



كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج الماجستير في القانون

رسالة ماجستير بعنوان:

التطور الدستوري للنظام السياسي في فلسطين

**The Constitutional Development of the Political System in Palestine**

اعداد الطالبة: مرام عوض عامر نصار (نجم الدين)

الرقم الجامعي: 1175103

إشراف: الدكتور معين عادل البرغوثي

2023

كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج الماجستير في القانون

رسالة ماجستير بعنوان:

التطور الدستوري للنظام السياسي في فلسطين

**The Constitutional Development of the Political System in  
Palestine**

اعداد الطالبة: مرام عوض عامر نصار (نجم الدين)

إشراف: الدكتور معين عادل البرغوثي

"قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون من كلية الحقوق

والإدارة العامة في جامعة بيرزيت، فلسطين"

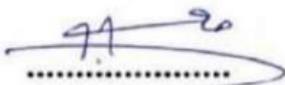
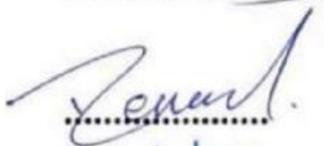
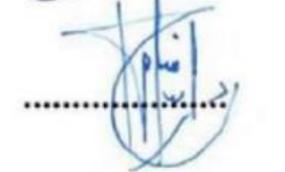
2023

## التطور الدستوري للنظام السياسي في فلسطين

إعداد الطالبة: مرام عوض عامر نصار (نجم الدين)

تاريخ المناقشة 21/ فبراير/ 2023

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتور معين البرغوثي (مشرفاً ورئيساً)

الدكتورة ريناد عبد الله (عضواً)

الدكتور أسامة دراج (عضواً)

## الشكر

أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان للدكتور معين البرغوثي، لقبوله الإشراف على هذه الدراسة، الذي كان لتوجيهاته وإرشاداته العلمية الأثر الأكبر في إخراجها بالشكل الأمثل.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة متمثلة بالدكتور أسامة دراج، والدكتورة ريناد عبد الله، الذي كان لإرشاداتهم عظيم الأثر لإخراج هذه الدراسة للشكل المطلوب.

## الإهداء

اهدي رسالتي هذه..

اهدي هذه الدراسة، للمعشوقة الأولى مدينة السلام التي لم ترى يوماً سلام القدس الحبيبية، ولشهداءنا الأبرار، ولأسرانا البواسل في سجون الاحتلال، وإلى جرحانا الأبطال

.....

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ- ث	المقدمة
<b>الفصل الأول</b>	
<b>أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية وتطورها في فلسطين</b>	
3	المبحث الأول: خلفية عن أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية ولامحها الرئيسية
5	المطلب الأول: ملامح النظام السياسي البرلماني والنظام الرئاسي
5	الفرع الأول: ملامح النظام السياسي البرلماني
14	الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي الرئاسي
23	المطلب الثاني: ملامح النظام شبه الرئاسي ونظام حكومة الجمعية "المجلسي"
24	الفرع الأول: ملامح النظام السياسي شبه الرئاسي "المختلط"
30	الفرع الثاني: ملامح النظام الساسي لحكومة الجمعية "المجلسي"
37	المبحث الثاني: التطور التاريخي للنظام السياسي في ظل الدساتير المطبقة في فلسطين
37	المطلب الأول: تطور النظام السياسي منذ العهد العثماني حتى الاحتلال الإسرائيلي
38	الفرع الأول: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي العثماني لعام 1876
50	الفرع الثاني: النظام السياسي في ظل مرسوم فلسطين الاستعماري البريطاني لعام 1922

الصفحة	الموضوع
66	الفرع الثالث: النظام السياسي في ظل الحكم الاردني والمصري والاحتلال الاسرائيلي
91	المطلب الثاني: التجارب الدستورية الفلسطينية لبلورة نظام سياسي فلسطيني
92	الفرع الأول: النظام السياسي في ظل حكومة عموم فلسطين
95	الفرع الثاني: النظام السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية
105	الفرع الثالث: النظام السياسي في ظل اتفاقيات أوسلو
<b>الفصل الثاني</b>	
<b>النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية وأفاق قيام دولة فلسطين المستقلة</b>	
126	المبحث الأول: النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية
126	المطلب الأول: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي المؤقت لعام 2002
126	الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق القانون الأساسي المؤقت لعام 2002
132	الفرع الثاني: النظام السياسي المتبع في القانون الأساسي المؤقت لعام 2002
136	المطلب الثاني: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي المعدل المؤقت لعام 2003 وواقع تطبيقه
137	الفرع الأول: النظام السياسي وفق مبادئ القانون الأساسي المعدل لعام 2003
165	الفرع الثاني: النظام السياسي في ظل واقع تطبيق القانون الأساسي المعدل لعام 2003
193	المبحث الثاني: النظام السياسي في ظل أفاق قيام دولة فلسطين المستقلة

الصفحة	الموضوع
193	المطلب الأول: النظام السياسي في ظل مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003
194	الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003
211	الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي المتبع وفق مسودة دستور فلسطين لعام 2003
217	المطلب الثاني: النظام السياسي في ظل مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015
217	الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015
239	الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي المتبع وفق مسودة دستور فلسطين لعام 2015
243	الخاتمة
248	المراجع
263	الملاحق

## المخلص

تناولت هذه الدراسة تطور النظام السياسي في فلسطين من منظور دستوري وضمن السياق العلمي النظري والواقعي على حد سواء من خلال بيان ماهية الأنظمة السياسية العالمية وتحليل ملامحها ومرتكزاتها (النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، والنظام شبه الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية). حيث انطلقت الدراسة من مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار أساسي للمقارنة بين الأنظمة المختلفة، بهدف قراءة وتحليل طبيعة النظام السياسي الفلسطيني على مر العصور في ضوء ملامح الأنظمة العالمية، وكيف نشأ وتغير عبر الزمن منذ بدء حركة الإصلاح الدستوري العثماني وحتى الواقع الدستوري الفلسطيني الحالي الذي يتطلع فيه الشعب الفلسطيني لبناء أساس دستوري يعكس وضوح شكل النظام السياسي كواحد من مقومات الحكم الصالح والديمقراطي في دولة فلسطين المستقبلية.

ركزت الدراسة على بيان تكوين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ووظائفها والعلاقة فيما بينها من خلال تحليل الوثائق الدستورية في المراحل المختلفة سواء الدساتير المفروضة التي جاءت في سياق استعمار فلسطين واحتلالها أو التي كانت عربية النشأة أو تلك التي كانت من صنع فلسطيني في مراحل الثورة وبناء الدولة.

وخلصت الدراسة إلى أن النظام السياسي في فلسطين وعبر حقب التاريخ الحديث لم يعرف الاستقرار بسبب تعاقب النظم الحاكمة واختلاف أهدافها وسياساتها والأطر الدستورية وشكل النظام الذي اتبعته، وأن الواقع الدستوري الفلسطيني شائك ومعقد في ظل تبني أشكال عديدة للأنظمة السياسية الديمقراطية وغير الديمقراطية تاريخياً، إضافة لصعوبات الواقع الفلسطيني الحالي في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي وحالة الانقسام السياسي وضعف مقومات بناء الدولة على الأرض وغياب وهشاشة السلطات الثلاث على صعيد البنية والعلاقات المتوازنة، ناهيك عن أن النظام السياسي المطبق حالياً في فلسطين

يختلف في واقعه عما يجب أن يكون عليه وفق قواعد القانون الأساسي، إضافة إلى أن مسودات الدستور الفلسطيني بقيت حبيسة الأدرج ولم تر النور.

وقد قدمت الدراسة عدة توصيات من أبرزها ضرورة إنهاء حالة الانقسام الفلسطيني كمدخل لبدء إصلاح النظام السياسي الفلسطيني من خلال إعادة الاعتبار لدور الشعب عبر التداول السلمي للسلطة وإعادة بناء السلطات الثلاث وقيامها بدورها على أسس من التوازن والتكامل وبوجوب تشكيل مجلس تشريعي جديد، وعدم التدخل في وظيفته التشريعية، وتفعيل مبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة الفلسطينية، وضرورة احترام استقلال السلطة القضائية، وعدم التدخل في شؤونها ووظيفتها من أية جهة، وضرورة فتح نقاش رسمي ومجتمعي عميق وواسع ومن كل مكونات وأطياف الشعب الفلسطيني في الداخل والخارج حول ماهية النظام السياسي الذي نريد في دستور دولة فلسطين، مع الأخذ بعين الاعتبار المسودة الثالثة لعام ٢٠٠٣ والرابعة لعام ٢٠١٥ وانتقاء دستور جديد يلبي احتياجات الوقت الحاضر والمستقبل.

## **Abstract**

This study explores the development of Palestine's political system from a constitutional perspective, taking into consideration both theoretical and practical contexts. The study analyzes the characteristics and foundations of various global political systems, including parliamentary, presidential, semi-presidential, and assembly government systems. The principle of separation of powers serves as a fundamental standard for comparing different political systems, and the study aims to examine the nature of Palestine's political system throughout history in light of global power systems, tracing its evolution from the Ottoman constitutional reform movement to the current constitutional rule. The objective is to create a solid constitutional basis that portrays the political structure as an essential element of effective and democratic leadership within a prospective Palestinian state.

The study specifically examines the composition and functions of the three branches of government – legislative, executive, and judicial – by analyzing constitutional documents in different stages, including imposed constitutions during Palestine's colonization and occupation, those of Arab origin, and those developed of Palestinian creation in the stages of revolution and state-building.

The study concludes that Palestine's political system has lacked stability throughout modern history due to the succession of ruling regimes and their differences in objectives, policies, constitutional frameworks, and systems. The current situation in Palestine is characterized by the ongoing Israeli occupation, political division, and weak state-building elements, including the absence and fragility of the three branches of government. Moreover, the current political system in Palestine differs from what it should be according to the Basic Law, and the drafts of the Palestinian constitution have not been implemented .

The report proposes various steps to improve the political system in a future Palestinian state. These include healing the Fatah-Hamas rift, initiating peaceful power transfers to restore the people's role, and reconstructing the government's three branches to achieve balance and integration. It also recommends creating a new legislative council and upholding the principle of separation of powers. To ensure an independent judiciary, it is crucial to avoid meddling in its affairs. A comprehensive discussion involving all Palestinian people, both inside and outside of Palestine, should take place to determine the political system's structure in the state's constitution. The discussion should consider previous draft constitutions from 2003 and 2015 and select a new one that fulfills the present and future needs.

## المقدمة

قسم الفقه الدستوري الحديث وظائف الدولة إلى ثلاثة أقسام، وظيفة التشريع وتختص بها السلطة التشريعية، ووظيفة التنفيذ وتختص بها السلطة التنفيذية، ووظيفة القضاء وتختص بها السلطة القضائية، وارتبط هذا التقسيم للدولة بفكرة الفصل بين السلطات القائمة على توزيع وظائف الحكم الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى، على نحو يحدّ من تركيز السلطة، وهذا يعكس ما لذلك المبدأ من أهمية بالغة تمكنا من دراسة وفهم شكل التنظيم السياسي وماهية النظام السياسي للدولة، وهو ما نهجه فقهاء القانون الدستوري من خلال تحليل وتكييف العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة من سلطات الدولة خصوصا السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكيف تؤثر هذه العلاقة لطبيعة النظام السياسي القائم ارتباطا بنظام الحكم الديمقراطي وما انبثق عنه من أشكال متعددة للأنظمة السياسية النيابية.

إن تحليل المسألة الدستورية الفلسطينية لمعرفة ماهية النظام السياسي والدستوري وكيفية تشكل سلطات الحكم الثلاث وبنيتها وعلاقتها، تتطلب مراعاة الحالة الدستورية وتطوراتها في فلسطين من خلال العودة للوراء قليلا واستقراء التاريخ الدستوري الحديث فيها، ارتباطا بأنظمة الحكم المختلفة وأصولها التي تعاقبت على فلسطين منذ العهد العثماني وحتى الاحتلال الإسرائيلي، بالإضافة إلى محاولات الفلسطينيين خُصُوصًا بعد النكبة لبلورة نظام سياسي يعبر عن ظروفهم وإرادتهم وتطلعاتهم بعد حالة الصدمة والفقْدان وواقع ضياع الأرض وتشريد السكان الأصليين وتهجيرهم، والذي ظهر جليا في أولى المبادرات الحقيقية والتي تمثلت بإنشاء حكومة عموم فلسطين وما تبعها من أشكال تنظيم سياسي فلسطيني حتى اليوم.

كان لتجربة تحضير وإصدار قانون أساسي في فلسطين خلال فترة وجيزة من إنشاء السلطة الفلسطينية في العام 1994 بالرغم مما واجهته من معيقات دوراً أساسياً في محاولة بلورة شكل النظام السياسي الفلسطيني ومؤسسات الحكم وعلاقتها من المنظور الدستوري، ففي عام 2002 صدر هذا القانون كواحد من أهم الوثائق الدستورية الفلسطينية، لحق به العديد من التعديلات الدستورية لعام 2003، وعام 2005، واكتفى هذا القانون بتبني النظام السياسي الديمقراطي النيابي، ليترك المجال للباحثين لاستنتاج ماهية شكل النظام السياسي من خلال ما رسمه هذا القانون من تكوين للسلطات والعلاقات فيما بينهما ومبادئ الحكم الرشيد التي تبناها والتي لا بد من قراءتها وتحليلها بعمق ليس فقط من حيث النصوص وإنما من حيث واقع تطبيقها في ظل حداثة التجربة الفلسطينية في سياق التحضير لبناء نموذج لدولة ديمقراطية، هذا الأمر أوجد صعوبة في تكييف طبيعة هذا النظام وتحديد الشكل الأقرب له خصوصاً في ظل واقع معقد عانت فيه السلطة الفلسطينية من صعوبات داخلية وضغوطات خارجية أبرزها استمرار الاحتلال الإسرائيلي والانقسام الفلسطيني الداخلي وما نجم عنه من غموض في الحالة الدستورية وبعد أكبر عن الديمقراطية واهتزاز في بنية النظام السياسي وعلاقاته.

ولعل النظرة للقانون الأساسي كقانون مؤقت على الرغم من طول عمره وعدم استبداله حتى اليوم بدستور دائم لدولة فلسطين لم يبلغ محاولات الفلسطينيين ومنظمة التحرير الفلسطينية كمثل شرعي ووحيد لهم من العمل على وضع مسودة لدستور الدولة في نظرة مستقبلية نحو التحرر من الاحتلال وتحقق السيادة والدولة المستقلة على أي جزء يتم تحريره من فلسطين، وفي هذا الاتجاه بدأ التحضير لمسودة الدستور مبكراً من عمر السلطة الفلسطينية في العام 1999 واستمر ذلك حتى العام 2015 وكان من مخرجاته أربع مسودات أبرزها الصادرة في العام 2003 "المسودة المنقحة" والصادرة في العام 2015 "المسودة الأحدث" حاولت إعادة بحث وبلورة شكل النظام السياسي ومكوناته تطويراً على ما سبق من تجارب دستورية فلسطينية، إلا أنه لم يتم اعتماد أي منها حتى اليوم والذي قد يكون من بين

أسبابه عدم التغيير الحقيقي نتيجة استمرار المرحلة الانتقالية المؤقتة المرتبطة باتفاقيات أوسلو للسلام وغياب السيادة على الأرض والحدود والمقومات الأساسية وعدم التمتع بالعضوية الكاملة في الأمم المتحدة على الصعيد الدولي ما يفقد وجود دولة مستقلة.

وبناء على ذلك، حاولت الدراسة الوقوف على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وتطوره الدستوري في سياقات مختلفة من حياة الفلسطينيين ارتباطاً بأشكال الأنظمة السياسية العالمية المعاصرة، ومن خلال فهم كيفية تبني مبدأ الفصل بين السلطات ومستوى تطبيقه والذي يعتبر المعيار لقياس مدى الديمقراطية في الدولة. وكذلك من خلال فهم ودراسة الدساتير المتعاقبة على فلسطين بدءاً من القانون الأساسي العثماني لعام 1876 وحتى مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015، مع التركيز على بيان تكوين السلطات الثلاث ووظائفها والعلاقة فيما بينهم في كل حقبة، سواء الدساتير المفروضة أو التي كانت من صنع فلسطيني، وذلك في إطار ما يعيشه الشعب الفلسطيني من أزمات وأحداث شهدتها تاريخه السياسي وجغرافية فلسطين وواقعه السياسي الحالي وضبابية المستقبل.

### إشكالية الدراسة:

فلسطين في التاريخ الحديث، عانت بشكل مستمر من غياب نموذج الدولة المستقلة ذات السيادة، بخلاف الحال في كثير من الدول، ولعل السبب الأساسي لذلك هو ما تتمتع به من قيمة تاريخية وحضارية ودينية فهي مهد الحضارات والأديان السماوية، هذا ما جعلها مطمح للكثير من الدول الاستعمارية، التي كان آخرها الاحتلال الإسرائيلي المكمل لنموذج الاستعمار البريطاني، الذي يعمل بشكل متواصل على تمزيق النسيج الفلسطيني في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويؤشر إلى أن تعاقب الأنظمة السياسية الحاكمة لفلسطين خصوصاً الاستعمارية والاحتلالية نجم عنه تباين في مطامعها وسياساتها وأدواتها السلطوية للهيمنة، وقد استخدمت الدساتير كأداة لفرض شكل من

أنظمة الحكم بما يخدم مصالحها الاستعمارية وعكست ذلك في الدساتير التي كانت تصدرها. وكان لذلك تأثيراً واضحاً في غياب الاستقرار السياسي وقدرة الفلسطينيين على بناء نموذج لنظام سياسي ديمقراطي واضح ومتين يؤسس لإقامة دولة ديمقراطية بالرغم من مساعيهم الحثيثة وإرادتهم نحو ذلك في ظل ما يفتقدونه من دعائم ومعززات لذلك.

هذا الغموض في النظام السياسي الفلسطيني انعكس على أرض الواقع أيضاً في ظل عدم الانسجام الفكري واختلاف النظرة لكيفية الخلاص من الاحتلال وأدوات ذلك، والذي زاد الأمر سوءاً حدوث الانقسام الداخلي الفلسطيني الذي كان له أثر على بنية سلطات الحكم الثلاث وقيامها بوظائفها، وغياب النهج الديمقراطي في الحكم، وما نتج عنه من تبعات وثرغرات تمثل أبرزها في حلّ المجلس التشريعي وتفرد السلطة التنفيذية والانتقال من الحالة الدستورية الاعتيادية إلى الحالة الاستثنائية بكل ما تحمله من مظاهر وتبعات في الواقع والمستقبل.

وعليه فإن الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة تكمن في السؤال البحثي المحوري الآتي: ما هي طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، وكيف تطورت أو ستتطور ملامح هذا النظام في مراحل مختلفة في الماضي والحاضر والمستقبل من المنظور الدستوري، وهل تجربة وضع القانون الأساسي المعدل وواقع تطبيقه وإعداد مسودة لدستور دولة فلسطين عكست منظومة واضحة لشكل النظام السياسي ومكوناته في الحالة الدستورية الفلسطينية؟

### أهمية الدراسة:

تتمثل الأهمية النظرية للدراسة من خلال موضوعها الحديث نسبياً، الذي يسلط الضوء على النظام السياسي في فلسطين وتطوراتها وما طرأ عليه من تغيرات عبر الزمن، وتشكل هذه الدراسة خطة طريق، تسلط الضوء على ميزات ومثالب الوثائق الدستورية التي طبقت في فلسطين مع تركيز على تكيف

النظام السياسي واستقراء طبيعته في ظل الوثائق الدستورية وخصوصا القانون الأساسي المعدل ومسودة الدستور الفلسطيني، من أجل محاولة إرشاد المشرع الدستوري مستقبلا للتمسك بالمزايا الواردة في هذه المسودات، واستبعاد المثالب أو تعديلها خصوصا في ظل الجمود الذي تتمتع به الدساتير والذي يجعل من الأخطاء الواردة في الدستور أو تلك المزايا الناقصة صعبة الاستعادة أو تجعل تكلفة استعادتها باهظة التكاليف من جميع الجوانب.

أما الأهمية العملية للدراسة فتتمثل بضرورة معالجة الإشكاليات الواقعية المرتبطة بالنظام السياسي الفلسطيني في الوقت الحاضر، على اعتبار أن الاستمرار فيها دون معالجة دستورية توضح ماهية هذا النظام ومتطلبات ثباته واستقراره، يقود بنا جميعا لدولة ضعيفة وهشة غير قادرة على توفير احتياجات شعبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ويجعلها بعيدة عن نظام الحكم الديمقراطي بسبب ما ستقرضه من إجراءات لضبط المواطنين خوفا من أية انقلابات أو اعتراضات مستقبلية، بالإضافة لمخاطر ذلك المحتملة على منظومة حقوق المواطنين وحياتهم ومبادئ الحكم الرشيد.

### أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف نوضحها في النقاط الآتية:

1. بيان الملامح الرئيسية للأنظمة السياسية النيابية، لتوظيفها في تحليل طبيعة النظام السياسي الفلسطيني.
2. توضيح كيفية تطور النظام السياسي من خلال مراجعة وتحليل الأطر الدستورية التي سادت في فلسطين، في مراحل مختلفة من حياتها.

3. الوقوف على ماهية النظام السياسي الفلسطيني، من خلال تحليل الوثائق الدستورية، وأبرزها القانون الأساسي، بناء على ملامح الأنظمة السياسية العالمية، ومن خلال تحليل الواقع.
4. دراسة مسودة دستور دولة فلسطين، لتحديد مدى وضوحها، من حيث بناء نظام سياسي مستقر، وقدرتها على معالجة الإشكاليات الواقعية في الحالة الفلسطينية.

### أسئلة الدراسة

- في ضوء إشكالية الدراسة وأهدافها ستحاول الدراسة الإجابة على مجموعة من التساؤلات الفرعية الآتية:
1. كيف تطورت طبيعة النظام السياسي وملامحه في ظل الدساتير التي طبقت في فلسطين عبر محطات تاريخية مختلفة ارتباطا بأشكال الأنظمة السياسية العالمية وسماتها الخاصة؟
2. ما هو تكييف النظام السياسي في ظل القانون الأساسي المعدل، ولماذا لم يوفر تطبيق هذا القانون بيئة دستورية حاضنة لنظام سياسي ديمقراطي واضح ومستقر؟
3. هل ساهمت التجارب المتعددة لصياغة مسودة دستور لدولة فلسطين في معالجة إشكاليات الواقع الفلسطيني والتأسيس لنظام سياسي واضح في المستقبل؟

### نطاق الدراسة

- يشمل نطاق هذه الدراسة من النواحي الموضوعية والزمانية والمكانية ما يلي:
1. النطاق الموضوعي: يتحدد النطاق الموضوعي لهذه الدراسة من خلال تسليط الضوء على طبيعة النظام السياسي وتكييفه في الدساتير التي طبقت في فلسطين من خلال الوقوف على سياق نشأة هذه

الدساتير والأنظمة الحاكمة التي أنتجتها وتحليل شكل النظام ومكونات السلطات الثلاث وبنيتها ووظائفها والعلاقات فيما بينها من المنظور الدستوري.

2. النطاق المكاني: يتحدد النطاق المكاني لهذه الدراسة في دولة فلسطين عبر الامتداد التاريخي مع اختلاف جغرافية المكان نتيجة تغير الأنظمة الحاكمة لها.

3. النطاق الزمني: يتحدد النطاق الزمني لهذه الدراسة منذ الحقبة العثمانية وحتى قيام الدولة الفلسطينية، بما يشمل الدساتير الصادرة منذ عام 1876 وحتى آخر مسودة لدستور دولة فلسطين جرى تحضيرها في العام 2015، بالإضافة لواقع الحالة الدستورية في فلسطين إلى اليوم.

### منهجية الدراسة

تم في هذه الدراسة اعتماد مناهج البحث العلمي، بما يتناسب مع موضوعها وإشكالياتها، وأهدافها، بما يشمل المنهج الوصفي والتحليلي والتاريخي، وتوضيح ذلك على النحو الآتي:

1- المنهج الوصفي والتحليلي: وذلك من خلال دراسة الأنظمة السياسية النيابية العالمية وبيان سماتها الأساسية وتحليل التشريعات الدستورية المختلفة التي طبقت في فلسطين وتلك التي يجري العمل على تحضيرها للمستقبل. كما سيتم دراسة واقع الحالة الدستورية في فلسطين بغية تحليل الأبعاد المختلفة للنظام السياسي ما بين النصوص والواقع.

2- المنهج التاريخي: وذلك من خلال دراسة التطور التاريخي للتشريع الدستوري في فلسطين ارتباطاً بفكرة طبيعة النظام السياسي والتغيرات أو التحولات التي طرأت عليه عبر الزمن، كما تم الرجوع لنشأة الأنظمة السياسية النيابية العالمية ونشأة النظام السياسي الفلسطيني، ومدى تأثير الثاني بالأولى تاريخياً.

كما تشمل أدوات جمع المعلومات في هذه الدراسة جمع الدساتير ذات العلاقة والتشريعات الأخرى اللازمة، ومراجعة الأدبيات والدراسات الفقهية المساندة، وتحليل التقارير الرسمية والمجتمعية ذات الصلة التي تعكس الواقع القائم وإجراء المقابلات مع المختصين.

### الدراسات أو الأدبيات السابقة

تم مراجعة أبرز الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة للوقوف على أهم ما تناولته وما خلصت له من استنتاجات لتشكل خلفية نظرية تمكن من البناء عليها والاستفادة مما توصلت له، وتشمل أبرزها ما يلي:

**الدراسة الأولى: دراسة الباحث عزام شعث بعنوان (تحديات التحول الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني، مركز البحوث التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية، 2015):**

تناولت هذه الدراسة النظام السياسي الفلسطيني، وما تعرض له من إشكاليات وأزمات أثرت على بنية نظامه السياسي من خلال محورين أساسيين: عالج المحور الأول نشأة النظام السياسي الفلسطيني من خلال تعريفه بماهية النظام السياسي بشكل عام، وتعرضه للنظام السياسي الفلسطيني في ضوء نشأة وتطور منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها الثلاث: اللجنة التنفيذية، والمجلس الوطني والمركزي، والقضاء الثوري، ودورها في عقد اتفاق أوسلو الذي قام بتقزيمها، وخلق كيان جديد أطلق عليه السلطة الوطنية الفلسطينية. وتحدث عن واقع الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني، في ظل حكم المنظمة، وفي ظل السلطة الفلسطينية. كما تطرق للحديث عن الانتخابات الفلسطينية في عهد المنظمة التي كان المرجع القانوني لها والنظام الأساسي المقر من المجلس الوطني لعام 1964، وبالتحديد المادة الخامسة منه، وأن المنظمة في ذلك الحين ضمت تحت مظلتها مختلف الأحزاب السياسية الفلسطينية، باستثناء حركة حماس، رغم دعوتها مرارا للانضمام. أما المحور الثاني من هذه

الدراسة فقد عالج الإشكاليات التي أدت إلى تدهور النظام السياسي الفلسطيني، ابتداءً من الانتخابات الرئاسية لعام 1996، التي انتهت بفوز الراحل ياسر عرفات، ثم الانتخابات الرئاسية لعام 2005، التي انتهت بفوز الرئيس محمود عباس، وكلاهما من (حركة فتح)، أما الانتخابات التشريعية لعام 2006، فقامت بإبراز الخلاف على أرض الواقع كونها انتهت بفوز (حركة حماس). وقد خلص الباحث إلى أن كل هذه الأمور أدت إلى اقتتال داخلي وصل ذروته في عام 2007 وتدهور الوضع السياسي في السلطة الفلسطينية، فتم تعطيل المجلس التشريعي في الضفة الغربية، وتم إصدار قرارات تحمل قوة القانون، أما في قطاع غزة استمر انعقاد المجلس التشريعي رغم المقاطعات من الكتل الحزبية. كما أدى ذلك لتدهور حال السلطة القضائية، وظهرت ظاهرة الاعتقال السياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتم تقييد حرية التعبير تبعاً لواقع الحال، كل هذه الأمور أدت لتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة.

تتميز هذه الدراسة عن دراسة الكاتب عزام شعث، أنها ستقوم بمعالجة النظم السياسية النيابية ابتداءً ثم التطرق للنظام السياسي منذ الحقبة العثمانية حتى مسودة دستور عام 2015 ومعالجة الدساتير الموجودة في كل حقبة زمنية وتحليل الموضوع من جانب دستوري وفي ظل الواقع وتغيراته حتى اليوم.

**الدراسة الثانية: رسالة ماجستير للباحث محمد عصام عبد اللطيف عيسى بعنوان (موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، جامعة النجاح الوطنية، 2012):**

تناولت هذه الرسالة موضوع النظم النيابية في العالم وقارنتها مع النظام السياسي الفلسطيني، منذ عهد الانتداب البريطاني وحتى عام 2002، من خلال ثلاثة فصول: تناول في الفصل التمهيدي النظام السياسي في عهد الانتداب البريطاني من خلال مرسوم دستور فلسطين لعام 1922، وما يحتويه من سلطات قضائية وتنفيذية وتشريعية، مروراً بالحديث عن حكومة عموم فلسطين، ثم حقبة الاحتلال

الإسرائيلي، وما عاشه الفلسطينيون في الضفة الغربية في ظل الحكم الأردني، وما عاشوه في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية. أما الفصل الأول فتم الحديث فيه عن أبرز النظم السياسية النيابية في العالم، وهي النظام البرلماني نشأته وأعمدته ومدى انعكاسه على النظام السياسي الفلسطيني، ثم النظام الرئاسي تطوره ونشأته، وأعمدته الأساسية، وحدد مدى التشابه والاختلاف بينه وبين النظام السياسي الفلسطيني، وكذلك النظام شبه الرئاسي بنفس الطريقة. ثم قام بالمقارنة بين النظم السياسية العالمية والنظام الفلسطيني موضوع الدراسة، وتركزت بشكل أساسي في عهد السلطة الفلسطينية، وبشكل أدق في القانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته، مروراً بانتخابات السلطة التشريعية لعام 2006. أما الفصل الثاني والأخير في هذه الدراسة، تدرج بالحديث عن الأحزاب السياسية بشكل عام بدايةً من حيث نشأتها وتطورها وأنواعها، ثم الحديث عن الوضع القانوني للأحزاب السياسية في القانون الفلسطيني، وتم الاستناد في ذلك على قانون الأحزاب السياسة المطبق في الضفة الغربية لعام 1955، والقانون الأساسي وتعديلاته لعام 2003، وآخر ما تحدثت عنه هذه الدراسة هو النظام السياسي الفلسطيني منذ عام 1993 حتى عام 2005. وأهم ما استنتجه الباحث محمد عيسى أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يحسم ماهية النظام السياسي الفلسطيني، بل اكتفى بالنص على أنه نظام نيابي ديمقراطي رغم أن وثيقة الاستقلال لعام 1988 نصت على أنه نظام برلماني.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسة السابقة أن هذه الدراسة سوف تتناول بشمولية أكبر لتطور النظام السياسي في فلسطين منذ الحقبة العثمانية حتى مسودة دستور عام 2015 والواقع الحالي، خصوصاً تحليل مسودات الدستور التي تعتبر جزء مهم في حل الصراعات المتواجدة في عهد التشاحن المستمر بين السلطة التنفيذية والتشريعية، كما ستتطرق لطبيعة النظام السياسي في ظل النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية كجزء من تطورات الحالة الدستورية الفلسطينية.

الدراسة الثالثة: دراسة للباحث جهاد حرب بعنوان (كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني نظاماً برلمانياً، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية):

تناولت هذه الدراسة التعديلات الدستورية الحاصلة على القانون الأساسي المعدل لعام 2003 حتى عام 2005، وذلك بتسليط الضوء على دور رئيس السلطة الفلسطينية على اعتبار أنه يتمتع بصفة أخرى وهي رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بفرض أن المنظمة هي المرجع الأول للمفاوضات مع الجانب الإسرائيلي. ودور رئيس الوزراء في تشكيل حكومته التي ستقوم برسم السياسات العامة للدولة. وركزت تلك الدراسة الحديث عن التعديلات الدستورية لعام 2003 المتعلقة بشكل أساسي بالسلطة التنفيذية في السلطة الفلسطينية، دون التطرق للأنظمة السياسية العالمية أو حتى الفلسطينية، ولم يعالج كذلك الدساتير السابقة أو المسودات اللاحقة على القانون الأساسي المعدل للسلطة الفلسطينية، على عكس ما قام به الباحث في هذه الدراسة.

### تقسيم الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين إثنين: سيتناول الفصل الأول خلفية عن أشكال الأنظمة السياسية النيابية الديمقراطية العالمية وتطورها في فلسطين، وتم تقسيمه إلى مبحثين: سيعالج المبحث الأول ملامح الأنظمة السياسية النيابية العالمية، أما المبحث الثاني سيكون حول التطور التاريخي للنظام السياسي في ظل الدساتير المطبقة في فلسطين. أما الفصل الثاني سيتناول النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية وأفاق قيام دولة فلسطين المستقلة، وتم تقسيمه إلى مبحثين: سيخصص المبحث الأول للحديث عن النظام السياسي الفلسطيني في ظل القانون الأساسي المؤقت للسلطة الفلسطينية وواقع تطبيقه، أما المبحث الثاني سيركز على النظام السياسي الفلسطيني في ظل مسودات دستور دولة فلسطين المستقبلية.

## الفصل الأول

أشكال الانظمة السياسية الديمقراطية العالمية

وتطورها في فلسطين

## الفصل الأول

### أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية وتطورها في فلسطين

تعددت الأنظمة السياسية الحاكمة لفلسطين ارتباطا بالحقب التاريخية التي مرت فيها، مما خلق فيها بيئة دستورية مختلفة من نوعها، أوجبت علينا البحث في الأنظمة السياسية الموجودة حول العالم، لفهم ودراسة هذه الخصوصية التي حظيت بها فلسطين، فبدأت الدراسة بالحديث عن هذه الأنظمة، التي اعتمدت على مبدأ الفصل بين السلطات وهي نظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام الشبه الرئاسي، ونظام الجمعية، ونشأت ومميزات وسلبات كل نظام من هذه الأنظمة. ومن ثم تناولت دراسة الدساتير المطبقة في فلسطين منذ العهد العثماني، مروراً بالانتداب البريطاني، ثم الإدارات العربية (الإدارة الأردنية، والمصرية)، ثم الاحتلال العسكري الإسرائيلي، ثم حكومة عموم فلسطين، مروراً بمنظمة التحرير، ويختم هذا الفصل بالحديث عن اتفاق أوسلو الذي مهد للفلسطينيين إقامة حكم ذاتي في الضفة الغربية، وقطاع غزة.

بناء على ذلك سنتناول في هذا الفصل خلفية عن أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية وملامحها الرئيسية (المبحث الأول)، والتطور التاريخي للنظام السياسي في ظل الدساتير المطبقة في فلسطين (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### خلفية عن أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية وملامحها الرئيسية

يرى أغلب الفقهاء أن الديمقراطية هي أسلوب حياة، تهدف لتنظيم شؤون الدولة والمجتمع بشكل يحقق الاستقرار السياسي والتنمية واحترام حقوق الأفراد وحررياتهم. وقد عرفت البشرية عدة أشكال من أشكال الديمقراطية التي مارستها الحكومات على الشعوب، مثل الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية شبه المباشرة، والديمقراطية النيابية، والأخيرة هي محور دراستنا في هذا المبحث، وتقتصر فيها وظيفة الشعب السياسية على اختيار من يمثله ليشكل مجلس نيابي له صلاحيات وسلطات حقيقة في إدارة شؤون الدولة، وتنظيم وظائف الدولة، فالسلطة التشريعية تراقب السلطة (القضائية والتنفيذية)، والسلطة التنفيذية تشرف على عملية تنفيذ القوانين، مع وجود سلطة قضائية مستقلة، ويستقيل ممثلو الشعب عنه تماما بعد الانتخاب، ولا يتمتع الشعب في هذه الحالة بحق الاعتراض، أو الاستفتاء، أو الاعتراض، والديمقراطية النيابية قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعني توزيع وظائف الحكم الأساسية، التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، بشكل يمنع تركيز السلطة في يد واحدة دون الأخرى على نحو يمس بالأفراد وحقوقهم.<sup>1</sup>

ظهرت فكرة الفصل بين السلطات، مع بروز التيارات المنادية بحقوق الشعوب، والتقليل من سلطة واستبداد الحكام والملوك، ويمكننا تعريف هذه المبدأ على أنه أحد المبادئ الأساسية التي تركز عليها النظم السياسية الديمقراطية، وتكمن أهميته من خلال الرقابة التي تقوم بها كل سلطة على الأخرى، وهذا

<sup>1</sup> أيمن يوسف وعمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، (رام الله: مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية شمس، 2010)، 15.

بدوره يحد من جعل السلطة في يد جهة محددة،<sup>2</sup> وتكمن أهمية هذا المبدأ في التمييز بين النظم السياسية، وهذا ما سار عليه فقهاء القانون الدستوري، وذلك من خلال تكييف العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة في سلطات الدولة، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>3</sup>

واتجه الفقه لتعريف النظام السياسي بعدة تعريفات تعبر عن الرؤية لمفهوم هذا النظام وحدوده، على سبيل المثال عرّفه الفقيه موريس دوفرليه على أنه "حكم وتنسيق"، أما ديفيد أوستن فعرفه بشكل أوسع، إذ يرى (أن النظام السياسي جزء من النظام الاجتماعي، وأن هناك علاقة تأثير متبادلة ما بين النظامين وأن تطور النظام السياسي يعد أكثر الأجزاء تأثيراً في حياة الدولة). كذلك الفقيه غابرييل ألموند اعتبر أن لكل نظام سياسي أربع مقومات وهي: مواطنون، وهيئات لصنع القرار، وقانون، وقرارات ذات قوة قادرة على توزيع المصادر الاقتصادية. ولعل اتجاهات تحديد مفهوم النظام السياسي ذهب في الغالب إلى اتجاهين أحدهما واسع يشمل كافة المؤسسات التي لها دور في صنع واتخاذ القرار داخل الدولة، متمثلة بالحكومة والبرلمان والهيئات النقابية والحزبية والصحافة، ومجموعات الضغط ومؤسسات المجتمع المدني، ومفهوم آخر ضيق وهو كيفية ممارسة السلطة داخل دولة، على نحو يركز على المعاني الدستورية والقانونية لنظام الحكم أو شكل ممارسة الحكم والقواعد أو النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بذلك، ولعل التعريف الضيق هو الأقرب الذي يتبناه الباحث لغايات وأهداف هذه الدراسة لكونه الأنسب في سياق المعالجة الدستورية لمسألة طبيعة النظام السياسي ارتباطاً بالوثائق الدستورية وما تركز عليه من شكل الحكم والسلطات الثلاث الحاكمة التشريعية والتنفيذية والقضائية وبنيتها ووظائفها وعلاقتها على نحو يعكس سمات أو خصائص النظام السياسي المتبع وفقاً للقواعد الدستورية.

<sup>2</sup> حكمت نبيل المصري، "مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية"، المركز الديمقراطي العربي، فلسطين، (2017)،

<https://democraticac.de/?p=41994>

<sup>3</sup> حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، (جامعة دمشق: الطبعة الثالثة، 2019)، 65.

وبناء على ذلك يقسم الفقه الأنظمة السياسية النيابية في العالم لثلاثة أنظمة رئيسة وهي: النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المجلسي (حكومة الجمعية)، كما يضيف البعض نظام رابع أطلق عليه اسم النظام المختلط (شبه الرئاسي) وسنتناول الملامح الأساسية لكل نظام من هذه الأنظمة، وبناء على ذلك ينقسم هذا المبحث لمطلبين، ملامح النظام السياسي البرلماني والنظام الرئاسي (المطلب الأول)، ملامح النظام السياسي المختلط والمجلسي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: ملامح النظام السياسي البرلماني والنظام الرئاسي

صنعت كتابات جون لوك وتلميذه مونتسكيو، عصرا جديدا للقانون والفقه الدستوري، إذ سيطرت وانتشرت في تلك الفترة، أفكار تقييد السلطة، لحماية حقوق الأفراد والحريات، بشكل يتيح لهم ممارسة حقوقهم وحرياتهم، في جو من الأمان والاستقرار،<sup>4</sup> وقد نشأ عن هذه الأفكار نظامان للحكم، هما أكثر الأنظمة انتشارا في الوقت الحالي،<sup>5</sup> وسنقوم بمعالجتهما من خلال فرعين، ملامح نظام السياسي البرلماني (الفرع الأول)، ملامح نظام السياسي الرئاسي (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: ملامح النظام السياسي البرلماني

نشأ النظام البرلماني، في القرن الثالث عشر حتى التاسع عشر حيث شهدت بريطانيا أحداثا سياسية، واجتماعية، ساهمت في ظهور نمط جديد من الأنظمة السياسية في العالم، عرف بالنظام البرلماني الذي

<sup>4</sup> لوي ألتوسير، مونتسكيو السياسة والتاريخ، (بيروت: ترجمة نادر ذكري، دار التنوير للطباعة والنشر، 2006)، 107.

<sup>5</sup> محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، (بيروت: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1969)، 504.

امتد تكوينه لعدة قرون، وذلك بسبب نظام الملكية المطلقة فكان الملوك يتمتعون بصلاحيات لا محدودة قبل نشأة هذا النظام الجديد.<sup>6</sup>

فكان من أهم تطورات هذا النظام، التقليل والحد من السلطات الممنوحة للملك، لصالح البرلمان كخطوة أولى، ولصالح الحكومة كمرحلة ثانية، والذي ساعد على هذا التغيير هم طبقة النبلاء في تلك الفترة، الذين قاموا بالضغط على الحكومة، بسبب استبدادها في الحكم وتقيدها لسلطات الدولة في سلطة الملك، وذلك من خلال جهاز "الشرعة الكبرى" لعام 1215،<sup>7</sup> ومن الأمثلة الحديثة على هذا النظام الدستور العراقي لعام 2005،<sup>8</sup> والدستور اللبناني لعام 2004،<sup>9</sup> والدستور الليبي لعام 2016.<sup>10</sup>

ويقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، مع وجود تعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ويتشكل هذا النظام من رئيس دولة، ورئيس وزراء، أما فيما يتعلق برئيس الدولة فهو يسود ولا يحكم، وزمام الحكم والسلطة في الدولة بيد رئيس الوزراء.<sup>11</sup>

يتضح مما سبق أن للنظام البرلماني خاصيتان تميزه عن غيره من الأنظمة النيابية، بمعنى لا يمكن تصور نظام برلماني، يخلو من هذه الملامح، وسنعالج هذه الملامح من خلال فقرتين، ثنائية السلطة التنفيذية (الفقرة الأولى)، التعاون المتوازن بين السلطات (الفقرة الثانية).

<sup>6</sup> أشرف عبدالفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الساتير المعاصرة، (القاهرة: المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2015)، 84+85.

<sup>7</sup> عمار بوجلال، مقياس النظم السياسية المقارنة، رسالة ماجستير (الجزائر: جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، 2011)، 29.

<sup>8</sup> الدستور العراقي لعام 2005

[https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq\\_2005.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=ar)

<sup>9</sup> الدستور اللبناني، لعام 2004

[https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon\\_2004?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004?lang=ar)

<sup>10</sup> الدستور الليبي لعام 2016

[https://www.constituteproject.org/constitution/Libya\\_2016D.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar)

<sup>11</sup> حسان محمد العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، (بغداد: مركز جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1986)، 27.

## الفقرة الأولى: ثنائية السلطة التنفيذية

نقصد بالثنائية هنا، وجود جسمين داخل السلطة التنفيذية، الأول هو الملك أو رئيس الجمهورية، وبجانبه. شخص آخر، يمارس مهام السلطة التنفيذية، يسمى ( الوزير الأول) أو ( رئيس الوزراء)، فيعتبر دور رئيس الدولة أدبيا فقط، ووجوده في الدولة يتمثل في عمل توازن بين السلطات وتوجيهها بشكل صحيح، عن طريق النصح والإرشاد، وهو لا يرأس مجلس الوزراء ولا السلطة التشريعية، بل هو جسم مستقل بين هاتين السلطتين داخل الدولة.<sup>12</sup>

بمعنى أدق فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني، دوره فخري أساسه تمثيله للشعب، متمثلة باعتباره آلة توقيع، يوقع على المراسيم، يقر المعاهدات، وغيرها من الصلاحيات التي يفرضها الدستور، لكنه لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بشكل رمزي، فهذه الصلاحيات تمارسها الوزارة بشكل فعلي، ولا يمكنه رفض أي توقيع حتى لو كان على خلاف مع الوزارة، فلا يملك سوى حلين، أما التوقيع وأما الاستقالة (تعتبر الاستقالة وفق رأي موريس، أمر خطير للغاية، ويعتبر حصوله استثنائيا، على اعتبار أن رئيس الدولة قد يكون ملك حصل على الحكم بالوراثة، أو رئيس جمهورية).<sup>13</sup>

ومثال ذلك ما نص عليه الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (61) التي نصت على: " إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: 1 . الحنث في اليمين الدستورية. 2 . انتهاك الدستور 3 . الخيانة العظمى"،<sup>14</sup> إذ يعتبر امتناع رئيس الجمهورية عن أي فعل ينص عليه الدستور انتهاكا يعرضه للإعفاء من منصبه.

<sup>12</sup> هشام جليل ابراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، رسالة ماجستير،(العراق: جامعة النهدين،2012)، 27.

<sup>13</sup> موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر مجد، الطبعة الثانية، 2014)، 126.

<sup>14</sup> الدستور العراقي لعام 2005،

ولتوضيح هذه الثنائية في النظام البرلماني سنقوم بدراسة، مسؤولية رئيس الدولة (أولاً) مسؤولية مجلس الوزراء (ثانياً).

### أولاً. مسؤولية رئيس الدولة

رئيس الدولة في النظام البرلماني، إما أن يكون ملكاً، تولى العرش عن طريق الوراثة التي تتم بصفته الشخصية، حسب القواعد المنصوص عليها في دستور الدولة، أو وفق قانون توارث العرش، كما هو الحال في بريطانيا، وهولندا، وبلجيكا، أو من الممكن أن يكون رئيس جمهورية، تولى الحكم أما باختياره من قبل المجلس التشريعي بمفرده كما هو الحال في اليونان، أو بصيغة تتمثل في اشتراكه في المجلس التشريعي، سواء كان مجلساً واحداً أو مجلسين،<sup>15</sup> مثل جنوب أفريقيا.<sup>16</sup>

ويختلف مبدأ مسؤولية رئيس الدولة أو عدمها وفق اختلاف شكل الحكومة، إذا كانت ملكية أو جمهورية، أي إذا كان رئيس الدولة ملكاً، أو رئيس جمهورية، فإذا كان رأس هرم الدولة ملكاً، يتبع النظام الملكي، فإنه يعتبر غير مسؤولاً سياسياً عن أي تصرفات يقوم بها والمتعلقة بشؤون الحكم في الدولة، كذلك هو غير مسؤول جنائياً عن أي جريمة يرتكبها سواء خاصة بوظيفته مثل جريمة الخيانة

[https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq\\_2005.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=ar)

<sup>15</sup> ثامر كامل الخزرجي، *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة*، (عمان: دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، 2004)، 255.

<sup>16</sup> نصت المادة 42 على تُنتخب الجمعية الوطنية لتمثيل الشعب ولتكفل حكم الشعب طبقاً للدستور. وتعمل الجمعية ذلك عن طريق

اختيار رئيس الجمهورية، وتوفير منبر وطني لإجراء مناقشات عامة حول أمور معينة، وإقرار التشريعات، ومراجعة إجراءات السلطة

التنفيذية ومراقبتها.)، [https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=ar)

العظمى، أو حتى عن الجرائم المتعلقة بحياته الشخصية كالقتل مثلاً،<sup>17</sup> بمعنى أدق فإن شخص الملك مصون ولا يجوز المساس به أبداً مهما كانت أفعاله.

أما إذا كان رئيس الدولة، رئيساً للجمهورية، فيعتبر وفق هذا النظام غير مسؤول سياسياً عن كافة الأفعال المتعلقة بشؤون الحكم في البلاد، أما بخصوص المسؤولية الجنائية، فهو يسأل عادة عن الجرائم المرتكبة من قبله والمتعلقة بوظيفته، أما الجرائم الجنائية العادية غير متعلقة بالوظيفة، فهو يسأل عنها دائماً،<sup>18</sup> فمثلاً نص الدستور الألماني لعام 1949 في المادة 61 على: "يستطيع مجلس النواب رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ضد رئيس الجمهورية الاتحادية، بسبب المساس بالقانون الأساسي، أو أي قانون اتحادي آخر".<sup>19</sup>

بترتب على ذلك، عدم توجيه اللوم أو النقد له، عن جميع التوقيعات الصادرة عنه، ولا تعد ملزمة إلا بعد أن يوقع عليها رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون وفق دستور الدولة، واستعمال حق العفو العام، وتعين كبار الموظفين وعزلهم، ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله وحله، وتوقيع المعاهدات، كل هذه الحقوق في الدساتير البرلمانية ماهي إلا حقوق رمزية لرئيس الدولة، أما المسؤول الفعلي عنها هو مجلس الوزراء وحده أمام البرلمان.<sup>20</sup>

## ثانياً. مسؤولية مجلس الوزراء

<sup>17</sup> محمود سعيد عمران وأحمد أمين سليم ومحمد علي القوزي، *النظم السياسية عبر العصور*، (القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1999)، 376.

<sup>18</sup> مرجع سابق، 377.

<sup>19</sup> الدستور الألماني لعام 1949.

[https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2012?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012?lang=ar)

<sup>20</sup> سلوى عبد الله النيل حسين، مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير (السودان: جامعة النيلين، 2018)، 51.

أما الجسم الثاني داخل السلطة التنفيذية فيتمثل بوجود رئيس الوزراء، وهو الجسم المالك لأمر الحكم الفعلية داخل الدولة، ويكون تحت إشرافه مجموعة من الوزراء، يشكلون ما يسمى بمجلس الوزراء، وهذا الجسم مسؤول سياسياً عن كافة أفعاله داخل الدولة، وهو المهيم الحقيقي على السلطة التنفيذية، داخل النظام البرلماني، وذلك على خلاف رئيس الدولة، الذي لا يتمتع بسلطات جوهرية داخل السلطة التنفيذية،<sup>21</sup> ويمكن لرئيس الدولة حضور اجتماعات مجلس الوزراء، ولكن دون أن يكون له صوت محسوب على أي قرارات تخرج عن المجلس، على اعتبار أنه غير محاسب سياسياً، وهذا هو الرأي الغالب في الفقه.<sup>22</sup>

ومع تقليص سلطات رئيس الدولة، وجب وجود جسم بديل لنقل السلطات الموجدة داخل الدولة له، فتم نقلها تدريجياً لمجلس الوزراء، وبات هذا المجلس يختص في كافة شؤون الحكم داخل البلاد، ولا تتم الموافقة على أي مسألة من المسائل العامة المتعلقة بالدولة إلا من خلاله وبموافقته وتوقيعه عليها. فبذلك أصبح مبدأ المسؤولية عن السلطة، هو السبب المباشر في فصل وظيفة رئاسة الدولة، عن رئاسة الحكومة كصفة مميزة للنظام السياسي البرلماني، أي وجود سلطتين داخل السلطة التنفيذية، والتي تستهدف جمع السلطة الفعلية في إدارة شؤون الدولة في يد مجلس الوزراء.<sup>23</sup>

### الفقرة الثانية: التعاون المتوازن بين السلطات

<sup>21</sup> زهير مردبك، السلطة التنفيذية في النظامين الرئاسي والبرلماني، رسالة ماجستير، (سوريا: الجامعة السورية، 2009)، 21.  
<sup>22</sup> نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الأردن: دار الثقافة، الطبعة السابعة، 2011)، 378.  
<sup>23</sup> أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني دراسة مقارنة، (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الثانية، 2014)، 18.

يعمل هذا النظام على التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل الدول، ويقصد بهذا التعاون كذلك، عدم جمع السلطات وتركزها في يد سلطة واحدة، ونجد أن أساس هذا التعاون أو الفصل المرن للسلطات، وجد في الفلسفة السياسية التي ظهرت في القرنين السابع عشر والثامن عشر، خاصة في كتاب الإنجليزي جان لوك، التي اعتمدت قواعد كتابه في الدساتير الأوروبية، خاصة تلك القواعد التي تنص على أن لكل سلطة داخل الدولة، عمل مختلف ومستقل عن الأخرى، رغم ذلك لا بد من رجوع هاتين السلطتين لبعضهم البعض.<sup>24</sup>

وتتميز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في النظام البرلماني بالتعاون والرقابة على بعضهم البعض، فيتجلى التعاون بينهم عن طريق اقتراح السلطة التنفيذية لمشروعات القوانين، الخاصة بالدولة، فبإمكانها المشاركة في العملية التشريعية التي تعتبر في بعض الأنظمة السياسية حكرا على السلطة التشريعية فقط، إذ أن 90% من القوانين البرلمانية ذات أصل حكومي،<sup>25</sup> على عكس النظام الرئاسي مثلا الذي يعتبر مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بمثابة اقتراح فقط، والسلطة التشريعية غير ملزمة بالأخذ به.

كل هذه العوامل ساعدت في ظهور مبدأ التعاون المشترك بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولفهم هذا النوع من التعاون سنقسم هذه الفقرة لقسمين، أولا: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، ثانيا: مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

### أولا. مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

<sup>24</sup> علي عبد الحسين علوان حسن، أركان النظام البرلماني في دستور العراق للعام - 2005، (العراق، جامعة القادسية، 2018)، 11.

<sup>25</sup> سعاد شرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، (مصر: جامعة القاهرة، 2007)، 118.

تقوم السلطة التنفيذية بالتدخل في البرلمان في ظل النظام البرلماني، ومن أهم هذه المظاهر، قيام السلطة التنفيذية، بأعمال تكوين البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، وتأتي هذه الدعوة أما بعد حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية المقررة وفق القانون، أو بعد انتهاء المدة المقررة له، والدعوة لعقد دورات البرلمان المحددة وفق الدستور، وكذلك الاستثنائية.<sup>26</sup>

مثل ما نص عليه الدستور المغربي لعام 2011 في المادة (66)، التي جاء فيها " يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية، إما بمرسوم، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو بأغلبية أعضاء مجلس المستشارين، تعقد دورة البرلمان الاستثنائية على أساس جدول أعمال محدد، وعندما تتم المناقشة في القضايا التي يتضمنها جدول الأعمال، تُختم الدورة بمرسوم".<sup>27</sup>

وكذلك الاشتراك مع البرلمان في العملية التشريعية أحيانا مثل التوقيع على القوانين وإصدارها، أو إصدار قوانين مؤقتة بشكل مستقل مثل ما يسمى في فلسطين "قرار بقانون". ويستطيع الوزراء في هذا النظام الجمع بين عضوية المجلس التشريعي، والوزارة، وهو مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات، في النظام البرلماني،<sup>28</sup> ومثل ما نص عليه الدستور الأردني في المادة (94)، تحت ما يسمى القوانين المؤقتة.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 380 - 382.

<sup>27</sup> الدستور المغربي لعام 2011.

[https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco\\_2011?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=ar)

<sup>28</sup> ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، 259.

<sup>29</sup> المادة 94 عندما يكون مجلس النواب منحل يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن 1: يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور التي بينها الكوارث العامة أ. حالة الحرب والطوارئ. . الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن ال تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عادييتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن ال يؤثر ذلك في العقود. والحقوق المكتسبة يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول 2. القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور

[https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan\\_2011.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2011.pdf?lang=ar)

ومن أهم وسائل التدخل من قبل السلطة التنفيذية قدرتها على حل البرلمان قبل انتهاء مدته القانونية المحددة، ويعتبر من أهم وسائل الرقابة التنفيذية، ويقابله في الخطورة، المسؤولية الوزارية والتي تصل لحد سحب الثقة من الحكومة أمام البرلمان، فمثلا نص الدستور اللبناني لعام 2004 في المادة في (55)، التي نصت على: " يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين (65) و(77) من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناءً على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل".<sup>30</sup>

#### ثانيا: مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تستطيع السلطة التشريعية توجيه السؤال لأي وزير داخل الحكومة، ويقصد بهذا السؤال الاستيضاح والاستفسار، عن أي مسألة مبهمة، من صلاحيات مجلس الوزراء، وكذلك الاستجواب، ويوجه لوزير بنفسه أو الوزارة ككل، ويكون المقصد منه الاتهام والمحاسبة، ويؤدي طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل.<sup>31</sup>

ويحق للمجلس التشريعي، إجراء التحقيقات اللازمة، ويكون ذلك عن طريق لجان تعمل داخل المجلس التشريعي مخصصة لذلك، وقد يحصل إجراء التحقيق، لكشف خلل أو ضعف في الأجهزة العامة، واستخدام السلاح الأقوى في وجه السلطة التنفيذية، قيام المسؤولية السياسية على الوزارة، والتي تستوجب

<sup>30</sup> الدستور اللبناني، لعام 2004.

[https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon\\_2004?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004?lang=ar)

<sup>31</sup> نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 383 +384+385.

الاستقالة، إذا قامت على وزير بنفسه، أو على الوزارة ككل، وفي بعض الأنظمة البرلمانية، يتم اختيار رئيس الدولة من قبل المجلس التشريعي.<sup>32</sup>

في ختام الحديث عن النظام البرلماني لا بد من الإشارة إلى أن السلطة القضائية في ظل النظام البرلماني، تتمتع بالسيادة، التي تمنع تدخل السلطات الأخرى في أعمالها، ولا يحكمها سوى القانون، وفي ضوء ذلك نص الدستور التونسي في المادة (102) من دستور عام 2014، على (القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات، والقاضي مستقل ال سلطان عليه في قضائه لغير القانون) والمادة (103) التي نصت على (يشترط في القاضي الكفاءة. ويجب عليه الالتزام بالحياد والنزاهة).

### الفرع الثاني: ملاح النظام السياسي الرئاسي

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية الرائدة في تطبيقه، لتحقيق رغبتها في الاستقلال عن بريطانيا العظمى، وفي ذات الوقت كان المفكرون الأمريكيون يقومون بدراسة الفقه الدستوري للفلاسفة الأوربيين، وتأثروا بما قدموه من أفكار حول مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، ومبدأ حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وقد أعد أول دستور في الولايات المتحدة في عام 1787، وهو أول دستور مكتوب ومازال معمولاً به حتى الآن وأجري عليه 26 تعديل لم تمس بجوهره، كان آخرها الدستور الصادر عام 1975، وقد ساهم هذا الدستور بتحويل أمريكا من دولة ناشئة تابعة للمملكة البريطانية، لدولة عظمى قادرة على قيادة العالم،

<sup>32</sup> ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، 258.

وحققت هذه الدولة الوصول لهدفها دون حدوث أي انقلابات أو ثورات، مما يدل أن نظامها السياسي متواءم مع ظروفها وتطلعات شعبها.<sup>33</sup>

ونتيجة لهذا النجاح الذي حققه النظام الرئاسي تبنته العديد من الدول في القارة الأمريكية، مثل المكسيك والبرازيل، كذلك عرف هذا النظام في العديد من دول القارة الإفريقية مثل ساحل العاج وتشاد والنيجر، وأخذت عن هذا النظام أيضا دول حديثة النشأة في القارة الآسيوية، مثل كوريا الجنوبية، والفلبين.

واعتمد الأمريكيون النظام السياسي الرئاسي، لما يكون لرئيس الدولة من صلاحيات كبيرة فيه، باعتقادهم أن إعطاءه هذه الصلاحيات تقوي بلادهم وتجعلها في مقدمة دول العالم، وهذا الأمر انعكس حتى على تسمية النظام، فاستخدام كلمة رئاسي مأخوذة من المكانة الخاصة التي يتمتع بها رئيس الدولة، من تركيز السلطة التنفيذية بيده باعتباره رئيسها، ولقد عبر الكاتب الأمريكي (كلينتون روستير) عن ذلك بقوله:<sup>34</sup>

(إن واضعي الدستور الاتحادي المركزي قد اتخذوا خطوة جريئة عندما مزجوا هبة الملك، مع سلطة رئيس الوزراء في وظيفة انتخابية واحدة، هي وظيفة رئيس الدولة)

وكان قصد واضعي الدستور الأمريكي اعتماد مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وتحقيق المساواة بينها، غير أن النصوص الدستورية والواقع العملي عند التطبيق، أسفر عن فصل نسبي سمح ببعض التداخل في الاختصاصات بين سلطات الدولة،<sup>35</sup> كما أدى إلى رجحان كفه السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة، على السلطة التشريعية المتمثلة بالشعب.

<sup>33</sup> عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، (عمان: دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2014)، 237.

<sup>34</sup> أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع النساتير المعاصرة، (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2015)، 78 - 79.

<sup>35</sup> سعاد شرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، 113.

ويعرف النظام الرئاسي بأنه نظام يقوم على الفصل الصارم بين السلطات داخل الدولة: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، ويمنح صلاحيات واسعة للرئيس، وتتمركز السلطة التنفيذية في يد الرئيس الذي ينتخب عادة عن طريق الاقتراع العام المباشر،<sup>36</sup> ويشكل حكومة لتنفيذ برنامجه السياسي تكون مسؤولة أمامه.

وفي هذا النظام رئيس الدولة هو المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية، كذلك يتدخل في المجال التشريعي في الدولة، بشكل لا يؤثر على فصل السلطات وذلك من خلال، الخطابات التي يوجهها للبرلمان، أو تقديم مشاريع قوانين بواسطة أعضاء حزبه، ويمكن تعريف هذا النظام وفق ما تبناه المؤسسون الأمريكيون له، بأنه: تطور لنظام الملكي الذي ساد القارة الأوروبية، مع فارق استبدال رئيس منتخب بالملك،<sup>37</sup> مع وجود فصل تام بين سلطات الدولة.

بناء على ذلك يتضح أن هذا النظام قائم على مبدأين أساسيين هما: مبدأ الاستقلال العضوي لكل سلطة: أي أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، مستقلة عن السلطتين الأخريين، بالتحديد في مجال التكوين والحل، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية، ينتخب الرئيس من الشعب مباشرة، ولا يمكن للسلطة التشريعية ( الكونغرس ) مساءلته، كذلك السلطة التشريعية، ينتخب أعضائها من قبل الشعب ولا يحق للسلطة التنفيذية حل أعضائها.<sup>38</sup>

ومبدأ التخصيص الوظيفي: الذي يتمثل في أن كل سلطة من السلطات الثلاث تختص بوظيفة معينة بذاتها، ولا يحق لأي سلطة أن تتجاوز حدود وظيفتها بشكل يدخلها في اختصاص الأخرى، وتطبيق هذا

<sup>36</sup> محمد حسن جماع تمساح، دراسة تطبيقية على دساتير السودان، اطروحة دكتوراه، (السودان: جامعة أم درمان الاسلامية، 2014)، 14.

<sup>37</sup> جميلة الشرجي، "النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية كنموذج للنظام الرئاسي"، الموسوعة القانونية المتخصصة، (أب/2020)، <http://arab-ency.com.sy/law/detail/164882>

<sup>38</sup> سعاد الشراوي، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، مرجع سابق، 116.

المبدأ لا يلغي وجود تعاون مشترك بين السلطات داخل الدولة، فكل سلطة تتعاون مع الأخرى في الوظيفة المعهودة لها، لا تمام المهام داخل الدولة بشكل متكامل.<sup>39</sup>

وعليه سنوضح ملامح هذا النظام من خلال التطرق لأحادية السلطة التنفيذية (الفقرة الأولى)، والفصل الجامد بين السلطات (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: أحادية السلطة التنفيذية:

يقوم هذا المبدأ على أساس وجود رئيس منتخب من قبل الشعب، يمارس السلطة التنفيذية قانونياً وواقعياً، فيجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وذاته من يسود ويحكم في الدولة، وهو صاحب الحق في تمثيل الدولة خارجياً من خلال المؤتمرات الدولية وغيرها من توقيع اتفاقيات وحضور مؤتمرات دولية، وداخلية عبر وضع السياسات العامة للدولة وغيرها من المهام التي خصصها الدستور للسلطة التنفيذية.<sup>40</sup>

كذلك هو من يعين كبار الموظفين، والوزراء داخل الدولة، وكلاً منهم يعمل منفرداً تحت إشرافه المباشر، وهو صاحب الاختصاص العام في مجال تنفيذ القوانين وإدارة شؤون الحكم في الدولة،<sup>41</sup> وتنفيذ قراراته مباشرة دون الحاجة لتوقيع وزير أو رئيس وزراء عليها لتنفذ.

أما الوزراء فهم مجرد مساعدين لرئيس الدولة، يقتصر عملهم على تنفيذ سياسات الرئيس، ويستطيع عزلهم في أي وقت، واختيار غيرهم دون قيود أو التزام، ولرئيس أن يستمع للآراء الوزراء ويستأنس بها،

<sup>39</sup> المرجع سابق.

<sup>40</sup> سلوى عبد الله النيل حسين، مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على النظامين البرلماني والرئاسي راسة مقارنة، مرجع سابق، 65.

<sup>41</sup> سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، 118.

وبعدها يتخذ القرار المناسب بنفسه، حتى لو تعارض مع أغلبية آراء الوزراء، على اعتبار أن القرار الصادر في النهاية يصدر باسم رئيس الدولة وليس مجلس الوزراء، ونتيجة لهذا التركيز في السلطة، فلا نجد في هذا النظام ما يسمى بوظيفة رئيس الوزراء، فرئيس الدولة هو من يجمع في يده مقاليد السلطة التنفيذية.<sup>42</sup>

ويستنتج من مبدأ أحادية السلطة التنفيذية في الواقع العملي العديد من المسائل،<sup>43</sup> أبرزها ما يلي:

- 1- الرئيس المنتخب من قبل الشعب، هو رئيس الحكومة والدولة معاً، وهو ند للسلطة التشريعية.
- 2- بالمعنى القانوني، لا يوجد ما يسمى بوظيفة وزير أو رئيس الوزراء، وجميع الأشخاص الذين يديرون القطاعات المختلفة في الدولة، ما هم إلا مساعدين للرئيس، ويطلق عليهم مسمى سكرتير الرئيس في القطاع الذي يتم اختيارهم لا شغاله، وينفرد الرئيس بتعيينه وعزله دون عرض الأمر على السلطة التشريعية، أو انتظار موافقته.
3. خضوع السكرتير بشكل كامل للسياسة العامة التي يرسمها الرئيس، ولا يحق لأي سكرتير أن يستقل بسياسة مغايرة لسياسة الرئيس.

ومما يؤكد هذا المبدأ في الواقع العملي، ما تم روايته في عهد الرئيس الأمريكي (لنكولن)، عندما أجمع السكرتارية السبع المتواجدين في مكتبه، على رأي مخالف لرأيه، عند استشارتهم لأحد المسائل، ولم يعتد برأيهم وقال بابتسامه ساخرة "سبعة قالوا لا، وواحد قال نعم، إذن هي نعم صاحبة الأغلبية" واتخذ قراراً مخالفاً لهم.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (المغرب، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، 1987)، 82.

<sup>43</sup> مجيدي فتحي، مقياس الأنظمة النيابية الديمقراطية، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، 2014)، 14.

<sup>44</sup> عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، (عمان: دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2014)، 239.

بناء على ذلك فإن رئيس الدولة في النظام الرئاسي لا يسأل سياسيا أمام المجلس التشريعي، بل أمام الشعب الذي منحه الثقة فقط، ويسأل جنائيا عند ارتكابه جرائم مجرمة في الدولة مثل جريمة الخيانة العظمى للدولة، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية، يتم سؤال الرئيس جنائيا أمام مجلس الشيوخ، وهذا ما حدث فعلا في عهد الرئيس الأمريكي (اندرو جونسون) إذ وجه له اتهام جنائي عام 1868، وكانت حصيلة التصويت (35 صوتا ضد 19) بناء على ذلك رفض مجلس الشيوخ إدانته بسبب صوت واحد فقط<sup>45</sup>.

وفي عام 2022، سعى مجلس النواب الامريكي لتوجيه تهمة جنائية للرئيس السابق دونالد ترامب، أبرزها اتهامه بالتحريض على العصيان، ففي عام 2021، قام أنصار الرئيس الأمريكي دونالد ترامب، باقتحام الكونغرس الأمريكي، في محاولة لوقف اعتماد جو بايدن كرئيس للبلاد.<sup>46</sup>

إلا أن الدستور الإيراني المتبع للنظام الرئاسي لعام 1979 نص في المادة (88)، على أن: " في حال وجه ربع عدد نواب مجلس الشورى الإسلامي، السؤال لرئيس الجمهورية، أو وجه أي نائب سؤال إلى الوزير المسؤول بخصوص مسائل تدخل ضمن مسؤوليتهم، على رئيس الجمهورية أو الوزير المسؤول الحضور في المجلس للإجابة عن السؤال الموجه إليه".<sup>47</sup>

## الفقرة الثانية: الفصل الجامد بين السلطات

<sup>45</sup> المرجع سابق، 242.

<sup>46</sup> BBC NEWS، <https://www.bbc.com/arabic/world-64013898>، 26 فبراير/2023.

<sup>47</sup> الدستور الإيراني، لعام 1979.

[https://www.constituteproject.org/constitution/Iran\\_1989?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989?lang=ar)

يطلق الفقه على الفصل بين السلطات في النظام السياسي الرئاسي، الفصل شبه المطلق، أو الفصل الجامد، وعند الرجوع للدستور الأمريكي الذي يعتبر الأساس في وضع هذا المبدأ، نجد أن السبب الرئيسي لاختيارهم له، هو حماية حقوق وحريات الأفراد في المجتمع، وذلك عن طريق تفويت السلطة وعدم تركها في يد جهة محددة، كما كان سائدا في أوروبا، من تحكم الملوك في جميع السلطات الموجودة في الدولة؛ فالملك كان هو من يسن التشريعات وينفذها ويحكم بها، وتطبيقا لفكرة المؤسسين للدستور الأمريكي، فقد رأوا ضرورة أن توزع السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في هيئات مستقلة عن بعض.<sup>48</sup>

في هذا النظام لا يشترك أعضاء أي هيئة مع الهيئة الأخرى، إذ يحقق هذا الفصل من وجهة نظرهم الحرية والعدالة في المجتمع، وتسود بذلك الديمقراطية في البلاد، ففي هذا النظام تستقل السلطة التشريعية بممارسة مهامها الدستورية، دون أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية<sup>49</sup>، لكن يوجد في هذا النظام ما يسمى بنائب الرئيس الذي يحل مكان الرئيس في حال شغوره، وفي النظام الرئاسي الأمريكي يتولى نائب الرئيس منصب (رئيس مجلس الشيوخ)، وهو منصب شكلي لحد كبير إذ تتمحور مسؤوليته في ترجيح إحدى كفتي الأصوات حين التعادل في المجلس الذي يضم مئة عضو.<sup>50</sup>

أما بالنسبة للوزراء أو ما يسمى بالمعاونين أو السكرتارية وفق هذا النظام، فلا يتم استدعائهم من قبل البرلمان للمساءلة، ولا يشكلون هيئة متضامنة أمامه<sup>51</sup>، ولا يستطيع البرلمان، سحب ثقة الحكومة ومعاونيها، وفي المقابل لا يستطيع الرئيس دعوة المجلس التشريعي للانعقاد وفضه وتأجيله، كذلك لا يستطيع حل المجلس التشريعي، كما لا يحق للسلطة التنفيذية التدخل في وضع القوانين، فهي مهمة

<sup>48</sup> حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، 128.

<sup>49</sup> أحمد حشيشة، دراسة مقارنة بين النظامين البرلماني والرئاسي، (تونس: صفاقس، 2011) 61.

<sup>50</sup> ShareAmerica، <https://share.america.gov/ar/ma-هي-مسؤوليات-نائب-الرئيس-الأميركي؟>، 26 فبراير/2023.

<sup>51</sup> عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، 239.

حصريا للسلطة التشريعية في هذا النظام، بالإضافة للمرونة الحزبية، بمعنى أن يكون رئيس الدولة من حزب والبرلمان من حزب آخر، فإذا حصل تصويت لمسألة ما فإن النائب لا يلزم بالتصويت مع اتجاه حزبه بشكل قاطع.<sup>52</sup>

كذلك لا يحق للسلطة التنفيذية التدخل في وضع الميزانية العامة للدولة، فهي من مهام السلطة التشريعية عن طريق لجانها الفنية، وما تستطيع فعله السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالأمور المالية هو إعداد تقارير خاصة بالحالة المالية للدولة للسنة الجديدة والماضية فقط.<sup>53</sup>

أما فيما يتعلق بالسلطة القضائية داخل الدولة، فيتمتع القضاة باستقلالية عالية، إذ أنهم وفق هذا النظام يتم انتخاب أغلبهم من قبل الشعب، ويتم تعيينهم مدى الحياة، وهذا ما يجعلهم يتمتعون باستقلال تام في قراراتهم، بالإضافة لوجود قانون مستقل خاص بالمحاكم<sup>54</sup>، في الدول التي تتبع النظام الرئاسي.

وعلى الرغم من الاتجاه نحو الفصل الوظيفي بين السلطات الدولة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، إلا أنهم في ذات الوقت تركوا مساحة من المرونة في التطبيق العملي؛ بمعنى أن يكون هناك رقابة لكل سلطة على الأخرى في نطاق اختصاص كل سلطة، بالشكل الذي يكون نظام الحكم قائم على أساس مصطلح (السلطة تحد السلطة).

يتضح من هذه الخاصية أن مظاهر الفصل التام بين السلطات في النظام الرئاسي تنقسم لما يلي:

### 1. مظاهر استقلال السلطة التشريعية: من خلال حرية اختيار أعضاء المجلس التشريعي، ويتم

اختيارهم وفق نظام الانتخاب الحر والمباشر، وعدم تدخل السلطة التنفيذية سواء من خلال رئيس

<sup>52</sup> سعاد الشراوي، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، مرجع سابق، 118.

<sup>53</sup> النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، (العراق: جامعة الموصل، محاضرة لمادة النظم السياسية للمرحلة الثانية في كلية

الحقوق، تموز/2022) <https://www.researchgate.net/publication/340115595>

<sup>54</sup> المرجع سابق.

الدولة أو أحد مساعديه، في أعمال السلطة التشريعية، كذلك الوظيفة التشريعية هي من صلاحيات السلطة التشريعية فقط ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية في هذه العملية، ويشترط هذا النظام عدم الجمع بين وظيفة عضو المجلس التشريعي مع وظيفة معاون الرئيس.<sup>55</sup>

2. **مظاهر استقلال السلطة التنفيذية:** استقلال الرئيس بمباشرة أعمال السلطة التنفيذية، ولا يجوز للمجلس التشريعي مشاركته في هذه السلطات، أو التدخل في صلاحياته بأي شكل، وتتسع هذه السلطات وفق هذا النظام السياسي في حالات الطوارئ.<sup>56</sup>

3. **مظاهر استقلال السلطة القضائية:** تعتبر السلطة القضائية وفقا للنظام الرئاسي حكرا على السلطة القضائية دون غيرها، ودون أي تدخل من السلطة التشريعية والتنفيذية، ودليل على ذلك ما نص عليه الدستور الأمريكي، في المادة الأولى قسم تسعة الفقرة الثالثة، على أنه "لا يجوز إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام، أو التجريد من كافة الحقوق دون محاكمة، كما لا يجوز إصدار قانون جزائي ذي مفعول رجعي".<sup>57</sup>

وعادة يتم تقديم ضمانات استقلال القضاء عن طريق النص عليها وفق الدستور والقوانين النافذة، ومن أهم هذه الضمانات اختيار القضاة وفق أسس مهنية، ومنحهم حصانة من العزل، وترتيب وضعهم الإداري والمالي، ولعل أهم ضمان لاستقلال القضاة، وجود محكمة عليا تراقب عملهم، وتعمل على حراسة الدستور من أي تفسير مخالف، بالإضافة لعملها كمراقب لعمل المحاكم.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في حقوق الانسان، اطروحة دكتوراه، (ماليزيا: الجامعة الاسلامية العالمية، 2011) 37.

<sup>56</sup> المرجع سابق، 39.

<sup>57</sup> المرجع سابق، 40.

<sup>58</sup> المرجع سابق، 41.

وقام المشرع الأمريكي بتضمين الدستور، استثناءات على هذا الفصل التام لتخفف من حدته، فنص على<sup>59</sup>:

أ- للرئيس الأمريكي حق الاعتراض لإيقاف القوانين التي يصدرها الكونغرس (الفيديو)، ويعاد إليه ولا يسري مفعوله إلا إذا وافق عليه الكونغرس بأغلبية الثلثين وإلا ألغى القانون.

ب- لمجلس الشيوخ الحق في المصادقة على المعاهدات التي يبرمها الرئيس وكذلك الرقابة على تعيين كبار الموظفين (القضاة، المبعوثين الدبلوماسيين، معاونو الرئيس).

هذه المادة الدستورية، غيرت مفهوم الفصل التام، للتقاسم في ممارسة السلطات، وتم تبني هذا المبدأ في أواخر الثمانينيات، لاعتقادهم أن الفصل الجامد يؤثر على الحريات العامة، وسينتهي بهم المطاف لحدوث ثورات وانقلابات.<sup>60</sup>

كذلك هناك استثناء، فيما يخص اقتراح القوانين، في النظام الرئاسي هو حق أصيل للسلطة التشريعية لكن بإمكان الرئيس أن يقترح قوانين عن طريق التمني؛ في رسالته السنوية التي يلقاها أمام الكونغرس التي تعتبر بمثابة خطة تشريعية للسنة التالية، وللكونغرس حق رفض أو قبول هذه الرسالة دون ضغط أو إجبار.<sup>61</sup>

### المطلب الثاني: ملامح النظام شبه الرئاسي ونظام حكومة الجمعية (المجلسي)

<sup>59</sup> المادة 2/2، من الدستور الأمريكي

[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf?lang=ar)

<sup>60</sup> ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، (الجزائر: باتنة، جامعة العقيد الحاج لخضر، 2006)، 23.

<sup>61</sup> سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، 117.

في القرن العشرين، ظهر نوع مختلف من الأنظمة السياسية، أطلق عليه اسم النظام شبه الرئاسي، وهو نظام فرنسي النشأة، ففي عام 1848 أقر الدستور الفرنسي النظام الرئاسي، بعد النجاح الذي حققه في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام داخل الدولة الفرنسية أنشأ خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كانت نهاية هذا الصراع حدوث انقلاب عسكري، وفي عام 1958، قام الرئيس الفرنسي شارل ديغول، بإصدار دستور جديد عرض على الاستفتاء الشعبي وحاز الموافقة، واعتمد الدستور الفرنسي على اعتماد النظام شبه الرئاسي، كنظام سياسي للبلاد.<sup>62</sup>

وهناك نوع آخر من الأنظمة السياسية، يطلق عليه اسم نظام حكومة الجمعية، أو النظام المجلسي، وهو نظام قائم على أساس الجمع بين السلطات، التشريع، والتنفيذ، والقضاء في يد هيئة واحدة منتخبة من قبل الشعب يطلق عليها اسم الجمعية النيابية، وتقوم هذه الجمعية بتعيين القضاة، والوزراء، ويكونوا تابعين لها بشكل كامل، أي أنهم مجرد موظفين لهذه الجمعية، وهي صاحبة الكلمة العليا في الدولة.<sup>63</sup> هذان النظامان هما محور دراستنا في هذا المطلب، فسنعالج ملامح النظام السياسي شبه الرئاسي (الفرع الأول)، وملامح نظام حكومة الجمعية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: ملامح النظام السياسي شبه الرئاسي

تعتبر فرنسا هي الدولة المنشئة لنظام شبه الرئاسي، وقد ظهر هذا النوع من النظام بسبب عدة أزمات مرت بها فرنسا، كان أهمها أزمة ناتجة عن عجز المؤسسات الدستورية الفرنسية عن مواكبة حركة

<sup>62</sup> رانيا زادة، النظام المختلط شبه الرئاسي المفهوم والحالة المصرية، (القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات، روافد للنشر والتوزيع، 2011)، 3.

<sup>63</sup> ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في إستراتيجية ادارة السلطة، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004)، 262.

التطور التقني، وأزمة سياسية مرتبطة بالقضية الجزائرية الناتجة عن عدم قدرة الحكومات المتعاقبة منذ 1954 على إيجاد حل لمشكلة الاستعمار الفرنسي في الجزائر، وخاصة انقلاب وتمرد جنرالات الجيش الفرنسي في الجزائر، أدت إلى سقوط الجمهورية الرابعة<sup>64</sup>.

ساهم ذلك في تعقيد الأمور ونشوب أزمة سياسية وزارية حادة تخللها محاولة انقلاب عسكري في سلطات الحكومة، مما دفع رئيس الحكومة الجنرال ديغول تأليف حكومة جديدة نالت الثقة بأكثرية وأصدر البرلمان قانوناً دستورياً يحدد الأسس والمبادئ التي تتعهد الحكومة باحترامها في الدستور الجديد: الانتخاب، والفصل بين السلطات، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان.<sup>65</sup>

قام فقهاء القانون الدستوري بالبحث عن نظام، يجمع بين مزايا النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، فتم أخذ ميزة انتخاب الرئيس بشكل مباشر من قبل الشعب من "النظام الرئاسي"، وأن تكون الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي المنتخب من "النظام البرلماني"، إذ يجمع النظام شبه الرئاسي، بين إيجابيات النظام البرلماني والنظام الرئاسي، بمعنى أنه نوع من شاكلة النظام البرلماني المحدث، وهذه التحديثات كانت من جهة السلطة التنفيذية، المتمثلة بصلاحيات الرئيس، فأصبحت أوسع مقارنة بما يتمتع به رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، أي أن المهيمن على السلطة التنفيذية هو الرئيس، ويشاركة في ذلك الوزراء.<sup>66</sup>

وأن يكون رئيس الدولة ورئيس الوزراء شركاء في رسم سياسات الدولة، وتختلف صلاحياتهم حسب اختلاف دستور الدولة المطبقة للنظام شبه الرئاسي، إذ قام الفقيه، "موغيس دوفيغ" بتقديم مفهوم النظام

<sup>64</sup> محمد عبد الجابر يوسف عودة، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي دراسة تحليلية، رسالة ماجستير (فلسطين: جامعة القدس، 2017)، 46.

<sup>65</sup> محمد عبد الجابر يوسف عودة، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، مرجع سابق، 54.

<sup>66</sup> سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني النظم السياسية طرق ممارسة السلطة والانظمة السياسية وتطبيقاتها، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة)، 195.

شبه الرئاسي، في النظرية السياسية المقارنة وذلك بعد قيام الجمهورية الفرنسية الخامسة، ووضع له ثلاث عوامل حتى نعتبر النظام السياسي شبه رئاسي وهي<sup>67</sup>:

1. انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر.

2. يملك الرئيس صلاحيات مهمة.

3. تتشكل الحكومة من رئيس الوزراء، ووزراء ويخضعون لثقة البرلمان.

أوجدت هذه العوامل نوع من الغموض، بالتحديد عامل قوة رئيس الدولة، ولذلك جاء الفقيه "روبرت إيليجيه"، ليحصر التعريف الخاص بهذا النظام ويحدد عاملين فقط حتى يعتبر النظام شبه رئاسي، وهي كالاتي<sup>68</sup>:

1. أن يتم انتخاب الرئيس بشكل مباشر عن طريق تصويت الشعب لمدة محددة.

2. أن تكون الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي.

وما قام به الفقيه روبرت، سهل تصنيف الأنظمة السياسية بغض النظر عن قوة صلاحيات رئيس الدولة أو ضعفه، لأن الاعتماد على هذا المعيار يؤثر على مبدأ الثنائية التنفيذية الذي يعتبر أحد أهم خصائص النظام شبه الرئاسي، فمثلا نص الدستور الجزائري لعام 2020 المتبني للنظام شبه الرئاسي، في المادة 85 التي نصت على " ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها"<sup>69</sup>، ومن الأمثلة

<sup>67</sup>الوفاي السعيد، رئيس الجمهورية في الأنظمة شبه الرئاسية، إطروحة دكتوراه، (الجزائر: جامعة الجزائر، 2018)، 1.

<sup>68</sup> المرجع سابق.

<sup>69</sup> الدستور الجزائري لعام 2020.

على الدول التي تتبع النظام المختلطة، روسيا في دستور عام 2008، والدستور السوري لعام 2012، والدستور الأوكراني لعام 2014، والدستور المصري لعام 2008.

وسنعالج في هذا الفرع ثنائية السلطة التنفيذية (الفقرة الأولى)، وتبادلية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: ثنائية السلطة التنفيذية

يقوم النظام شبه الرئاسي على الفصل بين وظيفة رئيس الدول ورئيس الوزراء، وعدم الجمع بينهما في ذات الوقت، مطبقاً بذلك أهم خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، على عكس النظام الرئاسي الذي يعتمد مبدأ أحادية السلطة التنفيذية.

ويمارس رئيس الدولة في هذا النظام صلاحيات واسعة، مقسمة على النحو التالي<sup>70</sup>:

1. الصلاحيات ذات الصبغة الرئاسية: وهذه الاختصاصات هي التي تبرز دور رئيس الدولة بالنسبة لدور رئيس الوزراء، مثل تعيين رئيس الوزراء وتعيين الوزراء، واستفتاء الشعب في الأمور المهمة، ورعاية الحدود بين سلطات الدولة.

2. اختصاصات إدارية: ويشركه في أدائها مجلس الوزراء، مثل رسم السياسات العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفق الدستور، بصفتها القائمان على تمثيل السلطة التنفيذية، وإصدار اللوائح التنفيذية، وتعيين كبار الموظفين والوزراء، وضباط الجيش، وغيرها من الوظائف ذات الصبغة الإدارية.

<sup>70</sup> ثاير هوبي خليل، التوازن بين المؤسسات الدستورية في النظم الرئاسي وشبه الرئاسية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة، ( لبنان: الجامعة الاسلامية في لبنان، 2020)، 39 - 41.

3. اختصاصات ذات صبغة تشريعية: تتمثل في اقتراح رئيس الدولة مشروعات القوانين، والاعتراض عليها، وإصدارها، وإصدار اللوائح التفويضية، التي تحمل قوة القانون وتختلف عن القوانين العادية أنها صادرة من قبل السلطة التنفيذية، وغيرها من الوظائف ذات الطابع التشريعي.
4. اختصاصات ذات صبغة سياسية: تتمثل في تعيين الممثلين الدبلوماسيين، والسفراء وإبرام المعاهدات، والتحالفات، والتجارة والملاحة، وغيرها من الاختصاصات ذات الطابع السياسي.
5. اختصاصات ذات طابع حربي: تتمثل بقيادة القوات المسلحة، وإعلان الحرب بعد موافقة المجلس التشريعي، وإعلان حالة الطوارئ، وغيرها من الاختصاصات ذات الطابع الحربي.

وهذا ما أكد عليه الدستور الفرنسي، إذ نص على أنه يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان، أن يقرر حل الجمعية الوطنية، كذلك يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الوزراء. وينهي الرئيس تعيينه لرئيس الوزراء عندما يقوم الأخير بتقديم استقالة الحكومة، يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء، يتزأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء.<sup>71</sup>

وأكد الدستور الجزائري في على الصلاحيات الواسعة المعطاة لرئيس الدولة، إذ لم تكن له صلاحيات فخرية فقط، بل له أدوار مهمة ومؤثرة داخل الدولة<sup>72</sup>، أما فيما يتعلق برئيس الوزراء أو الرئيس الأول حسب تسمية الدستور، فيتولى مهمة رسم سياسة الحكومة، وقيادة العمل التنفيذي، وله حق الإحالة

<sup>71</sup> المادة 8 / 12/9، من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل عام 2008

[https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=ar)

<sup>72</sup> المادة 91 من الدستور الجزائري لعام 2020 ( يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور: هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، يقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه، يوقع المراسيم الرئاسية، له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية).

<https://www.joradp.dz/TRV/AConsti.pdf> تاريخ الزيارة 2023/1/30

للمجلس الدستوري، وغيرها من الصلاحيات التي يحددها الدستور، ورئيس الوزراء مع وزرائه يشكلون الحكومة، وتصدر قراراتهم وفقاً لدستور كل دولة، ويتم تعيينهم من خلال رئيس الدولة، وهو من يوقع

على قرارات مجلس الوزراء ويترأسها وله أن يفوض رئيس الوزراء بالعديد من المهام.<sup>73</sup>

وبما أن رئيس الدولة في هذا النظام منتخب من قبل الشعب، بالمقابل فهو مسؤول أمام الشعب، فهو يسود ويحكم ويمثل إرادة الشعب، ويتمتع بصلاحيات حقيقية وليست شرفية، أما الشق الآخر من السلطة التنفيذية، المتمثل بمجلس الوزراء فهو مسؤول أمام المجلس التشريعي، مسؤولية فردية أو تضامنية، كذلك مسؤول أمام رئيس الدولة<sup>74</sup>. وفي المقابل للسلطة التنفيذية حق حل المجلس التشريعي حين تقتضي الحاجة لذلك، أما فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، في النظام شبه الرئاسي، فلها مراقبة نشاط الحكومة، من خلال الاستجواب، والمساءلة، وإجراء التحقيق.<sup>75</sup>

#### الفقرة الثانية: تبادلية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

يتميز النظام شبه الرئاسي، بوجود مجلس تشريعي منتخب من قبل الشعب، وهذه الخاصية موجودة في النظام الرئاسي والبرلماني، وهذا المجلس يقوم بممارسة صلاحيات حقيقية وليست استشارية فقط، مثل اشتراكه الفعلي في إقرار السياسة العامة للدولة، وسلطة التشريع وسن القوانين، ووضع الموازنة العامة للدولة، والمراقبة على أعمال الحكومة.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> ثاير هوبي خليل، التوازن بين المؤسسات الدستورية في النظم الرئاسي وشبه الرئاسية دراسة مقارنة، مرجع سابق، 41.

<sup>74</sup> موريس دوفرجيه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى، (بيروت: الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر، 1992) 138 - 139.

<sup>75</sup> أنظمة الحكم النظام شبه الرئاسي نموذجاً، مركز "democracy" reporting international، (مصر: 2012) 2.

<sup>76</sup> بدر محمد عادل محمد، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني دراسة مقارنة، (البحرين: معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، 2018)، 49.

ويتحقق التوازن والتعاون بين سلطات الدولة من خلال منع كل سلطة من التفرد بسلطاتها بشكل يخلق نوع من الاستبداد في ممارسة الصلاحيات، بمعنى أنه لكل حق يعطى للسلطة التنفيذية، إلا وللسلطة التشريعية حق يقابله والعكس صحيح.<sup>77</sup>

وهذه التبادلية تتمثل في مهام كل جهة اتجاه الأخرى، فمثلا تأتي صلاحية البرلمان في منح الثقة للحكومة عند تشكيلها، كذلك إمكانية سحب الثقة منها، وتقابل هذه الصلاحية في الاتجاه المقابل إمكانية الحكومة حل البرلمان والدعوة لانتخابات برلمانية مبكرة.<sup>78</sup>

### الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي لحكومة الجمعية (المجلسي)

تتلخص فكرة نظام حكومة الجمعية، أو ما يسمى بالنظام المجلسي، في تجميع السلطة في يد جهة واحدة، أي بمعنى دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد سلطة واحدة، وترجيح كفة السلطة التشريعية، وتباشر هذه السلطة مسؤولية التشريع والتنفيذ معا، وتكون منتخبة من قبل الشعب.<sup>79</sup>

وتعتبر فرنسا هي الدولة المنشأ لنظام الجمعية، فقد تم تطبيقه أول مرة عام 1792، كنظام انتقالي مؤقت أثار الثورات العديدة التي مرت بها، والتي أدت إلى إلغاء الملكية، ودعوة الجمعية النيابية الفرنسية لوضع دستور جديد للدولة، ولم يتم تطبيقه لفترة طويلة؛ فتوقفت عن العمل به بعد ثلاث سنوات من تأسيسه

<sup>77</sup> سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، 123 - 124.

<sup>78</sup> رشاد توام وعاصم خليل، مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربي عليه، مرجع سابق، ص 13.

<sup>79</sup> هشام جليل الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة النهريين، 2012)، 37.

فقط، ثم عادت فرنسا وطبقته بعد الثورة الفرنسية عام 1848، ثم توقفت عن تطبيقه بعد الثورة، وعادت وطبقته عام 1871، وذلك بعد سقوط نابليون الثالث.<sup>80</sup>

يستنتج من السابق أن نظام الجمعية، يظهر عادة بعد الثورات والانقلابات وفي فترات عدم الاستقرار السياسي ثم ينتهي سريعاً بعد انتهاء الأزمة، وفي هذه الحالة يعتبر مؤقتاً، وتم الأخذ به من قبل العديد من الدول في القارة الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى، مثل دستور النمسا 1920 ودستور بروسيا، ودستور بافاريا الألمانيتين، وهناك صورة دائماً لهذا النظام، وهو النظام السويسري، الذي طبق منذ عام 1848، وما يزال قائماً حتى وقتنا الحالي، وذلك لما تتمتع به هذه الدولة من ديمقراطية، وعدالة، وحرية لأفرادها، واهتمام كبير بحقوقهم، هذا الاهتمام بالشعب نتج عنه تمتع المجلس التنفيذي الاتحادي السويسري، بنوع كبير من الاستقرار، وجعله يمارس اختصاصاته بنوع كبير من الحرية والاستقلال.<sup>81</sup>

لمعالجة هذا النظام سنقوم بتقسيمه لفترتين، فكرة النظام المجلسي (فقرة أولى)، مرتكزات النظام المجلسي (فقرة ثانية).

### الفقرة الأولى: فكرة النظام المجلسي (حكومة الجمعية)

إن مفهوم دمج السلطات كان سائداً في العصور الدكتاتورية، التي كانت تقوم على جمع جميع السلطات في يد هيئة أو شخص واحد، الذي يقوم بنفسه بمهام التشريع، والتنفيذ، والقضاء، مما يلغي دور العدالة وسيادة القانون في الدولة، أما مفهوم دمج السلطات الذي يتميز به نظام الجمعية، فهو مختلف تماماً عما كان سائداً في الماضي، إذا أنه يقوم على دمج السلطتين التنفيذية والتشريعية في سلطة واحدة، تقوم

<sup>80</sup> زياد سمير الدباغ، "دراسة في النظام السياسي السويسري"، مجلة أبحاث كلية التربية الإسلامية، المجلد 11، العدد 1، (2011):

570.

<sup>81</sup> المرجع سابق، صفحة 571.

هذه السلطة بالتنفيذ والتشريع وتكون منتخبة من قبل الشعب، وعادة ما تسمى هذه الجهة بالهيئة النيابية المنتخبة.<sup>82</sup>

وتعود أصول هذه الفكرة لمبادئ الفيلسوف جان جاك روسو، الذي يعتبر أن السلطتين التنفيذية والتشريعية، ليست بنفس المستوى إنما السلطة التشريعية هي العليا في الدولة، والمهيمنة في أمور البلاد، وذلك كونها جهة منتخبة من قبل الشعب وتمثل إرادته، وهي من تصيغ القوانين عن طريق لجائها المختلفة، بالإضافة لكون السلطة التشريعية لا تستطيع وحدها أن تمارس كافة السلطات داخل الدولة، لذلك تعهد لهيئة تابعة لها بالقيام بمهام وصلاحيات السلطة التنفيذية التي تحددها لها السلطة التشريعية، وتكون خاضعة وتابعة لها، وهذا ما طالب به جان جاك روسو، إذ أنه اعتبر، أن أجهزة الدولة وحدة واحدة لا تقبل التجزئة.<sup>83</sup>

يختلف نظام الجمعية عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، خاصة في مسألة المسؤولية السياسية، فالسلطة التشريعية هي المهيمنة داخل الدولة، وهي من تختار السلطة التنفيذية، وليس الشعب، فالشعب ينتخب السلطة التشريعية، وهي من يختار السلطة التنفيذية، أما فيما يخص رئيس الدولة، فهو مسؤول مسؤولية مباشرة عن أعماله، وليس له أو لأعضاء السلطة التنفيذية، أي صلاحيات أو سلطات يمارسونها بحق المجلس التشريعي، فلا يحق لهم حل البرلمان، أو دعوته للانعقاد، أو حتى التهديد بانتخابات جديدة.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الوزارة الأولى، (تونس: 2007)، 45.

<sup>83</sup> حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، 1986)، 34.

<sup>84</sup> حمادة عليان الشديفات، الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية، والتنفيذية، رسالة ماجستير، (الأردن: جامعة ال البيت)، 21.

ولكن تستطيع السلطة التشريعية، أن تلغي وتعطل القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، دون أن يؤثر ذلك على مكانتها داخل الدولة، فهذا النظام لا يوجد فيه توازن بين السلطات داخله، كونه يقوم على ترجيح السلطة التشريعية داخله، وهي التي تقوم بمهمة التنفيذ والتشريع داخل الدولة.<sup>85</sup>

وينتج عن هذه الأفكار مبدئين قائمين في نظام الجمعية،<sup>86</sup> وهما:

1. السلطة التنفيذية مسؤولة مسؤولية كاملة أمام الجمعية النيابية، ورئيس السلطة التنفيذية، هو من يجب عليه تطبيق قرارات السلطة التشريعية، ولها الحق في سحب ثقتها من رئيس السلطة التنفيذية عند الضرورة.

2. أن السلطة التنفيذية تكون جماعية وليست فردية، وذلك خشية تفرد شخص بالسلطة، وحصوله على نفوذ على حساب السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للسلطة القضائية داخل الدولة، فيقومون بتطبيق القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، إلا أنهم يتمتعون بقدر من الاستقلال القضائي لضمان تحقيق العدالة وسيادة القانون داخل الدولة.<sup>87</sup>

### الفقرة الثانية: مرتكزات النظام المجلسي

<sup>85</sup> أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، (مصر: القاهرة، الطبعة الأولى، 2015)، 96.

<sup>86</sup> حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مرجع سابق، 34 - 35.

<sup>87</sup> كمال صلاح رحيم، المبادئ العامة للنظام السياسي ونظام الحكم، (عمان، مكتبة مجمع البحوث في كلية الملك قابوس، الطبعة الأولى، 2006)، 275.

لتطبيق نظام الجمعية تطبيقاً صحيحاً، يجب توافر عدد من الخصائص أثبت وجودها في الواقع العملي لهذا النوع المختلف من الأنظمة السياسية، وهذا ما سنقوم بمعالجته من خلال صدارة السلطة التشريعية في الدولة، وخضوع الهيئة التنفيذية للسلطة التشريعية، وجماعية السلطة التنفيذية على النحو التالي:

### أولاً: صدارة السلطة التشريعية في الدولة

يتميز النظام المجلسي عن غيره من الأنظمة السياسية، من حيث خصائصه، فهو يعتبر أن الدولة تقوم على أساس وحدة السلطات داخلها، وعدم قابليتها للتجزئة بعيداً عن استبداد السلطة التنفيذية التي تعمل في العديد من الأنظمة على الحد من حريات أفرادها وحقوقهم، فالسلطة التشريعية هي السلطة الأساسية والعليا داخل الدولة، وهذه السلطة والصلاحيات مستمدة من كونها سلطة منتخبة من قبل الشعب وممثلة عنه فبذلك هي صاحبة الحق في ممارسة كافة مظاهر السيادة داخلها، التشريعية، والتنفيذية.<sup>88</sup>

وهذه الفكرة تطبيقاً لما جاء به الفقيه روسو الذي لم يؤيد، مبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة، والتي نادى بها الفقيه مونتسكيو، بل فضل تركيز وتوحيد كافة سلطات الدولة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في يد جهة منتخبة من قبل الشعب، وقد نصت المادة 148، من دستور السويسري لعام 1999 على أن "الجمعية الاتحادية هي أعلى سلطة في البلاد دون الإخلال بحقوق الشعب والمقاطعات".

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية، فتنتمتع باستقلال ولا تتأثر بباقي السلطات داخل الدولة، وهي خاضعة بشكل كامل لروح القانون، إذ نصت المادة 191، من الدستور السويسري لعام 1999، على أن

<sup>88</sup> حسن البحري، "نظام الجمعية"، الموسوعة العربية، 2023/1/30.

<https://arab-ency.com.sy/law/details/25933/7>

"السلطات القضائية مستقلة ولا تخضع إلا للقانون في ممارسة صلاحياتها القضائية". ولها صلاحيات الرقابة الدستورية على القوانين من خلال المحكمة الاتحادية وقد نص على ذلك في المادة (189).<sup>89</sup>

### ثانياً: خضوع الهيئة التنفيذية للسلطة التشريعية

لعدم قدرة السلطة التشريعية القيام بكافة الوظائف داخل الدولة، رغم وجود لجان فنية مختصة داخلها، إلا أنها تلجأ لاختيار هيئة من عدد قليل من الوزراء للقيام بالمهام التنفيذية، ويكون تعيينهم واختيارهم من قبل السلطة التشريعية، وهم خاضعين لقرارتها، ولسلطتها فإن وجدت حاجة عزلتهم أو أبقثهم ضمن وظائفهم.<sup>90</sup>

كذلك تتبع تصرفات هذه الهيئة لرقابة السلطة التشريعية، وخاضعة لتطبيق قراراتها وقوانينها، وللسلطة التشريعية أن تلغي القرارات الصادرة عن الهيئة التنفيذية، دون أن يكون للهيئة حق الاعتراض أو التهديد بسحب الثقة من البرلمان، أي أن هذه الهيئة مجرد موظفين تابعين للسلطة التشريعية، دون أن يكون لهم أي سلاح دستوري قوي في مواجهة السلطة التشريعية.

### ثالثاً: جماعية السلطة التنفيذية

<sup>89</sup> المادة 189 من الدستور الاتحادي السويسري الجديد لعام 1999، حيث جاء فيها (تقضي المحكمة الاتحادية في التظلمات بخصوص خرق القوانين التالية: القانون الاتحادي، القانون الدولي، قانون ما بين المقاطعات، الحقوق الدستورية للمقاطعات، التظلمات الخاصة بخرق استقلالية البلديات و ضمانات المقاطعات لصالح الهيئات العامة وأحكام الاتحاد والمقاطعات الخاصة بالحقوق السياسية. 2- تقضي المحكمة الاتحادية في الخلافات الخاصة بالقانون العام بين الاتحاد والمقاطعات أو فيما بين المقاطعات).

<sup>90</sup> صالح خلف عودة زواهره، مبدأ فصل السلطات بين الواقع النظري والتطبيق العملي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (الأردن: الجامعة الأردنية، 1993)، 30.

يتميز نظام الجمعية دون غيره، بجماعية السلطة التنفيذية فيه، إذ إنه يتكون من مجموعة من الوزراء، يرأسها شخص يسمى رئيس الوزراء، يحدده المجلس التشريعية للقيام بمهمة معينة، في وقت محدد، أو يحدد شخص واحد للقيام بمهمة معينة بذاتها<sup>91</sup>. وعادة ما يكون ذلك في وقت الأزمات وحالات الطوارئ، أي أن المنصب الذي يتمتع به الوزراء ورئيس الوزراء هو منصب شرفي، لا يتمتع صاحبه من خلاله أية استقلالية، أو سلطة، أو حصانة، أو نفوذ، سوى في المهمة الموكلة إليه، حتى أنه لا يملك صلاحية على إي وزير داخل الهيئة، كذلك لا يملك الوزراء أي مظهر من مظاهر الرقابة على السلطة التشريعية، أو التدخل في شؤونها، كونها مثل ما ذكرنا سابقاً، هي صاحبة الكلمة العليا، والسيادة الشعبية، المستمدة من الشعب مباشرة.<sup>92</sup>

وبذلك نرى أن الدستور السويسري لا ينص على مصطلح رئيس دولة، بل فقط رئيس اتحاد، وهذا ما أكد عليه الدستور السويسري لعام 1999، في المادة 152، التي نصت على "كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ينتخب من بين أعضائه رئيساً لمدة عام وكذلك نائبيه الأول والثاني. ولا يجوز انتخابهم في العام التالي"، والمادة 176، التي نصت على "1- يرأس الأتحاد رئيس أو رئيسة المجلس الاتحادي. 2- تنتخب الجمعية الاتحادية رئيس المجلس الاتحادي ونائبه من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة. 3- لا يجوز إعادة الانتخاب لمدة سنة أخرى كما لا يجوز انتخاب رئيس المجلس الاتحادي كنائب رئيس للمجلس للسنة التالي".

<sup>91</sup> حسن مصطفى البحيري، *النظم السياسية المقارنة*، (سوريا: جامعة دمشق، الطبعة الثالثة، 2019)، 208.

<sup>92</sup> أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، 97.

## المبحث الثاني

### التطور التاريخي للنظام السياسي في ظل الدساتير المطبقة في فلسطين

شهد النظام السياسي مراحل نشأة وتطور في ظل التنوع والتغير في الدساتير التي طبقت في فلسطين منذ بدء حركة الاصلاح الدستوري في الدولة العثمانية وحتى بروز باكورة التجارب والمحاولات الدستورية الفلسطينية، وهو ما يتطلب معالجة تلك الدساتير والمتغيرات الحاصلة من حقبة لأخرى لفهم الخصوصية التي حظيت بها في كل حقبة، ولإيضاح ذلك نتناول تطور النظام السياسي منذ العهد العثماني حتى الاحتلال الإسرائيلي (المطلب الأول)، والتجارب الدستورية الفلسطينية لبلورة نظام سياسي فلسطيني (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تطور النظام السياسي منذ العهد العثماني حتى الاحتلال الإسرائيلي

وسنعالج ذلك من خلال دراسة، النظام السياسي في ظل القانون الأساسي العثماني لعام 1876 (الفرع الأول)، والنظام السياسي في ظل مرسوم دستور فلسطين البريطاني لعام 1992 (الفرع الثاني) والنظام السياسي في ظل الحكومات العربية والاحتلال الإسرائيلي (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي العثماني لعام 1876

خضعت فلسطين للحكم العثماني مدة 400 عام، وبدأت حركة الإصلاحات الدستورية والقانونية فيها ما بعد القرن التاسع عشر، حيث بدأت الحياة الدستورية الفعلية في الدولة العثمانية، عندما تولى السلطان عبد المجيد الأول عرش الدولة العثمانية، الذي قام بدوره بإصدار إصلاحات قانونية ذات طابع شبه دستوري، مثل إصدار خط كلخانة والخط همايوني<sup>93</sup>، وتتمثل هذه الوثائق باشتمالها على المبادئ العامة في الحكم والإدارة، إلا أن ما يقلل من اعتبارها وثائق دستورية، هو افتقارها للحديث عن وجوب إنشاء مجالس نيابية وقضائية، ولم تقيد سلطة الحاكم المطلقة داخل الدولة.<sup>94</sup>

ومن أبرز هذه الإصلاحات تبني دستور مكتوب للدولة، تحديدا عام 1876، بأمر من السلطان عبد الحميد الثاني وكان متأثرا بالدستور البلجيكي لعام 1831، والدستور الروسي عام 1850، وتم تعطيله وعاد للحياة من جديد بعد ثورة تركيا الفتاة عام 1908، واتخذت الدولة العثمانية الشريعة الإسلامية كقانون لها كونها امتداد للدولة الإسلامية عبر التاريخ أما نظامها السياسي فجاء شبيهه بالخلافات الإسلامية السابقة خصوصا العباسية، والأموية، وأطلق على رئيس الدولة اسم الخليفة أو السلطان، ويتسلم العرش عن طريق الوراثة، بشرط أن يكون من السلالة العثمانية، هذا يعني أن الحكومة العثمانية كانت تتبع النظام الملكي، فالسلطنة وخلافة الدولة تستمر لهذه السلالة مدى الحياة.<sup>95</sup>

بدأت تظهر تغيرات على النظام الدستوري والسياسي بسبب ما تم استحداثه من الدول خاصة بعد الثورة الفرنسية لعام 1789، نتيجة ما أنت به من حريات وأفكار جديدة على العثمانيين، ومن التغيرات التي

<sup>93</sup> منشور كلخانة: منشور اصلاحات عثمانية صادر من قبل السلطان، سمية كلخانة نسبة للقصر الذي صدر منه، وهو قصر كلخانة الواقع وسط إسطنبول، [https://www.wikiwand.com/ar/العثمانيات\\_التنظيمات](https://www.wikiwand.com/ar/العثمانيات_التنظيمات). منشور همايوني: منشور اصلاحات عثمانية، صادر من قبل السلطان العثماني، [https://www.wikiwand.com/ar/العثمانيات\\_التنظيمات](https://www.wikiwand.com/ar/العثمانيات_التنظيمات).

<sup>94</sup> أسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، (غزة: جامعة الأزهر)، 8.

<sup>95</sup> أحمد نوري النعيمي، النظام السياسي في تركيا، (عمان: الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، 2011)، 9.

لامست النظام السياسي في تلك الفترة إدخال نظام دستوري جديد شبيه بالأنظمة الغربية، ومع تطور المجتمع وازدياد احتياجاته، رأت الدولة العثمانية، أن هناك احتياج لتقنين القانون المدني، فدعت مجموعة من العلماء ورجال الفقه، لوضعه بناء على مذهب أبو حنيفة، فتم إصدار مجلة الأحكام العدلية، وهي مطبقة في فلسطين<sup>96</sup>، لما تحمله من كنوز قانونية مختلفة، لكن طراً تغيرات على تطبيقها في الوقت الحاضر، فهي سارية في الضفة الغربية، بينما تم استبدالها بقانون مدني جديد في قطاع غزة وهو القانون المدني رقم (4) لعام 2012.<sup>97</sup>

أنشأ السلطان عبد الحميد مجلس استشاري، أطلق عليه اسم مجلس أعيان الولايات، مكون من أشخاص من ذوي الخبرة، والمعرفة، ليبدوا آرائهم حول الإصلاحات الواجب إدخالها للدولة، وشهد عهده، تطور دستوري ملحوظ وهو إصدار دستور موحد للبلاد، ليمنع التدخلات الأوربية في الدولة العثمانية، خاصة بعد تقديم وعود لتحسين أحوال الطوائف المسيحية في البلقان وبلاد الشام، ولم يستمر العمل به فترة طويلة، بعدما عطله السلطان عبد الحميد بعدما عزل الصدر الأعظم مدحت باشا، على اعتبار أن العثمانيين غير مستعدين للحياة الدستورية بعد، وبقي على هذا الحال حتى عام 1908م.<sup>98</sup>

بناء على ذلك سيتم معالجة طبيعة النظام السياسي العثماني في ظل القانون الأساسي من خلال بنية السلطات العامة داخل الدولة وعلاقتها (الفقرة الأولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة العثمانية (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة داخل الدولة وفق القانون الأساسي لعام 1876 وعلاقتها

<sup>96</sup> حالة التشريع: ساري النفاذ في الضفة الغربية وغزة، <https://maqam.najah.edu/legislation/158> .

<sup>97</sup> [http://www.plc.ps/ar/index/plc\\_law\\_details/167](http://www.plc.ps/ar/index/plc_law_details/167)

<sup>98</sup> أسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، مرجع سابق، 9.

تكون القانون الأساسي العثماني من 140 مادة، وبعد التغييرات والتعديلات التي أجريت عليه، تم حذف مادة 21 وصدر بمرسوم ملكي من قبل مدحت باشا الصدر الأعظم للدولة العثمانية بتاريخ 1876/12/23، وكان يحوي 119 مادة في نسخته النهائية وقسم لعدة أبواب (السلطان، البرلمان، القضاء، حقوق الأفراد، إدارة الولايات، مواد متفرقة)<sup>99</sup>، سنعالج من خلال هذه الفقرة، السلطة التشريعية (أولاً)، السلطة التنفيذية (ثانياً) السلطة القضائية (ثالثاً).

### أولاً: السلطة التشريعية

أطلق عليها اسم المجلس العمومي وخصص له المواد 80/42 من الدستور العثماني، وافرد لها باب خاص، ويوكل للمجلس العمومي مهمة سن القوانين كختصاص أصيل، أما اقتراح وإصدارها هو من مهام وكلاء الدولة والسلطان، ويمكن للمجلس العمومي اقتراح على سبيل الاستثناء تنظيم أو تعديل قانون، إذا كان هذا القانون يتعلق بوظيفة معينة لدائرة من دوائر المجلس، ويتم ذلك بعد استاذان السلطان<sup>100</sup>، ويضم تحت قبته مجلسين<sup>101</sup> ولا يجوز الجمع بين عضويتهم<sup>102</sup> وهما:

1. مجلس الأعيان: يتم تعيين أعضائه من قبل السلطان العثماني، ولا يتجاوز عددهم ثلث عدد مجلس المبعوثان، ومدة عضويتهم مدى الحياة<sup>103</sup>، وتقدم القوانين، والموازنة التي يسمح للمجلس العمومي بنظرها لمجلس الأعيان من قبل مجلس المبعوثان، لتدقيقها والتأكد من خلوها من جميع ما يسمح

<sup>99</sup> أحمد نوري النعيمي، النظام السياسي في تركيا، مرجع سابق، 38 - 41.

<sup>100</sup> المادة 53 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>101</sup> المادة 42 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>102</sup> المادة 50 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>103</sup> المادة 62/61/60 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

حضرة السلطان أو الدولة العثمانية، أو النظام العام والأدب العامة، ولها بعد ذلك أن ترفضها قطعياً وتُسبب ذلك، أو أن تقبلها وتصادق عليها وترسلها لمقام الصدارة.<sup>104</sup>

2. مجلس المبعوثان: وهو مجلس منتخب من قبل اتباع الدولة العليا، ويتم التمثيل فيه باختيار شخص لكل خمسين ألف من الذكور التابعين للدولة العثمانية، ومدة ولاية هذه الهيئة أربع سنوات<sup>105</sup>، ويتم تعيين الرئيس، والنائبين من خلال السلطان بشكل مباشر<sup>106</sup>، وتمارس هذه الهيئة مهمة مراجعة القوانين والموازنة العامة التي تحول لها من قبل وكلاء الدولة، ويتم التشاور لرفضهم، أو قبولهم، أو تعديلهم، ويعطى القرار النهائي في ذلك لوكلاء الدولة.<sup>107</sup>

وتعود مشاركة الفلسطينيين في الحياة الدستورية في عهد الدولة العثمانية لعام 1876، في انتخابات مجلس المبعوثين، فقد كان لهم ممثل واحد وهو يوسف باشا الخالدي، ممثل عن ولاية القدس، أما في انتخابات عام 1908، زاد عدد النواب الفلسطينيين لأربع ممثلين، فمثل من القدس سعيد الحسيني، وعن عكا أسعد الشقيري، وعن يافا حافظ سعيد، وعن نابلس أحمد الخماش.<sup>108</sup>

وأما انتخابات 1912، فقد زاد عدد الأعضاء لخمسة، اثنان من القدس، وواحد لكل من غزة، ونابلس، وعكا، وفي انتخابات 1914 وكانت آخر انتخابات في عهد الدولة العثمانية ومثل فيها ستة أعضاء من الفلسطينيين، ثلاثة من القدس، واثنان من نابلس وواحد من عكا، وقد بلغ مجموع النواب الفلسطينيين في

<sup>104</sup> المادة 64، من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>105</sup> المادة 69/65 من القانون الأساسي العثماني 1876.

<sup>106</sup> المادة 77 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>107</sup> المادة 80 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>108</sup> أمجد نعيم أغا، "النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية"، الدائرة القانونية للمجلس التشريعي، 2.

هذه المجالس 14 نائباً، علماً أن العرب جميعاً لم يمثلوا، أكثر من 25% من البرلمان الذي كان يضم 273 نائباً.<sup>109</sup>

كان لهؤلاء النواب مطالب نيرة في مجلس الأعيان، التي كان أبرزها، ضرورة تطبيق الإدارة المركزية في كل ولاية عربية، واعتماد اللغة العربية لغة رسمية في الولايات العربية، وفيما يتعلق بفلسطين بشكل خاص، فقد تنبؤ لخطر التمدد الصهيوني، وطالبوا بسن تشريعات تمنع الهجرة الصهيونية لفلسطين.<sup>110</sup>

هذه الطريقة في تعيين البرلمان تفقده دوره في الرقابة على أعمال الحكومة، بشكل يجعل منه تابع بشكل مباشر لإرادة وقرارات السلطان، كذلك هو من يفتح جلسات المجلس العمومي، سواء جلسته العادية أو في جلسة استثنائية<sup>111</sup>، ويحق له فسخ هيئة المبعوثان، وإصدار قرار بانتخاب هيئة جديدة كلياً في مدة لا تتجاوز 6 أشهر من تاريخ الفسخ، وعند الرجوع للدستور البلجيكي لعام 1831، الذي استمد القانون العثماني العديد من أحكامه من خلاله، نرى أنه أعطى مسؤولية متبادلة للسلطة التنفيذية والتشريعية، إذ يحق لكل منهما مسألة الأخرى<sup>112</sup>، على عكس الواقع العثماني الذي قام واقعياً بجعل السلطة التشريعية خاضعة للتنفيذية بشكل ينفي وجود فصل بينهما بل هو دمج فيما بينها، مع تغول واضح للسلطة التنفيذية، وتمثل ذلك واقعياً من خلال قيام السلطاني العثماني تعطيل البرلمان بعد سنة واحدة فقط من تشكيله، ومن الأدوات الرقابية التي يمتلكها البرلمان، تلقي الشكاوي، والسؤال للسلطة التنفيذية لكنه لا يملك أدوات رقابية قوية مثل الاستجواب أو سحب الثقة.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> المرجع السابق.

<sup>110</sup> أمجد نعيم أغا، النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية، مرجع سابق، 3.

<sup>111</sup> المادة 44 من القانون الأساسي العثماني 1876.

<sup>112</sup> المادة 56 من الدستور البلجيكي لعام 1831 والتي جاء فيها (يحق لكل مجلس إجراء تحقيق والمادة 57 يحق لكل مجلس أن يرسل الالتماسات الموجهة إليه للوزراء. ويفرض على الوزراء تفسير محتوى الالتماس بناء على طلب المجلس).

<sup>113</sup> لمادة 31 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

ويمكن للباحث استخلاص أن التجربة البرلمانية في العهد العثماني، كانت محصورة في المدن الكبرى، دون غيرها من البلدات والأحياء في فلسطين، وأن تمثيل النواب الفلسطينيين، اقتصر على مجلس المبعوثان دون قدرتهم دخول مجلس الأعيان.

### ثانيا: السلطة التنفيذية

تنقسم السلطة التنفيذية وفق هذا القانون لقسمين:

1. السلطان العثماني: هو الخليفة للخلافة الإسلامية الكبرى، وأكبر أولاد السلالة العثمانية سنا، وهو الأساس في السلطة التنفيذية، ومقابل ذلك هو غير مسؤول سياسيا أو جنائيا بشكل مطلق، وجميع الصلاحيات داخل الدولة هي من اختصاصه وتنتظر بأمره، فهو من يعين الوكلاء ويعزلهم، ويمتلك الختم الخاصة بالدولة، وتعد الخطب والاجتماعات باسمه، وتنظيم عمل دوائر الدولة، وإعلان الحرب وصلاح، وتوقيع المعاهدات الداخلية والخارجية، وهو قائد الجيش والقوات البحرية، وله حق العفو دون قيود، وحل المجلس العمومي من خلال صلاحيته بحل هيئة المبعوثان.<sup>114</sup>

2. هيئة وكلاء الدولة: ويرأسها الصدر الأعظم ويتم تعيينه وتعيين الوكلاء التابعين للدولة وعزلهم من قبل السلطان، وينعقد مجلس الوكلاء من تحت رئاسة الصدر الأعظم، ويتم التشاور فيه على الأمور الداخلية والخارجية للدولة، ويبقى القرار النهائي في جميع الأمور للسلطان، وفيما يتعلق بالوكلاء فكل

<sup>114</sup> المادة 3/5/7/35 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

منهما مختص بالدائرة الخاصة به، وأية أمور خارجة عن ذلك يتم إرسالها للسلطان من قبل الصدر الأعظم للدولة، ويستطيع الوكيل حضور اجتماعات المجلس العمومي في الهيئتين.<sup>115</sup>

وعند الرجوع للدستور البلجيكي الذي استمد الدستور العثماني العديد من أحكامه، نجد أن المادة (37)<sup>116</sup> نصت على أن قرار السلطة التنفيذية يعود للملك، وهذا مشابه لما تم النص عليه في الدستور العثماني، وبما أن السلطة التنفيذية وفق هذا الدستور لها حق حل البرلمان، وتم النص على هذه الميزة في الدستور البلجيكي أيضا في المادة (45)<sup>117</sup>، يوجد هناك حق للسلطة التشريعية مقابل، ولكنه ليس بنفس القوة، فتستطيع هيئة المبعوثان، توجيه السؤال للوكلاء في الأمور الداخلة في اختصاص الهيئة، بعد أن تتشاور فيما بينها وترسل القرار لرئيس هيئة المبعوثان وبدوره يرسله لشعبة التدقيق، وإذا تم قبول استدعاء الوكيل للمساءلة بعد ذلك وثبتت عليه التهمة بالأكثرية المطلقة للحضور، يتم تقديم محضر بذلك للصدر الأعظم الذي يقوم بدوره بإرساله للديوان العالي لمحاكمته، وتتم المحاكمة بعد نظر وتعليق السلطان العثماني على ذلك.<sup>118</sup>

ومن صور تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، قدرة الوكلاء على إصدار قرارات لها قوة القانون دون الرجوع للمجلس العمومي، بشرط أن تكون لهذه القوانين حاجة ضرورية ملحة تتعلق بالأمن العام، أو درء مخاطر تلحق بالدولة العثمانية، وألا يكون هناك قدرة أو وقت لجمع المجلس العمومي للانعقاد، وتذاكر القوانين، وتعتبر هذه القوانين مؤقتة حتى تجتمع هيئة المبعوثان وتعطي قرار

<sup>115</sup> المادة 27 / 28 / 29 / 37 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>116</sup> المادة 37، من الدستور البلجيكي لعام 1831 والتي جاء فيها (ترجع السلطة التنفيذية الاتحادية، بحسب ما ينص الدستور، إلى الملك)

<sup>117</sup> المادة 45 من الدستور البلجيكي لعام 1831 والتي جاء فيها (يحق للملك أن يحل البرلمان، على ألا تتجاوز فترة الانحلال مدة شهر واحد، وأن لا يتم تجديد هذه الفترة في نفس المرحلة دون موافقة المجلسين).

<sup>118</sup> المادة 31 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

بخصوصها، وتحوز قوة القانون على اعتبار أنها صادرة من قبل السلطان<sup>119</sup>، وإذا تم اقتراح مشروع قانون، وعند مناقشته اختلف الوكلاء وهيئة المبعوثان على مواد محددة، بشكل متكرر بأكثرية الآراء مع تسبب الرفض، فيكون للسلطان الحق في تبديل الوكلاء، أو فسخ هيئة المبعوثان<sup>120</sup>، وهذا هيمنة واضحة من السلطان على حساب الحكومة والسلطة التشريعية، وهذا النهج المتبع في الدستور البلجيكي، الذي أعطى حق التشريع للملك.<sup>121</sup>

### ثالثاً: السلطة القضائية

تم الحديث عنها من خلال بابين، باب أطلق عليه اسم (المحاكم) و(الديوان العالي) وتميزت السلطة القضائية في عهد الحكم العثماني، قبل عهد التنظيمات، باتباع نظام القاضي الفرد وهو قضاء ديني شرعي، بمعنى أن القاضي ذاته يحكم وينفذ الحكم، ويفصل بين المتخاصمين بالأمر الحوقية والأحوال الشخصية في نفس الوقت، وكان يطلق عليه أسم الوالي بدلا من القاضي، كما كانوا يقبون بقضاة الشرع، أما بعد عهد التنظيمات، استمدت الدولة العثمانية من الغرب العديد من الأحكام منها، فصل نظام القضاء إلى نظامين، قضاء شرعي، وقضاء نظامي، وتم النص على ذلك صراحة في المادة (87)<sup>122</sup> من دستور عام 1876، أما فيما يتعلق بدرجات المحاكم فتم إحالة تقنينها لقوانين أخرى خارج الدستور دون تحديد ماهية هذه القوانين.

<sup>119</sup> المادة 36 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>120</sup> المادة 35 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>121</sup> المادة 36 من الدستور البلجيكي لعام 1831 والتي جاء فيها (يمارس الملك ومجلس النواب والشيوخ مجتمعين السلطة التشريعية الاتحادية).

<sup>122</sup> المادة 87 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876 والتي جاء فيها (الدعوى الشرعية ترى في المحاكم الشرعية، والنظامية في المحاكم النظامية).

وفي عام 1864 صدر نظام تشكيل الولايات، الذي ينص على وجوب إنشاء محكمة استئناف تتعقد في مراكز الولايات، التي تعتبر كبرى المدن في ذلك الوقت<sup>123</sup>، وافرد لهذه السلطة جزء خاص في الدستور العثماني لعام 1876، وأطلق عليها أسم ديوان التميز، وينعقد هذا الديوان من ثلاثين عضو، عشرة من هيئة الأعيان، وعشرة من هيئة الشورى، وعشرة يتم اختيارهم بالقرعة من رؤساء المحاكم، ولهذا الديوان اختصاص نوعي، بمحاكمة القضاة، ورؤساء المحاكم، وكل من تسبب بأذى لحضرة السلطان، أو للدولة العثمانية، وقسم هذا الديوان لقسمين، كالآتي<sup>124</sup>:

1. الدائرة الاتهامية: وتتكون من تسعة أعضاء، ثلاثة من هيئة الأعيان، وثلاثة من هيئة الشورى، وثلاثة من ديوان التمييز، وجميعهم يتم تعيينهم بالقرعة من أعضاء الديوان الثلاثين.

2. ديوان الحكم: ويتكون من واحد وعشرين عضواً، سبعة من هيئة الأعيان، وسبعة من هيئة الشورى، وسبعة من ديوان التميز، وحكمهم قطعي غير قابل للاستئناف.

وقد كان للقضاء هيئة واحترام، وكان مستقلا عن السلطات الأخرى، ولم يسمح بفرض تدخلات في أعماله، وتم النص على ذلك صراحة في المادة (86) من القانون الأساسي العثماني لعام 1876<sup>125</sup>، ومن مظاهر استقلاله، ألا يتم عزل القضاة الذي تم تعيينهم، بدون جرم مرتكب أو محكوم عليهم به، إلا إذا طلب القاضي استقالته من منصبه<sup>126</sup>، ولا يجوز للقاضي أن يمتنع عن الحكم في أي قضية واقعة

<sup>123</sup> أشرف رفيق نصر الله، دور القضاء في تعزيز الحكم الرشيد في فلسطين، مرجع سابق، 67.

<sup>124</sup> المادة 94+95، من الدستور العثماني لعام 1876.

<sup>125</sup> جاء في المادة 86 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876 (المحاكم معتوقة من كل أنواع المداخلات).

<sup>126</sup> المادة 81 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

ضمن دائرته إلا بعذر قانوني<sup>127</sup>، وتجري المحاكمات بشكل علني، ويسمح بسريتها، لكن مع توضيح الأسباب التي استدعت ذلك.<sup>128</sup>

لكن رغم وجود ملامح لاستقلال وسيادة القضاء إلا أن هناك مظاهر تدخل فيها من قبل السلطة التنفيذية فالملك له حق العفو وتخفيف العقوبة الصادرة دون قيود<sup>129</sup>، ويستشف من المادة (81)<sup>130</sup> أن القضاة يتم تعيينهم من قبل الدولة دون النص على ذلك صراحة، بالإضافة لتعيين قضاة الديوان العالي، فهو يتشكل من مجلس الأعيان والشورى، ويتم تعيينهم وفق ما تم الحديث عنه سابقاً من قبل أفراد يقدمون الولاء للدولة العثمانية المتمثلة بحضرة السلطان.<sup>131</sup>

#### الفقرة الثانية: طبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة العثمانية

خلا الدستور العثماني من النص على اتباعه نظام سياسي محدد، أو النص على مبدأ الفصل بين السلطات، مع اكتفائه بأفراد باب لكل سلطة، مع وجوب استقلال القضاء واحترام سيادته، وعند الرجوع للأدبيات الدستورية، نرى أن بعضهم اعتبر أن النظام السياسي للدولة العثمانية في ظل دستور 1876، يميل لملامح النظام البرلماني<sup>132</sup>، ولعل السبب في ذلك يعود لعدم وجود فصل جامد بين السلطات، بل تعاون يصل لحد التداخل، ولقدرة مجلس المبعوثان توجيه الأسئلة للوكلاء داخل الدولة، وما يزيد من قوة

<sup>127</sup> المادة 84 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>128</sup> المادة 82 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>129</sup> المادة 7 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>130</sup> المادة 81 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876 والتي جاء فيها (لا يعزل القضاة المنتخبون توفيقاً للأصول المخصصة المنصوبين من طرف الدولة بموجب براءة شريفة بأيديهم، وإنما يقبل استغفارهم أما ترقية هؤلاء الحكام ومسلكتهم وتبديل مأمورياتهم وتقاعدهم أو عزلهم لجرم محكوم به عليهم ذلك جميعه تابع لحكم قانونه المخصوص. وهذا القانون يوضح الأوصاف المطلوبة من القضاة ومن مأموري المحاكم)

<sup>131</sup> المادة 92 من القانون الأساسي العثماني لعام 1876.

<sup>132</sup> فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، (غزة: مطابع السلام، الطبعة الثانية، 1996)، 173.

هذا الرأي أن بلجيكا تتبع النظام السياسي البرلماني، المستمد منه أغلب الأحكام في الدستور العثماني لعام 1876.

وهناك أدبيات لم تحدد ماهية النظام السياسي في دستور 1876 الذي أطلق عليه اسم (المشروطة الأولى)، بل اعتبره مقيدا لنظام الحكم الملكي المطلق الذي كان سائداً قبل هذا الدستور، على اعتبار أنه تضمن مبادئ دستورية عامة، ونص على إنشاء مجلس تشريعي مؤلف من مجلسين أحدهما منتخبا، ولكنه أعطى الملك حق اقتراح القوانين وحده، وحل البرلمان وهذا ما فعله بعد أشهر معدودة<sup>133</sup>، ولمعرفة ماهية النظام السياسي المتبع بشكل أدق يتوجب علينا مقارنة الدستور العثماني لعام 1876، مع ملامح الأنظمة النيابية، من خلال الآتي:

1. النظام البرلماني: تشابه النظام العثماني مع ملامح النظام البرلماني، من خلال وجود ثنائية في السلطة التنفيذية، ورئيس الهرم في هذه السلطة تسلم الحكم بالوراثة وهو السلطان العثماني، لكن توزيع صلاحيات هذه السلطة تميل لجانب السلطان وليس الصدر الأعظم، والسلطان هو من يمارس الصلاحيات الحقيقية، بمعنى أن دور الصدر الأعظم فخري لا أكثر، وشخص السلطان مقدس من أي مساءلة سياسية أو جنائية، أما طبيعة الفصل بين السلطات فهو مرن نسبي بشكل يتناسب مع الأنظمة البرلمانية، وهناك رقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان وهذا ما قامت به فعلا ويحق للبرلمان توجيه السؤال للوكلاء، ويعتبر هذا نظام الأقرب للنظام السياسي العثماني ويتناسب مع طبيعة الحكم العثماني بعد التنظيمات في ظل وجود القانون الأساسي.

<sup>133</sup> محمد صبحي المحمصاني، الأوضاع التشريعية في الدول العربية ماضيها وحاضرها، (بيروت: دار العلم للملايين، الطبعة الثالثة، 190،(1965).

2. النظام الرئاسي: إن النظام الرئاسي يجد تطبيقه في الأنظمة الجمهورية وليس الملكية كأصل، ولكن في سياق تحليل طبيعة النظام السياسي العثماني نلاحظ اقتراب ملامح النظام العثماني مع بعض خصائص النظام الرئاسي، لما للسلطان من صلاحيات واسعة، فهو من يعين الوزراء والصدر الأعظم، وأصحاب المناصب العليا، وجميعهم مستشارين له لا أكثر، عليهم تقديم المشورة والقرار النهائي يصدره السلطان، والسلطان ووكلائه غير مسؤولين أمام البرلمان، إلا في حدود توجيه السؤال للوكلاء فقط دون أي تصعيد آخر، أما طبيعة السلطات فهي مرنة وليست جامدة كما هو الحال في النظام الرئاسي، والسلطان تسلم الحكم بالوراثة وليس بالانتخاب المباشر من قبل الشعب.

3. النظام شبه الرئاسي: تقترب ملامح النظام العثماني مع النظام شبه الرئاسي، لوجود ثنائية في السلطة التنفيذية، متمثلة بالسلطان والصدر الأعظم، ووجود صلاحيات لكل سلطة رغم أن القرار النهائي يكون للسلطان، لكن السلطان في هذه الحالة قد تسلم الحكم بالوراثة وليس بالانتخاب المباشر، مع وجود فصل مرن بين السلطات.

يلاحظ الباحث مما سبق، ضعف الصلاحيات الواقعية للمجلس العمومي الذي يضم مجلسين: مجلس المبعوثان ومجلس الأعيان، إذ تم اعتبار أعضائه مساعدين يقدمون استشارات فقط، ويبقى الرأي النهائي للسلطان، وبالمقابل الصلاحيات الأقوى في الدولة تميل لصالح السلطة التنفيذية المتمثلة بالسلطان العثماني، إذ يحق له حل البرلمان وهذا ما قام به فعلا، ولا يحق للبرلمان في المقابل سوى السؤال، هذه الصلاحيات الواسعة تجعله يقترب من ملامح النظام الرئاسي، إلا أن الفصل المرن بين السلطات، يجعله يقترب لملامح النظام البرلماني لوجود ملك مقدس من المساءلة وتسلم الحكم بالوراثة، إلا أن السلطان العثماني في هذه الحالة يسود ويحكم وله صلاحيات واسعة ولا محدودة، حتى ثنائية السلطة

التفذية التي نص عليها الدستور هي شكلية فقط على اعتبار أن وظيفة الصدر الأعظم مرهونة بموافقة السلطان.

ويرى الباحث أن الخلافة العثمانية لم تتبنى نظاماً سياسياً محدداً بذاته بشكل صريح بنص القانون الأساسي، بل حاولت تبني ملامح متعددة من كل نظام، بشكل يتوافق مع بقاء القرار الأساسي في الدولة للسلطان، وعدم مساءلته ومحاسبته جنائياً أو سياسياً، وهذا يجعله أقرب لنظام الحكم المطلق الذي شاع في العصور الوسطى، هذا يعني أنه نظام غير ديمقراطي ولا يقوم على الديمقراطية النيابية ولا الفصل بين السلطات ولا يتبنى نظام سياسي ديمقراطي نيابي، وأن مسألة تعطيل العمل بالقانون الأساسي في الواقع العثماني فترة تجاوزت 30 عاماً تدعم هذه الفكرة من ناحية الواقع وليس نصوص القانون فقط، لعدم وجود ما يحد سيطرة السلطان في الحكم، ومن الدول التي تستخدم هذا النظام في يومنا هذا قطر والإمارات العربية المتحدة والسعودية والفايتكان.

### الفرع الثاني: النظام السياسي في ظل مرسوم دستور فلسطين الاستعماري البريطاني لعام

1922

انتهت الحرب العالمية الأولى وبنهايتها، انتهت الدولة العثمانية في فلسطين، وخضعت فلسطين للاستعمار البريطاني العسكري بناء على قرار عصبة الأمم المتحدة، التي هيمنة على الحكم فيها لإقامة وطن قومي لليهود، عن طريق دستور دولة فلسطين لعام 1922، كوثيقة دستورية تشكل مرجعاً قانونياً في فلسطين في تلك المرحلة.

استغلت بريطانيا ضعف الدولة العثمانية خاصة بعد دخولها الحرب العالمية ضد الحلفاء، الذي تزامن في رغبة العرب بالانفصال عن العثمانيين، وقامت بعقد اتفاق سري بين (روسيا، فرنسا، بريطانيا) عرف باسم اتفاق (سايكس - بيكو)، الذي يهدف لتقسيم التركة العثمانية بين هذه الدول، وهذا ما اكتشفت عنه الثورة البلشفية في روسيا، وفرضت بذلك الإدارة العسكرية على فلسطين.

ولتعتبي بريطانيا شرعية لنفوذها في فلسطين، قرر مؤتمر الصلح المنعقد في باريس، إخضاع الأجزاء غير التركية في الدولة العثمانية لنظام الانتداب المذكور في المادة (22) من ميثاق عصبة الأمم المتحدة، التي تعتبر فلسطين جزء منها، وفي عام 1920 تم عقد مؤتمر سان ريمو الذي أوكل لبريطانيا مهمة تنفيذ وعد بلفور، وبذلك أعطيت بريطانيا سلطة الانتداب<sup>134</sup> على فلسطين، ونتيجة لذلك حولت الإدارة العسكرية لإدارة مدنية، واطق عليها أسم حكومة فلسطين.<sup>135</sup>

وفي ضوء ما نصت عليه المادة (22) من ميثاق عصبة الأمم المتحدة، يمكننا تعريف الانتداب على أنه قيام دولة منتدبة من قبل عصبة الأمم المتحدة بفرض سيطرتها وتسلم الحكم في دولة أخرى ضعيفة لتمكنها من الوصول للرفاهية المجتمعية، والقدرة على قيام دولتها للوصول للاستقلال، ومن شروط توقيع

<sup>134</sup> جاء في ديباجة صك الانتداب على فلسطين لعام 1922 (لما كانت دول الحلفاء الكبرى قد وافقت على أن يعهد بإدارة فلسطين التي كانت تابعة فيما مضى للمملكة العثمانية بالحدود التي تعينها تلك الدول إلى دولة منتدبة تختارها الدول المشار إليها تنفيذاً لنصوص المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم. ولما كانت دول الحلفاء قد وافقت على أن تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن تنفيذ التصريح الذي أصدرته في الأصل حكومة صاحب الجلالة البريطانية في اليوم الثاني من شهر تشرين الثاني، قد وافقت أيضاً على أن تكون الدول المنتدبة مسؤولة عن تنفيذ التصريح الذي أصدرته في الأصل حكومة صاحب الجلالة البريطانية في اليوم الثاني من شهر تشرين الثاني سنة 1917، وأقرته الدول المنكورة لصالح إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين، على أن يفهم جلياً أنه لن يؤتى بعمل من شأنه أن يضر بالحقوق المدنية والدينية التي تتمتع بها الطوائف غير اليهودية الموجودة الآن في فلسطين، أو بالحقوق أو الوضع السياسي مما يتمتع به اليهود في أية بلاد أخرى. ولما كان قد اعترف بذلك بالصلة التاريخية التي تربط الشعب اليهودي بفلسطين، وبالسبب التي تبعث على إعادة إنشاء وطنهم القومي في تلك البلاد. ولما كانت دول الحلفاء قد اختارت صاحب الجلالة البريطانية ليكون منتدباً على فلسطين. ولما كان الانتداب على فلسطين قد صيغ في النصوص التالية وعرض على مجلس عصبة الأمم لإقراره، ولما كان صاحب الجلالة البريطانية قد قبل الانتداب على فلسطين، وتعهد بتنفيذه بالنيابة عن عصبة الأمم طبقاً للنصوص والشروط التالية. ولما كانت الفقرة الثامنة من المادة (22) المتقدمة الذكر تنص على أن درجة السلطة أو السيطرة أو الإدارة التي تمارسها الدولة المنتدبة، سيحددها بصراحة مجلس عصبة الأمم، إذا لم يكن هناك اتفاق سابق بشأنها بين أعضاء عصبة الأمم.

[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=4960](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4960)

<sup>135</sup> أشرف رفيق نصر الله، دور القضاء في تعزيز الحكم الرشيد في فلسطين، مرجع سابق، 68.

الانتداب أن تختار الدولة المنتدبة عليها، وهذا على عكس ما حصل في فلسطين، فالفلسطيني لم يتم استفتاءهم في اختيار الدولة المنتدبة عليهم، ولم تكن فلسطين بدرجة من الضعف التي تحول بين عدم قدرتها القيام بنفسها بالقيام بدولتها، ودليل ذلك المشاركة الفعالة للفلسطينيين في مجلس المبعوثان العثماني الذي تحدثنا عنه سابقا.

بعد تسلم بريطانيا للإدارة المدنية على فلسطين، قامت بإصدار دستور ينظم الوضع السائد في حكومة فلسطين، وكان هذا الدستور مكتوبا على عكس ما هو سائد في بريطانيا من اعتمادها على دستور عرفي، كذلك هناك إشكاليات في طريقة صدوره، فقد صدر في إنجلترا، في قصر بكنغهام تحديدا، على عكس ما هو متوقع لصدور أي دستور أن يتم إصداره في بلده ليلبي احتياجات شعبه السياسية، والاجتماعية، والثقافية، وعند العودة لديباجة هذا الدستور نستنتج أنه وضع بأسلوب المنحة بإرادة ملكية بريطانية، ويعتبر من الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير، إذ يمارس الحاكم صلاحيات مطلقة في الحكم بناء عليه، على اعتبار أن الدستور في هذه الحالة يحمل إرادة الملك، وتعزيز الحكم في يده مما يؤثر بشكل سلبي على حقوق الأفراد وحررياتهم.<sup>136</sup>

وارتكز هذا الدستور على العديد من المرجعيات، وهي وعد بلفور لعام 1917، ميثاق عصبة الأمم المتحدة لعام 1920، وصك الانتداب لعام 1922، وقانون الاختصاص في البلاد الأجنبية لعام 1890، وتم النص عليها في ديباجة صك الانتداب.

رغم جميع الإشكاليات التي طالت هذا الدستور إلا أنه صدر ونشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في تاريخ 1922/9/1، وتم تعديل هذا الدستور سبع مرات مما يدل على أنه دستور مرن قابل لتعديل بكل سهولة، الأمر الذي يؤكد مساعي بريطانيا الصهيونية في توفير كل ما يلزم لصالح

<sup>136</sup> محمد عصام عبد اللطيف عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم، مرجع سابق، 7.

إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، وحدثت هذه التعديلات في الأعوام التالية: 1923، 1933، 1935، 1939، 1940، 1947.<sup>137</sup>

بناء على ذلك سنعالج في هذا الفرع، بنية السلطات العامة في مرسوم دستور فلسطين لعام وعلاقتها 1922 (فقرة أولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة الاستعمارية البريطانية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الثانية: بنية السلطات الثلاث في مرسوم دستور فلسطين لعام 1922 وعلاقتها

سيتم توضيح ماهية السلطات العامة الثلاث من خلال دستور عام 1922، الصادرة عن الحكومة البريطانية المطبق في فلسطين، والذي تكون من مقدمة وثمانية فصول، ولم يختلف الدستور في مقدمته عن صك الانتداب الذي أكد على تنفيذ وعد بلفور، والفصل الأول تضمن التعاريف الرسمية، والفصل الثاني السلطة التنفيذية، والفصل الثالث السلطة التشريعية، والفصل الرابع تضمن تطبيق بعض القوانين البريطانية، والفصل الخامس تحدث عن السلطة القضائية، وتناول الفصل السادس النقل والإبعاد، أما السابع تحدث عن الإعفاء من المسؤولية، وتناول الفصل الأخير أحكاماً عاماً وسنقوم بمعالجة السلطات الثلاث وطبيعة العلاقة فيما بينهما من خلال، السلطة التشريعية (أولاً)، السلطة التنفيذية (ثانياً)، السلطة القضائية (ثالثاً).

### أولاً: السلطة التشريعية

<sup>137</sup> اسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم للسلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، 23.

السلطة التشريعية في عهد الانتداب البريطاني كانت بمثابة مجلس صوري، يتوجب وجوده ليعطي صفة الشرعية لدولة الانتداب، لتسهيل تنفيذ مخططاتها بإنشاء وطن قومي لليهود، وأعطى هذا المجلس بارقة أمل للقانونيين والمفكرين الفلسطينيين، لتوصيل أصواتهم لمنع عمليات هجرة اليهود، إلا أن هذا الأمل سرعان ما اختفى وتناثر معه وجود مجلس تشريعي.

بناء على ما نص عليه مرسوم دستور فلسطين عام 1922، وجميع تعديلاته، يتوجب وجود مجلس تشريعي تطرح تحت قبته القوانين المسيرة للبلاد، ولكن حقيقة الأمر كانت مغايرة تماماً، فهذا المجلس ليس له أية سلطة رقابة على السلطة التنفيذية، ولا يحق له مناقشة أي مسألة تفرضها سلطة الانتداب، وبشكل خاص ما يتعلق بتسهيل هجرة اليهود، وجميع القرارات التي يصدرها المجلس متوقفة على موافقة المندوب السامي.<sup>138</sup>

تتبع السلطة التشريعية وفقاً لهذا الدستور، نظام المجلس الواحد، على عكس النظام التشريعي في عهد الدولة العثمانية، على اعتبار أن وجود نظام المجلسين يؤثر على مساعي وأهداف المندوب السامي، ويؤثر على سرعة سن التشريعات الخادمة لمساعي الانتداب، وأن نظام المجلسين يهدف لتحقيق العدالة في توزيع القاعد الخاصة بالمجلس التشريعي، وهذا يجعل العرب هم سادة هذا المجلس، وهذا ما يتضارب مع وعد بلفور.<sup>139</sup>

يتألف هذا المجلس بالإضافة للمندوب السامي، من 22 عضواً، 10 أعضاء بالتعيين من موظفي الحكومة، و12 عضواً منتخباً من غير الموظفين (للعرب المسلمين والمسيحيين 10 مقاعد وللإهود مقعدين)<sup>140</sup>، كذلك جميع صلاحيات المجلس مرهونة بموافقة المندوب السامي، وله الحق في توقيف

<sup>138</sup> أمجد نعيم أغا، النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية، مرجع سابق، 4.

<sup>139</sup> محمد عصام عبد اللطيف عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم، مرجع سابق، 10.

<sup>140</sup> المادة 19 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

أعماله وحله دون قيود، ولا يعمل بأي قانون يصدر عنه إلا بموافقته، وهناك لجنة برلمانية خاصة بمراقبة هجرة اليهود وتنسيق مع حكومة الانتداب لإصدار أوامر تسهل ذلك.<sup>141</sup>

كل هذا التضيق على حقوق الفلسطينيين بصلاحيات حقيقية داخل السلطة التشريعية، أدى لمقاطعة صادرة عن اللجنة التنفيذية للمؤتمر العربي الفلسطيني الخامس عام 1922، رغم بيان صادر عن المندوب السامي بعقد انتخابات لأعضاء المجلس التشريعي بدلا من الاكتفاء بالتعيين، إلا أن هذا البيان تم رفضه، لوجود ثغرة أساسية وهي أن مجموع الاصوات العربية داخل المجلس، أقل من النصف.<sup>142</sup>

استمرت بريطانيا باستخدام سياسة الوجه المبتسم مع الفلسطينيين، رغم ما تخفيه من مؤامرات، فقامت بتشكيل ما يسمى المجلس الاستشاري كبديل عن المجلس التشريعي، لجذب العرب للتعاون معها، مما دفعها إلى إحداث تعديل دستوري عام 1923، مفاده اعتبار انتخابات المجلس التشريعي ملغاة، ويعمل هذا المجلس بنفس صلاحيات المجلس التشريعي السابقة، وقد لاقى نفس مصير نظيره المجلس السابق، وتمت مقاطعته في أول جلسة له، من قبل الفلسطينيين وأعلنوا الانسحاب والمقاطعة، مما دفع المندوب السامي، لعقده بمعزل عن العرب، واكتفى بموظفين الحكومة الخاصة به، بمعنى أن جميع الأعضاء في هذا المجلس، موظفين بالأصل من قبل المندوب السامي ويعملون لصالحه ابتداءً، هذا ما دفع المفكرين الفلسطينيين إقامة تشكيلات وأطر بديلة، بعيدة كل البعد عن التعاون مع سلطة الانتداب.<sup>143</sup>

ويتضح أن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية لا تتسم بأي فصل بين السلطات بل هو دمج واضح يتمثل في انعدام الوظائف الرئيسية التي يمارسها البرلمان سواء التشريعية، أو المالية، أو الرقابية، ويتجلى ذلك في دستور 1922، من خلال طريقة تعيين أعضاء المجلس التشريعي ابتداءً، التي تتم عن

<sup>141</sup> أمجد نعيم أعما، النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية، مرجع سابق، 4.

<sup>142</sup> المرجع السابق.

<sup>143</sup> اسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، مرجع سابق، 27، 28.

طريق المندوب السامي وهو من يرأس المجلس ومن حاشيته يتألف، مروراً بالدور التشريعي المحصور بموافقة الملك البريطاني، والمندوب السامي ومصادقتهم على القوانين، وله الحق في حله، وإلغاء وجوده وهذا ما حصل فعلاً، إذ إنه قام بإلغاء المادة (17) من دستور حكومة فلسطين، المتعلق بإنشاء المجلس التشريعي.<sup>144</sup>

والدور الرقابي الذي لم يتم النص على وجوده في الدستور المطبق، فالمندوب السامي هو من يترأس جلسات المجلس التشريعي، وفي حال تساوي الأصوات يُرشد الرأي الذي يشمل رأيه، وتم النص صراحةً على أن الدور المالي في الدولة هو حكرًا على المندوب السامي وحده، فلا يحق اقتراح أي قانون بهذا الخصوص أو فض أي ضريبة إلا من قبله.<sup>145</sup>

### ثانياً: السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من عدة مناصب وفق الدستور البريطاني المطبق في فلسطين لعام 1922، سنقوم بمعالجتها من خلال التالي:

1. الملك البريطاني: هو الذي يعين المندوب السامي على فلسطين، ويحدد صلاحياته، المتعلقة بتنفيذ صك الانتداب<sup>146</sup>

2. المندوب السامي: ويعتبر رأس الهرم في إدارة حكومة فلسطين، وترتبط به كل سلطات الحكم الثلاث، ويمتلك صلاحيات واسعة في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكل الأوامر الصادرة من قبله موقعة بختمه، ويجب تقديم كافة التسهيلات لتنفيذها.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> المادة 32/29/25/22/20/18 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>145</sup> المادة 26 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>146</sup> المادة 5 /4 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>147</sup> المادة 6 من مرسوم دستور فلسطين عام 1922..

3. السكرتير العام: ويتم تعيينه في حال غياب المندوب السامي، ليحل مكانه في إدارة شؤون البلاد، وإذا تعذر ذلك يحل مكانه، موظف عينه المندوب لهذه الغاية، وإذا لم يعين أحد لهذه الغاية، يتوجب على الموظف الأعلى في الجهاز التنفيذي بذلك، وجميعهم يشترط في تعيينهم رضی المندوب السامي وقدرتهم على تحقيق أهدافه وسياساته<sup>148</sup>، وإذا كانت غيبة المندوب السامي في أماكن غير مجاورة لفلسطين، وتعذر قيام السكرتير العام بإدارة شؤون البلاد، يتوجب تعيين نائبا عاما ليقوم بكافة صلاحيات المندوب السامي، باستثناء سلطة العفو، وجميع التعيينات لا تنقص من دور المندوب السامي في إدارة حكومة عموم فلسطين.<sup>149</sup>

4. المجلس التنفيذي: وهو مجلس يتبع للمندوب السامي، وهو من يعين أعضائه ويعزلهم متى شاء وفق ما تقتضيه سياسته، وتقتصر مهمتهم على تقديم المشورة والرأي دون إلزام المندوب السامي بالأخذ بها<sup>150</sup>، واتسعت سلطة المندوب السامي، لتعين الموظفين داخل الحكومة، وفق ما تقتضي أهدافه وله أيضا أن يقوم بعزلهم، أو إيقافهم عن العمل، متى شاء دون قيود أو محاسبة على ذلك.<sup>151</sup>

من صور انحراف السلطة التنفيذية عن المهمة التي أوكلت له من الانتداب على فلسطين، منح المندوب السامي من سلطة الانتداب صلاحيات واسعة على الأراضي في فلسطين، ويرى الباحث أن السبب وراء ذلك، هو تسهيل تسريب الأراضي لليهود، لتسهيل هجرتهم وتوطينهم في فلسطين، ومن أبرز هذه

<sup>148</sup> المادة 7 من مرسوم دستور فلسطين عام 1922.

<sup>149</sup> المادة 8 من مرسوم دستور فلسطين عام 1922.

<sup>150</sup> المادة 10 من مرسوم دستور فلسطين عام 1922.

<sup>151</sup> المادة 14/15 من مرسوم دستور فلسطين عام 1922.

السلطات حقه في تقسيم أراضي فلسطين، إلى ألوية مختلفة بالأسلوب الذي يراه مناسبة، بعد موافقة الوزير المعين من قبله، ويعمل وفق شروطه، بمعنى أن هذه الموافقة ما هي إلا موافقة صورية فقط.<sup>152</sup>

بلغ التعسف بحق الفلسطينيين في هذا الدستور حد تعيين المندوب السامي، أمينا على جميع الأراضي العامة في البلاد، أو حتى الحقوق المتعلقة بها، وحقه بالتصرف بها كيفما يشاء، كذلك منح حق الإدارة والتحكم في جميع، المعادن والثروات الطبيعية الموجودة داخل فلسطين، سواء كانت برية أم بحرية<sup>153</sup>، وله أن يمنح إدارتها لمن يشاء دون قيود.<sup>154</sup>

### ثالثا: السلطة القضائية

أبقت سلطة الانتداب صلاحية المحاكم النظامية بتطبيق التشريعات العثمانية، التي كانت سارية في فلسطين، من اليوم الأول من شهر تشرين الثاني سنة 1914، وجميع القوانين العثمانية الصادرة بعد ذلك التاريخ، والتي تعلن سلطة الانتداب عن جواز تطبيقها، وعند وجود أي فراغ تشريعي، يتم تطبيق مبادئ النظام الانجليزي (روح التشريع العام ومبادئ العدل والانصاف) وما تضعه سلطة الانتداب من تشريعات وأيضا القوانين المتبعة في بريطانيا والتي يتم مد سريانها لفلسطين<sup>155</sup>، بشكل يمكنها من أحكام قبضتها على البلاد، وإعادة تشكيل المحاكم النظامية في فلسطين، كالآتي:

1. مجلس الملك البريطاني: تستأنف في قبة هذه الهيئة، قرارات المحكمة العليا في القضايا الحقوقية، إذا

تجاوز المبلغ محل النزاع على 500 جنيه مصري .

<sup>152</sup> المادة 11 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>153</sup> المادة 12 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>154</sup> المادة 13 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>155</sup> المادة 46 من دستور فلسطين لعام 1922.

1. محكمة الصلح: تتشكل محكمة صلح في كل لواء، وتطبق قانون حكام الصلح العثماني.<sup>156</sup>
2. المحاكم المركزية: يتم تشكيلها في الالوية التي يقررها المندوب السامي ولها العديد من الصلاحيات، بصفتها الابتدائية، وهي القضاء في كافة الدعاوي الحقوقية الخارجة عن صلاحية محاكم الصلح في اللواء المحدد، وصلاحية البت في الدعاوي الجزائية الخارجة عن صلاحية محكمة الجنايات، ولها صلاحيات استئنافية على الاحكام الصادرة من محاكم الصلح.<sup>157</sup>
3. محكمة الجنايات: وهي المحاكم التي تشكل للبت في عقوبة الاعدام، وأي عقوبة أخرى بتطلبها القانون.<sup>158</sup>
4. محاكم الأراضي: وتتشكل بناء على طلب المندوب السامي عندما تدعو الحاجة لذلك، للبت في الاملاك غير المنقولة في البلاد.<sup>159</sup>
5. المحكمة العليا: وتتعدد بصفتين، الأولى، بصفتها محكمة استئناف لها صلاحية القضاء في كافة استئنافات الصادرة من أية محكمة من المحاكم المركزية بصفتها محكمة ابتدائية أو الأحكام الصادرة من محكمة الجنايات أو محاكم الأراضي، وتتعدد بصفتها محكمة عدل عليا، ولها صلاحية الفصل في المسائل والعرائض أو الاستدعاءات الخارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى، وتتعدد بصفة أخرى وهي كمحكمة أميرالية للنظر في منازعات ترتبط بالسفن والملاحة البحرية<sup>160</sup>. ويرأسها قاضي يطلق عليه اسم (قاضي القضاة)، وهو أعلى منصب قضائي في فلسطين، ويشرف على تطبيق القانون، ومقرها مدينة القدس، ويجوز أن تتعقد في أي مدينة أخرى بأمر من قاضي القضاة، وتناقش القضايا مرافعا

<sup>156</sup> المادة 39 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>157</sup> المادة 40 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>158</sup> المادة 41 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>159</sup> المادة 42 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>160</sup> المادة 43 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

أمام هذه المحكمة<sup>161</sup>، ويشرف على المحاكم والقضاة، ويختص بوضع تشريعات أصول المحاكمات وتنظيم المحاكم على ان تقترن بموافقة المندوب السامي.<sup>162</sup>

6. محاكم العشائر: وهي محاكم خاصة بمنطقة بئر السبع، وأي مناطق أخرى تستدعي القضاء تحت مظلتها، وتشكل من قبل المندوب السامي.<sup>163</sup>

وللمحاكم النظامية في عهد الانتداب البريطاني، صلاحية النظر في مسائل الأحوال الشخصية، لصالح الأشخاص المتواجدين في فلسطين، وإذا واجهت القاضي عند نظره في مسألة جزائية كانت أم نظامية، مسألة متعلقة بالأحوال الشخصية وكان من الضروري فصل هذه المسألة من أجل البت في تلك القضية فيسوغ للمحكمة النظامية أن تفصلها.<sup>164</sup>

نظم مرسوم دستور فلسطين، المحاكم الدينية أيضا، وأبقت الحال على ما كان عليه فيها، وأكدت على صلاحياتها بالفصل في جميع مسائل الأحوال الشخصية، والمسائل الدينية، وتطبق في المحاكم الفلسطينية في الدعاوى المتعلقة بالأحوال الشخصية للمسلمين، أصول محاكمات شرعية لعام 1333 هجري، والاستئناف يتم في محاكم استئناف شرعية ويكون حكمها قطعيًا<sup>165</sup>، ونظم الدستور كذلك عمل المحاكم المسيحية، واليهودية، وفق ما تطلبه كل طائفة، وأوجد محكمة خاصة تتعقد في حال تنازع القضاء في الخضوع لأي محكمة طائفية.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> "التطور التاريخي لنظام التقاضي الفلسطيني"، وفا، وكالة أنباء فلسطينية، [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3810](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3810)

<sup>162</sup> المادة 49 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>163</sup> المادة 45 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>164</sup> المادة 51 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>165</sup> المادة 52 من دستور فلسطين لعام 1922.

<sup>166</sup> المادة 54، 55 من دستور فلسطين لعام 1922.

يرى الباحث بعد، استقراء السلطة القضائية في الحقبة البريطانية الانتدابية، أنها خلت من مظاهر الاستقلال والسيادة، وأن المصلحة الأساسية من تنظيمها كانت لخدمة الانتداب بشكل واضح، خاصة في تشكيلات المحاكم التي قامت بها، باستحداثها محاكم عشائرية، أثرت بشكل كبير على النسيج الثقافي الفلسطيني، وبثت نوع من التمييز والتفرقة بين الشعب الواحد.

ومن صور تدخل السلطة التنفيذية في استقلال السلطة القضائية، على اعتبار أن المندوب السامي يحق له العفو عن أي متهم بالارتكاب أو التدخل أو الاشتراك بأي جريمة في فلسطين وفق ما تقتضي سياسته ومن دون أية قيود، وله أن يلغي أي جزاء نقدي، أو غرامة أو مصادرة مستحقة الدفع بموجب حكم صادر من محكمة الصلح في فلسطين.<sup>167</sup>

كذلك تدخلات المندوب السامي الكثيرة في السلطة القضائية، يؤثر بشكل كبير على استقلال القضاء وحسن سير العدالة، وفي المقابل يمنع على السلطة القضائية التدخل بشكل مطلق في أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية، وذلك بناء على نص المادة (50) من دستور حكومة فلسطين التي حظرت إقامة أي دعوى على حكومة الانتداب، ولا على أي دائرة من دوائرها إلا بعد الحصول على موافقة المندوب السامي، الذي سيقوم بدوره برفض أي دعوى في هذا الخصوص.

نصت كذلك على منع أي محكمة من ممارسة أي إجراء ضد المندوب السامي وموظفيه وأمواله الرسمية وغير الرسمية، ويرى الباحث أن هذه المادة منافية لمبدأ المساءلة في الدولة، وتتيح لبريطانيا نهب خيرات وثروات فلسطين دون أي رقابة على ذلك.

فيما يتعلق بالقضاة فيتم تعيينهم وعزلهم بناءً على أوامر المندوب السامي، والصلاحيات الفعلية في كل محكمة كانت تمنح للقضاة البريطانيين بشكل فعلي، بمعنى أن جميع الشعارات الرنانة في هذا الدستور

<sup>167</sup> المادة 16 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

التي تتحدث عن العدالة وتطبيق روح القانون ما هي إلا مجرد شعارات صورية يتطلب وجودها من قبل بريطانيا لتضفي الشرعية على أفعالها.

هيأت حكومة الانتداب فلسطين من جميع النواحي، الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، لتسليمها للاحتلال الإسرائيلي، سبب ذلك تأزم الوضع في فلسطين، بعد ازدياد الهجمات الصهيونية على العرب، وحتى على مراكز الحكومة البريطانية، ومراكز الشرطة البريطانية، وقيام سلطة الانتداب بتعديلات مستمرة على دستور حكومة فلسطين، بشكل يخدم أهدافها الاستيطانية، واستشهاد عز الدين القسام واندلاع الثورة الفلسطينية الكبرى عام 1936، كل هذه العوامل أدت لإدراك الفلسطينيين خطورة الوضع الراهن، مما دفعهم لتشكيل قوى حزبية فلسطينية أطلق عليها اسم، اللجنة العربية العليا، كان لهذه اللجنة فكر قانوني عميق في تلك الفترة، فكان من أهم أهداف هذه اللجنة، تشكيل حكومة وطنية مستقلة أمام مجلس نيابي، وغيرها من الأهداف مثل منع انتقال الأراضي لليهود، وضرورة وقف هجرتهم لفلسطين.<sup>168</sup>

انتهت الحقبة البريطانية بصدور قرار هيئة الأمم المتحدة المشؤوم، المتعلق بتقسيم فلسطين رقم 1947/181، كان بمثابة مكافأة نهاية الخدمة لسلطة الانتداب، التي انسحبت بشكل كامل من الأراضي الفلسطينية في 14/5/1948، وفي اليوم التالي تم إعلان قيام الكيان الصهيوني، الأمر الذي رفضه العرب كافة، وقاموا بإرسال جيوشهم لفلسطين لمحاربة هذه القرارات.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> نادية شكيل، حق العودة على الفلسطينيين على ضوء قرارات الأمم المتحدة، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة منتوري، 2012)،

20.

<sup>169</sup> المرجع سابق، ص 21.

وقعت النكبة فعلياً على الشعب الفلسطيني، وسيطر الاحتلال الإسرائيلي على ما يقارب 77% من مساحة فلسطين، ولم يتبقى للفلسطينيين سوى الضفة الغربية التي خضعت للإدارة الأردنية، وقطاع غزة التي خضعت لإدارة المصرية.

### الفقرة الثانية: طبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة الاستعمارية البريطانية

عند العودة لمرسوم الدستور عام 1922، لاستنباط النظام السياسي، لا نجد أي نص صراحة، على طبيعة النظام السياسي المتبع، أو على تبني مبدأ الفصل بين السلطات، بل اكتفى بالقرينة على ذلك من خلال التقسيم الخاص بالدستور، وإفراد باب خاص لكل سلطة من السلطات، وعند العودة للأدبيات نرى من اعتبره نوع خاص من أنظمة الحكم ولا ينتمي للأنظمة النيابية على اعتباره خارجاً عن الأصول العامة لهذه الأنظمة، لأن الأهداف التي يرنوا لها هذا النظام هي أهداف استعمارية بحتة.<sup>170</sup>

واعتبر آخرون أن نظام الحكم في فلسطين في الحقبة البريطانية، قام على أساس الحكم المطلق، لأن المندوب السامي ينفرد بجميع السلطات في الدولة، دون مشاركة أي جهة، وبالرجوع فقط للملك البريطاني، والمندوب السامي مرتبط بشكل مباشر بوزير المستعمرات، بشكل جعل من فلسطين مستعمرة بريطانية لا أكثر.<sup>171</sup>

وعند مقارنة وظائف السلطات في مرسوم دستور فلسطين، مع ملامح الأنظمة العالمية نجد العديد من الملامح المشتركة سنعالجها وفق الآتي:

<sup>170</sup> اسامة سعيد سعد، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، ص 43.

<sup>171</sup> فتحي الوحيددي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، 184 - 202.

النظام البرلماني: يلاحظ من خلال دستور حكومة فلسطين وجود ملامح من النظام البرلماني، بداية الثنائية السلطة التنفيذية متمثلة، بالملك البريطاني، والمندوب السامي، مع وجود تعاون بين السلطات بشكل كبير ينعكس على أرض الواقع بصور دمج، خاص بعد تعديل المادة 17، وتوكيل المندوب السامي جميع وظائف البرلمان، ولم يتم النص على كيفية مساءلة المندوب السامي، ولكن يتضح من مضمون الدستور أنه مسؤول إلا في حدود تنفيذ صك الانتداب لصالح اليهود فقط.

النظام الرئاسي: ما يقرب الحقبة البريطانية من ملامح النظام الرئاسي هو ما تتمتع به السلطة التنفيذية من صلاحيات واسعة ورئيسية في إدارة الدولة، على اعتبار أن الوزراء مساعدين ومستشارين، لا أكثر إلا أن الهرم في هذه السلطة لم يأتي بالانتخاب المباشر من قبل الشعب، وأيضاً لا يوجد فصل جامد بين السلطات وفق مرسوم دستور فلسطين، بل هو اندماج في السلطات في يد السلطة التنفيذية المتفردة في القرار.

النظام شبه الرئاسي: من خلال نصوص مرسوم دستور فلسطين، نرى ملامح قريبة من النظام المختلط، مثل وجود ثنائية للسلطة التنفيذية مع صلاحيات حقيقية للملك البريطاني، وصلاحيات للمندوب السامي، والفصل بين السلطات مرن يصل لحد التداخل والدمج في صلاحيات بين السلطات داخل الدول بمنحى يميل لصالح السلطة التنفيذية، إذ تستطيع التدخل في أعمال السلطات الأخرى دون أي قيود، فمثلاً هناك القوانين لا تصدر إلا من خلال السلطة التنفيذية، إلا أن هرم السلطة التنفيذية غير منتخب، مع انعدام التوازن في المساءلة السياسية، فالمجلس التشريعي لا يحق له مساءلة الحكومة، والحكومة في المقابل تستطيع حله، وهذا ما قامت به فعلاً.

وعند النظر للواقع المرير الذي فرض على الشعب الفلسطيني، نرى أن جميع السلطات داخل الدولة تتمحور في يد المندوب السامي من خلال الصلاحيات التي حولها له الملك البريطاني، وتم فرض هذه

السلطة التنفيذية من قبل جهة خارجية، من غير انتخاب مباشر من قبل الشعب، ولا بنظام توارث من سلالة فلسطينية، بل كلاهما من جنسية بريطانية، والمجلس التنفيذي تابع بشكل كامل كما ذكرنا سابقاً للمندوب وهو من يعينه و يقيله على اعتبار أنهم مساعدين له ليس أكثر، والسلطة التشريعية وفق هذا الدستور ليس لها أي رقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والمندوب السامي هو صاحب الكلمة العليا في أي قرار يصدر منها، والسلطة القضائية لا تتمتع بأي استقلال عن السلطة التنفيذية، وليس لها التدخل أو الرقابة على أعمالها.

وهذا على منحنى مخالف لما هو الحال في بريطانيا التي اتبعت النظام السياسي البرلماني في إدارة المملكة المتحدة، وهذا قرينة على أن الوجود البريطاني لم يهدف لتنمية البلاد وتمكينها من إدارة نفسها، بل خطة استعمارية لتسليم فلسطين للوكالة اليهودية، وتقسيم الوطن العربي الذي تعتبر فلسطين قلبه من الناحية الجغرافية والدينية، وتمكين اليهود من بناء نظام سياسي خاص بهم فنرى الكيان الصهيوني اليوم يتبع النظام البرلماني، بمعنى أن بريطانيا نقلت إرثها القانوني لليهود في فلسطين، أما الفلسطينيين عادوا بهم لنظام الحكم المطلق الذي يجمع كافة السلطات في يد السلطة التنفيذية في الدولة، دون المساس بالحاكم سياسياً أو جنائياً.

ويرى الباحث بناءً على ما سبق أن العهد الانتدابي على فلسطين، اتبع النظام العسكري البحت رغم إطلاقها لمسمى الإدارة المدنية في تنظيم أمور البلاد العربية الفلسطينية، واتبعت سياسة استعمارية، كان يهدف من خلالها نهب خيرات البلاد وإثارات النعرات الطائفية في المجتمع الفلسطيني، لتكون بيئة مناسبة لتسليمها لليهود، دون اتباع النظم السياسية الديمقراطية في الحكم.

ونخلص بالتالي أن نظام حكم بريطاني هو نموذج لنظام حكم استعماري ما يجعله يتناقض مع فكرة الفصل بين السلطات التي هي عمود الأنظمة الديمقراطية ويجعله بمثابة حكم أجنبي لأرض وشعب واقع

تحت الاستعمار بالقوة قائم على الاستبداد والتسلط والهيمنة المطلقة لحكومة المستعمر على شؤون الحكم.

### الفرع الثالث: النظام السياسي في ظل الحكم الاردني والمصري والاحتلال الاسرائيلي

بعد انتهاء الانتداب البريطاني، قسمت فلسطين لثلاث أجزاء رئيسية، وهي الضفة الغربية وتم ضمها للمملكة الأردنية الهاشمية، وقطاع غزة الذي وقع تحت الإدارة المصرية، والداخل المحتل من قبل العدو الإسرائيلي. وبناء على ذلك سيتم معالجة هذا الفرع من خلال دراسة النظام السياسي في ظل الدستور الأردني المطبق على الضفة الغربية (الفقرة الأولى)، والنظام السياسي في ظل دساتير الإدارة المصرية المطبقة في قطاع غزة (الفقرة الثانية)، والنظام السياسي في ظل الاحتلال العسكري الإسرائيلي في الضفة وغزة (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: النظام السياسي في ظل الدستور الاردني المطبق في الضفة الغربية

وقعت الضفة الغربية تحت حكم الحاكم العسكري الأردني، إذ أعلن الجيش الأردني مسؤوليته عن جميع المناطق الخاضعة لسيطرته، وطبق عليها قانون الدفاع الأردني لعام 1935، ثم أصدر بعدها الإعلان رقم (2) لعام 1948، الذي أبقى من خلاله على القوانين المطبقة في فلسطين على حالها سوى ما تعارض مع قانون الدفاع الأردني، وفي عام 1949، تم استبدال الحكم العسكري لإدارة مدنية، وتم

إعطاء ملك الأردن جميع الصلاحيات الخاصة الملك البريطاني على فلسطين وفق دستور عام 1922، وذلك بموجب قانون تعديل الإدارة العامة في فلسطين رقم (48) لعام 1948.<sup>172</sup>

لتضمها للمملكة الأردنية بعد انتخابات عام 1950، وتم تبني برلمان أردني جديد، يتشكل نصف أعضائه من نواب فلسطينيون، ودستور يتناسب مع الوضع الجديد للملكة سنة 1952، ليحل محل دستور سلطة الانتداب الذي طبق في فلسطين وقتها<sup>173</sup>، وبذلك تنتقل صلاحيات المندوب السامي البريطاني، للملك عبد الله ملك المملكة الأردنية، وتم إعلان الوحدة بشكل رسمي في تاريخ 1950/4/24، ليتم ضم الضفة والقدس تحت الراية الأردنية، وتطبيق الدستور الأردني الخاص بعام 1952 عليهما.<sup>174</sup>

وتتبع المملكة الأردنية وفق الدستور الخاص بعام 1952، النظام الملكي الوراثي بناء على نص المادة 28<sup>175</sup>، التي أشارت أن ولاية الملك في الأردن تنحدر من سلالة الملك عبد الله بن حسين الذكور،

<sup>172</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، (تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة)، 72.

<sup>173</sup> عاصم خليل، اشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد 63، (2005)، 31.

<sup>174</sup> عبير أحمد محمد الحروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة الماجستير، (فلسطين: جامعة القدس، 2018)، 15.

<sup>175</sup> حول وراثة العرش، جاء في المادة 28 من الدستور الأردني لعام 1952 (عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية: أ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سناً ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفى إخوة. على أنه يجوز للملك أن يختار احد اخوته الذكور ولياً للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش اليه. ب- اذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل إلى اكبر اخوته واذا لم يكن له إخوة فإلى اكبر ابناء اكبر اخوته فان لم يكن لأكبر إخوته ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الإخوة. ج- في حالة فقدان الاخوة وابناء الاخوة تنتقل ولاية الملك إلى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب). د- واذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك الى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي. هـ- يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين. و- لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب تلك الشخص. ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقفاً عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدل. ز- يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثمانين سنة قمرية من عمره، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن يمارس صلاحيات الملك الوصي أو مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش، وإذا توفي دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي أو مجلس الوصاية. ح- إذا أصبح الملك غير قادر على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيئة نيابة ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية

بمعنى يتولى العرش الابن الأكبر للملك في كل فترة زمنية، وإذا لم يكن له ولد، يستلم الملك، الأخ الأكبر للملك.

بناء على ذلك سنقوم بدراسة بنية السلطات العامة وعلاقتها (أولاً)، وطبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة الأردنية (ثانياً).

## أولاً: بنية السلطات العامة وعلاقتها

### 1. السلطة التنفيذية

خصص الفصل الرابع من الدستور الأردني للحديث عن السلطة التنفيذية وتم تخصيص المواد ما بين 28 حتى المادة 61، وتنقسم السلطة التنفيذية في قسمين:

---

وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء . ط- إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابة لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أية شروط قد تشتمل عليها تلك الإرادة وإذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى حالاً إلى الاجتماع لينظر في الأمر . ي- قيل أن يتولى الوصي أو النائب أو عضو مجلس الوصاية أو هيئة النيابة عمله يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (29) من هذا الدستور أمام مجلس الوزراء . ك- إذا توفي الوصي أو النائب أو احد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أو اصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته فيعين مجلس الوزراء شخصاً لائقاً ليقوم مقامه . ل- يشترط أن لا تكون سن الوصي أو نائب الملك أو احد اعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أقل من (30) سنة قمرية غير أنه يجوز تعيين أحد الكور من أقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثماني عشرة سنة قمرية من عمره . م- إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحللاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق). <https://representatives.jo/Ar/Pages/الدستور>

أ. الملك: وهو المتوج على المملكة الأردنية، يتم اختياره وفق نظام التوارث، ويعتبر رأس الدولة، ومبرم المعاهدات في الدولة، وبأمره تعلن الحرب، وهو من يعين رئيس مجلس الوزراء ويقيله، ويقبل استقالته.<sup>176</sup>

ب. مجلس الوزراء: يتشكل مجلس الوزراء، من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء، وفق ما تقتضي المصلحة العامة، ولا يجوز الجمع بين عمله وأي عمل آخر إلا عضوية البرلمان، ويوكل لمجلس الوزراء مهمة إدارة جميع شؤون المملكة، باستثناء ما يوكل لهيئة أو أشخاص وتم النص على ذلك بموجب نص خاص، ويتم تعيين صلاحيات مجلس الوزراء بأنظمة يضعها المجلس ويصادق عليه الملك<sup>177</sup>، وهو من يعمل على إعداد الميزانية العامة للدولة، وتنظيم الأمور الاقتصادية والتنمية، ويقترح مشروعات القوانين، وله دور رقابي يتمثل بالإشراف على جميع مؤسسات الدولة.<sup>178</sup>

وهناك علاقة تداخل واضحة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بداية من إقرار السلطة التنفيذية لتعديل الدستور من خلال تصديق الملك، ولها حق اقتراح القوانين والمصادقة عليها، وإصدارها، ومصدر الأمر المتعلق بإجراء انتخابات مجلس النواب، وله حق تعيين مجلس الأعيان وحله<sup>179</sup>، ولها حق في دعوة البرلمان للانعقاد في الأدوار العادية والاستثنائية، أو تأجيل الانعقاد، وله دور تشريعي أيضا ففي حال غياب مجلس الأمة، من خلال مجلس الوزراء بعد موافقة الملك، إذ كان إصدار القانون في هذه الحالة من الأمور المستعجلة التي لا تحتل التأخير، ويتم عرضها على المجلس في أول جلسة ينعقد فيها، إما أن يقره أو يعدله، أو يرفضه.<sup>180</sup>

<sup>176</sup> المادة 35/33/32 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>177</sup> المادة 45/41 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>178</sup> أحمد خليف العفيف، قاسم محمد صالح، التربية الوطنية، مرجع سابق، 118.

<sup>179</sup> المواد 36/34/31، من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>180</sup> المادة 94 من الدستور الاردني لعام 1952.

ويبلغ عدد القوانين المؤقتة التي أصدرتها السلطة التنفيذية قرابة 700 تشريع، ما بين العام (1967\_1952) وهذا دليل واضح على طغيان هذه السلطة على صلاحيات السلطة التشريعية المكفولة

بمقتضى الدستور، والذي أضحى دورها شكليا لا أكثر.<sup>181</sup>

وطبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، تظهر وجود تداخل فيما بينهما، فيحق للسلطة التنفيذية تعيين القضاة وعزلهم<sup>182</sup>، كما أن الملك يملك حق العفو الخاص، وتخفيض العقوبة لمن يراه مناسبا، ولا يُنفذ حكم الإعدام إلا بعد التصديق عليه من قبله.<sup>183</sup>

هناك حقوق شخصية يمارسها الملك لوحده دون إشراك جهة أخرى مثل رئاسة الأسرة المالكة، أما باقي الصلاحيات والحقوق المتعلقة بالملك يتم ممارستها عن طريق الأجهزة والمؤسسات المختصة التابعة للدولة<sup>184</sup>، وتكون الإرادة الملكية في جميع المجالات موقعة من قبل رئيس الوزراء، والوزراء المختصين، وللملك حق إبداء موافقته على التوقيع.<sup>185</sup>

وفي المقابل الملك مصون من كل ما يمسه، وهو غير مسؤول عن أفعاله سياسيا، أو جنائيا<sup>186</sup>، أما رئيس الوزراء والوزراء فهم مسؤولون أما مجلس النواب بالتضامن أو بشكل فردي كل في حدود وزارته<sup>187</sup>، وتوقع قرارات مجلس الوزراء من قبل رئيس الوزراء ويحيلها للملك للتصديق عليها في الأمور التي نص عليها الدستور، وتعتبر الحكومة مستقلة، عند استقالة أو إقالة رئيس مجلس الوزراء.<sup>188</sup>

<sup>181</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات (تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة)، مرجع سابق، 74.

<sup>182</sup> المادة 98 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>183</sup> المواد 39/38 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>184</sup> أحمد خليف العفيف، قاسم محمد صالح، التربية الوطنية، مرجع سابق، 116.

<sup>185</sup> المادة 40 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>186</sup> المادة 31 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>187</sup> المادة 51 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>188</sup> المادة 50/42 من الدستور الاردني لعام 1952.

## 2. السلطة التشريعية

أنط الدستور الأردني لعام 1952 سلطة التشريع في الدولة لمجلس الأمة والملك<sup>189</sup>، وخصص الفصل الخامس للحدوث عنها، وبتحديد المواد من 62 حتى 96، ويضم هذا المجلس تحت قبته مجلسين هما:

أ. مجلس النواب: وهو مجلس منتخب انتخاب عام سري ومباشر من قبل الشعب، ومدة المجلس 4 سنوات

قابلة للتجديد لمدة أقصاها سنتين.<sup>190</sup>

ب. مجلس الأعيان: ويتم تعيينهم من قبل الملك، ولا يجوز أن يزيد عدد الأعضاء عن نصف عدد مجلس

النواب بما فيهم الرئيس، مدة عضويتهم 4 سنوات قابلة للتجديد، أما رئيس مجلس الأعيان فمدة عضويته

سنتين قابلة للتجديد<sup>191</sup>، علما أنه لا يجوز الجمع بين منصب عضو في مجلس الأعيان ومجلس

النواب.<sup>192</sup>

ويوكل للبرلمان الاردني العديد من المهام نبينها كالتالي:

• التشريع: وتنقسم مهمة اقتراح القوانين وفق هذا الدستور بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إذ

نصت المادة 91، على أن رئيس الوزراء يقترح مشروع القانون على مجلس النواب لإبداء الرأي فيه،

ولا يسري الاقتراح إلا بموافقة المجلسين ومصادقة الملك، وفي المقابل نصت المادة 95 من ذات

الدستور على أنه يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر من أعضاء مجلس النواب اقتراح قانون، وإذا حاز

على قبول المجلس، يتم إحالته لحكومة مجلس الوزراء لوضعه في صيغة مشروع قانون، ويقدم

بعدها للمجلس في نفس الدورة.

<sup>189</sup> المادة 62 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>190</sup> المادة 68/67 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>191</sup> المادة 65/63 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>192</sup> المادة 75 من الدستور الاردني لعام 1952.

وربما كان هدف المشرع من هذه العلاقة، إيجاد روح التعاون بين سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية لكسب المزيد من الخبرات بين السلطتين، التي تعود بالنفع على المصلحة العامة، أما فيما يتعلق بتصديق القوانين، ونفاذها، فكل مشروع قانون يقره مجلس الأعيان والنواب، يرفع للملك للتصديق عليه.<sup>193</sup>

- الرقابة السياسية: ويحق لهذا المجلس توجيه الأسئلة، واستجواب الوزراء في المسائل العامة، وفق النظام الداخلي للمجلس، ولا يناقش الاستجواب إلا بعد مضي ثمانية أيام من وصوله للوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على ذلك<sup>194</sup>، ويحق له، اتهام الوزراء كل في حدود اختصاصه، ولا يصدر الاتهام إلا بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وللمجلس حق أقوى من ذلك فله أيضا طرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء الذي يتوجب عليه الاستقالة في هذه الحالة، ويتم ذلك بالأغلبية المطلقة من مجموع عدد الأعضاء.<sup>195</sup>
- منح الثقة بالحكومة: تعتبر الحكومة دستورية في حال، حصلت على ثقة المجلس النيابي، وفي حال حجب هذه الثقة عنها تعتبر مستقيلة، وإذا تم الحجب عن وزير بذاته يتوجب عليه الاستقالة.<sup>196</sup>
- الوظيفة المالية: للبرلمان الأردني حق الرقابة المالية على مؤسسات الدولة، ويشمل ذلك، إقرار الموازنة العامة للدولة، وتدقيقها حسب مقتضى المصلحة العامة والمصادقة على نفقات الدولة<sup>197</sup>، ومسئولة عن ديوان المحاسبة الذي تم تشكيله من أجل مراقبة نفقات وإيرادات الدولة وطرق صرفها.<sup>198</sup>

<sup>193</sup> المادة 93 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>194</sup> المادة 96 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>195</sup> المادة 56/53 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>196</sup> المادة 54/53 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>197</sup> المادة 112 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>198</sup> المادة 119 من الدستور الاردني لعام 1952.

بعد بيان مهام مجلس الأمة وفق دستور عام 1952، يجب التنويه لوجود مهام تعد حكراً على مجلس النواب دون مجلس الأعيان، وهي منح أو حجب الثقة عن الحكومة، أو أي من الوزراء، وتوجيه الاتهامات للوزراء، ودعوة مجلس الأمة للانعقاد بالأغلبية المطلقة في دورة استثنائية، والمسؤولية عن الديوان الرقابي.<sup>199</sup>

وتتضح طبيعة العلاقة من هذه المهام بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فنجد أن هناك إمكانية لتدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية من خلال حق الرقابة السياسية، والرقابة المالية من خلال ديوان المحاسبة، ومن خلال منح الثقة للحكومة.

أما فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطة القضائية والتشريعية، فإنها تتمثل في اشتراك الأخير في وضع النصوص المطبقة من قبل السلطة القضائية، والتي تنظم عمل السلطة القضائية.

### 3. السلطة القضائية

خصص لهذه السلطة الفصل السادس من الدستور الأردني لعام 1952، وخصصت لها المواد من 110/97، واستهل الفصل بالتأكيد على استقلال القضاء، وأن لا سلطان عليهم سوى القانون، ويتم تعيينهم وعزلهم بإرادة ملكية<sup>200</sup>، وقسم المحاكم إلا ثلاث أقسام<sup>201</sup>: أ- محاكم نظامية. ب- محاكم دينية. ج- محاكم خاصة.

<sup>199</sup> أحمد خليف العفيف، قاسم محمد صالح، التربية الوطنية، مرجع سابق، 126.

<sup>200</sup> المادة 98 من الدستور الاردني لعام 1952.

<sup>201</sup> المادة 99 من الدستور الاردني لعام 1952.

وقد نصت المادة 27، على أن السلطة القضائية مستقلة عن باقي السلطات وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر جميع الأحكام باسم الملك، والتأكيد على علانية الجلسات، وصدر قانون تشكيل المحاكم الأردني لعام 1952، الذي عمل على تقسيم وتنظيم المحاكم في الأردن، خاصة وإن الانتداب البريطاني على الأردن لم يغير الحياة القضائية في الأردن إذ بقيت على الحال السائد في العهد العثماني.<sup>202</sup>

وعند العودة لقانون تشكيل المحاكم الأردني نجد أن المادة (200) نصت على أن تعيين القضاة يتم بنظام يقره مجلس الوزراء بموافقة الملك، وهذا النص لا يتماشى مع مبدأ استقلال القضاء الوارد في الدستور، إذ يجعل من السلطة القضائية، مرهونة ومقيدة بأوامر السلطة التنفيذية وهذا يخل مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>203</sup>

### ثانياً: طبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة الأردنية

لم ينص الدستور الأردني صراحة على تبني نظام سياسي محدد، أو النص على طبيعة فصل بين السلطات، واكتفى بالنص على أن الأمة هي مصدر السلطات في المملكة<sup>204</sup>، إلا أن التقسيم الحاصل في الدستور للسلطات الثلاث لفصول، قرينة على اتباع القانون الأردني مبدأ الفصل بين السلطات، كذلك تم النص صراحة على طبيعة النظام السياسي الأردني في تقرير اللجنة القانونية وحول مبدأ الفصل بين السلطات في شباط لعام 1993، في الجلسة المنعقدة أمام مجلس النواب<sup>205</sup>، وأبرز ما جاء

<sup>202</sup> أشرف رفيق نصر الله، دور القضاء في تعزيز الحكم الرشيد في فلسطين، رسالة ماجستير، ( غزة: جامعة الاقصى، 2014)، 72.

<sup>203</sup> المادة 200 من قانون تشكيل المحاكم رقم (26) لعام 1952.

<sup>204</sup> المادة 24 من قانون تشكيل المحاكم رقم (26) لعام 1952.

<sup>205</sup> منذر سليمان الدجاني ومحمد سليمان الدجاني الداودي، النظام الساسي الاردني اركاناه ومقوماته، (الأردن: المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى، 1993)، 257.

به التقرير، أن النظام السياسي الأردني هو نظام نيابي برلماني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاون بينهما، من غير دمج أو فصل تام بينهما، وهو قائم على ثلاثة أسس:

1. الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، مع عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

2. المسؤولية الوزارية وحجب الثقة، على اعتبار أن مجلس الوزراء هو من يمارس الاختصاصات الفعلية للسلطة التنفيذية، لذلك رئيس الوزراء وحكومته مسؤولون أمام البرلمان.

3. حق السلطة التنفيذية في المقابل حل السلطة التشريعية.

ويرى محمد داودي، والدكتور منذر الدجاني، أن النظام السياسي الاردني، نظام برلماني قائم على مبدأ التعاون وتوازن بين السلطات، وبمبدأ الفصل النسبي، بمعنى أنه لا يعني الفصل المطلق بين السلطات بل هو مبدأ وجود ليكون حامي لحقوق الشعب من استبداد الحكام وتركيز السلطة في يد شخص واحد، وهذا لا يتم إلا عن طريق التعاون فيما بين سلطات الدولة.<sup>206</sup>

وهذا ما أكد عليه الدكتور مصطفى العمالي، إذ اعتبر النظام الأردني نظام برلماني، قائماً على توزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاث، بشكل يحقق نوعاً من التعاون المشترك فيما بينهم، مع وجوب استقلال القضاء وجعل السلطان الوحيد على هذه الجهة هو القانون الصادر من قبل السلطة التشريعية، وفي الأغلب يوضع باقتراح من السلطة التنفيذية، بشكل يحقق الفصل المرن بين السلطات.<sup>207</sup>

والدكتور عادل الحياوي، الذي اعتبر أن السمات التي يتمتع بها النظام الأردني هي من سمات النظام البرلماني، مثل الفصل المرن بين السلطات، إذ لم يأخذ الفصل الجامد، بل اعتمد على التعاون المشترك

<sup>206</sup> منذر سليمان الدجاني ومحمد سليمان الدجاني الداودي، النظام الساسي الاردني اركانه ومقوماته، مرجع سابق، 258، 259.

<sup>207</sup> مصطفى صالح العمالي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، (الأردن: دار الثقافة، الطبعة الاولى، 2009)، 315.

بين السلطات، كرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، واقتراح القوانين من قبل السلطة التنفيذية هو شكل من أشكال التعاون، وهذا ما نصت عليه المادة 90 من الدستور التي تنص على: (يعرض رئيس الوزراء مشروع القانون على مجلس النواب).<sup>208</sup>

ولتوضيح ملامح النظام السياسي الأردني في دستور عام 1952، يتوجب علينا مقارنتها مع ملامح الأنظمة السياسية من خلال التالي:

1. النظام الرئاسي: إن النظام الرئاسي يجد تطبيقه في الأنظمة الجمهورية وليس الملكية كأصل، ولكن في سياق تحليل طبيعة النظام السياسي الأردني نلاحظ أنه قد تظهر ملامح النظام الرئاسي في الحقبة الأردنية من خلال الصلاحيات الواسعة للملك، إلا إنه لا يمكن الجزم بذلك على اعتبار أن الفصل بين السلطات مرنا وليس جامدا وفق نصوص الدستور، ووجود جسمين داخل السلطة التنفيذية بدلا من رئيس منتخب من قبل الشعب يملك جميع الصلاحيات وحده، فرئيس الدولة في هذه الحقبة هو ملك وصل للسلطة بتوارث من سلالة الشريف حسين، مع وجود رئيس وزراء، ووزراء يملكون صلاحيات حقيقة.

1. النظام البرلماني: تظهر ملامح النظام البرلماني في الحقبة الأردنية، لوجود ثنائية في السلطة التنفيذية ملك تولى العرش بالوراثة، وحكومة منتخبة، مع علاقة تعاون وفصل مرن بين السلطات، وعدم تركيز السلطة في يد جهة محددة بذاتها، والملك معفى من أي مساءلة سواء جنائية أو سياسية، ووجود رقابة متبادلة فالسلطة التشريعية يحق لها الرقابة على أعمال الحكومة لحد سحب الثقة، بمعنى الوزراء مسؤولين سياسيا أمام السلطة التشريعية، والملك له حق حل البرلمان.

<sup>208</sup> عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظم الدستورية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، 825 - 826.

2. النظام المختلط: تظهر ملامح النظام المختلط في الحقبة الأردنية، من خلال وجود جسمين داخل السلطة التنفيذية، لكل منهما صلاحيات حقيقية، إلا أنه لا يمكننا الجزم بذلك على اعتبار أن رئيس الدولة غير منتخب من قبل الشعب، رغم وجود فصل مرن بين السلطات، ووجود توازن في المسؤولية السياسية.

يرى الباحث قرب ملامح النظام الاردني في دستور عام 1952، من ملامح النظام البرلماني، ابرزها، قيام العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية على اساس التعاون المتبادل، بمعنى ان الفصل بين هذه السلطات فصل مرّن، وهو من أحد أعمدة النظام البرلماني، مع وجود رئيس دولة غير مسؤول جنائياً أو سياسياً، وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وهذه الثنائية في السلطة التنفيذية أيضاً من أحد أهم الأعمدة البرلمانية، خاصة وأن الرئيس جاء للحكم عن طريق الوراثة وهو مشابه للنظام البرلماني الملكي البريطاني، وهناك توازن في المسؤولية السياسية، بمعنى أن البرلمان يستطيع حجب ثقة الحكومة، والسلطة التنفيذية تستطيع حل البرلمان.

وفيما يتعلق بتخصيص مواد معينة بذاتها للفلسطينيين يرى الباحث، بعد استقراء الدستور الاردني لعام 1952، من خلوه من أي كلمة تتعلق بفلسطين أو بالشعب الفلسطيني، أو بذكر اسم الضفة الغربية حتى، ويوضح ذلك غاية المملكة الاردنية من الوحدة، التي تعتبر في الواقع توسعة للأراضي الاردنية، وانصهار الشعبين في شعب جديد يطلق عليه الشعب الاردني، وعدم ذكر اسم فلسطين، أو حتى الضفة الغربية، في هذا الدستور يجعل دور المملكة الاردنية عليها دور اداري فقط ينظم حياة الفلسطينيين لمرحلة مؤقتة، حتى يتمكنوا من ادارة بلادهم بأنفسهم، وبهذا الشكل لا تستطيع اصدار القوانين والغائها بالشكل المتماشي مع مصالحها.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> محمد عصام عبد اللطيف عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم، مرجع سابق، 18.

استمرت وحدة الضفة الغربية مع المملكة الاردنية حتى عام 1967 عندما وقعت النكسة، وهي الخيبة الثانية التي عاشها الشعب الفلسطيني، نتج عنها احتلال اسرائيلي لمنطقة الجولان السوري، والضفة الغربية وغور الاردن، وقطاع غزة وسيناء المصرية. ولاحقا جاء قرار فك الارتباط القانوني والاداري عام 1988، لتترك زمام الامور لمنظمة التحرير الفلسطينية لاستقلالها لقيادة شعبها.<sup>210</sup>

### الفقرة الثانية: النظام السياسي في ظل دساتير الادارة المصرية المطبقة في قطاع غزة

في الشق الآخر من البلاد وقع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية، بناء على اتفاق رودس لعام 1949/2/24، الذي حدد خطوط الهدنة وانسحاب القوات المصرية من الفالوجة، ولم يسعى لتغيير الحدود الفلسطينية الجغرافية وضمها لمصر<sup>211</sup>، وبناء على ما أصدره المندوب السامي من تعليمات، بإدارة الشؤون الجنوبية للبلاد بمساعدة مدراء البلديات في تلك المناطق، وبموجب القرار 227 لعام 1948، عُين حاكم إداري لقطاع غزة بأمر من وزير الحربية المصري، واستلم جميع صلاحيات المندوب السامي في القطاع.<sup>212</sup>

أبقت الإدارة المصرية على القوانين الانتدابية في قطاع غزة على حالها بموجب الأمر رقم (6) لعام 1984 سوى مع ما يتعارض مع التطورات والقوانين الصادرة عن الإدارة المصرية في تلك الفترة، وكان للحاكم الإداري صلاحية التشريع وإصدار القوانين، وهذا ما فعله عندما أصدر القانون الأساسي رقم

<sup>210</sup> اسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، مرجع سابق، 61.

<sup>211</sup> سالم مهنا الدحوح، الادارة المصرية العربية في قطاع غزة، ( غزة: مطبعة رشاد الشوا، 2012)، 3.

<sup>212</sup> جمال محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، رسالة ماجستير، (غزة: جامعة الأزهر، 2012)، 12.

255 عام 1955، ليرتب الوضع العام، ثم استبدله بدستور عام 1962<sup>213</sup>، واتبعت الحكومة المصرية الشكل الجمهوري، الذي عرفه الأستاذ نعمان الخطيب على أنه: (الحكومة التي يجري فيها اختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب ولمدة محددة).<sup>214</sup>

وبذلك سنعالج في هذه الفقرة بنية السلطات العامة وطبيعة العلاقات فيما بينها في ظل القانون الأساسي لقطاع غزة عام 1955 (أولاً)، وكذلك في النظام الدستوري عام 1962 (ثانياً)، ومن ثم تحليل طبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة المصرية (ثالثاً).

#### أولاً: بنية السلطات العامة وعلاقتها في ظل القانون الأساسي لقطاع غزة لعام 1955

يتضح من الديباجة الخاصة به أن الدستور كتب بطريقة العقد، وهذا النوع من نشأة الدساتير يحدث باتفاق بين الحاكم والأمة، وهذا الدستور صدر مكتوباً من لجنة فلسطينية مصرية مشتركة، بعد دراسة الأوضاع السياسية، والاجتماعية، والثقافية في قطاع غزة، ولكنه افتقر للمرونة في مواده، فلم نجد سهولة في تعديل واقتراح وإلغاء القانون الأساسي، إذ لا يتم ذلك إلا بصدور قرار خاص من رئيس الجمهورية المصرية يجيز ذلك.<sup>215</sup>

<sup>213</sup> مع التتويه لصدور أول قانون أساسي لقطاع غزة في العام 1953 والذي ألغي بالقانون الأساسي لعام 1955، انظر في ذلك:

معين عادل البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، أطروحة الدكتوراه، الجامعة الأردنية، 2019، ص 30.

<sup>214</sup> نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004)،

200.

<sup>215</sup> محمد عصام عبد اللطيف عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم، مرجع سابق، 20.

ورغم أن هذا الدستور تشكل من 47 مادة فقط، أصدرت باسم اللواء محمد حسن عبد اللطيف الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، إلا أنه خصص مواد محددة لكل سلطة داخل الدولة، وفيما يخص السلطة التنفيذية، فإن الحاكم الإداري العام يتولى ترأسها بمساعدة المجلس التنفيذي.<sup>216</sup>

ومن صلاحياته في إطار هذه السلطة المصادقة على القوانين وإصدارها خلال ثلاثين يوماً من ورودها له، وإذا امتنع عن التصديق على أي مشروع قانون يعيده لوزير الحربية ليبت فيه<sup>217</sup>، ويحق له إصدار العفو عن المحكومين في قطاع غزة بعد موافقة وزير الحربية<sup>218</sup>، وفيما يتعلق بالمجلس التنفيذي<sup>219</sup> فهو مختار من قبل أعضاء معينين من غير انتخاب.

أما السلطة التشريعية، فيترأسها أيضاً الحاكم الإداري أيضاً ويعاونه في ذلك المجلس التشريعي<sup>220</sup>، وهؤلاء الأعضاء غير مسؤولين إلا في حالة التلبس في الأمور الجنائية<sup>221</sup>، وتتعد السلطة التشريعية وفق ما جاء به هذا الدستور من مجلس واحد على عكس الدستور المطبق في الضفة الغربية، وينعقد بدعوة من الحاكم الإداري العام.<sup>222</sup>

<sup>216</sup> المادة 9 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>217</sup> مادة 14 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>218</sup> المادة 16 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>219</sup> مادة 18 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955، جاء فيها (يؤلف المجلس التنفيذي من: الحاكم الإداري العام رئيساً، نائب الحاكم الإداري العام (إن وجد)، مدير الشؤون القانونية، مدير الشؤون الداخلية والأمن العام، مدير الشؤون المالية والاقتصاد، مدير الشؤون الاجتماعية وشؤون اللاجئين مدير الشؤون الثقافية والتعليم، مدير الشؤون الصحية، مدير الأشغال العمومية، مدير الإدارة المدنية، مدير إدارة الشؤون البلدية والقروية ويعين هؤلاء المديرين بقرار من وزير الحربية).

ولا يكون اجتماع المجلس التنفيذي صحيحاً إلا بحضور خمسة أعضاء على الأقل بخلاف الرئيس أو من يقوم مقامه وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه صوت الرئيس، وللحاكم الإداري العام وللمجلس التنفيذي دعوة من يرى من الموظفين العموميين لحضور جلساته عند اللزوم على ألا يكون لهم صوت معدود في المداولات.

<sup>220</sup> المادة 10 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>221</sup> المادة 25 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>222</sup> المادة 24 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

وفيما يخص السلطة القضائية فهي مستقلة بموجب القانون<sup>223</sup>، وتحدث عن تشكيل المحكمة العليا، وأن تعين رئيسها يتم بقرار من مجلس الوزراء ويحلف القسم القانوني أمام رئيس الجمهورية، أما باقي الأعضاء فيتم تعيينهم من قبل وزير الحربية ويؤدون اليمين أمام رئيس المحكمة العليا.<sup>224</sup>

وفيما يتعلق بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، يرى الباحث أنه معدوم في هذا الدستور للتداخل الكبير بين صلاحيات كل سلطة، فالحاكم العام هو نفسه رئيس السلطة التنفيذية والتشريعية، وأعضاء المجلس التنفيذي هم أيضا أعضاء في المجلس التشريعي، وفيما يخص القضاة فيتم تعيينهم من قبل وزير الحربية المصري المسؤول عن تعيين الحاكم العام للقطاع.<sup>225</sup>

بسبب هذا الجمود والتداخل بين السلطات لم يحقق دستور عام 1955 أي إنجازات تذكر، وكانت فترة تطبيقه مليئة بالإشكاليات، فلم يكن للمجلس التشريعي نظام داخلي ينظم أعماله، وطريقة اختيار أعضائه بالتعيين، بمعنى أن الحياة البرلمانية لم تطبق بشكل فعلي في قطاع غزة في تلك الفترة، وغيرها من الإشكاليات التي دفعت الرئيس المصري جمال عبد الناصر لاستبداله بدستور جديد عام 1962.

### ثانيا: بنية السلطات العامة وعلاقتها في ظل النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962

اختلف الوضع القانوني في دستور عام 1962 فقد كان أشمل في إقراره للحقوق والثوابت الفلسطينية، فقام بالتأكيد على أحقية فلسطين للقيادة الفلسطينية العربية، وإصدار الأحكام باسم الشعب العربي الفلسطيني، في المواد الأولى منه، ونظم السلطات الثلاث للدولة في الباب الثالث منه، وأناط هذه السلطات للحاكم الإداري كالدستور السابق لكن الاختلاف في هذا الدستور هو طريقة تعيين هذا الحاكم،

<sup>223</sup> المادة 21 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>224</sup> المادة 25 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

<sup>225</sup> المادة 35 من القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955.

وأحال مهمة تعيين الحاكم العام للقطاع لرئيس الجمهورية المصري، بدلا من وزير الحربية<sup>226</sup>، كذلك طريقة اختيار أعضاء المجلس التشريعي، فيتم انتخابهم من قبل الاتحاد القومي العربي المنتخب من قبل سكان قطاع غزة بشكل مباشر.<sup>227</sup>

وفيما يتعلق بتنظيم السلطات بناء على هذا الدستور، فسيتم تنظيمها كالآتي:

1. **السلطة التنفيذية:** يرأسها الحاكم العام، ويتبع الحاكم مجلس تنفيذ<sup>228</sup>، ويتم اختيار المدراء، ونائب الحاكم العام، بقرار من وزير حربية جمهورية مصر العربية المتحدة، ولكن قبل أن يباشر عمله يجب عليه أن يحلف اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية، ووزير الحربية المصري في القاهرة، ومن اختصاصاته وضع لوائح تنفيذية صارمة، لا يلحق بها تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، وله حق تعيين وعزل الموظفين، وهو من يرتب أمور الصالح العام، وفي يده إعلان وإنهاء حالة الطوارئ.<sup>229</sup>
- ومن صور التداخل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، قدرة الأخيرة على إصدار قرارات لها قوة القانون، في الأمور العاجلة التي لا تحتمل التأخير، وتبقى نافذة ما لم يقرر المجلس التشريعي إلغائها، والمصادقة على القوانين الصادرة من المجلس التشريعي، خلال شهرين من تاريخ رفعها للحاكم العام، وإذا لم يرى داعٍ للتصديق عليها، عليه إعادتها للمجلس التشريعي لإعادة النظر فيها ويمنع إعادتها له في ذات الدورة<sup>230</sup>، وهذا تعدد واضح على إرادة المجلس التشريعي ودوره الأساسي في تشريع القوانين.

<sup>226</sup> المادة 18 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

<sup>227</sup> المادة 30 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

<sup>228</sup> يتألف المجلس التنفيذي وفق نص المادة 24، من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962. من الآتي: 1. الحاكم العام رئيساً 2. نائب الحاكم العام (إن وجد) 3. مدير الشؤون القانونية 4. مدير الداخلية والأمن العام 5. مدير المالية والاقتصاد أعضاء 6. مدير التعليم والثقافة 7. مدير الصحة 8. مدير الأشغال 9. مدير الشؤون البلدية 10. مدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين 11. مدير الشؤون المدنية.

<sup>229</sup> المادة 27/26/24/22/15 من النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.

<sup>230</sup> المادة 28/20 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

ومن مظاهر تداخل السلطة التنفيذية بالقضائية، أن الحاكم العام هو من يصادق على الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية، وله حق العفو الخاص، والقدرة على تخفيض العقوبة، أما العفو العام لا يكون إلا بقانون، وبما أن الحاكم هو المهيم على كافة السلطات في الواقع فيتمكن من خلال ذلك بإصدار العفو العام أيضاً.<sup>231</sup>

2. **السلطة التشريعية:** وتمثل في المجلس التشريعي ويترأسها الحاكم العام، ويتشكل من جميع أعضاء المجلس التنفيذي، بالإضافة لـ 22 عضواً يتم انتخابهم من الأعضاء المنتخبين لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني بقطاع غزة وذلك وفقاً للقواعد والشروط ونظام الانتخاب الذي يصدر من الحاكم العام، وعشرة أعضاء يتم تعيينهم من قبل الحاكم العام من الفلسطينيين أصحاب الخبرات والكفاءات، الذين تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي، مدة عضويتهم 3 سنوات من تاريخ أول اجتماع.<sup>232</sup>

وللمجلس حق اقتراح القوانين، وحق الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال توجيه السؤال لأعضائه، ولهم الحق في تأجيل الإجابة للجلسة الثانية، وتعتبر هذه الرقابة ضعيفة جداً وشكلية لا أكثر على اعتبار أن المجلسين هما مجلس واحد.<sup>233</sup>

ومن صور تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية أيضاً، قيام الأولى بدعوى المجلس التشريعي للانعقاد، ويحق لها تأجيل دورة انعقاد المجلس، بما لا يزيد عن شهرين، حتى اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي المنظمة لأعمالها تصدر بقرار من خلال الحاكم العام، حتى النصاب القانوني لصدور قرارات

<sup>231</sup> المادة 23 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

<sup>232</sup> المادة 43/31/30/16 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

<sup>233</sup> المادة 44 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

المجلس التشريعي، في حال التساوي، يرجح الرأي الموافق لرأي الحاكم العام، ولا يصدر أية قانون إلا بعد إقراره من المجلس التشريعي ومصادقة الحاكم العام.<sup>234</sup>

وبذلك لا يمكن الحديث عن وجود سلطة تشريعية مستقلة في هذا الدستور أو حتى الدستور السابق على اعتبار أن الحاكم العام هو من يعين أعضاء البرلمان، بشكل يجعلها جزءاً من السلطة التنفيذية، كما ذكرنا سابقاً.

3. **السلطة القضائية:** نص الدستور صراحة على استقلال القضاء، دون تدخل السلطات الأخرى في عمله إلا من خلال الدستور، وتم النص على وجوب وجود قانون ينظم عمل السلطة القضائية يشمل طريقة تعيين القضاة وعزلهم، والأمور المتعلقة بالنقاضي، إلا أنه لم يذكر أنه تم إصدار مثل هذا القانون، حتى تبقى السلطة القضائية في يد الحاكم العام ليتمكن من تسييرها وفق مقتضى مصلحة السلطة التنفيذية، فهو من يوكل له مهمة تعيين القضاء وعزلهم دون ورود نص قانوني يوضح هذه الكيفية، وينطبق نفس الحال على أعضاء النيابة العامة، كذلك له القدرة على إسقاط العقوبات في أي مرحلة من مراحل النقاضي، وفي أي درجة من درجات المحاكم، وأي حكم بالإعدام لا يسري إلا بعد مصادقة الحاكم عليه.<sup>235</sup>

ومن صور تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية، قيام الأولى من خلال الحاكم العام عن طريق إصداره نظام يحدد إجراءات تقديم الطلبات والمحاكمة لدى المحكمة العليا فيما يتعلق بإبطال الانتخابات، وهذا أيضاً تدخل في أعمال السلطة التشريعية من خلال وظيفتها في تشريع القوانين.<sup>236</sup>

<sup>234</sup> المادة 42/41/40/37/36 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962.

<sup>235</sup> المادة 60/57/56/55 /52/51 من النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.

<sup>236</sup> المادة 34 من النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.

### ثالثاً: طبيعة النظام السياسي المتبع في الحقبة المصرية

بعد معالجة تكوين السلطات والعلاقة بينهما في لدساتير المطبقة في قطاع غزة من قبل الحكومة المصرية نجد أنه لم يتم النص على مبدأ الفصل بين السلطات صراحة، بل اكتفت بالقرينة على ذلك من خلال التقسيم الخاص بالدستور إذ أفرد باباً خاصاً لكل سلطة من السلطات، كذلك لم تكن هذه الدساتير وحدها مطبقة في القطاع بل استمر سريان مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وتعديلاته فيما لا يتعارض مع أحكام الدستور المؤقت<sup>237</sup>، بمعنى أن النظام الانتدابي ما زال مطبقاً في قطاع غزة، وتشابه هذان الدستوران في طبيعة الدمج بين السلطات، وتركيزها في يد الحاكم.

يرى البعض أن النظام السياسي المتبع في قطاع غزة وفق القانون الاساسي لعام 1955 قريب من ملامح النظام البرلماني، لوجود فصل مرن بين السلطات، مما يسمح بوجود تعاون بين السلطات التنفيذية والقضائية، ويستطيع أيضاً إصدار قوانين إذا طرأت أحوال غير عادية. أما دستور عام دستور عام 1962، فيرى الدكتور الوحيدى أنه اعتمد الفصل المطلق وفق نص المادة 45 التي نصت على أنه (لا يجوز لاي عضو من اعضاء المجلس التشريعي التدخل في أعمال من اختصاص السلطتين التنفيذية، والتشريعية)، وهو من أحد سمات النظام الرئاسي<sup>238</sup>. ويرى آخرون أن النظام الذي اتبع في هذه الحقبة هو نظام سلطوي، تمثل في هيمنة سلطة الحكم على باقي السلطات، ولم يكن هناك أي قيمة لمبدأ الفصل بين السلطات، أو مبدأ استقلال القضاء، ولم توجد أي رقابة على أعمال السلطة التنفيذية من أية جهة.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> المادة 45 من القانون الأساسي لقطاع غزة لعام 1955.

<sup>238</sup> فتحي الوحيدى، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، 415، 432.

<sup>239</sup> محمد الخضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، (رام الله: مركز مساواة لاستقلال القضاء والمحاماة (مساواة)، 2015)، 28.

وليتم توضيح معالم النظام السياسي في النظام الدستوري لعام 1962، الذي يعد الوثيقة الدستورية الأهم، علينا مقارنة تكوين وظائف السلطات الثلاث مع ملامح الأنظمة السياسية من خلال التالي:

1. النظام الرئاسي: تظهر ملامح النظام الرئاسي في الحقبة المصرية، من خلال الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الحاكم العام، وقد كان هناك فصل جامد بين السلطات إذ لا يحق للسلطة التشريعية والقضائية التدخل في أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنه لا يمكن الجزم بذلك، لعدم انتخاب رأس الهرم في السلطة التنفيذية من قبل الشعب، ولوجود رقابة سياسية من قبل البرلمان إذ يحق للمجلس التشريعي مساءلة السلطة التنفيذية من خلال توجيه السؤال.

2. النظام شبه الرئاسي: تظهر ملامح النظام شبه الرئاسي في الحقبة المصرية من خلال، وجود ثنائية في السلطة التنفيذية، مع وجود صلاحيات حقيقية لكل منهما، ومع وجود رقابة متبادلة على أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، إلا أنه لا يمكننا الجزم بذلك، لعدم انتخاب الرئيس السلطة التنفيذية من قبل شعب قطاع غزة، ووجود فصل مطلق بين السلطات وهذا ما لا يتفق مع النظام المختلط.

3. النظام البرلماني: تظهر ملامح النظام البرلماني في الحقبة المصرية من خلال وجود ثنائية في السلطة التنفيذية متمثلة بوزير الحربية المصري، والحاكم العام لقطاع غزة، ووجود رقابة متبادلة على أعمال السلطتين، وكذلك انتهاء النص المتعلق بمسؤولية وزير الحربية، أو حتى الحاكم العام، إلا أن ما يبعدهنا عن ذلك هو وجود فصل مطلق بين السلطات وعدم انتخاب رئيس السلطة التنفيذية من قبل الشعب مثلما هو الحال في الأنظمة البرلمانية الجمهورية، أو حتى تسلمه الحكم بالوراثة، مثل الأنظمة البرلمانية الملكية.

في واقع الحال كانت جميع السلطات داخل قطاع غزة تتمحور في يد الحاكم العام، هذا يعني استمرار حالة دمج السلطات في يد السلطة التنفيذية الذي كان قائماً في العهد البريطاني، وتمثل ذلك من خلال

إصدار دستوراً لا يحقق التوازن والاستقلال بين السلطات بشكل حقيقي، لضمان تمركز وهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، هذا الأمر يجعل الباحث لا يتبنى أي نظام من الأنظمة النيابية على اعتبار أن المشرع المصري في كتابته لهذا الدستور جمع ملامح من جميع الأنظمة النيابية دون الاستقرار على أحدها، مع التركيز على إعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، ويرى الباحث أن النظام في هذه الحقبة، يخرج عن الأنظمة الديمقراطية النيابية لقيامه على أساس تركيز السلطات وليس فصلها، بالإضافة لما اعطاه للحاكم العام من تفرد بالسلطة عبر صلاحيات واسعة دون اتباعها بمسؤولية سياسية أو جزائية.

وفيما يتعلق بوضع الفلسطينيين تحت الإدارة المصرية، فالوضع كان مختلف في قطاع غزة عما كان عليه في الضفة الغربية، فالإدارة المصرية، اعتبرت وجودها مؤقت لتعين الشعب الفلسطيني على إدارة اموره بنفسه ثم تتسحب بعد ذلك، وهذا ما أكد عليه دستور عام 1962 الذي صدر خصيصاً لقطاع غزة، ولم يحاول ضم أو توحيد القطاع مع الجمهورية المصرية، بل اكتفى بالإدارة فقط.<sup>240</sup>

### الفقرة الثالثة: النظام السياسي في ظل الاحتلال العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة

قامت إسرائيل بشن حربٍ على الدول العربية المجاورة لفلسطين، وانتهت هذه الحرب بعد التوقيع على وقف إطلاق النار، واحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي أصبحت فلسطين بالكامل تحت السيطرة الإسرائيلية، وأصدر الحاكم العسكري الإسرائيلي أول منشور عسكري متعلق بإدارة البلاد رقم

(1) المتعلق باستلام الجيش الإسرائيلي سلطة البلاد.<sup>241</sup>

<sup>240</sup> سالم مهني الدحوح، الإدارة المصرية لقطاع غزة، مرجع سابق، 3.

<sup>241</sup> محمود ابوصوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 86.

وبما أن العدو الإسرائيلي قام باحتلال الأراضي الفلسطينية واستولى على الأراضي، وزاد من تشرد وهجرة الشعب يتوجب علينا البحث عن تعريف للاحتلال في ضوء المواثيق الدولية، وبموجب اتفاقية لاهاي لعام 1907، تم النص على تعريفه في المادة (42)، على أنها: "تعتبر أرض الدولة محتلة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو. ولا يشمل الاحتلال سوى الأراضي التي يمكن أن تمارس فيها هذه السلطة بعد قيامها".

والمادة الثانية المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربعة، قامت بتعريفه على أنه: " في جميع حالات الاحتلال الكلي أو الجزئي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة حتى لو لم يواجه هذا الاحتلال مقاومة مسلحة".<sup>242</sup>

والقرار الأممي رقم (607 لعام 1988)، الذي يطلب من إسرائيل أن تمتنع عن ترحيل أي مدنيين فلسطينيين من الأراضي المحتلة، ويؤكد على أن "اتفاقية جنيف" المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب تنطبق على الأراضي الفلسطينية والأراضي العربية الأخرى التي احتلتها إسرائيل منذ عام 1967 بما فيها القدس.<sup>243</sup>

رفضت ما تسمى بإسرائيل اعتبار نفسها دولة احتلال، ورفضت تطبيق المعاهدات الدولية بالأخص اتفاقية جنيف، واعتبرت نفسها تدير المناطق الفلسطينية، وأطلقت على ذلك مصطلح (المناطق المدارة).<sup>244</sup>

<sup>242</sup> اتفاقية جنيف الرابعة.

<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents/misc/5nsla8.htm>

<sup>243</sup> وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفاء، [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=7174](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=7174) ، 26 فبراير/ 2023

<sup>244</sup> عبير محمد الحروب، عبير محمد أحمد الحروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني، رسالة ماجستير (فلسطين: جامعة القدس، 2018) 21.

أما بخصوص بنية السلطات الثلاث وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فهو ما سنركز عليه في هذه الفقرة، فقد تضمن المنشور العسكري رقم (2) لعام 1967، في الفقرة الثانية على أن تركز السلطة التنفيذية في الحاكم العسكري الإسرائيلي، في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو المسؤول عن تعيين الموظفين المساعدين له في إدارة شؤون البلاد.

وفي عام 1981، بدأت ما تسمى إسرائيل المرحلة المدنية للحكم العسكري، وما قامت به فعليا إبدال الزي العسكري بالزي المدني للأفراد التابعين لها، التي أوكلت لهم المهام التنفيذية، تحت مسمى رئيس الإدارة المدنية، واحتفظ الحاكم العسكري بالسلطة التشريعية والقضائية، فأصدر قرار رقم (947)، الذي ينص على تأسيس إدارة مدنية في الضفة الغربية، أما قطاع غزة فتم تشكيل الإدارة المدنية بموجب المنشور العسكري رقم (725)<sup>245</sup>.

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فقد نص المنشور رقم (2) على أنها من صلاحيات الحاكم العسكري، واعتبرت المناشير الصادرة من قبله بمثابة القانون الأساسي، كما تم إصدار ما يقارب 1457 أمر عسكري في الضفة الغربية، و200 أمر في قطاع غزة، وكانت بمجملها لخدمة اليهود وتسهيل الاستيلاء على الأراضي الفلسطينية، وتسهيل هجرة اليهود، وبناء المستوطنات، وقامت بتفعيل قانون الطوارئ البريطاني لعام 1945 في الضفة الغربية.<sup>246</sup>

أما فيما يتعلق بالسلطة القضائية، فكانت موكلة للحاكم العسكري أيضا بموجب المنشور رقم (2) لعام 1967، وقام بإحداث تغييرات جوهرية في المنظومة القضائية السابقة لتسلمها الإدارة العسكرية، وتسلم الحاكم العسكري مجمل الصلاحيات التي كانت من اختصاص وزير العدل الأردني، وذلك بموجب القرار العسكري رقم (310) وبموجبه أيضا تم استبدال المجلس القضائي بلجنة يعينها قائد المنطقة، وألغت

<sup>245</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 88.

<sup>246</sup> عبير محمد أحمد الحروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني، مرجع سابق، 21.

نظام التفتيش على المحاكم، مما شجع على تهيئة المناخ المناسب للفساد في هذا القطاع، كذلك تم إلغاء محكمة التمييز الأردنية بموجب الأمر العسكري رقم (39).<sup>247</sup>

والأمر العسكري رقم (412) لعام 1970، الذي أوقف العمل بجميع النصوص القانونية الأردنية المتعلقة بحكمة التمييز، وحولها لمحكمة استئناف منعقدة في كل محكمة تعقد فيها محكمة بداية، وفق تعليمات رئيس المحكمة، ويكون مكان قلم التسجيل التابع لمحكمة الاستئناف في رام الله<sup>248</sup>.

والأمر العسكري رقم (3) الذي نص على إنشاء محاكم عسكرية في الضفة الغربية، أما فيما يتعلق بقطاع غزة فأبقت سلطات الاحتلال تشكيل المحاكم على ما كان عليه في العهد البريطاني، ويمثل أمام هذا القضاء مئات الاف المدنيين الفلسطينيين، منذ تشكيله حتى يومنا الحالي، ويوجد محكمتان ابتدائيتان تعملان في الضفة الغربية، وهي محكمة منطقة يهودا في معسكر "عوفر" (شمال غرب القدس)؛ ومحكمة منطقة "شومرون" في معسكر سالم (قرب مفرق مجيدو)، وهناك فروع إضافية للمحاكم العسكرية تعمل داخل إسرائيل إلى جانب منشآت التحقيق التابعة لجهاز (الشاباك)، وتتمثل صلاحيات هذه المحاكم بنوعين من المخالفات، النوع الأول، مخالفات تسمى "أمنيّة" وتشمل (كل مخالفة معرّفة ضمن تشريعات الأمن والقانون) - سواء ارتكبت في مناطق خاضعة لسلطة الجيش، أو خارج الضفة الغربية أو في مناطق (A/B) اللتين نُقلتا ليد السلطة الفلسطينية شرط أن تكون المخالفة قد مست أو رمت إلى المسّ بأمن المنطقة)، والنوع الثاني ( يُعنى بمخالفات تعتبر من النوع الذي يهدّد النظام العامّ - خاصّة مخالفات المرور ولكن أيضًا مخالفات جنائية غير معرّفة كمخالفات أمنيّة).<sup>249</sup>

<sup>247</sup> محمود أبوصوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 89، 90.

<sup>248</sup> قانون، أمر عسكري بشأن المحاكم المحلية (الضفة الغربية) (رقم 412 لسنة 1970،

<http://www.ganon.ps/news.php?action=view&id=15733> ، 26 فبراير 2023.

<sup>249</sup> مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في المناطق المحتلة، المحاكم العسكريّة،

[https://www.btselem.org/arabic/military\\_courts](https://www.btselem.org/arabic/military_courts)

شكل ما قامت به سلطات الاحتلال هدم كامل في سيادة واستقلال القضاء الفلسطيني، وأصبح بشكل كامل للحاكم العسكري، دون أي ضمانات للقضاة أو حصانات إذ بات القضاء عبارة عن موظفين يعملون على تطبيق أمر وإرادة الحاكم العسكري.

بناء على ذلك يتضح أن المناشير والأوامر العسكرية بمجملها، جمعت السلطات الثلاث للدولة في يد الحاكم العسكري، بشكل ينفي وجود مبدأ الفصل بين السلطات بشكل سواء بشكل مكتوب أو واقعي، في ظل فراغ كامل للمجلس التشريعي، فلم تنشأ إسرائيل مجلس تشريعي يعمل على إصدار القوانين، ولم يشارك الفلسطينيون في هذه التشريعات التي فرضت عليهم، دون الالتفات لمبدأ دستورية القوانين، فكثير ما خالفت هذه المناشير الدساتير والقوانين التي كانت مطبقة في فلسطين قبل عام 1967.<sup>250</sup>

بمعنى أنها لم تتبع أي نظام من النظم القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، واستخدمت نظام عسكري بحت لم يختلف عن النظام الاستعماري البريطاني، القائم على دمج السلطات في يد السلطة التنفيذية، دون أي استقلال أو رقابة للسلطات الأخرى داخل الدولة، وتفردت السلطة التنفيذية بالقرار على حساب باقي السلطات، بشكل يسلب حقوق وحرية الشعب الفلسطيني فيها، لحساب تحقيق المصالح اليهودية في فلسطين، وذلك دون تبني دستور واضح ومحدد، بل اكتفت بالمناشير العسكرية.

### المطلب الثاني: التجارب الدستورية الفلسطينية لبلورة نظام سياسي فلسطيني

<sup>250</sup> "المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية (لغايات دمج عملية التشريع)"، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، (2008): 17.

أبى الفلسطينيين رغم ما مر عليهم من حكومات متتالية، على قيام دولتهم بأنفسهم فأولى المحاولات كانت لهم في تشكيل حكومة عموم فلسطين، ثم تطورت الأوضاع الفلسطينية، وازدادت الحدة مع الاحتلال الإسرائيلي، أدى لظهور جسم جديد أطلق عليه اسم منظمة التحرير الفلسطينية، يهدف تمثيل الشعب الفلسطيني في فلسطين والشتات، ولم تتل المنظمة اعتراف الاحتلال الإسرائيلي ولم تحتوي على أهداف ثورية تهدف لمحاربته، نتيجة لذلك تم توقيع اتفاق أوسلو لقيام حكومة ذاتية للفلسطينيين يديرونها بأنفسهم ومعترف بها من قبل الاحتلال.

بناء على ذلك سنعالج النظام السياسي في ظل نظام حكومة عموم فلسطين (الفرع الأول)، والنظام السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية (الفرع الثاني)، والنظام السياسي في ظل اتفاق أوسلو (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: النظام السياسي في ظل حكومة عموم فلسطين

بعد انتهاء مسرحية حرب عام 1948، وهزيمة الجيوش العربية فيها، أعلنت الهدنة وعادت الجيوش والطائرات إلى مواقعها، واعترفت الولايات المتحدة الأمريكية بالاحتلال الإسرائيلي، كدولة مكتملة الأركان، بعد إحدى عشر دقيقة من إعلان قيامها، ثم اعترف بها الاتحاد السوفيتي، وانضمت إلى الأمم المتحدة عام 1949، وفي الجهة المقابلة شرد آلاف الفلسطينيين من ديارهم، وترملت النساء وتيتم الأطفال في الأراضي المسلوقة لصالح العصابات اليهودية.<sup>251</sup>

<sup>251</sup> غالب الداودي، نظام الانتداب وجريمة فلسطين، (العراق: دار الطباعة الحديثة، عشار، 1965)، 16.

ونتناول فيما يلي بنية السلطات العامة وعلاقتها في ظل الدستور المؤقت لحكومة عموم فلسطين لعام 1948 (الفقرة الأولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع فيها (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة في ظل الدستور المؤقت لحكومة عموم فلسطين وعلاقتها

قامت اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية بطرح فكرة إنشاء حكومة فلسطينية الهوية في فلسطين، وتم إصدار ذلك بقرار رسمي، ينص على تشكيل كيان فلسطيني ليستلم سلطة الحكم في ما تبقى من البلاد، وتم الترحيب بهذا البيان من الدول العربية، باستثناء مملكة الأردن، لرغبته في الإبقاء على منطقة الضفة الغربية موحدة مع الضفة الشرقية، ولم يتم الالتفاف لرفضه وتم تشكيل الحكومة أطلق عليها اسم حكومة (عموم فلسطين) وتم إقرار دستور خاص بها.<sup>252</sup>

صدر دستور حكومة عموم فلسطين مكتوباً في غزة، أطلق عليه اسم (النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين) ويختص هذا الدستور بفلسطين بحدود عام 1948، ويتكون من 18 مادة، وكان يضم سلطات رئيسية مخصصة لإدارة البلاد وهما<sup>253</sup>:

1. المجلس الأعلى: يتكون من رئيس المجلس الوطني، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس المحكمة العليا، وهو بمثابة مجلس حكم أعلى.

2. المجلس الوطني: يتكون من مندوبي الهيئات التمثيلية المشاركة في مؤتمر غزة، وهو بمثابة السلطة التشريعية.

<sup>252</sup> ابراهيم خليل اليزم، أثر الانظمة الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، (غزة: جامعة الأزهر، 2014)، 37.

<sup>253</sup> المواد، 2، 3، 6، 5، 10، 13، 16، 15، 17 من النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين

3. مجلس الوزراء: بمثابة السلطة التنفيذية وهي مسؤولة أمام المجلس الوطني.

4. المحكمة العليا: وهي تمثل الجهة القضائية في الحكومة.

يعتبر دستور حكومة عموم فلسطين دستورا مرنا يمكن تعديله والتغير عليه، وفق مقتضى المصلحة العامة عن طريق المجلس الوطني، وباستعراض نصوص هذا الدستور المؤقت نرى، أن السلطة التشريعية حظيت بجملة من الصلاحيات، جعلتها تتفوق على غيرها من السلطات، فالمجلس الوطني هو الوحيد الذي يملك حق إقرار القوانين أو الاعتراض عليها، وحق الدعوة لعقد انتخابات خاصة بالجمعية التأسيسية التي يحق لها وضع الدستور الدائم لدولة فلسطين.<sup>254</sup>

#### الفقرة الثانية: طبيعة النظام السياسي المتبع في حكومة عموم فلسطين

خلا النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين، من النص على طبيعة النظام الخاص بالحكومة، أو من الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات، واكتفى بالقرينة على ذلك من خلال تقسيمهم لدستور حكومة فلسطين ومن خلال الصلاحيات المعطاة لكل سلطة، وعند الرجوع للأدبيات المعاصرة، نرى أنهم رجحوا تبني حكومة عموم فلسطين للنظام البرلماني، ربما لطبيعة الفصل المرن بين السلطات.<sup>255</sup>

وعند مقارنة ملامح النظام السياسي لحكومة عموم فلسطين وفق النظام المؤقت، بالأنظمة السياسية النيابية، نلاحظ اتباعه لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ومبدأ المساءلة الوزارية، إذ نصت المادة (9) من النظام المؤقت " أن الوزارة هي السلطة التنفيذية للحكومة، وتستمد سلطاتها من المجلس الوطني وتكون مسؤولة أمامه"، بناء على ذلك يرى الباحث أن نظام حكومة عموم فلسطين، اقترب بذلك من

<sup>254</sup> المادة 12 من النظام المؤقت لحكومة عموم فلسطين.

<sup>255</sup> عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، (رام الله: جامعة بيرزيت، 2015)، 107.

ملاحح النظام البرلماني، ويتضح ذلك بسبب حرص الفلسطينيين على تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وعدم تفرد السلطة التنفيذية في القرار، والرقابة على أعمالها من قبل المجلس الوطني.

وابتعدوا عن خصائص النظام الرئاسي أو المختلط، بسبب عدم وجود رئيس دولة منتخب من قبل الشعب، ولكن الباحث يرجح قربه من النظام المجلسي، على اعتبار أن الصلاحيات الأساسية في الدولة منبثقة عن المجلس الوطني المتمثل بالسلطة التشريعية، دون وجود رئيس للحكومة، بل فقط رئيس المجلس الوطني الذي يملك الصلاحيات الفعلية، ورئيس وزراء.

ولم تدم هذه الحكومة طويلا فقد انتهت بشكل فعلي بعد قيام الرئيس المصري جمال عبد الناصر بإغلاق مكاتبها في مدينة غزة، وتلا ذلك وفاة مؤسسها عام 1963، وكان لضم الضفة الغربية تحت الحكم الأردني، وقطاع غزة للحكم المصري، وتخلي جامعة الدول العربية عنها، دور أساسي في انهيار هذه الحكومة.<sup>256</sup>

## الفرع الثاني: النظام السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

منذ قيام المنظمة عام 1964، تم تجسيدها كنظام سياسي متكامل المؤسسات والسلطات، فكانت تحوي مؤسسات دستورية، فكانت أشبه بتنظيم دولة كامل الأركان، وتعتبر منظمة التحرير شكل من أشكال حركات التحرر المحمية بموجب المادة (4) الفقرة الثانية من اتفاقية جنيف الثالثة<sup>257</sup>، وقد عرفت المادة

<sup>256</sup> معين عادل البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 26.

<sup>257</sup> جاء في المادة 4 من الاتفاقية (ألف) أسرى الحرب بالمعني المقصود في هذه الاتفاقية هم الأشخاص الذين ينتمون إلى إحدى الفئات التالية، ويقعون في قبضة العدو. 1: أفراد القوات المسلحة لأحد أطراف النزاع، والمليشيات أو الوحدات المتطوعة التي تشكل جزءا من هذه القوات المسلحة. 2. أفراد المليشيات الأخرى والوحدات المتطوعة الأخرى، بمن فيهم أعضاء حركات المقاومة المنظمة، الذين ينتمون إلي أحد أطراف النزاع ويعملون داخل أو خارج إقليمهم، حتى لو كان هذا الإقليم محتلا، علي أن تتوفر الشروط التالية في

الثانية من لائحة لاهاي لعام 1907، الشعب المنتفض في وجه العدو على أنه، "مجموعة المواطنين من سكان الأراضي المحتلة الذين يحملون السلاح ويتقدمون لمواجهة العدو، سواء كان ذلك بأمر من حكومتهم، أو بدافع وطنيتهم وتطبق عليهم صفة المحاربين بشرط حمل السلاح علنا، والتقييد بقوانين الحرب"، ونص ميثاق الأمم المتحدة في المادة (51) على حقهم في الدفاع عن أنفسهم في حال واجهوا قوة مسلحة معتدية عليهم.<sup>258</sup>

وما سنتحدث عنه في هذا الفرع، بنية المؤسسات الدستورية في ظل الوثائق الدستورية لمنظمة التحرير الفلسطينية وعلاقتها (فقرة أولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع في منظمة التحرير الفلسطينية (فقرة ثانية).

#### الفقرة الأولى: بنية المؤسسات الدستورية في ظل الوثائق الدستورية للمنظمة وعلاقتها

تقوم البنية الأساسية لمنظمة التحرير على ثلاث وثائق دستورية رئيسية وهي، النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، والميثاق الوطني، ووثيقة الاستقلال، مع وجود العديد من الوثائق ذات العلاقة

---

هذه الميليشيات أو الوحدات المتطوعة، بما فيها حركات المقاومة المنظمة المذكورة: (أ) أن يقودها شخص مسؤول عن رؤوسيه، (ب) أن تكون لها شارة مميزة محددة يمكن تمييزها من بعد، (ج) أن تحمل الأسلحة جهرا، (د) أن تلتزم في عملياتها بقوانين الحرب وعاداتها.<sup>258</sup> تنص المادة 51 من ميثاق الامم المتحدة (ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للنول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء "الأمم المتحدة" وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق - من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه).

بالجوانب المالية، والإدارية، فلم تصدر المنظمة وثيقة دستورية واحدة شاملة تضم جميع المسائل المتعلقة بإدارة المنظمة.<sup>259</sup>

1. النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطيني، ويعتبر أول تشريع دستوري لمنظمة التحرير وتمت المصادقة عليه من قبل المجلس الوطني عام 1964، ويتكون من خمسة أبواب، تناول الباب الأول، أحكام عامة، أما الباب الثاني فتحدث عن المجلس الوطني وتشكيلاته، والباب الثالث تحدث عن اللجنة التنفيذية، والباب الرابع، فتحدث عن إنشاء جيش التحرير والصندوق القومي، والباب الخامس أحكام انتقالية.<sup>260</sup>

2. الميثاق الوطني، كان يطلق عليه مسمى الميثاق القومي، على اعتبار أن هذا الميثاق خاص بالشعب الفلسطيني تحديداً، وليس الأمة العربية ككل، وتم هذا التعديل بعد قيام النكسة، وهزيمة العرب فيها هزيمة نكراء، وتمت هذه التسمية من خلال أعضاء جدد للمجلس الوطني تم تعيينهم بعد استقالة أحمد الشقيري.<sup>261</sup>

وجد هذا الميثاق ليعرف بشعب الفلسطيني، وبمنظمة التحرير ودورها كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، وليظهر المبادئ الوطنية الفلسطينية، وحقه في النزاع المسلح لتحرير الأراضي الفلسطينية، لكن سرعان ما جرى تعديل آخر يتعلق هذه المرة بالمضمون وليس فقط بالتسمية.<sup>262</sup>

<sup>259</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، (فلسطين: مركز الكلية العصرية الجامعية، الطبعة الأولى، 2017)، 117.

<sup>260</sup> المرجع السابق.

<sup>261</sup> محمد حسين أبو زنيد، العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة القدس، 2017)، 29.

<sup>262</sup> محمد حسين أبو زنيد، العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، مرجع سابق، 31.

ففي تاريخ 1996/4/24، انعقد المجلس الوطني وقرر تعديل الميثاق الوطني، بما لا يتعارض مع اتفاق أوسلو التي تم توقيعها في عام 1993، وجاء هذا التعديل انطلاقاً من نص وثيقة الاستقلال الصادرة عام 1988، التي نصت على مبدأ حل الدولتين، وحل النزاعات بطرق سلمية، وقرارات الأمم المتحدة، 242،338، الشرعية الدولية، وتم التعديل الفعلي في تاريخ 1998/12/4، بعد انعقاد المجلس الوطني، إذ قام أعضاء المجلس الوطني بالمصادقة على إلغاء المواد التي تظهر العداء للصهيونية، واعتبارهم عدو يجب التخلص منه عن طريق النزاع المسلح.<sup>263</sup>

3. وثيقة الاستقلال، تم الإعلان عن هذه الوثيقة في الجزائر في تاريخ 1988/11/15، واعتبرت بمثابة إحدى الوثائق الدستور للمنظمة، لنصها على أسس النظام السياسي الفلسطيني، فتبنت النظام الديمقراطي النيابي البرلماني، وأقرت مجموعة من الحقوق والحريات، مثل حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، وحق العودة والحق في المساواة، والتأكيد على ضرورة تشكيل حكومة فلسطينية مؤقتة في أقرب وقت.<sup>264</sup>

وتتكون منظمة التحرير من ثلاث مؤسسات دستورية، وهي المجلس الوطني والمركزي، وهما بمثابة السلطة التشريعية (أولاً)، واللجنة التنفيذية، وهي بمثابة السلطة التنفيذية (ثانياً)، والقضاء الثوري، وهو بمثابة السلطة القضائية (ثالثاً).

### أولاً: السلطة التشريعية

<sup>263</sup> المرجع السابق، 32.

<sup>264</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 119.

فيجب أن يتم انتخابها من قبل الشعب بشكل مباشر كأصل. وتتبع هذه السلطة نظام المجلسين، وهما المجلس الوطني والمركزي، ولكل منهما مهامه وصلاحياته، وتنظم عمله اللائحة الداخلية للمجلس الوطني لعام 1964، ونظام انتخاب المجلس الوطني لعام 1965، واللائحة التنفيذية للمجلس المركزي، وسيتم معالجتها كآلاتي:

أ. المجلس الوطني الفلسطيني، ويعتبر بمثابة السلطة التشريعية للمنظمة، وصاحبة السلطة العليا للمنظمة وواضع سياساتها، والعضوية فيه تتم بالتعيين وفقاً لنظام المحاصصة بين الفصائل الفلسطينية، والاتحادات الشعبية، والنقابية المختلفة، وينتخب المجلس الوطني من قبل الشعب الفلسطيني عن طريق الانتخاب المباشر، وإذا تعذر إجراء انتخابات يستمر المجلس بالعمل حتى تنهياً الظروف الملائمة لإجراء انتخابات جديدة.<sup>265</sup>

ومدة ولاية المجلس ثلاث سنوات وينعقد بشكل دوري مرة كل سنة، أو في غير الدورة الاعتيادية بناء على طلب اللجنة التنفيذية، أو ربع عدد أعضاء المجلس، ولم يتحدث النظام الأساسي للمنظمة عن عدد أعضاء المجلس الوطني، إذن هو غير ثابت.

ويتكون المجلس من لجان دائمة ولجان مؤقتة، تختص الأولى بتقديم الاستشارات والتوصيات، والثانية تختص بتسيير جلسات المجلس حين انعقاده، كذلك يختص بالاطلاع على تقرير اللجنة التنفيذية، وتقرير الصندوق القومي، وميزانية المنظمة، والنظر في التوصيات المرفوعة من مختلف لجان المجلس، وأي عمل آخر يحال له، وهذا على المستوى الداخلي، أما المستوى الخارجي فيختص المجلس الوطني

<sup>265</sup> المادة (5) والمادة (6) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

بتمثيل المنظمة في العلاقات الخارجية المختلفة التي تتطلب وجود المنظمة لتمثيل الشعب الفلسطيني<sup>266</sup>.

ب. المجلس المركزي، تم إقرار تشكيل هذا المجلس، في الدورة السابعة عشر للمجلس الوطني عام 1973، لمساعدة اللجنة التنفيذية للمنظمة في تنفيذ قرارات المجلس الوطني، بمعنى تشكيل حلقة وصل بين اللجنة التنفيذية، والمجلس الوطني، بسبب تباعد الفترة الزمنية المخصصة لعقد الدورة السنوية للمجلس، ويجتمع مرة كل ثلاثة أشهر، ويتأخر جلساته، ويديرها رئيس المجلس الوطني، والمجلس المركزي مسؤول أمام المجلس الوطني<sup>267</sup>.

#### ثانياً: السلطة التنفيذية

تعتبر اللجنة التنفيذية بمثابة، السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، وتنظم عملها نظام العمل في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وقد عرفها النظام الأساسي للمنظمة على أنها: "هي أعلى سلطة تنفيذية للمنظمة، وتكون دائمة الانعقاد، وأعضاؤها متفرغون للعمل، وتتولى تنفيذ السياسة والبرامج والمخططات التي يقرها المجلس الوطني، وتكون مسؤولة أمامه مسؤولية تضامنية وفردية"<sup>268</sup>.

وتتبع السلطة التنفيذية من أعضاء المجلس الوطني، ثم ينتخب الأعضاء الحاصلين على الثقة، رئيس اللجنة التنفيذية، وتستمر بممارسة أعمالها ما دامت تتمتع بثقة المجلس الوطني، ويجب أن تقدم استقالتها للمجلس الوطني الجديد في أول جلسة يعقدها، ولا مانع من إعادة انتخاب ذات المجلس<sup>269</sup>.

<sup>266</sup> المادة (8) والمادة (10) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

<sup>267</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 120، 121.

<sup>268</sup> المادة (15) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

<sup>269</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 124، 125.

وتتولى اللجنة التنفيذية، العديد من المهام، مثل تمثيل الشعب الفلسطيني، والإشراف على تشكيلات المنظمة، وإصدار اللوائح والتعليمات، واتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم أعمال المنظمة، على ألا تتعارض مع الميثاق أو النظام الأساسي، وتنفيذ السياسة المالية للمنظمة وإعداد ميزانيتها وعلى وجه العموم تباشر اللجنة التنفيذية جميع مسؤوليات منظمة التحرير وفق الخطط العامة والقرارات التي يصدرها المجلس الوطني.<sup>270</sup>

فيما يخص رئيس اللجنة التنفيذية، الذي يعادل رئيس الوزراء في الأنظمة السياسية، فلم يتم النص على صلاحيات خاصة به في النظام الأساسي للمنظمة، ولكنه يمارس ذات صلاحيات اللجنة التنفيذية كما ورد في ذلك النظام، ولم يتم النص على قدرته على حل المجلس الوطني.

### ثالثاً: السلطة القضائية

متمثلة بالقضاء الثوري، ويعتبر بمثابة السلطة القضائية، وقام بتنظيم هذه السلطة، قانون أصول المحاكمات الجزائية الثورية لعام 1979، ويرتكز عمل القضاء داخل المنظمة على الجانب الجنائي بالدرجة الأولى، ولا يشمل عمله الجوانب المدنية، لكن يشمل الأشخاص العسكريين والمدنيين، لحماية الثورة، وتحقيق الردع.<sup>271</sup>

وتتبع هذه الهيئة للقائد العام لقوات الثورة الفلسطينية، وهو ذاته رئيس اللجنة التنفيذية، وهذه التبعية فقط في الجانب الإداري، حتى لا يمس استقلال القضاء الثوري، وتتبع لهذا الجهاز النيابة العامة الثورية،

<sup>270</sup> المادة (16) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

<sup>271</sup> معين عادل البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 126.

والمحاكم الثورية، ومراكز الإصلاح والتأهيل الثورية، وفيما يتعلق بالقرارات القضائية الصادرة عن هذا الجهاز، لم تحفظ أو تنشر لعدم وجود جريدة رسمية.<sup>272</sup>

أما فيما يتعلق بالعلاقة بين هذه السلطات، فسنعوم بتوضيحها خلال الآتي<sup>273</sup>:

أولاً: علاقة المجلس الوطني بالمجلس المركزي: العلاقة بينهما هي علاقة الجزء من الأصل، فالمجلس المركزي منبثق من المجلس الوطني ويتبع سياساته، وينفذ قراراته.

ثانياً: علاقة المجلس الوطني باللجنة التنفيذية، تقوم على أساس علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية، والعلاقة بينهما على أساس تبادل الأدوار، فالمجلس الوطني هو من يضع التشريعات وهو صاحب السلطة العليا، واللجنة التنفيذية تقوم بتنفيذها، وهي في الأصل منبثقة عن المجلس الوطني.

ثالثاً: علاقة المجلس المركزي باللجنة التنفيذية، يعتبر الأول حلقة وصل بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية، في الفترة الواقعة بين انعقاد الدورات، لضمان تنفيذ اللجنة التنفيذية لقرارات المجلس الوطني، والالتزام بسياساته.

رابعاً: علاقة السلطة القضائية باللجنة التنفيذية، يتم تعيين النائب العام، من قبل القائد الأعلى للجنة التنفيذية، ويقوم النائب العام بالمراقبة على صحة تنفيذ القوانين، ويمثل السلطة التنفيذية أمام لدى المحاكم والدوائر القضائية، ويتم تعيين القضاة المحاكم على اختلاف درجاتها، بناء على قرار رئيس السلطة التنفيذية، ويتم حلف اليمين الدستورية أمامه، ويملك حق العفو الخاص، ويصادق على الأحكام

<sup>272</sup> معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 133.

<sup>273</sup> معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 143، 145، 147.

الصادرة بالإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت.<sup>274</sup>

### الفقرة الثالثة: طبيعة النظام السياسي المتبع في منظمة التحرير الفلسطينية

يتضح مما سبق أن منظمة التحرير صنعت هيكل دولة كامل متكامل الأركان، وربما هذا السبب من أهم أسباب استمراريتها، إذ أنها صنعت مؤسسات دستورية تتمثل العلاقة بينها على أساس التعاون دون تدخل واستبداد سلطة بالسلطة الأخرى، باستثناء أول ثلاث سنوات من حياة المنظمة فكان أحمد الشقيري رئيس اللجنة التنفيذية والمجلس الوطني في ذات الوقت وهذا يعني وجود تدخل كبير بين السلطات حينها.<sup>275</sup>

وفيما يتعلق بطبيعة النظام السياسي المتبع لهذه الحقبة فلم يتم النص عليه صراحة في أي وثيقة من الوثائق الدستورية سوى ما نصت عليه وثيقة الاستقلال لعام 1988، أنها تسعى لتبني نظام برلماني ديمقراطي عند قيام الدولة الفلسطينية المستقبلية، ويرتكز هذا النظام المستقبلي وفق نص الوثيقة، على مبادئ سيادة القانون والمساواة بين المواطنين، واستقلال القضاء، وحرية الرأي، وتحقيق العدل الاجتماعي<sup>276</sup>، أما حقبة إنشاء المنظمة فلم يتم النص على تبني نظام محدد بذاته.

وترى الأدبيات المعاصرة، أن النظام السياسي لمنظمة التحرير أقرب ما يكون من ملامح النظام المجلسي المتبع حالياً في سويسرا، على اعتبار أن المنظمة اعتمدت ركائز مختلفة من هذا النظام والتي

<sup>274</sup> المادة رقم 14/16/113/122/124/125/127/129/249/351 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979.

<sup>275</sup> سامي مسلم، "البنية التحتية والهيكل المؤسسي لمنظمة التحرير الفلسطينية"، مجلة الشؤون الفلسطينية، العدد 166\_167، (1987)، 28.

<sup>276</sup> معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 143.

أبرزها، أن السلطة التنفيذية منبثقة من السلطة التنفيذية، كما تخضع وتُسأل السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية.<sup>277</sup>

ويؤيد آخرون ذات الرأي، الذي تبني قرب النظام السياسي للمنظمة من ملامح النظام السياسي للنظام المجلسي، لما للسلطة التشريعية من سيطرة على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا متقارب جدا وفق رأيه بالنظام المتبع في اتفاق أوسلو، وهذا يؤدي إلى حصر تركيز القضية الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة.<sup>278</sup>

وعند مقارنة ملامح النظام الخاص بالمنظمة، مع الأنظمة النيابية الأخرى، نلاحظ أن طريقة الفصل بين السلطات في هذا النظام مختلفة عن النظام الرئاسي والمختلط والبرلماني، مع قرب ملامحه من ملامح النظام المجلسي، على اعتبار أن السلطة التنفيذية، منبثقة من المجلس الوطني، ومسؤولة أمامه، وتنفذ الصلاحيات التي رسمها المجلس الوطني، لأنه صاحب الصلاحيات العظمى في المنظمة، وتعود له مهمة الرقابة على أعمال اللجنة التنفيذية.

يتبين من هذه المعالجة، أن النظام الأساسي لمنظمة التحرير حاول التمسك بمبادئ الديمقراطية النيابية في نظامه، إلا أنه لم يتبنى نظام بذاته، بل جمع بين أكثر من نظام في نفس الوقت، وهذا يتضح من محاولته الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات رغم عدم النص عليه صراحة في النظام الأساسي للمنظمة إلا أن قرينة وجوده تتضح من تقسيم السلطات وإفراد باب لكل سلطة.

ويؤيد الباحث، الرأي الذي اعتمد قرب النظام السياسي للمنظمة، من ملامح النظام المجلسي فرنسي الأصل، في التجربة الأولى الناجحة في تشكيل دولة فلسطينية، بعد فشل حكومة عموم فلسطين في

<sup>277</sup> معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 148.

<sup>278</sup> عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 183.

تمثيل الشعب الفلسطيني، إذ تمكنت المنظمة من تمثيله في المحافل الدولية، وانتهت حياته بتوقيع اتفاق أوسلو، وولادة السلطة الفلسطينية التي أكملت الطريق بعدها.

### الفرع الثالث: النظام السياسي في ظل اتفاق أوسلو

بعد رحلة طويلة من الكفاح قدمتها منظمة التحرير الفلسطينية، قامت في نهاية رحلتها بالتوقيع على اتفاق بين طرفين متعادين، وعرف باسم اتفاق أوسلو، الذي أعطى الفلسطينيين حق إنشاء حياة برلمانية خاصة بهم، وحكومة مدنية ذاتية يديرونها بأنفسهم بعد سنين طويلة من الافتقار لها، ولكن كانت هذه التجربة محددة وفق شروط نظمها الاتفاق.<sup>279</sup>

بناء على ذلك سنعالج في هذا الفرع بنية السلطات العامة في ظل اتفاقيات أوسلو وعلاقتها (الفقرة الأولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع وفق اتفاقيات أوسلو (الفقرة الثانية)، واقع النظام السياسي في بداية المرحلة الانتقالية (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة في ظل اتفاقيات أوسلو وعلاقتها

<sup>279</sup> سامي مسلم، البنية التحتية والهيكل المؤسساتي لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 17.

نشأت السلطة الوطنية الفلسطينية، نتيجة اتفاق أوسلو بين منظمة التحرير وإسرائيل، وهو اتفاق على المبادئ المتعلقة بترتيبات الحكم الذاتي المؤقت للفلسطينيين في قطاع غزة وأريحا، وتم توقيعها يوم الإثنين في الثالث عشر من أيلول عام 1993 في الحديقة الجنوبية للبيت الأبيض.<sup>280</sup>

وتعتبر اتفاقية أوسلو، النواة الأساسية لأي انتخابات فلسطينية، خاصة وقد جاءت بعد سنين عجاف من الحرمان من ممارسة الحياة البرلمانية، واقتصرها على المجالس القروية، فجاءت هذه الاتفاقية لتنتقل صلاحيات الحاكم العسكري في الإدارة المدنية للسلطة الفلسطينية.<sup>281</sup>

بناء على ذلك سيتم تناول، السلطات العامة في اتفاق أوسلو لعام 1993 (أولا)، والسلطات العامة في اتفاق أوسلو لعام 1994 (ثانياً)، والسلطات العامة في اتفاق أوسلو لعام 1995 (ثالثاً).

### أولاً. السلطات العامة في اتفاق أوسلو (إعلان المبادئ) لعام 1993

حدد اتفاق إعلان المبادئ ماهية الحياة البرلمانية للشعب الفلسطيني، وكيفية ممارسته لها، وفق مواد مدرجة في نصوص الاتفاقية، إذ جاء الحديث بشكل صريح في المادة الأولى من هذه الاتفاقية، على إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية منزوعة السلاح، ومجلس تشريعي منتخب من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة.

حدد كذلك المدة الزمنية لتطبيق هذا الإعلان وهي خمس سنوات، تنتج نهايتها بتطبيق قرار مجلس الأمن 242 و 338<sup>282</sup>، وهذه المدة تبدأ، بالانسحاب الكامل من قطاع غزة، وأريحا، وعلى أن مفاوضات

<sup>280</sup> نصر عبد الكريم ورسلان محمد، "العوامل المنيرة في توجيهات مستثمري القطاع الخاص في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية"، مجلة سياسات عربية، العدد 35، 91.

<sup>281</sup> جورج جقمان وأخرون، "تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة"، مجلة سياسات، 66.

الوضع الدائم (القدس، واللاجئين، والمستوطنات، والأمن، والحدود، والعلاقات والتعاون مع جيران آخرين، ومسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك) بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية سوف تبدأ، بمدة لا تتعدى بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية<sup>283</sup>، ويترتب على الانسحاب ضرورة إجراء انتخابات سياسية عامة، ومباشرة، وحرّة، تحت إشراف دولي ويتضمن ذلك عدة جوانب:

1. **الجانب التشريعي:** من خلال إجراء انتخابات في مدة لا تتجاوز التسعة أشهر، من دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ<sup>284</sup>، وتضم هذه الانتخابات وجود مجلس تشريعي منتخب يحكم منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء قضايا الوضع الدائم (المستوطنات، والطرق الالتفافية التابعة لها، والقدس، والحدود، والمياه)<sup>285</sup>، وتنقل الصلاحيات من دولة الاحتلال العسكرية وإدارتها المدنية إلى المخولين من الفلسطينيين الذي يتم اختيارهم حتى انتخاب مجلس تشريعي، ويتم هذا النقل للصلاحيات فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ، وفور الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا<sup>286</sup>، ويسمح للفلسطينيين حق تشريع القوانين وفق مجلس تشريعي منتخب، وبالنسبة للأوامر العسكرية، فسيراجعها الطرفان بشكل مشترك<sup>287</sup>.

2. **الجانب التنفيذي:** من خلال تنظيم هيكلية السلطة الفلسطينية، ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى السلطة الفلسطينية، وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي أيضاً السلطة التنفيذية، والعديد من مجالات الحياة التي أصبحت وزارات، مثل التعليم، والثقافة، والصحة، والشؤون الاجتماعية، والضرائب المباشرة والسياحة، وسيقوم الفلسطينيون ببناء

<sup>282</sup> المادة الثانية من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>283</sup> المادة الخامسة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>284</sup> المادة الثالثة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>285</sup> المادة الرابعة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>286</sup> المادة السادسة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>287</sup> المادة التاسعة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

قوة شرطة فلسطينية خاصة بهم وفق حدود معينة، أما الأمن الخارجي فسيكون بحماية إسرائيلية بالإضافة للأمن الإسرائيلي الداخلي.<sup>288</sup>

3. الجانب القضائي: تم النص على وجوب انشاء أجهزة قضائية فلسطينية المستقلة.<sup>289</sup>

سيتم فصل السلطة الفلسطينية اقتصادياً من خلال إنشاء سلطة فلسطينية للكهرباء، وسلطة ميناء غزة البحري، وبنك فلسطين للتنمية، ومجلس فلسطين لتشجيع الصادرات، وسلطة فلسطينية للبيئة، وسلطة فلسطينية للأراضي، وسلطة فلسطينية لإدارة المياه وأية سلطات أخرى يتم الاتفاق عليها، وبعد تنصيب هذه السلطة، سيتم حل الإدارة المدنية، وانسحاب الحكومة العسكرية الإسرائيلية، يدخل هذا الاتفاق المبادئ حيز التنفيذ بعد شهر واحد من توقيعه، واعتبار جميع البروتوكولات الملحقة بإعلان المبادئ، والمحضر المتفق عليه المتعلق به، جزءاً لا يتجزأ من هذا الاتفاق.<sup>290</sup>

بعد الانتهاء من توقيع اتفاق أوسلو، اعترف الراحل ياسر عرفات بإسرائيل في تاريخ 1993/9/9، ولم يكتف بذلك، بل قام بتغيير بعض المصطلحات الأساسية في الميثاق الوطني، مثل المواد التي تنكر وجودها، وتدعوا لمحاربتها بالكفاح المسلح، كما ونبذ الإرهاب وتوعد بمحاربتة، وفي مقابل كل هذا اكتفى رابين بالرد عليه بالاعتراف بمنظمة التحرير كممثل شرعي للشعب الفلسطيني.<sup>291</sup>

بناء على هذا الاتفاق، أصدر المجلس المركزي في تاريخ 1993/10/10 في تونس قرار نص على<sup>292</sup>:

<sup>288</sup> المادة السابعة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>289</sup> المادة السابعة من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>290</sup> المادة السابعة عشر من اتفاق أوسلو لعام 1993.

<sup>291</sup> منذر عبد الكريم عبد الله عجّاح، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو (1993\_2006)، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة القدس، 2010)، 64.

<sup>292</sup> وكالة وفا للأخبار والمعلومات الفلسطينية، [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=4935](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4935)، تاريخ الزيارة 2021/9/15.

أولاً: تكلف اللجنة التنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، من عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية، وعدد من الداخل والخارج.

ثانياً: يكون السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وفي عام 1994، تم توقيع اتفاق باريس الاقتصادي بين الطرفين، الذي قام بربط اقتصاد الضفة وقطاع غزة بالاقتصاد الإسرائيلي، سواء فيما يتعلق بالجمارك وحجزها لدى سلطة الاحتلال، أو من خلال الاعتماد على المعونات الخارجية الأوروبية والأمريكية.<sup>293</sup>

#### ثانياً: السلطات العامة في اتفاق القاهرة عام 1994

جاء استكمالاً لاتفاق أوسلو عام 1993، ومحور هذا الاتفاق هو انسحاب إسرائيل من قطاع غزة ومنطقة أريحا، مع ضمان استخدام الطرق الخاصة بتلك المناطق والسماح للفلسطينيين باستخدام الطرق التي تمر في المستوطنات، وتقسيم الأراضي الفلسطينية ل (أ و ج)، ويتم تشكيل لجنة تنسيق مشترك للشؤون المدنية، لتأمين التنسيق الخاص في الشؤون المدنية بين الأطراف.<sup>294</sup>

وأعطت الاتفاقية للفلسطينيين الولاية الإقليمية، والشخصية، والوظيفية داخل السلطة الخاصة بهم كالاتي<sup>295</sup>:

<sup>293</sup> منذر عبد الكريم عبد الله عجاج، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو (1993\_2006)، مرجع سابق، 64.

<sup>294</sup> البند الأول من اتفاق أوسلو (2) القاهرة 1994/5/4.

<sup>295</sup> البند الرابع من اتفاق أوسلو (2) القاهرة 1994/5/4.

1. ولاية إقليمية: بحدود أراضي قطاع غزة وأريحا وكل ما في باطن هذه الأراضي من ثروات ومياه، ويستثنى من هذه الأراضي المستوطنات والمنشآت العسكرية.

2. ولاية وظيفية: تشمل كل الصلاحيات والمسؤوليات كما هي محددة في هذه الاتفاقية، ولا تشمل هذه الولاية العلاقات الخارجية، والأمن الداخلي، والنظام العام للمستوطنات، ومنطقة المنشآت العسكرية والإسرائيلية والأمن الخارجي.

3. ولاية شخصية: تشمل الفلسطينيين المقيمين ضمن الإطار الإقليمي المحدد وفق هذا الاتفاق

أما فيما يتعلق بتشكيل السلطة الفلسطينية، فتشكل من هيئة واحدة مكونة من 24 عضواً، وتختص هذه الهيئة بالصلاحيات والمسؤوليات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في آنٍ واحد، يتم تعيين هؤلاء الأعضاء من قبل منظمة التحرير الفلسطينية، وتبلغ الحكومة الإسرائيلية بالأعضاء المختارين، ويشترط فيهم عدم العداء للحكومة الإسرائيلية وذلك من خلال عدة جوانب:

1. الجانب التشريعي: فيما يتعلق بالعملية التشريعية، يحق للسلطة الفلسطينية في حدود ولايتها، إصدار التشريعات وقوانين تتناسب مع أهداف هذه الاتفاقية، وتقدم هذه التشريعات للجنة التشريعية الفرعية، المنبثقة عن لجنة التنسيق الأمني المشترك، قبل 30 يوم من التاريخ المقرر لسريان التشريعات، ويحق لحكومة الاحتلال رفض القانون لعدة اعتبارات أبرزها، تجاوز التشريع للولاية الفلسطينية، أو أنه لا يتماشى مع أهداف الاتفاقية، أما الأوامر العسكرية يستمر العمل بها ما لم يتم أبطالها أو تعديلها.<sup>296</sup>

2. الجانب التنفيذي: أوكل للفلسطينيين حفظ أمنهم الداخلي عن طريق قوة شرطة، ولا يسمح لغيرها من الفلسطينيين حمل السلاح بأي شكل من أشكال التملك أو البيع أو الاستيراد، ويمنع دخول المواد

<sup>296</sup> البند السادس من اتفاق أوسلو (2) القاهرة 1994/5/4.

النارية المتفجرة أو البارود للمنطقة الإقليمية الخاصة بالفلستينيين، أما الدفاع الخارجي والحدود تختص بهما دولة الاحتلال.<sup>297</sup>

### ثالثاً: السلطات العامة في اتفاق طابا لعام 1995

لم يحدد اتفاق أوسلو (اعلان المبادئ) واتفاق القاهرة النقاط التفصيلية المهمة لبناء الدولة، فتوجب على القيادة الفلستينيين إبرام اتفاق جديد يوضح هذه النقاط، فتم إبرام اتفاق عرف باسم الاتفاقية المرحلية ووقعت في واشنطن عام 1995، بين الإسرائيليين والفلستينيين، وتركزت هذه الاتفاقيات على تكوين السلطة الفلستينية وصلحاياتها وطريقة الانتخاب للسلطة التنفيذية والتشريعية، وبموجب هذه الاتفاقيات، تتشكل حكومة ذاتية انتقالية فلستينية، وأطلق على هذه الحكومة اسم مجلس منتخب، في قطاع غزة والضفة الغربية، لفترة انتقالية قدرت بخمس سنوات، تنتهي بتسوية شاملة للأوضاع الإسرائيلية والفلستينية، وإقامة دولة بناء على قراري مجلس الأمن 242,388.

ويحق للفلستينيين المتواجدين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس المشاركة في هذه الانتخابات، وقد أعطت مدى أكبر للإقليم الفلستيني من سابقتها اتفاقية القاهرة التي حددت الإقليم الفلستيني بقطاع غزة وأريحا فقط، كذلك حددت مدة انتخاب هذا المجلس بخمس سنوات تبدأ من تاريخ توقيع اتفاق غزة أريحا عام 1994.<sup>298</sup>

<sup>297</sup> البند التاسع من اتفاق أوسلو (2) القاهرة 1994/5/4.

<sup>298</sup> المادة 3 من اتفاق طابا 1995.

فتم تشكيل السلطة الفلسطينية الجديدة من الأعضاء المنتخبين الـ 24 المنتخبين بموجب اتفاق القاهرة السابق، ويشكل هؤلاء الأعضاء ما يسمى بالمجلس الفلسطيني<sup>299</sup> وهذا المجلس يجمع كافة السلطات داخل الدولة، وتمت الدعوة لإجراء انتخابات لمجلس جديد ولرئيس سلطة تنفيذية للمجلس، وتجري هذه الانتخابات بناء على بروتوكول ملحق بالاتفاق، وأبرز الجوانب، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية جاءت كما يلي<sup>300</sup>:

**1. الجانب التنفيذي:** وفي هذه الاتفاقية ازداد عدد أعضاء المجلس لـ 82 عضو بالإضافة لرئيس السلطة التنفيذية، وسيتم انتخابهم في وقت واحد<sup>301</sup>، ويحق لفلسطيني القدس التصويت والمشاركة في الانتخابات، وهذا المجلس يجمع كافة السلطات داخل الدولة، وتمت الدعوة لإجراء انتخابات لمجلس جديد، وسيعلن رئيس السلطة الفلسطينية عن الانتخابات مباشرة، وتجري هذه الانتخابات بناء على بروتوكول ملحق بالاتفاق<sup>302</sup>، وبإستطاعة هذا المجلس تشكيل وزارات ودائر حكومية، وتتمثل صلاحيات هذا المجلس، جميع الأمور ضمن ولايته المنصوص عليها في هذا الاتفاق أو أي اتفاق مستقبلي آخر، ومن هذه الصلاحيات؛ صلاحية رسم السياسات العامة والإشراف على تنفيذها، والمصادقة على اللوائح والأنظمة ضمن الصلاحيات المحددة للسلطة، وذلك من خلال التشريع أو إصدار قرارات إدارية ضرورية، وصلاحيات التوظيف، ورفع القضايا، وإبرام العقود، وحفظ السجلات، وإصدار الشهادات والرخص والوثائق.<sup>303</sup>

**2. الجانب التشريعي:** ويقصد بهذا الجانب، تبني تشريعات ضمن نطاق صلاحية المجلس الإقليمية، والوظيفية، والشخصية، وهي أي تشريعات أساسية، أو عادية، أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية،

<sup>299</sup> المادة الأولى من اتفاق طابا لعام 1995.

<sup>300</sup> معين عادل البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 47/45.

<sup>301</sup> المادة 4 من اتفاق طابا عام 1995.

<sup>302</sup> البند 4/2 من اتفاق طابا عام 1995.

<sup>303</sup> المادة 9/6/5/4 من اتفاق طابا لعام 1995.

والعادية، والأنظمة، والأعمال التشريعية، وسيكون لرئيس السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية، تشمل تقديم مقترحات تشريعية للمجلس وإصدار التشريعات التي يتبناها المجلس، وإصدار تشريعات ثانوية، وهناك قيود على السلطة التشريعية تتمثل، بعدم إصدار أي قوانين تخالف الأوامر العسكرية المنشورة، وإن أي قانون يخالف ذلك يعتبر كأن لم يكن، بالإضافة إلا أنه يمنع على رئيس السلطة التنفيذية إصدار على مثل هذه القوانين، ويجب إبلاغ سلطات الاحتلال عن جميع التشريعات ضمن إطار اللجنة القانونية المشتركة بين الطرفين، مع ضرورة الالتزام بالمعايير والمبادئ الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وسيادة القانون، وستبقى سلطات الحكم العسكري الإسرائيلي تتمتع بصلاحيات ومسؤوليات تشريعية ضرورية وفق القانون الدولي.<sup>304</sup>

**3. الجانب القضائي:** سيكون لمجلس السلطة وفق الاتفاق، قضاء مستقل يضم المحاكم، وله اتخاذ جميع التدابير اللازمة لفرض القانون، ورفع القضايا، ومتابعة الإجراءات اللازمة أمام المحاكم الفلسطينية، كذلك يمكن اللجوء لهذه المحاكم من قبل أي شخص أو أي جهة تأثرت من أي نشاط أو قرار صادر عن السلطة التنفيذية<sup>305</sup>، وفرضت قيود على المحاكم وهي على النحو الآتي:<sup>306</sup>

#### أ. القيود الواردة على الولاية الجنائية للمحاكم الفلسطينية

ويتحدد النطاق الإقليمي لهذه الولاية بمنطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ تمتلك المحاكم الفلسطينية سلطة النظر في الجرائم المرتكبة فيها، ولكن هناك قيود تحد من ممارسة هذه السلطات ومنها الجرائم التي ترتكب في المنطقة (ج) ومناطق المستوطنات والقواعد العسكرية الإسرائيلية، والجرائم التي تسميها سلطة الاحتلال أمنية في المنطقة (أ) و (ب) إذ يحق لقوات الاحتلال الاعتقال والمحاكمة للأشخاص

<sup>304</sup> المادة 19/18/17/9 من اتفاق طابا 1995.

<sup>305</sup> المادة 9/8 من الملحق الرابع (برتوكول الامور القانونية) من الاتفاق.

<sup>306</sup> معين عادل البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 49/47.

الموجودين في تلك المناطق، إذا ارتكبوا جرائم تخل من أمنها، والجرائم التي ترتكب على متن السفن والقوارب الإسرائيلية الراسية ضمن حدود النطاق الإقليمي البحري للمجلس الفلسطيني أيا كان مرتكبها تخضع للولاية الإسرائيلية، ونفس الأمر يطبق في حال وجود طائرات في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، على اعتبار أن تلك الطائرات لأتحمّل الجنسية الفلسطينية، لوجب تسجيلها فيما يسمى إسرائيل، ومن القيود الأخرى الواردة في هذا الاتفاق، الجرائم التي يرتكبها الاسرائيليون في مناطق السلطة، إذ يحظر احتجازهم أو اعتقالهم حتى لو كانت الجريمة مرتكبة ضد فلسطينيون، بل يجب على السلطات الفلسطينية أن تحضر لمسرح الجريمة وتوفر الحماية اللازمة لهم لحين وصول السلطات الإسرائيلية ويطبق ذلك على الجرائم الأمنية المرتكبة على (معبر اللبني ومعبر رفح) ويحظر كذلك محاكمة العملاء الذين أقاموا صلات مع الاحتلال الإسرائيلي<sup>307</sup>.

### ت. القيود الواردة على الولاية المدنية للمحاكم الفلسطينية

القيود الواردة على هذا الجانب، أن هذه السلطات القضائية الفلسطينية، والمحاكم صاحبة ولاية على جميع الأمور المدنية، مثل التجارة، والصناعة، والضرائب، والتأمين، والعمل، والقضايا التي يكون أطرافها فلسطينيون وأجانب، سواء كان موضوعها عقارات أو منقولات، لكن وردت عدة استثناءات على ذلك، مثل الدعاوي التي يكون أحد أطرافها إسرائيلياً، إلا في حدود ضيقة مثل أن يقبل الإسرائيلي ولايتها، أو أن يكون هناك اتفاق يقضي يتضمن نص مكتوب بالموافقة على ذلك، كما ويستثنى من ولاية المحاكم الفلسطينية الدعاوي التي تقام ضد دولة الاحتلال الاسرائيلي ومؤسساتها ووكلائها.

ولحفظ الأمن والحدود الفلسطينية، الإسرائيلية، تم تقسيم أراضي الضفة الغربية لثلاث أقسام، كالآتي:

<sup>307</sup> المادة 16/11/2/1 من الملحق الرابع (برتوكول الامور القانونية) من الاتفاق، والمادة 14/13/8 من الملحق الاول الخاص بالترتيبات الامنية.

توزيع الصلاحيات	تصنيف المناطق
تابعة أمنياً، وإدارياً للسلطة الفلسطينية.	أ
تابعة إدارياً فقط للسلطة الفلسطينية، وأمنياً لدولة الاحتلال.	ب
تابعة أمنياً وإدارياً بالكامل لدولة الاحتلال.	ج

### الفقرة الثانية. طبيعة النظام السياسي المتبع في اتفاقيات أوسلو

لم ينص اتفاق أوسلو، على اتباع الفلسطينيين نظام سياسي محدد بذاته، رغم أنه حدد وظائف وصلاحيات كل سلطة من السلطات الثلاث، بشكل تفصيلي، وعند البحث في الأدبيات المعاصرة، نرى أن البعض اعتبره قريب من ملامح النظام المجلسي كما كان الحال عليه في منظمة التحرير، وذلك تأكيداً على تركيز الحكم الفلسطيني للفلسطينيين، في الضفة الغربية، وقطاع غزة فقط، دون باقي المناطق الفلسطينية، وفق ما تسمى اليوم بالداخل المحتل.<sup>308</sup>

ونرى أن مجلس السلطة يشبه المجلس الوطني، والسلطة التنفيذية تشبه اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بشكل يجعل السلطة التشريعية هي صاحبة الكلمة العليا في الدولة، هذا الأمر يؤكد على قرب ملامح نظام (المجلس) بحسب تسمية أوسلو من النظام المجلسي، وربما أن السبب في ذلك يعود، لانخراط القيادات في تلك الفترة بالعمل الثوري، دون الالتفاف لأهمية مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>309</sup>

ويؤيد الباحث هذا الرأي بأن اتفاق أوسلو جعل النظام السياسي الفلسطيني أقرب لملامح لنظام الجمعية، المطبق حالياً في سويسرا، إذ تم دمج جميع السلطات في يد سلطة واحدة أُطلق عليها اسم الهيئة

<sup>308</sup> عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 183.

<sup>309</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 93.

الفلسطينية، لكن سلطاتها فيها منقوصة، إذ إن جميع السلطات الممنوحة للفلسطينيين المرجع الأساسي لتطبيقها هو الاحتلال أي أن هذه السلطة لم تتمتع باستقلال كامل بل هو شكلي فقط، حتى الموظفين العاملين داخل هذه السلطة سواء كبار الموظفين أو الموظفين العموميين يتم تعيينهم بناء على مدى انتمائهم لبنود هذا الاتفاق، والإقليم المحدد لحكم السلطة الفلسطينية، يعتبر جزء صغير جدا من مساحة فلسطين، وبالمقارنة بما وقع تحت سيطرة الاحتلال.

### الفقرة الثالثة: واقع النظام السياسي في بداية المرحلة الانتقالية

عمل اتفاق أوسلو على تغيير المفاهيم والمصطلحات، فمثلا لم يعد هناك ما يسمى بقيادة المنظمة بل سلطة الحكم الذاتي أو سلطة أوسلو، وانسحب المناضلون وثار وحل مكانهم، الخبراء ورجال الأمن، وتم إحالة أعضاء المنظمة وقياداتها للتقاعد الإجباري، وتسليم سلاحهم للسلطة الجديدة، تمهيدا لخلق جسم جديد للعبور من عصر الثورة لعصر الدولة<sup>310</sup>. ولم يعد للمنظمة سوى دور واحد، وهو التأكيد على قانونية اتفاق أوسلو الذي قام بتحطيم كيانها بشكل كامل، وإنكار دورها في تمثيل الشعب الفلسطيني، وإلغاء جميع العبارات المعادية للصهيونية، والمتعلقة بحمل السلاح في كافة موثيق المنظمة ولوائحها، وبعد علم الشارع الفلسطيني به، بدأت تتغير نظرتهم لحركة فتح ومنظمة التحرير الفلسطينية، من حركة تحرر ومقاومة لحركة مفاوضات سياسية، الأمر الذي أدى لتأزم الوضع السياسي بين الأحزاب الفلسطينية بسبب تغير أهداف المنظمة، وأصبحت حركة حماس من أبرز المعارضين للمنظمة على اعتبار أنها تخلت عن سلاح المقاومة.<sup>311</sup>

<sup>310</sup> عبد الإله بلقزيز، "موضوعات سياسية من أجل إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطيني"، مجلة المستقبل العربي، 80 - 81.

<sup>311</sup> أشرف عثمان بدر، "السلطة الوطنية الفلسطينية ازمة شرعية أو مشروعية"، سلسلة مقالات علمية محكمة، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، (2018): 22/21.

بالإضافة للتنازلات التي قدمتها المنظمة في أوسلو، أفسحت المجال لحركة حماس -التي تدعو لتحرير كامل فلسطين التاريخية- إلى تعزيز شعبيتها لدرجة أنها كادت تطرح نفسها بديلاً لمنظمة التحرير الفلسطينية، خاصةً في ظل عدم إنجاز أي نتائج مرضية للمنظمة في الشارع الفلسطيني، فأصبحت تركز على إخفاقات المنظمة، وتعزز وتقوي مؤسساتها من جهة أخرى، كل هذا بالتوازي مع تصعيد عملياتها العسكرية ضد الاحتلال الإسرائيلي بعدما تخلت المنظمة عن سلاح المقاومة، ودعت الشعب لعدم الالتزام، بما وقعت عليه المنظمة، كل هذه الأمور خلقت جواً من التصارع بين القوى السياسية الفلسطينية، لم تعالج في وقتها مما أدى إلى ازديادها وتعمقها.<sup>312</sup>

نتج عن هذا الاتفاق هشاشة في الاقتصاد الفلسطيني، بسبب تبعيته لسلطة الاحتلال الإسرائيلي، مما أنتج ازدياداً كبيراً في أعداد البطالة في صفوف العاملين الفلسطينيين، واضطر السلطة الفلسطينية إلى الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية لتنظيم الوضع الفلسطيني، مما خلق نوع من التبعية لها، في كافة المجالات التي من الممكن أن تتعارض مع أولوياتها الوطنية سواء على الصعيد الاقتصادي، أو السياسي، أو الاجتماعي، وعمل على تمزيق الأراضي الفلسطينية، في الضفة وقطاع غزة، والقدس الشرقية والغربية، ومواصلة الاستيطان والتهويد والفصل العنصري.<sup>313</sup>

في العام التالي لتوقيع اتفاق أوسلو، وقبل وصل القيادة الفلسطينية، أرض الوطن أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم (1) بتاريخ 1994/5/20 من قلب الدولة التونسية التي احتضنت القيادة الفلسطينية في ذلك الوقت، إذ نص هذا القرار على إعادة تطبيق ما قام الاحتلال بإلغائه من القوانين المطبقة قبل 1967/6/5 حتى يتم توحيدها<sup>314</sup>، وهذا مخالف لما تم الاتفاق عليه في أوسلو، لذلك عاد

<sup>312</sup> إبراهيم خليل إبراهيم البرزم، أثر النظم الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني 1996\_2012 دراسة ميدانية، رسالة ماجستير (غزة: جامعة الأزهر، 2014)، 41.

<sup>313</sup> جميل هلال، "أبعاد مأزق المشروع الوطني الفلسطيني بعد أوسلو"، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 9، العدد 36، 10/9.

<sup>314</sup> محمد سليمان شبير، التطور التاريخي للنظام القانوني الفلسطيني، (غزة: جامعة الأزهر، الطبعة الأولى، 2011)، 56.

ونشر القرار رقم (5)، لعام 1995، الذي نص على: (تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل 19/5/1994م).<sup>315</sup>

بعد إصدار ذلك القرار وجدت السلطة نفسها، أمام أنظمة قانونية مختلفة وغير مترابطة، كانت امتداداً غير منسجم للنظام العثماني والبريطاني والاحتلال الإسرائيلي، ووجدت المحاكم في الضفة الغربية تطبق القانون الأردني بشكل أساسي، وفي قطاع غزة تطبق قوانين الإدارة المصرية، بالإضافة لما تبقى من التشريعات السابقة على إنشاء السلطة الفلسطينية<sup>316</sup>، بشكل يخلق حالة من الفوضى، أوجبت حاجة ملحة لإنتاج تشريع فلسطيني، يعالج النقص والثغرات الموجودة في الواقع ويوحد النصوص القانونية المختلفة المطبقة، ويلبي حاجة وأهداف الشعب الفلسطيني على اعتباره من صنيع يده.

كان من أوائل اهتمامات المشرع الفلسطيني إصدار قانون الانتخابات، وهذا ما حصل عام 1995، وتم بموجبه انتخاب الراحل ياسر عرفات رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية، وانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، تمهيداً لإنشاء دستور وطني، يطبق على الأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية ويحقق أهدافها ورغباتها.<sup>317</sup>

قسم قانون الانتخابات الضفة الغربية وقطاع غزة لستة عشرة دائرة انتخابية<sup>318</sup>، وتبنى نظام الأغلبية النسبية لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي، وفيما يتعلق برئيس الدولة فتم انتخابه باعتباره الضفة

<sup>315</sup> قانون رقم 5 لعام 1995، بشأن نقل لسلطات والصلاحيات، منشوري العدد رقم 4 في الوقائع الفلسطينية، ب تاريخ 1995/5/6، صفحة 17

<sup>316</sup> محمد سليمان شبير، التطور التاريخي للنظام القانوني الفلسطيني، مرجع سابق، 56.

<sup>317</sup> محمد سليمان شبير، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، (القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2016).

<sup>318</sup> المادة 5 من قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1995، تتألف المنطقة من ست عشرة دائرة انتخابية كما يلي: القدس، أريحا، بيت لحم، الخليل، نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية، طوباس، سلفيت، رام الله، شمالي غزة "جباليا"، مدينة غزة، "دير البلح"، خان يونس والقرى

الغربية وقطاع غزة وحدة واحدة والمرشح الحاصل على أعلى نسبة من الأصوات يفوز بمنصب رئيس الدولة<sup>319</sup>، وجرت الانتخابات في ظل مقاطعة احزاب فلسطينية فاعلة في تلك الفترة، مثل حركة حماس والجهاد الإسلامي، وحركة الجبهة الشعبية، والديمقراطية، نتج عن ذلك سيطرة حركة فتح على الانتخابات التشريعية والرئاسية.<sup>320</sup>

### أولاً: السلطة التشريعية

تشكل المجلس التشريعي من (88) عضو منتخب بشكل مباشر من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفق تعديل المادة (13) من قانون الانتخابات رقم (16) لعام 1995، ووضح الاتفاق المرحلي لعام 1995 الصلاحيات التشريعية لكل من المجلس المنتخب والمجلس التنفيذي، اذ يختص الأول بتبني القوانين الأساسية، والتشريعات العادية والفرعية، كذلك اعطى رئيس المجلس التنفيذ صلاحيات تشريعية متمثلة في اقتراح القوانين، واصدارها.<sup>321</sup>

تم إقامة مقرين للمجلس التشريعي، الأول في رام الله، والثاني في قطاع غزة، وتحددت مدة ولايته حتى نهاية المرحلة الانتقالية والتي انتهت في الرابع من أيار عام 1999، وقد كان النظام الداخلي للمجلس التشريعي هو الاساس القانوني للوظيفة التشريعية والرقابية للمجلس التشريعي، أما الواقع العملي لتلك الفترة فقد اثبت أن السلطة التنفيذية لم تعترف بهذا النظام كمرجع معتمد لتنظيم عمل المجلس التشريعي،

---

الشرقية ورفع، وتشمل كل دائرة من الدوائر الانتخابية المذكورة التجمعات السكانية التابعة لها وفق ما هو مبين في الجدول الملحق بهذا القانون. 2- يُحدد النظام الذي يصدر بموجب أحكام هذا القانون عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها، وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة، كما يحدد النظام المذكور الدوائر الانتخابية التي يتوجب تخصيص مقاعد للمسيحيين فيها، وعدد هذه المقاعد، إضافة إلى مقعد لأبناء شعبنا من الطائفة السامرية في دائرة نابلس. 3- يتوجب أن يصدر النظام المذكور فور الانتهاء من عمليات إحصاء وإعداد وتسجيل الناخبين في الدوائر الانتخابية المختلفة. 4- يتم انتخاب أعضاء المجلس في الدوائر الانتخابية التي رشحوا أنفسهم فيها والمبينة في ملحق هذا القانون.

<sup>319</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 133.

<sup>320</sup> عمار دويك وإخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، 8.

<sup>321</sup> ريناد كمال الدين حسن الحسين، صلاحية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراة، ( مصر: جامعة عين شمس، 2020)، 107.

اتضح ذلك من خلال سيطرتها على عملية التشريع والمصادقة على مشروعات القوانين، والمصادقة على قوانين، ورفض قوانين اخرى دون تسبب لذلك، أما الاختصاص الرقابي فقد كانت جزئيا نوعا ما فقد منح الثقة للحكومة مرتين، الأولى في عام 1996، والثانية في عام 1998، وطلب تعديل وزاري عام 1997، وكانت السلطة التنفيذية تحد من الصلاحيات الرقابية للمجلس التشريعي بشكل يظهر هيمنة السلطة التنفيذية في تلك الفترة بشكل يخل من مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>322</sup>

### ثانيا: السلطة التنفيذية

تشكلت هذه السلطة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المنتخب من قبل الشعب في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومجلس وزراء مساعد له تم تشكيله بناء المرسوم الرئاسي رقم (1) عالم 1996 بشأن أعضاء السلطة التنفيذية والذي بين فيه اجراءات تشكيل المجلس التنفيذي وذلك بما لا يتعارض مع الاتفاق المرحلي لعام 1995.<sup>323</sup>

وكان لرئيس هذه السلطة اختصاصات واسعة، فهو القائد الاعلى للقوات الفلسطينية، وهوم من يختار الوزراء ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء ويدير جلساته وهو المفوض بتعيين كبار الموظفين، وهو من يصدر القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي، ويعين القضاة على اختلاف درجاتهم، والنائب العام بعد التنسيب من مجلس الأعلى للقضاء، ويمتلك حق العفو الخاص، أما مجلس الوزراء فيختص بوضع السياسات العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من قبل المجلس التشريعي، ويعد الموازنة

<sup>322</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، مرجع سابق، 97+98.

<sup>323</sup> ريناد كمال الدين حسن الحسين، صلاحية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، 106.

العامة، والجهاز الإداري، ومعاينة القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، وهذه الصلاحيات مكتسبة وفقاً للقانون رقم (1) لعام 1994، وقانون نقل الصلاحيات رقم (4) لعام 1995.<sup>324</sup>

### ثالثاً السلطة القضائية

هيمنت السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في تلك الفترة، من خلال رئيس السلطة الفلسطينية، ووزير العدل، فكان تعيين القضاة وعزلهم والأمور المتعلقة بالمحاكم تتم من خلالهم، وقامت السلطة التنفيذية بتشكيل محاكم أمن الدولة، ولم تحترم القرارات الصادرة عن السلطة القضائية وكانت تنفذها بطريقة انتقائية، بشكل يعدم استقلال القضاء، وفي عام 2000، اصدر الرئيس ياسر عرفات القرار رقم (29) بشأن تشكيل مجلس القضاء الأعلى الأول في السلطة الوطنية الفلسطينية من 11 عضواً، وكان يهدف للتوحيد المرجع القانون للضفة الغربية وقطاع غزة، والحد من تدخلات وزارة العدل التي كانت تشرف على المحاكم وشؤون القضاء في تلك الفترة.<sup>325</sup>

بناء على ذلك يرى البعض أن النظام السياسي في مرحلة ما بعد أوسلو وحتى تشكيل القانون الأساسي افتقرت لمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال القضاء مع تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية مع هيمنتها على باقي السلطات في الدولة لعدم وجود قواعد قانونية واضحة تحدد طبيعة العلاقة بين السلطات في تلك الفترة بشكل ينعكس على أرض الواقع.<sup>326</sup>

ويرى الباحث أن النظام السياسي في المرحلة ما بين عام 1996 حتى عام 2002 تأثر بالنظام السياسي الرئاسي لما لرئيس السلطة من صلاحيات واسعة خاصة على أرض الواقع، إلا أن الفصل المرن بين السلطات يبعده عن هذا النظام المتبني للفصل الجامد بين السلطات، كذلك أحادية السلطة التنفيذية تبعد

<sup>324</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 136.

<sup>325</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، مرجع سابق، 99.

<sup>326</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، مرجع سابق، 101.

عن النظام البرلماني وشبه الرئاسي، بمعنى أن النظام السياسي في تلك المرحلة لم يستقر على نظام سياسي بعينه بل اتبع أكثر من نظام في ذات الوقت.



## الفصل الثاني

النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية

وأفاق قيام دولة فلسطين المستقلة

## الفصل الثاني

### النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية وأفاق قيام دولة فلسطين

#### المستقلة

تطلعت منظمة التحرير منذ تسليمها صلاحيات الإدارة للسلطة الفلسطينية لإصدار قانون أساسي يلبي احتياجات الشعب الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، حيث بدأت مرحلة التحضير لإعداد هذا القانون في فترة مبكرة من عمر السلطة الفلسطينية، لكن لظروف سياسية وتطورات الصراع على الأرض مع المحتل الاسرائيلي لم يصدر هذه القانون إلا في العام 2002، سرعان ما جرى عليه تعديلات جوهرية في العام 2003 تحت ما سمي "القانون الأساسي المعدل لعام 2003" والذي كان لنصوصه ولواقع تطبيقه وظروف الحالة الفلسطينية أثرا على طبيعة النظام السياسي في المرحلة الانتقالية. ولم يكتفي الفلسطينيون بهذا بالقانون الأساسي كإطار دستوري باعتبار النظرة المؤقتة له، فقد ترافقت عملية وضعه بتحضيرات من جانب آخر لمسودة دستور لدولة فلسطين على أمل التحضير لقيام الدولة المستقلة وترافق ذلك مع اعداد عدة مسودات أبرزها مسودتي 2003 و2015.

بناء على ذلك نتناول في هذا الفصل دراسة النظام السياسي الفلسطيني في ظل واقع السلطة الفلسطينية (المبحث الأول)، والنظام السياسي الفلسطيني في ظل آفاق قيام دولة فلسطين المستقلة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### النظام السياسي الفلسطيني في ظل واقع السلطة الفلسطينية

أنشأت السلطة الفلسطينية بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية لإدارة شؤون الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد توقيع الأخيرة على اتفاقيات أوسلو، وللوقوف على النظام السياسي في ظل واقع السلطة الفلسطينية لا بد من تحليل التطور على الوثائق الدستورية الصادرة، وهو ما سنعالجه من خلال التطرق للنظام السياسي في ظل القانون الأساسي لعام 2002 (المطلب الأول)، والنظام السياسي في ظل القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وواقع تطبيقه (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي لعام 2002

صدر القانون الأساسي في العام 2002 كأول تقنين دستوري على مستوى السلطة الفلسطينية في ظل واقع صعب يتأرجح بين تضاؤل آمال قيام الدولة وانطلاق انتفاضة الأقصى وبنفس الوقت أهمية الحفاظ على بقاء وجود السلطة الفلسطينية ومنع انهيارها. سنتناول تحليل طبيعة النظام السياسي في ظل هذه التجربة من خلال فرعين، وهما: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق القانون الأساسي لعام 2002 (الفرع الأول) وطبيعة النظام السياسي المتبع (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق القانون الأساسي لعام 2002

من أولى المهمات التي قام بها المجلس التشريعي، نظام داخلي خاص به<sup>327</sup> الذي نص على وجوب وجود قانون أساسي فلسطيني يتضمن جميع الأمور القانونية الخاصة بالدولة الفلسطينية، أثناء المرحلة الانتقالية، إذ أنه وبتاريخ 1996/5/5 تقدم وزير العدل -نبيل شعث في تلك الفترة- بمشروع قانون أساسي للمجلس التشريعي ليقوم بمناقشته.<sup>328</sup>

وبتاريخ 1996/9/1 تم إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، ثم إقرار القراءة الثانية بعد عام من تاريخ الإقرار الأول، وذلك في تاريخ 1997/9/17، وهذا مخالف لما نصت عليه المادة (68) من النظام الداخلي للسلطة التشريعية، إذ نصت على أن المدة الزمنية بين القراءة الأولى والثانية لا يجب أن تتجاوز شهر، وبما أن هذه المخالفة لم يقر لها عقوبة تبقى في إطار العمل التنظيمي بالإضافة لذلك فإن النظام الداخلي في تلك الفترة لم يكن مصادقا عليه بعد، بالرغم من عدم الالتزام بالمدة إلا أن القانون قد استنفذ القراءتين، الأولى والثانية وفق أحكام النظام الداخلي المذكور سابقا.<sup>329</sup>

وبتاريخ 1997/9/23، عندما أحيل مشروع القانون بقراءته الثانية من المجلس التشريعي إلى مجلس الوزراء، تقدم 24 عضو بطلب إجراء قراءة ثالثة وفق أحكام المادة 68 التي تسمح بإجراء قراءة ثالثة تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من مجلس الوزراء أو ربع أعضائه، بشرط أن يقدم قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره، وبتاريخ 1997/10/4،

<sup>327</sup> النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، لعام 2000، منشور في العدد رقم (46) الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2003/8/16، ص 69.

<sup>328</sup> كمال الأسطل، النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية، دراسة تحليلية في القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 2003 وقانون الانتخابات الفلسطيني المعدل للعام 2005، ورقة بحثية جامعة الأزهر، غزة، ص 2.

<sup>329</sup> مادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والتي نصت على تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائيا. 2- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

أحيل مشروع القانون بالقراءة الثالثة، من المجلس التشريعي لرئيس السلطة الفلسطينية لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.<sup>330</sup>

وفي عام 2002 أعاد رئيس السلطة الفلسطينية مشروع القانون، للمجلس التشريعي مرفق بتعديلات كتبت بخط يده، وبتاريخ 2002/5/29، وقع رئيس السلطة الفلسطينية مشروع القانون الأساسي، بقراءته الثالثة كون التعديلات التي طلبت هي نفسها التي طلبت لإجراء القراءة الثالثة، ومع ذلك وقع مؤشراً على بعض المواد للتعديل، وبتاريخ 2002/7/7 نشر في الجريد الرسمية مع التعديلات الأخيرة التي طلبها رئيس السلطة الفلسطينية.<sup>331</sup>

يتبين من هذه الأحداث العديد من الخصائص التي يحملها القانون الأساسي لعام 2002، وهي كالاتي:

- قانون مؤقت: إذ أن الغاية الأساسية من وجده تنظيم المرحلة الانتقالية، للنظام السياسي الفلسطيني، والتي نص عليها في اتفاق إعلان المبادئ المعروف باسم أوسلو لعام 1993، وأكد على ذلك المادة (106) من القانون الأساسي لعام 2002، التي نصت على: "يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ".

- وليد إرادة السلطة التشريعية: أي أنه من إعداد السلطة التشريعية، المنتخبة في عام 1996، وذلك تنفيذاً لما قدمه قانون الانتخابات لعام 1995، من ضرورة إعداد النظام الدستور الفلسطيني للسلطة

<sup>330</sup> كمال الأسطل، النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية، (غزة: جامعة الأزهر)، 2.

<sup>331</sup> جهاد حرب، "كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني برلمانياً"، دائرة التحليل الاستراتيجي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، ورقة رقم 19، (2005)، 2.

الوطنية الفلسطينية للمرحلة الانتقالية، وتم تغيير المسمى الخاص به، لمشروع القانون الأساسي

الفلسطيني.<sup>332</sup>

- دستور مدون، بمعنى أن النصوص الخاصة موثقة في وثيقة رسمية مكتوبة، إذ تكون هذا الدستور من 112 مادة قانونية، وبذلك يخرج من فئة الدساتير غير المكتوبة.

سنعالج في هذا الفرع على نحو مختصر بنية السلطات العامة الثلاث (فقرة أولى)، والعلاقات بين السلطات العامة الثلاث (فقرة ثانية).

#### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة الثلاث

تألف القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002، من مقدمة وسبعة أبواب، إذ لم يتم عنونة الفصل الأول، والثاني تحدث عن الحقوق والحريات، أما الثالث تحدث عن بنية السلطة التشريعية، والرابع تناول السلطة التنفيذية، والخامس تناول السلطة القضائية، والسادس تحدث عن أحكام حالة الطوارئ، والباب السابع والأخير تحدث عن الأحكام الانتقالية، وما سنقوم بدراسته في هذه الفقرة هو (السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية).

**أولاً: السلطة التشريعية:** تم تنظيمها ضمن المادة (34-49) من القانون الأساسي لعام 2002، وتم الأخذ بنظام المجلس الواحد، حيث تم النص على أن السلطة التشريعية هي سلطة منتخبة، ولا تجوز

<sup>332</sup> اسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 140.

مسألة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنيا بسبب الآراء التي يبديونها، ويجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد الاستجواب، التقدم بطلب سحب الثقة عن الحكومة أو من أحد الوزراء، ويستطيع المجلس تشكيل لجان رقابية، لتحري موضوع عام، أو ما يتعلق بالإدارة العامة.<sup>333</sup>

**ثانياً: السلطة التنفيذية:** تم تنظيمها ضمن المواد (50-87)، وتقوم على فردية السلطة التنفيذية بحيث يترأسها رئيس السلطة الفلسطينية، وينتخب انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو من يعين الوزراء ويترأس مجلس الوزراء، وهم مسؤولون أمام الرئيس مسؤولية فردية، وأمام المجلس التشريعي مسؤولية تضامنية، وللمجلس التشريعي حجب الثقة عن وزير بعينه، أو عن الوزراء جميعهم، ويحق لرئيس السلطة التنفيذية أن يطرح الثقة عن وزير بعينه، أو من الوزراء جميعهم ولكن أمام المجلس التشريعي<sup>334</sup>، ولرئيس السلطة حق إحالة الوزير إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ورئيس السلطة هو من يعين كبار الموظفين في الدولة، وهو مصدر القوانين، وله إصدار قرارات بقانون في حال عدم انعقاد المجلس التشريعي، وله حق العفو الخاص.<sup>335</sup>

**ثالثاً: السلطة القضائية:** تم تنظيمها ضمن المواد ضمن المواد (88-100)، حيث تم تبني فكرة التعدد في الجهات القضائية لتشمل الدستوري والنظامي والإداري والديني والعسكري. وقد نص القانون على مبدأ استقلال القضاء، وعدم السماح لأي سلطة فرض هيمنتها على القضاء، وأن القضاء للسلطان

<sup>333</sup> المادة 45/44/43/40 من القانون الأساسي لعام 2002.

<sup>334</sup> المادة 71 من القانون الأساسي لعام 2002.

<sup>335</sup> المادة 51 / 59/60/55/62/64/68/69 من القانون الأساسي لعام 2002.

عليهم سوى القانون، والتأكيد على علانية الجلسات، وتم النص على تشكيل مجلس قضاء أعلى، وتشكيل محكمة دستورية بقانون خاص، وأن رئيس السلطة الوطنية هو المصادق على أحكام الإعدام الصادرة من السلطة القضائية، وهو من يعين النائب العام بتتصيب من مجلس القضاء.<sup>336</sup>

#### الفقرة الثانية: العلاقات بين السلطات العامة الثلاث:

ولتوضيح طبيعة النظام السياسي في دستور عام 2002، يجب علينا النظر في طبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث داخل الدولة، السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، على النحو التالي:

أولاً: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية: هناك تعاون وعلاقة فصل مرن بين هاتين السلطتين، ومن الأمثلة على ذلك أن رئيس السلطة الوطنية، يؤدي قبل مباشرة مهام منصبه اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا، هو من يفتتح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، ويلقى بيانه الافتتاحي، ولرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.<sup>337</sup>

<sup>336</sup> المادة 100/98/96/91/89/88 من القانون الأساسي لعام 2002.

<sup>337</sup> 60/52/48/39 من القانون الأساسي لعام 2002.

ويستطيع المجلس التشريعي توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه كأصل، ويحق لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ويحق للمجلس أن يكون لجنة خاصة، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.<sup>338</sup>

**ثانياً: علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية والتشريعية:** هناك تعاون بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية والتنفيذية، ومن الأمثلة على التعاون بين السلطة القضائية والتنفيذية، أنه يحق لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، ويعين النائب العام بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، ولا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية<sup>339</sup>، ومن الأمثلة على التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية، أن المجلس التشريعي يأخذ برأي مجلس القضاء الأعلى في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العام.<sup>340</sup>

## الفرع الثاني: طبيعة النظام السياسي المتبع في القانون الأساسي لعام 2002

<sup>338</sup> المادة 45/44/43 من القانون الأساسي لعام 2002.

<sup>339</sup> المادة 100/98/59 من القانون الأساسي لعام 2002.

<sup>340</sup> المادة 91 من القانون الأساسي لعام 2002.

انقسمت الآراء حول طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في عهد إطلاق القانون الأساسي لعام 2002، ومن هذه الآراء من اعتبره نظام رئاسي، لما للرئيس من صلاحيات واسعة تتشابه مع الصلاحيات التي يمارسها الرئيس الأمريكي الذي يتبنى النظام الرئاسي، رغم وجود ملامح من النظام البرلماني المتمثلة بحق المجلس التشريعي بتوجيه الأسئلة، وسحب الثقة من الحكومة.<sup>341</sup>

اعتبره البعض نظاماً رئاسياً قبل استحداث منصب رئيس الوزراء، على أساس أحادية السلطة التنفيذية، ومدى الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس<sup>342</sup>، وهناك من اعتبر النظام السياسي الفلسطيني قبل صدور دستور 2003، هو نظام سياسي شبه رئاسي، وأصبح أقرب للبرلماني بعد استحداث منصب رئيس مجلس الوزراء.<sup>343</sup>

ولتحديد ماهية النظام السياسي الفلسطيني بشكل أوضح بناءً على طبيعة السلطات والعلاقة بينهما وفق القانون الأساسي لعام 2002، علينا مقارنة وظائف السلطات في القانون الأساسي مع ملامح الأنظمة السياسية العالمية كالآتي:

1. ملامح النظام الرئاسي: يتضح من نصوص القانون الأساسي أن رئيس الدولة منتخب من قبل الشعب، وله صلاحيات كبيرة في ممارسة الحكم داخل الدولة، مع وجود أحادية للسلطة التنفيذية، إذ يترأس رئيس السلطة الفلسطينية السلطة التنفيذية من خلال ترأسه اجتماعات مجلس الوزراء، ولم يتم النص على مسؤولية رئيس الدولة أمام المجلس التشريعي، واكتفى المشرع بالنص على مسؤولية الوزراء وهذه المسؤولية ليست متبادلة بين السلطات إذ لا يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان بالمقابل، ويجمع

<sup>341</sup> محمد عصام عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، مرجع سابق، 111.

<sup>342</sup> منذر عبد الكريم عجاج، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة القدس، 2010)، 65.

<sup>343</sup> جورج جقمان وآخرون، "تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية"، مجموعة سياسات العامة، مؤسسة مواطن،

رئيس السلطة الفلسطينية بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة (الوزارة) وهو يعينها ويعزلها ولكن بحضور للبرلمان وكل وزير مسؤول فرديا أمامه.

2. ملامح النظام البرلماني: يتضح من نصوص القانون الأساسي، وأن الفصل بين السلطات في هذا القانون، هو فصل مرن، إذ يوجد تعاون بين السلطات نص عليه القانون، مثل معاونة السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، في العملية التشريعية، وتدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية، من خلال حق العفو الخاص، والمصادقة على حكم الإعدام، وهناك مظاهر رقابة من قبل السلطة التشريعية على التنفيذية تشمل من حق توجيه الأسئلة للوزراء، طرح موضوع للنقاش العام، عمل تحقيقات برلمانية، الاستجواب، حجب الثقة.

3. ملامح النظام شبه الرئاسي: يتضح من نصوص القانون الأساسي، يتضح من نصوص القانون الأساسي أن رئيس الدولة منتخب من قبل الشعب، لكن أحادية السلطة التنفيذية تبعده عن هذا النظام.

4. ملامح النظام المجلسي: يتضح من نصوص القانون الأساسي، أنه يبتعد عن ملامح النظام المجلسي بسبب وجود رئيس منتخب من قبل الشعب، ووجود سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية، لكل منهما صلاحياتها المختلفة دون انبثاق السلطة التنفيذية عن التشريعية على عكس ما كان عليه الحال في التجارب الفلسطينية السابقة.

بناء على ذلك يرجح الباحث قرب النظام السياسي الفلسطيني وفق القانون الأساسي لعام 2002، من ملامح النظام الرئاسي، لما كان للرئيس الراحل ياسر عرفات من صلاحيات واختصاصات واسعة، يمارسها وفق نصوص الدستور وعلى أرض الواقع، على اعتبار أن القانون الأساسي نص على انتخابه من قبل الشعب، وهو من يت رأس السلطة التنفيذية بشكل منفرد، وهذا ما يسمى أحادية السلطة التنفيذية،

دون وجود رئيس وزراء، المبدأ الذي يتبناه النظام الرئاسي، رغم وجود فصل مرن بين السلطات على عكس النظام الرئاسي الذي نص على وجوب وجود فصل جامد بين السلطات.

وأخيرا الملاحظ أنه بعد الرحلة الطويلة التي قطعها وضع القانون الأساسي الفلسطيني لم يطبق حينها بصورة حقيقية، بسبب الضغوطات لاستحداث منصب رئيس الوزراء ووجوب تحديد صلاحياته وفق أحكام القانون الأساسي في اتجاه نحو تبني ثنائية السلطة التنفيذية وعدم مركزتها بيد الرئيس الراحل ياسر عرفات، وبعد ذلك تم إصدار الصيغة المعدلة بتاريخ 2003/3/19<sup>344</sup>، ثم عدل لاحقا في عام 2005، لتعديل مدة حكم رئيس السلطة الفلسطينية من المرحل الانتقالية، لمدة محددة ب 4 سنوات<sup>345</sup>، عن طريق حذف المادة المتعلقة بمدة تولي منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والمجلس التشريعي، والتي كانت محددة بالمرحلة الانتقالية، وتعديلها بمدة محددة وهي 4 سنوات. ولا بد من التوضيح هنا المراحل التي يمر بها تعديل القانون الأساسي، والتي تمثلت بعدة مراحل، أولا اقتراح التعديل، ويتم تقديم طلب التعديل من ثلث أعضاء المجلس التشريعي، عن طريق تقديم طلب لرئيس المجلس شاملا توقيعاتهم، موضحا فيه المواد المطلوب تعديلها<sup>346</sup>، ثم مرحلة تحديد الموقف من التعديل، عن طريق إحالة الطلب للجنة القانونية لإبداء الرأي، وتقدم هذه اللجنة تقرير مسبب حول هذه التعديلات ويتم عرضها على المجلس لإصدار القرار بالأغلبية النسبية، حول رفض الطلب أو مناقشته<sup>347</sup>، مناقشة التعديل، في حال قبول المجلس اقتراح التعديل، يتم مناقشة التعديلات بشكل

<sup>344</sup> جهاد حرب، كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني برلمانيا، مرجع سابق، 3.

<sup>345</sup> كمال الأسطل، النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية، (غزة: جامعة الأزهر)، 28.

<sup>346</sup> المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000.

<sup>347</sup> المادة 1 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

تفصيلي، تماما مثل مناقشة القوانين العادية<sup>348</sup>، وأخيرا إقرار التعديل، ويتطلب موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، ومصادقة رئيس السلطة الفلسطينية على التعديلات.<sup>349</sup>

### المطلب الثاني: النظام السياسي في ظل القانون الأساسي لعام 2003 وواقع تطبيقه

دعت الضرورة في الواقع الفلسطيني، لتعديل القانون الأساسي لعام 2002، واستحداث منصب جديد وهو (منصب رئيس الوزراء) في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتوضيح صلاحياته وكافة الضوابط القانونية والسياسية النازمة لعمله، وتوضيح العلاقة بينه وبين رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك استنادا للمادة (111) من القانون الأساسي التي تعطي الحق للمجلس التشريعي إجراء هذا التعديل بموافقة ثلثي أعضائه.<sup>350</sup>

واقترضى هذا التعديل ضرورة إعادة ترتيب بعض الأحكام الواردة في القانون الأساسي، إذ أصبح الباب المتعلق برئيس السلطة الفلسطينية هو الباب الثالث في القانون المعدل، وتأخير الباب المتعلق بالسلطة التشريعية للباب الرابع، أما الباب الخامس بموجب هذا التعديل تناول السلطة التنفيذية المشتملة على مجلس الوزراء، ورئيسه ووضح كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء، وكيفية نيلها الثقة، والصلاحيات الممنوحة للمجلس ورئيسه، والباب السادس تناول السلطة القضائية.

<sup>348</sup> المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>349</sup> المادة 120 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>350</sup> المنكرة الايضاحية للقانون الأساسي المعدل لعام 2003، [http://www.plc.ps/ar/index/plc\\_law\\_details/134](http://www.plc.ps/ar/index/plc_law_details/134)

وسنعالج ما سبق من خلال دراسة النظام السياسي وفق مبادئ القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (الفرع الأول)، والنظام السياسي في ظل واقع تطبيق القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: طبيعة النظام السياسي وفق مبادئ القانون الأساسي المعدل لعام 2003

سنعالج في هذا الفرع بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق أحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (الفقرة الأولى)، وطبيعة النظام السياسي المتبع في القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق أحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003

لفهم طبيعة النظام السياسي وفق القانون الأساسي لعام 2003، سنتناول في هذه الفقرة كل من بنية السلطات العامة الثلاث (أولاً)، والعلاقات بين السلطات العامة الثلاث (ثانياً).

#### أولاً: بنية السلطات العامة الثلاث

سنتناول تكوين السلطات الثلاث وفق القانون الأساسي لعام 2003، على النحو التالي: السلطة التنفيذية، ثم السلطة التشريعية، ثم السلطة القضائية.

## 1. السلطة التنفيذية

فصل القانون الأساسي ما بين سلطات رئيس السلطة الفلسطينية، وما بين سلطات رئيس الوزراء، بشكل يوضح مهام كل جهة، بعدما كان الرئيس الراحل ياسر عرفات يمارس جميع صلاحيات السلطة التنفيذية، وأصبح مجلس الوزراء ينعقد بشكل دوري ومنفصل عن اجتماعات القيادة الفلسطينية، وتم إقرار نظام داخلي للمجلس، وتشكيل لجان وزارية دائمة، وأناط هذا الدستور بالمهام التنفيذية لرئيس السلطة الفلسطينية، وما عداها من اختصاصات تنفيذية تكن من اختصاصات مجلس الوزراء<sup>351</sup>، وتم الحديث عن السلطة التنفيذية وفق القانون الأساسي في الباب الثالث تحت مسمى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والباب الخامس تحت مسمى السلطة التنفيذية، وسنتناولها كآتي:

أ. **رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية**، وهو منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب، وفق قانون الانتخابات المطبق، ويؤدي اليمين أم المجلس التشريعي، بحضور رئيس المحكمة العليا، ورئيس المجلس الوطني، وهذا يظهر نوع من التعاون بين السلطات الثلاث في الدولة، بالإضافة لمنظمة التحرير، وهو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ويعين ويعزل، ممثلي دولة فلسطين لدى المنظمات الدولية، واعتماد ممثلي الجهات الأجنبية لدى فلسطين<sup>352</sup>، وله حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، ويعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء<sup>353</sup>، ورئيس السلطة الوطنية هو من يفتتح الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه

<sup>351</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 104.

<sup>352</sup> المادة 40/39/35/34 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>353</sup> المادة 107/42 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

الافتتاحي<sup>354</sup>، ويحق له في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون، ويصدر رئيس السلطة القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه<sup>355</sup>، والرئيس السلطة الوطنية هو المعلن لحالة الطوارئ، ويقوم بإعلانها لمدة لا تزيد على ثلاثين يوم، ويجوز تمديدها لثلاثين يوم آخر، بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.<sup>356</sup>

ب. مجلس الوزراء، ويضم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بما لا يتجاوز 24 وزيراً، ويتم تعيين رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، ويتوجب عليه تشكيل حكومته خلال مدة أقصاها خمسة أسابيع، وإذا لم ينجح في ذلك أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي، توجب على رئيس السلطة تعيين آخر خلال أسبوعين.<sup>357</sup>

ويمارس مجلس الوزراء مهام تنفيذية وإدارية، يقوم بها بنفسه، مثل تشكيل الحكومة، ومتابعة تنفيذ القوانين، والإشراف على أداء الوزارات ووحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها، ومسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي<sup>358</sup>، أو بمشاركة السلطات الأخرى مثل وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، واقتراح مشاريع القوانين.<sup>359</sup> ومن الأمثلة على الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوزراء، دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو

<sup>354</sup> المادة 52 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>355</sup> المادة 43/41 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>356</sup> المادة 110 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>357</sup> المادة 64/65 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>358</sup> المادة 69 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>359</sup> محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، مرجع سابق، 108.

بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، وترؤس جلسات مجلس الوزراء، وإدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء، ويقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه، ومن الأمثلة على صلاحيات مجلس الوزراء، وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، وإعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، ومن الصلاحيات التشريعية لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين، ومن الأمثلة على صلاحيات الوزير التي يختص بها كل وزير في إطار وزارته، اقتراح السياسة العامة لوزارته، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.<sup>360</sup>

وفيما يتعلق بمسؤولية رئيس الوزراء والوزراء، فرئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته، والوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه، ورئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي<sup>361</sup>، ولم يتم الحديث بشكل صريح عن المسؤولية المتعلقة برئيس السلطة الوطنية، واكتفى على نحو غير مباشر باعتبار الرئيس مسؤول أمام الشعب الذي يمثل مصدر السلطات وفق المادة الثانية من القانون الأساسي، وبذلك الرئيس مسؤول أمام الشعب الذي منحه السلطة، إلا أنه يوجد نصوص تعبر عن مسؤولية الرئيس السياسية، بشكل غير مباشر مثل ما نصت عليه المادة (35) أن الرئيس يؤدي قبل مباشرة مهام منصبه

<sup>360</sup> المادة 71/70/69/68 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>361</sup> المادة 74 من القانون الأساسي لعام 2003.

اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا، وأن استقالة الرئيس تقبل بموافقة إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.<sup>362</sup>

أما المسؤولية الجنائية للرئيس، فلم يتم النص عليها أيضا في نصوص القانون الأساسي، ولم يبين طريقة محاكمة الرئيس، إلا أن هذه المسألة تم التطرق لها في قوانين أخرى مثل قانون مكافحة الفساد، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>363</sup>

وتعتبر الحكومة مستقلة في عدة حالات ذكرها القانون الأساسي في المادة 83، ومن هذه الحالات، بداية ولاية جديدة للمجلس التشريعي، أو حجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل، أو وفاة رئيس الوزراء، أو استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل، أو إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية، بمعنى أن الحكومة تتم إقالتها من قبل رئيس السلطة الوطنية على اعتبار أنه من قام بتعيينها، ويحق للمجلس التشريعي حجب الثقة عنها أيضا على اعتباره من منحه الثقة لممارسة عمله، ووافق على برنامجها.<sup>364</sup>

## 2. السلطة التشريعية

نظم القانون الأساسي السلطة التشريعية في الباب الرابع ضمن المادة 47 حتى المادة 62، إذ أنه أخذ بنظام المجلس الواحد كأحد أشكال تكوين البرلمانات المتبعة عالميا، ويتشكل وفق ما نص عليه القانون الأساسي في المادة (48) من ثمانية وثمانين عضو منتخب، وينتخب في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة للمجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين

<sup>362</sup> المادة 37 القانون الأساسي لعام 2003.

<sup>363</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 169.

<sup>364</sup> المادة 83 من القانون الأساسي لعام 2003.

رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر<sup>365</sup>، إلا أن تعديلات القانون الأساسي لعام 2005 في المادة الأولى منه، أوكلت لقانون الانتخابات رقم (9) لعام 2005، لتحديد عدد أعضاء المجلس التشريعي ودوائره والنظام الانتخابي الخاص به، وعند العودة لقانون الانتخابات نجده نص على أن عدد أعضاء المجلس التشريعي (132) عضو.<sup>366</sup>

ولأعضاء المجلس التشريعي حصانه على أفعالهم وأقوالهم كفلها القانون الأساسي، ولا يجوز التنازل عنها إلا بإذن مسبق من المجلس ولا تسقط هذه الحصانة بانتهاء العضوية، ولا يجوز مساءلة أعضاء المجلس جزائياً أو مدنياً عن أي أعمال أو آراء يبديونها داخل المجلس أو خارجه يمكنهم من أداء عملهم ومهامهم النيابية، وتتم محاسبته جزائياً فقط في حالات التلبس مع وجوب تبليغ المجلس التشريعي فوراً لاتخاذ الإجراءات اللازمة.<sup>367</sup>

وأحال القانون الأساسي مهمة مساءلة أعضاء المجلس التشريعي لنظامه الداخلي، ويتم ذلك من خلال إسقاط عضويته، وفي حالات محددة نص عليها الفصل الخامس من النظام الداخلي، وهي الوفاة، وصدور حكم قضائي مدني قطعي من محكمة فلسطينية مختصة بإدانة العضو في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.<sup>368</sup>

وخصص له القانون الأساسي بالتوافق مع نظامه الداخلي ثلاث وظائف رئيسية سنقوم بمعالجتها من خلال دراسة الدور التشريعي، والدور الرقابي، والدور المالي للمجلس على النحو التالي:

<sup>365</sup> المادة 50 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>366</sup> المادة 2 من قانون الانتخابات لعام 2005.

<sup>367</sup> المادة 35 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>368</sup> المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

## أ. الدور التشريعي

تتم هذه العملية بعدة مراحل وفق تعاون مشترك بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وسنعالجها كالاتي:

### • مرحلة الاقتراح

ويتم اقتراح القوانين وفق للقانون الأساسي من خلال أحقية أعضاء المجلس التشريعي ولجانه<sup>369</sup>، اقتراح مشروع قانون للمجلس التشريعي، ويتم إحالة هذه المشاريع للجان المختصة لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح، تتم أحالته للجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها، وإذا تم رفضه يقدم في الدورة التالية.<sup>370</sup>

وتم إعطاء هذا الحق للسلطة التنفيذية أيضاً دلالة على الفصل المرن والتعاون بين السلطات، إذ يحق للسلطة التنفيذية، من خلال مجلس الوزراء تقديم مشروعات قوانين للمجلس التشريعي<sup>371</sup>، وأوضح النظام الداخلي الية هذا التقديم، حيث يحيل مجلس الوزراء المشروع لرئيس المجلس التشريعي، ويقوم الأخير بإحالتها للجنة المختصة لتقديم تقريرها خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الإحالة، ليعرض على أعضاء البرلمان قبل ثلاث أيام من موعد جلسة مناقشة المشروع، وتتم المناقشة العامة على المشروع وسماع رأي اللجنة المختصة فيه، ويتم طرحه للتصويت وإذا تم قبوله يرسل للجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها، وعلى رئيس المجلس التشريعي، إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة.<sup>372</sup>

<sup>369</sup> المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>370</sup> المادة 56 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>371</sup> المادة 70 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>372</sup> المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

وأوكل القانون الأساسي تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء دون غيره<sup>373</sup>، وأوضح النظام الداخلي هذه الألية، إذ أوجب تسليم مشروع الموازنة العامة للمجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية، ليتم إحالتها بعد ذلك للجنة الموازنة العامة والشؤون المالية لتبدي رأيها بالمشروع بشكل تفصيلي، ويعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع الموازنة العامة، وعلى المجلس إقراره بالتعديلات الواردة عليه، أو يتم إعادته لمجلس 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.<sup>374</sup>

#### • مرحلة الإقرار

ويمر مشروع القانون بثلاث قراءات بناء على نص القانون الأساسي، والنظام الداخلي، فيتم في القراءة الأولى مناقشة المشروع مادة ، والتصويت عليها بشكل منفرد ثم التصويت على المشروع ككل، والقراءة الثانية تنعقد خلال شهر من تاريخ إقراره بالقراءة الأولى، وتقتصر هذه الجلسة على مناقشة التعديلات الموضوعية على المشروع والتصويت عليها، أما القراءة الثالثة، فتتخذ بطلب كتابي يقدم من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، ويشترط أن يتم تقديم الكتاب قبل مضي أسبوعين على القراءة الثانية، وقبل إحالته لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إذ تقتصر هذه القراءة على التعديلات المقترحة، ويتم إقرار المشاريع بالأغلبية المطلقة، لأعضاء المجلس الحاضرين في الجلسة أي نسبة

<sup>373</sup> المادة 61 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>374</sup> المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

50%+1)<sup>375</sup>، ما لم يتم النص على نسبة أخرى وفق نص المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.<sup>376</sup>

#### • مرحلة التصديق والإصدار

وأوكلت هذه المرحلة للسلطة التنفيذية، متمثلة برئيس السلطة التنفيذية، على اعتبار وجوب وجود تعاون بين السلطات، فيقوم الرئيس بإصدارها بعد إقرارها من المجلس التشريعي، ومضي ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه، وله في حالة الاعتراض أن يحل المشروع مسبب للمجلس وفق الأجل المحدد لذلك، تعاد مناقشته فإذا أقره المجلس مع التعديلات الواردة عليه بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية، وفي حال عدم الاعتراض أو الإصدار من قبل الرئيس، يعتبر القانون صادراً مع وجوب نشره فوراً.<sup>377</sup>

#### • مرحلة النشر

وهي الخطوة الأخيرة اللازمة لولادة قانون جديد، وتصدر باسم الشعب العربي الفلسطيني على اعتباره مصدر السلطات في الدولة، ورئيس السلطة الفلسطينية ما هو إلا محقق لإرادة الشعب، إذ تنشر الجريدة الرسمية (وقائع)، وتعتبر نافذة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ ونشرها، ما لم يرد نص قانوني يخالف ذلك.<sup>378</sup>

ب. الدور الرقابي: ويمارسه المجلس التشريعي من خلال عدة طرق أبرزها:

<sup>375</sup> المادة 70/69/68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>376</sup> مادة 69 جاء فيها (يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة - ما لم ينص على خلاف ذلك)، من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>377</sup> المادة 41 من القانون الأساسي المعدل/ والمادة 71، من النظام الداخلي للمجلس التشريعي..

<sup>378</sup> المادة 116 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

1. توجيه الأسئلة: وهو تمكين عضو البرلمان من توجيه سؤال للوزير، عن أمر يهدف من خلاله الاستيضاح عن نقطة معينة، من غير تدخل من باقي أعضاء البرلمان، فإذا لم يتضح ما كان غامضاً بالنسبة للعضو يتحول السؤال لاستجواب<sup>379</sup>، وقد نص على هذا الحق في المادة 56، من القانون الأساسي المعدل، وقام النظام الداخلي للمجلس التشريعي بتوضيح ماهية توجيه الأسئلة بشكل أكبر إذ نصت المادة 75، منه على أحقية عضو البرلمان توجيه الأسئلة للوزراء، مع ضرورة أن يكون هذا السؤال واضح بذاته ومحدد.<sup>380</sup>

ويتم تقديم السؤال مكتوباً للرئيس ويبلغ للوزير المختص، ويتم إدراجه في جدول أعمال الجلسة القادمة، بشرط أن يكون انقضى أسبوع على توجيه السؤال، ويخصص المجلس التشريعي عادة نصف ساعة لتوجيه الأسئلة.<sup>381</sup>

ويحق للوزير الإجابة عن السؤال، أو تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ويؤشر بها في محضر الجلسة<sup>382</sup>، ولا ينطبق ذلك، على ما يوجه للوزراء من أسئلة أثناء المناقشة في الجلسات عند طرح المواضيع على المجلس فهذا النوع يوجه شفهيًا.<sup>383</sup>

<sup>379</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 188.

<sup>380</sup> مادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، جاء فيها (يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور. 2- يجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق).

<sup>381</sup> المادة 76 للنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>382</sup> المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>383</sup> المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

2. الاستجواب، يحق لأعضاء المجلس التشريعي وفق القانون الأساسي لعام 2003، التوجه لاستجواب أعضاء الحكومة وهم الوزراء ومن في حكمه ممن يحمل درجة وزير، ورؤساء الهيئات العامة، وهذا نوع متقدم من الرقابة على أعمال الحكومة، ولا يتم اللجوء إليه، إلا بعد التأكد بالأدلة حدوث انحراف عن برنامج الحكومة، أو تجاوز لصلاحياتها، واختصاصاتها، ويجوز لجميع أعضاء البرلمان المشاركة فيه، وقد تصل خطورته، لحد سحب الثقة من الحكومة ككل أو عزل وزير بذاته، بمعنى أنه استيضاح يتضمن اتهام موجه للحكومة.<sup>384</sup>

ويجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس وهو من يحدد موعد تلاوته، مع مراعاة ألا تزيد على 10 أيام، وللإستجواب أولوية على المواد المدرجة للنقاش على جدول الأعمال ماعدا الأسئلة، ويحق لكل عضو طلب أدلة وبيانات تتعلق بالإستجواب المعروض شريطة أن يقدم هذا الطلب كتاباً لرئاسة المجلس، وإذا لم يقتنع المستجوب بالإستجواب، يبين أسباب عدم اقتناعه، ولأعضاء البرلمان أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أن يتم عزل الوزير المستجوب، ويحق للمستجوب سحب الطلب، ولا ينظر فيه إلا إذا طلب خمسة عشر عضواً أو أكثر من أعضاء المجلس ذلك.<sup>385</sup>

3. سحب الثقة من الحكومة: وهو من أخطر أنواع الرقابة التي كفلها القانون الأساسي وأوكلها للمجلس التشريعي، ويتمكن من خلال هذا الدور مساءلة الوزراء مسؤولية فردية، وجماعية، ويترتب على ذلك سحب الثقة بالحكومة واعتبارها مستقيلة، أو من وزير بشكل منفرد وعزله واعتباره مستقياً، وذلك في حال إخلالهم بواجباتهم، وانحرافهم بشكل لافت في أداء الوظائف الموكلة لهم، وذلك على اعتبار أن

<sup>384</sup> المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي المادة، 56/57 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>385</sup> المادة 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

البرلمان هو من منح الثقة للحكومة لممارسة أعمالها، وهو من صادق على برنامجها، فهو يمارس هذا الدور تماشياً مع كونه منتخبا من قبل الشعب وممثلة لإرادته.<sup>386</sup>

وهو آخر ما يتوصل له المجلس التشريعي في مواجهة الحكومة مساءلتها سياسياً، بعد السؤال والاستجواب، وتبين حقيقة وجود تجاوزات من قبل الحكومة، وأكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي من خلال تأكيده على وجوب الاستعجال في النظر في قرار منح الثقة أو حجبها.<sup>387</sup>

ويتم حجب الثقة من خلال تقدم عشرة أشخاص أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم طلب لرئيس المجلس بعد الاستجواب لطرح الثقة بالحكومة أو أحد وزرائها، وتحدد جلسة خاصة بذلك بعد ثلاث أيام من تقديم الطلب، أو في حدود أسبوعين من تاريخ الطلب كحد أقصى، ويتم الحجب بالأغلبية المطلقة، ويترتب عليه انتهاء ولاية مجلس الوزراء، واعتبار الحكومة حكومة تسير أعمال تمارس أعمال مؤقتة شريطة، أن تتخذ القرارات المهمة والضرورية لتسير الأعمال التنفيذية فقط، لحين تشكيل الحكومة الجديدة.<sup>388</sup>

وفي هذه الحالة يأتي دور رئيس السلطة الفلسطينية في تشكيل حكومة جديدة، خلال مدة أقصاها أسبوعان من حجب الثقة، أما إذا الحجب متعلق بوزير بعينه بشكل منفرد عن الحكومة، فيقوم رئيس الوزراء بإيجاد بديل خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين، ويجب أن يحصل على الثقة من قبل المجلس التشريعي ليتمكن من أداء مهامه الوزارية، ويعتبر هذا النوع تعديلاً وزارياً وليس حجباً للثقة وذلك في حال لم يبلغ ثلث عدد أعضاء الوزراء.<sup>389</sup>

<sup>386</sup> المادة 74/57 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>387</sup> المادة 81 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>388</sup> المادة 78/77 من القانون الأساسي المعدل، 2003.

<sup>389</sup> المادة 79 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

4. لجان التحقيق وتقصي الحقائق: يمارس المجلس التشريعي هذا الحق من خلال اللجان الرقابية، وهو حق مكفول في القانون الأساسي نصت عليه المادة 47، والمادة 58، التي أوجبت أن يكون الموضوع عام ومتعلق في إحدى الدوائر العامة، ويتضمن دوره الرقابي في المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويختص هذا الديوان بالرقابة على أجهزة السلطة، والرقابة على تحصيل الإيرادات العامة ومدى إنفاق الحكومة من الموازنة العامة دون انحراف.<sup>390</sup>

وأكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي على حقه في الرقابة من خلال اللجان بيان آلية عملها، إذ تتعد بناء على دعوة مقدمة من الرئيس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها، مع وجوب دعوتهم قبل موعد انعقاده الجلسة، بأربع وعشرين ساعة على الأقل مع إخطارهم بجدول أعمال الجلسة، وتتعد هذه الجلسات بشكل سري، مع جواز عقد لجان علنية، ويتحقق نصاب الجلسات بحضور الأكثرية من أعضائها، وتصدر القرارات بالأغلبية النسبية، وعند التساوي يرجح الرأي الذي صوت عليه الرئيس، وتستطيع هذه اللجان طلب معلومات وإيضاحات، ووثائق، من الوزراء أو مسؤولي السلطة الفلسطينية، متعلقة بالموضوع المطروح للرقابة، ويحق للوزراء وأعضاء البرلمان حضور جلسات اللجان، ويستطيع الأخير المشاركة في التصويت في حال كان عضواً في اللجنة.<sup>391</sup>

وللمجلس التشريعي دور مهم في حالة الطوارئ إذا لاجوز تمديدها لمرى أخرى لمدة (30) يوم إلا بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، ويحق له مراجعة جميع الإجراءات والتدابير التي

<sup>390</sup> المادة 96 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>391</sup> المادة 59/58/57/54/53 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.<sup>392</sup>

5. جلسات المناقشة: ولم ينص على هذا النوع من الرقابة في القانون الأساسي، أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وهي وسيلة رقابة مشابهة بالاستجواب، لكن لاتصل لحد سحب ثقة الحكومة، أو عزل أحد الوزراء، وتستهدف هذه الجلسات، الوزراء ومن في حكمهم، وكبار الموظفين في السلطة، وقد عقد المجلس التشريعي الأول عدة جلسات استماع فقد عقدت اللجنة الداخلية، والأمن، والحكم المحلي جلسة استماع مع وزير الداخلية بتاريخ 2004/10/16، وجلسة بتاريخ 2004/12/26، مع مدير عام الشرطة الفلسطينية.<sup>393</sup>

### ج. الدور المالي للمجلس التشريعي

للمجلس صلاحيات مالية أوكلها له القانون الأساسي، حرصاً على المال العام، متمثلة في إقرار الخطة العامة للتنمية، وأي مشروع يترتب عليه الإنفاق من خزينة الدولة، لا يتم إلا بموافقة المجلس التشريعي، ويصادق على قرار الرئيس المتعلق بتعيين محافظ سلطة النقد.<sup>394</sup>

ويشارك في إعداد وإقرار الموازنة العامة، مع الحكومة، إذ تعرض الحكومة مشروع الميزانية العامة على المجلس التشريعي قبل شهرين من بدأ السنة المالية، ويعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة الموازنة مع الحكومة، ويتم التصويت عليها بكل باب على حدة، ولا يجوز الانتقال للباب التالي إلا بعد الاتفاق على الباب السابق مع الحكومة، وبعد الانتهاء يقره بالتعديلات، أو يعده للحكومة في مدة

<sup>392</sup> المادة 110، من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>393</sup> اسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 191.

<sup>394</sup> المادة 93/92/59 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره، وإذا لم يتم إقرارها قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية.<sup>395</sup>

### 3. السلطة القضائية

تم الحديث عن هذه السلطة في الباب السادس تحت مسمى (السلطة القضائية)، والباب السابع تحت مسمى (النيابة العامة) ضمن المواد (97-109)، ويدير هذه السلطة، مجلس أطلق عليه اسم (مجلس القضاء الأعلى)، ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين ذات العلاقة، ويتولى الدعوى العمومية مركز أطلق عليه اسم (النائب العام) يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة وتنسيب من مجلس القضاء الأعلى.<sup>396</sup> وتتقسم المحاكم الفلسطينية لعدة أقسام:

أ- محاكم الصلح: وتتعدّد هذه المحاكم في دائرة كل محكمة بداية أو في أي مكان آخر، بمقتضى نظام يحدد فيه الاختصاص المكاني لكل منها، وتمارس الاختصاصات المخولة إليها بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ أو قانون الإجراءات الجزائية النافذ أو أي قانون أو نظام معمول به، وتتعدّد محكمة الصلح من قاضٍ منفرد يعرف بقاضي الصلح.<sup>397</sup>

ب- محاكم بداية: تتعدّد هذه المحاكم في مراكز المحافظات أو أي مكان آخر بمقتضى نظام يحدد فيه الاختصاص المكاني لكل منها، وتتولّف كل محكمة من رئيس وعدد من القضاة، وتختص بصفتها

<sup>395</sup> المادة 90/61/60 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>396</sup> المادة 100/98/97 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>397</sup> المادة 8 من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية.

الابتدائية بالنظر في جميع الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية التي لم تفوض صلاحية القضاء فيها لمحاكم الصلح أو لأي محكمة أخرى، وتختص بصفتها الاستثنائية بالنظر في الطعون الموجهة إلى الأحكام المستأنفة إليها الصادرة عن محاكم الصلح، والطعون الموجهة إلى القرارات الصادرة عن قضاة التنفيذ القابلة للطعن بموجب قانون التنفيذ النافذ، والطعن في أي حكم يقضى أي قانون آخر باستئناف إلى محاكم البداية.<sup>398</sup>

ج- محاكم استئناف: تتعدّد محاكم الاستئناف في كل من القدس وغزة ونابلس والخليل، وتتعدّد من ثلاثة قضاة للنظر في الطعون الموجهة إلى الأحكام الصادرة في القضايا الجزائية والحقوقية المستأنفة إليها، وتصدر قراراتها وأحكامها بالإجماع أو بالأكثرية، وتتنظر في الاستئناف المقدم إليها للطعن في الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم البداية بصفتها محكمة أول درجة وفي أي استئناف يرفع إليها بمقتضى أحكم أي قانون آخر.<sup>399</sup>

د- المحكمة العليا (محكمة النقض): يكون مقرها في مدينة القدس، وتتعدّد مؤقتاً في مدينتي رام الله وغزة، وتتألف من رئيس ونائب وعدد من القضاة بقدر الحاجة، وتتعدّد من خمسة قضاة على الأقل في هيئتها العادية يرأسها القاضي الأقدم في حالة غياب رئيس المحكمة أو نائبه، وتتنظر بصفتها الجزائية في الطعون الموجهة إلى الأحكام أو القرارات المطعون فيها بالنقض والصادرة عن محكمة الاستئناف في القضايا الجزائية، وفي الطعون الموجهة إلى الأحكام أو القرارات التي ينص أي قانون آخر على الطعن فيها بالنقض إلى المحكمة العليا، وبصفتها الحقوقية في الطعون الموجهة إلى الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف في الدعاوى الحقوقية الصادرة عن محاكم البداية التي تزيد قيمة المدعى

<sup>398</sup> المادة 9/10 من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية.

<sup>399</sup> المادة 15/14 من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية.

به فيه على عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، على أن تستمر بالنظر في القضايا الحقوقية المطعون فيها بالنقض قبل صدور هذا القرار بقانون وإصدار القرار فيها.<sup>400</sup>

هـ- المحكمة الدستورية: نص القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على وجوب تشكيل محكمة دستورية عليا بقانون، ونص على اختصاصه على سبيل الحصر، إذ تختص بالنظر في، دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، والفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، على ان تتولى المحكمة العليا المؤقتة النظر في جميع المهام المسندة للمحاكم الدستورية العليا، والإدارية، ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة أخرى.<sup>401</sup>

كذلك القانون الأساسي على عدم ازدواجية القضاء، فهناك قضاء ديني مستقل يبحث في المسائل الدينية، ومسائل الأحوال الشخصية، وهناك قضاء عسكري، يتولى النظر في الشأن العسكري فقط، ويجوز إنشاء محاكم إدارية للنظر في الدعوى التأديبية، والمنازعات الإدارية، ويحدد القانون اختصاصاتها.<sup>402</sup>

أكد المشرع على استقلال القضاة وأن لا سلطان عليهم الا القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في اعمالها، باستثناء التعاون فيما بين السلطان، وذلك وفق حدود يضعها القانون، والتأكيد على علانية الجلسات، أما الاحكام القضائية الصادرة وفق القانون، يجب تنفيذها، وأي تعطيل في ذلك يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون، بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة،

<sup>400</sup> المادة 17/16 من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية.

<sup>401</sup> المادة 104/103 من القانون الأساسي لعام 2003.

<sup>402</sup> المادة 102/101 من القانون الأساسي لعام 2003.

وللمحكوم الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً

له. 403

### ثانياً: العلاقة بين السلطات العامة الثلاث

العلاقة بين السلطات الثلاث بناء على نصوص القانون الأساسي المعدل تقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهو فصل مرن ونسبي ولا يمكن القول بوجود فصل مطلق بل وجود تعاون ورقابة متبادلة بينهما دون تجاوز أو تعسف، وهذا ما سار عليه القانون الأساسي، فقد نص صراحة في المادة الثانية منه على أن (الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي)، وسنوضح طبيعة هذه العلاقة بين السلطات على النحو الآتي:

#### 1. مظاهر العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية

بما أن السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني ثنائية، فسنعالج مظاهر العلاقة بينها وبين السلطة التشريعية مع جزئي هذه الثنائية، كما يلي:

##### أ. تدخل رئيس السلطة الفلسطينية في أعمال السلطة التشريعية

ابتداء من المهام التشريعية الموكلة لرئيس السلطة الفلسطينية، مثل دوره في إصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وتدخل حيز التنفيذ بعد 30

403 المادة 106 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

يوم من نشرها، ولرئيس في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.<sup>404</sup>

وللرئيس حق افتتاح الدورة العامة، والأولى للمجلس التشريعي، ويلقي بيانه الافتتاحي<sup>405</sup>، وله دعوة المجلس للانعقاد في دورته السنوية، ولا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول أعمال المجلس إلا بناء على طلب من رئيس السلطة أو رئيس المجلس أو طلب مقدم من عشر أعضاء على الأقل، ينعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، ويستطيع رئيس دعوة المجلس إلى جلسة سرية في حالات خاصة بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب ربع أعضاء المجلس.<sup>406</sup>

ويؤدي الرئيس اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي قبل مباشرة مهامه، يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً في حال شغور منصب الرئيس، وفي حين تقديمه استقالته يتقدم بطلب للمجلس التشريعي وتعتبر نافذة إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه من القانون الأساسي، ولا يجوز لرئيس السلطة حل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال حالة الطوارئ<sup>407</sup>، ويحق لرئيس السلطة الوطنية عند وجود تهديد للأمن القومي، إعلان حالة الطوارئ بمرسوم لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، ويجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه، يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها

<sup>404</sup> المادة 43/41 من القانون الأساسي المعدل.

<sup>405</sup> المادة 52 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>406</sup> المادة 25/22/20/16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>407</sup> المادة 37/35/30 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003

التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.<sup>408</sup>

### ب. تدخل مجلس الوزراء في أعمال السلطة التشريعية

يضع مجلس الوزراء الموازنة العامة ويصادق عليها المجلس التشريعي، ويخطر رئيس المجلس التشريعي في بداية كل دورة تشريعية مجلس الوزراء بمشروعات القوانين المقدمة منه والتي لم يبيت المجلس في قبولها وإذا طلب مجلس الوزراء نظرها تبدأ إجراءات إقرارها من المجلس، ويبلغ رئيس المجلس مجلس الوزراء بما يشغره من الدوائر الانتخابية لملء المقعد الشاغر وفقاً لأحكام القانون.<sup>409</sup>

يعقد المجلس في دورات غير عادية بدعوة من رئيس السلطة بناء على طلب مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، ويدعو الرئيس المجلس للانعقاد قبل الموعد المحدد لجلسته إذا طرأ ما يستوجب ذلك أو بناء على طلب مجلس الوزراء، ويحق للوزراء حضور جلسات اللجان<sup>410</sup>، ولمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.<sup>411</sup>

### ت. تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية

<sup>408</sup> المادة 110 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>409</sup> 112/72، من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>410</sup> المادة 58/21/16، من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

<sup>411</sup> المادة 70 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

من مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، حق توجيه الأسئلة والاستجواب لرئيس الوزراء، أو أي وزير من حكومته، ويصل الأمر لحد سحب الثقة من الحكومة، كذلك تشكيل اللجان للتحقيق في أي موضوع عام يحتاج إجراء التحقيق<sup>412</sup>، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة إلا بموافقة المجلس التشريعي، ويتم تعيين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني، ويعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبمصادقة المجلس التشريعي.<sup>413</sup>

## 2. مظاهر العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية

رئيس السلطة الفلسطينية، هو من يعين النائب العام بتتسيب من مجلس القضاء الأعلى<sup>414</sup>، ومنحه القانون حق إصدار العفو الخاص أو تخفيض العقوبة<sup>415</sup>، وتعتبر مصادقة الرئيس على حكم الإعدام، شرط أساسي لتنفيذه<sup>416</sup>، بالإضافة لما ورد في قانون السلطة القضائية إذ أن تعيين القضاة يتم من قبل رئيس السلطة الفلسطينية بتتسيب من مجلس القضاء الأعلى<sup>417</sup>، وإعارة القضاة للحكومات الأجنبية، والهيئات المحلية، يتم بقرار من رئيس السلطة وتتسيب من مجلس القضاء، كذلك عزل القضاة، يعتبر

<sup>412</sup> المادة 58/56، من القانون الأساسي المعدل.

<sup>413</sup> المادة 96/93/92 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>414</sup> المادة 107، من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>415</sup> المادة 42، من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>416</sup> المادة 109، من القانون الأساسي المعدل لعام 2003

<sup>417</sup> المادة 18، من قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 2002.

نافذ من تاريخ صدور القرار بالعزل من قبل رئيس السلطة الفلسطينية<sup>418</sup>، ويتم تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي بقرار من الرئيس أيضاً، بعد تنسيب وزير العدل.<sup>419</sup>

كذلك نص قانون المحكمة الدستورية، على أن رئيس السلطة الفلسطينية هو من يصدر قرار تعيين رئيس المحكمة وقضاتها في تشكيلها الأول بالتشاور مع وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى، وبتنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية، في التعيينات التالية<sup>420</sup>، ويعين رئيس محكمة النقض ويقبل استقالته<sup>421</sup>، وكذلك يتم تعيين رئيس المحكمة الإدارية ونائبه وقضاتها، ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاتها بقرار من الرئيس، بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحاكم الإدارية.<sup>422</sup>

ويوقف كل من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ويتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وعلى كل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات داخل فلسطين وخارجها، إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا.<sup>423</sup>

### 3. مظاهر العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية

<sup>418</sup> المادة 55 من قانون السلطة القضائية.

<sup>419</sup> المادة 81 من قانون السلطة القضائية.

<sup>420</sup> المادة 5 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لعام 2006.

<sup>421</sup> المادة 8، من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

<sup>422</sup> المادة 7، من قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

<sup>423</sup> المادة 80/76 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

السلطة التشريعية تقر القوانين المنظمة لعمل السلطة القضائية، بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في المشاريع المتعلقة بها وللمجلس التشريعي طلب تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين الأخرى في حال حصل تنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها على أن يقدم طلب التفسير من وزير العدل، وكذلك مصادقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين على قرار المحكمة الدستورية المتعلق بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية، وإقرار المجلس التشريعي لموازنة السلطة القضائية والتي تشكل فصلاً مستقلاً ضمن الموازنة العامة.<sup>424</sup>

وفي المقابل يقدم كل عضو في المجلس إقراراً بالذمة المالية الخاص به وبزوجه وأولاده القصر ويحفظ مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة، ولا يجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية، ولا يجوز التعرض لعضو المجلس التشريعي بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز إجراء أي تفتيش في أمتعته أو بيته أو محل إقامته أو سيارته أو مكتبه، وبصفة عامة أي عقار أو منقول خاص به طيلة مدة الحصانة، ولا يجوز مطالبة عضو المجلس التشريعي بالإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله أو أقواله أو عن معلومات حصل عليها بحكم عضويته في المجلس التشريعي، ولا يجوز في غير حالات التلبس بجناية اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء المجلس على أن يبلغ المجلس التشريعي فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً.<sup>425</sup>

<sup>424</sup> المادة 103/100/60/37 القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>425</sup> المادة 54/53 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

وتسقط العضوية عن النائب إذا صدر حكم قضائي قطعي من محكمة فلسطينية مختصة بإدانتته في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويقدم طلب رفع الحصانة خطياً من قبل النائب العام إلى رئيس المجلس مرفقاً بمذكرة تشمل نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية، ولا يجوز لعضو المجلس الممثل أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه أو شاهداً في أيام انعقاد المجلس.<sup>426</sup>

### الفقرة الثانية: طبيعة النظام السياسي المتبع في القانون الأساسي المعدل لعام 2003

لتوضح ملامح النظام السياسي الفلسطيني، يتوجب على الباحث العودة للقانون الأساسي المعدل، والبحث عن النصوص الناظمة لطبيعة النظام الفلسطيني، ويلاحظ أن المشرع اكتفى بالنص على أن النظام السياسي الفلسطيني نظام ديمقراطي نيابي في المادة الثالثة من القانون الأساسي<sup>427</sup>، دون تحديد ماهيته رغم أن وثيقة الاستقلال<sup>428</sup> نصت على أنه نظام برلماني، كما أشرنا في موضوع سابق من هذه الدراسة.

وعند العودة للأدبيات الفلسطينية نجد أن البعض اعتبر النظام الأساسي الفلسطيني أقرب لملامح النظام شبه الرئاسي، إذ أطلق على دستور 2003 اسم الدستور الفرنسي، دلالة على نشأة النظام المختلط، وشابهة الحالة الفرنسية بالحالة الفلسطينية عند تبني الدستور، فكلاهما عاشا حالة من عدم الاستقرار قبل نشأة الدستور، ففي فرنسا اشترط المرشح لرئاسة الجمهورية الفرنسية، أن يتم إصدار دستور جديد

<sup>426</sup> المادة 97/42/96 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>427</sup> المادة الثالثة من القانون الأساسي المعدل لعام 2003: (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني).

<sup>428</sup> وثيقة الاستقلال الفلسطيني المعلنة في الجزائر لعام 1988.

بصلاحيات تنفيذية قوية، وحقيقية، أما فلسطين فتمثلت ظروف عدم الاستقرار المتمثلة بالاحتلال والضغوطات الدولية والداخلية المتعلقة بالإصلاح في السلطة التنفيذية عن طريق توزيع السلطات، واشتراط رئيس الوزراء - في حينها محمود عباس - تعديل الدستور ومنح صلاحيات حقيقية لرئيس الوزراء، ومستقلة عن الرئيس الراحل ياسر عرفات، حتى يقبل منصب أول رئيس وزراء في السلطة الفلسطينية.<sup>429</sup>

كما أشار البعض، أن النظام الفلسطيني بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، أصبح أقرب لملاح النظام المختلط<sup>430</sup>، وبنفس الاتجاه هنالك من يعتبره أقرب لملاح النظام المختلط، ويعود سبب ذلك للتغيرات الناجمة عن الضغوطات الدولية، والداخلية التي مورست على الرئيس الراحل ياسر عرفات في فترة حصاره من الاحتلال الإسرائيلي في المقاطعة برام الله<sup>431</sup>، فيما يرى آخرون أنه نظام مزيج بين النظام الرئاسي والبرلماني، لاجتماع العديد من الملامح المختلفة للنظامين.<sup>432</sup>

وهناك رأي آخر اعتبر أن النظام السياسي الفلسطيني يقترب من ملامح النظام البرلماني، على أساس ثنائية السلطة التنفيذية في الدولة الفلسطينية بعد استحداث منصب رئيس الوزراء وتخصيص صلاحيات حقيقية له، بالإضافة لتحديد صلاحيات وردت على سبيل الحصر رئيس السلطة الوطنية، بينما أعطي مجلس الوزراء ولاية عامة في إدارة السلطة التنفيذية.<sup>433</sup>

<sup>429</sup> محمد الخضر، التنظيم الدستوري في فلسطين دراسة محكمة، (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال القضاء والمحامين مساواة، 2015) 88.

<sup>430</sup> أشرف عثمان بدر، "النظام الأبوي في السلطة الفلسطينية"، دراسة محكمة، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، <https://www.alzaytouna.net/2021/04/13/دراسة-علمية-محكمة-النظام-الأبوي-ف-#Y9d2ebVBzIU>

<sup>431</sup> نندا نايف الزغموري، النظام السياسي الفلسطيني في ظل دولة فلسطينية مستقلة (برلماني أم رئاسي)، رسالة ماجستير (فلسطين: جامعة القدس، 2010)، 60+73.

<sup>432</sup> أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري، مرجع سابق، 162.

<sup>433</sup> جورج جقمان وآخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، 75/76.

ولبيان طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، يجب علينا النظر بشكل أدق للعلاقة ما بين السلطات، بناء على نصوص القانون الأساسي المعدل لعام 2003، بالمقارنة مع الأنظمة السياسية العالمية، لمعرفة ماهية النظام السياسي الفلسطيني المتبع، سنقوم بتوضيح ما يظهر من ملامح النظام الرئاسي (أولاً)، والنظام البرلماني (ثانياً)، والنظام المختلط (ثالثاً).

#### أولاً. ملامح النظام الرئاسي، وتشمل:

1. رئيس منتخب من قبل الشعب: إذ تم انتخاب رئيسة السلطة الفلسطينية، انتخاباً حراً ومباشراً من قبل الشعب، وفق نص المادة (34) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.<sup>434</sup>
2. عدم خضوع رئيس السلطة الفلسطينية، لمساءلة المجلس التشريعي: إذا لم ينص القانون الأساسي، على مساءلة الرئيس جنائياً أو سياسياً، أو مساءلته أمام المجلس التشريعي أو غيره.
3. تكريس الصلاحيات الرئيسية في الدولة بيده، فقد منح القانون الأساسي له الحق باختيار رئيس الوزراء، وتكليفه تشكيل حكومته، وتعيين كبار الموظفين، والسفراء.

#### ثانياً. ملامح النظام البرلماني، وتشمل:

1. ثنائية السلطة التنفيذية، بمعنى وجود مركز قانوني باسم رئيس مجلس الوزراء، يتم تعيينه من قبل رئيس السلطة التنفيذية، وله صلاحيات تنفيذية وإدارية حقيقية، ووجود مركز قانوني لرئيس السلطة

الفلسطينية.<sup>435</sup>

<sup>434</sup> المادة 34، انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.

2. مساءلة مجلس الوزراء (الحكومة)، إذ يخضع رئيس الوزراء للمسؤولية عن أعماله وأعمال حكومته أمام رئيس السلطة التنفيذية، كذلك رئيس الوزراء والوزراء داخل الدولة مسؤولون مسؤولية فردية أو تضامنية أمام المجلس التشريعي، ويخضعون لرقابته فله حق توجيه الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق، وسحب الثقة.<sup>436</sup>

3. الفصل مرن بين السلطات، إذا يتضح من دراسة العلاقة بين السلطات في الفقرات السابقة، وجود نوع من التعاون رسمه الدستور فيما بينه، فمثلا يحق للرئيس ممارسة العملية التشريعية من خلال إقرار القرارات بقانون، ويمنح المجلس التشريعي الثقة للحكومة، ومجلس الوزراء يضع الموازنة العامة ويصادق عليها المجلس التشريعي، ويحق لرئيس السلطة العفو الخاص.

4. الجمع بين عضوية المجلس التشريعي، والوزارة.<sup>437</sup>

### ثالثا. ملامح النظام السياسي المختلط، وتشمل:

يتضح لنا أن النظام السياسي الفلسطيني يقترّب من ملامح النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، لذلك لا بد لنا النظر من منظور النظام شبه الرئاسي، كالآتي:

1. ثنائية السلطة التنفيذية، معنى وجود رئيس منتخب من قبل الشعب، ورئيس وزراء يحتاج لثقة الحكومة لممارسة أعماله، وفق نص المادة (66) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.<sup>438</sup>

<sup>435</sup>المادة (68/63) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>436</sup>المادة 74 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

<sup>437</sup>المادة 9 من قانون وإجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004.

<sup>438</sup>المادة 66 حول الثقة بالحكومة، نصت على (1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتها من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة

2. وجود صلاحيات حقيقية، لرئيس السلطة الوطنية، وصلاحيات حقيقية لرئيس الوزراء وحكومته، بمعنى أن دور الرئيس الفلسطيني ليس فخرياً، وأن رئيس الوزراء وحكومته هم وزراء بالمعنى الفعلي وليس مجرد مساعدين وسكرتارية.

3. الفصل مرن بين السلطات، إذ تتعاون السلطات الثلاث فيما بينها في ممارسة المهام داخل الدولة الفلسطينية.

يلاحظ الباحث أن المشرع الدستوري الفلسطيني، لم ينص على حق حل البرلمان، وهو حق يوازي مساءلة الحكومة وسحب الثقة منها، إذ تبقى الحكومة في حال التطبيق الحقيقي للدستور من غير سلاح تواجه فيه المجلس التشريعي، وكذلك عدم النص على مسؤولية رئيس السلطة الفلسطينية، واعتباره مسؤولاً سياسياً أمام الشعب فقط على كونه منتخب من قبله، حيث يشكل هذا الأمر فراغاً تشريعياً في نظر الباحث.

وبناء على ما سبق نجد أن النظام السياسي الفلسطيني، قد تبني العديد من الأنظمة السياسية في وقت واحد، فمثلاً في مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية تجده أقرب للنظام البرلماني، لكن الصلاحيات الواسعة الممنوحة للرئيس ورئيس الوزراء تجعله أقرب في هذه الحالة للنظام شبه الرئاسي، والتعاون المتوازن بين السلطات يبعده عن النظام الرئاسي الذي يعتمد على الفصل الجامد، إلا أن الباحث يميل لتبني النظام المختلط، لتشابهه ملامحه بشكل أقرب للنظام الفلسطيني، بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى.

---

الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. 3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي).

## الفرع الثاني: النظام السياسي في ظل واقع تطبيق القانون الأساسي المعدل لعام 2003

لقد أثر استشهاد الراحل ياسر عرفات بشكل كبير على النظام السياسي الفلسطيني، على اعتباره شخصية سياسية فريدة، مما أدى لنشوب العديد من الإشكاليات في الواقع الفلسطيني، ولعل أبرزها انتشار بعض مظاهر الفساد، وازدياد الصراع بين السلطة وحركة فتح، كذلك رغبة حركة حماس بالدخول في الانتخابات الفلسطينية، بالإضافة إلى ضعف حركة اليسار والمستقلين.<sup>439</sup>

كل هذه الأمور أدت لانطلاق شرارة الاقتتال والانقسام بين الأطراف، مما دفعهم لتوجه للقاهرة، وعقد اجتماع بين الفصائل الفلسطينية، وكان أبرز ما نتج عنه ضرورة إجراء انتخابات تشريعية، لزيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي، وضرورة إصدار قانون انتخابات جديد يلبي التطورات الحاصلة، فتم إصدار قانون رقم 9 لعام 2005، الذي ألغى قانون الانتخابات رقم 13 لعام 1995، وأبرز ما تم تغييره في القانون الجديد، إلغاء الإشارة لاتفاقية أوسلو التي كانت موجودة في القانون السابق، ونص على وجوب وجود نظام انتخابي مختلف عن المنصوص عليه عام 1995<sup>440</sup>. إذ أخذ قانون عام 1995، الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات، بالنظام الانتخابي الفردي ذو الأغلبية البسيطة، الذي يعتمد على تقسيم فلسطين لعدد من الدوائر الانتخابية ينتخب عن كل دائرة نائب أو عدة نواب حسب الكثافة السكانية، أما قانون عام 2005 الذي أصدره الرئيس محمود عباس، فقد اعتمد على النظام الانتخابي

<sup>439</sup> إبراهيم خليل البزم، أثر النظم الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، 2016/1966 دراسة ميدانية، (غزة: جامعة الأزهر 2014)، 41.

<sup>440</sup> جورج جقمان وآخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، 77.

المختلط للانتخابات التشريعية، (الدوائر + التمثيل النسبي) مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50%\_50%).<sup>441</sup>

عزز الاحتلال الإسرائيلي، من حالة الانقسام الحاصل في تلك الفترة نتيجة عدم التزامها بما تم الاتفاق عليه في ما يعرف (باتفاق أوسلو)، إذ وعزز الاستيطان في الضفة الغربية وأطلق يده في مصادرة الأراضي، وحاصر غزة ولم يلتفت لما يسمى "الممر الآمن" الذي كان يفترض أن يربط غزة بالضفة وفق الاتفاق المبرم.<sup>442</sup>

أدت هذه التغيرات في الواقع الفلسطيني للتأثير على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني والفجوة الكبيرة في ملامحه ما بين النصوص الدستورية المكتوبة وواقع تطبيقها، مما أدى إلى ظهور العديد من الإشكاليات التي استمرت حتى يومنا هذا، ونتمنى علاجها في وقت ليس بالبعيد، لذلك سنركز في هذا الفرع على الحديث عن إشكاليات وتحديات الواقع ذات الصلة بالنظام السياسي الفلسطيني (الفقرة الأولى)، ومحاولة تكييف طبيعة النظام السياسي في ظل الواقع القائم (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: إشكاليات وتحديات الواقع ذات الصلة بالنظام السياسي الفلسطيني

تتلخص أبرز إشكاليات وتحديات الواقع بحصول تغييرات على بنية السلطات العامة الثلاث وعلاقاتها، والتي نجمها بتفتتها ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة، وبروز السيطرة الحزبية على مؤسسات الحكم ما بين حركتي وفتح وحماس، والذي كان من أهم آثاره هدم مبدأ الفصل بين السلطات، وما نتج

<sup>441</sup> إبراهيم خليل البزم، أثر النظم الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، 48+51.

<sup>442</sup> عوض الرجوب، 28 عاما على توقيعه كيف تسبب اتفاق أوسلو في ترسيخ الانقسام الفلسطيني، موقع الجزيرة، <https://www.aljazeera.net/politics/2021/9/13/28> -عاما-على-توقيعه-كيف-أدى-اتفاق-أوسلو .

عنه من غياب السلطة التشريعية الحقيقية (أولاً)، وتفرد السلطة التنفيذية وهيمنتها على الحكم (ثانياً)، وضعف استقلال السلطة القضائية (ثالثاً)، ونوضح هذه الجوانب على النحو التالي:

### أولاً: غياب السلطة التشريعية الحقيقية

جرت ثاني انتخابات تشريعية فلسطينية في 25 / 1 / 2006 وفق نظام مختلط مناصفة بين الدوائر الانتخابية والقوائم النسبية، وتنافست 11 قائمة على نصف مقاعد المجلس التشريعي على شغل 66 مقعداً نيابياً، بينما تنافس 414 مرشحاً على شغل الـ 66 مقعداً الأخرى، وكانت الأراضي الفلسطينية قد قسمت إلى 16 دائرة انتخابية (11 دائرة للضفة الغربية و5 دوائر لقطاع غزة)، وكان الأمر اللافت للنظر مشاركة حركة المقاومة الإسلامية (حماس) للمرة الأولى في هذه الانتخابات، تحت اسم "قائمة التغيير والإصلاح"<sup>443</sup>، وكان هذا مؤشراً على تغيرات جوهرية في تكوين النظام السياسي الفلسطيني عبر دخول فصائل جديدة لم تشارك في أول انتخابات تشريعية بترشيح أعضاء منها ليكونوا في السلطة التشريعية كحماس والجبهة الشعبية.

وأدت هذه الانتخابات، إلى فوز حماس بأغلبية مقاعد هذا المجلس، ومن ثم تشكيل الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية، أدت تلك الانتخابات إلى حدوث حالة فريدة في النظام السياسي الفلسطيني، وهي حالة تظهر عندما يكون الرئيس من حزب ورئيس الوزراء من حزب آخر.<sup>444</sup>

<sup>443</sup> أمجد نعيم الأغا، النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية، مرجع سابق، 18.

<sup>444</sup> منذر عبد الكريم عبد الله عجاج، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد أسلو (1993\_2006)، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة القدس، 2010)، 78.

ولم تضم الحكومة أي عضو من حزب الرئيس، وهو بالفعل ما حدث في ظل الحكومة العاشرة، حيث كان رئيس الوزراء من حماس وكان، الرئيس من «فتح»، وهو الرئيس محمود عباس بشكل عام، وتعتبر الانتخابات التشريعية لعام 2006، نقطة تحول في القضية الفلسطينية وذلك لأهمية السلطة التشريعية في الدولة، فهي رأس السلطات على الرغم أنها ليست رأس هرم الحكم، إذا أنها التمثيل المباشر للمواطنين، والرقب على السلطة التنفيذية.<sup>445</sup>

وفور تشكيل الحكومة، قامت إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية بمقاطعتها، وعدم الاعتراف بها أو التعامل معها، بسبب عدم اعتراف حماس بدولة الاحتلال وكذلك الاتفاقيات الموقعة معها، من قبل منظمة التحرير الفلسطيني، فنتج عنه توقف كافة المساعدات الدولية، ورفض الجانب الإسرائيلي تسليم أموال الجمارك الخاصة بالطرف الفلسطيني، مما تسبب في أزمة مالية فلسطينية خانقة.<sup>446</sup>

تطور الأمر بعد أن قامت مجموعة من فصائل المقاومة، بأسر جندي إسرائيلي في قطاع غزة، مما دفع حكومة الاحتلال، بالرد على ذلك من خلال هجوم عسكري عنيف على قطاع غزة، تلا ذلك تشديد للحصار، مع اغلاق حركة المعابر، ومنعت المواد الأساسية من الدخول للقطاع، واعتقال معظم نواب المجلس التشريعي<sup>447</sup>، وقد نتج عن هذا الوضع الجديد، حالة من المد والجزر السياسي، بين حركة فتح وحركة حماس، وازداد الصراع بينهما لخارج المؤسسات القانونية، وأصبح كل طرف بينهما مستهدفا للطرف الآخر بشكل عنيف وغير قانوني.<sup>448</sup>

<sup>445</sup> وليم نصار، الديمقراطية والانتخابات والحالة الفلسطينية، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة والديمقراطية، رام الله (2009): 183.

<sup>446</sup> الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني عشر، باب السلطة التنفيذية، رام الله، 3+4.

<sup>447</sup> الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مرجع سابق، 15.

<sup>448</sup> صفحات سوداء في غياب العدالة، تقرير حول الأحداث الدامية الحاصلة في قطاع غزة خلال المدة مابين 7/14/ يونيو 2007، منشورات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 13.

وبسبب التعددية الحزبية بين السلطة التنفيذية المتمثلة بحركة "فتح" والسلطة التشريعية المتمثلة بحركة "حماس" وبسبب هذه التعددية واختلاف المفاهيم فيما بينهم ظهر الانقسام بين الفصائل إلى العلن وزاد تضخمه بسبب الاحتكاك المباشر بين السلطتين، مما أدى لصراع بين سلطات الرئيس وسلطات رئيس الوزراء وصلاحياته، لاسيما في حقول الأمن، والتعيينات، والمفاوضات مع إسرائيل<sup>449</sup>، وبات الجمود هو السمة الغالبة لهذا النظام.

الأمر الذي أدى إلى الاقتتال الداخلي بين فتح وحماس في أواخر العام 2006 وأوائل العام 2007 إلى أن حدث الانقسام، حيث أصبحت الضفة الغربية بقيادة السلطة الوطنية الفلسطينية تحت حكم فتح، وأصبح قطاع غزة تحت حكم حماس أو ما عرف بالحكومة المقالة<sup>450</sup>.

وكانت هناك محاولات عربية عديدة، تهدف لحل الخلاف القائم بين حركة حماس، وحركة فتح، أبرزها المبادرة السعودية، أو ما عرف باتفاق مكة، الذي كان أبرز ما نص عليه تشكيل حكومة جديدة، من مجموعة من الفصائل المختلفة، تسمى الحكومة الحادية عشر<sup>451</sup>.

في الضفة الغربية تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، عقب أحداث الانقسام التي شهدتها عام 2007، 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،

<sup>449</sup> وليم نصار، الديمقراطية والانتخابات والحالة الفلسطينية، مرجع سابق، 184.

<sup>450</sup> سياسات، مرجع سابق، ص 72.

<sup>451</sup> نص اتفاق مكة للوفاق الوطني 2007/2/8، وكالة وفا للأنباء والمعلومات.

ووجود القسم الآخر من الأعضاء في قطاع غزة<sup>452</sup>، الأمر الذي أدى لبدء مرحلة جديدة من التشريعات، التي باتت تصدر بطريقة غير معتادة.

فتم نقل اختصاص التشريع للسلطة التنفيذية، متمثلة برئيس السلطة الفلسطينية، في الضفة الغربية وذلك استناداً لحالة الضرورة المذكورة في المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003<sup>453</sup>، كذلك تم استحداث جسم مساعد للسلطة التنفيذية في القيام بالعملية التشريعية، أطلق عليه الخطة التشريعية للحكومة، ومهمته الترجمة التشريعية للسياسة العامة التي تتبناها الحكومة بجميع جوانبها.<sup>454</sup>

تم اعتماد هذه القرارات الرئاسية بالقانون التي تصدر من رئيس السلطة الفلسطينية وذلك دون عرضها على المجلس التشريعي غير القادر على الاجتماعات أصلاً، الأمر الذي رفضه المجلس التشريعي في غزة واعتبرت تلك القرارات والمراسيم غير قانونية وتتضمن سلباً لاختصاصات المجلس التشريعي وصلاحياته في التشريع ما حصر تطبيقها ضمن الضفة الغربية بشكل أساسي.

أما قطاع غزة، تم استحداث جسم مساند للعملية التشريعية أيضاً، أطلق عليه اللجنة الفنية للصياغة، وهذه اللجنة مكونة من الحكومة والمجلس التشريعي في قطاع غزة، لتعطي رأياً في المسائل المتعلقة بإعداد مشاريع القوانين وصياغتها.<sup>455</sup>

<sup>452</sup> رائد نعيرات، "تداعيات حل المجلس التشريعي الفلسطيني على النظام السياسي الفلسطيني"، المركز المعاصر للدراسات وتحليلات السياسية، نابلس، 36.

<sup>453</sup> جاء في المادة 43 (الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أحوال انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون)

<sup>454</sup> معهد الحقوق جامعة بيرزيت وبرنامج سواسية، "تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي لعام 2017/2007"، (2017): 8.

<sup>455</sup> معهد الحقوق جامعة بيرزيت وبرنامج سواسية، "تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي لعام 2017/2007"، 17.

ثم حاولت الحكومة في قطاع غزة، اتخاذ إجراءات تسمح للمجلس التشريعي من خلالها، ممارسة عمله في التشريع، فقامت بالحصول 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.<sup>456</sup>

وعند الرجوع للقوانين الفلسطينية للبحث في مدى قانونية هذه الوكالات، نجد أن هناك مشروع قانون لعام 2006، أطلق عليه أسم (قانون حقوق النائب الأسير)، إذ أجاز هذا المشروع للنائب الأسير حق إصدار وكالة وإلغائها عن طريق محامي، لغيره من النواب، كذلك لم يوجد في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، ما يمنع وجود مثل هذه الوكالات، بالإضافة لذلك، فإن الانتخابات جرت للقوائم، وليست لأشخاص محددين بعينهم، وهذا ما يعطي الإمكانية لنواب بتوكيل نواب آخرين داخل القائمة نفسها، لأنهم يحملون نفس خطة وأفكار القائمة المنتمين لها، والتصويت من قبل الشعب كان لأفكارهم وخططهم وليس لأشخاصهم.<sup>457</sup>

توقف المجلس التشريعي عن العمل في الضفة الغربية بينما استمر المجلس التشريعي بالعمل وإصدار القوانين، التي كانت تصدر بإجماع كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية التابعة لحركة حماس في ظل مقاطعة الكتل البرلمانية الأخرى، وأن القسم الأكبر من هذه القوانين متعلقة بالشأن المالي والاقتصادي وركزت هذه القوانين على رؤية حماس في الجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وغلب عليها

<sup>456</sup> عدنان إبراهيم جبار، "النية التشريعية في فلسطين وأثر الانقسام عليها، سلسلة العلوم الإنسانية" 2011، مجلة جامعة الأزهر، المجلد " 13"، غزة.

<sup>457</sup> معهد الحقوق جامعة بيرزيت وبرنامج سواسية، "تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي لعام 2007/2017، 17.

تسهيل تسيير أعمال الحكومة في غزة وفقاً لرؤية الحكومة هناك، مثل تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001<sup>458</sup>، وبلغ عدد مشروعات القوانين الصادرة في قطاع غزة منذ الانقسام وحتى عام 2018، (30) قانون جديد وتُنشر هذه القوانين دون الرجوع الى الرئيس الذي يملك سلطة الإصدار للنشر.<sup>459</sup>

### ثانياً: تفرد السلطة التنفيذية وهيمنتها على الحكم

لعل الخلاف في الفكر والمفاهيم بين حركة فتح وحركة حماس، قائم من قبل الانتخابات التشريعية لعام 2006، إذ أن الخلاف بينهم ظهر بعد توقيع اتفاق أوسلو بشكل أكبر، الذي تحدثنا عنه سابقاً، وازداد مع مرور الوقت وظهر بشكل واضح للعلن بعد الانتخابات وما نتج عنها من انقسام، فبدل أن يتم ضم الحكومة المُشكلة من أعضاء ينتمون لحركة حماس، مع رئيس السلطة الذي ينتمي لحركة فتح، واحتواء الحزبين بعضهم البعض، وتوسيع المهام بشكل يخدم قيام دولة فلسطينية، زادت الصراعات بشكل كبير، خاصة بعد تفرد حركة حماس بإدارة وحكم قطاع غزة.

<sup>458</sup> القوانين الصادرة في غزة بعد الانقسام خرجت لأهداف حزبية وسياسية، فلسطين اليوم،

<https://paltoday.ps/ar/post/246688/%D8%AE%D8%A8%D8%B1->

<sup>459</sup> عدنان الحجار، مدير وحدة الدراسات والأبحاث في مركز الميزان لحقوق الإنسان في غزة، التشريعات الصادرة في غزة في ظل

الانقسام وأثارها على حقوق الإنسان، جامعة بيرزيت،

<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/2012-11-20-11-35-08/957-2013-06-22-09-51-33>

دفع الرئيس لإعلان حالة الطوارئ، وفق أحكام الباب الثامن من القانون الأساسي المعدل والتي تم بموجبها إقالة الحكومة، وتعطيل مواد القانون الأساسي المتعلقة بتشكيل الحكومة (65،66،67)<sup>460</sup> وتشكيل حكومة طوارئ بديلة، وتعتبر حالة الطوارئ نظام استثنائي، يسمح للسلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات غير عادية، لمواجهة مخاطر وأحداث غير عادية تهدد أمن وسلامة الدولة، وبات من الصعب مواجهتها بالأساليب العادية وتنتهي بانتهاء الظرف المسبب لها<sup>461</sup>، وقد أجازها القانون الأساسي لعام 2003 ونظمها في المواد من 110-114.<sup>462</sup>

لذلك أصبح هناك حكومتان تنفيذيتان ، حكومة مقالة في قطاع غزة، وحكومة طوارئ في الضفة الغربية، وأصبحت حكومة الضفة فيما بعد حكومة تسيير أعمال، واستمرت في عملها دون مصادقة المجلس التشريعي، بسبب عدم انعقاد المجلس، نتيجة الانقسام والتصارع المستمر بين حركة فتح وحركة حماس، كل هذه الأمور أدت إلى تعطيل كامل للسلطة التشريعية الفلسطينية، ووجود حكومتان تعملان دون

<sup>460</sup> جاء فيها: مادة (65)-1 - فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط. 2- إذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبيق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (1) أعلاه. مادة (66)-1 - فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. 3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. مادة (67)- بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي.

<sup>461</sup> سلسلة القانون والسياسية، الحالة التشريعية في فلسطين 2007/2012، معهد الحقوق/جامعة بيرزيت، 2012، ص 67.

<sup>462</sup> جاء في المادة 110 حول إعلان حالة الطوارئ (1)- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب، أو غزو، أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن).

مسألة ودون رقابة واضحة، وأصبحت العملية التشريعية، من اختصاص السلطة التنفيذية في الضفة الغربية عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون، وسرت هذه القرارات فقط في الضفة الغربية، كما أشرنا سابقاً.

الأمر الذي أدى بدوره إلى غياب مبدأ الفصل بين السلطات أولاً كون السلطة تجمعت في يد الرئيس وحكومته (السلطة التنفيذية)، وغياب مبدأ الرقابة البرلمانية الدستورية، المتمثلة في السؤال والاستجواب، وتشكيل اللجان ومنح أو سحب الثقة، بسبب عدم وجود مجلس تشريعي أصلاً، فباتت السلطة التنفيذية تمارس دور السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً.<sup>463</sup>

رغم أن القانون الأساسي نص بشكل واضح على ضرورة الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة، إذ أن السبب الأساسي لتعديل القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002، هو ترسيخ هذا المبدأ، عن طريق التقليل من نفوذ رئيس السلطة الفلسطينية، واستحداث منصب رئيس وزراء.

استندت السلطة التنفيذية الفلسطينية في تصدر المشهد السياسي، على إصدار القرارات بقانون في شتى المجالات، إذ عمدت على تبني العملية التشريعية في الدولة منذ بداية الانقسام الفلسطيني، وقامت بإصدار ما يزيد على 360 قرار منذ الانقسام وحتى أيار 2021<sup>464</sup>، وعند الرجوع لنص المادة (43) التي تجيز لرئيس السلطة الفلسطينية إصدار هذه القرارات، والتي نصت على: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وإصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا

<sup>463</sup> تقي الدين أكرم محمد أبو جمل، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، رسالة ماجستير، (فلسطين، جامعة القدس، 2018).

<sup>464</sup> أمجد الأغا، مدير الدائرة القانونية للمجلس التشريعي، أخبار فلسطين،

<https://felesteen.news/post/114285/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%BA%D8%A7->

زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

يتضح من النص وجوب توافر ثلاث شروط لتحقيق النتيجة المطلوبة وهي إصدار قرارات قانونية، مستوفية الضوابط الدستورية<sup>465</sup>، سنقسمها كالآتي:

حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير: لم يحدد المشرع الفلسطيني، ماهية حالة الضرورة، بل اكتفى بالرجوع للقواعد العامة التي تعتبرها ظرف طارئ، استثنائي، ولا يحتمل التأخير، أو وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة، ولا يمكن دفعه بالقوانين العادية.

2. عدم انعقاد دورة المجلس التشريعي، امتاز هذا الشرط بالضبابية، إذا لا يوجد نص في القانون الأساسي ينص على (في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي)، لكن المشرع لم يتطرق لحالة غياب المجلس التشريعي، إلا أن هذه المادة تنطبق على واقعنا الحالي رغم عدم النص عليها، فالانقسام الحاصل في شقي الوطن، أدى لتعطل انعقاد المجلس التشريعي، بذلك يعتبر هذا الشرط متحقق، وأكدت على ذلك المحكمة العليا التي نصت على: (وحيث أن المجلس التشريعي يتعطل عن الانعقاد من سنوات بحيث أصبح هناك شبه استحالة لانعقاده من أجل الوفاء بمتطلبات اختصاصه المنصوص عليها في القانون الأساسي على أثر الانقسام الحاصل بين المحافظات الشمالية والجنوبية من الوطن الأمر الذي دعا إلى أعمال أحكام المادة 43 من القانون الأساسي).

3. وجوب عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي فور انعقاده، وللمجلس التشريعي الحق في رفضها، رغم أنها رتبت آثارا ، وأوجدت مراكز قانونية جديدا، ويحق له قبولها بالمجمل، أو الموافقة

<sup>465</sup> تقي الدين أكرم محمد أبو جمل، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، رسالة ماجستير، (فلسطين، جامعة القدس، 2018). ص

عليها بأثر رجعي فقط، أو تنقيح هذه القرارات والتعديل عليها لترتيب آثار لاحقة فقط، وحتى يتحقق هذا الشرط يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة ينعقد فيها.

وهناك إشكالية أثارها حركة التغيير والإصلاح، حول التشكيك في مدى أحقية رئيس السلطة الفلسطينية استخدام هذا الحق على اعتبار أن انتهاء ولايته في 2009/1/18، أي بعد 4 سنوات من انتخابه في تاريخ 2005/1/9، ويتولى بعدها رئيس المجلس التشريعي مهام الرئاسة مدة سنتين يوماً وفق ما نصت عليه المادة (37) من القانون الأساسي في حال شغور منصب رئيس السلطة الفلسطينية، بمعنى أن القرارات الصادرة بعد ذلك التاريخ صادرة من غير ذي صفة، واعتبار أن جميع هذه القرارات غير مشروعة ولا يترتب عليها آثار قانونية، على أي حال فإن ولاية رئاسة السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية قد انتهت، إذ تستمد الأولى شرعيتها عن طريق مؤسسات منظمة التحرير من خلال اللجنة التنفيذية والمجلس المركزي لأخذ شرعية حول تمديد الولاية، وهذا ما حدث ما تحقق بعد إصدار المجلس المركزي قرار بتمديد ولاية الرئيس حتى حدوث انتخابات رئاسية وتشريعية، وذلك في تاريخ 2009/12/16، أما المجلس التشريعي فقد اعتمد على تمديد ولايته، استناداً للعرف، إذ أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته في عام 1999، ولكنه استمر في العمل حتى عام 2006 دون وجود نص دستوري يتيح ذلك.<sup>466</sup>

يرى الباحث أن ولاية السلطين قد انتهت استناداً للقانون الأساسي، ومبدأ دورية الانتخابات، ومبدأ التداول السلمي للسلطة، ومبادئ الديمقراطية، والصلاحيات الممارسة من قبل السلطين تعمل على تكريس الانقسام فقط، والملاحظ أن السلطة التنفيذية انحرفت في ممارسة أعمالها، إذ أن الرئيس محمود عباس شكل خلال حقبة الانقسام، عدة حكومات دون أي اعتبار لصلاحيات المجلس التشريعي في منح

<sup>466</sup> عدنان حجار، "اللية التشريع في فلسطين وتأثير حالة الانقسام عليها"، مجلة جامعة الأزهر، سلسلة العلوم الانسانية، المجلد 13، العدد 1، (2011): 26.

الثقة للحكومة وفق مقتضيات القانون الأساسي، الأمر الذي سهل ظهور فساد مالي وإداري، وتجاوز في تعين كبار الموظفين في الدولة، دون اشتراط مؤهلات علمية، وبعتماد الوساطة والمحسوبية بشكل صريح<sup>467</sup>، بالإضافة للتوسع في القرارات بقانون، ثم الحلول بصورة كاملة محل السلطة التشريعية بعد حلها.

أوجدت القرارات بقانون مشكلة جديدة على الساحة الفلسطينية، متمثلة بماهية مصير هذه القرارات بعد انعقاد أول جلسة للمجلس التشريعي الفلسطيني، الحالة الأولى المتوقعة، إلغائها بالكامل، وهذا سيؤثر على استقرار القواعد القانونية في الدولة خاصة وأن الفترة الزمنية التي صدرت خلالها طويلة، فقد رتبت هذه القوانين حقوق للغير واستقرت عليها مراكز قانونية كثيرة، خاصة وأن المشرع لم يعالج هذه الاشكالية، الحالة الثانية، عدم عرضها على السلطة التشريعية، فنص القانون الأساسي على زوال ماكان لهذه القرارات من قوة القانون بأثر رجعي بحكم القانون ودون الحاجة لاصدار قرار بذلك من المجلس التشريعي، وهذه أيضا اشكالية لذلك يرى البعض أن الانسب لحماية الغير ولضمان عدم زعزت المراكز القانونية، أن لا يتم الالغاء بأثر رجعي وإنما من تاريخ رفضها في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي في حال عدم موافقته عليها.<sup>468</sup>

وهناك إشكالية أخرى في واقع السلطة التنفيذية يتجوب على الباحث أثارها، والمتمثلة بشغور مركز رئيس السلطة الفلسطينية، إذ نص القانون الأساسي في المادة (36) على أن رئيس المجلس التشريعي

<sup>467</sup> عمار البشيتي، متابعة خاصة، ما بعد قرارات عباس الاخيرة، راديو الشباب، <https://www.alshababradio.ps/ar/post/6354>

<sup>468</sup> بشناق باسم و اللحام محمد، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الانقسام السياسي دراسة تحليلية، (غزة: الجامعة الاسلامية، 2016)، 226+227.

يحل مكانه مدة 60 يوم تجري خلالها انتخابات رئاسية جديدة، لكن في حال عدم عقد انتخابات رئاسية، لم يتحدث القانون الأساسي عن هذه الحالة وهناك العديد من السيناريوهات المحتملة لها<sup>469</sup>، أبرزها:

1. تعيين نائب للرئيس منتخب من قبل المجلس المركزي الفلسطيني لمنظمة التحرير.
2. تعيين رئيس المحكمة الدستورية خلفا للرئيس.
3. القيادة الجماعية، من خلال تولي أكثر من شخصية للمناصب التي كانت تحت سيطرة الرئيس عباس.
4. فراغ أمني، وحالة من عدم الاستقرار في حين عدم الاتفاق على خلف للرئيس، بين الأحزاب السياسية والقوة الموجودة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

### ثالثاً: إضعاف السلطة القضائية

مع تأزم الصراع بين السلطين التشريعية والتنفيذية على تصدر المشهد السياسي الفلسطيني، تمت محاولات لإخضاع السلطة القضائية لهيمنة السلطة التنفيذية لجعلها أداة تابعة لها بالكامل<sup>470</sup>. وقد تأثرت السلطة القضائية بحالة الانقسام السياسي الحاصل، حالها حال باقي السلطات في فلسطين، إذ نتج عن ذلك وجود مجلس قضاء أعلى في الضفة الغربية تحديداً في مدينة رام الله، ومجلس العدل الأعلى في قطاع غزة، الذي عرف في وقت لاحق باسم المجلس الأعلى للقضاء.<sup>471</sup>

<sup>469</sup> منصور أبو كريم، 5 سيناريوهات لمرحلة ما بعد الرئيس عباس، الجزيرة

<https://www.aljazeera.net/blogs/2018/5/24/5>-سيناريوهات-لمرحلة-ما-بعد-الرئيس-عباس

<sup>470</sup> صحيفة المستقبل، حلّ المجلس التشريعي الفلسطيني.. هذه تداعياته على الأرض، (مارس/2019).

<sup>471</sup> تقي الدين أكرم محمد أبو جمل، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، مرجع سابق، 106.

وسنوضح جوانب ضعف استقلال القضاء ومحاولات الهيمنة عليه من خلال التطرق للقرارات بقانون الماسة باستقلال القضاء، والتعدي على أسس مبدأ استقلال القضاء، والمحكمة الدستورية وتأثيرها على نسيج النظام السياسي في فلسطين.

## 1- القرارات بقانون الماسة باستقلال القضاء

توالت القرارات المهيمنة على السلطة التنفيذية بشكل انعدم معه مبدأ الفصل بين السلطات، وحل مكانه دمج كامل للسلطات وهيمنة من السلطة التنفيذية، متعلقة بتعيين القضاة، والتدخل في القرارات الخاصة بهم، وإصدار قرارات بقانون تعدل قوانين السلطة القضائية، إذا أصبحت أداة سياسية لمعاقبة المخالفين في الرأي، مما أدى إلى نشوء ظاهرة الاعتقال السياسي، وتمديد الموقوفين دون مصوغ قانوني سليم، والتعدي على مبدأ علانية الجلسات.

ونتيجة للتبعية السلطة القضائية للسلطة التنفيذية وفرض هيمنتها عليها، أظهر مقياس النزاهة في القضاء الفلسطيني، التابع لائتلاف أمن من أجل النزاهة والمسألة، في عدده الأول، أن نسبة النزاهة في القضاء الفلسطيني 57%، وهذه نسبة مقلقة ومدنية، وهي تقدير متوسط بناء على نتائج ثمانين مؤشراً في المقياس<sup>472</sup>.

<sup>472</sup> معين البرغوثي، "مقياس النزاهة في القضاء الفلسطيني"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، التقرير الاول، رام الله، (2021). جاء فيه أن نتائج المقاييس الفرعية لمجالات النزاهة في القضاء، الصادر عن ائتلاف امان.

حصل مجال الاستقلالية على 51 علامة أي تصنيف متوسط، فيما حصل مجال الفاعلية على 58 علامة أي تصنيف متوسط، بينما حصل مجال القدرة على 48 علامة أي تصنيف منخفض، ومجال التعيينات والشؤون الوظيفية على 65 علامة أي تصنيف متوسط.

أما نتائج المقياس الفرعية لقطاعي التشريعات والممارسات، فقد حصل قطاع التشريعات على 58 علامة (أي تصنيف متوسط)، فيما حصل قطاع الممارسات على 56 علامة (أي تصنيف متوسط).

أما نتائج المقاييس الفرعية حسب الأركان، فقد حصل ركن الشفافية على 67 علامة (أي تصنيف متقدم)، وحصل ركن مكافحة الفساد على 62 علامة أي (تصنيف متوسط)، أما ركن النزاهة فقد حصل على 56 علامة أي (تصنيف متوسط)، فيما حصل ركن المساءلة على 47 علامة (أي تصنيف منخفض).

عمدت السلطة التنفيذية، لاستحواذ القرار الفلسطيني في جميع مناحي الحياة، وركزت بشكل واضح في الهيمنة ع القضاء من خلال إصدار القرارات بقانون، ومن أبرزها القرارات التي تمس قطاع القضاء، القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، والقرار بقانون رقم 39 لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم النظامية، والقرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية<sup>473</sup>، وتهدم هذه القرارات أي جهد يحاول إصلاح القضاء، ويعمل على الفصل بين السلطات داخل الدولة، قانون رقم (2) لسنة 2020م المعدل لقانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م في قطاع غزة.

## 2- التعدي على أسس مبدأ استقلال القضاء

نص القانون الأساسي على مبادئ استقلال القضاء، التي لا يجوز المساس بها بأي شكل، من أي سلطة من سلطات الدولة، ومن أبرز هذه المبادئ ما يلي:

أ- مبدأ عدم جواز التدخل في شؤون القضاء: أهمها تدخلات السلطة التنفيذية، والأجهزة الأمنية التابعة لها في أعمال السلطة القضائية، بشكل لافت ومؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، مثل شرط السلامة الأمنية تعيين في السلك القضائي، والمسّ بجرمة المحاكم، وعدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في التعيينات نتيجة تدخل السلطة التنفيذية في نتائج المسابقة القضائية، وهيمنة السلطة التنفيذية على الموازنة العامة وتقرها بنفسها في ظل حل المجلس التشريعي، على اعتبارها من تحدد الموازنة العامة، واقتصارها على الرواتب والنفقات التشغيلية، دون رصد أي نفقات تطويرية. كذلك عدم نشر قرارات مجلس القضاء الأعلى، وعدم الالتزام الجدي بنشر التقرير السنوي بشكل الدوري المختص بإعمال السلطة القضائية، وعدم التطرق للتقارير السنوية الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد

<sup>473</sup> نشرت في العدد الممتاز بالوقائع الفلسطينية رقم 22.

معلومات خاصة بالسلطة القضائية متمثلة بالشكاوى والبلاغات والقضايا التحقيقية والقضايا المحالة لمحكمة جرائم الفساد التي تتعلق بقضاة أو أعضاء نيابة أو عاملين في السلطة القضائية، وعدم نشر بيانات واضحة عن الشكاوى أو القضايا التي خضعت للتفتيش أو القضايا التأديبية.<sup>474</sup>

ب- مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل إلا وفق قانون السلطة القضائية: أشار مقياس النزاهة في القضاء الفلسطيني إلى أشكال مساس بهذا المبدأ بطرق مبطنة تحت ما سمي بالتقاعد المبكر للقضاة والندب لوظائف غير قضائية<sup>475</sup>، وقد رصد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان العديد من الانتهاك والتجاوزات الخطيرة بحق السلطة القضائية، أبرزها عزل رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق المستشار سامي صرصور، في العام 2016، إذ تبين أنه، وقع استقالته وقت استلام منصبه للسيطرة عليه، والتحكم في قراراته، وكذلك حل مجلس القضاء الأعلى في العام 2019، وتشكيل مجلس قضاء أعلى مؤقت، بذريعة إصلاح القضاء، والحقيقة هي إعادة لتشكيل القضاء ليكون تابعاً بشكل كامل لهيمنة السلطة التنفيذية، ورصد المركز عشرات الحالات التي عطلت فيها السلطة التنفيذية تنفيذ أحكام قضائية دون سند قانوني.<sup>476</sup>

ت- وجوب تنفيذ الأحكام القضائية: ويتمثل من خلال المماطلة في تنفيذ قرارات الإفراج عن محتجزين بتهم سياسية أبرزها إثارة النعرات الطائفية، وعدم محاسبة المسؤولين عن التأخير<sup>477</sup>. حيث كانت ظاهرة الاعتقال السياسي التي تزامن ظهورها مع توقيع اتفاق أوسلو ارتباطاً بالتنسيق الأمني عاملاً ترتفع وتيرته وتتنخفض في سياق الصراع وتطورات الحالة السياسية الفلسطينية، وقد عمدت السلطة الفلسطينية على استخدامه في مواجهة المعارضين لسياساتها، ويطلق هذا المصطلح على ثلاث

<sup>474</sup> مركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "ورقة موقف صادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان بشأن استقلال القضاء"، أغسطس (2020) <<https://pchrgaza.org/ar/?p=19434>>

<sup>475</sup> معين البرغوثي، مقياس النزاهة في القضاء الفلسطيني، مرجع سابق، 55.

<sup>476</sup> مركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف صادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان بشأن استقلال القضاء، مرجع سابق.

<sup>477</sup> المرجع سابق.

فئات من المعتقلين، (المعتقلون بسبب انتمائهم أو تعاطفهم مع جماعات إسلامية أو يسارية تعارض عملية السلام مع إسرائيل، ومعتقلون بسبب انتقاداتهم لأداء السلطة الوطنية الفلسطينية، والمعتقلون ممن تحتجزهم السلطة الوطنية الفلسطينية في سجونها بشبهة أو تهمة العمالة لإسرائيل).<sup>478</sup>

ث-علانية الجلسات، التي تم انتهاكها على الملأ في السابع من سبتمبر لعام 2020، منعت قوات الأمن الفلسطيني، القضاة والمحامين، وهيئات حقوقية، من دخول مجمع المحاكم في رام الله، ونصبت حواجز أمنية على مرأى من الإعلام الفلسطيني، لمنعهم من حضور الجلسات النظر في ملفات القضاة الذي تمت إحالتهم للندب لحضور جلسات المحكمة العليا للنظر في الطعن المقدم من قبلهم بشأن قرار نديهم، وعند تحري الأمر أنكرت المحكمة صدور أي قرار من قبلها تمنع القضاة أو غيرهم من دخول المحكمة.<sup>479</sup>

إن ما قامت به قوات الأمن التابعة للسلطة التنفيذية ما هو إلا مخالفة صريحة لنص المادة (105) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على: (جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب وفي جميع الأحوال يتم النطق بالحكم في جلسة علنية)، وهنا تظهر مخالفة أخرى، وهي عدم صدور أي قرار قضائي بالمنع، وتجاوز قوات الأمن المهام الموكلة لهم و المتمثلة بتنفيذ الأوامر القضائية، وما قاموا به ما هو إلا تجاوز في استخدام السلطة، إذا أنهم لم يكتفوا بمنع القضاة والمحامين ممن لهم علاقة بالمحاكمة، بل منعوا المحامين الذين لديهم قضايا مختلفة أيضا.

<sup>478</sup> الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق الإنسان، الاعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة رقم (3)، (2000)، 3.

<sup>479</sup> مركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف صادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان بشأن استقلال القضاء، مرجع سابق.

ويتضح من هذه الوقائع هو استهداف القضاة الرافضين للهيمنة التنفيذية، بصفاتهم وأشخاصهم، وهنا تظهر مخالفة أخرى، للمادة (98) من القانون الأساسي والتي تنص على: " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة".

### 3- المحكمة الدستورية وتأثيرها على نسيج النظام السياسي في فلسطين

أثرت القرارات الصادرة من المحكمة الدستورية بشكل مباشر على نسيج النظام السياسي الفلسطيني، ومن الأمثلة على هذه القرارات قرارها بشأن حل المجلس التشريعي، وقرار المحكمة بشأن تعطيل الانتخابات التشريعية.

#### أ. المحكمة الدستورية وحل المجلس التشريعي

أعلن رئيس السلطة الفلسطينية في 22 ديسمبر لعام 2018، بأن المحكمة الدستورية أصدرت قرار مفاده حل المجلس التشريعي، وإجراء انتخابات تشريعية، وصرح وزير العدل في اليوم التالي أن ما أصدرته المحكمة الدستورية هو قرار تفسيري رقم (2018/10)، ووضح بعض الأسباب التي استندت إليها المحكمة بناءً على أمرين أساسيين: أن المجلس لم يباشر اختصاصه منذ نشأته، وأن الانتخابات المستحقة للمجلس التشريعي لم تعقد في موعدها المستحق في العام 2010.

وقد قررت المحكمة الدستورية بشأن التفسير المقدم ما يلي:

- إن شرعية وجود المجلس التشريعي تكون بممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، ونظراً لعدم انعقاده منذ سنة 2007م، يكون قد أفقده صفته كسلطة تشريعية وبالنتيجة صفة المجلس التشريعي.
  - عدم انطباق نص المادة (47 مكرر) في حالة عدم إجراء الانتخابات الدورية للمجلس التشريعي أي كل أربع سنوات، وهذا يعني أنه لا يمكن تطبيق المادة (47 مكرر)، إلا في ظل وجود مجلسين، مجلس منتهية ولايته القانونية، ومجلس جديد منتخب.
  - بشأن تفسير نص المادة (55) ترى المحكمة الدستورية العليا عدم وجود أية أسباب موجبة لاستمرار تقاضي أعضاء المجلس التشريعي المنتهية مدة ولايته لأية استحقاقات مالية أو مكافآت منصوص عليها في القوانين أو اللوائح ذات العلاقة في الشأن التشريعي اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار.
  - إن المجلس التشريعي في حالة تعطل وغياب تام وعدم انعقاد منذ تاريخ 5-7-2007م، وقد انتهت مدة ولايته بتاريخ 25-1-2010م، أثناء مدة تعطله وغيابه، وما زال معطلاً وغائباً بشكل كامل حتى الآن، وبناء عليه فإن المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ومصلحة الوطن، تقتضي حل المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 25-1-2006م، وبالتالي اعتباره منحلًا منذ تاريخ إصدار هذا القرار.
  - دعوة فخامة رئيس الدولة إلى إعلان إجراء الانتخابات التشريعية فقط خلال ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.
- يثير هذا القرار سؤالاً متعلق بمدى أحقية محكمة الدستور تعطيل المجلس التشريعي؟ وماهية حدود صلاحياتها؟
- إن جميع نصوص القانون الأساسي في المجلد لم تنص على حل المجلس التشريعي حتى في حالات الطوارئ، وحتى المادة التي نصت على إصدار القرارات بقانون، أوجب الرجوع للمجلس التشريعي في

أول جلسة يعقدها وهذه قرينة واضحة على عناية المشرع بالمجلس التشريعي وحرصه على عدم تغييره عن المشهد السياسي.<sup>480</sup>

وتعتبر هذه الحالة شاذة، إذ أنه لم يعرف في الدساتير العالمية عن حالة تنص على قيام السلطة القضائية بحل السلطة التشريعية، وفي حالة الفلسطينية المحكمة الدستورية محصورة في نص المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، التي تنص على: " أ. دستورية القوانين واللوائح وغيرها، ب. تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي"، إذ يتضح من النص أن المحكمة تجاوزت صلاحياتها الدستورية<sup>481</sup>، ولعل ما ساعدها على أخذ هذه الخطوة هو التشكيك القضائية للمحكمة، إذ أنهم منتمين لطيف سياسي واحد يتبع للحزب الحاكم، مما جعل من أعضائها أداة تتحكم بها السلطة التنفيذية، لبطء نفوذها وهيمنتها على السلطة القضائية<sup>482</sup>، وهذه القرارات الصادرة من المحكمة تساعد السلطة التنفيذية في أحكام القبضة داخل السلطة الفلسطينية، وتزيد من هيمنتها، وتجعل من السلطة القضائية ككل جهاز تابع للسلطة التنفيذية.<sup>483</sup>

ويرى الباحث أن القيام بمثل هذه الخطوة من شأنه أن يعدم مبدأ الفصل بين السلطات، بشكل يضرب نسيج النظام السياسي الفلسطيني، ويبعده عن الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، ويعيده لأنظمة الحكم المطلق.

<sup>480</sup> بلال الشوبكي، رئيس قسم العلوم السياسية في جامعة الخليل، جامعة الخليل، تاريخ المقابلة 2020/8/2.

<sup>481</sup> داود درعاوي، أمين سر نقابة المحامين الفلسطينيين، جنين، تاريخ المقابلة 2020/8/20.

<sup>482</sup> داود درعاوي، أمين سر نقابة المحامين الفلسطينيين.

<sup>483</sup> مصطفى البرغوثي، الأمين العام للمبادرة الوطنية الفلسطينية، الإغاثة الطبية الفلسطينية، تاريخ المقابلة 2020/9/8.

## ب. إلغاء الانتخابات الفلسطينية عام 2022

أودعت (قائمة تجمع الكل الفلسطيني) بتاريخ 2022/03/23م لائحة دعوى، لدى قلم المحكمة الدستورية العليا، التي سجلت تحت الرقم (2022/05) يطلبون فيها الحكم بعدم دستورية الفقرة (3) من المادة (20)<sup>484</sup> من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية لتعارضها مع الأحكام الواردة في نصوص المواد<sup>485</sup>(6)،<sup>486</sup>(3/26)،<sup>487</sup>(2/30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وحكمت المحكمة بالأغلبية برفض الدعوى، لاعتبار ما صدر عن السلطة التنفيذية هو من أعمال السيادة المحصنة، ولا يوجد رقابة قضائية عليها.

ويرى البعض الآخر أن قرار المحكمة جانبه الصواب، على اعتباره خروج على مبدأ سمو الدستور وسيادة القانون، لأن نص المادة (3/20) من القرار بقانون رقم 2020/41، التي نصت على: " لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة" إذ يعتبر ذلك تجاوزاً لسلطة المشرع الدستورية الذي تم النص عليها في القانون الأساسي المعدل لعام 2003، الذي يعتبر بوجوب خضوع جميع الأعمال والتصرفات داخل الدولة للرقابة القضائية.<sup>488</sup>

<sup>484</sup> (لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة)

<sup>485</sup> (مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص) .

<sup>486</sup> حق المشاركة في الحياة السياسية للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية -1: تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون -2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون -3. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون . -4تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص -5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والموكب والتجمعات في حدود القانون.

<sup>487</sup> حق النقاضي -1النقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات النقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا -2. يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء -3. يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفية

<sup>488</sup> د. خالد التلاحمة، عضو هيئة المحكمة الدستورية العليا الحاكمة في الدعوى الدستورية رقم (2022/05)، رأي مخالف مرفق مع القرار في الجريد الرسمية، ال عدد195، 2022/10/25.

يوافق الباحث هذا الرأي على اعتبار أن نص المادة (30) من القانون الأساسي المعدل نصت بشكل واضح على أنه " يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء" ولو أراد المشرع استثناء أي نص من هذه المادة، لنص على ذلك صراحة، أو بلفظ الحظر كناية عن التقيد والمنع وعدم الإتيان بما يخالف ذلك. إذ تعرف أعمال السيادة بأنها، الأعمال التي تصدر من الهيئات العليا في السلطة الإدارية للدولة، والمختصة بسلامة الدولة على المستوى الخارجي والداخلي، إذ تتمتع بالحصانة المطلقة ولا تخضع للرقابة القضائية.<sup>489</sup>

ج. الطعن بعدم دستورية المادة (2) من القرار بقانون رقم (17) لعام 2019 بشأن تشكيل مجلس

#### قضاء أعلى انتقالي

في تاريخ 2019/10/22م، تم اداع الدعوى رقم 2019/29، لدى قلم المحكمة الدستورية العليا، لطعن بدستورية المادة (2/3) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2019، فيما يتعلق بتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، المنشورة في العدد الممتاز رقم (20) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/07/16م، التي تنص على: " التنسيب لرئيس الدولة بعزل أي قاضٍ وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، أو إحالته للتقاعد المبكر أو ندبه لوظيفة أخرى وفقاً للقانون، إذا وجد مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بأن في استمرار إشغاله للوظيفة القضائية ما يمس بهيبة القضاء ومكانته وثقة الجمهور به".

وقضت المحكمة بعدم قبول الطعن، على اعتبار أنه لا يعد تدخل في شؤون السلطة القضائية، مع الأخذ بعين الاعتبار، أن الرئيس يمارس صلاحياته وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>489</sup> موسوعة ودق القانونية، <https://wadaq.info> أعمال-السيادة في ظل-الواقع الفلسطيني، 26/فبراير/2023.

يرى الباحث أن قرار المحكمة قد جانبه الصواب، على اعتبار ما صدر هو تعدي على مبدأ سمو الدستور، وعلى وجوب الفصل بين السلطات الذي نص في المادة<sup>490</sup> (2) من القانون الأساسي المعدل، وما حصل هو تعدي واضح من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في محاولة لفرض السيطرة وبسط النفوذ على السلطة القضائية، كذلك المادة رقم<sup>491</sup> (99) من ذات القانون التي نصت على أن القضاة غير قابلين للعزل، إلا وفق أحكام قانون السلطة القضائية، كذلك يمس بمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة<sup>492</sup> (97)، ويتضح من القرارات سابقة الذكر أن المحكمة الدستورية مارست دوراً سلبياً في بناء النظام السياسي الفلسطيني، بشكل أدى لزيادة تغول السلطة التنفيذية في المجتمع الفلسطيني.

#### الفقرة الثانية: محاولة تكييف طبيعة النظام السياسي في ظل الواقع القائم

يتضح مما سبق حصول تراجع وضعف وانهدام في مرتكزات مبادئ الحكم الديمقراطي في فلسطين وتحويلها لمجرد مبادئ نظرية وتفرغها من مضمونها في التطبيق، مثل الشعب مصدر السلطات، الذي يعبر عن سيادة الشعب، وجميع الأمور والصلاحيات في الدولة يعتبر الشعب هو مرجعه الأساسي، من خلال المجلس التشريعي المنتخب، ورئيس الدولة، وهذا ما يفتقده الشعب الفلسطيني في هذه المرحلة، بسبب عدم عقد انتخابات تشريعية أو رئاسية وعدم احترام مبدأ التداول السلمي للسلطة.

<sup>490</sup> الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.

<sup>491</sup> تعيين القضاة - لتعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية - 2. القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية.

<sup>492</sup> استقلال السلطة القضائية السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني.

كذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر معدوم في الواقع الفلسطيني بسبب غياب المجلس التشريعي المنتخب عن الساحة الفلسطينية، ومبدأ سيادة القانون، الذي يوجب ضرورة احترام القواعد القانونية، وعدم الإتيان بما يخالفها، وأن يكون القانون هو المرجع الأول لجميع التصرفات الصادرة عن السلطات الثلاث داخل الدولة، وهذا ما نفتده في الواقع الفلسطيني، بسبب التعديلات المستمرة للقوانين، وإصدار القرارات التي لها قوة القانون، بشكل مستمر وفق مقتضيات بسط النفوذ داخل الدولة.

ومبدأ استقلال القضاء، المتمثل بعدم التدخل في صلاحيات السلطة القضائية من جانب السلطة التشريعية والتنفيذية، بشكل يجعلها تابعة مما يؤثر على القرارات الصادرة من قبلها، الأمر الذي ينعكس سلباً على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما يلمسه الواقع الحالي في فلسطين، بسبب القرارات بقانون سابقة الذكر المقيدة للسلطة القضائية مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية.

يجب أن يتكون النظام السياسي في أي دولة من دول العالم من العديد من العناصر حتى نطلق عليها هذا المسمى، والتي أهمها سلطة تشريعية تصدر القوانين وتراقب صحة تطبيقها، وسلطة تنفيذية تنفذ القرارات والقوانين، وسلطة قضائية تطبيق القوانين مع وجود تعاون وتبادل فيما بينهم، وعند الرجوع للحالة الفلسطينية يتضح من واقع الحال، انعدام هذه العناصر وهذا ما تم استنتاجه من الفروع السابقة، متمثلة بتغيب السلطة التشريعية بالكامل، وتفرد السلطة التنفيذية بالمشهد داخل الدولة، مع تبعية شبه كاملة من السلطة القضائية.

إذ أوجدت هذه الحالة الفريدة من نوعها في الواقع الطويل الأمد، نظام سياسي لا يستند على ركائز قانونية واضحة (حالة هجينة)، عمدت على غصب السلطات الثلاث وتحجيمها في سلطة واحدة داخل الدولة، متمثلة بالسلطة التنفيذية المنقسمة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية المعترف بها دولياً، وتعتبر الميثاق الوطني والمواثيق التابعة له مرجعية أساسية لها، وبين سلطة وطنية ناتجة عن اتفاق أوسلو لتقييم

حكم ذاتي للفلسطينيين المستتدة على القانون الأساسي المعدل لعام 2003، نتج عن هذا الانقسام تداخل في الصلاحيات فيما بينها.<sup>493</sup>

وهناك من اعتبر هذا النظام السياسي نظام حكم مطلق لا يلبي مصالح الشعب ومتطلباته، إذ أنه يلغي مبادئ الديمقراطية ويعدم مبدأ الفصل بين السلطات<sup>494</sup>، وآخرون أطلقوا عليه مسمى (النظام الهجين) وهذا النظام يسمح بمظاهر الديمقراطية شكلاً، فيما هو استبدادي المضمون، فمثلاً السلطة الفلسطينية تسمح بتشكيل الأحزاب، مع هيمنة وتفرّد بالسلطة من قبل السلطة التنفيذية.<sup>495</sup>

وذهب آخرون لاعتبار فكرة الفصل بين السلطات غير موجودة في النظام السياسي الفلسطيني الحالي، لوجود دمج ظاهر على أرض الواقع، سواء على مستوى المنظمة أو على مستوى السلطة الوطنية الفلسطينية، مع تغيّب المساءلة في المنظمة، وجعل السلطة القضائية أداة في يد السلطة الوطنية، مع غياب تام للمجلس التشريعي، ومع وجود صراع داخل (الثنائية التنفيذية) أوجدت هذه الحالة ما يسمى بالحكم الفردي.<sup>496</sup>

ولكي تتضح ملامح النظام السياسي الفلسطيني في الواقع، يجب علينا النظر بشكل أدق للعلاقة ما بين السلطات داخل الدولة، بناء على واقع الحال، بالمقارنة مع الأنظمة العالمية، لمعرفة ماهية النظام السياسي المتبع، إذ سنقوم بتوضيح ملامح النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط، والنظام المجلسي.

<sup>493</sup> داود درعاوي، أمين سر نقابة المحامين الفلسطينيين.

<sup>494</sup> مصطفى البرغوثي، الأمين العام للمبادرة الوطنية الفلسطينية.

<sup>495</sup> بلال الشويكي، رئيس قسم العلوم السياسية في كلية الحقوق في جامعة الخليل.

<sup>496</sup> د غازي الدراييع، دكتور القانون العام في جامعة الخليل، جامعة الخليل، تاريخ الزيارة 2020/8/11

من أهم ملامح النظام الرئاسي ممارسة رئيس السلطة الفلسطينية صلاحيات واسعة، مثل الربط بين رئيس السلطة الفلسطينية، ورئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، وتشكيل الحكومة بسبب غياب المجلس التشريعي مما أنتج حكومة غير مساءلة قانونية كونها فاقدة للثقة، وهو من يعين وينهي مهام أصحاب المناصب العليا في الدولة، مثل رئيس ديوان الرقابة، ورئيس مكافحة الفساد، ويتأسس اللجنة العليا للهيئات القضائية، وممارسة العديدة من الصلاحيات الاستثنائية مثل، تعطيل العمل بالقانون الأساسي عام 2007 لتشكيل حكومة سلام فياض، كذلك الانتخاب المباشر من قبل الشعب الفلسطيني، وهو غير مسؤولاً سياسياً.

ومن ملامح النظام المختلط يحق لرئيس السلطة الفلسطينية التدخل في العملية التشريعية من خلال إصدار القرارات بقانون، كذلك ترأس مجلس الوزراء، ودعوته للانعقاد، ويجد الباحث عدم انطباق النظام البرلماني والنظام المجلسي على الواقع الفلسطيني لعدم وجود مجلس تشريعي.

بناء على ذلك يرى الباحث أن النظام السياسي في وقتنا الحاضر، هو أقرب لنظام الحكم المطلق المطبق في العصور الوسطى، الذي كان يقوم على أساس أن الملك يسود ويحكم، ولو افترضنا جدلاً قربه من الأنظمة السياسية البرلمانية لوجدناه أقرب للنظام الرئاسي الديكتاتوري الذي يتفرد به الحاكم بممارسة سلطات واسعة داخل الدولة.

وبالنظر للأنظمة السياسية البرلمانية، بالمقارنة مع الواقع الفلسطيني، نرى أنه لا يمكن تطبيق نظام برلماني بالكامل في ظل تعددية حزبية سياسية ليست بالكبيرة بالمقارنة مع الأحزاب السياسية في بريطانيا مثلاً، مما لا يضمن استقرار مؤسسات الدولة، الذي من شأنه زعزعت النظام السياسي الفلسطيني.

ولا يمكن تطبيق النظام الرئاسي بشكل كامل على غرار النظام الأمريكي، في ظل التجربة الحالية لرئيس الدولة التي أثبتت أن النظام السياسي الفلسطيني يقوم على أساس الفردية وليس على أساس دولة المؤسسات والشرعية القانونية، فمثلا يقوم النظام النيابي الفلسطيني على أساس الفصل المرن إلا أن صفة التفرد في هذا النظام لتعطيل مؤسساته.

وفيما يتعلق بالنظام المختلط فقد أثبتت التجربة الحالية للنظام السياسي الفلسطيني، القائم على الجمع بين خصائص النظام البرلماني والرئاسي، إن هذا النظام بخصائصه الحالية لا يمكن البناء عليه إلا بإعادة النظر بمقومات هذا النظام ومؤسساته، وتحديد أدوارها بشكل دقيق، بما يضمن التوازن الحقيقي بين السلطة التنفيذية، والتشريعية، وليس هيمنة إحداها على الأخرى، وعلى سبيل المثال، يشير القانون الأساسي المعدل لعام 2003، على أن الغلبة للسلطة التشريعية، لكن الواقع أثبت أن السلطة التنفيذية هي محور السلطات وأساسها، والمنفردة بمؤسسات النظام الفلسطيني، مع عدم المساءلة السياسية للرئيس.

ويرى الباحث أنه من الممكن تبني نظام سياسي يجمع بين الخصائص البرلمانية والرئاسية، بشكل يضمن توازن في الخصائص وفي شكل السلطات العامة واختصاصاتها بحيث تسود شرعية عقلانية، تبنى خلالها دولة مؤسسات تضمن استمرارية التعايش والاستقرار لمؤسسات هذا النظام.

## المبحث الثاني

### النظام السياسي في ظل أفاق قيام دولة فلسطين المستقلة

تكتسب دراسة مسودات الدساتير أهمية خاصة، شأنها شأن دراسة مسودات القوانين، حيث أنها توجه المشرع الدستوري نحو النقص وتبين له المثالب في النصوص، وتوضح الإشكاليات المحتملة عند التطبيق مستقبلاً، كما أنها تعطي تصور عن التوجه العام للسياسة المنوي اتباعها في مسودة الدستور محل الدراسة، بمعنى أنها توضح توجهات واضعيه نحو أعمال القواعد الدستورية أو التخلي عنها والتتكرف لها، وبجميع الأحوال فإن دراسة مسودات الدساتير مهمتها الأساسية الوصول إلى دستور مثالي قدر الإمكان عند اقراره وتطبيقه.

بناء على ذلك سنعالج في هذا المبحث النظام السياسي في ظل مسودة دستور فلسطين لعام 2003، (المطلب الأول)، والنظام السياسي في ظل مسودة دستور فلسطين لعام 2015 (المطلب الثاني)

#### المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في ظل مشروع مسودة دستور فلسطين لعام 2003

في ديسمبر عام 2000 طلب المجلس الوطني الفلسطيني تشكيل لجنة لإعداد دستور دولة فلسطين، ثم كررت هذا الطلب اللجنة التنفيذية لأهميته، فتم إعداد المسودة الأولى، ثم الثانية ثم الثالثة وهي الأخيرة،

والتي جاءت بعد جهد متواصل من القانونيين الفلسطينيين، والعرب، والدوليين، وبالتعاون مع شخصيات بارزة في المجتمع المدني، وأكاديميين من فلسطين والشتات.<sup>497</sup>

وكان من المفترض عرض هذه المسودة على المجلس المركزي من أجل الموافقة عليها، وفعلاً تم تقديمها للمجلس المركزي بتاريخ 2003/3/9، وتم الترحيب بها وتأمين الجهود المبذولة في إعدادها، وحث المجلس المركزي اللجنة على إكمال الجهود، وضرورة اللقاء مع اللجنة القانونية وغيرها من اللجان القادرة على إعطاء المشورة اللازمة لإتمام المهام المطلوبة، وسيتم مناقشتها بشكل أخير في الاجتماع القادم للمجلس المركزي.<sup>498</sup>

وفي حال قيام دولة فلسطينية مستقلة، يتولى المجلس التشريعي إقراره، بعد أول انتخابات عامة تعقد له، وذلك بموافقة ثلثي مجموع أعضائه، وللمجلس أن يقرر بأغلبية مجموع أعضائه، طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لإقراره، فإذا وافقت أغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور، اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.<sup>499</sup>

بناء على ذلك سيعالج المطلب الأول، بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003 (الفرع الأول)، وملامح النظام السياسي المتبع وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003 (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003

<sup>497</sup> مقدمة مشروع دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>498</sup> مقدمة مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>499</sup> المادة 185 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

احتوت المسودة على أربع أبواب ضمن (190) مادة مقسمة على أربعة أبواب، خصص الباب الأول للحديث عن الأسس العامة للدولة من المادة 18/1، والباب الثاني الحقوق والحريات والواجبات العامة من المادة 62/19، والباب الثالث للحديث عن السلطات الثلاث من المادة 184/63، والباب الرابع أحكام ختامية من المادة 190/185.

بناء على ذلك سيعالج هذا الفرع بنية السلطات العامة الثلاث (الفقرة الأولى)، والعلاقات بين السلطات العامة الثلاث (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة الثلاث

##### أولاً: السلطة التشريعية

تم الحديث عن هذه السلطة ضمن الباب الثالث، في الفصل الأول منه من المادة (65) حتى المادة (111) وتنقسم السلطة التشريعية وفق هذه المسودة لمجلسين أطلق على الأول اسم المجلس النيابي، وأطلق على الثاني المجلس الاستشاري، وهي كالاتي:

#### 1. المجلس النيابي

يتشكل هذا المجلس من 150 نائباً يتم انتخابهم بشكل مباشر من قبل الشعب الفلسطيني، وينتخب هؤلاء الأعضاء رئيس المجلس ونائبين وأمين سر، ولا يجوز الجمع بين منصب وزير ومنصب رئيس المجلس أو النائبين أو حتى أمين السر، ويجوز ذلك للأعضاء بما لا يتجاوز نصف عدد النواب، مدة انتخاب أعضاء هذا المجلس خمس سنوات، ولا يجوز تمديد عمل المجلس إلا في حالات الضرورة، ويقانون يقره المجلس النيابي بأغلبية ثلثي الأعضاء وفي حال شغور منصب النائب البرلماني، يتم انتخاب من يخلفه

خلال ثلاثين يوماً من شغور مقعده، وأوكلت لهذا المجلس مهمة تشريع القوانين ودور رقابي، والدور المالي<sup>500</sup>، وهي كالاتي:

#### أ. الدور التشريعي

يتمثل هذه الدور في حق الرئيس أو خمس أعضاء من أعضائه اقتراح مشروعات قوانين، لتنظيم أمور الدولة ومؤسساتها، وأي مشروع قانون، يحتاج لموافقة أغلبية الحاضرين، وإلا لا يتم طرحه للنقاش في نفس الدورة إلا بقرار يتوجب أن يحظى بموافقة أغلبية الثلثين، وتعتبر هذه القوانين نافذة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، بعد إقرارها من المجلس التشريعي، ومصادقة رئيس الدولة، وهناك تدخل في وظيفته التشريعية من قبل السلطة التنفيذية، إذ يحق للرئيس ورئيس الوزراء تقديم مشاريع قانون. 501

#### ب. الدور الرقابي

الدور الرقابي للمجلس النيابي، يتمثل في قدرته على تشكيل لجان خاصة لتقصي الحقائق عن أي تصرف صادر من أي جهاز من أجهزة الدولة الخاضعة لرقابتها، وتشمل هذه الرقابة جمع المعلومات، والاطلاع على السندات، ثم ترفع هذه اللجان تقريرها المفصل للمجلس النيابي لأخذ القرار المناسب. ويحق لأي عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة وطلب الإيضاحات والاستجابات، من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء مجتمعين أو بشكل منفرد، ويجب عليهم تقديم الأجوبة على ذلك، ويترتب على الاستجابات ما يلي:

- توجيه اللوم لرئيس المجلس أو الوزراء.

<sup>500</sup> المادة 65 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>501</sup> المادة 81/80/79/78/77/76/75 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء.

يترتب على سحب الثقة من الحكومة، بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس النيابي، اعتبار الحكومة مستقلة، وتستمر في تسير الأعمال حتى تشكيل حكومة جديدة، أما إذا كانت موافقة الأغلبية على سحب الثقة من وزير بعينه، فيعتبر مستقلاً<sup>502</sup>. كما تشمل المسؤولية رئيس الدولة، وقد حدد المشرع في هذا المشروع المساءلة الجنائية والسياسية إذ يعتبر رئيس الدولة مسؤولاً أمام المجلس النيابي في عدة أحوال<sup>503</sup> هي:

- الخيانة العظمى.
- خرق الدستور.
- ارتكاب جريمة.

يتم اتهامه، بناء على اقتراح من ثلثي أعضاء المجلس النيابي، ويجب موافقة أغلبية الثلثين على اتهام الرئيس، وبناء على هذه الموافقة يتم توقيفه عن ممارسة صلاحياته ابتداءً من تاريخه، ثم محاكمته أمام المحكمة الدستورية، وفي الوقت نفسه عضو المجلس النيابي مسؤول أمام المجلس النيابي، في حال ارتكب فعلاً يمس بمهنته كعضو مجلس نيابي، أو تم تعيينه دون استيفاء شروط تعيينه، بناء على طلب مقدم من 50 عضواً من أعضاء المجلس، فإذا وافق على هذا الطلب أغلبية مجموع الأعضاء، يحال الطلب للمحكمة الدستورية لتفصل في إقالة العضو.<sup>504</sup>

### ج. الدور المالي

<sup>502</sup> المادة 87/856/85/84 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>503</sup> المادة 90 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>504</sup> المادة 105/73 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

الاختصاص المالي للمجلس النيابي يتمثل في مسؤوليته عن تنظيم الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة، ومناقشة أبوابها والتصويت عليها كل باب بشكل منفصل، ثم التصويت عليها بالجملة والمصادقة عليها، وإحالتها لرئيس السلطة لإصدارها، وإذا لم يبت المجلس بالموازنة، يقوم الرئيس بناء على قرار مجلس الوزراء بإصدارها، بالشكل الذي سلمت فيه للمجلس التشريعي، أما باقي القوانين التي تتمثل بالموازنات الملحقة والتطويرية، والمشاريع التي يساهم فيها القطاع العام بنسبة تزيد على 50 %، وفرض الضرب أو تعديلها أو إلغائها، وكيفية وصول هذه الأموال لخزانة الدولة، فتقدم كقوانين عادية، على خلاف الموازنة العامة التي يعتبر تقديمها حكراً على السلطة التنفيذية.<sup>505</sup>

## 2. المجلس الاستشاري

أنشأت هذه المسودة إلي جانب المجلس النيابي، جسماً مستقلاً أطلق عليه المجلس الاستشاري، يضم 150 عضواً من الفلسطينيين في الداخل والمهجر، مهمة هذا المجلس دراسة القضايا العامة للفلسطينيين وتقديم اقتراحات بشأنها، خاصة بحقوق الفلسطينيين في الخارج، ومناقشة التعديلات الدستورية، والسياسات المتعلقة بالشؤون العربية والدولية لدولة فلسطين، وما يضعه المجلس النيابي للنقاش في جدول أعماله، وجميع ما يصدر عن المجلس الاستشاري، يرسل للرئيس ورئيس الوزراء ورئيس المجلس النيابي، وتنتشر توصياته في الجريدة الرسمية.<sup>506</sup>

ويرى البعض أن هذا المجلس يشبه إلى حدٍ كبير المجلس الوطني المتمثل بالسلطة التشريعية في منظمة التحرير، إلا أن المختلف في هذه الحالة، أن المجلس الاستشاري تم النص عليه بموجب دستور، وتم

<sup>505</sup> المادة 91 حتى 100 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>506</sup> المادة 111/110/109 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

تحديد مهمته باعتباره مجلس استشاري فقط، إلا أنه رغم ذلك يزيد من غموض العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية خاصة مع عدم تحديد الوضع الخاص بالمنظمة بموجب هذه المسودة.<sup>507</sup>

## ثانياً: السلطة التنفيذية

نم الحديث عن هذه السلطة في مشروع دستور فلسطين لعام 2003، في الباب الثالث، الفصل الثاني ضمن المواد (112) حتى (158)، وقسم المشرع مسودة دستور السلطة التنفيذية لعدة أقسام، بدأت المواد الأولى من هذا الباب بالحديث عن رئيس الدولة الذي يعتبر رئيس الهرم في السلطة التنفيذية، ثم رئيس مجلس الوزراء، ثم مجلس الوزراء مجتمعين، ومنفردين، وسيتم تناولها كالآتي:

### 1. رئيس الدولة

رئيس الدولة الفلسطينية هو رئيس الجمهورية، أوكل إليه مهمة حماية الدستور، وضمان استمرار الدولة، وينتخب مباشرة من قبل الشعب لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط<sup>508</sup>، ويأدي الرئيس قبل استلام مهامه اليمين الدستوري، أمام المجلس النيابي، ويتواجد رئيس مجلس القضاء الأعلى<sup>509</sup>، ويشرف رئيس الجمهورية على عمل رئيس الوزراء في رسم السياسات العامة للجمهورية، وله أن يوجهه لما فيه المصلحة العامة.<sup>510</sup>

ومن المهام التي يمارسها الرئيس، دوره في العملية التشريعية، المتمثل في مصادقة رئيس الجمهورية على القوانين بعد ان يقرها المجلس النيابي خلال 30 يوماً من وصولها له، وله الاعتراض مرة واحدة

<sup>507</sup> ناتان براون، "تعليقات على مسودة دستور" 2003، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 38/37.

<sup>508</sup> المادة 114 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>509</sup> المادة 115 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>510</sup> المادة 120 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

على أي قانون ويسبب هذا الاعتراض، فإذا رفض المجلس النيابي هذا الاعتراض بأغلبية الثلثين، يعتبر نافذ ويتولى رئيس المحكمة الدستورية التصديق عليه ونشره، وإذ انتهت هذه المدة دون اعتراض أو تصديق من الرئاسة، يعتبر القانون نافذ ويجب نشره في الجريدة الرسمية.<sup>511</sup>

وهو من يكلف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومته خلال 45 يوم، يتشاور خلالها زعماء الأحزاب مع الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد في المجلس النيابي، ثم يقوم الأخير برفع القائمة المعتمدة لرئيس الوزراء ليشكل الحكومة، وإذا انتهت المدة دون إتمام المهمة، يتم تعيين رئيساً جديداً لتشكيل الحكومة<sup>512</sup>، يتضح من هذا أن رئيس الدولة هو من يختار رئيس مجلس الوزراء، رغم عدم النص صراحة على ذلك، كما يتضح أن هناك قوة للأحزاب السياسية في اختيار الوزراء فهو من يشكل القائمة الخاصة بالوزراء وليس رئيس المجلس.

ويصدر رئيس الدولة بشكل منفرد مرسوم قبول استقالة الحكومة أو إقالتها، ومرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، أما باقي القرارات والمراسيم، فيجب أن يشترك معه وزير مختص أو رئيس مجلس الوزراء، ويشاركة رئيس مجلس الوزراء مراسيم دعوة المجلس النيابي، للانعقاد في دورة غير اعتيادية، ومراسيم إعادة النظر في القوانين، وهو من يعين السفراء والممثلين الدبلوماسيين، وله القدرة على عزلهم، وله سلطة إصدار العفو الخاص عن العقوبات أو تخفيضها أما العفو الخاص فلا يسري إلا بقانون.<sup>513</sup>

<sup>511</sup> المادة 122، من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>512</sup> المادة 121، من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>513</sup> المادة 137، من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

وله أن ينشأ مجلساً استشارياً متخصصاً من أصحاب الكفاءة، للاستفادة من خبراتهم عند اتخاذ القرارات المصرية في الجمهورية، يمارس رئيس الجمهورية الكثير من الصلاحيات الحقيقية وفق هذه المسودة، وهو الرئيس الأعلى لقوات الأمن الفلسطيني.<sup>514</sup>

ورئيس الدولة هو من يعلن حالة الطوارئ بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، وبالتشاور مع رئيس المجلس التشريعي، بمعنى أن المشرع رجح القوة في هذا الحق، للسلطة التنفيذية، كونه لا يشترط موافقة المجلس التشريعي على ذلك، وهو من يتأسس مجلس الوزراء في حالة الطوارئ أو حدوث ظروف استثنائية.<sup>515</sup>

يحق لرئيس الدولة أو رئيس الوزراء في حالة الضرورة حل المجلس النيابي، بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضائه، وإذا تحققت الموافقة يصدر الرئيس القرار الخاص بالحل، ويترتب عليه دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال مدة لا تتجاوز 60 يوماً، وإذا لم يقم الرئيس بالدعوة لإجراء انتخابات، يطلب رئيس المجلس النيابي من المحكمة الدستورية الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، وإذا تعذر ذلك في المدة المحددة، بسبب حالة حرب أو خطر يهدد أمن الدولة، أو حصار، يعود المجلس النيابي لممارسات صلاحياته لحين انتخاب مجلس جديد ولا يحق للمجلس النيابي المنحل حجب الثقة عن الحكومة، علماً أنه لا يجوز حل المجلس النيابي خلال السنة الأولى من تشكيله، أو في فترة إعلان الطوارئ.<sup>516</sup>

<sup>514</sup> المادة 137، من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>515</sup> المادة 128 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>516</sup> المادة 89/88 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

وفي حال شغور<sup>517</sup> مركز رئيس الجمهورية يحل مكانه رئيس المجلس النيابي خلال مدة لا تزيد على 60 يوماً تجري خلالها انتخابات رئاسية، وفي حال طلب رئيس المجلس النيابي الترشح للرئاسة، يحل رئيس المحكمة الدستورية مكانه حتى إتمام العملية الانتخابية دون قدرته على الترشح.<sup>518</sup>

## 2. رئيس مجلس الوزراء

يعتبر رئيس مجلس الوزراء جزءاً من السلطة التنفيذية، ويوكل إليه مهمة أساسية بمجرد توليه منصبه، وهي تشكيل الحكومة، ويعرضها على المجلس النيابي لنيل الثقة<sup>519</sup>، وإذا لم يشكل حكومته خلال مدة 3 أسابيع من تكليفه، يتم تنحيته وتعين رئيس مجلس وزراء جديد، وحتى تشكيل هذه الحكومة يعتبر الرئيس السابق لمجلس الوزراء رئيساً لحكومة تصريف الأعمال.<sup>520</sup>

ويعتبر أعضاء هذه الحكومة ورئيس مجلس الوزراء، مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس النيابي<sup>521</sup>، وعند إجراء أي تعديل وزارى، يجب تقديم الوزير الجديد للمجلس النيابي، في أول جلسة بعد التعديل للحصول على الثقة، وإذا زاد عدد من شملهم التعديل على ثلث أعضاء الحكومة، وجب طرح الثقة بالوزارة كاملة.<sup>522</sup>

ومن أهم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، أنه يمثل الحكومة ويتحدث باسمها، وهو المسؤول عن تنفيذ سياسات الدولة، ويرأس جلسات مجلس الوزراء ويدعوه للانعقاد، ويعرض سياسة الحكومة أمام المجلس النيابي، ويعطي التوجيهات العامة لضمان سير الأعمال في المؤسسات العامة، ويطلب من رئيس

<sup>517</sup> المادة 118 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003، جاء فيها (يعتبر مركز الرئيس شاغراً 3/4: بالوفاة 3/4 أو بالاستقالة 3/4 . أو يفقد الأهلية أو عدم القدرة على ممارسة المهام الدستورية بقرار تصدره المحكمة الدستورية بناء على طلب من ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي).

<sup>518</sup> المادة 119 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>519</sup> المادة 132 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>520</sup> المادة 133 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>521</sup> المادة 134 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>522</sup> المادة 135 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

الدولة، دعوة المجلس النيابي للانعقاد في جلسة استثنائية، ويصادق على التعيينات في وظائف الدولة العليا بناء على تنصيب من الوزير المختص، يقدم اقتراحات بمشروعات قوانين، ويأمر بنشر القوانين بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها، ويراقب عملية تنفيذ القوانين والأنظمة.<sup>523</sup>

ولرئيس مجلس الوزراء، في حالات الطوارئ وفي أمور لا تحتمل التأخير، أن يصدر قرارات بقانون بعد مصادقة رئيس الدولة عليها خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً يصبح لها قوة القانون، وتعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة تمديد حالة الطوارئ أيهما أسبق، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية بأثر رجعي، وإذا لم يقرها المجلس يتوقف أثرها القانوني.<sup>524</sup>

### 3. مجلس الوزراء (الحكومة)

يعتبر مجلس الوزراء، أو الوزراء منفردين جزء من السلطة التنفيذية، ويمثلوا نصف عدد المجلس النيابي تقريباً، ويتمثل النصاب القانوني لانعقاد الجلسات الخاصة بالمجلس، بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه، وتأخذ القرارات بالتصويت بناء على أكثرية الحضور.<sup>525</sup>

ويختص مجلس الوزراء برسم السياسة العامة، وذلك في ضوء البرنامج الوزاري الذي يصادق عليه من المجلس التشريعي، وتنفيذ السياسة العامة المقررة، والقوانين والأنظمة وضمان احترامها واقتراح مشروعات القوانين الجديدة، وإعداد مشروع قانون الموازنة العامة الذي يقدم للمجلس النيابي لإقراره، وتنظيم إدارة الدولة، والرقابة على أداء الوزارات والمؤسسات العامة، ومناقشة اقتراحات كل وزارة وخططها وسياستها في مجال تنفيذ اختصاص وإقرار نظام التشكيلات الإدارية وإصدار اللوائح التنظيمية، واللوائح اللازمة

<sup>523</sup> المادة 137 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>524</sup> المادة 129 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>525</sup> المادة 142/141 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

لتنفيذ القوانين، ولوائح الضبط وتنظيم المرافق والمصالح العامة، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين بناء على تنسيب الوزير المختص.<sup>526</sup>

إذا اتهم رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير من حكومته، بالخيانة العظمى، أو خرق الدستور، أو ارتكاب جريمة تخل بواجبات منصبه، ولا يتم هذا الاتهام إلا بناء على اقتراح مقدم من قبل ثلث أعضاء المجلس النيابي، ولا يعتبر قرار الاتهام صادر إلا بعد موافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي<sup>527</sup>، يوقف عن ممارسة عمله، ويحال للتحقيق حتى يصدر بحقه حكم قضائي نهائي من المحكمة الدستورية.<sup>528</sup>

تعتبر حكومة رئيس الوزراء مستقبلة، في عدة حالات:<sup>529</sup>

- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
- ولاية جديدة للمجلس النيابي بعد انتخابات عامة.
- استقالة أو وفاة رئيس مجلس الوزراء، أو إقالته من قبل رئيس الدولة.
- عدم قدرة رئيس مجلس الوزراء القيام بمهام منصبه، بعد طلب أغلبية أعضاء المجلس النيابي، وصدور قرار من المحكمة الدستورية يؤيد الطلب.

في هذه الأحوال تستمر الحكومة المقالة تحت مسمى حكومة تسيير الأعمال حتى إنشاء حكومة جديدة.<sup>530</sup>

<sup>526</sup> المادة 144 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>527</sup> المادة 149 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>528</sup> المادة 150 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>529</sup> المادة 151 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>530</sup> المادة 152 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

### ثالثاً: السلطة القضائية

احترمت المسودة سيادة السلطة القضائية واستقلالها عن باقي السلطات واستقلال القضاة إذ لا سلطان عليهم سوى القانون واعتبارهم غير قابلين للعزل، واعتبرتها صاحبة اختصاص أصيل في الفصل في جميع المنازعات، ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية خارج إطار السلطة القضائية، كما نص المشرع على وجوب أن تكون جلسات المحاكم علنية، ووجوب تنظيم قوانين تضمن حسن سير العدالة وسرعة الفصل في القضايا، ولا يجوز لأي شخص التدخل في سير العدالة أو تعطيل الأحكام القضائية ومن يقترب ذلك يعتبر مرتكباً لجريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.<sup>531</sup>

تناولت مسودة 2003 السلطة القضائية ضمن الباب الثالث، الفصل الثالث ضمن المواد من (159) حتى المادة (184) من خلال عدة أقسام ستناولها من خلال، مجلس القضاء الأعلى، والنيابة العامة والمحكمة الدستورية، وسيتم تناولها كآلاتي:

#### 1. مجلس القضاء

وهو الجسم المستقل الذي يتولى شؤون الهيئات القضائية، وينظم إنشائه واختصاصاته قانون خاص بشكل يضمن استقلاله، ويؤخذ برأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون القضاء، ويحق لهذا المجلس أن يضع نظام داخلي ينظم أموره، ويتم تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى بقرار من رئيس الدولة، وبمصادقة من المجلس النيابي، أما تعيين أعضاء مجلس القضاء، واللوائح المنظمة للتعيينات والتخصصات والتقلات والترقيات والإجراءات التأديبية بشأن القضاة فيتم تنظيمها وفقاً للقانون.<sup>532</sup>

<sup>531</sup> المادة 168/167/165/159 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>532</sup> المادة 162/161/160 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

ومجلس القضاء الأعلى، هو المختص اختصاص أصيل، في تشكيل المحاكم، وتحديد أنواعها، ودرجاتها، ولا يجوز تشكيل محاكم استثنائية خارج نطاق المجلس<sup>533</sup>، وفي إطار ذلك نصت المسودة على وجوب إنشاء محكمة نقض تختص بالتعقيب في المسائل الجنائية والمدنية، كذلك إنشاء محاكم عدل عليا، مختصة بالنظر في المنازعات الإدارية، والدعاوي التأديبية، كذلك ينشأ ضمن نطاق مجلس القضاء الأعلى المحاكم العسكرية، المختصة بمحاكمة العسكريين، في قضاياهم العسكرية فقط.<sup>534</sup>

## 2. النيابة العامة

تعتبر النيابة العامة هيئة من هيئات السلطة القضائية، وتتبع لوزارة العدل وتخضع لقانون السلطة القضائية، ويرأس هذه الهيئة نائباً عاماً بالتنسيق من وزير العدل وقرار مجلس الوزراء، وهي الخصم الشريف الذي يباشر الدعوة العمومية، كذلك تخضع الشرطة القضائية للسلطة القضائية، وتتسلم وزارة العدل تنظيم وإدارة جميع الأجهزة الخاصة بإدارة مرفق القضاء.

## 3. المحكمة الدستورية

نصت المسودة على وجوب إنشاء محكمة دستورية، تتمتع باستقلالية كاملة، وتنعقد هيئتها من تسعة قضاة ويتم تعيينهم لمرة واحدة لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، يتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة بناء على تنسيق من مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس النيابي.<sup>535</sup>

وتختص المحكمة الدستورية بالنظر في الطلبات المعروضة أمامها، بناء على طلب رئيس المجلس النيابي، أو عشرة أعضاء من نوابه، أو رئيس مجلس الوزراء، ورئيس الدولة، أو النائب العام، أو من محاكم الاستئناف أو النقض أو العدل العليا، ومدى دستورية القانون قبل إصدارها، إذا قدم طلب

<sup>533</sup> المادة 159 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>534</sup> المادة 172//170/171 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>535</sup> المادة 78 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

للمحكمة قبل انتهاء مدة الثلاثين يوم من إحالة القانون لرئيس الدولة، وأي منازعات متعلقة بمدى دستورية القوانين، واللوائح التنظيمية الصادرة عن الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء ولها قوة القانون.

وتفسير النص الدستوري إذا وقع نزاع بين رئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، أو تنازع حول حقوق وواجبات السلطات الثلاث، وطبيعة اختصاصاتها، والنظر في مدى دستورية المعاهدات الدولية التي تبرمها الحكومة، وإبطال أي معاهدة تتعارض مع الدستور، كذلك أي قانون متعارض معه، وأية إشكالية دستورية حول برامج الأحزاب والجمعيات السياسية، وأية اختصاصات إضافية يسندها لها الدستور، وللمحكمة إمكانية إلغاء الإجراء أو النظام أو القانون غير الدستوري، أو توقيف أثره، وفق ما يحدده القانون.<sup>536</sup>

ولا يسمح للقاضي، بالانتماء لأي حزب أو تنظيم، أو ممارسة أي عمل تجاري، أو العمل في أي وظيفة أخرى بعد حلفه اليمين الدستورية، وفي حال شغور منصب قاضي المحكمة الدستورية يعين قاضي بديل في غضون شهر من التاريخ المسبب لفقدان عضويته، وهي فقده أي شرط من الشروط توليه منصبه، أو الاستقالة، أو إدانته بجريمة.<sup>537</sup>

#### الفقرة الثانية: العلاقة بين السلطات العامة الثلاث

لتوضيح العلاقة بين السلطات وفق مسودة دستور 2003، يتوجب على الباحث معالجة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية (أولاً)، ثم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية (ثانياً)، ثم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية (ثالثاً).

<sup>536</sup> المادة 83 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>537</sup> المادة 81/80 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

### أولاً: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

من مظاهر التداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، قيام الأولى متمثلة بمجلس الوزراء، بوضع مشروع الموازنة العامة، وعلى المجلس التشريعي إقراره، ويجيز المشرع أن يتقدم الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء بتقديم مشروعات قانون للمجلس التشريعي لمناقشتها، وفي هذه الحالة يتضح أن دور الرئيس غير فكري في طرح القوانين ويمكنه ممارسة هذا الحق بشكل مستقل عن مجلس الوزراء وحتى تصبح القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، نافذة يتوجب على رئيس الدولة المصادقة عليها.<sup>538</sup>

ورئيس الدولة هو من يفتح الجلسات الدورية العادية للمجلس التشريعي، وله الحق بالدعوة لجلسة غير عادية بسبب حالة ضرورية لا تحتمل التأخير وفي غير أدوار انعقاده العادية، ويحدث ذلك بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، أو بطلب ثلث مجموع أعضاء المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية من خلال مجلس الوزراء تدعو لإجراء انتخابات مجلس تشريعي خلال سنتين يوماً قبل نهاية مدته.<sup>539</sup>

ومن مظاهر التعاون بين السلطتين قيام السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء بالتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات كأصل، أما الاتفاقيات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية، أو تُحمل المواطنين، أو الدولة التزامات خلافاً للقوانين السارية فتستوجب موافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس التشريعي، ويناقش المجلس التشريعي المعاهدات التي يترتب عليها مساس باستقلال الدولة أو سلامة أراضيها، لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام.<sup>540</sup>

ومن مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، حق الأولى بتكوين لجان خاصة مؤقتة أو تكليف إحدى لجانها الدائمة بتقصي الحقائق في أي أمر عام متعلق بنشاط أجهزة الدولة التي تخضع

<sup>538</sup> المادة 80/77/65 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>539</sup> المادة 89/72/71 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>540</sup> المادة 79 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

لمراقبته، وللجنة حق في جمع الأدلة، وسماع الأقوال وجمع المستندات، وترفع التقرير النهائي للمجلس التشريعي لاتخاذ القرار.<sup>541</sup>

والمجلس التشريعي هو من يعطي الثقة للحكومة ولبرنامجها الانتخابي، ويستطيع في المقابل توجيه الأسئلة، والاستجابات، لرئيس مجلس الوزراء، ووزرائه ومن في حكمهم، أو الحكومة ككل، وبعد تقديم طلب من قبل عشرة أعضاء من المجلس التشريعي توجيه اللوم أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو من في حكمهم، أو الحكومة ككل، ويصدر قرار سحب الثقة بموافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس التشريعي.<sup>542</sup>

ويستطيع المجلس التشريعي، مساءلة الرئيس جنائياً وفق نص المادة (90)، ولا يصح إلا بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس التشريعي، ولا يصدر قرار الاتهام الأبعد موافقة أغلبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس التشريعي، وتتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية، وفي حال شغور منصب رئيس الدولة، يتولى رئيس المجلس التشريعي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها انتخابات رئاسية.<sup>543</sup>

وفي مقابل ذلك وحتى يتحقق التوازن في المساءلة بين السلطات، يحق لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، في حال الضرورة، اقتراح حل المجلس التشريعي وعلى مجلس الوزراء، إذا تقرر حله بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، أن يصدر رئيس الدولة قرار الحل.<sup>544</sup>

<sup>541</sup> المادة 82 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>542</sup> المادة 132/86/85/84 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>543</sup> المادة 119 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>544</sup> المادة 88 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

ويحتفظ المجلس التشريعي بحقه في المحافظة على النظام والأمن داخل أبنيته أو مرافقه وأثناء عقد جلساته أو اجتماعات لجانه، وله حرسه الخاص ولا يسمح لغيرهم من رجال الأمن دخول المجلس التشريعي إلا بطلب من رئيس المجلس، وهذا تعدي على مهمة السلطة التنفيذية في حفظ الأمن العام.<sup>545</sup>

### ثانياً: علاقة بين السلطة التشريعية بالسلطة القضائية

من مظاهر التداخل بين السلطة القضائية والتشريعية ما نصت عليه المادة (73)<sup>546</sup> فيما يتعلق بإحالة المجلس للطعون المتعلقة بصحة نيابة أي عضو من أعضائه للمحكمة الدستورية للبت فيها، لكن القرار النهائي يكون للمجلس التشريعي وهذا تدخل في أعمال السلطة القضائية وعدم احترام الأحكام النهائية الصادرة عنها، وبكل وضوح فهل اعتبر المشرع أن قرار المحكمة الدستورية نافذ ذاتياً، أم بحاجة لإحالة الحكم للمجلس لأخذ القرار.

ومن مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والقضائية، قيام الأولى بأخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون القضاء، ويحق لرئيس المجلس التشريعي في حال عدم قيام الحكومة بالدعوة لإجراء انتخابات خلال مدة ستين يوماً، أن يطلب من المحكمة الدستورية إصدار الأمر بذلك.<sup>547</sup>

<sup>545</sup> المادة 83 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>546</sup> المادة 73 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003، جاء فيها (يُحيل المجلس النيابي الطعون في صحة نيابة أي عضو من أعضائه إلى المحكمة الدستورية للفصل فيها وفقاً للقانون المنظم لها. وكل عضو لا يكون مستوفياً لشروط قابلية انتخابه القانونية، أو يفقد أي منها يتعرض لسقوط عضويته النيابية، ويتم ذلك بقرار من المجلس النيابي بموافقة ثلثي مجموع أعضائه).

<sup>547</sup> المادة 89/160 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

### ثالثاً: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية

من مظاهر التداخل بين السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، قيام الأولى بتعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى، وهذا يجعله رهين لها في الأغلب، وكذلك تتولى وزارة العدل تنظيم الأجهزة الخاصة بإدارة مرفق القضاء، وهنا تظهر قرينة أخرى على الرغبة في تبعية السلطة القضائية للسلطة التنفيذية، ويقوم وزير العدل باختيار النائب العام، ويتم إقراره من قبل مجلس الوزراء، ويحق لرئيس الدولة إصدار حق العفو الخاص دون العام الذي يصدر بقانون<sup>548</sup>. كذلك المحكمة الدستورية هي من تحكم وتصدر القرار باعتبار رئيس الدولة فاقد للأهلية، وغير قادر على ممارسة مهامه الدستورية.<sup>549</sup>

### الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي المتبع وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2003

لتضح ملامح النظام السياسي الفلسطيني في مسودة عام 2003، يتوجب على الباحث العودة للمسودة، والبحث عن النصوص الناظمة لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني، ليجد أن المادة (63) تنص على أن "السيادة الوطنية ملك للشعب والشعب هو مصدر السلطات، ويستطيع ممارسة اختصاصاته مباشرة بالاستفتاء الشعبي وبالانتخابات العامة، أو بواسطة ممثلين منتخبين من قبله من خلال سلطاته العامة الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، وعن طريق مؤسساته الدستورية ليس لأي فرد أو جماعة أن تدعي لنفسها الحق في ممارسة أي من هذه الاختصاصات".

<sup>548</sup> المادة 177/174/161/124 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

<sup>549</sup> المادة 118 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

ونصت المادة (64) من ذات المسودة على: "تقوم العلاقة بين السلطات العامة الثلاثة على الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل والتعاون والتوازن فيما بينها وليس لسلطة أن تمارس اختصاصات أسندت إلى سلطة أخرى وفقاً لأحكام الدستور"، ونصت المادة (8) بكل وضوح على أن النظام السياسي المتبع في المسودة هو نظام نيابي برلماني، إذ نصت على أن "النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي برلماني، يقوم على التعددية الحزبية السياسية، وكفالة حقوق المواطنين وحياتهم ومنها حرية تكوين الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون. وتلتزم الأحزاب بمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة عملاً بالدستور".

لذلك يرى البعض أن النظام السياسي المتبع في مسودة 2003، هو فعلاً أقرب لملاح النظام البرلماني، لوجود برلمان قوي، ووجود ثنائية في السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة، ورئيس الوزراء، واستند للمادة<sup>550</sup> (137) التي تعطي الصلاحيات الواسعة والحقيقية في الدولة لرئيس مجلس الوزراء، رغم عدم وضع ضوابط واضحة للعلاقة بين السلطات خاصة السلطة التنفيذية، والتشريعية.<sup>551</sup>

ويرى البعض الآخر أنه لا يتوجب على المشرع الإشارة لنوع النظام السياسي بشكل صريح في مواد الدستور، على اعتبار أنه يتم استنباطه بناء على طبيعة العلاقات بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، ومن غير الشائع النص على نوعه في نصوص الدستور.<sup>552</sup>

<sup>550</sup> المادة 137 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003، جاء فيها (يُمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية 3/4 : يمثل الحكومة وينطق باسمها، ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء 3/4 . يعرض سياسة الحكومة العامة أمام المجلس النيابي 3/4 . يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الدولة عليه، ويرأس جلساته 3/4 . يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء، ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل 3/4 . يوقع المراسيم التنفيذية والتنظيمية 3/4 . يتابع تنفيذ القوانين والأنظمة وتنسيق السياسات والبرامج الحكومية 3/4 . يصادق على التعيينات في الوظائف العليا، بناءً على تنسيب من الوزير المختص وفقاً للقواعد القانونية المنظمة للتعين في الوزارات وإدارات الدولة 3/4 . يقدم اقتراحات بمشروعات القوانين 3/4 . يأمر بنشر القوانين التي يقرها المجلس النيابي بعد تصديق رئيس الدولة عليها، أو في حال اعتبارها نافذة حكماً 3/4 . أية اختصاصات أخرى تسند إليه قانوناً).

<sup>551</sup> ناثان براون، تعليقات على مسودة دستور 2003، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2+46+47.

<sup>552</sup> عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، 254.

وهناك من اعتبر أن النظام السياسي الفلسطيني المستنبط من مشروع الدستور لعام 2003، أو من القانون الأساسي لعام 2003، على حد سواء هو نظام مختلط، على اعتبار أنه ليس نظام رئاسي خالص كالنظام الأمريكي، ولا نظام برلماني نقي كالنظام البريطاني، وبالمطلق ليس نظام مجلسي كالنظام السويسري.<sup>553</sup>

وهناك من اعتبر أن النظام السياسي الفلسطيني، في مسودة عام 2003، رغم النص الصريح على اتباعه النظام البرلماني إلا أنه، أخذ ملامح من العديد من الأنظمة ثم استقر في نهاية الأمر على النظام المختلط، وهذا يتضح من خلال نصوص المسودة والمسودات السابقة لها، خاصة في النصوص المنظمة للسلطات الثلاث.<sup>554</sup>

ولتوضيح ملامح النظام السياسي الفلسطيني، يجب علينا النظر بشكل أدق للعلاقة ما بين السلطات داخل الدولة، بناء على نصوص مسودة دستور عام 2003، بالمقارنة مع الأنظمة العالمية، ولمعرفة ماهية النظام السياسي المتبع، سنقوم بتوضيح ملامح النظام الرئاسي (أولاً)، والنظام البرلماني (ثانياً)، والنظام المختلط (ثالثاً).

#### أولاً. ملامح النظام الرئاسي، وتشمل:

1. رئيس منتخب من قبل الشعب: إذ تم انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية، انتخاباً حراً ومباشراً من قبل الشعب.

<sup>553</sup> مصطفى خواجه، إضاءات حول مشروع الدستور الفلسطيني والدستور الأمريكي "دراسة مقارنة"، حلقة بحث، بإشراف د عاصم

خليل، (رام الله: جامعة بيرزيت 2007)، 10.

<sup>554</sup> عصام عابدين، سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، المركز الفلسطيني، للبحوث السياسية والمسحية، (2004):

2. صلاحيات الرئيس في الدولة، فقد منح القانون المشرع الحق باختيار رئيس الوزراء، وتكليفه تشكيل حكومته، وتعيين كبار الموظفين، والسفراء.

### ثانياً. ملامح النظام البرلماني وتشمل:

1. ثنائية السلطة التنفيذية، بمعنى وجود مركز قانوني باسم رئيس مجلس الوزراء، يتم تعيينه من قبل رئيس السلطة التنفيذية، وله صلاحيات تنفيذية وإدارية حقيقية، ووجود مركز قانوني لرئيس السلطة الفلسطينية، وله صلاحيات لكنها بالمجمل فخرية، والصلاحيات الحقيقية في الدولة تعود لرئيس مجلس الوزراء مثل حل البرلمان رغم إصداره من رئيس، إلا أنه حتى تتحقق شرط الحل يجب موافقة أغلبية ثلثي مجموع الأعضاء في مجلس الوزراء.<sup>555</sup>

2. مساءلة مجلس الوزراء (الحكومة)، إذ يخضع رئيس الوزراء للمسؤولية فردية أو تضامنية عن أعماله وأعمال حكومته أمام المجلس التشريعي، ويخضعون لرقابته فله حق توجيه الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق، وسحب الثقة، وفي المقابل يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان، أي أن سلاح المسؤولية متساوي في هذا المشروع، وبالإضافة أجاز الدستور مساءلة الرئيس جنائياً، دون النص على مساءلته سياسياً، وهذا حال الحكومات التي تتبع النظام الجمهوري البرلماني مثل دولة الاحتلال الإسرائيلي.

3. فصل مرن بين السلطات، تم النص بشكل صريح على أن الفصل بين السلطات داخل الدول يقوم على أساس التعاون والتوازن بينهما، وهذا يتضح من دراسة العلاقة بين السلطات في الفقرات السابقة، وجود نوع من التعاون رسمه الدستور فيما بينها، فمثلاً يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان،

<sup>555</sup> المادة 89 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

وفي المقابل يحق للسلطة التشريعية أخذ إجراءات تصل لحد سحب الثقة من الحكومة، يحق للسلطة التنفيذية ممارسة العملية التشريعية من خلال القرارات بقانون صادر عن طريق مجلس الوزراء، ويمنح المجلس التشريعي الثقة للحكومة، ومجلس الوزراء يضع الموازنة العامة ويصادق عليها المجلس التشريعي، ويحق لرئيس السلطة العفو الخاص.

4. الجمع بين عضوية المجلس التشريعي، والوزارة.<sup>556</sup>

### ثالثاً. ملامح النظام السياسي المختلط، وتشمل:

1. ثنائية السلطة التنفيذية، معنى وجود رئيس منتخب من قبل الشعب، ورئيس وزراء يحتاج لثقة الحكومة للممارسة أعماله، ووجود صلاحيات حقيقية، لرئيس السلطة الوطنية، وصلاحيات حقيقية لرئيس الوزراء وحكومته، وأن رئيس الوزراء وحكومته هم وزراء بالمعنى الفعلي وليس مجرد مساعدين وسكرتارية كما هو الحال في النظام الرئاسي، لكن الصلاحيات الأقوى التي يتطلب ممارستها في الدولة ترجح الكفة لمجلس الوزراء، مثل إصدار القرارات بقانون، وتعيين النائب العام، وحل البرلمان رغم إصداره من الرئيس، إلا أنه حتى يتحقق شرط الحل يجب موافقة أغلبية ثلثي مجموع الأعضاء في مجلس الوزراء.<sup>557</sup>

2. فصل مرن بين السلطات، إذ تتعاون السلطات الثلاث فيما بينها في ممارسة المهام داخل الدولة الفلسطينية، تم شرحه في الفقرة السابقة.

<sup>556</sup> المادة 70 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003، جاء فيها (ينتخب المجلس النيابي في أول اجتماع من كل دورة سنوية له رئيساً، ونائبين للرئيس وأميناً للسر، يكونون مكتب رئاسته. ولا يجوز لأعضاء مكتب رئاسة المجلس النيابي تولى الوزارة أو أي منصب حكومي آخر. يجوز لعضو المجلس النيابي أن يولى الوزارة، على ألا يزيد مجموع النواب الوزراء في الحكومة عن نصف مجموع الوزراء)

<sup>557</sup> المادة 89 من مسودة دستور فلسطين لعام 2003.

بناء على ما سبق يتضح أن النظام السياسي الفلسطيني، قد جمع ملامح مختلفة من العديد من الأنظمة رغم نصه الصريح على اعتبار النظام السياسي برلماني، فمثلا في مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية تجده أقرب للنظام البرلماني، لكن الصلاحيات الحقيقية الممنوحة لرئيس الدولة مثل حقه بشكل منفرد تقديم مشروعات قانون تجعله أقرب في هذه الحالة للنظام شبه الرئاسي، والتعاون المتوازن بين السلطات يبعده عن النظام الرئاسي الذي يعتمد على الفصل الجامد رغم انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة.

بناء على ذلك يقف الباحث مع رأي المشرع ويرى أن ملامح النظام السياسي في هذه المسودة تقترب لحد كبير من النظام البرلماني بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى، على اعتبار أن الصلاحيات المقدمة للرئيس في هذه المسودة رغم أنها مطلقة إلا أنها في أغلبها يتم تقاسمها مع رئيس مجلس الوزراء، أو يكون دور الرئيس فيها فخريا، كذلك سلطة البرلمان قوية وتستطيع اتخاذ إجراءات تصل لحد سحب الثقة من الحكومة، مع وجود مرونة في الفصل بين السلطات.

### المطلب الثاني: النظام السياسي في ظل مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015

في الأول من أيار لعام 2015، قررت اللجنة العامة للدستور الفلسطيني، تشكيل لجنة لصياغة دستور جديد، للسلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بترحيب من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، على أن يراعي هذا القانون التجارب الدولية السابقة في إعداد الدساتير، وبالأخص الدول العربية مثل مصر وتونس، ومراعاة أهمية الاتفاقيات والقرارات الدولية الموقعة من قبل الجانب الفلسطيني بالإضافة لمراعاة مبادئ حقوق الإنسان والحريات العامة، ويلبي احتياجات الشعب الفلسطيني، ليتمكن من التحرر وإقامة دولة فلسطينية وعاصمتها القدس الشريف.

وما سنعالجه في هذا المطلب، بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015 (الفرع الأول)، وملاحح النظام السياسي المتبع في مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015 (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: بنية السلطات العامة وعلاقتها وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015

احتوت هذه المسودة على، 4 أبواب موزعة على (273) مادة قانونية، وذلك تماشياً مع القواعد الشكلية المتعارف عليها لصياغة الدساتير، لمعالجة مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية، والإدارية، والاجتماعية، والقانونية للدولة الفلسطينية.

وتناولت في الباب الأول، طبيعة الحكم في السلطة الفلسطينية، وهو نظام ديمقراطي نيابي، قائم على مبادئ الاقتصاد الحر، له الحق في التحرر من الاحتلال وإقامة دولة مستقلة، وعاصمتها القدس الشريف، على اعتبار أنها جزء لا يتجزأ من الوطن العربي، واللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة، وتحترم هذه السلطة وجود أحزاب مختلفة داخلها، وفق مبادئ سيادة القانون، والدولة مسؤولة عن أمن الوطن والمواطن في الداخل والخارج، يحظر استغلالها لصالح حزب، أو فرد، أو جماعة، وتم التأكيد من خلال هذا الباب على أهمية الثوابت الوطنية، كعودة اللاجئين.

وتناول الباب الثاني، من المسودة حقوق الشعب الفلسطيني وواجباته، وماهية الحقوق والحريات التي يتمتع بها، كالحق في المساواة وعدم التمييز، والحق في العيش بحياة كريمة، وحق الملكية، وحق المشاركة بتقلد الوظائف العامة وحرية الرأي والتعبير، وحق تكوين الجمعيات، وحق العمل، والتعليم، والحق في المحاكمة العادلة وغيرها من الحقوق والحريات.

أما الباب الثالث، فقسمه المشرع لثلاث فصول، تحدث كل فصل عن سلطة قائمة في الدولة، وهي السلطة التشريعية، وتنفيذية، والقضائية، وظائفهما والعلاقة فيما بينهما، والباب الرابع تحدث عن الأحكام الختامية للدستور، وتناول تسميته، وطريقة إقراره، وإلغاء كل ما يتعارض مع نصوصه في الدستور المؤقت لعام 2002، وكافة تعديلاته.

وما سنعالجه في هذا الفرع بنية السلطات العامة الثلاث (الفقرة الأولى)، والعلاقات بين السلطات العامة الثلاث (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: بنية السلطات العامة الثلاث

#### أولاً. السلطة التشريعية

تناولت المسودة السلطة التشريعية في الباب الثالث الفصل الأول، من خلال المواد من مادة (129) إلى مادة (173)، يشتمل أعضاء مجلس النواب، بعد إجراء انتخابات سرية ومباشرة من قبل الشعب الفلسطيني، وبذلك يصبح مسؤول أمام الشعب، وتمتد هذه المسؤولية لرقابة النواب على بعضهم البعض، وبما أن المجلس هو ممثل الشعب، فهو من يمثل الرقابة على نوابه، إذ يستطيع 50 عضواً من أعضائه، تقديم طلب لمناقشة تجريد عضو معين من عضويته، إذا بدر منه ما يسمح بذلك، فإذا وافق المجلس يتم إحالة الطلب للمحكمة الدستورية للبت في إقالة العضو، وما عدا ذلك فلا يجوز المساس بحصانة أعضاء المجلس، أو مساءلتهم مدنياً أو جزائياً عن قول فعل صدر منهما أثناء تأدية المهام البرلمانية حتى بعد انتهاء ولايتهما.<sup>558</sup>

<sup>558</sup> المادة 169/168/165/130 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

اعتبرت هذه المسودة، أن وظيفة السلطة التشريعية تكمن في تشريع القوانين، والرقابة على أعمال السلطتين التنفيذية والجانب الإداري للسلطة القضائية على عكس المسودة السابقة التي اکتفت بالرقابة على السلطة التنفيذية فقط، وإقرار الموازنة العامة للدولة<sup>559</sup>، وهذا ما سنتطرق إليه وفق الآتي:

## 1. الدور التشريعي

لم تجعل هذه المسودة الدور التشريعي حكراً على السلطة التشريعية، بل أشركت السلطة التنفيذية في ذلك ويعتبر هذا الإشارك نوع من أنواع التداخل في السلطات داخل الدولة من وجه نظر الباحث، إذا يحق لرئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، وأي عضو من أعضائه، تقديم اقتراحات مشروع قانون، ويتم إحالة هذه المشاريع للجان متخصصة، وإذا وافقت عليه هذه اللجان، يحال لمجلس النواب، وكل مشروع لم ينل موافقته المطلوبة، لا يجوز طرحه للمناقشة في نفس الدورة.<sup>560</sup>

وما يتعلق بالمعاهدات الدولية، يبرمها مجلس الوزراء، ويبلغها لرئيس الدولة الذي يحيلها، لمجلس النواب، وتصبح نافذة بعد موافقة مجلس النواب وتصديق الرئيس عليها، ثم نشرها في الجريدة الرسمية لتحوز قوة القانون، وجميع أنواع القوانين التي يقرها مجلس النواب ويصادق عليها رئيس الدولة، تعتبر نافذة بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، إلا إذا نص القانون على موعد آخر.<sup>561</sup>

وفي المحصلة جميع هذه القوانين والمعاهدات تستوجب نسب تصويت محددة وفق نوع القانون الذي يتم التصويت عليه<sup>562</sup>، وهي كالاتي

<sup>559</sup>المادة 29 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>560</sup> المادة 43 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>561</sup> المادة 46/45 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>562</sup> المادة 145/144 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

نسبة التصويت	نوع القانون.
أغلبية أصوات مجموع أعضائه، باستثناء ما يشترط له توافر أغلبية خاصة.	مشروعات القوانين والموازنة المقترحة.
ثلاثي عدد أعضاء مجلس النواب.	القوانين المكملة للدستور.
ثلاثي أعضاء مجلس النواب.	الاتفاقيات المؤثرة مالياً على خزينة الدولة أو المواطنين.
إقرار من المجلس الوطني الفلسطيني، ومجلس النواب، ثم عرضها للاستفتاء الشعبي.	الاتفاقيات المتعلقة بسيادة الدولة ووحدة أراضيها

## 2. الدور المالي

يستلم مجلس النواب مشروع قانون الموازنة العامة قبل 4 أشهر من بدا السنة المالية، ويعقد جلسات خاصة لمناقشته، وتتم المناقشة، والتصويت لكل بابٍ على حدة، ثم على الموازنة بأكملها، وإحالتها لرئيس الدولة لا إصدارها، أما في حال لم يوافق المجلس النيابي على مشروع الموازنة، يقوم بإعادته للحكومة في مدى أقصاها شهرين من تاريخ تقديمه، موضحاً التعديلات المطلوبة.

وفي جميع الأحوال يجب على مجلس النواب المصادقة على المشروع في مدى أقصاها 5 أشهر من تاريخ وصوله إليه، وإلا تحيل الحكومة الموضوع للمحكمة الدستورية لتصادق عليه خلال مدة لا تزيد

عن شهر من تاريخ الإحالة، وبناء على ذلك يصدر قانون الموازنة من قبل الرئيس، ويُصادق مجلس النواب على الموازنة العامة في مدة أقصاها خمسة أشهر من تاريخ تقديمها وفقاً للفقرة السابقة. وإذا لم يبت المجلس نهائياً في مشروع قانون الموازنة العامة خلال المدة المذكورة، تحيل الحكومة الأمر إلى المحكمة الدستورية للبت فيه خلال مدة لا تزيد عن شهر من تاريخ الإحالة، ويصدر رئيس الدولة قانون الموازنة بناء على ذلك، ولا يحق لمجلس النواب، إجراء أي تعديلات على المشروع أثناء مرحلة المناقشة، وجميع الواردات المالية، يجب أن تورد لخزينة الدولة دون غيرها.<sup>563</sup>

### 3. الدور الرقابي

يدخل في مسؤوليات مجلس النواب، تشكيل لجان متخصصة، من أعضائه أو من أصحاب الخبرة بشكل مؤقت، أو تشكيل لجان دائمة لتقصي الحقائق في أي موضوع عام متعلق بنشاط أجهزة الدولة الخاضعة لرقابة مجلس النواب، ويحق لهذه اللجان جمع الوثائق والسندات التي تساعد على أداء مهامها، وكشف الحقائق، لتتمكن من رفع تقاريرها لمجلس النواب ليتخذ القرار المناسب.<sup>564</sup>

من حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب الذي يمثل إرادة الشعب في الأصل، أن يوجه أسئلة أو يطلب إيضاحات من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد وزراءه، في أي شأن يدخل ضمن اختصاصهم، ولهم أيضاً حق توجيه الاستجواب، إلى رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء منفردين أو مجتمعين، ولا يجوز

<sup>563</sup> مادة (162) من مسودة دستور فلسطين لعام 2015، جاء فيها (1. جميع واردات الدولة تورد إلى الخزينة العامة: أ. ضرائب وجمارك ورسوم مقررة بموجب القانون. ب. عائدات مبيعات الثروات الطبيعية والممتلكات العامة. ج. الغرامات والجزاءات والتعويضات التي تحصل عليها الحكومة. د. الأرباح والفوائد المتحصلة من المشاريع المملوكة للدولة والمساهمة فيها. هـ. أية أموال أخرى تحصل عليها الدولة من أي مصدر كان. 2. تدخل جميع الواردات ضمن موازنة الدولة مالم ينص القانون على خلاف ذلك. 3. لا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة ولا ينفق لأي غرض إلا بقانون. 4. يُراعى في فرض الضرائب والرسوم والتصرف بها المساواة والعدالة الاجتماعية وفقاً لأحكام المادة (39) من الدستور).

<sup>564</sup> المادة 147 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

مناقشة الاستجواب قبل أسبوع من تقديمه، ويجوز تقصير الأجل بقرار من مجلس النواب في حال الاستعجال.<sup>565</sup>

ويترتب على الاستجواب، أن يقرر عشرة فأكثر من أعضاء مجلس النواب، توجيه اللوم، أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو من في حكمه أو الحكومة، ولا يتم التصويت على سحب الثقة إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب، ويصدر قرار سحب الثقة بموافقة أغلبية مجموع أعضاء مجلس النواب.<sup>566</sup>

وبناء على موافقة أغلبية ثلث أعضاء مجلس النواب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أكثر من ثلث الوزراء، تعتبر الحكومة بأكملها مستقيلة، وتستمر في تسيير الأعمال حتى تشكيل حكومة جديدة، أما إذا اقتضت سحب الثقة على رئيس بعينه، فيعتبر مستقياً.<sup>567</sup>

في المقابل يحق لرئيس الدولة، بعد اجتماعه وتشاوره مع رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، أن يقترح حل مجلس النواب، مع تنسيب يدعو لذلك، وبعد أن يتخذ الرئيس قراره يعرضه على الشعب للاستفتاء العام على اعتبار أنه ممثل للشعب، فإذا كانت نتائج التصويت على الاقتراح بأغلبية الأصوات، يصدر الرئيس قرار بحل مجلس النواب، ويدعوا لانتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز ستين يوماً.

فإذا لم توافق أغلبية المنتخبين، أو كان من الصعب إجراء انتخابات خلال المدة المحددة يعود المجلس إلى ممارسة صلاحياته حتى انتخاب مجلس جديد، ولا يجوز للمجلس بعد الاقتراح على الاستفتاء بحله

<sup>565</sup> المادة 150/149 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>566</sup> المادة 151 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>567</sup> المادة 152 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

وحجب الثقة عن الحكومة، ولا يجوز حل مجلس النواب خلال السنة الأولى لتشكيله، أو في فترة إعلان حالة الطوارئ المبينة في الدستور.<sup>568</sup>

وتنتهي الحياة البرلمانية للنائب في حال سقوط عضويته، ومن الأمور التي تسقطها، الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر، أو ممارسة أي نشاط تجاري، أو أن يتصرف في أموال الدولة بأي طريقة، عدا التزامه بواجباته الوظيفية المحددة في الدستور واللائحة الداخلية، مثل التغيب عن حضور الجلسات الخاصة بالمجلس دون عذر مسبب، وتسقط عضويته بقرار أجمع عليه أغلبية مجموع أعضائه، وله الاعتراض لدى المحكمة الدستورية خلال شهر من تاريخ صدور القرار الخاص بفصل العضوية.<sup>569</sup>

### ثانياً: السلطة التنفيذية

لقد تم الحديث عن هذه السلطة في الباب الثالث الفصل الثاني من مسودة عام 2015، من خلال المادة (174) إلى المادة (233) وأضافت هذه المسودة مركزاً جديداً هو (نائب الرئيس) والذي لم يتم النص عليه في أي مسودة أو قانون أساسي فلسطيني سابق، وقسمت السلطة التنفيذية لعدة أقسام، سنتناولها من خلال رئيس الدولة ونائبه، ورئيس مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء، وفق الآتي:

#### 1. الرئيس ونائبه

رئيس الدولة وفق هذه المسودة هو رئيس الجمهورية، الحامي لوحدة شعبه وسلامة دستوره من أي تدخل خارجي أو داخلي، وهو الضامن لاستمرار بقاء الدولة، والمنظم لعمل السلطات العامة، وهو القائد

<sup>568</sup> المادة 153 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>569</sup> المادة 171/170/169 من مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015.

الأعلى للقوات المسلحة، إلا أنه لا يستطيع إرسال القوات المسلحة لأي مهمة قتالية، داخل فلسطين وخارجها إلا بعد التشاور مع مجلس الأمن القومي التابع للسلطة التنفيذية بالأساس، وبموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، أما إذا كان مجلس النواب منحلاً، تأخذ موافقة مجلس الوزراء.<sup>570</sup>

ينتخب الرئيس ونائبه بشكل مباشر من قبل الشعب، لمدة خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة، ويتم الاقتراع على مركز الرئيس ونائبه، في ورقة واحدة فقط، ويشترط للفوز بمنصب الرئيس ونائبه، الحصول على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة للناخبين، وإذا لم يتحقق ذلك يتم إجراء انتخابات جولة ثانية خلال 20 يوماً من انتهاء الاقتراع، يتقدم لها من حازوا على أعلى الأصوات، ويعتبر الفائزاً من حصل على أغلبية الأصوات.<sup>571</sup>

أعطت هذه المسودة لرئيس العديد من المهام، بشكل يعمل على تحقيق التوازن بين السلطات في الدولة، ولعل أبرز هذه المهام، تعيين رئيس مجلس الوزراء وتكليفه بإنشاء حكومته، فإذا تعذر ذلك خلال مدة أقصاها 5 أسابيع، أو لم تتل الحكومة المشكلة ثقة مجلس النواب، يتم تعيين رئيس مجلس وزراء جديد، وتكليفه بمهمة تشكيل الحكومة، ويحق لرئيس الدولة أن يوجه مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة.<sup>572</sup>

ودوره في العملية التشريعية، يتمثل في إصدار القرارات بقانون وتصدر هذه القرارات، في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد مجلس النواب، وتعرض على مجلس النواب في أول جلسة يعقدها بعد إصدارها، فإذا لم يقرها مجلس النواب زال ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة وتسوية ما ترتب عليها من آثار، وإذا لم تعرض عليه يحدد

<sup>570</sup> المادة 194/175 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>571</sup> المادة 177/175 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>572</sup> المادة 188/189 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

المجلس الطريقة التي تسوى بها آثارها دون الإضرار بالحقوق المادية للغير، وفي جميع الحالات لا يجوز إصدار قرارات بقانون بشأن القوانين المكملة للدستور وفق المادة (142)، وهذا استثناء جديد لم يتم النص عليه في القانون الأساسي المعدل لعام 2003، أو المسودة الثالثة لعام 2003.<sup>573</sup>

ولمجلس الوزراء بعد إعلان حالة الطوارئ، الطلب من الرئيس إصدار قرارات خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أيام ويكون لها قوة القانون، وبذات الإجراءات الواردة في المادة (193)، إذا حدثت أمور طارئة لا تحتمل التأخير لانعقاد مجلس النواب.<sup>574</sup>

وله دور فكري إضافي في العملية التشريعية، وهو المصادقة على القوانين بعد إقرارها من مجلس النواب، خلال ثلاثين يوماً من إحالتها إليه ويأمر بنشرها، وله قبل انتهاء المدة المحددة تقديم اعتراض مسبب لمرة واحدة فقط، يطلب فيه من مجلس النواب إعادة النظر في المشروع، وإذا انتهت المدة دون اعتراض أو مصادقة، يعتبر القانون نافذاً حكماً ويتوجب نشره في الجريدة الرسمية.<sup>575</sup>

أما إذا سرت الأمور بمجرها الصحيح، وقام الرئيس برد القانون في الوقت المحدد، وأقره مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، يعتبر المشروع نافذاً ويتوجب نشره، وتمارس مهمة إصدار أمر النشر المحكمة الدستورية، بناء على طلب مجلس النواب ويصادق كذلك على المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس مجلس الوزراء.<sup>576</sup>

وله صلاحيات، ومهام أخرى تتمثل في ترأس مجلس الوزراء أثناء سريان حالة الطوارئ، وتعيين المحافظين وعزلهم وفقاً للقانون، يصدر المراسيم المخول دستوريا بإصدارها، ويتطلب نشرها، توجيه

<sup>573</sup> المادة 193 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>574</sup> المادة 198 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>575</sup> المادة 90 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>576</sup> المادة 191/190 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

الخطابات في حال الضرورة لمجلس النواب، واستفتاء الشعب في المسائل المتعلقة بمصلحة البلاد، ومنح العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو العام فلا يكون إلا بقانون، تمثل فلسطين داخليا وخارجيا، وتوجيه السياسات الخارجية بنفسه، أو عن طريق تفويض من يراه مناسباً، وله منح الأوسمة للدولة عن طريق مرسوم خاص.<sup>577</sup>

ويستطيع تشكيل مجالس استشارية، من ذوي الكفاءة، والخبرة، للاستفادة من آرائهم فيما يحقق استقرار البلاد، ويتم الاتفاق مع مجلس الوزراء بشأن تشكيلها، وتعين سفراء الدولة وممثليها، وعزلهم بناء على تنسيب من الوزير المختص بالشؤون الخارجية.<sup>578</sup>

يعتبر مركز الرئيس شاغراً في عدة حالات نصت عليها المسودة في العديد من المواد، وهي كالاتي:

- الوفاة
- الاستقالة.<sup>579</sup>
- فقد الأهلية، وعدم قدرته على ممارسة مهامه وصلاحياته.<sup>580</sup>
- اتهام الرئيس بالخيانة العظمى للبلاد.
- اتهام الرئيس بخرق الدستور.<sup>581</sup>

<sup>577</sup> المادة 192، من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>578</sup> المادة 196/194، من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>579</sup> مادة (182) مسودة دستور فلسطين لعام 2015، جاء فيها (لرئيس الدولة أن يستقيل من منصبه ويتقدم باستقالته كتابيا إلى مجلس النواب، فإذا كان المجلس منحلاً يتقدم بها إلى المحكمة الدستورية العليا، وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تقديمها).

<sup>580</sup> المادة 181 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015، جاء فيها (يفقد الأهلية أو عدم القدرة على ممارسة المهام الدستورية بقرار تصدره المحكمة الدستورية بناء على طلب من أغلبية مجموع أعضاء مجلس النواب).

<sup>581</sup> مادة (183) من مسودة دستور فلسطين لعام 2015، جاء فيها (اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور يكون بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب، ولا يصدر قرار الاتهام إلا إذا وافقت عليه أغلبية مجموع أعضاء مجلس النواب فور صدور الاتهام يتوقف الرئيس عن ممارسة مهامه، وتتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية).

في حال شغور مركز رئيس الدولة فقط، لأي سبب من الأسباب السابقة، يتولى منصبه نائب الرئيس حتى نهاية الولاية المقررة لها، وفي حال كانت المدة المتبقية لا تزيد عن ستة أشهر، يدعو النائب لإجراء انتخابات رئاسية جديدة، قبل انتهاء الولاية بتسعين يوماً.<sup>582</sup>

وفي حال شغور مركز الرئيس ونائبه معاً، يستلم منصب الرئاسة رئيس المحكمة الدستورية، بشكل مؤقت لمدة تسعين يوماً، ويقوم بالدعوة لعقد انتخابات جديدة في هذه المدة، أما إذا رغب في ترشيح نفسه لمركز رئيس الدولة، يقدم استقالته من مركز رئيس الدولة المؤقت، ويسلم زمام الحكم لنائب المحكمة الدستورية، ويستلم الرئيس المؤقت المهام فخرية فقط، فلا يجوز له حل مجلس النواب، ولا إقالة الحكومة، ولا أن يصدر قرارات بقانون، ولا أن يعدل الدستور، أو تعين، أو عزل للوزراء، أو السفراء، أو كبار الموظفين<sup>583</sup> وفي حال تزامن شغور منصب رئيس الدولة مع إجراء انتخابات مجلس النواب أو طرح استفتاء شعبي، تعطى الأولوية لانتخابات الرئاسة، وفيما عدا ما يتم إسناده دستورياً إلى رئيس الدولة من اختصاصات تكون الاختصاصات التنفيذية والإدارية للحكومة من اختصاص مجلس الوزراء، وليس من اختصاص نائب الرئيس.<sup>584</sup>

ونصت المسودة على المسؤولية الجنائية للرئيس والسياسية، إذ نصت المادة (183)، على أن اتهام رئيس الدولة سواء بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور يكون بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب، ولا يصدر قرار الاتهام إلا إذا وافقت عليه أغلبية مجموع أعضاء مجلس النواب، فور صدور الاتهام يتوقف الرئيس عن ممارسة مهامه، وتتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية.

<sup>582</sup> المادة 184 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>583</sup> المادة 185/184 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>584</sup> المادة 174 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

## 2. رئيس مجلس الوزراء

يباشر رئيس مجلس الوزراء بمجرد توليه منصبه، تشكيل الحكومة، ويحدد الحقيبة التي تستند لكل وزير، ويعرضهم على مجلس النواب لنيل الثقة، وتمثيل الحكومة، ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء بناء على موافقة مجلس النواب على برنامجها، وعرض سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب، دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله، الطلب من رئيس مجلس النواب دعوة المجلس للانعقاد في جلسة استثنائية، متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة وتنسيق السياسات والبرامج الحكومية، المصادقة على التعيينات في الوظائف العليا، بناءً على تنسيب من الوزير المختص وفقاً للقواعد القانونية المنظمة للتعين في الوزارات وإدارات الدولة.<sup>585</sup>

الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، ومتابعة أعمالها والتنسيق فيما بينها، وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل، توقيع وإصدار القرارات واللوائح التنفيذية التي يصادق عليها مجلس الوزراء، تقديم اقتراحات بمشروعات القوانين، وتعيين نائباً له من بين أعضاء الحكومة ليقوم بأعماله عند غيابه، وأية اختصاصات أخرى تسند إليه قانوناً.<sup>586</sup>

وفي حال حدوث أي تعديل وزاري، بعد موافقة رئيس الدولة، يتوجب تقديم الوزراء الجدد لمجلس النواب، في أول جلسة تعقد بعد التعديل، وذلك لنيل الثقة، وإذا زاد عدد من شملهم التعديل على ثلث أعضاء المجلس، تعتبر الحكومة مستقيلة حكماً، وفي جميع الأحوال لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من مجلس النواب.

<sup>585</sup> المادة 201 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>586</sup> المادة 206 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

### 3. مجلس الوزراء (الحكومة)

يتشكل مجلس الوزراء من عدد لا يزيد عن 24 عضواً بما فيهم رئيس الوزراء، ويحق له اختيار أعضاء حكومته من أعضاء مجلس النواب، بشرط أن لا يزيد عدد الوزراء داخل مجلس النواب عن الثلث<sup>587</sup>، الوزراء مسؤولون، أمام مجلس الوزراء، ويحق له إحالتهم للتحقيق، وهم جميعاً مسؤولون مسؤولية تضامنية، أو فردية أمام مجلس النواب، ورئيس الوزراء مسؤول عن وزرائه أمام رئيس الدولة، وللرئيس الحق في إحالة رئيس مجلس الوزراء للتحقيق، فيما ينسب له من جرائم أثناء تأديته أعماله الوظيفية.<sup>588</sup>

ومن المهام الموكلة له، رسم وتنفيذ السياسة العامة على أساس البرنامج الوزاري الذي يصادق عليه مجلس النواب، وتنفيذ القوانين والأنظمة وضمان احترامها واقتراح مشروعات القوانين الجديدة، وإعداد مشروع قانون الموازنة العامة الذي يقدم لمجلس النواب لإقراره، وكذلك إقرار نظام التشكيلات الإدارية وتنظيم إدارات الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وسلطاتها بمستوياتها، وتحديد اختصاصاتها والإشراف عليها ومتابعة أعمالها، وإنشاء أو إلغاء أو دمج المؤسسات والهيئات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها وتحدد اختصاصاتها بقانون.<sup>589</sup>

تعيين وإعفاء رؤساء المؤسسات والهيئات والسلطات المذكورة في البند السابق، ورقابة أداء الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والهيئات والسلطات والإشراف على أعمالها، ومناقشة وإقرار اقتراحات كل وزارة وخططها وسياستها في مجال تنفيذ اختصاصها، وإصدار اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط وتنظيم المرافق والمصالح العامة، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين بناءً على تنسيب الوزير المختص وفقاً

<sup>587</sup> المادة 201 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>588</sup> المادة 203 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>589</sup> المادة 212 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

لما ينص عليه القانون، والعمل على حفظ النظام العام والأمن الداخلي وفقاً لأحكام الدستور والقانون، وأية اختصاصات أخرى تسند إليه بموجب أحكام الدستور والقوانين، ولكل وزير بشكل منفرد مهام في حدود اختصاصه، يعمل على تنفيذها وفق مقتضى القانون.<sup>590</sup>

نصت المسودة على الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة ويتوجب إعادة تشكيلها، التي من أبرزها، بداية ولاية جديدة لمجلس النواب، بعد كل انتخابات عامة أو بعد سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من الحكومة، أو من أكثر من ثلث الوزراء طبقاً لأحكام الدستور، إذا توفي رئيس مجلس الوزراء، أو تمت إقالته من قبل رئيس الدولة أو استقالة ثلث أعضاء مجلس الوزراء على الأقل، أو فقد أهليته بناء على طلب من أغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي وصدور قرار بذلك من المحكمة الدستورية.<sup>591</sup>

### ثالثاً: السلطة القضائية

تناولتها المسودة في الباب الثالث الفصل الثالث من مادة (232) إلى مادة (266)، من خلال ثلاث أقسام تماماً مثل ما فعلت مسودة 2003، وتم التأكيد من خلالها على مبادئ استقلال القضاء، إذ تعتبر السلطة القضائية مستقلة، وصاحب اختصاص أصيل في الوظيفة القضائية، والمختصة في الفصل في جميع الجرائم والمنازعات، ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية خارج إطار هذه السلطة، وهي الضامنة لسيادة الدستور، واحترام الحقوق والحريات.<sup>592</sup>

والقضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم سوى القانون، وهم غير قابلين للعزل، ويعتبر التدخل في سير العدالة، أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، جريمة يعاقب عليها القانون، وجلسات المحاكم علنية كأصل،

<sup>590</sup> المادة 215 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>591</sup> المادة 218/216 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>592</sup> المادة 232 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

وفيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة، تكفل الدولة تنفيذها وأي تعطيل في ذلك من قبل الموظفين العموميين جريمة يعاقب عليها القانون، ويضمن القانون حسن سرعة الفصل في القضايا مما يضمن تحقيق العدالة.<sup>593</sup>

وسنعالج في هذا الفقرة، مجلس القضاء، والنيابة العامة، والمحكمة الدستورية على النحو التالي:

## 1. مجلس القضاء

ينظم السلطة القضائية، مجلس يطلق عليه اسم مجلس القضاء الأعلى ويتمتع بالاستقلالية، وتتم إدارة أعمال هذا المجلس عن طريق قانون مختص، ينظم تشكيل واختصاصات مجلس القضاء، بشكل يحقق التعاون بين السلطات، فمن أنواع التعاون بين السلطات، أن تقوم السلطة التشريعية، بطلب رأي مجلس القضاء في كافة مشاريع القانون التي لها علاقة بتنظيم أمور القضاء.<sup>594</sup>

القضاة كذلك ينعمون باستقلال كامل ومن الصور التعاون الأخرى، أن رئيس المجلس الأعلى للقضاء يتم تعيينه، بقرار صادر من رئيس الدولة بالتنسيق من مجلس القضاء الأعلى، ومصادقة مجلس النواب، ومدة ولاية المجلس 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، إلا أن هذا التعاون له حدود يستقل من خلالها القضاء عن أي سلطة، فلا يجوز عزل القضاة، أو التدخل في سير العدالة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية.<sup>595</sup>

نصت المسودة كذلك على وجوب تشكيل محاكم نقض مختصة بالتعقيب على المسائل الجنائية، والمدنية، والتجارية، وإنشاء محكمة عدل عليا مختصة بالفصل في النزاعات الإدارية، وإنشاء قضاء ديني منفصل عن النظامي يختص بالمسائل الدينية، ومسائل الدية، والأحوال الشخصية، للمسلمين

<sup>593</sup> المادة 241/240/239/236 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>594</sup> المادة 234/223 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>595</sup> المادة 243/235 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

وغيرها<sup>596</sup>، ووجوب إنشاء قضاء عسكري منفصل عن القضاء النظامي، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالأجهزة الأمنية وضباطها وعناصرها، والجرائم المرتكبة أثناء الخدمة.<sup>597</sup>

## 2. النيابة العامة

تتبع النيابة العامة لوزارة العدل، ويسري عليها قانون السلطة القضائية على اعتبارها هيئة من هيئات السلطة القضائية، ويتم تعيين النائب العام حاله حال رئيس مجلس القضاء الأعلى، بقرار من الرئيس وتتسبب من مجلس القضاء الأعلى، ثم مصادقة مجلس النواب.<sup>598</sup>

لقد تم النص على الباب الخاص بالنيابة العامة، في المادة 251، على أن مهنة المحاماة حرة وتشارك مع السلطة القضائية لتحقيق العدالة، ويمارس المحامي حقه في الدفاع بشكل مستقل، ويتمتع بالضمانات والحماية التي تقرها القوانين له، كما أن هذه المسودة استخدمت كلمة حظر أو حبس المحامي، أو احتجازه التي تعطي دلالة على إنكار القيام بهذا الفعل بشكل صارم، وهذه إضافة نوعية ومميزة في طريق الديمقراطية الواقعية.

<sup>596</sup> تقسم المحاكم اينية وفق المادة 244 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015 على النحو التالي: 1- المحاكم الدينية الشرعية وتقتصر وحدها وفق القوانين الخاصة بمسائل الاحوال الشخصية للمسلمين وفي الامور المتعلقة بالأوقاف الاسلامية وقضايا الذية، وفقا لما تحدده القوانين الخاصة بالمحاكم الشرعية. وينشئ القانون مجلسا أعلى للقضاء الشرعي ويحدد طريقة تشكيله واختصاصاته. 2- القضاء الديني الكنسي للطوائف الدينية لغير المسلمين والمؤسسة مجالسها الطائفية في دولة فلسطين أو تعترف بها دولة فلسطين. وينظم القضاء الديني الكنسي وفقا لأحكام القوانين الفلسطينية التي تصدر خاصة بها. 3- تحدد القوانين الخاصة بالمحاكم الشرعية للمسلمين والقوانين الخاصة بمحاكم مجالس الطوائف الدينية لغير المسلمين اختصاصات تلك المحاكم وشروط تعيين قضاتها وأصول المحاكمات أمامها.

<sup>597</sup> المادة 245/243/242 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>598</sup> المادة 247/246 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

### 3. المحكمة الدستورية

تمثل المحكمة الدستورية، الحارس على الدستور، لتمنع أي جهة من انتهاكه لأهميته في تنظيم الدولة، والشعب، فهي تمارس دور الرقيب الذي يتصدى لأي محاولة انتهاك من أي سلطة في الدولة، وهذا يشكل نوع من أنواع التعاون والتوازن بين السلطات، فهي تختص في النظر في مدى دستورية القوانين قبل إصدارها، إذا رفع إليها الطلب خلال ثلاثين يوماً من إحالة القانون إلى رئيس الدولة للتصديق عليه وإصداره، والمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والأنظمة واللوائح والتدابير والقرارات الصادرة عن الرئيس والتي لها قوة القانون، ودستورية عقد المعاهدات الدولية والانضمام إليها وإجراءات تنفيذها، وتقرير بطلان القانون أو بعض مواده، إذا تعارض مع الدستور أو مع معاهدة دولية، بمعنى أنها تشارك أيضاً في العملية التشريعية.<sup>599</sup>

ومن المهام التي تمارسها المحكمة الدستورية، الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية، بينها وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي، وتتنظر في الإشكاليات المتعلقة بدستورية برامج الأحزاب والجمعيات وأنشطتها، وإجراءات حلها أو وقف نشاطها ومدى مطابقة هذه الإجراءات مع الدستور.<sup>600</sup>

ولها دور تفسيري لنصوص الدستور في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاثة وواجباتها واختصاصاتها، وفي حال التنازع في الاختصاص بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، وذلك بشكل حيادي دون الانحياز لجهة على حساب الأخرى، وتتنظر في الطعون على دستورية امتناع أي من السلطات العامة عن ممارسة اختصاصاتها كالدعوة إلى إجراء الانتخابات في مواعيدها أو إجراء

<sup>599</sup> المادة 261 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>600</sup> المادة 261 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

الاستفتاء، ودستورية أعمال السلطات العامة التي تنتهك الحقوق الدستورية الأساسية، وينتج عن هذه الطلبات، أو الطعون، إلغاء كل إجراء غير دستوري، أو وقف اثاره.<sup>601</sup>

تباشر المحكمة الدستورية اختصاصها بالنظر في الدستور بناءً على طلب رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو عشرة أعضاء من مجلس النواب أو المحكمة التي يطعن أحد الخصوم أمامها أو للنائب العام، أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية، والقرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية نهائية، غير قابلة للطعن بأي طريقة من طرق المراجعة، وهي ملزمة لكل السلطات ويتم نشرها في الجريدة الرسمية.<sup>602</sup>

#### الفقرة الثانية: العلاقة بين السلطات العامة الثلاث

لتوضيح العلاقة بين السلطات وفق مسودة دستور 2015، يتوجب على الباحث معالجة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية (أولاً)، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية (ثانياً)، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية (ثالثاً).

#### أولاً: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

يظهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال ومهام السلطة التشريعية من خلال التأكيد على حق هذه السلطة في اقتراح القوانين إذ يحق ذلك لمجلس الوزراء ولرئيس الدولة<sup>603</sup>، وحقها في التصديق عليها وإصدارها

<sup>601</sup> المادة 262 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>602</sup> المادة 263 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>603</sup> المادة 143 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

بعد عرضها على المجلس التشريعي<sup>604</sup>، كذلك حقها في الممارسة الاستثنائية لوظيفة التشريع ورسن وإصدار القوانين والتشريعات المؤقتة حال الضرورة وفي حال غير أدوار انعقاد مجلس النواب<sup>605</sup>، وحالات الطوارئ التي تمنع وتحول دون انعقاد البرلمان أو في حالات حل البرلمان<sup>606</sup>، ويحق لمجلس الوزراء إبرام المعاهدات الدولية، ويتوجب عليه تبليغها لرئيس الدولة الذي يحيلها إلى مجلس النواب مشفوعة بما يناسب من البيان.<sup>607</sup>

ورئيس الدولة هو من يدعو لانتخابات مجلس النواب خلال ستين يوماً قبل نهاية المدة القانونية للمجلس وفقاً للإجراءات التي ينظمها القانون<sup>608</sup>، ولرئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب، في حال تعرض أمن البلاد لخطر الحرب أو الكوارث الطبيعية أو الحصار.<sup>609</sup>

ومن مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية، والتشريعية، تعيين رئيس "هيئة الرقابة العامة" بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، ونخضع لرقابة مجلس النواب، وتقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل أربعة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، ويعقد المجلس جلسة خاصة<sup>610</sup> لمناقشته، ثم إحالتها لرئيس الدولة لإصدارها، ويجب على

<sup>604</sup> المادة 146 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>605</sup> المادة 193 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>606</sup> المادة 197 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>607</sup> المادة 145 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>608</sup> المادة 132 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>609</sup> المادة 197 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>610</sup> المادة 288 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

الحكومة عرض الحساب الختامي للميزانية على مجلس النواب في مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية.<sup>611</sup>

### ثانيا: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

يتضح ذلك من خلال إمكانية تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية، إذ يخول للأولى منح الثقة للحكومة ورئيس الوزراء قبل ممارسة أعمالها<sup>612</sup>، والرقابة الدائمة على أعمال السلطة التنفيذية، والمساءلة القانونية إذا ما تبين لها وجود تجاوز أو انحراف من قبل الحكومة، أو أي من أعضائها في المهام الموكلة إليهم، ويتم ذلك عن طريق توجيه السؤال، واللوم، والاستجواب وتصل لحد سحب الثقة من الحكومة، وتستطيع تشكيل لجان رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي المقابل يستطيع رئيس الدولة طرح حل مجلس النواب.<sup>613</sup>

وليس لرجال الأمن أو أية قوة مسلحة أخرى الدخول أو التواجد في مجلس النواب إلا بناء على طلب رئيس مجلس النواب أو من ينوب عنه، فمهمة حفظ الأمن والنظام داخل أبنيته ومرافقه تعود لحرسه الخاص الذي يأتمر بأمر رئيسه، وهذا تدخل في أعمال السلطة التنفيذية على اعتبار أن مهمة حفظ الأمن في الدولة تتبع لها.<sup>614</sup>

### ثالثا: علاقة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بالسلطة القضائية

<sup>611</sup> المادة 160/155 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>612</sup> المادة 189 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>613</sup> المادة 153/151/150/147/149 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>614</sup> المادة 148 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

أما بشأن العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والسلطة القضائية، فهنا أيضا تداخل في العلاقة ما بين هذه السلطات والسلطة القضائية، ويظهر هذا التداخل والتأثير في عدة جوانب فعلى سبيل المثال علاقة التعاون مع السلطة التنفيذية، إذ يعين رئيس المجلس الأعلى للقضاء بقرار من رئيس الدولة، بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى، ويُصادق عليه مجلس النواب<sup>615</sup>، وتعيين النائب العام يتم بقرار من رئيس الدولة وبتنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويصادق عليه مجلس النواب<sup>616</sup>، وإذا شغل مركز رئيس ونائبه معا، أو شغل مركز نائب الرئيس بعد توليه الرئاسة، يتولى رئيس المحكمة الدستورية رئاسة الدولة بشكل مؤقت لمدة تسعين يوما يدعو خلالها إلى إجراء انتخابات رئاسية جديدة.<sup>617</sup>

ومن مظاهر التداخل فيما بينهما، أن تتولى وزارة العدل تنظيم الأجهزة الخاصة بإدارة مرفق القضاء والنيابة<sup>618</sup>، إذ أن النيابة العامة هيئة من هيئات السلطة القضائية تتبع إداريا لوزارة العدل، ويسري عليها قانون السلطة القضائية.<sup>619</sup>

وعلى سبيل التعاون بين السلطة التشريعية والقضائية، قيام الأولى بأخذ رأي مجلس القضاء في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون القضاء<sup>620</sup>، وفي حالة تمديد مجلس النواب في حالة الضرورة، يجوز تمديده مدة 6 أشهر وفي حال تعذر إجراء انتخابات مجلس النواب خلال مدة ستة أشهر، يعرض

<sup>615</sup> المادة 234 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>616</sup> المادة 247 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>617</sup> المادة 184 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>618</sup> المادة 250 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>619</sup> المادة 246 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>620</sup> المادة 223 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

رئيس المجلس طلب التمديد على المحكمة الدستورية للبت فيه<sup>621</sup>، ويحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب اتخاذ بحقه قرار يفقده عضويته أن يتقدم بطعن لدى المحكمة الدستورية.<sup>622</sup>

وعلى سبيل التعاون فيما بين السلطات الثلاث داخل الدولة، يختار رئيس الدولة أعضاء المحكمة الدستورية ويصادق على اختيارهم مجلس النواب<sup>623</sup>، وتباشر المحكمة الدستورية اختصاصها بالنظر في الدستورية بناء على طلب رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو عشرة أعضاء من مجلس النواب أو للمحكمة التي يطعن أحد الخصوم أمامها أو للنائب العام، أو من انتهكت حقوقه الدستورية<sup>624</sup>، وإذا لم يقم رئيس الدولة بتوجيه الدعوة للانتخابات الخاصة بمجلس النواب خلال المدة المذكورة، فلرئيس مجلس النواب أن يطلب من المحكمة الدستورية الأمر بتوجيه الدعوة للانتخاب.<sup>625</sup>

وفي حال اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور يكون بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب، وتتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية، ولرئيس الدولة أن يستقيل من منصبه ويتقدم باستقالته كتابياً إلى مجلس النواب، فإذا كان المجلس منحلاً يتقدم بها إلى المحكمة الدستورية العليا.<sup>626</sup>

<sup>621</sup> المادة 131 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>622</sup> المادة 139 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>623</sup> المادة 255 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>624</sup> المادة 261 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>625</sup> المادة 132 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

<sup>626</sup> المادة 183/182 من مسودة دستور فلسطين لعام 2015.

## الفرع الثاني: ملامح النظام السياسي المتبع وفق مسودة دستور دولة فلسطين لعام 2015

لتضح ملامح النظام السياسي الفلسطيني في مسودة عام 2015، يتوجب على الباحث العودة للمسودة، والبحث عن النصوص الناظمة لطبيعة النظام الفلسطيني، نجد أن مادة (22) نصت على: " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والأحزاب والمؤسسات والأشخاص للقانون".

ونصت المادة (17) على أن: " النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي، ينتخب الشعب فيه الرئيس ونائبه، والنواب انتخاباً مباشراً، ويقوم على التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن والتعاون بينها وفق ما يحدده الدستور".

لذلك أن المشرع في هذه المسودة نهج ذات النهج الذي اتبعه المشرع في الدستور المؤقت لعام 2003، من عدم تبني نظام سياسي محدد بذاته، مثلما فعلت المسودة الثالثة لعام 2003، التي حددت النظام السياسي الفلسطيني على أنه نظام برلماني.

ولتضح ملامح النظام السياسي الفلسطيني بشكل دقيق، يجب علينا النظر بشكل أدق في العلاقة ما بين السلطات داخل الدولة، بناء على نصوص مسودة دستور عام 2003، بالمقارنة مع الانظمة العالمية، لمعرفة ماهية النظام السياسي المتبع، اذ سنقوم بتوضيح ملامح النظام الرئاسي (أولاً)، والنظام البرلماني (ثانية)، والنظام المختلط (ثالثاً).

أولاً. ملامح النظام الرئاسي، وتشمل:

1. رئيس منتخب من قبل الشعب: إذ يتم انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية، انتخاباً حراً ومباشراً من قبل الشعب.

2. صلاحيات الرئيس في الدولة، لقد منح القانون للمشروع الحق باختيار رئيس الوزراء، وتكليفه تشكيل حكومته، وتعيين كبار الموظفين، والسفراء.

### ثانياً. ملامح النظام البرلماني، وتشمل:

1. ثنائية السلطة التنفيذية، تعني وجود مركز قانوني باسم رئيس الدولة، ومركز باسم نائب الرئيس يتم انتخابهما في ورقة واحدة، لكن هذه المسودة لم تحدد للنائب صلاحيات منفصلة عن الرئيس، بل اعتبرته من يحل مكان الرئيس في حال غيابه واعطت الرئيس صلاحيات حقيقية مثل القدرة على حل البرلمان، ومركز قانوني اخر لرئيس مجلس الوزراء يتم تعيينه من قبل الرئيس، وله صلاحيات تنفيذية وإدارية حقيقية، وكذلك مركز قانوني لرئيس السلطة الفلسطينية.
2. مساءلة مجلس الوزراء (الحكومة)، إذ يخضع رئيس الوزراء للمسؤولية فردية أو تضامنية عن أعماله وأعمال حكومته أمام المجلس التشريعي، ويخضعون لرقابته فله حق توجيه الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق، وسحب الثقة، وفي المقابل يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان، أي أن سلاح المسؤولية متساوي في هذا المشروع، بالإضافة لإجازة الدستور مساءلة الرئيس جنائياً، دون النص على مساءلته سياسياً، وهذا حال الحكومات التي تتبع النظام الجمهوري البرلماني مثل دولة الاحتلال الإسرائيلي.

3. فصل مرن بين السلطات، تم النص بشكل صريح على أن الفصل بين السلطات داخل الدول يقوم على أساس التعاون والتوازن بينهما، وهذا يتضح من دراسة العلاقة بين السلطات في الفقرات السابقة، ووجود نوع من التعاون رسمه الدستور فيما بينها، فمثلا يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان، وفي المقابل يحق للسلطة التشريعية أخذ اجراءات تصل لحد سحب الثقة من الحكومة، ويحق للسلطة التنفيذية ممارسة العملية التشريعية من خلال القرارات بقانون، ويمنح المجلس التشريعي الثقة للحكومة، ومجلس الوزراء يضع الموازنة العامة ويصادق عليها المجلس التشريعي.

4. الجمع بين عضوية المجلس التشريعي، والوزارة.

### ثالثا. ملامح النظام السياسي المختلط، وتشمل:

- ثنائية السلطة التنفيذية، معنى وجود (رئيس ونائبه) منتخب من قبل الشعب، ورئيس وزراء يحتاج لثقة الحكومة للممارسة أعماله، ووجود صلاحيات حقيقية، لرئيس السلطة الوطنية، وصلاحيات حقيقية لرئيس الوزراء وحكومته، وأن رئيس الوزراء وحكومته هم وزراء بالمعنى الفعلي وليس مجرد مساعدين وسكرتارية كما هو الحال في النظام الرئاسي.
- فصل مرن بين السلطات، إذا تتعاون السلطات الثلاث فيما بينها في ممارسة المهام داخل الدولة الفلسطينية، تم شرحه في الفقرة السابقة.

بناء على ما سبق يتضح أن النظام السياسي الفلسطيني، قد جمع ملامح مختلفة من العديد من الأنظمة السياسية، فمثلا في مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية تجده أقرب للنظام البرلماني، لكن الصلاحيات الحقيقية

الممنوحة لرئيس الدولة مثل حقه في حل البرلمان، تجعله أقرب في هذه الحالة للنظام شبه الرئاسي، والتعاون المتوازن بين السلطات يبعده عن النظام الرئاسي الذي يعتمد على الفصل الجامد رغم انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة، ويرى الباحث بناء على ذلك أن طبيعة النظام السياسي في هذه المسودة، أقرب للنظام المختلط، إذ لا يمكننا اعتباره برلماني بشكل محدد، أو رئاسي، فهو يدور بين هذين النظامين.

## الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة وصف وتحليل النظام السياسي في إطاره الدستوري عبر التمهيد لملامح الأنظمة السياسية الديمقراطية العالمية ومراجعة تطورات النظام السياسي في فلسطين في الدساتير التي طبقت بها تاريخياً، كما تم الوقوف على ماهية النظام السياسي وملامحه في الوثائق الدستورية الفلسطينية المعاصرة المطبقة ومسودات دستور دولة فلسطين المستقلة قيد التحضير؛ وبناءً على ذلك خلصت الدراسة لعدة نتائج، كما قدمت عدة توصيات نجملها فيما يلي:

### أولاً - النتائج:

1. أظهرت الدراسة أن الأنظمة النيابية الديمقراطية، قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، وتناولت أربعة أشكال منها، النظام النيابي الرئاسي القائم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، ويتمتع رئيس الدولة بمركز قوي وصلاحيات واسعة، والنظام النيابي البرلماني القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وتعاون مابين السلطات مع وجود ثنائية في السلطة التنفيذية، والنظام النيابي المختلط القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات وثنائية السلطة التنفيذية، ويجمع خصائص من النظامين الرئاسي والبرلماني، ونظام الجمعية القائم على تجميع السلطة في يد جهة واحدة، بمعنى دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد سلطة واحدة، وترجيح كفة السلطة التشريعية وتكون منتخبة من قبل الشعب.

2. أظهرت الدراسة، أن النظام النيابي الرئاسي هو أمريكي النشأة ومن الدول المتبنية لهذا النظام إيران والبرازيل، والنظام النيابي البرلماني بريطاني النشأة ومن الدول المتبنية لهذا النظام هولندا وبلجيكا، والنظام النيابي المختلط فرنسي النشأة ومن الدول المتبنية لهذا النظام الجزائر وروسيا، والنظام الجمعي فرنسي النشأة أيضا ومطبق في سويسرا.

3. أظهرت الدراسة أن الأنظمة السياسية التي مرت على فلسطين في العهد العثماني تبنت النظام البرلماني، مع حكومة ملكية سلطانية، والفترة الأردنية تبنت النظام السياسي البرلماني أيضاً مع حكومة ملكية، أما فترة الإدارة المصرية فلم تتبنى نظام محدد بذاته، بل نظام إدارة يقوم على دمج السلطات.

4. أظهرت الدراسة غياب الأنظمة السياسية الديمقراطية في الفترة الاستعمارية البريطانية والاحتلالية الإسرائيلية مع تبني نظام استعماري احتلالي مستبد قائم على تركيز السلطة بيد الحكومة المستعمرة والمحنتلة وأجهزتها التنفيذية والتشريعية والقضائية التي عملت لخدمة سياساتها وأهدافها.

5. أظهرت الدراسة أن النظام السياسي الفلسطيني في حكومة عموم فلسطين، ومنظمة التحرير الفلسطينية، واتفاق أوسلو (مجلس السلطة)، اعتمد النظام المجلسي، ولعل السبب في ذلك يعود للفكر الثوري الذي اعتمده القادة في تلك الفترة في إطار القيادة الجماعية كحركات تحرر ولغياب الدولة المستقلة الحقيقية في الواقع.

6. أظهرت الدراسة أن القانون الأساسي لعام 2002 تبني النظام الرئاسي من خلال مضمون نصوصه خصوصاً بنية السلطات وعلاقتها دون النص على ذلك صراحة.

7. أظهرت الدراسة أن القانون الأساسي المعدل لعام 2003 بعد تعديله لاستحداث منصب رئيس الوزراء كان اقرب لتبني النظام المختلط دون النص على ذلك صراحة.

8. أظهرت الدراسة أن النظام السياسي في ظل واقع تطبيقه وفق القانون الأساسي المعدل لعام 2003، يعاني من العديد من الإشكاليات، والتي أبرزها انقسام وتشردم السلطات الثلاث وغياب السلطة التشريعية الحقيقية، وتفرد السلطة التنفيذية بالحكم، مع تدخلها في السلطة القضائية بشكل أضعف من استقلالها ونزاهتها.

9. أظهرت الدراسة أن مسودة الدستور لعام 2003 "الثالثة المنقحة" اتبعت النظام السياسي البرلماني مع النص على ذلك صراحة، واتبعت شكل الحكومة الجمهوري.

10. أظهرت الدراسة أن مسودة دستور فلسطين لعام 2015 لم تنص على شكل النظام السياسي صراحة، ولكنها أقرب لتبني النظام المختلط واتضح ذلك من خلال مضمون النصوص (بنية السلطات وعلاقاتها)، واتبعت شكل الحكومة الجمهوري بنص صريح.

11. أظهرت الدراسة أن مسودة دستور فلسطين لعام 2015 أعطت صلاحيات كبيرة للسلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات، مع التدخل في اختصاصاتها، فمثلا لم تعد العملية التشريعية حكرا على السلطة التشريعية، كذلك التعيينات في السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية تجعلها تابعة لها، مما يؤثر سلبا على مبدأ الفصل بين السلطات خصوصا في ظل عدم النص على طبيعة النظام السياسي المتبع في هذا الدستور.

12. أظهرت الدراسة أن الواقع الدستوري الفلسطيني شائك ومعقد في ظل تبني أشكال عديدة للأنظمة السياسية الديمقراطية وغير الديمقراطية تاريخيا، إضافة لصعوبات الواقع الفلسطيني في ظل استمرار الاحتلال الاسرائيلي وحالة الانقسام السياسي وضعف مقومات بناء الدولة على الأرض وغياب وهشاشة السلطات الثلاث على صعيد البنية والعلاقات المتوازنة.

**ثانيا - التوصيات:**

بناء على النتائج سابقة الذكر التي توصلت لها دراسة التطور الدستوري للنظام السياسي الفلسطيني،

تقدم هذه الدراسة مجموعة من التوصيات:

1. توصي الدراسة بضرورة النص على مبدأ الفصل بين السلطات المعترف به اليوم في الدساتير العالمية وتوضيح العلاقة ما بين كل سلطة بشكل يضمن حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وتخفيف الجمود الذي يتميز به النظام الرئاسي في مبدأ الفصل بين السلطات لتسهيل تطبيقه في الواقع، والتخفيف من صلاحيات الرئيس في الدولة خصوصا الاستثنائية لمنع الاستبداد في الحكم، وفي ذات السياق نرى ضرورة تحمل الملك في النظام البرلماني، مسؤولية جنائية، دون الانتفاذ لمبدأ (اعتبار نفس الملك مصونة ومقدسة) في حال ارتكاب جرائم جنائية تمس أمن الشعب وحقوق الأفراد، وضرورة مساءلة رئيس الدولة سياسيا عن الأفعال التي يرتكبها، والتي تضر بأمن الشعب وتحد من حقوقه، واعتماد قاعدة أن لا أحد فوق القانون.

2. توصي الدراسة بضرورة إنهاء حالة الانقسام الفلسطيني كمدخل لبدء إصلاح النظام السياسي الفلسطيني من خلال إعادة الاعتبار لدور الشعب عبر التداول السلمي للسلطة وإعادة بناء السلطات الثلاث وقيامها بدورها على أسس من التوازن والتكامل.

3. توصي الدراسة بوجوب تشكيل مجلس تشريعي جديد، وعدم التدخل في وظيفته التشريعية، لتفعيل مبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة الفلسطينية، وضرورة احترام استقلال السلطة القضائية، وعدم التدخل في شؤونها ووظيفتها من أية جهة.

4. توصي الدراسة بأهمية إعادة الهبة للتشريعات الدستورية في الواقع العملي خصوصا القانون الأساسي المعدل لعام 2003 لحين استبداله بدستور جديد ومن ذلك التطبيق الحقيقي وليس الانتقائي واحترام أسس الحكم الديمقراطي التي تبناها وعلى رأسها مبدأ سيادة القانون كأساس لأي نظام سياسي ديمقراطي.

5. توصي الدراسة بضرورة فتح نقاش رسمي ومجتمعي عميق وواسع ومن كل مكونات وأطراف الشعب الفلسطيني في الداخل والخارج حول ماهية النظام السياسي الذي نريد في دستور دولة فلسطين بشكل يضمن توازن في الخصائص وفي شكل السلطات العامة وعلاقاتها ووظائفها بحيث تبنى من خلال ذلك دولة مؤسسات تضمن استمرارية التعايش والاستقرار للدولة وتضمن صون الحقوق والحريات.

6. توصي الدراسة بضرورة تعديل مسودة دستور فلسطين لعام 2015 بإضافة شكل النظام السياسي المتبع والنص عليه صراحة.

## المراجع

### الكتب

- الخزرجي، ثامر كامل، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلوي للنشر، الطبعة الأولى، 2004.
- أبو المجد، أشرف عبدالفتاح، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2015.
- أبو صوي، محمود، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، (تتازع الصلاحيات في قطاع العدالة)، كلية الحقوق جامعة بيرزيت، 2015.
- البحيري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، سوريا، جامعة دمشق، الطبعة الثالثة، 2019.

- بو شعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني النظم السياسية طرق ممارسة السلطة والانظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة.
- الحسن، علي عبد الحسين علوان، أركان النظام البرلماني في دستور العراق للعام 2005، العراق، جامعة القادسية، 2018.
- الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظم الدستورية دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1972.
- الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الاردن، دار الثقافة، الطبعة السابعة، 2011.
- الداودى، غالب، نظام الانتداب وجريمة فلسطين، بغداد، دار الطباعة الحديثة، عشار، 1965.
- الدجاني، منذر سليمان، والداودي، محمد سليمان الدجاني ، النظام الساسي الاردني اركانه ومقوماته، الأردن، المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى، 1993.
- الدحوح، سالم مهنا، الإدارة المصرية العربية في قطاع غزة، غزة، مطبعة رشاد الشوا، 2012.
- دراج، أسامة، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، فلسطين، مركز الكلية العصرية الجامعية، الطبعة الأولى، 2017.
- دوفرجيه، موريس، ترجمة جورج سعد المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر مجد، الطبعة الثانية، 2014.
- رحيم، كمال صلاح، المبادئ العامة للنظام السياسي ونظام الحكم، مكتبة مجمع البحوث في كلية الملك قابوس، عمان، الطبعة الأولى، 2006.

- زادة، رانيا، النظام المختلط شبه الرئاسي المفهوم والحالة المصرية، القاهرة، منتدى البدائل العربي للدراسات، روافد للنشر والتوزيع، 2011.
- السيد، أحمد عبد اللطيف، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الثانية، 2014 .
- الشراقوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، 2007.
- شيبير، محمد سليمان، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م، القاهرة، دار النهضة، الطبعة الأولى، 2016.
- صرصار، محمد شفيق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الوزارة الأولى، تونس، 2007.
- العاني، حسان محمد ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العراق، مركز جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1986.
- العفيف، أحمد خليف، صالح، قاسم محمد ، التربية الوطنية، الأردن دار جرير للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2006.
- العماوي، مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة، الطبعة الاولى، 2009.
- عمران، محمود سعيد، وسليم، أحمد أمين، والقوزي، محمد علي ، النظم السياسية عبر العصور، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1999.
- لوي ألتوسير، مونتسكيو السياسة والتاريخ، ترجمة نادر نكري، بيروت، دار التتوير للطباعة والنشر، 2006.
- ليلة، محمد كامل، النظم السياسية الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1969.

- الليمون، عوض، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2014.
- محمد، بدر محمد عادل محمد، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني دراسة مقارنة، البحرين، معهد البحرين لتنمية السياسية، ، الطبعة الثانية، 2018.
- المحمصاني، محمد صبحي، الاوضاع التشريعية في الدول العربية ماضيها وحاضرها، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثالثة، 1965.
- المصدق، رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المغرب، دار توبقال للنشر، الطبعة الاولى، 1987.
- النعيمي، أحمد نوري، النظام السياسي في تركيا، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2011.
- الوحيددي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين، غزة، مطابع السلام، الطبعة الثانية، 1996.

#### الرسائل الجامعية

- أبو جمل، نقي الدين أكرم محمد، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، رسالة ماجستير، جامعة القدس، .2018.
- أبو كميل، جمال محمود، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، رسالة ماجستير، جامعة الازهر غزة، 2012.

- أبوزنيد. محمد حسين حسين، العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2017.
- البرغوثي، معين عادل، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، الجامعة الأردنية، 2019.
- البزم، ابراهيم خليل، رسالة ماجستير بعنوان أثر الانظمة الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني دراسة ميدانية، جامعة الازهر، غزة، 2014.
- بشناق، باسم صبحي، الفصل ربين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في حقوق الانسان، اطروحة دكتوراة، الجامعة الاسلامية العالمية، ماليزيا، 2011.
- بوجلالة، عمار، مقياس النظم السياسية المقارنة، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، الجزائر، 2011.
- تمساح، محمد حسن جماع، دراسة تطبيقية على دساتير السودان، أطروحة دكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، جمهورية السودان، 2014.
- الحروب، عبير محمد أحمد، رسالة ماجستير بعنوان السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني، جامعة القدس، 2018.
- الحسين، ريناد كمال الدين حسن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في النظام السياسي الفلسطيني بين النظرية والتطبيق، إطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، مصر، 2020.
- حسين، سلوى عبد الله النيل، مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، السودان، 2018.
- خليل، ثاير هوبي، التوازن بين المؤسسات الدستورية في النظم الرئاسي وشبه الرئاسية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة، الجامعة الاسلامية في لبنان، لبنان، 2020.

- الزبيدي، هشام جليل إبراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، العراق، 2012.
- الزغموري، رندا نايف، النظام السياسي الفلسطيني في ظل دولة فلسطينية مستقلة (برلماني أم رئاسي)، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2010.
- زواهره، صالح خلف عودة، مبدأ فصل السلطات بين الواقع النظري والتطبيق العملي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 1993.
- الزواهره، صالح خلف عودة، مبدأ فصل السلطات بين الواقع النظري والتطبيق العملي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 1993.
- سعد، أسامة سعيد حسين، رسالة ماجستير بعنوان، نظام الحكم لسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، جامعة الأزهر، غزة.
- الشديفات، حمادة عليان، الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطين التشريعية، والتنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت، الأردن.
- شكيل، نادية، شهادة ماجستير بعنوان حق العودة على الفلسطينيين على ضوء قرارات الأمم المتحدة، جامعة منتوري، الجزائر، 2012.
- عجاج، منذر عبد الكريم عبدالله، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد أسلو (1993\_2006)، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2010.
- عجاج، منذر عبد الكريم، تطور النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2010.
- عودة، محمد عبد الجابر يوسف، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2017.

- عيسى، محمد عصام عبد اللطيف، رسالة ماجستير بعنوان موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم، جامعة النجاح الوطنية، 2012.
- فتحي، مجيدي، مقياس الأنظمة النيابية الديمقراطية، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2014.
- مرتبك، زهير، السلطة التنفيذية في النظامين الرئاسي والبرلماني، رسالة ماجستير، الجامعة السورية، سوريا، 2009.
- ميلود، ذبيح ، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006.
- نصر الله، أشرف رفيق، رسالة ماجستير بعنوان ور القضاء في تعزيز الحكم الرشيد في فلسطين، جامعة الاقصى، عام 2014.
- الوافي السعيد، أطروحة دكتوراه بعنوان رئيس الجمهورية في الأنظمة شبه الرئاسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2018.

#### المجلات والصحف

- أبو زاهر، نادية، متغيرات النظام السياسي الفلسطيني، مجلة شؤون الشرق الأوسط 23/146، أيلول 2011.
- بلقزيز، عبد الإله، موضوعات سياسية من أجل إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطيني، مجلة المستقبل العربي.

- جقمان، جورج وآخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، مجلة سياسات، 2013.
- حجار، عدنان إبراهيم، الية التشريع في فلسطين وأثر الانقسام عليها، سلسلة العلوم الإنسانية 2011، مجلة جامعة الأزهر، المجلد " 13"، غزة.
- خليل، عاصم، اشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد63، 2005.
- الدباغ، زياد سمير، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية الإسلامية، المجلد 11، العدد1.
- صحيفة المستقبل، حلّ المجلس التشريعي الفلسطيني.. هذه تداعياته على الأرض، 2019/3/12.
- عبدالكريم، نصر و محمد، رسلان العوامل المؤثرة في توجيهات مستثمري القطاع الخاص في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة سياسات عربية، العدد35.
- مسلم، سامي، البنية التحتية والهيكل المؤسساتي لمنظمة التحرير الفلسطينية، مجلة الشؤون الفلسطينية، العدد 166\_167، 1987.
- هلال، جميل، أبعاد مأزق المشروع الوطني الفلسطيني بعد أوسلو، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 9، العدد 36.

- الأسطل، كمال، النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية، دراسة تحليلية في القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 2003 وقانون الانتخابات الفلسطيني المعدل للعام 2005، جامعة الأزهر، غزة.
- أغا، أمجد نعيم، مدير الإدارة القانونية للمجلس التشريعي، النشأة التاريخية للتجربة البرلمانية الفلسطينية.
- بدر، أشرف عثمان، السلطة الوطنية الفلسطينية أزمة شرعية أو مشروعية، 22. سلسلة مقالات علمية محكمة، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2018.
- بدر، أشرف عثمان، النظام الأبوي في السلطة الفلسطينية، دراسة محكمة، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات.
- براون، ناثن، تعليقات على مسودة دستور 2003، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.
- توام، رشاد و خليل، عاصم، مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربيّ عليه، المجلة القانونية التونسية، 2019.
- حرب، جهاد، كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني برلمانيا، دائرة التحليل الاستراتيجي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ورقة رقم 19، 2005.
- حشيشية، أحمد، دراسة مقارنة بين النظامين البرلماني والرئاسي، صفاقس.
- الخضر، محمد، التنظيم الدستوري في فلسطين، مركز مساواة لاستقلال القضاء والمحاماة (مساواة)، 2015.
- خواجا، مصطفى، إضاءات حول مشروع الدستور الفلسطيني والدستور الأمريكي "دراسة مقارنة"، حلقة بحث، بإشراف د عاصم خليل، جامعة بيرزيت 2007.

- الدباغ، زياد سمير، دراسة في النظام السياسي السويسري، كلية العلوم السياسية جامعة الموصل.
- رائد نعيرات، تداعيات حل المجلس التشريعي الفلسطيني على النظام السياسي الفلسطيني، المركز المعاصر للدراسات وتحليلات السياسية، نابلس.
- رحال، أيمن يوسف وعمر، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية (شمس)، رام الله، 2010.
- عابدين، عصام عابدين، سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، المركز الفلسطيني، للبحوث السياسية والمسحية، 2004.
- المصري، حكمت نبيل، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، غزة، فلسطين.
- نصار، وليم، الديمقراطية والانتخابات والحالة الفلسطينية، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة والديمقراطية، رام الله 2009.
- سلسلة القانون والسياسية، الحالة التشريعية في فلسطين 2012/2007، معهد الحقوق/جامعة بيرزيت، 2012.
- أنظمة الحكم النظام شبه الرئاسي نموذجاً، ورقة بحثية، democracy reporting international مركز، مصر، 2012.
- معهد الحقوق، المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية (لغايات دمج عملية التشريع)، جامعة بيرزيت، 2008.
- مركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف صادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان بشأن استقلال القضاء، نشرت بتاريخ 12 أغسطس 2020 .

## مواقع الكترونية

- الشرجي، جميلة، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية كنموذج للنظام الرئاسي، الموسوعة القانونية المتخصصة.
- التطور التاريخي لنظام التقاضي الفلسطيني، وفا، وكالة أنباء فلسطينية.
- التنظيمات العثمانية، [/https://www.wikiwand.com/ar](https://www.wikiwand.com/ar)
- مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في المناطق المحتلة، المحاكم العسكرية.
- عمار البشيتي، متابعة خاصة، ما بعد قرارات عباس الاخيرة، راديو الشباب.
- وكالة وفا للأخبار والمعلومات الفلسطينية.

## التشريعات والاتفاقيات وأحكام المحاكم

- اتفاق أوسلو لعام 1993.
- اتفاق أوسلو (2) القاهرة 1994.
- اتفاق طابا 1995.
- اتفاقية لاهاي.
- صك الانتداب على فلسطين.
- الدستور العراقي لعام 2005.
- الدستور اللبناني لعام 2004.

- الدستور الليبي لعام 2016.
- الدستور الجنوب افريقي.
- الدستور الألماني.
- الدستور المغربي.
- الدستور الأردني.
- الدستور الامريكي.
- الدستور الإيراني.
- الدستور الجزائري لعام 2020.
- الدستور الروسي لعام 2008.
- الدستور السوري لعام 2012.
- الدستور الأوكراني لعام 2014.
- الدستور المصري لعام 2008.
- الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل عام 2008.
- الدستور السويسري.
- الدستور البلجيكي لعام 1831.
- دستور حكومة عموم فلسطين.
- دستور العثماني لعام 1876.
- الدستور الاردني لعام 1952.
- دستور عام 1955 الخاص بقطاع غزة.
- الدستور المنظم لقطاع غزة لعام 1962

- قانون تشكيل المحاكم رقم (26) لعام 1952.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979.
- قانون رقم 5 لعام 1995، بشأن نقل لسلطات والصلاحيات.
- قانون الانتخابات لعام 2005.
- القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 2002.
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لعام 2006.
- القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
- قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.
- القانون الاساسي المعدل لعام 2003.
- ميثاق عصبة الأمم المتحدة.
- مرسوم دستور فلسطين عام 1922
- مسودة دستور 2015.
- مسودة دستور 2003.
- منشور كلخانة.
- منشور همايوني.
- الملحق الرابع ( برتكول الامور القانونية) من اتفاق أوسلو.
- الملحق الاول الخاص بالترتيبات الامنية.
- المذكرة الايضاحية للقانون الاساسي المعدل لعام 2003.

- النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، لعام 2000.
- وثيقة الاستقلال الفلسطيني المعلنة في الجزائر لعام 1988.
- حكم المحكمة العليا بصفحتها الدستورية، المنعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم 3 لسنة 2009.

### التقارير

- البرغوثي، معين، مقياس النزاهة في القضاء الفلسطيني، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، التقرير الاول، رام الله، 2021.
- تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي لعام 2007/2017، معهد الحقوق جامعة بيرزيت وبرنامج سواسية، عام 2017.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، صفحات سوداء في غياب العدالة، تقرير حول الأحداث الدامية الحاصلة في قطاع غزة خلال المدة مابين 7/14/ يونيو 2007.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني عشر، باب السلطة التنفيذية، رام الله.
- الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق الانسان، الاعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة رقم (3)، تشرين أول، 2000.

### المقابلات

- بلال الشوبكي، رئيس قسم العلوم السياسية في جامعة الخليل، جامعة الخليل، تاريخ المقابلة 2020/8/2.
- غازي الدرابيع، دكتور القانون العام في جامعة الخليل، جامعة الخليل، تاريخ الزيارة 2020/8/11.
- داود درعاوي، أمين سر نقابة المحامين الفلسطينيين، جنين، تاريخ المقابلة 2020/8/20.
- مصطفى البرغوثي، الأمين العام للمبادرة الوطنية الفلسطينية، الإغاثة الطبية الفلسطينية، تاريخ المقابلة 2020/9/8.

# الملاحق

## ملحق رقم (1)

### الملاح الرئيسية للأنظمة السياسية النيابية العالمية

الملاح الاساسية للنظام السياسي	طبيعة النظام والنموذج التطبيقي العالمي	النظام السياسي
<p><b>1- فردية السلطة التنفيذية:</b> (بيد شخص واحد وهو رئيس الدولة)</p> <p>يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة "الوزارة"</p> <p>الحكومة (الوزارة) معاونة للرئيس فهو يعينها ويعزلها دون رجوع للبرلمان وكل وزير مسؤول فرديا أمامه.</p> <p><b>2- الفصل المطلق بين السلطات (الجامد):</b></p> <p><u>السلطة التشريعية مستقلة</u> من حيث أن أعضاء البرلمان ينتخبون من الشعب ولا يوجد تعيين، كما أن السلطة التنفيذية لا تتدخل في البرلمان فلا تملك دعوته للانعقاد أو غير ذلك، واقتراح القوانين وسنها بيد</p>	<p>نظام ديمقراطي نيابي</p> <p>الاقرب النظام الامريكي</p>	<p>النظام الرئاسي</p>

<p>البرلمان وحد ولا يجوز للحكومة اقتراح قوانين، ولا يسمح لعضو البرلمان بتولي منصب في السلطة التنفيذية (عدم الجمع بين التشريعية والتنفيذية في المناصب)</p> <p><u>السلطة التنفيذية مستقلة</u> من حيث استقلال الرئيس بمباشرة السلطة التنفيذية من حيث تعيين وزرائه وعزلهم والاشراف على الجهاز التنفيذي ومراقبته، وعدم جواز مساءلة الرئيس أو وزرائه سياسا أمام البرلمان (انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس)</p> <p><u>السلطة القضائية مستقلة</u> من حيث أنها تختص وحدها بمباشرة الوظيفة القضائية ولا يجوز للسلطات الأخرى التدخل فيها كإصدار قوانين تقضي بالإدانة أو العقاب أو تطبيق قوانين جزائية بأثر رجعي فهذه تعطي للسلطة التشريعية الحق بإدانة مواطنين دون محاكمة وهذا عدوان على السلطة القضائية. وأيضا وجود ضمانات لاستقلال القضاء منصوص عليها بوضوح كمسألة اختيار القضاة ومبدا عدم جواز العزل للقضاة وقيام السلطة القضائية بترتيب شؤونها المالية والادارية دون تدخل من السلطات الأخرى. ووجود محكمة عليا تحمي الدستور وتمارس دورها القضائي الأخر من حيث سلامة تطبيق القوانين في الدولة وحماية الحقوق والحريات.</p>		
<p><b>1- ثنائية السلطة التنفيذية (بيد رئيس الدولة والحكومة "الوزارة").</b></p>	<p>نظام ديمقراطي نيابي</p>	<p>النظام البرلماني</p>

<p>يختلف رئيس الدولة عن رئيس الحكومة ولكل واحد منهما صلاحيات مختلفة، ولكن في الأغلب الحكومة هي التي تباشر شؤون الحكم الفعلية.</p> <p>رئيس الدولة لا يسأل سياسيا واذا كان النظام ملكي فلا يسأل جنائيا أيضا.</p> <p>استقلال رئاسة الدولة عن البرلمان بمعنى لا يمكنه عزله واستقالته تجاه الحكومة بمعنى عدم جواز الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معا.</p> <p>رئيس الدولة هو الي يعمل على ايجاد التوازن بين السلطات وتوجيهها نحو الطريق الصحيح (الحفاظ على الانسجام والاستقرار في الدولة وعلاقات السلطات فيما بينها).</p> <p>الملك أو الرئيس يسود ولا يحكم والوزارة أو الحكومة هي التي تدير شؤون الدولة وتحمل المسؤولية وعادة تشكل من الحزب الفائز في البرلمان أو من ترضى عنهم أغلبية البرلمان.</p> <p>الوزارة او الحكومة مسؤولة بصورة فردية وتضامنية (جماعية) أمام البرلمان.</p>	<p>الاقرب النظام الانجليزي</p>	
---	------------------------------------	--

## 2- الفصل النسبي بين السلطات (المرن):

تداخل العلاقة عند ممارسة الوظائف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما.

مظاهر التعاون والتدخل للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية تشمل على سبيل المثال: حق اقتراح القوانين اللازمة لعملها، حق اصدار اللوائح التنفيذية، سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء في البرلمان (في دول تأخذ بنظام المجلسين)، دعوة البرلمان للانعقاد وفضه أو تأجيل الدورة البرلمانية، والدعوى لاجتماع غير عادي.

مظاهر التعاون والتدخل للسلطة التشريعية في السلطة التنفيذية تشمل على سبيل المثال: موافقة البرلمان على انواع من المعاهدات والاتفاقيات الدولية يحددها الدستور، الموافقة على الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة.

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على التشريعية تشمل: جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، حق حل البرلمان.

مظاهر رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية تشمل: حق توجيه الاسئلة للوزراء، طرح موضوع للنقاش العام، عمل تحقيقات برلمانية،

الاستجواب، حجب الثقة.		
<p>نظام فيه خصائص من النظامين الرئاسي والبرلماني</p> <p>1- ثنائية السلطة التنفيذية: حيث تتكون من رئيس الدولة ورئيس الوزراء (الحكومة) - أقرب للنظام البرلماني.</p> <p>2- يتمتع رئيس الدولة بسلطات فعلية في الحكم في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الظروف العادية فهو يعين رئيس الحكومة ويصادق على المعاهدات ويرأس القوات المسلحة، وأيضا في الظروف الاستثنائية في حال وجود تهديد خطير لاستقرار الدولة - أقرب للنظام الرئاسي.</p> <p>3- السلطة التشريعية تتكون من مجلسين بالانتخاب (مثلا في فرنسا الجمعية الوطنية وتنتخب من الشعب مباشرة ومجلس الشيوخ وينتخب بطريق غير مباشر من خلال الجمعية الوطنية وأعضاء المجالس المحلية) - قريب من البرلماني والرئاسي.</p> <p>4- تحديد أو حصر المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية من خلال الدستور (مثل موضوعات الجنسية ، التعليم ...) ولا يجوز له التشريع في غيرها وإنما تملك السلطة التنفيذية صلاحية التشريع من خلال ما يعرف بالمراسيم التنظيمية المستقلة (الانظمة المستقلة) بالإضافة للمراسيم أو اللوائح التنفيذية، بمعنى وظيفة التشريع موزعة بين الحكومة والبرلمان - قريب من البرلماني.</p> <p>5- تداخل العلاقة بين السلطات (بالعموم أقرب للبرلماني ولكن مع</p>	<p>نظام ديمقراطي</p> <p>نيابي</p> <p>الاقرب النظام الفرنسي</p>	<p>النظام</p> <p>المختلط</p> <p>شبه</p> <p>الرئاسي</p>

بعض خصائص الرئاسي) ويشمل ذلك:

- حق رئيس الدولة بجل البرلمان - برلماني
- حق رئيس الدولة في اجراء استفتاء تشريعي كعرض مشروع قانون على الشعب في أمور حددها الدستور منها تنظيم السلطات العامة أو الاصلاحيات في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للأمة وغيرها. - برلماني.
- حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين - برلماني ورئاسي
- حق رئيس الدولة باقتراح تعديل الدستور. أقرب للبرلماني.
- حق رئيس الدولة بدعوة البرلمان للانعقاد - برلماني.
- حق الحكومة باصدار تشريعات (مراسيم أو انظمة تنظيمية مستقلة) لها قوة القانون - برلماني.
- الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان بمعنى يملك أدوات للرقابة منها: توجيه الاسئلة، تشكيل لجان تحقيق، سحب الثقة - برلماني.
- حق البرلمان في اقرار قانون الموازنة العامة - برلماني
- خضوع بعض المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الدولة لمصادقة أو موافقة البرلمان - برلماني ورئاسي.
- الموافقة على اعلان الحرب من رئيس الدولة يحتاج لموافقة البرلمان (في حال كانت الحرب ضد دولة أخرى، وليس نتيجة اعتداء على فرنسا) - برلماني وأيضا في الرئاسي كأمریکا

<p>الصلاحيات مثلا بيد الكونغرس/ البرلمان وليس رئيس الدولة).</p> <p>- اعلان رئيس الدولة حالة الطوارئ يكون بموجب قانون يصدر عن البرلمان - أقرب للبرلماني (في الرئاسي اعلان حالة الطوارئ يكون لرئيس الدولة كأمریکا مثلا).</p> <p>- محاكمة رئيس الدولة وعزله يكون من خلال محكمة عليا تشكل من البرلمان. في البرلماني الجمهوري وليس الملكي ، وفي الرئاسي (مثلا في أمريكا اجراءات العزل تبدأ من البرلمان / مجلس النواب والشيوخ).</p>		
<p>1- تركيز أو دمج السلطات وليس الفصل بين السلطات.</p> <p>2- تركيز السلطة بيد السلطة التشريعية (البرلمان) من خلال اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية.</p> <p>3- السلطة التشريعية هي السلطة الأصلية والعليا أما التنفيذية فهي مجرد هيئة تدير الشؤون التنفيذية التي يعهد لها البرلمان القيام بها وتحت سلطته وإشرافه.</p> <p>4- السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية (البرلمان) فالبرلمان هو الذي يعين أعضاء السلطة التنفيذية وهي أداة لتنفيذ سياسات البرلمان وهي مسؤولة فرديا وجماعيا أمام البرلمان وهذا يعني أن رئيس الدولة مسؤول أمام البرلمان بخلاف النظام البرلماني.</p> <p>5- تطبيقات قديمة مؤقتة مثل دستور فرنسا بعد الثورة عام 1792 وما بعده من دساتير (كان الهدف تقوية البرلمان بعد الثورة الفرنسية على الاستبداد)، دستور تركيا عام 1924 بعد نهاية الخلافة العثمانية.</p>	<p>نظام ديمقراطي نيابي الاقرب النظام السويسري</p>	<p>النظام المجلسي (حكومة الجمعية)</p>

<p>6- التطبيق الفعلي هو في سويسرا منذ عام 1874، وحاليا البرلمان الاتحادي هو السلطة العليا (كونها دولة اتحادية تتكون من عدة مقاطعات) ولكن السلطة التنفيذية اصبحت في الواقع تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية والحرية، أيضا وإن كان البرلمان هو الذي يعين السلطة التنفيذية فهو لا يملك عزل الرئيس والأعضاء فيها.</p> <p>7- في سويسرا تتكون السلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية) من مجلسين: مجلس الشعب، مجلس المقاطعات)، أما السلطة التنفيذية فتسمى (المجلس الاتحادي وهو مكون من 7 أعضاء وله رئيس من بينهم وهم ليسوا أعضاء في البرلمان ويتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية، ورئيس المجلس ليس رئيسا للدولة بالمعنى الحرفي ويتم انتخابه من قبل الجمعية الاتحادية لمدة سنة لا تجدد).</p>		
--	--	--

## طبيعة النظام السياسي في ظل التطور التاريخي للأنظمة الحاكمة في

### فلسطين

الانظمة الحاكمة الحقبات التاريخية	النطاق الجغرافي للأنظمة الحاكمة	الداستير المطبقة	شكل الحكومة	طبيعة الحكومة (أصيلة / أم تابعة والجهة التي تتبعها وطبيعة حكومتها نظامها السياسي)	النظام السياسي الأقرب
الدولة العثمانية	فلسطين	القانون الأساسي لعام 1876	ملكية / سلطانية	أصيلة	نظام برلماني
الاستعمار البريطاني	فلسطين	مرسوم دستور فلسطين لعام 1922	استعمارية	تابعة للنظام البريطاني / ملكية / برلماني	نظام استعماري / قائم على الهيمنة والاستبداد ودمج السلطات
الدولة الأردنية	الضفة الغربية	الدستور الأردني لعام 1952	ملكية	أصيلة	نظام برلماني

لا يوجد نظام سياسي محدد /نظام إدارة يقوم على دمج السلطات	تابعة للنظام المصري / جمهورية / شبه رئاسي	إدارية وليس حكم	إعلان النظام الدستوري لعام 1962. القانون الأساسي لعام 1955	قطاع غزة	الإدارة المصرية
نظام احتلالي استعماري/ قائم على الهيمنة والاستبداد ودمج السلطات.	تابعة لما يسمى "دولة إسرائيل" / جمهورية / برلماني	احتلالية	لا يوجد دستور (مناشير عسكرية فقط)	الضفة الغربية وقطاع غزة	الاحتلال الاسرائيلي
نظام مجلسي	أصيلة	حركة تحرر وليس حكم	النظام المؤقت لحكومة عموم	فلسطين بحدود عام 1948	حكومة عموم فلسطين

			فلسطين		
نظام مجلسي	أصيلة	حركة تحرر وليس حكم	الميثاق الوطني والنظام الأساسي وإعلان الاستقلال	لا يوجد حدود جغرافية وإنما مؤسسات الثورة والفلسطينيون	منظمة التحرير الفلسطينية
نظام مجلسي	تابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية / حركة تحرر / مجلسي	إدارة انتقالية اتفاقية وليس حكم	لا يوجد دستور (اتفاقيات تتناول بعض المسائل الدستورية)	الضفة الغربية وقطاع غزة على نحو محدود وفق تقسيم مناطق أ، ب، ج.	المجلس الفلسطيني وفق أوسلو

ملحق رقم (3)

## الملاح الرئيسية للنظام السياسي وفق القانون الأساسي لعام 2002 والمعدل لعام

### 2003، ومسودتي دستور دولة فلسطين لعامي 2003 و 2015

موضوع المقارنة	القانون الأساسي 2002	القانون الأساسي المعدل 2003	مسودة دستور فلسطين لعام 2003	مسودة دستور فلسطين لعام 2015
الفصل بين السلطات	اعتبر القانون الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وتحدث عن ذلك في المادة رقم 2	اعتبر القانون الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وتحدث عن ذلك في المادة رقم 2	اعتبر القانون السيادة الوطنية ملك للشعب وهو مصدر السلطات، ويمارسها مباشرة بالاستفتاء وبالانتخابات العامة، أو بواسطة ممثليه المنتخبين، من خلال سلطاته العامة الثلاثة: - التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وعن طريق مؤسساته الدستورية. ونص على ذلك في المادة 63، و المادة 64 .	نصت المسودة، على الفصل بين السلطات والتوازن والتعاون بينها وفق ما يحدده الدستور، وجاء ذلك في المادة 17.

			ذلك في المادة رقم 2	
<b>النظام السياسي</b>	اكتفت المادة الخامسة بالنص على أن نظام الحكم نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي.	اكتفت المادة الخامسة بالنص على أن نظام الحكم نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي.	حددت المادة الثامنة، طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، بأنه ديمقراطي نيابي برلماني، مع النص في المادة الأولى منه أن شكل الحكومة جمهوري.	اكتفت المادة (17) بالنص على أن النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي، مع النص في المادة الرابعة على أن شكل الحكومة جمهوري.
<b>مسؤولية الحكومة</b>	تحدثت القانون على أن الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس	تحدثت المادة 5 على أن الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.	نصت المادة (134) على أن رئيس مجلس الوزراء هو من يشرف على أعمال الوزراء، وكل وزير مسؤولاً أمام مجلس	نصت المادة (203) على أن رئيس مجلس الوزراء هو من يشرف على أعمال الوزراء ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام رئيس الدولة

	التشريعي الفلسطيني		الوزراء. ورئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس النيابي عن أعمال الحكومة. والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية أو تضامنية أمام مجلس النواب عن أعمال الحكومة.
مسؤولية الرئيس	لم يتم النص على اي نوع من المسؤولية لرئيس سواء سياسيا أو جنائيا.	لم يتم النص على اي نوع من المسؤولية لرئيس سواء سياسيا أو جنائيا.	الرئيس مسؤول جنائيا وسياسيا وفق المادة 183.
القرارات بقانون	أعطى الرئيس حق إصدار القرارات التي تحمل قوة	أعطت المادة 43، الرئيس حق إصدار القرارات التي تحمل قوة القانون في حالة الضرورة	أعطت المادة 129، الحق لمجلس الوزراء بعد إعلان حالة الطوارئ، إذا حدث ما يوجب الإسراع

	<p>القانون في حالة الضرورة مع وجوب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد إصدارها.</p>	<p>مع وجوب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد إصدارها.</p>	<p>في اتخاذ تدابير لمواجهة أمور طرأت لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس النيابي، إصدار قرارات يصادق عليها الرئيس خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أيام ويكون لها قوة القانون.</p>	<p>حالة الضرورة مع وجوب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد إصدارها.</p>
<p><b>حل البرلمان</b></p>	<p>لم يتم النص على إمكانية حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية</p>	<p>لم يتم النص على إمكانية حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية</p>	<p>أعطت المادة(88) لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، في حال الضرورة، حق اقتراح حل المجلس النيابي على مجلس الوزراء، فإذا وافق على الاقتراح بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، يصدر رئيس الدولة قرار الحل.</p>	<p>أعطت مادة (153) لرئيس الدولة بعد التشاور مع رئيسي مجلس النواب و مجلس الوزراء حق اقتراح حل مجلس النواب لأسباب يعرضها عليهما ، ويتخذ الرئيس قرارا أوليا بالحل يعرض لاستفتاء الشعب عليه ،ويصدر رئيس الدولة قرارا بوقف</p>

<p>جلسات المجلس، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء على الاقتراح بأغلبية الأصوات ، يصدر رئيس الدولة قرارا بحل المجلس .</p>				
<p>مباشرة من قبل الشعب</p>	<p>مباشرة من قبل الشعب</p>	<p>مباشرة من قبل الشعب</p>	<p>مباشرة من قبل الشعب</p>	<p><b>انتخاب الرئيس</b></p>
<p>يوجد نائب رئيس وفق هذه المسودة</p>	<p>لم يتم النص</p>	<p>لم يتم النص</p>	<p>لم يتم النص</p>	<p><b>وجود نائب رئيس</b></p>