التكامل القانوني
بين أجهزة السلطة التنفيذية في الدولة
(دولة فلسطين كحالة دراسية)

إعداد الباحث القانوني
أ. حسن أبو شربك

فهرس المحتويات

المقدمة 3

المحور الأول: السلطة التنفيذية في دولة فلسطين (البنية والصلاحية) 4

أولاً: أجهزة السلطة التنفيذية المركزية 4

البند الأول: رئيس دولة فلسطين 4

البند الثاني: مجلس الوزراء 7

ثانياً: الأجهزة التنفيذية المعاونة 11

البند الأول: ديوان الفتوى والتشريع 11

البند الثاني: ديوان الرقابة الإدارية والمالية 12

البند الثالث: ديوان الموظفين العام 12

المحور الثاني: صور التكامل بين أجهزة السلطة التنفيذية 13

أولاً: التعيينات في أجهزة السلطة التنفيذية 13

ثانياً: رسم السياسة العامة 14

ثالثاً: الرقابة 15

رابعاً: إصباغ المشروعية لأعمال السلطة التنفيذية 15

الخاتمة 16

قائمة المصادر والمراجع: 17

المقدمة

لكل دولة نظام سياسي وقانوني، تؤكد دعائمه الوثائق الدستورية في تلك الدولة ليستند إلى مبادئ الديمقراطية، والتداول السلمي للسلطة، مع احترام كامل لحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية. ومن المبادئ الديمقراطية التي تنص عليها الوثائق الدستورية هو مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يتطلب تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث سلطات: التشريعية، والقضائية، والتنفيذية؛ كي لا تتركز في قبضة سلطة واحدة، فبغير ذلك يشيع الاستبداد، وتضيع الحقوق.

وتعد السلطة التنفيذية، والتي هي موضوع ورقتنا البحثية هذه، من أهم السلطات المكونة للتنظيم السياسي والقانوني في الدولة، بما لديها من صلاحيات واختصاصات قائمة على أساس التكامل في ممارستها، وتتمثل مهمتها الرئيسة في وضع القواعد التي تقررها السلطتان التشريعية والقضائية موضع التنفيذ، لتحقيق مصالح الأفراد وحمايتها، لتسود الثقة والاستقرار في نفوس الأفراد، وبالمحصلة على المجتمع ككل.

إن النظام السياسي الفلسطيني القائم على أساس مبدأ الفصل ما بين السلطات، الذي رسم الحدود الفاصلة ما بين السلطات الثلاث، قد حدد اختصاصات لكل سلطة من هذه السلطات مع ضمان التكامل فيما بينها، وبين أجهزة السلطة الواحدة لتقوم بدورها المطلوب على أكمل وجه تحت مظلة سيادة القانون، وتعزيز ثقة الفرد بهذه السلطات ودورها الفعال في خدمته وتنمية المجتمع والارتقاء به.

وتنطلق هذه الورقة البحثية من ادعاءين رئيسيين هما:

الأول: أن القانون الأساسي الفلسطيني قد رسم لكل سلطة من السلطات الثلاث صلاحياتها ومسؤولياتها، كما وضع الحدود وآليات التعاون فيما بينها، وكذلك التشريعات الصادرة في فلسطين والتي قد حددت اختصاصات أجهزة السلطة التنفيذية كل في مجال تخصصه الفني لرسم الصورة الكاملة حول الدور الحقيقي التي تقوم به هذه السلطة.

ثانياً: أن الأساس في التحديد القانوني لاختصاص هذه السلطات وأجهزتها هو التكامل في الأداء.

وانطلاقاً مما سبق، سيتم التعرض لصلاحيات أجهزة السلطة التنفيذية المركزية والمعاونة، يليه بيان صور التكامل بين أجهزة السلطة التنفيذية، على أن يتم وضع الصلاحيات وصور التكامل في إطارها الدستوري والتشريعات الأخرى.

المحور الأول: السلطة التنفيذية في دولة فلسطين[1] (البنية والصلاحية)

صدر القانون الأساسي الفلسطيني في العام 2002،[2] ليرسم معالم النظام السياسي القائم بسلطاته الثلاث، على أساس مبدأ الفصل ما بين السلطات، وسيادة القانون،[3] وقد تبنى القانون الأساسي في بداية الأمر الاتجاه نحو النظام الرئاسي، وتجسد ذلك بتولي رئيس دولة فلسطين مهام السلطة التنفيذية بمساعدة مجلس الوزراء.[4]

وما إن صدر القانون الأساسي المعدل لسنة 2003،[5] أحدث تحولاً هاماً على النظام السياسي الفلسطيني وخصوصاً بنية السلطة التنفيذية، وهذا تمثل بوجود رأسين للسلطة التنفيذية هما (رئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء)، بعد أن كانت السلطة التنفيذية متجسدة برئيس الدولة والوزراء المساعدين.

ولما كانت السلطة التنفيذية هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا في أي نظام سياسي لوضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، فلا بد من وجود أجهزة تمارس هذه السلطة من خلالها لتقديم خدماتها بما يحقق النفع العام، وهذه الأجهزة هي النسيج المكون للسلطة التنفيذية، وأن لكل جهاز وظيفة يؤديها فمنها ذات وظيفة مركزية وأخرى معاونة لإنجاز المهمة الملقاة على عاتق هذه السلطة، وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

أولاً: أجهزة السلطة التنفيذية المركزية

البند الأول: رئيس دولة فلسطين

ينتخب رئيس دولة فلسطين انتخابا عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني،[6] وتمتد ولايته لأربع سنوات، ويحق له ترشيح نفسه لدورة ثانية، على ألا يشغل المنصب لدورتين متتاليتين.[7]

---

[1] انظر مرسوم رقم (2) لسنة 2013 بشأن استخدام اسم دولة فلسطين وشعارها على الأوراق الرسمية والأختام وفي المعاملات ذات العلاقة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2013/2/27، العدد 99، ص 16.

[2] القانون الأساسي لسنة 2002م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2002/7/7، عدد ممتاز، ص 4.

[3] أنظر المادتين (2 و6) من القانون الأساسي لسنة 2002.

[4] أنظر المادتين (50 و63) من القانون الأساسي لسنة 2002.

[5] القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2003/3/19، عدد ممتاز 2، ص 5.

[6] انظر المادة (34) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقد نصت المادة (36) من قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2007/9/9، العدد 72، ص 2. على شروط المرشح لمنصب رئيس دولة فلسطين، والتي هي على النحو الآتي:

1- أن يكون فلسطيني مولود لأبوين فلسطينيين.
2- أن يكون قد أتم الأربعين عاماً من العمر على الأقل في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.
3- الإقامة الدائمة في فلسطين.
4- التسجيل في السجل النهائي للناخبين، إضافة لتوافر شروط ممارسة حق الانتخاب.
5- الالتزام بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي.

[7] انظر المادة (1) من القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/8/18، العدد 57، ص5.

ويؤدي الرئيس قبل مباشرة مهامه يميناً دستورياً أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا وفقاً لأحكام المادة (35) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.[8]

ويعتبر مركز الرئيس شاغراً في حالات الوفاة، أو الاستقالة المقدمة للمجلس التشريعي المقرونة بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه، أو فقد الأهلية القانونية بقرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.[9]

وحيث أن تولي الرئاسة ينبثق من مبدأ تقلد الوظائف العامة،[10] بالشروط التي يجب أن تتوافر بالمرشح لهذا المنصب وفقاً لأحكام القانون، فقد نصت المادة (44) من القانون الأساسي على أن مخصصات رئيس دولة فلسطين وتعويضاته تحدد بقانون، وقد نظم أحكام مخصصات وتعويضات رئيس الدولة قانون رقم (18) لسنة 2005م.[11] وقد نصت المادة (38) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، على ممارسة رئيس الدولة لمهامه وسلطاته التنفيذية على الوجه المبين في القانون الأساسي. كما نصت المادة (63) على أنه: "وفيما عدا ما لرئيس دولة فلسطين من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

وعليه، يتضح من هذه النصوص أن لرئيس الدولة، صلاحيات تنفيذية وإدارية أساسها القانوني أحكام القانون الأساسي والتشريعات الأخرى، والتي لا يمكن حصرها في هذه الورقة البحثية، ويمكننا إيجاز هذه الاختصاصات على النحو الآتي:

1- اختيار رئيس الوزراء، وإقالته، وإحالته إلى التحقيق، وحفظ إقرار ذمته المالية.

نصت المادة (45) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، على صلاحية الرئيس باختيار رئيس الوزراء، وتكليفه بتشكيل الحكومة، كما له سلطة إقالته أو قبول استقالته، ويحق له الطلب من مجلس الوزراء الانعقاد بدعوة منه، كما له الحق في إحالة رئيس الوزراء للتحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وفقاً لأحكام القانون.[12] ويتولى الرئيس وضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سرية إقرار الذمة المالية المقدم من رئيس الوزراء والوزراء.[13]

2- تعيين شاغلي الوظائف العليا في الأجهزة الحكومية المدنية والعسكرية، وموظفي السياسة الخارجية.

---

[8] اليمين التي نصت عليها أحكام المادة (35) من القانون الأساسي، هي: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون. وأن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد".

[9] انظر المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[10] للمزيد انظر قائد طربوش، *السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن* (1 المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت: 1996)، 195.

[11] قانون مخصصات وتعويضات رئيس دولة فلسطين رقم (18) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2006/3/18م، العدد 61، ص9.

[12] انظر المادة (1/75) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[13] انظر المادة (80) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

يمتلك الرئيس صلاحية تعيين موظفي الدولة من رؤساء دواوين وهيئات، إضافة إلى تعيين موظفي الفئة العليا بتنسيب من مجلس الوزراء.[14]

وصلاحية تعيين القائد العام لقوى الأمن الوطني،[15] وهو الذي يمنح بقرار منه الأوسمة والأنواط والميداليات المدنية والعسكرية،[16] ويملك صلاحية تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة ونائبه، باعتبارها هيئة أمنية تابعة لرئيس الدولة.[17]

ويعين ممثلو دولة فلسطين لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى دولة فلسطين.[18]

3- اختصاص الرئيس في المجال المالي.

أ. موازنة جهاز المخابرات العامة، التي يتم إدارتها والإنفاق منها تحت إشراف رئيس الدولة.[19]

ب. تحديد راتب ومكافآت وعلاوات رئيس هيئة مكافحة الفساد وجميع حقوقه المالية والوظيفية.[20]

ج. تحديد الراتب لمحافظ سلطة النقد ونائبه بقرار من الرئيس، وتحديد مكافآت أعضاء مجلس إدارة سلطة النقد.[21]

4- صلاحيات أخرى

أ. تشكيل مجلس استشاري للإحصاءات بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بنظام خاص.[22]

---

[14] كتعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع، ورئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية، ورئيس هيئة مكافحة الفساد، ورئيس هيئة تسوية الأراضي والمياه، إضافة لنوابهم.

[15] انظر المادة (8) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/6/28، العدد 56، ص4.

[16] مرسوم رقم (3) لسنة 2018م بشأن الأوسمة والأنواط والميداليات المدنية والعسكرية لدولة فلسطين، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2018/8/30، العدد 146، ص 4.

[17] قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/11/9، العدد 60، ص 84.

[18] انظر المادة (40) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/11/9، العدد 60، ص 5.

[19] انظر المواد (17، 18، 19) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م.

[20] انظر المادة (2/5) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2018/11/28، العدد 149، ص 30.

[21] انظر المادة (19) من قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/1/31، العدد 21، ص 5.

[22] انظر المادة (11) من قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2000/9/30، العدد 34، ص 5.

ب. ترؤس مجلس الأراضي الوطني.[23]

ج. تروس مجلس المياه الوطني.[24]

د. التقارير المقدمة لرئيس الدولة من سلطة النقد الفلسطينية،[25] وديوان الرقابة الإدارية والمالية،[26] وهيئة مكافحة الفساد.[27]

هـ. مسؤولية رئيس الوزراء عن أعماله وأعمال حكومته أمام رئيس الدولة.[28]

و. القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.[29]

ز. تتبع له العديد من المؤسسات العامة منها: سلطة الأراضي،[30] المكتبة الوطنية،[31] الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون،[32] جامعة الاستقلال.[33]

البند الثاني: مجلس الوزراء

نص القانون الأساسي على أن رئيس الدولة هو من يختار رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته،[34] وحيث أن القانون الأساسي قد تبنى في أحكام المادة الخامسة منه النظام الديمقراطي النيابي أساساً للحكم، وعليه يتقيد الرئيس في اختيار رئيس الحزب صاحب الأكثرية في المجلس التشريعي لتشكيل حكومة وفقاً لأحكام القانون الأساسي، لأنه إذا اختار غيره لن يحوز على الثقة المطلوبة.[35]

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير.[36]

---

[23]انظر المادة (3/7) من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/6/9، العدد 86، ص5.

[24]انظر المادة (8) من قانون المياه رقم (3) لسنة 2002م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2002/9/5، العدد 43، ص 5.

[25]انظر المادة (39) من قانون سلطة النقد.

[26]انظر المادة (5) من قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2017/9/25، العدد 136، ص5.

[27]انظر المادة (1/15/ح) من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/6/26، العدد 87، ص 2.

[28]انظر المادة (74) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[29]انظر المادة (39) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[30]انظر المادة (2) من قرار بقانون بشأن سلطة الأراضي.

[31]انظر المادة (1) من مرسوم رقم (4) لسنة 2017م بشأن إنشاء المكتبة الوطنية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2017/5/29، العدد 133، ص 14.

[32]انظر المادة (1) من مرسوم رقم (2) لسنة 2010م بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/5/6، العدد 85، ص 37.

[33]أنظر المادة (2) من قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013م بشأن جامعة الاستقلال، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2013/8/20، العدد 101، ص 88.

[34]انظر المادة (45) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[35] للمزيد انظر عادل الحياري، *القانون الدستوري والنظام الدستوري* (دون دار نشر: دون تاريخ نشر)، 599.

[36]انظر المادة (64) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

وتشترط أحكام القانون الأساسي فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وحظرت أحكام القانون الأساسي على أعضاء مجلس الوزراء طوال مدة الوزارة شراء أو استئجار أياً من أملاك الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن يكون لأي منهم مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، أو أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو ممارسة التجارة، أو أي مهنة من المهن أو تقاضي راتب آخر أو مكافأة أو منحة من أي شخص وبأي صفة كانت غير الراتب المحدد للوزير ومخصصاته،[37] بموجب أحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م.[38]

وبعد هذا العرض الوجيز تبين أن مجلس الوزراء يتكون من رئيس وعدد من الوزراء، وأن لكل منهم صلاحيات منفردة، إضافة للصلاحيات التي يقوم بها الأعضاء مجتمعين. وعليه سنوجز اختصاصات رئيس الوزراء، واختصاص الوزراء، واختصاصات مجلس الوزراء على التوالي.

أ. اختصاصات رئيس الوزراء

نصت المادة (68) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، على اختصاصات رئيس الوزراء، وهي:

1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالته أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه.
2- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس الدولة، ويضع جدول أعماله.
3- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.
4- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.
5- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.
6- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.
7- توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.
8- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

ب. اختصاصات الوزراء

نصت المادة (71) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، على اختصاص الوزراء في إطار الوزارة، وهي:

1- اقتراح السياسة العامة لوزارته، والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.

---

[37] انظر المادة (80) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[38] قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/1/18، العدد 52، ص 58.

2- الإشراف على سير العمل في وزارته، وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.

3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.

4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته، وتقديمها لمجلس الوزراء.

5- يجوز للوزير تفويض بعد سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.

ج. اختصاصات مجلس الوزراء

نصت المادة (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، على اختصاصات مجلس الوزراء، وهي:

1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.

2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

حيث تضع كل حكومة خطتها بحدود اختصاصاتها في شتى المجالات وتنفيذها، لتحقيق الأمن والسكينة والصحة العامة.[39]

3- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م،[40] وأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.[41]

4- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هياكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.

حيث يقوم مجلس الوزراء بالتصديق على هياكل الوزارات والمؤسسات العامة، وتوفير كافة الوسائل والإمكانات البشرية والأموال المنقولة وغير المنقولة، ليقوم كل جهاز بالدور المنوط به، والإشراف عليه ومتابعته من خلال ما يقدم لمجلس الوزراء من تقارير تفصيلية.[42]

5- متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

---

[39] للمزيد أنظر خطط مجلس الوزراء الفلسطيني (الحكومة)، المنشورة على الموقع الإلكتروني التالي:
http://palestinecabinet.gov.ps/Website/ar/Publication/?CatId=9
وانظر كذلك بعض برامج الحكومات الفلسطينية في فايز بكيرات و ريم البطمة و زينة الجلاد وآخرون، *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني* (معهد الحقوق، جامعة بيرزيت: 2007) 186 وما بعدها.

[40] المواد (60 و 61 و 62) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

[41] قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/9/24، العدد 25، ص5.

[42] المادة (72) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والتي نصت: "على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياستها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على اطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها".

6- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.

7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

8- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (6 و7) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.

9- أ. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون، كإنشاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام،[43] وهيئة تسوية الأراضي والمياه،[44] والمؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي.[45]

2. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه، والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

11- أي اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

وقد نصت العديد من التشريعات على صلاحيات مجلس الوزراء التنفيذية والإدارية، نذكر بعضاً منها، والتي لا يتسع المقام لذكرها في هذه الورقة البحثية على النحو التالي: تحديد أيام العمل في الدوائر الحكومية، وساعات الدوام فيها، وأيام العطل الرسمية،[46] و تأديب موظفي الفئة العليا،[47] ومنح أذونات استئجار و تملك الأموال غير المنقولة لغير الفلسطينيين،[48] وكذلك ما نصت عليه أحكام المادة (6/40) من قانون الشركات على أنه يحق لمؤسسي الشركة في حالة رفض تسجيل الشركة بشكل صريح أو ضمني مراجعة مجلس الوزراء، واللجوء إلى محكمة العدل العليا للطعن في قرار الرفض،[49] وتشكيل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام،[50] و اختصاص مجلس الوزراء باتخاذ القرار المناسب في شأن من شؤون الخدمة المدنية حال اختلاف ديوان الموظفين العام، وأي جهة حكومية أخرى حول مسائل الخدمة المدنية.[51]

وبعد هذا العرض الوجيز لأركان الأجهزة التنفيذية المركزية، والتي اتضح مما سبق أن بنية السلطة التنفيذية في دولة فلسطين ممثله بمؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء (الحكومة)، وإلى جانب هذه الأجهزة المركزية، هناك أجهزة

---

43 انظر المادة (1/6) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2014/5/28، العدد 107، ص24.

44 انظر المادة (2) من قرار بقانون رقم (7) لسنة 2016م بشأن هيئة تسوية الأراضي والمياه، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2016/3/20، عدد ممتاز 11، ص 57.

45 انظر المادة (2) من قرار بقانون رقم (1) لسنة 2019م بشأن المؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2019/1/27، العدد 151، ص 4.

46 انظر المادة (4/3) من قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/5/28، العدد 24، ص 20.

47 انظر المادة (71) من قانون الخدمة المدنية.

48 انظر قانون إيجار وبيع الأموال غير المنقولة من الأجانب رقم (40) لسنة 1953، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ: 1953/2/16، العدد 1134، ص 558.

49 قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ: 1964/5/3، العدد 1757، ص 493.

50 انظر المادة (7) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.

51 انظر المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية.

تقدم خدمات رقابية أو استشارية فنية للأجهزة التنفيذية المركزية، وهي ما يطلق عليها الأجهزة التنفيذية المعاونة، وهو ما سنتناوله في فرعنا التالي.

ثانياً: الأجهزة التنفيذية المعاونة

تسهر الأجهزة التنفيذية المركزية على وضع السياسات الحكومية موضع التنفيذ،[52] ولتقوم الأجهزة التنفيذية المركزية بهذه المسؤولية على أكمل وجه، أنشئ إلى جانبها أجهزة وهيئات لتقديم خدمات رقابية واستشارية فنية لهذه الأجهزة، والتي يمكننا أن نطلق عليها الأجهزة المركزية المعاونة، والتي سنتناول بعضاً منها بشيء من التفصيل.

البند الأول: ديوان الفتوى والتشريع

تأسس ديوان الفتوى والتشريع بموجب القرار رقم (286) لسنة 1995،[53] والديوان مؤسسة رسمية قانونية متخصصة يتبع مجلس الوزراء، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وهو من أهم مؤسسات قطاع العدالة في فلسطين التي تسعى لترسيخ مبدأ سيادة القانون، والمساواة وتحقيق العدالة، وكفالة الحقوق والحريات العامة.[54]

ويختص الديوان سنداً لأحكام قانون إجراءات إعداد التشريعات، في كل من الآتي:[55] إبداء الرأي القانوني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء وأجهزة الدولة، وإعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات للجهات الرسمية، وتطوير وتحديث وتوحيد التشريعات الفلسطينية في جميع أجزاء الوطن، وصياغة ومراجعة العقود والاتفاقيات الدولية المبرمة بين دولة فلسطين والغير، و تحرير الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) اللازمة لنشر التشريعات والإعلانات وقرارات السلطة القضائية والتنفيذية وقوائم التجميد[56] وغيرها. كما يختص الديوان بإعداد الدراسات والأبحاث في المجالات القانونية المختلفة.[57]

---

[52] للمزيد انظر عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني (كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت: 2015) 88.

[53] قرار رقم (286) لسنة 1995م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1995/12/31، العدد 9، ص72.

[54] للمزيد أنظر على موقع الديوان الإلكتروني التالي:

https://www.lab.pna.ps/

[55] انظر قانون رقم (4) لسنة 1995م بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1995/4/17، العدد 4، ص15.

[56] للمزيد أنظر المادة (4) من مرسوم رقم (14) لسنة 2015م بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2015/12/30، العدد 10 ممتاز، ص 27.

[57] للمزيد حول ديوان الفتوى والتشريع أنظر أسامه السعدي، ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه دراسة مقارنة مع مثيله الأردني (معهد الحقوق، جامعة بيرزيت: 2010) 17؛ وكذلك فايز بكيرات وريم البطمة وزينة الجلاد وآخرون، مرجع سابق، 158 وما بعدها.

[57] للمزيد حول ديوان الفتوى والتشريع أنظر أسامه السعدي، ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه دراسة مقارنة مع مثيله الأردني (معهد الحقوق، جامعة بيرزيت: 2010) 17؛ وكذلك فايز بكيرات وريم البطمة وزينة الجلاد وآخرون، مرجع سابق، 158 وما بعدها.

البند الثاني: ديوان الرقابة الإدارية والمالية

تأسس ديوان الرقابة الإدارية والمالية بموجب أحكام المادة (96) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، ونظم عمل الديوان قانون الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004م.[58] وقد نصت أحكام المادة (36) من هذا القانون على اختصاصات الديوان، والتي نوجزها على النحو الآتي:

أ) الرقابة على النفقات والإيرادات، وتدقيق الوثائق المؤيدة لهذه العمليات، ومطابقتها للقوانين الناظمة، لضمان سلامة الاستقرار المالي.[59]

ب) الرقابة على حسن سير الإدارة، ويتم ذلك بالتفتيش والوقوف على أسباب القصور واقتراح وسائل معالجتها، إضافة إلى مراقبة القرارات الماسة بالوظيفة العامة ومطابقتها للقوانين الناظمة مالياً وإدارياً.

البند الثالث: ديوان الموظفين العام

أنشئ ديوان الموظفين العام بموجب أحكام المادة (1/6) من قانون الخدمة المدنية، كما نصت المادة (87) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م على: "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة والعاملين بها".

ويعتبر الديوان الجهة الفنية المنفذة للسياسات المتعلقة بالخدمة المدنية ومراقبة الأجهزة الحكومية في هذا المجال، إضافة إلى تقديم الدراسات والأبحاث المتعلقة بالخدمة المدنية وتطويرها.[60]

وقد نصت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية، على مهام ومسؤوليات الديوان التالية: الإشراف على تطبيق أحكام القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة، والمشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين، والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها، والمشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية، ومراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها.

وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية، ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان، الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون، وإعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين، وإعداد الإحصاءات عن الموظفين، وأي إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان متابعة تلك الإحصاءات وتحديثها، وتوثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية،

---

[58] قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2004/12/27، العدد 53، ص 75.

[59] للمزيد أنظر عاصم خليل، مرجع سابق، 89 وما بعدها.

[60] للمزيد أنظر موقع ديوان الموظفين الإلكتروني التالي:

https://www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc

وإعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين، والتي يجب على الموظف الإلمام بها، وإحالة ملفات الموظفين الذين تنتهي خدماتهم واستمارة حصر مدة خدمتهم إلى الجهة المختصة بصرف المستحقات التقاعدية وفقاً لنظام التقاعد، وتقديم الرأي في مشاريع الهياكل التنظيمية وتقسيماتها، وجداول الوظائف والوصف الوظيفي، التي تقدمها الدوائر الحكومية قبل عرضها على مجلس الوزراء، والتنسيق مع الدائرة الحكومية من أجل الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، وذلك من خلال المشاركة معها في كل ما يتعلق بالأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التي تعنى بشؤون الخدمة المدنية، وإنشاء مركز للتدريب وفروع له في أنحاء فلسطين.

وبعد هذا العرض لأجهزة السلطة التنفيذية المركزية والمعاونة، وتشكيلها، والاختصاصات التي تتمتع بها هذه الأجهزة، لا بد من بيان أوجه التكامل بين اختصاصات هذه الأجهزة، لتؤدي الدور المناط بالسلطة التنفيذية وأجهزتها على أكمل وجه، هذا ما سنتناوله في ورقتنا البحثية.

المحور الثاني: صور التكامل بين أجهزة السلطة التنفيذية

تناول أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والتشريعات الأخرى اختصاصات أجهزة السلطة التنفيذية المبنية على أساس التكامل فيما بينها في ممارسة هذه الاختصاصات، لتمارس السلطة التنفيذية الدور المناط بها على أكمل وجه، وقد تجسد ذلك بالعديد من الصور، هذا ما سنتناوله في البنود التالية:

أولاً: التعيينات في أجهزة السلطة التنفيذية

برزت معالم التكامل بين أجهزة السلطة التنفيذية في هذه الصورة بتشارك رأسي السلطة التنفيذية (الرئيس ورئيس الوزراء) في تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات والدواوين، وموظفي الفئة العليا، لضمان سير هذه المرافق بانتظام وتنفيذ السياسات المقترحة في هذه المؤسسات في مجالات الصحة والتعليم والإدارة والقانون والعدالة والاقتصاد والمال والرقابة وغيرها من المجالات التي تؤديها؛ لتحقيق الصالح العام وخدمة المواطن.

كما يلعب الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة دوراً في هذا المجال والمتمثل بتعيين الموظفين التنفيذيين في هذه المؤسسات ليقوم كلاً منهم بممارسة اختصاصه الفني وفقاً لخبرته العملية اللازمة والضرورية، والمساعدة في اتخاذ القرارات الإدارية الواجب إصدارها في مجال عمل تلك المؤسسات، لتقوم السلطة التنفيذية بتأدية عملها المناط على أكمل وجه دون عقبات أو صعوبات من خلال التشارك والتكامل في مواجهة تعقيدات مشكلات الحياة بدقة وعناية لاختيار أفضل الحلول.[61]

كما يأتي اختيار الرئيس لرئيس الوزراء من صور التكامل ليقوم الأخير وأعضاء حكومته بمساعدة رئيس الدولة في الاختصاصات التنفيذية المسندة إليه بموجب أحكام القانون الأساسي، والتشريعات الأخرى.

[61] للمزيد أنظر علي شطناوي، *مبادئ القانون الإداري الأردني* (المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان: 1994) 205 و206.

ثانياً: رسم السياسة العامة

اتضح من أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، أن وضع السياسة العامة هو اختصاص لمجلس الوزراء، كما نص على اختصاص كل وزير أو رئيس مؤسسة عامة برسم سياسات وزارته أو مؤسسته، بحيث يقوم كل منهم برسم سياسة وزارته أو مؤسسته، ومن ثم نقلها لمجلس الوزراء الذي يقوم برسم السياسة العامة للحكومة في إطار اختصاصها وفقاً للقانون.

ولتوضيح ذلك نورد السياسة الوطنية الخامسة والسادسة من أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017 – 2022 م، تحت عنوان "تعزيز المشاركة في المنظومة الدولية" و"تعزيز العلاقات الثنائية لدولة فلسطين"،[62] والتي تأتي هذه السياسات انسجاماً مع الاعتراف الدولي بفلسطين كعضو مراقب في هيئة الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم (19/67) عام 2012م، والالتزام المترتب على دولة فلسطين بترسيخ مكانتها الدولية كجزء من المجتمع الدولي،[63] بحيث يختص كل جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية وفقاً لصلاحياته ووفقاً للإمكانات المتاحة بتنفيذ هذه السياسة من خلال الاتفاقيات الثنائية أو التجهيز للانضمام إلى الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بتخصص الوزارة أو المؤسسة ومواءمتها مع تشريعات دولة فلسطين. ومن الجدير بالذكر أن دولة فلسطين وحتى إعداد هذه الورقة البحثية قد انضمت إلى أكثر من مئة اتفاقية دولية.[64]

كما نورد الأولوية الوطنية السابعة من أجندة السياسات تحت عنوان "العدالة الاجتماعية وسيادة القانون"، بحيث يسعى كل جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية وفي إطار التكاملية في الاختصاص بالعمل للوصول إلى العدالة وسيادة القانون من خلال تبني السياسات الهادفة إلى تعزيز السياسات الاقتصادية والاجتماعية لحماية الفئات الضعيفة، والتشريعات الناظمة لحقوق الإنسان، وضمان النزاهة في تقديم الخدمات دونما تمييز، وإزالة كافة أشكال التمييز.[65]

---

[62] للاطلاع على أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017 – 2022، على الموقع الإلكتروني التالي:
https://palaestina.org/uploads/media/NPA_Arabic_Final_Approved_20_2_2017_Printed.pdf
وقد رسمت أجندة السياسات الوطنية آليات تنفيذ هاتين السياستين من خلال التدخلات السياسية، وفق الآتي:

1- السياسة الخامسة
- السعي إلى الحصول على العضوية الكاملة في الأمم المتحدة.
- الوفاء بالالتزامات الدولية المترتبة على انضمام دولة فلسطين إلى عدد من المعاهدات والمنظمات الدولية.
- المشاركة الفاعلة في الأطر الدولية.
- الانضمام التدريجي والمدروس إلى عدد إضافي من الاتفاقيات والمنظمات الدولية.

2- السياسة السادسة
- توسيع نطاق الاعتراف الدولي بدولة فلسطين.
- تطوير العلاقات الثنائية لدولة فلسطين.

[63] للمزيد أنظر ديوان الفتوى والتشريع، لقاء قانوني حول "الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين وأهمية نشرها في الجريدة الرسمية" (رام الله: 2019) 4.

[64] للاطلاع على هذه الاتفاقيات أنظر ديوان الفتوى والتشريع، مرجع سابق، 67 وما بعدها.

[65] للمزيد انظر أجندة السياسات الوطنية، 38 وما بعدها.

ثالثاً: الرقابة

رسم القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والتشريعات الأخرى معالم هذه الرقابة، لتشكل صورة من صور التكامل بين أجهزة السلطة التنفيذية بحيث تخضع هذه الأجهزة للرقابة في أدائها لوظائفها واستخدام الوسائل القانونية والمادية أثناء قيامها بهذا الدور، لتشكل الرقابة الدرع الواقي الأساسي الذي يحول دون ارتكاب الأعمال التي يشوبها الفساد وهدر المال العام، والذي يعود بالنفع العام على الفرد والمجتمع ككل.

ويمكن التمثيل على ذلك برقابة ديوان الرقابة الإدارية والمالية على رئاسة الدولة والمؤسسات التابعة لها، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ووزارات وأجهزة الدولة وغيرها من المؤسسات والسلطات،[66] وكذلك إشراف مجلس الوزراء على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري، وتقديم التقارير التفصيلية من الوزراء والمؤسسات التابعة لمجلس الوزراء عن نشاطات هذه الوزارات والمؤسسات، وما يترتب عليها من مسؤولية أمام رئيس الوزراء، ومسؤولية الأخير أمام رئيس الدولة عن أعماله وأعمال حكومته.

رابعاً: إصباغ المشروعية لأعمال السلطة التنفيذية

أرسى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، في نصوصه مبدأ سيادة القانون، والذي يعتبر المظلة الرئيسية لأعمال السلطة التنفيذية وسلطات الدولة الأخرى، ويقصد بمبدأ سيادة القانون أو المشروعية خضوع الحاكم والمحكوم للتشريعات الصادرة في الدولة،[67] وبما أن أجهزة السلطة التنفيذية مختصة بتنفيذ السياسة العامة، يقتضي استخدام وسائل بشرية أو مادية أو قانونية في سبيل تحقيق هذه المهمة، فلا بد من خضوع هذه الوسائل لحكم القانون من حيث استخدام القرارات الإدارية، والتعيين، أو صرف المال العام. وهذا الدور تلعبه بعض أجهزة السلطة التنفيذية بتقديم خدماتها الاستشارية القانونية كديوان الفتوى والتشريع لأجهزة السلطة التنفيذية على شكل فتاوى واستشارات قانونية وفقاً للقانون في أي مسألة من المسائل المعروضة عليه لضمان التزام هذه الأجهزة بحكم القانون، والذي يصب في مصلحة المواطن وصون حقوقه.

وكذلك الدور الذي يلعبه ديوان الموظفين العام من مراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن أجهزة السلطة التنفيذية المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية كالتعيين والترقية؛ لضمان التزامها بحكم القانون والاختيار على أساس تكافؤ الفرص لرفد أجهزة السلطة التنفيذية بالخبرات العملية اللازمة للارتقاء بهذه الأجهزة من كافة النواحي، ولتقوم هذه الأجهزة بالدور المناط بها وفقاً للقانون.

يتضح لنا بعد هذا العرض الموجز لصور التكامل القانوني بين أجهزة السلطة التنفيذية، بأن الصلاحيات الموكلة لهذه الأجهزة مبنية على أساس التكامل لتؤدي كل منها وظيفة في إطار تخصص معين، لمواجهة تعقيدات الحياة ومشكلاتها، واتباع أسلوب العلاج المناسب بدقة وعناية، مما يحقق السكينة والصحة العامة والأمن والعائدة بالمصلحة على المواطن والمجتمع ككل.

---

[66] للمزيد انظر المادة (9) من قرار بقانون رقم (17) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004م.

[67] للمزيد انظر عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة (بدون دار نشر، القدس: 2008) 10.

الخاتمة

السلطة التنفيذية هي إحدى سلطات الدولة التي تقوم بدور حيوي متمثل في تحقيق الأمن والسكينة والصحة العامة، بما لديها من اختصاصات ووسائل وفق أحكام القانون، وإن هذه السلطة خلية في جسم الدولة وأن هذه الخلية ناتجة عن مجموعة من الأنسجة التي تتكامل فيما بينها من صلاحيات لتجسد الجسم الصحيح الخالي من العلل، ليواجه المشاكل الحياتية المعقدة والمتجددة بكل ما لديه من طاقة وفق أفضل الطرق وأقصرها، لتحقيق الديمومة والتطور والنجاح حتى لا يكون مجرد آلة صماء.

ولما لهذه السلطة من أهمية فقد عنت الوثائق الدستورية، والتشريعات بالاختصاصات والصلاحيات الموكلة لهذه الأجهزة، والتي إذا استغلت بغير مسارها الصحيح لعم الظلم والفساد وضاعت الحقوق، بل على العكس رسمت التشريعات المسار الصحيح على أساس التكامل ورتبت المسؤوليات؛ لضمان قيامها بواجباتها على أكمل وجه باستخدام الوسائل والإمكانات المتاحة وفقاً لمبدأ سيادة القانون.

وتأتي هذه الدراسة بالنتائج الآتية:

1- أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام مختلط وليس نظاماً نيابياً، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الموكلة لرئيس دولة فلسطين، والذي يتعارض مع خصائص الأنظمة النيابية، ومن أهمها أن الرئيس يسود ولا يحكم.

2- تداخل الاختصاصات بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء، والناتج عن تحول النظام من نظام رئاسي فردي إلى ثنائية السلطة التنفيذية، كالتعيينات وإنشاء المؤسسات العامة.

3- أن النظام القانوني الفلسطيني قائم على أساس توزيع الصلاحيات والاختصاصات، بين أجهزة مركزية ومعاونة، الأمر الذي يرسم الحدود الفاصلة بين هذه الأجهزة، ويضمن لها الاستقلالية.

4- أن أجهزة السلطة التنفيذية تقوم بدورها على أساس التكاملية في النشاط، مما يصب في ميزان المصلحة العامة، من أمن وسكينة وصحة عامة، ويمنع الظلم والاستبداد ويقضي على الفساد.

أما التوصيات التي يمكن لهذه الدراسة أن تقدمها فتتلخص بالآتي:

1- نوصي المشرع الفلسطيني بإعادة النظر في الصلاحيات المخولة لرأسي السلطة التنفيذية، وضبط هذه الاختصاصات، لمنع التداخل في ممارستها.

2- نوصي بتفعيل دور الرقابة، والمساءلة على أعمال أجهزة السلطة التنفيذية لتحقيق انسجامها مع مبدأ سيادة القانون.

3- نوصي أجهزة السلطة التنفيذية لممارسة دورها على أساس التكامل والتعاون مع غيرها من الأجهزة وفق تخصصها، وعدم التفرد باتخاذ القرار والتعامل مع غيرها على أنه مجرد متطلب إجرائي، لتظهر الأعمال بصورتها الحقيقية المنبثقة عن أسس قانونية، لضمان حسن سير المرافق العامة.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر:

1- القانون الأساسي لسنة 2002م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2002/7/7، عدد ممتاز، ص 4.

2- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2003/3/19، عدد ممتاز 2، ص 5.

3- القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/8/18، العدد 57، ص5.

4- قانون إيجار وبيع الأموال غير المنقولة من الأجانب رقم (40) لسنة 1953، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ: 1953/2/16، العدد 1134، ص 558.

5- قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ: 1964/5/3، العدد 1757، ص 493.

6- قانون رقم (4) لسنة 1995م بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1995/4/17، العدد 4، ص15.

7- قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/1/31، العدد 21، ص 5.

8- قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/5/28، العدد 24، ص 20.

9- قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1998/9/24، العدد 25، ص5.

10- قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2000/9/30، العدد 34، ص 5.

11- قانون المياه رقم (3) لسنة 2002م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2002/9/5، العدد 43، ص 5.

12- قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/1/18، العدد 52، ص 58.

13- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2004/12/27، العدد 53، ص 75.

14- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/6/28، العدد 56، ص4.

15- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/11/9، العدد 60، ص 5.

16- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2005/11/9، العدد 60، ص 84.

17- قانون مخصصات وتعويضات رئيس دولة فلسطين رقم (18) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2006/3/18م، العدد 61، ص9.

18- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2007/9/9، العدد 72، ص2.

19- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/6/9، العدد 86، ص5.

20- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/6/26، العدد 87، ص 2.

21- قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013م بشأن جامعة الاستقلال، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2013/8/20، العدد 101، ص 88.

22- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2014/5/28، العدد 107، ص24.

23- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2016م بشأن هيئة تسوية الأراضي والمياه، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2016/3/20، عدد ممتاز 11، ص 57.

24- قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2017/9/25، العدد 136، ص5.

25- قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2018/11/28، العدد 149، ص 30.

26- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2019م بشأن المؤسسة الوطنية الفلسطينية للتمكين الاقتصادي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2019/1/27، العدد 151، ص 4.

27- مرسوم رقم (2) لسنة 2010م بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2010/5/6، العدد 85، ص 37.

28- مرسوم رقم (2) لسنة 2013 بشأن استخدام اسم دولة فلسطين وشعارها على الأوراق الرسمية والأختام وفي المعاملات ذات العلاقة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2013/2/27، العدد 99، ص 16.

29- مرسوم رقم (4) لسنة 2017م بشأن إنشاء المكتبة الوطنية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2017/5/29، العدد 133، ص 14.

30- مرسوم رقم (3) لسنة 2018م بشأن الأوسمة والأنواط والميداليات المدنية والعسكرية لدولة فلسطين، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 2018/8/30، العدد 146، ص 4.

31- قرار رقم (286) لسنة 1995م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، بتاريخ: 1995/12/31، العدد 9، ص72.

المراجع:

1- السعدي، أسامة، *ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه دراسة مقارنه مع مثيله الأردني* (معهد الحقوق، جامعة بيرزيت: 2010).

2- الحياري، عادل، *القانون الدستوري والنظام الدستوري* (دون دار أو تاريخ نشر).

3- بكيرات، فايز وآخرون، *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني* (معهد الحقوق، جامعة بيرزيت: 2007).

4- خليل، عاصم، *دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني* (كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت: 2015).

5- ديوان الفتوى والتشريع، *لقاء قانوني حول "الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين وأهمية نشرها في الجريدة الرسمية"* (رام الله: 2019).

6- شطناوي، علي، *مبادئ القانون الإداري الأردني* (المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان: 1994).

7- طربوش، قائد، *السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن* (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت: 1996).

8- عمرو، عدنان، *القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة* (بدون دار نشر، القدس: 2008).

المواقع الإلكترونية

1- http://palestinecabinet.gov.ps/Website/ar/Publication/?CatId=9

2- https://www.lab.pna.ps/

3- https://www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc

4- https://palaestina.org/uploads/media/NPA_Arabic_Final_Approved_20_2_2017_Printed.pdf