

المؤسسة التشريعية

في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

* عبد الحميد لطفي العيله

مقدمة :

تشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاق إعلان المبادئ، والاتفاقية المرحلية (اتفاق غزة - أريحا) الموقعة في ١٩٩٤/٥/٥م من هيئة مكونة من أربعة وعشرين عضواً، أنيط بها كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية لحين انتخاب المجلس الذي له صلاحية تبني تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى، ومن جانب آخر تكون لرئيس السلطة التنفيذية للمجلس صلاحية مبادأة تشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس، وإصدار تشريعات تبناها المجلس، وإصدار تشريعات ثانوية^١. ومنذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية وقدمها إلى أرض الوطن في ١٩٩٤/٥/٤م، وحتى انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العشرين من يناير ١٩٩٦م، تنوعت التشريعات الصادرة ما بين تشريعات أولية أي (قوانين) وتشريعات ثانوية أي (أنظمة)، ففي هذه الفترة كانت سلطة التشريع تتركز بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى أن صدر القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م^٢

* عبد الحميد لطفي العيله/ مستشار قانوني بالدائرة القانونية - المجلس التشريعي الفلسطيني.

- ١- انظر المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨/سبتمبر/١٩٩٥م.
- ٢- انظر القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الصادر بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٥م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية/ العدد الرابع.

والذي بموجبه أشرك مجلس الوزراء في العملية التشريعية، وكانت عملية إعداد التشريعات وإصدارها تتم وفقاً لآلية معينة، وبعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني وتشكيله أخذ دوره الرئيسي في العملية التشريعية باعتباره العضو الأصيل في التشريع.

هدف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى بيان كيفية إنشاء وتشكيل المؤسسة التشريعية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية حتى كتابة هذا البحث، وتوضيح حدود الصلاحيات المنوطة بها كسلطة تشريعية، وكذلك التعرف على آلية سن التشريعات الفلسطينية سواء قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أو بعد انتخابه، هذا بالإضافة للتعرض إلى طبيعة المجلس التشريعي الفلسطيني من حيث ظروف نشأته وصلاحياته وتركيبته الداخلية، والتعرف على آلية العمل فيه سواء تعلق الأمر باتخاذ قرارات أو بإقرار التشريعات وفقاً لمشروع القانون الأساسي والنظام الداخلي له وآلية عمل لجانته.

نطاق الدراسة :

تقتصر هذه الدراسة على بيان ماهية وطبيعة عمل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تشكيلها وقدمها إلى أرض الوطن، وبيان ماهية وطبيعة وعمل هذه المؤسسة بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، من حيث تشكيلها واختصاصاتها وآلية سن التشريعات الفلسطينية في مرحلتين زمنيتين، الأولى منذ ١٩٩٤/٥/٤م وحتى انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ١٩٩٦/١/٢٠م، والثانية منذ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني وحتى الآن.

الدراسات السابقة :

سبق هذه الدراسة دراسات اهتمت بالجانب التحليلي لعمل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو الجانب التقييمي لأدائه خلال دورات انعقاده المختلفة، أو

بحثت في طبيعة هذا المجلس ودوره في النظام السياسي الفلسطيني، إلا أنها لم تتناول بالبحث والتحليل في جوانب المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية من حيث ظروف تشكيلها وأعضائها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أو وصفاً تحليلياً دقيقاً لآلية العمل بداخل هذه المؤسسة، وبخاصة فيما يتعلق بآلية إقرار التشريعات الفلسطينية الصادرة عنها، ومن هذه الدراسات على سبيل المثال لا الحصر:

(١) التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية (دراسة تحليلية)، وهي عبارة عن تقرير صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية رقم (٣) ١٩٩٨م/رام الله.

(٢) المجلس التشريعي الفلسطيني - تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦م - مارس ١٩٩٨م) - صادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - سلسلة الدراسات رقم (٥)، الطبعة الأولى/ نوفمبر ١٩٩٨م - غزة، سلسلة الدراسات رقم (١٣)، الطبعة الثانية/ مايو ١٩٩٩م - غزة.

(٣) المجلس التشريعي الفلسطيني - تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس ١٩٩٨م - مارس ١٩٩٩م) صادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (١٩)، الطبعة الأولى / ديسمبر ١٩٩٩م - غزة.

(٤) المجلس التشريعي الفلسطيني... البحث عن دور؟!، الدكتور/ رياض علي العيله، منشور في مجلة حوليات، وهي دورية علمية محكمة تصدر عن جماعة القياس والتقويم التربوي بجامعة الأزهر بغزة، الحولية الأولى/ الرسالة (٤)، أكتوبر ١٩٩٩م.

منهج الدراسة :

تعتمد هذه الدراسة الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية الفلسطينية، سواء كانت هذه

النصوص في الاتفاقيات المبرمة، أم في مشروع القانون الأساسي، أم في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، أو في أي نظام صادر عنه، بهدف عرضها بطريقة سلسة وفهم كيفية التطبيق العملي لها، ووصولاً إلى نتائج إيجابية خاصة بتطوير عمل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، وبصفة خاصة المجلس التشريعي الفلسطيني باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية.

ولئلا تترك نتائج هذه الدراسة متناثرة بين فصولها ومباحثها ومطالبها فقد رأيت أنه من الأفضل جمع شتاتها في خاتمة يلخص فيها أهم النتائج التي خلصت إليها وبعض المقترحات والتوصيات التي قد تسهم في مسار العملية التشريعية وتجعلها أكثر وضوحاً ونجاحاً.

تقسيم الدراسة :

سنقوم ببحث ودراسة المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية خلال مرحلتين زمنيتين، الأولى: مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، والثانية: مرحلة ما بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك في فصلين مستقلين، يسبقهما فصل تمهيدي نبحث فيه كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية.

فصل تمهيدي

كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية

في الثالث عشر من سبتمبر ١٩٩٣م وقعت منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل اتفاق إعلان المبادئ^٣، والذي كان أساساً لاتفاقيتي التسوية المرحليتين

٣ - انظر المادة (٣) من اتفاقية إعلان المبادئ، الموقعة في أوسلو بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣م، حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية.

الموقعتين بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في أيار ١٩٩٤م وأيلول ١٩٩٥م على التوالي، وقد شكلت هاتان الاتفاقيتان الأساس القانوني لإعادة انتشار قوات الاحتلال الإسرائيلي وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية في أجزاء من الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما نصت على ضرورة إجراء انتخابات لفلسطيني قطاع غزة والضفة الغربية والقدس بهدف اختيار أعضاء المجلس الفلسطيني ورئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد حددت طبيعة عمل المجلس وصلاحياته. ونصت الاتفاقية الانتقالية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، في المادة الثالثة منها على أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، القدس وقطاع غزة للفترة الانتقالية المنفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ، وأضافت هذه المادة في فقرتها الثانية أنه سيحصل المجلس على صلاحيات تشريعية وتنفيذية وفقاً للمادة (٩،٧) من إعلان المبادئ، وسيكون مسؤولاً عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الاتفاقية، ممارسة صلاحيات تشريعية ستكون وفقاً للمادة (١٨) لهذه الاتفاقية (الصلاحيات التشريعية للمجلس). أما المادة التاسعة من الاتفاقية فقد تحدثت عن صلاحيات ومسؤوليات المجلس، وعلى سبيل المثال فقد نصت الفقرة الأولى منها على أنه: "استناداً إلى أحكام الاتفاقية فإن للمجلس ضمن ولايته، صلاحيات تشريعية كما نص على ذلك في

المادة (١٨) من هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية^(٤) وكذلك حددت المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية^(٥) الصلاحيات التشريعية للمجلس^(٦).

٤ - انظر المادة التاسعة من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، (اتفاق طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥م.

٥ - اتفاقية إعلان المبادئ (١٣/٩/١٩٩٣م).

٦ - نصت المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية على هذه الصلاحيات بقولها:

١- لأغراض هذه المادة، التشريع سوف يعني أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى.

٢- سيكون للمجلس الصلاحية، ضمن ولايته كما حدد في المادة السابعة عشر لهذه الاتفاقية، تبني التشريعات.

٣- مع أن صلاحية التشريع الأولي بيد المجلس بمجمله، فإن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس ستكون له الصلاحيات التشريعية التالية:

- صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس.

- صلاحية إصدار تشريعات تبنّاها المجلس.

- صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة، لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نص عليه في أي تشريعات أولية تبنّاها المجلس.

(أ) التشريعات، بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، تفوق ولاية المجلس أو التي تكون، مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية، أو أية اتفاقية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة.

(ب) على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبنّاها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.

٤ - يجب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات.

٥ - بدون إحداث أحكام البند الرابع أعلاه، فإن الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع ينطبق عليها، وذلك من أجل =

وبموجب هذه الاتفاقيات فقد تم تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة مكونة من أربعة وعشرين عضوا والتي بدورها تولت كافة المسؤوليات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية إلى أن تم انتخاب المجلس الفلسطيني كما هو متفق عليه. وبتاريخ ٢٠/١/١٩٩٦م أجريت انتخابات عامة، حرة ومباشرة، لانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني لتولي مسؤولية الحكم في المرحلة الانتقالية^(٧)، وبالرغم من اقتصارها على فلسطيني الأراضي المحتلة، إلا أنها اعتبرت خطوة أولى في طريق رسم ونهج الحياة البرلمانية والديمقراطية (٨).

وخلال الفترة من تاريخ ٥/٥/١٩٩٤م حتى ٢٠/١/١٩٩٦م، أي ما بين تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية وانتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، فقد أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التشريعات، تنوعت ما بين تشريعات أولية (قوانين)، وبين ما يعتبر تشريعات ثانوية (قرارات وأنظمة)، وكانت هذه التشريعات يتم إعدادها وفقا لآلية معينة، سنعرض لها في الفصل الأول من هذه الدراسة.

= مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات، ستعقد اللجنة القانونية إلى تشريعات رفعت إليها في أقرب فرصة ممكنة.

٧ - انظر المادة (١/٢) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن الانتخابات، الصادر بتاريخ ٧/١٢/١٩٩٥م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية/ العدد العاشر.

٨ - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، (مارس ١٩٩٦م-مارس ١٩٩٨م)، سلسلة الدراسات (١٣)، ص ٨.

الفصل الأول

المؤسسة التشريعية قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني

أعطت الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية سلطة التشريع والتنفيذ لهيئة واحدة هي السلطة الوطنية الفلسطينية والمكونة من أربعة وعشرين عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحددت مدة هذه الصلاحيات إلى حين انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني^(٩).

وبناء على ذلك فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ستة قوانين بإرادة منفردة، (إلى أن أصدر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات)، وهي: القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٤م بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي^(١٠)، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة^(١١)، والقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥م بشأن تعديل قانوني دعاوى الحكومة رقمي (٥) لسنة ١٩٥٨م، و(٣٠) لسنة ١٩٢٦م^(١٢)، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥م بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية^(١٣)، والقانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن إنشاء دائرة السير^(١٤)، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إعداد التشريعات^(١٥).

٩ - انظر المادة رقم (١/٣) من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاقية طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢٨م.

١٠ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢٤م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثاني.

١١ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٤/١١/١٣م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثاني.

١٢ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٥/١/٧م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثالث.

١٣ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٤/١٢/١٧م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

١٤ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٥/٢/١٣م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

١٥ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٧م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

وبموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات^(١٦) فقد أشرك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية معه مجلس السلطة، حيث نصت على ذلك المادة الثانية منه بقولها: " يصدر رئيس السلطة الفلسطينية القوانين بعد موافقة مجلس السلطة"، وأضافت المادة الثالثة منه بقولها: " يتولى رئيس السلطة وأعضاء مجلس السلطة الصلاحيات والسلطات التنفيذية كل في حدود اختصاصه". أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إعداد التشريعات فقد عني ببيان وتنظيم إجراءات إعداد التشريعات في السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تضمنت المادة الأولى منه حكماً يقضي بأن يتم إعداد التشريعات وفقاً لأحكامه^(١٧).

وبموجب هذا القانون فقد أعطيت الوزارة أو الجهة المختصة صلاحية إعداد مسودة مشروعات القوانين أو مسودة مشاريع الاتفاقيات وما في حكمها، متضمنة الأحكام الموضوعية المراد تضمينها لهذه المشروعات^(١٨).

وبعد أن يتم إعداد مسودة المشروع من قبل الوزارة أو الجهة المختصة وفقاً لما تقدم تقوم الوزارة أو الجهة المختصة بإحالة مسودة مشروع القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل، ومن ثم يقوم ديوان الفتوى والتشريع بعمل صياغة قانونية لمسودة المشروع ووضعه في الصيغة القانونية المناسبة^(١٩). وقبل أن يقوم ديوان الفتوى والتشريع بصياغة للمسودة المقترحة لمشروع القانون أو الاتفاقية، يعكف على دراستها وله أن يدخل عليها من التعديلات اللازمة شريطة ألا تؤثر هذه التعديلات على جوهر المشروع أو الغاية التي يهدف إليها.

١٦ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

١٧ - انظر المادة رقم (١) من نفس القانون.

١٨ - انظر الفقرة الأولى من المادة رقم (١) من نفس القانون.

١٩ - انظر الفقرة الثانية من المادة رقم (٢) من نفس القانون.

ولديوان الفتوى والتشريع في سبيل أداء مهامه القانونية الموكولة إليه، أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة التي أعدت مسودة المشروع، وإذا لزم الأمر التشاور مع وزارات أو جهات أخرى ذات علاقة بالموضوع، ويكون الهدف من هذا التنسيق والتشاور هو التوصل إلى الصيغة الأمثل والملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من المشروع المقترح (٢٠).

وبعد دراسة المسودة المقترحة لمشروع القانون أو الاتفاقية من قبل ديوان الفتوى والتشريع وإدخال بعض التعديلات اللازمة، يرفعها الديوان إلى أمين عام مجلس الوزراء الذي بدوره يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية يتم تشكيلها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع وعدد من الوزراء، حيث تقوم هذه اللجنة الوزارية بدراسة مشروع القانون المقترح، وتقدم توصياتها إلى مجلس الوزراء، الذي له أن يوافق على قبول مشروع القانون المقترح، أو أن يرفضه، أو أن يدخل عليه بعض التعديلات التي يراها مناسبة.

وفي حالة موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون المقترح وقبوله، أو إدخال بعض التعديلات التي يراها مناسبة، يعيد مجلس الوزراء المشروع متضمناً التعديلات التي أدخلها عليه، إلى ديوان الفتوى والتشريع لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة (٢١). وبعد وضع المشروع في صيغته القانونية النهائية من قبل ديوان الفتوى والتشريع، يرفعه الديوان إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإصداره، والأمر بنشره في الجريدة الرسمية (٢٢).

٢٠ - انظر المادة رقم (٣) من نفس القانون.

٢١ - انظر المادتين رقمي (٥،٤) من نفس القانون.

٢٢ - انظر المادة رقم (٦) من نفس القانون.

الفصل الثاني

المؤسسة التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني

تمهيد :

فيما يتعلق بهذه المرحلة الزمنية والتي بدأت منذ العشرين من يناير ١٩٩٦م وحتى الآن، وبعد أن تم انتخاب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، فقد أعطي هذا المجلس صلاحية التشريع كصاحب الاختصاص الأصيل، وبالرغم من ذلك فقد أقيمت بعض الصلاحيات التشريعية بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تتمثل بحقه بالمبادرة بالتشريع أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس، والحق في إصدار تشريعات تبناها المجلس التشريعي الفلسطيني، والحق في إصدار أي تشريعات ثانوية بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال في أي تشريعات أولية تبناها المجلس (٢٣).

هذا وسنقصر البحث والدراسة في هذه المرحلة الزمنية على عدة أمور، وهي: السلطة المختصة بالتشريع، وأعضاء السلطة التشريعية، وكيفية ممارسة الوظيفة التشريعية، نخصص لكل منها مبحثاً مستقلاً.

المبحث الأول

السلطة المختصة بالتشريع (٢٤)

تعريف: السلطة التشريعية هي تلك الجهة التي يعقد لها الحق في وضع وإقرار القواعد العامة الملزمة التي تحكم وتنظم تصرفات المجتمع في إطاره القانوني وهو الدولة.

٢٣ - راجع البند الثالث من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية.

٢٤ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي/ القاهرة/ ١٩٩٦م، ص ٢٩.

وسلطة التشريع في الديمقراطيات النيابية البحتة تمارس من قبل السلطة التشريعية بمفردها، أما في الديمقراطية شبه المباشرة فيكون للناخبين حق المشاركة في سلطة التشريع مع السلطة التشريعية، وبالرغم من أن غالبية الدساتير العربية يغلب عليها الطابع النيابي البحت، إلا أنه وردت فيها بعض الاستثناءات فيما يتعلق بحق جهات أخرى غير السلطة التشريعية في المشاركة في سلطة التشريع، كما هو الحال في حق الاستفتاء الشعبي، وحق اقتراح القوانين.

ووفقاً لمبدأ الشرعية تتدرج التشريعات من حيث قوتها الإلزامية، فالقواعد الدستورية تتربع على قمة الهرم التشريعي، ويليهما في التدرج قواعد التشريعات العادية (القوانين)، ثم اللوائح التنفيذية، وهكذا....

ويختلف دور المؤسسة التشريعية في وضع أو تعديل القواعد الدستورية عنه في وضع أو تعديل قواعد التشريعات العادية (القوانين)، ولذلك فإن وضع أو تعديل القواعد الدستورية يتطلب إجراءات تختلف كثيراً أو قليلاً عن وضع أو تعديل قواعد التشريعات العادية (القوانين)، وهذا ينعكس بدوره على نطاق سلطة المؤسسة التشريعية في هذا الخصوص.

وإذا كان البرلمان يضطلع بالدور الأساسي في إعداد ووضع التشريعات وإقرارها، فإنه وبحسب النظام السياسي والأسس التي تقوم عليها الدولة، فقد يكون لرئيس الدولة أياً كانت تسميته دوراً مشاركاً في إعداد ووضع التشريعات، وقد يتعدى الأمر إلى أبعد من ذلك فيقوم بوضع التشريع منفرداً إذا ما توافر السبب الموجب لذلك (٢٥).

وبعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أصبح هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، باستثناء بعض الصلاحيات التشريعية فقد ظلت بيد رئيس السلطة

الوطنية الفلسطينية^(٢٦)، وبذلك اختص المجلس التشريعي الفلسطيني بسلطة سن التشريع الأساسي والتشريعات العادية (القوانين)، بينما اختصت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحية إصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين التي يقرها المجلس.

المبحث الثاني

أعضاء السلطة التشريعية

تضمن مشروع القانون الأساسي^(٢٧) نصوصاً تحدد أعضاء السلطة التشريعية، وهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني^(٢٨).

المطلب الأول

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

نصت المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي على الحقوق التي يمارسها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال التشريع ونعني بها الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، أو الحق في التصديق عليها، وكذلك الحق في إصدارها، وتمارس هذه الحقوق وفق ضوابط وشروط معينة تضمنتها تفصيلاً المادة سالفة الذكر، ولن نعرض هنا لطبيعة كل من حق الاعتراض أو التصديق والإصدار مرجئين ذلك إلى المطلب المخصص لدراسة كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية.

٢٦ - انظر البند الثالث من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية.

٢٧ مشروع القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الثالثة بتاريخ ١٠/٢/١٩٩٧م، ولم يتم إصداره حتى الآن.

٢٨ انظر المادتين رقمي (٢/٤٢، ٥٨) من مشروع القانون الأساسي.

وإذا كان الأصل في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية - كعضو تشريعي - أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يعتبر العضو الأصيل في العملية التشريعية، فإن مشروع القانون الأساسي قد أفرد دوراً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلاً، وذلك في حالتين تحدثت عنهما المادتين (٦٠، ١٠١) من مشروع القانون الأساسي وهما:

أولاً: التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي (حالة الضرورة)

يقوم النظام البرلماني على أساس توقيت البرلمان بمدة معينة يعود بعدها الأعضاء إلى الشعب لتجديد انتخابهم أو سحب الثقة منهم، وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية نصاً يقول: "المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة للفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ"، وبذلك ارتبطت مدة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني بالمدة الزمنية للفترة الانتقالية.

ومن ناحية أخرى فإن المجلس التشريعي لا ينعقد باستمرار، بل له أدوار انعقاد عادية، وأخرى غير عادية، تتخللها فترات للراحة، فإذا حدث أمر طارئ لا يمكن مواجهته إلا بقانون، فإن مشروع القانون الأساسي قد عالج هذه الحالة حين نص في مادته رقم (٦٠) ^(٢٩) على تخويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار

^{٢٩} - نصت المادة رقم (٦٠) من مشروع القانون الأساسي على أن: "لرئيس السلطة الوطنية 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

قرارات لها قوة القانون، موجباً عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإذا لم يتم عرضها وفقاً لما تقدم فإنه يزول وبأثر رجعي ما كان لهذه القرارات من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت على المجلس على النحو السابق للمجلس أن يقرّها أو أن يرفضها، فإن أقرّها اعتبرت قوانين نافذة من تاريخ إصدارها، أما إذا رفضها ولم يقرّها زال ما يكون لها من قوة القانون من تاريخ انعقاد المجلس، إلا إذا رأى المجلس التشريعي اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها.

ثانياً: التشريع في أحوال الطوارئ (حالة التفويض)

إذا كانت الحياة النيابية معطلة لسبب أو لآخر، فإن البرلمان عضو التشريع الأصيل لا يكون موجوداً، وفي هذه الحالة لابد من سلطة تتولّى مهام التشريع، وهذه السلطة عادة تكون رئيس الدولة أو من يقوم مقامه، وهذه نتيجة حتمية تتوقعها غالبية الدساتير وتنص عليها صراحة وتنظم كيفية ممارستها.

وقد تضمن مشروع القانون الأساسي نصاً يعالج هذه الحالة، فنظمت أحكامها المادة (١٠١) ^(٣٠) منه عندما نصت على أنه عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب

صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرّها زال ما يكون لها من قوة القانون.

٣٠ - نصت المادة رقم (١٠١) من مشروع القانون الأساسي على أن:

١- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

٢- يجوز تمديد حلة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.

٣- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. =

أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وأضافت أنه يجوز تجديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه، وهنا نلاحظ أن قيام حالة من حالات الطوارئ المنصوص عليها في هذه المادة على سبيل الحصر تجيز لرئيس السلطة الوطنية بداية الحق في الإعلان عن حالة الطوارئ هذه ولمدة الثلاثين يوماً مع جواز تمديدتها لفترة أخرى مماثلة.

ومن ناحية أخرى فقد ألزمت هذه المادة في فقرتها الثالثة رئيس السلطة الوطنية بأن يكون في مرسوم إعلان حالة الطوارئ محدداً بوضوح الهدف منه والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

وفي أثناء هذه الفترة الزمنية قد يتخذ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من الإجراءات والتدابير السريعة لمواجهة هذا الخطر، وهذه المادة بعموميتها تخول رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اتخاذ إجراءات مختلفة، وقد يكون من بينها إصدار تشريعات ممثلة في القرارات أو المراسيم الرئاسية، وقد وسعت هذه المادة من صلاحية رئيس السلطة الوطنية في اتخاذ الإجراءات والتدابير بل وإصدار القرارات والمراسيم الرئاسية حتى في ظل وجود المجلس التشريعي الفلسطيني وعدم تعطيل الحياة النيابية، لأنها لم تشترط ترتيب تعطيل الحياة النيابية للمجلس التشريعي كنتيجة من نتائج الأسباب التي حددتها واعتبرتها موجبة لإعلان الطوارئ.

٤- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن).

وبمعنى آخر فقد أبحاث هذه المادة لرئيس السلطة الوطنية اتخاذ الإجراءات والتدابير وإصدار التشريعات حتى في وجود الحياة النيابية ممثلة في المجلس التشريعي فأجازت لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ متى قامت إحدى حالتين حددتا على سبيل الحصر وهما: وجود تهديد للأمن القومي بسبب الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح، أو حدوث كارثة طبيعية.

أما الفقرة الرابعة من هذه المادة فقد أعطت الحق للمجلس التشريعي الفلسطيني أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها والتي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، عند أول اجتماع له عقب الإعلان عن حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد، (ويقصد هنا جلسة التمديد الجلسة التي يعقدها المجلس التشريعي الفلسطيني للموافقة بأغلبية ثلثي أعضائه على تمديد فترة حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى)، أي الجلستين أسبق، وللمجلس في هذه الحالة أن يجري الاستجابات اللازمة بهذا الشأن. وأضافت المادة (١٠٢) من مشروع القانون الأساسي قيداً جوهرياً على الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء فترة حالة الطوارئ حين نصت على أنه: "لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ".

القرارات والمراسيم

لم يحدّد مشروع القانون الأساسي تسمية موحدة للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فتارةً أطلق عليها تسمية "قرارات"^(٢١)، وتارةً أخرى أطلق عليها تسمية "مراسيم"^(٢٢)، وتجدر الإشارة هنا إلى عدة ملاحظات:

^{٢١} - راجع المادة (٦٠) من مشروع القانون الأساسي.

^{٢٢} - راجع المادة (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.

١. من الملاحظ أن مشروع القانون الأساسي أخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية، باعتبار أن التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية هي عبارة عن قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها من قبل المجلس التشريعي قبل المصادقة عليها، أما إذا صادق عليها فإنها تتحول إلى تشريعات عادية (قوانين).
٢. ومن ناحية أخرى فإن هذه القرارات أو المراسيم " تكون لها قوة القانون"، وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية يستطيع من خلالها أن ينظم أي موضوع يوجب مشروع القانون الأساسي تنظيمه بقانون، ولكن المادة (١٠٢) قيدت هذه المراسيم بعدم فرضها قيوداً على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن من المرسوم، ويعتبر هذا القيد ظاهرياً أو شكلياً لأن المجلس التشريعي نفسه لا يستطيع أن يضع قيوداً على الحقوق والحريات الأساسية التي كفلها مشروع القانون الأساسي، فيكون الحكم من باب أولى بالنسبة إلى المراسيم باعتبارها تشريعاً استثنائياً.
٣. تطلب مشروع القانون الأساسي ضرورة عرض هذه التشريعات "القوانين أو المراسيم" على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدور هذه القرارات (٣٣)، في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ (٣٤)، ورتب جزاء البطلان على عدم عرض هذه القرارات أو المراسيم سواء بأثر رجعي أو في المستقبل.
٤. سوى مشروع القانون الأساسي بين أسباب غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وهي كونه في إجازة عادية بين أدوار الانعقاد، وبين فترة الإعلان عن حالة الطوارئ بسبب وجود تهديد للأمن القومي أو حدوث كارثة طبيعية.

^{٣٣} -راجع المادة (٦٠) من مشروع القانون الأساسي.

^{٣٤} -راجع المادة (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.

٥. اكتمل مشروع القانون الأساسي بمجرد وجوب "عرض" القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس بعد صدور القرارات، ولم يتطلب الموافقة الصريحة على تلك القرارات بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، وللمجلس أن ينظر فيها في الوقت الذي يراه مناسباً لنظرها، ولم يحدد مشروع القانون الأساسي مدة قصوى للمجلس التشريعي لكي يبدي رأيه في تلك القرارات، مما يجعل هذه القرارات تظل نافذة مدة طويلة من الزمن دون أن يبدي المجلس رأيه فيها.

ومن المفروض أنه متى تم عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني فإن له الحرية الكاملة في أن يقبلها أو أن يرفضها، وبالرغم من أنه لم يشر مشروع القانون الأساسي فيما إذا كان للمجلس التشريعي الفلسطيني الحق في تعديل هذه القرارات، إلا أنه ووفقاً للقواعد الأصولية من يملك الأكثر يملك الأقل، ونظراً لأن المجلس التشريعي الفلسطيني هو عضو التشريع الأصيل وما دام يملك إقرار التشريعات ابتداءً وأن يعدل تشريعات نافذة، فمن باب أولى يملك أن يعدل مجرد قرارات بقوانين ليست لها قوة القانون إلا بصورة مؤقتة، ومن ناحية أخرى فإن للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير التي اتخذت من قبل السلطة التنفيذية أثناء فترة حالة الطوارئ، وكذلك له الحق في إجراء الاستجواب السلازم بهذا الشأن.

٦. لم يكتف مشروع القانون الأساسي بتحويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق إصدار تشريعات في حال غياب المجلس التشريعي الفلسطيني (في غير أدوار انعقاد المجلس)، وإنما منحه حق التشريع واتخاذ الإجراءات والتدابير أثناء انعقاد دورات المجلس التشريعي، وأسند ذلك إلى حالتين، هما: وجود تهديد للأمن القومي، أو حدوث كارثة طبيعية، وعند توافر إحدى هاتين الحالتين أجاز

مشروع القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم منه لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً^(٣٥). وباعتبار أن هاتين الحالتين تعتبران من حالات الضرورة القصوى فقد ترك لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية الإعلان عن حالة الطوارئ إذا ما توافرت إحدى هاتين الحالتين، دون أن يترك له صلاحية تقدير ما ينضوي من أسباب لتوافر إحدى هاتين الحالتين، فاشترط مشروع القانون الأساسي لاعتبار تهديد الأمن القومي متحققاً توافر أحد أسباب ثلاثة حددها على سبيل الحصر وهي: الحرب، أو الغزو، أو العصيان المسلح.

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

أعطت المادة (٥٨) من مشروع القانون الأساسي الصلاحية والحق لمجلس الوزراء بالنقد للجمعية التشريعية الفلسطينية بمشروعات قوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين^(٣٦)، وهو نفس الحق الذي يتمتع به رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب نفس المادة، وبذلك يعتبر مجلس الوزراء عضواً مشاركاً في السلطة التشريعية.

^{٣٥} - انظر المادة رقم (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.

^{٣٦} - نصت المادة رقم (٥٨) من مشروع القانون الأساسي على أن: "الرئيس السلطة الوطنية وللمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

كذلك تحدثت المادة (٤/٧٣) من نفس مشروع القانون الأساسي عن اختصاص الوزير بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته^(٣٧)، وتقديمها لمجلس الوزراء، الذي يقوم بدوره بتقديمها للمجلس التشريعي الفلسطيني كما سلف.

المطلب الثالث

المجلس التشريعي الفلسطيني

تمهيد: المجلس التشريعي الفلسطيني هو عضو التشريع الأصيل، وإنما تعتبر مشاركة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء في العملية التشريعية أمراً مكملًا لاختصاص المجلس التشريعي الفلسطيني، وسوف نتعرض في هذا المطلب لظروف تشكيل المجلس وصلاحياته وتركيبته الداخلية.

الفرع الأول

تشكيل المجلس

نصت الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل بوضوح على ضرورة إجراء انتخابات لفلسطيني الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة تهدف لانتخاب رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس تمثيلي، وذلك حسب ما جاء في اتفاق إعلان المبادئ ذلك الذي نص على أنه: "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس"، وأكدت ذلك المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية حين نصت على أنه: "المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية،

٣٧ - نصت المادة رقم (٤/٧٣) من مشروع القانون الأساسي على أن: يختص كل وزير في إطار وزارته بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء".

القدس، وقطاع غزة لفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ^(٣٨).

وأكدت (اتفاقية طابا) الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة ما جاء في اتفاق أوسلو حول طبيعة وهدف هذه الانتخابات، حيث نصت المادة الأولى من ملحق الانتخابات أنها ستكون انتخابات سياسية تهدف إلى انتخاب الرئيس بشكل مستقل عن المجلس ولكن في نفس الوقت ونفس الإجراءات تقريباً، أما المادة الثانية من الملحق فقد حددت شروط الانتخاب، والترشيح، وإجراءات الترشيح، لعضوية المجلس، وإجراءات الترشيح لمنصب الرئيس، والحملة الانتخابية، كما أكدت أن المجلس المنتخب سيعمل لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات سيكون خلالها مسؤولاً عن إدارة الشؤون المدنية لفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد باشرت السلطة الوطنية الفلسطينية في شهر ديسمبر ١٩٩٥م استعداداتها لإجراء الانتخابات، فقامت بإصدار قانون الانتخابات الفلسطيني^(٣٩).

وفي العشرين من يناير ١٩٩٦م توجهت جماهير الشعب الفلسطيني إلى صناديق الاقتراع للإدلاء بأصواتها بهدف اختيار رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأعضاء للمجلس التشريعي الفلسطيني الذي يعتبر هو السلطة التشريعية المنتخبة كما نصت على ذلك المادة (٣٤) من مشروع القانون الأساسي^(٤٠)، والتي أضافت

^{٣٨} - انظر البند الأول من المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا)، الموقعة في واشنطن، بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥م.

^{٣٩} - صدر القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن الانتخابات، بتاريخ ٧/١٢/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد العاشر.

^{٤٠} - نصت المادة رقم (٣٤) من مشروع القانون الأساسي على أن: (١- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ٢- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى

أن مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية، التي تنتهي في ١٩٩٩/٥/١م، وأردفت المادة (٣٥) التي بعدها بأن المجلس التشريعي يتألف من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً وفقاً للقانون.

الفرع الثاني

صلاحيات المجلس

حددت المادة التاسعة من (اتفاقية طابا) ^(٤١) إطار صلاحيات ومسؤوليات المجلس التشريعي حيث نصت في فقرتها الأولى بأنه: "استناداً إلى أحكام الاتفاقية فإن للمجلس ضمن ولايته، صلاحية تشريعية كما نص عليها في المادة الثامنة عشرة من هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية.

أما المادة الثامنة عشرة من نفس الاتفاقية فقد حددت أن التشريع يشمل أية 'تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، القوانين، الأنظمة ومشاريع قانونية تشريعية أخرى، وأن التشريع سيكون للمجلس بمجمله.

وعلى ذلك فإن حق المجلس التشريعي المنتخب يشتمل على حق التشريع الأولي المتمثل في إصدار القانون الأساسي، وحقه في إقرار التشريعات الثانوية المتمثلة في الأنظمة أو التشريعات الأخرى (القوانين)، وتشمل كذلك التشريعات التي تعدل أو تلغي أوامر عسكرية شريطة ألا تفوق ولاية المجلس أو تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية.

المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ٣- مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية).

^{٤١} - الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا) المؤقتة في واشنطن بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢٨م.

الفرع الثالث

التركيبة الداخلية للمجلس

أولاً: هيئة مكتب الرئاسة: حددت المادة (٧٣) من مشروع القانون الأساسي كيفية تشكيل هيئة مكتب رئاسة المجلس فنصت على أنه " ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر ".

وتحدثت المادة التاسعة عن كيفية انتخاب النائبين وأمين السر حيث نصت على أنه " يجري انتخاب النائبين وأمين السر واحداً تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤولياتها ".

وتحدثت المادة (١٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي عن صلاحيات ومسؤوليات رئيس المجلس فهو يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويحافظ على أمنه ونظامه، وهو الذي يفتتح جلسات المجلس ويعلن عن انتهائها، وله ضبط وإدارة المناقشات الدائرة بالمجلس وهو الذي يعطي الإذن للأعضاء بالكلام وله أن يحدد موضوع البحث ويشرف على حسن سير أعمال المجلس، ولرئيس المجلس الحق في أن يشترك في مناقشات المجلس وفي هذه الحالة عليه أن يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه إلا بعد أن تنتهي المناقشة التي شارك فيها.

وفي جميع الأحوال لا يجوز الجمع بين عضوية مكتب رئاسة المجلس ومنصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر (مادة (١٩) من النظام الداخلي).

ثانياً: الأمانة العامة: الأمانة العامة للمجلس التشريعي تقوم بمهمة الإشراف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة

والبروتوكول كما تقوم بمهام تنفيذ قرارات المجلس والقيام بتبليغها للجهات المعنية، كما تقوم بضبط وحفظ الوثائق التي تتعلق بجلسات المجلس واجتماعاته. وقد أوكلت رئاسة الأمانة العامة للمجلس لأمين السر بموجب المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

ثالثاً: الكتل البرلمانية: أجاز النظام الداخلي للمجلس لأعضائه حق الانتظام في كتل برلمانية وفقاً لضوابط معينة نصت عليها المواد (٧،٦،٥) حيث أجازت المادة الخامسة لعدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن (٥ %) من مجموع عدد أعضاء المجلس حق التجمع والانتظام في كتلة برلمانية، وقيدت ذلك بشرط هام وهو عدم جواز انضمام العضو لأكثر من كتلة برلمانية واحدة وكذلك فإن المادة السابقة أجازت لكل كتلة برلمانية الحق في أن تضع نظاماً داخلياً لها.

رابعاً: اللجان: تعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العصب الرئيسي لعمله في ممارستها لدورها في العمل التشريعي والرقابي، ودراسة ومراجعة الخطط والاتفاقات والمعاهدات، وهي أهم الأجهزة فيما يتعلق بسير العمل داخل المجلس التشريعي وأدائه لوظائفه، ذلك لأنها تتسم بالحركة والنشاط، وهي الأكثر إنتاجاً وتحصيلاً، فلا يعرض موضوع ما على المجلس التشريعي بكامل أعضائه إلا بعد أن يكون قد عرض على إحدى اللجان المختصة التي تقوم بفحصه ودراسته، وتكون اللجنة قد قدمت تقريراً بشأنه، ويرتبط بذلك أنه بقدر نشاط اللجنة واتساع نطاق حركتها بقدر ما يكتسب العمل البرلماني حيويته ومصادقيته.

المبحث الثالث

كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية

تمهيد: سنخصص هذا المبحث لدراسة التشريع في الأحوال العادية ونقصد بالتشريع هنا القوانين بمعناها الفني المعروف والتي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، ومن المعروف أن التشريع درجتان، تشريع دستوري بمعنى أنه

يتضمن تعديلاً في القانون الأساسي القائم، وتشريع عادي لتنظيم الموضوعات التي يتحتم أن تعالج بتشريع وفقاً لأحكام القانون الأساسي كفرض ضريبة، أو إنشاء جريمة، أو وضع تنظيم لكيفية ممارسة الحريات العامة...إلخ. وتعديل أحكام القانون الأساسي يتطلب إجراءات أشد من الإجراءات التي يخضع لها التشريع العادي، وذلك راجع لإحاطة الدستور أو القانون الأساسي بنوع من القدسية وتجعله بعيداً عن التعديلات المبتسرة لخطورة ذلك، ويمر التشريع - أيضاً - كان نوعه - بعدة مراحل هي الاقتراح والتصويت في المجلس التشريعي الفلسطيني ومن ثم إقراره، ثم المصادقة عليه وإصداره من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وسنقصر الدراسة في هذا المقام على التشريع العادي، دون التشريع الدستوري، وذلك في مطلبين، نخصص الأول للبحث في آلية إقرار التشريعات، والثاني نخصصه للبحث في آلية التصويت على مشروعات القوانين.

المطلب الأول

آلية إقرار التشريعات

تمهيد: أخذ مشروع القانون الأساسي بالقاعدة المستقرة في النظام البرلماني، والتي تجعل التشريع عملية مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فقد نصت أحكامه صراحة على أن حق اقتراح مشروعات القوانين يمارسه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، كما أنها خولت رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق التصديق على التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، وكذلك صلاحية إصدارها.

ووفقاً لما تقدم، فإننا سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين، الأول نخصصه لدراسة توزيع الوظيفة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية، والثاني لدراسة خطوات إقرار التشريعات.

الفرع الأول

توزيع الوظيفة التشريعية

أكدت المادة الثامنة من اتفاقية إعلان المبادئ على استمرار إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية، وكذلك بمسؤولية الأمن الإجمالي للإسرائيليين بغرض حماية أمنهم الداخلي والنظام العام، وكذلك أكد الملحق (بروتوكول حول انسحاب القوات الإسرائيلية) من هذه الاتفاقية على أن بنية وصلاحيات ومسؤوليات السلطة الفلسطينية في هذه المجالات فيما عدا الأمن الخارجي والمستوطنات والإسرائيليين، والعلاقات الخارجية ومسائل أخرى متفق عليها بشكل مشترك (البند ٣/ب)، ويتضح من ذلك أن الصلاحية التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية هي صلاحيات محكومة بينود الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، فلا تملك صلاحية التشريع في المسائل التي لم تنقل إليها، أو التشريع على المناطق الخاضعة لها مع بعض الاستثناءات التي تضمنتها الاتفاقيات.

وبموجب البند الرابع من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية فقد حددت الولاية التشريعية للمجلس التشريعي الفلسطيني بثلاثة خطوط عريضة هي:

- (١) عدم تبني تشريعات تفوق ولايته.
- (٢) عدم تبني تشريعات تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ.
- (٣) عدم تبني تشريعات تكون مخالفة لأية اتفاقية يمكن التوصل إليها خلال المرحلة الانتقالية.

ومن جانب آخر، فقد أوجبت المادة الثامنة عشرة سالفه الذكر على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.

وعلى أي حال فقد اختصت السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحيات تشريعية اقتسمتها فيما بين سلطاتها التنفيذية والتشريعية، وفقاً لما سنعرض له في الفرع الثاني من هذا المبحث.

الفرع الثاني

خطوات إقرار التشريعات

يقوم المبدأ الديمقراطي في الدول الديمقراطية على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصل، وعلى هذا الأساس فإنه يقر التشريعات قبل نفاذها، وقد أخذ مشروع القانون الأساسي بهذا المبدأ حين أعطى الحق لأعضاء المجلس التشريعي باقتراح مشاريع القوانين باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ولأن المجلس التشريعي هو العضو الأصل للتشريع، إلا أن مشروع القانون الأساسي جعل التشريع شراكة بين المجلس التشريعي وبين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء.

ووفقاً لما تقدم سنتناول بالبحث والدراسة خطوات إقرار التشريعات من خلال التعرض للحق في اقتراح مشروعات القوانين، وكيفية مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها.

البند الأول/اقتراح مشروعات القوانين: حق اقتراح القوانين كفائدة عامة مقرر لأعضاء البرلمان والحكومة، فعلى صعيد مشروع القانون الأساسي نجد أنه أعطى الحق لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في اقتراح القوانين، وكذلك أعطى لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وللمجلس الوزراء حق التقدم إلى المجلس بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

وطالما أن المجلس التشريعي هو الأصل في العملية التشريعية وأن القانون هو التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب، فإنه يتبع ذلك أن يكون مجال القانون هو الأصل

الذي يقوم به المجلس التشريعي، وما عدا القوانين من تشريعات ثانوية تظل من عمل السلطة التنفيذية لأن عملها تبعياً لعمل المجلس التشريعي من خلال إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين أو أية تشريعات ثانوية أخرى.

مجال القانون واللامحة: للسلطة التشريعية أن تضمن القانون ما تشاء باستثناء بعض الأمور المحددة على سبيل الحصر، والتي أخرجها القانون الأساسي من نطاق التشريع، وهي: تحريم رجعية نصوص قانون العقوبات (م ١٥)، وتحريم إبعاد الفلسطينيين عن وطنهم أو حرمانهم من العودة إليه أو منعهم من المغادرة أو تجريدهم من الجنسية أو تسليمهم لأية جهة أجنبية (م ٢٨)، وتحريم النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، ولكن هذه مجالات استثنائية، وفيما عداها فإن المجلس التشريعي له الإرادة الكاملة في إصدار ما يشاء من تشريعات ما دام يحترم القواعد الشكلية المنصوص عليها مشروع القانون الأساسي والتي تتعلق بإعداد القوانين في مراحلها المختلفة.

ومن ناحية أخرى، فإن معظم القوانين تحتاج عند تنفيذها إلى لوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته، أو لتواجه ظروفًا معينة سريعة ومتغيرة.

البند الثاني/ مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها: لكي يصبح مشروع القانون المقترح قانوناً لا بد أن يوافق عليه المجلس التشريعي الفلسطيني، وتتم إجراءات التصويت على مشروعات القوانين وفقاً للإجراءات التي تحكم سير العمل بالمجلس التشريعي، أي طبقاً لآلية إقرار مشاريع القوانين والاقتراحات، وعلى ذلك سنتعرض في هذا البند لبيان آلية مناقشة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، وذلك على النحو التالي:

(١) **آلية مناقشة مشروعات القوانين:** حدّد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية القراءة لمناقشة مشروعات القوانين، وبين كيفية إجراء هذه القراءة

وهي أن تتم مناقشة مشروع القانون مادة مادة بعد أن تتم تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها على مسامع أعضاء المجلس الحاضرين، بحيث يتسنى لكل واحد منهم مناقشة كل مادة من مواد مشروع القانون على حدة، ويتبع ذلك أن يتم أخذ الرأي بالموافقة أو الرفض على كل مادة والمقترحات المقدمة بشأنها، وبعد أن يتم الانتهاء من مناقشة جميع مواد مشروع القانون كما سبق توضيحه، فإنه يصير إلى طرح مشروع القانون بمجمله لأخذ الرأي عليه بالموافقة أو الرفض، فإذا تمت الموافقة بالأغلبية المطلوبة لإقرار مشاريع القوانين (الأغلبية المطلقة) نكون بصدد الانتهاء من قراءة مشروع القانون، ويقال أن المجلس التشريعي أقر مشروع القانون بقراءته.

ومن جانب آخر فقد أوضح النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الآلية المتبعة في إقرار مشاريع القوانين، وهي أن تتم في قراءتين منفصلتين، ولكن لكل قراءة أحكاماً تختلف عن الأخرى، بالإضافة إلى أنه أوجد سبيلاً آخر لمناقشة وإقرار مشاريع القوانين بقراءة جديدة غير القراءتين المنفصلتين السابقتين، أطلق عليها اسم القراءة الثالثة، ولكن لا يصار إليها إلا بشروط محددة على سبيل الحصر، وفيما يلي سنوضح ماهية وأحكام كل قراءة من القراءات الثلاث:

القراءة الأولى: لا تنثير القراءة الأولى لمشاريع القوانين أية صعوبة من حيث ماهيتها أو أحكامها، فهي تتم وفق الخطوات التي سبق بيانها أعلاه، حيث يناقش مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة على حدة، وبعد الانتهاء من التصويت على المواد بشكل منفرد يصير إلى التصويت على مجمل مواد مشروع القانون، فإذا تمت الموافقة على مشروع القانون بالأغلبية المطلوبة يقال بأن مشروع القانون قد أقر بالقراءة الأولى، وإذا لم تتم الموافقة بالأغلبية المطلوبة يقال بأن المشروع قد تم رفضه من قبل المجلس، وبذلك يسقط مشروع القانون ويموت.

القراءة: الثانية: أوجب المشرع الفلسطيني إجراء قراءة ثانية لمشاريع القوانين خلال فترة زمنية محددة لا يمكن تجاوزها، وهي مدة شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، ولكن هذه القراءة تختلف عن سابقتها من حيث أحكامها، فهي لا تتم بمناقشة مواد مشروع القانون مادة مادة ثم بعد ذلك يجري التصويت عليها، ولا يتم فيها أيضاً التصويت على مشروع القانون بمجمله، إنما تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات التي تم اقتراحها وتقديمها لبعض مواد مشروع القانون المقرر بالقراءة الأولى، وقد تقتصر هذه القراءة على تعديلات مقترحة لمادة أو أكثر من مواد مشروع القانون حسب مقتضى الحال، ثم بعد ذلك يتم التصويت على المواد المعدلة نهائياً فقط.

وفي هذا المقام نود الإشارة إلى أن القراءة الثانية هذه لا تكون قراءة ثانية بالمعنى التقليدي لقراءة مشاريع القوانين، كما هو الحال في القراءة الأولى، لأنها تقتصر على بعض مواد مشروع القانون ولا تنصرف إلى بقية مواد المشروع ككل، إلا في حالة واحد ووحيدة هي أن تتعلق التعديلات والاقتراحات المقدمة في هذه القراءة بجميع مواد مشروع القانون، ففي هذه الحالة يمكن القول بأن مشروع القانون قد تمت قراءته قراءة ثانية، أما وأن الأمر يتعلق فقط ببعض المواد التي قدم تعديل واقتراحات بشأنها، فإن القراءة الثانية تكون متحققة فقط لتلك المواد دون بقية مواد مشروع القانون، ويترتب على ذلك أننا نكون بصدد قراءة ثانية جزئية لمشروع القانون، وليست لكل مواد مشروع القانون، اللهم إلا إذا اعتبرنا هذه القراءة هي بمثابة إعادة الموافقة للمرة الثانية على إقرار مواد ونصوص المشروع المقرر بالقراءة الأولى .

القراءة الثالثة: أجاز المشرع الفلسطيني قراءة مشاريع القوانين قراءة ثالثة إذا توافرت شروطها، وتعتبر هذه القراءة قراءة استثنائية لأنها تأتي على خلاف الأصل والقاعدة العامة التي وضعها بموجب الفقرة الأولى من المادة رقم (٦٨) من

النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وهي وجوب قراءة مشاريع القوانين بقراءتين منفصلتين، ولذلك تأتي هذه القراءة مقتصرة على التعديلات المقترحة فقط، ولا تتعرض لباقي مواد مشروع القانون، فهي من هذه الناحية تتفق مع ماهية وطبيعة القراءة الثانية (الوجوبية)، ولكن دواعي وأسباب هذه القراءة محددة على سبيل الحصر، وهي إما أن يتقدم مجلس الوزراء بطلب كتابي مسبب إلى المجلس التشريعي الفلسطيني طالبا بموجبه قراءة مشروع القانون قراءة ثالثة، أو أن يتقدم ربع عدد أعضاء المجلس بهذا الطلب للمجلس التشريعي الفلسطيني، وفي جميع الأحوال يجب أن يتم التقدم بالطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتصديق عليه وإصداره، وهذا يعني وجوب تقديم الطلب قبل انقضاء فترة أسبوعين من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية، لأن المادة رقم (٧٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني أوجبت على المجلس التشريعي إحالة مشروع القانون فور إقراره بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتصديق عليه وإصداره.

القراءة الجديدة (القراءة الخاصة): قد يتطلب الأمر قراءة مشروع القانون قراءة جديدة غير القراءتين الأولى والثانية الوجوبيتين، وعندئذ يطلق عليها القراءة الثالثة (وتكون بناء على طلب من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، أو بناء على طلب من مجلس الوزراء)، أو تكون بناء على إعادة مشروع القانون للمجلس التشريعي الفلسطيني من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (في الحالة التي يحيل فيها المجلس التشريعي مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثانية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، وفي جميع الحالات السابقة نكون أمام قراءة ثالثة لمشروع القانون، أما ما نقصده بالقراءة الجديدة (الخاصة) هنا فهي القراءة التي تتم بعد إحالة مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثالثة من قبل المجلس التشريعي

الفلسطيني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وإعادته للمجلس مشفوعا بملاحظات الرئيس وأسباب اعتراضه، ففي مثل هذه الحالة نكون أمام قراءة جديدة غير القراءات الثلاث سالفة الذكر، ويمكن القول بأن هذه القراءة تعتبر قراءة خاصة لأنها لا تكون إلا بعد إعادة مشروع القانون من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي بالرغم من إقرار القانون بقراءاته الثلاث، ولا يستطيع أي من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني التقدم للمجلس بطلب هذه القراءة، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الوزراء، ولا يستطيع المجلس التشريعي الفلسطيني من تلقاء نفسه أن يقوم بهذه القراءة، لأن النظام الداخلي للمجلس حدد آلية إقرار مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين، وأجاز بشروط معينة إجراء قراءة ثالثة، كما سبق الحديث عنها.

(٢) التصويت على مشروعات القوانين: لم يميز النظام الداخلي بين مختلف مشاريع القوانين من حيث إجراءات التصويت عليها، وهذا يعني أن جميع مشاريع القوانين تخضع لذات الإجراءات إلا فيما يتعلق بالأغلبية، وقد أكدت هذا المعنى المادة (٦٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أنه: "يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، ويقصد بالأغلبية المطلقة بحسب تعريف المادة الأولى من النظام الداخلي لها هي أكثرية (نصف+واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت).

ولدراسة آلية التصويت على مشروعات القوانين يلزم التمييز بين ثلاثة أنواع من مشروعات القوانين سواء من حيث الأغلبية المطلوبة لصدور القرار بشأنها، أو من حيث الأغلبية المطلوبة للتقدم بشأن أية اقتراحات بخصوص مثل هذه المشروعات، أو من حيث وقت تقديمها للمجلس التشريعي وكيفية التصويت عليها، وكذلك بيان وتوضيح العلاقة بين صحة انعقاد جلسة المجلس ومدى صحة الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات فيما يتعلق بإقرار مشروعات القوانين.

أولاً: التمييز بين مشروعات القوانين:

١. مشروعات القوانين المتعلقة بتعديل أو تنقيح القانون الأساسي: وضعت المادة (١١١) من مشروع القانون الأساسي القاعدة العامة بشأن أي تعديل في أحكام القانون الأساسي وهي ضرورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني على هذا التعديل، وتكفلت المادة (٧٣) من النظام الداخلي للمجلس ببيان الأحكام المتعلقة بأية اقتراحات بشأن تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي، فاشتترطت إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقدماً من أعضاء المجلس التشويعي أن يكون هذا الطلب موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس، أما فيما يتعلق بقرار المجلس بشأن مناقشة طلب التعديل أو التنقيح، فيلزم أن يصدر قرار المجلس بالأغلبية النسبية قبولاً أو رفضاً، وفي حالة الرفض يعتبر الطلب مرفوضاً ولا تتم مناقشته، أما في حالة قبول الطلب بالأغلبية النسبية فتطبق بشأنه الإجراءات المتبعة بشأن إقرار مشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة (٦٨) من النظام الداخلي، وأخيراً فإن أي قرار يقضي بأي تعديل أو تنقيح في مواد وأحكام القانون الأساسي يجب أن يصدر عن المجلس التشريعي بموافقة أغلبية الثلثين من أعضائه.
٢. مشروعات القوانين المتعلقة بالتشريعات العادية: وضعت المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القاعدة العامة لكيفية إصدار القرارات عن المجلس التشريعي، والقاعدة هي أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، ومن أوضح حالات الأغلبية الخاصة في التشريعات العادية ما نصت عليه المادة (٢/٥٧) من القانون الأساسي بقولها: " إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة أعلاه تعاد مناقشته ثانية في المجلس، فإذا أقره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"، وكذلك ما نصت عليه المادة (٢/٧١) من النظام الداخلي بقولها: " إذا رد رئيس السلطة

الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقا لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"

وعلى هذا الأساس فالقاعدة أن الأغلبية المطلقة هي الأصل وتكفي للموافقة على مشروع القانون ما لم يقرر القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، خلاف ذلك صراحة، فإذا لم يحصل مشروع القانون على هذه الأغلبية يعتبر مرفوضاً. واشتمل النظام الداخلي للمجلس نصوصاً تتحدث عن هذه القواعد الأصولية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١٨) منه والتي تقضي بأنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، فإذا تبين عند حلول موعد الاجتماع عدم اكتمال النصاب يؤخر افتتاح الجلسة نصف ساعة، فإذا لم يكتمل النصاب بعد ذلك يؤجل رئيس المجلس الجلسة إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعاً من ذلك التاريخ.

وكذلك ما نصت عليه المادة (٨٩) من النظام الداخلي على أنه "تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يعاد التصويت مرة ثانية فقط، وعند تساوي الأصوات مرة ثانية يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس"، وأضافت أنه يستثنى من أحكام الفقرة السابقة ما ورد عليه نص في النظام الداخلي. وأخيراً يجري التصويت على مشروع القانون مادة مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

٣. مشروع قانون الموازنة: نظراً للأهمية الخاصة التي يتميز بها مشروع قانون الموازنة عن باقي مشروعات القوانين، نجد أن المشرع الفلسطيني أفرد له أحكاماً خاصة، منها ما يتعلق بماهية الجهة التي تتقدم به للمجلس التشريعي، ومنها ما

يتعلق بموعد تقديمه للمجلس، ومنها ما يتعلق بضرورة عقد جلسة خاصة لمناقشته، ومنها ما يتعلق بكيفية التصويت عليه،... إلخ.

فقد نصت المادة (٤٨) من مشروع القانون الأساسي على هذه الأحكام والشروط، فأوجبت على الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، وكذلك أوجبت على المجلس التشريعي ضرورة عقد جلسة خاصة لمناقشة مشروع الموازنة، ويترتب على ذلك عدم جواز مناقشة أي مشروع قانون آخر غير مشروع قانون الموازنة السنوية في هذه الجلسة، وإلا ترتب على ذلك بطلان إجراءات مجرد مناقشة مشروع قانون الموازنة واعتبارها غير متفقة مع أحكام القانون الأساسي، ومخالفة لما حدده النظام الداخلي للمجلس في مادته (٧٤) والتي جاءت فقراتها (الأولى والثالثة والرابعة والخامسة) تكراراً لما نصت عليه المادة (٤٨) من مشروع القانون الأساسي.

وإذا ما عقد المجلس التشريعي الجلسة الخاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة فللمجلس أن يقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، وللمجلس على ضوء تقرير اللجنة المختصة وتوصياتها (بإدخال تعديلات على مشروع قانون الموازنة) كذلك أن يعيد مشروع القانون للحكومة (مجلس الوزراء) في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديم مشروع القانون للمجلس، مصحوباً بملاحظاته (بناءً على تقرير اللجنة وتوصياتها للمجلس) لإجراء التعديلات المطلوبة واستكمال المقترحات المطلوبة، ومن ثم إعادتها للمجلس خلال أسبوعين من تاريخ إعادة المشروع للحكومة، مشفوعاً بالملاحظات لإقرارها.

ويتم إجراء التصويت على مشروع قانون الموازنة باباً باباً، ولا يجوز إجراء أية مناقلة بين أبوابه إلا إذا تم الاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ذلك. مشروعات القوانين التي يتم رفضها: وضع مشروع القانون الأساسي قاعدة عامة مفادها "عدم جواز تقديم اقتراح سبق أن رفضه المجلس في نفس دور الانعقاد

السنوي"، وهذه القاعدة تفترض أن هناك اقتراحاً أو مشروع قانون تم تقديمه فعلاً إلى المجلس التشريعي، واتخذ المجلس بشأنه قراراً بعدم الموافقة (الرفض)، ففي مثل هذه الأحوال وتطبيقاً لنص المادة (٢/٤٣) لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي للمجلس.

ثانياً: العلاقة بين صحة انعقاد جلسة المجلس ومدى صحة الأغلبية المتطلبة لصدور القرارات^(٤٢):

حددت المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي الأغلبية المتطلبة للتغلب على اعتراض رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فاشتُرطت موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي بقولها: " فإذا أقره (أي المجلس) ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً...".

في حين أن المادة (٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس تطلبت إقرار مشروع القانون ثانية بالأغلبية المطلقة للمجلس، وكذلك ما نصت عليه المادة (٦٩) من نفس النظام بأنه: "يتم إقرار القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك" وقد عرفت المادة (١) من النظام الداخلي للمجلس الأغلبية المطلقة للمجلس بأنها: أكثرية (نصف+واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت). وبالرجوع إلى نص المادة (١٨) من النظام الداخلي نجد أنها تشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وهي (أكثرية نصف+واحد) لكل عدد أعضاء المجلس.

ومن خلال التنسيق بين نصوص النظام الداخلي للمجلس، نلاحظ أن انعقاد جلسة المجلس تكون صحيحة بحضور (٤٥) خمسة وأربعين عضواً من أعضائه،

^{٤٢} - انظر المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، وكذلك المواد (١، ١٨، ٦٩، ٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ويترتب على ذلك أن تكون الأغلبية المطلقة (بحسب تعريفها في النظام الداخلي) هي ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون عضواً على الأكثر من عدد أعضاء المجلس التشريعي، وبذلك يكون هذا العدد من أعضاء المجلس هو الحد الأدنى المطلوب موافقته وإقراره لمشاريع القوانين التي يناقشها المجلس التشريعي، وهذا العدد من الأعضاء يمثل حقيقة (الرابع+واحد أو اثنين على الأكثر من عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي الفلسطيني)، ويمكن اعتبار الأغلبية المطلقة وفقاً للتحليل السابق بأنها (أغلبية مطلقة نسبياً)، بمعنى أن عدد الأعضاء الذين تشكل منهم هذه الأغلبية المطلقة متغيراً وليس ثابتاً، نظراً لتوقفها على عدد أعضاء المجلس الحاضرين، فهي تتراوح بين حديها، الأدنى (ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون عضواً على الأكثر)، والأعلى (خمسة وأربعون عضواً).

وعند الحديث عن الأغلبية المطلقة، يكون مفترضاً أن يلتزم أعضاء المجلس التشريعي الذين يحضرون الجلسة (منذ انعقادها بالشكل القانوني الصحيح) بالاستمرار في الحضور الفعلي إلى الانتهاء من هذه الجلسة، حتى يتمكنوا من المشاركة في عملية التصويت عند أخذ الرأي.

ومن الناحية العملية، بعد أن يعقد المجلس التشريعي جلسته انعقاداً صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة للمجلس على الأقل (نصف+واحد) والتي هي خمسة وأربعون عضواً، وتبدأ مناقشة مشروع قانون ما، وأثناء هذه المناقشة قد يحدث خروج أو انسحاب عضو أو أكثر من الأعضاء من هذه الجلسة، وفي هذه الأثناء قد يحدث أخذ الرأي (التصويت) على مشروع القانون الذي تتم مناقشته، فنكون والحالة هذه أمام حضور قانوني يمثل الأغلبية المطلقة للمجلس وهي (نصف عدد الأعضاء+واحد) خمسة وأربعون عضواً، وهذا العدد هو الحد الأدنى لصحة انعقاد جلسة المجلس التشريعي، وهذا العدد يكون مجموع نوعين من الحضور، الأول: حضور اعتباري أو حكمي، وهو يمثل عدد الأعضاء الذين حضروا الجلسة منذ

بداية انعقادها صحيحة وخرجوا أو انسحبوا منها بعد بدئها وأثناء المناقشة وقبل أخذ الرأي (التصويت)، والثاني: حضور حقيقي أو فعلي، وهو يمثل عدد الأعضاء الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت).

ومما لا شك فيه هنا أن عدد الأعضاء الحاضرين حضوراً حقيقياً أو فعلياً، يكون أقل من عدد الأعضاء الحاضرين حضوراً اعتبارياً أو حكماً، ويترتب على ذلك وكنتيجة منطقية انخفاض في العدد الذي تتشكل منه الأغلبية المطلقة باعتبارها تمثل (نصف+واحد) من عدد الأعضاء الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، مما يدعونا للقول بأن الأغلبية المطلقة تكون متغيرة نسبياً من حيث العدد الذي تتشكل منه، لارتباطها وتوقفها على عدد الأعضاء الحاضرين، بحديها الأدنى والأعلى، كما سلف القول.

هذا من الناحية النظرية على الأقل، ومن الناحية العملية قد يتعدى هذا الأمر إلى أبعد من ذلك، ويؤدي إلى انخفاض في عدد الحد الأدنى الذي تتشكل منه الأغلبية المطلقة.

وللخروج من هذه الإشكالية العملية، وللتغلب عليها بالشكل القانوني السليم، يمكننا القول بأن الحضور القانوني بحده الأدنى (خمسة وأربعون) عضواً من أعضاء المجلس وهو العدد اللازم على الأقل لصحة انعقاد جلسة المجلس التشريعي والذي يجب أن يكون متوفراً في بداية انعقاد الجلسة، وبالرغم من خروج أو انسحاب بعض الأعضاء من هذه الجلسة، لا يزال منتجاً لأثره القانوني واعتبار أن الأعضاء الذين خرجوا أو انسحبوا من الجلسة بأنهم حاضرين (الحضور الاعتباري أو الحكمي) ويستتبع ذلك اعتبار كل عضو سبق له أن حضر الجلسة التي انعقدت انعقاداً صحيحاً منذ بدايتها (وحدث أن خرج أو انسحب من الجلسة)، بأنه حاضراً أثناء أخذ الرأي (التصويت)، وبمعنى آخر يمكننا القول بأن الحضور القانوني لأعضاء المجلس ينقسم إلى نوعين من الحضور، الأول: حضور حقيقي أو فعلي،

والثاني: حضور اعتباري أو حكمي، ومن مجموع عدد هذين الحضورين يتكون عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس عند أخذ الرأي (التصويت)، أخذين بعين الاعتبار بأن الأعضاء الحاضرين حضورا اعتباريا أو حكما يعتبرون بأنهم ممتنعين عن التصويت عند أخذ الرأي (التصويت)، وبالتالي ينحصر (من الناحية العملية) أخذ الرأي (التصويت) في عدد الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا أو فعليا، وفي هذه الحالة يجب أن تتحقق الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء الحاضرين حضورا قانونيا في بداية الجلسة (سواء أكان هذا الحضور حقيقيا أم اعتباريا).

ولتوضيح ذلك نورد المثال التالي: لو فرضنا أن عدد الأعضاء الحاضرين جلسة المجلس (٤٥) خمسة وأربعون عضوا باعتبار أن حضور هذا العدد من الأعضاء يمثل الحد الأدنى (النصاب القانوني) لصحة انعقاد المجلس التشريعي^{٤٣}، ولنطلق تسمية الحضور القانوني لهذا العدد من الأعضاء، وبعد انعقاد الجلسة وبدء المناقشات وأثناءها حدث أن خرج أو انسحب عدد من الأعضاء يقدر ب (١٥) خمسة عشر عضوا، ولنطلق تسمية الحضور الاعتباري على هذا العدد من الأعضاء، وحدث أن بقي حاضرا الجلسة عند أخذ الرأي (٣٠) ثلاثون عضوا، ولنطلق تسمية الحضور الحقيقي على هذا العدد من الأعضاء، فيكون الحضور القانوني مكونا من مجموع الحضورين: الحقيقي والاعتباري، ولغايات تحقق الأغلبية المطلقة وعدم انخفاض حدها الأدنى عن (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضوا من عدد أعضاء المجلس التشريعي، يمكن اعتبار الأعضاء الحاضرين حضورا اعتباريا بأنهم حاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، ولكنهم في حكم الممتنعين عن التصويت، وبذلك ينحصر التصويت الفعلي بين عدد

^{٤٣} - انظر المادة رقم (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

(الثلاثين) عضوا وهم الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا، وتكون الأغلبية المطلقة هي عدد (١٦) ستة عشر عضوا وهذا العدد يقل بكثير عن ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، ولذلك نقترح في مثل هذه الحالة أن تتم الموافقة أو الرفض (للمقترح المراد التصويت عليه) بما لا يقل عن (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضوا من الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا، وبذلك يتوافر العدد الذي يمثل حقيقة ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، وهو العدد الذي يجب موافقته على طلب إجراء القراءة الثالثة لأي مشروع قانون معروض على المجلس التشريعي^(٤٤)، لا سيما أن الأغلبية المطلقة مطلوبا عاما لإقرار مشروعات القوانين بدء من المناقشة العامة مروراً بالقراءة الأولى والثانية^(٤٥)، وجدير بالذكر أن المناقشة العامة والقراءتين الأولى والثانية جميعها تتعلق بكل مواد مشروعات القوانين، بينما القراءة الثالثة فهي تتعلق ببعض التعديلات لبعض مواد مشروع القانون، وبذلك يكون من باب أولى ألا تقل الأغلبية المطلقة في جميع الأحوال عن ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

أما إذا كان عدد الأعضاء الحاضرين حضورا قانونيا (وهو العدد الذي يتوافر عند بداية انعقاد الجلسة) يزيد على الخمسة وأربعين عضوا، ففي هذه الحالة يزداد عدد الأعضاء الذين تتكون منهم الأغلبية المطلقة للمجلس، ويتبع ذلك ارتفاعا في حديها الأدنى والأعلى نظرا لارتباطها وتوقفها على عدد الأعضاء الحاضرين، كما سلف القول، مما يدعونا للقول بأن الحد الأدنى للأغلبية المطلقة في مثل هذه الأحوال يزيد على (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضوا من أعضاء المجلس.

^{٤٤} - انظر المادة رقم (٢/٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

^{٤٥} - انظر المادة رقم (٦٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ولتوضيح ذلك نورد المثال التالي: في هذا المثال الفرض أن عدد الأعضاء الحاضرين يزيد على الحد الأدنى (النصاب القانوني) لصحة انعقاد المجلس التشريعي، وليكن على سبيل المثال (٦٠) ستون عضواً، ولنطلق تسمية الحضور القانوني على هذا العدد من الأعضاء، وبعد انعقاد الجلسة وأثناء انعقادها وقبل أخذ الرأي (التصويت) حدث أن خرج أو انسحب عدد من الأعضاء يقدر بـ (١٠) عشرة أعضاء، ولنطلق تسمية الحضور الاعتباري على هذا العدد من الأعضاء، وبقي حاضراً الجلسة عند أخذ الرأي (التصويت) عدد (٥٠) خمسون عضواً، ولنطلق تسمية الحضور الحقيقي على هذا العدد من الأعضاء، ولغايات تحقيق الأغلبية المطلقة وعدم انخفاض حدها الأدنى (عن ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين)، عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، يمكن اعتبار الأعضاء الحاضرين حضوراً اعتبارياً حاضرين عند أخذ الرأي (التصويت) ولكنهم في حكم الممتنعين عن التصويت، وبذلك ينحصر التصويت الفعلي بين عدد (٥٠) خمسين عضواً، وهم الأعضاء الحاضرين حضوراً حقيقياً، فتكون الأغلبية المطلقة لهم هي (٢٦) ستة وعشرون عضواً، وهذا العدد يزيد على ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، وفي مثل هذه الأحوال لا ضير من الإبقاء على مفهوم الأغلبية المطلقة كما ورد تعريفها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولا تقل عن عدد الحد الأدنى كما هو في المثال السابق، بل تزيد على (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضواً، أي تزيد على ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

ومن خلال التنسيق بين المثالين السابقين يمكن أن نرتب نتيجة بالغة الأهمية، وهي عدم إمكانية أي انخفاض في الحد الأدنى لعدد الأعضاء الذين تشكل منهم الأغلبية المطلقة وهو عدد (ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون) عضواً من عدد أعضاء المجلس التشريعي.

ومن ناحية أخرى نجد أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد ميز بين نوعين من الأغلبية اللازمة لإقرار مشاريع القوانين، الأولى: الأغلبية المطلقة وهي التي تشترط للموافقة على إقرار مشاريع القوانين بشكل عام وتتراوح ما بين (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) إلى (خمسة وأربعين) عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، والثانية: الأغلبية المطلقة للمجلس وهي التي تشترط للموافقة على إقرار مشروع القانون المعترض عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتمثل (ستة وأربعين) عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، في حين أن الأغلبية التي تطلبها المادة (٢/٥٧) من مشروع القانون الأساسي لإقرار مشروع القانون المعترض عليه هي أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس التشريعي وتمثل (ثمانية وخمسين أو تسعة وخمسين) عضواً من الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي، وليست الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس التشريعي.

الخاتمة

تعرضنا في مقدمة هذه الدراسة لتوضيح الهدف منها ألا وهو بيان كيفية إنشاء وتشكيل المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتوضيح حدود الصلاحيات المنوطة بها كسلطة تشريعية، سواء قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أو بعد انتخابه، بالإضافة للتعرض إلى طبيعة المجلس التشريعي الفلسطيني من حيث ظروف نشأته وحدود صلاحياته وتركيبته الداخلية وخطوات العملية التشريعية بداخله.

وقد اهتمت هذه الدراسة بالوظيفة التشريعية للمؤسسة التشريعية خلال مرحلتين زمنيتين الأولى منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في ١٩٩٤/٥/٤م وحتى انتخاب التشريعي في ١٩٩٦/١/٢٠م، والثانية منذ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني حتى الآن، وتم التعرض فيها إلى بيان أعضاء السلطة التشريعية وطبيعة ونطاق الصلاحيات المنوطة بهم في العملية التشريعية.

وفي سبيل التمهيد للنفاذ إلى قلب العملية التشريعية والخطوات المتبعة لإقرار التشريعات وإصدارها، كان لا بد من البحث والدراسة بشكل تحليلي وموضوعي للعملية التشريعية من خلال تناول النصوص القانونية ذات العلاقة والتي تنظم كيفية سير هذه العملية.

ولذلك فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، أما الفصل الأول فقد اقتصر فيه الحديث على كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية في مرحلتين زمنييتين مختلفتين، ثم بعد ذلك انتقلنا للفصل الثاني الذي خصصناه لدراسة المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية في هذه الفترة الزمنية، وتم التعرض فيه لبيان آلية إقرار التشريعات وإصدارها في تلك الفترة، وأخيرا كان الفصل الثالث من هذه الدراسة والذي خصص للبحث في المؤسسة التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، خصص المبحث الأول منه لبيان ماهية السلطة المختصة بالتشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية، والمبحث الثاني منه تناول بالتفصيل أعضاء السلطة التشريعية، من حيث طبيعة اختصاصاتهم ودورهم في العملية التشريعية، وتم التطرق في هذا المبحث لبيان كيفية تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وصلاحيات هذا المجلس وتركيبته الداخلية، أما المبحث الثالث فقد تم تخصيصه لبيان كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية من خلال مطلبين، الأول: آلية إقرار التشريعات، والثاني آلية التصويت على مشروعات القوانين.

وبينما نحن نبحث في متن هذه الدراسة من بدايتها إلى نهايتها فقد خلصنا إلى بعض النتائج التي تم الكشف عنها في ثنايا هذه الدراسة، وكان لنا بعض الملاحظات والمقترحات التي قد تسهم في تصحيح مسار العملية التشريعية وتجعلها أكثر وضوحا ونجاحا، وذلك يتمثل في النقاط التالية:

أولاً: أهم النتائج التي خلص إليها البحث:

١. **بموجب الاتفاقيات** الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل فقد تم تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة مكونة من أربعة وعشرين عضواً، والتي بدورها تولت كافة المسؤوليات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية، إلى أن تم انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني.
٢. **بموجب القانون رقم (٥)** لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات فقد أشرك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية معه مجلس السلطة (مجلس الوزراء).
٣. **المجلس التشريعي** الفلسطيني بعد انتخابه أصبح مختصاً بسلطة سن التشريع الأساسي والتشريعات العادية (القوانين)، بينما اختصت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحيات إصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني.
٤. **تضمن** مشروع القانون الأساسي نصوصاً تحدد أعضاء السلطة التشريعية، وهم: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
٥. **أفرد** مشروع القانون الأساسي دوراً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلالاً في حالتين، هما: التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني (حالة الضرورة)، والتشريع في أحوال الطوارئ (حالة التفويض).
٦. **لم يحدد** مشروع القانون الأساسي تسمية موحدة للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فتارة أطلق عليها تسمية "قرارات"، وتارة أخرى أطلق عليها تسمية "مراسيم"، ومن ناحية أخرى فل هذه القرارات أو تلك المراسيم قوة القانون من تاريخ إصدارها.

٧. **تطلب** مشروع القانون الأساسي ضرورة عرض هذه التشريعات "القرارات أو المراسيم" على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدور هذه القرارات، في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، ورتب جزاء البطلان على عدم عرض هذه القرارات أو المراسيم سواء بأثر رجعي أو في المستقبل.
٨. **سوى** مشروع القانون الأساسي بين أسباب غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، بين أحوال الانعقاد (وهي كونه في إجازة عادية)، وبين فترة الإعلان عن حالة الطوارئ بسبب وجود تهديد للأمن القومي أو حدوث كارثة طبيعية.
٩. **اكتفى** مشروع القانون الأساسي بمجرد وجوب "عرض" هذه القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس بعد صدور القرارات، ولم يتطلب الموافقة الصريحة على تلك القرارات، بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، وللمجلس أن ينظر فيها في الوقت الذي يراه مناسباً لنظرها، ولم يحدد كذلك مدة قصوى للمجلس التشريعي لكي يبدي رأيه في تلك القرارات، مما يجعل هذه القرارات تظل نافذة مدة طويلة من الزمن دون أن يبدي المجلس رأيه فيها.
١٠. **لم يكتف** مشروع القانون الأساسي بتحويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق إصدار تشريعات في حال غياب المجلس التشريعي الفلسطيني (في غير أدوار انعقاد المجلس)، وإنما منحه حق التشريع واتخاذ الإجراءات والتدابير أثناء انعقاد دورات المجلس التشريعي، وأسند ذلك إلى حالتين، هما: وجود تهديد للأمن القومي، وحدث كارثة طبيعية، وعند توافر إحدى هاتين الحالتين لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم منه لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، ولم يترك لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية تقدير ما ينضوي من أسباب لتوافر إحدى هاتين الحالتين، فاشترط مشروع القانون

الأساسي لاعتبار تهديد الأمن القومي متحققا توافر أحد أسباب ثلاثة، حددها على سبيل الحصر وهي: الحرب، أو الغزو، أو العصيان المسلح.

١١. تعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العصب الرئيسي لعمله في ممارستها لدورها في العملية التشريعية والرقابية، ودراسة ومراجعة الخطط والاتفاقات والمعاهدات.

١٢. إن مشروع القانون الأساسي قد تم إقراره من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني وفقا للآلية المتبعة في إقرار مشاريع القوانين، حيث تمت مناقشته في المجلس بتاريخ ١٠/٧/١٩٩٦م، وأقر بالقراءة الأولى بتاريخ ١/٩/١٩٩٦م، وبالقراءة الثانية بتاريخ ٧/٩/١٩٩٧م، وأخيرا بالقراءة الثالثة بتاريخ ٢/١٠/١٩٩٧م، وتمت إحالته لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٤/١٠/١٩٩٧م للمصادقة عليه وإصداره، إلا أنه حتى الآن لم تتم هذه المصادقة ولم يصدر، وبالرغم من ذلك فإن مشروع القانون الأساسي يعتبر بمثابة الدستور الفلسطيني للمرحلة الانتقالية.

١٣. حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية القراءة لمناقشة مشروعات القوانين، وبين كيفية إجراء هذه القراءة، وهي أن تتم في قراءتين منفصلتين، ولكن لكل قراءة أحكاما تختلف عن الأخرى، بالإضافة إلى أنه أوجد سبيلا آخر لمناقشة مشاريع القوانين بقراءة جديدة غير القراءتين المنفصلتين السابقتين أطلق عليها اسم القراءة الثالثة ولكن لا يصار إليها إلا بشروط محددة على سبيل الحصر.

١٤. رتب مشروع القانون الأساسي جزاء على عرض مشروع قانون ثم رفضه من قبل المجلس، بعدم جواز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.

ثانياً: التوصيات: في ظل عدم وجود الدستور الذي بموجبه تنتظم العملية التشريعية، لأنها تتجاوز نطاق النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني إلى العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى، بين السلطة التشريعية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولذلك تظل الحاجة ملحة لضرورة الإسراع بالمصادقة على مشروع القانون الأساسي باعتباره دستوراً للمرحلة الانتقالية، ولحين إصدار الدستور الدائم لفلسطين، نوصي باتخاذ الإجراءات التالية لضرورتها في سير ونجاح العملية التشريعية:

(١) **تحديد موقف تشريعي واضح** فيما يتعلق بدستور ١٩٢٢م، والقانون رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، وإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في سنة ١٩٦٢م، والميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام ١٩٦٨م.

(٢) **العمل على التصديق على مشروع القانون الأساسي وإصداره**، لأنه بالإضافة إلى كونه يحدد طبيعة النظام السياسي، فإنه بموجبه ينتظم سير العملية التشريعية في مراحلها الدستورية المختلفة.

(٣) **ضرورة التدخل التشريعي لإزالة التعارض الواضح** بين نص المادة رقم (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، وبين نص المادة رقم (٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني وبخاصة فيما يتعلق بنوع الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون الذي يرده رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي.

(٤) **ضرورة إقرار قانون للجريدة الرسمية**، ينظم إجراءات نشر القوانين فيها والجهة المختصة بذلك، باعتبار أن نشر القانون أولى مراحل تنفيذه.

(٥) **ضرورة تعديل نص الفقرة الثانية** من المادة رقم (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، بما ينسجم مع ما جاء في الفقرة الأولى من نفس المادة، لا سيما أن

الفقرة الأولى منها حددت الجهة التي تصدر القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني، بينما جاءت الفقرة الثانية بحكم جديد وهو اعتبار مشروع القانون قانون بمجرد إقراره بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس التشريعي، وأمرت كذلك بنشره في الجريدة الرسمية، ولأنه عمل لا يمكن نشر القانون في الجريدة الرسمية إلا بعد صيرورته قانوناً، ولا يصبح مشروع القانون قانوناً إلا بعد التصديق عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبمعنى آخر لا بد من المصادقة عليه وإصداره من الجهة المخولة بذلك دستورياً.

(٦) ضرورة الاكتفاء بمعنى واحد لمصطلح (الأغلبية المطلقة) دون التمييز بين نوعين منها، (الأغلبية المطلقة، الأغلبية المطلقة للمجلس) كما هو وارد في الفقرتين رقمي (٩، ١٠) من المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

(٧) ضرورة تضمين مشروع القانون الأساسي نصاً يحدد مدة قصوى للمجلس التشريعي الفلسطيني لكي يبدي رأيه في التشريعات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالتي الضرورة والتفويض.

(٨) ضرورة تضمين مشروع القانون الأساسي نصاً يحدد عدد المرات التي يحق فيها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الاعتراض على مشروع القانون ورده للمجلس التشريعي الفلسطيني، أو نصاً يقرر آلية للخروج من هذا المأزق التشريعي، ولتكن حقاً وصلاحيّة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في أن يعرض مشروع القانون للاستفتاء الشعبي خلال مدة زمنية محددة.

