

"السلطة التنفيذية الفلسطينية في ظل القانون الأساسي 2003"

رائد ناجي

باحث دكتوراه - فلسطين

Le résumé en langue française :

Le pouvoir exécutif en Palestine à subit les effets de plusieurs épreuves qui, du fait de la colonisation de la Palestine, l'ont mis sous tutelle du pouvoir militaire colonialiste jusqu'à l'avènement des accords d'Oslo qui ont ouvert la voie à la création de l'autorité nationale palestinienne. Cette autorité est présidée, selon son statut constitutif de 2003, par le président de l'autorité nationale palestinienne, élu au suffrage universel direct. Le président élu nomme un premier ministre, qui a son tour choisi son conseil de ministre. Il est à noter que le président de l'autorité n'est pas responsable de ses actes et n'assume aucune responsabilité, cette dernière incombe au conseil des ministres, d'où l'opacité de la relation entre le président de l'autorité et le conseil des ministres et celle avec les autres pouvoirs. Il est clair que l'avantage revient au président de l'autorité au détriment des autres pouvoirs dans le statut constitutif de 2003.

ملخص باللغة العربية:

إن السلطة التنفيذية في فلسطين مرت بعدة ظروف انعكست عليها، حيث أن خضوع فلسطين لحقب استعمارية ووصاية، جعل السلطة التنفيذية بيد الحاكم العسكري للمحتل، أو جهة الوصاية، إلى أن جاء اتفاق أوسلو الذي مهد أرضية لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وترأس هذه السلطة حسب القانون الأساسي 2003، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، المنتخب من قبل الشعب مباشرة، ثم يقوم رئيس السلطة باختيار رئيس الوزراء وثم يقوم الأخير باختيار مجلس وزرائه، وما يلاحظ أن رئيس السلطة لا يسأل عن أعماله ولا يتحمل أي مسؤولية، بل المسؤولية تقع على مجلس الوزراء وتكاد تكون العلاقة بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء غامضة، وبين رئيس السلطة وباقي السلطات، والواضح أن التوازن يختل لصالح رئيس السلطة الوطنية على حساب باقي السلطات في القانون الأساسي 2003.

مقدمة منهجية

هذه الدراسة التي نقدمها، دراسة تحليلية للسلطة التنفيذية الفلسطينية، بناءً على ما ورد في القانون الأساسي 2003، ونجد أن هذه الدراسة تتدرج على مستوى الدراسات القانونية.

1. أهمية الدراسة: Importance of the study

تعتبر هذه الدراسة مرجعاً؛ مرجعاً يسلط الضوء على السلطة التنفيذية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية وقانونها الأساسي 2003. كما تكتسب هذه الدراسة أهمية، باعتمادها على المصادر الأولية.

2. أهداف البحث: Purposes of the study

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- دراسة طريقة تربع رئيس السلطة على رأس الهرم التنفيذي.
- تقييم تجربة السلطة التنفيذية في ضوء القانون الأساسي 2003.
- تقديم مرجعاً لمن يبحث في هذا الموضوع.
- معرفة علاقة السلطة التنفيذية بباقي السلطة في فلسطين في ضوء الفصل بين السلطات.

3. نطاق البحث: Scope of the study

تتمحور الدراسة حول بعدين، بعد تاريخي تمهيدي، وبعد قانوني محض. فالبعد التاريخي يتركز حول تاريخ السلطة التنفيذية في فلسطين، والبعد القانوني السلطة التنفيذية في القانون الأساسي الفلسطيني الصادر في 18-03-2003.

4. مشكلة البحث: Problem of the study

تدور التساؤلات حول السلطة التنفيذية الفلسطينية، وكيفية انتخابها أو تعيينها، والصلاحيات التي تمارسها، وعلاقاتها بالسلطات الأخرى، وهذا ما سنجيب عليه بين دفتي بحثنا هذا.

5. فرضيات البحث: Hyptheses of the study

- نفترض أن النظام السياسي الفلسطيني في ظل القانون الأساسي 2003، يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.
- تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات.
- سيطرت الاعتبارات السياسية والحزبية على السلطة التنفيذية.

6. منهجية البحث: Methodology

استعنت بدراساتي هذه، بالمنهج الوصفي التحليلي، وساعدنا أيضا المنهج التاريخي في بداية البحث.

7. صعوبات البحث: Difficulties

- ندرة المراجع المتوفرة في هذا الموضوع.
- قلة الدراسات النظرية.
- هيمنة الظروف السياسية على الجانب القانوني.

8. خطة البحث: Plan of the study

قسمت بحثي هذا إلى أربعة مطالب، بالإضافة إلى المقدمة والخاتمة، تناولت في المطلب الأول: السلطة التنفيذية من الانتداب البريطاني إلى أوسلو. ثم عنونت المطلب الثاني: برئيس السلطة الوطنية، وأما المطلب الثالث: أطلقت عليه رئاسة الوزراء، والمطلب الرابع والأخير علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى.

المقدمة:

إن الحديث عن السلطة التنفيذية الفلسطينية؛ ليس بالأمر اليسير، خاصة وإن هذه السلطة وبشكل أدق (السلطة الوطنية)، نشأت في ظل ظروف سياسية؛ فرضتها سياسة الأمر الواقع، كالظروف الدولية والإقليمية والداخلية الفلسطينية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى أن هذه السلطة لا تزال وليدة تترنج يسرة ويمنة؛ ولم تستقر على نظام سياسي ثابت.

يعود ذلك بكل تأكيد إلى قصر التجربة السياسية والقانونية الفلسطينية، وإلى الظروف المختلفة التي مرت بها فلسطين، والتي انعكست بشكل مباشر على نظامها السياسي. ومن ثم على الحكومة (السلطة التنفيذية). وهذا ما سنتناوله في مقالنا هذا.

المطلب الأول: السلطة التنفيذية من الانتداب البريطاني إلى أوسلو

كان لا بد من هذه التوطئة التاريخية، لأنها بشكل أو بآخر انعكست على النظام السياسي الفلسطيني، ومن ثم مست مباشرة لبنات السلطة التنفيذية في فلسطين.

الفرع الأول: الانتداب البريطاني

احتلت القوات البريطانية فلسطين سنة 1917، وبمجرد سيطرت القوات البريطانية على فلسطين، فرضت نظام الحكم العسكري على فلسطين حتى سنة 1922.

أولاً: مرسوم 1922

بعد تأسيس الإدارة المدنية بقليل، أصدرت الإدارة البريطانية مرسوماً، والذي تضمن مرسوم دستور فلسطين¹. وأهم ما جاء في هذا المرسوم، أن السلطة التنفيذية تتكون من الملك، المندوب السامي البريطاني والوزير (أحد وزراء الملك) والمجلس التنفيذي. حيث يكون الملك والوزير مقرهما في بريطانيا بينما المندوب السامي والمجلس التنفيذي مقرهما في فلسطين².

وما يلاحظ على مرسوم دستور 1922، أنه صدر مكتوباً على الرغم من أن بريطانيا تعتمد على العرف ودستورها عرفي أيضاً. وقد نشأ مرسوم الدستور هذا

¹ الخطيب احمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ط 1، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص 63 وما بعده.

² فاضل أمين، تاريخ فلسطين السياسي تحت الإدارة البريطانية، دار المعلمين العالمية، بغداد 1956، ص 15 وما بعدها.

بأساليب غير ديمقراطية، وإنما بإرادة ملكية محضة، جعلت من نظام الحكم في فلسطين مطلقاً.

ثانياً: السلطات في مرسوم دستور 1922

إن السلطة التنفيذية في مرسوم 1922، أوعزت إلى شخص أطلق عليه المندوب السامي، وهو من يتولى إدارة حكومة فلسطين، وتنفيذ كل المهام الموكلة إليه بموجب منطوق المرسوم، أو أي قوانين أو تعليمات تصدر عن التاج البريطاني.¹

وما يهمنا أن مرسوم دستور 1922 جعل من المندوب السامي رأس السلطة التنفيذية، بل والحاكم الأعلى في فلسطين. حيث تجاوزت صلاحياته تنفيذ القوانين إلى التشريع؛ وإصدار القوانين، وسلطته في ذلك مطلقة غير مقيدة، سوى ما تعلق منها بما هو مناط بصلاحيات الملك.

كما طالت صلاحيات المندوب السامي تعيين موظفي الحكومة، وتحديد ألقابهم، كما تمتع المندوب السامي بصلاحيات وسلطات قضائية.

ثالثاً: تشكيل حكومة عموم فلسطين

بعد تأزم الوضع في فلسطين، وخاصة بعد الهجمات الشرسة التي شنتها الحركات الصهيونية ضد العرب الفلسطينيين، أحست بريطانيا بأن الوضع تأزم، وأن بؤادر انفجار الغضب بدأت تقترب، وفي المقابل بدأت المخاوف العربية تتنامى، وتشككت من نوايا بريطانيا. أدى ذلك إلى خلق كيان فلسطيني، بموجب بيان صادر عن الجامعة العربية سنة 1948 كرد فعل للسياسة البريطانية الموالية لليهود.²

¹ مواد مرسوم دستور 1922 المواد (2-5).

² راجع إلياس شوفاني، تاريخ فلسطين السياسي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ط1، بيروت 1996 ص 370 وما بعدها.

حيث صدر الدستور المؤقت مكتوباً، ولكن كانت السلطات الثلاث بيد سلطة واحدة وهي السلطة التشريعية؛ الممثلة بالمجلس الوطني الفلسطيني، الذي كان يتألف من عدة هيئات، أهمها الهيئة العليا التي بدورها تتألف من رئيس المجلس الوطني، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس المحكمة العليا.¹

وبقراءة مواد الدستور المؤقت، يتضح جلياً هيمنة السلطة التشريعية على جميع السلطات، فقد كان المجلس الوطني هو الوحيد الذي يملك حق إقرار أو رفض أي مشروع قانوني، وأن السلطة التنفيذية تستمد صلاحياتها من المجلس الوطني.

الفرع الثاني: مرحلة ما بين الأعوام 1948 إلى ما قبل أوصلو

مع نهاية الانتداب البريطاني، سيطر اليهود على جزء كبير من فلسطين، وبعد النكسة العربية؛ تم ضم الضفة الغربية إلى المملكة الأردنية، وقطاع غزة إلى الإدارة المصرية.

أولاً: الحكم الأردني في الضفة الغربية

خضعت الضفة الغربية إلى الحكم الأردني، وصدر دستور 1952 بدلاً من دستور 1947، إلا أنه لم يشر في ثناياه إلى اسم فلسطين.

ووضع السلطات التنفيذية بيد الملك، وأن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويمكن القول أن الحكم الأردني مر بمرحلتين:

1. الحكم العسكري

بمجرد سيطرة الجيش الأردني على الضفة الغربية، أصدر الحاكم العسكري العام الأردني بتاريخ 24 - 05 - 1948 إعلاناً يتضمن سريان القوانين المعمول بها في

¹ عبد الهادي مهدي، المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، المطبعة العصرية، لبنان، 1979، ص

فلسطين وبالتحديد في الضفة الغربية، إلا ما تعارض منها مع قانون الدفاع لسنة 1935 الأردني¹.

لقد منح الإعلان رئيس الوزراء الأردني سلطة ممارسة الصلاحيات بنفسه أو من ينوب عنه قائد أو ضابط، وفي هذه المرحلة خضعت فلسطين للحكم العسكري الأردني، ووضعت الصلاحيات التنفيذية وصلاحيات أخرى بيد الحاكم العسكري الأردني.

2. الحكم الإداري

انتهى الحكم العسكري الأردني سنة 1949م، بعد صدور قانون الإدارة العامة في فلسطين سنة 1949، الذي ألغى وظائف الحكام العسكريين، وأناط أعمال الإدارة بموظفين مدنيين². وفي مرحلة لاحقة من نفس العام، تم تعديل قانون الإدارة الذي منح ملك الأردن ممارسة جميع الصلاحيات التي مارسها الملك البريطاني في مرسوم دستور 1922، وتولى صلاحيات المجلس التنفيذي رئيس الوزراء.

ومع صدور دستور 1952، اتضحت معالم الهياكل الإدارية والدستورية، ومع ذلك احتفظ الملك الأردني بالسلطة التنفيذية بين يديه.

ثانيا : الحكم المصري في غزة

إن نتائج حرب سنة 1948 كانت وخيمة أيضاً على قطاع غزة، وكان الجيش المصري وقتها يتمركز في قطاع غزة، وبعد اتفاق الهدنة بين الجيوش العربية والجيش الإسرائيلي، خضع القطاع مباشرة للإدارة المصرية³.

اصدر وزير الحرب والبحرية أمراً في 1948/09/08، بتعيين حاكم إداري عام للمناطق التي خضعت لرقابة القوات المصرية، وأناط به ممارسة الصلاحيات التنفيذية

¹ الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 473، بتاريخ 19 - 03 - 1935، ص 594.

² الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 975، بتاريخ 16-03-1949، ص 69 ملحق 2.

³ إلياس شوفاني، مرجع سبق ذكره، ص: 535 وما بعدها .

إلى جانب صلاحيات أخرى. ثم تبعه الأمر رقم (6) من نفس السنة، الذي نص على العمل بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها في أثناء الانتداب البريطاني؛ إلا ما تعارض مع قوانين السيادة المصرية¹.

1. في عام 1955 صدر القانون الأساسي لقطاع غزة، وبموجبه ترأس السلطة التنفيذية الحاكم الإداري ويساعده في ذلك المجلس التنفيذي، وامتدت صلاحيات الحاكم الإداري إلى التصديق على القوانين، وإعلان الأحكام العرفية وإلغائها؛ بعد موافقة وزير الحرب والحربية.

2. دخل قطاع غزة بموجب الإعلان الدستوري 1962، مرحلة جديدة، حيث أن هذا الإعلان قد حدد السلطات الثلاث. فتولى السلطة التنفيذية الحاكم العام مع المجلس التنفيذي، وكان يعين الحاكم من قبل رئيس الجمهورية مباشرة².

ثالثاً: مرحلة الاحتلال الإسرائيلي

بعد هزيمة 1967، أنهى الاحتلال الإسرائيلي الحكم الأردني للضفة الغربية، والحكم المصري في قطاع غزة وبذلك خضعت الضفة وقطاع غزة للحكم الإسرائيلي، الذي بدأ عسكرياً ثم تلاه نظام الحكم المدني.

- الحكم العسكري:

أعلن الحاكم العسكري الإسرائيلي المنشور رقم (1) الذي جاء فيه [إن جيش الدفاع الإسرائيلي دخل اليوم المنطقة، وتقلد زمام الأمور لإقرار النظام العام ...]³

¹ الجريدة الرسمية (الوقائع المصرية) عدد 11، ص 420.

² المواد من (15 - 20) من دستور قطاع غزة، 1962.

³ منشور في العدد (1) من المناشير والأوامر والتعيينات - الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية، بتاريخ 1967/08/11، ص 3.

ثم تبعه المنشور رقم (2) الذي يؤكد استمرار سريان القوانين التي كانت سارية من قبل إلا ما تعارض منها مع الأمر العسكري الإسرائيلي.

وخول المنشور صلاحيات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والتعيين والإدارة؛ إلى قائد قوات الجيش الإسرائيلي¹. واستمر الحكم العسكري الإسرائيلي إلى سنة 1982 في الضفة الغربية، وإلى سنة 1983 في قطاع غزة.

- حكم الإدارة المدنية:

ألغى النظام العسكري الإسرائيلي واستبدل بإدارة مدنية إسرائيلية، بموجب الأمر رقم 1981/947 الصادر عن قائد قوات الجيش الإسرائيلي في المنطقة.² وتشكلت في قطاع غزة بموجب الأمر 1983/725، والذي خول رئيس الإدارة المدنية صلاحيات عديدة بما فيها صلاحيات إصدار تشريعات ثانوية.

ونلاحظ انه لم تكن في هذه الفترة، أي ملاح لنظام سياسي، بل جمع رئيس الإدارة المدنية الإسرائيلي كافة السلطات التنفيذية والتشريعية بيده.

رابعاً: منظمة التحرير الفلسطينية

بغض النظر عن الظروف والأسباب التي أنشأت حركة التحرير الفلسطينية، إلا أن الدافع من الإنشاء كان تحرير فلسطين. واستطاعت حركة التحرير الفلسطينية؛ أن تقود النضال الوطني الفلسطيني، والسيطرة على الساحة السياسية الفلسطينية إلى حد ما³.

1. مؤسسة حركة التحرير الفلسطينية

استغلت قيادة الحكة الإجماع الشعبي الفلسطيني والعربي، في بناء مؤسسات فلسطينية، مما جعلها كيانا مؤسساً فلسطينياً، حيث أصبحت تمتلك مؤسسات [مؤسسة

¹ المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية - الضفة الغربية، ص 3.

² الأوامر والتعيينات الإسرائيلية - الضفة الغربية، 1982، عدد 5، ص 57.

³ انظر: محمد حسنين هيكل، سلام الأوهام (أوسلو وما قبلها)، ط7، دار الشروق، القاهرة، 2001، ص 16 وما بعدها.

- خلف صلاح، فلسطيني بلا هوية، لقاءات مع الكاتب الفرنسي اريك روك، ترجمة نصير مروءة، مؤسسة صيام، الكويت، بلا تاريخ نشر، ص 97 وما بعدها.

تشريعية، مؤسسة تنفيذية ومؤسسة قضائية]. وكان لها دور في تأطير وتنظيم الشعب الفلسطيني ورعايته، وربما هذه المؤسسة شكلت تطوراً بارزاً في ملامح النظام السياسي الفلسطيني.

2. هيكلية منظمة التحرير الفلسطينية

يعتبر المجلس الوطني الفلسطيني أعلى سلطة في منظمة التحرير الفلسطينية، وهي الجهة التي تضع السياسات العامة، ويختص بكافة المسائل الدستورية والقانونية المتعلقة بالقضايا المصيرية للشعب الفلسطيني، ثم المجلس المركزي الذي لعب دور الوسيط بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية.

في حين تضطلع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بدور السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية، وهي أعلى سلطة تنفيذية، وتتولى تنفيذ السياسات والبرامج التي يوافق عليها المجلس الوطني الفلسطيني.¹

وإن انعكست هيكلية المنظمة على النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، إلا أن دورها في هذه المرحلة اقتصر فقط على تمثيل الشعب الفلسطيني، وعلى الدور العسكري وتحرير الأرض، ولم تطبق قوانينها إلا على أعضائها.

المطلب الثاني: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

لا خلاف على أن اتفاقية أوسلو هي أساس نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية، وإن مرت السلطة الوطنية في بداية عهدها بمرحلة انتقالية، ومن ثم جاء القانون الأساسي 2002، وتم تعديله بموجب القانون الأساسي 2003/03/18 الذي درسنا السلطة التنفيذية الفلسطينية من خلاله.

الفرع الأول: الانتخاب وانتهاء المهام

¹ البحري صلاح، عيد الوهاب المسيري وآخرون، المدخل إلى القضية الفلسطينية، ط7، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2004، ص 370.

يتربع رئيس السلطة الوطنية على هرم السلطة التنفيذية في فلسطين، وجاء في القانون الأساسي أن الشعب مصدر السلطات يمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فكيف ينتخب رئيس السلطة ؟ وكيف تنتهي مهامه ؟

أولاً: انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية

بالرجوع إلى القانون الأساسي (2003) للسلطة الوطنية الفلسطينية، نجد أن المادة 34 منه [ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني]¹.

وبالرجوع إلى قانون الانتخاب الفلسطيني لسنة 1995، نجد أن القانون في مادته الثانية نص على [تجري بموجب هذا القانون انتخابات عامة ومباشرة لانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية]².

وهذا يعني أن الطريقة التي أخذ بها القانون الأساسي الفلسطيني في طياته الانتخاب المباشر، من قبل الشعب بانتخابات عامة حرة ومباشرة.

وما ننوه له أن انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية، الذي يمثل أعلى سلطة تنفيذية في فلسطين، انتخب سنة 1996 لمرحلة انتقالية، ولم تحدد هذه المدة، وإنما تركت للظروف السياسية؛ وللظروف المحيطة، ولم تحدد حينها فترة مدة الرئاسة، وكذلك في القانون الأساسي 2003، بقيت لمرحلة انتقالية.

إلا أن القانون الأساسي المعدل 2005 قد حدد مدو العهدة الرئاسية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بأربع سنوات، ويحق للرئيس الترشح لفترة ثانية، على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين³.

¹ المادة 34 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 2 من قانون الانتخابات الفلسطيني سنة 1995.

³ المادة 34 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005

إن القانون الأساسي 2003 لم يحدد مدة العهدة الرئاسية، وإنما اكتفى بعبارة - لمرحلة انتقالية- ويعود السبب في تقديري، للظروف السياسية والدولية، وللمعاهدات مع الجانب الإسرائيلي دور كبير في صياغة القانون الأساسي 2003 الفلسطيني.

كما أن السلطة الفلسطينية لا تزال وليدة، وغير قادرة على ترتيب وضعها الداخلي، فهي بحاجة إلى وقت واستقرار؛ لترتيب الوضع الداخلي وسن القوانين وترسيخ النظام. فلم يشأ المشرع ترك منصب رئاسة السلطة شاغراً، فحرص المشرع على بقاء منصب الرئاسة مملوءاً.

ولو نظرنا إلى الظروف الفلسطينية، فهي لا تساعد على إجراء انتخابات كل أربع سنوات مثلاً في ظل معطيات كثيرة، ومنها المفاوضات الجارية مع الجانب الإسرائيلي. فاعتقد أن الفترة الانتقالية كانت منطقية في صياغة القانون الأساسي 2003.

1. الشروط الواجب توافرها في مرشح الرئاسة

بالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي، لم يذكر الشروط صراحة، وإنما أحال ذلك إلى قانون الانتخابات الفلسطيني، وفي مادته التاسعة تنص على أنه "يحق لأي فلسطيني يظهر اسمه في سجل الناخبين أن يرشح نفسه لمنصب الرئيس¹، ويشترط في المرشح الشروط التالية:

- أن يكون فلسطينياً
- أن يكون قد أتم من العمر 35 سنة أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع. ونظن انه يفترض ألا يقل العمر عن 45 سنة.
- أن يكون له عنوان إقامة محددة في المنطقة، ويقصد بعنوان الإقامة المحدد أي مكان إقامة يملكه المترشح أو يستأجره أو يشغله.
- أن يكون مسجلاً في جدول الناخبين، وتوفرت فيه الشروط الواجب توافرها لممارسة حق الانتخاب.

¹ المادة 2 من قانون الانتخابات الفلسطيني سنة 1995.

- يجب أن يقدم الطلب لمركز الرئيس إلى لجنة الانتخابات من هيئة حزبية مسجلة لدى لجنة الانتخابات وتوفرت فيه شروط الترشح المبينة في الفقرة الأولى أعلاه.
 - على كل مرشح مستقل لمركز الرئيس، أن يتقدم مع طلب ترشحه بقائمة تحتوي على تأكيد خطي من خمسة آلاف ناخب على الأقل.
- كما نصت المادة 14 من قانون الانتخابات الفلسطيني، على عدم جواز ترشح موظفي الحكومة على عدم جواز ترشح موظفي الحكومة والإدارات العامة، وموظفي مؤسسات الدولة، ما لم يستقيلوا قبل عشرة أيام من الموعد المحدد للإعلان عن قوائم الترشح النهائية، وتعتبر استقالتهم مقبولة حكماً¹.

وهذه الشروط تكون قبل أن يترشح إلى مركز رئيس السلطة الفلسطينية. فلم يضع القانون الأساسي شروط التأهيل العلمي، أو ممن انخرط في العمل العسكري ضد الاحتلال مثلاً.

لكن بعدما يترشح المترشح لمركز الرئاسة، لا يتم تنصيبه في مركز الرئيس ولا مباشرة مهامه إلا بعد أن يقوم بحلف اليمين الدستورية أمام رئيس المجلس التشريعي، ورئيس المحكمة العليا. ولم يشر القانون الأساسي على ما يمكن أن يترتب على عدم أداء اليمين الدستورية صراحة، لكن يمكن أن نفهم من النص الدستوري أن اليمين شرط لتولي المهام².

ثانياً: انتهاء المهام

تحرص دساتير العالم، على ضمان استمرار السلطة التنفيذية في مهامها، حتى بعد نهاية العهدة الرئاسية أو شغورها وقد حرص القانون الأساسي الفلسطيني 2003، على ضمان استمرار السلطة التنفيذية، وعدم شغور مركز رئيس السلطة، وبالرجوع إلى المادة 37

¹ المادة 14 من قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 1995.

² المادة 35 من القانون الأساسي 2003 تنص [اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القديم، وإن احترم النظام الدستوري والقانوني، وإن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد]

من القانون الأساسي اعتبرت تغيب أو غياب رئيس السلطة لأي ظرف عن سدة السلطة بمثابة شغور، فاعتبرت مركز السلطة شاغراً في الحالات التالية:¹

1. الوفاة: إذا وافت المنية رئيس السلطة الفلسطينية، في هذه الحالة يتم شغور مركز رئيس السلطة الفلسطينية.

2. الاستقالة: المقدمة إلى المجلس التشريعي، ولكن يجب أن يقبلها المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي عدد أعضائه وفي حالة عدم توافر هذا النصاب ترفض الاستقالة، ولا يتم شغور مركز الرئيس، ونعل ذلك حرص القانون الأساسي على الحفاظ على مركز الرئيس، وكبلا يترك سلاح الاستقالة بيد كل شخص يتقلد مركز رئيس السلطة بتقديم استقالته كلما اشتدت الظروف عليه، أو خطرت في باله.

3. فقد الأهلية القانونية: وذلك بناءً على قرار من المحكمة الدستورية العليا، وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

وقد اشترط القانون الأساسي أن يتم تثبيت فقد الأهلية من المحكمة الدستورية، وهذا شرط أساسي وإلا الحكم بفقدان الأهلية يصبح عديم الأثر، وأضاف الفقرة الثالثة من المادة 37 سالف الذكر شرطاً آخر، وهو موافقة المجلس التشريعي بثلثي أعضائه. نرى أن ذلك من باب الرقابة التشريعية، وكذلك لترتيب الأمور داخل المجلس التشريعي وخاصة أن رئيس المجلس يتولى مهام رئيس السلطة فاجتماعه سيكون واجباً في الحالتين.

وفي حال ثبوت شغور مركز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية؛ يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئيس السلطة الوطنية، مؤقتاً لمدة لا تزيد عن 60

¹ المادة 37 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

يوماً، على أن تجرى انتخابات حرة ومباشرة لاختيار رئيس سلطة جديد وفقاً للإجراءات الموضحة سابقاً وضمن قانون الانتخابات الفلسطيني.¹

ويتم استدعاء الهيئة الناجبة في تلك المدة، إلا أن القانون الأساسي لم يحدد ما يترتب في حال تعذر إجراء انتخابات في ظرف 60 يوماً. هل يمكن بقاء رئيس المجلس التشريعي في مركز الرئيس وتمدد فترة إجراء الانتخابات لمدة معينة، ولئن كان يحبذ أن ينص القانون الأساسي على ذلك أنه في حال تعذر إجراء انتخابات في ظرف 60 يوماً لظروف ما أن يتم تمديد الفترة لشهر آخر على الأقل، وعودة الرئيس السابق إلى مركزه في حالة ما إذا كان قد استقالته.

كما أن القانون الأساسي لم يحدد الطريقة التي يتم استدعاء الهيئة الناجبة بقانون أو مرسوم، يجب النص على ذلك صراحةً تقادياً لأي لبس ولأي غموض.

ولقد نص القانون الأساسي على عدم جمع المنصب البرلماني والوزاري في آن واحد، فكان من الأحرى أن ينص على أنه يمنع على رئيس المجلس التشريعي ترشيح نفسه للرئاسة في حالة شغور مركز الرئاسة، وتولي رئيس المجلس مهام الرئاسة لفترة مؤقتة حتى لو قدم استقالته من البرلمان، وهذا ما يتفق مع المنطق، حتى لا يؤثر على جمهور الناخبين، وممن حوله في السلطة التنفيذية والمؤسسات الفلسطينية.

إن القانون الأساسي لم يحدد فترة العهدة الرئاسية، وقد تركها لفترة انتقالية بلا قيد أو شرط، فلم يعرف مثلاً وما اصطلاح الفترة الانتقالية ولم يضع سقفاً لها كحد أقصى، وما هي الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية للخروج من مأزق المرحلة الانتقالية.

كل هذه الثغرات يجب التفكير فيها ملياً، من قبل المشرع الفلسطيني إذا أراد أن يصل إلى فصل متوازن بين السلطات بما يضمن عدم استبداد أو تغول سلطة بأخرى.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية

¹ المادة 37 / 2 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

يمارس رئيس السلطة الفلسطينية وفقاً للقانون الأساسي 2003، مجموعة من الصلاحيات الواسعة، بمشاركة السلطات الأخرى، ويمكن تقسيم صلاحياته إلى صلاحيات تنفيذية وصلاحيات تشريعية.

أولاً: السلطات التنفيذية والتعيين

بالإستناد إلى القانون الأساسي 2003، نجد أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.¹

ويقصد بالقوات الفلسطينية: قوات الأمن والشرطة والمخابرات العامة، قوات الأمن الداخلي، أو أي قوة تستحدث ضمن إحدى هذه القوات.²

أ - التعيينات الأمنية

وتمتد صلاحيات رئيس السلطة لتطال التعيينات في مجال الأمن كتعيين:

1. القائد العام للأمن الوطني، المخابرات العامة، مدير شؤون الضباط في قوى الأمن.

2. تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة ونائبه.

3. تعيين مدير عام الأمن الداخلي بتتصيب من مجلس الوزراء.³

ب- تعيينات الوظائف العليا في السلطة

1. منحت المادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003، رئيس السلطة تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولكن المادة 4 من قانون الرقابة المالية والإدارية، أضافت شرط تنصيب قرار التعيين من مجلس الوزراء، وموافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على التعيين.⁴

¹ المادة 39 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 2 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 سنة 2005.

³ المادة 17 من قانون المخابرات العامة سنة 2005.

⁴ المادة 4 من قانون الرقابة المالية والإدارية، 15 سنة 2005.

2. تعيين محافظ سلطة النقد، وهذا ما نصت عليه المادة 93 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 بعد مصادقة المجلس التشريعي. وتشتط المادة 15 من قانون النقد تنسيب مجلس الوزراء، وموافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على التعيين¹.

3. تعيين هيئة الكسب غير المشروع وفقاً لقانون التقاعد².

4. تعيين أعضاء مجلس إدارة وهيئة التأمينات والمعاشات.

5. تعيين لجنة الانتخابات سمة 1995، وكذلك رئيس وأمين عام لجنة الانتخابات في نفس المرسوم³.

6. تعيين شاغلي وظائف الفئة العليا في الجهاز الحكومي، ورؤساء الهيئات العامة.

ج- التعيين في السياسة الخارجية

يعين رئيس السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات والهيئات الأجنبية، وإنهاء مهامهم وفقاً للمادة 40 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

1. تعيين السفراء وتسميتهم ونقلهم وإعادتهم إلى مقر وزارة الخارجية وذلك بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب من وزير الشؤون الخارجية⁴.

2. اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والمنظمات الدولية، والهيئات الأجنبية لدى السلطة الوطنية، وذلك بمقتضى المادة 40 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

3. استحداث البعثات الفلسطينية وإغلاقها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبتنسيب من وزير الشؤون الخارجية.

¹ المادة 1 من قانون سلطة النقد لسنة 1997.

² انظر المادة 56 من قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005.

³ نصت المادة 19 من قانون الانتخابات رقم 9/2005 على نفس ما نص عليه قانون الانتخابات 1995.

⁴ المادة 13 من قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني لسنة 2005.

4. اختيار رئيس مجلس الوزراء الفلسطيني، وتكليفه بتشكيل حكومة وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وهذا ما نصت عليه المادة 45 من القانون الأساسي، ونلاحظ من قراءة مواد القانون الأساسي انه لا يشترط أن يكون رئيس الوزراء من الحزب الذي له الأغلبية البرلمانية، وإنما على رئيس الوزراء المعين كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي.¹

وللرئيس أيضاً تقديم رئيس وزراء بديل خلال أسبوعين، إذا لم يحظ رئيس الوزراء المختار بدعم من الأغلبية البرلمانية.²

2. إحالة رئيس الوزراء أو احد الوزراء إلى التحقيق وذلك حسب المادة 75 من القانون الأساسي .

3. الطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بمقتضى المادة 45 من القانون الأساسي.

4. حفظ إقرار الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء أو الوزراء وأزواجهم، ووضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها.³

5. ومن صلاحيات رئيس السلطة أيضاً حق العفو الخاص عن العقوبة، أو تخفيضها وذلك حسب المادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني.

6. وللرئيس أيضاً إعلان حالة الطوارئ بمرسوم لمدة ثلاثين يوماً، وفي حالة تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى، يلزم موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.⁴

¹ المادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 79 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

³ المادة 80 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

⁴ انظر أحكام حالة الطوارئ المادة 110 من القانون الأساسي وما بعدها.

ثانياً: صلاحيات الرئيس بالتشريع

نفق في هذا الصدد بين دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية، وفي الظروف الاستثنائية، وهذا ما تناولته المواد 41 و 43 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

أ - دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية

1. حق إصدار القوانين، يصدر رئيس السلطة الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة 41 من القانون الأساسي بعدما يقرها المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها، وللرئيس إعادتها إلى المجلس مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر في الجريدة الرسمية.

2. لا يوجد ما ينص على حق الرئيس بتقديم مشاريع قوانين للمجلس التشريعي، إلا أنه يمكن أن يمرر مشاريع القوانين عن طريق مجلس الوزراء، وكذلك عن طريق الكتل البرلمانية، وخاصة إذا كانت الأغلبية الساحقة في البرلمان مكتسحة من حزب الرئيس، وقد قام الرئيس عرفات بتمرير تعديلات على قانون الخدمة المدنية من خلال الحكومة.¹ وقد مرر أيضاً مشروع قانون تملك الأجانب من خلال المجلس التشريعي.

3. افتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، ويلقي بيانه الافتتاحي. فرييس السلطة الوطنية هو من يدعو المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية، ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل.²

4. طلب إدراج بند جديد غير وارد في جدول أعمال جلسة المجلس، وذلك بعد قرار المجلس في ذلك.³

ب - دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية

نظمت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 حالة الضرورة حيث نصت [لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير

¹ المادة 2 والمادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي سنة 2000.

² المادة 52 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

³ انظر المواد 22 فما بعدها من النظام الداخلي للمجلس التشريعي 2000.

انعقاد ادوار المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال لها ما يكون من قوة القانون.]

بقراءة المادة السابقة، فإنها لم تحدد حالات الضرورة؛ التي تعتبر حال توافرها أنها حالات ضرورة وذكرت المادة كلمة حالات بالجمع، وإنما يدل ذلك على اجتماع عدة حالات ملحة وعاجلة، ولتفاديها أو التماشي مع هذه الحالات، يستحيل إصدار قوانين عادية، نظراً للطابع الضروري، وكذلك بطيء الطريقة العادية في إصدار القوانين.

فيقوم بإصدارها رئيس السلطة، وسميت قرارات بقوة القانون، كما تنفد هذه أن هذا الحق مقصور على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية دون سواه. وسلطته في هذا الشأن تقديرية... ولكن المادة 43 أيضاً أوردت قيوداً على رئيس السلطة الوطنية لإصداره هذه القرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة.

وتتمثل هذه القيود:

1. القيد الزمني: إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة، لا يتم إلا في حالة غياب المجلس التشريعي (أو فيما بين ادوار الانعقاد)، وبمفهوم المخالفة لا يستطيع إصدار قرارات لها قوة القانون إذا كان المجلس التشريعي منعقداً.

2. الرقابة البرلمانية: يجب عرض هذه القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، ويتم التصويت عليها، فإذا أقرها المجلس التشريعي أصبحت نافذة، وفي حالة لم يقرها زال لها من قوة القانون في المستقبل.

وتم استبعاد حالة حل البرلمان أيضاً في حالة الضرورة، وهذا ما تنفد به المادة 113 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003، حيث حظر حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ

والضرورة، وقد انتهج القانون الأساسي الفلسطيني نهج الدستور الفرنسي، الذي يمنع حل البرلمان في حالة الضرورة.¹

إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني اغفل المدة التي يجب خلالها عرض القرارات على المجلس على غرار ما هو متبع ومتعارف عليه في الأنظمة الدستورية في العالم.

ج - التشريع في حالة الطوارئ

إذا رجعنا إلى القانون الأساسي الفلسطيني 2003، نجده نص على أحكام حالة الطوارئ، في بابه السابع من المادة 110 إلى المادة 114، وعمدت مواد القانون الأساسي هذه إلى تعداد بعض حالات الطوارئ على سبيل المثال لا الحصر وذكرت [بسبب حرب، عصيان مسلح، كوارث طبيعية]، ويجب أن تكون حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي.

إن إعلان حالة الطوارئ اختصاص ينفرد به رئيس السلطة دون غيره، ولرئيس السلطة الوطنية تقدير هذه الحالة؛ وسلطته في ذلك تقديرية لا تحدّها قيود. ومع ذلك حدد المشرع الفلسطيني سقف هذه الحالة وهو ثلاثين يوماً، وفي حالة تمديد هذه المدة وجب اخذ موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي الأعضاء.²

المطلب الثالث: رئاسة الوزراء

لقد اخذ القانون الأساسي الفلسطيني 2003، بمبدأ الفصل بين السلطات، واستحدث منصب رئيس الوزراء وبهذا جناح إلى الأخذ بمظهر أصيل من مظاهر النظام البرلماني، الذي تعد بريطانيا موطنه الأصيل.³

¹ رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، ط 1، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012، ص 93 وما بعدها.

² انظر المادة 110 من القانون الأساسي 2003.

³ رائد ناجي، مرجع سبق ذكره، ص 11 وما بعدها.

- الخطيب نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1999، ص 375.

الفرع الأول: التعيين وانتهاء المهام

سنطرق في هذا الفرع إلى اختيار رئيس الوزراء وكيف تنتهي مهامه.

أولاً: التعيين

كان مجلس الوزراء الفلسطيني ملحقا بالرئاسة، منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث كانت تعقد اجتماعات مجلس الوزراء في مكتب رئيس السلطة الوطنية، وكان الرئيس ياسر عرفات يترشح في استخدام منصبه أحياناً يستخدمه كرئيس لجنة تنفيذية لمنظمة التحرير، وأحياناً رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وأحياناً رئيس مجلس وزراء السلطة الوطنية. إلى أن جاء القانون الأساسي الفلسطيني 2003 الذي استحدث منصب رئيس الوزراء، وحدد اختصاصات كل من رئيس السلطة الوطنية، ورئيس مجلس الوزراء¹.

نص القانون الأساسي في مادته 45 [يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته...].

وبالنظر إلى المادة 45، نصت على اختيار رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية التقديرية في اختيار من يراه مناسباً وأهلاً لهذا المنصب.

ولم يرد أي شرط في القانون الأساسي على طريقة اختيار رئيس الوزراء، ولم ترد أيضاً شروط معينة في شخص رئيس الوزراء المراد اختياره، كإتيمائه السياسي مثلاً، أو شرط المؤهل العلمي، لكن المادة 82 من القانون الأساسي اشترطت التمتع بالجنسية الفلسطينية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

بعد تكليف رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يقوم رئيس الوزراء بتشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، ويمنح له مهلة أسبوعين إضافيين، ويجب أن أن تحظ التشكيلة الوزارية على ثقة المجلس التشريعي،

¹ انظر: احمد أبو دية، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2004، ص 24 وما بعدها.

وهذا شرط آخر أورده القانون الأساسي الفلسطيني على رئيس السلطة الوطنية في اختياره لرئيس الوزراء وهو في نفس الوقت قيد¹.

ثانياً: انتهاء المهام

بالعودة إلى القانون الأساسي، أشارت المادة 45 من القانون الأساسي، أن اختيار رئيس الوزراء من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتتص ذات المادة أن من حق رئيس السلطة الوطنية أن يقبل استقالة رئيس الوزراء أو يقيله حسب الظروف، ويمكن عموماً إجمال الحالات التي تنتهي فيها مهام رئيس الوزراء الفلسطيني.

1. تقديم استقالته بنفسه، والاستقالة هنا تكون بإرادة الشخص مقدم الاستقالة، وفي مقامنا هذا يكون رئيس الوزراء، بعد موافقة رئيس السلطة الوطنية، أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة، فهنا تنتهي ولايته.

2. الإقالة، كما ورد في المادة 45 من القانون الأساسي، ولم يحدد القانون الأساسي على سبيل الحصر التي تدفع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإقالة رئيس الوزراء. يمكن أن نفهم أن جريمة الخيانة العظمى التي يأتيها رئيس الوزراء الفلسطيني، أو استغلال المنصب لمآربه الشخصية، أو الاستيلاء على المال العام بالتحايل على القانون واستخدامه سطوته ونفوذه.

وأشارت المادة 75 من القانون الأساسي [لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما ينسب له من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته، أو بسببها، وكذلك الحال ينطبق على الوزراء.

3. إذا لم يشكل رئيس الوزراء حكومته، خلال المدة المحددة وهي ثلاثة أسابيع إضافة إلى مهلة أسبوعين، على رئيس السلطة استبداله بآخر.²

4. إذا لم تحظ حكومته المشكلة بثقة المجلس التشريعي.¹

¹ انظر المادة 65 من القانون الأساسي 2003.

² انظر المادة 65 / 2 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

5. حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء تنتهي مهامه.²

6. انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي، وبدء ولاية جديدة ومجلس تشريعي جديد تنتهي مهام رئيس الوزراء وهذا منطبق، كون المجلس التشريعي الذي منح الثقة له لم يعد موجوداً.

7. وفاة رئيس الوزراء...

8. أي إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تساوي أو تزيد عن ثلث أعضاء مجلس الوزراء، تنهي مهام رئيس الوزراء.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الوزراء

إن مجلس الوزراء هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا، التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية، موضع التنفيذ، وفيما عدا لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية... تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.³

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرون وزيراً.⁴

وبشكل عام يمكن أن نستعرض اختصاص رئيس الوزراء على النحو التالي:

أولاً: الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوزراء منفرداً

يحدد القانون الأساسي 2003، مجموعة من الاختصاصات التي أسندها إلى رئيس الوزراء ومجلسه، وتتمثل هذه الصلاحيات في التالي:

¹ المادة 65 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 83 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

³ انظر المادة 63 من القانون الأساسي 2003.

⁴ انظر المادة 64 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

1. تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، ويمكن أن تضاف له مهلة أسبوعين.
2. الطلب من المجلس التشريعي، بعقد جلسة خاصة؛ للتصويت على الثقة على الحكومة المشكلة.¹
3. لرئيس الوزراء الحق في تعديل تشكيل حكومته، أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو، أو ملء الشاغر في الحكومة. ولا توجد قيود معينة يربتها القانون الأساسي الفلسطيني على رئيس الوزراء في إقالة أو تعديل مجلسه، ولم ترد أيضاً معايير معينة في اختيار تشكيلة مجلسه، يمكن أن نفهم من ذلك أن سلطته تقديرية في اختيار أعضاء مجلسه الوزاري.
4. يقوم رئيس الوزراء بدعوة مجلسه للانعقاد في جلسته الأسبوعية؛ أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.²
5. ترؤس جلسات مجلس الوزراء.
6. إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.
7. الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.
8. إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.
9. توقيع وإصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية، التي يتم المصادقة عليها وكذلك فيما يخص نشر القوانين في الجريدة الرسمية التي تسمى بالوقائع الفلسطينية.³

¹ المادة 66 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 2/68 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

³ انظر المادة 116 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003، تنشر القوانين في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) فإجراء النشر يعتبر إدارياً محضاً من اختصاص مجلس الوزراء.

10. تعيين نائب له من بين وزرائه، ليقوم بأعماله في عند غيابه. وأيضاً سلطته في ذلك تقديرية فيمن يرى فيه أهل لنيابته.

ثانياً: صلاحية مجلس الوزراء

إن من الصلاحيات التي يقوم بها مجلس الوزراء، أو كل وزير في دائرة اختصاصه، نذكر من ذلك:

1. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.

2. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

3. وضع الموازنة العامة؛ لعرضها على المجلس التشريعي.

4. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله والإشراف عليه ومتابعته.

5. متابعة تنفيذ القوانين، والالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

6. الإشراف على أداء الوزارات، ووحدات الجهاز الإداري بشكل عام.

7. مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.

8. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات من وحدات الجهاز الإداري التنفيذي التابع لمجلس الوزراء.

9. حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

10. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات التابعة للجهاز التنفيذي، وما في حكمها (4).

11. اقتراح مشروعات القوانين.

ب- صلاحيات واردة في القوانين الفلسطينية :

تنص المادة 69 من القانون الأساسي في فقرتها 11، أية اختصاصات أخرى تناط بموجب أحكام هذا القانون فقد وردت اختصاصات لرئيس الوزراء ومجلسه في قوانين أخرى من التشريعات الفلسطينية، نتطرق لبعض منها:

1. تعيين موظفي الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء، وبناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص¹.

2. قيام رئيس الوزراء الفلسطيني بإرسال نسخ عن وقائع جلسات مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

3. ينسب مجلس الوزراء رئيس الجهاز المركزي للإحصاء وفقاً لأحكام المادة 5 من قانون الإحصاء، ويعين بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية.

4. تعيين شاغلي وظائف الفئة العليا يتم بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، ولكن بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

المطلب الرابع : علاقة السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى

لقد أحدث القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2003 ، تحولات هامة في بنية النظام السياسي الفلسطيني ، فقد نحى منحى الفصل بين السلطات، وقد تم استحداث منصب رئيس الوزراء، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية، وسنعالج في مطلبنا هذا العلاقة بين السلطة التنفيذية بالسلطتين التشريعية والقضائية في القانون الأساسي 2003.

الفرع الأول: العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

أن التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، وهذا ما يؤكد القانون الأساسي الفلسطيني 2003، إلا أن هناك حالة ضرورة يتدخل فيها رئيس السلطة الوطنية (قمة

¹ انظر المادة 8 من قانون الخدمة الفلسطينية 1998.

هرم السلطة التنفيذية)، ويصدر قرارات لها قوة القانون، التي تعرض على المجلس التشريعي في أول انعقاد له.

أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية.

نلاحظ من تصفح مواد القانون الأساسي الفلسطيني 2003، نجد أن هناك تدخل من السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية أو تشترك مع السلطة التشريعية وتتعاون أحياناً.

1. تقديم مشاريع قوانين:

منحت المادة 70 من القانون الأساسي 2003، مجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات قوانين، وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين، وقد يحدث أحياناً أن تعطل السلطة التنفيذية إصدار القوانين.

2. الاعتراض على مشاريع القوانين:

تناقش مشاريع القوانين وترسل إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي له الحق أن يعترض على هذه المشروعات ويقدم اعتراضه مشفوعاً بالأسباب، ومن جهة أخرى إذا وافق الرئيس على القانون، تتولى السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الوزراء ومجلسه السهر على نشرها وتنفيذها، وهذا مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين.

3. مناقشة الميزانية:

تنص المادة 61 من القانون الأساسي، على الحكومة عرض الموازنة المالية على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، وللمجلس التشريعي اعتمادها أو يعيدها إلى الحكومة¹.

4. سلطة التشريع للسلطة التنفيذية:

منح القانون الأساسي رئيس السلطة الوطنية حق التشريع في حالات الضرورة، بقرارات لها قوة القانون، وقد حدد القانون الأساسي شروط استخدام هذا الحق كما بينا في موضع سابق من بحثنا هذا.

¹ المادة 3 من قانون السلطة القضائية 2002.

تعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة له، وله الحق في إقرارها فحينها تصبح قوانين سارية المفعول، وإن لم يقرها يبطل ما يكون لها من قوة القانون ومن أثر.

ثانياً: الرقابة المتبادلة:

ويتجه معنى الرقابة إلى قيام السلطة التشريعية محاسبة التنفيذية عن أعمالها ومناقشة السياسة العامة

1. الأسئلة والاستجابات:

لقد أوردت المادة 56 في فقرتها الثالثة من القانون الأساسي 2003، بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة أو أحد الوزراء، أو من هم في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الوزير الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً، أو في أجل أقل.

يمكن تقصير هذه المدة إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الفلسطينية في حال الاستعجال. لقد حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، إجراءات الاستجواب، ونص على إرسال المجلس التشريعي مقدم الاستجواب استجوابه مكتوباً إلى رئيس المجلس مبيناً فيه موضوعه، ويقوم رئيس المجلس بإدراجه في أقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه¹.

2. سحب الثقة من الحكومة

تنص المادة 57 من القانون الأساسي 2003، يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب الحكومة، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة، أو من أحد الوزراء، حسب مقتضيات الحال، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ويترتب على ذلك انتهاء ولاية من سحبت منه الثقة⁽²⁾.

¹ انظر المواد 72 - 77 من النظام الداخلي الفلسطيني لسنة 2000.

وما ننوه له أن سحب الثقة قد تكون أول ما يتم اختيار رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، ويجب على رئيس الوزراء تشكيل حكومته وعرضها على المجلس التشريعي، وفي حالة عدم منح الثقة للحكومة المشكلة حديثاً، على رئيس السلطة استبدال رئيس الوزراء.

وهناك سحب الثقة بعد تولى رئيس الوزراء مهامه وتشكيل حكومته، ويمكن أن تطرح الثقة بشخص وزير واحد أو الحكومة بأكملها.

ب- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

مقابل سلاح سحب الثقة من الحكومة هناك سلاح مواز تستخدمه السلطة التنفيذية في مواجهة تمرد البرلمان وعصيانه أو استبداده. وهذا السلاح هو سلاح حق حل البرلمان، ونعني بحق حل البرلمان: إجراء ينتهي بمقتضاه وقبل الأوان وجود جمعية برلمانية منتخبة¹.

ونلاحظ أن الحل المذكور في القانون الأساسي 2003، هو سلاح بيد رئيس السلطة الفلسطينية فقط دون سواه وهذا ما يجافي المنطق، إذ أن رئيس الوزراء ومجلسه هم المهددون بسلاح سحب الثقة، فكان من المنطق أن يكون الحل بعد مشاورة مجلس الوزراء بناء على تنسيبه مثلاً، مما جعل مجلس الوزراء بين المطرقة والسندان، فهو مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية، ومسؤول أيضاً أمام المجلس التشريعي، أن استخدام حق الحل رداً على سحب الثقة وذلك للحفاظ على توازي السلطة وعدم الهيمنة السلطة على الرأي.

وحظر القانون الأساسي 2003 على رئيس السلطة الوطنية حل المجلس التشريعي خلال حالة الطوارئ وهذا بصريح نص المادة 113 من القانون الأساسي.

الفرع الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية

¹ المادة 42 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

نصت المادة 97 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003، على استقلالية السلطة القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

وأكدت أيضاً مبدأ الاستقلالية، المادة 98 من القانون الأساسي، الذي نص على استقلال القضاء، واستقلال القضاء يعني تحرره في إدارته وممارسة اختصاصه دون تدخل أي من السلطات الأخرى.

أولاً: تدخل السلطة التنفيذية بالقضائية

عانت السلطة القضائية من مشكلة الاستقلالية، نتيجة التدخل السافر من السلطة التنفيذية في شؤون القضاء، الأمر الذي مس استقلال القضاء الفلسطيني ونزاهته. لكن بعدما تم إنشاء مجلس القضاء الأعلى؛ استعاد القضاء الفلسطيني نوعاً من الاستقلالية. نذكر بعض مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية:

1. تعيين النائب العام يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني¹.

2. ارتباط بعض الأحكام مثلاً بالإعدام، بتصديق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ليصبح نافذاً.

3. يتدخل رئيس الوطنية في حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، إما العفو العام أو العفو عن الجريمة لا يكون إلا بقانون².

4. تعيين شاغلي الوظائف القضائية ونقلهم وندبهم، يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بعد تنسيب مجلس القضاء الأعلى.

5. إعداد موازنة السلطات القضائية وإحالتها إلى وزير العدل.

6. الإشراف الإداري على جميع المحاكم من قبل وزير العدل.

¹ المادة 107 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

² المادة 1/103 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

7. تحديد مقار محاكم الصلح من قبل وزير العدل وتحديد دائرة اختصاصها.

ويمكن القول إن عدم وضوح العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية، جعل السلطة التنفيذية تتدخل في الكثير من أعمال السلطة القضائية، كتوظيف عدد من أعضاء النيابة العامة دون الخضوع لإجراءات توظيف معلنة.

ثانياً: رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية

بالرغم من غموض القانون الأساسي لسنة 2003، في معالجة الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية، إلا أن هناك بعض التعاون والرقابة، ويتجلى التعاون بين السلطة القضائية والتنفيذية في التالي:

أ - التعاون بين السلطة القضائية والتنفيذية:

1. أن السلطة التنفيذية مسؤولة عن إصدار القوانين ونشرها؛ وتنفيذها، في حين تقوم السلطة القضائية بتطبيقها في حال التقاضي أمام محاكمها.
2. تتعاون السلطة القضائية مع رئيس السلطة الوطنية أعلى سلطة تنفيذية في فلسطين، في التحقيق فيما قد ينسب إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء جرائم أثناء تأدية مهامهم.
3. يتولى النائب العام أو من يمثله إجراءات التحقيق والادعاء، وتتم أمام المحكمة المختصة.

ب - الرقابة على السلطة التنفيذية:

1. أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء في مشروعات القوانين في شؤون السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة، ونجد أن هذه المادة تضيق من رقابة السلطة القضائية؛ وتقتصر فقط على شؤون السلطة القضائية، وبتقديم رأي فقط، وعادة ما يكون الرأي غير ملزم.
2. رقابة المحاكم الإدارية التي تنظر في المنازعات الإدارية، والدعوى التأديبية التي تطول السلطة أو موظفيها.

3. النظر في دستورية القوانين واللوائح، ولم يتم توضيح الرقابة على دستورية القوانين ولم تحدد الطريقة، فهل هي مثلاً بطريقة الدعوى الأصلية، أو الدفع، أو غيرها مما هو مطبق في الأنظمة الدستورية في العالم.

4. التدخل في تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

الخاتمة:

إن السلطة التنفيذية في القانون الأساسي 2003 الفلسطيني، تمارس من قبل مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء، وقد منح القانون صلاحيات عديدة إلى مجلس الوزراء، بالرغم من اعتلاء رئيس السلطة الوطنية هرم السلطة التنفيذية، ويتحمل مجلس الوزراء المسؤولية عن أعماله أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وكذلك المجلس التشريعي. ونلاحظ أن الغموض يكتنف العلاقة بين رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء، وهناك تداخل في الصلاحيات، ونلاحظ أن هناك مبالغة في دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع، هناك إشكالية في تفسير القانون الذي يمنح رئيس السلطة إصدار قوانين بقرارات، كذلك الإشكاليات التي المتعلقة بنشر القوانين وإعداد اللوائح، وإقرارها التي تتحكم به السلطة التنفيذية، فيمكنها تعطيل إصدار القانون، وتعطيل دور المجلس الرقابي.

كما أن التداخل ظاهر جلي، في تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية، يمكن تعطيل عمل القضاة بسبب التداخل في الصلاحيات كتحديد القضاة ونقلهم، والإشراف الإداري على عمل المحاكم. وتعيين الرئيس لشاغلي الوظائف العليا في القضاء، وعدم وضوح حدود دور السلطة التنفيذية الذي يركز أساساً بعدم المساس باستقلالية القضاء. كذلك عدم وضوح دور القضاء في الرقابة القضائية والدستورية على أعمال السلطة التنفيذية.

وما أشير إليه أن القانون الأساسي يخلو من المسؤولية لرئيس السلطة الوطنية ولم يلمح حتى لها لا في حالة الخيانة العظمى مثلاً، مما أعطى القانون الأساسي رئيس السلطة مرتبة الملك الذي لا يسأل جنائياً ولا مدنياً.

ونستنتج أن السلطة التنفيذية تهيمن على باقي السلطات في القانون الأساسي 2003 ويختل التوازن الصارخ لصالح السلطة التنفيذية، حتى تكاد تظهر السلطة التشريعية والتنفيذية بمظهر التابع (المروّوس)، ويكاد يجمع رئيس السلطة غير المسؤول النصيب الأكبر من الصلاحيات على حساب مجلس الوزراء، ذلك ما يتنافى مع المادة الخامسة منه التي تنص على أن نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي، وبالرغم من أن الظاهر في مواد القانون الأساسي 2003 توحى بالفصل بين السلطات ولكن من حيث الممارسة العملية بعيد كل البعد عما تنبأه.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- احمد أبو دية، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2004.
- البحري صلاح، عبد الوهاب المسيري وآخرون، المدخل إلى القضية الفلسطينية، ط7، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2004.
- الخطيب احمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ط1، بيروت، بدون تاريخ نشر.
- الخطيب نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1999.
- إلياس شوفاني، تاريخ فلسطين السياسي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ط1، بيروت 1996.
- محمد حسنين هيكل، سلام الأوهام (أوسلو وما قبلها)، ط7، دار الشروق، القاهرة، 2001.
- فاضل أمين، تاريخ فلسطين السياسي تحت الإدارة البريطانية، دار المعلمين العالمية، بغداد 1956.

- عبد الهادي مهدي، المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، المطبعة العصرية، لبنان، 1979.
- خلف صلاح، فلسطيني بلا هوية، لقاءات مع الكاتب الفرنسي اريك روك، ترجمة نصير مروة، مؤسسة صيام، الكويت، بلا تاريخ نشر.
- رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، ط1، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012.

2- النصوص القانونية:

- القانون الأساسي الفلسطيني 2003.
- قانون الانتخابات الفلسطيني سنة 1995.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 سنة 2005.
- قانون سلطة النقد 2 لسنة 1997.
- قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005.
- قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني لسنة 2005.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي سنة 2000.