

تحديد مدى علاقة السلطة التشريعية وفقاً لقواعد القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)

أمين اسحق محمد الغنيمات*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.05](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.05)

تاريخ استلام البحث 2023/02/28 .
تاريخ قبول البحث 2023/04/25 .

* قسم القانون، كلية القانون، الكلية العصرية الجامعية، فلسطين.

* للمراسلة: Ameen.alghnimat@muc.edu.ps

الملخص

توصف الحالة الفلسطينية بأنها حالة استثنائية لا مثيل لها في أي نظام سياسي، فالنظام الفلسطيني الحالي هو إفراز لحركة تحرر وطني تحولت إلى سلطة تعيش في كنف الاحتلال، حيث بات هذا النظام ضيقاً بين مطرقة الاحتلال وسندان الانقسام الداخلي، هذه الحالة انعكست سلباً على الواقع الفلسطيني بمختلف مكوناته، ولعل الأكثر تأثراً نتيجة هذه الحالة هي مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني التي تعاني منذ ولادتها أصلاً من الهشاشة والضعف. تناولت هذه الدراسة الوجه القانوني لولاية المجلس التشريعي الفلسطيني بعيداً عن الخوض في تخوم السياسة، حيث تشكل المدة الدستورية للمجلس التشريعي (العقد الدستوري) بين الشعب وأعضاء المجلس، وهذا دفعنا لأن نستعرض مدى انسجام السلطة التشريعية في فلسطين مع القانون الدستوري المقارن، مع بيان الضمانات الدستورية للسلطة التشريعية، وكيفية معالجة القصور التشريعي الذي يعالجه الموضوع، وقد توصلت البحث لخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات.

الكلمات الدالة: الدستور، السلطة التشريعية، النظام السياسي، الشعب، فلسطين.

Determining The Relationship of the Legislative Authority according to the Rules of the Palestinian Basic Law (A Comparative Study)

Ameen Ashaq Mohammad Alghnimat*

* Department of Public Law, Faculty of Law, Modern University College, Palestine.

* Crossponding author: Ameen.alghnimat@muc.edu.ps

Received: 28/02/2023.

Accepted: 25/04/2023.

Abstract

The Palestinian case is described as an exceptional case that is unparalleled in any political system. The current Palestinian system is the outgrowth of a national liberation movement that has turned into an authority which lives under the occupation, as this system has become narrow between the hammer of occupation and the anvil of internal division. This situation has been reflected negatively on the Palestinian reality, and perhaps the most affected, as a result of this situation, are the institutions of the Palestinian political system, which have been suffering since their birth from fragility and weakness. Moreover, this study dealt with legal aspect of the mandate of the Palestinian Legislative Council away from delving into the boundaries of politics, where the constitutional term of Legislative Council constitutes the (constitutional contract) between people and members of the Council. This prompted researcher/s to review the extent of the compatibility of the legislative authority in Palestine with the comparative constitutional law, with a statement of the constitutional guarantees of legislative authority, and how to address legislative shortcomings of the subject. The research concluded with results and recommendations.

Keywords: Constitution, Legislative authority, Political system, People, Palestine.

المقدمة

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي ترتكز عليها الأنظمة الديمقراطية النيابية، فهو يكفل الحقوق والحريات العامة، كما أنه يؤدي إلى تحقيق الدولة القانونية، لأن اختصاص كل سلطة بعمل محدد يعتبر ضماناً مهماً تمنع تعسف الهيئات الحاكمة وخروجها على القانون، فالسلطة التشريعية تقوم بوظيفة التشريع والسلطة التنفيذية تقوم بوظيفة التنفيذ والسلطة القضائية تقوم بوظيفة القضاء.

بالمقابل فإن الدولة لا توصف بالدستورية ما لم تتمسك بنصوص الدستور في تصرفاتها، لذا ينعت الدستور بأنه القانون الأعلى في الدولة، فهو يسمو ويعلو على قوانين وسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فيبين اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعضها الآخر، كما أنه يوضح العلاقة المتبادلة بين الدولة والأفراد من حقوق وواجبات.

ويشكل تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة يساعد على بناء نظام النزاهة الوطني⁽¹⁾.

والمجتمع دائماً في حركة من التطور، والدستور لا قيمة له إذا لم يكن يواكب هذه الحركة وذلك بأن يكون قابلاً وبشكل دائم التعديل على أساس الحاجة والضرورة، وهكذا يبرز التعديل الدستوري كإجراء يعبر عن ديناميكية التغيير في المجتمع بل كأحد هذه الموضوعات المهمة في الممارسة السياسية للحكم.

إذا كان النظام البرلماني أحد أبرز صور النظام النيابي فإنه أكثرها انتشاراً أيضاً وذلك إلى عهد قريب، ويتميز النظام البرلماني بكونه يحفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوازن بينها فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق، ويرجح السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي كما أنه لا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في حكومة الجمعية (النظام المجلسي) ولكن يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

والرقابة على دستورية القوانين والتفسير الدستوري، ينصب كل منهما على النصوص الدستورية ذات الطابع السياسي، وهي نصوص قانونية، على أساس أن الدستور هو الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ويقرر الحريات العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل سلطة من سلطات الدولة وظيفتها وصلاحياتها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى، أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي أوكلها بها الدستور. فموضوع الدستور هو إدخال الظواهر السياسية في إطار قانونية، أي أنه ينظم النشاط السياسي بقواعد قانونية.

ويحرص القانون الأساسي الفلسطيني على مبدأ فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام السياسي للسلطة الفلسطينية، حيث ينص في المادة الثانية على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون

(1) علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص167.

(2) الهنداوي، جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، 2010، ص140.

الأساسي" (1) كما أن المادة الخامسة منه تنص على أن " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني(2).
مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة هذه الدراسة في بيان إمكانية قواعد القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2005 في تنظيم عمل السلطة التشريعية من خلال أدواتها الفعلية" المجلس التشريعي"، وماهية التعديلات التي يمكن إدخالها على السلطة التشريعية؟ وماهية الضوابط القانونية المقررة في القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2005؟ وهل هناك تشريعات نظمت دور الدستور في علاقته مع السلطة التشريعية.
عناصر مشكلة الدراسة: (أسئلة الدراسة):

سنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما هو المفهوم القانوني للقانون الأساسي الفلسطيني؟
2. ما هي الضوابط الناظمة للسلطة التشريعية؟
3. هل نظم المشرع الفلسطيني والمقارن مركز السلطة التشريعية في الدولة؟
4. ما هو الأثر المترتب على رقابة الدستور للسلطة التشريعية؟

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نوردتها على النحو الآتي:

1. التطرق لمعرفة التنظيم القانوني للسلطة التشريعية.
2. بيان مرتبة القانون الأساسي الفلسطيني في الدساتير المقارنة.
3. استعراض الضوابط الناظمة للسلطة التشريعية.

أهمية الدراسة:

دفعنا إلى اختيار موضوع الدراسة حرص الباحث على مواكبة التطور التشريعي والقضائي في فلسطين والدول المقارنة، وبشأن التطور التشريعي صدر مؤخراً قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، ولتسليط الضوء على الحالة التشريعية في فلسطين بالمقارنة مع بعض الدول الغربية والعربية من أجل الوصول إلى قاعدة دستورية تساعد في ترسيخ السلطة التشريعية وتفعيل دورها في الدولة استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات.

منهجية البحث:

تستند هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، من خلال وصف النظريات الفقهية والأحكام القانونية والتطبيقات القضائية التي تتعلق بأحكام القانون الفلسطيني المعدل لعام 2005؛ والوقوف على الآراء والأحكام

(1) بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص72-ص73.

(2) الشراوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002، ص80.

القضائية والنصوص القانونية المرتبطة بالسلطة التشريعية في الدول والتشريعات ذات الصلة بالقدر الذي يخدم هذه الدراسة.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في منهجية الدراسة على التقسيم الثنائي للدراسة، حيث إن الإجابة على تساؤلات الدراسة تستدعي بالضرورة الحديث في المبحث الأول عن "التنظيم القانوني للسلطة التشريعية"، وعالج في المبحث الثاني تحديد الجهات المختصة بتعديل القانون الأساسي.

المبحث الأول

التنظيم القانوني للسلطة التشريعية

تعدّ السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد⁽¹⁾.

وتبرز السلطة التشريعية على أنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى منتسيكو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين⁽²⁾، لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الإطار المنظم لعمل السلطة التشريعية، ونخصص الحديث في المطلب الثاني عن الطبيعة القانونية للسلطة التشريعية.

المطلب الأول: الإطار المنظم لعمل السلطة التشريعية

تنص المادة 47 من القانون الأساسي المعدّل للعام 2005، على أنّ المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ويظهر من هذا النص أن للمجلس التشريعي وظيفتين أصيلتين هما: التشريع والرقابة ويتفرع عن تلكما الوظيفتين وظائف فرعية أخرى مثل الوظائف المالية (إقرار الموازنة، والحساب الختامي، ووضع وتعديل وإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالرسوم والضرائب وإقرار اتفاقيات القروض) والصلاحيات في مجال الخدمة المدنية (المصادقة على بعض التعيينات للمناصب العليا) والصلاحيات القضائية والصلاحيات الأمنية، ويشكل القانون الأساسي للسلطة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المصدرين الأساسيين لهذه الاختصاصات إضافة إلى التشريعات الأخرى التي تنظم دور المجلس وعلاقته بالسلطات الأخرى أثناء أدائه لصلاحياته.

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، ط10، الإسكندرية، الهدى للطبوعات، 2007، ص120.

(2) شحبا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996، ص367-ص370.

من جهة أخرى تشارك السلطات الأخرى التنفيذية (رئاسة+ مجلس وزراء) والقضائية المجلس التشريعي في العديد من الاختصاصات والصلاحيات سابقة الذكر، وفيما يلي عرض لاختصاصات المجلس التشريعي وعلاقته مع السلطات الأخرى والإشكاليات التي تنتج عن ذلك وتأثيرها على مفهوم الفصل المتوازن بين السلطات⁽¹⁾.

1. الاختصاص التشريعي

يعد إقرار التشريعات الاختصاص الأول والأصيل للمجلس التشريعي وتتضمن دورة إقرار القوانين مراحل متعددة تشترك في حلقاتها السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية، ويمكن إجمال مراحل إقرار القانون على النحو التالي:

- مرحلة تقديم مشاريع القوانين: تقدم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي إما من مجلس الوزراء (مادة 70 من القانون الأساسي) أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي (مادة 65 من النظام الداخلي للمجلس، مادة 56 من القانون الأساسي) أو من قبل أي لجنة من لجان المجلس (المادة 67 من النظام الداخلي) ومن ثم يؤدي مجلس الوزراء الدور الأبرز في تقديم مشاريع القوانين للمجلس التشريعي، وهو أمر طبيعي فالسلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد التشريعات المطلوبة إقرارها أو تعديلها أو إلغائها تبعاً لما تواجهه من إشكاليات تحتاج إلى نصوص قانونية لمعالجتها، ومع ذلك فقد قدم أعضاء المجلس ولجانه العديد من اقتراحات ومشاريع القوانين، وتشترط المادة 65 من النظام الداخلي في مشاريع القوانين التي تقدم من مجلس الوزراء أن تكون مرفقة بمذكرة إيضاحية.
- المرحلة الثانية إقرار مشاريع القوانين: وتشتمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات أو القرارات مفصلة في النظام الداخلي للمجلس (المواد 65-72) على النحو التالي:
 - المناقشة العامة: وتجري بعد أن يكون المجلس قد أحال مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه من خلال تقرير تقدمه للمجلس، حيث يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة لمشروع القانون (المبادئ العامة) ومن ثم التصويت عليه بالقبول واستكمال الإجراءات بشأنه أو الرفض، ويحق لمجلس الوزراء سحب أو استرداد مشروع القانون قبل التصويت عليه بالمناقشة العامة لإدخال تعديلات عليه⁽²⁾.
 - القراءة الأولى: يتم مناقشة مشروع القانون في هذه القراءة بعد تقديمه مرفقاً بتقرير يتضمن توصيات اللجنة المختصة حيث تتم قراءته مادة مادة ويتم التصويت على كل مادة ثم يصوت على المشروع بمجمله.
 - القراءة الثانية: وتجري خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة والمتضمنة في تقرير اللجنة المختصة حيث يتم التصويت على هذه التعديلات ثم يصوت على المواد المعدلة (على مشروع القانون بالقراءة الثانية) ويعقب القراءة الثانية رفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لإبداء ملاحظاته عليه إن وجدت.
 - القراءة الثالثة: وتجري في حالة تقديم طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس لإدخال تعديلات على مشروع القانون على أن يتم ذلك قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة (بعد

(1) الكاظم، صالح جواد ، العاني، علي غالب ، الأنظمة السياسية، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص71.

(2) الخطيب، نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص20.

- أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية). حيث تقتصر المناقشة على التعديلات المقترحة ويصوت عليها المجلس ثم يصوت على مشروع القانون ككل بالقراءة الثالثة.
- المرحلة الثالثة إصدار القوانين: ترفع مشاريع القوانين فور إقرارها بالقراءة الثالثة أو بعد مرور أسبوعين من إقرارها بالقراءة الثانية إلى الرئيس لإصدارها، وذلك خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه. ولرئيس السلطة رد مشروع القانون إلى المجلس مرفقا بملاحظاته أو أسباب اعتراضه عليه خلال فترة شهر من إحالته إليه، حيث تعاد مناقشته في المجلس فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه (مادة 41 قانون أساسي) اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.
 - المرحلة الرابعة نشر القوانين ونفاذها: حيث يجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) فور إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من نشرها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك (مادة 116 قانون أساسي)، حيث يتولى ديوان الفتوى والتشريع الذي يتبع وزير العدل مهمة نشر القوانين. ويقتضي وضع القوانين موضع التطبيق إعداد وإصدار الأنظمة التنفيذية لها وتقع هذه المسؤولية على عاتق مجلس الوزراء وفقاً للمادة 70 من القانون الأساسي.
- كما يمكن لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس إصدار قرارات لها قوة القانون (مراسيم بقوانين) على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون وكذلك يزول مالها من قوة القانون إذا لم يقرها المجلس. ويرى الباحث أن فرض القانون الأساسي على المجلس التشريعي في المادة (100) أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى على مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية والنيابة العامة، من شأنه تعزيز الرقابة التي أوجدها النص الدستوري الوارد في القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2005 وهذا تطبيق الرقابة بين مجلس القضاء الأعلى والمجلس التشريعي.
- ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون) ، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعدّ المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية.
- وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن).
- كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دولٍ أخرى، وتسمى نظام المجلسين⁽²⁾.
- وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي:
- 1- برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.
 - 2- توقيت عضوية البرلمان بمدة معينة.

⁽¹⁾ أبو صوي، محمود، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة، فلسطين، جامعة بيرزيت، كلية الحقوق والإدارة العامة، 2015، ص 55.

⁽²⁾ سالم، العضوية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، عمان، دارالثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 60.

3- النائب يمثل الأمة بأسرها.

4- استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة التشريعية

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات⁽¹⁾، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالمراقبة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية. وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى ما يلي:

أولاً: الوظيفة التشريعية:

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتبارها ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بالقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

وحيث إن هذه الوظيفة التشريعية تبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية التي تحدد في عملية اقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون. فبالنسبة لاقتراح القانون تظهر دراسة مصدر اقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها:

1- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفوة و متمرسه ذات تقنية عالية تفنقدها الجهات البرلمانية.

2- التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة⁽²⁾.

ثانياً: الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور. والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته.

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي:

1- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون بها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع

⁽¹⁾ الليمون، عوض رجب، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الأساسي، ط2، عمان، دار وائل لنشر والتوزيع، 2016، ص70.

⁽²⁾ الخزرجي، ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص60.

العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة⁽¹⁾.

2- حق الاستجواب: لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها، حتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الاستمرار في مناقشته إذا ماتبناه أحد الأعضاء.

وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالته لتفصح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان.

4- حق إجراء التحقيق: إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بأنظمة سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين. لذلك نجد الكثير من الدساتير ولا سيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمية لهذا الغرض⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لا تتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم اختصاصات المجلس النيابي في ضوء ما أسفر عنه التحقيق.

5- المسؤولية الوزارية: تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي إما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها باعتباره رئيساً لهذه الهيئة. وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل⁽³⁾.

ثالثاً: الوظيفة المالية:

تتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى.

كما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية.

(1) عبد الله، عبد الغني بسبوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص55.

(2) بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2005، ص76.

(3) باجنيد، خالد عمر عبد الله و ينظر الجيزاني، أحمد صادق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، 2003، ص110.

وعليه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تتجزأ مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي.

وفي الاتجاه المقارن لدى بعض التشريعات العربية أن البرلمان الاتحادي وفي أغلب الدول الاتحادية يتكون من مجلسين يمثلان الشعب، وإن الأخذ بنظام المجلسين يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية، ويطلق على أحد هذين المجلسين اسم المجلس الأعلى (مجلس الولايات) الذي يمثل الوحدات السياسية المكونة للاتحاد بالتساوي، تطبيقاً لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان أحدهما على الآخر بسبب التفوق السكاني أو الاقتصادي أو غيرهما، أما المجلس الآخر فيطلق عليه اسم المجلس الأدنى (مجلس الشعب)، الذي توزع مقاعده على أساس العدد السكاني في كل وحدة من الوحدات السياسية ويمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل وحدة وفقاً لعدد سكانها⁽¹⁾.

وترجع الغاية في اعتماد أغلب الدول الاتحادية على نظام المجلسين بدلاً من المجلس الواحد إلى أن هذه الدول تقوم على ركيزتين أساسيتين هما الشعب والوحدات المكونة للاتحاد باعتبارها وحدات سياسية ودستورية، وبذلك فإن وجود مجلس الوحدات المكونة للاتحاد إلى جانب مجلس النواب أمر في غاية الأهمية لأنه يساعد على تمثيل كافة الطبقات في المجتمع، بالإضافة إلى إيجاد نوع من التوازن بين الوحدات المكونة للدولة، وكذلك إسهامها وعلى قدم المساواة في صناعة التشريع الاتحادي عبر المؤسسة التشريعية الدستورية في الدولة، والأهم من ذلك هو تقادي الخوف لدى الوحدات الصغيرة من تسلط الوحدات الكبيرة وفرض إرادتها عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة الوحدات السياسية أو الدستورية لمجلس النواب الاتحادي في وضع القوانين الاتحادية عبر ما يسمى بـ (مجلس الولايات أو الاتحاد) ينبغي أن تعطي هذا الأخير ذات المركز القانوني الذي يتمتع به الأول فيما يتعلق بالصلاحيات الدستورية والقانونية المفوضة للسلطة التشريعية الاتحادية حسب الدستور الاتحادي، وبمعنى آخر فإنه ينبغي الإقرار بمبدأ المساواة بين المجلسين في عملهما التشريعي⁽²⁾.

وبالرغم من كل ذلك فإن الدساتير الاتحادية اختلفت بشأن إعطاء الأولوية لأحدهما على الآخر تارةً لمجلس النواب وتارةً أخرى لمجلس الوحدات المكونة للاتحاد لغرض ممارسة الاختصاصات التشريعية المناطة بها. ويتضح مما تقدم أن إعطاء الأولوية لأحد المجلسين على المجلس الآخر، سيؤدي بصورة أو بأخرى إلى إعلاء أحدهما وإضعاف الآخر، لذا نجد من الضروري منح كلا المجلسين (النواب والولايات) مركزاً قانونياً متساوياً، لأن كليهما يمثلان الشعب ويمارسان ذات الوظيفة وبالتالي لا داعي لوجود تمييز بينهما.

(1) سيفغان، أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص130.

(2) سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006، ص90.

المبحث الثاني

تحديد الجهات المختصة بتعديل القانون الأساسي الفلسطيني والمقارن

إن اقتراح تعديل الدستور يعد وسيلة للتنبه بوجود ضرورة تقتضيه، وبما أن اقتراح سن القانون أو تعديله تعد أول مرحلة في العملية التشريعية ، لذا فإن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة، وانطلاقاً من هذه الحقيقة تختلف الدساتير عادة في تحديد هذه السلطة لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها⁽¹⁾، فتذهب بعض الدساتير إلى جعل السلطة التنفيذية وحدها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور وفي ذلك تغليب لها على من سواها ، وقد تفضل دساتير أخرى السلطة التشريعية فتجعلها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور على اعتبارها ممثلة للشعب ، في حين تعتمد بعض الدساتير إلى إيجاد نوع من التوازن - ولو بصورة نظرية - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتجعل منهما سلطة اقتراح التعديل الدستوري ، غير أن هناك نوعاً آخر من الدساتير يعطي للشعب دوراً في إدارة شؤون البلاد فيكون هو السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري.

لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية ، ونخصص الحديث في المطلب الثاني عن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدساتير العربية.

المطلب الأول: تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية

أولاً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية : لقد حدد الدستور الأمريكي لعام 1787 السلطة المختصة بالاقتراح التعديلي في المادة الخامسة منه ، وهي إما الكونغرس (البرلمان الفيدرالي) ، أو المجالس التشريعية للولايات⁽²⁾ . فإن قدم اقتراح التعديل الدستوري من الكونغرس وجب أن يوافق عليه مجلسا الشيوخ والنواب بأغلبية الثلثين كل على حدة حتى يكون المقترح مقبولاً لتعديل الدستور ، أما إذا قدم مقترح التعديل من المجالس التشريعية للولايات فيجب أن يقدم من قبل المجالس بأكثرية ثلثي الولايات ثم يعرض بعد ذلك على مؤتمر تأسيسي وطني لوضع النص النهائي لمقترح التعديل . وبذلك فإن المشرع الدستوري الأمريكي يراعي دور كل من السلطات الفيدرالية والمحلية في تعديل الدستور⁽³⁾ فالكونغرس مكون من مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء يختارون من قبل الشعب في مختلف الولايات كل سنتين ، ومجلس الشيوخ الذي يتألف من شيوخين عن كل ولاية تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات. كما أن للمجالس التشريعية في الولايات التقدم باقتراح تعديل الدستور بالأغلبية المذكورة آنفاً وعليه سيكون للولايات دور مهم في اقتراح التعديل ، وفي ذلك مراعاة للمبدأ الفيدرالي القائم على أساس الوحدة مع احترام التعدد.

(1) السكيني، حسين عذاب، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته - ، البصرة ، الغدير للطباعة ، 2008، ص85.

(2) ساري، جورج شفيق، أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط4، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002-2003، ص57.

(3) علوان، عبد الكريم، المرجع السابق، ص167.

ثانياً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في ألمانيا : اتجه القانون الأساسي الألماني لعام 1949 إلى تحديد سلطة التعديل الدستوري بالبرلمان الفيدرالي وحده وذلك وفقاً لنص المادة (1/79) التي قضت بأنه ((يمكن إجراء تعديل على القانون الأساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه ..)) والملاحظ أن النص لم يشر إلى الجهة صاحبة الاختصاص في اقتراح التعديل الدستوري وإنما أشار إلى أن مثل هكذا قانون يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الفيدرالي (البنديستاغ) وثلثي الأصوات في المجلس الفيدرالي (البنديسرات)، فنستخلص من ذلك أن البرلمان الفيدرالي يكون وحده المختص باقتراح التعديل الدستوري ، ولكن يجب ملاحظة أن هذا البرلمان مكون من المجلسين المذكورين ، فالأول يتشكل من مجموعة من النواب المنتخبين من قبل مجموع الشعب الألماني لمدة أربع سنوات، أما الثاني فمكون من أعضاء يمثلون الدويلات الفيدرالية يعينون من قبل حكوماتهم المحلية ، ولكل دويلة عدد من الأصوات لا يقل عن ثلاثة ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات ، ولتلك التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات ، وبذلك ستتاح للدويلات الفرصة لحماية مصالحها وعدم المساس بها من خلال تمثيلها في البرلمان الفيدرالي بهذه الكيفية⁽¹⁾.

ثالثاً: السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في سويسرا : باستقراء نصوص الدستور السويسري لعام 1999 . نجد بأنه قد حدد سلطة اقتراح التعديل الدستوري بأن جعلها للشعب والجمعية الفيدرالية (البرلمان) ، وذلك بعد أن فرق بين التعديل الجزئي والتعديل الكلي.

1- السلطة المختصة باقتراح التعديل الجزئي للدستور : لقد بينت المادة (1/194) من الدستور السويسري بأنه ((يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الفيدرالي من الشعب كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك)) . ولذا فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور جزئياً قد تتمثل بالشعب وحده وذلك بشرط أن يقدم المقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت وقد تتمثل هذه السلطة بالجمعية الفيدرالية المكونة من مجلسين هما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات ، ويتكون المجلس الوطني من مائتي عضو يتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة كل أربع سنوات ، أما مجلس المقاطعات فيتكون من ستة وأربعين ممثلاً عن المقاطعات⁽²⁾.

2- السلطة المختصة باقتراح التعديل الكلي للدستور : جاء في المادة (193) من الدستور بأن ((1- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الفيدرالي من الشعب أو من كل من المجلس الوطني ومجلس المقاطعات ، كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك)) .

يتضح من ذلك أن سلطة الاقتراح التعديلي قد تتمثل بالشعب وحده وذلك إذا قدم مثل هكذا مقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت ، كما أن هذه السلطة قد تتمثل بأي من مجلسي الوطني والمقاطعات كل على حدة ، كما أنها قد تتمثل بالجمعية الفيدرالية المكونة من المجلسين المذكورين⁽³⁾ .

(1) الشرفاوي ، سعاد، المرجع السابق، ص60.

(2) عمران، علي سعد، القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط1 ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، 2008 ، ص100.

(3) السكيني، حسين عذاب، المرجع السابق، ص66.

ومن خلال ما سبق نستخلص أن الدستور السويصري قد منح إلى إعطاء الشعب دوراً فعالاً ومؤثراً في اقتراح تعديل الدستور فجعل منه السلطة المختصة بتقديم هذا الاقتراح سواء أكان التعديل جزئياً أم كلياً فضلاً عن ممثليه في الجمعية الفيدرالية التي هي السلطة الثانية المختصة باقتراح التعديل الدستوري ، وبذلك ستحافظ المقاطعات على دورها المهم في تعديل الدستور .

المطلب الثاني: تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدساتير العربية

باستقراء نصوص الدستور العراقي لعام 2005 نجد أنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري وذلك بعد أن فرق بين الحالة الاعتيادية في تعديل الدستور والحالة غير الاعتيادية في التعديل التي تشمل تعديل نصوص الدستور جميعها .

أولاً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة الاعتيادية (التعديل الجزئي للدستور) : لقد نصت المادة (126/أولاً) من الدستور على أن ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور))⁽¹⁾ .

يتضح من النص أن سلطة اقتراح تعديل الدستور قد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد .

والملاحظ على النص أنه جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور صراحة ، كما أن ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل فلمن ستكون الكلمة الفاصلة⁽²⁾ . وهو ما دفع بعض الباحثين إلى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل ، الذي انتهى إلى القول بأن ذلك مرده حالة التوافق التي بني عليها الدستور ، فقد ساد الاعتقاد بأن رئاسة الدولة ستكون دائماً لفئة معينة ورئاسة الوزارة لفئة أخرى ، مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري .

وهنا نتساءل هل هذا الاعتقاد يعني أن هناك عرفاً دستورياً في العراق يقضي بتوزيع المناصب توزيعاً عرقياً -

طائفياً ؟

في معرض الإجابة نقول بأن لا وجود لأي عرف دستوري في العراق يقضي بتوزيع المناصب على الشاكلة المذكورة، وذلك لأن العرف الدستوري يقوم على ركنين مادي ومعنوي ، ولو فرضنا جدلاً تحقق الركن المادي المتمثل بسير سلطات الدولة أو إحداها على عادة معينة بصورة مطردة وثابتة وواضحة وعمامة ، فإن الركن المعنوي والمتمثل بضرورة اعتقاد السلطة وأفراد الشعب (الرأي العام) بضرورة اتباع هذه العادة وأنها أصبحت واجبة الاحترام أي ملزمة ، فمثل هذا الاعتقاد وإن ترسخ عند بعض متولّي السلطة فهو لم يترسخ عند بعضهم الآخر بل لم يترسخ

(1) بطيخ، رمضان محمد، المرجع السابق، ص88.

(2) الشكري ، علي يوسف و، محمد علي الناصري ، الطائي، محمود، دراسات حول الدستور العراقي، بغداد، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، 2008، ص90.

في ضمير الشعب العراقي، فالفقه الدستوري يكاد أن يجمع على ضرورة توافر هذا الاعتقاد لدى أفراد الشعب ومتولّي السلطة معاً دون ضغط وإكراه، فإن انتفى ذلك ترتب عليه انتفاء الركن المعنوي في هذه الحالة، وهو المتحقق فعلاً⁽¹⁾.

كما يلاحظ أيضاً على نص المادة (126) سالفه الذكر عدم إعطائها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة اقتراح التعديل الدستوري كما فعلت الدساتير الفيدرالية المقارنة، فعلى الرغم من أن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق مكونة من مجلسي النواب والاتحاد فإن مجلس النواب فقط له حق اقتراح تعديل الدستور، أما مجلس الاتحاد فقد نصت المادة (65) من الدستور على أن ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)) . ثم جاءت المادة (137) وأشارت إلى أن ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)) .

وعليه فلن يوجد مجلس الاتحاد الذي هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية والمكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى، وفي ذلك بدعة دستورية جاء بها الدستور العراقي. وكان من الأولى على المشرع الدستوري أن ينظم هذا المجلس في صلب الدستور ذاته لا بقانون عادي وذلك لأهمية هذا المجلس والدور الذي سيلعبه في المجال التشريعي هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يكون ذلك أكثر اتقافاً مع ما هو سائد في دساتير الدول الأخرى - الفيدرالية وغيرها - التي تنظم كلا المجلسين في صلب الدستور ذاته⁽²⁾.

ولعل هذا الارتباك في التنظيم الدستوري مرده - فيما اعتقد - إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة، فالدستور اقر بوجود الدولة الاتحادية - الفيدرالية - في نصوصه دون أن تكون قائمة فعلاً على أرض الواقع وهذا ما جعل الدستور يجرى تنظيم مجلس الاتحاد الذي يمثل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية - الفيدرالية - إلى أربع سنوات أخرى.

ثانياً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة غير الاعتيادية (التعديل الكلي للدستور): لاحظ البعض - وبحق - أن الدستور العراقي وفي المادة (142) قد نظم طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (126) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً. والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بأخر يحل محله ينسجم والتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة. ولقد نصت المادة (142) على أن ((أولاً - يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها))⁽³⁾.

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص105.

(2) عمران، علي سعد، المرجع السابق، ص132.

(3) أسعد، فائز عزيز، دراسة نافذة لدستور جمهورية العراق، بغداد، مطبعة دار البستان، 2005، ص125.

وعلى ذلك فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية ، وقد لاحظ البعض - ونحن نؤيدهم في ذلك - أن المادة (142) لم تأتٍ لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته. وبذلك فإن هذه المادة ستكون الطريق غير العادي لتعديل الدستور ولا أدل على ذلك من نص البند (خامساً) من المادة ذاتها الذي قضى بأن ((يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة))، وبذلك فإن هذه المادة ستكون حالة استثنائية في تعديل الدستور انتقالية في موضعها. ولا بد من ملاحظة أن تعديل الدستور وفق المادة (142) التي تقتض التوافقات السياسية في تشكيلها وعملها سيأتي مجاناً للمصلحة الوطنية لأنه سيكون انعكاساً لأهواء سياسية وحزبية وليس تعبيراً عن حاجة وطنية حقيقية.

ومن ذلك نخلص أن لا دور قوي وفعال للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو أفرادها في العراق باقتراح تعديل الدستور في حين كان على المشرع الدستوري - وكما يشير الفقه الدستوري - أن يراعي طبيعة النظام السياسي المقرر في الدستور عند وضع إجراءات تعديله، ففي دستور الدولة الاتحادية لا بد من مراعاة دور أعضائها في التعديل عند صياغة نصوصه ومنها الاقتراح.

ثانياً: الجدل التشريعي في تعديل القانون الأساسي الفلسطيني

إن عدم وجود آلية واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات بحيث تقوم الحكومة بصفتها مسؤولة عن السياسات العامة بتقديم مشاريع القوانين في إطار تنفيذ هذه السياسات إلى المجلس ويتولى المجلس إقرارها، ما أدى إلى بروز سياسة المناكفة وتعطيل مشاريع القوانين وبالتالي إضعاف دور المجلس في إقرار التشريعات⁽¹⁾.

وقد حرص المشرع الفلسطيني بالنص في المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م على أنه: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.
 2. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.
 3. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.
 4. الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها".
- وتأكيداً لدور المحكمة نصّت المادة (25) من ذات القانون بالحكم بعدم الدستورية حيث نصت على أنه:
1. يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (24) ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً).
 2. عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً، على السلطة

(1) أبو صوي، محمود، المرجع السابق، ص96.

التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون.

3. عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً".
وبالنظر إلى هذه النصوص يتضح أن المشرع الفلسطيني سواء في القانون الأساسي أو في قانون المحكمة قد حدد التشريعات محل التفسير في كل من نصوص القانون الأساسي والتشريعات، لكن قانون المحكمة عمد إلى الفصل بين تفسير نصوص القانون الأساسي وبين تفسير التشريعات، حيث أورد كل منهما في فقرة مستقلة عن الأخرى.

ومن الأهمية بمكان أن وجود محكمة أو هيئات قضائية متخصصة بالسهر على احترام سمو الدستور ، أو أنه الجهة القضائية التي خصها الدستور برقابة الشرعية الدستورية⁽¹⁾ ، عندما تكون الرقابة مركزية (قضاء دستوري متخصص)، أو هو هيئة قضائية خاصة ، ينشئها الدستور ، ويحدد صلاحياتها ، ويضمن بقاءها واستقلال أعضائها ويعرف أيضا على أنه هيئة أو سلطة دستورية أوجدتها الإرادة الشعبية في الدستور ، كغيرها من بقية السلطات وحددت صلاحياتها بشكل حصري ، وذلك لكي تحافظ بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع صلاحيات السلطات ، وعدم انتهاك أي منها للصلاحيات الأخرى التي خصها بها الدستور .

ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه الرأي الفقهي⁽²⁾ بأن القضاء الدستوري مؤداه إنشاء محكمة عليا تتوافر فيها كل ضمانات المعرفة والنزاهة والاستقلال الممكنة ، ويرفع أمامها من قبل الأطراف المعنية موضوع عدم الدستورية ، وبكلمة واحدة يكون لهذه المحكمة العليا ، تقرير دستورية أو عدم دستورية القوانين والمراسيم . والاصطلاح على هذا النحو يعكس أمرين ، يتحدد وفقا لهما معناه ، أولهما : أن القضاء الدستوري لا ينصرف إلا إلى ما يصدق عليه وصف المحكمة دون غيره ، وهو ما يكون مفاده أن كل ما لا يعد محكمة أو جهة قضائية، لا يعد قضاء دستوريا ، حتى لو انعقد له الاختصاص برقابة دستورية القوانين، وترتيباً عليه إذا كانت المحكمة الدستورية في مصر ، أو نظيرتها الإيطالية أو الألمانية ، تعد قضاء دستوريا ، بوصفها محاكم ، بدقيق هذا المعنى، فإن المجلس الدستوري الفرنسي لا يعد قضاء دستوريا ، لأنه ليس محكمة ، ولا يشكل تشكيلا قضائيا خالصا ولعل هذا ما أفضى إلى نعت رقيبته على دستورية القوانين ، بأنها رقابة سياسية لا قضائية.

وثانيهما : لا تعد أي محكمة قضاءً دستورياً⁽³⁾ ، وإنما يلزم أن تكون مختصة برقابة دستورية القوانين فحسب ، فإن خالط هذا الاختصاص، اختصاص آخر بالفصل في منازعات غير دستورية، كالمنازعات المدنية أو الجنائية أو الإدارية، فإنه ينحسر عنها وصف القضاء الدستوري، وعلى ذلك لا تعد المحكمة الاتحادية العليا بالولايات المتحدة الأمريكية قضاءً دستورياً محضاً وفق هذا المفهوم، نظراً لأنها ليست قضاءً متخصصاً برقابة دستورية القوانين فحسب، وإنما لانعقاد اختصاصها أيضاً بالفصل في غيرها من المنازعات غير الدستورية.

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق، ص66.

(2) سرور، أحمد فتحي، المرجع السابق، ص98.

(3) الليمون، عوض رجب، المرجع السابق، ص87.

وفي الحالة -الدستورية الفلسطينية- شكّل التناقض في بعض النصوص القانونية المتعلقة بالتشريع الذي يتطلب فيه القانون الأساسي إذا رد الرئيس القانون بملاحظاته وفقاً للمادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني إعادة إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضائه لتجاوز ملاحظات الرئيس حتى يعدّ قانوناً أو ينشر في الجريدة الرسمية فإن النظام الداخلي للمجلس وفق المادة (2/71) ينص على إقراره بالأغلبية المطلقة للمجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم وضوح الإجراءات الواجبة الاتباع في حال وجود اعتراض لرئيس السلطة على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من المجلس بعد إقرارها، فمن غير الواضح إن كان المطلوب مناقشة التعديلات التي طلبها الرئيس أم مناقشة مواد القانون كما هي، وما هو مصير القانون إذا لم يوافق المجلس على الملاحظات، وهل يجوز طرح مشروع القانون لإقراره من جديد في نفس الدورة⁽¹⁾.

لذا يشكل نشر القوانين إجراء إدارياً لا ينفذ القانون إلا به، ويبرز في هذا المجال عدة إشكاليات أهمها: غياب النص على مدة معينة لنشر القوانين بعد المصادقة عليها رغم نص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن يجري النشر فور الإصدار، وغياب قانون خاص ينظم عملية النشر ويحدد المسؤوليات في هذا المجال.

ويبدو للباحث أن غياب نص قانوني صريح سواء في القانون الأساسي أو النظام الداخلي لمنح المجلس التشريعي دوراً رقابياً على التزام اللوائح والأنظمة التنفيذية بإحكام القوانين وعدم تعارضها معها أدى إلى تعطيل الدور التشريعي للسلطة التشريعية مما يدفعنا إلى الحاجة للسرعة في إجراء الانتخابات التشريعية وسد النقص التشريعي ليوأكب المشرع الفلسطيني باقي الدول في هذا الشأن.

ويبدو جلياً أن غياب الآلية للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات يحد من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي ويؤدي إلى فتح المجال للمناكفات والتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه تنفيذ السياسات العامة للحكومة، كما أن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها وتعطل الكثير من القوانين المقررة بسبب عدم النشر أو وضع لوائح تنفيذية لها يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات⁽²⁾.

كذلك فإن عدم التزام المجلس التشريعي ببعض الإجراءات المحددة في دورة إقرار مشاريع القوانين خاصة المواعيد الزمنية المحددة لقراءات مشاريع القوانين أو استشارة الجهات ذات العلاقة بمشاريع القوانين يمس بدور وصلاحيات السلطات الأخرى في المجال التشريعي.

وبهذا يستوجب على القضاء الدستوري أن يكون على مسافة واحدة من سلطات الدول الثلاث بما فيها السلطة القضائية بحيث يكون قضاء مستقلاً عن الجميع وتتبع قوة القضاء الدستوري من حياديته الكاملة عن جميع سلطات الدولة⁽³⁾. وبحيث تكون كلمة القضاء الدستوري هي الكلمة الفصل في جميع النزاعات الدستورية بفضل حياديته وفهمه الواسع والمقنع للدستور الذي بموجبه يحرس القضاء الدستوري الدستور من أي إخلال. على ذلك فإنه وإن

(1) الهنداوي، جواد، المرجع السابق، ص 86.

(2) بدوي، ثروت، المرجع السابق، ص 77.

(3) ساري، جورج شفيق، المرجع السابق، ص 67.

كان لا خلاف على أن عمل القاضي الدستوري هو عمل قانوني، يطبق فيه القاضي نصوص قانونية يحسم بها النزاع دون أي تأثير بالاعتبارات السياسية⁽¹⁾، حيث ينحصر عمله في الواقع، بالنظر في ما إذا كان العمل القانوني قد جرى ضمن الاختصاصات الدستورية، وهل هذا العمل قد روعي فيه التزام واحترام القواعد المنصوص عليها في الدستور، أو أن هناك تناقضا بين المشروع وأحكام الدستور وقواعده.

وقد نصّت المادة الخامسة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2005 بأنه: "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي".

لذا يرى الباحث أن هناك أسسا يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي⁽²⁾ لا بد من تسليط الضوء عليها يتمثل في التالي:

1. ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.
2. تتمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور).
3. تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخريات في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات وبما يسند لها من صلاحيات.
4. لا يجوز استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكولة إليها، بمعنى الحيولة دون الاحتكار المطلق للسلطة (power) في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستعمالها.
5. لا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة عن الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها.

الخاتمة

بعد استعراض العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والقانون الأساسي الفلسطيني، من خلال بيان ماهية التنظيم القانوني للسلطة التشريعية، والحديث في قواعد تنظيم الدساتير المقارنة، فقد توصلت هذه الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات، نوردها تباعاً:

أولاً: النتائج:

خلصت الدراسة إلى بعض النتائج وهي:

- يمثل التشريع الوظيفة الرئيسية للمجلس التشريعي إلا أن ممارسة المجلس لهذا الاختصاص يتطلب تعاوناً بين السلطات الثلاث نظراً لوجود أدوار لكل منها في دورة إعداد وإقرار التشريعات ومن ثم يحد

(1) الخزرجي، ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص90.

(2) سالم، العضيلة، أمين، المرجع السابق، ص86.

غياب الآلية للتعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي.

- عدم وضوح آلية ملزمة بين السلطتين في ظل تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها يعطل الكثير من القوانين المقررة من المجلس التشريعي بسبب عدم نشر أو وضع لوائح تنفيذية لها وهو ما يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات.
- تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور إنما يعود لاعتبارات سياسية في تفضيل هذه السلطة على غيرها من السلطات الأخرى في الدولة، وفي الحالة الفلسطينية لم يحسم المشرع الفلسطيني بنص واضح السلطة المختصة بالتعديل لكنه منح المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر في الرقابة والتفسير لنصوص القوانين فقط ونحن بحاجة لسد الثغرة التشريعية بقانون أسوة بالدول المقارنة.

ثانياً: التوصيات:

خلصت الدراسة إلى بعض التوصيات وهي:

- وضع آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطات الثلاث وعلى وجه الخصوص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وإقرار التشريعات تكون فيها كل الإجراءات والأدوار واضحة ومحددة بما يحول دون جعل التشريعات مجالاً للمناكفات بين أعضاء المجلس والقوى السياسية فيه أو مجالاً للتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه عمل السلطة التنفيذية، ومن ثم تعطيل الدور التشريعي للمجلس.
- نتمنى إجراء الانتخابات التشريعية والعمل على إدخال تعديلات على القانون الأساسي يضمن وضع النصوص القانونية التي تبين السلطة المختصة بالتعديل على النصوص الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني كما هي في باقي الدساتير العربية.
- تطوير الأحكام القانونية والإجراءات التي يتضمنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي لمواكبة التطورات في النظام السياسي والتعديلات التي أدخلت على القانون الأساسي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب المتخصصة

- أبو صوي، محمود، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في تنازع فلسطين الصلاحيات في قطاع العدالة، فلسطين، جامعة بير زيت، كلية الحقوق والإدارة العامة، 2015.
- أسعد، فائز عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، مطبعة دار البستان، 2005.
- باجنيد، خالد عمر عبد الله و ينظر الجيزاني، أحمد صادق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، 2003.
- بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 2005.
- الخزرجي، ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- الخطيب، نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- ساري، جورج شفيق، أصول وأحكام القانون الدستوري، ط4، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002-2003.
- سالم، العضيلية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006.
- السكيني، حسين عذاب، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته -، البصرة، الغدير للطباعة، 2008.
- سعيفان، أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002.
- شيا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004.
- عمران، علي سعد، القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن -، ط1، بابل، منشورات مكتبة الرياحين، 2008.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، ط10، الإسكندرية، الهدى للمطبوعات، 2007.
- الكاظم، صالح جواد، العاني، علي غالب، الأنظمة السياسية، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.
- الليمون، عوض رجب، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الأساسي، ط2، عمان، دار وائل لنشر والتوزيع، 2016.

ثانياً: المجالات العلمية

- الشكري، علي يوسف ومحمد علي الناصري، الطائي، محمود، دراسات حول الدستور العراقي، بغداد، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، 2008.

ثالثاً: القوانين والدساتير

- الدستور الأمريكي لعام 1787.
- الدستور السويسري لعام 1999.
- الدستور العراقي لعام 2005.
- القانون الأساسي الألماني لعام 1949.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2005.
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.