



التاريخ  
2010/1/18

حضرة اعضاء المجلس التشريعي المحترمين  
الموضوع : القرارات بقوانين الصادره عن رئيس السلطه الوطنيه.

استنادا لنص المادة (43) من القانون الأساسي " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضروره التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي ، اصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، والا زال ما كان لها من قوة القانون، اما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون ". والتي تم الرجوع إلى حكمها في إصدار القرارات لها قوة القانون، نجد أن هذه المادة قد تضمنت شروطاً دستورية لإعمال حكمها:

الأول: ضرورة توافر حالة من حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير. والثاني: أن يكون توافر حالة الضرورة في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني، الثالث: وجوب عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها ، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون وفي حالة إقرارها من المجلس التشريعي فإنها بذلك تكون قد استكملت إجراءً دستورياً للاعتداد باستمرار نفاذها كما لو كانت قوانين مقروءة بداءةً من المجلس التشريعي. واذا لم يقرها المجلس زال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون. منح القانون الأساسي للرئيس اصدار قرارات يكون لها قوة القانون في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي وذلك في حالة الضرورة التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير او تلك التي تستدعي صرف نفقات وتنظيم مسائل كان لا يمكن تنظيمها الا بقانون كفرض عقوبة او تقرير ضريبة بشرط عدم مخالفتها للدستور.

و القرارات بقوانين في حالات الضرورة من الناحية الفقهية تجد اساسها في نظرية الظروف الاستثنائية او الضرورة التي تفترض ان هنالك ظروف غير متوقعة اجتاحت البلاد ويحتاج الامر الى اصدار تشريعات سريعه لمواجهة هذه الظروف و البرلمان غير موجود لغيبته او بسبب العطلة او الحل او وقف جلساته، وبالتالي يكون للرئيس ان يتدخل فيحل محل البرلمان ويصدر من التشريعات اللازمة لمجابهة تلك الظروف الاستثنائية لحين عرضها على البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع.

الا انه بالرغم من ذلك توجد قيود او شروط لاصدار القرارات التي لها قوة القانون استنادا الى الراي

الدستوري وهي:

- 1) الشرط الزمني:- فيجب الا تصدر هذه القرارات الا في حالة غيبة البرلمان ويستوي في ذلك ان تكون غيبة المجلس بسبب عطلة بين ادوار الانعقاد او بسبب حله او بسبب وقف جلساته في حالة عرض الخلاف الناشئ بينه وبين الحكومة على الاستفتاء الشعبي (الدستور المصري).
- 2) الشرط الموضوعي (مدى توافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير) : تقوم الدولة المعاصرة على سيادة مبدأ المشروعية وهو مبدأ سيادة القانون لكن هذا المبدأ وإن كان صالحاً تطبيقية في الأوقات الطبيعية، إلا أنه يكون صعب التطبيق في ظل الأزمات والظروف غير الطبيعية التي لا تخلو منها حياة أي دولة، فالدولة كالأفراد تتعرض لفترات عصبية تهدد أمنها ونظامها للخطر والانهايار، وانطلاقاً من حقيقة أن لكل قاعدة استثناء فإنه يجوز للدولة الخروج عن القانون في حالة الضرورة الملحة، غير أن



ذلك لا يعني  
إهداراً لمبدأ

المشروعية أو تعطيله، وإنما يكون للإدارة أن تتصرف على قدر من الحرية، حيث تمنح سلطات خاصة، لأن سلامة الوطن فوق كل اعتبار. وتأسيساً لتلك المشروعية الاستثنائية أوجد الفقه القانوني نظرية الضرورة واعتبرها نظرية عامة.

### 3) الشرط الشكلي:

- أ - يجب عرض القرارات التي يصدرها الرئيس في حالة الضرورة على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها المجلس وحكمة ذلك ان الضرورة يجب ان تقدر بقدرها.
- ب - اذا لم تعرض هذه القرارات على المجلس في اول اجتماع له زال ما كان لها من قوة القانون باثر رجعي اي من تاريخ صدورها بغير حاجة الى اصدار قرار بذلك.
- ت - اذا عرضت هذه القرارات على المجلس ولم يبد رأيها بالموافقة او بالرفض فتظل هذه القرارات نافذة حتى يبدي المجلس رايه بشأنها.
- ث - اذا رفض المجلس الموافقة على هذه القرارات زال ما كان لها من قوة القانون باثر رجعي، غير انه يجوز للمجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة او تسوية ما ترتب عليها من آثار بأية صورة يراها المجلس ، فمن المعلوم ان الدولة -كقاعده عامة- غير مسؤولة عن تعويض الاضرار الناشئة عن تنفيذ القوانين في حين ان الاصل العام ان تسال الادارة عن التعويض نتيجة الاضرار الناشئة عن القرارات الادارية غير المشروعة.

و المجلس يستطيع ان يعدل جزئياً هذه القرارات فيوافق على بعض نصوصها ويرفض البعض الاخر ومفاد ذلك القاعده الاصولية "ان من يملك الكل يملك الجزء" فما دام ان المجلس يملك رفض القرار كليه فهو يملك من باب اولي رفض جزء منه، و ما دام المجلس هو صاحب الولاية العامه في امور التشريع يستطيع عندما يسترد اختصاصه وهو ينظر امر الموافقة على القرار ان يقر جزء من احكامه دون ما داع الى الموافقة عليه كليه ثم يعود بعد ذلك الى تعديل جزء منه.

وتتمتع هذه القرارات بقوة القوانين العادية فيكون لها قوة تعديلها او الغائها بشرط عدم مخالفتها للدستور. واذا كانت مخالفه لاحكام الدستور تكون قابله للطعن فيها بعدم الدستورية امام المحكمه الدستورية. ففي الفترة ما قبل اقرار المجلس للقرارات بقوانين تعد هذه القرارات طبقاً للمعيار الشكلي قرارات ادارية و بالتالي تكون قابله لرقابة القضاء الاداري الغاءاً وتعويضاً، وتعتبر اعمالاً تشريعية تبعا للمعيار الموضوعي فيكون لها في ذات الوقت قوة تعديل و الغاء القوانين القائمة.

تذهب بعض الدول كما في المغرب الى ان لوائح الضروره اقل مكانه ومرتبته من القانون العادي الصادر من البرلمان فهي تحتل في سلم تدرج القواعد القانونيه نفس المرتبه التي يحتلها كل مرسوم تنظيمي فهي تخضع للدستور والمعاهدات الدوليه والقوانين وتعد قرارات اداريه يمكن الطعن بها بالالغاء.



اما في

الفترة ما بعد اقرار

المجلس لها فانها تدخل في عداد القوانين وتصبح في حكمها وتفقد هذه القرارات صفتها لاعتبارها قرارات ادارية ومن ثم يمتنع الطعن فيها بالالغاء.

وعليه، وبناء على ما ذكر يجب ان لا يتم التوسع في الرخصة الدستورية الا في الاحوال التي لا يوجد فيها ما يكفي من القوانين وما يعطي حاجة السلطة التنفيذية من اجراءات وتدابير، وان تعديل بعض القوانين احيانا لا يعد مبررا كافيا لسن القوانين المؤقتة لعدم وجود الحاجة الملحة لذلك ولما له من أثر سلبي على شعور المواطنين وخصوصا في القوانين التي تؤدي الى رفع الضرائب والغرامات و القوانين ذات الصبغة المالية او الجزائية.

#### الحالة الفلسطينية

ان غياب المجلس التشريعي الفلسطيني بسبب الخلافات السياسية والتي ادت الى الانقسام والتي منعت بدورها المجلس من القيام بالمهام الموكولة اليه بموجب القانون الاساسي ومنها الصلاحية التشريعية قد ادخلت المجلس التشريعي في عدم قدرته للقيام بمهامه الدستورية التي تسمى (الاستحالة المادية) وبوجود هذه الحالة تنتقل الصلاحيات التشريعية الى رئيس السلطة الوطنية باعتباره رئيس السلطات الثلاث حماية لكيان السلطة الوطنية ومراعاة للمصالح العامة للشعب طبقا لنظرية الضرورة وحماية الوطن مقدمه على تطبيق القانون كما هو الحال في الظروف العادية ، لان القواعد القانونية التي قد يصلح تطبيقها في الظروف العادية لا يمكن تطبيقها في الظروف الطارئة والاستثنائية.

وعليه نرى ان رئيس السلطة يملك صلاحية اصدار قرارات لها قوة القانون طبقا لاحكام المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني مع الاخذ بعين الاعتبار توافر شروط حالة الضرورة لاقرار قرارات لها قوة القانون. على ان تخضع هذه القوانين للرقابة القضائية والدستورية .

القرارات بقوانين التي اقرها الرئيس



لقد اصدر الرئيس

خلال فترة انقطاع

عمل المجلس التشريعي 37 قرار بقانون وهذه القرارات يمكن تصنيفها كالتالي :

- (1) منها ما عدلت قوانين صادرة عن المجلس التشريعي الساريه المفعول.
- (2) منها من انشأت او اوجدت مناصب او اجسام جديده مثل التعديل الوارد في قانون تنظيم الموازنه العامه والشؤون الماليه رقم 7 لسنة 1988 حيث عدل بقرار بقانون رقم 3 لسنة 2008 باستحداث منصب المحاسب العام حيث منح صلاحيات واسعه وهذا غير مبرر.
- (3) هنالك قرارات بقوانين جديده مثل الامن الوقائي و مكافحه غسل الاموال والحق في الاضراب في الخدمه المدنيه.
- (4) ايضا قرارات بقوانين بشأن المصادقه على اتفاقيات القروض وهي ثلاث اتفاقيات وهي قرارا بقانون رقم 2 لسنة 2007 بشأن المصادقه على اتفاقيه فرض لدعم التجمعات السكانيه الفلسطينيه المحاصره و قرار بقانون رقم 12 لسنة 2007 بشأن المصادقه على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابه الماليه والاداريه. وقرار رقم 7 بشأن المصادقه على اتفاقيتي القرض المبرمتين مع البنك الاسلامي للتنميه بشأن مشروع الربط الكهربائي بين جمهوريه مصر وقطاع غزه
- (5) مرسوم رئاسي الغى قرارات بقوانين اخرى مثل الرسوم رقم 20 لسنة 2007 بشأن الغاء قرارات بقوانين وهي القرار بقانون رقم 5 لسنة 2006 بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظاميه لسنة 2001، القرار بقانون رقم 7 لسنة 2006 بشأن محكمة الجنايات الكبرى. والقرار بقانون رقم 8 لسنة 2006 بشأن تعديل قانون الاجراءات الجزائيه لسنة
- (6)
- (7) 2001، و القرار بقانون رقم 9 لسنة 2006 بشأن تعديل قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه لسنة 2001.

#### القرارات بقوانين وهي :

1. قرار بقانون رقم 8 لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التامين .  
الذي نص على ان من يتولى ادارة الصندوق مجلس ادارة ممثلا عن وزارة الماليه من الفئة العليا رئيسا مع العلم بان النص الاصلي قد منح الرئاسة لوكيل وزارة الماليه، نرى ان القانون اشترط ان تكون الرئاسة لوكيل وزارة الماليه الذي تتوفر فيه شروط معينه لا تتوافر الا في شخص الوكيل، وهذا يعتبر من القوانين التي عدلت قوانين صادرة عن المجلس التشريعي .
2. قرار بقانون رقم 11 لسنة 2008 بشأن قانون الرياضه .  
قانون الرياضه هو من القوانين التي تم مناقشته في لجنة القضايا الاجتماعيه بالمجلس التشريعي منذ فترة طويله وقد تاخر اصداره بسبب الخلافات ما بين وزارة الشباب والرياضه واللجنة الاولمبيه حول الاختصاصات والتبعيه والتي حالت دون التقدم في اتمام قراءاته وهذا القانون بحاجة الى دراسته مستفيضه واخذ وجهات نظر الجهات المعنيه دون اخذ موافقه جهة على حساب جهه اخرى باصدار مثل هذا القرار . ويعتبر من ضمن القرارات بقوانين الجديده.



قرار بقانون رقم 8 لسنة 2008 بشأن تعديل قانون المرور لسنة 2000، المجلس التشريعي الان  
بصدد اعداد مشروع قانون لتعديل قانون المرور بشكل عام.

4. قرار بقانون رقم 5 لسنة 2008 بشأن ممارسه حق الاضراب في الخدمه المدنيه.  
قانون الخدمة المدنية لم ينص على الحق في الاضراب للموظفين في الوظيفة العمومية كذلك لم يوجد  
ما يقيد هذا الاجراء معنى ذلك انه يحق للموظف العام ممارسة هذا الحق ويعتبر من القرارات بقوانين  
الجديده التي اصدرها الرئيس.
5. القرار بقانون المعدل لقانون للهيئات المحلية رقم 9 لسنة 2008 بالرجوع الى قانون الهيئات  
المحلية عام 1997 المقر من قبل المجلس التشريعي لم يكن متضمناً في الأحكام العامة إلغاء صريحاً  
للقوانين السابقة التي تحكم الهيئات المحلية ، واكتفى بالنص (يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون  
استناداً لاحكام المادة 39) منه .وبالتالي تبقى القوانين السابقة المطبقة في الضفه وغزه ساريه المفعول  
ما لم تتناقض او لم يرد نص به في قانون 1997. فالسلطه الوطنيه مارست حل مجالس الهيئات المحليه  
بالاستناد الى القوانين السابقه بالرغم من عدم وجود نص في قانون الهيئات المحليه عام 1997. وعليه  
فهذا القرار بقانون وسع في الصلاحيات الممنوحه للوزير بحل الهيئات المحليه وهذا تعديل جوهرى  
للقانون الاصيلي.
6. القرار بقانون رقم 1 لسنة 2008 بشأن تعديل قانون التقاعد العام و القرار بقانون رقم 6 لسنة 2007  
بشأن الغاء قانون التامينات الاجتماعيه .صدر قرار من الرئيس بالغاء قانون التامينات الاجتماعيه لكن في  
المقابل قام بشمول الفئه المستهدفه لقانون التامينات الاجتماعيه بالقرار الصادر عن الرئيس بشأن قانون  
التقاعد العام المعدل في ماده 2 منه " موظفو مؤسسات العمل الاهلي و المجتمع المدني و القطاع  
الخاص و العمال الخاضعين لاحكام قانون العمل و موظفو و اعضاء النقابات المهنيه ومنتسبوها ، وينظم  
ذلك بلائحه تصدر عن مجلس

الوزراء " ، فقد ألزم القرار بقانون هذه الفئه بالانضمام لقانون التقاعد العام وما يسري على القطاع  
الخاص يسري على القطاع العام . ينبغي التنويه هنا الى ان قانون التامينات الاجتماعيه رقم 3 لسنة  
2003 لم يكن مطبق في الفتره السابقه لان تطبيقه يحتاج الى موارد ماليه ضخمه مع عدم قدرة السلطه  
تحمل هذه الاعباء فالقرار بقانون التامينات الاجتماعيه الغى قانون قائم اقره المجلس التشريعي.

7. قرارات بقوانين بشأن الموازنه العامه لسنه الماليه 2007 و 2008 و 2009 في ظل غياب المجلس  
التشريعي وعدم قيامه بالمهام الموكوله اليه هنا فان الصلاحيه التشريعيه تنتقل الى الرئيس لاقرار  
الموازنه طبقاً لمبدا الضروره.

8. قرار بقانون رقم 11 لسنة 2007 بشأن الامن الوقائي . ان القطاع الامني والاجهزه الامنيه الفلسطينيه  
تمر منذ منتصف سنه 2007 بحاله تحول واعاده بناء خاصه بعد ان تم تدميرها من قبل قوات الاحتلال



المؤسفة ولما كانت عملية السيطرة على المؤسسة الامنيه ومقراتها وقياداتها في القطاع احد اهم مجالات الصراع على السلطة. مع العلم بوجود مشروع قانون الامن الوقائي بالمناقشه العامه لسنة 2005 وهو على جدول اعمال المجلس التشريعي ، ويعتبر هذا القرار بقانون من القرارات التي اوجدت قوانين جديد.

9.قرار بقانون رقم 13 لسنة 2007 بشأن الاعفاء الضريبي ، فانه يتحدث عن اعفاء المشاريع الاستثماريه بمعدل مقداره 50% من الضريبه المستحقه على المشروع وهذا يعمل على الاخلال بالتقديرات الماليه، وهذا القرار بقانون يعمل على تعديل في قانون ضريبةالدخل.

10.قرار بقانون رقم 9 لسنة 2007 بشأن مكافحه غسل الاموال . يعرض هذا القرار الافعال التي تشكل جريمه غسل الاموال كاستبدال او تحويل اموال متحصله من جريمه لغرض اخفاء او تمويه الاصل غير المشروع ، او لمساعدته شخص متورط بالجريمه الاصليه على الافلات من التبعات القانونيه المترتبه على فعله ،رتب هذا القرار بقانون جريمه وفرض لها عقوبه .

11.قرار بقانون رقم 6 لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات رقم 12 لسنة 1994 ، لا يوجد قانون شركات فلسطيني يعالج هذا الموضوع وان القانون الساري هو قانون الشركات الاردني لسنة 1964 وهو قانون قديم جدا ، لا يوائم التطور الاقتصادي الحالي ، بل ويجب على المجلس التشريعي في حاله انعقاده اعداد قانون عام يوحد احكام الشركات في الضفة وغزه . وقد تناول هذا القرار بقانون تعديلات مهمه منها اضافته انواع جديده للشركات وهو شركات مدنيه وغير ربحيه وشركات قابضه، وايضا التعديل في راسمال الشركات ، ويعد هذا القرار بقانون من القوانين الجديده.

،، مع الاحترام ،،،

الادارة العامة للشؤون القانونية والابحاث

اعداد

تهاني عويوي

اناس ادريس