

The constitutional regulation of decrees having the force of law in situations of necessity in light of the exceptional constitutional authority of the president of the Palestinian authority



Imran Yehia Abu Musameh

Faculty of Sharia and Law – Islamic University of Gaza

imusameh@iugaza.edu.ps

Article Info.

Article Progress:

Received

1/3/2026

Accepted

29/5/2026

Publishing

20/6/2026

First Author

0000-0002-7645-7379

Abstract

This research aims to examine the constitutional regulation of decrees having the force of law in situations of necessity in light of the exceptional constitutional authority of the President of the Palestinian Authority, considering them as a tool of the executive authority to address emergency situations and ensure the continuity of the state and its vital institutions. The study derives its significance from combining the theoretical constitutional and legal dimension with the practical dimension, related to the actual experience of decrees issued following the Palestinian political split in 2007, which allows for assessing the extent of compliance with constitutional and supervisory safeguards and the protection of rights and freedoms.

The research problem is formulated around the question of to what extent the constitutional regulation of decrees having the force of law in situations of necessity achieves a balance between the exercise of the President's exceptional authority and its legal and supervisory constraints, taking into account the practical application of these decrees following the Palestinian split.

The researcher adopted the legal analytical method to examine relevant constitutional texts and Palestinian laws, and the practical method to analyze the decrees issued in practice and evaluate their effectiveness and compliance with constitutional constraints.

In conclusion, the study has reached a set of findings and recommendations. The most significant findings include: the scope of decrees having the force of law is limited and not broad, and therefore they cannot regulate numerous matters, such as issues related to the judiciary, the formation of courts, elections, public rights and freedoms, the imposition of new penalties, or similar matters. This is because decrees having the force of law are strictly tied to address exceptional measures imposed by situations of necessity. Even though they carry the force of law, they are not ordinary laws, as the amended Palestinian Basic Law explicitly stipulates that such matters must be regulated by ordinary legislation rather than decrees having the force of law.

Among the main recommendations, the study recommends that judicial review should not be limited to verifying the existence or absence of necessity but should extend to comprehensive oversight, including the assessment of the degree of severity of the necessity or exceptional circumstances, particularly because the theory of necessity is not a political theory. This is based on the principle of legality, which requires that the executive authority must not exceed the law under either normal or exceptional circumstances.

Citation: Imran Yehia Abu Musameh, The Constitutional Regulation of Decrees Having the Force of Law in Situations of Necessity in Light of the Exceptional Constitutional Authority of the President of the Palestinian Authority, Researcher Journal for Legal Sciences. Vol.7, No. 1, June, 2026, Pages 45-70, <https://doi.org/10.37940/JRLS.2026.7.1.3>.

This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Publisher: College of Law, University of Fallujah

Keywords: Case of Necessity, Decrees Having the Force of Law, Exceptional Constitutional Authority, President of the Palestinian Authority, Constitutional Regulation.

التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة على ضوء الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية

عمران يحيى أبو مسامح
كلية الشريعة والقانون- الجامعة الإسلامية بغزة
imusameh@iugaza.edu.ps

معلومات المقالة	الخلاصة
تاريخ الاستلام 2026/3/1	يهدف هذا البحث إلى دراسة التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة على ضوء الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية، باعتبارها أداة السلطة التنفيذية لمواجهة حالات الضرورة وضمان استمرار عمل الدولة ومراقبتها الحيوية، ويكتسب هذا البحث أهميته من الجمع بين البعد النظري الدستوري والقانوني وبين البعد التطبيقي المرتبط بالتجربة العملية للقرارات الصادرة بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007، مما يسمح بتقييم مدى الالتزام بالضوابط الدستورية والرقابية وحماية الحقوق والحريات.
تاريخ القبول 2026/5/29	وقد تمثلت مشكلة البحث في التساؤل عن مدى قدرة التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة على تحقيق التوازن بين ممارسة الاختصاص الاستثنائي للرئيس وضوابطه القانونية والرقابية، مع مراعاة التجربة العملية لتطبيق هذه القرارات بعد الانقسام الفلسطيني؟
تاريخ النشر 2026/6/20	اتبع الباحث على المنهج التحليلي القانوني لدراسة النصوص الدستورية والقوانين الفلسطينية ذات الصلة، والمنهج التطبيقي لتحليل القرارات الصادرة عملياً وتقييم فعاليتها والتزامها بالضوابط الدستورية.
	وفي الخاتمة، خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج وأخرى من التوصيات، حيث كانت أهم النتائج: إن مجال القرارات التي لها قوة القانون محدود وغير واسع، وبالتالي لا يجوز لها تنظيم الكثير من المواضيع، منها تلك المواضيع التي تتعلق بالسلطة القضائية أو تشكيل المحاكم أو الانتخابات أو تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة أو فرض عقوبات جديدة أو غيرها؛ وذلك لأن القرارات التي لها قوة القانون مرتبطة فقط بمواجهة التدابير الاستثنائية التي فرضتها حالة الضرورة، وحتى وإن كان لها قوة القانون، إلا إنها ليست قوانين عادية، حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بشكل صريح على تنظيم مثل هذه المواضيع في قوانين عادية وليس في قرارات لها قوة القانون، كما كانت أهم التوصيات: نصي المشرع الفلسطيني بالنص على أن رقابة القضاء يجب ألا تقتصر على التثبيت من توافر الضرورة أو عدم وجودها بل يجب أن تمتد إلى أن تكون رقابة كاملة وشاملة حيث تصل إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، لا سيما وأن نظرية الضرورة ليست نظرية سياسية، واستناداً لمبدأ المشروعية حيث يجب ألا تخرج السلطة التنفيذية على القانون سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية.
الكلمات المفتاحية:	حالة الضرورة، القرارات التي لها قوة القانون، الاختصاص الدستوري الاستثنائي، رئيس السلطة الفلسطينية، التنظيم الدستوري.
كيفية استشهاد هذا البحث:	د.عمران يحيى أبو مسامح، التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة على ضوء الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية، مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد 7، عدد 1، حزيران، 2026، الصفحات: 45-70.

1. مقدمة:

يفرض الدستور قيوداً على النظام السياسي في الدول حيث لا تتجاوز سلطاته الحدود التي رسمها وحددها الدستور، وألا تتدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى أو تطغى إحداها على الأخرى، وإنما تعمل جميع السلطات بشكل متعاون ومتوازن من أجل تحقيق وظيفة الدولة وكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد، لكن طبيعة العلاقة بين السلطات ومدى إيجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم تختلف من نظام إلى آخر، حسب الظروف المتاحة لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم.

وفي ظل الواقع، تتمتع السلطة التنفيذية في مختلف النظم السياسية العربية بصلاحيات واضحة على حساب السلطة التشريعية، سواء صلاحيات عادية أم استثنائية، بالإضافة إلى تدخل السلطة الأولى في عمل السلطة الثانية من خلال مجموعة من النصوص الدستورية أو من خلال تجاهل بعض تلك النصوص.

تعد القرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة إحدى أبرز الأدوات القانونية التي تمنح السلطة التنفيذية قدرة استثنائية على مواجهة الظروف الطارئة، بما يحافظ على استمرارية الدولة وسير مراقبتها الحيوية.

وفي التشريع الفلسطيني، يخول القانون الأساسي الفلسطيني المعدل رئيس السلطة الفلسطينية ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في حالات محددة⁽¹⁾، وهو ما يؤثر تساؤلات دستورية وقانونية حول مدى وضوح مفهوم حالة الضرورة، وحدود السلطة الممنوحة لرئيس السلطة الفلسطينية، والضوابط الدستورية والرقابية المقررة لضمان عدم تجاوز هذه السلطة لمبادئ الشرعية الدستورية.

1.2. أهمية البحث:

1.2.1. الأهمية النظرية:

- يساهم البحث في توضيح التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة، ويفصل العلاقة بين الاختصاص الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية والضوابط الدستورية.
- يعزز الفهم الأكاديمي لمفهوم حالة الضرورة وحدود السلطة الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، بما يتيح تطوير الدراسات الدستورية المقارنة.

1.2.2. الأهمية العملية:

- يدرس البحث التجربة العملية لإصدار القرارات بقوانين بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007، موضحة نقاط القوة والضعف في الالتزام بالضوابط الدستورية والرقابة البرلمانية والقضائية.
- يوفر توصيات عملية لتقوية التنظيم الدستوري وضمان الرقابة الفعالة، بما يحمي الحقوق والحريات ويعزز استقرار النظام القانوني.
- يضع البحث إطاراً شاملاً يجمع بين الدراسة النظرية والتحليل التطبيقي، مما يمكن الباحثين والقانونيين وصناع القرار من تقييم فعالية ممارسة الاختصاص الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية.

1.3. مشكلة البحث:

على الرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل يمنح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة استثنائية لإصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة، إلا إن ممارسة هذه السلطة أثارت العديد من الإشكاليات القانونية والدستورية، حيث تمثلت هذه الإشكاليات في مدى وضوح مفهوم حالة الضرورة، وحدود الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية، وضمان الالتزام بالضوابط الدستورية ومبادئ الرقابة البرلمانية والقضائية، بما يحافظ على التوازن بين السلطة الاستثنائية وحماية النظام القانوني.

ويزداد تعقيد هذه الإشكاليات عند النظر إلى التطبيق العملي لهذه القرارات في الواقع الفلسطيني، خاصة بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007، حيث ظهرت تحديات في مدى التزام القرارات الصادرة بالضوابط الدستورية والرقابية، وتأثيرها على حماية الحقوق والحريات الأساسية.

لهذا تتمثل مشكلة البحث في السؤال الرئيس الآتي: إلى أي مدى يكفل التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة التوازن بين ممارسة الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية وضوابطه القانونية والرقابية، مع مراعاة التجربة العملية لتطبيق هذه القرارات بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007؟

1.4. أسئلة البحث:

يسعى البحث للإجابة على الأسئلة التالية:

- ماهية حالة الضرورة ومدى استيفائها للشروط القانونية اللازمة لإصدار القرارات التي لها القانون؟
- ما الضوابط الدستورية ومجال استخدام القرارات التي لها القانون لضمان عدم تجاوز السلطة الاستثنائية للحدود الدستورية؟
- ما مدى فعالية الرقابة البرلمانية والقضائية على القرارات التي لها القانون في ظل الانقسام السياسي وغياب تفعيل بعض المؤسسات الدستورية، وما إذا كانت هذه الرقابة تكفل حماية الحقوق والحريات الأساسية؟

(1) منح القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة، وذلك وفق نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث نصت على أنه: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد 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".

- ما الطبيعة القانونية والقضائية للقرارات التي لها القانون الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية في حالة الضرورة، وما إذا كانت تتوافق مع مبادئ الشريعة الدستورية؟
- كيف تم تطبيق سلطة رئيس السلطة الفلسطينية الاستثنائية بإصدار القرارات التي لها القانون عمليا بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007، وما أبرز التحديات والإشكاليات؟

1.5. أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

- تحليل التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة.
- توضيح مفهوم الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية وحدوده القانونية.
- دراسة تطبيق القرارات الصادرة في حالة الضرورة بعد الانقسام الفلسطيني، وتقييم مدى التزامها بالضوابط الدستورية.
- تقديم توصيات لتعزيز الرقابة البرلمانية والقضائية على ممارسة السلطة الاستثنائية بما يحمي الحقوق والحريات.

1.6. منهج البحث:

يعتمد البحث بشكل كبير على اتباع المنهج التحليلي، الذي يهدف إلى تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بموضوع البحث من مختلف جوانبه وكافة أبعاده والعمل على تقييمها، ودراسة آراء الفقه القانوني حول موضوع البحث.

كما يعتمد على المنهج التطبيقي، الذي يهدف إلى دراسات الحالات العملية للقرارات التي لها قوة القانون الصادرة بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007، وتحليل مدى التزامها بالضوابط الدستورية والرقابية.

1.7. هيكلية البحث:

حاولنا عرض جميع الأفكار المتعلقة بموضوع البحث بطريقة متناسقة ومتوازنة قدر الإمكان، تكفل تغطية جميع جوانبها، وقد اقتضت طبيعة البحث أن يتم تقسيم موضوعه إلى مبحثين وخاتمة، ووفق ذلك ستكون الهيكلية العامة للبحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: حالة الضرورة والقرارات التي لها قوة قانون: ماهيتها وضوابط إصدارها ومجالها، المطلب الأول: مفهوم حالة الضرورة والقرارات التي لها قوة القانون، المطلب الثاني: الضوابط الدستورية لإصدار القرارات التي لها قوة القانون ومجالها، المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية والقضائية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون، المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون، المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون، الخاتمة: النتائج والتوصيات.

2. حالة الضرورة والقرارات التي لها قوة قانون: ماهيتها وضوابط إصدارها ومجالها

منح القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة، وذلك وفق نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث نصت على أنه: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد 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".

وعلى ضوء ذلك؛ سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول: مفهوم حالة الضرورة والقرارات التي لها قوة القانون، المطلب الثاني: الضوابط الدستورية لإصدار القرارات التي لها قوة القانون ومجالها.

2.1. مفهوم حالة الضرورة والقرارات التي لها قوة القانون

2.1.1. مفهوم حالة الضرورة

لم يتبن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل تعريفا محددا لحالة الضرورة، غير أنه قد تناول الضوابط الدستورية لها.

عرف الباحث جمال أبو كميل⁽¹⁾ حالة الضرورة بأنها: "فترات تعطيل الحياة النيابية، ففي هذه الحالة تتعطل السلطات التشريعية، وتقوم السلطة التنفيذية بممارسة وظيفتي التشريع والتنفيذ معا في هذه الحالة.

وقد خلط الباحث أحمد أبو سعادة⁽²⁾ بين حالة الضرورة وحالة الطوارئ، واعتبر أن حالة الضرورة وحالة الطوارئ لهما مدلول واحد، فهما مصطلحان لمفهوم واحد، ولا يعدو الأمر -بالنسبة له- سوى اختلاف لغوي فقط بين المصطلحين، ومن وجهة نظره لا تعتبر حالة الطوارئ "نظرية الظروف الاستثنائية" سوى تطبيق عادي لحالة الضرورة أو صورة من صورها؛ رغم ذلك، فقد فرق بين أحكامهما.

ونرى أن سبب وجهة نظره هذه، تعود إلى رجوعه إلى دساتير بعض الدول العربية التي لم تميز بين حالة الضرورة وحالة الطوارئ، والتي نصت في أحكامها على حالة الطوارئ فقط، وضمنتها أحكام حالة الضرورة، رغم أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل قد جاء بشكل واضح وصريح في التفرقة بين أحكامهما.

ونحن بدورنا نعرف حالة الضرورة، في ضوء ما وردت في نص المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بأنها: الحالة التي تترتب على غياب المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاده، تستوجب على رئيس السلطة الفلسطينية إصدار قرارات لها قوة القانون، لمواجهة تدابير استثنائية سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير.

وفي ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني؛ فإن سلطة التشريع تنتقل إلى رئيس السلطة الفلسطينية الذي يمارسها في تلك المرحلة عن طريق القرارات التي لها قوة القانون، وذلك فقط لمواجهة تدابير استثنائية سريعة في ظل ظروف لا تحتمل التأخير.

وبالتالي يملك رئيس السلطة الفلسطينية بالإضافة إلى صلاحياته العادية، صلاحية استثنائية في حالة الضرورة، وهي في المجال التشريعي، بحيث يتمكن من التشريع بموجب القرارات والتي لها قوة القانون، في هذه الحالة.

ونؤيد ما ذهب إليه الباحث أحمد أبو سعادة⁽³⁾ في أن المشرع الفلسطيني قد أحسن حينما حصر سلطة إصدار القرارات التي لها قوة القانون برئيس السلطة الفلسطينية دون غيره؛ وذلك منعا من ازدواجية القرارات، وأيضاً باعتباره أعلى سلطة موجودة في تلك الظروف، وليس له أن يفوض غيره في ذلك.

2.1.2. مفهوم القرارات التي لها قوة القانون

لم يتبن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل تعريفاً محدداً للقرارات التي لها قوة القانون، غير أنه قد تناول الضوابط الدستورية لها.

لم يتفق الفقه والقوانين على تسمية القرارات التي لها قوة القانون الصادرة في حالة الضرورة، ففي مصر يطلق عليها "لوائح الضرورة" أو "تشريعات الضرورة"، وفي الأردن "القوانين المؤقتة"، وفي الجزائر "التشريع عن طريق الأوامر"، وفي الكويت "مراسيم لها قوة القانون"، أما المشرع الفلسطيني فقد استخدم مصطلح "قرارات لها قوة القانون"، ودرج رئيس السلطة الفلسطينية على إصدارها تحت مسمى "قرار بقانون".

ولقد أحسن المشرع الفلسطيني حينما أطلق مصطلح "قرارات لها قوة القانون" على التشريعات التي تصدر خلال حالة الضرورة، وهو المصطلح الأقرب للتعبير عن طبيعة تلك القرارات؛ وذلك لأن ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة وملزمة لا يسمى قانوناً مهما بلغت قوة هذه القواعد، بل يطلق عليها أنظمة أو قرارات أو لوائح أو مراسيم -تبعاً لما هو متبع في النظام-، وأن صاحبة الاختصاص بسن القوانين هي السلطة التشريعية، وعليه لا يجوز أن نطلق على أعمال السلطة التنفيذية مصطلح القانون⁽⁴⁾.

(1) جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2012/2011، ص60.

(2) أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2014، ص14-16.

(3) أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص77.

(4) عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة: دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010، ص27-29.

وعلى اختلاف مسمياتها، يعرفها الدكتور محسن خليل⁽¹⁾ بأنها: "مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان، أي أثناء عطلة أو خلال فترة حله، ويكون لهذه المراسيم قوة القانون العادي، وهي في الغالب تكون لمواجهة تدابير لا تحتمل التأخير ويجب عرضها على البرلمان من أجل أخذ موافقته عليها".

وتعرفها الدكتورة طعيمة الجرف⁽²⁾ بأنها: "اللوائح التي يرخّص الدستور للسلطة التنفيذية في إصدارها حين يقع أمر يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، وذلك فقط في فترات غياب البرلمان، فيكون للسلطة التنفيذية أن تشرع القوانين الجديدة، وأن تلغي وأن تعدل القوانين القائمة بدلا من البرلمان".

وعرفها الدكتور سامي جمال الدين⁽³⁾ بأنها: "تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غياب البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة إلى تشريعات معينة لمواجهة ظروف استثنائية".

وعرفها الباحث جمال أبو كميل⁽⁴⁾ بأنها: "تلك القرارات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية في حال الخطر الجسيم الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية لمواجهة ذلك الخطر، وتكون لها قوة القانون، على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي".

ويعرفها الباحث محمد اللحام⁽⁵⁾ بأنها: "لوائح لها قوة القانون يصدرها رئيس السلطة الوطنية بصفته حالا محل المجلس التشريعي في ممارسة وظيفة التشريع في غير أدوار انعقاده في حالة الحاجة الماسة للتشريع لمواجهة ظرف استثنائي".

ونحن بدورنا نعرف القرارات التي لها قوة القانون، في ضوء ما وردت في نص المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بأنها: القرارات التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في حالة غياب المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاده؛ لمواجهة تدابير استثنائية سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير، وتكون لها قوة القانون.

2.2. الضوابط الدستورية لإصدار القرارات التي لها قوة القانون ومجالها

2.2.1. الضوابط الدستورية لإصدار القرارات التي لها قوة القانون

صلاحية رئيس السلطة الفلسطينية في إصدار القرارات التي لها قوة القانون، ليست مطلقة، وإنما مقيدة بعدة ضوابط وشروط، وقد حرص المشرع الفلسطيني على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية مجموعة من الضوابط والشروط؛ ليكفل بذلك عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية يتغول بها رئيس السلطة الفلسطينية على الولاية التشريعية المعقودة دستوريا للمجلس التشريعي⁽⁶⁾. وأيضا للتوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة، وتفعيل نظرية الضرورة من جهة أخرى⁽⁷⁾.

وينبغي عدم التوسع في هذه الصلاحية الاستثنائية، فالتشريع وظيفه السلطة التشريعية لا التنفيذية، ومنح رئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار هذا النوع من القرارات خروج على القاعدة العامة.

وحتى لا تصبح هذه الصلاحية الاستثنائية مطلقة بيد رئيس السلطة الفلسطينية، أحاطها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بمجموعة من الضوابط والشروط، التي يمكن استنباطها من نص المادة (43) منه⁽⁸⁾، حيث نجد أن صلاحية رئيس السلطة الفلسطينية الاستثنائية في إصدار القرارات التي لها قوة القانون مقيدة بعدة ضوابط.

أولاً: القيود الشكلية

- (1) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1982، ص77.
- (2) طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص373.
- (3) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص66.
- (4) جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، مرجع سابق، ص61.
- (5) محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2015، ص34.
- (6) إياد سليمان عبد الله البرديني، الإطار القانوني لسلطة رئيس الجمهورية بإصدار التشريعات في غيبة مجلس النواب وفقا لدستوري 2014، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد (14)، يناير 2020، ص297.
- (7) نوار بدير وعاصم خليل، حالة الضرورة، سلسلة أوراق عمل بيرزيت، بيرزيت للدراسات القانونية (2018/4)، فنة موسوعة القانون الدستوري العربي المقارن، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، فلسطين، كانون ثاني/يناير 2018، ص4.
- (8) تنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "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".

تتمثل القيود الشكلية في الآتي:

أ. قيد الاختصاص: ويتمثل هذا القيد، في أن تصدر هذه القرارات التي لها قوة القانون، من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، دون إشراك أية هيئة أخرى في ذلك، أو حتى دون تنازل أو تفويض من المجلس التشريعي، ما دام انطبقت الشروط السابقة الخاصة بحالة الضرورة.

بمعنى أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل قد مكن رئيس السلطة الفلسطينية، دون غيره، ودون تنازل أو تفويض، من إمكانية الحل محل المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه وهو سن القوانين، ولا يشكل هذا الحل في مفهومه اغتصابا للسلطة ما دام أنه منظم في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل⁽¹⁾.

والغريب في هذا القيد، على الرغم من أن مجلس الوزراء الفلسطيني (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا⁽²⁾، فقد أناطت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون برئيس السلطة الفلسطينية.

غير أنه، يستند دور رئيس السلطة الفلسطينية في مباشرة سلطات حالات الضرورة الاستثنائية في إصدار قرارات لها قوة القانون إلى اعتبارين أساسيين⁽³⁾:

الاعتبار الأول: يتمثل فيما يتمتع به رئيس السلطة الفلسطينية من حياد كامل بين السلطات؛ فهو رئيسا للدولة وليس فقط رئيسا للسلطة التنفيذية.

الاعتبار الثاني: يتمثل فيما يتمتع به رئيس السلطة الفلسطينية من ثقة واطمئنان بسبب عدم مسؤوليته السياسية، فيكون لرئيس السلطة الفلسطينية سلطة مواجهة حالات الضرورة بكل حرية؛ كونه غير مسؤول سياسيا من جراء التصرفات التي يقوم بها.

ب. القيد الزمني: يتمثل القيد الزمني، في اشتراط إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة أن يكون ذلك في غير أدوار انعقاده المجلس التشريعي الفلسطيني.

ووفقا لذلك؛ فإن إصدار قرارات لها قوة القانون، في ظل أدوار انعقاد المجلس التشريعي، فإنه يعد انتهاكا صريحا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بحيث صدرت من جهة غير مختصة، كون أن الجهة المختصة بالتشريع هي السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي، الذي يعد القرار بقانون منعدها؛ مما يستوجب الطعن فيه بعدم الدستورية.

وقد ذهب بعض الباحثين⁽⁴⁾ إلى القول بأن المشرع الفلسطيني قد حصر صلاحية رئيس السلطة الفلسطينية بإصدار قرارات لها قوة القانون في فترة زمنية واحدة، وهي الواقعة ما بين أدوار الانعقاد، سواء كانت من أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية، مما يجعل للمجلس التشريعي فترات لا ينعقد فيها، مما يحقق الشرط الزمني لإصدار تلك القرارات التي لها قوة القانون.

ونحن بدورنا نرى، أنه لا يمكن اعتبار المجلس التشريعي غائبا أو غير منعقد، في حالة ما بين أدوار الانعقاد العادية⁽⁵⁾؛ حيث إنه بإمكان المجلس التشريعي أن يعقد دورة غير عادية "استثنائية"، والتي يمكن من خلالها مواجهة حالة الضرورة القائمة، وهذا يتضح من عبارة "في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي" الواردة في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، التي تعني أي دورة انعقاد للمجلس التشريعي الفلسطيني، سواء دورة انعقاد المجلس التشريعي العادية أو غير العادية، وهذه الدورة غير العادية غير مرتبطة بزمان معين ولا مدة معينة، مما يجعلها قابلة لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير.

(1) بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2018/2019، ص515.

(2) المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) تونصير إبراهيم، تشريعات الضرورة: دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013/2014، ص8.

(4) تقي الدين أكرم محمد أبو جبل، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، دراسة قانونية، رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، القدس، فلسطين، 2008، ص62. أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص108-109.

(5) حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000 مواعيد الدورتين العاديتين للمجلس، حيث نصت المادة (16) منه على أنه: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول...".

وقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000 على إمكانية عقد دورة غير عادية للمجلس التشريعي الفلسطيني، حيث نصت المادة (16) منه على أنه: "يعقد المجلس ... في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدا حكما بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء".

وبالتالي، لا يحق لرئيس السلطة الفلسطينية استخدام صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة إذا أمكن عقد دورة غير عادية للمجلس التشريعي الفلسطيني لمواجهة حالة الضرورة القائمة.

أما إذا لم يتمكن المجلس التشريعي بعقد دورة غير عادية "استثنائية" من أجل مواجهة حالة الضرورة، فإن لرئيس السلطة الفلسطينية الحق في ممارسة صلاحيته بإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة التدابير الاستثنائية المتعلقة بحالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير.

وليس لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، في الفترة الواقعة بين نهاية دورة المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد المجلس الجديد، أي ما تعرف بـ "الفترة الواقعة بين الفصلين التشريعيين"⁽¹⁾، حيث ما زالت ولاية المجلس القديم قائمة، ويمارس مهامه، وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية، وتوليتهم مهامهم، وهذا جاءت به المادة (47) مكرر) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي نصت على أنه: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية"، وبالتالي فالمجلس التشريعي قائم، وله أن يمارس مهامه التشريعية، وبهذا لا تتوافر حالة الضرورة، في ظل انتفاء الشرط الزمني، الذي يتمثل في عدم انعقاد المجلس التشريعي.

أما حالة حل المجلس التشريعي، فقد حظر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حل المجلس التشريعي، وبالتالي هي حالة غير متوافرة في النظام السياسي الفلسطيني.

ثانياً: القيود الموضوعية

تتمثل القيود الموضوعية في الآتي:

أ. وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير: ويتمثل في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، في اتخاذ تدابير استثنائية سريعة، لا تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد المجلس التشريعي.

وتقوم فكرة الضرورة على أساس وجود ظروف استثنائية غير متوقعة تؤدي إلى توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية المكلفة دستوريا بإدارة شؤون المجتمع والدولة، وذلك لإيجاد الحلول الملائمة لمواجهة تلك الظروف وذلك سواء من خلال القيام ببعض الأعمال والإجراءات الإدارية، أو من خلال إصدار بعض التشريعات المتعلقة بوقائع لا تحتمل التأخير أو التأجيل لدفع ضرر محقق بالدولة وأمنها⁽²⁾.

وما يلاحظ من نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أنها لم توضح ماهية حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، مما تثير العديد من الإشكاليات والتساؤلات.

وفي هذه المسألة، انقسم الفقه إلى اتجاهين⁽³⁾:

الاتجاه الأول: يرى أن المشرع قد أحسن في إطلاق الضرورة من التحديد، فحالات الضرورة التي تستوجب اتخاذ تدابير سريعة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر؛ لأنها تختلف باختلاف الزمان والمكان؛ لذا فإن ترك تقدير قيام هذه الضرورة بوصفها حقاً لرئيس السلطة الفلسطينية، لأنه السلطة القائمة في هذه الأحوال والمشرفة على الموقف في غيبة المجلس التشريعي، أفضل من تحديد حالات الضرورة على سبيل الحصر.

(1) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 80.
(2) عمر عبد الرحمن البوريني، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (31)، العدد (2)، 2005، ص 431.
(3) عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 54-55. جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، مرجع سابق، ص 80-81.

ويرى أنه لا بد من الاعتراف بأن تحديد مسألة الضرورة من الأمور الصعبة التي لا يحكمها معيار منضبط، إذ لا يوجد حد فاصل بين حالات الاستعجال وغيرها من الحالات، فما يعد ضروريا من وجهة نظر بعض الفقهاء لا يعد كذلك من وجهة نظر بعضهم الآخر؛ لذا فإنه من الصعب تحديد نطاق محدد للضرورة مقدما.

أما الاتجاه الثاني، فقد رأى أنه من الأفضل تحديد حالات معينة على سبيل الحصر يمكن فيها لرئيس السلطة الفلسطينية اللجوء إلى القرارات بقوانين في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي؛ خاصة وأن عبارة "في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير"؛ تتسم بالعمومية والغموض وتسمح بكل الادعاءات وتحكم كل الأهواء، فمن الممكن اتخاذها ذريعة لارتكاب مخالفات دستورية.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول؛ خاصة في ظل صعوبة حصر حالات الضرورة ونطاقها، وصعوبة إخضاعها لضابط ومعياري محدد، وأيضا فإن العبرة يكون بتطبيق النص لا بالنص ذاته، وبالتالي فإن تطبيق هذا النص منوط برئيس السلطة الفلسطينية ألا يستغله لأهداف غير التي جاء النص من أجلها، خاصة وأن هذه الصلاحية استثناء لا يمكن تفسيرها تفسيراً واسعاً ولا يجوز القياس عليها، وكذلك فإن هناك رقابة برلمانية وقضائية على استمرارية تطبيق هذا النص.

ب. قيد الغاية: كذلك، يتمثل القيد الموضوعي في أن يكون الهدف من تطبيق حالة الضرورة حماية المصلحة العامة، وبالتالي حماية النظام العام، وضمان استمرارية المرافق العامة، فلا يكون لرئيس السلطة الفلسطينية أمام حالة الضرورة إذا كانت تصرفاتها تستهدف تحقيق مصالح شخصية، فيشوب تصرفها عيب الانحراف في استعمال السلطة؛ ويعد هذا من أهم ضوابط تطبيق حالة الضرورة؛ لأنه معياراً يحدد السلطات الاستثنائية التي يمكن لسلطة الضرورة ممارستها وحدود ذلك⁽¹⁾.

ج. التناسب في الإجراءات: كذلك، يتمثل القيد الموضوعي أيضاً، في أن تقدر الضرورة بقدرها، فهي ليست مطلقة، وإنما يجب أن يكون هناك تناسب بين حجم التدبير الاستثنائي السريع والإجراء المتخذ لمواجهته.

وهذا يتضح من عبارة "لا تحتمل التأخير" الواردة في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث تعني وجوب أن تكون القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية ذات علاقة بالطرف الاستثنائي محل حالة الضرورة ومتصلة به اتصالاً مباشراً وبالقدر الضروري واللازم لمواجهة حالة الضرورة، وذلك طبقاً للأصول المعروفة التي تقضي بأن الضرورة تقدر بقدرها، حيث لا يجوز لرئيس السلطة الفلسطينية التذرع بحالة الضرورة القائمة لتجاوز الحاجة والاعتداء على الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية على نحو لا تبرره الضرورة ولا تستدعيه التدابير الاستثنائية⁽²⁾.

د. عدم كفاية القاعدة القانونية: حيث إن اللجوء إلى إصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة لا يكون إلا كحل بديل لا مفر منه، بحيث لا تستطيع مصالح الدولة أو مؤسساتها درء التدابير الاستثنائية ومواجهتها؛ لذا كان من الضروري استيفاء جميع الوسائل القانونية والدستورية الممكنة⁽³⁾.

وفي ظل ذلك، فإننا نرى أنه إن كان بإمكان مواجهة التدابير الاستثنائية عن طريق المجلس التشريعي أو الصلاحيات العادية المخولة لرئيس السلطة الفلسطينية أو لرئيس الوزراء أو لكل وزير، فإن ذلك يستوجب عدم إصدار قرارات لها قوة القانون من قبل رئيس السلطة الفلسطينية؛ لأن الغاية ليست استخدام هذه الصلاحية، وإنما مواجهة التدابير الاستثنائية في حالات الضرورة.

وفي كل الأحوال، فإن تقدير حالة الضرورة وتقدير التدابير اللازمة ومدى مناسبتها لمواجهة تلك الحالة وتقدير عدم احتمالها التأخير، كل ذلك يختص به رئيس السلطة الفلسطينية، إلا إن تقدير ذلك يخضع لرقابة لاحقة للمجلس التشريعي الذي يقدر سلامة تقرير رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك عند عرض القرارات بقوانين عليه⁽⁴⁾. وكذلك رقابة قضائية.

وشرط توفر هذا القيد يعد من أهم وأخطر ضوابط حالة الضرورة، الذي ينبغي قيامه، ولذلك يجب أن يخضع هذا القيد لرقابة جدية وفعالة من أجل التحقق من توافره قبل إصدار القرارات التي لها قوة القانون، ذلك أنه من الملاحظ أن السلطة التنفيذية لا تلتزم بهذا الشرط غالباً،

(1) هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998، ص 16-17.

(2) محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، مرجع سابق، ص 45.

(3) زراق حسين، تشريع الضرورة في دساتير دول المغرب العربي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمجد بوقرة – بومرداس، الجزائر، 2015/2016، ص 10.

(4) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، سلسلة الأبحاث والدراسات (1)، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، 2015، ص 29. عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 57.

مما يؤدي إلى تحول فكرة الضرورة إلى فوضى دستورية تتمتع فيها السلطة التنفيذية بحرية تامة في التشريع، فتصدر كثير من التشريعات في غير ضرورة⁽¹⁾.

2.2.2. مجال القرارات التي لها قوة القانون

اختلف الفقه في تحديد المجالات التي تنظمها القرارات التي لها قوة القانون في حالات الضرورة، وانقسموا إلى اتجاهين⁽²⁾:

الاتجاه الأول: يفسر النصوص تفسيراً واسعاً، حيث يرى أن المجالات التي تنظمها القرارات التي لها قوة القانون يجب أن تكون مفتوحة، بحيث يكون لها أن تنظم أي موضوع يمكن للقانون الصادر من السلطة التشريعية تنظيمه، مثل: تشكيل المحاكم أو الانتخابات أو فرض عقوبات جديدة ... إلخ.

أما الاتجاه الثاني: يفسر النصوص تفسيراً ضيقاً، حيث يرى أن هناك من الموضوعات التي لا يجوز تنظيمها من خلال القرارات بقوانين؛ لأهميتها ولوجود نصوص دستورية صريحة تلزم صدور مثل هذه المواضيع بموجب قوانين عادية وليس بموجب قرارات بقوانين، حيث لا يعطون للقرارات بقوانين مجالاً مطابقاً للقانون، ويرون أنه لا يجوز أن تتدخل القرارات بقوانين في المجال المحتجز للقانون بنص الدستور، وإلا اعتبرت غير دستورية.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني، بأن مجال القرارات التي لها قوة القانون محدود وغير واسع، وبالتالي لا يجوز لها تنظيم الكثير من المواضيع، منها تلك المواضيع التي تتعلق بالسلطة القضائية أو تشكيل المحاكم أو الانتخابات أو تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة أو فرض عقوبات جديدة أو غيرها؛ وذلك لأن القرارات التي لها قوة القانون مرتبطة فقط بمواجهة التدابير الاستثنائية التي فرضتها حالة الضرورة، وحتى وإن كان لها قوة القانون، إلا إنها ليست قوانين عادية، حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بشكل صريح على تنظيم مثل هذه المواضيع في قوانين عادية وليس في قرارات لها قوة القانون.

وكذلك، لا يجوز التوسع في تفسير مجال القرارات التي لها قوة القانون في حالات الضرورة، حيث إن هذه الصلاحية ما هي إلا استثناء على الأصل، الذي يمنح سلطة التشريع للمجلس التشريعي، وفقاً للقواعد الديمقراطية، والاستثناء لا يقاس عليه، ولا يفسر إلا تفسيراً ضيقاً ومحدوداً.

وكذلك، فلو أخذنا فرضاً، تعديل قانون الانتخابات، وقد تم استغلال حالة الضرورة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، وقام بتعديل أحكام قانون الانتخابات، بشكل يغيّر تماماً ما جاء به قانون الانتخابات السابق، وقد فرض تحديد موعد لانتخابات تشريعية جديدة في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، فإن ذلك سيشكل خلافاً كبيراً بين المجلس التشريعي ورئيس السلطة الفلسطينية، وب دوره سيخرج من أهداف حالة الضرورة التي تستوجب فقط مواجهة التدابير الاستثنائية وتحقيق المصلحة العامة.

وينبغي أن تحترم القرارات التي لها قوة القانون أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بالرغم من عدم النص على ذلك في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والذي يعتبر من البديهيات والمسلمات، وتطبيقاً لقاعدة الهرم التشريعي أو مبدأ تدرج القواعد القانونية.

وبالتالي، لا بد على القرارات التي لها قوة القانون أن لا تخالف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (بمناخية الدستور)، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله، فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ويجب أن يخضع لأحكامه، وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين⁽³⁾.

ويرى جانب من الباحثين⁽⁴⁾ أن النص على هذا القيد يعتبر من قبيل لزوم ما لا يلزم؛ لأن هذا الشرط مفترض بداهة وضمناء، حيث إنه من المسلمات عدم اتخاذ أي إجراءات أو تدابير من أي سلطة كانت سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية مخالفة لأحكام القانون الأساسي

(1) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 68.

(2) للمزيد حول الاتجاهات الفقهية: شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014: دراسة تحليلية نقدية للمادة (156) من الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد (69)، أغسطس 2019، ص 100-107. مهندس صالح الطراونة، أثر القوانين المؤقتة على النظام الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي، الجزائر، العدد (1)، يونيو 2014، ص 30. عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 79-83. بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص 521-532.

(3) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2008/2007، ص 18.

(4) جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، مرجع سابق، ص 87. أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 110.

الفلسطيني، كذلك ما تتمتع به تلك القرارات من قوة لا تصل بكل الأحوال إلى قوة القانون الأساسي الفلسطيني؛ باعتبار أن القانون الأساسي الفلسطيني هو أساس القوانين في السلطة الفلسطينية، ويقع في قمة الهرم من سلم التدرج التشريعي دون الحاجة للنص على ذلك.

بينما يذهب البعض الآخر -وبحق- إلى القول بأهمية النص على هذا القيد من ناحيتين، فهو من ناحية ينبه إلى أمر خطير قد تفعله السلطة التنفيذية وهي تحت ضغط الحاجة إلى اتخاذ تدابير استثنائية، ومن ناحية أخرى يفسح مجالا بحرمان قرارات الضرورة من تناول المسائل التي ينص الدستور صراحة على أن يكون تنظيمها بقانون ولا يجوز تنظيمها عن طريق هذه القرارات، مثل تنظيم الحريات والحقوق العامة⁽¹⁾.

ومن ثم لا يملك رئيس السلطة الفلسطينية من إصدار قرارات لها قوة القانون يعطل بها القانون الأساسي الفلسطيني أو يلغيه، أو يتخذ من وسائل الحكم المطلق ما لا تقره الديمقراطية، ويجب ألا يتعدى على حقوق وحريات الأفراد إلا بالقدر الذي يملكه القانون، ومرجع ذلك أن رئيس السلطة الفلسطينية حين يصدر القرارات بقانون لا يملك أكثر مما يملكه المجلس التشريعي عند سنه القوانين، ويعد هذا القيد ضماناً لمبدأ المشروعية وسيادة الدستور⁽²⁾.

وما دامت القرارات التي لها قوة القانون تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع، فذلك يدل أنه بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها، أو أن تخلق مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية، وذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية، كذلك فإن القرارات التي لها قوة القانون لا تملك التعرض للمسائل المحرمة على القانون الصادر من المجلس التشريعي، فلا يكون مجالها أوسع من مجاله، إضافة إلى شرط عدم مخالفة القانون الأساسي الفلسطيني وعدم مخالفة الأحكام التقليدية المتعلقة بالميزانية⁽³⁾.

2. 3. دراسة حالة القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007

نتج عن الانقسام الفلسطيني العديد من الإشكاليات الدستورية والقانونية، في ظل عدم وضوح طبيعة النظام السياسي الفلسطيني من ناحية، ومن ناحية أخرى في ظل حالة التفرد في الحكم ومحاولة إقصاء الطرف الآخر، وذلك إثر الانتهاك الصريح لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتشريعات النافذة وسارية العمل بها.

وفي ضوء ذلك، ونتيجة للخلاف السياسي الفلسطيني بين حركتي حماس وفتح، قامت الكتلة البرلمانية التابعة لحركة فتح بمقاطعة المجلس التشريعي الفلسطيني، الذي يشكل أغليته الكتلة البرلمانية التابعة لحركة حماس، وقد ضغطت حركة فتح، من خلال منظمة التحرير الفلسطينية التي تسيطر عليها، على الكتل البرلمانية الأخرى لمقاطعة المجلس التشريعي.

على إثر ذلك، اعتبر رئيس السلطة الفلسطينية المجلس التشريعي غير منعقد، ومعطل، وقام بإصدار العديد من القرارات التي لها قوة القانون؛ مستندا في ذلك إلى المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ومتجاهلا لحالة الانقسام الفلسطيني، وكذلك حالة تعطيله للمجلس التشريعي المتعمد، وذلك نتيجة لعدم حضور الكتل البرلمانية جلسات المجلس التشريعي، باستثناء الكتلة البرلمانية التابعة لحركة حماس، والتي كانت تعقد جلسات المجلس التشريعي في دورات غير عادية.

وهنا، لنا أن نتساءل، هل تعتبر القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية بعد عام 2007 وما زال يصدرها متوافقة مع أحكام المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أم أنها مخالفة لها؟

في سبيل الإجابة على هذا التساؤل، يجب عرض هذه الحالة على الشروط والضوابط التي نصت عليها المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بشأن حالة الضرورة.

أولاً: القيود الشكلية

فمن حيث قيد الاختصاص: والمتمثل في منح صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة لرئيس السلطة الفلسطينية، فهو متوفر في حالة القرارات بقوانين التي صدرت بعد عام 2007 وما زالت تصدر، حيث يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية.

ومن حيث القيد الزمني: فإن القرارات بقوانين يجب أن يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني.

(1) عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 76.

(2) عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 76-77.

(3) بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص 520.

ويرى الباحث إيد تكرر⁽¹⁾، أنه بالنظر إلى الحالة الفلسطينية ما بعد عام 2007، فإن القيد الزمني المتمثل في حالة غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، لا يعني بالملق حالة الغياب للمجلس التشريعي، فالمجلس التشريعي غير غائب؛ لكن يمكن اعتباره مغيب عن العملية التشريعية من قبل الاحتلال الإسرائيلي عن طريق اعتقال بعض النواب، وبسبب الخلاف السياسي الفلسطيني بين حركتي فتح وحما، ذلك أن بعض الكتل التشريعية المعارضة ترفض التنام المجلس التشريعي وترفض أي مبادرة لعقده حتى مع توافر النصاب القانوني لانعقاده، إذ إن حالة عدم الانعقاد لا تنسحب على حالة الغياب.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الباحث إيد تكرر في أنه قد حصل تغيب متعمد للمجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك برفض بعض الكتل التشريعية المعارضة حضور جلسات المجلس التشريعي، رغم حضور بعضها في ظل بعض المناكفات السياسية.

غير أننا نرى، كقاعدة مطلقة، أن غياب المجلس التشريعي، سواء بسبب الاحتلال الإسرائيلي من اعتقال أعضاء المجلس التشريعي أو غيره، أو ظرف استثنائي مثل حالة الحرب، أو بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني لجلسات المجلس التشريعي، يعد سببا من أسباب عدم انعقاد المجلس التشريعي، وبالتالي تقوم حالة الضرورة في مثل هذه الحالة.

وليس من الحكمة الانتظار إلى حين عودة المجلس التشريعي إلى الانعقاد من أجل أن يقوم بتشريع قرار له قوة القانون لمواجهة التدابير الاستثنائية السريعة في ظل هذه الظروف التي لا تحتمل التأخير، وذلك من أجل الحفاظ على استمرارية المرافق العامة وكيان الدولة.

ونوصي المشرع الفلسطيني بأن ينص على الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في حالة غياب المجلس التشريعي بسبب التعطيل المتعمد لعمله، بعدم حضور الكتل البرلمانية وغالبية النواب لجلساته، بشرط أن يمثل الغياب أغلبية المجلس التشريعي، مما يفقد معه النصاب القانوني للمجلس التشريعي، الذي بدوره يفقد التمثيل الكامل للشعب، وذلك حتى يتم إعادة تمثيل الشعب لدى السلطة التشريعية، لا أن تبقى السلطة التشريعية متمركزة في يد رئيس السلطة الفلسطينية.

وهنا، لنا أن نتساءل، هل كان إصدار القرارات بقوانين من قبل رئيس السلطة الفلسطينية كحل استثنائي بديل عن عدم انعقاد المجلس التشريعي أم كمحاولة للهيمنة على السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي والتفرد بالحكم؟!

تكم إجابة هذا التساؤل، في عدم محاولة رئيس السلطة الفلسطينية دعوة الكتل البرلمانية للانعقاد وحضور جلسات المجلس التشريعي، وبالتالي استغلال غياب المجلس التشريعي لفرض حالة واقعية وقانونية، وانفراد كامل في الحكم، وذلك في إطار الخلافات السياسية الفلسطينية.

كان من الأجدر على رئيس السلطة الفلسطينية (محمود عباس) إلزام الكتل البرلمانية إلى الالتئام مع المجلس التشريعي؛ كونه رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وبالتالي له قدرة التأثير على فصائل منظمة التحرير الفلسطينية التي لها تمثيل في المجلس التشريعي، وأيضا الكتلة البرلمانية لحركة فتح؛ كونه أيضا رئيس حركة فتح، غير أنه اختار أن يكون طرفا في الانقسام الفلسطيني.

وفي ظل التعطيل المتعمد للمجلس التشريعي الفلسطيني، تقوم الكتلة البرلمانية التابعة لحركة حماس بعقد جلسات المجلس التشريعي في قطاع غزة في دورات غير عادية، وسن العديد من القوانين، ويستندون في ذلك إلى توكيلات بعض نواب كتلة حركة حماس المعتقلين لدى الاحتلال الإسرائيلي.

وهنا، لنا أن نتساءل، حول توكيلات النواب المعتقلين لدى الاحتلال الإسرائيلي، هل هي توكيلات دستورية وقانونية أم لا؟

لقد دار خلاف قانوني حول توكيلات النواب المعتقلين في سجون الاحتلال الإسرائيلي وسط غياب الكتل البرلمانية بخلاف كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس، فاتجه البعض إلى أن هذه التوكيلات غير دستورية وغير قانونية مستندين إلى أنه لا يوجد لها سند في القانون الأساسي الفلسطيني ولا في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، واتجه البعض الآخر إلى أن هذه التوكيلات دستورية وقانونية مستندين إلى أنه لا يوجد نص يحظر التوكيلات، وقياسا على الوكالة في القانون المدني، وأيضا موافقة المجلس التشريعي على ذلك باعتباره أنه صاحب الصلاحية في تنظيم أموره الداخلية⁽²⁾.

(1) إيد جلال وصفي تكرر، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014، ص 15.

(2) عثمان يحيى أبو مسامح وعمران يحيى أبو مسامح، نظرية الموظف الفعلي دراسة قانونية على الواقع الفلسطيني، مجلة القانون والأعمال، مختبر البحث قانون الأعمال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول - سطات، المغرب، العدد (29)، مارس 2018، ص 45.

ونحن نرى أن التوكيلات غير دستورية وغير قانونية، استناداً إلى القاعدة لا تفويض (أو إنابة) في الاختصاصات الدستورية إلا بناء على نص دستوري يجيز ذلك، إلا إنه من الممكن الخروج من هذا الخلاف بإصدار قانون من المجلس التشريعي يجيز إنابة النواب لبعضهم البعض خاصة في ظل الظروف التي نعيشها في الواقع الفلسطيني، أو تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني بما يجيز ذلك⁽¹⁾.

ثانياً: القيود الموضوعية

حيث تصدر القرارات بقوانين في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ويكون غايتها المصلحة العامة، وتكون متناسبة مع حجم الضرورة الاستثنائية، وذلك في ظل عدم كفاية القواعد القانونية العادية، وحتى يتبين مدى توافر هذا القيد من عدمه، لا بد من ذكر بعض القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية بعد عام 2007، منها على سبيل المثال:

1. قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.
2. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.
3. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
4. قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام.
5. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل.
6. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012 بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي.
7. قرار بقانون رقم (12) لسنة 2014 بشأن منح الثقة للحكومة السابعة عشر (حكومة الوفاق الوطني).
8. قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي.
9. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2018 بشأن التطبيقات السلمية للطاقة الذرية والوقاية الإشعاعية.
10. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2018 بشأن هيئة الأسرى والمحربين.
11. قرار بقانون رقم (10) لسنة 2018 بشأن الجرائم الإلكترونية.
12. قرار بقانون رقم (15) لسنة 2018 بشأن المصادقة على اتفاقية تجنّب الزواج الضريبي مع حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية.
13. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2019 بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 وتعديلاته.
14. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2019 بإلغاء القرار بقانون رقم (9) لسنة 2018 بشأن محكمة الجنايات الكبرى.
15. قرار بقانون رقم (39) لسنة 2020 بشأن المحاكم النظامية.
16. قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.
17. قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.
18. قرار بقانون رقم (1) لسنة 2021 بتعديل قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.
19. قرار بقانون رقم (28) لسنة 2021 بشأن المصادقة على تمديد حالة الطوارئ.
20. قرار بقانون رقم (10) لسنة 2022 بشأن تعديل قرار بقانون رقم (39) لسنة 2020 بشأن تعديل تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته.
21. قرار بقانون رقم (46) لسنة 2022 بشأن محاكم الهيئات المحلية.
22. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2023 بشأن تعديل قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
23. قرار بقانون رقم (31) لسنة 2023 بتعديل قانون العقوبات الثوري لسنة 1979.
24. قرار بقانون رقم (12) لسنة 2024 بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 وتعديلاته.
25. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2025 بتعديل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته.
26. قرار بقانون رقم (24) لسنة 2025 بشأن منح الثقة للوزير الجديد في الحكومة التاسعة عشر.
27. قرار بقانون رقم (25) لسنة 2025 بتعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته.
28. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2026 بتعديل قرار بقانون رقم (23) لسنة 2025 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته.

يلاحظ من جملة بعض القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية، متذرعاً بحالة الضرورة، ما يأتي:

أولاً: لا تتوافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير في أغلب هذه القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية، فهذه القرارات بقوانين وغيرها لا تتعلق بحالة ضرورة لا تحتمل التأخير، ولا بطرف استثنائي، وكذلك تم تعديل الكثير منها بقرارات بقوانين أخرى.

ثانياً: إن موضوعات هذه القرارات بقوانين تندرج ضمن الموضوعات المحجوزة للقوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي.

(1) عثمان يحيى أبو مسامح وعمران يحيى أبو مسامح، نظرية الموظف الفعلي دراسة قانونية على الواقع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 45.

ثالثاً: لم تنقيد الضرورة بظرف استثنائي معين، وإنما امتدت إلى 19 عاماً، وما زال يصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرارات بقوانين حتى يومنا هذا، فأى ضرورة لا تحتمل التأخير تمتد لهذه الفترة؟

رابعاً: الضرورة تقدر بقدرها، فأين التناسب بين حالة الضرورة وبين القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية كوسيلة متخذة لمواجهتها؟

خامساً: ما الحاجة في حالات الضرورة إلى إصدار وتعديل قوانين تمس في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني؟ مثل إصدار القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات وتعديله عام 2021، مع إلغاء العمل بالقانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات، وتعديل قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006، وتعديل قانون السلطة القضائية عدة مرات آخرها بالقرار بقانون رقم (25) لسنة 2025، وإصدار القرار بقانون رقم (3) لسنة 2018 بشأن التطبيقات السلمية للطاقة الذرية والوقاية الإشعاعية، وغيرها العديد من القرارات بقوانين.

سادساً: الكثير من هذه القرارات بقوانين تخالف أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، مثل إصدار قرارات بقانون لرفع الحصانة عن نواب في المجلس التشريعي، وإصدار قرارات بقوانين بمنح الثقة لحكومات لا تمثل الشعب، ولم تعرض على المجلس التشريعي لنيل الثقة الدستورية، وغيرها العديد من القرارات بقوانين.

ونؤيد ما ذهب إليه الدكتور رشاد توام والدكتور عاصم خليل⁽¹⁾ أنه قد جرى استخدام الكثير من القرارات بقوانين، في الواقع، لممارسة رئيس السلطة الفلسطينية لاختصاصات أخرى غير تشريعية للمجلس التشريعي، ومن ذلك منح الثقة للحكومة، والمصادقة على تعيين رؤساء هيئات مستقلة -أو ذات طبيعة خاصة- وإحالتهم للتقاعد، ورفع الحصانة عن أعضاء في المجلس التشريعي، والمصادقة على تمديد حالة الطوارئ لثلاثين يوماً أخرى، وذهبوا إلى أن في ذلك إساءة لاستخدام المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، إذ أن المقصود فيها هو الاختصاص التشريعي فقط، وليس الاختصاصات الأخرى للمجلس التشريعي.

3. الرقابة البرلمانية والقضائية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون

إذا كانت الرقابة البرلمانية على تقدير رئيس السلطة الفلسطينية لمدى توافر حالة الضرورة من عدمها قد تتأثر بالحسابات السياسية والولاءات الحزبية، ومن ثم عدم الرغبة في إحراج رئيس السلطة الفلسطينية أمام الرأي العام مما يجعلها قاصرة عن الإيفاء بمقصود المشرع الدستوري من تقريرها، فإن الرقابة على دستورية ما يصدره رئيس السلطة الفلسطينية من قرارات تطبيقاً لحالة الضرورة تعد وبحق الضمانة الأوفى لتلك السلطة الاستثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية في إطارها الدستوري الصحيح إعلاء واحتراماً لمبدأ سمو الدستور، ورعاية للحقوق والحريات مما قد يحيق بها من ضيم وجور بدعوى الضرورة⁽²⁾.

كما يعد القضاء الإداري والدستوري ضمانات حقيقية لحماية الحقوق والحريات العامة، من خلال بسط رقابته على الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية بإصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة، وذلك لصد أي انحراف في أعمال هذا الاختصاص الدستوري الاستثنائي وإساءة استخدامه.

وعلى ضوء ذلك؛ سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون، المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون.

3.1. الرقابة البرلمانية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون

نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أحوار 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".

(1) رشاد توام وعاصم خليل، ما بعد حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين لمواجهة فيروس كورونا: السيناريوهات ومحاذيرها، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2020/2)، فئة أوراق سياساتية، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، آذار/مارس 2020، ص 6-7.

(2) شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق، ص 70.

لقد أضفى النص السابق، رقابة برلمانية لاحقة على القرارات التي لها قوة القانون التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في ظل حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير، وقد أحسن المشرع الفلسطيني في ذلك، خاصة في ظل أن هذه الصلاحية التشريعية لرئيس السلطة الفلسطينية، هي صلاحية استثنائية، ويعود اختصاصها في الظروف العادية إلى المجلس التشريعي، وبالتالي فإن رقابة المجلس التشريعي على تلك المرحلة، تأتي في إطار ممارسة لدوره التشريعي والرقابي، ويتمثلان في عودة سلطة التشريع إليه وإقرار أو عدم إقرار تلك القرارات التي لها قوة القانون.

وتأتي رقابة المجلس التشريعي على حالة الضرورة بشكل لاحق، وليس في أثناء قيام حالة الضرورة، حيث وضع المجلس التشريعي يكون غير منعقد في تلك الحالة، وهذا هو أساس حالة الضرورة، والذي يمنح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون.

3.1.1. صاحب الصلاحية في عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي

لم يحدد نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، صاحب الصلاحية في عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي بشكل صريح، غير أنها تدل أن صاحب الصلاحية في ذلك، هو رئيس السلطة الفلسطينية؛ كونه صاحب الصلاحية في إصدار تلك القرارات التي لها قوة القانون.

وقد ألزمت المادة السابقة رئيس السلطة الفلسطينية بوجوب عرض القرارات بقوانين التي يتخذها خلال حالة الضرورة على المجلس التشريعي، ويتضح الطابع الإلزامي من استخدام النص عبارة "ويجب عرضها على المجلس التشريعي..." وقد بدأها بفعل الأمر "يجب"، الذي يفيد الوجوب صراحة.

وبالتالي إخضاع القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية خلال حالة الضرورة لرقابة المجلس التشريعي ليس أمراً اختيارياً لرئيس السلطة الفلسطينية، بل هو أمراً واجباً، يجب على رئيس السلطة الفلسطينية تنفيذه، وهنا تأتي أهمية رقابة المجلس التشريعي على حالة الضرورة في فترة عدم انعقاده، الذي بدوره يرسخ مبدأ الفصل بين السلطات، ويرسخ كذلك مهام المجلس التشريعي التشريعية والرقابية، وإلا في حالة انقضاء دور المجلس التشريعي وغياب الرقابة، سيؤدي ذلك إلى سوء استخدام تلك السلطة الاستثنائية.

3.1.2. مدلول وتوقيت عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي

أولاً: مدلول عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي

لم يحدد نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، مدلول عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي أو المقصود به، وهذا بدوره أدى إلى خلاف فقهي بهذا الصدد؛ حيث انقسم الفقه إلى اتجاهين⁽¹⁾:

الاتجاه الأول: ذهب إلى القول بأن العرض يعني إيداع القرارات التي لها قوة القانون بالمجلس التشريعي ومناقشتها وإبداء الرأي بشأنها.

أما الاتجاه الثاني: فرأى أن العرض يتم بمجرد إيداع القرارات التي لها قوة القانون بالمجلس التشريعي بحيث لا تدرج الخطوات اللاحقة من مناقشات وإبداء الرأي في مدلول العرض لكونها تقع على عاتق المجلس التشريعي وليس رئيس السلطة الفلسطينية.

ونحن بدورنا، نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني، بحيث يكون عرض القرارات التي لها قوة القانون لدى أمانة المجلس التشريعي فقط، دون إبداء رأي أو مناقشة رئيس السلطة الفلسطينية في ذلك، لكن نرى أن يرفق رئيس السلطة الفلسطينية ملاحظاته ومبرراته، كما يفعل عند عرض مشروع القانون عليه لإصداره، ونرى وجوب عرض نصوص القرارات التي لها قوة القانون كاملة، وليس فقط أرقامها ومسمياتها؛ حتى يتمكن المجلس التشريعي من إبداء رأيه ومناقشتها واتخاذ قراره بشكل موضوعي، إما بالإقرار أو الرفض.

أعتقد، أننا نستطيع، أن ندلل على رأينا هذا، بأن رئيس السلطة الفلسطينية يكون قد أعطى رأيه بشكل مسبق في القرارات التي لها قوة القانون، وعرضها على المجلس التشريعي، لإبداء الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها.

وهنا يثور تساؤل، ماذا لو أراد رئيس السلطة الفلسطينية أن يلغي القرار بقانون قبل موعد انعقاد جلسة المجلس التشريعي؟ وكيف يفعل ذلك؟ وماذا لو أراد أن يسحبه أو يلغيه قبل موعد إقراره من قبل المجلس التشريعي؟ وكيف يمكنه ذلك؟

(1) للمزيد حول اتجاهات الفقهاء: شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق، ص 73-75.

نؤيد ما ذهب إليه الدكتور عاصم خليل⁽¹⁾ في الإجابة على التساؤل الأول، بأن هناك طريقتين لذلك، الأولى، تكون من خلال إصدار مرسوم رئاسي يلغي فيه القرار بقانون المعني، أم الثانية، فهي التي تنطلق من قاعدة أنه لا يجوز تعديل تشريع بنشر أقل منه درجة، فإذا تم إقرار سمو القانون (وبالتالي القرارات بقوة القانون) على المراسيم الرئاسية؛ فإن هذا يعني بأنه لا يجوز تعديل أو إلغاء القرارات التي لها قوة القانون إلا بقرارات لها قوة القانون لاحقة، حتى قبل عرضها على المجلس التشريعي، ونرى أن الطريقة الثانية تنسجم مع اعتبار القرارات التي لها قوة القانون على أنها قوانين كاملة وليس قوانين مؤقتة.

وبالتالي، يمكن إلغاء القرار بقانون بقرار بقانون آخر لاحق له، ونرى أنه يشترط أن يكون ذلك في حالة الضرورة، وليس بعد انتهائها، أي قبل انعقاد المجلس التشريعي، ولا يمكن إلغاء هذه القرارات بقانون بمراسيم رئاسية، حتى قبل عرضها على المجلس التشريعي، لأن مرتبة المراسيم الرئاسية أدنى من مرتبة القرارات بقانون، ووفقاً لقاعدة الهرم التشريعي، فلا يمكن لتشريع أدنى أن يعدل أو يلغي تشريع أعلى، ويمكن لتشريع أعلى أن يعدل ويلغي تشريع أدنى أو تشريع مساو له في المرتبة.

وكذلك في الإجابة على التساؤل الثاني، بأنه يمكن لرئيس السلطة الفلسطينية أن يقوم بذلك ببساطة عن طريق عدم عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة له، وبهذا تزول قوة القانون عن هذه القرارات بقانون.

ثانياً: توقيت عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي

أوجبت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور تلك القرارات.

ونرى أن المدة الممنوحة لرئيس السلطة الفلسطينية لعرض القرارات التي لها قوة القانون، والتي أصدرها في حالة الضرورة، على المجلس التشريعي، وذلك في أول جلسة يعقدها بعد صدور تلك القرارات، هي مدة غير كافية جداً، خاصة وإن تحدثنا عن أن عدم انعقاد المجلس التشريعي هو السبب الرئيسي في تلك الصلاحية الاستثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية، وبالتالي ليس هناك وقتاً كافياً لتحضر القرارات بقانون التي أصدرها، وعرضها على المجلس التشريعي، خاصة في ظل الخروج من طبيعة استثنائية أوجبتها حالة الضرورة، وكذلك لو أخذنا في الاعتبار أن الجلسة الأولى تمتد إلى بضعة أيام فقط، لا تتجاوز الثلاثة أيام، وهي مدة غير كافية⁽²⁾.

ووفقاً لذلك، نرى أن المشرع الفلسطيني لم يحسن في تحديد المدة التي يجب من خلالها عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي؛ لذا نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل نص المادة السابقة، وتحديد مدة مقبولة، يمكن من خلالها أخذ مساحة كافية بشأن إعداد القرارات بقوانين لعرضها على المجلس التشريعي، ونقترح أن تكون تلك المدة (15 يوماً)، وهي مدة كافية لعرض الملفات، وهي مدة ليست قصيرة ولا طويلة، وفي حال عدم عرض تلك القرارات بقوانين على المجلس التشريعي خلال تلك المدة يزول ما كان لها من قوة القانون، وتصبح كأن لم تكن.

وهنا لنا أن نتساءل، ما المدة الممنوحة للمجلس التشريعي لكي يناقش تلك القرارات بقوانين، ويبيدي رأيه فيها سواء بالإقرار أو الرفض؟

لم ينص المشرع الفلسطيني على مدة معينة، يبدي المجلس التشريعي رأيه بالقرارات بقوانين، واتخاذ قرار بشأن قبولها أو رفضها، حين عرضها عليه، ونرى أن في ذلك قصوراً يجب تداركه. حيث إن التأخير في ذلك من الممكن أن يمس مصالح الناس، والمجلس التشريعي

(1) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 31.

(2) سندل على عدم كفاية مدة الجلسة الأولى، وذلك بإيراد بعض مدد جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني، على النحو الآتي:

- الدورة العادية الأولى، الجلسة الأولى، المنعقدة في رام الله وغزة، يوم الاثنين والثلاثاء، الموافق 2006/03/07-06.

حيث امتدت الجلسة الأولى إلى يومين فقط.

- الدورة العادية الأولى، الجلسة الثانية، المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، يوم الثلاثاء والأربعاء والخميس، الموافق 2006/03/23-21.

حيث امتدت الجلسة الأولى إلى ثلاثة أيام فقط.

- الدورة العادية الأولى – الفترة الأولى، الجلسة الخاصة الأولى "مناقشة الثقة بالحكومة"، المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، يومي الاثنين والثلاثاء، الموافق 2006/03/28.

حيث امتدت الجلسة الخاصة الأولى إلى يومين فقط.

- الدورة العادية الأولى – الفترة الأولى، الجلسة الطارئة الأولى "مشروع قانون بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية

2006"، المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، يوم الأربعاء، الموافق 2006/03/29.

حيث امتدت الجلسة الطارئة الأولى إلى يوم واحد فقط.

- الدورة العادية الأولى، الجلسة الثالثة، المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، يوم الثلاثاء والأربعاء، الموافق 2006/04/05-04.

حيث امتدت الجلسة الثالثة إلى يومين فقط.

هو صاحب الصلاحية والاختصاص في التشريع، إذ يخشى أن يصبح القرار بقانون حالة واقعية تنظم أمور الناس في ظل عدم إبداء المجلس التشريعي رأيه، سواء بالموافقة أو الرفض⁽¹⁾.

ونحن بدورنا نوصي المشرع الفلسطيني بتدارك هذا القصور، خاصة في ظل تواني المجلس التشريعي في أثناء مناقشة هذه القرارات بقوانين، دون اتخاذ أي قرار، سواء بالموافقة أو بالرفض، ونقترح أن يتم تحديد مدة معقولة يتوجب على المجلس التشريعي خلالها الانتهاء من مناقشة القرارات بقوانين التي عرضت عليها، واتخاذ قراره بالإقرار أو الرفض، وذلك خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليها.

ولنا أن نتساءل، أيضا، في ظل عدم تحديد نوع دورة المجلس التشريعي التي يجب عرض القرارات بقوانين في أول جلسة يعقدها، هل هي الدورات العادية أو غير العادية "الاستثنائية" أو الطارئة؟

أوجبت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور تلك القرارات، لكنها لم تحدد في أي دورة من دورات المجلس التشريعي.

ونحن نرى، أنه يجوز عرض القرارات التي لها قوة القانون في أول جلسة من أي دورة من دورات المجلس التشريعي، سواء كانت الدورات العادية أو غير العادية "الاستثنائية" أو الطارئة؛ حيث جاء النص مطلقا وعماما، غير أنه يشترط في الدورات غير العادية والطارئة التقيد بشروطهما الواردة في المادتين (16، 22) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000⁽²⁾.

3.1. 3. طبيعة ونطاق رقابة المجلس التشريعي للقرارات التي لها قوة القانون

أولاً: طبيعة رقابة المجلس التشريعي للقرارات التي لها قوة القانون

حينما يعود المجلس التشريعي للانعقاد، تنتهي حالة الضرورة، وبالتالي أوجبت نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على رئيس السلطة الفلسطينية عرض القرارات بقوانين التي أصدرها خلال تلك الفترة، على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها.

ولم تحدد تلك المادة، طبيعة رقابة المجلس التشريعي على القرارات بقوانين، ففي ظل ذلك، يحق لنا أن نتساءل، هل تعني إقرار القرارات بقوانين أو رفضها، دون مناقشتها أو إدخال تعديلات عليها في حالة الإقرار؟ أم يجوز للمجلس التشريعي المناقشة والتعديل؟

ذهب رأي فقهي إلى القول بأن دور المجلس التشريعي يقتصر على التصويت على القرار بقانون، إما بالإقرار أو بالرفض، دون مناقشته أو تعديله، وعليه لا يجوز للمجلس التشريعي تقديم تعديلات أو الموافقة على جزء دون الآخر، لذا ينصب التصويت على جملة القرار بقانون⁽³⁾. نظرا لما قد يحدثه هذا التعديل من بلبلة واضطراب في النظام القانوني بالنظر لما خلفته هذه القرارات بقوانين من آثار بالنسبة للحالات التي تناولتها بالتنظيم قبل تعديلها⁽⁴⁾.

وقد ذهب رأي فقهي آخر إلى القول بحق المجلس التشريعي صاحب الصلاحية التشريعية الأصلية بإدخال ما يراه من تعديلات على القرارات بقوانين حال عرضها عليه قبل إقراره لها، حيث لا يوجد في الدستور ما يمنعه من ذلك، وكذلك النص لم يتحدث عن التصديق، وإنما تحدث عن الإقرار، بما يدل على أن المجلس التشريعي سلطة التقدير حيال القرارات بقوانين بحيث يكون له تعديلها بما يتلاءم والظروف التي استجدت أثناء فحصها⁽⁵⁾.

- (1) إيداد جلال وصفي تكموري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، مرجع سابق، ص 19.
- (2) حيث نصت المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000، على أنه: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدا حكما بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء".
- وقد نصت المادة (22) من النظام ذاته، على أنه: "ينعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع الرئيس إلى هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع حكما بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة".
- (3) مزياني لونا، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 76-77.
- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 76-77.
- (4) شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق، ص 83.
- (5) المصدر نفسه، ص 83.

ونحن بدورنا نرى أنه يحق للمجلس التشريعي مناقشة القرار بقانون، وتعديله أو الموافقة على جزء دون الآخر، وذلك كما يناقش مشاريع القوانين العادية؛ حيث إن المناقشة هي التي تحقق مبدأ الرقابة الفعلية لعمل مؤقت واستثنائي تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل، وذلك كون أن صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع هو المجلس التشريعي، وما القرار بقانون إلا صلاحية استثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي لمواجهة تدابير استثنائية لا تحتل التأخير، وهذا أيضا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك أيضا تطبيقا لقاعدة "من يملك الكل يملك الجزء"، حيث إنه إذا كان المجلس التشريعي يملك صلاحية الموافقة والرفض، فإنه من باب أولى أن يملك المناقشة والتعديل.

أما بالنسبة للأغلبية المطلوبة، لإقرار القرار بقانون، كقانون صادر عن المجلس التشريعي، أو رفضه، فلم تحدد المادة أيضا نوع الأغلبية المطلوبة، ونحن نرى أن يتم تطبيق القاعدة العامة وهي الإقرار بالأغلبية المطلقة، بموجب المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، إلا إذا كانت طبيعة الموضوع المتدخل فيه تقتضي خلاف ذلك، أي نوع آخر من الأغلبية. أو كما رأى الدكتور عاصم خليل⁽¹⁾ فإنه يمكن التفسير على أنها الأغلبية المطلقة، بناء الأغلبية المطلوبة لإقرار تعديلات رئيس السلطة الفلسطينية بخصوص مشروعات القانون، بموجب المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ثانياً: نطاق رقابة المجلس التشريعي على القرارات التي لها قوة القانون

تقوم الرخصة الاستثنائية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير على قيام رئيس السلطة الفلسطينية بإصدار قرارات لها قوة القانون إذا دعت الحاجة لذلك في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وقد جعل القانون الأساسي لهذه القرارات قوة القانون العادي، وينبسط عليها تبعاً لذلك نوعان من الرقابة: رقابة على دستوريتهما، ورقابة أخرى على ملاءمتها، ولا تمتد إليها رقابة المشروعية العادية في إطار تدرج القواعد القانونية ومخالفاتها لقانون نافذ⁽²⁾.

وبهذا يكون رقابة المجلس التشريعي على مدى توافر جميع القيود والضوابط المرتبطة بحالة الضرورة في القرارات بالقوانين التي صدرت عن رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

وبما إن رئيس السلطة الفلسطينية يستقل بتقدير حالة الضرورة دون استشارة أي مؤسسة أخرى داخل الدولة، ويتخذ إزاءها ما يراه مناسباً من قرارات بقوانين حال عدم انعقاد المجلس التشريعي، ولما كان المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وصاحب القول الفصل في إقرار ما أصدره رئيس السلطة الفلسطينية من قرارات بقوانين أو رفضها، عند عرضها عليه، فإن الأمر يقتضي تسليط رقابة المجلس التشريعي على مدى توافر حالة الضرورة من عدمها، وكذا مدى التزام رئيس السلطة الفلسطينية بممارسة سلطته الاستثنائية في التشريع في الإطار الذي رسمه لها المشرع الفلسطيني دون تغول على ما احتجزه للمجلس التشريعي من موضوعات يتعين التشريع فيها بقانون إعلاء لنصوص الدستور، وتكريساً لفكرة دولة القانون والمؤسسات في الظروف العادية والاستثنائية على حد سواء⁽³⁾.

وتستدعي رقابة الملاءمة أن يدقق المجلس التشريعي في الوجود الفعلي لحالة الضرورة التي لا تحتل التأخير وتقدير مدى ملاءمة تدخل السلطة التنفيذية عن طريق إصدار القرارات بقوانين ومدى تلبية القرارات بقوانين لحاجات الضرورة⁽⁴⁾. وتشمل رقابة الملاءمة كذلك التحقق من سلامة التكيف للوقائع التي تذرعت بها السلطة التنفيذية لإصدار القرارات بقوانين، فقد يتحقق المجلس من الوجود المادي للوقائع ولكنه يرى أنها لم تكن بالأهمية أو بالخطورة التي تبرر تدخل السلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

وفي ظل وجوب مراعاة القرارات بقوانين لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، فإنه يستدعي على المجلس التشريعي رقابة رئيس السلطة الفلسطينية في مدى احترامه لإحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أو عدم احترامه له، وذلك لأن رئيس السلطة الفلسطينية حينما يصدر القرارات بقوانين في حالة الضرورة، فإنه يمارس هذه الصلاحية استثناء، والتي هي جزءاً من اختصاصات المجلس التشريعي، لذا يكون من حق الأخير التأكد من أن رئيس السلطة الفلسطينية لم يخالف أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل⁽⁶⁾.

(1) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 30.

(2) محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، مرجع سابق، ص 63.

(3) شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق، ص 89.

(4) شفيق إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان، دراسة مقارنة، القاهرة، 1995، ص 159.

(5) محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، مرجع سابق، ص 63.

(6) عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق، ص 106-107.

ولا شك أن تحقق المجلس التشريعي من دستورية القرارات بقوانين يمثل ضماناً هامة حتى لا تتعرض للطعن عليها بعدم دستوريتها أمام القضاء، خاصة وأن إقرار المجلس التشريعي لهذه القرارات بقوانين لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذها بوصفها الذي نشأت عليه كقرار بقانون دون تطهيرها من العوار الدستوري الذي لازم صدورها⁽¹⁾.

3.1.4. آثار رقابة المجلس التشريعي على القرارات التي لها قوة القانون

يتضح من نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أنه بعد انتهاء حالة الضرورة، فإنه يتوجب عرض القرارات التي لها قوة القانون، والتي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في حالة الضرورة، على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وهنا نكون أمام ثلاثة افتراضات:

- عدم عرضها على المجلس التشريعي، وبالتالي زال ما كان لها من قوة القانون.
- عرضها على المجلس التشريعي، وبقراها المجلس، وبالتالي تكون بمثابة قانون صادر عنه.
- عرضها على المجلس التشريعي، ولم يقرها المجلس، وبالتالي زال ما يكون لها من قوة القانون.
- عرضها على المجلس التشريعي، ولم يبد المجلس رأيه فيها، سواء بالإقرار أو بالرفض.

وتبدو آثار رقابة المجلس التشريعي على القرارات بقانون واضحة في ظل الافتراضات الثلاثة الأولى، حيث إن المادة قد ساوت بين حالة عدم عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي وحالة عرضها عليه وعدم إقرارها، حيث يزول ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت عليه وأقرها المجلس، تكون بمثابة قانون صادر عنه.

أما في حالة عرضها على المجلس التشريعي ولم يبد رأيه فيها، سواء بالإقرار أو بالرفض، فإننا قد أوضحنا سابقاً، أن المادة لم تحدد مدة معينة لإبداء المجلس التشريعي رأيه خلالها في القرارات بالقوانين عند عرضها عليه، ولهذا نرى أن القرارات بقوانين في هذه الحالة تبقى محتفظة بقوتها القانونية، إلى حين اتخاذ المجلس التشريعي قراره، سواء بالإقرار أو عدم الإقرار؛ لهذا ذهبنا إلى ضرورة تحديد مدة معينة يتخذ المجلس التشريعي فيها قراره بشأن القرارات بقوانين التي صدرت في حالة الضرورة، وإذا تعدت هذه المدة تبقى القرارات بقوانين محتفظة بقوتها القانونية.

ونوصي المشرع الفلسطيني بإضافة عبارة "وتصبح كأنها لم تكن" بعد عبارة "زال ما يكون لها من قوة القانون"؛ حيث إن هذه الإضافة تلغي جميع القرارات بقوانين، وليست فقط قوتها القانونية كقرارات لها قوة القانون، فلاقتصر على عبارة "زال ما يكون لها من قوة القانون" يعني أن تزول فقط القوة القانونية لهذه القرارات، ويتم بعدها معاملتها كعمل إداري تنظيمي، ويسري العمل بها، ويخضع لرقابة القضاء الإداري إذا خالف التشريع العادي، ورقابة القضاء الدستوري إذا خالف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أما بإضافة عبارة "وتصبح كأنها لم تكن"، فإن ذلك يعني إلغاء العمل بشكل كامل بالقرارات بقوانين.

وهنا، لنا أن نتساءل، في ظل عدم النص على وقت وقف سريان القرار بقانون في حالة عدم عرضه على المجلس التشريعي أو عرضه وعدم إقراره، متى يسري الوقف؟ هل يسري بأثر فوري أم أثر رجعي؟

يرى الدكتور عاصم خليل⁽²⁾ أنه في ظل خلو النص من تنظيم لوقت وقف سريان القرار بقانون في حال عدم عرضه على المجلس التشريعي، أو عرضه وعدم إقراره، فإنه يمكن تفسير ذلك لصالح سريان القرار بقانون، بحيث يتوقف العمل بالقرار بقانون من تاريخ عدم العرض على المجلس التشريعي أو تاريخ عدم الإقرار، وليس بأثر رجعي من تاريخ نفاذ القرار بقانون. في حين يرى الباحث أحمد أبو سعادة⁽³⁾ بأن صيغة النص الحالي تشير إلى أن قوة القانون التي ستزال للقرارات هي في المستقبل، وليس لرفض تلك القرارات بقوانين أي أثر رجعي عما تترتب عليها حال صدورها وتنفيذها حتى عرضها على المجلس التشريعي ورفضها من قبله، غير أنه يرى أن تقرير زوال قوة القانون في هذه الحالة يجب أن تكون بأثر رجعي، مع السماح للمجلس التشريعي بتسوية نتائجها في الفترة الماضية على الوجه الذي يراه. ونحن بدورنا نرى أن النص الحالي تضمن حكماً بخصوص إلغاء سريان القرار بقانون، وهما:

(1) محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، مرجع سابق، ص 65.

(2) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 30.

(3) أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 144.

الحكم الأول: يتمثل في زوال ما كان للقرارات من قوة القانون بأثر رجعي، وذلك في حالة عدم عرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وهذا يتضح من عبارة "وإلا زال ما كان لها من قوة القانون" الواردة في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء الفعل الناقص "كان" في الماضي، للدلالة على الأثر الرجعي في الماضي.

الحكم الثاني: يتمثل في زوال ما يكون للقرارات من قوة القانون بأثر فوري، وذلك في حالة عرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وقرر المجلس التشريعي عدم إقرارها، وهذا يتضح من عبارة "زال ما يكون لها من قوة القانون" الواردة في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء الفعل الناقص "يكون" في المضارع، للدلالة على الأثر الفوري. ومع ذلك، فقد تتخذ صورة رفض المجلس التشريعي للقرارات بقوانين وعدم إقرارها، فيما يخص أثر سريان ذلك، أحد الصور الأربعة الآتية:

- إما أن يرفضها من يوم قراره، مع اعتماد تطبيقاتها آثارها التي تمت فعلا.
 - وإما أن يرفضها من يوم صدورها، ولكن يرى أن الآثار التي ترتبت عليها يجدر أن تسوى على نحو أو آخر وفق ما يراه المجلس.
 - وإما أن يرفضها بآثارها الماضية، وعندئذ يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.
 - وإما أن يقرها، كما هي أو مع التعديلات التي يراها مناسبة، وعندئذ تتأكد بصفة نهائية، وتصبح جزءا من النظام القانوني للدولة، ويجري عليها ما يجري على القوانين الصادرة عن البرلمان من أحكام⁽¹⁾.
- ونحن بدورنا نرى، أنه في حالة عدم عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي أو حالة عرضه وعدم إقراره؛ فإنه يجب أن يتوقف العمل بالقرار بقانون بأثر رجعي من تاريخ نفاذ القرار بقانون، وليس بأثر فوري أو مستقبلي؛ وذلك لأن القرارات بقانون وجدت لمعالجة حالات الضرورة الاستثنائية، ومع زوال حالة الضرورة زالت الحاجة إليه ولما رتبته من آثار ومراكز.
- وفي ظل ما رتبته تلك القرارات بقوانين من آثار ومراكز قانونية، فإن الأصل فيها أن تكون جاءت لمواكبة حالة الضرورة فقط، ولا تمتد آثارها إلى ما سواها، وإلا نكون أمام حالة انتهاك شروط حالة الضرورة، المتمثلة في اتخاذ وسائل بالقدر الذي يلزم في مواجهة حالة الضرورة فقط، بمعنى أن الضرورة تقدر بقدرها، وبالتالي نكون أمام عدم دستورية القرار بقانون الذي أحدث ذلك الأثر والمركز، مما يستوجب إلغاءه وإلغاء الآثار المترتبة عليه.

3.2. الرقابة القضائية على إصدار القرارات التي لها قوة القانون

يتعين علينا لتحديد دور القضاء الإداري والدستوري في الرقابة على الأعمال الاستثنائية للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة أن نبين الطبيعة القانونية والقضائية للقرارات التي لها قوة القانون.

يتضح من نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أنها حددت القوة القانونية للقرار بقانون الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية وأعطتها قوة القانون العادية الصادر عن المجلس التشريعي، وكما بينا سابقا، فإن هذه القرارات التي لها قوة القانون أن تعدل القوانين أو تنشئ قواعد قانونية جديدة، بشرط ألا تخالف أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

تتميز القرارات التي لها قوة القانون بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلفة؛ فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي؛ لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، وكذلك معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي؛ لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل إنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحترمة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تكون بمثابة قوانين عادية كاملة المعالم⁽²⁾.

إن تحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقانون التي تصدر في حالات الضرورة، له أهمية كبيرة في معرفة مرتبتها في تدرج الشرعية القانونية، التي على أساسها تتحدد الجهة القضائية المختصة في نظر منازعاتها⁽³⁾.

ولمعرفة الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين، لا بد من التمييز بين مرحلتين، وهما: قبل عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها، وبعد عرضها عليه.

ففي مرحلة قبل عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي لإقرارها، فقد استقر الفقه إلى أن القرارات بقانون، وإن كانت لها قوة القانون، إلا إنها في الفترة السابقة لإقرار المجلس التشريعي لها لا تعتبر قوانين بل هي قرارات إدارية، وذلك تأسيسا على المعيار الشكلي الذي يأخذ به بصفة أساسية القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري⁽⁴⁾.

(1) عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللانحبة للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، الكويت، المجلد (1)، العدد (1)، يناير 1977، ص 61.

(2) بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص 502.

(3) إيداد جلال وصفي تكملي، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، مرجع سابق، ص 18.

(4) جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، مرجع سابق، ص 74-75. أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 142.

في حين ذهب الباحث إياد تكتوري⁽¹⁾ إلى خلاف ذلك، حيث يرى أن القرار بقانون هو قانون منذ لحظة إصداره ولا يمكن اعتباره قراراً إدارياً خاضعاً لرقابة محكمة العدل العليا (القضاء الإداري)، حيث إن القرار بقانون اشترطت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أن يتم عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقده لإقراره، وفي الوضع الطبيعي لا يتم عرض القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي لإقرارها، وعليه ولما كان الأمر كذلك، فإن القرار بقانون ليس قراراً إدارياً؛ إنما هو قرار له قوة القانون يصدر في ظروف ضرورية عن رئيس السلطة الفلسطينية؛ لعلاج حالة استعصى علاجها بالقانون العادي الساري، وذلك استثناء على الأصل بأن يكون التشريع من اختصاص من له سلطة التشريع وهو المجلس التشريعي، فالقرار بقانون له نفس مرتبة القانون العادي من حيث قوة تطبيقه.

ونحن بدورنا نرى، أن القرارات التي لها قوة القانون التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة، هي قرارات إدارية تنظيمية، لها قوة القانون، وذلك في مرحلة ما قبل عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها، لأن مراحل سن القوانين العادية وإصدارها مختلفة تماماً عن القرارات الإدارية.

لكننا نرى أيضاً، أن الجهة القضائية الرقابية على القرارات بقانون، ليس القضاء الإداري، لأن القضاء الإداري ينظر في مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية التي تخالف القانون العادي، وفي حالة الضرورة، فإنه يمكن للقرارات بقانون أن تخالف القانون العادي، على اعتبار أن لها نفس قوته القانونية ومرتبته التشريعية، وبالتالي، وكون أن القرارات التي لها قوة القانون يشترط فيها ألا تخالف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، فإن القضاء الدستوري هو المختص في نظر مدى دستورية القرارات التي لها قوة القانون، والتي تصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة، وهذا يتضح من نص المادة (103) فقرة (1/أ) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي نصت على أنه: "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"، وكذلك نص المادة (24) فقرة (1) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006، والتي نصت على أنه: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة"، وبالتالي هي من صلاحية المحكمة العليا بصفتها دستورية، إلى حين تشكيل المحكمة الدستورية العليا وفق القانون⁽²⁾.

وفي حالة عدم عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي لإقرارها في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، فإنه يزول ما كان لها من قوة القانون، وتصبح كأن لم تكن.

أما في حالة عرض القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي لإقرارها، فإننا نكون أمام فرضيين، إما إقرارها أو عدم إقرارها، ففي حالة عدم إقرارها من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني، يزول ما كان لها من قوة القانون.

أما في حالة إقرارها من قبل المجلس التشريعي، فقد ذهب غالبية الفقه إلى أنها تتحول إلى قوانين وتصبح في حكمها من لحظة موافقة المجلس التشريعي عليها، وتعتبر جزءاً من النظام القانوني المطبق، وتصبح كالقانون سواء بسواء، في حين ذهب جانب آخر إلى أن القرارات بقوانين ما هي إلا قرارات إدارية لها قوة القانون، ولا يغير من ذلك إقرارها من قبل السلطة التشريعية حيث تبقى من الناحية الشكلية قراراً إدارياً، ويرى هذا الجانب أن الطبيعة الإدارية للقرارات بقوانين تستفاد من صياغة عبارة "لها قوة القانون"، والتي تدل على أن هذه اللوائح وإن كان لها قوة القوانين إلا أنها ليست بقانون، فالدستور لم يشأ أن يعتبرها قانوناً ولم يسحب عليها طبيعته وإن كان أضفى عليها قوته⁽³⁾.

ونحن بدورنا نرى، أن القرارات التي لها قوة القانون التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة، بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعي، تصبح قوانين عادية، وتأخذ حكمها، وذلك لصدورها من قبل المجلس التشريعي، صاحب السلطة في سن التشريعات العادية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الدستوري.

وعلى هذا النحو قضت المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية في رام الله⁽⁴⁾، بما تدعم رأينا، حيث قررت بأنه: "إن للمحكمة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بصورة مطلقة، وبالتالي فإن هذه الرقابة تشمل القوانين الصادرة من المجلس التشريعي والقرارات بقانون الصادرة من السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل، وبأن القرارات بقانون غير محصنة من رقابة المحكمة على دستورتها، ولا ينال من ذلك أن يكون مناط إصدارها الضرورة التي لا تحتل التأخير طبقاً لما استقر عليه الفقه وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور (القانون الأساسي) الذي تعلو قواعده وتسود على سائر القواعد القانونية في الدولة سواء تشريعاً أو لوائح أو قرارات، ولما في ذلك من تدعيم لمبدأ الشرعية وعدم الجواز لأية سلطة أو هيئة حكمة في التصرف فيما منحه القانون الأساسي من اختصاصات، اللهم إلا إذا أجاز القانون الأساسي لها ذلك لأنها لا تملك هذه الاختصاصات وإنما لها حق ممارستها فقط، وبالتالي يغدو الدفع المتصل بعدم صلاحية المحكمة في الرقابة على حالات الضرورة مناط القرارات بقوانين غير وارد ويتعين رده لذا نقرر رده".

(1) إياد جلال وصفي تكتوري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، مرجع سابق، ص 18-19.

(2) نصت المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".

(3) شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق، ص 91-94. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 97-98.

(4) الطعن الدستوري لدى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله رقم (2009/03)، بتاريخ 2010/04/13.

وقد قررت أيضا⁽¹⁾: "إن المحكمة ترى أن المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 حددت اختصاصات المحكمة بالعديد من المسائل حصرا والتي بضمنها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ولما كان ذلك وكان من المقرر أن المقصود بالقوانين تلك التي تشمل التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بذلك طبقا لأحكام المادة (2/47) من القانون الأساسي وتلك التشريعات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب قرار بقانون طبقا لأحكام المادة (43) من القانون المذكور.

وحيث إن مصطلح القوانين الذي ورد في المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية جاء مطلقا والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد الدليل على تقييده، وحيث لم يرد ما يقيد النص المطلق المتصل بمصطلح القوانين، الأمر الذي ينهض معه القول بأن رقابة المحكمة لا تقتصر فقط على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وإنما تتسحب على القرار بقانون الذي يصدره رئيس السلطة الفلسطينية طبقا للضوابط المرسومة في القانون.

وحيث لا ينال من ذلك الصفة الوقتية للقرار بقانون طالما أن له قوة القانون والرقابة الدستورية على هذا النوع من القرارات، وطبقا لما ذهب إليه الفقهاء تقتضيها الاعتبارات العملية تأكيداً لسيادة القانون، ولما للقرارات بقانون أهمية وخاصة ما ينظم منها حرية المواطنين وأمنهم، كما أنه يحقق ما ابتغاه المشرع من وضع قانون المحكمة الدستورية لمنع تضارب الأحكام وتناقضها في فهم الدستور. هذا وبالوصول إلى أن للمحكمة ولاية النظر في الطعن المائل طبقا للمفهوم المتقدم بيانه، الأمر الذي يتعين معه رد هذا الدفع".

وقد قررت أيضا⁽²⁾: "وحيث إن المادة (103) من القانون الأساسي المعدل قد حددت صلاحية المحكمة الدستورية العليا للنظر في دستورية القوانين واللوائح أو غيرها، وإنما إذ نرى أن الطعن في دستورية أمور غير القوانين واللوائح والنظم إنما يمتد ليشمل كافة الإجراءات والأعمال غير الدستورية".

وقد قررت كذلك⁽³⁾: "إن ما يميز القانون أو ما هو في حكمه أي "القرار بقانون" ما هو متفق عليه بأن القانون مجموعة من القواعد العامة المجردة التي توجه لمخاطبة كافة أو جزء منهم للقيام بأعمال أو النهي عنها تحت طائلة المسؤولية، وتلك القواعد بعموميتها لا تقتصر على شخص بعينه، ولا يمكن أن تكون قانونا إذا كانت كذلك، الأمر الذي نرى معه أن القرار محل الطعن وفق مضمونه لا يرقى إلى اعتباره قانونا أو قرارا بقانون في ضوء ما يجب أن يتميز به القانون بقواعده العامة عن أية قرارات أو أعمال قانونية أخرى تصدر من أية جهة كانت بصورة أو أخرى. ولما كان ذلك، وحيث إن القرار محل الطعن ليس قانونا ولا يشكل في ضوء ما بيناه قرارا بقانون، حتى يندرج تحت أحكام الفقرة الأولى للمادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 التي خلصت المحكمة دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. وحيث إن مؤدى ذلك يستوجب عدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر هذا الطعن. لهذه الأسباب نقرر بالأغلبية عدم قبول الطعن لعدم الاختصاص".

ورغم هذه الأحكام الصادرة من المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله، والتي تبسط فيها رقابتها على حالة الضرورة وتوافرها وشروطها، وصلاحية رئيس السلطة الفلسطينية الاستثنائية بإصدار القرارات بقانون، إلا إن أحد الأحكام قد جاء مغايرا لهذه الأحكام، وقد أخرج من نطاق المحكمة صلاحية الرقابة على دستورية تقدير حالة الطوارئ، حيث قررت المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله⁽⁴⁾: "إن تقدير حالة الضرورة أمر متروك لرئيس السلطة الوطنية وله الحرية الكاملة في مباشرة سلطته الاستثنائية دون أدنى قيد إذا تحققت شروط انعقادها، وإن تخويل رئيس السلطة الوطنية الإجراءات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية -أي حق اتخاذ جميع الإجراءات لمواجهة الظروف- غير محدد ويكون نطاق هذه الإجراءات في جميع المجالات دون تحديد في ميدان معين".

ويرى الباحث جمال أبو كميل⁽⁵⁾ أن رئيس السلطة الفلسطينية يصدر هذه القرارات بقانون، ليس باعتباره سلطة تشريعية، بل سلطة إدارية يرى نفسه في حالة الضرورة مضطرا لإصدار هذه القرارات لمواجهة أخطار تهدد كيان الدولة.

غير أننا نرى، أن رئيس السلطة الفلسطينية حينما يصدر القرارات التي لها قوة القانون في حالات الضرورة، فإنه يصدرها بناء على اختصاص تشريعي استثنائي منحه إياه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي؛ حيث إنه وإن كانت بمثابة قرارات إدارية، فإنها قرارات إدارية تنظيمية، والقرارات الإدارية التنظيمية من ضمن فروع التشريعات الفرعية (الثانوية) التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي في المرتبة الثالثة في قاعدة الهرم التشريعي، لكنها في حالات الضرورة يكون لها قوة القانون، وتصدر إلى المرتبة الثانية، وتكون بقوة التشريع العادي، والذي يصدر عن المجلس التشريعي.

ونؤيد ما ذهب إليه الدكتور مهند الطراونة⁽⁶⁾ في أن رقابة القضاء يجب ألا تقتصر على التثبت من توافر الضرورة أو عدم وجودها بل يجب أن تمتد إلى أن تكون رقابة كاملة وشاملة حيث تصل إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، لا سيما وأن نظرية الضرورة ليست نظرية سياسية، واستنادا لمبدأ المشروعية حيث يجب ألا تخرج السلطة التنفيذية على القانون سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية.

(1) الطعن الدستوري لدى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله رقم (2012/3)، بتاريخ 2013/04/23.

(2) الطعن الدستوري لدى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله رقم (2006/1)، بتاريخ 2006/12/19.

(3) الطعن الدستوري لدى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله رقم (2012/6)، بتاريخ 2013/03/28.

(4) الطعن الدستوري لدى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية بمرام الله رقم (2007/3)، بتاريخ 2009/05/26.

(5) جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، مرجع سابق، ص 76.

(6) مهند صالح الطراونة، أثر القوانين المؤقتة على النظام الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 28.

4. الخاتمة

لقد تعرضنا في هذا البحث لموضوع مهم ودقيق، وحساس على صعيد مؤسسات السلطة الفلسطينية، وخاصة أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، والذي هدف إلى دراسة التنظيم الدستوري للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة على ضوء الاختصاص الدستوري الاستثنائي لرئيس السلطة الفلسطينية؛ حيث يعتبر هذا الموضوع من المواضيع الشائكة والمعقدة في النظام السياسي الفلسطيني، والذي يتطلب جهداً على جميع المستويات، لمعالجة القضايا المتعلقة به، وعلى ضوء ذلك خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والاستنتاجات والتوصيات والمقترحات:

4.1. النتائج والاستنتاجات

1. لا يمكن اعتبار المجلس التشريعي غائباً أو غير منعقد، في حالة ما بين أدوار الانعقاد العادية؛ حيث إنه بإمكان المجلس التشريعي أن يعقد دورة غير عادية "استثنائية"، والتي يمكن من خلالها مواجهة حالة الضرورة القائمة، وهذا يتضح من عبارة "في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي" الواردة في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، التي تعني أي دورة انعقاد للمجلس التشريعي الفلسطيني، سواء دورة انعقاد المجلس التشريعي العادية أو غير العادية، وهذه الدورة غير العادية غير مرتبطة بزمان معين ولا مدة معينة، مما يجعلها قابلة لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وبالتالي، لا يحق لرئيس السلطة الفلسطينية استخدام صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة إذا أمكن عقد دورة غير عادية للمجلس التشريعي الفلسطيني لمواجهة حالة الضرورة القائمة، أما إذا لم يتمكن المجلس التشريعي بعقد دورة غير عادية "استثنائية" من أجل مواجهة حالة الضرورة، فإن لرئيس السلطة الفلسطينية الحق في ممارسة صلاحيته بإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة التدابير الاستثنائية المتعلقة بحالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير.
2. ليس لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، في الفترة الواقعة بين نهاية دورة المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد المجلس الجديد، أي ما تعرف بـ "الفترة الواقعة بين الفصلين التشريعيين"، حيث ما زالت ولاية المجلس القديم قائمة، ويمارس مهامه، وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية، وتوليهم مهامهم، وهذا جاءت به المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي نصت على أنه: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية"، وبالتالي فالمجلس التشريعي قائم، وله أن يمارس مهامه التشريعية، وبهذا لا تنوافر حالة الضرورة، في ظل انتفاء الشرط الزمني، الذي يتمثل في عدم انعقاد المجلس التشريعي.
3. إن كان بإمكان مواجهة التدابير الاستثنائية في حالة الضرورة عن طريق المجلس التشريعي أو الصلاحيات العادية المخولة لرئيس السلطة الفلسطينية أو لرئيس الوزراء أو لكل وزير، فإن ذلك يستوجب عدم إصدار قرارات لها قوة القانون من قبل رئيس السلطة الفلسطينية؛ لأن الغاية ليست استخدام هذه الصلاحية، وإنما مواجهة التدابير الاستثنائية في حالات الضرورة.
4. إن مجال القرارات التي لها قوة القانون محدود وغير واسع، وبالتالي لا يجوز لها تنظيم الكثير من المواضيع، منها تلك المواضيع التي تتعلق بالسلطة القضائية أو تشكيل المحاكم أو الانتخابات أو تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة أو فرض عقوبات جديدة أو غيرها؛ وذلك لأن القرارات التي لها قوة القانون مرتبطة فقط بمواجهة التدابير الاستثنائية التي فرضتها حالة الضرورة، وحتى وإن كان لها قوة القانون، إلا إنها ليست قوانين عادية، حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بشكل صريح على تنظيم مثل هذه المواضيع في قوانين عادية وليس في قرارات لها قوة القانون.
5. لقد حصل تغييب متعمد للمجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك برفض بعض الكتل التشريعية المعارضة حضور جلسات المجلس التشريعي، رغم حضور بعضها في ظل بعض المناكفات السياسية، غير أننا نرى، كقاعدة مطلقة، أن غياب المجلس التشريعي، سواء بسبب الاحتلال الإسرائيلي من اعتقال أعضاء المجلس التشريعي أو غيره، أو ظرف استثنائي مثل حالة الحرب، أو بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني لجلسات المجلس التشريعي، يعد سبباً من أسباب عدم انعقاد المجلس التشريعي، وبالتالي تقوم حالة الضرورة في مثل هذه الحالة.
6. إن توكيلات النواب المعتقلين في سجون الاحتلال الإسرائيلي لغيرهم من النواب في المجلس التشريعي لممارسة الاختصاص الدستوري بالنيابة عنهم هي توكيلات غير دستورية وغير قانونية، استناداً إلى القاعدة لا تفويض (أو إنابة) في الاختصاصات الدستورية إلا بناء على نص دستوري يجيز ذلك، إلا إنه من الممكن الخروج من هذا الخلاف بإصدار قانون من المجلس التشريعي يجيز إنابة النواب لبعضهم البعض خاصة في ظل الظروف التي نعيشها في الواقع الفلسطيني، أو تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني بما يجيز ذلك.
7. لقد جرى استخدام الكثير من القرارات بقوانين، في الواقع، لممارسة رئيس السلطة الفلسطينية لاختصاصات أخرى غير تشريعية للمجلس التشريعي، ومن ذلك منح الثقة للحكومة، والمصادقة على تعيين رؤساء هيئات مستقلة -أو ذات طبيعة خاصة- وإحالتهم للتقاعد، ورفع الحصانة عن أعضاء في المجلس التشريعي، والمصادقة على تمديد حالة الطوارئ لثلاثين يوماً أخرى، وفي ذلك إساءة لاستخدام المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، إذ أن المقصود فيها هو الاختصاص التشريعي فقط، وليس الاختصاصات الأخرى للمجلس التشريعي.

8. إن إخضاع القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية خلال حالة الضرورة لرقابة المجلس التشريعي ليس أمراً اختيارياً لرئيس السلطة الفلسطينية، بل هو أمراً واجباً، يجب على رئيس السلطة الفلسطينية تنفيذه، وهنا تأتي أهمية رقابة المجلس التشريعي على حالة الضرورة في فترة عدم انعقاده، الذي بدوره يرسخ مبدأ الفصل بين السلطات، ويرسخ كذلك مهام المجلس التشريعي التشريعية والرقابية، وإلا في حالة انتفاء دور المجلس التشريعي وغياب الرقابة، سيؤدي ذلك إلى سوء استخدام تلك السلطة الاستثنائية.
9. يكون عرض القرارات التي لها قوة القانون لدى أمانة المجلس التشريعي فقط، دون إبداء رأي أو مناقشة رئيس السلطة الفلسطينية في ذلك، لكن نرى أن يرفق رئيس السلطة الفلسطينية ملاحظاته ومبرراته، كما يفعل عند عرض مشروع القانون عليه لإصداره، ونرى وجوب عرض نصوص القرارات التي لها قوة القانون كاملة، وليس فقط أرقامها ومسمياتها؛ حتى يتمكن المجلس التشريعي من إبداء رأيه ومناقشتها واتخاذ قراره بشكل موضوعي، إما بالإقرار أو الرفض.
10. إن المدة الممنوحة لرئيس السلطة الفلسطينية لعرض القرارات التي لها قوة القانون، والتي أصدرها في حالة الضرورة، على المجلس التشريعي، وذلك في أول جلسة يعقدها بعد صدور تلك القرارات، هي مدة غير كافية جداً، خاصة وإن تحدثنا عن أن عدم انعقاد المجلس التشريعي هو السبب الرئيسي في تلك الصلاحية الاستثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية، وبالتالي ليس هناك وقتاً كافياً لتحضر القرارات بقانون التي أصدرها، وعرضها على المجلس التشريعي، خاصة في ظل الخروج من طبيعة استثنائية أوجبتها حالة الضرورة، وكذلك لو أخذنا في الاعتبار أن الجلسة الأولى تمتد إلى بضعة أيام فقط، لا تتجاوز الثلاثة أيام، وهي مدة غير كافية.
11. يجوز عرض القرارات التي لها قوة القانون في أول جلسة من أي دورة من دورات المجلس التشريعي، سواء كانت الدورات العادية أو غير العادية "الاستثنائية" أو الطارئة؛ حيث جاء النص مطلقاً وعمماً، غير أنه يشترط في الدورات غير العادية والطارئة التقيد بشروطهما الواردة في المادتين (16، 22) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.
12. يحق للمجلس التشريعي مناقشة القرار بقانون، وتعديله أو الموافقة على جزء دون الآخر، وذلك كما يناقش مشاريع القوانين العادية؛ حيث إن المناقشة هي التي تحقق مبدأ الرقابة الفعلية لعمل مؤقت واستثنائي تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل، وذلك كون أن صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع هو المجلس التشريعي، وما القرار بقانون إلا صلاحية استثنائية لرئيس السلطة الفلسطينية في غير أحوال انعقاد المجلس التشريعي لمواجهة تدابير استثنائية لا تحتمل التأخير، وهذا أيضاً تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك أيضاً تطبيقاً لقاعدة "من يملك الكل يملك الجزء"، حيث إنه إذا كان المجلس التشريعي يملك صلاحية الموافقة والرفض، فإنه من باب أولى أن يملك المناقشة والتعديل.
13. في حالة عدم عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي أو حالة عرضه وعدم إقراره؛ فإنه يجب أن يتوقف العمل بالقرار بقانون بأثر رجعي من تاريخ نفاذ القرار بقانون، وليس بأثر فوري أو مستقبلي؛ وذلك لأن القرارات بقانون وجدت لمعالجة حالات الضرورة الاستثنائية، ومع زوال حالة الضرورة زالت الحاجة إليه ولما رتبته من آثار ومراكز.
14. إن الجهة القضائية الرقابية على القرارات بقانون، ليس القضاء الإداري، لأن القضاء الإداري ينظر في مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية التي تخالف القانون العادي، وفي حالة الضرورة، فإنه يمكن للقرارات بقانون أن تخالف القانون العادي، على اعتبار أن لها نفس قوته القانونية ومربته التشريعية، وبالتالي، وكون أن القرارات التي لها قوة القانون يشترط فيها ألا تخالف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، فإن القضاء الدستوري هو المختص في نظر مدى دستورية القرارات التي لها قوة القانون، والتي تصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة، وهذا يتضح من نص المادة (103) فقرة (1/أ) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي نصت على أنه: "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"، وكذلك نص المادة (24) فقرة (1) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006، والتي نصت على أنه: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة"، وبالتالي هي من صلاحية المحكمة العليا بصفتها دستورية، إلى حين تشكيل المحكمة الدستورية العليا وفق القانون.
15. إن القرارات التي لها قوة القانون التي يصدرها رئيس السلطة الفلسطينية في حالات الضرورة، بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعي، تصبح قوانين عادية، وتأخذ حكمها، وذلك لصدورها من قبل المجلس التشريعي، صاحب السلطة في سن التشريعات العادية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الدستوري.

4.2. التوصيات والمقترحات

1. نوصي المشرع الفلسطيني بأن ينص على الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في حالة غياب المجلس التشريعي بسبب التعطيل المتمدد لعمله، بعدم حضور الكتل البرلمانية وغالبية النواب لجلساته، بشرط أن يمثل الغياب أغلبية المجلس التشريعي، مما يفقد معه النصاب القانوني للمجلس التشريعي، الذي بدوره يفقد التمثيل الكامل للشعب، وذلك حتى يتم إعادة تمثيل الشعب لدى السلطة التشريعية، لا أن تبقى السلطة التشريعية متمركزة في يد رئيس السلطة الفلسطينية.
2. نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، وتحديد مدة معقولة، يمكن من خلالها أخذ مساحة كافية بشأن إعداد القرارات بقوانين لعرضها على المجلس التشريعي، ونقترح أن تكون تلك المدة (15 يوماً)، وهي مدة كافية

- لعرض الملفات، وهي مدة ليست قصيرة ولا طويلة، وفي حال عدم عرض تلك القرارات بقوانين على المجلس التشريعي خلال تلك المدة يزول ما كان لها من قوة القانون، وتصبح كأن لم تكن.
3. نصي المشرع الفلسطيني بالنص على مدة لكي يناقش المجلس التشريعي القرارات بقوانين بعد عرضها عليه، ويبيدي رأيه فيها سواء بالإقرار أو بالرفض، خاصة في ظل تواني المجلس التشريعي في أثناء مناقشة هذه القرارات بقوانين، دون اتخاذ أي قرار، سواء بالموافقة أو بالرفض، ونقترح أن يتم تحديد مدة معقولة يتوجب على المجلس التشريعي خلالها الانتهاء من مناقشة القرارات بقوانين التي عرضت عليها، واتخاذ قراره بالإقرار أو الرفض، وذلك خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليها.
4. نصي المشرع الفلسطيني بإضافة عبارة "وتصبح كأنها لم تكن" بعد عبارة "زال ما يكون لها من قوة القانون" في المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل؛ حيث إن هذه الإضافة تلغي جميع القرارات بقوانين، وليست فقط قوتها القانونية كقرارات لها قوة القانون، فالإقتصار على عبارة "زال ما يكون لها من قوة القانون" يعني أن تزول فقط القوة القانونية لهذه القرارات، ويتم بعدها معاملتها كعمل إداري تنظيمي، ويسري العمل بها، ويخضع لرقابة القضاء الإداري إذا خالف التشريع العادي، ورقابة القضاء الدستوري إذا خالف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أما بإضافة عبارة "وتصبح كأنها لم تكن"، فإن ذلك يعني إلغاء العمل بشكل كامل بالقرارات بقوانين.
5. نصي المشرع الفلسطيني بالنص على أن رقابة القضاء يجب ألا تقتصر على التثبت من توافر الضرورة أو عدم وجودها بل يجب أن تمتد إلى أن تكون رقابة كاملة وشاملة حيث تصل إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، لا سيما وأن نظرية الضرورة ليست نظرية سياسية، واستنادا لمبدأ المشروعية حيث يجب ألا تخرج السلطة التنفيذية على القانون سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية.

5. قائمة المراجع

1.5. الكتب

1. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
2. شفيق إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان، دراسة مقارنة، القاهرة، 1995.
3. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964.
4. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، سلسلة الأبحاث والدراسات (1)، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، 2015.
5. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1982.
6. هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998.

2.5. الرسائل الجامعية

1. أحمد ماجد عبد ربه أبو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2014.
2. إباد جلال وصفي تكموري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014.
3. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2008/2007.
4. بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2019/2018.
5. تقي الدين أكرم محمد أبو جبل، دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، دراسة قانونية، رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، القدس، فلسطين، 2008.
6. تونصير إبراهيم، تشريعات الضرورة: دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2013.
7. جمال محمود محمود أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2012/2011.
8. زراق حسين، تشريع الضرورة في دساتير دول المغرب العربي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمجد بوقرة – بومرداس، الجزائر، 2016/2015.
9. عادل أحمد سعيد بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة: دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010.

10. محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2015.
11. مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، الجزائر، 2011.
12. مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، الجزائر، 2011.

5.3. الأبحاث والدوريات

1. إباد سليمان عبد الله البرديني، الإطار القانوني لسلطة رئيس الجمهورية بإصدار التشريعات في غيبة مجلس النواب وفقا لدستوري 2014، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد (14)، يناير 2020.
2. رشاد توم وعاصم خليل، ما بعد حالة الطوارئ المعلنة في فلسطين لمواجهة فيروس كورونا: السيناريوهات ومحاذيرها، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2020/2)، فئة أوراق سياساتية، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، آذار/مارس 2020.
3. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014: دراسة تحليلية نقدية للمادة (156) من الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد (69)، أغسطس 2019.
4. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، الكويت، المجلد (1)، العدد (1)، يناير 1977.
5. عثمان يحيى أبو مسامح وعمران يحيى أبو مسامح، نظرية الموظف الفعلي دراسة قانونية على الواقع الفلسطيني، مجلة القانون والأعمال، مختبر البحث قانون الأعمال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول – سطات، المغرب، العدد (29)، مارس 2018.
6. عمر عبد الرحمن البوريني، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة لإصدار القوانين المؤقتة، مجلة دراسات – علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (31)، العدد (2)، 2005.
7. مهند صالح الطراونة، أثر القوانين المؤقتة على النظام الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي، الجزائر، العدد (1)، يونيو 2014.
8. نوار بدير وعاصم خليل، حالة الضرورة، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2018/4)، فئة موسوعة القانون الدستوري العربي المقارن، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، كانون ثاني/يناير 2018.

5.4. التشريعات

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.
2. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

5.5. أحكام المحاكم

1. أحكام المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية في رام الله.