

1985



جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

جامعة محمد بوضياف - المسيلة.

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

1985



جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

## الولايات التشريعية لرئيس الدولة

### - دراسة مقارنة الجزائر وفلسطين -

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

إشراف الدكتور:

إعداد الطالب:

- د. فواز لجلط

- علاء إبراهيم محمد عطاونه

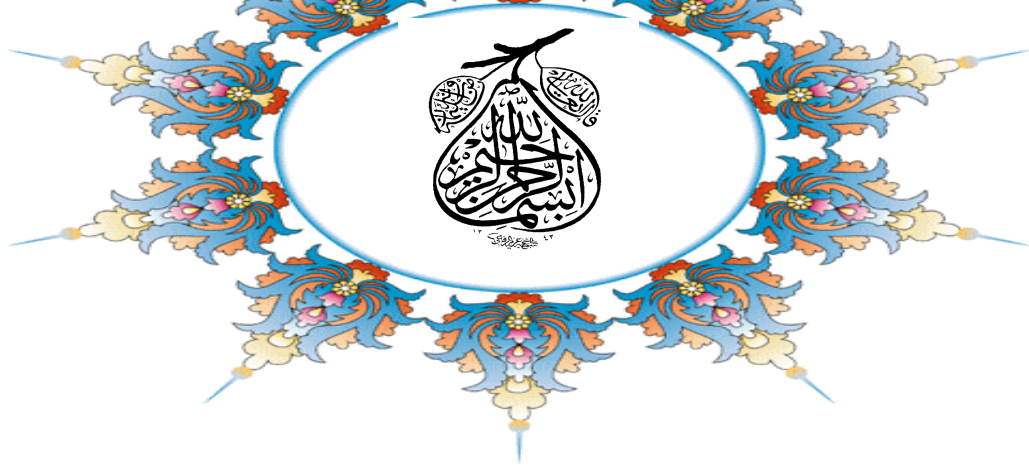
#### لجنة المناقشة

د. مقيرش محمد.....رئيسا

د. لجلط فواز.....مشرفا

د. ذبيح عادل.....مناقشا

السنة الجامعية 2016/2015



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله عز وجل على عظيم فضله وجزيل عطائه الذي مكّني من الوصول الى ما أنا فيه  
فيسر لي أمري ومهل لي دربي لأتمكن من التحصل على المقعد الدراسي في الجزائر  
الشقيقة وأنها لفرصة لا يحظى بها الكثير من الطلاب الفلسطينيين.

والأجدر بالشكر بعد الله عز وجل هما من قال فيهما الله تبارك وتعالى:

﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حَمَلَتْهُ أُمُّهُ وَهْنًا عَلَى وَهْنٍ﴾ لقمان الآية 14، ومن قال فيهما  
أيضا ﴿فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا﴾ الاسراء الآية 23، فالأم

المناضلة الصابرة التي حملتني جنينا ورعتني صغيرا وسهرت علي الليالي لا تنام واحتملت  
الم فراقني وغربتي وعاشت سنين غيابي الخمس قلقا علي حائرة القلب تنتظر عودتي بفارغ  
الصبر والى الرجل العظيم الوقور الذي رباني فاحسن و انفق علي فأجزل ووثق بي كل الثقة  
في اجتياز هذه المرحلة الصعبة مستفرغا بذلك كل الوسع والطاقة و النصح والدعم  
النفسي والتشجيع فكأنه هو السند الذي استند اليه والسلم الذي اصعدني عليه لأتبوأ هذه

### المنزلة العلمية

والشكرو العرفان لجامعة محمد بوضياف وكلية الحقوق والعلوم السياسية خاصة التي

احتضنتنا طوال هذه الرحلة والى الهيئة الادارية في الكلية و الهيئة التدريسية

والذين أدوا رسالتهم بكل تفان وإخلاص وأخص منهم الأستاذ المشرف "فواز لجلط"

والشكر للشعب الجزائري العظيم والمعطاء الذي فتح لنا

أبواب قلبه واحتضنا بودخلال المرحلة الجامعية فلم نستشعر عنده بالغرابة ولا الكربة  
بل عاملنا معاملة المحب والاخ واخص منهم سكان ولاية المسيلة الكرماء الطيبين .

وكذلك الشكر للدولة الجزائرية وحكومتها ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي وفر

لنا فرصة الدراسة في الجامعات الجزائرية مهيئة لكل الظروف والخدمات

والشكر لسفارة دولة فلسطين في الجزائر التي لم تتوان في رعايتنا .

وما توفيقني الا بالله.

مقدمة

إنَّ هدف الدستور، هو حماية الدولة من كل الأخطار، وتعزيز حقوق الإنسان، وحياته، وتحقيق حياة كريمة للإنسان. وهذه الأهداف لا بد أن تتحقق في أنظمة ديمقراطية، بالتالي لا بد أن تبني أي دولة نظامها الديمقراطي، بحيث يكون واضح الأركان، ويكون الأساس في بنائه القانوني .

ومن أهم مميزات الدولة الديمقراطية، أنَّها توزعُ مهامَّ الحكم، ووظائف الدولة بين عدة سلطات : تشريعية، وتنفيذية، وقضائية؛ ويكون اختصاص كل سلطة واضح المعالم؛ لتلافي استبداد أي منها بالأخرى، وعدم تجمع هذه الاختصاصات بيد سلطة واحدة، وتعدُّ السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة؛ حيث يعدها (جان جاك روسو) السلطة الأم، التي تتولى بالأصل وظيفة تشريع القوانين، فالوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية للبرلمان ؛ لذلك أضفت الوظيفة اسمها على البرلمان، فسمى السلطة التشريعية.

فإذا كانت السلطة التشريعية هي التي تعبر عن إرادة الأمة، أو الشعب، ممثله في برلمانها، طبقاً للمبادئ التقليدية في الديمقراطية الكلاسيكية، فإنَّ الحقائق العملية قد تبدو بعيدة عن هذا الاعتبار النظري، ذلك أنَّ المشاهد أن دور السلطة التنفيذية في معظم دول العالم قد برز إلى مكان الصدارة، بينما تضاءل دور البرلمانات إلى حد بعيد ولكي تكون الوظيفة التشريعية مجدية فعالة، فإنَّها يجب أن تستند إلى أساس كافٍ من التشاور مع السلطة التنفيذية، حتى يمكنها أن تقف على حقيقة الإمكانيات التي ستوضع في خدمة تلك التشريعات في مرحلة

التنفيذ؛ لذا فقد أخذ دور السلطة التنفيذية يزداد شيئاً فشيئاً، حتى أصبح لا يستهان به في أيه دولة من الدول، فقد أخذ هذا الدور مظاهر متعددة، منها، على سبيل المثال لا الحصر، حق رئيس السلطة التنفيذية في إصدار قرارات بقوانين في ظروف معينة.

حتى أنه يمكن القول: إنّ السلطة التنفيذية بداخلها مركزية القرار السياسي والإداري، وبما أنّ رئيس الدولة، هو رأس الهرم في الدولة بأكملها عامة، وبالسلطة التنفيذية خاصة، فإنّه يتولى مهاماً، منها ما يتعلق بالوظيفة التنفيذية، ومنها ما يتعلق بالوظيفة التشريعية \_ موضوع البحث \_ فله دورٌ في اقتراح القوانين والاعتراض عليها، ولا يقتصر الدور التشريعي لرئيس الدولة على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية، فقد أدت المشكلات المعقدة التي يتعرض لها المجتمع الدولي، والظروف الاستثنائية التي تنجم عن الحروب الكبرى إلى تقهقر دور التشريع البرلماني وسلطاته، فمواجهة هذه المشاكل تحتاج إلى سرعة التقرير ووحدته وحزمه، كما تتطلب في كثير من الأحوال إحاطة الإجراءات المواجهة بسرية تامة، وهي صفات يفتقر إليها التشريع البرلماني، الذي يتسم بالبطء والعلانية، وقد ترتب على ذلك ظهور ما يسمى بالتشريع الحكومي، أو ظاهرة المرسوم بقانون؛ فقد دفعت حالة الضرورة الحكومات المختلفة إلى ممارسة السلطة التشريعية في غيبة البرلمان، أو في حضوره بقرارات لها قوة القانون. فإذا كان دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني مظهرًا من مظاهر تعاضد السلطات وتعاونها، فإنّه يمثل في النظام الرئاسي وسيلة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات، وكفالة التوازن بينهما، لذلك تبنت غالبية الدساتير - بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي المعمول به - الدور التشريعي لرئيس الدولة.

وأما عن وضع الرئيس في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني، فقد كان له دورًا كبيرًا في التشريع سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية.

#### ✓ أسباب اختيار الموضوع:

- الرغبة الشخصية في خوض هذا الموضوع .
- التعرف على النظام السياسي لبلدي فلسطين والبلد الذي أدرس به الجزائر .

#### ✓ الإشكالية.

ان اشكالية هذا البحث تتمحور حول الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين (الجزائري والفلسطيني) والى أي مدى تصل ممارسة التشريع من طرف الرئيسين في مجال التشريع في الظروف العادية والاستثنائية.

وتكتسب هذه الدراسة أهميتها من أنّ موضوعَ رئيس الدولة من أهم المواضيع، وأشدّها تعقيدًا في الممارسة والتطبيق العملي، وهو من أدقّ مواضيع القانون الدستوري؛ لأنّ منصبَ الرئيس، هو أسمى منصب في الدولة، وله مكانةٌ عاليةٌ، نظرًا لما يقوم به من دور فعال وهام في قيادة الدولة، وتوجيه سياستها الداخلية والخارجية، وأما عن دوره التشريعي، فهو في تزايدٍ مستمر؛ حيث يمكن اعتبار الرئيس والحكومة برلمانا مستقلا، وأنّ الوظيفة التشريعية للرئيس، هي من أهم اختصاصاته على الإطلاق.

وتكمن أهمية الدراسة في ما يلي:

1- تعريف القارئ بالوضع الدستوري بشكل عام، ووظيفة رئيس الدولة التشريعية بشكل خاص في كل من النظام الجزائري والفلسطيني، وإلقاء الضوء على النشأة التاريخية، والمقومات الأساسية للأنظمة سابقة الذكر.

2- تبيان الجوانب الايجابية، والسلبية فيما يتعلق بدور الرئيس التشريعي، من أجل الاستفادة من الايجابيات، والابتعاد عن السلبيات في كلا النظامين.

أما في ما يخص المنهج سنقوم بدراسة هذه الرسالة دراسة وصفية، تاريخية ، لكل من النظام السياسي الجزائري، والنظام الفلسطيني وستتبع المنهج المقارن عند التطرق للنظامين. وللاحاطة بهذا الموضوع قمنا بتقسيم خطة دراستنا لهذا الموضوع الى مقدمة وفصلين وخاتمة متبوعة بملاحق ذات صلة بالموضوع، حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع الجزائري، والذي اندرج تحته مبحثين الأول تطرق الى صلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية أما المبحث الثاني فقد عني بالصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الدساتير الجزائرية، أما الفصل الثاني والذي جاء بعنوان دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني والذي انقسم هو الآخر الى ثلاث مباحث، تكلم الأول منها عن دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم الأردني، أما الثاني فقد خصص لدور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة، فبين حين خصص الأخير لدور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، أما الخاتمة فقد كانت عبارة عن جملة من النتائج التي خلصنا اليها.



## ✓ الصعوبات:

- تشعب أطراف الموضوع.
- صعوبة الخوض في الدساتير المتتالية والمقارنة بينها في ما يخص الفصل الأول.
- تشعب الأصول التاريخية للأنظمة السياسية التي تعاقبت على السلطة الفلسطينية في ما يخص الفصل الثاني.

# الفصل الأول

الصلاحيات التشريعية لرئيس  
الدولة في النظام السياسي  
الجزائر

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

إن لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة مميزة، ففي ظل دستوري 1963 و 1976، كان يجسد وحدة القيادة السياسية والحزبية للدولة، فرغم الانفتاح المتميز للنظام الجزائري، بعد اقرار دستور 23 فبراير 1989 المتمثل في تعيين رئيس الحكومة<sup>1</sup> يساعده في النشاط الحكومي، وإعطاء بعض الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي الوطني، فإن رئيس الجمهورية له أن يمارس السلطات الفعلية<sup>2</sup>.

كما أن هذه الصلاحيات، لها العديد من أوجه التشابه بينها وبين النظام الفرنسي، أين نجد دستور الجمهورية الخامسة الصادر في أكتوبر 1958، يولي السلطة التنفيذية على باقي السلطات الأخرى.

وهنا يمكن القول بأن رئيس الجمهورية، في ظل هذه الأنظمة وعلى رأسها النظام الجزائري يفترض فيه "أب العائلة" بعد تقلده للمنصب، رغم انحداره من تنظيم سياسي معين، فيتحول من ممثل فئة معينة الى ممثل الأمة جمعاء<sup>3</sup>.

وهنا علينا أن نميز بين الصلاحيات التي يمارسها في ظل الظروف العادية وتلك التي يباشرها في ظل الظروف غير العادية، والتعديلات الدستورية وآثارها على مكانة السلطة التشريعية.

---

<sup>1</sup> - في ظل الدستور الجزائري 1976، كانت المادة 2/113 تنص على تعيين وزير أول وقد صدر المرسوم رقم 79-69 المؤرخ في 1979/04/07 يتضمن تنظيم صلاحيات الوزير الأول، والرسوم رقم 84-152 المؤرخ في 1984/06/16 يتضمن صلاحيات الوزير الأول.

<sup>2</sup> فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث). ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، الجزائر، 1994 ، ص 116.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 117.

المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية والغير عادية.

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لصلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية والغير العادية من خلال المشرع الجزائري.

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية.

لقد حددت مهام رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية بموجب نص المادة 77 وأحكام أخرى من الدستور ويمكن بيان هذه الصلاحيات كالآتي :

الفرع الأول: حق اقتراح القوانين ومعارضتها وإصدارها

أولاً: حق اقتراح القوانين

إن الرجوع لنص المادة 119/ 01 من الدستور نجد أن حق اقتراح القوانين قد منح لكل من رئيس الحكومة والنواب، لكن هل هذا لا يغيب رئيس الجمهورية من حق اقتراح القوانين.

وبالعودة إلى الفقرة الثالثة من نفس المادة نجد أن المشرع قد اشترط عرض هذه الاقتراحات أو مشاريع القوانين على مجلس الوزراء الذي يتأهه رئيس الجمهورية، وبهذا فإن المشرع جعل حق اقتراح القوانين عاملاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 126-127.

كما يشترط من المشرع أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة قبل أن تمر على مجلس الوزراء وبعد أخذ رأي المجلس يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>.

### **ثانيا: حق الاعتراض على القوانين**

إذا صوت البرلمان على قانون فانه يمنح لرئيس الجمهورية حق الاعتراض من خلال طلب القراءة الثانية.

فبعض الدساتير تمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على قانون صادق عليه البرلمان، مثلما هو عليه الحال في النظام الأمريكي، وهذا الحق يمارس عن طريق المطالبة بإجراء قراءة ثانية وهو يعتبر متناقضا مع مبدأ سيادة الشعب ومصدرا لخلاف خطير بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية<sup>2</sup>، وتتم المصادقة على النص القانوني في القراءة الثانية بإقرار ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني له.

ويجب تقديم طلب إجراء قراءة ثانية في قانون ما خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره<sup>3</sup>، وتعد القراءة الثانية معارضة لنص محل بروج الدستور فإلغت رئيس الجمهورية انتباه البرلمان لتدارك الموقف، ويعاد التصويت عليه ولا يسري إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

---

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 127.

<sup>2</sup> بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة ( بين النظرية والواقع ) . دار الأمة، الجزائر، 1991 ، ص 52 .

<sup>3</sup> أنظر نص المادة 127 من دستور 1996 .

### ثالثا: حق إصدار القوانين

كما أن الدستور الجزائري وعلى غرار الدستور الفرنسي، قد منح لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين التي أقرها البرلمان خلال 15 يوما من تاريخ إرسالها للحكومة، ويجوز لرئيس الجمهورية الاعتراض عليها قبل انقضاء مدة 15 يوما السالفة الذكر.

جاء في الدستور عبر نص المادة 01/126: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه"<sup>1</sup>.

وما نخلص إليه هو أن البرلمان بعد مصادقته على مشاريع القوانين يقدمها لرئيس الجمهورية للإطلاع عليها وإصدارها خلال أجل أقصاه 30 يوما ويمكن لرئيس الجمهورية أن يؤجل أو يتأنى في إصدار القوانين دون أن يترتب عليه أي جزاء.

وقد نصت المادة 166 من الدستور على ضرورة إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى دستورية القانون قبل صدوره في أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ إخطاره، ويوقف بهذا الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون<sup>2</sup>

ويتم إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان.

---

<sup>1</sup> أنظر نص المادة 02/26، من الدستور الجزائري 1996.

<sup>2</sup> فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 131 .

## الفرع الثاني: الأوامر التشريعية وحق حل البرلمان

### أولاً: الأوامر التشريعية

لم يرد في دستور 1989 نص يعطي لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر وهذا حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، لكن في 14/01/1992 بعد إقامة المجلس الأعلى للدولة تقرر في 14/04/1992 استرجاع رئيس الجمهورية لحقه في التشريع بأوامر<sup>1</sup>، ونص دستور 1996 على هذا الحق ضمن نص المادة 124 والتي تقضي بـ: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها.

تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

وهو التحديد الذي نجد مصدره في دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية والذي تأكد بموجب دستوري 1946 و 1958 فقد سمح بموجبهما لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة أوامر، والنظام الفرنسي يشترط ضرورة موافقة البرلمان على الأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية بعد

---

<sup>1</sup> فوزي أصدیق، المرجع السابق، ص 131.

مناقشتها خلافا للنظام الجزائري الذي منح لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره وتعرض على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها دون مناقشتها أو معارضتها<sup>1</sup>.

### **ثانيا: حق حل البرلمان**

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان وهذا ما يظهر من نص المادة 129 وفي مقابل هذا الحق قرر الدستور مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي يمكنه رفض برنامج رئيس الحكومة أو سحب الثقة منه. وهو نفس الحق الذي منح للرئيس المصري بموجب المادتين 127 و 132 ، كما أن الدستور الفرنسي منح للرئيس الفرنسي حق حل الجمعية الوطنية.

إلا أن حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان ترد عليها قيود قانونية وسياسية في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة وإن كان رأيهم استشاريا إلا أن له أثر كبير على قرار الرئيس الذي ينبغي عليه أن يستنفذ كل الطرق التوفيقية بين المجلس ورئيس الحكومة، لأن قراره يمكن أن يصطدم في ظل التعددية الحزبية بمعارضة الشعب الذي قد يعيد انتخاب نفس الأغلبية مما يجعل رئيس الجمهورية في موقف حرج<sup>2</sup> فالمرشح المصري ألزم رئيس الجمهورية بالرجوع إلى الشعب عن طريق الاستفتاء قبل ممارسة

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، (علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري)، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984، ص.ص 302، 303.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.ص 254. 255.



## **الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري**

هذا الحق، كما أن الرئيس الفرنسي لا يمكنه حل البرلمان إلا بعد أخذ رأي الوزير الأول ورئيس مجلسي البرلمان مع عدم جواز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، أي قبل المدة المقررة لأدائه مهامه والمحددة في الدستور بخمسة سنوات.

إذا قام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، أو قرر إجراء انتخابات مسبقة وجب أن تجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الحل أو إقرار انتخابات مسبقة<sup>1</sup>، وقد عرفت الجزائر عمليا حل البرلمان حين قام الرئيس الشاذلي بن جديد بحل البرلمان في 1992/04/01 ما يلاحظ على هذا الحل أن رئيس الجمهورية لم يتبع الإجراءات اللازمة لذلك، ويظهر ذلك من خلال تصريح رئيس المجلس الشعبي الوطني بعدم علمه بأن رئيس الجمهورية قد قام بحل البرلمان.

### **الفرع الثالث: حق تعديل الدستور واللجوء الى الاستفتاء**

#### **أولاً: حق تعديل الدستور**

لقد أقر دستور 1996 لرئيس الجمهورية حق المبادرة في تعديل الدستور بعد موافقة البرلمان بالأغلبية وأن تتبع في ذلك نفس الإجراءات المعتمدة للنص التشريعي ثم يعرض

<sup>1</sup> جاء في 02/129، من الدستور الجزائري 1996 ما يلي: "تجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

المشروع على الشعب لاستفتاءه فيه خلال الخمسين يوما المالية لإقراره من غرفتي البرلمان، ثم يقوم رئيس الجمهورية بإصدار التعديل الدستوري الذي أقره الشعب<sup>1</sup>.

وقد أباحت المادة 176 من الدستور عدم إمكانية اللجوء إلى الشعب، حيث يعرض مشروع التعديل على المجلس الدستوري الذي يبدي رأيه ويعلله، فيقع بذلك على عاتقه مهمة التأكد من أن التعديل الدستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية والمؤسسات الدستورية، ولكي يصبح التعديل مقبولا يجب موافقة ثلاثة أرباع نواب غرفتي البرلمان على المشروع، وإذا لم يحصل التعديل على النصاب المطلوب من أصوات أعضاء غرفتي البرلمان يكون رئيس الجمهورية مجبرا للجوء إلى الشعب واستفتاءه حول التعديل<sup>2</sup>.

في حالة عدم موافقة الشعب على مشروع التعديل الدستوري فإنه يعتبر لاغيا ولا يمكن أن يعرض على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية<sup>3</sup>.

إذا رجعنا لدستور 1989 نجده نص قد منح نفس الحق لرئيس الجمهورية وتتم بنفس الكيفيات المنصوص عليها في دستور 1996 وهو ما يظهر من خلال نصوص المواد 163 إلى 167 من دستور 1989.

<sup>1</sup> أنظر نص المادة 174 من دستور 1996 .

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 261 .

<sup>3</sup> أنظر نص المادة 175 من دستور 1996 .

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

الملاحظ كذلك على دستور 1996 أنه قد منح نفس الحق لنواب البرلمان إذا تقدم به ثلاثة أرباع أعضائه الذين يبادرون باقتراح التعديل على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي وإصداره في حالة الموافقة عليه<sup>1</sup>.

وهذا الأمر لم يتطرق إليه دستور 1989 الذي حصر هذا الحق لرئيس الجمهورية دون غيره.

كما أن دستور 1996 حدد ما هي الحالات التي لا يمكن أن يمسه التعديل وهو ما لم يتطرق له دستور 1989.

ومن أمثلة التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري التعديل المتعلق بإدراج اللغة الأمازيغية كلغة وطنية وهذا ما ورد في خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة يوم 2002/03/12 وتمت المصادقة عليه من قبل البرلمان المنعقد بغرفتيه يوم 2002/03/20.

### **ثانيا: اللجوء إلى الاستفتاء**

تعتبر السيادة الوطنية ملك للشعب وذلك باعتبار أن الشعب مصدر كل سلطة، فمفهوم رئيس الجمهورية هو التعبير الأوحى لإرادة الشعب الذي يتدخل في تغيير الحكم عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين.

---

<sup>1</sup> أنظر نص المادة 177 من الدستور الجزائري 1996 .

وقد نال الاستفتاء اهتمام المشرع الدستوري حيث ربطه بمسألة السيادة للشعب وأقر حق اللجوء للشعب من قبل رئيس الجمهورية بصفة مباشرة دون وساطة.

وقد خص رئيس الجمهورية بهذا الحق باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة وهو ما يظهر من خلال نص المادتين 03/07 و 08/77 اللتان تبيينان إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء، وهو نفس الأمر المنصوص عليه في الدستور الفرنسي سواء كان دستوريا لتعديل الدستور أو استفتاءا تشريعيا على قانون من القوانين.

ورغم كون رئيس الجمهورية حر في اللجوء إلى الاستفتاء فإنه إذا لجأ إليه يكون من الصعب عليه معارضة رأي الشعب سياسيا على الرغم من عدم وجود نص يفيد التقيد بنتائج الاستفتاء، ولكنه مادام فضل تحكيم الشعب فعليه أن يتقيد برأيه<sup>1</sup> ويتم الاستفتاء حسب الطريقة المنصوص عليها في قانون الانتخابات لسنة 1997 ومن بين الاستفتاءات التي عرفتها الجزائر استفتاء حول قانون الوثام المدني في يوليو 1999 الذي أتى به رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وعرضه على الشعب الذي وافق عليه<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق، ص 263 .

<sup>2</sup> أنظر القانون رقم 99-08 المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 هـ الموافق لـ 13 يوليو 1990 المتعلق باستعادة الوثام المدني.

المطلب الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الغير العادية.

إن الظروف غير العادية، ما هي إلا حالات أدت إلى شلل كلي للمؤسسات وإما مواقف يفرضها تهديد وشيك وحقيقي للاستقلال الوطني وسلامة التراب الوطني، وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في حالة الظروف غير العادية تمكنه من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهتها<sup>1</sup>.

واقرار هذه الاختصاصات، يرجع إلى العديد من الفقهاء، فمنهم من يبررها على أساس الضرورة، والبعض استند إلى مقتضيات الدولة وفريق آخر اعتبر هذه غير شرعية، وإن كان يمكن قبولها على أساس الضرورة، فسميت بالنظرية السياسية للضرورة<sup>2</sup>.

وعليه سنحاول دراسة اختصاصات رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، والتعبئة العامة كلا على حدى.

الفرع الأول: حالة الطوارئ والحصار

لقد نص عليها المشرع الجزائري، من خلال دساتيره الثلاث، وإن كان دستور 1963، يحمل العديد من التفسير والتأويلات، فلم يأتي لنا بتعريف دقيق مضبوط حول كيفية استعماله بل يفتقر للضمانات القانونية على عدم انحرافه أثناء تطبيقه، فتنص المادة 59 على أنه "في

<sup>1</sup> سعيدي فرحات: التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 63.

<sup>2</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 134.

حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ اجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه<sup>1</sup>.

لقد نص المشرع على هذه الحالة في المادة 91 من الدستور، وتتحقق هذه الحالة المنصوص عليها في الدستور في حالة الضرورة الملحة ويعلن خلالها رئيس الجمهورية حالة الطوارئ والحصار في مدة معينة بعد إتباعه لإجراءين ضروريين لصحة هذا الإعلان وهما :

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

وبالرغم من أن الدستور لم يبين مدى إلزامية رأي هذه الهيئات الاستشارية، إلا أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارتهم في الموضوع.

بعد إتباع هذه الإجراءات يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ والحصار ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الأمن مثل : حضر التجول ليلا، منع المظاهرات والتجمعات والمسيرات، توقيف كل مشبوه فيه.

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 134.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 136.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه<sup>1</sup>، وقد ترك الدستور أمر تنظيم حالة الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي.

### **الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية**

إذا أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالة الطوارئ والحصار، وبات هذا الخطر وشيك الوقوع مهددا لأمن وسلامة الدولة، يقوم رئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية، وفقا لنص المادة 39/ 01 من الدستور<sup>2</sup> ولا يحق لرئيس الجمهورية اتخاذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورغم عدم إلزامية رأي هذه الهيئات الاستشارية إلا أن رئيس الجمهورية ملزما باستشارتهم في هذا الموضوع.

وتخول هذه الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية<sup>3</sup>.

عند تحقق هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا من أجل مراقبة الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية حتى لا يسيء حق استعمال سلطاته الاستثنائية، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني، أو يتعدى على اختصاصاته التشريعية، فهو يتخذ كل

<sup>1</sup> فوزي أصدیق، المرجع السابق، ص 137.

<sup>2</sup> مرجع نفسه، ص 135 .

<sup>3</sup> أنظر نص المادة 03/93 من الدستور الجزائري 1996 .

الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على أمن البلاد بموجب مرسوم رئاسي<sup>1</sup>، وتنتهي الحالة الاستثنائية بنفس الإجراءات التي قررت بها، حسب نص المادة 39/05 من الدستور.

ومن أمثلة الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية سن قوانين مستعجلة ومختصرة تنص مثلا على أنه يرخص لرئيس الجمهورية أن يتخذ كل التدابير التي يفرضها الوضع<sup>2</sup>.

### **الفرع الثالث: حالة الحرب**

في حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع ال مبني على العديد من القرائن، كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيش، بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية، يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب<sup>3</sup> وفقا لما هو منصوص عليه في أحكام المادة 95 من الدستور. وتجدر بنا الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يملك فقط حق إعلان الحرب الدفاعية دون الهجومية، لأن سياسة الجزائر الخارجية تقوم على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية والمبادئ الأخرى الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه<sup>4</sup>

لقد اشترط الدستور إتباع رئيس الجمهورية لمجموعة من الإجراءات منها ما هو سابق لإعلان الحرب، ومنها ما هو لاحق لها.

<sup>1</sup> إدريس بوكرا ووافي أحمد، مرجع سابق، ص 242 .

<sup>2</sup> بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 54 .

<sup>3</sup> فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 137 .

<sup>4</sup> أنظر نص المادة 28 من الدستور الجزائري 1996 .



#### أ- الإجراءات السابقة لإعلان الحرب

وتتمثل فيما يلي :

- اجتماع مجلس الوزراء.
  - الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
  - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
  - استشارة رئيس مجلس الأمة.
- وبالرغم من أن رئيس الجمهورية ملزم بإتباع هذه الإجراءات، إلا أنه غير ملزم بأخذ رأي كل من مجلس الوزراء، والمجلس الأعلى للأمن، ورئيسي غرفتي البرلمان.

#### ب- الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب

يترتب عن إعلان الحرب الإجراءات التالية :

- اجتماع البرلمان بغرفتيه<sup>1</sup>.
- توجيه خطاب للأمة لإعلامها بحالة الحرب.
- وقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات وفقا

لنص المادة 96 من دستور 1996

كما بينت المادة 96 بعض الحالات التي لم يتطرق لها دستور 1989 وهي كالآتي :

---

<sup>1</sup> انظر نص المادة 02/95 من الدستور الجزائري 1996.

- في حالة انتهاء المدة الرئاسية فإنها تمتد وجوبا إلى غاية انتهاء الحرب.
- في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، أو حدوث أي مانع له فإنه يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب مثله مثل رئيس الجمهورية.
- في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> انظر نص المادة 02/95 من الدستور الجزائري 1996.

## **المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الدساتير الجزائرية**

سنحاول في هذا المبحث التطرق لصلاحيات رئيس الجمهورية في ظل نظام الحزب الواحد والتعددية الحزبية من خلال الدساتير الجزائرية والتعديلات الطارئة عليها.

### **المطلب الأول : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل نظام الحزب الواحد**

بعد أن تحقق الاستقلال وبانتهاء المرحلة الانتقالية ، بدأت الجزائر تعرف عهد النظم الدستورية ، وكان ذلك بإعلان دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا ، واستبدل بأمر 10 جويلية 1965 ، ثم كانت العودة ثانية للحياة الدستورية بناء على دستور 1976 الذي كان يمثل ارتدادا وتراجعا عن أسلوب التفويض التشريعي المعمول به في دستور 1963 وقد مرت السلطة التشريعية خلال هذه المرحلة بمنعطفات حادة لفائدة الجهاز التنفيذي ، وذلك ما نستعرضه في هذا المطلب .

### **الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1963**

بداية يجب الإشارة أن طريقة إنشاء دستور 1963 قد عرفت انحرافا كبيرا ، وهذا نتيجة للخلافات التي سادت بين نواب المجلس التأسيسي من جهة ، والضغوطات التي مورست عليهم من جهة أخرى ، مما جعلهم يتلقون صعوبات في تحضير مشروع الوثيقة الدستورية لتقديمها للاستفتاء الشعبي ، مما دفع بالحكومة التي وجدت الحجة في هذا التأخير بإسناد هذه المهمة للمكتب السياسي الذي أخذ على عاتقه القيام بهذه المهمة ، وقام بإعداد مشروع الوثيقة

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

الدستورية في جويلية 1963 ، وعرضها على المجلس التأسيسي للتصويت عليها ، وعليه صدر الدستور 1963/08/10 بعد أن وافق عليه الشعب في استفتاء 1963/09/08<sup>1</sup> .

وبتفحصنا لطبيعة نظام الحكم من خلال مضمون الأحكام الدستورية المقررة وفي ظل تنظيم السلطات العامة في الدولة ، يتبين لنا أن النظام السياسي آنذاك كان نظاما متشددا ومغلق، وهذا يبرز من خلال هيمنة و تألق رئيس الجمهورية اللذين يبدوان بوضوح على المؤسسات الدستورية الأخرى التنفيذية والتشريعية إلى جانب سيطرته وتحكمه في الحزب ، حتى وإن حرص الدستور على الإعلان في المادة الأولى منه عن تمسكه بالديمقراطية ، بنصه أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية".

لكن بالطبع هذا الإعلان لا يكفي بذاته ، وإنما يجب الرجوع إلى المبادئ و الأحكام التي حددها الدستور ، التي نرى أنها قد تتفق مع النظام الدستوري الصحيح بإعلانه على مبدأ السيادة الشعبية وأن السلطة التشريعية يمارسها الشعب بواسطة ممثلين له في مجلس وطني لكن في حقيقة الأمر فإن المجلس كان خاضعا لرئيس الجمهورية الذي كان يتقاسم معه صلاحياته التشريعية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 47، 48، 49.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 58.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

وعليه نكتفي بالقول وحسب ما ذكره الأستاذ سعيد بوشعير ، أن سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بدون منازع ومشاركة المجلس في التشريع ، مكنه ذلك من إقامة سلطة شخصية وتقوية مركزه تجاه المؤسسات الأخرى<sup>1</sup>.

وكما أشرنا إليه سابقا فإن الأحكام الدستورية الواردة بخصوص تنظيم السلطات العامة في ظل دستور 1963 قد قررت في المواد 27 و 28 على أن المجلس الوطني هو الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية ، غير أن الدستور قد قرر دورا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى جانب المجلس الوطني ، وهذا يعني أن وضعوا الدستور حرصوا على تقوية سلطة رئيس الدولة في المجال التشريعي ، إذ منحت له المادة 58 حق اتخاذ أوامر تشريعية عن طريق تفويض تشريعي من المجلس الوطني ، واكتفت هذه المادة بوضع بعض القيود على هذا التفويض وهي موافقة المجلس الوطني على قانون التفويض وأن يتم في مدة محدودة مع عرض هذه الأوامر على المجلس للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر.

غير أنه ، و بعد مدة قصيرة من شروع الدستور في السريان ( 23 يوما ) ، تم تجميده من قبل رئيس الجمهورية ، استنادا لما تخوله له المادة 59 من الدستور التي تقر بحقه في الإعلان عن الحالة الاستثنائية في حالة الخطر على البلد ، بحيث استغل رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> حسن بركة: أبعاد الأزمة في الجزائر ، دار الأمة ، الجزائر، 1997، ص 68.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

المعارضة الداخلية آنذاك<sup>1</sup> ليعلن عن الحالة الاستثنائية وتجميد العمل بالدستور و المؤسسات الدستورية الأخرى و تجميع كل السلطات في يده .

وتخلص بذلك رئيس الجمهورية من قيود المادة 58 وأصبحت له مطلق الحرية في إصدار ما يريده من الأوامر التشريعية بمقتضى المادة 59 من الدستور تحت ذريعة الظروف الاستثنائية .

### **الفرع الثاني : مفهوم و محتوى أمر 10 جويلية 1965 لنظام الأوامر التشريعية**

بعد الإعلان عن الانقلاب و نجاحه ، شكل مجلس الثورة الذي أصبح الهيئة العليا للبلاد ومصدر السلطة المطلقة ، وهذا إلى حين وضع دستور جديد كما قيل وأن الفراغ الدستوري الذي سوف تعرفه البلاد لن يدوم إلا لفترة زمنية مؤقتة<sup>2</sup>.

وبناء عليه دخلت الجزائر مرحلة جديدة كان من نتائجها تعطيل الحياة النيابية للبلاد ، وأصبح العضو الأصل للاختصاص التشريعي ( المجلس الوطني ) ليس له وجود كمؤسسة دستورية للبلاد، و تم استخلافه بمجلس الثورة الذي أسندت له وظائف و سلطات المؤسسات الدستورية الأخرى، باعتباره هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستورا جديدا للبلاد، وقد خول للحكومة بموجب المادة ٥٠ من الأمر ، سلطات واسعة بتفويض منه تمارسها تحت رقابته.

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 57.

<sup>2</sup> دامت هذه الفترة التي قيل عنها مؤقتة 10 سنوات من 1965 إلى 1978 ، عرفت خلالها الجزائر فراغا دستوري خطير.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

وسعيا من النظام الجديد لملئ الفراغ التشريعي في البلاد آنذاك ، قام بتتصيب اللجنة الوطنية للتشريع بمقتضى المرسوم الصادر في 10 أوت 1973 ، وهذا بعد إلغاء العمل بكل التشريعات الفرنسية بموجب الأمر الصادر في 05 جويلية 1973، وقد وضعت هذه اللجنة تحت السلطة العليا لرئيس مجلس الثورة ، ومهامها حسب نص الإنشاء وضع برامج العمل والإنجاز لكل وزارة ، وكذا المشاركة في إعداد النصوص القانونية ، حتى أنها أصبحت تمارس وظيفة شبه تشريعية ، تجاوزت بالتالي مهمتها مثل باقي الأجهزة التقليدية الاستشارية ، وقد تم إنهاء مهامها في 05 جويلية 1975<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى محتوى أمر 10 جويلية 1965، يتضح لنا أن التدرج الجديد للتنظيم القانوني المعتمد أصبح يركز على مصدر واحد، هو الأمر التشريعي وهذا يعني بالمقابل إلغاء العمل بالدستور والمؤسسات المنبثقة عنه ، وأصبحت بالتالي الأوامر هي المقرر و المصدر الوحيد لأعمال السلطات الأخرى في البلاد ، وهي منبع القواعد القانونية أو بمعنى آخر المصدر الموضوعي ( المادي و الحقيقي ) الذي تستمد القاعدة القانونية منه مضمون خطابها أو موضوعها.

وهذا على عكس نظام تدرج القوانين الكلاسيكي المعروف في القانون الدستوري الذي يجعل الدستور في قمة الهرم ، ثم التشريع ، فاللوائح الخ...، القائم على مبدأ سيادة الدستور والفصل بين السلطات الذي تتخذه الدول الديمقراطية الحديثة أساسا لأنظمتها .

<sup>1</sup> Mohamed BRAHIMI , Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, p 106.

إضافة إلى ذلك لقد أصبح الأمر في التنظيم الجديد هو الأصل ودون منازع، بينما إصدار الأوامر في القانون الدستوري الفرنسي يدخل ضمن الإجراءات الاستثنائية ، وتتخذ لمعالجة ظروف ومواضيع معينة مع بقاء البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل للتشريع.

وما يميز هذا الطابع الاستثنائي للأوامر هو مجموعة القيود التي تم وضعها من قبل المشرع الدستوري خاصة في فرنسا ، لإحاطة هذا الإجراء من عدة نواحي حتى لا يخرج عن النطاق المحدد له ، وإبقاء الطابع الأصلي للبرلمان الذي يملك السلطة الكاملة في موافقته أو عدم موافقته على قانون التفويض التشريعي ، الذي تتقدم بطلبه السلطة التنفيذية لاتخاذ أوامر تشريعية في مواضيع معينة .

ومن ثم يعتبر التنظيم الجديد الذي جاء به أمر 10 جويلية 1965 في اعتقادنا ، تحول جذري عما كان معمول به في دستور 1963، خاصة من ناحية تنظيم السلطات العامة .

غير أننا إذا نظرنا لموضوع هذه المقارنة من الناحية العملية ، نجد أن ما أتى به أمر 10 جويلية 1965 بخصوص مكانة الأوامر في التنظيم القانوني الجديد ، لا يختلف عما كان عليه الوضع في دستور 1963 بتفوق الأوامر على التشريع العادي الصادر عن المجلس الوطني، خاصة إذا علمنا أن دستور 1963 تم تجميده من قبل رئيس الجمهورية بعد بضعة أيام من العمل به، ولجوءه إلى المادة 59 بإعلان الحالة الاستثنائية وبالتالي انفرادَه بالاختصاص التشريعي على حساب المجلس الوطني<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> سعيدي فرحات: المرجع السابق، ص57.



ومن خلال ما تقدم ، يتضح لنا جليا أن نظام الحكم آنذاك ، و بقصد السيطرة على زمام الأمور و بسط نفوذه على مراكز اتخاذ القرارات في الدولة ، عمل على تركيز كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في يد هيئة واحدة هو مجلس الثورة ، الذي يعتبر مصدر القواعد التي تحدد اختصاصات كل سلطة ومؤسسة في الدولة<sup>1</sup> .

وقد فوّض مجلس الثورة بمقتضى المادة 5 من الأمر للحكومة استعمال السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة و كيان الأمة ، وبمعنى أدق فوضها ممارسة الاختصاصات التي تدخل في نطاقه بما فيها الاختصاص التشريعي ، وقد جاء في نص المادة 6 من الأمر ، " أن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم " وهذا يعني إمكانية الحكومة معالجة كل الظروف والمواضيع التي تواجهها الدولة و تتخذ بشأنها تدابير تشريعية على شكل أوامر إذا تعلق الأمر بالتشريع، وعلى شكل مراسيم إذا تعلق الأمر بمواضيع تدخل في مجال التنظيم، و ذلك حسب المادة التي يتم تناولها .

وبناء على ذلك، يمكن القول أن الحكومة أصبحت تمارس السلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية بصفة منفردة .

<sup>1</sup> سعيد فرحات، المرجع السابق، ص 58.

هذا، وقد جاء في نص المادة 3 من الأمر على أنه " تمارس الحكومة مهامها تحت سلطة مجلس الثورة ورقابته ، و في إمكانه تعديلها بصورة كلية أو جزئية بموجب أمر يصدر منه <sup>1</sup> "

وبذلك يتضح أن أمر 10 جويلية أعطى للقائمين على مجلس الثورة وعلى رأسهم رئيس مجلس الثورة رئيس الجمهورية أعمال السيادة العليا ، لرقابة أعمال الحكومة وتعديلها بصورة كاملة أو جزئية إذا تسنى له ذلك .

### **الفرع الثالث : ترسيخ نظام الأوامر في ظل دستور 1976**

بهدف سد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر لمدة تزيد عن 10 سنوات، وإعطاء الشرعية الدستورية للنظام ، قررت السلطة السياسية آنذاك إعداد ميثاق وطني جديد ودستور للبلاد يتبعان بانتخابات رئاسية و تشريعية .

و فعلا تم إصدار الدستور الثاني للبلاد في 22 نوفمبر 1976 ، الذي أكد على النهج الاشتراكي والدور السياسي للحزب في تسيير شؤون الحكم ، وأعطى مكانة خاصة لرئيس الجمهورية ، الأمين العام للحزب ، وهذه الازدواجية التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية أعطت له استقلالية تكاد تكون مطلقة تجاه الهيئات المنتخبة والدستورية في البلاد ، وأصبح يحظى بامتيازات قانونية عامة ، إذ بالإضافة إلى الاختصاصات العديدة التي يمارسها في المجال التنفيذي ، أصبحت له اختصاصات تشريعية هامة تتدرج في الأصل ضمن صلاحيات

<sup>1</sup> سعيد فرحات، المرجع نفسه، ص 58.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

المجلس التشريعي كما يستخلص من نص المادة 1/126 من الدستور بقولها " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني " ، إلا انه ومن خلال الإطلاع على النص المخصص للوظيفة التشريعية في الدستور ، يبدو لنا واضحا أن هذه الوظيفة يتقاسمها ويشترك فيها كل من المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية .

ويعتبر هذا الامتياز القانوني الذي حوّله دستور 1976 لفائدة رئيس الجمهورية بمشاركته في الوظيفة التشريعية ، بمثابة ترسيخ لما كان يحظى به في هذا النطاق في ظل أمر 10 جويلية 1965.

حيث أنه نتيجة للظروف التي اجتازتها الجزائر طيلة الفترة الممتدة من 1965 إلى 1976 من فراغ دستوري وتعطيل للحياة النيابية ، انفراد رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وأصبح هو العضو الأصيل للتشريع بدلا من المجلس التشريعي .

ومن ثم وبصدور دستور 1976 تم إضفاء الشرعية الدستورية على هذا الاختصاص ، وذلك بفعل المادة 153 منه التي نصت على حق رئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي في أول دورة مقبلة .

والملاحظ من هذه المادة أنها أكدت ترسيخ ليس فقط حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر ، بل الحكم المطلق الذي يتمتع به دون قيود صريحة لإحاطة هذا الاختصاص الذي يفترض أن يكون استثنائي<sup>1</sup> .

أيضا ، وما نصت عليه هذه المادة بخصوص عرض هذه الأوامر للموافقة على المجلس الشعبي الوطني لا يمكن اعتباره قيّدا ملزما قد يؤثر على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية ، ذلك أن المجلس لم يكن من القوة للاعتراض على أوامر رئيس الجمهورية، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن أعضاء المجلس هم كلهم من أعضاء الحزب ، ورئيس الجمهورية أمين عام ذلك الحزب .

### **المطلب الثاني : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ظل التعددية الحزبية**

خصصنا هذا المطلب لنظام الأوامر التشريعية في ظل الفترة الجديدة التي عرفتھا البلاد، وذلك بعد خروجها من التنظيم السياسي الواحد و الدخول في نظام تعدد الأحزاب ، الذي تم الأخذ به بمقتضى المادة 40 من دستور 1989 التي نصت على حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، و قد مرّ هذا التنظيم الجديد بعدة مراحل، بداية بفترة دستور 1989 ، ثم يليها الفراغ الدستوري من 1992 إلى غاية 1996، وهو تاريخ صدور الدستور الحالي.

<sup>1</sup> سعيد فرحات، المرجع السابق، ص58.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

وسوف نكتفي في هذا المطلب ، بتناول وضع الأوامر التشريعية خلال المرحلة الانتقالية ما بين سنتي 1992 إلى 1996 ، ثم نتطرق لوضعها في الدستور الحالي لسنة 1996، و يجب التذكير أن دستور 1989 قد حصر مهمة السلطة التشريعية في المجلس الشعبي الوطني الذي يتولها و يمارسها دون مشاركة رئيس الجمهورية ، الذي أنطت له مهام السلطة التنظيمية ولرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين بفعل المادة 116 من الدستور، على عكس ما كان معمولاً به في دستوري 1963 بفعل المادة 58 منه ، بتفويض رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، و 1986 المادة 153 منه التي منحت لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني .

### الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل الأحداث ما بين سنتي 1992 إلى 1996

نظرا للظروف الحرجة التي اجتازتها الجزائر عام 1992 ، المنبثقة عن الأزمة السياسية الخطيرة المتمثلة في استقالة رئيس الجمهورية من منصبه في 11 جانفي 1992 وشغور المجلس الشعبي الوطني بعد حله بتاريخ 04 جانفي 1992 ، و إعلان المجلس الدستوري في 14 جانفي 1992 عن الفراغ الدستوري الذي أصبحت تعيشه البلاد من جراء الأحداث التي تعيشها البلاد .

وإزاء هذه الأوضاع السيئة والاستثنائية التي تمر بها البلاد ، تم الإعلان عن إقامة مجلس أعلى للدولة<sup>1</sup>، وجاء فيه أنه بقصد الإبقاء على استمرارية الدولة وسد شغور رئاسة

<sup>1</sup> أنظر الإعلان الذي تضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة ، المؤرخ في 9 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير سنة 1992.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

الجمهورية ، تم إنشاء هذا المجلس الذي يعد بمثابة جهاز للإجابة يتمتع بكل السلطات و الصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية .

ويرى الأستاذ محمد إبراهيمي بهذا الشأن أن سد الفراغ التشريعي الذي عرفته البلاد جاء متأخرا أي بعد ثلاثة أشهر من الأزمة في الجزائر ، وأنه كان من الأفضل لو تم الإعلان على إسناد الوظيفة التشريعية للمجلس الأعلى للدولة من قبل المجلس الأعلى للأمن الذي يعد هيئة دستورية، بدلا من أن يُعلن على ذلك من قبل المجلس الأعلى للدولة نفسه<sup>1</sup>.

كذلك ونظرا لشغور السلطة التشريعية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، تم إصدار المداولة رقم 92-02 المؤرخة في 11 شوال عام 1992 الموافق 14 أبريل سنة 1992 والمتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي<sup>2</sup>، والتي نصت في مادتها الأولى على أنه "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة و تنفيذ برنامج الحكومة ، حتى يعود السير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري ، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي "، وفي المادة الثانية تم النص على أن يعطي المجلس الاستشاري الوطني الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة ، رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه"، وأن إصدار هذه المراسيم ذات الطابع التشريعي يكون من طرف رئيس المجلس الأعلى للدولة (م 3).

<sup>1</sup> Mohamed BRAHIMI , op.cit, P. 93 .

<sup>2</sup> نشرت بالجريدة الرسمية عدد 28 بتاريخ 15 أبريل 1992 ، ص 8.

وقد تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني بموجب المرسوم الصادر في 04 فبراير 1992، وجاء في نص المادة 3 فقرة 1 منها بخصوص الصلاحيات المخولة له والمحددة لوظيفته التشريعية ، أن المجلس يدرس القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة، ويتفحص ذلك ، ثم بعد ذلك يبدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة، آراء وتوصيات بخصوص المسائل التي تعرض عليه من قبل المجلس، ويجتمع هذا المجلس في دورة عادية في أول يوم من كل شهر بناء على استدعاء من رئيس المكتب وفقا للمادة (29) من المرسوم الرئاسي رقم 92 / 258 الصادر في 20 يونيو 1992<sup>1</sup>.

وقد أنهيت مهام هذا المجلس في سنة 1994 و تم استخلافه بالمجلس الوطني الانتقالي بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في 29 يناير 1994<sup>2</sup>.

من خلال ما تقدم ، يتبين لنا أن ما جاء به هذا التنظيم الجديد بخصوص مهمة التشريع والجهاز المكلف بها ، لا يختلف كثيرا عما جاء به أمر 10 جويلية 1965، إذ أنيطت مهام، الوظيفة التشريعية للمجلس الأعلى للدولة على غرار مجلس الثورة في سنة 1965 وبخصوص المجلس الوطني الاستشاري الذي كان عمله التشريعي استشاري لا غير ، هو

---

<sup>1</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 258/92 مؤرخ في 19 ذي الحجة عام 1412 الموافق 20 يونيو سنة 1992 ، يتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني ، صدر بالجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 21 جوان 1992، ص 13.

<sup>2</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 17 شعبان عام 1414 الموافق 29 يناير 1994 ، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية - صدر بالجريدة الرسمية عدد ٠٦ بتاريخ ٣١ جانفي 1994، ص 3.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

كذلك أنشأ على غرار الهيئات الاستشارية التي تم إنشاؤها بعد 1965، و برأي الأستاذ حسن بركة أن الطابع الاستشاري للمجلس ، وأسلوب إنشائه ، وتعيين أعضائه ، وعمله فيما بعد ، أسباب كلها قضت عليه في المهد<sup>1</sup>.

كذلك ، فالمهام المخولة له بنص المادة 3 من نفس المرسوم التي جاءت بها الفقرة الأولى بخصوص دراسته للقضايا التابعة لمجال التنظيم أو ذات طابع تشريعي، لا تلزم المجلس الأعلى للدولة ولا يتقيد بها ، وبالتالي يبدو أن الهدف الذي ابتغاه النظام من التنظيم الجديد، ليس لسد الفراغ التشريعي الناتج عن الأزمة ، وإنما لإعطاء صورة عن نية السلطة في إقامة نظام سياسي و قانوني للدولة ، وأن إنشائه لهذه السلطات المختلفة وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات هو أمر ظرفي ومرحلي فقط .

كذلك، نلاحظ أن التسمية الجديدة التي أعطيت للتدابير التشريعية التي قد يتخذها المجلس الأعلى للدولة ، هي المراسيم ذات الطابع التشريعي ، على عكس ما كان معمولاً به في السابق في دستوري 1963 و 1976 وكذا أمر 10 جويلية 1975.

وكما تم الإشارة إليه، وبعد إنهاء مهام المجلس الاستشاري واستخلافه بالمجلس الوطني الانتقالي، الذي أسندت له الوظيفة التشريعية بنص المادة 25<sup>2</sup> التي جاء فيها على أنه "يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة

<sup>1</sup> حسن بركة: أبعاد الأزمة في الجزائر ، دار الأمة ، 1999، ص 57.

<sup>2</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 40/94 مؤرخ في 18 شعبان عام 1414 الموافق 29 يناير سنة 1994 ، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، صدر بالجريدة الرسمية عدد 06 بتاريخ 31 جانفي 1994 ، ص 3 .



## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

بميدان القانون بمبادرة من الحكومة<sup>1</sup>، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من أعضاء المجلس الانتقالي بعد موافقة الحكومة"، وبخصوص التصويت على هذه الأوامر نصت المادة 26 أن " المجلس يصوت على الأوامر بالأغلبية البسيطة " وفيما يتعلق بدورات انعقاده نصت المادة 38 / 1 و 2 أن " المجلس الوطني الانتقالي يجتمع في دورتين عاديتين ، الأولى تدوم مائة ( 100 ) يوم كأقصى حد و الثانية مائة و عشرون ( 120 ) يوما كأقصى حد"، وبخصوص جدول أعمال المجلس فيتم تحديده من طرف مكتبه اعتبارا للأولويات التي تحددها الحكومة (م 39) ، وفي الفصل الأخير من هذا المرسوم نصت المادة 42 منه على أن " يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي".

وبناء على ما تقدم ، يتضح لنا أنه نتيجة للأحداث السياسية والفراغ الدستوري و تعطيل الحياة النيابية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني ، لجأ النظام الحاكم آنذاك إلى تنظيم آخر للسلطات العامة في الدولة، وأسندت بموجبه مهمة السلطة التشريعية للمجلس الوطني الانتقالي يقوم بدور المجلس التشريعي خلال هذه الفترة الانتقالية ، على غرار المجلس الشعبي الوطني سابقا ، ولكن ما يلفت الانتباه أن ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل هذا المجلس يختلف عما سبق في دستوري 1986 و 1989، حيث أن التدابير التي يتخذها المجلس تكون عن طريق

---

<sup>1</sup> نصت المادة 22 من هذا المرسوم على ما يلي " يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الانتقالي .

الأوامر وليس عن طريق القوانين ، سواء في المواد المتعلقة بميدان القانون ، وذلك بمبادرة من الحكومة أو من 1/3 أعضاء المجلس بعد موافقة الحكومة ووفقا للأولويات التي تحددها<sup>1</sup>.

ولهذا يتبين لنا أنه خلال تلك المرحلة والظروف الاستثنائية التي تميزت بها ، تمت العودة بصفة قوية لنظام الأوامر التشريعية ، وإعطاء الامتياز للمبادرة الحكومية التي أصبحت من خلاله هي المشرف الأساسي لعملية التشريع على حساب المجلس ، ويرأي الأستاذ حسن بركة دائما أن المجلس الوطني الانتقالي لا يخرج عن مصير سابقه ، لأن واضعيه يعتبرونه برلمان المرحلة الانتقالية ، لكن لا يوجد له أساس دستوري أو سند شعبي ، وظروف إنشائه في الندوة الوطنية معروفة أبرزها عدم مشاركة الأحزاب الفاعلة في تلك الندوة<sup>2</sup>

وبالتالي أصبحت مهمة هذا المجلس في اعتقادنا ليست لسن التشريعات والقوانين، بل لإضفاء الشرعية القانونية على الأوامر التشريعية التي يصوت عليها.

إضافة لما تقدم، وفي إطار هذه الفترة الانتقالية نصّ دستور ١٩٩٦ في أحكامه الانتقالية في المادة 179 منه على أن " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور و إلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني ، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية" ، وبتفحص هذه المادة نجد أن القاعدة هي أن يتولى المجلس الوطني الانتقالي مهمة التشريع بالأوامر إلى غاية انتهاء مهامه ، ثم يتولى هذه

<sup>1</sup> سعيدي فرحات، المرجع السابق، ص 62.

<sup>2</sup> حسن بركة ، المرجع السابق ، ص 57، 58.

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

المهمة رئيس الجمهورية إلى غاية انتخاب المجلس التشريعي الجديد ، كما كان عليه الحال قبل إنشاء المجلس الوطني الانتقالي ، أين منح لرئيس المجلس الأعلى للدولة حق التشريع بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي (م 42) ، مع الفرق في التسمية فقط من مراسيم إلى أوامر ، وعليه وبمقتضى المادة 179 يمارس رئيس الجمهورية السلطة التشريعية بصفة مطلقة وانفرادية ، إذ بإمكانه أن ينظم كل المجالات التي يجوز للقانون تنظيمها بما في ذلك القوانين العضوية كما أشرت المادة إليه .

وأخيرا ، يمكننا القول أن هذه المرحلة التي تعاقبت فيها المجالس المذكورة أعلاه ، وما عرفته من تقلبات بشأن مهام السلطة التشريعية ، يعود في حقيقة الأمر إلى الفراغ الدستوري الذي عرفته البلاد، إذ أن الدستور هو الذي يقيد السلطات الثلاث في الدولة وهو الذي ينظمها ويحدد اختصاصاتها حتى لا تعتدي سلطة على أخرى ، وكذلك الملاحظ من هذه التطورات، أن النظام السياسي كان دائما يسعى لسده للفراغ الدستوري وخصوصا الفراغ التشريعي عن طريق إنشاء مجالس مهما كانت تسميتها، لكن مع حرصه دائما على إبقاء الاختصاص التشريعي تحت وصايته ورقابته ، وهذا يعد ترسيخا وتدعيما لنظام التشريع عن طريق الأوامر لدى النظام السياسي والدستوري الجزائري .

### الفرع الثاني : النظام الجديد للأوامر في ظل دستور 1996

نتيجة للفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر منذ سنة 1996، ونظرا للأزمة السياسية الخطيرة التي وصلت إليها البلاد والتي كادت أن تعصف بوحدتها الترابية والسياسية عمدت

## الفصل الأول ..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

المؤسسة الرئاسية سنة 1996 إلى وضع نص مشروع تعديل دستور 1996 ، وقدم للاستفتاء، وعلى إثره تم الإعلان على الدستور الحالي في 1996/11/28.

ولقد تضمن هذا الدستور أهم المبادئ المنصوص عليها في دستور 89 وهي التعددية الحزبية (م 42) والفصل بين السلطات وكذا إقرار ثنائية الحكم من خلال توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حتى وإن كانت هذه الثنائية غير متوازنة بحيث من المؤكد أن رئيس الجمهورية بفضل طريقة تعيينه وبموجب صلاحياته يبقى ذو المقام الأرفع بالنسبة لرئيس الحكومة<sup>1</sup>.

أما ما يلفت الانتباه في مجال تنظيم الوظيفة التشريعية في دستور 1996 هو إقرار نظام المجلسين ( المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ) الذي نصت عليه المادة 98 تحت اسم البرلمان .

وعلى غرار الدساتير السابقة ، قرر دستور 1996 في المادة 123 منه لرئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، يتخذها فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، وكذا عند إقرار الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93.

كذلك نصت المادة 120 الفقرة 8 على حق رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم موافقة البرلمان على هذا المشروع المقدم من طرف الحكومة .

<sup>1</sup> سعيدي فرحات، المرجع السابق، ص 64.

ونظرا لطبيعة التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية، باعتبارها إجراءات استثنائية ترد على الأصل العام الذي يستوجب إصدارها من قبل البرلمان، وعملا بهذا المبدأ، قرر المشرع الجزائري في هذا الدستور الجديد على عكس دستور 1986 صراحة، وجوب عرض هذه التدابير على البرلمان بنص المادة 124/3 والذي له حق وسلطة رفض الأوامر المتخذة<sup>1</sup>.

### **الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الأخير (مارس 2016)**

سنتطرق في هذا الفرع لما جاء في التعديل الدستوري الأخير في ما يخص صلاحيات رئيس الجمهورية وفي ما طرأ على هاته الأخيرة من تغييرات.

إن التعديل الدستوري الأخير قد جاء شمل العديد من أبواب الدستور الجزائري، على الرغم من أنه احتفظ بملامح دستور 1996.

ما لوحظ عن هذا التعديل في ما يخص موضوع الدراسة أنه قد عدل في الكثير من مواد الباب الثاني (تنظيم السلطات)، حيث أنه تطرق للمواد التي تنص على صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع وقلص مهامه بشكل كبير لم يكن في التعديلات السابقة.

لقد جاء هذا التعديل منافيا لصيغة التشريع بأوامر ومثال ذلك في المادة 91 التي تنص على عدم امكانية تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه، في حين كان لرئيس الجمهورية الحق في ذلك.

---

<sup>1</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 62.

ولا يحق له أن يشرع بأوامر إلا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان<sup>1</sup> ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، كما تعد لاغية الأوامر إذا لم يوافق عليها البرلمان الشيء الذي يذهب بنا إلى تقوية البرلمان على ما كان عليه.

أما صلاحيات الرئيس فلم تعد إلا في الاجراءات الروتينية التي كانت في دستور 1996 كحق اصدار القوانين ومعارضتها وذلك أيضا بالرجوع في كثير من الحالات إلى البرلمان، كما يحق له المبادرة إلى التعديل الدستوري لكن بعد المرور على البرلمان بغرفتيه.

كما يمكن حصر التعديلات الجديدة المتعلقة بالتعديل الأخير في ما يلي:

- توسيع حق اخطار المجلس الدستوري.
- وجوب المشاركة الفعلية للنواب في أشغال اللجان الدائمة والجلسات العامة .
- حصر الدورات البرلمانية في دورة واحدة مدتها عشرة أشهر.
- منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في ثلاث مجالات.

---

<sup>1</sup> المادة 124 من الدستور الجزائري، تعديل 2016.

وخلاصة القول ومن خلال ما سبق ذكره في هذا المبحث ، يتبين لنا أن مسيرة الأحكام الدستورية التي أقرّت نظام الأوامر التشريعية ، ابتدأت بتقرير هذا التنظيم منذ صدور أول دستور عام 1963 المادة 58 منه، مروراً بأمر 10 جويلية 1965 ، ثم في دستور 1976 في المادة 124 منه، وبعدها في ظل الفراغ الدستوري الذي شهدته الجزائر من 1992 إلى 1996 وأخيراً في المادة 124 عن دستور 1996.

وإن كانت هذه الدساتير قد قررت كلها حق رئيس الجمهورية المشاركة في الوظيفة التشريعية ، إلا أنها تغيرت في جوهر نصوصها ، من حيث حالات اتخاذ التدابير من تفويض تشريعي إلى حالة غيبة المجلس التشريعي من جهة ، ومن حيث القيود والضوابط التي تحد من هذا الاختصاص من جهة أخرى .

# الفصل الثاني

الصلاحيات التشريعية لرئيس  
الدولة في النظام السياسي  
الفلسطيني



سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام

السياسي الفلسطيني من خلال ثلاث مباحث:

**المبحث الأول: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم الأردني**

**المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة**

**المبحث الثالث: دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية**

**المبحث الأول: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم الأردني**

كانت الأردن خاضعة في الفترة الواقعة ما بين ( 1517-1917م) للحكم

العثماني فكانت، القوانين واللوائح العثمانية سارية المفعول في الأردن، بحكم كونه جزءاً من

الدولة العثمانية<sup>1</sup> وفي العام ( 1922 م) أعلن الانتداب على الأردن من قبل بريطانيا، وذلك

بعد اللقاء الذي تم في القدس بين وزير المستعمرات البريطاني (ولتسون تشرشل) والأمير (عبد

الله)، وفي 1923/05/25م اعترفت بريطانيا باستقلال أمانة شرق الأردن للملك عبد الله<sup>2</sup>.

وفي ( 15 آيار 1946 م) أعلن الاستقلال التام لشرق الأردن عن الحكم البريطاني؛

ليصبح اسمها المملكة الهاشمية بدلاً من إمارة شرق الأردن، ونتيجة لذلك أعلن في (28 تشرين

الثاني 1946 م) دستور جديد؛ ليتلاءم مع المستجدات على الساحة السياسية<sup>3</sup> ، وقد طبق هذا

الدستور فقط في الأردن، وبعد ثلاثة أيام من انتهاء الانتداب البريطاني، عبر الجيش الأردني

---

<sup>1</sup> بكيرات فايز، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، جامعة بير زيت، معهد الحقوق، رام الله، ناديا للطباعة والنشر، 2006، ص 13.

<sup>2</sup> ملحم فراس، الفارس سامر، أسس التشريع في فلسطين، بحث غير منشور، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، ص 58-59.

<sup>3</sup> موسى، سليمان، صفحات مطوية مفاوضات المعاهدة بين الشريف حسين وبريطانيا (1920-1924)، عمان، وزارة الثقافة والشباب، 1977، ص 210.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

نهر الأردن إلى فلسطين، التي عرفت فيما بعد الضفة الغربية بما فيها القدس (العربية)؛ ليعلن في (19 /أيار 1948 م) مسؤوليته عن كل المنطقة الخاضعة لسيطرته<sup>1</sup>، أي بعد خمسة (5) أيام من إعلان مسؤولية الجيش الأردني على فلسطين<sup>2</sup>، أصدر الحاكم العسكري الإعلان رقم (2) والذي بموجبه أبقى سريان القوانين المطبقة في فلسطين خلال فترة الانتداب البريطاني بالقدر الذي لا يتعارض مع قانون الدفاع لسنة (1935 م) والأنظمة الصادرة بمقتضاه. وفي عام (1949 م) صدر تعديل قانون الإدارة العامة في فلسطين رقم (48) لسنة (1949 م) الذي أوضح في المادة (2و3) صلاحيات الملك فيما يتعلق بإدارة المناطق الفلسطينية، فقد منح الملك جميع الصلاحيات التي كانت ممنوحة لملك بريطانيا على فلسطين، بموجب مرسوم دستور فلسطين لسنة (1922 م) والصلاحيات الممنوحة للمندوب السامي البريطاني والوزراء البريطانيين، وكان له الحق في تعيين شخص، أو أكثر؛ ليتولى أعباء الإدارة في فلسطين<sup>3</sup>.

**المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية**

هذا المطلب سيتناول السلطات التنفيذية والتشريعية في دستور (1952 م)، وحق الرئيس التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية.

<sup>1</sup> العزة، عبد الله، التحديث التشريعي في الضفة الغربية، بحث غير منشور، معهد الحقوق جامعة بير زيت، 2005، 19- ص 17.

<sup>2</sup> العسلي وليد، النظام القانوني في الضفة الغربية 1948- 1967، أي نظام قانوني لفلسطين، مركز الحقوق جامعة بير زيت، 1996، ص 11.

<sup>3</sup> ومنهم عمر مطر، فلاح المداحنة، وراتب الناشيبي على شرف منصب الحاكم الإداري، حتى انتهى بربط الضفة الغربية بوزارة الداخلية مباشرة اعتباراً من تاريخ 16 كانون الأول وذلك بصدور إرادة ملكية منح بموجبها وزير الداخلية كافة الصلاحيات التي كان يتمتع بها المندوب السامي ولم يجري أي توحيد قانوني.

### الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين

تنص المادة ( 95 ) من الدستور الأردني لسنة ( 1952 م ) بأنه يجوز لعشرة من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها، أو في الدورة التي تليها، ومن خلال هذه المادة يتضح بأن مجلس الأمة هو المختص باقتراح القوانين، وبأن الحكومة هي التي تختص بوضع الاقتراح في صيغة مشروع قانون.

وبما أن للوزراء الحق بأن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة بالتالي يحق لهم اقتراح القوانين، وحيث إن السلطة التشريعية والتنفيذية تتناط بالملك، فله الحق كذلك في اقتراح القوانين، وإن لم تنص المادة ( 95 ) من الدستور صراحة على ذلك.

وكذلك للملك وللمجلس الأمة وللوزراء الأعضاء فيه الحق باقتراح تعديل دستور (1952م) في أي وقت باستثناء مدة قيام الوصايا بشأن حقوق الملك ووراثته<sup>1</sup>. وللملك كذلك أن يمارس صلاحياته التشريعية من خلال ما يسمى بالإرادات الملكية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها

---

<sup>1</sup> م 126 من الدستور الأردني 1952 .

<sup>2</sup> م 40 من الدستور الأردني 1952 .

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

إنَّ الملك هو المختص بالتصديق على القوانين وإصدارها، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، فكل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يُرفع إلى الملك للتصديق عليه، ويسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك بمرور ثلاثين يوما من نشره في الجريدة الرسمية، فإذا لم يرَ الملك التصديق عليه، فله خلال ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه، أن يرده إلى المجلس مشفوعًا ببيان أسباب عدم التصديق، فإذا رد القانون خلال المدة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء فيهما، وجب عندئذ إصداره، وفي حال عدم إعادة القانون مصدقًا في المدة المعينه ( خلال ستة أشهر ) يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق<sup>1</sup>.

ويلاحظ أنَّ إبقاء المشروع لدى الملك هذه الفترة الطويلة "ستة أشهر" فيه تعطيل لمشروعات القوانين بلا مبرر مقبول، خصوصًا إذا علمنا أنَّ دورة الانعقاد العادية للبرلمان لا تمتد إلى ستة أشهر، فإنَّ هذا في واقع الأمر يعني إمكانية تعطيل المشروع حتى الدورة الثانية. والملك هو المختص بالتصديق على الأنظمة التي يضعها مجلس الوزراء، والمختص بتعيين صلاحيات رئيس الوزراء، والوزراء ومجلس الوزراء، وكل القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء يجب أن تقترن بتوقيع رئيس الوزراء والوزراء، وتصديق الملك عليها ، وحتى الأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب يجب أن يصادق عليها الملك<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان

<sup>1</sup> م 31 ، م 93 من الدستور الأردني 1952 .

<sup>2</sup> م 45 ، م 48 ، م 83 من الدستوري الأردني 1952 .

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

يبدأ تدخل الملك في السلطة التشريعية بكونها تتناط إليه إلى جانب مجلس الأمة، ويتمثل هذا التدخل فيما يأتي:

- 1- الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء انتخاب لمجلس النواب.
- 2- الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيساً له ، ويفصلهم، ويقبل استقالة رئيس المجلس.
- 3- الملك هو الذي يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية، تنشر في الجريدة الرسمية، اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في إرادة ملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين، وتمتد الدورة العادية أربعة أشهر، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر؛ لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال.
- 4- الملك يفتتح الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش في المجلس مجتمعين، وللملك أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء؛ ليقوم بالافتتاح، وإلقاء خطبة العرش.
- 5- بعد انتهاء دورة المجلس العادية التي تستمر أربعة أشهر، أو أي تمديد لها يفيض الملك دورته.
- 6- للملك، وبإرادة ملكية أن يؤجل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، و إذا كان قد أرجئ اجتماع مجلس الأمة، فله تأجيله مرتين.

7- الملك له الحق في حل مجلس النواب، بينما له حل مجلس الأعيان أو أن يعفي أحد أعضائه من العضوية، وهنا تظهر المفاضلة بين مجلس الأعيان و مجلس النواب الذي يمثل الشعب عن طريق الانتخاب<sup>1</sup>.

8- للملك أن يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع وذلك عند الضرورة ( ولم يوضح الدستور ما المقصود بها)، أو عندما تطلب الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها، تبين فيها الأمور التي يراد بحثها في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتقض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية أيضاً.

9- الملك هو الذي يقوم بالمصادقة على الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم الأردني للصفة الغربية.**

إنّ الأنظمة الدستورية التي خضعت لها فلسطين كانت مختلفة، فتارةً نجد أنّ الظروف الاستثنائية عولجت فقط من خلال حالة الطوارئ؛ حيث لم يرد ذكر لحالة الضرورة، وتارةً نجد أنّ بعض الأنظمة أخذت بالحالتين معاً، فمثلاً نجد أن مرسوم دستور فلسطين لعام ( 1922 م) الصادر في عهد الانتداب البريطاني عالج الظروف الاستثنائية من خلال حالة الطوارئ فقط، على عكس الحال في عهد الحكم الأردني للصفة الغربية.

---

<sup>1</sup> المواد، 25، 34، من الدستور الأردني 1952.

<sup>2</sup> المواد، 25، 34، 36، 78، 79، 82، 84، من الدستور الأردني 1952.

### الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة

تتعدد التعريفات لحالة الضرورة فهناك من عرفها بأنها ( وجود خطر داهم أو ظرف شاذ يحدق بالوطن، ويهدد أمانه وسلامته، ويستوي أن يكون هذا الخطر ناجماً عن غزو أو عدوان خارجي، أو عصيان مسلح أو حرب أهلية، أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة)<sup>1</sup>. ومنهم من عرفها بأنها (تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في أيدي شخص أو جهاز واحد يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الاستثنائية، التي تحتم تجميع كافة الاختصاصات في الدولة، بحيث يضطلع بها جهاز واحد تكون له كافة الصلاحيات والاختصاصات؛ لاتخاذ كل ما يراه لازماً دفاعاً عن المصالح الحيوية، التي تتهددها الأخطار في تلك الظروف)<sup>2</sup>.

وتتمثل عناصر حالة الضرورة في العنصر الموضوعي أي الخطر والتهديد، الذي يمكن أن يكون موجهاً للدولة مثل الحرب والغزو، والعنصر الشخصي، ويتمثل بمن له الحق في إصدار القرارات، وتعتبر القرارات بقوانين التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حالة الضرورة من قبيل القرارات الإدارية<sup>3</sup>.

وقد نصت المادة (94) من الدستور الأردني لسنة (1952 م) على ما يلي (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين

<sup>1</sup> الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997، ص 252 .

<sup>2</sup> غريال، وجدي، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1998، ص 28.

<sup>3</sup> عبيدات، سناء أحمد، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ط 1، فلسطين، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2002، ص 31.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية، لا تحتل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، على أن لا يؤثر في العقود والحقوق المكتسبة).

وبالتالي فإنه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة التي لها قوة القانون:

- 1- أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً.
- 2- أن يكون هنالك حالة ضرورة لا تحتل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.
- 3- أن تصدر القوانين المؤقتة عن مجلس الوزراء، ولكن بموافقة الملك.
- 4- يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور الأردني ( 1952 م).
- 5- يجب عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وله أن يقرها أو يعدلها، ويجري تصديقها وإصدارها كما في القوانين العادية.



6- إذا رفض المجلس القوانين المؤقتة؛ فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان

بطلانها، ويزول مفعولها من تاريخ الإعلان، ولا يؤثر البطلان في العقود، والحقوق

المكتسبة بموجب القوانين المؤقتة التي تم إبطالها<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ في عهد الحكم الأردني

طبق قانون الدفاع الأردني الصادر عام ( 1935 م) المقر من قبل المجلس التشريعي

والمصادق عليه من أمير شرق الأردن على الضفة الغربية، بناءً على المادة الثانية من قانون

ذيل الدفاع المؤقت رقم ( 20 ) لسنة ( 1948 م)؛ حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي

(تسري أحكام قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة ( 1935 م)، وجميع الأنظمة الصادرة، والتي

تصدر بمقتضاه على البلاد، أو المناطق التي يوجد فيها الجيش العربي الأردني، أو يُكلف

حماية الأمن والنظام فيها)، وعلى هذه المادة استندت الأردن بإعلان حالة الطوارئ على الضفة

الغربية.

وتتعدد الأسباب التي تدفع الأمير لإعلان حالة الطوارئ، ومن ثم العمل بهذا القانون،

وقد أتى ذكرها في المادة الثانية من قانون الدفاع الأردني لعام ( 1935 م)، وهي الدفاع عن

شرق الأردن، أو أن يحدث أمرٌ طارئٌ يمس الأمن العام، أو أن يحدث أيُّ أمرٍ يمس القوات

البريطانية في شرق الأردن، وقد تم إلغاء هذه العبارة بموجب المادة الرابعة من قانون ذيل قانون

الدفاع عن شرق الأردن لسنة ( 1935م) المؤقت رقم ( 20 ) لسنة ( 1948 م).

---

<sup>1</sup> عبيدات، سناء أحمد، المرجع السابق، 32.

وأما عن الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في قانون الدفاع، فهي واسعة،  
وتتخصر في الأمير وتتمثل هذه السلطات فيما يأتي:

1- منح هذا القانون الأمير سلطة وضع الأنظمة الخاصة بقانون الدفاع، وتتناول هذه  
الأنظمة ما يأتي<sup>1</sup>:

أ- مراقبة النشرات والكتابات والخرائط والمخططات والصور الشمسية والمواصلات ووسائل  
المواصلات بما في ذلك أجهزة الراديو والإشراف عليها ومنعها.

ب- القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرّة بسلامة شرق الأردن، ولم  
تذكر المادة أمثلة على مثل هذه الأفعال، وللملك توقيفهم ونفيهم ومنع دخولهم إلى شرق  
الأردن، أو إبعادهم منها، وتفتيش هؤلاء الأشخاص، أو تفتيش عقاراتهم.

2- محاكمة من يرتكب أفعال ضد أنظمة الدفاع من قبل المحاكم البدائية، أو قضاة الصلح  
أو المحاكم ذات الصلاحية المستعجلة، التي قد تولف من قبل سمو الأمير المعظم  
بمقتضى أنظمة الدفاع.

3- معاقبة من يرتكب الجرائم المخالفة لأنظمة الدفاع بالأشغال الشاقة، أو بالسجن أو  
بالغرامة وقد تصل العقوبة إلى الإعدام في الجرائم التي يثبت فيها قصد مساعدة العدو. والعدو  
هم ( العصاة من القوات المسلحة، والثوار المسلحون، والجماعات المسلحة الخارجة على النظام  
والقرصان)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> م 4، من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935.

<sup>2</sup> م 3، من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935.

ومن العقوبات أيضاً مصادرة الأشياء محل الجريمة، أو التي ارتكبت الجريمة لأجلها كالبضائع والمركبات، والهدم والإزالة للأبنية، وذلك لأغراض الدفاع، وأما عن الأبعاد كعقوبة فهو لا يحتاج إلى جرم ولا حتى محاكمة، ويكفي أن يأمر الأمير بذلك<sup>1</sup>.

وقد صدرت العديد من القوانين الخاصة بحالة الطوارئ منها، القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل سنة ( 1958 م) وقانون مقاومة الشيوعية لسنة ( 1953 م)؛ حيث وضع عقوبات لمن ينتسب لهذه الهيئة، أو يساعدها من خلال التبرعات، والعديد من الأنظمة منها نظام الدفاع لعام ( 1951 م) وعام ( 1955 م).

أما عن الدستور الأردني لسنة ( 1952 م) فقد أورد أحكام حالة الطوارئ في المواد (124) و( 125 )، ولم تحدد هاتان المادتان الأسباب التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، وإنما ذكرت المادة ( 124 ) على أنه (إذا ما حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن)، وجاءت المادة (125) أكثر شمولية؛ حيث نصت على أنه ( في حالة حدوث طوارئ خطيرة)، ولم تضع أمثلة على هذه الطوارئ. وبالتالي أعطت هاتان المادتان صلاحيات واسعة من خلال هذه الشمولية للسلطة التنفيذية، لتعلن حالة الطوارئ؛ حيث أن المخول بإعلانها هي الإرادة الملكية.

أما قانون الدفاع الذي تناولته المادة ( 124 ) فيصدر بعد إعلان حالة الطوارئ ولمعالجتها وذلك بالنص "في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع"، ولم تتناول المادة من يشرعه، وإنما تناولت من يصدره، ألا وهي الإرادة الملكية، ويفهم أن القانون يصدر من السلطة التشريعية، وإن لم يذكر النص ذلك، كونها هي السلطة الأصلية بالتشريع، وقد

---

<sup>1</sup> م 5، من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935.

منحت المادة (124)، صلاحيات واسعة للشخص الذي يعينه قانون الدفاع، وتتلخص هذه الصلاحيات باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، بما فيها وقف القوانين العادية، إن لم تكف الإجراءات والتدابير لمواجهة حالة الطوارئ، فيعلن الملك الأحكام العرفية، وبموجب هذه الأحكام تصدر تعليمات لا يمكن أن تخالف القوانين الموجودة والتي تعالج حالة الطوارئ<sup>1</sup>.

ومن الملاحظ أن هاتين المادتين جاءتا ليبنى عليهما قانون الدفاع بداية ومن يصدره، ومن يصدر التعليمات، ويعطيها الشرعية، ولم يشير إلى أية أنظمة، وإنما جميع ما ورد بأن تصدر بمقتضى قانون الدفاع من تعليمات وإجراءات تدبيرية. والملاحظة الأخيرة أنهما أخذتا بالأسلوب الإنجليزي، من حيث تسمية القانون بقانون الدفاع، ومن حيث معالجة حالة الطوارئ عندما تقع بقانون محدد لها، وليس منصوص عليه مسبقاً وهذا ما نصت عليه المادة 124<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> م 125 من الدستور الأردني لسنة 1952 حيث نصت على أنه في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة 124 والتي تنص على (أن إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء) غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

<sup>2</sup> الطهراوي، هاني، القانون الإداري، ط1، الأردن، الدار العلمية، 2001، ص25.

### المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة

سيتناول هذا المبحث دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة وذلك في الظروف العادية والغير عادية.

**المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة.**  
هذا المطلب سيتناول دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية وحقه في اقتراحه للقوانين ومعارضتها والمصادقة عليها.

#### الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في اقتراح القوانين أثناء الحكم المصري

إنَّ أعضاء المجلس التنفيذي، وأعضاء المجلس التشريعي، والحاكم العام الحق في اقتراح القوانين، وإن لم يذكر الحاكم العام صراحة، إلا أنَّ له حق الاقتراح؛ لأنَّه عضو في المجلس التشريعي، وأما بالنسبة بما يتعلق باقتراح تنقيح القانون الأساسي ، فقد قصر هذا الحق على الحاكم العام، والمجلس التشريعي، على أن لا يكون هذا التنقيح نافذاً إلا بقانون يصدر من الجمهورية المصرية<sup>1</sup>، ولم يحدد القانون الأساسي لسنة ( 1955 م ) الجهة التي من سيقدم إليها اقتراح التنقيح، ولم يوضح من المقصود بالجمهورية المصرية . إلا أنَّه وفي النظام الدستوري لعام ( 1962 م )، حددت الجهة التي سيقدم لها اقتراح التنقيح، ألا وهو رئيس الجمهورية العربية المتحدة.

---

<sup>1</sup> م 28 ، وم 47 من القانون الأساسي لسنة 1955 ، م 43 و م 73 من النظام الدستوري لعام 1962.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

وبالنسبة لاقتراح مشروع الميزانية فعلى الحاكم العام أن يقدم ما يخص الاعتمادات غير الثابتة منها للمجلس التشريعي ليبيدي رأيه فيها<sup>1</sup>، ومن ثم يعتمد الحاكم العام مشروع الميزانية بعد الإطلاع على رأي المجلس التشريعي فيها، وذلك بحسب نص المادة ( 66 ) من النظام الدستوري لسنة 1962 ، وهذا الاختصاص مستحدث في ظل النظام الدستوري؛ حيث ورد في نص المادة ( 39 ) من القانون الأساسي لسنة ( 1955 م ) النص على أن (يقدم مشروع الميزانية العامة لقطاع غزة إلى وزير الحربية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل؛ لفحصها واعتمادها).

وقد ورد في المذكرة الخاصة بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة أن هذا الاختصاص الجديد الذي مُنح للمجلس التشريعي وبالطبع للحاكم العام، قد "دعت إليه زيادة إيرادات القطاع، وقد روعي في ذلك خصوصية ميزانية القطاع، وكونها تتألف من اعتمادات ثابتة كمرتبات الموظفين، لا تخضع لسنوية الاعتماد، وأخرى متغيرة هي التي تعرض على المجلس؛ لإبداء الرأي فيها"، وبذلك يكون التطور والزيادة الحاصلة في إيرادات القطاع هي الدافع لاستحداث هذا الاختصاص، الذي اقتصر دور المجلس التشريعي فيه على الاعتمادات غير الثابتة، بينما يقوم الحاكم العام باعتماد مشروع الميزانية ككل<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> م 65 ، م 66 من النظام الدستوري لسنة 1962 .

<sup>2</sup> العمصي، فريد خليل اسماعيل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003، (الرئيس ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007 ، ص 64.

### الفرع الثاني : حق الرئيس في تصديق القوانين والاعتراض عليها

للحاكم الإداري الحق في التصديق على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وعليه أن يصدرها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه فيها، فإن لم يصدرها خلال الثلاثين يوماً، عليه أن يرفع مشروع القانون مشفوعاً برأيه إلى وزير الحربية؛ لتكون له كلمة الفصل فيما يتعلق بمشروع القانون المعروض عليه، ولا تكون القوانين نافذة إلا بعد ثلاثين يوماً من نشرها في الجريدة الرسمية لقطاع غزة، واستثناءً على ذلك يجوز قصر أو مد الميعاد بنص صريح في القوانين الصادرة، ولم يذكر القانون الأساسي الأسباب الموجبة لقصر أو مد ذلك الميعاد، هذا بالنسبة لما جاء في القانون الأساسي لعام ( 1955 م )<sup>1</sup>. وقد اختلف الأمر في النظام الدستوري لعام ( 1962 م )، فأصبحت القوانين التي يصادق عليها الحاكم العام تصدر باسم الشعب الفلسطيني، وأصبحت المدة التي يجب عليه أن يصدر خلالها القانون هي مدة شهرين من تاريخ رفعها إليه، وإن لم يصادق (اعتراض على التصديق) خلال هذه المدة، يُرد القانون إلى المجلس التشريعي، الذي يجب عليه أن ينعقد بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه؛ لإقرار مشروع القانون الذي رفض الحاكم العام إصداره، فإن حصل الإقرار ردّه المشرع للحاكم لإصداره، ويتضح غياب دور وزير الحربية بشأن مشاريع القوانين التي اعترض عليها الحاكم العام لصالح المجلس التشريعي، وبالتالي فإن القوانين لا تصدر إلا إذا أقرّها المجلس التشريعي، وصادق

<sup>1</sup> م 14 ، م 28 ، م 29 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 1955 ، وقد كان أول قانون صادق عليه الحاكم الإداري العام وأصدره باسم الشعب الفلسطيني بعد صدور القانون الأساسي هو القانون رقم 1 / لسنة 1958 بشأن الاختصاصات الإدارية للمجلس التنفيذي والمنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الخامس والتسعون بتاريخ / 15 إبريل لسنة 1958 - المجلد الثاني ، ص 346.

عليها الحاكم العام، ولا تكون هذه القوانين نافذة إلا بعد ثلاثين يوماً من نشرها في الجريدة الرسمية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الرئيس والبرلمان

الحاكم العام هو عضو في المجلس التشريعي، ورئيس له، وهو الذي يقوم بدعوة المجلس للانعقاد، وبعد انتهاء المجلس من النظر في المسائل الواردة في جدول الأعمال يقوم الحاكم العام بفض دور الانعقاد الذي لم تحدد مدته، وليس له حق حل المجلس<sup>2</sup>، وفي المادة (36) من النظام الدستوري لعام ( 1962 م) حددت مدة دور الانعقاد بأربعة أشهر على أن لا يقوم الحاكم العام بفضه قبل الانتهاء من النظر في جدول الأعمال، وأصبح للحاكم العام الحق في تأجيل جلسات المجلس على أن لا يزيد التأجيل على شهرين<sup>3</sup>، ويتضح أنه أصبح للحاكم العام صلاحيات أكثر بالنسبة للمجلس على ما كان عليه في القانون الأساسي السابق.

وأجازت المادة ( 38 ) من النظام الدستوري لسنة 1962 للحاكم العام عند الضرورة دعوة المجلس التشريعي لعقد جلساته في أي مكان يحدده، وذلك استثناءً من الأصل الوارد في ذات المادة، والذي لا يجيز اجتماع المجلس التشريعي إلا في مقره الرسمي، وهو بالطبع مدينة غزة وفقاً لنص المادة ( 35 ) من ذات القانون.

وأخيراً فإن المادة ( 39 ) منحت الحاكم العام الحق في طلب انعقاد المجلس في جلسة سرية، استثناءً من الأصل القائل إن جلسات المجلس التشريعي علنية، ويلاحظ هنا أن حق

---

<sup>1</sup> م 20 ، م 21 ، م 42 ، م 70 من النظام الدستوري لسنة 1962 .

<sup>2</sup> م 18 ، م 24 من القانون الأساسي لسنة 1955 ، م 30 من النظام الدستوري لسنة 1962 .

<sup>3</sup> م 36 ، م 37 من النظام الدستوري لعام 1962 .



## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

الحاكم، هو بالطلب فقط، إما جعل الجلسة سرية، أو إبقائها علنية، فهو قرار يرجع للمجلس نفسه.

وإصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي لا تصدر إلا في حال صادق عليها الحاكم العام، حتى اللائحة الداخلية للمجلس لا تصدر إلا بقرار منه، وعند إصدار المجلس لأي قرار، وفي حال تساوت الأصوات، فإنّه يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وكأن للرئيس (الحاكم العام) صوتين<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة:**

في هذا المطلب سيتناول الباحث دور الرئيس في حالة الضرورة، وحالة الطوارئ أثناء الحكم المصري، وفي الفرع الأخير سيتم التطرق للحديث عن الحاكم العسكري، وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي على النحو الآتي:

**الفرع الأول : دور الرئيس في حالة الضرورة**

تنص المادة ( 21 ) من القانون الأساسي لسنة ( 1955 م ) على ما يلي (إذا طرأت أحوال غير عادية تتعلق بالأمن العام، أو النظام، وتتطلب اتخاذ تدابير عاجلة فللمجلس التنفيذي أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة لهذا القانون الأساسي، وينتهي العمل بهذه القرارات بقرار يصدر من المجلس التنفيذي)، وعليه فإنّه وحسب

<sup>1</sup> حيث لا يجوز للمجلس التشريعي أن يصدر قرار إلا إذا حضر الجلسة أغلبية الأعضاء وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس المواد 26، 27، 28، من القانون الأساسي لعام 1955 والمواد 40، 41، 42، من النظام الدستوري لسنة 1962.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

نص هذه المادة للمجلس التنفيذي في الأحوال غير العادية، والمتعلقة بالأمن العام والنظام اتخاذ تدابير عاجلة، وإصدار قرارات لها قوة القانون، ويشترط ألا تكون هذه القرارات مخالفة للقانون الأساسي، على أن ينتهي العمل بهذه القرارات بقرار يصدر من المجلس التنفيذي، ولم يبين القانون الأساسي ما إذا كانت هذه القرارات تصدر بوجود المجلس التشريعي، أو إذا كان منحلًا، أو غير منعقد.

وأما المادة ( 28 ) من النظام الدستوري لسنة ( 1962 م )<sup>1</sup>، فقد أجازت للمجلس التنفيذي إذا اقتضت الأحوال العاجلة التي لا تحتمل التأخير، ولم تحدد هذه الأحوال أكانت مرتبطة بالأمن أو بالنظام، المهم أحوال عاجلة لا تحتمل التأخير، أن يصدر قرارات ويكون لها قوة القانون، ووضع النظام قيدًا على المجلس التنفيذي لم يكن موجودا سابقًا، فعليه أن يعرض القرارات على المجلس التشريعي عند انعقاده، ويستشف بالتالي أن مثل هذه القرارات لا تصدر إلا عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد، فإن لم يلغها تبقى نافذة.

### الفرع الثاني : دور الرئيس في حالة الطوارئ

في القانون الأساسي لقطاع غزة رقم ( 255 ) لسنة ( 1955 م )، لم ترد إلا مادتان تتحدثان عن حالة الطوارئ، وهما المادة (15) والمادة (46). وقد نصت المادة ( 15 ) على ما يلي (الحاكم الإداري العام يعلن الأحكام العرفية، وبلغها بعد موافقة وزير الحربية)، ولم تتناول المادة من يحق له إصدار التعليمات بشأن حالة الطوارئ، أو الأسباب التي تدعو إلى إعلان الأحكام العرفية، أو ما تتناوله الأحكام العرفية من قيود، وإنما أعطت للحاكم الإداري

<sup>1</sup> يلاحظ أنَّ القرارات المؤقتة في غزة يقابلها القوانين المؤقتة في الدستور الأردني أبو هنود، حسين، مرجع سابق، ص 12.

صلاحية إعلان حالة الطوارئ، وإلغائها دون تحديد مدة معينة، وهذا يعطي السلطة التنفيذية الحق في التوسع في صلاحياتها، وفي تحديد أسباب حالة الطوارئ ومدتها، فلا يوجد قيود دستورية عليها، وهذا ما جاء كذلك في المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة (1962 م)، إلا أن الفرق الوحيد هو أن الحاكم الإداري يعلن حالة الطوارئ وينهيها دون الرجوع إلى وزير الحربية. (وقد أنيط بالحاكم الإداري سلطة إصدار الأوامر والتعديلات، واتخاذ كافة التدابير الأخرى التي تقتضيها ضرورة استتباب الأمن في تلك المناطق، وتأمين سلامة القوات العسكرية، التي تعمل فيها، وكذلك فيما يتعلق بأي شأن من الشؤون الإدارية والمدنية، مراعيًا بقدر الإمكان أن تكون متمشية مع قواعد القانون أو العرف المحلي)<sup>1</sup>.

وأما المادة ( 46 ) فقد جاءت تحت عنوان تقييد تعطيل أحكام القانون الأساسي، فهذه المادة أجازت تعطيل أحكام القانون الأساس لسنة ( 1955 م ) بسبب الحرب، أو إعلان الإحكام العرفية، ويكون هذا التعطيل وقتيًا، وهنا فصل المشرع بين زمن الحرب، وقيام الأحكام العرفية، ويستشف من ذلك أن حالة الحرب لا تعتبر من الأسباب التي يمكن أن تعلن الأحكام العرفية على أثرها، وهذا ما جاء في المادة (72) من النظام الدستوري لسنة ( 1962 م )، مع استبدال عبارة الأحكام العرفية بحالة الطوارئ.

وكان للحاكم الإداري العام المصري سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون، وقد مارسها وأصدر العديد من القوانين؛ بهدف تنظيم مختلف جوانب الحياة في قطاع غزة بالذات، في أوقات الطوارئ، أو عند غياب النص القانوني، أو لمقتضيات المصلحة العامة وللإنصاف، فقد

---

<sup>1</sup> الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1969، ص 603.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

كان استخدام هذه الصلاحيات ضيقاً، أو لضرورة المصلحة العامة، ولم يكن بها بصورة عامة، تعسف باستخدام السلطة بالمفهوم النسبي، ومنها قرار بشأن إعلان حالة الأحكام العرفية في قطاع غزة رقم 15 لسنة (1967 م) مستنداً إلى المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في 5 مارس 1962 م، وعلى نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة (1945 م)، ويتضح من ذلك أن الحاكم الإداري لم يلغ قانون الدفاع البريطاني<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث : الحاكم العسكري وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي:

إنَّ الحاكم العسكري في فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، كان يملك بيده السلطات الثلاث، والقانون الذي طبق في حالة الطوارئ في هذه الفترة، هو القانون الذي طبق في فترة الانتداب البريطاني، وبالتالي قصرنا الحديث في هذه الفترة على ما يأتي:

#### أولاً: الحاكم العسكري

نتج عن حرب حزيران عام (1967 م) سقوط الضفة الغربية وقطاع غزة بيد الاحتلال الإسرائيلي، فالفترة ما بعد (1967 م) هي فترة احتلال إسرائيلي على الضفة الغربية وقطاع غزة، تحكمها قوانين مختلفة عن القوانين التي كانت سارية المفعول قبل عام (1967 م)، فقائد المنطقة عسكري، وهو موظف حكومي في دولة إسرائيل (الدولة المحتلة). من هنا فإنَّ جزءاً

<sup>1</sup> منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، المقتفي.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

كبيراً من الصلاحيات المعطاة لهذا القائد العسكري تتبع، أو تأتي من القانون الإسرائيلي وهو متصل بتحديد المسؤوليات، والصلاحيات المعطاة له، حسب القانون الإسرائيلي<sup>1</sup>.

فبعد الاحتلال العسكري أصبحت السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، هي نفس السلطة، أي الحاكم العسكري، وفي يوم ( 7 حزيران 1967 م) أصدر هذا الأخير منشور رقم أكد فيه أنّ القانون الذي كان ساري المفعول، في المنطقة قبل تاريخ ( 7 حزيران 1967 م) يبقى على ما هو عليه، إلا إذا تعارض مع الأمر العسكري رقم ( 2)، أو الأوامر العسكرية الأخرى بمعنى أن المبدأ الأول والأساس، هو الحفاظ على الوضع القانوني القائم حتى يتم التغيير التدريجي<sup>2</sup>، وبموجب المنشور رقم (2) كذلك قلّد الحاكم العسكري نفسه صلاحيات التشريع، والتنفيذ، والقضاء في المنطقة، بما في ذلك أية صلاحيات خولت بموجب القوانين السارية للملك، أو لمجلس الوزراء، أو للحاكم الإداري العام، أو للمندوب السامي وهذا ما حدث أيضاً في قطاع غزة.

ولم يحدد القائد الإسرائيلي الصلاحية التي استند إليها في إصدار هذا المنشور؛ لأنّ القوانين الدولية ترفض منحة هذه الصلاحية؛ ولأنّ تقلده للحكم كان نتيجة الاحتلال والقوة.

<sup>1</sup> قبّطي، مازن، الأوامر العسكرية في الضفة الغربية، 1967 - 1994، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد الحقوق، ص 33.

<sup>2</sup> قبّطي مازن، المرجع نفسه، ص 35.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

وبالفعل، فقد استمر، ومن بعده رئيس الإدارة المدنية، وضباط الأركان في إصدار الأوامر والمناشير التي تناولت مختلف جوانب الحياة المدنية، والنظام القانوني لفلسطين<sup>1</sup>.

### ثانياً: حالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة

طبقت إسرائيل نظام الطوارئ البريطاني لعام ( 1945 م ) في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأضافت عليه الكثير من التعديلات والشروط، منها ما جاء في التعليمات بشأن إضافة شروط نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة ( 1945 م )، لسنة ( 1968 م ) ، وخصص هذا الشرط في الضفة الغربية ولا يوجد له مقابل في قطاع غزة.

وهكذا وجد هذا النظام مجاً لا لتطبيقه للمرة الثالثة، بالإضافة إلى الكثير من القيود التي كانت لا ترد في التعليمات، والقرارات الصادرة عن الحاكم العسكري الإسرائيلي، فقد صدرت تعليمات بشأن تعليق تصاريح الخروج الشخصية (تعليمات مؤقتة) (يهودا والسامرة) (رقم 2) لسنة ( 1994 م ) و تعليمات بشأن إضافة شروط للقرارات بشأن التخفيف في العقوبة لسنة 1995 م ، وتعليمات بشأن تعليق تصاريح دخول، والمكوث في المنطقة (طلاب جامعة من قطاع غزة) (يهودا والسامرة) لسنة ( 1996 م )، وأوامر بشأن تعليمات الأمن ( يهودا والسامرة )، وإعلان عن منظمات إرهابية لعام ( 1994 م )<sup>2</sup>، والعديد العديد من الأوامر والتعليمات والإعلانات، هذا بالنسبة للضفة الغربية.

<sup>1</sup> عويضة، ناظم، الأوامر العسكرية في قطاع غزة 1967-1994، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد، لقانون، 1995، ص 45-46.

<sup>2</sup> فقد أعلنت حركة "كاخ" وحركة "ك ح" كهانا حاي. (كمنظمات إرهابية، منظومة القضاء والتشريع، المقتفي.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

---

وأما بالنسبة لقطاع غزة فقد صدر العديد من الأوامر منها، أمر بشأن حظر التجول بغزة رقم ( 4 ) لسنة ( 1949 م)، وأمر بشأن منع نقل البضائع، والمواد التموينية إلى المناطق المحتلة من قبل العدو رقم ( 79 ) لسنة ( 1949 م)، وأمر بشأن حظر التجول بغزة رقم ( 114 ) لسنة ( 1950 م)، وأمر بشأن حظر الاتجار مع العدو رقم ( 398 ) لسنة ( 1955 م) 3 وغيرها الكثير.

وكل ما جاء في نظام الطوارئ البريطاني طبق بحذافيره، بما فيها النصوص المقيدة للحرية كالحواجز على الطرق، وهدم البيوت ومصادرة الأراضي وغيرها.

### المبحث الثالث: دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية مر بمرحلتين، مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي، ومرحلة ما بعد صدور القانون الأساسي لسنة ( 2002 م ) ، وفي هذا المبحث سنتحدث الباحثة عن المرحلتين السابقتين الذكر، من حيث مقومات كل مرحلة منهما، ودور الرئيس التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية.

### المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

في هذا المطلب سنتناول حق الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها في عهد السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس التشريعي، وبعد انتخابه على النحو الآتي :

#### الفرع الأول : حق الرئيس في اقتراح القوانين

مرت عملية تشريع السلطة الوطنية الفلسطينية بمرحلتين زمنيتين:

الفترة الأولى هي التي تلت اتفاق ( غزة - أريحا 1994 م ) إلى حين انتخاب المجلس التشريعي ( 1996 م )، والفترة الثانية هي من ( 1996 م ) حتى الآن.

#### أولا : حق الرئيس في اقتراح القوانين قبل انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي

يلاحظ أنه، و في الفترة الأولى، وبموجب الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية، جعلت سلطة التشريع والتنفيذ، من اختصاص هيئة واحدة، هي السلطة الفلسطينية المكونة من ( 24 ) عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فلم تكن إلا سلطة واحدة، تتولى



## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، على أن تكون تصرفاتها ذات طابع انتقالي، إلى حين تنصيب المجلس التشريعي، وبموجب القانون رقم ( 5 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الذي أصدره رئيس السلطة الوطنية، أشرك مجلس الوزراء مع الرئيس في عملية سن التشريعات.

واكتفت الاتفاقية المرحلية، واتفاق (غزة أريحا)، بالإشارة إلى السلطة الفلسطينية بكامل هيئتها، ولكنها خلت من تحديد آلية تبين صدر التشريع، وبالتالي لا توجد نصوصٌ تشريعيةٌ تنظم العملية التشريعية، وإنما تصدر التشريعات بمصادقة الرئيس، دون أن تخضع لآلية معينة لسنها، إلى أن صدر القانون رقم ( 4 لسنة 1995 م ) بشأن إعداد إجراءات التشريعات؛ حيث تعد الوزارة، أو الجهة المختصة مشروعات القوانين، وتُحال إلى ديوان الفتوى والتشريع؛ لصياغتها بالشكل الملائم، وإدخال ما يراه من تعديلات، ثم يرفعها إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة، ويحيلها إلى لجنة وزارية لدراسة المشروع، وتقديم التوصيات، ثم تُعاد لديوان الفتوى والتشريع؛ ليرفعها إلى رئيس السلطة الوطنية؛ لإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية<sup>1</sup>.

وبلاحظ أن هذا القانون الذي صدر قبل انتخاب المجلس التشريعي، لم يتضمن الإشارة، أية إشارة، إلى ذلك المجلس، ولم يحدد وقتاً ولا ظرفاً معيناً لتنفيذ أحكامه، فلم يذكر الآلية التي يمكن بموجبها \_ بعد انتخاب المجلس \_ عرض القوانين التي صدرت قبل انتخابه؛ ليقوم بإقرارها، أو تعديلها، أو إلغائها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> م 66 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 .

<sup>2</sup> م 77 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 .

ثانيًا : حق الرئيس في اقتراح القوانين بعد انتخاب المجلس التشريعي و صدور القانون الأساسي

حسب المادة ( 56 ) والمادة ( 71 ) من القانون الأساسي المعدل (2003) والمادة ( 67 ) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإن اقتراح القوانين من حق المجلس التشريعي، والحكومة ، وبالتالي فإنّه لا يوجد نصّ في القانون الأساسي السابق ذكره، يمنع أو يبيح للرئيس التقدم للمجلس التشريعي بمقترح قانون أو مشروع معين<sup>1</sup>، إلا أنّه ومن خلال الكتل البرلمانية، يمكن للرئيس أن يمرر التشريع عن طريق الحزب، أو الكتلة التي ينتمي إليها، فعلى سبيل المثال الرئيس ينتمي لحركة فتح، وتوجد كتلة برلمانية في البرلمان من فتح، فيمكن للرئيس أن يمرر مشروع القانون من خلالها. وكذلك فللرئيس أن يطلب من الحكومة أن تتقدم باقتراح مشروع معين إلى البرلمان.

وقد قام الرئيس الراحل ياسر عرفات بتمرير تعديلات على قانون الخدمة المدنية من خلال الحكومة ، وكذلك قام بتمرير مشروع قانون تملك الأجانب، ومشروع العاصمة من خلال البرلمان.

وانفردت السلطة التنفيذية بتقديم مشروع الموازنة، والحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي، أي أنّ لها الحق وحدها بعرض المسائل المالية المتعلقة بميزانية السلطة، ويجب على مجلس الوزراء أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي، قبل شهرين من بداية السنة المالية. ويُلاحظ أن نسبة القوانين التي تم اقتراحها من

---

<sup>1</sup> م 57 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

قبل مجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي خلال الفترة ما بين العام (1996 م) و العام (2006 م) تقريباً متعادلة<sup>1</sup>.

وأما بالنسبة لاقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي، فقد عالجتها المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي (2000 م) فنصت على أن يقدم طلب الاقتراح مكتوباً وموضوعاً في مواد ومذكرة إيضاحية، وبما أن المادة لم تحدد من له الاقتراح؛ فيمكن القول إنَّ الجهة التي لها الحق في اقتراح مشاريع القوانين العادية، لها الحق في اقتراح تعديل القانون الأساسي، وأي تعديل يتطلب موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها

سنتناول في هذا الفرع حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها قبل عام 1996 ، ومن ثم منذ عام 1996 حتى الآن .

أولاً : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها قبل انتخاب المجلس التشريعي و صدور القانون الأساسي

بموجب اتفاقية (غزة وأريحا 1994 م)، والاتفاقية المرحلية صدر (23) قانون من أهمها<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> أبو هنود، حسين ، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، ط2، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999، ص 25-29.

<sup>2</sup> نفسه، ص 33.

<sup>3</sup> وتجدر الإشارة إلى القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002، في المادة (58) أنه كان يعطي رئيس السلطة الفلسطينية حق اقتراح القوانين.

- 1- قانون رقم ( 1 ) لسنة ( 1994 م ) بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي.
  - 2- قانون رقم ( 2 ) لسنة ( 1994 م ) بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة.
  - 3- قانون رقم ( 2 ) لسنة ( 1995 م ) بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية التي تتعارض مع اتفاقات السلام .
  - 4- قانون رقم ( 4 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن إجراءات إعداد التشريعات وكان هذا القانون السادس الذي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية، دون إتباع إجراءات معينة يتبعها، ومع صدور هذا القانون أخذت القوانين تصدر وفق آلية معينة.
  - 5- قانون رقم ( 5 ) لسنة ( 1994 م ) بشأن نقل السلطات والصلاحيات.
  - 6- قانون رقم ( 13 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن الانتخابات.
- وقد صدرت القوانين السابقة من الرئيس دون مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا سبعة قوانين صدرت من الرئيس، بعد موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، كان أولها القانون رقم ( 6 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن تشجيع الاستثمار، وآخرها القانون رقم ( 3 ) بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية لسنة ( 1996 م ). وبالتالي وبالرغم من صدور القانون رقم ( 4 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن إجراءات إعداد التشريعات، والذي يعطي الرئيس إصدار القوانين بعد

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

موافقة مجلس الوزراء، نجد أنه أصدر الرئيس قوانين دون موافقة مجلس السلطة، وإنما صدرت من الرئيس مباشرة<sup>1</sup>.

كما هو في دساتير العالم، وفي حالة غياب برلمان، وهو السلطة المختصة بالتشريع، فإنه وفي حالة تشكيل برلمان، يجب عرض القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية على البرلمان، إلا أنه لم يتم عرض كل القوانين التي صدرت في الفترة ما قبل تشكيل المجلس التشريعي، إلا عدة قوانين، منها قانون تشجيع الاستثمار، وقانون المطبوعات والنشر الفلسطيني رقم ( 9 ) لسنة (1995 م).

وصدر عن الرئيس العديد من القرارات منها:

1- قرار رقم ( 1 ) لسنة ( 1994 م ) القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر العسكرية التي كانت سارية المفعول، قبل تاريخ (5/6/1967م) في الضفة الغربية، وقطاع غزة إلى أن يتم توحيدها.

2- قرار رقم ( 287 ) لسنة ( 1995 م ) بشأن صلاحيات النائب العام.

ثانيًا : حق الرئيس في التصديق على القوانين بعد انتخاب المجلس التشريعي وصدر القانون الأساسي

تنص المادة ( 41 ) من القانون الأساسي المعدل لسنة ( 2003 م ) على ما يأتي:

1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني

خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل

<sup>1</sup> تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين في المجلس التشريعي 2006/02/14.

مشفوعة بملاحظاته اعتراضه وأسبابها، وإلا اعتبرت مصدرة، وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

2- إذا ردَّ رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقرّه ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

فالمجلس التشريعي بعد أن ينهي القراءة الثانية لمشروع القانون، يُرفع من قبل رئيس المجلس إلى سيادة الرئيس سنداً لأحكام المادة ( 41 )، فعندما يصل المشروع إلى سيادة الرئيس، يقوم بإحالاته إلى المستشارين القانونيين، والذين يستعينون بالشؤون القانونية للرئاسة؛ وذلك لإبداء أي ملاحظات، أو تعديلات، يرى الرئيس ضرورة إدخالها إلى المشروع، وهذه التعديلات، غالباً، ما تكون بناءً على البرنامج الذي انتخب عليه الرئيس " فهو ممثل لإرادة الشعب؛ لأنّه منتخب " وهذا ما يعطيه مصدر القوة والشرعية، ويجب أن يكون مشروع القانون منسجماً انسجام عمودياً، أي يحترم التشريعات الأعلى منه، ومنسجماً انسجاماً أفقياً، أي مع المنظومة التشريعية للقوانين الأخرى<sup>1</sup>. وعند عرض مشروع القانون على الرئيس نكون أمام حالتين:

1- إما أن لا يكون لدى الرئاسة ملاحظات؛ حيث يوقع الرئيس على كل صفحة من مشروع القانون، إلى جانب توقيع رئيس ديوان الرئاسة، وترفق النسخة الموقعة برسالة

---

<sup>1</sup> المجلس التشريعي، مرجع سابق، ص 09. م 120 من القانون الأساسي 2005.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع؛ لنشره في الجريدة الرسمية خلال الأجل بعد توقيعه وإصداره.

2- أمّا إذا كان لدى الرئاسة ملاحظات على المشروع، فيعاد برسالة من رئيس السلطة

الوطنية إلى رئيس المجلس التشريعي، وهنا نكون أمام القراءة الثالثة للمشروع، وهنا إمّا

أن يأخذ المجلس التشريعي بهذه الملاحظات، وإما أن لا يأخذ بها.

فإذا اختار المجلس ردّ ملاحظات رئيس السلطة، فيجب أن تتوفر أغلبية (3/2) الأعضاء

لرد هذه الملاحظات، وإقرار المشروع كما رفعه المجلس أول مرة لإصداره، وينشر فوراً في

الجريدة الرسمية<sup>1</sup>، ولم يسبق أن حصلت هذه الحالة في التجربة الفلسطينية، وإذا ما حصلت في

المستقبل، فيفترض أن يكون الإجراء كالاتي: يرفق التشريع برسالة من رئيس المجلس التشريعي

إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع<sup>2</sup>، وعلى الرئيس أن يوقع التشريع، كما أحيل إليه أول مرة،

ويصدره ويرسله إلى الجهات الرسمية، ويصبح قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. ويبلغ

عدد القوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وأصدرها الرئيس من عام (1996 م) إلى

عام (2005 م) ( 94 ) قانون تبدأ بقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية

في (1996/12/16)، وتنتهي بقانون المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ( 2005/12 /29 ) ومن

خلال قراءة هذه القوانين نجد أن هنالك قوانين تم إصدارها، بعد يوم من (12/1997/15) وتم

<sup>1</sup> منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، (المقتفي).

<sup>2</sup> ادعيس، معن، مرجع سابق، ص 7.

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

اصداره في (97/12/16) ومنها ما قارب تاريخ إحالتها إلى حين إصدارها سنة، مثل قانون

الخدمة المدنية؛ فقد أحيل إلى الرئيس في (1997/6/4) وأصدر في (1998/5/28)

ومدة اعتراض الرئيس على القوانين هي ( 30 ) يوما، وعليه أن يبيدي ملاحظاته، وأسباب

اعتراضه، فإن لم يُعدها خلال هذا الأجل، اعتبرت مصدرة، وتنتشر في الجريدة الرسمية. وما

بين عام ( 1996 م ) إلى العام ( 2006 م )، فقد تم إعادة مشروعات قانونين إلى المجلس

التشريعي بعد إحالتهما إلى الرئيس وهما:

1- مشروع قانون الطيران المدني، وقد اقترح هذا المشروع من قبل مجلس الوزراء، وأحيل

إلى الرئيس في (2001/4/16)، وتمت إعادته إلى المجلس في (2001/4/16)،

ويلاحظ الرئيس راعي المدة القانونية للاعتراض، وقد كان سبب الإعادة أن لا علاقة

للمجلس بأي قرار، يخص مؤسسات السلطة التنفيذية، مثل سلطة الطيران.

2- مشروع حقوق أسر الشهداء، وقد تم اقتراحه من قبل أعضاء في المجلس التشريعي،

وأحيل للرئيس في (2005/9/16) وقرر إحالة القانون إلى المجلس المركزي لمنظمة

التحرير الفلسطينية<sup>1</sup>.

ويهدف الاعتراض إلى إمكانية نجاح الرئيس في جعل البرلمان يُعدّل في النصوص،

التي أقرّها قبل أن تصبح سارية المفعول و نافذه، ويرى أن حق الاعتراض هنا ليس قطعياً، أي

يسقط القانون، إنّما هو حق توقيفي، يترتب عليه حق توقيف تنفيذ القانون لحين معالجته،

بالأخذ بأسباب اعتراض الرئيس وملاحظاته؛ أو بإصداره بأغلبية الثلثين، وإهمال الحاجة

<sup>1</sup> ادعيس، معن، مرجع سابق، ص 7.



## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

لتصديق الرئيس، هذا من الناحية النظرية،<sup>1</sup> أما من الناحية العملية، فعدد مشاريع القوانين التي أحيلت إلى الرئيس، ولم يتم التوقيع عليها في الفترة ما بين عام ( 1996 م ) و ( 2006 م ) سبعة مشاريع على النحو الآتي:

1- مشروع قانون تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (1997/10/4).

2- مشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للبترول، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (1997/12/27).

3- مشروع قانون التشكيلات الإدارية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2000/4/9).

4- مشروع قانون أمانة القدس، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2004/5/30).

5- مشروع قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2005/12/8).

6- مشروع معدل لقانون التقاعد العام، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2006/1/12).

7- مشروع قانون الغرف التجارية والصناعية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2006/1/15).

ويتضح أن هذه المشاريع لم يتم التوقيع عليها، ولم يتم إعادتها للمجلس التشريعي، وفات الأجل عليها دون إصدارها، وهذا الوضع غير قانوني، علمًا بأن المشروع لا يكون قانونًا ملزمًا للكافة، إلا إذا تم نشره في الجريدة الرسمية.

<sup>1</sup> الخالدي، أحمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1 ، فلسطين، 2005 ص 177 .

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

وإصدار القوانين \_ في الحقيقة \_ ليس عملاً تشريعياً، إنَّه عمل تنفيذي، بل العمل التنفيذي الأول في حياة القانون، فالقانون قد اكتملت له عناصره، بعد فوات مرحلة الاعتراض، وأصبح واجب التنفيذ، ورئيس السلطة، هو المختص بتنفيذ القوانين<sup>1</sup>.

ويلاحظ كذلك أنَّه لا توجد مادة صريحة في القانون الأساسي، تنص على أنَّ الرئيس، هو من يقوم بالتصديق على القوانين، إلا أنَّه من الناحية القانونية من يقوم بالتصديق، هو رئيس الدولة حتى مع غياب النص، وليس للرئيس أن يُوكل غيره في التصديق، مع محاولة الرئيس الراحل ياسر عرفات فعل ذلك، إلا أنَّ محاولاته باءت بالفشل، لمعارضة المجلس التشريعي.

### الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان بعد صدور القانون الأساسي:

يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بافتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه الافتتاحي<sup>2</sup>.

ورئيس السلطة الوطنية يدعو المجلس التشريعي إلى الاجتماع، في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني، الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات، ويفتتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل.

ويُعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية، على فترتين، مدة كل فترة أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر ( آذار ) مارس والثانية في الأسبوع

<sup>1</sup> \_ بكيرات، فايز، إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين، مسح أولي، معهد الحقوق، بيرزيت، 2005، ص53 .

<sup>2</sup> م 52 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 .

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

الأول من شهر (أيلول) ، و ينعقد المجلس كذلك في جلسة طارئة بناءً على طلب من رئيس السلطة الوطنية، أو رئيس المجلس، أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدعُ الرئيس إلى هذا الاجتماع، يعتبر الاجتماع منعقدًا حكمًا بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة، وكذلك يدعى المجلس إلى جلسة سرية في حالات خاصة، بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية، أو الرئيس أو طلب ربع أعضاء المجلس، ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه، تجري في جلسة علنية، أم سرية، و يصدر هذا القرار بعد مناقشة، يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية، واثنان من معارضيها.

ولا يوجد نصٌ يمنع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من زيارة المجلس التشريعي، ولا يحق للرئيس الاشتراك في أعمال البرلمان، إلا أنَّ لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أن يتقدم بطلب؛ من أجل مناقشة موضوع، لم يرد في جدول أعمال المجلس التشريعي<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.**

سنتناول في هذا المبحث حق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالة الضرورة وحالة الطوارئ.

### الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة

نظمت المادة ( 43 ) من القانون الأساسي المعدل لسنة ( 2003 م ) حالة الضرورة؛ حيث نصت على أنَّ ( لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في

<sup>1</sup> المواد 16، 22، 25 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000 .

غير انعقاد أدوار 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 عُرِضت على المجلس التشريعي على النحو السابق، ولم يُقرها، زال ما يكن لها من قوة القانون).

ويتضح من هذه المادة أنَّها لم تحدد ما هي الحالات، التي تعتبر حال توافرها، أنَّها حالات ضرورة، فقط أشار إلى حالات الضرورة، التي لا تحتل التأخير، بالتالي هي حالات، وليست حالة واحدة، وإنَّما اجتماع عدة حالات عاجلة وملحة، فإذا كان من الممكن معالجة هذه الحالات في تشريع عادي من خلال المجلس التشريعي؛ فلا موجب لإصدارها عن طريق الرئيس من خلال أداة تشريعية، سميت قرارات بقوة القانون.

ورئيس السلطة الوطنية هو من يصدر القرارات، التي لها قوة القانون في حالة الضرورة، فهي صلاحية تشريعية، منحها القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية دون غيره، وهي صلاحية خالصة للرئيس، وهي سلطة تقديرية يمارسها، وقد يستعين بمستشاريه، أو بالحكومة ليساعده في تقدير مثل هذه الحالة.

وحسب نص المادة ( 43 )<sup>1</sup> فهناك عدة قيود ترد على الرئيس في إصداره للقرارات التي

لها قوة القانون في حالة الضرورة، وهي:

---

<sup>1</sup> م 43 من القانون الأساسي المعدل سنة 2005.

1- القيد الزمني: إذ إنّ حالة الضرورة وإصدار القرارات، لا يتم إلا في حالة غياب المجلس التشريعي، أي فيما بين أدوار الانعقاد، أو في حالة أن المجلس غير منعقد، وبالتالي لا يستطيع الرئيس إصدار مثل هذه القرارات، في حال انعقاد المجلس التشريعي.

2- قيد الرقابة البرلمانية: والقرارات التي يُصدرها الرئيس، يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وسواء كان الرئيس قد أصدر قراراً، أو مجموعة من القرارات، يجب احترام الأجل، ويمكن اعتبار هذه القرارات، وكأنها مقترحات لمشاريع قوانين، إذ إنّ، وبعد عرضها على المجلس، يتم التصويت عليها بالآلية التي يتم التصويت عليها لمقترحات مشاريع القوانين.

فإذا عرضت هذه القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي، ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون في المستقبل ( أي من تاريخ عدم إقرار المجلس التشريعي )، وبالنسبة للمراكز القانونية التي نظمها القرارات قبل صدور قرار المجلس التشريعي والمتمثل بعدم إقرارها تبقى قائمة. فإذا لم تعرض هذه القرارات على المجلس تفقد هذه قوتها القانونية، وتفقد صفة الإلزام وصفة التشريع.

ومنذ تعطيل المجلس التشريعي المنتخب في ( 2006 م )، ( 2007 م ) لغاية نهاية عام ( 2009 م ) تم إصدار ( 36 ) قراراً بقوة القانون، استناداً إلى حالة الضرورة أن هذه القرارات بقوانين صدرت من الرئيس تحت ظرف حالة الضرورة، استناداً إلى أن البرلمان معطل بسبب اعتقال بعض أعضاء البرلمان من قبل سلطات الاحتلال ولكن هذا لا يمنع من اجتماع

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

البرلمان، على أن يستبعد هؤلاء الأعضاء من النصاب، كما أن تغيب أعضائه لا مبرر له<sup>1</sup>، ذلك أن أول واجبات عضو البرلمان حضور اجتماعاته. ويرى الباحث أنه كان من الأولى تحديد حالات الضرورة في القانون الأساسي وتحديد متى تنتهي.

ويلحظ أن المادة ( 43 ) استبعدت حالة حل البرلمان ، بنصها على اصدار القرارات في غير ادوار انعقاد المجلس، وقد أشارت المادة ( 113 ) من القانون الأساسي بحظر حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ، وفي حال عدل القانون الأساسي، وتوفرت امكانية لحل البرلمان، يقترح أن يكون بعد استفتاء شعبي.

وتعاني المادة 43 من خلل في الصياغة ، حيث نصت المادة على أنه (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي)، وهذا يعني أنه لا يمكن اعتبار أن هنالك حالة ضرورة اذا كان المجلس منعقدًا، في حين اقترح اضافة حرف (و) لتصبح المادة وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي .

وكذلك فالمادة تطلب عرض القرارات في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي، فكان من الأولى تحديد المدة التي يجب خلالها عرض تلك القرارات على المجلس التشريعي ، كما أنه من الأجدر تقرير زوال قوة القانون في هذه الحالة بأثر رجعي مع السماح للبرلمان بتسوية نتائجها، وأخيرا معالجة حالة صمت البرلمان تجاه تلك القرارات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> م 20 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>2</sup> م 20 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

## الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ

نظم المشرع الفلسطيني أحكام حالة الطوارئ في الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة ( 2003 م)، من المادة ( 110 ) إلى المادة ( 114 ). وعدد المشرع في الفقرة (1) من المادة ( 110 ) الأسباب التي يمكن على أساسها إعلان حالة الطوارئ، وهذه الأسباب على سبيل الحصر لا المثال (بسبب حرب، أو غزو أو عصيان مسلح، أو حدوث كارثة طبيعية)، ويكون إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي، وبالتالي فإن إعلان حالة الطوارئ من اختصاص الرئيس وحده، وهو غير ملزم بإعلان هذه الحالة، حتى مع توافر الأسباب الموجبة لها، فحالة الضرورة تخضع لتقدير الرئيس وحده، ويجب أن لا تزيد مدة حالة الطوارئ على ثلاثين يوما، فالمشرع حدد سقفها الأعلى فقط دون الأدنى، فممكن أن تكون ليوم، أو خمسة عشر يوما، وهكذا إلى ثلاثين يوما ، فإذا أردنا تمديد المرسوم لمدة ثلاثين يوما أخرى، يشترط أخذ موافقة المجلس التشريعي بأغلبية (3/2) الأعضاء،

وفي الفقرة ( 3 ) من نفس المادة، أوجبت على الرئيس أن يوضح هدف مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والمنطقة التي يشملها، فيمكن أن تعلن حالة الطوارئ على منطقة دون الأخرى، وأن يوضح المدة الزمنية التي لا تزيد عن ثلاثين يوما، وخلال هذه الفترة يفترض أن تكون قد اتخذت تدابير للعودة إلى ما كان عليه، وكل هذه التدابير والإجراءات يراجعها المجلس التشريعي في أول اجتماع للمجلس، بعد إعلان حالة الطوارئ، الذي قد يكون خلال الثلاثين يوما أو بعدها، فإن اجتمع المجلس تراجع التدابير، فإن لم يجتمع، تراجع عند طلب التمديد، ومنطقياً إن التمديد لن يحصل، إلا بعد انتهاء الثلاثين يوما أيهما أسبق ، وبالتالي فإن المشرع

لم يحدد الفترة التي يجب على المجلس مراجعة التدابير التي اتخذت في حالة الضرورة، فقد نصت الفقرة ( 4 ) من المادة ( 110 )<sup>1</sup> على أنه ( يحق للمجلس التشريعي أن يُراجع الإجراءات، والتدابير كلها، أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد، أيهما أسبق؟ وإجراء الاستجواب (اللازم بهذا الشأن)، فلو افترضنا أن المرسوم لم يُعرض للتمديد، بالتالي فإنّ المراجعة تكون لدى أول اجتماع يعقده المجلس، وربما ينعقد المجلس بعد سنة، أو بعد سنتين أو بعد مدة لا نستطيع تقديرها، أو لأسباب خارجة عن السيطرة (خصوصاً أن قرابة نصف أعضاء المجلس التشريعي في السجون الإسرائيلية)<sup>2</sup>.

وكذلك هنالك ملاحظة على هذه الفقرة فقد نصت على إجراء الاستجواب اللازم، وهنا يُطرح السؤال الآتي، استجواب من ؟ وعلى ماذا يكون الاستجواب ؟. فإعلان حالة الطوارئ هي من اختصاص الرئيس وحده، أي له سلطة منفردة في إعلانه، وبما أنّ الرئيس غير مسئول، ومنتخب، ويمثل إرادة الشعب لا نستطيع استجوابه عن إعلان حالة الطوارئ، فيكون الاستجواب على التدابير، والإجراءات المتخذة من قبل أي جهة غير الرئيس، وبما أنّ المجلس التشريعي هو من سيقوم بالاستجواب، يتضح أن مجلس الوزراء، هو من يقوم باتخاذ مثل هذه الإجراءات والتدابير. وبالتالي هو الذي سيكون تحت الاستجواب إن حصل، فالرقابة البرلمانية هي رقابة

<sup>1</sup> م 20 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>2</sup> فكري، فتحي، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الأزمة الحالية، للسلطة الوطنية، القاهرة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2008، ص 12.



## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

لاحقة على إعلان المرسوم، وكان من الأفضل أن يكون للمجلس رقابةً على جدية تلك الظروف التي أصدر على أساسها المرسوم.

ومن خلال النظر إلى المادة وخصوصاً إلى عبارة ( يحق للمجلس التشريعي أن يراجع....الخ ) يتضح بأنها لا تلزم المجلس بالرقابة، وإنَّ الخيار يكون للمجلس بالمراقبة من عدمها، وهنا يتبادر السؤال الآتي، هل يحق للرئيس إعلان حالة الطوارئ، ويكون المجلس التشريعي منعقداً أو غير منعقد ؟

لم يحدد القانون ما إذا كان للرئيس حق إعلان حالة الطوارئ، والمجلس يكون منعقداً أو غير منعقد، ولكن نصَّ على أن للمجلس مراجعة التدابير التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، في أول اجتماع له، وهذه المادة غيرُ كفيلةً بالجواب على التساؤل، وعند قراءة المادة ( 113 ) من القانون الأساس، والتي تنص على أنه (لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ )، وكذلك بالرجوع للفقرة ( 2 ) من المادة ( 110 )، فإن المجلس هو المختص بالتمديد، وكأن هذه المادة توحي بأن إعلان حالة الطوارئ يكون والمجلس التشريعي في حالة انعقاد، ولكن ربما تحدث حربٌ في أي لحظة، ويكون المجلس غير منعقد، ففي هذه الحالة هل تعلن حالة الطوارئ أم لا ؟

خلال حالة الطوارئ حرص المشرع الفلسطيني على الحفاظ على الحقوق، والحريات للمواطنين؛ حيث إنَّه لا يمكن فرض قيود على الحريات، والحقوق الأساسية، إلا بالقدر الضروري واللازم؛ لإنهاء حالة الطوارئ، مثل منع التجول، أو عدم التنقل إلى أماكن معينة، أو

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

التفتيش، ولم يتم تحديد ما هو الضروري، وما هو غير الضروري ، ومن الجهة التي تحدد ما هو الضروري من غيره<sup>1</sup>.

وفي حال حدث توقيف لأحد الأشخاص خلال حالة الطوارئ، فإنه يجب أن يكون وفق أحكام إعلان الطوارئ، أي يجب أن يشتمل إعلان الطوارئ على من يقوم بالتوقيف، وضماناته، ويراجع أمر التوقيف من قبل النائب العام، أو المحكمة المختصة ( أي المحكمة صاحبة الاختصاص الأصيل التي لها حق محاكمة الموقوف حسب الجريمة التي ارتكبها ) ويقصد بها المحاكم النظامية؛ حيث لم تتناول أحكام الطوارئ تشكيل محاكم عسكرية؛ لمحاكمة من يخالف مرسوم إعلان حالة الطوارئ، أو يرتكب جرائم خلالها؛ فالمحاكم العسكرية تنشأ بقوانين خاصة، وليس لها أي اختصاص، أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري؛ أي الجرائم التي تقع من العسكريين، أو ضدهم، ويضمن القانون الأساسي ، وكذلك قانون الإجراءات الجزائية في المادة ( 123 ) و المادة ( 244 ) ضمانات للموقوف، أهمها حقه في توكيل محام، فإن لم تسمح له حالته المادية، فعلى المحكمة أن توكل له محام، وهذا من المتطلبات الدنيا التي يجب أن يخضع لها الاعتقال في حالة الطوارئ<sup>2</sup>.

وتنص المادة ( 113 ) من القانون الأساسي على مايلي : (لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، أو تعليق أحكام هذا الباب). وبالتالي

<sup>1</sup> م 111 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 .

<sup>2</sup> م 101 ، و م 112 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 .

## الفصل الثاني..... الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني

فإنَّ المجلس التشريعي، يبقى منعقداً، ويقصد بالحل ( قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي)<sup>1</sup>.

وكما سبق وذكر، فإنَّ الحلَّ يوجد فقط في الأنظمة البرلمانية، ولا وجود له في النظام الرئاسي، وكذلك لا يجوز تعطيل المجلس التشريعي، أي منعه من ممارسة أعماله، كعدم السماح لأعضاء المجلس عقد الجلسة، أو إغلاق مقره. وكأنَّ رقابة المجلس التشريعي رقابة صورية، اسمية، لا قيمة لها ولا وزن<sup>2</sup>. وقد تم إعلان حالة الطوارئ في فلسطين مرتين: المرسوم الأول رقم ( 18 ) لعام ( 2003 )، والرسوم الثاني رقم ( 9 ) لسنة 2007.

ويلاحظ أنَّ القانون لم يأت على ذكر كلمة مرسوم، إلا في المادة (110) ولكن المصطلح بحد ذاته، تم استعماله في قوانين أخرى، مثال ذلك مرسوم مجمع فلسطين الطبي في 2009/01/12 ومن الناحية القانونية، فإنَّ القانون الأساسي، عندما نظم آلية إعداد التشريعات وإصدارها، حدد صلاحيات الرئيس التشريعية في إطار المواد ( 41 ) و ( 43 ) وهاتان المادتان، لا يوجد فيهما ذكرٌ للمرسوم التشريعي \_ باستثناء إعلان حالة الطوارئ \_ ، وبالتالي فإنَّ هذه الصلاحية تمارس دون موجب قانوني، إلا أنَّه لا يمكن الحكم ببطلان هذه المراسيم التشريعية، دون الرجوع إلى المحكمة الدستورية، فلم يكن المشرع موفقاً في صياغة الدستور.

<sup>1</sup> الباز، بشير علي، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديد، 2004 ، ص 206 .

<sup>2</sup> فودة، رأفت، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة) بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 2000 ، ص 500.

ويتضح أن السلطات المتاحة في حالة الطوارئ تفوق ببعيد تلك المسموح بها في حالة الضرورة ، وبالتالي فإنّ اعلان حالة الطوارئ يغني عن العمل بلوائح الضرور ، وفي الفرض العكسي، اذا استدعي العمل بالمادة ( 43 )، فان مفاد ذلك أن الأخطار الحادثة أدنى من أن تبرر إعلان حالة الطوارئ.

الختمة

## الخاتمة:

من خلال التطرق للنظام في الجزائر، والنظام السياسي الفلسطيني، نجد أنَّ السلطة التنفيذية، هي أكثر السلطات الثلاث نصيباً في الاختصاصات والمهام، فالسلطة التنفيذية تمارس ليس فقط أموراً تنفيذية متعلقة بإدارة مرافق الدولة، وتنفيذ قوانين الدولة، بل تمارس جانباً من الوظيفة التشريعية، وهذا يؤدي إلى انكماش الدور الوظيفي للمشرع، حيث يقطع هذا الدور لحساب السلطة التنفيذية.

وإن كان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنَّه يتضح أن هذا النظام أعطى رئيس الدولة سلطة تشريعية كثيرة، قد تصل إلى القول: إنَّ هناك سلطتين تشريعتين في الدولة.

إن تقرير مبدأ مسؤولية رئيس الدولة في النظم السياسية، يعد ضماناً هامة لعدم إساء استعمال السلطة، وتحقيق الاستقرار في المجتمع كما يؤدي إلى إبعاد غير الأكفاء عن الحكم.

إن المشرع الفلسطيني كان موفقاً عندما نص على أن يكون حق رئيس الدولة في الاعتراض مسبباً، ومشفوعاً بملاحظات.

المشرع الجزائري يضع القيد الجوهري الواجب فرضه على سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، والمتمثل في قيام ضرورة ما تستدعي استعمال هذه السلطة. الأمر الذي نتج عنه في السنوات الأخيرة إفراط رئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة.

ونفس الأمر يقال على اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني، أين لم يضع  
المؤسس الدستوري قيد قيام ضرورة ما تستدعي حل الغرفة الأولى للبرلمان.

كما لم يضع المؤسس الدستوري جزاءا على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين  
بعد انقضاء مدة 30 يوما المخصصة لإصدارها.

كما تبين لنا من خلال المقارنة بين دستور 1996 والدساتير السابقة له، أن  
اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية قد طرأ على بعضها تطور والبعض الآخر طرأ  
عليها تراجع.

فمثلا تطورت سلطة التشريع بأوامر، بحيث لم يكن للنواب في ظل دستور 1976  
حق رفض الموافقة على ما اتخذته الرئيس من أوامر لكن في دستور 1996 أصبح لديهم حق  
عدم الموافقة على هذه الأوامر، وإن كنا نأمل في منح حق آخر للبرلمان وهو مناقشة الأوامر  
التشريعية، باعتباره في الوقت الحاضر محروم منه.

ومن بين الاختصاصات التي طرأ عليها تراجع هو إصدار القوانين، حيث أن  
المؤسس الدستوري كان ينص في دستور 1963 على جزاء عدم إصدار رئيس الجمهورية  
للقوانين، وهو نقل ممارسة هذا الاختصاص للمجلس الوطني آنذاك، أما في ظل دستور  
1996، ودستوري 1976 و1989 لم يعد ينص على هذا الجزاء.

كما يعد طلب إجراء مداولة ثانية من بين الاختصاصات التشريعية التي طرأ عليها تراجع. وذلك لأن المؤسس الدستوري كان يشترط في دستور 1963 على رئيس الجمهورية حين يعترض على قانون ما، أن يذكر أسباب اعتراضه عليه في الطلب المتضمن ذلك. لكن وابتداء من دستور 1976 ووصولاً إلى دستور 1996 لم يعد ينص على هذا الشرط.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا التراجع الذي شهدته بعض الاختصاصات التشريعية، هو أن المؤسس الدستوري وفق في دستور 1963 في ضبط اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية بخلاف وضعه في دستور 1996 والدستوريين السابقين له.

كما أن الاختصاصات التشريعية الخمسة الممنوحة لرئيس الجمهورية تؤثر على اختصاص البرلمان في إعداد القانون، وإن اختلفت درجة التأثير. فسلطة التشريع بأوامر يترتب على ممارستها تجريد البرلمان من اختصاصه في إعداد القانون، مادام أنها تنصب على الحالات التي يشرع فيها الجهاز التشريعي.

وهناك اختصاصات تشريعية يقتصر تأثيرها على مشاركة البرلمان في اختصاصه في صنع القانون كالتصديق على المعاهدات، التي ينبغي أن يوافق عليها أولاً الجهاز التشريعي حتى يصادق عليها الرئيس، وكذلك إصدار القوانين الذي يأتي بعد أن ينتهي البرلمان من إعداد القانون. دون أن ننسى اختصاص طلب مداولة ثانية، الذي يترتب عليه مشاركة الرئيس في الإعداد الجيد للقانون.



وببقى اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني من أخطر الاختصاصات التشريعية تأثيراً على البرلمان، وذلك لأنه يؤدي إلى انتهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها. ومن ابرز ما لاحظناه كذلك من خلال هذه الدراسة أن التأثير الكبير لبعض الاختصاصات التشريعية على السلطة التشريعية لا يرجع فقط إلى طريقة تنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات، وإنما كذلك للضعف والتخاذل التي تعاني منه السلطة التشريعية في الوقت الحاضر.

فمثلاً لم يستعمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حقهم في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، رغم وجود وفي كثير من الأحيان ما يستدعي عدم موافقتهم. وما يمكن قوله أمام هذه النتائج السلبية للتنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، هو دعوة المؤسس الدستوري إلى أن يعيد النظر في تنظيمه لهذه الاختصاصات. وذلك بأن يزيد قيود على ممارسة بعض الاختصاصات، أو يراجع القيود التي يضعها على بعض الاختصاصات.

إن المشرع الفلسطيني كان موفقاً عندما نص على أن يكون حق رئيس الدولة في الاعتراض مسبباً، ومشفوعاً بملاحظاته.

أعطى المشرع الفلسطيني رئيس الدولة الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون؛ بهدف مواجهة الظروف الطارئة التي تجتاح البلاد في غيبة البرلمان، ويتعذر معها مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، بينما لم يضع المشرع الإنجليزي نصوصاً صريحة؛ لتنظيم حالة

الضرورة، ومن ثم فإنَّ الحكومة تتقدم إلى البرلمان في كل حالة على حدة؛ ليتولى تنظيمها عند وقوعها.

إنَّ من حكموا الضفة الغربية في فترة الحكم الاردني ، خلال الفترة السابقة للضم، قد حازوا على صلاحيات واسعة، يرجع مصدر كثير منها لصلاحيات المندوب السامي، وقد تم استخدامها لتنفيذ ضم الضفة الغربية.

قد طبق النظام الدستوري الأردني على الضفة بالكامل، دون أي خصوصية، فور إعلان وحدة الضفتين.

إنَّ السلطة التنفيذية في قطاع غزة فترة الحكم المصري لها، تمثلت بالحاكم الإداري العام للقطاع، وهو أحد كبار ضباط الجيش المصري، وتولى مهامه وصلاحياته بناءً على أوامر عسكرية من وزير الحربية المصري.

إنَّ القانون الأساسي ( رقم 255 لسنة 1955 م ) هو أول تنظيم دستوري يطبق علي قطاع غزة بعد دستور ( 1922 م ).

إنَّ القانون الأساسي لسنة ( 1955 م ) وضع نظاماً دستورياً مؤقتاً، يتناسب والحالة العامة للقطاع، ونظم السلطة التنفيذية بشكل جيد، مانحاً الحاكم الإداري العام صلاحيات واسعة يشاركه فيها المجلس التنفيذي بدور ايجابي وفاعل، ومن خلال المادة ( 73 ) يتضح بأنَّه لم يكن قصدهم الاحتلال ولا الضم.

إنَّ الحاكم الإداري العام قد حاز صلاحيات واسعة، استند فيها إضافة لنصوص القانون الأساسي، إلى نصوص مرسوم دستور فلسطين لسنة ( 1922 م)، وما تضمنه من صلاحيات تمتع بها المندوب السامي، وإن مارسها الحاكم الإداري العام بشكل مختلف. عدم اعتماد تسمية واحدة بشأن التشريعات الثانوية، خلق صعوبة في تمييز التشريعات الثانوية عن القرارات الإدارية، فتارة تسمى التشريعات الثانوية بالأنظمة، وتارة تسمى باللوائح التنفيذية، وأكثر من ذلك أنَّ بعض الموضوعات التي يتعين تنظيمها بتشريعات ثانوية نظمت على شكل قرارات.

قبل صدور القانون الأساسي الفلسطيني، كن الرئيس الفلسطيني يتمتع بصلاحيات واسعة، في مختلف المجالات حازها استناداً الى القوانين السابقة على الوجود الإسرائيلي، ومنها صلاحيات المندوب السامي، وعلى ما منح نفسه من صلاحيات، واختصاصات يمكن إرجاعها في أغلبها للظروف الاستثنائية التي كانت تمر بها الأراضي الفلسطينية.

إنَّ القانون الأساسي لسنة ( 2002 ) قد تضمن في نصوصه ملامح نظام حكم ديمقراطي نيابي مختلط، يجمع بين خصائص النظام البرلماني، والنظام الرئاسي مع تغليب النظام الرئاسي أكثر.

إنَّ القانون الأساسي قد حدد السلطة التنفيذية بالرئيس ومجلس الوزراء، وفي ذلك مارس الرئيس سلطات واسعة في مختلف المجالات، بينما بقي مجلس الوزراء معاوناً للرئيس، ومقيداً بتعليماته، ولا يمارس أي مهام استقلالاً عن الرئاسة.

أنَّ التعديلَ في القانون الأساسي (2003) قد أنصبَّ بالدرجة الأولى على استحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية، وموجبات ذلك من تغييرات.

إنَّ القانون الأساسي المعدل ( 2003 ) و ( 2005 )، لم يحددا شكل نظام الحكم، وإن كان نظريًا قد سار باتجاه النظام البرلماني أكثر، دون أن يأخذ به على إطلاقه.

إنَّ القانون الاساسي المعدل قد منح رئيس الوزراء مجموعة من الصلاحيات، في إدارة شؤون مجلس الوزراء، استقلالاً عن الرئيس.

الملحق

## نص اتفاقية أوسلو

13 أيلول - سبتمبر 1993

### ( إعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي )

نصت اتفاقية أوسلو ( إعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي حول ترتيبات الحكومة الانتقالية الذاتية ) أو سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني ( السلطة الفلسطينية ) وأطلق عليها الفلسطينيون ( السلطة الوطنية الفلسطينية ) كنواة لدولة فلسطين العتيدة، كما وقعت بواشنطن بين الجانبين الفلسطيني والصهيوني بعد اتمام الاتفاق عليها في العاصمة النرويجية أوسلو ، في 13 أيلول - سبتمبر 1993 على ما يلي:

إن حكومة دولة إسرائيل وفريق منظمة التحرير الفلسطينية ( في الوفد الأردني - الفلسطيني إلى مؤتمر السلام حول الشرق الأوسط ) ( الوفد الفلسطيني ) ، ممثلاً الشعب الفلسطيني ، يتفقان على أن الوقت قد حان لإنهاء عقود من المواجهة والنزاع، والاعتراف بحقوقهما المشروعة والسياسية المتبادلة ، والسعي للعيش في ( ظل ) تعايش سلمي وبكرامة وأمن متبادلين ولتحقيق تسوية سلمية عادلة ودائمة وشاملة ومصالحة تاريخية من خلال العملية السياسية المتفق عليها . وعليه فإن الطرفين يتفقان على المبادئ التالية :

### المادة ( 1 ) هدف المفاوضات

إن هدف المفاوضات الإسرائيلية - الفلسطينية ضمن إطار عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط هو ، من بين أمور أخرى ، إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية ، المجلس المنتخب ( المجلس ) ، للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات ، وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن 242 و 338 . من المفهوم أن الترتيبات

الانتقالية هي جزء لا يتجزأ من عملية السلام بمجملها وأن المفاوضات حول الوضع الدائم ستؤدي إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و 338 .

## المادة ( 2 ) إطار الفترة الانتقالية

إن الإطار المتفق عليه للفترة الانتقالية مبين في إعلان المبادئ هذا .

## المادة ( 3 ) الانتخابات

1. من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية ، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس تحت إشراف ومراقبة دولية متفق عليهما ، بينما ستقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام .

2. سيتم عقد اتفاق حول الصيغة المحددة للانتخابات وشروطها وفقاً للبروتوكول المرافق كملحق ( 1 ) ، بهدف إجراء انتخابات في مدة لا تتجاوز التسعة أشهر من دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ .

1. هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة .

## المادة ( 4 ) الولاية

سوف تغطي ولاية المجلس أرض الضفة الغربية وقطاع غزة ، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم . يعتبر الطرفان الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة ترابية واحدة ، يجب المحافظة على وحدتها وسلامتها خلال الفترة الانتقالية .

## المادة ( 5 ) الفترة الانتقالية ومفاوضات الوضع الدائم

3. تبدأ فترة السنوات الخمس الانتقالية فور الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا .
4. سوف تبدأ مفاوضات الوضع الدائم بين حكومة إسرائيل وممثلي الشعب الفلسطيني في اقرب وقت ممكن ، ولكن بما لا يتعدى ذلك بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية .
5. من المفهوم أن هذه المفاوضات سوف تغطي القضايا المتبقية بما فيها : القدس ، اللاجئين، المستوطنات ، الترتيبات الأمنية ، الحدود ، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين ومسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك .
6. يتفق الطرفان على أن لا تجحف أو تخل اتفاقيات المرحلة الانتقالية بنتيجة مفاوضات الوضع الدائم .

## المادة ( 6 ) النقل التمهيدي للصلاحيات والمسؤوليات

1. فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ و( فور ) الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا سيبدأ نقل للسلطة من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى الفلسطينيين المخولين بهذه المهمة ، كما هو مفصل . سيكون هذا النقل للسلطة ذات طبيعة تمهيدية إلى حين تنصيب المجلس .
2. مباشرة بعد دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ والانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا ، ويقصد النهوض بالتنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، سيتم نقل السلطة للفلسطينيين في المجالات التالية : التعليم والثقافة ، الصحة ، الشؤون الاجتماعية ، الضرائب المباشرة والسياحة . سيشرع الجانب الفلسطيني ببناء



قوة الشرطة الفلسطينية كما هو متفق . وإلى أن يتم تنصيب المجلس يمكن للطرفين أن يتفاوضا على نقل لصلاحيات ومسؤوليات إضافية حسبما يتفق عليه .

## المادة ( 7 ) الاتفاق الانتقالي

1. سوف يتفاوض الوفدان الإسرائيلي والفلسطيني على اتفاق حول الفترة الانتقالية ( الاتفاق الانتقالي ) .

2. سوف يحدد الاتفاق الانتقالي ، من بين أشياء أخرى ، هيكليّة المجلس ، وعدد أعضائه ، ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس ، وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي أيضا سلطة المجلس التنفيذية وسلطته التشريعية طبقا للمادة ( 9 ) المذكورة أدناه والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة .

3. سوف يتضمن الاتفاق الانتقالي ترتيبات سيتم تطبيقها عند تنصيب المجلس لتمكينه من الاضطلاع بكل الصلاحيات والمسؤوليات التي تم نقلها إليه مسبقا وفقا للمادة ( 4 ) المذكورة أعلاه .

4. من أجل تمكين المجلس من النهوض بالنمو الاقتصادي سيقوم المجلس فور تنصيبه ، إضافة إلى أمور أخرى ، بإنشاء سلطة فلسطينية للكهرباء ، سلطة ميناء غزة البحري ، بنك فلسطيني للتنمية ، مجلس فلسطيني لتشجيع الصادرات ، سلطة فلسطينية للبيئة ، وسلطة فلسطينية للأراضي ، وسلطة فلسطينية لإدارة المياه ، وأية سلطات أخرى يتم الاتفاق عليها وفقا للاتفاق الانتقالي الذي سيحدد صلاحياتها ومسؤولياتها .

5. بعد تنصيب المجلس سيتم حل الإدارة المدنية وانسحاب الحكومة العسكرية الإسرائيلية .

## المادة ( 8 ) النظام العام والأمن

من أجل ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة سينشئ المجلس قوة شرطة قوية ، بينما ستستمر إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية وكذلك بمسؤولية الأمن الإجمالي للإسرائيليين بغرض حماية أمنهم الداخلي والنظام العام .

## المادة ( 9 ) القوانين والأوامر العسكرية

1. سيخول المجلس سلطة التشريع ، وفقا للاتفاق الانتقالي ، في مجال جميع السلطات المنقولة إليه .
2. سيراجع الطرفان بشكل مشترك القوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول في المجالات المتبقية .

## المادة ( 10 ) لجنة الارتباط الإسرائيلية - الفلسطينية المشتركة

من أجل تأمين تطبيق هادئ لإعلان المبادئ هذا ولأية اتفاقيات لاحقة تتعلق بالفترة الانتقالية ، ستشكل ، فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ ، لجنة ارتباط مشتركة إسرائيلية - فلسطينية من أجل معالجة القضايا التي تتطلب التنسيق وقضايا أخرى ذات الاهتمام المشترك، والمنازعات .

## المادة ( 11 ) التعاون الإسرائيلي - الفلسطيني في المجالات الاقتصادية

إقرارا بالمنفعة المتبادلة للتعاون من أجل النهوض بتطوير الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل ، سيتم إنشاء لجنة اقتصادية إسرائيلية - فلسطينية ، من أجل تطوير وتطبيق البرامج المحددة في البروتوكولات المرفقة كملحق ( 3 ) وملحق ( 4 ) بأسلوب تعاوني ، وذلك فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ .

## المادة ( 12 ) الارتباط والتعاون مع الأردن ومصر

سيقوم الطرفان بدعوة حكومتي الأردن ومصر للمشاركة في إقامة المزيد من ترتيبات الارتباط والتعاون بين حكومة إسرائيل والممثلين الفلسطينيين من جهة ، وحكومتي الأردن ومصر من جهة أخرى ، للنهوض بالتعاون بينهم . وستضمن هذه الترتيبات إنشاء لجنة مستمرة ستقرر بالاتفاق الأشكال ( modalities ) للسماح للأشخاص المرحلين ( displaced ) من الضفة الغربية وقطاع غزة في 1967 ، بالتوافق مع الإجراءات الضرورية لمنع الفوضى والإخلال بالنظام ، وستتعاطى هذه اللجنة مع مسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك .

## المادة ( 13 ) إعادة تموضع ( redeployment ) القوات الإسرائيلية

1. بعد دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ ، وفي وقت لا يتجاوز عشية انتخابات المجلس ، سيتم إعادة تموضع القوات العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، بالإضافة إلى انسحاب القوات الإسرائيلية الذي تم تنفيذه وفقاً للمادة ( 14 ) .
2. عند إعادة موضعة قواتها العسكرية ، ستسترد إسرائيل بمبدأ وجوب إعادة تموضع قواتها العسكرية خارج المناطق المأهولة بالسكان .
3. وسيتم تنفيذ تدريجي للمزيد من إعادة التوزيع في مواقع محددة بالتناسب ( commensurate ) مع تولي المسؤولية عن النظام العام والأمن الداخلي من قبل قوة الشرطة الفلسطينية وفقاً للمادة ( 8 ) أعلاه .

## المادة ( 14 ) الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة ومنطقة أريحا

ستسحب إسرائيل من قطاع غزة ومنطقة أريحا ، كما هو مبين في البروتوكول المرفق في الملحق ( 2 ) .

## المادة ( 15 ) تسوية المنازعات

1. ستنتم تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق أو تفسير إعلان المبادئ هذا ، أو أي اتفاقيات لاحقة تتعلق بالفترة الانتقالية ، بالتفاوض من خلال لجنة الارتباط المشتركة التي ستشكل وفقا للمادة ( 10 ) أعلاه .

2. إن المنازعات التي لا يمكن تسويتها بالتفاوض يمكن أن تتم تسويتها من خلال آلية توفيق يتم الاتفاق عليها بين الأطراف .

3. للأطراف أن تتفق على عرض المنازعات المتعلقة بالفترة الانتقالية والتي لا يمكن تسويتها من خلال التوفيق ، على التحكيم ، ومن أجل هذا الغرض ، وبناء على اتفاق الطرفين ، ستتشئ الأطراف لجنة تحكيم .

## المادة ( 16 ) التعاون الإسرائيلي - الفلسطيني فيما يتعلق بالبرامج الإقليمية

يرى الطرفان أن مجموعات العمل في المتعدد أداة ملائمة للنهوض ب ( خطة مارشال ) وبرنامج إقليمية وبرامج أخرى ، بما فيها برامج خاصة للضفة الغربية وقطاع غزة ، كما هو مشار إليه في البروتوكول المرفق في الملحق ( 4 ) .

## المادة ( 17 ) بنود متفرقة

1. يدخل اتفاق المبادئ هذا حيز التنفيذ بعد شهر واحد من توقيعه .

2. جميع البروتوكولات الملحقة بإعلان المبادئ هذا والمحضر المتفق عليه المتعلق به سيتم اعتبارها جزءا لا يتجزأ من هذا ( الاتفاق ) .

أبرم في واشنطن ، يوم الثالث عشر من أيلول - سبتمبر 1993

عن حكومة إسرائيل شمعون بيرس /// عن منظمة التحرير الفلسطينية محمود عباس

الشاهدان

الولايات المتحدة الأمريكية /// الفدرالية الروسية

المصدر:

أحمد قريع ( أبو علاء ) ، الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى  
خريطة الطريق ، 1 - مفاوضات أوسلو 1993 ( بيروت : مؤسسة الدراسات  
الفلسطينية ، 2005 )، ص 382 - 387.

# قائمة المصادر والمراجع

## -قائمة المصادر والمراجع-

### أولاً: النصوص القانونية

✓ الدساتير:

#### 1. الدساتير الجزائرية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1963
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1976
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1989
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996.
- تعديل مارس 2016.

#### 2. الدساتير الفلسطينية:

- الدستور الأردني لسنة 1952 ، تعديل الدستور الأردني لسنة 1958.
- مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 .

✓ القوانين:

#### 1. القوانين والمراسيم الجزائرية:

- قانون عضوي رقم 2/99 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة ١٩٩٩ ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- قانون رقم 01/77 مؤرخ في 29 شعبان عام 1397 الموافق 10 ماي سنة 1977 يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- أمر رقم 65 / 172 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1385 الموافق 10 يوليو 1996.

- أمر رقم 01/01 مؤرخ في 4 ذي الحجة عام 1421 الموافق 27 فبراير سنة 2001.

- مرسوم رئاسي رقم 40/94 مؤرخ في 17 شعبان عام 1414 الموافق 29 يناير سنة 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

- إعلان مؤرخ في 9 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير سنة 1992 ، يتضمن إقامة مجلس أعلى لدولة .

## 2. القوانين والمراسيم الفلسطينية:

- القانون الاساسي الفلسطيني (2002 )

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

- قانون الدفاع الأردني لسنة 1935

- مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

ثانيا: الكتب:

### • بالعربية:

1. أبو هنود، حسين ، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية

الفلسطينية، ط 2، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999.

2. الأستاذ حسن بركة: أبعاد الأزمة في الجزائر ، دار الأمة ، الجزائر، 1997.

3. أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، ديوان

المطبوعات الجامعية، ط1، الجزائر، 1994.

4. الباز، بشير علي، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بدون طبعة، دار

الجامعة الجديد، 2004 .



5. بكيرات فايز، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، جامعة بير زيت، معهد الحقوق، رام الله، ناديا للطباعة والنشر، 2006.
6. بكيرات، فايز، إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين، مسح أولي، معهد الحقوق، بير زيت، 2005 .
7. بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر، 1991 .
8. الدكتور إبراهيم محمد حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية، 2000.
9. الدكتور سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي، 1998.
10. الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1969.
11. الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997 .
12. الطهراوي، هاني، القانون الإداري، ط1 ، الأردن، الدار العلمية، 2001 .
13. عبيدات، سناء أحمد، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ط 1، فلسطين، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2002.
14. العزة، عبد الله، التحديث التشريعي في الضفة الغربية، بحث غير منشور، معهد الحقوق جامعة بير زيت، 2005.
15. العسلي، وليد، النظام القانوني في الضفة الغربية 1948- 1967 ، أي نظام قانوني لفلسطين، مركز الحقوق جامعة بير زيت، 1996 .

16. عويضة، ناظم، الأوامر العسكرية في قطاع غزة 1967-1994، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد، لقانون، 1995.
17. غريبال، وجدي، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1998 .
18. فكري، فتحي، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الأزمة الحالية، للسلطة الوطنية، القاهرة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2008 .
19. فودة، رأفت، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة) بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 2000.
20. موسى، سليمان، صفحات مطوية مفاوضات المعاهدة بين الشريف حسين وبريطانيا (1920-1924)، عمان، وزارة الثقافة والشباب، 1977 .

#### • بالأجنبية:

1. Mohamed BRAHIMI , Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle.

#### ثالثا: الرسائل والأطروحات الجامعية

1. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والادارية، جامعة الجزائر، 1984.
2. سعدي فرحات: التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.
3. السيد عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 رسالة ماجستير ، فرع الإدارة والمالية ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1997.

4. عقيلة ضيف الله، التنظيم السياسي الإداري في الجزائر من عام 1954 إلى 1962، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1999.

5. العمصي، فريد خليل اسماعيل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003، (الرئيس ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007 .

رابعاً: المواقع الالكترونية

1. <http://ar.wikipedia.org/wiki>
2. <http://ejabat.google.com>

# فهرس المحتويات

# فهرس المحتويات

شكر وعرفان

اهداء

5-1

مقدمة

43-7 الفصل الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري

22-8 المبحث الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية والغير عادية

8 المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

8 الفرع الأول: حق اقتراح القوانين ومعارضتها وإصدارها

11 الفرع الثاني: الأوامر التشريعية وحق حل البرلمان

13 الفرع الثالث: حق تعديل الدستور واللجوء الى الاستفتاء

17 المطلب الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الغير العادية

17 الفرع الأول: حالة الطوارئ والحصار

19 الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية

20 الفرع الثالث: حالة الحرب

44-23 المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الدساتير الجزائية

- 23 المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في  
ظل نظام الحزب الواحد
- 23 الفرع الأول: التشريع بأوامر في ظل دستور 1963.
- 26 الفرع الثاني: مفهوم ومحتوى أمر 1965/07/10 لنظام  
الأوامر التشريعية
- 30 الفرع الثالث: ترسيخ نظام الأوامر في ظل دستور  
1976
- 32 المطلب الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في  
ظل التعددية الحزبية
- 33 الفرع الأول: التشريع بالأوامر في ظل أحداث ما بين  
سنتي 1992 و 1996
- 39 الفرع الثاني: النظام الجديد للأوامر في ظل دستور  
1996
- 41 الفرع الثالث: التعديل الدستوري 2016.
- 89-46 الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام السياسي الفلسطيني
- 57-46 المبحث الأول: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم الأردني
- 47 المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم  
الأردني للصفة الغربية
- 47 الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين
- 48 الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين  
والاعتراض عليها
- 49 الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان

- 51 المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية
- 51 الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة
- 53 الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ في عهد الحكم الأردني
- 68-58 المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة
- 58 المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة
- 58 الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في اقتراح القوانين أثناء الحكم المصري
- 60 الفرع الثاني : حق الرئيس في تصديق القوانين والاعتراض عليها
- 61 الفرع الثالث: الرئيس والبرلمان
- 62 المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة:
- 62 الفرع الأول : دور الرئيس في حالة الضرورة
- 63 الفرع الثاني : دور الرئيس في حالة الطوارئ
- 65 الفرع الثالث : الحاكم العسكري وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي:
- 89-69 المبحث الثالث: دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:
- 69 المطلب الأول : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
- 69 الفرع الأول : حق الرئيس في اقتراح القوانين

72	الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها
79	الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان بعد صدور القانون الأساسي
80	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
80	الفرع الأول: حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة
84	الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ
97-91	الخاتمة
106-99	الملحق
112-108	قائمة المصادر والمراجع
117-114	فهرس المحتويات





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

