

آلية التشريع في فلسطينمقدمة :

يعتبر الوضع القانوني في فلسطين من الاوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد ويعود ذلك لتعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ وقد واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها عام 1994 واقعا قانونيا معقدا وبيئة قانونية غير سليمة وذلك لاختلاف النظام القانوني والقضائي المطبق في الضفة الغربية عن قطاع غزة حيث وجدت السلطة نفسها بحاجة ماسة الى تطوير وتوحيد التشريعات في فلسطين للتناسب والواقع الجديد ولتكون التشريعات الحديثة قادرة على تسيير امور المواطنين وتحقيق المصلحة العامة العليا وعقب تشكيل السلطة الفلسطينية بموجب وثيقة اعلان المبادئ واتفاق غزة اريحا الموقع عام 1994 اصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم 1 لسنة 1994 يقضي باستمرار العمل بالقوانين والانظمة والاوامر التي كانت سارية قبل 1967/6/5 في فلسطين لذا اتجهت السياسة التشريعية للسلطة نحو توحيد التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة وتحديثها حتى تتماشى والواقع الفلسطيني الجديد.

المراحل التي مرت بها العملية التشريعية في فلسطين

مرت العملية التشريعية في ظل السلطة الوطنية في مرحلتين اساسيتين الاولى تمتد بين الاعوام 1994 – 1996 والثانية بعد انتخاب المجلس التشريعي الاول في عام 1996 والانتخابات التشريعية الثانية في كانون الثاني عام 2006 .

اولا : العملية التشريعية 1994 – 1996

قبل الخوض في الحديث عن عملية التشريع في هذه المرحلة لا بد من توضيح الاطار القانوني للعملية التشريعية فاستنادا للاتفاق الانتقالي (غزة – اريحا) الموقع في القاهرة بتاريخ 1994/5/4 تولت السلطة التنفيذية المهام التشريعية واخذت تسن التشريعات على اختلاف درجاتها استنادا الى المادة (7) (والتي نصت يكون للسلطة الفلسطينية الصلاحيات في نطاق ولايتها لاصدار تشريع يتضمن قوانين اساسية وقوانين وانظمة وغيرها من التشريعات) من الاتفاق.

وبعد توقيع الاتفاقية الفلسطينية الاسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة اصبحت العملية التشريعية من صلاحيات مجلس السلطة بموجب نص المادة (18) من الفصل الثالث من هذه الاتفاقية التي اعطت صلاحية التشريع الاولى لمجلس السلطة ومنحت رئيس السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية تتمثل بالبدء بالتشريعات وتقديم مقترحات تشريعية لمجلس السلطة واصدار التشريعات التي يتبناها المجلس وكذلك صلاحية اصدار التشريعات الثانوية (الانظمة) ضمن أي مجال نص عليه في تشريعات تبناها المجلس وبناء على تلك الصلاحيات اصدر الرئيس الراحل القوانين بموجب مراسيم رئاسية كان اولها القرار رقم 1 لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والانظمة والاوامر التي كانت سارية قبل 5-6-1967 والقانون رقم 4 لسنة 1995 بشأن اجراء واعداد التشريعات والقانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات على ان تصدر القوانين من قبل رئيس السلطة بعد موافقة مجلس السلطة عليها. وبموجب قانون الاجراءات واعداد التشريعات كانت القوانين تسن وفق الالية التالية:-

1- تعد الوزارة او الجهة المختصة مشروعات الادوات التشريعية والعناصر الرئيسية والاحكام الموضوعية المطلوب ان تتضمنها المشروعات المقترحة ثم تحيل هذه الجهات ما تم اعداده الى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة بالصيغة القانونية الملائمة .

2- يتولى ديوان الفتوى والتشريع دراسة المشروعات المقترحة وادخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها وله في سبيل اداء مهمته ان يتشاور مع الوزراء او الجهة المختصة بغرض التوصل الى الاحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات .

3- يرفع ديوان الفتوى والتشريع الادوات التشريعية الى امين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى احوالها الى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الادوات التشريعية وتقديم توصياتها الى مجلس الوزراء .



4- بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول او الرفض والتعديل يحال المشروع الى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة .

5- يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع الذي وافق عليه مجلس الوزراء الى رئيس السلطة لاصداره ومن ثم ينشر بالجريدة الرسمية.

ثانيا : العملية التشريعية بعد العام 1996 .

شكلت الاتفاقيات الفلسطينية الاسرائيلية (وثيقة اعلان المبادئ العام لسنة 1993 ، واتفاقية المرحلة الانتقالية 1995) المرجعية الرئيسية لانشاء المجلس التشريعي الاول حيث اجريت الانتخابات التشريعية الاولى في العشرين من شهر كانون الثاني لسنة 1996 وقد نصت وثيقة اعلان المبادئ على ان احد اهداف عملية المفاوضات هو اقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب يمارس سلطات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة

خمس سنوات انتقالية . وشكل قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لسنة 1995 الإطار القانوني لهذه الانتخابات وقانون الانتخابات المعدل رقم (9) لسنة 2005 الاطار القانوني للانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في كانون الثاني من عام 2006 . وكان الاساسي القانوني الذي مارس بموجبه المجلس التشريعي صلاحياته في ظل عدم وجود دستور فلسطيني في الفترة 1996 حتى 2002 هو الاتفاق المرحلي والدستور الاردني لسنة 1952 والقانون الاساسي رقم 255 لسنة 1955 الساري في غزة . وبعد ان اقر المجلس التشريعي نظامه الداخلي والقانوني الاساسي الفلسطيني اصبح المجلس هو الجهة الوحيدة المختصة بالتشريع واصبحت العملية التشريعية تتم وفقه الالية التي قررها هذا النظام وقد حدد نظام المجلس التشريعي مراحل العملية التشريعية وآلياتها على النحو التالي :-

1- مرحلة اقتراح مشروع القانون:-

بعد اقرار النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الاساسي ونفاذهما فقد نصت المادة 70 من القانون الاساسي المعدل على انه (لمجلس الوزراء الحق في التقدم للمجلس التشريعي بمشروعات القوانين) ونصت المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس على :
1- يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين او الاقتراحات الى رئيس المجلس التشريعي مرفقة بمذكراتها الايضاحية وعلى الرئيس ان يحيل المشروع او الاقتراح الى اللجنة المختصة لابداء الراي).

2- ترسل نسخة من المشروع او الاقتراح الى كل عضو قبل ثلاثة ايام من موعد جلسة عرضه على المجلس .

3- يشرع المجلس بعد الاستماع الى تقرير اللجنة بمناقشة عام للمشروع.

4- بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فاذا رفضه اعتبر

المشروع مرفوضا واذا وافق على قبوله احاله الى اللجنة المختصة لاجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي اجراها.

5- على الرئيس احاله مشروع القانون الى اللجنة القانونية لابداء ملاحظتها القانونية اللازمة. وبموجب المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس يحق لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه لاستكمال الاجراءات بشأنه.

وكذلك نصت المادة 67 من النظام على انه (يجوز لعضو او اكثر من الاعضاء او أي لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون او تعديل احد القوانين المعمول بها او الغائه ويحال كل اقتراح مرفقا بالاسباب الموجبه والمبادئ الاساسية على اللجنة المختصة بالمجلس لابداء الراي فاذا راي المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح احاله الى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في دورته المنعقدة او التي تليها وعندما تنهي اللجنة من تقريرها يقوم رئيسها بتقديمه الى رئيس المجلس التشريعي الذي يوزعه على اعضاء المجلس قبل الموعد المحدد لمناقشته قبل 24 ساعة على الاقل مرفقا معه مشروع القانون المقترح وتقرير اللجنة التي درسته ورأيها وتوصياتها بشأنه .

2- مرحلة المناقشة العامة .



في هذه المرحلة تتم مناقشة مشروع القانون المقترح بشكل علني وتبدأ المناقشة العامة بقيام اللجنة التي اختصت بدراسة مشروع القانون المقترح بعرض دراستها التي اعدتها عن المشروع ومن ثم يفتح باب المناقشة العامة باتباع اصول المداخلة واجرائتها لاجراء المجلس التشريعي وفقا لنظام الكلام في الجلسات المبينة في الفصل الرابع من النظام الداخلي. وفي هذه المرحلة يصوت اعضاء المجلس على مشروع القانون من حيث موافقتهم على مشروع القانون المقترح

ليقوم رئيس المجلس في حالة الموافقة بحالة المشروع الى اللجنة القانونية لصياغته بالشكل القانوني وادخال التعديلات القانونية التي اقرها اعضاء المجلس اما اذا لم يوافق اعضاء المجلس على مشروع القانون المقترح فانه يعتبر منعدما ويسقط من جدول اعمال المجلس.

3- مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون

نظمت المادتين (68) و (69) من النظام الداخلي للمجلس هذه المرحلة حيث تجرى مناقشة مشاريع القوانين او الاقتراحات في قرائتين منفصلتين ففي القراءة الاولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها او الاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع جملة واحدة ، وتجري القراءة الثانية خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ اقرار المشروع بالقراءة الاولى وتقتصر القراءة الثانية على التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يوصت على المواد المعدلة نهائيا. وتجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناء على طلب كتاب مسيب من مجلس الوزراء او من ربع عدد اعضاء المجلس شريطة ان يتم تقديم الطلب قبل احالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لاصداره ويتم اقرار مشاريع القوانين بالاغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك.

4- التصديق

يراد بالتصديق حق رئيس الدولة في ان يوافق على مشروع القانون الذي اقره المجلس قبل اصداره والتصديق يعطى القانون صفة القاعدة القانونية الالزامية .

5- الاصدار والنشر .

الاصدار هو تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ وذلك بتكليف السلطة التنفيذية بتطبيقه في نطاق اختصاصها باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة فهو السند القانوني لتنفيذ القانون وقد نظمت المادة 41 من قانون الاساسي المعدل عملية اصدار التشريعات (يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوما من تاريخ احالتها اليه ، وله ان يعيدها الى المجلس خلال الاجل ذاته مشفوعه بملاحظاته واسباب اعتراضه والا اعتبرت مصدره وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية).

وقد جاء نص المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس في ذات الشأن مختلفا عن النص المذكور اعلاه من حيث اقرار القانون الذي يرده رئيس السلطة الى المجلس فان القانون الاساسي يشترط موافقة ثلثي اعضاء المجلس في حين ان النظام الداخلي يشترط الاغلبية المطلقة لاقرار القانون في حال رده من الرئيس .

6- النشر في الجريدة الرسمية .

يقصد بالنشر العملية التي يتم بها شهر التشريع واعلام العامة به ويعد المرحلة الاخيرة التي يمر بها التشريع ليصبح بعدها ملزما وواجب التطبيق على جميع المخاطبين باحكامه ، وتكمن اهمية النشر في كون نفاذ التشريع والاحتجاج به على المخاطبين باحكامه لا يكون الا من لحظه نشره او من تاريخ لاحق للنشر حسب ما يرد في التشريع وقد نص القانون الاساسي المعدل في المادة 116 على انه (تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني وتنتشر فور اصدارها في الجريدة



الرسمية ويعمل بها بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها مالم ينص القانون على خلاف ذلك).

العملية التشريعية في فلسطين بعد العام 2007

كما تم الإشارة إليه انفا فان الانتخابات التشريعية الثانية جرت في شهر كانون الثاني من عام 2006 على اساس قانون الانتخابات المعدل رقم 9 لعام 2005 ، حيث تمت زيادة عدد اعضاء المجلس الى 132 عضوا وتم تبني نظام انتخاب جديد يقوم على النظام المختلط ما بين الدوائر ونظام التمثيل النسبي، وقد شاركت القوى والفصائل المعارضة لاتفاقات السلام في الانتخابات الثانية وفي مقدمتها حركة حماس التي حصلت على اغلبية مقاعد المجلس التشريعي الامر الذي مكنها من قيادة الحكومة العاشرة ومن ثم حكومة الوحدة الوطنية الى ان اقيمت في شهر حزيران من العام 2007 بسبب الاحداث التي شهدتها قطاع غزة، فبعد سيطرة حماس على مؤسسات السلطة الوطنية في قطاع غزة، اصدر الرئيس مجموعة من المراسيم الرئاسية لمواجهة هذه الظروف (المرسوم الرئاسي هو الصك الصادر عن الرئيس في معرض ممارسته للمهام الموكلة اليه قانونا سواء كانت هذه المهام تشريعية ام تنظيمية ام عادية بالاستناد الى المواد الدستورية التي منحت هذه الصلاحية) وهذه المراسم هي :-

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 8 لسنة 2007 الذي اقال بموجبه رئيس الوزراء اسماعيل هنية .
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 9 لسنة 2007 بشأن اعلان حالة الطوارئ في جميع اراضي السلطة الوطنية .
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2007 بشأن تشكيل الحكومة المكلفة تنفيذ انظمة وتعليمات حالة الطوارئ .
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 13 لسنة 2007 بتعيين حكومة انفاذ احكام حالة الطوارئ.

استنادا الى القانون الاساسي المعدل الذي يمنح الرئيس مجموعة من الصلاحيات التشريعية يمارسها اثناء انعقاد المجلس التشريعي فيكون دوره تكميليا لدور المجلس كاصدار القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي والجزء الآخر من الصلاحيات يمارسها في غير انعقاد المجلس التشريعي كيدل عنه وفقا لاحكام المادة 43 من القانون الاساسي كاصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة وهذه القرارات بقانون تعدل وتلغي وتضيف لاحكام القانون العادي.

وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تتولى كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية القيام بمهامها المحددة في الدستور ، وفي هذا السياق تمر اوقات معينه لا تكون السلطة التشريعية القيام بمهامها بسبب غيابها وعدم انعقاد البرلمان او حله، وغياب المجلس لاسباب قهرية وهي حالة موجودة فعليا في فلسطين، وما دام المجلس لا يستطيع ممارسة صلاحياته لان هناك استحالة مادية وظروف استثنائية تهدد كيان الدولة فالدستور يمنح الرئيس صلاحية وضع تشريعات بقانون لمواجهة تلك الظروف، استنادا لنص المادة 43 المشار اليها اعلاه.