



الاختصاصات التشريعية للرئيس في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005  
" دراسة مقارنة "

أشرف عبد الله عبد الجليل المناعمة\*

باحث دكتوراه في القانون الدستوري، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، مصر

The legislative competencies of the president in the amended  
Palestinian Basic Law 2005 "a comparative study"

Ashraf Abdullah Abdul-Jalil Al-Manama\*

PhD researcher in constitutional law، Institute of Arab Research and Studies،  
Cairo، Egypt

*Corresponding author	ashrfdallh350@gmail.com	*المؤلف المراسل
تاريخ النشر: 2022-10-11	تاريخ القبول: 2022-10-08	تاريخ الاستلام: 2022-09-13

المخلص:

شهدت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخل رئيس الدولة في المجال التشريعي، لدرجة مكنته من فرض سيطرته على زمام العملية التشريعية؛ فأخذ يشارك السلطة التشريعية في مختلف مراحل صنع القانون، فضلاً عن مساهمته في سير العمل البرلماني، والتدخل في إجراءاته، كما أصبح له دور فعال في العملية التشريعية؛ نتيجة الضرورات العملية والأزمات الاقتصادية والحروب التي قد تتعرض لها الدولة، التي دفعت الدساتير للتخلي عن فكرة قصر مهمة التشريع على السلطة التشريعية وحدها، والاعتراف لرئيس الدولة في الحق في ممارسة هذه المهمة إلى جوار تلك السلطة.

ولم يكن المشرع الدستوري الفلسطيني بعيداً عن هذه التطورات، إذ عمد إلى تبني هذا النهج عند وضع القانون الأساسي الفلسطيني 2002م وتعديلاته 2003-2005، فمنح رئيس الدولة عدداً من الصلاحيات التشريعية التي جعلت منه شريكاً، حقيقياً، للمجلس التشريعي الفلسطيني في العملية التشريعية.

الكلمات المفتاحية: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، السلطة التشريعية، حق الاقتراح، الاعتراض، الإصدار، قرارات بقانون، حالة الطوارئ.

**Abstract:**

Most contemporary political systems have witnessed the intervention of the head of state in the legislative field to the extent that it enabled him to impose his control over the legislative process. As a result of practical necessities، economic crises and wars that may be exposed to the state، which prompted constitutions to abandon the idea of limiting the task of legislation to the legislative authority alone and to recognize the head of state in the right to exercise this task next to that authority.

The Palestinian constitutional legislator was not far from these developments, as he adopted this approach when drafting the Palestinian Basic Law 2002 and its amendments 2003-2005. The President of the State was granted a number of legislative powers that made him a real partner of the Palestinian Legislative Council in the legislative process.

**Keywords:** the president of the Palestinian National Authority, the legislative authority, the right to propose, object, issue, decisions by law, the state of emergency.

### المقدمة:

يقوم المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية، على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، وعلى هذا الأساس فإنه يُقر التشريعات قبل نفاذها، وقد استُتبع ذلك أن أقرت الدساتير لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين، على أساس من يملك الأكثر يملك الأقل وهو العضو الأصيل للتشريع. وقد منح القانون الأساسي الفلسطيني للمجلس التشريعي، سلطة التشريع كاملة، سواء تتمثل في حق اقتراح القوانين أياً كان نوعها، أو حق إقرارها، أي الموافقة عليها، بحيث لا يصدر قانون ولا يتم نشره إلا بعد موافقة المجلس عليها.

ولئن كان الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على أعمال القوانين وأحكام تنفيذها، غير أنه استثناءً على الأصل، وتحقيقاً لتعاون السلطات وتعاوضها، فقد أخذ المشرع الدستوري الفلسطيني بالقاعدة المستقرة في النظام البرلماني، والتي تجعل عملية التشريع مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا فقد عهدت إلى السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس في حالات محددة، أعملاً تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، سواء كانت في الأحوال العادية أو الاستثنائية. لذا فقد منح المشرع الدستوري الفلسطيني، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية، وتساهم في عملية سن القوانين، وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

وإذا كان الخلاف بين الفقهاء قد أثير حول حق رئيس الدولة في إصدار القوانين إذا كان جزءاً من العملية التشريعية، أو أنه يدخل في إطار العمل التنفيذي، فإن الغالبية قد استقرت على أن حق الاعتراض على القوانين جزء من التشريع، كما أقر الفقه بالإجماع على اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية ويقدم لتشريع مادته.

وإن الظروف الاستثنائية عادة ما تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية، وتتركز في يدها كل السلطات القانونية.

إن احترام القواعد الدستورية المحددة لاختصاصات السلطات العامة في الظروف الاستثنائية ضرباً من المحال، وذلك لاعتبارات السرعة والفعالية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وأمنها، وتدفع بالسلطات العامة إلى التضحية بالمبادئ الدستورية والقانونية، على أن الظروف الاستثنائية قد ينظمها المشرع الدستوري عن طريق توقع بعضاً منها، ووضع طرق مواجهتها، وإما أن تترك لتقدير السلطات الحاكمة.

### موضوع البحث:

إن للرئيس الفلسطيني في النظام السياسي الفلسطيني، دوراً كبيراً في التشريع، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني 2002م وتعديلاته 2003-2005م، على هذا الدور تحت مسمى اختصاصات الرئيس في المجال التشريعي.

فقد مارس الرئيس الفلسطيني منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، اختصاصاته التشريعية والتنفيذية التي نص عليها القانون الأساسي منذ صدوره 2002م، ففي المجال التشريعي مُنح في البداية الرئيس الفلسطيني، حق تقديم مشروعات القوانين، جنباً إلى جنب مع مجلس الوزراء وأعضاء المجلس

التشريعي الفلسطيني، ولكن بعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني 2003-2005م، اقتصر حق تقديم مشروعات القوانين على مجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني فقط، ولكن أبقى القانون الأساسي على صلاحيته في الاعتراض على القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي الفلسطيني، مشفوعة بأسباب اعتراضه على القانون، ووفقاً للمدة القانونية التي حدده القانون الأساسي، وإذا لم يعترض على القانون فإنه يصدره ويأمر بنشره في الجريدة الرسمية، هذا في الظروف العادية المستقرة.

وأيضاً منح القانون الأساسي الفلسطيني للرئيس صلاحية التشريع في الظروف الاستثنائية، وفي حالة عدم وجود مجلس تشريعي قائم ما يعرف "بقرارات بقانون"، لمواجهة حالة الضرورة التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني، ولكن وفق شروط وقيود، على أن يتم عرض كافة القرارات بقانون على المجلس التشريعي عند زوال حالة الضرورة، كذلك منح القانون الأساسي الفلسطيني للرئيس صلاحية إعلان حالة الطوارئ في حال وجود تهديد يهدد أمن البلاد واستقرارها.

منذ الانقسام الفلسطيني عام 2007م، وتعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني وحله، أصبحت السلطة التشريعية في يد الرئيس الفلسطيني، حيث أعلن حالة الطوارئ، واستخدم أيضاً حالة الضرورة، من خلال إصدار "قرارات بقانون"، فقد أصدر أكثر من (270) قراراً بقانون، منذ الانقسام لغاية كتابة هذا البحث.

لذا سيعتمد الباحث في هذه الدراسة، إلى مقارنة الاختصاصات التشريعية للرئيس الفلسطيني في الظروف العادية والاستثنائية، مع ما ورد في الدستور المصري 2014م وتعديلاته، من اختصاصات لرئيس الجمهورية المصري، في مجال التشريع في الظروف العادية والاستثنائية.

#### أهمية البحث:

يكتسب هذا البحث أهميته من أن موضوع رئيس الدولة، من أخطر المواضيع وأشدّها تعقيداً، في الممارسة والتطبيق العملي، وهو من أدقّ مواضيع القانون الدستوري، لأن منصب الرئيس هو اسمى منصب في الدولة، وله مكانة عالية، نظراً لما يقوم به من دور فعال وهام في قيادة الدولة، وتوجيه سياستها الداخلية والخارجية، أما عن دوره التشريعي فهو في تزايد مستمر، حيث يمكن اعتبار الرئيس والحكومة برلماناً مستقلاً في حال غياب البرلمان، أو حالة إعلان حالة الطوارئ.

#### إشكالية البحث:

يتمتع الرئيس في القانون الأساسي الفلسطيني، بمكانة تسمو على كل السلطات، وتعطيه القدرة على التأثير على توجيه دفة الأمور، مما يؤدي إلى إضعاف السلطة التشريعية، على نحو قد يؤدي مستقبلاً إلى هامشية دور السلطة التشريعية، ونتيجة للانقسام الفلسطيني 2007م وتعطيل وحل المجلس التشريعي، أصبح اختصاص السلطة التشريعية في يد السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، وقد قام بإصدار العديد من التشريعات، والتي هي من صلب اختصاص السلطة التشريعية.

#### حدود البحث:

ستكون حدود الدراسة هنا على التنظيم الدستوري الفلسطيني للاختصاص التشريعي للرئيس الفلسطيني، دراسة مقارنة مع كل من النظام الدستوري المصري، من خلال معرفة النصوص الدستورية، والتطبيقات العملية للاختصاص التشريعي للرئيس.

#### منهج البحث:

سيعتمد الباحث في هذه الدراسة على المناهج البحثية التالية:

المنهج الوصفي: الذي يستطيع الباحث من خلاله دراسة ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني ودستور مصر، فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، المنهج التحليلي: الذي يستطيع الباحث من خلاله تحليل ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني ودستور مصر، فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، المنهج المقارن: الذي يستطيع الباحث من خلاله مقارنة ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني ودستور مصر، فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لرئيس الدولة.

#### هيكلية البحث:

لقد اقتضت طبيعة هذه الدراسة أن تكون في مطلبين، وهي كالتالي:

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاعتيادية في القانون الأساسي الفلسطيني والأنظمة السياسية المقارنة.  
الفرع الأول: حق اقتراح القوانين.  
الفرع الثاني: حق الاعتراض على القوانين.  
الفرع الثالث: حق رئيس الدولة في إصدار القوانين والنشر.  
المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في القانون الأساسي الفلسطيني والأنظمة السياسية المقارنة.  
الفرع الأول: إصدار القرارات لها قوة القانون.  
الفرع الثاني: حالة الطوارئ.

لذا سيعمد الباحث إلى دراسة الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005م، وكذلك الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الدستور المصري 2014م وتعديلاته في مطلبين وهما على النحو التالي:

## المطلب الأول

### الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في

#### القانون الأساسي الفلسطيني والأنظمة السياسية المقارنة.

تمر عملية التشريع في مختلف الأنظمة السياسية بثلاثة مراحل حتى تكتسب صفة التشريع النافذ، أولاً: مرحلة اقتراح القوانين، ثانياً: مرحلة المناقشة والإقرار، ثالثاً: مرحلة التصديق والنشر، ويختلف الدور الذي تؤديه السلطة التنفيذية في كل مرحلة من المراحل بحسب طبيعة النظام السياسي الذي تتبناه الدولة، وقد أولى القانون الأساسي الفلسطيني، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي هذه المراحل الثلاث شيئاً من التنظيم، وحدد دور رئيس السلطة الوطنية فيها.  
لذا سيعمد الباحث إلى دراسة الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في القانون الأساسي الفلسطيني، وكذلك الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الدستور المصري 2014م وتعديلاته، على النحو التالي:

لذا سيعمد الباحث إلى تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع وهي على النحو التالي:

الفرع الأول: حق اقتراح مشروعات القوانين.

الفرع الثاني: حق الاعتراض على القوانين.

الفرع الثالث: حق رئيس الدولة في إصدار القوانين والنشر.

## الفرع الأول

### حق اقتراح مشروعات القوانين

إن اقتراح القانون هو الخطوة الأولى على طريق صناعة القانون، ومن هنا فلا وجود لقانون بغير اقتراح، وبهذا يكون اقتراح القانون عمل تشريعي، فلا يجوز أن يقوم به إلا أعضاء الهيئة التشريعية، وخروجاً عن الأصل تعطي كل النظم البرلمانية السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين<sup>(1)</sup>. ويرى البعض أن اقتراح القوانين هو أول الإجراءات التشريعية، التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ويعرف على أنه "العمل الذي يضع الأسس الأولى لعملية التشريع ويحدد مضمونه وموضوعه".

إن حق الاقتراح لمشروعات القوانين ليست من اختصاصات رئيس السلطة الوطنية وحده بموجب القانون الأساسي 2002م فقد أعطي الرئيس الفلسطيني حق اقتراح مشروعات القوانين إلى جانب مجلس الوزراء، وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي، بالإضافة إلى إصدار اللوائح<sup>(2)</sup>.

(1) أبو راس، محمد الشافعي، النظام الدستوري المصري في العهد الجمهوري، (د. ط)، دون دار نشر 2009م، ص 110.

(2) خليل، عاصم، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، سلسلة الأبحاث والدراسات (1)، جامعة بيرزيت فلسطين 2015م، ص 24.

فقد نصت المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني 2002م قبل تعديله على أن " لرئيس السلطة الوطنية، ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"<sup>(3)</sup>.

ولكن بعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، قد حصر القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي حق اقتراح القوانين في أعضاء المجلس التشريعي ومجلس الوزراء. حيث نصت المادة (56) الفقرة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م على أن " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي"؛ أي أن المشرع الدستوري الفلسطيني أكد في هذا النص على أن كل مشروع قانون أو اقتراح تم رفضه من المجلس التشريعي لا يجوز تقديمه ثانياً في دور الانعقاد نفسه. كما نص القانون الأساسي الفلسطيني 2003م في المادة (70) منه على أن مجلس الوزراء الفلسطيني له الحق في تقديم مشروعات القوانين، وجاءت المادة (70) على النحو التالي " لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"<sup>(4)</sup>، كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على حق مجلس الوزراء الفلسطيني، وأعضاء المجلس التشريعي في اقتراح مشروعات القوانين، وجاءت النصوص في النظام الداخلي للمجلس التشريعي على النحو التالي:

- تنص المادة (65) الفقرة (1) على أن "1- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس....."

- تنص المادة (67) على أن " يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه"<sup>(5)</sup>.

ومن الأمثلة على ذلك قيام الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات بتمرير التعديلات على قانون الخدمة المدنية من خلال الحكومة، ومشروع قانون تملك الأجانب من خلال الكتل البرلمانية<sup>(6)</sup>.

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري الفلسطيني جانب الصواب بعدم منح حق اقتراح القوانين لرئيس السلطة عندما قام بتعديل المادة (58) من القانون الأساسي 2002م التي كانت تمنحه حق اقتراح القوانين إلى المادة (56) الفقرة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م التي منحت هذا الحق فقط لمجلس الوزراء، وكذلك إلى أعضاء المجلس التشريعي في المادة (70)، لذا لم يقدم الرئيس الفلسطيني أي مشروع قانون بعد هذا التعديل.

أما بالنسبة للمشرع الدستوري المصري، فقد اختلف مع المشرع الدستوري الفلسطيني من حيث إنه أعطى لرئيس الجمهورية الحق في مشاركة السلطة التشريعية في عملية صنع التشريع.

ويتمتع رئيس الجمهورية في مصر بدور تشريعي، فهو له الحق في اقتراح مشروعات القوانين، حيث أقر الدستور المصري الصادر سنة 2014م وتعديلاته ما سبق أن قرره الدساتير المصرية السابقة من النص على مساهمة رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، وذلك بمنحه الحق في اقتراح مشروعات القوانين<sup>(7)</sup>.

فقد نصت المادة (122) من الدستور المصري 2014م على أن " لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا

(3) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2002م قبل التعديل، المادة (58).

(4) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، المواد (2/56، 70).

(5) انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي 2000م: المواد (1/56، 67).

(6) ناجي، راند، السلطة التنفيذية في القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (1)، العدد (20)-الجزائر 2014م، ص310.

(7) عمر، حمدي علي، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 2014م، (د. ط)، منشأة المعارف-الاسكندرية 2015م، ص80-81.

رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسيئاً. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه"<sup>(8)</sup>.

ويتضح من النص أن الدستور قد حرص على مشاركة رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء في العملية التشريعية مع البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي لسن التشريعات، وقد أعطى الدستور لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين<sup>(9)</sup>.

ويرى الباحث أن إعطاء الدستور المصري للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين من خلال رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء؛ وذلك لأن السلطة التنفيذية هي أكثر السلطات اتصالاً بالواقع، ومن ثمَّ هي الأقدر على فهم ضرورتها واحتياجاتها، وهي أكثر السلطات العامة في الدولة درايةً باحتياجات المجتمع وما يوجد بالقوانين من نقص أو قصور.

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري الفلسطيني، قد اختلف مع المشرع الدستوري المصري، من حيث عدم منح صلاحية اقتراح مشروعات القوانين، للرئيس الفلسطيني "رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، إنما منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، حيث منح المشرع الدستوري المصري، رئيس الجمهورية بشكل واضح وصريح، صلاحية اقتراح مشروعات القوانين، وجعلها من ضمن الاختصاصات التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية في الدساتير المصرية المتعاقبة.

## الفرع الثاني

### حق الاعتراض على القوانين

من المعلوم أن القانون يمر بمجموعة من الإجراءات المتتالية قبل أن يرى النور متكاملًا، ومحققًا لآثاره التشريعية، وتبدأ هذه الإجراءات باقتراح مشروع قانون معين ومناقشته داخل البرلمان، ومن ثم التصويت عليه وفقاً للشروط التي تحددها الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمان، ثم بعد ذلك يعرض مشروع القانون على رئيس الدولة؛ لإصداره خلال فترة زمنية محددة، فإذا وافق رئيس الدولة على مشروع القانون المقدم إليه من البرلمان أُعتبر قانوناً نهائياً، وبذلك تكتمل العملية التشريعية، أما إذا تبين للرئيس أن مشروع القانون تشوبه بعض العيوب الشكلية، أو الموضوعية، أو أنه لا يحقق الأهداف التي تتوخاها الحكومة من إصداره، فإن من حقه الاعتراض على إصدار القانون خلال فترة زمنية محددة<sup>(10)</sup>؛ لأن حق الاعتراض حق خطير إذ من شأنه تعطيل النشاط التشريعي والإخلال الجسيم بحقوق سلطات الهيئة التشريعية، لذا يجد الباحث أن الدساتير تدرج على إحاطته بقيود وضمانات.

فقد تبني المشرع الدستوري الفلسطيني حق الاعتراض على القوانين لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في القانون الأساسي الفلسطيني 2003م وتعديلاته في المادة (41) التي أشارت إلى أن لرئيس السلطة الوطنية حق الاعتراض إذا ما أُحيل إليه مشروع القانون للإصدار فعليه أن يعيده إلى المجلس التشريعي خلال 30 يوماً مشفوعاً بملاحظاته، وأسباب اعتراضه، وإلا أُعتبر مُصدراً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية حيث جاء في المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته والتي تنص على أن "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعاً بملاحظاته، وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية". 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أُعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"<sup>(11)</sup>.

هنا أوجب المشرع الدستوري الفلسطيني، عرض مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ليصدرها خلال 30 يوماً من تاريخ إحالتها إليه، مع إعطائه الحق في إبداء ملاحظاته وأسباب اعتراضه على مشروع القانون، خلال ذات الأجل المحدد، فإذا كان لرئيس

(8) انظر الدستور المصري 2014م وتعديلاته، المادة (122).

(9) عمر، حمدي علي، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 2014م، (د. ط)، ص 81.

(10) فهمي، عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، (د. ط)، بدون دار نشر - القاهرة 2004م، ص 257-258.

(11) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، المادة (41).

السلطة الوطنية بعض الملاحظات على مشروع القانون المحال إليه، فإنه يعاد للمجلس التشريعي لمناقشته في ضوء هذه الملاحظات، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء اعتبر قانوناً وينشر في الجريدة الرسمية دون الحاجة إلى مصادقة الرئيس عليه.

وسيعرض الباحث مجموعة من مشاريع القوانين التي أحييت لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولم يتم التوقيع عليها نتيجة اعتراضه عليها من الفترة 1996-2007م وهي على النحو التالي:

\* مشروع قانون تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، وقد تم إحالته إلى الرئيس بتاريخ 10/4/1997م.

\* مشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للبتروك، وقد تم إحالته للرئيس في 7/12/1997م.

\* مشروع قانون التشكيلات الإدارية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في 9/4/2000م

\* مشروع قانون أمانة القدس وقد تم إحالته إلى الرئيس في 30/5/2004م.<sup>(12)</sup>

\* مشروع قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في 8/12/2005م

\* مشروع معدل لقانون التقاعد العام، وقد تم إحالته إلى الرئيس في 1/2/2006م.

\* مشروع قانون الغرف التجارية الصناعية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في 15/1/2006م.

\* معدل لقانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006م، وقد تم إحالته إلى الرئيس بتاريخ 1/6/2006م.<sup>(13)</sup>

ويتضح أن هذه المشاريع لم يتم التوقيع عليها، ولم يتم إعادتها للمجلس التشريعي، وفات الأجل عليها دون إصدارها، ويعتبر هذا الوضع غير قانوني؛ ذلك لأن المشروع لا يكون قانوناً ملزماً طالما لم ينشر في الجريدة الرسمية.

غير أن هناك مشروعين قانونيين فقط تم إعادتهما إلى المجلس التشريعي الفلسطيني ما بين العام 1996 و2006م بعد إحالتهما إلى الرئيس، وهما:

\* مشروع قانون الطيران المدني، وقد تم اقتراحه من قبل مجلس الوزراء، وأحيل إلى الرئيس بتاريخ 16/4/2001م، وتمت إعادته للمجلس بتاريخ 19/4/2001م، ويلاحظ هنا أن الرئيس قد راعى المدة القانونية للاعتراض، وكان سبب الإعادة أنه لا علاقة للمجلس بأي قرار يخص مؤسسات السلطة الوطنية، مثل: سلطة الطيران.

\* مشروع حقوق أسر الشهداء، وقد تم اقتراحه من قبل أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 6/9/2005م، وقرر إحالة القانون إلى المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية.<sup>(14)</sup>

أما بالنسبة للمشروع الدستوري المصري فقد أقر بحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في كافة الدساتير السابقة، وقد أكد الدستور المصري لسنة 2014م وتعديلاته ذلك الحق في الاعتراض على القوانين في المادة (123) من الدستور المصري 2014م وتعديلاته التي تنص على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر"<sup>(15)</sup>.

ويتضح من النص أنه يتعين على الرئيس في حالة اعتراضه على مشروع قانون أقره مجلس النواب أن يرده إلى المجلس خلال مدة محددة وهي 30 يوماً من تاريخ إبلاغه من قبل المجلس.

لذا فإن موقف رئيس الجمهورية تجاه مشروع القانون لا يخرج عن فروض ثلاثة؛ فهو إما أن يوافق عليه، أو يعترض عليه، أو يسكت عن إصداره، وهي على النحو التالي:

(12) أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في مجال التشريع 1996-2006م، مركز الميزان لحقوق الإنسان-فلسطين-نوفمبر 2005م، ص 16.

(13) الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني، مشاريع القوانين قيد الإجراء "مجلس ثان"، ص 3. انظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول 2021/10/29، الساعة 13:20

[http://www.pal-plc.org/ar\\_page.aspx?id=uK11uuca208433907auK11uc](http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=uK11uuca208433907auK11uc)

(14) الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني، مشاريع القوانين قيد الإجراء "مجلس أول"، ص 13.

(15) انظر الدستور المصري 2014م وتعديلاته، المادة (123).

\* إذا وافق عليه خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به أصدر القانون، وأصبح قانوناً معمولاً به بعد نشره في الجريدة الرسمية.

\* إذا اعترض عليه خلال هذه المدة، يترتب على ذلك رد المشروع إلى مجلس النواب، ويكون المجلس في الخيار بين أمرين؛ إما اعتبار المشروع كأن لم يكن، وإما أن يوافق عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء، وبذلك يتم إصداره، ولا يملك الرئيس في هذه الحالة الاعتراض عليه بعد ذلك.

\* إذا مرت مدة الثلاثين يوماً المشار إليها، ولم يبدِ رئيس الجمهورية رأياً في مشروع القانون فلم يصدره، ولم يعترض عليه، هنا يقرر المشرع الدستوري أن سكوت الرئيس هو بمثابة موافقة على إصدار القانون، ومن ثم يتعين عليه إصداره بعد مرور مدة ثلاثين يوماً.<sup>(16)</sup>

والواقع العملي بالنسبة لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في الدستور المصري، لا يُظهر أي سوابق دستورية لاستخدام حق الاعتراض في دستور 1923م، أو في ظل الدساتير اللاحقة، حيث لم يستخدم رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض في الدساتير " 1956 و 1958 و 1964"، وقد فُسر هذا الموقف؛ بأن طبيعة النظام الشمولي الذي ساد بعد ثورة 23 يوليو 1952م قد أدت إلى اندماج فعلي للسلطات، فلم يعد في هذا النظام دور مستقل للمؤسسات الدستورية بعضها البعض، وبالتالي لم تنشأ حاجة لاستخدام هذا الحق، ولكن في ظل دستور 1971م استخدم الرئيس المصري "محمد أنور السادات" حق الاعتراض، ولأول مرة في التاريخ الدستوري المصري، وكان ذلك في 31 مايو سنة 1987م، عندما رد قانون الضرائب إلى مجلس الشعب في خلال المدة المحددة، وقد حدد الرئيس أوجه اعتراضه في ثلاثة أمور:

\* أن هناك حاجة ماسة إلى إعادة النظر في نظام الضرائب برمته.  
\* مراجعة الإعفاءات المقررة لبعض المشروعات مما يؤدي إلى إلغائها، أو تخفيفها تبعاً لطبيعة النشاط، وأثرها في الاقتصاد القومي.

\* النظر في الإعفاءات الضريبية التي يتمتع بها العاملين في مشروعات جديدة تتمتع بالإعفاء الضريبي<sup>(17)</sup>.  
ولابد من الإشارة إلى أن حق الاعتراض، إما أن يكون مطلقاً، وإما أن يكون نسبياً، فاعتراض رئيس الدولة المطلق على مشروع القانون يؤدي إلى سقوطه، حيث لا توجد أية وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، فالاعتراض المطلق يتميز بأنه نهائي، فحق الاعتراض المطلق هو التصديق بالمعنى الفني، أما الاعتراض النسبي؛ فهو معاكس للاعتراض الأول، فإذا أعترض رئيس الدولة على مشروع القانون، فإن البرلمان يستطيع تجاوزه بإعادة الموافقة على المشروع من جديد بأغلبية معينة، ورئيس الدولة ملزم بذكر أسباب اعتراضه، ويجب أن يبدي رئيس الدولة اعتراضه خلال مدة زمنية معينة<sup>(18)</sup>.

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري الفلسطيني كان واضحاً في صياغة حق الاعتراض حين أعطى الحق لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الاعتراض التوقيفي "التقليدي" في مشروعات القوانين وليس الاعتراض المطلق، من خلال رده لمشروع القانون خلال 30 يوماً من إحالته إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مشفوعاً بالملاحظات والأسباب، ولكن في حال قام المجلس التشريعي الفلسطيني بإقراره من خلال التصويت عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإنه في هذه الحالة يصبح قانوناً، وينشر في الجريدة الرسمية.

كذلك فعل المشرع الدستوري المصري حين أعطى الحق لرئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي وليس المطلق، من خلال رده لمشروع القانون خلال 30 يوماً، وكذلك في حال قام مجلس النواب بإقراره من خلال التصويت عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإنه يصبح قانوناً نهائياً، وينشر في الجريدة الرسمية، وبالتالي اتفق المشرع الدستوري الفلسطيني والمصري في حق الاعتراض على القوانين.

(16) نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، 2، (د. ط)، دار النهضة العربية - القاهرة 2007م، ص 355.

(17) البحري، حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2006م، ص 914.

(18) عمران، علي سعد، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية-العراق 2016، ص 165.

## الفرع الثالث

### حق رئيس الدولة في إصدار القوانين

إن الأصل إذا ما أقر المجلس التشريعي قانوناً فإنه يصير نافذاً، غير أن العمل به لا يجري في كافة النظم إلا بعد أن يُصدّر رئيس الدولة القانون، وبالتالي فإن حق إصدار القوانين يعني ضرورة قيام رئيس الدولة بالتوقيع على مشروع القانون المحال إليه من قبل البرلمان حتى يعطيه القوة التنفيذية؛ لكي يصبح قانوناً واجب التطبيق<sup>(19)</sup>، ويعتبر الإصدار بمثابة شهادة ميلاد لهذا القانون ودليل إثبات وجوده<sup>(20)</sup>، لذا يعرف حق الإصدار بأنه " هو أمر صادر من قبل رئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، موجهاً إلى أعضاء تلك السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين، معلناً من خلاله إتمام إجراءات إقراره، وبكونه أصبح قانوناً نهائياً واجب التنفيذ"<sup>(21)</sup>.

وبالتالي فإن إصدار رئيس الدولة للقانون الذي أقره البرلمان، يصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية؛ لأن النشر ما هو إلا إجراء مادي لإعلام الكافة بصدور القانون، وهي من المهام الأساسية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ما نظمته المادة (41) الفقرة (1) من القانون الأساسي الفلسطيني التي تنص على أن "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته، وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة، وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية"<sup>(22)</sup>.

وبحسب النصوص السابقة يكون من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القيام بالإجراء الدستوري قبل الأخير؛ لصيرورة القانون منتهياً، وبالتالي بدء نفاذه في حق الجميع<sup>(23)</sup>. ويعتبر نشر القانون آخر مرحلة في الإجراءات، حيث ويصدر القانون باسم الشعب العربي الفلسطيني وليس باسم أي جهة أخرى، وهذا ما نصت عليه المادة (116) من القانون الأساسي التي تنص على أن " تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنتشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"<sup>(24)</sup>.

يُنشر القانون بعد المصادقة عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الجريدة الرسمية وهي " جريدة الوقائع الفلسطينية"، وبالتالي لا يكون لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أي تدخل في مسألة نشر القوانين؛ لأن إجراء النشر في الجريدة الرسمية يعتبر إجراءً إدارياً تقوم به الجهات الإدارية المختصة " مجلس الوزراء"، ولا يتدخل فيه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وعملياً تتبع الجريدة الرسمية للسلطة ديوان الفتوى والتشريع، وديوان الفتوى يتبع مجلس الوزراء، وبالتالي فإن مجلس الوزراء هو من يتابع مسألة نشر القوانين كأجراء تنفيذي للقانون الأساسي الذي ينص على مسألة النشر<sup>(25)</sup>.

وقد أكد المشرع الدستوري الفلسطيني على المدة القانونية لبدء تنفيذ القانون الصادر من قبل رئيس السلطة الفلسطينية بعد إقراره، وفقاً للإجراءات المتبعة في سن القوانين في التشريع الفلسطيني، وهي ثلاثون يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية " الوقائع الفلسطينية".

وقد بلغ عدد القوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني من تاريخ "1996-2006م" ما يقارب من (95) قانوناً تم نشرها في الجريدة الرسمية، أما فترة ما بعد الانقسام الفلسطيني فلم يصدر المجلس التشريعي أي قانون لغاية الآن؛ نتيجة تعطيله، ومن ثم حله.

أما بالنسبة الدستور المصري فقد تبنى المشرع الدستوري المصري حق إصدار القوانين لرئيس الجمهورية في الدساتير السابقة واللاحقة، واعتبر أن عملية إصدار القوانين تأتي بعد إتمام إجراءات صنع

(19) بدر، أحمد سلامة، بدر، بلال سلامة: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط3، ج1، دار النهضة العربية- القاهرة 2019م، ص309.

(20) أبوراس، محمد الشافعي، النظام الدستوري المصري في العهد الجمهوري، (د. ط)، ص111.

(21) عبدالله، عبدالغني بسيوني، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-بيروت 1995م، ص202.

(22) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، المادة (41).

(23) ادعيس، معن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي "أوراق عمل": سلسلة تقارير قانونية (66)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن-رام الله 2006م، ص14.

(24) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، المادة (116).

(25) ادعيس، معن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ص17.

القانون؛ أي أن إصدار القانون قد اكتملت له أسباب الحياة، ولم يبق إلا أن يحصل على صك يؤهله لممارسة دوره في البناء القانوني في المجتمع<sup>(26)</sup>.

فقد خولت المادة (123) من الدستور المصري 2014م وتعديلاته رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين، والتي نصت على أن " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين ....."<sup>(27)</sup>.

ويتضح من النص أن الدستور المصري لم يحدد الوقت الذي يتعين فيه الإصدار، وإنما أعطى الحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين خلال الثلاثين يوماً، وهذا لا ينفي بطبيعة الحال حقه في عدم الاعتراض، وإصدار القوانين خلال هذه المدة، وعليه يجب أن يكون إصدار القانون بعد فوات المدة الثلاثين يوماً مباشرة دون تأخير أو تعطيل<sup>(28)</sup>.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني أنه في حال كان الدستور لم يتضمن تحديداً لمدة معينة، يتعين أن تصدر فيها القوانين بعد إقرارها بصفة نهائية، فإن الواجب على رئيس الجمهورية أن لا يمتنع عن إصدارها، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة حتى لا يتأخر تنفيذها<sup>(29)</sup>.

وأما بالنسبة لعملية نشر القانون الذي أصدره رئيس الجمهورية بعد إحالته إليه من قِبل مجلس النواب، فقد أكد المشرع الدستوري المصري في كافة الدساتير السابقة على نشر القانون في الجريدة الرسمية عقب المصادقة عليه من قِبل رئيس الجمهورية، كما أكد عليه في الدستور المصري 2014م وتعديلاته في المادة (225) والتي نصت على أن " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"<sup>(30)</sup>.

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري الفلسطيني اتفق مع المشرع الدستوري المصري في: حق رئيس الدولة أو الجمهورية في إصدار القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي الفلسطيني، أو مجلس النواب.

في حين اتفق كلٌّ من المشرع الدستوري الفلسطيني والمشرع الدستوري المصري على أن المدة القانونية لإصدار القوانين هي ثلاثين يوماً، وهي " المدة القانونية للاعتراض على القوانين"، كما اتفقا- أيضاً- على أنه في حال انتهاء المدة القانونية للاعتراض، ولم يصادق الرئيس على القوانين اعتبر أن القانون قد أصبح قانوناً نهائياً وأصدر.

وخلاصة ذلك: إن إصدار القوانين، وتنفيذها هي مجرد عملية تنفيذ لما يتم التصويت عليه من قوانين من قِبل الجهات المختصة، إذ يُعد الإصدار عملاً قانونياً من جانب رئيس الجمهورية للإعلان عن ميلاد قانون، ونفاذه، وإصدار الأمر لموظفي السلطة التنفيذية بتنفيذه، وأما النشر فهو عمل مادي يقصد به إعلان القانون، وإبلاغ الكافة به، والتاريخ الذي يبدأ نفاذه، ويتم ذلك في الجريدة الرسمية للدولة.

### المطلب الثاني

#### الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في القانون الأساسي الفلسطيني، والأنظمة السياسية المقارنة.

الظروف الاستثنائية عادة ما تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية، وتتركز في يدها كل السلطات القانونية، واحترام القواعد الدستورية المحددة لاختصاصات السلطات العامة في الظروف الاستثنائية ضربٌ من المحال، وذلك لاعتبارات السرعة، والفعالية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وأمنها، وتدفع بالسلطات العامة إلى التضحية بالمبادئ الدستورية والقانونية، على أن الظروف

(26) نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، 2، (د. ط)، ص 356.

(27) انظر الدستور المصري 2014م وتعديلاته، المادة (123).

(28) نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، 2، (د. ط)، ص 356.

(29) عبدالله، عبدالغني بسيوني، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، ص 203.

(30) انظر الدستور المصري 2014م وتعديلاته، المادة (225).

الاستثنائية قد ينظمها المشرع الدستوري عن طريق توقع بعض منها، ووضع طرق مواجهتها، وإما أن تترك لتقدير السلطات الحاكمة<sup>(31)</sup>.

وقد عرفت نظرية الظروف الاستثنائية على أنها "حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية، أو حالة تحقق بأمن البلاد، وسلامة حدودها وأراضيها، أو مؤسساتها الدستورية، أو طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، أو وحدة ترابها واستقلالها وسيادتها، الأمر الذي يستوجب اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية المختلفة؛ لدرء الأخطار، وإعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي، ويقضي ذلك تجاوز الإجراءات، والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها مبدأ الشرعية العادية"<sup>(32)</sup>.  
لذا سيتناول الباحث في هذا المطلب الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الدولة في المجال التشريعي المتمثلة في:

الفرع الأول: إصدار القرارات لها قوة القانون.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ.

الفرع الأول

إصدار قرارات لها قوة القانون.

إذا كان الأصل أن تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، وأن تقوم السلطة التنفيذية بالإشراف على تنفيذ القانون، فإن الدستور قد أعطى للسلطة التنفيذية الحق في إصدار أنواع من القواعد العامة، والمجردة الشبيهة بالتشريع، والتي تسمى باللوائح<sup>(33)</sup>.

وقد أدت الأزمات والظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد إلى ممارسة السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة في إصدار قرارات بقوانين، قد يكون لها ما يبرره لمواجهة الأوضاع الطارئة الضاغطة بتلك القرارات العاجلة<sup>(34)</sup>.

ويعد " هيجل " الفيلسوف الألماني أول من تكلم عن شرعية خروج الدولة على القانون في أحوال الضرورة، حيث ذكر أن الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له؛ لتحقيق مصالحها، وعلى ذلك احترام القانون لا يحقق هذه المصالح، فليس هناك إجماع على الدولة بالخضوع له واحترام أحكامه، فالقانون وسيلة وليس غاية، فإذا لم تؤد القواعد القانونية إلى هذه الغاية، فلا يجب الخضوع للقانون، وعلى الحكومة أن تضحي به في سبيل الجماعة<sup>(35)</sup>.

ونخلص إلى تعريف بسيط للقرارات بقوة القانون، بأنها " تشريعات استثنائية تختلف إجراءاتها عن إجراءات التشريعات أو القوانين العادية التي تسن استثناء من الأصل أي(البرلمان)، حيث تسن من قبل رئيس الدولة، وهي قوانين مؤقتة".

فقد منح القانون الأساسي الفلسطيني حق الرئيس الفلسطيني سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، ولكن يتوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد صدور القرارات<sup>(36)</sup>.

فقد نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م وتعديلاته على أن " 1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(37)</sup>.

(31) عبدالمجيد، عزة مصطفى حسني، مسئولية رئيس الدولة "النظام الفرنسي-النظام المصري-النظام الإسلامي"، (د. ط)، دار النهضة العربية-القااهرة 2008م، ص79.

(32) الشريف، علي صاحب جاسم، القيود على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، (د. ط)، مكتبة الوفاء القانونية-الاسكندرية 2014م، ص6.

(33) الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري " دراسة تحليلية لدستور 2014 المعدل في 2019 مقارنة بالدساتير السابقة"، ط1، دار النهضة العربية-القااهرة 2019م، ص1250.

(34) عمر، حمدي علي، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 2014م، (د. ط)، ص84.

(35) الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري " دراسة تحليلية لدستور 2014، ط1، ص1250 الهامش.

(36) هلال، علي عبدالله، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، ط1، دار الجندي للنشر والتوزيع-القدس 2013م، ص170.

(37) انظر القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، المادة (43).

ولكي يصبح الرئيس من اختصاصاته حق إصدار قرارات لها قوة القانون، في حالة الضرورة في القانون الأساسي الفلسطيني يجب أن تتوافر الشروط التالية:

1- ألا يكون المجلس التشريعي منعقداً، ويعد هذا " قيداً زمنياً"، ولكن في حال كان منعقداً لا يجوز إصدار قرارات لها قوة القانون.

2- أن يكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير.

3- أن تعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول اجتماع له "رقابية برلمانية".

ويرى المشرع الدستوري الفلسطيني أن من اختصاص الرئيس الفلسطيني إصدار القرارات بقوانين في حالة الضرورة "لوائح الضرورة" كباقي الدساتير، وترك إصدار اللوائح الأخرى للسلطة التنفيذية؛ كاللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط والبوليس.

ومن الملاحظ أنه منذ العام 2007م وحتى الآن فإن القرارات بقانون وصلت إلى ما يزيد عن (270) قراراً بقانون، وقد أصبحت هي الوسيلة التشريعية الوحيدة في حال عدم وجود مجلس تشريعي، وفي العام 2018م تم حل المجلس التشريعي الفلسطيني من قبل المحكمة الدستورية، وأصبح الاختصاص التشريعي –هنا- للرئيس من خلال إصدار قرارات بقانون وفقاً لما جاء في نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني.

ويرى الباحث-أيضاً- أنه في حالة الضرورة تحل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة محل المجلس التشريعي، وأخذ دوره التشريعي، والرقابي، وخاصة منح الثقة للحكومات المتعاقبة، وكذلك رفع الحصانة عن النواب، والمصادقة على تعيين محافظ سلطة النقد، أو هيئة مكافحة الفساد التي تحتاج إلى موافقة المجلس التشريعي، وعلى سبيل المثال القرار بقانون رقم (2) لسنة 2021م بشأن المصادقة على تعيين السيد/ فراس ملح محافظاً لسلطة النقد الفلسطينية بتاريخ 3 يناير 2021م.

أما بالنسبة للمشرع الدستوري المصري، فقد منح اختصاص رئيس الجمهورية إصدار القرارات بقوانين في حالة الضرورة، وقد ميز المشرع الدستوري المصري بين اللوائح من حيث إن هناك لوائح تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية وهي اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة القائمة بذاتها التي تتمثل في اللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، أو البوليس. وهناك لوائح استثنائية لا تصدر إلا في حالات الضرورة، ولا تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وإنما تدخل في إطار الأعمال التشريعية، وهي لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية<sup>(38)</sup>، وقد نص الدستور المصري 2014م وتعديلاته على هذه الأنواع في ما عدا اللوائح التفويضية، وأعطى للسلطة التنفيذية حق إصدارها، وجعل بعضها من اختصاصات رئيس الجمهورية، وهي التي نص عليها في المادة (156)، وجعل البعض الآخر من اختصاص مجلس الوزراء والتي نص عليها في المادة (170).

لذلك فإن المشرع الدستوري المصري تناول في دستور 2014م وتعديلاته لوائح الضرورة التي خص بها رئيس الجمهورية فقط بإصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة، حيث نصت المادة (156) منه على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ؛ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها، ومناقشتها، والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش، أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

ويتضح من نص المادة السالفة الذكر أنها اشترطت قيوداً وضوابط على رئيس الجمهورية عند استخدامه لهذه المادة؛ من أجل إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة، وهي على النحو التالي:

1- إصدار القرار بقانون لا يكون إلا في حال عدم قيام مجلس النواب، وهذا ليس مجرد شرط لممارسة رئيس الجمهورية السلطة التشريعية، بل هو الأساس لممارسة هذه السلطة في حال قيام الضرورة التي تتطلب ذلك.

(38) الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري "دراسة تحليلية لدستور 2014، ط1، ص1255-1274.

2- حالة الضرورة شرط لإصدار القرارات بقوانين، ويعد ذلك قيداً على حق رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين بتوافر حالة من حالات الضرورة.

3- يجب عرض القرارات بقوانين بعد صدورها على مجلس النواب " رقابة برلمانية"، وتكمن العلة في هذا الشرط ضرورة خضوع القرارات بقوانين لرقابة مجلس النواب؛ للتحقق من توافر الشروط الشكلية، والموضوعية اللازمة لإصدارها، فيتحقق من توافر حالة الضرورة، وصدورها أثناء عدم قيام مجلس النواب، والتأكد من عرضها على المجلس في المواعيد المحددة دستورياً، بحيث يمكن من اتخاذ القرارات المناسبة بشأن إقرارها أو رفضها.

وهذا الشرط في المادة (156) من الدستور المصري 2014م وتعديلاته تكاد تتطابق مع نص المادة (195) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري 2016م بأن من حق مجلس النواب إجراء تعديلات على القرارات بقوانين قبل الموافقة عليها<sup>(39)</sup>.

ومن التطبيقات العملية على سبيل المثال لإصدار رئيس الجمهورية قرارات بقوانين حسب نص المادة (156) من الدستور المصري 2014م وتعديلاته.

- إصدار رئيس جمهورية مصر العربية قراراً بالقانون رقم (107) لسنة 2013 " قانون التظاهر " حيث ينظم الحق في الاجتماعات العامة، والموكب، والتظاهرات السلمية حيث أصدر الرئيس السابق عدلي منصور قانوناً في 24 نوفمبر/تشرين الثاني 2013م في الفترة التي كان مجلس النواب " الشعب سابقاً" غير قائم؛ نتيجة حله من قبل المحكمة الدستورية فترة حكم المجلس العسكري 2012م.

- إصدار رئيس جمهورية مصر العربية قراراً بالقانون رقم (136) لسنة 2016 " قانون المحاكم العسكرية " بشأن تأمين المنشآت العامة والحيوية وحمايتها، حيث أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسي هذا القانون في 27 أكتوبر/تشرين الأول 2014م وتعديلاته بعد 3 أيام من هجوم غير مسبوق على القوات المسلحة في شمال سيناء من قبل جماعة "أنصار بيت المقدس " المتطرفة، واستشهد في الهجوم 20 جندياً على الأقل. ونظراً لوجود حالة من حالات الضرورة التي نصت عليها المادة (156) من الدستور المصري 2014م تم إصدار هذا القرار بقانون، ووضع القانون جميع " المنشآت العامة والحيوية " تحت اختصاص المحاكم العسكرية على مدى العامين القادمين، ووجه النيابة العامة بإحالة أي جرائم في تلك الأماكن على نظيرتها العسكرية<sup>(40)</sup>.

وهذا يوصلنا إلى معرفة أن لوائح الضرورة " قرارات بقوانين" هي قرارات صادرة عن رئيس الدولة تكون لها قوة القانون، وذلك في حالة الضرورة، وغيبه البرلمان سواء كان مجلس النواب أو مجلس تشريعي، على أن يلزم الأمر اتخاذ تدابير سريعة، لا تحتمل التأخير طبقاً للنصوص الدستورية.

إن المشرع الدستوري المصري قد ألغى في دستور 2014م وتعديلاته لوائح التفويض المعمول بها في الدستور المصري 1971م في المادة (108) التي تنص على هذا النوع من اللوائح " لرئيس الجمهورية عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات، والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون، كما لم يتناول المشرع الدستوري الفلسطيني " -أيضاً- هذا النوع من اللوائح.

## الفرع الثاني

### إعلان حالة الطوارئ

تعتبر حالة الطوارئ إحدى تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية المؤقتة، والتي يتم إعلانها بالعادة لمواجهة خطر يهدد أمن الدولة، واستقرارها، بموجبها يتم تقييد العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد

<sup>(39)</sup> الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري " دراسة تحليلية لدستور 2014، ط1، ص1255-1274.

<sup>(40)</sup> على البرلمان المصري الجديد تعديل القوانين التعسفية: انظر الموقع الإلكتروني: تم الدخول بتاريخ 2021/9/7م، الساعة 00:20

<https://www.hrw.org/ar/news/2016/01/12/285187>

بشكل استثنائي، لذلك اهتمت العديد من الاتفاقيات الدولية ومن ضمنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م، لتنظيم ضوابط أعمال حالة الطوارئ والقيود المفروضة على إعلانها، وكذلك ما تنظمه العديد من التشريعات الوطنية ضمن النصوص الدستورية، محددة بذلك الإجراءات والتدابير والقيود التي تتخذ في حالة الطوارئ، محيلة تفاصيل أحكامها إلى قوانين وطنية خاصة بها<sup>(41)</sup>.

وتعرف حالة الطوارئ على أنها " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة؛ لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليها إلا بصفة استثنائية ومؤقتة؛ لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية و تنتهي بانتهاء مسوغاتها "<sup>(42)</sup>.

وبعبارة أخرى فإن إعلان حالة الطوارئ يعني فرض أحكام عرفية، أو استثنائية بموجب قانون الطوارئ، أو قوانين مؤقتة، وذلك بسحب صلاحيات من السلطة التشريعية، وإسنادها إلى السلطة التنفيذية، ضمن قيود وضوابط يحددها الدستور؛ من أجل عدم إساءة استعمال هذا الاختصاص من قبل السلطة التنفيذية.

وقد تناول المشرع الدستوري الفلسطيني اختصاص الرئيس في الظروف الاستثنائية بإعلانه حالة الطوارئ، وقد عمد المشرع الفلسطيني إلى تنظيم القواعد العامة التي تحكم حالة الطوارئ ضمن الباب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته في المواد (110 و114)، محدداً بذلك الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، والضوابط القانونية الشكلية، والموضوعية اللازمة لإعمالها، وكذلك الجهة المختصة بإعلانها<sup>(43)</sup>.

وقد تناول القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته الظروف التي تعتبر من قبيل التهديد للأمن القومي الفلسطيني، والتي يجوز بموجبها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لتقديره إعلان حالة الطوارئ، وهذا ما نصت عليه المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني التي تنص على أنه " 1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب، أو غزو، أو عصيان مسلح، أو حدوث كارثة طبيعية، يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف، والمنطقة التي يشملها، والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع 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"<sup>(44)</sup>.

ويرى الباحث أن حالة الطوارئ تستمد أساسها القانوني من نصوص القانون الأساسي الفلسطيني حسب نصوص أحكام حالة الطوارئ، حيث مُنحت السلطة التنفيذية ممثلة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار التشريعات في الظروف الاستثنائية، والتي منها إعلان حالة الطوارئ، كما أنه منح السلطة التنفيذية اختصاص اتخاذ تدابير، وإجراءات استثنائية تخالف بعض قواعد القانون الأساسي بالقدر اللازم لمعالجة الظروف الطارئة، وقد أخضع القانون الأساسي هذه الأعمال إلى رقابة المجلس التشريعي.

وقد استخدم الرئيس الفلسطيني صلاحياته الدستورية في الظروف الاستثنائية بإعلان حالة الطوارئ في فلسطين، حيث جرى أول إعلان لحالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية بتاريخ 5 تشرين الأول 2003م بموجب المرسوم الرئاسي رقم (18) لعام 2003 م على كامل الأراضي الفلسطينية إثر تصاعد الانتهاكات الإسرائيلية بحق الشعب الفلسطيني نتج عنها تشكيل حكومة طوارئ<sup>(45)</sup>.

(41) بدير، نوار، مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان" لمواجهة انتشار فيروس كورونا- كوفيد19"، (د. ط)، مؤسسة الحق-رام الله 2020م، ص8.

(42) قوبع، حسن، حالة الاستثناء أو حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات المتدمجة في العلوم الاقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل- 2020م، المجلد (2)، العدد (1)، ص8.

(43) بدير، نوار، مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني، (د. ط)، ص8.

(44) انظر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005م، المادة (110).

(45) عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين-المقتفي <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14498>

وجرى الإعلان عن حالة الطوارئ الثانية على جميع الأراضي الفلسطينية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (9) لعام 2007م بتاريخ 14 حزيران 2007م؛ لمواجهة "الانقسام الفلسطيني"، ونتج عنه - أيضاً- تشكيل حكومة إنقاذ طوارئ؛ لمواجهة الظروف المعلنة.

أما الإعلان عن حالة الطوارئ الثالثة، فقد أعلن الرئيس الفلسطيني حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية بتاريخ 5 آذار 2020م، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 2020م؛ بهدف مواجهة خطر انتشار فيروس كورونا ومنع تفشيه لمدة 30 يوماً، وتبع ذلك إصدار قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، الخاص بتنظيم الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ المعلنة، والجهات المختصة بتنفيذها<sup>(46)</sup>.

ويجدد إعلان حالة الطوارئ كل 30 يوماً من قبل الرئيس الفلسطيني في ظل انتشار جائحة كورونا حتى هذه اللحظة، ولم تتم مراجعة هذه التدابير والإجراءات من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني كما نصت المادة (110) الفقرة (4)؛ وذلك لعدم وجود المجلس التشريعي الفلسطيني، الذي تم حله بقرار من المحكمة الدستورية العليا سنة 2018م، وبالتالي لا توجد رقابة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. وما من شك أن إعلان حالة الطوارئ يمثل إجراءً خطيراً، تتأثر به سائر الحقوق والحريات المقررة دستورياً للأفراد في حالة الطوارئ، باعتبارها حالة عارضة تصيب كيان الدولة والمجتمع بأضرار جسيمة، قد لا يكون العاصم منها إلا التضحية بجانب من حقوق الأفراد وحرياتهم، التي لا تستطيع السلطة التنفيذية المساس بها في ظل القوانين العادية التي تطبق في الأوقات العادية<sup>(47)</sup>.

وقد تناول المشرع الدستوري المصري منح رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ ضمن الاختصاصات الاستثنائية له، وقد تواترت على ذلك كافة الدساتير المصرية المتعاقبة، حيث تناول الدستور المصري 2014م وتعديلاته اختصاص رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ في نص المادة (154) التي تنص على أن " يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية؛ ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمدد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ"<sup>(48)</sup>.

ويتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري المصري لم يطلق في المادة (154) سلطة رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارئ، فوفقاً لهذا النص لا يستقل رئيس الجمهورية في تقدير قيام الخطر الذي يوجب إعلان حالة الطوارئ، بل عليه أن يشرك معه في هذا الشأن مجلس الوزراء، حيث أوجب أخذ رأيه قبل إعلان حالة الطوارئ، حتى ولو كان رأي مجلس الوزراء استشارياً غير ملزم لرئيس الجمهورية، غير أن الدستور أشرك مجلس النواب في هذا الأمر، وجعل قراره ملزماً لرئيس الجمهورية من حيث ضرورة عرض إعلان حالة الطوارئ عليه؛ ليقرر ما يراه بشأنه، وسلطة المجلس سلطة تقديرية واسعة في الموافقة أو الرفض، ويلتزم رئيس الجمهورية بقرار المجلس في هذا الشأن<sup>(49)</sup>، وعلى الرغم من إنشاء مجلس الشيوخ في عام 2019م بعد تعديل الدستور إلا أنه لا يجب عرض حالة الطوارئ عليه، ويقتصر العرض على مجلس النواب وحده<sup>(50)</sup>.

وينظم حالة الطوارئ في مصر في الوقت الحالي القانون رقم (162) لسنة 1958م، وما جرى عليه من تعديلات، وكان التعديل الذي جرى بالقانون رقم (22) لسنة 2020م بتاريخ 6 مايو 2020م، حيث نص قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م والتعديلات التي جرت عليه في المادة (1) التي

(46) عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين-المقتنى. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=17276>

(47) نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، (د. ط)، ص416.

(48) انظر الدستور المصري 2014م وتعديلاته، المادة (154).

(49) بطيخ، رمضان، رمضان، منى، النظم السياسية والدستورية" دراسة نظرية وعملية في الوثائق المصرية من سنة 1805-2019 ميلادي"، ط1، دار النهضة العربية-القاهرة 2019م، ص540.

(50) الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري" دراسة تحليلية لدستور 2014، ط1، ص1222.

تنص على أنه " يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن، أو النظام العام في أراضي الجمهورية، أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات في الداخل، أو كوارث عامة، أو انتشار وباء".

وقد تم إعلان حالة الطوارئ في كثير من المناسبات في مصر منذ عهد الرئيس جمال عبدالناصر إبان حرب 1967م، واغتيال الرئيس المصري أنور السادات"، وصولاً إلى عهد الرئيس المصري عبدالفتاح السيسي عندما أعلن حالة الطوارئ في 10 أبريل/ نيسان 2017م، ووافق البرلمان على إعلان حالة الطوارئ 3 أشهر لـ "مواجهة أخطار الإرهاب"، رداً على هجومين استهدفاً كنيسة شمالي البلاد، وأوقعا 45 قتيلاً على الأقل، وتبناهما تنظيم "داعش" الإرهابي آنذاك، ثم أصدر الرئيس المصري عبدالفتاح السيسي مؤخراً، القرار رقم (168) لسنة 2020م بتمديد حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة 3 أشهر اعتباراً من الساعة الواحدة من صباح اليوم الثلاثاء الموافق 28 أبريل 2020، ونشر القرار في الجريدة الرسمية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء؛ وذلك نظراً للظروف الأمنية، والصحية الخطيرة التي تمر بها البلاد، وقد وافق مجلس النواب بجلسته المعقودة يوم الاثنين 20 يوليو 2020م، وبأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس على قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (391) لسنة 2020م<sup>(51)</sup>.

وفي ظل تفشي جائحة كورونا حول العالم، وافق البرلمان المصري على تعديل قانون حالة الطوارئ، بما يمنح رئيس البلاد الحق في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الطوارئ الصحية، ومن بين التدابير التي يمكن لرئيس البلاد اتخاذها في حالة الطوارئ الصحية حسب ما جاء في نص المادة (3) الفقرة (7) من قانون الطوارئ المصري 162 لسنة 1958م المعدل بالقانون رقم (22) لسنة 2020م في 6 مايو 2020م، التي تنص على أن " تعطيل الدراسة بالمدارس، والجامعات، والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية، وأي تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم، جزئياً أو كلياً، واتخاذ ما يلزم من تدابير بشأن امتحانات العام الدراسي، وتعطيل العمل بدور الحضانات"<sup>(52)</sup>.

ويرى الباحث أن كلاً من المشرع الدستوري الفلسطيني والمشرع الدستوري المصري قد نصاً على منح رئيس الدولة الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية بإعلان حالة الطوارئ بشكل صريح، ولكن ضمن قيود وضوابط محددة في النصوص الدستورية، فقد تم النص على إعلان حالة الطوارئ في المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م وتعديلاته، وكذلك في المادة (154) من الدستور المصري 2014م الذي تم تعديله في 2019م.

## الخاتمة

تناول الباحث في هذه الدراسة اختصاصات الرئيس الفلسطيني في مجال التشريع، في القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تم تقسيم الدراسة إلى مطلبين:  
الأول: اختصاص الرئيس في مجال التشريع في الظروف العادية، والثاني: اختصاص الرئيس في مجال التشريع في الظروف الاستثنائية، مقارنة بالدستور المصري، وقد توصل الباحث إلى العديد من النتائج.

## النتائج:

ومن النتائج التي توصل إليها الباحث في هذا البحث هي على النحو التالي:

- أن المشرع الدستوري الفلسطيني جانب الصواب بعدم منح حق اقتراح القوانين لرئيس السلطة عندما قام بتعديل المادة (58) من القانون الأساسي 2002م، والتي كانت تمنحه حق اقتراح القوانين إلى المادة (56) الفقرة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م والتي أعطت هذا الحق فقط لمجلس الوزراء وكذلك إلى أعضاء المجلس التشريعي في المادة (70).

(51) منشورات قانونية" الأرشيف الرقمي": عدالة جنائية وشؤون أمنية- الطوارئ والقضاء الاستثنائي-قرارات رئاسية، تاريخ الدخول 2021/9/11م، الساعة 23:15، انظر الموقع الإلكتروني: <https://manshurat.org/node/70488>  
(52) انظر قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م وتعديلاته، المادة (7/3).

- أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد اختلف مع المشرع الدستوري المصري، من حيث اقتراح القوانين، ولم تعطى لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولكن المشرع الدستوري المصري أعطى الحق لرئيس الجمهورية بشكل واضح وصريح، بمنحه حق اقتراح مشروعات القوانين، وجعلها من ضمن الاختصاصات التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية في الدساتير المصرية المتعاقبة.
- أن منح الدستور المصري للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين من خلال رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وذلك لأن السلطة التنفيذية هي أكثر السلطات اتصالاً بالواقع ومن ثم هي الأقدر على فهم ضرورتها واحتياجاتها وهي أكثر السلطات العامة في الدولة دراية باحتياجات المجتمع وما يوجد بالقوانين من نقص أو قصور.
- أن المشرع الدستوري الفلسطيني كان واضحاً في صياغة حق الاعتراض حيث أنه أعطى الحق لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال رده لمشروع القانون خلال 30 يوماً، مشفوعاً بالملاحظات والأسباب، وبالتالي اتفق المشروع الدستور الفلسطيني والمصري في حق الاعتراض على القوانين، وعلى المدة القانونية لرد المشروع المحال إليهم من السلطة التشريعية خلال 30 يوماً.
- أن المشرع الدستوري الفلسطيني اتفق مع المشرع الدستوري المصري من حيث: حق رئيس الدولة أو الجمهورية في إصدار القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي الفلسطيني أو مجلس النواب، وبالتالي اتفق المشرع الدستوري الفلسطيني والمصري على النشر في الجريدة الرسمية ولكن اختلفوا في المدة القانونية للإصدار و نفاذ العمل به.
- أعطى المشرع الدستوري الفلسطيني والمصري، رئيس الدولة والجمهورية، الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون، بهدف مواجهة الظروف الطارئة التي تجتاح البلاد في غيبة البرلمان ويتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية.
- واتفق المشرعين الدستوريين " الفلسطيني- المصري " على عدم حل البرلمان أثناء إعلان حالة الطوارئ، وأن يظل قائماً طيلة فترة حالة الطوارئ في البلاد، وبمجرد انتهاء هذه الحالة فإنه يقوم بمراجعة كافة الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية فترة حالة الطوارئ والقيام بمراجعتها وهذا ما يعرف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية.

## المصادر والمراجع المراجع باللغة العربية

1. أبوراس، حمد الشافعي، النظام الدستوري المصري في العهد الجمهوري، (د. ط)، دون دار نشر 2009م.
2. الشاعر، رمزي، النظام الدستوري المصري" دراسة تحليلية لدستور 2014 المعدل في 2019 مقارنة بالدساتير السابقة"، ط1، دار النهضة العربية-القاهرة 2019م.
3. الشريفي، علي صاحب جاسم، القيود على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، (د. ط)، مكتبة الوفاء القانونية-الاسكندرية 2014م.
4. بدر، أحمد سلامة، بدر، بلال سلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط3، ج1، دار النهضة العربية-القاهرة 2019م.
5. بطيخ، رمضان، رمضان، منى، النظم السياسية والدستورية" دراسة نظرية وعملية في الوثائق المصرية من سنة 1805-2019 ميلادي"، ط1، دار النهضة العربية-القاهرة 2019م.
6. عبد الله، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع-بيروت 1995م.
7. عبد المجيد، عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة " النظام الفرنسي-النظام المصري-النظام الإسلامي"، (د. ط)، دار النهضة العربية-القاهرة 2008م.
8. عمر، حمدي علي، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 2014م، (د. ط)، منشأة المعارف-الاسكندرية 2015م.
9. عمران، علي سعد، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية-العراق 2016م.
10. فهمي، عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، (د. ط)، بدون دار نشر، القاهرة 2004م.

11. نصار، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري 2، (د. ط)، دار النهضة العربية - القاهرة 2007م.
12. هلال، علي عبدالله، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، ط1، دار الجندي للنشر والتوزيع - القدس 2013م.

#### القوانين:

1. الدستور المصري 2014م وتعديلاته.
2. القانون الأساسي الفلسطيني 2002 م وتعديلاته 2003-2005م
3. النظام الداخلي للمجلس التشريعي 2000م.
4. قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م وتعديلاته.

#### المجلات القانونية:

1. أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في مجال التشريع 1996-2006م: مركز الميزان لحقوق الانسان-فلسطين- نوفمبر 2005م.
2. ادعيس، معن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي " أوراق عمل": سلسلة تقارير قانونية (66)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن-رام الله 2006م.
3. بدير، نوار، مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان" لمواجهة انتشار فايروس كورونا- كوفيد19"، مؤسسة الحق-رام الله 2020م.
4. خليل، عاصم، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، سلسلة الأبحاث والدراسات (1)، جامعة بيرزيت فلسطين 2015م.
5. قوبع، حسن، حالة الاستثناء أو حالة الطوارئ " دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات المندمجة في العلوم الاقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل- 2020م، المجلد (2)، العدد (1).
6. ناجي، رائد، السلطة التنفيذية في القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد (1)، العدد (20)-الجزائر 2014م.

#### الرسائل العلمية:

1. البحري، حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية" دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق 2006م.

#### المواقع الإلكترونية:

1. الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني، مشاريع القوانين قيد الإجراء" مجلس ثان"، انظر الموقع الإلكتروني:  
[http://www.pal-plc.org/ar\\_page.aspx?id=uK1uuca208433907auK1uuc](http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=uK1uuca208433907auK1uuc)
2. على البرلمان المصري الجديد تعديل القوانين التعسفية: انظر الموقع الإلكتروني:  
<https://www.hrw.org/ar/news/2016/01/12/285187>
3. عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين-المفتي  
<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14498>
4. عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين-المفتي.  
<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=17276>
5. منشورات قانونية" الأرشيف الرقمي": انظر الموقع الإلكتروني  
<https://manshurat.org/node/70488>