

# الوضوح والغموض في النظام الدستوري والقانون الأساسي الفلسطيني

د. نافع الحسن\*

---

\* عميد كلية الحقوق/استاذ القانون العام والدولي العام/ جامعة فلسطين الأهلية/ بيت لحم.

## ملخص:

يعرض البحث دور الوثيقة الدستورية في بناء النظام الدستوري بشكل عام، ودور القانون الأساسي الفلسطيني المعدل كتشريع دستوري في إرساء بنيان النظام السياسي والدستوري الفلسطيني، موضحاً في هذا السياق الثغرات المتسعة التي تعترى القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الدستوري الفلسطيني معاً. ويقدم تسعة عشر مقترحا لتعديل القانون الأساسي الفلسطيني، وتبعاً لذلك، من أجل ترميم وإصلاح النظام السياسي والدستوري الفلسطيني برمته.

## ***Abstract:***

*The research lays out the role of the constitutional code in the constitutional structuring in general, and the role of the Palestinian Basic Law, as a constitutional legislation, in consolidating the structure of Palestinian political and constitutional system in particular.*

*The research reveals, in this context, the broad gaps in both the Palestinian Basic law and the constitutional system, providing 19 amendments to be introduced into the Amended Palestinian Basic Law 2005, and subsequently to improve and develop the entire Palestinian political and constitutional system.*

## ١. مدخل:

لعل إثارة النقاش حول بناء المؤسسات الدستورية، ودور القاعدة الدستورية أو الوثيقة الدستورية في بلاد محتلة يعدُّ ترفا لا مسوّغ له، وهو بلا شك كذلك، فإثارة نقاش كهذا والاحتلال يجثم على صدورنا يجعلنا كمن يبحث عن حل لمشكلاته في القطب الشمالي، بينما تقبع مشكلته في القطب الجنوبي، ومع ذلك أجد نفسي مرغما على التعامل مع مشكلة قائمة منذ زمن ومعروضة على بساط البحث، وتتمثل في الوضع الملتبس للنظام الدستوري الفلسطيني والقانون الأساسي الفلسطيني، وما تعتريه من ثغرات، ما انفكت تتعمق وتتسع، وتتجلى خطورتها بوضوح أكبر كلما مرت السلطة الفلسطينية بأزمة ما كالتّي تعصف بها منذ ما يزيد على ثلاثة أعوام.

ولا مفر من الإشارة إلى أن كيان السلطة الفلسطينية لا مثيل له في تاريخ نشوء الكيانات السياسية، ولا في القانون الدولي، فهو ليس حكما ذاتيا كاملا، ولا كيانا تابعا أو منقوص السيادة، فهو غير ذلك وأقل من ذلك بكثير، فكيان الحكم الذاتي يكون محدد الإقليم، مثلما كانت عليه جمهوريات الحكم الذاتي في ظل الإتحاد السوفياتي سابقا، وما زالت بعده في ظل روسيا الاتحادية، وحتى في ظل النظام العنصري في جنوب أفريقيا، فقد كانت مملكة (الزولو) ، وغيرها من دويلات الحكم الذاتي، وما زالت محددة الإقليم، أما في فلسطين، فالسلطة الفلسطينية تقوم على أرض مقطعة الأوصال وتخضع للسيطرة التامة للجيش الإسرائيلي وتتعرض للضم والاستيطان والتهويد المحموم، وبشكل معطن واستعراضي في بعض الأحيان، مما يشكل تحديا سافرا لمشروع إقامة الدولة، ولا يتم ذلك غرب الجدار فحسب بل شرقه أيضا. ويشتد الخناق تبعا لذلك على المدن والقرى الفلسطينية وتقطع أوصالها بسبب سياسة الاستيطان والضم والحواجز العسكرية المنشرة فيما بينها. ولكي تكون القضايا موضع المعالجة مفهومة بصورة أفضل، وقبل الغوص في واقع النظام الدستوري الفلسطيني والثغرات المتسعة التي ما انفكت تعتريه، لا مفر من التعرف على ماهية القاعدة الدستورية ومبدأ المشروعية.

## ٢. خلود القاعدة الدستورية:

منذ ظهور القانون الدستوري ظلت القاعدة الدستورية ثابتة لا تتغير من حيث خلود سلطانها وسموها وعلوها على التشريعات الأخرى كافة، فالقاعدة الدستورية تبقى كذلك سواء وردت في الوثيقة الدستورية (دستور، وإعلان دستوري، وقانون أساسي) أو لم ترد.

ومن الطبيعي والحال هذه، أن تكون الدولة هي النطاق الأساسي للقانون الدستوري، وأن تتجه معظم دول العالم نحو الدستور المكتوب الذي يضم مجموعة القواعد الأساسية المدونة في نصوص رسمية، وتعتمد بإجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي تقر بواسطتها القوانين العادية، وهو ما يسمى بلغة القانون الدستوري سمو الشكلي للدستور. فالوثيقة الدستورية هي التي تنشئ السلطات الثلاث، وتحدد وظائفها واختصاصاتها وتوزعها فيما بينها، كما تحدد الشروط اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات والتي لا يجوز لها أن تتعدها، بل بموجب مبدأ الفصل ما بين السلطات، لا يجوز لأي منها أن تنتقص أو تزيد من اختصاصات الأخرى، وهذا ما يسمى بالقواعد الدستورية، والتي تفرض على هذه السلطات الثلاث ليس احترامها فحسب، بل الانصياع لها، لأنها هي السند الشرعي لهذه السلطات المكونة لنظام الحكم، فالقواعد الدستورية هي التي تنشئ السلطة التنفيذية وتبين كيفية تشكيلها وصلاحياتها وكيفية ممارستها لهذه الصلاحيات والحدود التي لا يجوز لها أن تتعدها، وهي التي تضع أسس إنشاء السلطة القضائية، وتحدد اختصاصاتها وتضمن استقلالها، وهي التي تنشئ السلطة التشريعية وتحدد صلاحياتها وتبين كيفية تشكيلها، وشروط صحة انعقادها والقواعد التي يجب أن تطبقها، وهذه السلطة ملزمة باحترام القواعد الدستورية وعدم مخالفتها أو الخروج عليها، فإن هي فعلت كان التشريع صحيحاً، وإن لم تفعل كان التشريع باطلاً.

وتختلف القواعد الدستورية عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل، فالقواعد الدستورية من حيث الموضوع ترتبط بطبيعة تلك القواعد المتصلة أساساً بالبنیان الأساسي للدولة ونظام الحكم، والسلطات العامة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وبالأفراد، وتحفظ هذه القواعد بسموها الموضوعي في جميع الأحوال، أي سواء وردت في وثيقة دستورية مكتوبة أم لم ترد. أما سمو القواعد الدستورية من حيث الشكل فيرتبط بورودها في الوثيقة الدستورية، وما تتطلبه من إجراءات خاصة لإقرارها وتعديلها، فتكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المطلوبة لإقرار القوانين العادية وتعديلها.

واستناداً إلى مبدأ سمو الشكلي للدستور، يعد الشكل الذي تتبلور فيه القواعد القانونية، المحدد الرئيسي لمكانتها في سلم التدرج الهرمي، أي كان موضوع هذه القواعد، فالسمو الشكلي يرتبط بالإجراءات اللازمة لإقرارها وتعديلها، وليس بموضوعها، وعلى العكس لا تتحقق صفة سمو، وفقاً لمعيار سمو الشكلي، للقواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادي حتى لو كانت تعالج موضوعات دستورية بطبيعتها، كالتى تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وعلاقتها ببعضها البعض، فالعبرة بشكل القاعدة القانونية لا بموضوعها.

هذه الخصوصية والشدة والتعقيد في إجراءات إصدار نصوص الوثيقة الدستورية وتعديلها، تتلاءم وطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية، وبالتالي تتحقق لها صفة سمو والعلو والتمتع بنوع من الحصانة إزاء السلطة التشريعية التي لا يجوز لها بعد ذلك الاعتداء عليها بتعديلها أو إلغائها.<sup>(١)</sup>

وهناك بعض من الفقه من يرى بأن العبرة ليس بالإجراءات المعقدة التي تُقرُّ بوساطتها الوثيقة الدستورية، فالقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية قد تكون مصدراً للقواعد الدستورية، وذلك عندما تتضمن هذه القوانين تنظيم موضوعات دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، لتعلقها بتكوين السلطات العامة وتنظيمها واختصاصاتها، فمثل هذه القوانين التي اصطلح الفقه على تسميتها بالقوانين الأساسية تعد مصدراً للقواعد الدستورية.<sup>(٢)</sup> إلا أن أغلب الفقه لا يميل إلى هذا الرأي كما سنرى.

ومن البديهي أن تحتل القاعدة الدستورية قمة القواعد القانونية في الدولة، فهي التشريع الأعلى الذي يسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى، ويساعد في ترسيخ مبدأ الشرعية وإخضاع الحكام والمحكومين للقانون. ويقصد بسمو الدستور، اعتباره القانون الأعلى للدولة، لا يعلوه أي قانون آخر، وهذا السمو أصبح مبدأ مسلماً به سواء نصت عليه الدساتير أم لم تنص. ولكن دول الدساتير المكتوبة تحرص على أن تنص الوثيقة الدستورية نفسها على هذه الإجراءات لكي تكتسب سموها الموضوعي والشكلي على حد سواء، وتكتسب القاعدة الدستورية المناعة اللازمة، وصفة الثبات والاستقرار.

لذلك فإن مبدأ سمو الدستور من خصائص الدولة القانونية، لأنه لا سبيل إلى تحقيق خضوع الدولة للقانون، والتزام الحكام بقواعد عليا تحدد اختصاصاتهم، وتحدهم سلطاتهم ما لم تنص للقواعد الدستورية مكانة عليا تسمو على هؤلاء الحكام وتخضعهم لأحكامها.<sup>(٣)</sup>

وقد أصبحت الدساتير المكتوبة والجامدة، أي تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها أو تنقيحها إلا باتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، من السمات الرئيسية للنظم السياسية المعاصرة، نظراً لما يمتاز به التشريع المكتوب بصفة عامة، والدستور المكتوب بصفة خاصة، من دقة ووضوح. واليوم هناك عدد محدود فقط من الدول التي لا يوجد فيها دستور مكتوب ولا يسود فيها مبدأ سمو الدستور بل مبدأ سمو البرلمان، أو ما يسمى بالقواعد الدستورية المرنة (الدستور المرن) الذي يتساوى في إجراءات إقراره وتعديله مع القوانين العادية التي يصدرها البرلمان، مثلما هو قائم فعلاً في بريطانيا وإسرائيل. ولهذا لا تخضع القوانين التي يصدرها البرلمان الإنجليزي، والتي

يصدرها البرلمان الإسرائيلي (الكنيست) لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، وهو من أهم المبادئ السائدة في النظم الديمقراطية الدستورية المعاصرة، حيث يسود في هاتين الدولتين مبدأ سمو البرلمان (السلطة التشريعية) (Supremacy of Parliament) بدلا من سمو الدستور (Supremacy of Constitution)، أي أن السلطة التشريعية تقف على قمة هرم النظام القانوني فيهما، فهي التي تُقرّ القوانين وتعديلها وتلغيها بالكيفية التي تقررها دون وجود قيود أو رقابة دستورية، والتي لا توجد إلا في نظم تعمل في ظل سيادة الدستور المكتوب والجامد. بل تعدى الكنيست الإسرائيلي صلاحياته كسلطة تشريعية، وذهب إلى حد تعطيل تنفيذ قرارات صادرة عن المحكمة العليا في إسرائيل وإلغائها، متنكرا بذلك لمبدأ الفصل ما بين السلطات بشكل عام، وهو من المبادئ الرئيسية التي تحكم عمل السلطات الثلاث في الدولة الديمقراطية، ولمبدأ استقلالية السلطة القضائية بشكل خاص، مغلبا مصلحة إسرائيل كدولة احتلال على مبادئ ومتطلبات العدالة.

### ٣. إقرار الوثيقة الدستورية:

تلجأ الدول الديمقراطية في العادة إلى وسائل ديمقراطية رئيسة لإقرار الوثيقة الدستورية لإكسابها الحصانة والمناعة والسمو في مواجهة السلطة التشريعية والقوانين التي تصدرها، مثل انتخاب هيئة تأسيسية خاصة لإقرار الوثيقة الدستورية يجري حلها فوراً بعد إنجاز مهمتها، وهذا ما جرى على سبيل المثال، بعد إعلان استقلال الولايات المتحدة، وكذلك الباكستان والجزائر وغيرها من الدول التي نالت استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، ومثلما حدث في جمهورية جنوب أفريقيا عام ١٩٩٦، حيث قامت الجمعية الدستورية المنتخبة بإقرار أول دستور للبلاد بعد الخلاص من النظام العنصري، وكما حدث أخيراً وليس آخراً في بوليفيا بعد فوز إيفو موراليس كأول رئيس للبلاد من أصل هندي، حيث جرى عام ٢٠٠٦م انتخاب (الجمعية الدستورية التأسيسية) التي أصدرت دستوراً جديداً لبوليفيا. ويعد الاستفتاء الشعبي العام وسيلة ديمقراطية أخرى لإقرار الدستور، وقد تلجأ الدول إلى الوسيلة الأولى ثم تتبعها بإجراء استفتاء شعبي عام على الدستور، كما حدث أيضاً عند إقرار دستور ١٩٤٦م في فرنسا. ويرى بعض الفقه في ذلك أكثر طرق وضع الوثائق الدستورية تحقيقاً للديمقراطية عندما يختار الشعب الهيئة التي تضع مشروع الوثيقة الدستورية، ثم تُطرح على الشعب لإبداء رأيه فيها بحرية تامة. (٤) فعن طريق الاستفتاء الدستوري يُعرف رأي الشعب في مشروع معين للدستور، وُضع بوساطة جمعية نيابية منتخبة من الشعب، أو لجنة فنية، بحيث لا يصبح هذا المشروع دستوراً نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه، وهذا ما يسمى ب (الاستفتاء التأسيسي أو الدستوري) ، والذي يقتصر

فقط على الحالة التي يوضع فيها وضع مشروع الدستور بواسطة جمعية ينتخبها الشعب لهذا الغرض، ثم يعرض هذا المشروع على الشعب لاستفتاءه فيه.<sup>(٥)</sup>

وحتى تعطي القاعدة الدستورية (كرسي العرش)، أي المكانة الأعلى بلا منازع في النظام القانوني يجب أن تُقرَّ بإجراءات إصدار معقدة ومختلفة عن تلك التي تصدر بوساطتها القوانين، فلا يجوز للسلطة التشريعية على اختلاف تسمياتها (المجلس التشريعي، ومجلس الشعب، ومجلس النواب، ومجلس الأمة..... الخ) وضع القاعدة الدستورية وإقرارها، لأن مهمتها تنحصر بوضع التشريع العادي، وليس التشريع الدستوري، ولأن هذا الأخير هو الذي يُنشئها ويحدد اختصاصاتها وليس العكس. وإذا ما جرى، لسبب ما، إصدار الوثيقة الدستورية من قبل السلطة التشريعية، كبديل للوسائل الديمقراطية المتعارف عليها، فيجب أن يتبعه في الحال إجراء آخر، هو عرضه على الاستفتاء الشعبي للحصول على موافقة الشعب عليه بغالبية يحددها التشريع الدستوري نفسه، وذلك من أجل تمييز التشريع الدستوري عن التشريع العادي، ولإكسابه السمو المطلوب على التشريع العادي، وبغير ذلك يبقى التشريع الدستوري تشريعاً عادياً لا سلطة أمرة له. وفي جميع الأحوال، تفتقد السلطة التشريعية الأهلية لإصدار التشريع الدستوري، لأنها سلطة منشأة بموجب هذا التشريع ذاته، فلا يعقل أن تقوم هذه السلطة بوضع التشريع الدستوري أو تعديله، لأنها تستمد وجودها وسلطتها من التشريع الدستوري ذاته. وقد ظل الفقهاء العرب البارزون، وهم على حق، أكثر تشدداً في هذا المجال، فقد أجمعوا على أن السلطة التشريعية تستمد سلطتها ووجودها من الدستور ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو تعدله.<sup>(٦)</sup>

وذهب بعض الفقه إلى أنه لا يجوز أن تتولى السلطة التشريعية مهمة وضع الدستور مع أن أعضائها منتخبين من قبل الشعب، لأن مهمة هذه السلطة هي التشريع وسن القوانين، وليست جمعية تأسيسية أصلية، كما أنها لم تنتخب لهذه الغاية أي لوضع الدستور.<sup>(٧)</sup>

وفي المرحلة اللاحقة على إقرار الوثيقة الدستورية (الدستور، والقانون الأساسي، والإعلان الدستوري) سيكون من المتعذر ممارسة الحق في الاستفتاء دون نص دستوري، فحق الاستفتاء لا يمارس إلا بنص دستوري، إذ ينص الدستور في العادة على الموضوعات التي يجري الاستفتاء عليها بما فيها إقرار الوثيقة الدستورية، وإجراء التعديلات عليها والنسبة التي يجب أن يحصل عليها إقرار الوثيقة الدستورية أو تعديل أحكامها، وهذا ما نجده في دساتير الإتحاد السويسري والولايات المتحدة الأميركية وسوريا ومصر وغيرها. كذلك لا يمكن تعديل الدستور إلا بالطريقة المتبعة ذاتها في إقراره، فالمادة (١٨٩) من الدستور المصري مثلاً تشترط موافقة أغلبية أفراد الشعب المصري على تعديل الدستور المصري في الاستفتاء الدستوري.

#### ٤. القانون الأساسي الفلسطيني كتشريع دستوري:

من الطبيعي أن تخضع عملية إنشاء وإصدار الوثيقة الدستورية (دستور، وإعلان دستوري، وقانون أساسي) وتحديثها وتعديلها لطبيعة المرحلة السياسية التي تمر بها البلاد ومتطلبات البناء الوطني السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي المتغيرة والمتجددة، وبما يضمن للمواطن حقوقه وحرياته الأساسية ويوفر له وسائل حمايتها، فالبلاد المستقلة استقلالاً حقيقياً وتنشأ فيها دول ذات سيادة كاملة غير معرضة للشك فيها، وتتمتع باستقرار سياسي ثابت وبعيد المدى، تلجأ إلى إقرار دستور ليعبر تعبيراً موضوعياً وصادقاً عن المقومات الأساسية للمجتمع وعن واقع النظام السياسي وفلسفته وأهدافه ومتطلبات ترسيخ انجازاته وتقنينها، بينما تلجأ دول أخرى، أو وحدات سياسية انتقالية أو ناقصة السيادة والاستقلال، وغير واثقة من مستقبلها السياسي لإصدار إعلان دستوري أو قانون أساسي يكون هو القانون الأعلى لمرحلة انتقالية قد تطول أو تقصر، ويبقى ساري المفعول إلى أن يحل محله دستور يصدر حسب الأصول، مثلما هو حال الأردن في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، وهذا هو حال القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية الذي كرس نفسه، وفقاً لما جاء في المادة (١١٥) قانوناً للمرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية المستقبلية حيز التنفيذ.<sup>(٨)</sup> وهكذا يقر القانون الأساسي بأنه قانون لسلطة هي أقل بكثير من دولة، وقانونا لمرحلة انتقالية ولكنها طالت فعلاً أكثر من اللازم.

وبعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لاتفاق أوسلو ١٩٩٣، فقد تقرر استبدال الشرعية الثورية والتاريخية التي عاش في ظلها الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، وقطاع غزة المحتلين بشرعية دستورية قوامها مجلس تشريعي منتخب ورئيس منتخب وقانون دستوري أساسي للمرحلة الانتقالية، ولكن سرعان ما اكتشفنا أن الشرعية الثورية والتاريخية بقيت هي ذاتها ولم تختف، وظلت تمارس السياسات ذاتها التي دأبت على ممارستها، وذلك كله تحت مظلة وهمية اسمها الشرعية الدستورية. وبينما حرم الشعب الفلسطيني من بسط سيادته على أراضي الضفة والقطاع، فقد جرى تخفيف العبء على الاحتلال من جهة، وإطلاق يد النخبة الجديدة (بورجوازية السلطة الطفيلية الجديدة) في الاستئثار بالوظائف والأموال العامة والمساعدات الدولية، وبخاصة أن أوسلو لم يوفر الشروط الضرورية لإقامة نظام دستوري أو شرعية دستورية، والتي لا تقوم إلا على إقليم محرر تسيطر عليه سلطة سياسية ذات سيادة كاملة غير منقوصة.

بعد قيام السلطة الفلسطينية بموجب اتفاق أوسلو مع إسرائيل، اصدر رئيس السلطة أول قرار له بتاريخ ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٤ الذي قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التي كانت سارية المفعول قبل ١٩٦٧/٦/٥ في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبعد توقيع اتفاق (غزة- أريحا) في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤ بين م.ت.ف وإسرائيل، تم تشكيل مجلس السلطة الفلسطينية في ١٩٩٤ /٧/٥، وتولى السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً، وبهذا انتفى مبدأ الفصل مابين السلطات.

واستمر هذا الوضع حتى إبرام الاتفاقية المرحلية بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في واشنطن في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ حول الضفة الغربية وقطاع غزة والمعروفة ب (أوسلو ٢) ، فنصت المادة الرابعة الخاصة بعدد أعضاء المجلس تحت عنوان (حجم المجلس) على أن المجلس الفلسطيني سيشكل من ٨٢ ممثل، إضافة إلى رئيس السلطة التنفيذية، والذين سيتم انتخابهم مباشرة وبوقت واحد من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، والقدس، وقطاع غزة) ، أما الفقرة (٢) من المادة (٣) فقد نصت على أن يتولى المجلس الصلاحيات التشريعية والتنفيذية معاً. (٩) الأمر الذي يماثل نظام حكومة الجمعية الذي ولى زمنه.

وسرعان ما أخذ هذا النص طريقه إلى قانون الانتخابات الفلسطيني لعام ١٩٩٥، حيث نصت الفقرة (١) من المادة (١٣) من هذا القانون على أن يتألف المجلس من ثلاثة وثمانين عضواً ينتخبهم الشعب الفلسطيني في قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشريف انتخاباً حراً ومباشراً وفق أحكام هذا القانون). ولاحقاً، وبالاتفاق مع الجانب الإسرائيلي جرى زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى (٨٨) عضواً قبل إجراء الانتخابات الأولى في ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦ وفقاً للمادة (١) من القانون رقم (١٦) لعام ١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥. وجاء في المادة (٣٥) من القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢، والمادة (٤٨) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ على أن المجلس التشريعي يتألف من ثمانية وثمانين عضواً.

ولم يأت القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٥ على ذكر عدد أعضاء المجلس التشريعي، بل ترك هذا الأمر لقانون الانتخابات رقم (٩) لعام ٢٠٠٥ الذي أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٥، والذي صدر لاحقاً بمدينة غزة بتاريخ ١٨ أغسطس/آب ٢٠٠٥، حيث زاد عدد أعضاء المجلس التشريعي من ٨٨ إلى ١٣٢ عضواً وفقاً للفقرة (٣) من المادة (٢) من قانون الانتخابات المعدل رقم (٩) لعام ٢٠٠٥.

وهكذا جرى انتخاب المجلس التشريعي الأول في ٢٠/١/١٩٩٦، فتولى سلطة إصدار التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة العامة، وعمل على إنشاء نظام قانوني موحد للضفة والقطاع، وبذلك ألغى أيضاً كثير من الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وغزة، والتي استمر الجيش الإسرائيلي بتطبيقها حتى يومنا هذا، دون أن تقوى السلطة الفلسطينية على منعه.

ومنذ الانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت عام ١٩٩٦ وحتى ٢٤/٥/٢٠٠٢، أي تاريخ التوقيع على القانون الأساسي وإصداره من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات، كان النظام السياسي الفلسطيني بسلطاته الثلاث، وهيئاته وأجهزته يعمل دون قاعدة دستورية ملزمة وموجهة، فقد احتجز الزعيم الراحل ياسر عرفات رئيس السلطة الفلسطينية القانون الأساس في درجه ولم يسمح له بأن يرى النور إلا بعد خمس سنوات من اعتماد صيغته النهائية من قبل من قاموا بصياغته، وهو الذي اعتبر دستور المرحلة الانتقالية التي حدد مدتها إعلان المبادئ الصادر في أوسلو عام ١٩٩٣ بخمس سنوات، وكان مقدراً لها أن تنتهي عام ١٩٩٩.

وقد عكس القانون الأساسي الفلسطيني في صورته الأولى عدم وضوح وارتباك وتجريبية النظام السياسي الفلسطيني، كما أن التعديلات التي أدخلت عليه تباعاً عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥، لم تأت استجابة لحاجة وطنية محلية بل نتيجة لضغوطات أميركية وأوروبية قوية على السلطة الفلسطينية للحد من اختصاصات رئيس السلطة الوطنية، بالإضافة إلى الانتقادات التي وجهت إليه على الساحة الوطنية، حيث أدى تركيز السلطات بيد رئيس السلطة وحجز القانون الأساسي لمدة تزيد على خمس سنوات إلى ارتباك النظام السياسي وتعزيز سلطة دوائر الفساد فيه، مثلما سيؤدي استمرار تضارب النصوص، وعدم وضوحها وغيابها إلى استمرار ارتباك النظام السياسي برمته، ولكن بصورة أخطر هذه المرة، وبخاصة أن تنظيمين كبيرين يقتسمان السلطة، ويقتسمان الإقليم المحتل الذي تقوم عليه اليوم هذه السلطة.

وبغض النظر عن التسمية، فقد أريد للقانون الأساس الفلسطيني أن يكون دستوراً مؤقتاً لحين إصدار دستور جديد، ولكن يظل هناك سؤالاً هامهماً يجب الإجابة عليه دون التوغل في حقول البحث الشائكة في هذا المجال، وهو هل يمكن اعتبار هذا القانون الأساسي وثيقة دستورية أو تشريعاً دستورياً؟

وفي الرد على هذا التساؤل المشروع، حري بنا أن نتساءل بداية عن الطريقة التي جرى بواسطتها إقرار القانون الأساسي الفلسطيني نظراً لصلته الوثيقة بجوهر بحثنا وهو التشريع الدستوري الفلسطيني ومكانته في النظام القانوني الفلسطيني. من الواضح أن أياً

من الوسائل الأنفة الذكر المتبعة في إقرار الدساتير لم تتبع في إقراره وإصداره من الناحية العملية، ومن الناحية النظرية فقد خلا من أي نص على إجراءات إقراره وإصداره والجهة المخولة بذلك، ما عدا ما جاء في المادة (١٢٠) من القانون ذاته من أن أحكام هذا القانون لا تعدل (إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي).<sup>(١٠)</sup>

إن إقرار القانون الأساسي الفلسطيني من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني لا يكسبه الحصانة والمناعة، ولا السمو المنشود على التشريعات الفلسطينية الأخرى، طالما أنه هو الذي ينشئه ويحدد صلاحياته، ولا يستقيم والحالة هذه أن يصبح القانون الأساسي القانون الأسمى للسلطة الفلسطينية بمجرد إصداره من السلطة التشريعية، وأن يصبح نافذا بمجرد مصادقة رأس السلطة التنفيذية عليه ما دام القانون نفسه هو الذي يعين صلاحياته أيضا.<sup>(١١)</sup> ولأن مصادقة رئيس السلطة على القوانين العادية مطلوبة أيضا بعد إقرارها من المجلس التشريعي، وبهذا تتساوى الخيل في البيداء، ويصبح القانون الأساسي مثله مثل القوانين العادية من حيث طريقة الإقرار، وتبعاً لذلك من حيث القوة القانونية، ومن حيث المكانة في النظام القانوني للسلطة الفلسطينية.

لقد غابت فلسفة التشريع الدستوري وقواعده وتقنياته وإجراءات إقراره تماماً عن ذهن المشرع، وشارك في هذا الغياب أو التغييب الخبراء أنفسهم الذين قاموا بصياغة مشروع القانون الأساسي، وجرى تطبيق الإجراءات المتبعة في إصدار القوانين العادية على القانون الأساسي، أي جرى التعامل معه مثلما يتم التعامل مع إصدار القانون العادي، وهذا يتعارض مع شروط ومتطلبات اعتلاء هذا القانون لكرسي العرش في النظام القانوني الفلسطيني، لأن مهمة السلطة التشريعية تنحصر بوضع التشريع العادي، ولأن التشريع الدستوري (وهو القانون الأساسي في الحالة الفلسطينية)، هو الذي ينشئها ويحدد اختصاصاتها وليس العكس، وليس مقبولاً بأي حال، أن تقوم سلطة تشريعية منشأة بواسطة دستور أو قانون أساسي بوضعه. ومن الممكن التسامح، على مضمض، مع قيام السلطة التشريعية بتعديله، إذا اقتضى الأمر ذلك مستقبلاً، شريطة أن يكون قد جرى الاستفتاء عليه من قبل الشعب وحاز على أغلبية ثلثي الذين شاركوا في الاستفتاء على الأقل، وأن ينص القانون الأساس ذاته على ذلك، وفي هذه الحالة يكون حق المجلس التشريعي الفلسطيني في إجراء التعديل على القانون الأساسي مصدره الشعب. والتساؤلات التي تبرز أمامنا على الفور هي: هل يمكن والحالة هذه اعتبار القانون الأساسي الفلسطيني بما تضمنه من نصوص، وبطريقة إقراره وثيقة دستورية للسلطة الوطنية الفلسطينية؟! وهل يمكن اعتبار ما يتضمنه قواعد دستورية عليها؟! هل يمكن اعتباره مرجعاً دستورياً أم قانوناً عادياً؟! ما ذا لو تعارض أحد القوانين مع نصوص القانون الأساسي؟! وهل لهذا القانون السمو والعلو على القوانين العادية أصلاً؟!!

ما الذي يحكم عمل المجلس التشريعي، وبموجب أي نص دستوري انتخب وتحدد اختصاصاته؟!، علماً بأن القانون الأساسي الفلسطيني ظل حبيس الأدرج حتى بعد انتهاء فترة نيابة المجلس؟ وهل القوانين التي صدرت بموجبه مشروعة؟!.

نعرف أن رئيس السلطة الأول الراحل أفرج عن القانون الأساسي عام ٢٠٠٢م، وتحت الضغط المحلي والدولي بعد احتباسه لمدة خمس سنوات. وقد نجد الحل في وجوب النص على تطبيق القانون الأساسي بأثر رجعي، فالقانون الأساسي نفسه يجيز ذلك من خلال النص في المادة (١١٧) على أن (لا تسري أحكام القانون إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها. ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك).

ولكنه اكتفى بهذا النص المبهم (يجوز...النص...) دون أن يحدد من هو الذي ينص، ومتى، ومن هو صاحب الصلاحية في إقرار هذا النص، وتقرير تطبيق هذه النصوص أو بعضها بأثر رجعي!!!

إن الطريقة التي جرى بوساطتها إقرار القانون الأساسي والمماثلة لطريقة إقرار القوانين العادية، والتعامل معه لاحقاً وفي حيز الممارسة العملية باعتباره قانوناً عادياً، هي ذاتها الطريقة التي جرى بها التعامل مع القوانين الأردنية والدستور الأردني التي ظلت سارية في الضفة الغربية المحتلة لفترة طويلة. فالمادة (٢/٩٣) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ تنص على سريان (مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية.....) وإذا لم ير الملك التصديق على القانون، وفقاً لنص الفقرة (٣) من المادة ذاتها، فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق)..... وإذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور)، وفقاً للفقرة (٤) من المادة ذاتها أيضاً، خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلساً الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حال عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة، يعدُّ نافذ المفعول وبحكم المصدق). فالملك هنا يتمتع بحق الاعتراض التوقيفي على القانون العادي، والذي يمكن لمجلس الأمة تجاوزه كما رأينا، مثله مثل رئيس السلطة الفلسطينية، الذي يتمتع بحق الاعتراض التوقيفي على القانون العادي والقانون الأساس باعتباره قانوناً عادياً وفقاً لما توحى به نصوصه، ولكن الأمر مختلف فيما يتعلق بالدستور الأردني. فوفقاً للمادة (١/٢٦) من الدستور ذاته، فإن اعتراض الملك على قرار مجلس الأمة بتعديل الدستور هو اعتراض مانع من إصداره، وبالتالي لا يمكن لمجلس الأمة تجاوز هذا الاعتراض ولا بأية أغلبية. وقد أجازت هذه المادة تطبيق الإجراءات الدستورية المتبعة بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل الدستور، واشترطت لتعديل القانون والدستور موافقة أكثرية ثلثي

أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب، وفي كلتا الحالتين لا يعتبر التعديل نافذ المفعول ما لم يصادق عليه الملك، وبذا جرت مساواة الدستور بالقوانين، باستثناء احتفاظ الملك بحق الاعتراض المانع على قرار مجلس الأمة بتعديل الدستور، كما حظرت الفقرة الثانية من المادة (١٢٦) المشار إليها إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية على الملك بشأن حقوق الملك ووراثته. (١٢)

أما فيما يتعلق بإقرار الدستور الأردني ذاته، فلم يرد أي نص فيه يتعلق بكيفية إقراره ولا بأية أغلبية، تماما مثل القانون الأساسي الفلسطيني، ولكن يستفاد من نص مصادقة الملك على الدستور المثبتة في بدايته أن مجلسي الأعيان والنواب هما اللذان أقرتا الدستور، إذ جاء فيها: (نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور، وبناء على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب، نصدق على الدستور الآتي ونأمر بإصداره). ومن المعروف أن الدستور الأردني ينص في المادة (الخامسة والعشرون) على إناطة السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، وبذا يتقاسم الملك سلطة التشريع مع مجلس الأمة بل يتفوق عليه، لأن اعتراضه على تعديل الدستور هو اعتراض قاطع مانع.

وفي واقع الأمر، فقد أخذت السلطة الفلسطينية، من حيث تدري أو لا تدري، وبالرغم من وجود هذه الوثيقة الدستورية (القانون الأساسي)، بمبدأ سمو البرلمان كما هو الحال في بريطانيا وإسرائيل وليس سمو الدستور، وحيث يحكم هذين البلدين بمجموعة من القوانين الأساسية التي تقرها السلطة التشريعية، وهي الطريقة نفسها التي أخذ بها الدستور الأردني أيضا، فالمجلس التشريعي الفلسطيني هو الذي أقر القانون الأساسي الفلسطيني، وهو ذاته الذي يعدله بأغلبية ثلثي أعضائه وفقا للمادة (١٢٠) من هذا القانون. وهكذا بتنا في واقع التطبيق العملي أمام وضع يتساوى فيه القانون الأساسي مع القوانين العادية، فهل يمكن والحال هذه اعتبار القانون الأساس قانوناً أعلى؟ بالطبع لا، ولأسباب التي أسهبنا في شرحها أعلاه تظل دستورية القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني موضع تساؤل.

وطبقا لمبدأ المشروعية واحتراماً لسمو الدستور أو الوثيقة الدستورية، يجب على القاعدة العادية (القانون العادي) أن لا تخالف، أو تتعارض مع القاعدة الدستورية، وإلا كانت غير مشروعة وباطلة، ولكن ما الجهة التي تقرر هذا البطلان، وما الوسيلة التي بموجبها نستطيع مراقبة دستورية القوانين أو شرعيتها.

لعل الجهة الوحيدة المختصة بالبت في دستورية القوانين هي المحكمة الدستورية التي لم تشكل بعد، بالرغم من صدور القانون الخاص بها (القانون رقم ٣ لعام ٢٠٠٦)

. فقد قضت المادة (١٠٣) من القانون الأساسي بتشكيل محكمة دستورية عليا للنظر في دستورية القوانين واللوائح والنظم وتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، والفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية والجهات الإدارية. وتعد هذه المحكمة الحارس الأمين على تطبيق القانون الأساسي، الذي يحول دون تطبيق القانون المخالف له، ولها القول الفصل في فض الطعون المتعلقة بعدم دستورية القوانين أو تفسيرها، وإلغاء ما قد يترتب من نتائج على تطبيق القوانين التي تقضي المحكمة بعدم دستورتها. وبالرغم من أن المادة (١٠٤) من القانون الأساسي أسندت كل مهمات المحكمة الدستورية للمحكمة العليا، إلا أنه لم يعد مقبولاً استمرار تجاهل أمر تشكيل المحكمة الدستورية، خاصة بعد انقضاء ثلاث سنوات على صدور القانون الخاص بها.

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فإن رقابة الامتناع (امتناع القاضي عن تطبيق القانون المخالف للدستور) هي من صميم مهمة القاضي ولا تحتاج إلى نص دستوري، إلا أن رقابة الإلغاء لا يمكن أن تتم إلا استناداً لنص دستوري. وفي كلتا الحالتين يبقى القضاء بحاجة إلى وثيقة دستورية مقررة حسب الأصول المرعية لكي يستند إليها القضاء سواء في رقابته المعتادة (رقابة الامتناع) على دستورية القوانين أثناء نظره في الدعاوى المحالة إليه باعتبارها من صميم عمل القاضي، أم في ممارسته لرقابة الإلغاء، وهذا ما يجب أخذه بعين الاعتبار عند القيام بإدخال تعديلات على القانون الأساسي، فهو بنصوصه الحالية لا يلبي هذا المطلب.

## ٥. تعديلات ضرورية مقترحة على القانون الأساسي:

هناك ستة معايير للحكم على نجاح وصلاح النظام السياسي وهي: الفصل بين السلطات، والتمثيل واكتساب الشرعية عبر الانتخابات، وتوفير آليات الرقابة الدستورية المتبادلة بين السلطات، وفعالية السلطات والمؤسسات والهيئات المكونة للنظام السياسي، وكفاءة الأفراد المكونين لهذه السلطات والمؤسسات والهيئات والتي ستعكس على أدائها بصورة إيجابية، والقدرة على حل النزاعات الداخلية

إن تجربة الأعوام المنصرمة تثبت استمرار غياب معظم المعايير الآنف الذكر باستثناء التمثيل، واكتساب الشرعية عبر الانتخابات وهو من أهم المعايير بلا جدال.

لقد كشفت الأزمات المتلاحقة للنظام السياسي الفلسطيني عن مواطن الضعف والخلل في العلاقة القائمة بين المؤسسات الدستورية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وانعدام الرقابة الضرورية على أعمال السلطة التنفيذية، والرقابة على دستورية القوانين، وأن النصوص الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ونصوص قانون المحكمة

الدستورية ستبقى، على أهميتها، نصوصاً نظرية ما لم تقترن بتطبيق عملي والزام باحترام المبادئ الدستورية، بما فيها الفصل ما بين السلطات والرقابة المتبادلة فيما بينها واستقلال السلطة القضائية.

وحين نتفحص القانون الأساسي، فإننا نجده علاوة على ما تقدم، يعاني من مشكلتين لا يمكن استمرار تجاهلهما، الأولى: وتتمثل بعدم احترام نصوصه من قبل السلطات العامة، فأصبحت هناك هوة متسعة ما بين النصوص والتطبيق، وبالتالي ما بين السلطة العامة والمواطنين، والثانية اتساع الثغرات وانكشاف النواقص التي تعترى هذا القانون كلما تقدم الزمن، وتوالت الأزمات السياسية الداخلية. وهذا ما كشف بدوره اختفاء المعايير الآنفة الذكر أو انعدام فعاليتها عند التطبيق.

وكلما تقدم الزمن وتوالى حدوث الأزمات السياسية الداخلية في النظام السياسي الفلسطيني اتسعت الثغرات وانكشفت التناقضات بين نصوصه ذاتها، وفيما بينها وبين نصوص القوانين العادية الأخرى، الأمر الذي يقتضي إدخال عدد من التعديلات المهمة عليه، وإلغاء النصوص القانونية المتعارضة مع نصوص القانون الأساسي وروحه أو تعديلها، وذلك في سياق عملية ترميم شاملة للنظام الدستوري الفلسطيني وبما يكرس مبدأ الفصل ما بين السلطات، والتأسيس لرقابة متبادلة وفعالة فيما بينها، وسنتناول هذه المسائل على النحو الآتي:

● ٥- ١: يتطلب مبدأ المشروعية النابع من التدرج الهرمي للنظام القانوني تعزيز القانون الدستوري وسيادته على القانون التشريعي، وعلى ما عداه من أنظمة ولوائح وقرارات إدارية. وبالرغم من أن النية اتجهت منذ البداية إلى اعتبار القانون الأساسي قانوناً أعلى للسلطة الوطنية الفلسطينية، فإنه جرى تجاهل هذا الأمر من قبل السلطة الناشئة ذاتها، كما تجاهلته نصوص القانون الأساسي بدورها، وجرى التعامل معه كقانون عادي، فقد خلا من أي نص حول اعتباره القانون الأعلى للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تسمو قواعده وأحكامه في هذه الحالة على أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية، وتكون مقيدة لسلطات الدولة وأجهزتها المتفرعة عنها كافة. واكتفى بدلا من ذلك بنص المادة (١١٩) الذي يقضي بإلغاء (كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل)، خلافا لما نص عليه دستور جنوب إفريقيا مثلا، وهو أحدث دستور، بل ربما أكثرها رقياً وتطوراً من الناحية الموضوعية والتقنية، ويعد مفخرة لقوى التحرر الوطني في العالم وملهماً لها، إذ صدر في واحدة من مناطق التحرر الوطني الرائدة والملمة في العالم، ليس في مجال صلابة الإرادة الوطنية وإصرارها على تصفية نظام التمييز العنصري فحسب،

بل في مجال التشريع الدستوري والقانوني والعمل المؤسساتي أيضاً، فقد كرس دستور جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦ المادة الثانية، للتأكيد على أن (هذا الدستور هو القانون الأسمى للجمهورية، وأي سلوك أو قانون يتعارض معه يعدُّ لاغياً، والالتزامات التي تفرض بمقتضاه يجب أن تنفذ).<sup>(١٣)</sup> وهذا ما يجب أن ينعكس أيضاً في القانون الأساسي الفلسطيني نصاً وروحاً من خلال تعديله بإدخال نص مماثل إليه.

● ٥-٢: وإزاء صمت القانون الأساسي، سهواً أو عمداً، حول الجهة صاحبة الصلاحية في إقراره وبأية نسبة، وهذا أمر غاية في الغرابة، ينبغي إدخال تعديل مكمل حول الجهة ذات الصلاحية في إقرار القانون الأساسي، وضرورة تمييزه عن القواعد القوانين العادية وإكسابه الحصانة والمناعة اللازمة والمكانة الأعلى في النظام القانوني للبلاد، وهذا لا يقرُّ من قبل السلطة التشريعية ذاتها التي ينشئها، ولا بالمصادقة عليه أو إصداره من قبل رأس السلطة التنفيذية فحسب، بل بالاستفتاء عليه من قبل الشعب بعد إدخال التعديلات الضرورية عليه، وتقرير النسبة التي يجب أن يحصل عليها في الاستفتاء الشعبي الدستوري كي يصبح نافذاً، كما جرت عليه معظم دساتير الدول الأخرى، ويفضل أن تكون نسبة الثلثين هي النسبة المعتمدة في القانون الأساسي لإقراره، وذلك لإكسابه الحصانة والمناعة والمشروعية كقانون أعلى يقف على قمة النظام القانوني للبلاد. وكان من الممكن الاستغناء عن الاستفتاء، لو جرى إقراره من قبل هيئة (تأسيسية) خاصة منتخبة من الشعب وظيفتها المحددة هي إقرار القانون الأساسي فحسب، ولكن هذا لم يحدث قط.

ويمكن للقانون الأساسي المقرب بواسطة استفتاء شعبي دستوري منح المجلس التشريعي صلاحية تعديله لاحقاً بأغلبية ثلثي أعضائه، شريطة أن يكون ذلك مقيداً موضوعياً، بحيث لا تشمل صلاحيته بالتعديل موضوعات معينة ورئيسية في القانون الأساسي، والتي لا يجوز تعديلها إلا باستفتاء شعبي دستوري، وأن ينص القانون الأساسي ذاته على ذلك، على غرار ما يحدث في دول كثيرة أخرى، وذلك للحفاظ على الثبات والاستقرار النسبي للقانون الأساسي وحصانته ومناعته.

وطالما أنه ليس مطروحاً في المدى المنظور إنشاء دستور فلسطيني حسب الأصول، فإن الخيار المتبقي هو معالجة الثغرات المتسعة في القانون الأساسي الفلسطيني بإدخال التعديلات اللازمة إليه وعرضه على الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة للاستفتاء عليه، فإذا حاز على النسبة المطلوبة لإقراره والتي يجب أن يحددها القانون الأساسي ذاته، يصبح بعدها الوثيقة الدستورية التي يجب مراعاة أحكامها عند قيام المجلس التشريعي بإصدار القوانين وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وعند قيام السلطة التنفيذية وأجهزتها بممارسة صلاحياتها بتنفيذ القوانين وإصدار القوانين المؤقتة

أو المراسيم أو الأنظمة أو القرارات، وعند قيام السلطة القضائية بالفصل في النزاعات، وعند ممارسة الرقابة على دستورية القوانين.

● ٥-٣: اعتمد الفقه الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى وجه التحديد، العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية معياراً لتمييز صور الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة، بحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية شديداً نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي نيابي (رئاسي)، وحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مرناً معتدلاً، فإننا نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي نيابي (برلماني)، أما إذا تنكر النظام السياسي لمفهوم الفصل ما بين السلطات ودمج السلطتين التنفيذية والتشريعية ووضعهما في يد السلطة التشريعية ولصالحها، فإننا نكون بصدد نظام سياسي يسمى (نظام حكومة الجمعية)، وقد اندثرت هذه الصورة الأخيرة للنظم السياسية النيابية وأصبحت من الماضي. وسنرى فيما يلي ما هو حال النظام السياسي الفلسطيني استناداً إلى مبدأ الفصل ما بين السلطات.

حصر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية، إلى حد كبير، في يد رئيس السلطة المنتخب من الشعب، حتى بعد سلسلة التعديلات المتلاحقة التي أدخلت عليه. وإن وصف القانون الأساسي نظام الحكم في فلسطين بأنه نظام ديمقراطي نيابي، إلا أنه لم يوضح أي نوع من الأنظمة النيابية هو؟! فالمادة (٥) من القانون الأساسي تنص على أن (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني)، تماماً كما هو الحال في غالبية الأنظمة النيابية الرئاسية، حيث يكون الرئيس منتخباً من الشعب، وتكون مرجعية الحكومة مشتركة بين الرئيس والسلطة التشريعية. وجاءت الفقرة (١) من المادة (٧٤) المعدلة عام ٢٠٠٣ لكي تشدد على «مسؤولية رئيس الوزراء أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته». وهذه النصوص، مضافاً إليها النصوص اللاحقة للقانون الأساسي المعدل وواقع نظام الحكم في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية يشير بما لا يدع مجالاً للشك بأن النظام الفلسطيني هو نظام نيابي رئاسي، دون أن ينص القانون الأساسي صراحة على ذلك. وهذا ما تؤكد أيضاً المادة (٤٥) من هذا القانون، والتي تنص على أن: «يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد»، والمادة (٤٦) التي تنص بدورها على أن «يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في القانون الأساسي». فالأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس السلطة الوطنية مباشرة من الشعب،

مثله في ذلك مثل المجلس التشريعي تجعله متساوياً مع السلطة التشريعية بشرعيته الشعبية الديمقراطية، كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية النيابية الرئاسية، وحقه في الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي وإصدار القوانين المؤقتة في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وحقه في اختيار رئيس الوزراء وإقالته، وحقه في إعلان حالة الطوارئ في حالات معينة، هي من خصائص النظام النيابي الرئاسي. وبالتالي يمكن القول أن نظام الحكم الفلسطيني القائم فعلياً اليوم هو نظام ديمقراطي نيابي رئاسي، وليس نظاماً ديمقراطياً نيابياً برلمانياً.

ومن المعروف أنه في النظام النيابي البرلماني تكون وظيفة رأس الدولة ووظيفة بروتوكولية كما هو الحال في بريطانيا وإسرائيل وغيرهما، بينما السلطة الفعلية هي بيد رئيس الوزراء، ويكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين فعلياً أمام السلطة التشريعية التي تمنحهم الثقة أو تحرمهم منها، حيث يقوم الحزب أو تحالف الأحزاب الحائز على الأغلبية في البرلمان بتشكيل الحكومة دون أن يكون لرأس الدولة دور في اختيار رئيس الوزراء والوزراء، فدوره في مثل هذا النظام يقتصر على التكليف فقط، أي تكليف رئيس كتلة الأغلبية، أو تحالف الأغلبية، أو الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في المجلس التشريعي والقادر على تشكيل الحكومة.

ومن وجهة نظري، لا يجوز تقرير طبيعة نظام الحكم الفلسطيني بدون موافقة الشعب الفلسطيني، وإجراء مشاورات واسعة مع جميع القوى السياسية التي شاركت في مسيرة النضال الوطني والمفكرين والمثقفين الفلسطينيين. لهذا يجب الحسم في ماهية نظام الحكم الفلسطيني بواسطة استفتاء شعبي دستوري، فإذا ما قرر الشعب عبر الاستفتاء أن يكون نظام الحكم الفلسطيني (نظام حكم ديمقراطي نيابي برلماني)، فعندئذ يتوجب إجراء التعديلات اللازمة في القانون الأساسي المنسجمة مع هذا الخيار، وتبعاً لذلك تُجرى تغييرات في نظام الحكم نفسه حتى يصبح فعلاً حكماً ديمقراطياً نيابياً برلمانياً على غرار أنظمة الحكم في بريطانيا أو إسرائيل أو لبنان أو تركيا مثلاً، حيث يكون رئيس الدولة في هذه الأنظمة حكماً وليس حاكماً. أما إذا قرر الشعب اختيار (نظام الحكم النيابي الرئاسي)، فسيكون ذلك الخيار تأكيداً لأحكام القانون الأساسي الرئيسية وتكريساً لواقع الحال القائم، علماً بأن هناك أشكالاً عدة من أنظمة الحكم الديمقراطية النيابية الرئاسية في العالم، مثل أنظمة الحكم النيابية الرئاسية في فرنسا والولايات المتحدة الأميركية وإيران على سبيل المثال لا الحصر. وعلى كل حال، فالمطلوب هو حسم الخيار ما بين النظام الديمقراطي النيابي الرئاسي والنظام الديمقراطي النيابي البرلماني في استفتاء شعبي. وفي حقيقة الأمر، فإن الاختيار ليس بين الأنظمة الديمقراطية المختلفة، وإنما بين نظام ديمقراطي معين

ومصلحة الوطن، فمصلحة الوطن والشعب هي المصلحة العامة الكبرى الجديرة بالاعتبار، فالديمقراطية ما هي إلا أسلوب للحكم، عليه أن يلبي مطامح الشعب ويهدف إلى خيره، وهو في النهاية ما هو إلا انعكاس لمدى تطوره السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ومستوى نضوج نظامه السياسي.

وبالنظر لواقع التعددية السياسية القائم والمتجذر في المجتمع الفلسطيني، والتضحيات الهائلة التي ما انفك الشعب الفلسطيني يقدمها منذ قرن مضى، وبالنظر إلى التجربة المبررة للشعوب العربية مع الأنظمة الرئاسية التي تحولت إلى أنظمة أبوية مستبدة، تصادر عوامل تطور المجتمع وآمال الأجيال الشابة، حيث تحولت الرئاسة إلى رئاسة مدى الحياة، وأصبحت الوجه الآخر للملكية المطلقة، بدلاً من تكريس مبدأ التداول على السلطة والوظائف العامة وموقع الرئاسة بالتحديد. وحتى لا يجري احتكار القرار السياسي من قبل فرد أو تنظيم سياسي بعينه، فإنني أرى أن إقامة نظام نيابي برلماني أكثر انسجاماً مع واقع شعبنا، وأكثر استجابة لمطموحاته. والمدخل إلى الأخذ بهذا الخيار، هو تعديل القانون الأساسي لصالح تكريس هذا النظام من الأنظمة النيابية. ومن ثم يصار إلى إجراء الانتخابات التشريعية العامة، حين تسمح الظروف بذلك، وفقاً لقانون الانتخابات العامة رقم (١) لعام ٢٠٠٧م، الصادر عن الرئيس محمود عباس رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي يعتمد نظام التمثيل النسبي في احتساب نتائج الانتخابات التشريعية، ويتيح تمثيل جميع القوى السياسية والطبقات والفئات الاجتماعية في المجلس التشريعي الفلسطيني وفقاً لعدد الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات، ولكي لا يحتكر تنظيم واحد بعينه السلطة السياسية والوظيفة العمومية والقرار السياسي. ففي هذا النظام تكون وظيفة رأس الدولة بروتوكولية، بينما تتركز السلطة الفعلية بيد رئيس الوزراء، وتتقرر المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس التشريعي فيمنح الحكومة الثقة أو يحجبها عنها.

● ٥- ٤: تعدد المادة (٣٧) من القانون الأساسي الحالات التي يعد فيها مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً، وما يعيننا بهذا الصدد هو ما جاء في الفقرة (ج) من هذه المادة، حيث تنص على «فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه»، وهو ما يعني إخضاع قرارات السلطة القضائية لمصادقة سلطة أخرى، الأمر الذي يشكل انتهاكاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات أولاً، ولمبدأ استقلالية السلطة القضائية التي لا تخضع قراراتها للمراجعة أو المصادقة من قبل أية هيئة أو سلطة أخرى ثانياً، كما يدل على ذلك نص وروح المادة (٩٧) التي تنص على أن: «السلطة القضائية مستقلة... وتصدر أحكامها وفقاً للقانون... وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني»، والمادة (٩٨) التي تنص على أن: «القضاة مستقلون،

لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة»، كما تتعارض مع «مبدأ سيادة القانون الذي هو أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص»، والذي كرسته المادة (٦) من القانون الأساسي، كما تتعارض مع نص المادة (١٠٦) التي تنص على أن: «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة».

ومن جهة أخرى، فإن النص المشار إليه لا يبين الآلية التي تقرر بواسطتها المحكمة الدستورية فقدان الرئيس لأهليته القانونية، ولا الأسباب الموجبة لذلك، الأمر الذي يقتضي تعديل هذا النص لأخذ ذلك بعين الاعتبار، وكذلك إلغاء (وموافقة المجلس.....الخ) ، لكي تصبح الفقرة (ج) من المادة (٣٧) على النحو الآتي: (إذا قررت المحكمة الدستورية فقد الرئيس للأهلية القانونية أو عجزه عن مباشرة مهامه لأسباب صحية) . ويترتب على ذلك تعديل النص المماثل الوارد في الفقرة (١/ج) من المادة (١٠٥) للقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة. وفي إطار تحديد اختصاصات السلطة التشريعية في أي تعديل جديد للقانون الأساسي، سيكون ضرورياً تضمينها اختصاصاً للمجلس التشريعي باتخاذ قرار بالأغلبية الموصوفة لأعضائه بإعفاء رئيس السلطة من منصبه، إذا ما فقد الأهلية في حالات معينة، ومقيدة بضوابط يجب تحديدها.

● ٥ - ٥: إن النص المتعلق بتولي رئيس المجلس التشريعي مهمات رئاسة السلطة مؤقتاً لمدة ستون يوماً في حالة شغور مركز رئيس السلطة الوطنية الوارد في الفقرة (٢) من المادة (٣٧) للقانون الأساسي، والنص المقترح المماثل له والوارد في الفقرة (٢) من المادة (١٠٥) من قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه، يتعارض مع مبدأ الفصل ما بين السلطات، وهو قاعدة دستورية عامة، أكدت عليه المادة (٢) من القانون الأساسي التي نصت على أن: «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات»، والحال أنه يجب مراعاة هذه القاعدة الدستورية أيضاً بإلغاء هذا النص من القانون الأساسي وقانون الانتخابات العامة، وإدخال تعديل على القانون الأساسي يقضي بإحداث منصب نائب الرئيس، كي يتولى مهمات الرئيس في حال غيابه أو شغور مركزه حتى انتهاء مدة ولايته التي انتخب لها، وتحديد صلاحياته والشروط التي يجب توفرها فيه لتعيينه في هذا المنصب والجهة ذات الصلاحية بتعيينه، وبهذا يُحترم مبدأ الفصل بين السلطات، وهو قاعدة دستورية عامة وأساسية.

● ٥-٦: وإذ يضمن القانون الأساسي المعدل «لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها»، ويضمن (لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق) وفقاً لنص الفقرتين (١ و٢) من المادة (٧٥)، فإنه أغفل كلية مسؤولية رئيس السلطة والتحقيق معه عما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته، ومن له الحق في إحالته إلى التحقيق، وما أنواع الجرائم التي تستوجب التحقيق معه، مع التذكير بضرورة التقيد بمبادئ العدالة، حيث يجب الفصل مابين الجهة التي تتولى تقديم الاتهام والجهة التي تتولى إصدار الحكم، ومراعاة خصوصية هذه الوظائف السامية في الدولة، ومن يشغلونها فلا يقدموا للمحاكم العادية وإنما إلى محاكم خاصة.

وتمنح غالبية الدساتير السلطة التشريعية وحدها الحق في اتهام رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزير فيما ينسب إليه من جرائم جنائية ترتبط بوظيفته كالخيانة العظمى والاختلاس وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، فيما يتولى المجلس الآخر المحاكمة «مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، وكذلك في فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦، ومجلس اللوردات في بريطانيا، ومصر في ظل دستور ١٩٢٣، والأردن في ظل الدستور الحالي»، مع فارق في تشكيل جهة الحكم. ففي الأردن مثلاً، تنص المادة (٥٥) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل على أن «يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم». ويتكون المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان، وخمسة قضاة من محكمة التمييز التي هي أعلى محكمة نظامية في الأردن، وتصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات، وفقاً لما جاء في المادة (٥٩) من الدستور، فيما أنطت المادة (٥٦) من الدستور الأردني بمجلس النواب حق توجيه الاتهام للوزراء، على أن: «يصدر قرار الاتهام بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي». ووفقاً للمادة (٥٧) «يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه، وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها القانون». (١٤)

وفي الولايات المتحدة يمارس مجلس النواب حق الاتهام الجنائي ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما ينسب إليهم من جرائم الخيانة أو الرشوة وبعض الجنايات والجنح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ إجراءات المحاكمة والإدانة بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ على الأقل. (١٥)

وقد منح الدستور الأميركي مجلس النواب حق اتهام رئيس الولايات المتحدة والسكرتاريين وكبار الموظفين الفدراليين، وهذا الإجراء مستخدم في بريطانيا. وتنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأميركي على أن «يعزل الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأميركية من مناصبهم عند اتهامهم أو إدانتهم بعدم الولاء والخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجناح الخطيرة».<sup>(١٦)</sup>

● ٥ - ٧: ألزم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في المادة (٨٠) (رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجته وبأولاده القصر.....)، ولكن القانون لم يلزم رئيس السلطة بشيء من هذا القبيل، كما أنه حظر على رئيس الوزراء والوزراء شراء أو استئجار أي من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية.....) ولكنه ترك رئيس السلطة محرراً من هذا الإلزام، الأمر الذي يقتضي تعميم هذه النصوص لكي تشمل الرئيس وأفراد أسرته أيضاً. كما خلا القانون الأساسي أيضاً من الإشارة إلى الجهة التي يكون رئيس السلطة مسؤولاً أمامها، الأمر الذي يقتضي تحديد هذه الجهة في سياق إجراء التعديلات اللازمة للقانون الأساسي، وتحديد آلية معينة لمساءلته وإلزامه بتقديم إقرار بالذمة المالية وإخضاعه للرقابة والمساءلة، فهو رأس السلطة التنفيذية ولا يجوز إخضاع هيئاتها الأدنى للرقابة والمساءلة وإبقاء رئيسها طليق اليدين محرراً من أي مساءلة.

● ٥ - ٨: لا يتضمن الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية نصاً حول مهمات المجلس التشريعية والرقابية، ولا كيفية ممارستها، الأمر الذي يجب تلافيه من خلال إدخال تعديل دستوري آخر بهذا الشأن. ومعروف بدهاءة، ومن خلال ما خلص إليه القانون الدستوري المقارن، بأن السلطة التشريعية منوط بها اختصاصان رئيسيان لا تبديل لهما وهما التشريع أولاً، والرقابة ثانياً. فحين نبحت في القانون الأساس عن الجهة المختصة بإصدار القوانين، فإننا لا نعثر بين اختصاصات المجلس التشريعي على أهم اختصاص انتخب المجلس من أجله، وهو إقرار القوانين، ولا بأية نسبة، وما نبحت عنه نجده في غير مكانه، وفي سياق آخر، أي في نص الفقرة (٢) من المادة (٤١) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على ما يأتي: «إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي. فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية». وجاء نص الفقرة الثانية من هذه المادة مكملاً لنص الفقرة الأولى التي تقول: «يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في

الجريدة الرسمية». إلا أن تعزيز دور المجلس التشريعي في محاربة الفساد المالي والإداري، يتطلب أيضاً، تمكينه من المبادرة إلى إحالة ملفات الفساد إلى النائب العام مباشرة مستندا في ذلك إلى نص دستوري، وهذا ما يقتضي إدخال نص بهذا الشأن إلى القانون الأساسي، وتفعيل قانون الكسب غير المشروع الذي جرى تعطيله عمداً. كما يجب توسيع صلاحية المجلس التشريعي لتشمل صلاحيته في إلغاء إجراءات رئيس السلطة بإعلان حالة الطوارئ إذا ما أساء استخدام صلاحياته المنصوص عليها في المادة (١١٠) من القانون الأساسي المعدل، ومنحه صلاحيات أوسع في حماية حقوق الإنسان واعتماد الاتفاقيات الدولية بهذا الشأن، وتوسيع صلاحيات المجلس باعتماد الاتفاقيات الدولية على وجه العموم.

● ٥-٩: تنص الفقرة (٣) من المادة (٤٧) من القانون الأساسي المعدل على أن: «مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية»، وهذا يعني أن مدة نيابة المجلس تنتهي بعد أربع سنوات من انتخابه، ولكن التعديل اللاحق الذي أدخل على القانون الأساسي عام ٢٠٠٥، زاد النص غموضاً بدلاً من أن يضيف شيء من الوضوح عليه، فجاءت المادة (٤٧ مكرر) بنص معدل يقول «تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية»، وهذا مناقض للنص الأنف الذكر في القانون الأساسي، وهو يعني استمرار المجلس القديم في ولايته دون تحديد مدة زمنية إذا استحال إجراء انتخابات نيابية جديدة وطالما لم ينتخب مجلس جديد، ويقسم اليمين الدستورية، وهو علاوة على ذلك يشكل انتهاكاً صريحاً لمبادئ الديمقراطية النيابية وشروط النيابة. والقانون الأساسي بنصه القديم والمعدل المعدل لم يقدم جواباً على تساؤلات ما زالت قائمة حول شرعية استمرار المجلس السابق في ممارسة مهامه إلى عام ٢٠٠٦، بعد أن كانت ولايته قد انتهت في عام ٢٠٠٠، ومن هو صاحب الصلاحية بالتمديد لمجلس منتخب انتخاباً مباشراً من الشعب بعد انتهاء مدته التي حددها الدستور، ولا تعرف الأنظمة الدستورية الديمقراطية مجلساً نيابياً استمر أكثر من مدته المحددة بوقت طويل إلا في الأردن وأراضي السلطة الفلسطينية، لأن من شروط النيابة أن تكون محددة بزمن، وقد حددها القانون الدستوري المقارن للمجلس النيابي المنتخب مباشرة من الشعب بأربع سنوات.

● ٥-١٠: كما ينبغي إدخال تعديل آخر يحدد بموجبه صاحب الصلاحية في حل المجلس عند الضرورة، والدعوة إلى انتخابات مبكرة في حال حدوث أزمة تعوقه عن أداء مهامه، أو وصوله إلى حالة من العجز تحول دون أدائه لمهامه، مثل عجزه عن حشد الأغلبية المطلوبة لإصدار القوانين ومنح الثقة للحكومة مثلاً، أو في حال حدوث أزمة مستعصية قد تطول فتعصف بالمصالح الوطنية للشعب الفلسطيني وقضيته العادلة، كما هو حالنا

في الوقت الحاضر. أما من هو صاحب الصلاحية في حل المجلس فهو يرتبط إلى حد كبير بطبيعة النظام الذي نريد، فإذا اخترنا النظام النيابي البرلماني، فيكون الحل من صلاحية السلطة التنفيذية (رئيس السلطة) بعد التشاور مع رئيس الحكومة ورؤساء الكتل النيابية، ومن ثم الإعداد لإجراء انتخابات مبكرة، وذلك مقابل الحق الذي لا ينازع للسلطة التشريعية في منح الثقة للحكومة أو سحب الثقة منها، وهو ما يشكل تجسيدا لمبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي يقوم عليه النظام البرلماني. أما إذا اخترنا النظام النيابي الرئاسي، فإن حل المجلس التشريعي يمكن اللجوء إليه عند الضرورة فقط، وللأسباب المشار إليها آنفا من خلال استفتاء الشعب عليه، حيث يصدر رئيس السلطة قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا قررت أغلبية المشاركين في الاستفتاء، والتي يقررها القانون الأساسي (بعد التعديل) حل المجلس يقوم رئيس السلطة بإصدار قرار حله استجابة للإرادة الشعبية، وإجراء انتخابات مبكرة، ويرأى أن الأغلبية المطلوبة لحل المجلس يجب أن لا تقل عن ٦٠٪ من مجموع المصوتين المشاركين في الاستفتاء.

• ٥ - ١١: وفي السياق ذاته، ربما يكون من الأنسب للنظام الدستوري الفلسطيني أن يعتمد نظام المجلسين بدلا من المجلس الواحد، وإنشاء مجلس للشورى يكون شريكا للمجلس التشريعي في التشريع والرقابة، على غرار ما هو قائم في الأردن وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها، وذلك من أجل التمثيل المتسع والمتوازن للأجيال ولطبقات والفئات والجهات والكفاءات وتوظيفها في عملية التحرير والبناء، والإسهام في احتواء الأزمات التي قد يواجهها النظام السياسي الفلسطيني، وتكريس التعاون بدلا من المواجهة بين الجماعات السياسية.

• ٥ - ١٢: يجب توضيح معنى الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي حين يتطلب الأمر منح الثقة أو حجبها عن رئيس الوزراء والحكومة، كما جاء في المادتين (٦٦ و ٧٨)، وكذلك توضيح المقصود بالأغلبية أينما وردت، تجنباً لما قد تثيره هذه المصطلحات الغامضة والخلافية من إشكالات مستقبلاً. وأرجح أن الأغلبية المطلقة هي ثلثا الأعضاء أو المقترعين أو المصوتين وهي الأنسب لإقرار القوانين واتخاذ القرارات الموضوعية، أما الأغلبية البسيطة وهي (النصف + ١)، فهي الأنسب لاعتمادها عند التصويت على سياسات الحكومة، وعلى منح الثقة بالحكومة أو حجبها عنها أو عن أحد أعضائها، وعلى القرارات الإجرائية للمجلس التشريعي، أما الأغلبية الموصوفة فهي التي تتجاوز نسبة الثلثين. ولنا في دستور جنوب إفريقيا الذي أقرته هيئة تأسيسية منتخبة خير مثال. فقد نصت المادة (٧٤) من هذا الدستور، على أن (تعديل بعض المواد يتم بأغلبية ٧٥٪ من أعضاء الجمعية الوطنية في جنوب إفريقيا، وبعضها الآخر بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية). (١٧)

● ٥- ١٣: ينبغي توفير غطاء دستوري لمشروعية أعمال المجلس التشريعي في الفترة التي قضاها المجلس يمارس اختصاصاته بدون سند دستوري منذ انتخابه، واستمر ممارستها حتى بعد انتهاء ولايته النيابية عام ٢٠٠٠ كأمر واقع، وذلك من خلال إدخال نص دستوري معدل بهذا الشأن. كما ينبغي توفير حل لمشروعية القوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل انتخاب المجلس التشريعي، وذلك بإعادة عرض هذه القوانين وتلك القوانين المؤقتة التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية، على المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها، لتصبح قوانين صادرة بموجب نص دستوري، وإدخال نص إلى القانون الأساسي يقضي بسريان القوانين التي يقرها المجلس بأثر رجعي، مع التذكير بأن المادة (١١٧) تجيز ذلك، إذ جاء فيها «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها. ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك».

● ٥- ١٤: ومن جهة أخرى، فقد وعدنا القانون الأساس بالأخذ بالنظام القضائي المزدوج، إذ قضت المادة (١٠٢) من القانون الأساس «بإنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية...». ولكن القانون المتعلق بهذا الشأن لم يصدر بعد، لذا ينبغي الإسراع في إصدار قانون المحاكم الإدارية الذي نصت عليه المادة (١٠٢) للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية. كما يجب إصدار قانون خاص بمحكمة العدل العليا يبين اختصاصاتها وإجراءات التقاضي أمامها، فما زالت محكمة النقض تنعقد كمحكمة عدل عليا عند النظر في المنازعات الإدارية بدون قانون يبين اختصاصاتها ويحدد إجراءات التقاضي أمامها.

٥- ١٥: ضرورة الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن درجة هذا الفصل وطبيعته يرتهن بطبيعة النظام السياسي والدستوري الذي نختار. فعلى الرغم من أن الجمع ما بين عضوية المجلس التشريعي ومنصب الوزير ينسجم مع النظام النيابي البرلماني، القائم فعلا في بريطانيا وإسرائيل على سبيل المثال لا الحصر، إلا أن الفصل بين وظيفة الوزير وعضوية المجلس التشريعي قد يكون الأنسب لطبيعة المجتمع الفلسطيني، علاوة على أنه ينسجم أكثر مع مبدأ الفصل ما بين السلطات، ومن شأنه أن يسهم بتوسيع المشاركة في نظام الحكم. فظاهرة تولى أعضاء المجلس التشريعي لوظائف تنفيذية تجاوزت الوزارات إلى مواقع إدارية هامة أخرى في أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية، وأدت إلى تغول سلطة الحزب الواحد، وسيطرته على الوظائف واستئثار رموزه ومراكز القوى بالمال العام، واستفحال ظاهرة الفساد ووقوف المجلس التشريعي عاجزاً عن الاضطلاع بشكل فعال ومؤثر بمهام الرقابة والمساءلة.

● ٥- ١٦: وفقاً للنصوص الآتفة الذكر، فإن نشر القانون في الجريدة الرسمية هو شرط لنفاذه من تاريخ نشره، ومن المعروف أن الجريدة الرسمية تتبع السلطة التنفيذية، وعملية النشر ذاتها تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية، حيث تنشر القوانين عن طريق ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل، وقد امتنع ديوان الفتوى والتشريع في السابق عن نشر قوانين أقرها المجلس التشريعي، أي أن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم بعملية نشر القوانين.

لهذا يجب أن يصار إلى إصدار قانون ينظم اختصاصها، ويحدد وظيفتها وتبعيتها بحيث تكون السلطة التشريعية مرجعيتها الوحيدة، بدلا من السلطة التنفيذية ممثلة بديوان الفتوى والتشريع، وبذلك يتم ضمان نشر القوانين المقررة من المجلس في حالة امتناع رئيس السلطة الوطنية عن المصادقة عليها.

● ٥- ١٧: وفي المجال الاقتصادي والاجتماعي الذي لا يحتل سوى مساحة محدودة جدا في القانون الأساسي، في المادة (٢١) من الباب الثاني المكرس للحقوق والحريات العامة، حيث يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين بموجب هذه المادة «على أساس الاقتصاد الحر»، وهو نظام اقتصادي أملتة مصالح برجوازية السلطة الطفيلية الجديدة المتحالفة مع الرأسمالية التجارية والعقارية التقليدية، ولذا ينبغي التوجه نحو إقامة اقتصاد اجتماعي وفق قوانين السوق باعتباره الأكثر انسجاما مع واقع مجتمعنا واقتصادنا ومتطلبات صمود شعبنا تحت الاحتلال، وتكريس هذا الخيار في نص جديد يقضي أيضا بتشكيل مجلس اقتصادي واجتماعي مستقل، تكون مهمته مراقبة أداء السلطة التنفيذية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، والمشاركة في إعداد خطط التنمية والقوانين الاقتصادية والاجتماعية ومراقبة تنفيذها، مستلهما مبادئ العدل والمساواة، وضرورة حماية الطبقات الشعبية والفئات المهمشة من البطالة والعوز والغلاء، وتوازن خطط التنمية بين الجهات والطبقات والفئات، وتقديم المشورة للحكومة والمجلس التشريعي بهذا الشأن.

● ٥- ١٨: يلحظ بوضوح في القانون الأساسي ظاهرة فوضى الصياغة، وسوء الصنعة وفقدان المنهجية والتبويب السليم، مما ساعد على توالي ولادة الثغرات وتوريث وزرها غيرها. فقد جرى الفصل من حيث الشكل والموضوع بين مرتفعات السلطة التنفيذية الواحدة، فالباب الثالث مكرس لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والباب الرابع الذي يليه مخصص للسلطة التشريعية، ثم يأتي الباب الخامس مكرسا للسلطة التنفيذية، أي جرى الفصل ما بين السلطة التنفيذية (الحكومة) ورئيس السلطة الوطنية، بالرغم من تداخل النصوص. وكان يجب تخصيص باب واحد للسلطة التنفيذية التي تضم رئيس السلطة ورئيس الوزراء والوزراء. وإعادة ترتيب الأبواب وبعض المواد في القانون الأساسي كي يصبح تسلسلها منطقيًا من الناحية الموضوعية.

## ٦. الاستخلاصات:

♦ إن الإشكالية التي تواجه الباحث في هذا البحث، هي تناوله لموضوع النظام الدستوري في أرض ما زالت محتلة، بل تتعرض يومياً للقضم والضم والتهويد، بكل ما يعنيه ذلك من مصادرة لإرادة الشعب القابع تحت الاحتلال والمؤسسات الدستورية المفترضة ذاتها، وحيث يجري خلط الأولويات، فهل الأولوية لتحرير الأرض من محتليها، أو بناء المؤسسات الدستورية في ظل الاحتلال؟!، في حين أن الدولة ذات السيادة، تمثل النطاق الأساسي للقانون الدستوري.

♦ إن موقع القاعدة الدستورية الثابت في قمة النظام القانوني لأية دولة، قد تكرر ليس بسبب سموها الموضوعي فحسب، بل بفضل سموها الشكلي الناتج عن اتباع إجراءات أكثر شدة وتعقيداً لإقرارها وتعديلها، من تلك التي تقر وتعديل بواسطتها القوانين العادية، فسمو القواعد الدستورية، يرتبط بورودها في الوثيقة الدستورية وما تتطلبه من إجراءات خاصة لإقرارها وتعديلها، فتكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المطلوبة لإقرار القوانين العادية. ويتم ذلك، إما بإقرارها من قبل هيئة تأسيسية تنتخب خصيصاً لهذا الغرض ثم تنحل، أو بعرضها على الاستفتاء الشعبي الدستوري، أو بكلاهما، حيث تقرها الهيئة التأسيسية المنتخبة لهذا الغرض، ثم تعرض بعد ذلك على الاستفتاء الشعبي الدستوري، فتصبح نافذة منذ لحظة موافقة الشعب عليها، وهو ما يعد أكمال صور المشاركة الشعبية والديمقراطية الحقيقية.

♦ إن السلطة التشريعية تفتقد الأهلية لإصدار التشريع الدستوري، لأنها سلطة تنشأ في العادة بموجب هذا التشريع، فلا يعقل أن تقوم هذه السلطة بوضع التشريع الدستوري أو تعديله، كما فعل المجلس التشريعي الفلسطيني، حين أقر القانون الأساسي الفلسطيني والتعديلات المدخلة عليه تباعاً، لأنها تستمد وجودها وسلطتها من هذا التشريع ذاته. ولهذا كان على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تجري انتخابات لهيئة تأسيسية تكون مهمتها الوحيدة هي إقرار القانون الأساسي الفلسطيني، أو عرضه للاستفتاء الشعبي.

♦ ضرورة تعزيز القانون الدستوري وسيادته على القانون التشريعي والأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية السارية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وطالما أنه ليس مطروحاً في المدى المنظور إنشاء دستور فلسطيني حسب الأصول، فإن الخيار المتبقي هو معالجة النواقص والثغرات المتسعة في القانون الأساسي الفلسطيني بإدخال التعديلات الضرورية المقترحة في هذا البحث على القانون الأساسي وعرضه على الاستفتاء الشعبي لتمييزه عن القواعد القانونية العادية، ووضعه في المكانة الأعلى في النظام القانوني الفلسطيني، وإكسابه الحصانة والمناعة اللازمة في مواجهة السلطة التشريعية.

♦ وعلى الرغم من أن النية اتجهت منذ البداية إلى اعتبار القانون الأساسي الفلسطيني قانوناً أعلى للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه جرى تجاهل هذا الأمر من قبل السلطة الناشئة ذاتها، وجرى التعامل معه كقانون عادي، فقد خلا من أي نص حول اعتباره القانون الأعلى للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تسمو قواعده في هذه الحالة على ما عداه من مراتب التشريعات، وتكون مقيدة للسلطات وأجهزتها المتفرعة عنها كافة، وذلك خلافاً لما تنص عليه دساتير الدول الأخرى، وآخرها دستور جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦، الذي نص على: "أن هذا الدستور هو القانون الأسمى للجمهورية، وأي سلوك أو قانون يتعارض معه يعد لاغياً والالتزامات التي تفرض بمقتضاه يجب أن تنفذ"، وهذا ما يجب أن ينعكس في القانون الأساسي الفلسطيني نصاً وروحاً، من خلال تعديله بإضافة نص مماثل إليه.

♦ لقد وصف القانون الأساسي في المادة الخامسة نظام الحكم في فلسطين بأنه: (نظام ديمقراطي نيابي)، ولكنه لم يحدد صورة هذا النظام، هل هو (نظام نيابي رئاسي؟) أو (نظام نيابي برلماني؟). إن واقع الحال يشير إلى أن النظام الفلسطيني هو نظام نيابي رئاسي، وهو ما تؤكده نصوص القانون الأساسي دون أن تسميه. وبالنظر إلى واقع التعددية السياسية القائم والمتجذر في المجتمع الفلسطيني، والتضحيات الهائلة التي ما انفك الشعب الفلسطيني يقدمها منذ قرن مضى، وبالنظر إلى التجربة المريرة للشعوب العربية مع الأنظمة الرئاسية التي تحولت إلى أنظمة أبوية مستبدة تصدر عوامل تطور المجتمع وآمال الأجيال الشابة، حيث تحولت الرئاسة إلى رئاسة مدى الحياة، وأصبحت الوجه الآخر للملكية المطلقة، بدلا من تكريس مبدأ التداول على السلطة والوظائف العامة وموقع الرئاسة بالتحديد، وحتى لا يجري احتكار القرار السياسي من قبل فرد أو تنظيم سياسي بعينه، فإنني أرى أن إقامة نظام نيابي برلماني أكثر انسجاماً مع واقع شعبنا، وأكثر استجابة لطموحاته، والمدخل إلى الأخذ بهذا الخيار هو تعديل القانون الأساسي لصالح تكريس هذا النظام من الأنظمة النيابية قبل الاستفتاء عليه، فاختيار صورة النظام السياسي هو ملك للشعب وحده، وليس ملكاً لفرد أو حزب بعينه. ومن ثم يصار إلى إجراء الانتخابات التشريعية العامة، حين تسمح الظروف بذلك، وفقاً لقانون الانتخابات العامة لعام ٢٠٠٧، الذي أصدره الرئيس محمود عباس رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي يعتمد نظام التمثيل النسبي في احتساب نتائج الانتخابات التشريعية، ويتيح تمثيل جميع القوى السياسية، والطبقات والفئات الاجتماعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، وفقاً لعدد الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات، ولكي لا يحتكر تنظيم واحد بعينه السلطة السياسية والوظيفة العمومية والقرار السياسي. ففي هذا النظام تكون وظيفة رأس الدولة بروتوكولية، ويكون رئيس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية، وتتقرر المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس التشريعي، فيمنح الثقة للحكومة ويحجبها عنها.

## الهوامش:

١. د. الخطيب، نعمان، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى / الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص. ٥١١
٢. د. الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى / الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع والنشر، عمان، ٢٠٠٧، ص. ٣٠٩.
٣. د. بدوي، ثروت، النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص. ٩٠.
٤. د. الطهراوي، هاني، المصدر السابق ذكره، ص. ٣٣٥.
٥. د. بسيوني، عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون ذكر لدار النشر أو مكان النشر، ص. ٤٥٣، ٤٥٦.
٦. د. بدوي، ثروت، النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص. ٤٩؛
- د. شيحا، إبراهيم، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص. ٧٢؛
- الجرف، طعيمة، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص. ٩٢.
٧. د. رعد، نزيه، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس/لبنان، ١٩٩٥، ص. ٢٠.
٨. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المجلس التشريعي الفلسطيني، المادة، ١١٥.
- الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة)، أما الفقرة (٢) من المادة (٣) فقد نصت على أن يتولى المجلس الصلاحيات التشريعية والتنفيذية معا. (٩) الأمر الذي يماثل نظام حكومة الجمعية الذي ولى زمنه.
٩. Palestinian- Israeli Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip (Oslo II) , Washington, September 28, 1995, Document on Palestine, Volume II, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA) , 1997, Jerusalem, P.248

١٠. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المصدر السابق ذكره، المادة (١٢٠).
١١. حسن، نافع، لماذا يجب استفتاء الشعب على القانون الأساسي، صحيفة القدس، القدس المحتلة، ص. ١٣، الأحد، ٢٣/٦/٢٠٠٢.
١٢. دستور المملكة الأردنية الهاشمية المعدل لعام ١٩٥٢.
- الأساسي قانونا أعلى؟ ، بالطبع لا، وللأسباب التي أسهبنا في شرحها أعلاه تظل دستورية القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني موضع تساؤل.
١٣. The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996, (as adopted on May 1996 and amended on October 11, 1996 by the Constitutional Assembly).
١٤. دستور المملكة الأردنية الهاشمية المعدل لعام ١٩٥٢.
١٥. Prewitt K. and Verba, S. An Introduction to American Government. Harper and Row. Cambridge 1983, P. 450.
١٦. The Constitution of the United States of America, Ammended.
١٧. The Constitution of the Republic of South Africa 1996, Article 74.

## المصادر والمراجع:

### أولاً- المراجع العربية:

١. د. الخطيب، نعمان، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
٢. د. الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى/الإصدار الأول، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان.
٣. د. بسيوني، عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية بيروت، ١٩٩٢.
٤. د. بدوي، ثروت، النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
٥. د. شيحا، ابراهيم، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
٦. د. الجرف، طعيمة، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
٧. د. رعد، نزيه، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس/لبنان، ١٩٩٥.
٨. د. حسن، نافع، صحيفة القدس، القدس المحتلة، ٢٣/٦/٢٠٠٢.
٩. المجلس التشريعي الفلسطيني، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٥.
١٠. دستور المملكة الأردنية الهاشمية المعدل لعام ١٩٥٢.

### ثانياً- المراجع الأجنبية:

1. *Palestinian- Israeli Interim Agreement On The West Bank And Gaza Strip (OSLO II) Washington, 28 September 1995, Documents on Palestine, Volume II, PASSIA- Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, 1997, Jerusalem. P. 248.*
2. *The Constitution of the Republic Of South Africa, 1996, Act 108 of 1996. (As adopted on May 1996 and amended on 11 October 1996 by the Constitutional Assembly) .*
3. *Prewitt K. and Verba, S.: An Introduction to American Government. Harpper and Row. Cambridge 1983. p. 450.*
4. *The Constitution of the United States of America, Ammended.*
5. *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Article 74.*