

الفصل الخامس:

الطبيعة الإجرائية والأسباب الموضوعية لحكم المحكمة الدستورية الفلسطينية

بمجلس التشريعي

التمهيد

قامت المحكمة الدستورية الفلسطينية نهاية عام 2018م بإصدار حكم لها يقضي بمجلس التشريعي الفلسطيني، وقد جاء هذا الحكم بعد العديد من الاجراءات القانونية المتبعة للدعوى وفي هذا الفصل سوف نبين هل توافقت هذه الاجراءات مع القانون أم لم تتوافق، وأيضاً قامت المحكمة بتسبب قرار الحل في حكمها بناءً على موضوع الدعوى وهنا سنوضح هل كانت الاسباب الموضوعية لقرار الحل متوافقة مع الدستور والقانون الفلسطيني. حيث تصدت المحكمة الدستورية للطلب وأوردت وقائع في قرارها، أنها أكدت أن انتخاب المجلس التشريعي قد تم في 2006/1/25م، وتم افتتاح دورته العادية الأولى في 2006/2/18م، من قبل الرئيس محمود عباس، وانتهت دورته الأولى بعد التمديد بتاريخ 2007/7/5م، وبعد ذلك لم يعقد المجلس التشريعي أي جلسة بعد الانقسام الذي حصل بين حركتي فتح وحماس، مما جعله منذ انتهاء دورته الأولى في حالة عدم انعقاد وتعطل عن القيام بمهامه التشريعية والرقابية ووظائفه واختصاصاته كافة⁵⁷⁵.

وأوردت المحكمة الدستورية أن غياب المجلس يهدد التضامن الاجتماعي ويشكل خطراً على الأمن القومي القانوني في البلاد ومساساً به. وتصدت المحكمة للمواد المطلوب تفسيرها، فقالت أن المادة (47) هي أساس لإحدى السلطات الثالثة التي لها مكائتها الدستورية وهي السلطة التشريعية ممثلاً بالمجلس الذي لم يعقد دورة واحدة انتهت في تاريخ 2007/7/5م وبعد ذلك استنكف عن القيام بالدور المنوط به كسلطة تشريعية، وحيث أن المجلس ظل في حالة تعطل وعدم انعقاد إلى يومنا هذا فإن هذا أفقده صفته كسلطة تشريعية وبالنتيجة صفة المجلس التشريعي. وستتناول بشكل أدق قرار المحكمة الدستورية بمجلس التشريعي وناقش ذلك القرار. وخلال هذا الفصل سوف نجيب عن التساؤلين الرابع والخامس في خطة البحث وهما هل الإجراءات التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي إجراءات صحيحة؟ وما الأسباب الموضوعية التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي؟

وتأتي أهمية ذلك في تحليل الإجراءات والأسباب الموضوعية التي بنت عليها المحكمة الدستورية قرارها بمجلس التشريعي، واستخدم في ذلك المنهج التحليلي المقارن، وتبين أن الأسباب الموضوعية التي استندت إليها المحكمة الدستورية في قرارها جاء مخالف للدستور الفلسطيني بشكل واضح وجلي.

575 . وكالة الصحافة الفلسطينية. وفا. 2018م.

المبحث الأول: التزام المحكمة الدستورية الفلسطينية بإجراءات الدعوى في حكمها بجل المجلس التشريعي

يعتبر الميعاد هو الأجل الذي حدده القانون لمباشرة الدعوى خلاله حتى لا تظل الأوضاع والمراكز القانونية غير مستقرة⁵⁷⁶، ولقد اشترط كل من المشرعين المصري والفلسطيني لاتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة اتصالاً صحيحاً وموافقاً للإجراءات السليمة أن يتم في الموعد القانوني المحدد له إذا ما نص القانون على ذلك، فالدعوى الدستورية لكي تتصل بالمحكمة لا بد أن يكون ذلك من خلال طرق معينة حددها القانون المقارن، تتمثل في الإحالة من محكمة الموضوع، أو الدفع الفرعي الذي يثار من قبل أحد الخصوم أمام المحكمة التي تنظر النزاع الأصلي، أو تصدي المحكمة الدستورية للنص المشكوك بعدم دستوريته في خضم ممارسة اختصاصاتها، علاوة على الدعوى الأصلية التي انفرد بالنص عليها المشرع الفلسطيني. ومن هذه الطرق ما حدد لها المشرع المقارن مدد حتمية معينة أوجب أن يتم اتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة خلالها، ومنها ما أطلق لصاحب الحق في إقامتها دون التقيد بمدة معينة⁵⁷⁷.

ولقد استقر فقهاء القانون الدستوري على أن جميع الطرق غير مقيدة بمدة معينة لرفع الدعوى الدستورية خلالها، باستثناء حالة واحدة، وهي الدفع الفرعي الذي يثيره الخصم أمام محكمة الموضوع، حيث يتوجب على ذلك الخصم بعد أن تقدر محكمة الموضوع جدية الدفع تأجيل نظر الدعوى الأصلية وتصريح لمن أثار الدفع رفع دعواه الدستورية وتضرب له أجلاً معيناً له ليتم اتخاذ ذلك الإجراء خلاله، وإلا فلن تقبل دعواه إذا تجاوز تلك المدة⁵⁷⁸ وعلى ذلك فقد نص المشرع المصري في الفقرة الثانية من المادة (29) من قانون محكمته الدستورية على "إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن. ويقابل ذلك ما نص عليه المشرع الفلسطيني في الفقرة الثالثة من المادة (27) من قانون محكمته الدستورية العليا على "إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات أن الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يتجاوز تسعين يوماً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد، اعتبر الدفع كأن لم يكن. كذلك فإن دعوى تنازع الاختصاص الوظيفي، ودعوى التنازع في تنفيذ حكمين متعارضين ليس لهما ميعاد محدد باعتبارهما دعوتين عاديتين حتى تجري في شأنهما المواعيد.

576 . فتحي الوحيددي. القضاء الدستوري في فلسطين. المرجع السابق. ص 180

577 . عبد العزيز سلمان. مرجع سابق. ص 347

578 . عبد العزيز سلمان. مرجع سابق. ص 350

المطلب الأول: اجراءات الدعوى قبل حكم المحكمة بالحل

ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بتاريخ 2018/12/2م كتاب من وزير العدل بناء على تأشيرة معالي رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيس المحكمة العليا بتاريخ 2018/11/27، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (2/24 و 1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، الذي تقدم بناء على قرارات محكمة العدل العليا في دعاوى العدل العليا ذات الأرقام (2017/138) و (2017/146) و(2017/150) والقرارات الصادرة بالخصوص لتنفيذ قرار محكمة العدل العليا إلى المحكمة الدستورية لتفسير المادتين (47 و 47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي وتعديلاته، بهدف بيان فيما إذا كان المجلس التشريعي منتظم في عمله أم أنه معطل، وفيما إذا كان أعضاء المجلس التشريعي في وضعه الحالي يستحقون رواتب أم لا. المادة (47) مكرر تنص على أنه: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية"، المادة (55) تنص على أنه: "تحدد مخصصات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي والوزراء بقانون". ولم يشترط القانون الفلسطيني اجراءات معينة أو مخصصة في الدعوى الدستورية تختلف عن الاجراءات المتبعة في الدعاوى في المحاكم النظامية الاخرى ويسري ذلك قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني⁵⁷⁹.

الفرع الأول: الجهة المختصة في رفع الدعوى الدستورية

الجهات التي يحق لها الطلب من وزير العدل تقديم طلب التفسير حيث ان فالمرشح الفلسطيني توسع في هذا الخصوص حيث قام بتحديدتها في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس المجلس التشريعي، ورئيس مجلس القضاء الأعلى، أو من تم إنتهاك حقوقهم الدستورية، إذ جاء في نص المادة 30 من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية على أنه "يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الاعلى أو ممن انتهكت حقوقهم وكذلك يجب أن يبين في طلب التفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى الأهمية التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه".

وأعلن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 22 ديسمبر 2018، بأن المحكمة الدستورية قررت حل المجلس التشريعي وإجراء الانتخابات التشريعية، وأنه سيلتزم بتنفيذ القرار. وفي اليوم التالي، صرح وزير العدل، السيد على أبو دياك، أن ما صدر عن المحكمة الدستورية هو قرار تفسيري رقم (10/ 2018) بتاريخ 12 ديسمبر 2018، ووضح بعض الأسباب التي استندت إليها المحكمة بناءً على أمرين أساسيين: (1) أن المجلس لم يباشر

579 . قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني . لعام. 2001م.

اختصاصه منذ نشأته؛ 2) أن الانتخابات المستحقة للمجلس التشريعي لم تعقد في موعدها المستحق في العام 2010. وتم نشر القرار التفسيري للمحكمة الدستورية بعدها، ليبين بالتفصيل الاسانيد التي بني عليها حكم المحكمة.

الفرع الثاني: المدد القانونية والاختصاص في الدعوى الدستورية

مما استقر عليه الفقه الدستوري ، أن ميعاد رفع الدعوى الدستورية المنصوص عليه في المواد السابقة هو من المواعيد الحتمية الذي يقيد كلا من محكمة الموضوع حينما تصرح للأفراد الذين أثاروا الدفع الفرعي من رفع دعواهم⁵⁸⁰ الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا خلالها حكما يقيد الأفراد بإلزامهم رفع دعواهم المذكورة خلال تلك الفترة وإلا فلن تقبل دعواهم ولقد أكدت على تلك الحتمية المحكمة الدستورية العليا المصرية في قضاء لها قررت بموجبه " إن ميعاد الثلاثة أشهر الذي فرضه المشرع على نحو أمر كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية طبقاً لنص الفقرة (ب) من المادة ٢٩ المشار إليها، يعتبر ميعاداً حتمياً يقيد محكمة الموضوع والخصوم على حد سواء، فإن هي تجاوزته أو سكتت عن تحديد أي ميعاد تعين على الخصوم أن يلتزموا برفع دعواهم الدستورية قبل انقضاء هذا الحد الأقصى وإلا كانت دعواهم غير مقبولة⁵⁸¹.

كذلك يعتبر هذا الميعاد من القواعد الآمرة المتعلقة بالنظام العام ، ومعنى ذلك أنه إذا وقع خلل فيه فعلى المحكمة الدستورية أن تتعرض له من تلقاء نفسها⁵⁸²، وهو الأمر الذي جسدهته المحكمة الدستورية العليا المصري في حيثيات حكم لها قررت خلاله " وحيث إن المدعي كان قد دفع أثناءها وعلى ما يبين من محضر جلسة محكمة القيم العليا بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ ، وذلك فيما نص عليه من اختصاص محكمة القيم بالفصل في التظلمات من الإجراءات التي تتخذ وفقاً لنص المادة ٧٤ من ١٩٩٤ ليقوم قبل انتهائها الدستور ، وكانت محكمة الموضوع قد أهملت المدعى إلى دعواه الدستورية ، فإنها بذلك تكون قد منحتة أجلاً يجاوز ميعاد الأشهر الثلاثة التي حددها قانون المحكمة الدستورية العليا بصورة آمرة لرفعها⁵⁸³. لكنه على الرغم من ذلك فيجوز للمحكمة أن تضرب أجلاً أقل من الثلاثة أشهر المنصوص عليها في قانون المحكمة الدستورية العليا المصري المعدل ، أو التسعين يوماً حسب قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني ،

580 . احمد محمود جمعة. مرجع سابق. ص 107

581 . القضية رقم (29). لسنة (2) قضائية دستورية. لعام 1982م. أحكام وقرارات المحكمة الدستورية المصرية العليا. ج.2. ص32

582 . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد. مرجع سابق. ص283

583 . القضية رقم ٤١ لسنة ١٦ قضائية " دستورية . لعام 1998م. . أحكام وقرارات المحكمة الدستورية المصرية العليا. ج.2. ص1145

بحيث يتوجب على الخصم الذي منح ذلك الأجل الالتزام به برفع دعواه الدستورية خلالها ، لكنه لا يجوز للمحكمة أن تتجاوز ذلك الأجل على اعتبار أن ذلك الأجل من النظام العام⁵⁸⁴.

وهذا الأمر أكدت عليه أيضاً المحكمة الدستورية العليا المصرية في قضاء لها قررت فيه " إذا لم ترفع الدعوى في الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن . " ومؤدى هذا النص أن ولاية المحكمة الدستورية العليا في الدعاوى الدستورية وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة لا تقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة في المادة (29) آنفة البيان وذلك إما بإحالة الأوراق إليها من إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي للفصل في المسألة الدستورية، وإما برفعها من أحد الخصوم بمناسبة دعوى موضوعية مقامة دفع فيها الخصم بعدم دستورية نص تشريعي وقدرت محكمة الموضوع جدية الدفع فرخصت له في رفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا . وإذ كانت هذه الأوضاع الإجرائية سواء ما اتصل منها بطريقة رفع الدعوى الدستورية أو بميعاد رفعها تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلاً جوهرياً في التقاضي أراد به المشرع مصلحة عامة حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية بالإجراءات التي رسمها وفي الموعد الذي حدده⁵⁸⁵ . ويترب على ذلك انه إذا ما خالفت محكمة الموضوع تلك المدة ، فقامت بتحديد ميعاد يتجاوز الثلاثة أشهر وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا المصري المعدل ، أو التسعين يوماً وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني ، فإنه يتم النزول بالمدة الزائدة إلى المدة التي نص عليها المشرع⁵⁸⁶ . حيث نجد أن المحكمة الدستورية العليا المصرية قد أكدت على ذلك في حكمها التي قررت بموجبه " فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد، اعتبر الدفع كأن لم يكن ؛ وكانت مهلة الأشهر الثلاثة المنصوص عليها في هذا البند غايتها النزول بكل ميعاد يزيد عليها إلى ما لا يجاوزها باعتبارها حداً زمنياً نهائياً تقرر بقاعدة آمرة فلا يجوز لمحكمة الموضوع أن تتعدها . فإن هي فعلت، ما كان للخصم أن يقيم دعواه الدستورية بعد فواتها . أما إذا سكنت محكمة الموضوع عن بيان تلك المهلة ، فيجب على الخصم الذي أثار الدفع أمامها أن يتقيد بالمدة المحددة في القانون وهي ثلاثة أشهر حسب النظام القانوني المصري وتسعون يوماً حسب النظام القانوني الفلسطيني⁵⁸⁷ .

وفي ذلك تقرر المحكمة الدستورية العليا المصرية " أن ميعاد الثلاثة أشهر الذي فرضه المشرع على نحو أمر كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية طبقاً لنص الفقرة (ب) من المادة ٢٩ المشار إليها يعتبر ميعاداً حتمياً يقيد محكمة الموضوع والخصوم على حد سواء، فإن هي تجاوزته أو سكنت عن تحديده أي ميعاد فيتعين على الخصوم أن يلتزموا برفع دعواهم الدستورية قبل انقضاء هذا الحد الأقصى، وإلا كانت غير مقبولة . كما وتعتبر المواعيد السابق بيانها في القوانين المقارنة من المواعيد الناقصة التي يتعين أن يتم الأجراء المنصوص عليه خلالها وإلا سقط الحق في القيام به بانقضاء آخر يوم فيه . أما من حيث بداية سريان ذلك الميعاد ، فهو يبدأ من اليوم التالي لتصريح محكمة الموضوع

584 . عبد العزيز سلمان . رقابة دستورية القوانين . مرجع سابق . ص 350

585 . القضية رقم ٢٧ لسنة ٧ قضائية " دستورية " 1988م . أحكام وقرارات المحكمة الدستورية المصرية العليا . ج 2 . ص 82

586 . محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية . مرجع سابق . ص 520

587 . فتحي الوحيدي . القضاء الدستوري في فلسطين . مرجع سابق . ص 185

للخصوم برفع دعواهم الدستورية حسب النظام القانوني المصري والفلسطيني، فإذا صادف آخر يوم عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها. كذلك يجب أن يؤخذ في عين الاعتبار عند احتساب تلك المدد مواعيد المسافة الميينة في القوانين التي تحكم الدعاوي المدنية وذلك في كل من النظامين القانونيين المصري والفلسطيني⁵⁸⁸. وتقتضي الحتمية التي يتسم بها ميعاد رفع الدعوى الدستورية على النحو الذي بيناه سابقاً تقيد المحكمة به وعدم جواز تمديده مرة أخرى، إلا أن هناك جانباً من الفقهاء يرى أنه يجوز لمحكمة الموضوع أن تضرب أجلاً لا جديداً للخصم الذي أثار الدفع الفرعي ليتمكن من رفع دعواه خلالها وذلك في حالة واحدة وهي أن يصدر قرار محكمة الموضوع بمنح المهلة الجديدة قبل انتهاء الميعاد الأول، فإذا صدر عنها قرار بمنح مهلة جديدة بعد فوات الميعاد الأول كان قرارها باطلاً مجرداً من كل أثر.

ولقد وضع أصحاب هذا الاتجاه معياراً محدداً يمكن أخذه كمقياس للاعتداد بالمهلة الجديدة أو طرحها جانباً وهو مدى اتصال المهلة الجديدة بالمهلة الأصلية أو انفصالها عنها وهذا يعني أنه كلما تقررت المهلة الجديدة قبل انقضاء المدة الأصلية فإنها تتداخل معها وتصبح جزءاً منها وامتداداً لها، وعلى خلاف ذلك فإنه إذا تم تحديد المهلة الجديدة بعد انقضاء المدة السابقة الأصلية فتعتبر المدة الجديدة منفصلة عن الأصلية، واشترط أصحاب هذا الرأي للاعتداد بالمهلة الجديدة، أن تفصح محكمة الموضوع عنها صراحة وبشكل قاطع وجازم بما يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا⁵⁸⁹، واستعانوا في رأيهم المذكور بحكم صدر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية، قررت بموجبه " وحيث إنه لا يجوز لمحكمة الموضوع - كذلك - أن تمنح الخصم الذي أثار المسألة الدستورية مهلة جديدة تتجاوز بها حدود الميعاد الذي ضربته ابتداء لرفع الدعوى الدستورية ما لم يكن قرارها بالمهلة الجديدة قد صدر عنها قبل انقضاء الميعاد الأول، فإذا كان قد صدر عنها بعد فواته غداً ميعاداً جديداً منقطع الصلة به ومجرداً قانوناً من كل أثر⁵⁹⁰، ولا يجوز التعويل عليه بالتالي، بما مؤداه أن معيار الاعتداد بالمهلة الجديدة أو اطراحها، هو اتصالها بالمدة الأصلية أو انفصالها عنها. فكلما تقررت المهلة الجديدة قبل انقضاء المدة الأصلية، فإنها تتداخل معها وتصبح جزءاً منها وامتداداً لها وعلى نقيض ذلك أن يتم تحديد هذه المهلة بعد انتهاء المدة الأصلية، إذ تغدو عندئذ منبته الصلة بها، غير مندججة فيها، أو واقعه في نطاقها، وغريبة عنها. وذلك كله شريطة أن تفصح الأوراق عن اتجاه إرادة محكمة الموضوع اتجاهها قاطعاً جازماً إلى منح الخصم تلك المهلة، وبما يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا.

وأخضع المشرعين المصري، والفلسطيني ميعاد رفع الدعوى الدستورية لإجراءات الوقف شأنها في ذلك شأن الدعاوي المدنية الأخرى، وذلك عندما أحال أمر هذه المسألة لقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، ولأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني⁵⁹¹. أما عن قطع ميعاد رفع الدعوى الدستورية فقد

588 . عبد العزيز سلمان. مرجع سابق. ص 350

589 . منير عبد المجيد. مرجع سابق. ص 22

590 . منير عبد المجيد . مرجع سابق. ص ٢١

591 . عبد العزيز سلمان. مرجع سابق. ص 355

نظامها في صلب قانونيهما المنشئ للمحكمة الدستورية العليا ، حيث أباح كلٌّ من المشرعين المذكورين للخصم الذي يثبت عجزه عن تسديد قيمة الرسوم ، أو قيمة الكفالة المفروضة على الدعوى الدستورية تقديم طلب لإعفائه منها، ورتب على تقديم مثل ذلك الطلب قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى الدستورية. وعلى ذلك فقد نص المشرع المصري في المادة (54) من قانون محكمته الدستورية العليا المعدل على أن يعفى من الرسم كله أو بعضه ومن الكفالة كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن الدفع بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب. ويفصل رئيس هيئة المفوضين في طلبات الإعفاء، وذلك بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقول الطالب وملاحظات قلم الكتاب ويكون قراره في ذلك نهائيًا. ويترب على تقديم طلب الإعفاء قطع الميعاد المحدد لرفع الدعوى بعدم الدستورية.

ويقابل ذلك ما جاء في المادة (46) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني التي نصت على ما يلي:

١. يعفى من الرسوم (كله أو بعضه) ومن الكفالة (كلها أو بعضها) من يثبت عجزه عن الدفع.

٢. يفصل رئيس المحكمة في طلبات الإعفاء بعد الاطلاع على الأوراق.

٣. يترب على تقديم طلب الإعفاء قطع الميعاد المحدد لرفع الدعوى بعدم الدستورية.

مما سبق يتضح أن التشريع المقارن في كلٍّ من جمهورية مصر العربية ، وفلسطين رتب صراحة على تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، أو من قيمة الكفالة قطع الميعاد المحدد لرفع الدعوى الدستورية. ويقصد بانقطاع ميعاد الدعوى الدستورية ، أن ذلك الميعاد قد بدأ بالفعل ، لكنه لم ينته بعد، ثم يطرأ عارض يؤدي إلى قطع هذه المدة ، بحيث يترب عليه إسقاط المدة السابقة التي انقضت إلى حين زوال سبب القطع ، وحينها يبدأ سريان الميعاد من جديد بمدة مماثلة لتلك التي كانت مقرره له من قبل محكمة الموضوع، ولا يعتد بالمدة السابقة التي سقطت بوجود ذلك العارض. ولقد استقر اجتهاد المحكمة الدستورية العليا المصرية على ذلك الأمر حينما قررت في حكم لها لما كانت الفقرة الأخيرة من المادة (54) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا تنص على أنه " ويترب على تقديم طلب الإعفاء من الرسوم قطع الميعاد المحدد لرفع الدعوى بعدم الدستورية"، وكان الثابت أن المدعى قدم طلب الإعفاء في ١٣ مايو سنة ١٩٨٤ قبل انتهاء ميعاد رفع الدعوى الدستورية، وهذا من شأنه أن يقطع الميعاد بحيث تبدأ مدة جديدة في السريان اعتباراً من اليوم التالي ليوم ١٠ يولييه سنة ١٩٨٤ ، وهو تاريخ صدور القرار بالإعفاء من الرسوم على أن تكون هذه المدة مماثلة للمدة التي سبق أن حددتها المحكمة في قرارها المؤرخ ١٥ مارس سنة ١٩٨٤ ولم يضع المشرع المقارن مدة زمنية معينة لانتهاء حالة القطع ، بل أقر ذلك بصدور القرار المتعلق بطلب الإعفاء من الرسوم أو الكفالة ، سواء كان ذلك القرار بالموافقة عليه كلياً أم جزئياً ، أو كان برفض الطلب من حيث الأساس . ونرى أن ذلك يشكل قصوراً منهما ، إذ كان يتوجب عليهما أن تحديداً مدة زمنية معينة للفصل في طلب الإعفاء من الرسوم أو الكفالة منعاً لإطالة أمد التقاضي.⁵⁹²

592 فتحي الوحيدي. القضاء الدستوري في فلسطين. مرجع سابق. ص 193

ومما يجدر بيانه في هذا المضمرة أن هناك اختلافاً في الجهة التي تفصل في طلب الإعفاء من الرسوم أو الكفالة بين ما هو متبع في النظام القانوني المصري عما هو متبع في النظام القانوني الفلسطيني ، حيث نجد أن المشرع المصري أناط صلاحية إصدار القرار في تلك الطلبات برئيس هيئة المفوضين ، في حين أن المشرع الفلسطيني جعل ذلك الاختصاص وفقاً لما حدده في قانونه لرئيس المحكمة الدستورية العليا لكننا نجد أنها اتفقا من حيث حجية ذلك القرار من حيث نهائيته ، وجعله يجوز على قوة الأمر المقضي به بحيث لا يجوز استئنافه أو نقضه لأي سبب.

المطلب الثاني: إجراءات الدعوى أثناء حكم المحكمة بالحل

يتم رفع الدعوى الدستورية بصحيفة تودع قلم كتاب المحكمة الدستورية بحسب قانون المحكمة الدستورية ووفقاً لنص المادة (35) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، ولإعلان صحيفة الدعوى ، يتعين على قلم الكتاب أن يعلن صحيفة الدعوى إلى ذوي الشأن عن طريق قلم المحضرين، أما ميعاد تقديم المذكرات، فهو الميعاد الذي يجب أن ينقضي بين إعلان ذوي الشأن بصحيفة الدعوى وبين تاريخ تقديم المذكرات والمستندات المطلوبة. ونصت عليه المادة 32 من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية على أنه " يقيد قلم الكتاب قرارات الاحالة الواردة إلى المحكمة والدعاوى والطلبات المقدمة إليه يوم وردها أو تقديمها في سجل مخصص لذلك وعلى قلم كتاب المحكمة إعلان ذوي الشأن بالقرارات أو الدعاوى أو الطلبات خلال خمسة عشر يوماً من ذلك التاريخ وتعتبر الحكومة من ذوي الشأن في الدعاوى الدستورية"⁵⁹³.

الفرع الأول: طرق تحريك الدعوى الدستورية في القانون الفلسطيني

جاء في الفقرة الأولى من المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م مرة أخرى التي نصت على " تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي : بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (٢٤) من القانون ". وهناك عدة طرق واساليب لتحريك الدعوى الدستورية في القانون الفلسطيني⁵⁹⁴ ومنها:

١ . الدفع الفرعي بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع

٢ . الاحالة من محكمة الموضوع

٣ . حق التصدي المقرر للمحكمة الدستورية

593 . رفعت سيد احمد. الوجيز في الدعوى الدستورية. ص 400

594 . عمر التركماني. القضاء الدستوري في فلسطين. مرجع سابق. ص 193

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني لم ينص بادئ الأمر على الدعوى الأصلية كإحدى طرق اتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة ، إلا أن المشرع الفلسطيني أثناء دراسته لمشروع القانون ، تجاوب مع المذكرة التي الدكتور فتحي الوحيددي لرئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي الفلسطيني السيد / زياد أبو زياد بتاريخ ١٠/٧/٢٠٠٥ والتي جاء في البند الرابع عشر منها على انه " يجب إضافة مادة لاختصاص المحكمة تتيح رفع الدعوى الأصلية مباشرة أسوة بما هو في إسبانيا وسويسرا وبعض الدول المتقدمة حيث يرى الفقه الدستوري الحديث ضرورة منح الأفراد حق رفع دعوى أصلية بعدم الدستورية ، لأن هذا يكفل فرصة أوفى لإثارة مسألة الدستورية ويعفي المواطنين من القلق والانتظار لحين أن تقام الدعوى ضدهم وبعد ذلك يتسنى لهم إبداء الدفع بعدم الدستورية وتقتنع المحكمة المنظورة أمامها الدعوى بجدية الدفع أو تقوم بإحالة الأوراق من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مسألة الدستورية وبالطبع هذا سيؤدي إلى المشاركة ال فعالة من المواطنين، وكذلك الهيئات العامة في إلزام المشرع العادي حدود الدستور⁵⁹⁵ .

ومن الممكن تفادي الاعتراض القائم على تكديس الطعون أمام المحكمة ، مما يعوقها عن التفرغ لمهامها ، وذلك عن طريق وضع شروط متعلقة بالمصلحة في الدعوى ، بمعنى أن يشترط فيمن يرفع الدعوى الأصلية بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ، أن يكون في مركز قانوني يمسه النص المطعون فيه، على غرار شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، فضلاً عن إمكانية فرض غرامة مالية على من يخسر الدعوى الأصلية الدستورية ، مما يحد من عدد الدعاوي أمام المحكمة بحيث لا يرفع الدعوى إلا من كان جاداً ومقتنعاً بعدم دستورية النص الذي يطعن فيه⁵⁹⁶ . كما أنه إذا كان هناك تخوف من إباحة الطعن للأفراد عن طريق الدعوى الأصلية أمام المحكمة الدستورية العليا ومن أجل تفادي الانتقادات الموجهة إليها فإنه يمكن إعطاء الحق في رفع الدعوى الأصلية إلى الهيئات المختلفة الموجودة بالدولة والتي تتمتع بشخصية معنوية عامة مستقلة كالجامعات وكليات الحقوق والنقابات وبصفة خاصة نقابة المحامين والمجالس البلدية وغيرها ، فمثل هذا القول يقضي على التخوف من إعطاء الأفراد بذواتهم الحق في اللجوء إلى الدعوى الأصلية ، كما يجعل من هذه الوسيلة طريقاً عملياً للرقابة على دستورية القوانين . والنص المقترح هو (يجوز للأفراد والهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة رفع دعوى أصلية أمام المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة على أن يكون صاحب الدعوى الدستورية في مركز قانوني يمسه النص المطعون فيه وتفرض غرامة مالية تقدرها المحكمة الدستورية على من يخسر الدعوى الأصلية الدستورية)⁵⁹⁷.

595 . يحي الجمل. القضاء الدستوري في مصر. مرجع سابق. ص 146

596 . يحي الجمل. القضاء الدستوري في مصر. مرجع سابق. ص 147

597 . فتحي الوحيددي. القضاء الدستوري في فلسطين. مرجع سابق. ص 122

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة من المحكمة الدستورية أثناء حكمها بجل المجلس التشريعي

إتبع المشرع القانوني الفلسطيني طريقاً مختصراً فيما يتعلق بتحضير الدعوى الدستورية إذ لم يأخذ بنظام هيئة المفوضين كما يحدث في المحكمة الدستورية المصرية وأوجب على قلم كتاب المحكمة عرض الطلب، أو ملف الدعوى مباشرة خلال ثلاثة أيام من تاريخ انقضاء المواعيد لرئيس المحكمة الدستورية وهو ما يعطي سرعة في تنفيذ الاجراءات المتبعة، إذ يقوم بعد ذلك رئيس المحكمة بتعيين جلسة للدعوى المطروحة أمامه، وبالمقابل يقوم قلم الكتاب بإبلاغ ذوي الشأن بإخطار حسب الأصول، ويكون قلم كتاب المحكمة مقيداً بما يتعلق بميعاد ذلك الإخطار، إذ يجب أن لا يقل هذا الاخطار عن خمسة عشر يوماً ليتمكن ذوي الشأن من الحضور⁵⁹⁸.

ومنح المشرع الفلسطيني رئيس المحكمة الدستورية الصلاحية في إنقاص ذلك الميعاد إذا ما جاء بناءً على طلب من ذوي الشأن، وذلك في أحوال معينة، بشرط إخبار الخصوم بالمواعيد الجديدة، وهو ما نصت عليه المادة 35 من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية. وقد سلك المشرع الفلسطيني ما سلكه المشرع المصري فيما يتعلق بقواعد الحضور أو الغياب والمشار إليها. وجاء في نص المادة (37) من قانون المحكمة الدستورية والمقررة في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالدعاوى والطلبات المعروضة على المحكمة⁵⁹⁹. ويجدر القول هنا أن خلو قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية من نظام هيئة المفوضين، ساهم في اختصار إجراءات تحضير الدعوى الدستورية، إذا ما قمنا بمقارنتها بقانون المحكمة الدستورية العليا المصرية من جهة، ومن جهة أخرى، فإن عمل هيئة المفوضين يخفف من الأعباء الملقاة على عاتق المحكمة الدستورية لما هناك من كثرة في الدعاوى الدستورية المرفوعة، بالإضافة لكون هذه الهيئة ذات كفاءة قانونية كبيرة قادرة على تحضير الدعوى الدستورية واعطاء آرائها القانونية والدستورية في المسائل المطروحة، وعملها لا يعتبر تقليلاً من عمل وكفاءة المحكمة الدستورية العليا، وإنما لمساعدتها والتخفيف عنها، لذلك فإن قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية منح هيئة المفوضين الحق باستكمال ما ينقص من إجراءات و أوراق للدعوى وذلك قبل أن يتم إحالتها للمحكمة للبت فيها.

المبحث الثاني: الأسباب الموضوعية لحكم المحكمة الدستورية بجل المجلس التشريعي

بتاريخ 22 ديسمبر 2018، أعلن رئيس السلطة الفلسطينية بأن المحكمة الدستورية قررت حل المجلس التشريعي وإجراء الانتخابات التشريعية، وأنه سيلتزم بتنفيذ القرار. وفي اليوم التالي، صرح وزير العدل، على أبو دياك، أن ما صدر عن المحكمة الدستورية هو قرار تفسيري رقم (10/ 2018) بتاريخ 12 ديسمبر 2018، ووضح بعض الأسباب التي إستندت إليها المحكمة بناءً على أمرين أساسيين: أن المجلس لم يباشر إختصاصه منذ نشأته؛ وأن

598 . محمد السناري. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصر، مرجع سابق. ص330

599 . قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني. فلسطين. 206م. المادة (37) منه

الانتخابات المستحقة للمجلس التشريعي لم تعقد في موعدها المستحق في العام 2010. وتم نشر القرار التفسيري للمحكمة الدستورية بعدها، وهنا سوف نبحت لبيان بالتفصيل الأسانيد التي بني عليها حكم المحكمة⁶⁰⁰.

المطلب الأول: بناء حكم المحكمة الدستورية حكمها على تعطيل المجلس التشريعي منذ عام 2007م

بنت المحكمة الدستورية الفلسطينية في حكمها الصادر بعام 2018م والقاضي بحل المجلس التشريعي بنت حكمها على أن المجلس التشريعي معطل ولا ينعقد منذ العام 2007م، وفي هذا المبحث سوف نبحت وتتناول الية دعوة المجلس التشريعي للانعقاد وفق القانون الفلسطيني وهل فعلاً المجلس معطل قانونياً وما هي الاسباب التي أدت إلى تعطيله، وأيضاً سوف نناقش الفترة القانونية لولاية المجلس التشريعي وفق القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور".

الفرع الأول: الية دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في القانون الفلسطيني

نص القانون الأساسي الفلسطيني في الفقرة الثانية من المادة (47) على أنه "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"، وكذلك نصت المادة (51) من القانون الأساسي على أن "يقبل المجلس التشريعي استقالة أعضائه ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة⁶⁰¹"، وحصر القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (52) صلاحية رئيس السلطة في علاقته بالدعوة لاجتماعات المجلس التشريعي فقط بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد بأن "يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه".

لأنه بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد وقبل اجتماعه لا يكون له رئيس يدعو للاجتماع فيدعوه رئيس السلطة (رئيس الدولة) وهو المعمول به في النظم الديمقراطية المختلفة. ويجتمع المجلس أول اجتماع له برئاسة أكبر الأعضاء سنأ حيث ينتخب المجلس في هذا الاجتماع الأول رئيس ونائبين للرئيس وأميناً للسر وذلك ما نصت عليه المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني بتقريرها أن "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس"⁶⁰². ولم يدع رئيس السلطة المجلس التشريعي للانعقاد من

600 . انظر قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية. رقم (2018/10).

601 . فلسطين. 2003. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (51) منه.

602 . فلسطين. 2003. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (50) منه.

العام 2007م، مما أدى إلى تعطيل السلطة التشريعية بمعنى أن الحل كان بيد رئيس السلطة، بأن يدع المجلس التشريعي للانقضاء، لا أن يبحث عن حيلة قانونية غير دستورية لحل مجلس تشريعي منتخب من الشعب ويشكل جوهر النظام الساسي الفلسطيني.

ومن اللافت للنظر أن المحكمة الدستورية عزت عدم انعقاد المجلس التشريعي إلى الانقسام الذي حدث في العام 2007م بين حركتي فتح وحماس وهو بلا شك أن الانقسام لعب دوراً سلبياً في عدم انعقاد المجلس على نحو منتظم إلى أنه كان حرياً كذلك بالمحكمة ألا تقصر لومها على الانقسام فقط، بل كان مطلوب منها كذلك أن تشرح لنا الدور السيء والخطير قام به الاحتلال الإسرائيلي في شل أعمال المجلس وذلك بالتنكيل بقطاع واسع من أعضاء المجلس التشريعي من سجن وتشريد ومنع وإرهاب ولدرجة أن سلطات الاحتلال تناولت على زوجات بعض أعضاء المجلس التشريعي للتهريب ولقد بدأت سلطة الاحتلال باتخاذ إجراءاتها القمعية مباشرة بعد ظهور نتائج الانتخابات التشريعية في العام 2006م وتصاعدت بعد وقوع الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط كأسير حرب في يد المقاومة الفلسطينية بتاريخ 2006/6/25م⁶⁰³.

إن التقارير الصادرة عن جيش الاحتلال نفسه بالإضافة على منظمات حقوق الانسان الفلسطينية وتقارير الصليب الأحمر الدولي توثق تلك الاعتقالات وقد أفقدت المجلس نصابه وبالتالي حالة دون عقد اجتماعاته على نحو منتظم، إن سلوك سلطة الاحتلال يرقى على حالة القوى القاهرة التي تحول دون الوفاء بالالتزامات وتصبح بالتالي عذراً قانونياً مقبولاً لعدم عقد جلسات المجلس التشريعي، كما طانه يجب إضافة أن سلوك سلطة الاحتلال يدل على ضعف البنية والهيكلية التي اتفقيات اسلو أن تنشرها في الوسط الفلسطيني وعممت الوهم الذي يرد به البعض عن وجود سيادة المجلس التشريعي وعن مرحلة السلطة إلى الدولة، بل ربما ليس افتراضاً بعيداً القول أن الذي قام بجل المجلس التشريعي هو عملياً سلطة الاحتلال وليس القرار التفسيري ولا قرار رئيس السلطة⁶⁰⁴.

الفرع الثاني: الفترة القانونية لولاية المجلس التشريعي

إن المجلس التشريعي الفلسطيني هو المؤسسة الدستورية الوحيدة المنتخبة ديمقراطياً التي أنشأها القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، المقر من قبل نواب الشعب ليجسد المشاركة الشعبية الفلسطينية في الحياة السياسية العامة عن طريق وضع نواب الشعب للقوانين التي تنظم أدوات الحكم، وإسناد السلطة للحكام الذين يختارهم الشعب وتحديد اختصاصاتهم، ولتنفيذ السياسات الوطنية لإدارة الدولة. كما ينظم الفصل الوظيفي بين السلطات العامة الثلاث، السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ويوضح كيفية التعامل فيما بينهم، والرقابة المتبادلة

603 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مركز الزيتونة. بيروت. 2018م.

604 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مركز الزيتونة. بيروت. 2018م.

وكيف تجسد هذه السلطات الثلاث مجتمعة كيان سياسي "دولة" واحدة. فالشعب ينتخب مجلسه التشريعي "النيابي" لينوب عنه في التشريع يوضع القوانين المنظمة للحياة العامة والتي تنظم طرق المشاركة في الحكم والرقابة على الحاكم، وخصوصاً السلطة التنفيذية وطريقة تنفيذها لتلك القوانين، ولا يترك الأمر للسلطة التنفيذية لتكون هي الحاكم المطلق تشرع وتنفذ وتأمّر القضاء ليشرعن مخالفتها للدستور والقوانين والتشريعات عامة⁶⁰⁵، فذلك يتنافى مع القواعد الأساسية للديمقراطية التي أخذ بها القانون الأساسي الفلسطيني "دستور الدولة الفلسطينية".

والمادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني تحدد مدة المجلس التشريعي وهي أربع سنوات من تاريخ انتخابه⁶⁰⁶، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية ولم تحدد هذه المادة أي قيد على جواز تكرار انتخاب أعضاء المجلس التشريعي وذلك مثل سائر النظم الديمقراطية في العالم الديمقراطي. وحدد المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني الفقرة الثالثة مدة دورة الانتخابات للمجلس التشريعي كل أربع سنوات بنص الفقرة الثالثة (مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية)، ولم تحدد المادة أي قيد على الفترات التي يمكن لعضو المجلس التشريعي أن يرشح نفسه لها. وجاءت المادة (47) مكرراً صريحاً في تقريره بأنه (تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري)، وهذه المادة من التعديلات التي أدخلها المجلس التشريعي السابق على المجلس الحالي، الذي كانت الأغلبية فيه لحركة فتح ولم تكن في قتها حركة حماس مشاركة في المجلس التشريعي والحياة السياسية بأكملها، بل إن المادة (47) مكرراً من القانون الأساسي الفلسطيني نصت على أن تمتد ولاية المجلس التشريعي القائم عند إجراء الانتخابات للمجلس الجديد إلى حيث انتخاب مجلس جديد.

وأداء الأعضاء الجدد المنتخبين اليمين الدستورية وهذا التعديل للقانون الأساسي الفلسطيني بإضافة المادة (47) مكرراً تم من قبل المجلس التشريعي السابق التي كانت أغلبية أعضائه من حركة فتح ولم يكن لحركة حماس أي نواب بين أعضائه. وأن المادة (47) مكرراً لا تقبل التفسير بعبارتها القاطعة في معناها وغايتها التشريعية - تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية - لا يوجد لأي كلمة في النص حمالة أوجه أو لها أكثر من معنى في اللغة العربية، وما حدث هو تأويل وليس تفسير أدى إلى تعطيل النص وإلغائه واقعياً وبغير الطريق الدستوري كما تقرره المادة (120) من القانون الأساسي الفلسطيني⁶⁰⁷.

وأن قرار المحكمة الدستورية في تفسيرها التأويلي بنص المادة (47) مكرراً من القانون الأساسي الفلسطيني، من شأنه إلغاء الغاية التشريعية التي وضع النص من أجلها لتواجه حالة تأجيل انتخاب مجلس تشريعي جديد بظروف تحول دون إجراء الانتخابات، كما حدث للمجلس التشريعي الأول الذي انتهت ولايته عند انتخاب

605 . واقع النزاهة ومكافحة الفساد، فلسطين، 2018م، التقرير السنوي الحادي عشر، موقع الائتلاف من اجل النزاهة والمساواة "أمان".

606 . فلسطين. 2003. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (47) منه.

607 . فلسطين. 2003. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (120) منه.

المجلس الحالي، وأداء أعضائه لليمين الدستورية سنة 2006م، فالمحكمة قامت بتأويل نص لا يحتاج إلى تفسير⁶⁰⁸، فول أجريت الانتخابات كل أربع سنوات في مواعيدها لما كان هناك حاجة لنص المادة (47) مكرر، لأن المجلس الجديد يمكن دعوته للانعقاد فور اعلان نتائج الانتخابات ومن ثم يجتمع ولو عبر تقنية الفيديو كونفرنس، كما كان يفعل بالاجتماع بين غزة والضفة الغربية، لكن الواقع أن دواعي وضع هذه المادة هي أن مدة ولاية المجلس القائم قد تمت إلى حين زوال المانع الذي يحول دون اجراء الانتخابات في ظل الاحتلال أو عدم إمكانية اجرائها في شقي الوطن (غزة والضفة الغربية) وتأجل إلى حين تهيئة الأوضاع لإجراء الانتخابات.

المطلب الثاني: حالة الضرورة في القانون الفلسطيني

تعد هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى ويحق القول هنا أنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية وقد اهتم الفقه والقضاء، ولاسيما القضاء الإداري الذي حددها، بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها⁶⁰⁹. وبموجب هذه النظرية فإن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يتركز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من اجل تامين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته، وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لابد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية. والجدير بالذكر أن الفقه استعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم فنجد تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.⁶¹⁰

وعلى ذلك فحالة الضرورة تشير إلى "وجود خطر جسيم يتهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون، دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهتدة او الحق القانوني المهتد دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر مما يتعين معه أن يباح له أن يوازن بين مصلحته المهتدة بالخطر والنص القانوني المهتد بمخالفته، والسماح له بمخالفة هذا النص لحماية حقه"⁶¹¹.

608 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مركز الزيتونة. بيروت. 2018م.

609. امير حسن جاسم. نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة. مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية. الصفحات 237 – 264.

610. امير حسن جاسم. المرجع السابق. ص 240.

611 . سامي جمال الدين. لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية. الاسكندرية: منشأة المعارف. 1982. ص 16.

الفرع الأول: شروط حالة الضرورة في القانون الفلسطيني

تكاد تنفق الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية هذا بالإضافة إلى إن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتميز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة وان مثل هذه الشروط أو القيود نجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تقييد هذه النظرية وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها والتي هي على النحو التالي:

أولاً: قيام الظرف الاستثنائي: ويتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر وهما الجسامة والحلول وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً⁶¹²، أما بالنسبة لصفة الحلول فان الخطر الحال يعني أن تبلغ الأحداث أو الظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية⁶¹³، ما يعني وجود تهديد بخطر جسيم حال موجه ضد الدولة⁶¹⁴.

ثانياً: إستحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية: إن هذا الشرط يعني بأنه إذا ما حدث ظرف استثنائي وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف فانه ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في عام 1958 حين أكد على انه إذا كان الموقف الاجتماعي أو الاقتصادي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية بان السلطات والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا الموقف دون حاجة إلى أن يتجاوز نطاق اختصاصاته المقررة في هذه القوانين⁶¹⁵، وعلى هذا الأساس فان التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون مما تفتضيه الضرورة

612 . إبراهيم عبد العزيز شبحا. 1983م. القانون الدستوري. الدار الجامعية. بيروت. ص 807.

613 . وجدي ثابت غربال. 1988م. السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية. منشأة المعارف. الإسكندرية. ص 166

614 . كاظم الجنابي. 1981م. أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي. مطبعة وزارة الثقافة والإعلام. بغداد. ص 25

615 . كاظم الجنابي. 1981م. أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي. مطبعة وزارة الثقافة والإعلام. بغداد. ص 27

القصوى وفي حدودها⁶¹⁶، أي أن الضرورة تقدر بقدرها فإذا ما تجاوزت الإدارة لهذا القدر فإنها تعرض نفسها للمسائلة وتكون قراراتها عرضة للطعن أما القضاء بالإلغاء أو التعويض.

ثالثاً: أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة: إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وان أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق أغراض شخصية⁶¹⁷، وان الإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة.

الفرع الثاني: توافر حالة الضرورة

من خلال الاطلاع على القانون الاساسي الفلسطيني وعلى مفهوم حالة الضرورة والظروف الاستثنائية فإن الواقع القانوني والسياسي والعملي الفلسطيني لا تتوافر فيه حالة الضرورة حيث تمارس السلطة التنفيذية ممثلة برئيس السلطة الفلسطينية عملها بكل حرية في الضفة الغربية وتحت حماية دولة الاحتلال بشكل علني، حيث أن قرار المحكمة الدستورية الذي اعتبر أن الظروف القانونية للحالة الفلسطينية استثنائية وبني على ذلك قراره بحل المجلس التشريعي كان غير موافق للقانون الفلسطيني أصلاً⁶¹⁸. حيث أنه في فلسطين القانون الأساسي في الظروف العادية لا نجد فيه نصاً على إمكانية حل المجلس التشريعي، والوضع فيه هو ما جاء في نص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي من بقاء ولاية المجلس التشريعي إلى حين انتخاب مجلس تشريعي جديد وأداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية. وحتى في الظروف الاستثنائية جاء نص المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني بالآتي: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب". ولا يجوز تعديل هذه الاحكام إلا وفق ما نصت عليه المادة (120) من القانون الأساسي التي قررت "ألا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي إلى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي"⁶¹⁹.

616 . عبد الباقي نعمة عبد الله. 1980م. الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق. بحث منشور في مجلة العدالة العراقية. العدد 2. ص 19.

617 . مصطفى كامل. شرح القانون الإداري. بغداد، 1949. ص 37

618 . احمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي. مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. بيروت. 2018.

619 . فلسطين. 2003. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (120) منه.

المبحث الثالث: بناء حكم المحكمة على تفسير القوانين

قامت المحكمة الدستورية الفلسطينية بإصدار قرارها بحل المجلس التشريعي في ديسمبر من العام 2018م، وقد أوردت المحكمة أن قرارها تفسيري "أي تفسير لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني" وهنا في هذا المبحث سوف نوضح ماهية التفسير وأنواعه والآراء القانونية والفقهية المؤدية والمعارضة للتفسير.

المطلب الأول: أنواع التفسير

ارتبط مفهوم التفسير بالقران الكريم ارتباطاً وثيقاً، فقد عرض مفسرو القران الكريم اساليب تفسيرهم من خلال أربعة أنواع من التفاسير، فمنهم من فسر النصوص القانونية اجمالاً دون توسع أو تطويل في التحليل، ومنهم من وقف أمام كل اية وحللها تحليلاً موسعاً، ومنهم من عمد إلى اسلوب المقارنة بين المفسرين، على اختلاف مناهجهم ثم يعرض عمل هؤلاء المفسرين على الميزان الصحيح لتحديد ايهم افضل طريقة، ومنهم من عمد إلى تفسيره من خلال متابعة موضوع معين والبقاء معه وبعد ذلك يقوم المفسر بتفسير هذه الآيات تفسيراً موضوعياً وليس تفسيراً تحليلياً وذلك بحسب المقاصد القرآنية وتحقيق اهدافه الاساسية⁶²⁰. أما في القانون فيختلف التفسير باختلاف الجهة التي تتولاه، فهناك التفسير التشريعي الذي يتولاه المشرع نفسه حال اصداره نصاً لاحقاً يحدد فيه معنى غامضاً في نص قانوني سابق، والتفسير القضائي الذي تقوم به المحاكم وهي بصدد تطبيق القانون، والتفسير الفقهي الذي يباشره فقهاء القانون حال دراستهم الأحكام القانون.

الفرع الأول: التفسير التشريعي

كان المشرع قديماً هو الذي يتولى عملية تفسير النصوص القانونية على اعتبار أن الجهة التي اصدرت القانون هي التي تمتلك تعديله وتفسيره، فالتفسير لا يكون تشريعياً إلا اذا كان صادراً عن المشرع، وبالرغم من أنه كان قائماً على اسس واصل إلا انه في الوقت ذاته لم يخلو من بعض الانتقادات التي وجهت اليه.

أولاً: **التعريف بالتفسير التشريعي:** هو التفسير الذي يضعه المشرع لبيان وتوضيح حقيقة المقصود من تشريع سابق، بسبب ما اكتنفه من غموض او صادفة من خلاف عند التطبيق⁶²¹.

فقد يقع الخلاف في تفسير نص من النصوص القانونية إلى حد يهدد بعدم الاستقرار على رأي محدد، مما يقتضي تدخل المشرع لحسم هذا الخلاف بأن يصدر تشريعاً يفسر به التشريع الذي اثير بشأنه الخلاف⁶²². والتفسير

620 . صلاح عبد الفتاح الخالدي. التفسير الموضوعي بين النظرية والتطبيق. ص28.

621 . رمضان محمد أبو السعود. 2003م. المدخل للقانون. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص 189

التشريعي اما أن يصدر من السلطة التشريعية التي سبق وأن سنت التشريع المفسر، وأما أن يصدر من سلطة اخرى يتم تفويضها من السلطة التشريعية⁶²³. إلا أن تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية او جهة إدارية معينة بإصدار التفسيرات التشريعية في مسألة من المسائل امر غير جيد، وذلك لان أي سلطة غير السلطة التشريعية لا يمكن ان تقدم ضمانات حقيقية كي يقوم التشريع بتحقيق امانى الناس وامالمهم ويتفق مع رغباتهم ويحقق المساواة بينهم، وذلك لان التفسير التشريعي اشد خطورة من التشريع نفسه، وذلك لأنه يسري من تاريخ صدور التشريع ذاته واللجوء إلى التفويض في التفسير يدل على ان المشرع عند وضعه التشريع لم يستوعب الموضوع تماماً، ويخشى ازاء ذلك ان تكون نصوصه قاصرة ومعيبة ولهذا يلجأ إلى تفويض السلطة التنفيذية أو الادارية بعملية التفسير⁶²⁴. ومع ذلك فإن ضرورات العمل قد تدفع بالسلطة التشريعية إلى أن تحول السلطة التنفيذية أو جهة إدارية للقيام بعملية تفسير التشريع، ويعتبر مع ذلك تفسيراً تشريعياً ملزماً.

ويجدر القول هنا ضرورة تجنب تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية أو الادارية مهمة تفسير النصوص القانونية وخاصة السلطة التنفيذية خوفاً من ان تصبح سيفاً مسلطاً على الحقوق والحريات العامة، كما ان السلطة التنفيذية مهما بلغت من الفطنة والذكاء فهي لن تكون قادرة على اخراج مكونات النص القانوني كما ارد منه المشرع، وخاصة أن عملية التفسير تتطلب فيمن يتولاها شروطاً قلما تتوافر في السلطة التنفيذية.

ثانياً: الاسس التي يقوم عليها التفسير التشريعي: ينطلق التفسير التشريعي من اسس وقواعد توضح طبيعته وخصائصه وذلك كما يلي:

١. يصدر التفسير التشريعي بالطريق التي صدر فيها التشريع المراد تفسيره، وفقاً للنظام التشريعي في الدولة⁶²⁵.

٢. يعتبر التفسير التشريعي بمثابة قانون، فإذا صدر تشريع تفسير بخصوص مسألة معينة أزم القاضي بالتقيد به، وليس له أن يخرج عن حدود هذا التفسير أو أن يجتهد بقصد رفع الغموض عن النصوص التشريعية⁶²⁶.

٣. يسري التفسير التشريعي بأثر رجعي على الماضي، أي منذ تاريخ نفاذ التشريع السابق الذي نحن بصدد تفسيره إلا في الحالات التي تم حسمها واكتسبت الدرجة القطعية⁶²⁷.

622 . يحيى قاسم علي . 1997م. المدخل إلى العلوم القانونية . القاهرة . الطبعة الأولى . ص 183

623 . يحيى قاسم علي . 1997م. المدخل إلى العلوم القانونية . القاهرة . الطبعة الأولى . ص 443

624 . حسام الدين الأهواني . 2004م. المدخل للعلوم القانونية . دار النهضة العربية . ج 1 . ص 245

625 . سهيل الفتلاوي . المدخل لدراسة علم القانون . مرجع سابق . ص 235

626 . عمار بوضياف . 2010م . الوسيط في النظرية العامة للقانون مع تطبيقات تشريعات عربية . مرجع سابق . ص 250س

٤. يتعين على السلطة المختصة بوضع التفسير التشريعي أن تلتزم بوضع قواعد تفسيرية تتجنب اصدار نصوص جديدة تحت غطاء التفسير، حيث أن الواعد الجديدة لا تسري على الماضي ونما تنفذ بأثر فوري⁶²⁸.

ثالثاً: مزايا وعيوب التفسير التشريعي: يتميز التفسير التشريعي بأنه يستند إلى فكرة مبدأ الفصل بين السلطات فالقضاة عليهم فقط تطبيق التشريعي، فإذا وجدوا غموضاً في بعض النصوص القانونية يتعين عليهم اللجوء إلى الجهة التي اصدرته لتتولى تفسيره، وذلك أنه إذا ترك للقضاة التفسير فإنه من المحتمل أن ينحرفوا عن إرادة المشرع وعن مضمون النص القانوني والغاية منه⁶²⁹. وعلى الرغم من هذه الميزة إلا أنه يعتره بعض العيوب ومن هذه العيوب ما يلي:

أ- إن الاجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية من اجل اصدار التفسير التشريعي تعمل على تأخير التفسير، مما يجعل السلطة القضائية والتنفيذية تنتظر إصدار التفسير، مما يؤدي إلى عرقلة وتأخير تطبيق القانون، كما أن السلطة التشريعية مهما حاولت التوسع في تفسير النص القانوني إلا أنها لا تستطيع معرفة المستجدات التي سببها تطبيق القانون⁶³⁰.

ب- أن التفسير التشريعي يتطلب من السلطة التشريعية مراجعة القوانين السابقة والعمل على تفسيرها، وبالتالي تتحول السلطة التشريعية إلى تفسيرية، مهمتها مراقبة القوانين الصادرة ومعرفة مدى صلاحيتها، وهو أمر يشغلها عن اصدار تشريعات جديدة، وقد يؤدي كذلك إلى تباين أحكام المحاكم من خلال صدور تشريع تفسيري قد يتعارض مع ما تطبيقه من أحكام قبله والأمر الذي يتناقض مع مبدأ المساواة أمام القانون⁶³¹.

ت- يعتبر تدخل المشرع في تفسير النصوص القانونية في الوقت الحاضر استثناء من الاصل باعتبار ان وظيفة التفسير اصبحت مقصورة على القضاء والفقهاء، ولذلك صار هذا النوع من التفسير نادراً في العصر

627 . يقصد بالدرجة القطعية الحكم الباث الذي حاز قوة الشيء المقضي به، بحيث يكون قد استنفذ طرق الطعن بالنقض او اذا مواعيد الطعن دون

ان يقدم الطعن خلالها. ارجع: ساهر الوليد، شرح قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني. ص 193

628 . موسى ابو ملح . 1996م. المدخل للعلوم القانونية . الجامعة الاسلامية. فلسطين. غزة. ص 267

629 . عمار بوضياف. 2010م. الوسيط في النظرية العامة للقانون. مرجع سابق. ص 250

630 . سهيل الفتلاوي. المدخل لدراسة علم القانون. مرجع سابق. ص 337

631 . سهيل الفتلاوي. المدخل لدراسة علم القانون. مرجع سابق. ص 236

الحديث إذ يفترض في المشرع عند صياغة النص أن يلزم لغة واضحة ومعاني قاطعة حتى لا يضطر فيكحل حيث إلى إصدار نص تفسيري جديد يحدد فيه المعاني التي قصدتها في نصوص سابقة⁶³².

الفرع الثاني: التفسير القضائي والتفسير الفقهي

بدأت النظم القانونية الحديثة تتجه إلى تحويل القضاء وظيفة تفسير النصوص القانونية، على أن التفسيرات الصادرة عن القضاء إما أن تصدر عن القضاء الدستوري وأما أن يكون تفسيراً صادراً عن القضاء العادي.

أولاً: تعريف التفسير القضائي: هو ذلك التفسير الذي يقوم به القضاة وهم يفصلون في الدعاوى المعروضة أمامهم حتى يجسدوا حكم على الوقائع التي بين أيديهم.⁶³³ وإذا كان القضاة يقومون بالتفسير بمناسبة الدعاوى التي ترفع إليهم توصلوا للفصل فيها فإنه لا يلجأ إليهم لتفسير النصوص القانونية في غير هذه المناسبة. فلا يقبل من الأفراد اللجوء لهذه المحاكم لتفسير أي نص من نصوص القانون وذلك لأن سلطة تفسير النصوص القانونية وبيان معناها الصحيح وكشف الغموض والتعارض الذي قد يعتري النص القانوني ليس من اختصاص هذه المحاكم⁶³⁴. ومن ناحية أخرى فإن القضاة يقومون بتفسير النصوص القانونية المتعلقة بالدعاوى المرفوعة أمامهم دون أن يطلب منهم الخصوم ذلك، وذلك لأن التفسير عمل من صميم عمل القضاة⁶³⁵.

ثانياً: الأسس التي يقوم عليها التفسير القضائي: ينطلق التفسير القضائي من أسس وقواعد توضح طبيعته وخصائصه وهي كما يلي:

١. إلزام القاضي بالتفسير: فالقاضي ملزم عن تطبيقه لنصوص القانون أن يقوم بتفسيرها إذا كانت غامضة فهو أمر لازم حتى يتمكن من الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه.
٢. التفسير يكون في قضية معروضة أمام القضاء: أي أن قيام القضاء بمهمة التفسير يستلزم أن يكون أثناء نظر الدعوى المرفوعة إليه.
٣. عملية التفسير ليست مسألة تقديرية للقاضي: أي أن سلطة القاضي بالتفسير لا تعد سلطة تقديرية يقررها القاضي وحده، بل عن تفسيره يكون عاماً ويخضع في ذلك لإشراف المحكمة الأعلى درجة منه.

632. موسى رزيق. 2004م. مدخل إلى دراسة القانون. جامعة الشارقة. دولة الإمارات العربية المتحدة. ص 111

633. عمار بوضياف. الوسيط في النظرية العامة للقانون. مرجع سابق. ص 251

634. عبد الفتاح عبد الباقي. 1996م. نظرية القانون. القاهرة. مطبعة النهضة العربية. ص 389

635. عمار بوضياف. الوسيط في النظرية العامة للقانون. مرجع سابق. ص 251

٤. يتأثر التفسير القضائي بالظروف المحيطة بموضوع النزاع: تتأثر المحاكم عندما تقوم بتفسير النصوص القانونية لتحديد الحكم الواجب التطبيق على المنازعات المعروضة عليها بالظروف الملموسة التي تحيط بموضوع النزاع والاثار العملية التي تترتب على صدور الحكم.

٥. التفسير القضائي لا يتعارض مع قاعدة جواز الاجتهاد في مورد النص: أي أن قاعدة عدم جواز الاجتهاد في مورد النص القانوني لا تمنع القاضي من تفسير القانون وذلك لأن القاضي لا يستطيع أن يطبق القانون إذا كان غامضاً إلا بعد تفسيره.

ثالثاً: مزايا وعيوب التفسير القضائي: يتميز التفسير القضائي بمزايا عديدة، إلى أنه في الوقت نفسه يعتره بعض العيوب، ويتميز التفسير القضائي بعدة مميزات منها:

أ. التفسير القضائي يغلب عليه الطابع العملي: إن من أهم ما يميز التفسير القضائي هو أنه يغلب عليه الطابع العملي، حيث يلجأ إليه القاضي كوسيلة للتوصل إلى حل النزاع.

ب. استقلال القضاة وحيادهم: إن صفة الحياد التي يجب أن يتصف بها القاضي تجعله أكثر موضوعية في اصدار التفسير المناسب لنصوص القانون.

ت. التفسير القضائي يتكيف مع الوقائع المتجددة: حيث يتميز التفسير القضائي بالمرونة في مواجهة التطورات الجديدة خاصة وأن المحاكم هي التي تتولى فض الخصومات والمنازعات بين الناس وإقرار الحقوق لأصحابها فهي تعمل دائماً على أن يأتي تفسيرها متماشياً مع الحالات والوقائع الجديدة⁶³⁶.

ث. بتأثر المشرع بالأحكام التفسيرية الصادرة عن القضاء: فالقاضي عند إصداره حكماً قضائياً يبين النصوص القانونية التي لجأ إليها عند إصدار حكمه الأمر الذي يبين من خلاله إذا ما كانت النصوص القانونية منسجمة مع واقع الجماعة وتطورها.

ج. علانية التفسير القضائي: حيث تتولى الدولة أو المؤسسة الحقوقية نشر أحكام القضاء في مجلات أو مجلدات ليطلع عليها أهل الاختصاص الأمر الذي يجعل من تفسيرات القضاء تفسيرات علنية يسهل للناس الاطلاع عليها⁶³⁷.

ومن عيوب التفسير القضائي ما يلي: الخشية من خروج السلطة القضائية عن الهدف من التشريع بحجة التفسير، وأن التفسير القضائي يختلف من قاضٍ لآخر وهو أمر يؤدي إلى تباين الأحكام داخل الدولة.

636 . عبد الفتاح عبد الباقي. نظرية القانون. مرجع سابق. ص 389

637 . سهيل الفتلاوي. المدخل لدراسة علم القانون. مرجع سابق. ص 242

رابعاً: القوة الملزمة للتفسير القضائي: تختلف القوة الالزامية للتفسير القضائي الصادر عن المحاكم من دولة لأخرى، وذلك وفقاً للاتجاه الذي تتبناه الدولة. فالتفسير الصادر عن محاكم الدولة التي تتبنى النظام اللاتيني يكون ملزماً للطرفين في النزاع الذي حصل التفسير القضائي بصدده، إلا أن قوته الالزامية لا تتجاوز الحدود الشخصية والموضوعية لحجة الأمر المقضي به، فيجوز لمحكمة أخرى أن تعطي تفسيراً مخالفاً لذات النص القانوني الذي اعطته المحكمة، بل ويجوز للمحكمة ذاتها التي فسرت النص القانوني على نحو معين أن تفسره على نحو آخر في قضية أخرى⁶³⁸.

رابعاً: التفسير الفقهي: هو ذلك التفسير الذي يقوم به فقهاء القانون في مؤلفاتهم وأبحاثهم وفتاواهم وتقاريرهم، فهو لا يعدو أن يكون عنصراً من العناصر التي تستأنس بها المحاكم في تفسيرها لنصوص القانون⁶³⁹. كما يعرف أيضاً بأنه: ما يباشره شراح القانون من بحوث يتناولون فيه نصوص التشريع بالتحليل، بقصد الكشف عن معانيها وما تشمل عليه من أحكام⁶⁴⁰.

إلا أن التفسير الفقهي ليس له قوة ملزمة، فلا يلزم القاضي به مهما كان قدر الفقيه الذي صدر عنه هذا التفسير، بل لا يكون ملزماً كذلك حتى ولو اجتمعت كلمة الفقهاء على معنى واحد في تفسير النص القانوني⁶⁴¹. فالتفسير الفقهي بخلاف القضائي يغلب عليه الطابع النظري، إلا أن هذا لا يعني أن الفقه والقضاء يعملان باستقلال عن بعضهما البعض، فالتعاون بين الفقه والقضاء أمر مسلم به فإذا كان القاضي يفصل فيما يعرض عليه من المنازعات مستعيناً في تفسيره للقانون بآراء الفقهاء، فإن الفقهاء يقومون بتوجيه القضاء من خلال التعليق على الاحكام الصادرة منه وشرحها وتأصيلها⁶⁴².

فالمشرع يتأثر بالتفسيرات الفقهية للنصوص القانونية حيث أنها تبين النقص الذي يكتنفها أو العيب الذي تتضمنه، وكل ذلك من شأنه أن يثير طريق المشرع إذا أراد أن يسد النقص أو يتلافى العيب الموجود في النصوص القانونية⁶⁴³. وهنا تجدر الإشارة إلى أن دور الفقه لا يقتصر على الشرح والتوضيح وإنما قد يصل إلى اقتراح بعض الحلول لسد أي نقص أو قصور يراه الفقهاء في التشريع، إلا أنه بالرغم من انعدام قوته الالزامية فإنه يساهم في خلق القانون من جديد. خاصة وأن دوره قد ازداد أهمية حيث صوب الاتجاه إلى القضاء فتناول أحكامه وقراراته العليا بالشرح والتحليل والتعليق والانتقاد والمقارنة، فانتقل بذلك من مجال التفسير النظري إلى

638 . علي خطار شطناوي. 2013م. الانظمة السياسية والقانون الدستوري الاردني المقارن. عمان. الاردن. دار وائل للنشر. ج2. ص 298

639 . عبد الفتاح عبد الباقي. نظرية القانون. مرجع سابق. ص 388

640 . موسى رزيق. مدخل لدراسة القانون. مرجع سابق. ص 110

641 . رمضان أبو السعود. 1984م. المدخل إلى القانون وبخاصة المصري واللبناني. ص 192

642 . توفيق حسن فوج. 1998م. المدخل للعلوم القانونية. مؤسسة الثقافة الجامعية. ج1. ص 400

643 . موسى أبو ملوح. المدخل للعلوم القانونية. مرجع سابق ص 268

التفسير العملي التطبيقي، الأمر الذي جعل منها في العسر الحديث مرجعاً للقضاة في تفسيرهم للقانون ومن ثم تطبيقه⁶⁴⁴.

المطلب الثاني: الرأي القانوني المؤيد والمعارض لقرار التفسير

تباينت الآراء القانونية المعلقة على قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية بحل المجلس التشريعي فمن هذه الآراء المؤيد والمعارض ومن خلال هذا المطلب سوف نبين وجهات النظر والآراء المؤيدة والمعارضة ومن منها يتوافق مع القانون والدستور.

الفرع الأول: الرأي القانوني المعارض لقرار التفسير

في ظل صراع رئاسة السلطة الفلسطينية وحركة فتح في رام الله لاسترداد سلطة الحكم التي تحولت ديمقراطياً بالانتخاب إلى حركة حماس، وفي أجواء المناخ الساسي الذي ساعد على الانحراف بالقوانين ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد رئيس السلطة الفلسطينية وتهميش المجلس التشريعي (السلطة المختصة بالتشريع دستورياً) تمهيداً لحله بغطاء قضائي ولو بالمخالفة للقانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، لذلك لجأت السلطة الفلسطينية في رام الله إلى استخدام المحكمة الدستورية لحل المجلس التشريعي، فزجت بالمحكمة الدستورية في خضم الصراع السياسي على السلطة، وجعلت المحكمة الدستورية تتصدى للفصل في أمر ليس من اختصاصاتها التي حددتها المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني التي سبق بيانها، والتي أصدرت حكماها تماشياً مع الإرادة السياسية للسلطة الفلسطينية في رام الله⁶⁴⁵، وانطوى ذلك الحكم على عوار يجعله في حكم القرار المنعدم لتجاوزه للقانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، والحكم في أمر ليس من اختصاصه بإجراء الانتخابات التشريعية وتجاهل النظر فيمن يعطل المجلس القائم، ولا يقوم بواجبات الدعوة لاجتماعات المجلس التشريعي الذي كلفه بالقيام بما القواعد القانونية الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ويتمثل ذلك العوار الذي لحق قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي بالاتي⁶⁴⁶:

644 . رمضان أبو السعود. المدخل إلى القانون وبخاصة المصري واللبناني. مرجع سابق. ص 192

645 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. بيروت.

646 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

أولاً: تناقض المحكمة الدستورية مع نفسها في تفسير النص القانوني ذاته:

كانت المحكمة الدستورية نفسها في قرارها التفسيري رقم (3) لسنة 2016م للمادة (47) و (47) مكرر قد انتهت إلى أن ولاية المجلس التشريعي تمتد إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستورية، استناداً للمصلحة وعدم الوقوع في فراغ تشريعي، إذ لا يتمكن الأعضاء الجدد من أداء اليمين الدستورية لظروف القاهرة. وهذا الذي ذهبت إليه المحكمة في قرارها التفسيري رقم (3) لسنة 2016م للمادة (47) مكرر من القانون الأساسي تأكيداً للغاية التشريعية التي ابتغاها المشرع من هذه المادة حين نص على أن "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس التشريعي المنتخب اليمين الدستورية". وهذه الفرضية ليست خيالية وتجربة المجلس التشريعي في الذاكرة، فقد بقي المجلس التشريعي الأول لأكثر عشرة أعوام، ولهذا كانت تلك الوقائع والظروف وراء فكرة المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني.

لكن المحكمة الدستورية انقلبت على رأيها فيما ذهبت إليه في قرارها التفسيري في الطلب رقم (10) لسنة 2018م، فقامت بتأويل ذات نص المادة (47) مكرر وفسرته بما يناقض تفسيرها السابق، ويتجاهل الغاية التي جعلت المشرع يضعها تحسباً لظروف فلسطين تحت الاحتلال، وتحكمه في السماح بإجراء الانتخابات، واعتقال المرشحين والنواب، وهي الوقائع التي استندت إلى المحكمة في تفسيرها بالقرار رقم (3) لسنة 2016م. لكن الغريب في التفسير المتناقض للنص ذاته هو وبقاء الظروف نفسها أنه ذهب بعيداً نص لا يحتاج إلى تفسير، وقامت المحكمة بتأويل قلب للغاية التشريعية من وضع النص، وقررت أن النص لا ينطبق في حالة عدم إجراء الانتخابات الدورية للمجلس التشريعي، وأن المادة (47) مكرر لا تنطبق إلا في ظل وجود مجلسين، مجلس تنتهي ولايته القانونية ومجلس جديد منتخب. والغريب في الأمر، أنه وقت أن فسرت المحكمة الدستورية النص سنة 2016م لم يكن هناك مجلسين ولم تجرى انتخابات دورية تشريعية أو رئاسية، وهذا التفسير للمادة (47) في الطلب رقم (10) لسنة 2018م هو في الواقع تأويل للنص واضح لا يحتاج إلى تفسير ومن شأنه أن يلغي نص المادة بغير الطريق الدستوري الذي نص عليه القانون الأساسي في المادة (120) ⁶⁴⁷ منه.

ثانياً: التطبيق الناقص للمادة (13) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م على المجلس التشريعي وعدم تطبيق حكم المادة على الرئاسة:

جاء في المادة (13) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م "تعديل المادة (25) من القانون الأصلي للمحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م ويصبح على النحو الآتي: يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (24) من القانون الأصلي، ممارسة كافة الصلاحيات في النظر والحكم

647 . فلسطين . 2003م القانون الاساسي الفلسطيني . المادة (120) منه .

بعدم دستورية أي نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها⁶⁴⁸. ومن المؤكد أن عدم إجراء الانتخابات الرئاسية الدورية يتصل اتصالاً وثيقاً بعدم إجراء الانتخابات التشريعية للمجلس التشريعي، وأسباب ذلك واحدة، وعليه كان على المحكمة الدستورية وهي تنظر في عدم تطبيق ما نص عليه القانون الأساسي من إجراء الانتخابات بشكل دوري للمجلس التشريعي، أن تتطرق إلى الأسباب التي حالت دون إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية، وأسباب عدم تمكن المجلس التشريعي القيام بواجباته بشكل كامل وفق القانون الأساسي، وأهماها قيام الاحتلال باعتقال أعضاء المجلس التشريعي في الضفة الغربية عن كتلة حركة حماس البرلمانية.

وكذلك كان على المحكمة وفقاً لنص المادة (13) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي أن تتطرق بالنظر فيمن حال دون انعقاد المجلس التشريعي وفق ما النظام الداخلي للمجلس الذي وضع الاختصاص بدعوة المجلس لانعقاد بيد رئيس السلطة، ولا أن تحمل المجلس التشريعي مسؤولية عدم دعوة رئيس السلطة لانعقاده. وهنا نشير إلى أن رئيس المجلس التشريعي في الضفة الغربية وعدد من أعضاء المجلس بعد خروجهم من سجون الاحتلال الإسرائيلي حاولوا الدخول لمقر المجلس التشريعي للتواصل مع أعضاء المجلس التشريعي في غزة وعقد الاجتماعات للمجلس كالمعتاد عبر الفيديو كونفرنس ولكن تم منعهم من قبل الأجهزة الأمنية في رام الله ولم يدع رئيس السلطة لانعقاد المجلس بعد خروج عدد كبير من أعضاء المجلس من سجون الاحتلال⁶⁴⁹.

ثالثاً: عدم تقدير الآثار الخطيرة التي ترتبت على حل المجلس التشريعي وتجاهل الأسباب الحقيقية التي عطلت المجلس التشريعي وعدم إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية:

وبالنظر للاعتبارات المصلحة الوطنية العليا كذلك كان على المحكمة الدستورية وهي تنظر في تكوين المجلس التشريعي ومبررات حله أو استمرار وجوده أو وجود أي فرع من فروع السلطات العامة. أن تدرك أن ذلك يتعلق بمكونات وجود الكيان السياسي (الدولة الفلسطينية) الأساسية، وأن استمرار وجود ذلك الفرع يعني استمرار الكيان السياسي، وأن حله يعني تهديم ركن من الأركان الرئيسية للدولة، وهو الأمر الذي أدركته المحكمة الدستورية بالنسبة السلطة الفلسطينية وأيدت بقاء وجوده، وأغفلته بالنسبة للمجلس التشريعي وقررت حله، فلم تراعي انطباق نص المادة (13) من قانون المحكمة الدستورية التي تقرر المحكمة الدستورية⁶⁵⁰: "ممارسة كافة الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام، يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها".

648 . فلسطين. 2017م. رقم (19). بشأن تعديل المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006م.

649 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

650 . فلسطين. 2006م. قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية. رقم (3). المادة (13) منه.

فكان على المحكمة الدستورية أن تدرك أهمية الحفاظ على بقاء المجلس التشريعي وتبحث في أسباب تعطيله، ومن المتسبب في ذلك وتقرر حل أسباب تعطيله، وتأمراً من يعطله بتفعيل عمله إلى حين اتاحة الفرصة لإجراء انتخاب مجلس جديد ورئيس للسلطة لانتهاء مدة ولاية كل منهما، وذلك مراعاة المصلحة الوطنية العليا، لأنه قد ينظم الدستور استمرار وجود شاغل أي فرع من فروع السلطات العامة الثلاث، أو ينظم طريقة استمرار سلطاته فعلياً حتى لو انتهت مدة صلاحية (ولاية) ذلك الشخص الذي تتعلق به اختصاصات تلك السلطة العامة، وذلك أنه حتى من يرون انتهاء الصفة القانونية للشخص الحائز لاختصاصات السلطة، لا يذهبون إلى القول بانعدام وجود السلطة العامة ذاتها، بل يرون أن الكيان (المؤسسة الدستورية) يجب الحفاظ على بقائها، أما شاغليه وظائف الكيان القانوني العام فتبقى لهم سلطة الامر الواقع، وتظل المشروعية للمؤسسة الدستورية قائمة، وإن كان الامر الواقع لا يكسب الشخص أو الأشخاص الذين انتخت مدة ولايتهم المشروعية بالتمسك بجيازة السلطة دون مبرر. هذا مع العلم بأن استمرار مشروعية وجود المجلس التشريعي تستند إلى نص صريح المادة (47) مكرر من القانون الأساسي في حيث أنه لا يوجد نص مماثل بالنسبة لرئيس السلطة⁶⁵¹.

ومن الدساتير من ينص على استمرار الشخص شاغل السلطة العامة إلى أن يتم اسناد السلطة له أو لغير وفق القانون كما ينص الدستور المصري على ذلك بالنسبة لرئيس الدولة. وهو المنطق نفسه الذي استندت المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري في طلب التفسير رقم (10) لسنة 2018م في الصفحة رقم (11) السطر التاسع، من أسفل قرارها، بقولها أن الرئيس يملك السلطة الفعلية في إدارة الدولة بهدف الحفاظ على كينونة النظام السياسي في فلسطين باعتباره السلطة المركزية، والمنطق القانوني في المادة (13) من قانون المحكمة الدستورية المعدل لنص المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية الأصلي التي قررت المحكمة الدستورية - ممارسة كافة الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام، يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها، ويتصل بالنزاع المطروح عليها-. فأمر الانتخابات الدورية للمجلس وللرئيس متصلان ببعضهما البعض من حيث انتهاء مدة ولاية كل منهما وتعطل اجراء الانتخابات لهما. أما أن ما ينطبق على المجلس التشريعي لا ينطبق على رئيس السلطة، فالقول بذلك يعني اختزال الكين السياسي الفلسطيني في شخص الرئيس⁶⁵². وإن القول بذلك يناقض المنطق القانوني الذي تقرره المبادئ الدستورية العامة، كما يتناقض مع أخذت به المادة (47) مكرر صراحةً من استمرار وجود المجلس القائم إلى حين إجراء انتخاب المجلس الجديد وأداء أعضائه اليمين الدستورية.

651 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

652 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

رابعاً: عدم مراعاة قرار المحكمة الدستورية للغاية التشريعية من إضافة المادة (47) مكرر، وتجاهل الأسباب الحقيقية التي حالت دون انتظام عمل المجلس التشريعي:

إن ما ذهب إليه قرار المحكمة الدستورية في تفسيرها التأويلي بنص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني، من شأنه إلغاء الغاية التشريعية التي وضع النص من أجلها لتواجه حالة تأجيل انتخاب مجلس تشريعي جديد بظروف تحول دون اجراء الانتخابات، كما حدث للمجلس التشريعي الأول الذي انتهت ولايته عند انتخاب المجلس الحالي، وأداء أعضائه لليمين الدستورية سنة 2006م، فالمحكمة قامت بتأويل نص لا يحتاج إلى تفسير، فول أجريت الانتخابات كل أربع سنوات في مواعيدها لما كان هناك حاجة لنص المادة (47)⁶⁵³ مكرر، لأن المجلس الجديد يمكن دعوته للانعقاد فور اعلان نتائج الانتخابات ومن ثم يجتمع ولو عبر تقنية الفيديو كونفرنس، كما كان يفعل بالاجتماع بين غزة والضفة الغربية، لكن الواقع أن دواعي وضع هذه المادة هي أن مدة ولاية المجلس القائم قد تمت إلى حين زوال المانع الذي يحول دون اجراء الانتخابات في ظل الاحتلال أو عدم إمكانية اجرائها في شقي الوطن (غزة والضفة الغربية) وتأجل إلى حين تهيئة الأوضاع لإجراء الانتخابات، وهذا المنطق أخذ به مرسوم الرئيس رقم (1) لسنة 2010م بشأن تأجيل موعد اجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية ونصت المادة (2) من المرسوم على أن: " يحدد موعد الانتخابات الرئاسية والتشريعية القادمة بمرسوم رئاسي يصدر حين تتوفر الظروف التي تسمح بإجرائها"⁶⁵⁴.

كذلك أكد على هذا الامر قرار مجلس الوزراء رقم (61) لسنة 2016م بتأجيل انتخابات مجالس الهيئات المحلية لمدة أربعة أشهر ويتم العمل خلالها في كافة أرجاء الوطن على توفير البيئة القانونية الملائمة لضمان اجرائها في كافة المجالس المحلية الفلسطينية في يوم واحد. فهل رأت المحكمة الدستورية أن البيئة القانونية الملائمة لضمان إجراء الانتخابات في كافة الأراضي الفلسطينية مهيأة لإجراء الانتخابات ورفض المجلس التشريعي ورفض المجلس التشريعي ورفض اجراء الانتخابات؟ أو أن عدم قيامه بواجباته التشريعية والرقابية تعود لاستنكافه عن أداء تلك المهام، وقد عمل نواب المجلس التشريعي في غزة على استمرار اجتماعاتهم وأصدروا عشرات التشريعات تنظم الواقع القانوني والحياتي (وإن كانت تلك الأعمال لم تستكمل إجرائها القانونية)، كما أن رؤساء الكتل البرلمانية في الضفة الغربية كانوا يجتمعون ويصدرون ما يرونه في كثير من المسائل، ومنها العشرات من قرارات الرئيس بقوانين، التي كانت تتضمن عرضها على المجلس التشريعي عند انعقاده، والذي لم يدع للاجتماع. هذا الواقع يشهد على استمرار عمل المجلس التشريعي على الرغم من الاحتلال وظروف الانقسام.

كذلك يؤخذ على قرار المحكمة التفسيري تجاوزه لاختصاصها، كذلك أن المادة (47) مكرر لا تقبل التفسير بعباراتها القاطعة في معناها وغايتها التشريعية - تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء

653 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي. المادة (47) منه.

654 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

المجلس الجديد المنتخب اليميني الدستورية-. لا يوجد لأي كلمة في النص حمالة أوجه أو لها أكثر من معنى في اللغة العربية، وما حدث هو تأويل وليس تفسير أدى إلى تعطيل النص وإلغائه واقعياً وبغير الطريق الدستوري كما تقرره المادة (120) من القانون الأساسي الفلسطيني.

يضاف إلى ما تقدم أن قرار المحكمة الدستورية رأي أن مبدأ سيادة القانون الذي قررت المادة (6) من القانون الأساسي⁶⁵⁵، وتخضع له جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص، ينطبق على المجلس التشريعي ولم يتطرق إلى انطباقه على رئيس السلطة، حيث رأي القرار أن عدم اجراء الانتخابات للمجلس التشريعي يؤدي إلى انتهاك أحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات الفلسطيني، وبمس بالمصلحة العامة، وينتهك مختلف الحقوق القانونية والدستورية للمواطن، فقررت المحكمة حل المجلس التشريعي لأنه أحد يعلو على القانون، ولم تطبق قناعاتها تلك على عدم اجراء انتخابات رئاسية طول المدة نفسها التي لم تجرى فيها انتخابات للمجلس التشريعي، ولذلك قررت الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية ولم ترى الدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية. وإن عدم إجراء الانتخابات الرئاسية أيضاً يشكل انتهاكاً لحقوق المواطن الدستورية.

إن ما قامت به المحكمة الدستورية يتناقض مع الهدف من إنشاء المحكمة الدستورية التي يلجأ إليها لحل الإشكاليات التي تعترض عمل سلطة من السلطات العامة. والحفاظ على كينونتها لا أن تحل وتحدث فراغاً دستورياً يتمثل في عدم وجود سلطة دستورية أصيلة كالمجلس التشريعي. فالمحكمة تدرك جيداً استحالة اجراء الانتخابات التشريعية دون توافق القوى الوطنية الفلسطينية كما كان يحدث في السابق، ومرسوم الرئيس وقرار مجلس الوزراء، السابق الإشارة إليهما يؤكدان على ضرورة تهيئة الأوضاع القانونية والواقعية قبل اجراء الانتخابات. ولقد زاد قرار المحكمة الدستورية بالدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية دون الرئاسية الأمر تعقيداً في وجه من يحاول تهيئة الأوضاع لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية. إن قرار المحكمة الدستورية سيترب عليه، وسيزيد في انتاج آثار سلبية مدمرة على القضية الوطنية والحقوق الأساسية للشعب الفلسطيني⁶⁵⁶.

إن تفادي حدوث الأسو على الكيان السياسي الفلسطيني، هو أن تقوم القوى الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني بالعمل خارج نطاق هذا القرار، لأن حل المجلس التشريعي غير مشروع دستورياً ووطنياً، ويلقي بالحقوق الفلسطينية والكيان السياسي الفلسطيني في مجاهل السياسات الدولية التي في مجملها تميل لصالح المحتل. ولذلك الحل يكمن في توافق قوى الشعب الفلسطيني على اجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية معاً وفي كل مؤسساتها، على أن يلتزم الفائز بالحفاظ على الحقوق الوطنية الثابتة وغير القابلة للتنازل أو التقدام، وعدم الخضوع للظروف الراهنة على الساحات الفلسطينية والعربية والإقليمية والدولية التي تضغط على السلطة والشعب الفلسطيني كي يتنازل عن حقوقه في الحرية والاستقلال استعادة أراضيه المحتلة وتقرير المصير.

655 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (6) منه.

656 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

ومن الثابت أن القرار التفسيري صدر في تاريخ 2018/12/12م وجاء اعلان رئيس السلطة بجل المجلس التشريعي في اجتماع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير المنعقد بتاريخ 2018/12/22م، أي أخذ رئيس السلطة ومستشاريه مدة عشرة أيام لتحليل القرار التفسيري ودراسته والوصول إلى النتيجة التي أعلن عنها رئيس السلطة بجل المجلس التشريعي، مما يعني أن البدائل بمختلف جوانبها وأثارها كانت محل إستعراض ونقاش قبل الوصول إلى القرار. وقبل مناقشة القرار التفسيري لابد من أن نورد بعض الملاحظات التي ترد في الفقه الدستوري على القرارات الدستورية بشكل عام والقرارات التفسيرية على نحو خاص، وإن القرارات التي تصدر عن المحكمة الدستورية سواء في مجال فض الخلاف والنزاع أو في مجال التفسير له آثار كبيرة في المنظور القريب والبعيد، إذ أنها تعد في مرتبة التشريع فالقرار الذي يصدر بعدم دستورية نص ما في القانون يحظر العمل به وعلى جهة التشريع اتخاذ ما يلزم لإجراء التعديل الذي ينسجم مع القرار والحال كذلك في القرار التفسيري إذا أنه كالقانون يصبح ملزماً منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية⁶⁵⁷.

ومن هنا إستقر الفقه الدستوري على إفتراض أن النص القانوني المطلوب تفسيره له أهمية حاسمة بالنظر إلى الحقوق التي ينظمها والموازنة بين المصالح التي تتأثر بها وسلطة التفسير يكون مناطها الكشف عن قصد الشارع الذي صاغها للوصول إلى هدف محدد، وبالتالي لا يجوز للمحكمة عند تفسير نص قانوني انتزاعه من سياقه أو الابتعاد به عن المقصد الذي ابتغاه الشارع. فلا يستقيم الحال إذا ابتعدت المحكمة عن تقصي إرادة الشارع أو عزلت نفسها عن إرادته وقرارها في هذا الحال لا ينشأ حكماً جديداً بل يعد تفسيرها جزءاً من النص ومنهجاً فيه أي أن قرارها كاشف لمقصد الشارع ليس إلا⁶⁵⁸.

وتعتبر مناقشة هذه المسألة القانونية لا تحتاج إلى عناء وجهد كبيرين، ذلك لأنها وقعت في تناقض واضح كما أنها تجاوزت مهمتها في التفسير، لقد وقعت المحكمة الدستورية في التناقض الذي يتضح في قولها أن تفسير المادة (47) مكرر يتطلب وجود مجلس قديم ومجلس جديد ولا تنتهي ولاية المجلس القائم إلا عند إداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية، والمادة (47) مكرر تتحدث عن ولاية انتقالية بين مجلسين وهذا لا يمكن تحقيقه كما قالت المحكمة إلا بإجراء انتخابات دورية كل أربع سنوات وهذا الذي تقول به المحكمة الدستورية قانوناً وتفسيره سليم لا سيما وأن المادة (47) مكرر جاء بها تعديل سنة 2005م.

كما لاحظت المحكمة ذلك على نحو دقيق والذي قصد الشارع فيه ألا يقع هناك فراغ دستوري بين مجلسين⁶⁵⁹. وهذا التفسير الذي اعتنقته المحكمة الدستورية كان الأولى به أن ينتهي بها إلى النتيجة الحتمية التي مؤداها أنه لا يجوز حل المجلس القائم إلا بعد انتخاب مجلس جديد، ولذلك كان من المستغرب أن تعلن المحكمة

657 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

658 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

659 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

الدستورية حل المجلس القائم قبل ان يتم انتخاب مجلس جديد والذي طلبت فيه المحكمة من رئيس السلطة اجراء الانتخابات خلال ستة أشهر أغفلت وعى نحو واضح قصد الشارع من إضافة المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور". حتى لو افترضنا على سبيل الجدل أن المادة (47) مكرر لم يتم إدخالها في تعديل القانون الأساسي لعام 2005م، فقد كان على المحكمة الدستورية أن تقيس الحالة الماثلة أمامها على الوضع الذي تستقبل في حكومة وعند إذن تستمر في تسيير أعمال الدولة إلى أن يتم تشكيل حكومة جديدة وتحظى بثقة نواب الشعب بعد إلقائها بيانها الوزاري ومناقشته والتصويت عليه وهذه ممارسة معروفة وشائعة على نطاق دولي وقد اتبع القانون الأساسي الفلسطيني ذات السنة المواد (66) و(78/3).

ولابد من القول كذلك أنه لأمر مثير للدهشة ألا تتمسك المحكمة الدستورية بما قضت به في قرارها التفسيري رقم (3) لسنة 2016م والصادر بتاريخ 2016/11/3م والذي تناولت فيه مسألة تفسير عدة مواد من القانون الأساسي بما فيها المادة (47) مكرر إياها. وفي تلك القضية تقدم رئيس السلطة القضائية بتاريخ 2016/9/26م عن طريق وزير العدل بطلب إلى المحكمة الدستورية بشأن تفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود نص المواد (47) و(47) مكرر من القانون الأساسي المعدل كانت تلك مسألة تتعلق برفع الحصانة البرلمانية عن الفتحاوي محمد دحلان. وأصابت المحكمة في تلك الفتوى حيث قالت انه حرصاً من المشرع للحيلولة دون الوقوع في فراغ تشريعي، أورد نص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م على مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي مؤقتاً إلى ما بعد انقضاء الأربع سنوات وذلك إلى حيث أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمن الدستورية، وقد شرحت المحكمة حين ذاك أسباب هذا المد الطارئ لعلة وجيهة مفادها أنه قد لا يتمكن أعضاء المجلس الجديد من أداء اليمين الدستورية في موعدها لظروف القاهرة إلى بعد فترة من الوقت وبالتالي لا يجوز لهم مباشرة مهامهم التشريعية إلى بعد أداء اليمين الدستورية.

وقد إستعانة المحكمة الدستورية بدعم وجهة نظرها بنصوص دستورية مماثلة في دساتير بعض البلاد العربية التي بدورها عاجلت حالة الفراغ التشريعي ومن الدول من لجأ إلى السماح للمجلس القائم بالبقاء حتى يتم انتخاب المجلس الجديد ومن أمثلة ذلك الدستور (الجزائري، واليمني، والأردني). ومنها من قام بمد ولاية المجلس القائم بشكل مؤقت مثل الدستور (القطري، الكويتي، التونسي، السوري)، ولا بد هنا من التذكير كذلك بسابقة فلسطينية حيث أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات قرار في سنة 1999م، بمد أجل المجلس التشريعي الأول وذلك قبل صدور القانون الأساسي وقبل التعديل وقد تمت الموافقة على ذلك التمديد باعتبار أن الظروف فرضت ذلك التمديد وهذه سابقة تأسس لعرف قانوني يمكن اتباعه. وكان حرياً بالمحكمة الدستورية أن تلتزم بما ورد في ذلك الرأي الصادر سابقاً، إذ أن النتيجة التي توصلت إليها المحكمة الدستورية في القرار الأخير يتعارض مع القرار

السابق ولا يجوز أن يقع التناقض بين قرارات المحكمة الدستورية لأنه وحسب نص المادة (1/41) من قانونها فإن "أحكامها وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة"⁶⁶⁰.

فأي تفسير سوف يسود ويكون ملزماً للکافة ومن الذي سوف يحسم الخلاف هل نحتاج إلى محكمة دستورية أخرى لكي تفصل في هذا التضارب، ومن المغالطات التي وقع فيها القرار التفسيري هو القول أن المجلس التشريعي قد تعطل منذ آخر جلسة له في عام 2007م ومع ذلك بقي أعضائه يتقاضون رواتبهم ومستحقاتهم المالية بشكل منتظم علماً بأنهم لا يقومون بأي عمل، ووجه العوار هنا الذي يصيب هذا القول هو النظر إلى أعضاء المجلس التشريعي وكأنه يتعامل معهم كموظفي دولة يخضعون لقانون الخدمة المدنية أو يتعامل معهم كعمال يخضعون لقانون العمل وفي هذين القانونين تستقر القاعدة التي تقول (من لا يعمل لا راتب له)⁶⁶¹.

إن أعضاء المجلس التشريعي لا يخضعون لذات المعايير فهم سلطة تشريعية لهم مستحقات وبدلات ومكافآت إلا أنهم لا يتقاضون رواتب ولا يخضعون لرقابة رب العمل ولا يمرون بفترة تجربة وليس لهم اجازات سنوية ومرضية واجازة أمومة، وبعض هؤلاء الأعضاء الذين هم في قطاع غزة مازالوا يباشرون أعمالهم على الرغم من الانقسام، ولا يقع في إمكانية المحكمة أن تتناول الأنشطة التي يقوم بها هؤلاء الأعضاء أن تقمها أو أن تصدر رأي بشأنها فهو خارج اختصاصها. وإن التناقض الذي وقع فيه القرار التفسيري ليس هو العيب الوحيد الذي يرد عليه بل وقع القرار في تجاوز الصلاحيات الدستورية للمحكمة إذ قررت المحكمة الدستورية أن المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ومصلحة الوطن تقتضي حل المجلس التشريعي المنتخب، كما أنها دعت رئيس السلطة إلى اعلان اجراء انتخابات تشريعية خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية⁶⁶².

وهنا لابد من تقرير أن اختصاص المحكمة الدستورية يمكن تلخيصه في مسألتين الأولى هي فض الخلافات بين سلطات الدولة فيما بينها أو بينها وبين المواطنين، والثانية تقديم الرأي والتفسير وفي أثناء تصديها للمهمة الثانية "التفسير" فهي تبدي الرأي والمشورة ولكنها لا تصدر قرار تنفيذياً فمن أين استمدت المحكمة الدستورية صلاحية اتخاذ قرار حل المجلس التشريعي والطلب من رئيس السلطة أن يجري انتخابات وحددت له الميعاد كذلك بستة أشهر، ولم نعتز على أي سند في القانون الأساسي أو في قانون المحكمة الدستورية يؤيد موقفها الذي قرر الحل وأمر بإجراء الانتخابات، وهذا التجاوز يعد فاسداً أصاب القرار في الصميم، ولا بد من التذكير أن رئيس الدولة لا يحتاج إلى قرار محكمة لإجراء انتخابات فهي محددة دورياً وفقاً للدستور، كما أن وقت إجرائها محدد كذلك⁶⁶³.

660 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

661 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

662 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

663 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

من اللافت للنظر أن المحكمة الدستورية عزت عدم انعقاد المجلس التشريعي إلى الانقسام الذي حدث في العام 2007م بين حركتي فتح وحماس وهو بلا شك أن الانقسام لعب دوراً سلبياً في عدم انعقاد المجلس على نحو منتظم إلى أنه كان حرياً كذلك بالمحكمة ألا تقصر لومها على الانقسام فقط، بل كان مطلوب منها كذلك أن تشرح لنا الدور السيء والخطير قام به الاحتلال الإسرائيلي في شل أعمال المجلس وذلك بالتنكيل بقطاع واسع من أعضاء المجلس التشريعي من سجن وتشريد ومنع وإرهاب ولدرجة أن سلطات الاحتلال تطاولت على زوجات بعض أعضاء المجلس التشريعي للترهيب ولقد بدأت سلطة الاحتلال باتخاذ إجراءاتها القمعية مباشرة بعد ظهور نتائج الانتخابات التشريعية في العام 2006م وتصاعدت بعد وقوع الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط كأسير حرب في يد المقاومة الفلسطينية بتاريخ 2006/6/25م.

إن التقارير الصادرة عن جيش الاحتلال نفسه بالإضافة على منظمات حقوق الانسان الفلسطينية وتقارير الصليب الأحمر الدولي توثق تلك الاعتقالات وقد أفقدت المجلس نصابه وبالتالي حالة دون عقد اجتماعاته على نحو منتظم، إن سلوك سلطة الاحتلال يرقى على حالة القوى القاهرة التي تحول دون الوفاء بالالتزامات وتصبح بالتالي عذراً قانونياً مقبولاً لعدم عقد جلسات المجلس التشريعي، كما ظانه يجب إضافة أن سلوك سلطة الاحتلال يدل على ضعف البنية والهيكلية التي اتفقيات اسلو أن تنشرها في الوسط الفلسطيني وعممت الوهم الذي يردده البعض عن وجود سيادة المجلس التشريعي وعن مرحلة السلطة إلى الدولة، بل ربما ليس افتراضاً بعيداً القول أن الذي قام بحل المجلس التشريعي هو عملياً سلطة الاحتلال وليس القرار التفسيري ولا قرار رئيس السلطة.

أما على الصعيد التنفيذي فإن ما قام به رئيس السلطة بإعلان حل المجلس التشريعي هو قرار لا أساس له في القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" أو الممارسة العملية ولا بد أن رئيس السلطة على بينة أنه حين حاول الرئيس الراحل ياسر عرفات أن يحصل على حق حل المجلس التشريعي في أثناء إعداد القانون الأساسي وبعد إعلانه تصدت له كتلة حركة فتح في المجلس رافضاً طلبه ونجحت في الحالتين. وقد عاج القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته في الباب الثالث⁶⁶⁴ منه المواد (34،46) صلاحيات رئيس السلطة (رئيس الدولة) ولم يرد في أي منها صلاحية حل المجلس التشريعي وليس من سابقة عملية أو قضائية تفيد بخلاف ذلك.

يضاف لذلك ان المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني تنص بلغة لا تقبل التأول أو التفسير بأنه لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب (الباب السابع/ أحكام حالة الطوارئ)، أن هذا يعني بالضرورة أنه في حالة الطوارئ التي تبرر عادة اتخاذ إجراءات قاسية وخارجة عن المؤلف لا تجيز حل المجلس التشريعي فمن باب أولى ألا يجوز حل أو تعطيله في الأوضاع العادية التي

664. فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المواد (34و46) منه.

هي الأوضاع التي يعمل فيها المجلس عادةً. إن قرار حل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات لا بد وأن له تداعياته ولا بد وأنها كانت تحت نظر رئيس السلطة ومستشاريه عند دراسة آثار هذا الرأي التفسيري ومن ذه التداعيات ما هو موقف القيادة إذا رفضت دولة الاحتلال الإسرائيلي لأهالي القدس المشاركة في الانتخابات كما ورد في اتفاقية اسلو وما هو الموقف إذا اسفرت الانتخابات عن نتائج مماثلة لانتخابات سنة 2006م⁶⁶⁵.

وإن حل المجلس التشريعي وفقاً لقرار المحكمة الدستورية التفسيري الصادر في الثاني عشر من كانون أول/ ديسمبر 2018، خلق أزمة دستورية وسياسية في حال شغور منصب رئيس الدولة رئيس السلطة الفلسطينية. خاصة أن نصوص القانون الأساسي واضحة وملزمة في طريقة ملئ الشاغر في منصب الرئيس. ومن المؤكد أن غياب أسس دستورية سيخلق أزمة لمشروعية النظام السياسي الفلسطيني في حال لم تستطع السلطة الفلسطينية الالتزام بالقواعد والأحكام المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني. ومن المؤكد أن أية محاولات لتجاوز هذه الطرق والآليات المحددة في القانون الأساسي ستزيد من حدة الانقسام الفلسطيني والصراع على الشرعية بين حركتي فتح وحماس، بالإضافة إلى مقاومة قوى فلسطينية منضوية في منظمة التحرير الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني لهذه الخطوة.

كما أنها ستزيد من مخاطر انزلاق البلاد إلى فوضى وفتتان أمني على النفوذ والمكانة ما يهدد بصراع داخلي تظمحل معه مساحة السلطة الفلسطينية، أو بروز قيادات مناطقية متناحرة تسيطر بالقوة المسلحة على بعض المدن والبلدات ما يؤدي إلى تحلل للدولة/ للسلطة الفلسطينية ككيان جامع وسلطة واحدة؛ وينهار الأمن العام فيغيب في كلا الحالتين شعور المواطنين بالأمان على أنفسهم وعلى عائلاتهم وممتلكاتهم. ومما لاشك فيه سيرافق هذا الأمر انهياراً لأجهزة الأمن وعجز مؤسسات الدولة/ السلطة الفلسطينية عن تقديم الخدمات الأساسية بالإضافة إلى زيادة الصعوبات الاقتصادية للمواطنين قد تتمثل بارتفاع حاد في نسبة البطالة في المجتمع وزيادة في عدد الأسر الفلسطينية تحت خطر الفقر. كما أنه من المشكوك فيه موافقة المجتمع الدولي والدول المانحة عليها أو يصعب تسويق مثل هكذا خطوة؛ "أي القفز عن الآليات الدستورية"⁶⁶⁶.

وعلى الرغم من عدم قانونية الرأي الداعي لعدم إجراء انتخابات رئاسية بعد الانتقال من السلطة إلى الدولة التي تم الاعتراف بها في الأمم المتحدة "ترفيح مكانة فلسطين من كيان إلى دولة مراقبة" والاكتفاء بإجراء انتخابات تشريعية، إلا أن هذا الرأي ليس له إلا تفسيراً سياسياً إذا ما كانت حججه تتعلق بتخوف الطبقة السياسية من عدم التزام حركة حماس بنزاهة الانتخابات في قطاع غزة أو التريث في إجراء الانتخابات الرئاسية لفهم ما ستؤول إليه نتائج الانتخابات التشريعية أو منح فرصة لحركة فتح لاختيار مرشح بديلاً عن الرئيس محمود عباس. إن

665 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

666 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

الحديث عن عدم خضوع رئيس الدولة للانتخاب بعد عملية الانتقال من "السلطة" إلى "الدولة" يعد خرقاً واضحاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني؛ حيث نصت المادة 115 منه على أنه "يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ". كما أن الحاجة بتغيير وضع السلطة وانتقالها إلى الدولة لا يعني بأي حال من الأحوال عدم الخضوع لأحكام القانون الأساسي واحترام نصوصه المتعلقة بتراتب السلطات، وشرعية مؤسساتها السياسية القائمة على الانتخاب من قبل المواطنين وخضوعها للمساءلة الشعبية الدورية، ومشروعية عملها⁶⁶⁷.

ويطرح شعور منصب رئيس الدولة السلطة الفلسطينية تحدياً إضافياً أمام النظام السياسي الفلسطيني في ظل ظروف غاية في التعقيد، فمن جهة غياب مشروعية النظام السياسي دون وجود للانتخابات، ومن جهة ثانية حالة الانقسام المتفاقمة. تهدف هذه الورقة إلى استعراض الوضع القانوني لشعور منصب رئيس السلطة وأسباب الاهتمام الواسع المحلي والدولي بهذه الحالة وفحص تأثيره على النظام السياسي الفلسطيني، وعرض الخيارات المتاحة لسيد الشعور في منصب رئيس الدولة/ رئيس السلطة ومواقف الأطراف المختلفة ذات التأثير المباشر في النظام السياسي. تهدف الورقة لطرح توصيات للسلطة الفلسطينية بهدف تفادي الاخطار المحتملة عند شعور منصب رئيس السلطة الفلسطينية والحفاظ على مشروعية النظام السياسي الفلسطيني.

الفرع الثاني: الرأي القانوني المؤيد لقرار التفسير

قام رئيس السلطة الفلسطينية بإعلان قرار المحكمة الدستورية العليا النافذ بحل المجلس التشريعي الذي إنتهت دورته منذ سنوات طويلة، وجاء القرار ليعصف من جديد بالحالة الفلسطينية ويزيد من المشاحنات الداخلية، بين مؤيدي القرار والذين اعتبروه خطوة في الاتجاه الصحيح، وبين من عارضه مشككاً في أنه قراراً غير قانوني ولا دستوري، ولست في صدد الحديث عن قانونية القرار فلست رجل قانون، أو دستوريته فهو صادر عن أعلى سلطة قضائية في فلسطين، وبالتالي لا أظن أن المحكمة الدستورية قد تخطئ فيما استندت إليه من مواد قانونية، ولكن الحال بقي ذات الحال، والخلاف القائم لا زال قائماً، لأن الانقسام هو السبب في هذا الخلاف، وكل الادعاءات التي سمعناها خلال اليومين الماضيين سببها بالأساس هذا الانقسام الحاصل. فلو لم يكن هذا الانقسام واقعاً، لذهبنا إلى صناديق الاقتراع منذ سنوات مضت، ولو لم يكن الانقسام لشاركنا في العملية الانتخابية لدورتين، ولو لم يكن الانقسام لكان لدينا مجلساً تشريعياً لا غبار على قانونيته ودستوريته، لكنه الانقسام البغيض الذي يدخلنا في دهاليز واصطفاف هنا أو هناك.⁶⁶⁸

667 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

668 . بهاء رحال. 2018م. وكالة معا. 26-12-2018م

والقرار في مضمونه مهم بل غاية في الأهمية، ولكن تنفيذه أظنه صعب، خاصة وأنه يحتوي على بند إجراء الانتخابات التشريعية خلال فترة زمنية حددها ب6 أشهر، وهذا في المدى المنظور مستحيل، وحتى إذا جرت في ظل رفض حركة حماس، فهذا يعني أننا مقبلون على انتخابات تشريعية بدون غزة وبدون القدس التي سيخرجها الاحتلال ولو بالقوة ولن يسمح للمقدسين المشاركة فيها، وأمام هذا فإن الحال سيتعقد أكثر إلا إذا جرت المصالحة، فما الذي يمنع حركة حماس من الموافقة على إجراء الانتخابات؟ هذا السؤال الذي قد يملك كل واحد منا جواب عليه، ولكن الجواب الأهم هو الذي تقوله حركة حماس خصوصاً الخصم السياسي الأكبر على الساحة الفلسطينية، وهنا لا أقصد ما صدر عن بعض قياداتها من تصريحات خلال الأيام الماضية كردة فعل على القرار المفاجئ، ولكن أقصد ما سيصدر عن قيادة الحركة من موقف رسمي أرجو أن يكون متزنًا وعلى قدر المسؤولية⁶⁶⁹.

وهنا ووسط هذه الحالة فعلى حماس أن تتخذ قراراً مسؤولاً وأن تنهي صفحة الانقسام وليكن صندوق الانتخاب هو الحكم، وأن لا تبقى تصر على استمرار الحالة الراهنة على حالها، فمن حق الشعب ان يقول كلمته. وإن إستمرار رفض حركة حماس لإجراء الانتخابات يضع الكثير من التساؤلات أمامنا، ولا أريد أن أتطرق لها وأن نستبق الأحداث في هذا الظرف الحساس، ولهذا فإن علينا التروي قليلاً، خاصة وأن الفرصة لا تزال قائمة أمام قيادة الحركة، لتتخذ موقفاً يعيد الوحدة الوطنية، وينهي فصل الانقسام الأسود، والظرف موافق ومناسب، وأرى أن استمرار التعتن والمزيد من الرفض ليس من مصلحة أحد، فهذا هو الوقت لنخرج من جديد من وسط دوائر الانقسام إلى دائرة الوحدة الوطنية التي تجمع الكل الفلسطيني بكل أطرافه وأحزابه، وخاصة في ظل الواقع السياسي المعقد والهجوم الأمريكي المنحاز والمتكامل مع مواقف الاحتلال⁶⁷⁰.

المبحث الرابع: قرار حل المجلس التشريعي هدم لأركان الديمقراطية

تعتبر الديمقراطية هي أهم سمات الدولة الديمقراطية الحديثة. حيث يعتبر المجلس التشريعي من أهم معالم المجتمع الديمقراطي، لأنه يجسد السيادة الشعبية في تحديد حرية الشعب والمساواة في المشاركة السياسية وفي تقرير مصالح الشعب، ومن أهم اختيار مشروعه الوطني في التحرر وتقرير المصير. وهذا الأمر حظي بأهمية خاصة في الحالة الفلسطينية بحكم واقع الاحتلال المرير واغتصاب الأرض والحقوق الفلسطينية، فمن خلال المجلس التشريعي يشترك الشعب في صياغة نمط حياته وتحديد أهدافه الوطنية من خلال توجيه السياسات والتأثير في أسلوب الحكم وإدارة شؤون البلاد⁶⁷¹.

669 . بماء رحال. 2018م. وكالة معا، 2-12-2018م

670 . بماء رحال. 2018م. وكالة معا، 2-12-2018م

671 . باسم بشناق. 2018م. محاضرات في القانون الدستوري. الجامعة الإسلامية. فلسطين. غزة.

والديمقراطية النيابية التي يجسدها المجلس التشريعي الفلسطيني كما سماها القانون الأساسي الفلسطيني تتم بمشاركة الشعب في الحياة السياسية وتعتبر هذه المشاركة حق لكل مواطن يسهم من خلاله في التأثير في نظام الحكم من حيث الأهداف وأسلوب تحقيقها، بحيث يكون قرار الحاكم في النهاية نتاج مشاركة جماهيرية شعبية حقيقية وليس تعبيراً عن إرادة حاكم فرد أو فئة مهيمنة سياسياً. وفي النظم الديمقراطية أصبحت المشاركة الشعبية في تقرير سياسات الحكم وتوجيه ورقابة الحكام ترتبط بشكل وثيق بوجود وتعدد الأحزاب السياسية، التي من خلال سعيها لكسب ثقة الناخبين في عملية تنافسية يفوز الحزب الفائز على اختيار أغلبية الناخبين له بالحكم لفترة تحددها القوانين، مع حق الأقلية في رقابتها على عمل الأغلبية الحكامة لتحقيق المصالح العامة، بالإضافة لرقابة الشعب من خلال انتخابات دورية تتم في الأوقات المحددة قانوناً في مناخ من الحرية السياسية واحترام القانون⁶⁷².

وفي ضوء ذلك يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني هو المؤسسة الدستورية ديمقراطياً التي أنشأها القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، المقرر من قبل نواب الشعب ليجسد المشاركة الشعبية الفلسطينية في الحياة السياسية العامة عن طريق وضع نواب الشعب للقوانين التي تنظم أدوات الحكم، واسناد السلطة للحكام الذين يختارهم الشعب وتحديد اختصاصاتهم، ولتنفيذ السياسات الوطنية لإدارة الدولة. كما ينظم الفصل الوظيفي بين السلطات العامة الثلاث، السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ويوضح كيفية التعامل فيما بينهم، والرقابة المتبادلة وكيف تجسد هذه السلطات الثلاث مجتمعة كيان سياسي "دولة" واحدة. فالشعب ينتخب مجلسه التشريعي "النيابي" لينوب عنه في التشريع يوضع القوانين المنظمة للحياة العامة والتي تنظم طرق المشاركة في الحكم والرقابة على الحاكم، وخصوصاً السلطة التنفيذية وطريقة تنفيذها لتلك القوانين، ولا يترك الأمر للسلطة التنفيذية لتكون هي الحاكم المطلق تشرع وتنفذ وتأمّر القضاء ليشرعن مخالفتها للدستور والقوانين والتشريعات عامة⁶⁷³، فذلك يتنافى مع القواعد الأساسية للديمقراطية التي أخذ بها القانون الأساسي الفلسطيني "دستور الدولة الفلسطينية".

المطلب الأول: الأسس الديمقراطية في النظام القانوني الفلسطيني

أوضحت نصوص القانون الأساسي الفلسطيني بصريح العبارة في إقرارها الأخذ بقواعد النظام الديمقراطي الأساسية، ومن أمثلة ذلك أنها اقرت أن الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما جاء في القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" في المادة الثانية منه. وأن نظام الحكم في فلسطين وفقاً لما قرره المادة الخامسة من القانون الأساسي هو نظام

672 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

673 . واقع النزاهة ومكافحة الفساد، فلسطين، 2018م، التقرير السنوي الحادي عشر، موقع الائتلاف من اجل النزاهة والمساواة "أمان".

ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني، وأن تولى السلطة بالانتخاب يكون لفترة محددة بينها نصوص القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور".

الفرع الأول: نصوص القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" الأخذ بقواعد النظام الديمقراطي

وبينت نصوص القانون الأساسي الفلسطيني بصريح العبارة في إقرارها الأخذ بقواعد النظام الديمقراطي الأساسية، ومن ذلك ما قرره من أن الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما جاء في القانون الأساسي الفلسطيني في المادة الثانية منه. وأن نظام الحكم في فلسطين وفقاً لما قرره المادة الخامسة من القانون الأساسي هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني، وأن تولى السلطة بالانتخاب يكون لفترة محددة بينها نصوص القانون الأساسي الفلسطيني.

وجاء في المادة (36) من القانون الأساسي الفلسطيني المدة التي يجوز لرئيس السلطة البقاء في رئاسة السلطة على النحو التالي⁶⁷⁴ (مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على ألا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين). وجاء أيضاً في المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني تحدد مدة المجلس التشريعي وهي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية ولم تحدد هذه المادة أي قيد على جواز تكرار انتخاب أعضاء المجلس التشريعي وذلك مثل سائر النظم الديمقراطية في العالم الديمقراطي. وحدد المادة (47) من القانون الأساسي⁶⁷⁵ الفلسطيني الفقرة الثالثة مدة دورة الانتخابات للمجلس التشريعي كل أربع سنوات بنص الفقرة الثالثة (مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية)، ولم تحدد المادة أي قيد على الفترات التي يمكن لعضو المجلس التشريعي أن يرشح نفسه لها.

وجاءت المادة (47) مكرر صريحاً في تقريره بأنه (تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري)، وهذه المادة من التعديلات التي أدخلها المجلس التشريعي السابق على المجلس الحالي، الذي كانت الأغلبية فيه لحركة فتح ولم تكن في قتها حركة حماس مشاركة في المجلس التشريعي والحياة السياسية بأكملها، بل إن المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني نصت على أن

674 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (36) منه.

675 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (47) منه.

تمتد ولاية المجلس التشريعي القائم عند إجراء الانتخابات للمجلس الجديد إلى حيث انتخاب مجلس جديد. وأداء الأعضاء الجدد المنتخبين اليمين الدستورية وهذا التعديل للقانون الأساسي الفلسطيني بإضافة المادة (47) مكرر تم من قبل المجلس التشريعي السابق التي كانت أغلبية أعضائه من حركة فتح ولم يكن لحركة حماس أي نواب بين أعضائه.

الفرع الثاني: التطبيق العملي لأسس الديمقراطية في النظام القانوني للسلطة الفلسطينية

يتكون النظام الديمقراطي النيابي من مجموعة من المبادئ التي يجب أن تؤمن وتلتزم بها الدولة الديمقراطية في سلوكها. وهي كذلك معيار موضوعي يبنى عليه عملية تقييم ذلك النظام. ولقد نص القانون الأساسي المعدل على هذه المبادئ في البابين الأول والثاني منه. ويبقى الاختبار الحقيقي في مجال التطبيق العملي لهذه المبادئ. إلا أن هذه المبادئ ليست في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق الديمقراطية بمعناها الشامل.

أولاً: الفصل بين السلطات : إن مبدأ الفصل بين السلطات مع النظام النيابي يعتبر حجر الزاوية في الحكومة الديمقراطية الحديثة وملخص النظرية الحديثة التي تنسب إلى "مونتسكيو Montesquieu" أن السلطة توقف السلطة الأخرى، وتمنعها من أن تجور عليها"، بمعنى أن لكل سلطة حسب مونتسكيو ملكتين: ملكة البت وهي تحول لها الاضطلاع بوظيفتها الأساسية، وملكة المنع لمنع السلطتين الأخرين من تجاوز صلاحياتها⁶⁷⁶. وهذا المبدأ نصت عليه المادة (2) من القانون الأساسي المعدل "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". وبعيداً عن المناقشات والخلافات التي ثارت بشأن بيان المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات، وما يمليه من توزيع أو تقسيم أو فصل للسلطات.

فإن الغاية منه هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى بمباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة، سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة وضع القوانين، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى، من أجل صيانة الحرية ومنع تعسف السلطة وافتئاتها على الحقوق والحرريات⁶⁷⁷. ولكن، لا مناص من التسليم بأن الفصل بين السلطات أضحى من الناحية الفعلية يعتمد في هذا

676. شفيق صرصار. 2013م. القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية. ص 34.

677. محفوظ الخطيب. 1987م. مبادئ في النظم السياسي. عمان. دار الفرقان للنشر والتوزيع. ص 161.

العصر على عاملين متلازمين: النظام الدستوري والنظام الحزبي⁶⁷⁸. بل إن النظام الحزبي جرد الفصل بين السلطات من فحواه، وجعله مجرد مبدأ نظري، حتى أن البعض تساءل عن فائدة الحديث عن مبدأ فصل السلطات ما دام التنظيم الحزبي يفرض الطاعة على أعضاء الحزب قبل زعمائه، الذين تتشكل منهم الحكومة والبرلمان⁶⁷⁹.

ثانياً: التعددية السياسية والحزبية: نصت المادة (5) من القانون الاساسي المعدل على أن " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية". والتعددية السياسية لا تتعلق بآراء فردية يعتنقها شخص فحسب، بل هي تمتد لتتعلق بآراء ومصالح جماعات متنافسة، تمارس كل منها نشاطات وضغوطاً متوازنة تمنع أي جماعة منها من الانفراد بقيادة المجتمع. من هنا يأتي الارتباط الحتمي بين الديمقراطية والتعددية السياسية، فالمجتمع الديمقراطي هو الذي يسمح بإدارة اوجه الاختلاف في الرأي والتعارض في المصالح داخل المجتمع، ويتم ذلك من خلال اقراره بمشاركة الجماعات المتنافسة في رسم السياسات العامة لمجتمعها وتوفير الضمانات لذلك. ولكي توجد ديمقراطية بعناصرها المتقدمة فلا بد من إعطاء فرص متساوية ومتكافئة بين أفراد المجتمع الواحد دوماً تميز بينهم بسبب عرق أو دين أو مذهب، وقيام مجتمع مدني ووجود رأي عام واع من ثنايا نمو القدرة على تنظيم الافراد والجماعات لأنفسهم، ووصولهم الى المعلومات التي تساعدهم على المشاركة السياسية الفعالة والواعية لما فيه تحقيق مصالحهم، وهذه هي الضمانة الاهلية لتطبيق الديمقراطية⁶⁸⁰.

وهذا المبدأ يُقوم اعوجاجاً شنيعاً في النظام الديمقراطي، ذلك أن نادراً ما تحكم الأكثرية في النظام الديمقراطي. وهكذا تأتي التعددية السياسية والحزبية كضرورة ملحة من أجل اتاحة الفرصة للجماعات التشريعية والمواطنين إسماع أصواتهم في مرحلة حرجة من مراحل صنع القرار، وبالتالي تصبح السياسية العامة للدولة ليست حكراً على رأي الأغلبية، وإنما حصيلة توازن التفاعلات بين جماعات المصالح المتعددة⁶⁸¹. إلا أن هذا المبدأ واجه انتقاداً حاداً من الأساس ذاته الذي وجد من اجله. فالنظام الحزبي على رأي جانب واسع من الفقه جعل الانظمة الديمقراطية أنظمة جوفاء. ذلك لأن الاحزاب تميل الى ترويض اعضائها على الخضوع لآراء الحزب حتى ولو لم يقتنعوا بصوابها، وبالتالي تنعدم حرية النائب. هذا بدوره أدى إلى أن أصبحت السلطة الحقيقية مركزة بين

678. محمد طه بدوي. وليلى امين مرسي. 2000م. المبادئ الأساسية في العلوم السياسية . مصر. الإسكندرية. منشأة المعارف. ص 242.

679. سليمان الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة. ص 484.

680. عبد المجيد عبد الحافظ. 2016م. التعددية السياسية في الاسلام. ص 249.

681. وليد الشوملي. التعددية. المركز الفلسطيني للدراسات وحوار الحضارات. 2010.

https://www.facebook.com/note.php?note_id=113228282031417

الميثاق الرئاسية لكل حزب، وهكذا يصبح النائب ممثلاً لحزبه لا للشعب بأكمله، وتغدوا باقي المبادئ مجرد أوضاع شكلية⁶⁸².

ثالثاً: المسائلة والمحاسبة: إن ما يميز النظام الديمقراطي تقريره للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، وهي مسئولية واسعة، تشمل جميع أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء، ويتحرى مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل من حيث مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية. وبذلك تعني الرقابة البرلمانية "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته ومحاسبته"⁶⁸³.

إلا أن أهم خصائص النظام البرلماني انفراده بتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء، بمعنى أن مجرد تقرير المسؤولية التضامنية للوزراء في دستور معين يجعل من النظام السياسي المتولد من هذا الدستور نظاماً برلمانياً⁶⁸⁴. هذه الخاصية هي التي شككت في كون النظام السياسي الفلسطيني نظاماً رئاسياً في ظل القانون الأساسي لسنة 2002، وجعلت البعض يصفه بأنه نظام مختلط أقرب إلى النظام الشبه رئاسي. ويشير الباحث هنا إلى احتمال وجود تعارض بين نصوص القانون الأساسي المعدل بهذا الشأن، إذ نصت المادة (74) على أن "رئيس الوزراء مسؤول أمام الرئيس، والوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء"، إذ تبدو هذه المادة متعارضة مع حكم المادة (5) والتي تنص على أن "الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني". وتبرز خطورة هذا التعارض عند اختلاف الانتماء الحزبي بين الرئيس ومجلس الوزراء.

كما يضيف وجود أحزاب سياسية وسيلة رقابة على الأعمال الحكومية، فوجود الأحزاب يعني وجود معارضة. إذ تعمل هذه المعارضة إلى تسليط الضوء على أخطاء السياسة الحكومية وأجرائها. ولذلك تشكل الأحزاب السياسية صورة من صور الرقابة السياسية على أعمال وتصرفات السلطة، وهي رقابة فعالة، خاصة في حال إثارة المسؤولية السياسية للوزراء. كما تتميز رقابة الأحزاب بأنها رقابة مشروعية وملاءمة في ذات الوقت، وتلعب دوراً هاماً في فضح الانتهاكات السياسية التي ترتكبها السلطة بشكل خاص⁶⁸⁵.

682. سليمان الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة. مرجع سابق. ص 574.

683. باسم بشناق. 2018م. محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري. مرجع سابق. ص 310.

684. محمد طه بدوي. النظم السياسية. مرجع سابق. ص 310.

685. هاني غانم. 2018م. القضاء الإداري. فلسطين. غزة. مكتبة نيسان. ص 176.

رابعاً: سيادة القانون: إن تلازم المبدأ الديمقراطي ليس حتمياً مع فكرة الدولة القانونية، حيث تعني الأخيرة أن تضع الدولة القانون، وأن تلتزم به وتتقيد بأحكامه إلى أن يعدل أو يلغى. وبالتالي يمكن أن تكون الدولة قانونية سواء كان نظامها ديمقراطياً أم غير ديمقراطي. ولكن جوهر الدولة القانونية أن لا تكون مطلقة الحرية في وضع القانون، وإلا أفرغت الفكرة من أي مضمون. إذن كيف يمكن للدولة أن تقيد نفسها؟ إن ذلك يرجع إلى اعتبارات تتعلق بالنظام السياسي للدولة، فنظرية القوة أو الغلبة وكذلك نظريات تأليه الحاكم والتفويض الإلهي المباشر، تستتبع عدم خضوع الدولة للقانون.

بينما نجد أن المبدأ الديمقراطي الذي يجعل الحاكم يتولى السلطة بناء على رضا المحكومين واختيارهم، إنما يتفق في جوهره مع فكرة الدولة القانونية. فالبرلمان المنتخب هو الذي يمثل الأمة ويعبر عن ارادتها، وبذلك هو يعلو على سائر السلطات، وهذا ما أكدته المادة (6) من القانون الأساسي المعدل " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"، ويترتب على علو البرلمان سمو القانون الذي يصدره باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة. وهكذا فإنه وإن لم يكن التلازم حتمياً بين الديمقراطية وسيادة القانون، إلا أنه لا معنى ولا مضمون لسيادة القانون بدون ديمقراطية⁶⁸⁶.

خامساً: تداول السلطة: يرتبط التداول على السلطة بالحكم الرشيد والتنمية السياسية المتفوقة مع دولة القانون، والابتعاد عن تركيز السلطة في يد واحدة، والالتزام بتكافؤ الفرص في الخلافة السياسية القائمة على التعددية السياسية والحزبية والانتخابات الدورية. وتعد الأحزاب السياسية من أهم الوسائل لتداول على السلطة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة⁶⁸⁷. وعلى ذلك ذهب جانب من الفقه إلى أن التعددية السياسية إنما تنصرف بالأساس إلى توفير امكانية فعلية لتداول السلطة، والتناوب في الحكم، أي استبدال فئة حاكمة بأخرى بالأدوات السلمية القانونية⁶⁸⁸.

وتعدد الأحزاب السياسية وسيلة تبدي من خلالها الجماهير عدم رضاها عن سياسة ما، فينعكس هذا الأثر على تغيير الحزب الحاكم، وانتقال السلطة بطرق سلمية. هذا التداول على السلطة لا يتصور معه وجود منع عن أي نوع من النشاط السياسي المعبر عن التنافس السياسي أو المشاركة السياسية ما بين القوى والهيئات والأحزاب السياسية، أو أي منع من حرية التعبير عن الرأي في نقد الحكومة في سياساتها وإدارتها. وإن عملية التداول السلمي على السلطة تبقى الحلقة المفقودة في المسار الديمقراطي في فلسطين، فتبني الديمقراطية بقي شكلياً دون ممارسة فعلية، إذ لم يضع حداً لاحتكار النخبة الحاكمة للسياسة على حساب المجتمع. ويتم هذا التبني

686. محمود عاطف البنا. 1994م. الوسيط في النظم السياسية. القاهرة. دار الفكر العربي. ص 108.

687. عبد الله حسين. 2016م. الأحزاب والتداول على السلطة في الجزائر. ص 14.

688. أحمد ثابت. 1990م. التعددية السياسية. مصر. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب. ص 17.

الشكلي وفقاً لعملية سياسية، سمحت من خلالها السلطة بإنشاء أحزاب سياسية، وذلك بشرط الا تتحصل قوى المعارضة على أغلبية مهما كلف الأمر، مما جعل التداول على السلطة أمراً مستحيلاً. وفي هذا الإطار يؤكد برهان غليون على أنه "لا تقاس ديمقراطية نظام سياسي ما من خلال إحصاء عدد الأحزاب التي يرخص لها، وإنما من خلال درجة التداول الفعلي للسلطة"⁶⁸⁹.

سادساً: الانتخابات: يجب أن تكون وسيلة تداول السلطة وسيلة ديمقراطية، والانتخاب هو الوسيلة المشروعة الوحيدة لذلك، وهو دليل على صحة الديمقراطية. في حين أن الانقلاب والثورة هما دالتان على ضعفها أو غيابها البتة⁶⁹⁰. ولذلك يعد الانتخاب من الاسس التي يبنى عليها النظام السياسي الديمقراطي، باعتباره وسيلة للمشاركة في تكوين حكومة نيابية تستمد وجودها في السلطة واستمراريتها من استنادها الى الإرادة الشعبية. إذ هو التنظيم القانوني لبدأ مشروعية ممارسة السلطة باسم الشعب، والذي من خلاله تتنافس الاحزاب السياسية من اجل الحصول على التأييد الشعبي لها⁶⁹¹.

ولقد تبنى القانون الأساسي المعدل نظام الانتخاب العام وذلك في نص المادة (26) فقرة (3) ونصها "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية : التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون"، كما تبنى نظام الانتخاب المباشر للرئيس وذلك في نص المادة (34) "ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني"، بينما نص على الانتخاب فقط ولم يحدد شكله بشأن أعضاء المجلس التشريعي وذلك حسب ما نصت عليه المادة (47) "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة". ومع ذلك يمثل الانتخاب في الدول النامية في الغالب الأعم وسيلة في ايدي الحكام لبقائهم في الحكم، ولتبرير شرعية استيلائهم على السلطة والاحتفاظ بها. لهذا يجب التأكيد على أن الانتخابات التي تجري لاختيار الهيئات الحاكمة غير كافية لتحقيق الصبغة الديمقراطية لنظام الحكم⁶⁹².

689. بلقيس أحمد منصور. 2004م. الاحزاب السياسية والتحول الديمقراطي. مكتبة متبولي. ص 362.

690. نعمان أحمد الخطيب. 1983م. الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة. القاهرة. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص 30.

691. داود الباز. 2004م. حق المشاركة في الحياة السياسية. القاهرة. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. ص 41.

692. عبد الحميد متولي. 1985م. نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية. مصر. الاسكندرية. منشأة المعارف. ص 105.

المطلب الثاني: تأثير قرار المحكمة الدستورية بالحل على النظام السياسي الفلسطيني

ما من شك أن قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية بحل المجلس التشريعي ترك آثار كبيرة على النظام السياسي الفلسطيني حيث شكل إعلان رئيس السلطة الفلسطينية البدء بتنفيذ قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي جدلاً قانونياً وسياسياً واسعاً بين من يعتبره قراراً غير دستوري يعزز الانفصال بين شطري الوطن غزة والضفة الغربية وبين من يدعو إلى إغتنام الدعوة المصاحبة للقرار بإجراء إنتخابات بإعتبارها وسيلة لإنهاء الانقسام. وإنتقد البعض القرار وإعتبر أن هناك مخالفات دستورية وقانونية بالقرار تجعله "باطلاً وغير دستوري، وغير وطني، وجرمة، ومخالفة للقانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية" فإنه يعتبره قراراً بطابع سياسي يجعل السلطات الثلاث بيد الرئيس الفلسطيني. وبموازاة التحذير من تداعيات القرار في ما يتعلق بحصانة النواب وعضوية المجلس التشريعي في الاتحادات البرلمانية والتمثيل البرلماني وبروتوكولات التفاهم مع برلمانات العالم فإن ذلك القرار يؤثر على النظام السياسي برمته ويخشى الذهاب نحو خطوات مدمرة قد تؤدي لانحيار المشروع الوطني وإجبار الشعب الفلسطيني على الدخول في صفقة القرن "الخطة الأمريكية لتصفية القضية الفلسطينية"⁶⁹³.

الفرع الأول: تأثير قرار المحكمة على الاسس الديمقراطية للنظام الفلسطيني

وترد الإشكالية في النظام السياسي الفلسطيني التي أدت إلى تعليق اجتماعات المجلس التشريعي في الضفة وغزة تمهيداً لحله، بالإضافة إلى المخالفات التشريعية والعملية للقانون الأساسي الفلسطيني المتمثلة في الانحراف للمجلس التشريعي السابق الذي وضع نظاماً داخلياً خالف القانون الأساسي "الدستور" وعدم الالتزام بنتائج الانتخابات التشريعية حيث رفضت حركة فتح التعامل مع نتائج الانتخابات التشريعية الفلسطينية لعام 2006م وايضاً رفضت المشاركة في الحكومة وأخذت رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الاختصاصات التشريعية (المجلس التشريعي الفلسطيني) وجمعها إلى جانب اختصاصات السلطة التنفيذية بين يديه وتعطيل المجلس التشريعي من الناحية العملية بعدم دعوته للانعقاد، الأمر الذي يعد هدماً للأسس الديمقراطية للنظام السياسي الفلسطيني، وهكذا شكلت عوامل عدة مناخاً سياسياً أثر في انحراف المناخ القانوني للسلطة الفلسطينية وخروجها على أحكام القانون الأساسي والاسس الديمقراطية التي وضعت للنظام الفلسطيني⁶⁹⁴.

وقد ترتب على ذلك أن أصبح النظام السياسي الفلسطيني أكثر تطرفاً وبعداً عن الديمقراطية التي من أهم أسسها الفصل بين السلطات وأصبح النظام الفلسطيني أكثر قرباً من النظم الشمولية. وأصبحت بعض النظم الملكية أكثر تقدماً منه، فمثلاً المادة (78) من الدستور الأردني في الفقرة الثانية منها نصت على أن: "إذا لم يدع

693 . نافذ المدهون. 2018م. تعليق على قرار المحكمة الدستورية حل المجلس التشريعي. موقع الجزيرة نت.

694 . أنيس القاسم. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة (التي نصت على أن يدع الملك مجلس الأمة للانعقاد في دورته العادية اليوم الأول من تشرين الأول أكتوبر)،⁶⁹⁵ فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

وبدلاً من أن يدع رئيس السلطة المجلس التشريعي للانعقاد، وهو الذي أعطاه النظام الداخلي للمجلس التشريعي إمكانية دعوة المجلس التشريعي للانعقاد، تعالت أصوات في حكرة فتح لاستخدام المناداة بحل المجلس التشريعي أداة في الصراع على السلطة⁶⁹⁵، ووصل الأمر إلى طلب المجلس الثوري بحركة فتح من المجلس الوطني ورئيس السلطة الفلسطينية أن يحل المجلس التشريعي، وذلك بالرغم من أن غالبية القانونين أكدوا أنه لا يجوز حل المجلس التشريعي وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني "الدستور". يدعم الرأي لعدم جواز حل المجلس التشريعي أن النظم الدستورية المقارنة تدعم هذا الرأي حيث الوضع في هذه المسألة يتمثل في اتجاهين:

الأول: من النظم الدستورية ما ينص على إمكانية حل المجلس التشريعي (النيابي) أو بتسمياته المختلفة مع الرجوع إلى الشعب، لإعادة انتخاب مجلس جديد مثل الدستور الأردني في المادة (73) منه⁶⁹⁶.

الثاني: نظم دستورية أخرى عديدة لا تنص على إمكانية حل البرلمان "المجلس النيابي" مثل الدستور الأمريكي. واجراء الانتخابات هي الوسيلة الوحيدة لتجديد المجلس النيابي.

وفي فلسطين القانون الأساسي في الظروف العادية لا نجد فيه نصاً على إمكانية حل المجلس التشريعي، والوضع فيه هو ما جاء في نص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي من بقاء ولاية المجلس التشريعي إلى حين انتخاب مجلس تشريعي جديد وأداء أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية. وحتى في الظروف الاستثنائية جاء نص المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني بالآتي: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب"⁶⁹⁷. ولا يجوز تعديل هذه الأحكام إلا وفق ما نصت عليه المادة (120) من القانون الأساسي التي قررت "ألا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي إلى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي".

الفرع الثاني: تأثير قرار المحكمة الدستورية على القوانين المعمول بها في النظام الفلسطيني "القانون الأساسي و النظام الداخلي للمجلس التشريعي"

من أجل بيان وتوضيح المناخ القانوني والسياسي الذي صدر في ظل قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا بد وأن نعرض ونذكر بالقواعد الدستورية والقانونية التي تم الخروج عليها والتي يقوم النظام السياسي

695 . أحمد مبارك الخالدي. 2018م. رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني. مرجع سابق.

696 . انظر الدستور الاردني. المادة (73) منه.

697 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (113) منه.

عليها نظرياً. ويعتبر القانون الأساسي الفلسطيني "دستور" الدولة وينظم تكوين واختصاصات السلطة الوطنية الفلسطينية الذي صدر في العام 2002م وأدخلت عليه تعديلات لاحقاً بطريقة دستورية وأخرى غير دستورية، كما جاء في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني⁶⁹⁸، وقد ذكر القانون الأساسي الفلسطيني الأحكام الآتية:

١. وفقاً للمادة الثانية من القانون الأساسي الفلسطيني "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

٢. وجاء في المادة الخامسة من القانون الأساسي الفلسطيني "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية...".

٣. وبيّنت المادة السادسة من القانون الأساسي الفلسطيني "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".

٤. وأوضحت المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في⁶⁹⁹:"

أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

ت- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

وفي العام 2016م وفي أوج الانقسام السياسي الفلسطيني وأثناء الصراع لاسترداد السلطة في غزة لسيطرة رام الله تم تشكيل المحكمة الدستورية العليا بطريقة مخالفة للقانون الأساسي الفلسطيني سنوّحها لاحقاً، وكذلك كان قد تم وضع قانون للمحكمة الدستورية سنة 2006م أي بعد حوالي خمس سنوات على النص القانوني في القانون الأساسي الفلسطيني، ثم أدخلت عليه تعديلات غير دستورية سنوّحها في السياق، وهنا نجمل المخالفات التي قلبت الدستور "القانون الأساسي" النظام السياسي الفلسطيني راساً على عقب.

أولاً: المخالفات التشريعية للقانون الأساسي الفلسطيني: تعددت مواطن المخالفات للقانون الأساسي الفلسطيني ونذكر منها أهمها وهي على النحو التالي:

698 . أحمد مبارك الخالدي. مرجع سابق.

699 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (103) منه.

١. مخالفات في تشكيل قوانين تمت من خلال قانون المحكمة الدستورية وأخرى مخالفات في تشكيل مراسيم وقرارات بقوانين أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية⁷⁰⁰، وأخرى قوانين أصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني في غزة لم تكتمل إجراءات إصدارها وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني بفعل الانقسام السياسي ورفض السلطة في رام الله لها.

٢. مخالفات وردت في النظام الداخلي للمجلس التشريعي سنوضحها لاحقاً.

٣. تناقض قرارات المحكمة الدستورية في تفسيرها لنصوص بعينها في القانون الأساسي الفلسطيني.

ثانياً: مخالفات بقوانين للقانون الأساسي الفلسطيني: مخالفة قانون المحكمة الدستورية للقواعد التي وردت بشأنها في القانون الأساسي الفلسطيني وخصوصاً ما جاء في المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م بالمخالفة لأحكام المادة (103) من القانون الأساسي⁷⁰¹، حيث جاء في نص المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية ما يلي⁷⁰²: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي":

١. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وقد عدل هذا النص ما ذكرته الفقرة (أ) من المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني، التي نصت على أن المحكمة الدستورية تتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، وبالتالي فإن قانون المحكمة الدستورية أسقط اختصاصها بالنظر في اللوائح وغيرها، وهذا فيه تعديل للقانون الأساسي الفلسطيني بغير الطريق الذي بيته المادة (120) من القانون الأساسي الفلسطيني "بأن لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل الا بموافقة اغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي".

٢. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها، وهذا النص في قانون المحكمة أضاف وعدل ما ورد في المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني حيث استبدل قانون المحكمة الدستورية اختصاص المحكمة الدستورية في تفسير التشريعات الواردة في القانون الأساسي وقيد اختصاصها بتفسير القوانين. ومعروف أن التشريعات اعم وأشمل من القوانين حيث تشمل التشريعات اللوائح والنظم والقرارات، وحتى القوانين التي تختص المحكمة بتفسيرها فقط في حال تنازع السلطات الثلاث فيما بينهما على واجباتها واختصاصاتها. وكذلك أضافت المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية اختصاصاً جديداً لم يقرره لها القانون الأساسي

700 . أحمد مبارك الخالدي. مرجع سابق.

701 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (103) منه.

702 . فلسطين. 2006م. قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية. المادة (24) منه.

الفلسطيني "الدستور" وهو أن المحكمة الدستورية تختص "بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صدر أحدهما من جهة قضائية أو من جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها" وهذا النص لم يرد له أصل في القانون الأساسي الفلسطيني كما أنه لم يحدد ما إذا كان تناقضهما راجع لأمر دستوري وهذا فيه مساس باختصاص جهة قضائية أخرى كمحكمة التمييز الأمر الذي من الممكن معه أن ينتج تنازعاً مع المحكمة الدستورية⁷⁰³.

٣. قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية مخالفة للقانون الأساسي الفلسطيني منها مع وجود المجلس التشريعي وقبل الانقسام الذي حدث في عام 2007م وأخرى بعد ذلك نذكر منها:

أ. بعد الانتخابات التشريعية التي حصلت سنة 2006م وفوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، أصدر رئيس السلطة قرار بقوانين في شباط/ فبراير من العام 2006، على الرغم من وجود سلطة تشريعية منتخبة ومن هذه القرارات بقوانين ما يلي:

١. قرار بقانون رقم (1) لسنة 2006م بشأن اقتراع رجال الشرطة.

٢. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006م بشأن السلطة القضائية.

٣. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون الشركات.

٤. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2006م بشأن قانون الانتخابات العامة.

٥. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2006م بشأن تشكيل المحاكم القضائية.

٦. قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن قانون الانتخابات.

ب. وإلى جانب ما تقدم هناك قرارات بقوانين صدرت بعد أحداث سنة 2007م في غزة وأثارها في الضفة الغربية، ونذكر منها أهمها في مخالفة القانون الأساسي الفلسطيني وتمثل القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بتعديل قانون المحكمة الدستورية الذي كان المجلس التشريعي أصدره في سنة 2006م بموافقة الكل الفلسطيني، حيث ألغى ذلك القرار المواد (3، 15)، وعدل المواد (2، 4، 9، 13، 14، 21، 23، 24، 25، 27، 31، 32، 33، 34، 35، 49، 53). فهذا قرار عدل قانون من سلطة دستورية أصلية مخولة وحدها في التشريع⁷⁰⁴. وعليه فإن كل ما تقدم جعل مبدأ الفصل بين السلطات التي نصت المادة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني⁷⁰⁵ لا وجود له في الواقع.

703 . أحمد مبارك الخالدي. مرجع سابق.

704 . أحمد مبارك الخالدي. مرجع سابق.

705 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (2) منه.

ثالثاً: مخالفات في نظام المجلس التشريعي الداخلي للقانون الأساسي الفلسطيني: نص القانون الأساسي الفلسطيني في الفقرة الثانية من المادة (47) على أنه "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"، وكذلك نصت المادة (51) من القانون الأساسي على أن "يقبل المجلس التشريعي استقالة أعضائه ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة"، وحصر القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (52) صلاحية رئيس السلطة في علاقته بالدعوة لاجتماعات المجلس التشريعي فقط بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد بأن "يفتتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه". لأنه بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد وقبل اجتماعه لا يكون له رئيس يدعو للاجتماع فيدعوه رئيس السلطة (رئيس الدولة) وهو المعمول به في النظم الديمقراطية المختلفة.

ويجتمع المجلس أول اجتماع له برئاسة أكبر الأعضاء سناً حيث ينتخب المجلس في هذا الاجتماع الأول رئيس ونائبين للرئيس وأميناً للسر وذلك ما نصت عليه المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني بتقريرها أن "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس"، لكن النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني تضمن عدة مخالفات للقانون الأساسي ومن هذه المخالفات ما يلي⁷⁰⁶.

يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منها أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول (سبتمبر)، أو في دورة غير عادية بدعوة من رئيسه بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع أعضاء المجلس، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء.

ويسجل على المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني مخالفتها للمادتين (51) و (52) من القانون الأساسي، فالمادة (51) قيدت النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأن لا يتعارض مع القانون الأساسي الفلسطيني والمبادئ الدستورية العامة، لكن المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي سلبت اختصاص رئيس المجلس التشريعي ومنحته لرئيس السلطة وهذا مخالفة واضحة للقانون الأساسي، وقلصت صلاحيات رئيس المجلس التشريعي في الدعوة إلى دورة غير عادية للمجلس⁷⁰⁷، وذلك بشرط أن يطلب مجلس الوزراء عقد اجتماع للمجلس في دورة غير عادية أو يطلب ذلك ربع أعضاء المجلس التشريعي. وهذا النص في النظام الداخلي للمجلس يعد امعاناً لذلك النظام في تقليص صلاحيات رئيس المجلس التشريعي، ويوضح ذلك

706 . أحمد مبارك الخالدي. مرجع سابق.

707 . فلسطين. 2000م. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة (16) منه.

أنه أورد حكماً في الدعوة للدورة غير العادية للاجتماع للمجلس التشريعي، وأهمل ذلك الحكم في حالة الدورة العادية لاجتماع المجلس التشريعي وهو أن الاجتماع غير العادي "ينعقد حكماً إذا لم يدع رئيس المجلس التشريعي المجلس للانعقاد في الموعد المحدد في طلب مجلس الوزراء أو ربع أعضاء المجلس". ولو أوردت المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي مثل هذا النص في حالة دورتي الانعقاد السنوية العادية للمجلس التشريعي في آذار (مارس) وأيلول (سبتمبر)، لما تمكن رئيس السلطة من تعليق انعقاد المجلس التشريعي لما يزيد عن عقد من الزمن لأسباب سياسية.

كذلك خالفت المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القانون الأساسي الفلسطيني ما نصت عليه المادة (52) التي حصرت اختصاص رئيس السلطة في ان يفتح الدورة العادية الأولى للمجلس، واستبدلت ذلك بأن جعلت انعقاد المجلس التشريعي معلق بدعوة رئيس السلطة له بنصها على⁷⁰⁸: "يعقد المجلس التشريعي بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين، مدة كل منها أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس)، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول (سبتمبر)..."

لم تكتف المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما نصت عليه المادة (52) من القانون الأساسي، من أن رئيس السلطة يدع المجلس للافتتاح في الدولة العادية الأولى بعد انتخاب المجلس الجديد، بل أضافت حكماً جديداً مخالفاً للقانون الأساسي، وأسندت إلى رئيس السلطة اختصاصاً جديداً لم يرد في القانون الأساسي الذي حدد اختصاصات الرئيس بموجب المادة (38) من القانون الأساسي: "يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون". لكن النظام الداخلي عدل القانون الأساسي، وأعطى رئيس السلطة الاختصاص وحده، في دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورتيه السنوية والعادية. وهناك فرق بين الدورة العادية الأولى التي تكون بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد، وبين الدورة العادية والسنوية، والتي تنظم انعقاد المجلس في دوراته العادية طوال مدة ولايته.

وتأخذ الدساتير في الديمقراطيات المختلفة بجعل الدعوة لانعقاد المجلس النيابي "التشريعي أو البرلمان أو مجلس الأمة وهي مسميات مختلفة للمجالس المنتخبة المختصة بالتشريع". في الدورة العادية الأولى لرئيس الدولة، أما الدعوات للانعقاد في الدورة العادية السنوية فلرئيس المجلس، وتنعقد حكماً في الزمان والمكان المحددين. ونذكر على سبيل المثال الدستور المصري المادة (101) منه، والدستور الأردني المادة (78) منه، والدستور الجزائري المادة (118)⁷⁰⁹ منه.

كذلك خالف النظام الداخلي للمجلس في المادة (115) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ما نصت عليه المادة (118) من القانون الأساسي، وتوضح ذلك: حيث جاء في نص المادة (115) من النظام الداخلي

708 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (52) منه.

709 . انظر الدستور المصري المادة (101) منه. والدستور الأردني المادة (78) منه. والدستور الجزائري المادة (118).

للمجلس التشريعي: "يلغي هذا النظام أي تشريعات أو أنظمة بهذا الصدد كانت سارية المفعول في فلسطين قبل صدوره"، وهذا الحكم خالف نص المادة (118) من القانون الأساسي الفلسطيني التي تقرر: "فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون الأساسي المعدل تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى ان تعدل أو تلغى وفقاً للقانون". وإذا لم تكن هناك إشكالية في أن يعدل النظام الداخلي للمجلس نظاماً داخلياً أو لائحة أو قرارات، فإن النظام الداخلي للمجلس لا يمكنه دستورياً أن يلغي قانوناً يعلوه في الترتيب التشريعي وهو القانون الأساسي "الدستور".

وهكذا فإن النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد خالف القانون الأساسي، بأن عدل بإضافة أحكام من القانون الأساسي بالمخالفة لأحكام المادة (120) من القانون الأساسي التي تنص على⁷¹⁰: "لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي". وكما يتضح لنا أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي بمخالفته للقانون الأساسي رهن انعقاد المجلس التشريعي بدعوة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي لأسباب سياسية أهمها اختلاف توجهه السياسي المعتمد على مهادنة الاحتلال، ورفض الكفاح المسلح، والمقاومة غير السلمية، والايمان بالمفاوضات السلمية فقط كسبيل لاسترداد حقوق محدودة للشعب الفلسطيني، لذلك لم يدع رئيس السلطة المجلس التشريعي للانعقاد منذ حوالي 11 عام من العام 2007م، مما أدى إلى تعطيل السلطة التشريعية بمعنى أن الحل كان بيد رئيس السلطة، بأن يدع المجلس التشريعي للانعقاد، لا أن يبحث عن حيلة قانونية غير دستورية لحل مجلس تشريعي منتخب من الشعب ويشكل جوهر النظام السياسي الفلسطيني.

710 . فلسطين. 2003م. القانون الاساسي الفلسطيني. المادة (120) منه.

الخلاصة

من خلال البحث في معرفة هل الإجراءات التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي إجراءات صحيحة، و ما الأسباب الموضوعية التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي، حيث خلصنا إلى أن الاجراءات التي اتبعها المحكمة الدستورية في حكمها الصادر بحل المجلس التشريعي لم تخالف القانون المتبع في وكانت الإجراءات سليمة، لكن الاسباب الموضوعية التي بنت المحكمة حكمها عليها كانت مخالفة للقانون والدستور بشكل واضح وجلي. حيث خالفت المحكمة بذلك القرار القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" الذي حدد اختصاصات المحكمة الدستورية حصراً في المادة (103) منه.

وفي ظل صراع رئاسة السلطة الفلسطينية في رام الله لاسترداد سلطة الحكم التي تحولت ديمقراطياً بالانتخاب، وفي أجواء المناخ السياسي الذي ساعد على الانحراف بالقوانين ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد رئيس السلطة الفلسطينية وتهميش المجلس التشريعي (السلطة المختصة بالتشريع دستورياً) تمهيداً لحله بغطاء قضائي ولو بالمخالفة للقانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، لذلك لجأت السلطة الفلسطينية في رام الله إلى استخدام المحكمة الدستورية لحل المجلس التشريعي، فزجت بالمحكمة الدستورية في خضم الصراع السياسي على السلطة، وجعلت المحكمة الدستورية تتصدى للفصل في أمر ليس من اختصاصاتها التي حددتها المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي أصدرت حكمها تماشياً مع الإرادة السياسية للسلطة الفلسطينية في رام الله، وانطوى ذلك الحكم على عوار يجعله في حكم القرار المنعدم لتجاوزه للقانون الأساسي الفلسطيني "الدستور"، والحكم في أمر ليس من اختصاصه بإجراء الانتخابات التشريعية وبجاهل النظر فيمن يعطل المجلس القائم، ولا يقوم بواجبات الدعوة لاجتماعات المجلس التشريعي الذي كلفه بالقيام بها القواعد القانونية الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ويتمثل ذلك العوار الذي لحق قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي. وهنا نشير إلى أننا قد أجبنا في هذا الفصل على السؤال الرابع والخامس في خطة البحث، وهما هل الإجراءات التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي إجراءات صحيحة، و ما الأسباب الموضوعية التي بنت عليها واتبعها المحكمة الدستورية في حل المجلس التشريعي؟