

حجية المراسيم الرئاسية في التشريع

المحامي

رياض عيسه

1. تقديم

أدت المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية دور مهم أبان المرحلة الانتقالية الأولى لبناء مؤسسات السلطة بعد توقيع اتفاق أوسلو، وذلك لغياب السلطتين التشريعية والقضائية في ذلك الحين، حيث كانت تصدر أغلبية التشريعات بقرار من رئيس السلطة الوطنية إلى أن تم إجراء انتخابات المجلس التشريعي بالعام 1996، حيث بدأت العملية التشريعية تسير بالاتجاه التشريعي المتعارف عليه في النظم الديمقراطية الحديثة، وأخذت العملية التشريعية تتطور منذ ذلك الحين حتى وصول حركة المقامة الإسلامية "حماس" إلى السلطة بحصولها على اغلبية مقاعد المجلس التشريعي في الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006، وهنا بدأت أزمة تشريع القوانين تظهر بشكل قوي نتيجة التنازع على صلاحيات التشريع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث يمثل الأولى رئيس السلطة الوطنية الذي ينتمي الى حركة فتح والثانية تمثلها حركة حماس وعادت ظاهرة صدور التشريعات بمراسيم رئاسية كما هو الحال منذ تأسيس السلطة الوطنية، لكن بصورة مغايرة عما كان عليه الوضع في المرحلة الانتقالية الأولى، وبهدف تحقيق أهداف تختلف عما كان عليه الحال في مراحل التأسيس مما يدعونا إلى البحث بمدى حجية القوانين الصادرة بموجب قرار او مرسوم رئاسي في ظل النظام الديمقراطي الذي تقوم عليه السلطة الوطنية الفلسطينية في ضوء المرحلة الراهنة.

2. نظام الحكم في فلسطين.

نظام الحكم في فلسطين بموجب أحكام المادة (5) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003 "نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي".

ومن هذا المنطلق فإن مهام التشريع من صلاحيات المجلس التشريعي "البرلمان" ولا يجوز الاعتداء عليها أو تقييد حرية أو صلاحية المجلس من خلال تعليق العمل بأي مادة من مواد القانون أو القيام بأي عمل مباشر أو غير مباشر من شأنها تعطيل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه الدستورية وخاصة التشريع في أي حال من الأحوال مهما كانت الاسباب، خاصة وان اعضاء المجلس يمثلون احد أهم السلطات التي تعبر عن إرادة الشعب الفلسطيني، وهذا أيضا واضح بموجب احكام المادة (47) من القانون الأساسي حيث نصت على أن "1. المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

واقصد هنا بمهام التشريع (تشريع القوانين والأنظمة الواجب تشريعها وإقرارها من قبل المجلس التشريعي) مع مراعاة موضوع إصدار المراسيم الرئاسية ضمن حالات الضرورة بمفهومها الضيق المحدد حصراً في القانون الأساسي والتي سنقوم ببيان صورها في هذه الدراسة.

3. الممارسة العملية لإصدار التشريعات.

يتطلب البحث بالممارسة العملية لإصدار التشريعات الرجوع إلى أحكام القوانين والتشريعات الأساسية التي تعالج هذا الموضوع وأهمها التشريعات التي صدرت إبان الاحتلال البريطاني لفلسطين، وحقبة الحكم الأردني للضفة

الغربية والمصري لقطاع غزة، كإرث قانوني وسياسي أوجد مجموعة من الأحكام التي أسس عليها النظام القانوني والسياسي في فلسطين، وذلك على النحو التالي:

3.1. مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

بالرجوع إلى الممارسة العملية المتعلقة بموضوع تحديد الشخص المخول بإصدار المراسيم أو التشريعات المتعلقة بنفاذ القانون في الوقت الحالي قياساً على صلاحيات المندوب السامي المبينة في دستور فلسطين، فقد استقرت الممارسة العملية لدينا في فلسطين في الوقت الحالي وضمن حالات خاصة تحددها أحكام القانون اعتباراً من رئيس السلطة الوطنية قائم مقام المندوب السامي. وقد تبين لنا من خلال الاطلاع على بعض أحكام الدستور المتعلقة بصلاحيات المندوب السامي بالتشريع أو تغيير أو تعديل الدستور عدد من الأمور نود ببيانها على النحو الآتي:

3.1.1. نصت المادة (17) من دستور فلسطين على أنه: "اعتباراً من تاريخ تعيينه المندوب السامي في المجلس التنفيذي بمنشور ينشر في الوقائع الفلسطينية يشكل مجلس تشريعي لفلسطين وفقاً لما هو منصوص عليه في هذا المرسوم ويقوم ذلك المجلس مقام أي مجلس استشاري يكون موجوداً حينئذٍ ويبقى المندوب السامي متمتعاً بالسلطات المخولة له الآن لسن القوانين بعد استشارة المجلس الاستشاري حتى تاريخ انتخاب أعضاء المجلس التشريعي المشار إليه".

3.1.2. كما نصت المادة (18) من هذا الدستور على أن "للمجلس التشريعي السلطة والصلاحيحة التامة في إصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بجلالته أو المحتفظ له بها في هذا المرسوم، على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها جلالته بختمه وتوقيعه بشرط أن لا يصدر قانون من شأنه أن يقيد الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة، وأن لا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة ولا يجوز أن يصدر قانون يكون مناقضاً أو مخالفاً لأحكام صك الانتداب بوجه من الوجوه".

3.1.3. كما أعطت المادة (22) من الدستور للمندوب السامي صلاحية توقيف عمل المجلس التشريعي وحله حيث نصت على أن: "للمندوب السامي بمنشور يصدره في أي وقت من الأوقات أن يفيض المجلس أو يحله، ويترتب على المندوب السامي أن يحل المجلس عند انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ أول جلسة يعقدها".

3.1.4. كما أن المندوب السامي كان يتمتع بصلاحيات واسعة للمصادقة على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي وذلك بموجب المادة (24) من الدستور والتي تنص على أن: "لا يعمل بأي قانون ما لم يوافق عليه المندوب السامي ويقترن بتوقيعه إيداناً بتلك الموافقة أو ما لم يقره جلالته بمرسوم أو بواسطة الوزير".

3.1.5. وجاء في المادة (87) من الدستور أن: "للمندوب السامي في أي وقت من الأوقات خلال سنة من تاريخ نفاذ هذا المرسوم وبعد أخذ موافقة الوزير أن يلغي بمنشور يصدر في الوقائع الفلسطينية أي حكم من أحكام هذا المرسوم أو أن يبدله أو يضيف إليه من أجل تنفيذ غايات المرسوم وأن ينص على أية مسائل أخرى ضرورية لتنفيذ نصوصه". وهنا نرى بأن هذه الصلاحيات مشروطة بموافقة الوزير لدى البلاط الملكي في بريطانيا ومؤقتة بمدة سنة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وما يؤكد ذلك المادتين (88) و(89) التي أعطت صلاحيات للملك وورثته وخلفائه حق تغيير أو إلغاء الدستور وهذا ما تم التأكيد عليه بموجب المادة (8) من مرسوم الدستور المعدل لسنة 1923.

وبتحليل النصوص الدستورية المبينة أعلاه، نرى بأنه وبالرغم من أن المندوب السامي كان يملك صلاحيات واسعة جداً في إصدار التشريعات والقوانين اللازمة لتنفيذ أحكام الدستور وإدارة البلاد، خاصة وأنه قد تم إلغاء الأحكام المتعلقة بالمجلس التشريعي وتحديداً الفقرة (2) من المادة (17) والمواد من (18) إلى آخر المادة (34) والمادة (84) من المرسوم الأصلي، وإلغاء مرسوم انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1922 بموجب المادة (6) من مرسوم الدستور المعدل لسنة 1939، ومرود ذلك حسب رأينا أن نظام الحكم في تلك الحقبة هو نظام ملكي صاحب القرار الأول والأخير في إصدار التشريعات ومنح الصلاحيات هو الملك أو من يمثله، الأمر الذي يفهم منه أن الصلاحيات التي كان يتمتع بها المندوب السامي ما كانت لتكن لولا الإرادة الملكية التي منحتة إياها، مما يعني أن صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في التشريع يجب أن تكون محكومة أيضاً لإرادة السلطة الأساسية بالتشريع في ظل النظام الديمقراطي في فلسطين مع الحق في الاستدلال والاستناد على بعض نصوص هذا الدستور في الحالات التي لم يعالجها القانون الأساسي وفق أحكام الممارسة العملية.

3.2. الدستور الأردني.

طبق الدستور الأردني لسنة 1952 على الضفة الغربية خلال فترة الحكم الأردني لها وما زال هذا الدستور ساري المفعول بما لا يتعارض مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003، وبمراجعة أحكامه نجد أن نظام الحكم الذي كان مطبق هو النظام النيابي الملكي الوراثي، حيث أن إصدار القوانين والتشريعات تتطلب المرور بعملية دقيقة وطويلة، إذ يتطلب إقرار أي قانون موافقة كل من مجلس النواب والأعيان وإصداره والمصادقة عليه بقرار ملكي، حيث نصت المادة (91) من الدستور الأردني على أن: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك".

3.2.1. القوانين المؤقتة.

عالجت المادة (94) من الدستور الأردني آلية وضع القوانين المؤقتة وحالات إصدارها حيث نصت على أنه: "1- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر في العقود والحقوق المكتسبة. 2 - يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من هذا الدستور".

3.2.2. الأحكام العرفية.

حددت المادة (125) من الدستور الحالات التي تعلن بها الأحكام العرفية والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقانون الدفاع الذي يعلن بموجب المادة (124) من الدستور حيث تنص هذه المادة على انه: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

كما نصت المادة (125) من الدستور على أنه "1 - في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة (أي المادة 124) من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها".

2- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

وهنا نرى بأن الدستور الأردني ترك المجال لوقف العمل بالقوانين العادية في حالات الطوارئ التي لم تحدها في الدستور لمجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) وجعل قرار إقرار وإعلان قانون الدفاع بيد مجلس الوزراء ومصادقة الملك، كما أنه سمى هذه القرارات بالأحكام العرفية ولم يطلق عليها مسمى "قوانين أو تشريعات"، وكذلك الحال في القوانين المؤقتة التي منحها قوة القانون ولم يعتبرها قانون بالصورة المطلقة، كما أنه لم يجيز إصدار تشريعات وقوانين عادية في كافة المجالات التي تهتم أمور الدولة بل تحدث عن حق وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، وإصدار أحكام عرفية خاصة من أجل التعامل مع الحالة أو الحالات التي استدعت إعلان قانون الدفاع.

3.3.3. الدستور المؤقت المصري.

تم تطبيق الدستور المصري المؤقت على قطاع غزة بصدر إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، وقد تناولت بعض نصوصه آلية إصدار القوانين والتشريعات في ذلك الحين والتي نود بيانها على النحو الآتي:

3.3.1. نصت المادة (42) على أن: "لا يصدر قانون إلا إذا قرره المجلس التشريعي وصدق عليه الحاكم العام".

3.3.2. كما نصت المادة (20) على أن: "يصدق الحاكم العام على القوانين ويصدرها باسم الشعب الفلسطيني، وذلك خلال شهرين من تاريخ رفعها إليه وإذا لم ير التصديق على مشروع قانون قرره المجلس التشريعي رده إلى المجلس لإعادة النظر فيهِ". فإذا لم يرد هذا في الميعاد عد ذلك تصديقاً على القانون وأصدر ولا يجوز أن يعيد المجلس التشريعي في ذات دور الانعقاد النظر في مشروع قانون رفض التصديق عليه".

3.3.3. وكذلك المادة (21) التي تناولت موضوع صدور القوانين رغم رفض تصديقها حيث نصت على أنه: "إذا أقر المجلس التشريعي في دور انعقاد آخر بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه مشروع القانون الذي رفض الحاكم العام التصديق عليه رده إلى الحاكم العام لإصداره".

3.3.4. إعلان حالة الطوارئ.

منحت المادة (22) الحاكم العام الحق بإعلان حالة الطوارئ حيث نصت هذه المادة على أن: "يعين الحاكم العام حالة الطوارئ وينهيها". دون بيان الحالات التي تصدر بها حالة الطوارئ بشكل تفصيلي مما يدل على مدى الصلاحيات التي منحت للحاكم العام لتحديد حالة الطوارئ وإعلانها وإنهائها.

3.3.5. صلاحيات إصدار القوانين في حالات الضرورة.

لم تمنح نصوص الدستور الحاكم العام في غرة صلاحيات إصدار قوانين في الحالات التي تقتضي اتخاذ تدابير عاجلة، بل أنها لم تمنح أي جهة حق إصدار القوانين في هذه الحالات من غير موافقة المجلس التشريعي، وإنما تحدثت عن قرارات لها قوة القانون يصدرها المجلس التنفيذي، حيث نصت المادة (28) من الدستور على أنه "إذا اقتضت الأحوال اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، فللمجلس التنفيذي أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرضها على المجلس التشريعي عند انعقاده. وتظل نافذة ما لم يقرر المجلس التشريعي إلغاؤها".

كما نصت المادة (72) على أنه "لا يجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام الدستوري إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو في أثناء قيام حالة الطوارئ وعلى الوجه المبين في القانون". مما يفهم منه إمكانية تعطيل العمل بأحكام هذا النظام الدستوري وبشكل مؤقت في زمن الحرب وحالة إعلان الطوارئ.

3.4. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته

راعت أحكام القانون الأساسي الدساتير السابقة التي طبقت في فلسطين خلال المراحل التشريعية السابقة وفقاً لما هو مبين أعلاه، ولم تقوم بإلغائها لعدة أسباب، منها حسب رأينا أن القانون الأساسي لم يرقى لدرجة الدستور والكمال في ظل المرحلة الراهنة في الوقت الحالي، مما يعني أن الدساتير السابقة ستكون المرجع الفاصل أو المفسر لمعالجة بعض النصوص أو الحالات التي تكون موضع خلاف في القانون الأساسي.

3.4.1. إصدار القوانين والتشريعات.

بالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي نرى بأن نص المادة (41) منه قد بين آلية إصدار القوانين حيث نصت على أن: "1- 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. 2- 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 اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

وكما هو الحال في كافة أنظمة الحكم البرلمانية فإن لرئيس الدولة "السلطة" حق إصدار القوانين بموجب مرسوم رئاسي بعد أن تستوفي مراحل التشريع كاملة بكافة إجراءاتها المحددة بحيث تقر بشكل نهائي من المجلس

التشريعي "البرلمان" وأكثر من ذلك نرى بأن هذه المادة لم تجعل صلاحية الرئيس مطلقة بالموافقة على إصدار قانون من عدمه حيث قلصت هذه المادة في نفس الوقت من صلاحيات الرئيس بالتشريع وإصدار القانون في موقعين هما:

(1) أنه وفي حال قدم القانون بعد إقراره من المجلس التشريعي لرئيس السلطة ولم يقوم خلال (30) ثلاثين يوماً بإصداره أو تقديم اعتراض أو ملاحظات عليه فإن هذا القانون يعتبر مصدراً حكماً ومنشوراً في الجريدة الرسمية فوراً (أي بعد انتهاء مدة الثلاثين يوماً).

(2) كما أنه إذا قام رئيس السلطة برد مشروع القانون المقدم له من المجلس التشريعي خلال مدة ثلاثين يوماً مشفوعاً بأسباب الرد أو الاعتراض وقام المجلس التشريعي بالمصادقة على مشروع القانون ولم يأخذ بأسباب الرد اعتبر القانون صادراً حكماً أيضاً عن المجلس التشريعي دون الرجوع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

4.3.2.4. اصدار قرارات لها قوة القانون.

استثناءً على ما ورد في المادة (41) من القانون الأساسي لسنة 2003 جاءت المادة (43) من القانون الأساسي ونصت على أن: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

وبتحليل أحكام هذه المادة وفق المنطق القانوني والفهم العام من إصدارها نرى بأن إصدار قرارات لها قوة القانون محكومة بعدد من الشروط والحالات يمكن بيانها على النحو التالي:

4.3.2.1. ضمن حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وهنا نرى بأن المشرع الفلسطيني تحدث عن عدة حالات للضرورة لا حالة واحدة، وحالة الضرورة الواردة بنص هذه المادة مرتبطة بشكل وثيق بأحكام الطوارئ الواردة والمحددة حصراً تحت الباب السابع من ذات القانون مما يقتضي توافر أي من حالات الطوارئ لإعلان حالة الضرورة.

4.3.2.2. إن هذه الصلاحيات تعطى للرئيس في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، أي عندما لا يكون المجلس التشريعي منعقداً وفق أحكام الباب الثالث من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000.

4.3.2.3. إن صلاحيات الرئيس تكون بإصدار قرارات لها قوة القانون "وليس قانون" والقرار بالمفهوم القانوني لا يتضمن الشرح والتفصيل ولا يقوم على سياسة تشريعية بحتة واضحة المعالم تحظى بموافقة الأغلبية المكونة للشعب مصدر السلطات، والقرار يصدر دائماً عن شخص واحد كما هو الحال في المراسيم الرئاسية أو عن عدة أشخاص يشكلون هيئة معينة مثل هيئة المحكمة أو مجلس قضاء أو مجلس الحكم في دولة معينة، كما أن القرار قد يصدر في حالات الضرورة وقد يحمل بين طياته صفة الاستعجال ويمكن بسهولة إلغائه وتغييره على عكس القانون تماماً.

4.3.2.4. كما أن القرارات الصادرة لا تحظى بصفة القانون، حيث أننا نرى أن المشرع لم يتحدث عن "قرارات بقانون أو قرارات لها الصفة القانونية أو إصدار قانون مؤقت" بل تحدث عن قرارات لها قوة القانون مما يعني أن قرارات الرئيس ستكون محل طعن وردّ لولا وجود المادة (43) من القانون

الأساسي التي بينت أن هذه القرارات لها قوة القانون لإضفاء قوة تنفيذها لمعالجة حالات الضرورة التي استدعت ذلك دون التطرق إلى معالجة غير حالات الضرورة.

4.3.2.5. كما يتوجب على رئيس السلطة عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة انعقاد له، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.

4.3.2.6. كما أنه وبمراجعة أحكام القانون الأساسي لم نجد فيها ما يتحدث أن لرئيس السلطة إصدار قوانين عامة عادية تعالج حالات غير حالات الضرورة التي تعالج بقرارات لها قوة القانون، مما يتطلب إعادة النظر بالكثير من القوانين التي تم إصدارها خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ.

وإن دل هذا إنما يدل على الأهمية التي أولها المشرع الفلسطيني للمجلس التشريعي عند وضع القانون الأساسي، مما يقتضي قراءة أحكام القانون الأساسي كوحدة واحدة دون التمسك بمباني النصوص بشكل منفرد، ومراعاة أحكامها والأخذ بعين الاعتبار الممارسة العملية لإصدار التشريعات في حالات الضرورة والتي تكون عادة لمعالجة حالة ضمن منطقة خاصة وظروف طارئة محددة وعدم التوسع بها وإصدار رزمة من القوانين والتشريعات التي ستؤثر على المصالح العامة ومبادئ العدالة وسلطة القضاء في حال أصبحت محلاً للطعن وعدم القانونية.

4.3.3. إعلان حالة الطوارئ.

أعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2007/6/14 حالة الطوارئ استناداً إلى أحكام الطوارئ الواردة تحت الباب السابع، وذلك عقب سيطرة حركة حماس الفعلية على القطاع وقيامها بالاستيلاء بالقوة على مواقع ومؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، كما صدرت المراسم الرئاسية التالية باعتبارها مراسيم صادرة عنه تطبيقاً لحالة الطوارئ:

- المرسوم الصادر بتاريخ 2007/6/16 باعتبار القوة التنفيذية ومليشيات حماس خارجة عن القانون.
- المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/6/16 بتعليق العمل بأحكام المواد (65.66.67) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/6/17 بتعليق العمل بأحكام المادة (79) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/7/5 بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية.

وبقراءة أحكام هذه المراسيم في ظل المادتين (110) و (113) من القانون الأساسي وفق وجهة نظر الممارسة العملية للتشريع في فلسطين نرى الآتي:

نصت هذه المادة (110) على أنه "1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً

2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي

3) إن المرسوم الرئاسي لم يعدل أو يلغي أي من أحكام القانون الأساسي، وبالتالي لم يخالف المادة (120) من القانون الأساسي والتي تنص على أن: " لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني".

4) كما أنه يفهم من نص المادة (113) أن أحكام التعليق تشمل كافة نصوص القانون دون نصوص الباب السابع.

ولكن عند تطبيق أحكام الممارسة العملية لإعلان حالة الطوارئ بموجب الدساتير التي طبقت على فلسطين وفقاً لما هو مبين في هذه الدراسة نرى بان من صلاحيات رئيس السلطة تعليق أو توقيف العمل بعض نصوص القانون الأساسي من غير نصوص الباب السابع من القانون الأساسي. بالرغم من أن ذلك يثير التساؤل حول مدى دستورية المرسوم الرئاسي القاضي بتعليق أحكام مواد في القانون الأساسي، والتي لا يمكن اعتبارها دستورية وفقاً للأعراف وأحكام القوانين الدستورية المعتمدة في النظم الديمقراطية البرلمانية الحديثة لأنه ليس من شأن الرئيس ومن ضمن صلاحياته تعطيل العمل بإحكام القانون الأساسي، إذ ان الصلاحيات التشريعية المخولة للرئيس هي في نطاق محدود جداً وضمن فترة انقطاع المجلس التشريعي فقط، وإن ذلك يعتبر من قبيل قطع المغالاة على الرئيس في تقدير الأمور وتجاوز الأحكام الدستورية.

4.3.5. الآثار التي رتبها هذه المراسيم.

لا شك أن لكل أمر آثاره الايجابية والسلبية وهنا ومن وجهة نظرنا نرى أن لهذه المراسيم آثاراً إيجابية من ناحية وسلبية من ناحية ثانية يمكن إجمالها على النحو التالي:

4.3.5.1. الآثار الايجابية:

- 1) ضبط الأمور والسيطرة عليها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- 2) تعزيز دور رئيس السلطة الوطنية بالإمساك بزمام الأمور في السلطة الوطنية.
- 3) الحفاظ على كينونة السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية.

4.3.5.2. الآثار السلبية:

- 1) تعميق الخلاف بين حركتي فتح وحماس، وذلك نتيجة القرار السريع بتشكيل حكومة إنقاذ حالة الطوارئ دون الرجوع للمجلس التشريعي وتعليق المادة (66) من القانون الأساسي.
- 2) سريان حالة الطوارئ في الضفة الغربية وعدم القدرة على تطبيقها في قطاع غزة مما يعزز لوجود كيان جديد منفصل عن السلطة الفلسطينية.
- 3) إيجاد حالة من النزاع على الاختصاص في التشريع، وإصدار رزمة من القوانين المشكوك في عدم دستورتيتها من الناحية التشريعية.

4. دور المراسيم الرئاسية في التشريع.

بالرجوع إلى التشريعات الصادرة منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى يومنا هذا نجد بأن المراسيم الرئاسية قد أدت دوراً مهماً في عملية التشريع وذلك من خلال صدورها على عدة صور ضمن عدة مراحل وحالات معينة فصلها على النحو التالي:

4.1. دور المراسيم في بداية المرحلة الانتقالية الأولى.

أدت المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية دور هام في المرحلة الانتقالية الأولى لبناء مؤسسات السلطة بعد توقيع اتفاق أوسلو، وذلك في ظل غياب السلطين التشريعية والقضائية، وقد كان سندها الأساسي اتفاقيات السلام الدولية والتي عادة ما تمكن أي منظمة أو حركة تحرر من سد فراغ السيادة عند رحيل المحتل أو المستعمر والتجربة على ذلك كثيرة بالنسبة للدول التي نالت استقلالها بواسطة حركات التحرر وتوقيع معاهدات السلام أو الانسحاب، ومن هذه القرارات على سبيل المثال: قرار رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" وغيرها من القرارات التي أخذت مثل هذا الطابع.

4.2. دور المراسيم في إصدار قوانين خلال مرحلة التأسيس.

بناء على ذات المبدأ المتعلق بالاتفاقيات الدولية، وبناء على الصلاحيات التي كانت ممنوحة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل منظمة التحرير الفلسطينية في ذلك الحين نتيجة عدم وجود مجلس تشريعي فلسطيني أصدر رئيس السلطة الوطنية قوانين بموجب وبناء على مرسوم رئاسي ومنها على سبيل المثال، قانون رقم (1) لسنة 1995 بشأن تعديل قانوني دعاوي الحكومة رقمي (5) لسنة 1958 و (30) لسنة 1926، وقانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وقانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر، وأهمها قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات حيث أن بعض هذه القوانين كان يصدر بعد موافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بمشاركة رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني، وبعد موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية ومنها قانون الانتخابات.

4.3. دور المراسيم الرئاسية في التشريع بعد العام 1996.

بانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1996 تغيرت بشكل كامل آلية إصدار التشريعات والقوانين الفلسطينية، وتم تحديد معالم وأسس المرحلة الأخرى والأساسية لإصدار التشريعات في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث بدأت تقرر من قبل المجلس التشريعي وفق النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 16/8/2003 بعد مرورها وتقديمها للمجلس التشريعي وفق الأحكام المقررة لها وإصدارها من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب مرسوم رئاسي علماً بأن القانون الأساسي في ذلك الحين لم يكن قد صدر في ذلك الحين، ومن هذه القوانين قانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، وقانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

4.4. دور المراسيم الرئاسية في إصدار القرارات التنفيذية.

كان لهذه المراسيم دور كبير في تسير الأمور التنفيذية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية وهي كثيرة جداً، حيث نرى بأنها تتمتع بالصيغة القانونية لأن رئيس السلطة كان يمارسها بموجب القوانين الصادرة وفق الآلية المحددة أعلاه، وقد منحت تلك القوانين رئيس السلطة صلاحيات واسعة في مجال الإدارة والإشراف على كافة مؤسسات السلطة، من حيث تعيين مديرها والمشرفين عليها، ومن هذه القرارات، قرار رقم (84) لسنة 1994 بشأن إنشاء هيئة الأمن القومي الفلسطيني، وقرار رقم (161) لسنة 1994 بإنشاء إدارة شؤون العشائر وتكون

تابعة لمكتب الرئاسة، و قرار مجلس الوزراء رقم (223) لسنة 2004م بتعرفة عوائد وأجور الترددات وحرف ومهن الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد السريع وغيرها من القرارات المتعددة الصادرة استناداً لأحكام القوانين .

4.5. دور المراسيم الرئاسية في إصدار القوانين بعد إعلان حالة الطوارئ.

مما لا شك فيه أن هنالك متطلبات للمرحلة القادمة في ظل الوضع الراهن، ولكن هذا لا يعني أن نسير بعكس التيار ونتجاهل الإرث القانوني للتشريع الفلسطيني الذي طالما أعتمد ضمن سياساته التشريعية على الممارسة العملية المبينة في مقدمة هذه الدراسة، والتي يستند أساسها على إقرار المجلس التشريعي لها وإصدارها بموجب رئيس السلطة، حيث أن إصدار قوانين عادية مثل قانون الشركات أو التجارة أو القانون المدني أو قانون المصارف أو أصول المحاكمات أو قانون غسل الأموال أو أي قانون عادي لا يعالج أي من مواضيع حالة الطوارئ أو الضرورة بشكل مباشر خلال هذه الأثناء "حالة الطوارئ" في ظل غياب المجلس التشريعي يعتبر تصرف تشريعي في غير مكانة ومخالف لأحكام الممارسة العملية في التشريع الفلسطيني، وتجعل كافة القوانين العادية مخالفة للدستور، وقابلة للطعن بكافة أوجه الطعن القانونية والدستورية.

5. الخلاصة.

لما تقدم نرى مدى الخطورة المحدقة بالإرث التشريعي في فلسطين في حال بقاء الحال على ما هو عليه في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ومدى المخاطر التي قد تتعكس سلباً على المواطنين، والمعوقات التي تواجه السلطة الوطنية من ناحية الحفاظ على كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يتطلب منا إعادة النظر بتوجهاتنا التشريعية والحفاظ على وحدة التشريع الفلسطيني في الضفة والقطاع وإيجاد الحلول لمعوقات وموانع وحدة التشريع الفلسطيني أساساً، وإعادة بناء وترتيب البيت الفلسطيني وفق أسس ومصالح وطنية بحتة، وعدم التسرع في إصدار القوانين العادية العامة في أي من مناطق السلطة الوطنية، إذ أن المباشر في إصدار قوانين عادية تطبق في الضفة دون القطاع قد يكون لها الأثر الأكبر في زيادة فجوة الانقسام واتساع قاعدة الخلاف، وخلق إشكاليات تشريعية وتنفيذية عند تسويات الخلافات القائمة. مما يتطلب من الجهات المسؤولة الكف فوراً عن إصدار أي قوانين في الوقت الحالي لا تستند سياساتها التشريعية على معالجة مواضيع خاصة بحالة الطوارئ القائمة حالياً ضمن نطاقها الضيق والمحدد.