

OPEN ACCESS

Submitted: 19/3/2020

Accepted: 25/6/2020

النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ونطاق دستوريته

محمد عبد الله أبو مطر

أستاذ القانون الدستوري المساعد، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين

abumatar123@hotmail.fr

ملخص

يتناول هذا البحث ماهية النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ونطاق دستوريته؛ استناداً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني. فتطرق البحث إلى تعريف هذا النظام، وطبيعته القانونية، وطريقة إصداره، ومرتبته القانونية. وقد توصل الباحث إلى أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي يشير إلى مجموعة من القواعد التي تنظم تكوين أجهزته، وشؤونه الداخلية، وكيفية أداء مهامه الدستورية في مجال الرقابة والتشريع، مما يضيف على قواعده الطبيعة الدستورية؛ لتعلقها بالمجلس التشريعي كسلطة دستورية، وعلاقته بالسلطة التنفيذية. كما توصل الباحث إلى أن القانون الأساسي أناط بالمجلس ذاته وضع وإصدار نظامه الداخلي، الذي يحتل مرتبة أدنى من هذا القانون، إلا أن إجراءات تعديل ذلك النظام منحت مرتبة أعلى من القوانين العادية. وفي إطار تناوله لنطاق دستورية النظام الداخلي، توصل الباحث إلى العديد من أوجه عدم الدستورية في تنظيمه لعلاقة المجلس بالحكومة، وفي وظيفته التشريعية، لذلك اقترح عدة تعديلات على النظام الداخلي بما يكفل معالجة أوجه المخالفة الدستورية في ضبط علاقة المجلس بالحكومة، وتنظيم وظيفته التشريعية.

الكلمات المفتاحية: الدستور، النظام الداخلي للبرلمان، الطبيعة القانونية، المرتبة القانونية، الوظيفة

التشريعية، رقابة الدستورية

للاقتباس: أبو مطر، محمد. "النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ونطاق دستوريته"، المجلة الدولية للقانون، المجلد التاسع، العدد المنتظم الثاني، 2020

<https://doi.org/10.29117/irl.2020.0107>

© 2020، أبو مطر، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقاً لشرط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما ينسب العمل الأصلي إلى المؤلف.

The Internal Statute of Palestinian Legislative Council and Its Constitutionality Scope

Mohammed. A. Abu Mattar

Assistant Professor of Constitutional Law, College of law, Al Azhar University, Gaza, Palestine
abumatar123@hotmail.fr

Abstract

This research addresses the internal statute of Palestinian Legislative Council and its constitutionality according to the provisions of the Palestinian Basic Law. The research defines the statute, its legal nature, issuing process, and legal hierarchy. The researcher concludes that the statute is a set of rules that regulates council's organs, affairs, and the performance of its constitutional oversight and legislation functions. This gives these rules a constitutional nature with regard to its legislative powers and its relation to the executive authority. The researcher also found out that the constitution has entitled the Council to regulate its internal statute, which is lower than that basic law. However, the procedures to amend this statute placed it in a higher rank than other legislative laws. Regarding to the constitutionality of the internal statute, the researcher underpins some unconstitutionality provisions that organize the Council's relationship with the government and the council's legislative function. Therefore, the researcher proposes several amendments to the internal statute to avoid such unconstitutionality.

Keywords: Constitution; Internal statute of the legislative council; Legal nature; Legal hierarchy; Legislative function; Constitutional oversight

Cite this article as: Abu Mattar M., "The Internal Statute of Palestinian Legislative Council and Its Constitutionality Scope", *International Review of Law*, Volume 9, Regular Issue 2, 2020

<https://doi.org/10.29117/irl.2020.0107>

© 2020, Abu Mattar M., licensee QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), which permits non-commercial use of the material, appropriate credit, and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited.

المقدمة

تشكل دراسة النظام الداخلي للبرلمان مدخلاً معرفياً لفهم نظام الحكم والسلطة السياسية في الدولة، حيث لم يعد ممكناً من الناحية العلمية الإحاطة بالمؤسسات السياسية والدستورية، ومنها السلطة التشريعية وكيفية ممارستها للسلطة في النظام السياسي للدولة إلى جانب السلطة التنفيذية، بالاستناد إلى القواعد الدستورية وحدها.

فالدستور، باعتباره القانون الأسمى في الدولة - وإن كان يتولى تحديد الأسس والمبادئ التي يقوم عليها نظام الحكم فيها، وبيان القواعد والأحكام الخاصة بتكوين سلطاتها الدستورية، لا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، واختصاصات كلٍّ منهما، وتنظيم علاقتها، ومظاهر الرقابة المتبادلة بينهما - إلا أن الدستور في تناوله وتنظيمه لهذه الموضوعات، يورد الأحكام والمبادئ العامة لها، تاركاً للتشريعات ذات العلاقة، ومنها النظام الداخلي للبرلمان، وضع القواعد اللازمة لإعمالها وإنفاذها.

من هنا يأتي دور النظام الداخلي للبرلمان، في إيراد النصوص والأحكام التفصيلية الخاصة بتكوين البرلمان، وتشكيل أجهزته، وتنظيم شؤونه الداخلية، وتحديد حقوق وواجبات أعضائه، وكيفية مباشرته لوظيفته في ميدان سن القوانين. بالإضافة إلى علاقته بالسلطة التنفيذية، ودوره في الرقابة على أعمال الحكومة، ووسائل هذه الرقابة، وإجراءات ممارستها.

وترجع الغاية من عدم تناول المشرع الدستوري للأحكام والقواعد التفصيلية المنظمة لتكوين البرلمان وعمله، وتركها للمشرع في نظامه الداخلي، إلى إضفاء المرونة على هذه القواعد والأحكام، بحيث يتم تعديلها دون تعقيد، كلما اقتضت ذلك ضرورات العمل البرلماني، مقارنةً بتعديل الدستور¹، فالنظام الداخلي للبرلمان يشكل نتاج التفاعل في الحياة النيابية، التي ترتبط بتكوين البرلمان والتوازنات السياسية فيه، وتركيب الكتل البرلمانية وقدرتها على تشكيل الأغلبية والمعارضة، وتدير النشاط البرلماني، وهي معطيات قد تشهد بعض المتغيرات، نظرًا لما قد يطرأ من تحولات في نمط التحالفات السياسية والخارطة الحزبية للبرلمان²، الأمر الذي قد يترتب عليه، وكبديل للصراع السياسي تحت قبة البرلمان، اللجوء لتعديل النظام الداخلي للبرلمان، بما يستجيب للتطورات في الحياة النيابية والنشاط البرلماني.

كما أن ترك التفصيل في إيراد تلك الأحكام والقواعد الخاصة بالبرلمان لنظامه الداخلي، وتحديدًا عندما يتولى البرلمان ذاته وضع وإصدار نظام، ينسجم مع مبدأ استقلاليتها، ومنحه قدرًا من الحرية في ضبط وتنظيم شؤونه الداخلية، وكيفية مباشرة مهامه التشريعية والرقابية وفق المحددات الدستورية لها³.

لذلك تتضح أهمية النظام الداخلي للبرلمان، فهو من ناحية يتعلق بإحدى سلطات الحكم في الدولة، وهي

- 1 فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دستور 1971، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2004، ص 64.
- 2 رشيد المدور، "إصلاح الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ودوره في تعزيز الديمقراطية، إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي نموذجًا"، المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، اللوائح البرلمانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 132-133.
- 3 منى ياقو، أمين عبد الرحمن، "القواعد الإجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، مج. 2، ج 1، ع 3، السنة 2، 2018، ص 33، وما بعدها.

السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية كسلطة دستورية، والرقابة عليها، مما يعني أن النظام الداخلي للبرلمان يشترك مع الدستور في تنظيم بعض الموضوعات ذات العلاقة بالسلطات الدستورية في الدولة. ومن ناحية أخرى فإن النظام الداخلي للبرلمان يشكل أداة لضبط وتأطير العلاقة الناشئة بين الأغلبية والمعارضة البرلمانية، كونه يمثل المرجعية القانونية لإدارة الخلافات والتجاذبات السياسية داخل البرلمان، لا سيما وأن العمل البرلماني يدور بين كتل برلمانية متميزة، وأحزاب متباينة سياسياً وفكرياً وبرامجياً. ومن ناحية ثالثة فإن النظام الداخلي للبرلمان يمثل ضماناً فاعلة لحقوق الأعضاء بما في ذلك حقوق الأقلية البرلمانية.

وقد شكّل النظام الداخلي للبرلمان محل اهتمام المشرع الدستوري، وذلك بالإحالة إليه في تنظيم عمل البرلمان ووظائفه وتسيير شؤونه الداخلية، بالإضافة إلى تحديد جهة وضعه وطريقة إصداره، لكن النظم الدستورية المقارنة تشير إلى تباين موقف المشرع الدستوري في تحديد الجهة التي يناط بها وضع النظام الداخلي للبرلمان وطريقة إصداره، وهو ما قد ينعكس على المرتبة القانونية لهذا النظام ومكانته بالنسبة لسائر القواعد في النظام القانوني للدولة.

غير أنه وبالرغم من اختلاف جهات وضع النظام الداخلي للبرلمان وطرق إصداره، وقيمتها القانونية في النظم الدستورية المقارنة، إلا أنه، وإعمالاً لمبدأ سمو الدستور وعلوّه، فإنه على كافة الهيئات وسلطات الحكم في الدولة الالتزام بعدم مخالفة أحكام الدستور، وما يقرره من قواعد لتنظيم هذه السلطات؛ باعتباره المصدر التأسيسي للمشرعية القانونية والسياسية في الدولة، والمحدد الرئيس لطبيعة نشاطها ووظائفها، بما في ذلك السلطة التشريعية.

لذلك يتوجب على الجهة المختصة بوضع النظام الداخلي للبرلمان وإصداره، احترام أحكام الدستور وقواعده وعدم تجاوز المبادئ والمحددات الدستورية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، لا سيما وأن النظام الداخلي للبرلمان يعد في جوهره الوسيلة القانونية إلى جانب الدستور في ضبط نشاط المؤسسات السياسية والدستورية وتحديد نمط ممارسة السلطة في النظام السياسي للدولة، كما لا تقل قواعده تأثيراً وفاعلية عن أحكام الدستور في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، سواء فيما يتعلق بتحديد أوجه ومجالات التعاون بينهما، أو ما تمتلكه كل منهما من وسائل في مواجهة الأخرى، وهي موضوعات قد يتوسع النظام الداخلي للبرلمان في تنظيمها، ولعل ما يعكس ذلك هو ما تتضمنه الأنظمة الداخلية للبرلمانات من نصوص تفوق في تعدادها نصوص الدستور⁴، الأمر الذي قد يترتب عليه إمكانية مخالفة النظام الداخلي للدستور في تنظيمه لتلك الموضوعات.

كما أن الخروج عن الدستور وقواعده من قبل المشرع في النظام الداخلي للبرلمان، وإن شكل إهداراً لمبدأ الشرعية الدستورية، إلا أنه في المقابل وبحكم ما يتناوله هذا النظام من موضوعات ودوره في ضبط الحياة النيابية والسياسية، قد يؤثر كذلك على توظيف النظام الداخلي للبرلمان من قبل جهة وضعه، أو تعديله، كأداة للهيمنة على السلطة السياسية في الدولة، بما يخالف الدستور وما يعتنقه من مبادئ ومحددات دستورية لنظام الحكم في الدولة.

على ضوء ذلك تكمن أهمية البحث في موضوع النظام الداخلي للبرلمان من ناحية مدى اتفاهه مع نصوص

4 من أمثلة ذلك: اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016، التي تضمنت (437) مادة، بينما بلغ عدد مواد الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته (254) مادة، كذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017، الذي بلغ تعداد مواد (285) مادة، في حين اشتمل الدستور السوري لعام 2012 على (157) مادة.

الدستور وقواعده، وهو ما ينطبق على النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، من خلال تناول نطاق دستوريته وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

وهو موضوع يحظى بنوع من الخصوصية في سياق التجربة الدستورية والقانونية الفلسطينية، حيث تم انتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني عام 1996، وتولى هذا المجلس وضع نظامه الداخلي الذي أقره عام 1997، وتم نشره في الوقائع الرسمية عام 2000، وخلال هذه الفترة وحتى صدور القانون الأساسي الفلسطيني عام 2002، اعتمد المجلس التشريعي على نظامه الداخلي باعتباره الإطار القانوني الناظم لشؤنه الداخلية وكيفية مباشرته لوظيفته في ميدان التشريع وعلاقته بالسلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها، وذلك في ظل غياب مرجعية دستورية يحتكم إليها النظام السياسي الناشئ للسلطة الوطنية الفلسطينية⁵.

مشكلة البحث وتساؤلاته:

بصدور القانون الأساسي الفلسطيني عام 2002، أصبح هذا القانون وحسب المادة (106) منه المرجع الدستوري الناظم للسلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها الدستورية خلال المرحلة الانتقالية (مرحلة التسوية السياسية)، لحين دخول الدستور الجديد لدولة فلسطين حيز التنفيذ، وقد جرى تعديل القانون الأساسي عام 2003، لاستحداث منصب رئيس الوزراء ضمن السلطة التنفيذية، كما تم تعديله عام 2005، لتحديد عدد ولايات رئيس السلطة الوطنية والإطار الزمني لولاية المجلس التشريعي، وهو ما كان يقتضي موافقة النظام الداخلي للمجلس التشريعي وما أُدخل عليه من تعديلات عام 2006 مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، الذي نص في المادة (47/ف2) منه على أنه "بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"، كما أكدت المادة (51) من ذات القانون على عدم تعارض النظام الداخلي للمجلس التشريعي مع أحكام القانون الأساسي في تنظيمه لشؤونه الداخلية.

فحسب تلك النصوص يكون المشرع الدستوري الفلسطيني قد أقرّ صراحةً بالتزام المشرع في النظام الداخلي للمجلس التشريعي بتنظيم شؤون المجلس الداخلية وكيفية ممارسة مهامه التشريعية والرقابية بما لا يخالف أحكام القانون الأساسي، مما يستدعي البحث في حدود أعمال المشرع في النظام الداخلي للمجلس لهذا الالتزام، خاصةً في تنظيمه للوظيفة التشريعية والرقابية للمجلس، لا سيما وأن القانون الأساسي قد أورد العديد من القواعد والمحددات الدستورية لمهام المجلس التشريعية والرقابية، بخلاف الشؤون الداخلية للمجلس التي أحال تنظيمها المشرع الدستوري للنظام الداخلي.

لذلك يثار في هذا الصدد تساؤلٌ رئيسٌ يتمثل في: مدى تلاؤم النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني مع أحكام القانون الأساسي في تنظيمه للوظيفتين الرقابية والتشريعية؟

5 محمد أبو مطر، إصلاح النظام السياسي الفلسطيني بين المطالب الداخلية والضعف الخارجية، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة اطروحات الدكتوراه (102)، بيروت، 2012، ص 95-96.

وينبثق عن التساؤل الرئيس التساؤلات الفرعية التالية:

1. ما المقصود بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي وطبيعته وكيفية صدوره ومرتبته القانونية؟
2. هل تتطابق نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي مع أحكام القانون الأساسي في تنظيمها الوظيفية الرقابية للمجلس؟
3. إلى أي حد يتفق النظام الداخلي للمجلس التشريعي في تنظيمه لوظيفته التشريعية مع أحكام القانون الأساسي؟

منهج البحث:

يعتمد البحث في مقارنته لتساؤله الرئيس وما يثيره من تساؤلات فرعية، على المنهج القانوني والمنهج الوصفي التحليلي، كمنهج علمية يتطلبها موضوع هذا البحث في تناوله للتعريف بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000 وتعديلاته، ونطاق دستوريته في تنظيم وظيفته الرقابية والتشريعية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، وكذلك المنهج المقارن من خلال الاستعانة بالتشريعات والاجتهادات القضائية المقارنة، والآراء الفقهية كلما اقتضى موضوع البحث ذلك.

أهمية البحث:

ترجع أهمية هذا البحث من الناحية العلمية إلى ما يمكن أن يقدمه من إسهام معرفي في دراسة وتحليل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني من حيث التعريف به ومدى دستورية تنظيمه لمهام المجلس الرقابية والتشريعية، أما من الناحية العملية، فإن البحث قد يشكل فيما توصل إليه من نتائج وما يقترحه من توصيات مرجعاً للمشرع الفلسطيني، خاصة ما اقترحه من تعديلات على النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، بما ينسجم وأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته في ضبط وتنظيم وظيفته الرقابية والتشريعية، إعمالاً لمبدأ الشرعية الدستورية.

صعوبات البحث:

- أثار تناول هذا الموضوع من قبل الباحث عدة صعوبات، تمثلت أهمها في:
1. حداثة التجربة البرلمانية والدستورية في فلسطين، وعدم ترسخ تقاليد برلمانية، يمكن الاعتماد عليها فهم كيفية إعمال المجلس التشريعي للإطار الدستوري والقانوني الناظم لممارسة مهامه التشريعية والرقابية.
 2. تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني منذ عام 2007 بسبب الانقسام السياسي، وهو ما أدى إلى غياب الحياة النيابية في فلسطين، وبالتالي عدم إثراء البحث بالممارسة العملية للنشاط البرلماني للمجلس التشريعي وفق نظامه الداخلي ومدى اتفاقها مع القانون الأساسي.
 3. عدم توفر المراجع والمصادر العلمية ومنها الفلسطينية التي تطرقت للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، أو مقارنته من ناحية مدى دستوريته وفقاً لأحكام القانون الأساسي.

وهي صعوبات سعى الباحث إلى تجاوزها من خلال التأصيل النظري والقانوني للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني والتعريف به، عبر تناول مفهومه وطبيعته وطريقة إصداره ومرتبته القانونية، كمدخل تأطيري ومعرفي للبحث في مسألة دستوريته، بالاستناد إلى تحليل نصوص وأحكام القانون الأساسي ذات الصلة، لذلك يعد هذا البحث - إن لم يجانبنا الصواب - من الدراسات البكر في تناول موضوع النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ونطاق دستوريته.

هيكلية البحث:

للإجابة عن تساؤلات البحث، تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث هي:

المبحث الأول: التعريف بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني: مدخل مفاهيمي وتأطير نظري.

المبحث الثاني: أوجه عدم دستورية النظام الداخلي للمجلس التشريعي في تنظيمه للوظيفة الرقابية.

المبحث الثالث: المخالفات الدستورية في تنظيم النظام الداخلي للمجلس التشريعي للوظيفة التشريعية.

المبحث الأول: التعريف بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني: مدخل مفاهيمي

وتأطير نظري

إن التعريف بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، يتطلب التطرق إلى مفهوم هذا النظام وتحديد طبيعته القانونية بالاستناد إلى ما ينظمه من موضوعات، وبيان طريقة إصداره ومرتبته في النظام القانوني الفلسطيني.

المطلب الأول: مفهوم النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني وطبيعته القانونية

تختلف الدساتير المقارنة في تسميتها للقواعد الناظمة للشؤون الداخلية للبرلمان، حيث تذهب بعض الدساتير إلى تسميتها باللائحة الداخلية، كالدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته⁶، والدستور القطري لعام 2004⁷، والنظام الأساسي العُماني لعام 1996 وتعديلاته⁸، في حين تُطلق عليها دساتير أخرى مسمى النظام الداخلي كالدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته⁹، والدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته¹⁰ والدستور البرتغالي لعام 1976 وتعديلاته¹¹، والدستور الدنماركي لعام 1953¹²، وهو ما أخذ به القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، ودون أن يورد تعريف للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، مكتفياً بالإحالة للمجلس لوضع نظامه

6 المادة (118) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته.

7 المادة (97) من الدستور القطري لعام 2004.

8 المادة (58) مكرراً (25) من النظام الأساسي العُماني لعام 1996 وتعديلاته.

9 المادة (61) من الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته.

10 المادة (132/3) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

11 المادة (175/1) من الدستور البرتغالي لعام 1976 وتعديلاته.

12 المادة (48) من الدستور الدنماركي لعام 1953.

الداخلي¹³، وهو ذات مسلك المشرع الدستوري في بعض الدساتير المقارنة، كالدستور الإسباني لعام 1978 وتعديلاته¹⁴، والدستور المغربي لعام 2011¹⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري في بعض الدساتير المقارنة عمد أيضًا إلى بيان وتحديد الموضوعات التي يُعهد للبرلمان تنظيمها في لائحته الداخلية، كالدستور الكويتي لعام 1962¹⁶، والدستور القطري لعام 2004¹⁷.

لكنه وأمام عدم تصدي المشرع لتعريف اللائحة، أو النظام الداخلي للبرلمان، تولت المعاجم القانونية والفقهاء وضع تعريف له، حيث تم تعريفه في المعجم الدستوري بأنه "القرار الذي تصوت عليه الجمعية المعنية، ويتضمن مجموعة من الأحكام المتعلقة بتنظيم أعمالها، وتأليف أجهزتها ومهامها، ويشتمل على تدابير ذات طابع داخلي ونمط تعيين أجهزة الجمعية النيابية، وانضباط المداولات، ووقت الكلام، ووضع إجراءات يجب اتباعها لتحسين انتظام المناقشات، وأنماط التصويت، وكذلك أحكام تتعلق بالسلطات العامة الأخرى"¹⁸، كما عرّفه معجم القانون الدستوري بأنه "القرار الذي يتخذه، مبدئيًا، المجلس البرلماني نفسه، على هامش المقترحات الدستورية والتي يكملها فيما يتعلق بالقانون البرلماني"¹⁹.

أما على صعيد الفقه فقد تم تعريفه بأنه "مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية وترصد حقوق الأعضاء وواجباتهم، وترسم سبل ممارسة المهام البرلمانية المختلفة"²⁰، كما تم تعريفه بأنه "مجموعة القواعد التنظيمية التي تحكم الحياة البرلمانية، حيث تعمل على تنظيم السير الداخلي للبرلمان، والإجراءات المتبعة أثناء المناقشات والمداولات وانضباط أعضائه، كما تحدد هيكله وأجهزته وطريقة تشكيلها وعملها واختصاصها، وكذا علاقتها فيما بينها، ومع المؤسسات الأخرى، سواء داخل الدولة، أو خارجها، كالاتحاد الدولي للبرلمانات والاتحاد الإقليمي للبرلمانات"²¹.

في حين هناك من يعرفه بأنه "الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطات الأخرى في الدولة، كما تنظم علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له، وترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع"²².

13 نصت المادة (51) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته على أن "يقبل المجلس استقالة أعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مسائلة أعضائه، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة..".

14 المادة (72/ف1) من الدستور الإسباني لعام 1978 وتعديلاته.

15 الفصل (69) من الدستور المغربي لعام 2011.

16 انظر: المادة (117) من الدستور الكويتي لعام 1962.

17 راجع: المادة (97) من الدستور القطري لعام 2004.

18 أوليفيه وهامبل، أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، زهير شكر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 1191.

19 Thierry DEBARD, Dictionnaire de droit constitutionnel (Français), (Ellipses, 2e édition, 2007), p. 275.

20 علي الصاوي، نحو خطة عمل للمجالس البرلمانية العربية: تطوير العمل البرلماني العربي، ط1، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2001، ص 295.

21 فدوى المرابط، "المجلس الدستوري والرقابة على دستورية القوانين في المغرب العربي"، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، ع (5-6)، 2007، ص 79.

22 بركات السايح، "المبادئ التي تحكم تفسير اللائحة الداخلية للبرلمان: دراسة مقارنة بين مصر والمغرب"، المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، اللواتح البرلمانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 38.

كما أن جهات الرقابة الدستورية في بعض النظم القانونية المقارنة، تعرضت في إطار ممارستها للرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان إلى تعريف النظام الداخلي، كالمجلس الدستوري الفرنسي، الذي عرفه في إحدى قراراته بأنه "مجموعة التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس والنظام داخله"²³، فيما ذهب في قرار آخر له إلى أن موضوع النظام الداخلي يتعلق بـ"تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية، وطرق التداول فيها"²⁴.

بينما عرفته الغرفة الدستورية بالمجلس الدستوري المغربي بأنه "مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بتسيير المجلس ترمي إلى تقييد أعضائه وحدهم"²⁵، في حين أقر المجلس الدستوري المغربي بأن النظام الداخلي يجب أن يتضمن "تحديد الكيفيات والضوابط التي تمكن المجلس من تنظيم أشغاله وممارسة الاختصاصات المخولة له دستورياً"²⁶.

وبالنظر إلى هذه التعريفات وعلى أهميتها، إلا أن منها ما جاء مقتضباً ومركزاً على جانب محدد من التعريف كتنظيم سير العمل بالبرلمان، أو توسع في تعريف النظام الداخلي مفصلاً ما يتضمنه من موضوعات، وهو ما يخرج عن إطار التعريف للطواهر الاجتماعية، الذي يجب أن يحدد جوهر وطبيعة الظاهرة المعرفّة، لذلك نساير من يذهب إلى أن النظام الداخلي غالباً ما يتضمن الأحكام الخاصة بتشكيل أجهزة البرلمان وكيفية مباشرة مهامه وبالأخص دوره الرقابي والتشريعي²⁷.

عليه يمكننا تعريف النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني بأنه "مجموعة من القواعد التي تنظم تكوين المجلس وشؤونه الداخلية، وكيفية ممارسة مهامه".

وفي تقديرنا أن هذا التعريف ينطبق على كافة الأنظمة، أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، فهو يشمل ضمناً على تكوينها من هيئات ولجان، وعلى شؤونها الداخلية، كأحكام العضوية فيها، وعقد جلساتها وإدارتها، بالإضافة إلى كيفية ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، ووظيفتها التشريعية، وهي موضوعات درجت غالبية الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية على تنظيمها، ومنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000 وتعديلاته، ولعل التساؤل الذي تثيره هذه الموضوعات هو الطبيعة القانونية للنظام الداخلي؟

في إطار الإجابة عن هذا التساؤل، يذهب غالبية الفقه إلى أن الدستور لا يتوسع في وضع الأحكام التفصيلية المنظمة للسلطات الدستورية في الدولة، ومنها السلطة التشريعية، كتشكيلها وتنظيم شؤونها الداخلية وكيفية ممارسة مهامها وأداء وظائفها، وإنما ينيطها بنظامها الداخلي إيراد تلك الأحكام²⁸، والتي تعد حسب جانب من الفقه

23 Le Conseil Constitutionnel français, Décision n° 2-59 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée Nationale, <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1959/592DC.htm>> accessed 3 January 2020.

24 Le Conseil Constitutionnel français, Décision n° 3-59 DC du 25 juin 1959, Règlement de Sénat, <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1959/593DC.htm>> accessed 3 January 2020.

25 مقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الدستوري المغربي رقم 2، الصادر بتاريخ 31/12/1963، الجريدة الرسمية، ع 2672، 1964، ص 53.

26 قرار المجلس الدستوري المغربي بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 829/12، الصادر بتاريخ 4/2/2102، الجريدة الرسمية، ع 6021، 2012، ص 655.

27 راجع: فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 64.

28 راجع: منى ياقو، أمين عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 38؛ عيد الحسان، "النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني" ◀

الدستوري وبحكم ما تنظمه من موضوعات امتدادًا لأحكام الدستور ومكملة له، خاصةً وأنها تشترك مع قواعد الدستور في تناول القواعد الناظمة للبرلمان كسلطة دستورية والوظائف الموكولة إليه، لا سيما سن التشريعات والرقابة على السلطة التنفيذية²⁹.

كما ذهب جانب من الفقه إلى اعتبارها تشكل امتدادًا للدستور وتفسيرًا له، كونها تنظم عمل البرلمان ووظائفه وعلاقته بالسلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها³⁰؛ لتشكل نوعًا من القانون الموازي لقانون الدستور³¹، نظرًا لما تتضمنه من موضوعات ذات طابع دستوري، دون أن يترتب على ذلك منحها مرتبة الدستور وقيمتها القانونية، حتى أن هناك من يرى بأن الأنظمة، أو اللوائح الداخلية للبرلمانات تعد مصدرًا للقانون الدستوري³².

لذلك يتجه غالبية الفقه الدستوري الذي يؤيده إلى أن النظام، أو اللائحة الداخلية للبرلمان تكتسب الطابع الدستوري من حيث ما تنظمه من موضوعات، والتي تتعلق بإحدى سلطات الحكم في الدولة، خاصةً فيما يتصل بالوظائف المنوطة بها في ميدان التشريع والرقابة، والتي تمس السلطات الدستورية الأخرى³³، بل إن ما يرد في تلك اللائحة من موضوعات لا تتسم بالطبيعة الدستورية كتكوين البرلمان وإدارة شؤونه الداخلية من جلسات ومناقشات، قد يتصدى الدستور لتنظيمها وإيراد أحكامها العامة³⁴.

وإن كان من دلالة على ذلك، فهي أن ورود بعض الأحكام والقواعد الخاصة بتكوين البرلمان وإدارة شؤونه الداخلية في نظامه، أو لائحته الداخلية لا ينفى عن هذه اللائحة الطبيعة الدستورية، حتى أن هناك من يذهب إلى أن إيراد تلك الأحكام والقواعد في اللائحة الداخلية للبرلمان لا يضيف عليها الطبيعة الإدارية وتظل محتفظة بطبيعتها الدستورية³⁵.

بناءً على ما سبق، يتضح أن الأحكام والقواعد الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني تكتسب الطبيعة الدستورية، مما يثير التساؤل حول طريقة وضع هذا النظام ومرتبته في النظام القانوني الفلسطيني؟

«الإسباني والأردني - دراسة مقارنة»، مجلة المنارة، مج. 12، ع 3، 2006، ص 88، فارس النجادا، أوراق نيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، الاستحقاق للطباعة الحديثة، عمان، 2015، ص 8؛ عبد العزيز سالم، "الرقابة على دستورية اللائحة البرلمانية (1)"، مجلة الدستورية، ع 21، 2014، ص 9؛ فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 64.

29 علي الصاوي، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 7؛ فايز أبو شمالة وسليمان بطارسة، "الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني"، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث، م 1، ع 1، 2018، ص 163.

30 Ahmed Belhaj, Le Parlement marocain (1977-1983), (Édition La Porte, Raba, 1984), P.67.
Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, (Montchrestien, Précis Domat, Paris, 1996), p.9.

31 Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques, (2 édition, 1995), p. 303.

كما يمكن الرجوع إلى: رشيد المدور، "خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي - دراسة تحليلية مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 1، السنة 32، 2008، ص 357.

32 فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 65.

33 سالم، الرقابة، مرجع سابق، ص 5؛ فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 65؛ المدور، "خصائص الرقابة" مرجع سابق، ص 356؛ فايز أبو شمالة، سليمان بطارسة، مرجع سابق، ص 163.

34 يأتي إيراد هذه الموضوعات في الدستور؛ لضمان استقرارها والحفاظ على ثباتها، وإخضاع تعديلها لذات الإجراءات المنصوص عليها في الدستور؛ المدور، "خصائص الرقابة"، مرجع سابق، ص 358.

35 رفعت سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 264؛ سالم، الرقابة، مرجع سابق، ص 6؛ فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 68.

المطلب الثاني: طريقة إصدار النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ومرتبته القانونية

بالنظر إلى التجارب الدستورية في إصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان، يتبين تعدد طرائق هذا الإصدار، والتي يمكن تقسيمها إلى أربعة، وهي:

1. صدور النظام الداخلي للبرلمان بقانون: هذه الطريقة تتخذ صورتين:

الأولى: أن يعجل الدستور للقانون، وليس للبرلمان، تنظيم صلاحيات هذا الأخير وشؤونه الداخلية، ومن أمثلة ذلك الدستور البحريني لعام 2002، الذي نص في المادة (94) منه على أن "أ- يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجانها، وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وكذلك الجزاءات التي تترتب على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس، أو اللجان بدون عذر مقبول. ب- لكل من المجلسين أن يضيف إلى القانون المنظم له ما يراه من أحكام تكميلية"، وهو ما أخذ به النظام الأساسي العُماني لعام 1996 قبل تعديله عام 2001.³⁶

الثانية: أن يعهد الدستور للبرلمان نفسه وضع نظامه الداخلي على أن يكون صدوره بقانون، كالدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، حيث نصت المادة (118) منه على أن "يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله وتصدر بقانون"، وقد أخذ بهذه الطريقة أيضًا الدستور اليمني لعام 1991 وتعديلاته³⁷، والدستور القطري لعام 2004.³⁸

غير أن إحالة الدستور للقانون لتنظيم صلاحيات البرلمان وشؤونه الداخلية، وإن كانت لا تثير الخلاف حول دور السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية لاقتراح مشروع هذا القانون، أو إصداره، حيث ينطبق عليه ما ينطبق على القوانين الأخرى³⁹، فإن إناطة وضع النظام الداخلي بالبرلمان نفسه مع صدوره بقانون قد أثارت الخلاف حول ذلك الدور للسلطة التنفيذية، بين من يرى أن دورها ينحصر فقط في الإصدار كإجراء ضروري لاكتساب النظام الداخلي شكل القانون، دون أن يكون لها الاعتراض عليه، حفاظًا على مبدأ استقلالية السلطة التشريعية⁴⁰، في مقابل من يرى أن دور السلطة التنفيذية تجاه إصدار النظام الداخلي هو ذات الدور الذي تمارسه تجاه القوانين، بما في ذلك الاعتراض على إصداره؛ نظرًا للموضوعات التي يتناولها، خاصة فيما يتصل بعلاقة البرلمان بالحكومة، بمسوغ أن

36 نصت المادة (58) من النظام الأساسي العُماني لعام 1996، قبل تعديلها، على أن "يتكون مجلس عُمان من: 1- مجلس الشورى. 2- مجلس الدولة. ويبين القانون اختصاصات كل منها ومدته وأدوار انعقاده ونظام عمله. كما يجدد عدد أعضائه والشروط الواجب توافرها فيهم، وطريقة اختيارهم، أو تعيينهم، وموجبات إعفائهم، وغير ذلك من الأحكام التنظيمية"، أما بعد تعديل هذا النظام بموجب المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2001، فأناطت المادة (58) مكرر منه بكل من مجلس الدولة ومجلس الشورى وضع لائحته الداخلية.

37 المادة (67) من الدستور اليمني لعام 1991، وتعديلاته.

38 المادة (97) من الدستور القطري لعام 2004.

39 هناك من يرى أن امتلاك الحكومة الحق في المبادرة التشريعية بتقديم مشروع النظام، أو اللائحة الداخلية للبرلمان يؤدي إلى تقييد البرلمان والانتقاص من حريته في وضع نظامه الداخلي؛ جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر-1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015، ص 230.

40 فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2003، ص 17؛ فايز أبو شمالة، سليمان بطارسة، مرجع سابق، ص 164.

البرلمان، عند تنظيمه لهذا الموضوع في نظامه الداخلي، قد يفتتت على الحكومة وحقوقها ووضعها داخل البرلمان، فيأتي منح السلطة التنفيذية الحق في الاعتراض عليه، كوسيلة لضمان التزام البرلمان حدوده الدستورية، وهو ما تقتضيه النظم التي لا تأخذ بالرقابة على دستورية النظام الداخلي للبرلمان⁴¹.

وفي تقديرنا أن النص في الدستور على أن يضع البرلمان نظامه الداخلي مع اشتراط صدوره بموجب قانون، ودون إيراد أية قيود على السلطة التنفيذية في ممارستها لسطاتها في الإصدار، يترتب عليه من الناحية القانونية أن السلطة التنفيذية وإن كانت لا تمتلك الحق في المبادرة التشريعية بوضع النظام الداخلي للبرلمان، إلا أنه في المقابل لها أن تمارس سلطة الاعتراض على إصداره كما هو الحال بالنسبة لباقي القوانين، مما قد يقي على التخوف الذي يعكسه كلا الرأيين، وذلك إما بمغالة السلطة التنفيذية في ممارسة حقها بالاعتراض على إصدار النظام الداخلي، أو ينزع البرلمان نحو تجاوز صلاحياته الدستورية عند وضع هذا النظام، دون أن تتنبه لذلك السلطة التنفيذية عند إصداره.

لذلك نرى أن معالجة مثل هذا التخوف يتطلب الاحتراس الدستوري من خلال النص في الدستور على إخضاع النظام الداخلي للبرلمان للرقابة الدستورية قبل إصداره، بغض النظر عن أسلوب الرقابة المتبع، سواء كانت رقابة سياسية، أو رقابة قضائية، وهو ما يدفع البرلمان إلى الالتزام بحدود الدستور في وضع نظامه الداخلي ولا يترك للسلطة التنفيذية أي دور، نظرًا لحجية القرارات الصادرة عن جهة الرقابة الدستورية وأثرها في مواجهة كافة السلطات في الدولة⁴²، مع العلم أن إشراك جهة الرقابة الدستورية في تقرير مدى مطابقة النظام الداخلي للبرلمان لأحكام الدستور قبل صدوره، يعد إحدى الطرق المتبعة لإصداره في بعض التجارب الدستورية - كما سيتضح لاحقًا - وهي طريقة تحظى بتأييد كلا الرأيين وغيرهما من آراء الفقه، الذي يرى أن يتم تبنيها من قبل المشرع الدستوري في الدول التي لا تأخذ بالرقابة على دستورية النظام الداخلي للبرلمان، كون القضاء الإداري والقضاء العادي لا يقبل الطعن على الأعمال البرلمانية، إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة التشريعية، لذلك لا يتصور في ظل عدم تبني المشرع للدعوى الأصلية كوسيلة لتحريك الرقابة الدستورية أن تتصل جهة الرقابة الدستورية بالنظام الداخلي للبرلمان كمحل للرقابة بطريق الدفع، أو الإحالة، ومن ثم التصدي⁴³.

2. صدور النظام الداخلي للبرلمان عن السلطة التنفيذية: وهذه الطريقة تتخذ صورتين:

الأولى: أن تتولى السلطة التنفيذية وضع النظام الداخلي وإصداره أيضًا، كما هو الحال في فرنسا خلال فترة الحكم القنصلي والامبراطوري⁴⁴.

والثانية: أن يُعهد للبرلمان وضع نظامه الداخلي، على ألا يصدر إلا بموافقة السلطة التنفيذية، كالدستور الإماراتي لعام 1971 وتعديلاته، الذي نص في المادة (85) منه على أن "يكون للمجلس (المجلس الوطني الاتحادي)، أمانة عامة يرأسها أمين عام وتحدد اللائحة الداخلية اختصاصاته، ويتولى المجلس وضع مشروع لائحته الداخلية وتصدر بقرار

41 سلمان، الرقابة، مرجع سابق، ص 6.

42 جمال بن سالم، مرجع سابق، ص 234.

43 سلمان، الرقابة، مرجع سابق، ص 7؛ منى ياقو وأمين عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 41؛ رفعت سيد، مرجع سابق، ص 264.

44 Georges Burdeau, Francis Hamon, et Michel Troper *Manuel droit Constitutionnel*, (22nd édition, Paris, 1991), p.65.

من رئيس الاتحاد بناءً على موافقة المجلس الأعلى للاتحاد"، فحسب هذا النص يتضح أن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لا تصدر إلا بقرار من رئيس الاتحاد بعد أن تتم الموافقة عليها من قبل مجلس الاتحاد الأعلى.

3. صدور النظام الداخلي للبرلمان بقرار منه، ووفق هذه الطريقة يتولى البرلمان وضع نظامه الداخلي وإصداره، ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة، الدستور السوري لعام 2012 الذي نص في المادة (69) منه على أن "يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس"، والدستور الإسباني لعام 1978 وتعديلاته⁴⁵، والدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته⁴⁶.

ويرى جانب من الفقه أن هذه الطريقة تنسجم مع مبدأ استقلالية البرلمان، الذي يعود له وحده وضع وإصدار نظامه الداخلي، وتترك له الحرية في تعديله⁴⁷، ودون أي تدخل من السلطة التنفيذية التي لا يجوز لها المساهمة بأي دور في هذا النظام سواء بالاقترح، أو الإصدار والاعتراض⁴⁸.

4. صدور النظام الداخلي للبرلمان بعد مطابقتها لأحكام الدستور، وحسب هذه الطريقة، فإن البرلمان وإن كان يناط به وضع نظامه الداخلي، إلا أنه لا يتم نفاذه إلا بعد صدور قرار من جهة الرقابة بمطابقتها للدستور، أي خضوعه للرقابة الدستورية السابقة⁴⁹، ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة فرنسا، في دستورها لعام 1958 وتعديلاته، الذي نص في المادة (61) منه على وجوب عرض "... القواعد الإجرائية لمجلس البرلمان، قبل تطبيقها، على المجلس الدستوري الذي سيفصل في مدى مطابقتها للدستور".

ويرجع جانب من الفقه وجوب عرض النظام الداخلي للبرلمان على جهة الرقابة الدستورية قبل تطبيقه والعمل بأحكامه، إلى ضمان التزام البرلمان في نظامه الداخلي بالقيود والقواعد الدستورية المحددة لصلاحيته في ممارسته لسلطة التشريع والرقابة على الحكومة⁵⁰، خاصة وأن البرلمان قد يتوسع في وسائل رقابته على الحكومة، فيعطي لنفسه، بموجب نظامه الداخلي، إيقاع جزاءات أخرى عليها، غير تلك المنصوص عليها في الدستور، كتوجيه اللوم للحكومة، الذي قد يضعها في مركز حرج من الناحية السياسية⁵¹، فيصبح تأثير النظام الداخلي أكبر من الدستور نفسه⁵²، بل هناك من يرى أن البرلمان قد يؤدي وظائف غير المناط به أداؤها⁵³، أو قد ينحرف في ممارسة وظيفته الرقابية⁵⁴.

45 المادة (172/ف1) من الدستور الإسباني لعام 1978، وتعديلاته.

46 المادة (32) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.

47 عبد الغني بسبوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص 19؛ فايز أبو شمالة، سليمان بطارسة، مرجع سابق، ص 164.

48 سلمان، الرقابة، مرجع سابق، ص 8.

49 محمد عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين: المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001، ص 242.

50 هورويو، أندريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، تعريب: علي مقلد، شفيق حداد وعبد المحسن سعد، ط2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 1099.

51 François Luchaire, Le Conseil Constitutionnel, (Paris and Aix-en Provence: Economica, 1980), p.100.

52 Eugène Pierre, Traité de Droit Politique, Électoral et Parlementaire, (4e édition, librairies-imprimeries réunies, Paris, 1919), p. 490.

53 Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, Legislatures in Developmental Perspective, (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970), p. 537.

54 Vibeke wang, The Accountability Function of parliament in new democracies Tanzania perspective, (christer Michelsen Institute development study and human rights, working paper, No.2 bergen, 2005), p.7-10.

ومن الدول التي أخذت أيضًا بتلك الطريقة الجزائر في دستورها لعام 1996 وتعديلاته، الذي نص في المادة (186/ف3) على أنه "كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور..."، وإعمالاً لهذا النص صدرت العديد من القرارات عن المجلس الدستوري الجزائري بشأن رقابته على الأنظمة الداخلية لمجلس البرلمان كقراره الصادر في 31/7/1997 بشأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁵⁵.

ويرى جانب من الفقه أن مثل هذه الرقابة على النظام الداخلي للبرلمان تأتي في سياق عقلنة النشاط البرلماني وإخضاعه للمحددات الدستورية⁵⁶.

ولعل ما يثير التساؤل هو الطريقة التي أخذ بها المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني في إصدار النظام الداخلي للمجلس التشريعي؟

حيث إنه وطبقاً للمادة (51) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي جاء فيها "... ويضع المجلس (التشريعي) نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه..."، يتضح أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد أناط بالمجلس التشريعي ذاته وضع نظامه الداخلي، ودون أن يشترط عرضه على جهة أخرى لإصداره⁵⁷، أو الرقابة على مدى دستوريته قبل نفاذه والعمل بأحكامه.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لعام 2006 وتعديلاته وبالرغم من أنه قد أخذ بالدعوى الأصلية كوسيلة لتحريك الدعوى الدستورية إلى جانب كل من الدفع والإحالة والتصدي⁵⁸، إلا أن الدعوى الأصلية وحتى في حال تم اللجوء إليها، فإنها لا تكفي لتمكين المحكمة من بسط رقابة الدستورية على كافة نصوص وأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي، بل ستقتصر على النصوص والأحكام محل الطعن بعدم الدستورية، والتي يثبت للمحكمة إلحاقها للضرر برافع الدعوى، كما أن مباشرة المحكمة لخصتها بالتصدي، وحسب قانونها مشروطة باتصال النصوص المتصدى لها في النزاع المطروح عليها⁵⁹، وهو ما قد ينجم عنه الإبقاء على النصوص التي قد يشوبها عوار عدم الدستورية في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، كونها قد لا تشكل محلاً للطعن في الدعوى الأصلية، أو لا تتصل بالنزاع الذي تثيره هذه الدعوى أمام المحكمة الدستورية، فتحد بذلك من قدرة المحكمة على مباشرة رخصتها بالتصدي.

وعليه نوصي، كاستثناء على الرقابة القضائية اللاحقة التي أخذ بها المشرع الفلسطيني في المادة (103) من القانون الأساسي والمادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا المنظمتين لاختصاص المحكمة، أن يتم منح

55 الجريدة الرسمية الجزائرية، ع 53، 2017، ص 342، وما بعدها.

56 الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، ع 1، 2013، ص 12؛ المدور، "خصائص الرقابة"، مرجع سابق، ص 356.

57 حيث تم إصدار النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000 من قبل رئيس المجلس، وهو ما ينطبق على تعديلاته عام 2006، راجع: الوقائع الفلسطينية، ع 46، 2003، ص 116، الوقائع الفلسطينية، ع 65، 2006، ص 561.

58 انظر: المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم 3 لعام 2006 وتعديلاته.

59 راجع: المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم 3 لعام 2006 وتعديلاته.

هذه المحكمة الاختصاص بالرقابة السابقة على دستورية النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الأمر الذي يقتضي معه تعديل هاتين المادتين، بالإضافة إلى المادة (51) من القانون الأساسي، وذلك باشتراط عرض هذا النظام على المحكمة الدستورية للبت في مدى دستوريته قبل إصداره.

أما فيما يتعلق بمرتبة النظام الداخلي للبرلمان في النظام القانوني، فتجدر الإشارة إلى أن هذه المرتبة قد لا تثير الخلاف بشأنها إذا تم تحديدها من قبل المشرع ذاته، سواء في الدستور، أو في النظام الداخلي للبرلمان، كالمادة (118) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، التي منحت اللائحة الداخلية لمجلس النواب مرتبة القانون بالنص على صدورهما بقانون، والمادة (94) من الدستور البحريني لعام 2002، التي أناطت بالقانون تنظيم صلاحيات مجلسي الشورى والنواب وشؤونها الداخلية وسير العمل فيهما، والمادة (193) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017، التي نصت صراحةً على أن "للنظام الداخلي قوة القانون".

إلا أن الخلاف قد يثار حول مرتبة النظام الداخلي للبرلمان عندما لا يحدد المشرع هذه المرتبة، كالدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته، الذي لم ينص على كيفية وضع النظام الداخلي لمجلس النواب، أو مرتبته في النظام القانوني، مما أدى إلى إثارة الخلاف حول مرتبته، بين من يرى أنه لا يأخذ صيغة القانون ومرتبته، وبين من أقرّ بصفته كقانون كباقي القوانين العادية، لا سيما وأن مجلس النواب قد اتبع عند إقراره الإجراءات الخاصة بسن القوانين العادية⁶⁰، وهو ما تبنته وزارة العدل، في حين نجد وحسب اجتهادات جهة الرقابة الدستورية في بعض الدول التي لم يحدد دستورهما مرتبة النظام الداخلي للبرلمان، أن هذا النظام يحتل مرتبة قانونية أدنى من القوانين العضوية (الأساسية) والقوانين العادية، كالمجلس الدستوري المغربي⁶¹، والمجلس الدستوري الجزائري⁶².

وفيما يخص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، فإنه وحسب المادة (51) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته، والتي اشترطت وضع المجلس لنظامه الداخلي بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون والمبادئ الدستورية العامة، يكون المشرع الدستوري قد منح النظام الداخلي للمجلس مرتبة أدنى من القانون الأساسي، لكنه لم يحدد مرتبة هذا النظام بالنسبة للقوانين العادية.

وبالرجوع للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني وتعديلاته، نجده قد نص في المادة (114) منه على أنه لا يقبل تعديل هذا النظام "إلا إذا وافقت عليه الأغلبية المطلقة للمجلس"، في حين نصّت المادة (69) من ذات النظام على أن "يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك"، وطبقاً للمادة الأولى من ذلك النظام فإن الأغلبية المطلقة هي: أكثرية (نصف +1) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، أما الأغلبية المطلقة للمجلس فهي: أكثرية (نصف +1) لكل عدد أعضاء المجلس، مما يعني أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي من الناحية الشكلية يأتي في مرتبة أعلى من القوانين العادية، على غير المعهود به في التجارب

60 راجع: زين أحمد، النظام الداخلي لمجلس النواب، ط 1، منشورات مجلس النواب اللبناني، بيروت، 1995، ص 19، وما بعدها.

61 مقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الدستوري المغربي رقم 1، الصادر بتاريخ 31/12/1963، الجريدة الرسمية، ع 2672، 1964، ص 50.

62 رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 10/ ر. ن د/م د/ 2000 الصادر في 13/5/2000، منشور على الموقع الإلكتروني للمجلس على الرابط: <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-03-26-08-52-31/154-avis-ar/510-10-2000-9-1421-13-2000>>، تاريخ الزيارة: 2020/2/1.

الدستورية المقارنة - كما سبق بيانه - بل إن المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها⁶³، الدستورية قد ذهبت في حكمها في الطعن رقم 8 لعام 2006 إلى أن الأنظمة الصادرة بمقتضى القانون الأساسي الفلسطيني ومنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي "تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القانون الأساسي والمس بها هو مس بهذا القانون"⁶⁴، لتعطي بموجب هذا الحكم للنظام الداخلي للمجلس التشريعي مرتبة القانون الأساسي وهو ما يخالف صراحةً المادة (51) منه، علماً بأن المحكمة قد ناقضت ذاتها في ذلك الحكم عندما أقرت بأن تعديل تلك الأنظمة يكون بموافقة أغلبية الأعضاء في المجلس التشريعي، لتعطي النظام الداخلي للمجلس مرتبة أقل من القانون الأساسي من الناحية الشكلية، بالنظر إلى أن تعديل هذا القانون وفقاً للمادة (120) منه يتطلب موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني⁶⁵.

المبحث الثاني: أوجه عدم دستورية النظام الداخلي للمجلس التشريعي في تنظيمه للوظيفة

الرقابية

يعتبر النظام السياسي الفلسطيني؛ وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003، وتعديلاته، من الأنظمة النيابية المختلطة، التي تقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، من خلال رئيس دولة منتخب بصلاحيات فعلية في مجال الحكم وتسيير شؤون الدولة⁶⁶، إلى جانب مجلس الوزراء (الحكومة)، الذي يعتبر الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية (المجلس التشريعي) موضع التنفيذ⁶⁷، ويساعد رئيس الدولة في أداء مهامه⁶⁸، ويكون له - فيما عدا ما هو محدد لرئيس الدولة من اختصاصات - ممارسة الصلاحيات التنفيذية والإدارية المنصوص عليها في القانون الأساس⁶⁹، ويكون مسؤولاً، ومسؤولية تضامنية وفردية، أمام المجلس التشريعي⁷⁰، الذي يتولى ممارسة مهامه التشريعية والرقابية وفقاً لنظامه الداخلي، والقانون الأساسي⁷¹، وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات⁷²، مع وجود قدر من التعاون بينها⁷³.

63 استناداً للمادة (114) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، تولت المحكمة العليا ممارسة مهام المحكمة الدستورية العليا إلى أن تشكلت هذه الأخيرة بموجب القرار الرئاسي رقم 57 لعام 2016 الصادر بتاريخ 31/3/2016، حيث نصت تلك المادة على أن "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".

64 حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية في الطعن رقم 1 لعام 2006 الصادر في جلستها المنعقدة في رام الله بتاريخ 19/12/2006، الوقائع الفلسطينية، ع 117، 2006، ص 60.

65 نصت المادة (120) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته على أنه "لا تعدل أحكام هذا القانون إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني".

66 راجع: المواد من (34-44) والمواد (107 و109 و110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

67 انظر: المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

68 راجع: المادة (46) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

69 انظر: المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

70 راجع: المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

71 انظر: المواد (47 و51) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

72 راجع: المادة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

73 تجدر الإشارة أن النظام السياسي الفلسطيني وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته، وإن يصنف من الأنظمة المختلطة، كونه يجمع بين خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني، لكنه يفتقد إلى خاصية هامة من خصائص النظام المختلط، وهي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالقانون الأساسي اعتبر الحكومة مسؤولة تضامنية وفردية أمام المجلس التشريعي الذي له الحق في سحب الثقة منها، في حين لم يمنح السلطة التنفيذية سواء من خلال رئيس السلطة الوطنية، أو الحكومة الحق في حل المجلس التشريعي، راجع: محمد أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، النظرية العامة في النظم السياسية وتطبيقها في فلسطين، ج 1، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، دار النهضة العلمية، الإمارات، 2018، ص 319-321.

وحسب التجارب الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام المختلط، فإن الحكومة وقبل مباشرتها لمهامها يشترط عرضها لبرنامجها المتضمن بياناً لسياستها العامة على البرلمان⁷⁴، كإجراء لنيل الثقة، وهو إجراء يتم تنظيم أحكامه الرئيسية في الدستور ذاته⁷⁵، الذي يحدد أيضاً القواعد الناظمة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة ووسائلها⁷⁶، وهو ما أخذ به القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

المطلب الأول: العيوب الدستورية في تنظيم منح الثقة للحكومة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي

نصّت المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته على أنه "1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. 3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي".

ويتضح من خلال هذه المادة ما يلي:

- رئيس الوزراء هو من يتولى اختيار أعضاء الحكومة، وتقديم طلب عرض بيانها الوزاري على المجلس التشريعي للتصويت على منحها الثقة، على أن يكون البيان مكتوباً.
- أن يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة بعد الاستماع لبيانها الوزاري والانتهاج من مناقشته، مما يعكس توجه المشرع الدستوري في القانون الأساسي نحو إلزام المجلس التشريعي بتخصيص هذه الجلسة لمناقشة البيان الوزاري للحكومة والتصويت عليه، وعدم طرح أي موضوعات أخرى على جدول أعمال الجلسة، وهو ما قد يأتي حرصاً منه للحيلولة دون تأثر عملية مناقشة البيان الوزاري للحكومة والتصويت على الثقة بها بما قد يطرحه المجلس، أو يناقشه من موضوعات أخرى.
- أن يتم عقد تلك الجلسة في أجل أقصاه أسبوع من تاريخ تقديم الطلب من رئيس الوزراء.
- الأصل في عملية التصويت على الثقة بالحكومة من قبل المجلس التشريعي أن تشمل رئيس الوزراء والوزراء مجتمعين، إلا إذا قرر المجلس بالأغلبية المطلقة خلاف ذلك.
- أن الأغلبية المطلوبة لمنح الثقة للحكومة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

74 يعتبر بيان السياسة العامة للحكومة بمثابة التزام دستوري يتوجب على الحكومة تقديمه فور الانتهاء من تشكيلها، والذي تتعهد بموجبه الحكومة أمام البرلمان بتنفيذ سياستها العامة في شقيها الداخلي والخارجي للحصول على ثقة البرلمان، عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع: السلطة التنفيذية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 92.

75 راجع: في ذلك: المادة (146) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمواد (49 و 95) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

76 انظر في ذلك: المواد من (129-136) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمواد من (151-155) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

وقد نظم المجلس التشريعي مسألة منح الثقة بالحكومة في المادة (15) من نظامه، التي نصت على أنه "1- بعد اختيار رئيس السلطة الوطنية أعضاء مجلس الوزراء يتم تقديمهم في أول جلسة يعقدها المجلس للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. 2- في حال قيام المجلس بالأغلبية المطلقة للمجلس بحجب الثقة عن أعضاء مجلس الوزراء، أو عن واحد، أو أكثر منهم يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلاً في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى. 3- عند إجراء تعديل وزارى، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد للمجلس في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم. 4- لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهامه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس".

وحسب هذه المادة يتبين ما يلي:

- رئيس السلطة الوطنية وطبقاً للفقرة الأولى من هذه المادة هو من يختار أعضاء مجلس الوزراء (الحكومة)، ويعرض بيانها الوزاري على المجلس التشريعي لمنحها الثقة، مما يشكل مخالفة لأحكام المادة (66/ف1) من القانون الأساسي التي أنطت ذلك برئيس الوزراء، كما يخالف أيضاً أحكام المادة (65/ف1) من ذات القانون التي اختصت رئيس الوزراء فور تكليفه من رئيس السلطة الوطنية بتشكيل الحكومة، حيث نصت المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته في فقرتها الأولى على أنه "1- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران..."، مع العلم أن رئيس السلطة الوطنية وقبل استحداث منصب رئيس الوزراء ضمن السلطة التنفيذية بموجب تعديل القانون الأساسي عام 2003، هو من كان يتولى تشكيل مجلس الوزراء وعرض برنامج الحكومة على المجلس التشريعي لنيل الثقة⁷⁷، مما كان يستوجب تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما ينسجم مع أحكام المادة (65 و66) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته.

- إن التصويت على منح الثقة لأعضاء مجلس الوزراء بعد سماع البيان الوزاري للحكومة ومناقشته حسب المادة (15/ف1) من النظام الداخلي، يكون في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي، مما يترتب عليه وأمام عدم اشتراط عقد جلسة خاصة لذلك، جواز قيام المجلس التشريعي بإدراج مسألة منح الثقة لأعضاء مجلس الوزراء ضمن أعمال الجلسة التي تلي تقديم البيان الوزاري للحكومة، ومن ثم مناقشته والتصويت على نيل الثقة إلى جانب غيره من الموضوعات التي قد تدرج على جدول أعمال هذه الجلسة⁷⁸، وهو ما يخالف أحكام المادة

77 نصت المادة (64) من القانون الأساسي الفلسطيني 2002 قبل التعديل على أنه "1- عند اختيار رئيس السلطة الوطنية أعضاء مجلس الوزراء يتم تقديمهم في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. 2- في حال قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن أعضاء مجلس الوزراء، أو عن واحد، أو أكثر منهم يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلاً في الجلسة الثانية على أن لا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى. 3- عند إجراء تعديل وزارى، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها وذلك للتصويت على الثقة بهم. 4- لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي".

78 رامى زعرب، سحب الثقة من الحكومة: دراسة تحليلية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، 2020، ص 101.

(66/ف1) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، التي ألزمت المجلس التشريعي بتخصيص الجلسة لمناقشة البيان الوزاري للحكومة والتصويت على منحها الثقة، علمًا بأن المادة (74/ف2) من ذات النظام الداخلي قد اشترطت عقد جلسة خاصة للمجلس لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة إعمالاً لنص المادة (61/ف2) من القانون الأساسي، التي قيدت المجلس بهذا الشرط⁷⁹، وإن من دلالة لذلك، فهي عدم التزام المشرّع في النظام الداخلي بمثل هذا الشرط فيما يتعلق بجلسة مناقشة البيان الوزاري للحكومة والتصويت على منحها الثقة.

- لم تورد المادة (15) من النظام الداخلي الأحكام التفصيلية للإجراءات الداخلية للمجلس قبل عقد جلسة مناقشة البيان الوزاري للحكومة، كإحاطة أعضاء المجلس بهذا البيان، أو إحالته على لجنة خاصة لإعداد تقريرها بالخصوص وعرضه على المجلس في جلسة منح الثقة، بالإضافة إلى عدم تنظيمها كيفية دعوة المجلس لعقد تلك الجلسة وإدارتها، بخلاف ما سار عليه المشرع المقارن في اللائحة، أو النظام الداخلي للبرلمان⁸⁰.

- إن المادة (15) من النظام الداخلي لم تنظم كيفية التصويت على الثقة برئيس الوزراء والوزراء في حال كان التصويت على الثقة بهم مجتمعين، أو غير مجتمعين وبيان إجراءات هذا التصويت في كلتا الحالتين لإعمال نص المادة (66/ف2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، مما يجعل هذه المادة مشوبة بعيب الإغفال التشريعي كأحد أوجه مخالفة التشريع للدستور⁸¹، فتلك الموضوعات تتطلب إيراد الأحكام

79 نصت المادة (61/ف2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته على أن "2 - يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقده بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوبًا بملاحظات المجلس لاستكمال المتطلبات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي لإقراره"، وإعمالاً لأحكام هذه الفقرة نصت المادة (74/ف2) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن "2 - يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة (المالية)، وتوصيتها، فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس مصحوبًا بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادةه للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإعادة لإقرارها".

80 راجع: المادة (126) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم 1 لعام 2016، الجريدة الرسمية، ع 14 مكرر(ب)، 2016، والفصل (142 و143) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لعام 2015، إصدار مجلس نواب الشعب التونسي، 2015، والمادة (194) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017، إصدار مجلس الشعب السوري، 2017.

81 يشير مفهوم عيب الإغفال التشريعي إلى "عدم قيام المشرّع بالتنظيم القانوني الذي يقتضيه إنفاذ وتطبيق نصوص الدستور وأحكامه، سواء بامتناعه عن تنظيم موضوع معين، أو تنظيمه له تنظيمًا ناقصًا، أو يشوبه القصور"، ومن الدول التي أخذت بهذا العيب البرتغال في دستورها لعام 1976 وتعديلاته، الذي أفرد له المشرع الدستوري المادة (283) تحت عنوان "عدم الدستورية بسبب الإغفال"، والتي نصت على أنه "1 - بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو من أمين المظالم، أو في حال وقوع انتهاك لحق، أو أكثر من حقوق منطقتي الحكم الذاتي، أو بناءً على طلب رئيس الجمعية التشريعية المعنية، تضطلع المحكمة الدستورية بمراجعة والتحقق من أية حالة عدم امتثال لهذا الدستور من خلال اغفال التدابير التشريعية اللازمة لتنفيذ القواعد الدستورية.

2 - تُخطر المحكمة الدستورية الهيئة التشريعية المعنية إذا ما قررت المحكمة وجود عدم دستورية نتيجة الإغفال"، كما أخذ القضاء الدستوري المقارن في أحكامه بعيب الإغفال التشريعي، كالمحكمة الدستورية المغربية، حيث جاء في حكمها رقم 93 لسنة 2019 "وحيث إن رقابة المحكمة الدستورية على النظام الداخلي لمجلسي البرلمان تشمل، أيضًا، ما قد يسم الأنظمة الداخلية المذكورة من إغفال للتعيين على المشمولات الإلزامية التي يتعين أن تتضمنها بمقتضى أحكام الدستور، وأن تحدد كيفية إعمالها عند الاقتضاء"، انظر: حكم المحكمة الدستورية المغربية رقم 93 لسنة 2019 الصادر في جلستها المتعددة بتاريخ 9/7/2019، مجلة المحكمة الدستورية المغربية، ع 44، 2019، ولزيد من الإيضاح حول عيب الإغفال التشريعي، انظر: عبد العزيز سلمان، "رقابة الاغفال التشريعي"، مجلة الدستورية، ع 15، 2009، ص 58، عبد الرحمن عزراوي، "الرقابة على السلوك السلبي للمشرع، الإغفال التشريعي نموذجًا"، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، ع 10، 2010، ص 86، راجع أيضًا: Michel Melchior, l'omission legislative dans la jurisprudence constitutionnelle, Rapport établi. (pour la Cour constitutionnelle de Belgique, 2007), p. 2.

Gilmar Mendes, Constitutional Jurisdiction in Brazil: The Problem of Unconstitutional Legislative omission, (final copy, 2008), p.4-6.

التفصيلية لها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وهو ما سار عليه المشرع المقارن سواء في الأنظمة الداخلية للبرلمان⁸²، أو القوانين المنظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة فيما يعرف بالقوانين العضوية كالجرائم⁸³.

وفيا يتعلق بما أوردته المادة (15/ ف2 و3 و4) من النظام الداخلي بشأن حجب الثقة عن مجلس الوزراء، أو أحد أعضائه وآثاره، وتنظيم إجراءات التصويت على الثقة في حال التعديل الوزاري، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء الشواغر، ووجوب الحصول على ثقة المجلس قبل ممارسة أي من الوزراء لمهامه، فإن هذه الموضوعات لم يتم النص عليها المادة في (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، وإنما نظمها المادة (79) منه، التي نصت على أنه "1- عند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة، أقصاها أسبوعان، تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب. 2- حال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد، أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة. 3- أ. يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة، أو تغيير يطال حقيبة وزارية، أو وزيراً، أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل، أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة. 4- لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي".

وبمقارنة ما أوردته هذه المادة مع المادة (15/ ف2 و3 و4) من النظام الداخلي، يتضح تعدد أوجه المخالفة الدستورية فيها، فالفقرة الثانية من المادة (15) في النظام الداخلي أغفلت تنظيم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وفقاً لما أوردته المادة (79/ ف1) من القانون الأساسي، كما أغفلت أيضاً الفقرة الرابعة منها تنظيم الشرط المتعلق بحصول رئيس الوزراء على ثقة المجلس التشريعي قبل ممارسة مهامه حسب ما جاء في المادة (79/ ف4) القانون الأساسي، هذا بالإضافة إلى أن الفقرة الثانية منها حددت آجال عقد جلسة التصويت على الثقة عن حجبته عنه بما لا يتجاوز أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى، وهو ما يخالف المادة (79/ ف1)، التي حددت مدة الأسبوعين كحد أقصى من تاريخ حجب الثقة وليس الجلسة الأولى.

لذلك نوصي بتعديل نص المادة (15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما ينسجم مع إعمال أحكام المواد (65 و66 و79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته بعد استحداث منصب رئيس الوزراء ضمن السلطة التنفيذية.

82 انظر: المادة (126) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016، والمادة (194) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

83 راجع: المواد من (47-50) من القانون العضوي الجزائري رقم 16-12 الصادر بتاريخ 2016/8/25 بشأن تنظيم المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة والعلاقة وعملها والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ع 50، 2016.

المطلب الثاني: حالات عدم الدستورية في تنظيم وسائل الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي

في إطار تنظيم القانون الأساسي الفلسطيني لوسائل رقابة المجلس التشريعي على الحكومة وأعمالها، نجد حَسَب المواد (56 و 57 و 58 و 77) قد منح المجلس العديد من الوسائل، كالسؤال، والاستجواب، وسحب الثقة من الحكومة، وقد نظم المجلس التشريعي هذه الوسائل وأورد الأحكام التفصيلية لها في المواد (75 و 76 و 77 و 78 و 79 و 80) من نظامه الداخلي، التي وإن جاءت في الغالب متفقة مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني.

إلا أنه وبمقارنة المادة (75/ف1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي نصت على أنه "1- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت، أو قد تتخذ في أمر من الأمور..."، مع ما أورده المادة (56/ف3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، والتي جاء فيها أنه "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في 3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة، أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم..."، يتبين أن المادة (75/ف1) من النظام الداخلي قد قصرت حق العضو المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة والاستجابات على الوزراء وحدهم، مع إغفالها منح العضو الحق في توجيهها أيضًا لكل من الحكومة ومن هم في حكم الوزراء وفقًا لما أورده المادة (56/ف3) من القانون الأساسي، علمًا بأن التعيين في بعض الوظائف قد يكون بدرجة وزير، كرؤساء الهيئات والسلطات العامة⁸⁴، مما يُخضع شاغلي هذه الوظائف لأحكام المادة (56/ف3) من القانون الأساسي، كما يجدر التنويه إلى أن العديد من الدساتير المقارنة لم تأخذ بتوجيه الأسئلة، أو الاستجابات للحكومة ككل، وإنما لرئيس مجلس الوزراء⁸⁵، في حين أن الدساتير التي أخذت بذلك أحالت للنظام الداخلي للبرلمان لتنظيم كيفية توجيهها للحكومة⁸⁶.

لذلك نوصي بتعديل المادة (75/ف1) من النظام الداخلي لتشمل تنظيم حق عضو المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة من خلال رئيس الوزراء، وتوجيهها بالإضافة للوزراء إلى من هم في حكمهم؛ أي من يتم تعيينهم في رتبة، أو درجة وزير، انسجامًا مع المادة (56/ف3) من القانون الأساسي.

كما أنه وبمقارنة المادة (80/ف1) من النظام الداخلي والتي نصت على أنه "1- يجب أن يكون الاستجواب مكتوبًا ويقدم للرئيس الذي يحدد موعدًا لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام"، مع ما أورده المادة (56/ف3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، والتي جاء فيها أنه "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 3- ...، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد

84 من أمثلة ذلك القرارات الرئاسية رقم (5 و 56 و 75 و 79) لعام 2010 بشأن تعيين كل من رئيس سلطة الأراضي، ورئيس هيئة مكافحة الفساد والكسب غير المشروع، ورئيس هيئة التقاعد، ورئيس سلطة المياه بدرجة وزير، الوقائع الفلسطينية، ع 58، 2010، ص 51 وما بعدها.

85 راجع: المواد (129 و 130) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمادة (93/ف2) من الدستور الإماراتي لعام 1976 وتعديلاته.

86 انظر: المادة (96) من الدستور التونسي لعام 2014.

والمناقشة حالاً، أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية".

يتضح أن المادة (80/ف1) من النظام الداخلي قد أغفلت تحديد المدة الأدنى لمناقشة الاستجواب من قبل المجلس، وتنظيم شروط تقصيرها بما يتفق وأحكام المادة (56/ف3) من القانون الأساسي، كما أن النظام الداخلي أغفل تنظيم وإيراد الأحكام التفصيلية لسحب الثقة من الحكومة، أو أحد أعضائها، كوسيلة دأبت اللوائح الداخلية المقارنة على تنظيمها وفقاً للقواعد التي يحددها الدستور⁸⁷، نظراً لخطورتها على مستقبل الحكومة وأعضائها⁸⁸.

وهو ما ينطبق أيضاً على لجان تقصي الحقائق حيث لم يرد أي نص في النظام الداخلي للمجلس يتعلق بتنظيم كيفية تكوين هذه اللجان وعملها، مكتفياً في المادة (48/ف3) منه بالنص على أنه "3- للمجلس أن يشكل لجناً أخرى لأغراض آنية، أو دائمة ولأهداف محددة"، على الرغم من أن القانون الأساسي قد منح المجلس التشريعي صراحةً الحق في تشكيل لجان لتقصي الحقائق، حيث نصت المادة (58) منه على أنه "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة".

لذلك نوصي بتدارك ذلك الإغفال والقصور في النظام الداخلي بتحديد المدة الأدنى لمناقشة الاستجواب، وتنظيم شروط تقصيرها بما يتفق وأحكام المادة (56/ف3) من القانون الأساسي، وتنظيم سحب الثقة ولجان تقصي الحقائق كوسائل رقابية، وإيراد الأحكام التفصيلية لممارستها من قبل المجلس التشريعي في نظامه الداخلي.

هذا بالإضافة إلى أن النظام الداخلي قد منح المجلس التشريعي وسائل رقابة أخرى لم ينص عليها القانون الأساسي، وهي توجيه اللوم، أو النقد للسلطة التنفيذية، فقد جاء في المادة (81) منه أنه "للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو سحب الثقة، أو توجيه لوم، أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء ويصدر قراره دون مناقشة...". فهذه المادة تشكل مخالفة لأحكام (51) من القانون الأساسي التي ألزمت المجلس التشريعي عند وضع نظامه الداخلي بعدم مخالفة أحكام ذلك القانون والمبادئ الدستورية العامة، والتي منها مبدأ الشرعية الدستورية الذي يقتضي عدم مخالفة التشريعات التي تدنو الدستور لأحكامه وقواعده.

وهذه المخالفة حسب القضاء الدستوري المقارن الذي يأخذ بالرقابة على الأنظمة، أو اللوائح الداخلية للبرلمان، تشمل أيضاً تجاوز البرلمان لاختصاصاته وصلاحياته المنصوص عليها في الدستور، وذلك بأن يمنح نفسه في لائحته الداخلية اختصاصات، أو صلاحيات أخرى لم ينص عليها الدستور⁸⁹، كما أن توجيه اللوم للحكومة قد يشكل

87 راجع: المواد من (226-229) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016، والمواد من (216-219) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

88 نصت المادة (57/ف2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، على أنه "2- يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه".

89 حيث ذهبت المحكمة الدستورية المغربية في حكمها رقم 93 لسنة 2019 إلى أن مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، وإن يتمتع بالاستقلالية في وضع نظامها الداخلي، إلا أنه يتعين عليها التقيد بأحكام الدستور ومبادئه، بما في ذلك عدم استحداث أية اختصاصات أو صلاحيات لم ينص عليها الدستور، كما جاء في ذات الحكم بأن "مجلس المستشارين لا يمكنه، عبر نظامه الداخلي، إحداث آلية جديدة لمناقشة الحكومة"، وأن مراقبة مجلس المستشارين على أعمال الحكومة "يجب أن تتم وفق الآليات الدستورية المقررة"، كون هذه الوظيفة للمجلس "محددة دستورياً على سبيل الحصر"، حكم المحكمة الدستورية المغربية رقم 93 لسنة 2019 الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ 9/7/2019، مجلة المحكمة الدستورية المغربية، ع 44، 2019.

وسيلة لتحريك سحب الثقة منها، وهو ما أخذ به الدستور التونسي لعام 2014، الذي نص في الفصل (97) منه على أنه "يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً على إيداعها لدى رئاسة المجلس. ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادق على ترشيحه في نفس التصويت...".

وإن من دلالة لذلك فهي خطورة توجيه اللوم، أو النقد وآثاره على الوضعية السياسية للحكومة ومستقبلها⁹⁰، خاصة وأن المادة (81) من النظام الداخلي قد أوردتها إلى جانب الوسائل الأخرى ذات العلاقة بمستقبل الحكومة، كمنح الثقة وحجبها وسحبها منها، كما أن المادة ذاتها أتاحت للمجلس التشريعي إصدار قراراته عند الاستعجال دون مناقشة لتلك الموضوعات، مما يخالف أحكام القانون الأساسي، لا سيما المادة (65/ف1) منه، التي اشترطت صراحةً وفق ما سبق بيانه أن يتم منح الثقة للحكومة بعد الاستماع لبيانها الوزاري ومناقشته من قبل المجلس.

لذلك نوصي بحذف عبارة (ويصدر قراره دون مناقشة) من المادة (81) في النظام الداخلي، بالإضافة إلى ما أوردته من وسائل رقابية لم ينص عليها القانون الأساسي.

المبحث الثالث: المخالفات الدستورية في تنظيم النظام الداخلي للمجلس التشريعي للوظيفة التشريعية

إن الأنظمة النيابية المختلطة وإن تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل ليس مطلقاً، بل هناك العديد من مظاهر التعاون بينها، لا سيما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومنها التعاون في ميدان التشريع، فإذا كانت السلطة التشريعية هي من تتولى سن التشريعات، فإن إصدارها يناط برئيس الدولة⁹¹، كما تتولى الحكومة تنفيذها عبر ما يصدر عنها من لوائح تنفيذية⁹²، بالإضافة إلى مشاركتها البرلمان في اقتراح مشروعات القوانين⁹³.

وهو ما أخذ به المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته، حيث أنطت المادة (41) برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار القوانين، ومنحت المادة (70) منه لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

وقد تم تنظيم إصدار القوانين أيضاً في المواد (70 و71) من النظام الداخلي، أما اقتراح مشروعات القوانين من قبل مجلس الوزراء واستردادها، وطلب قراءة ثالثة لها لمناقشة التعديلات المقدمة من قبل مجلس الوزراء، بالإضافة طلب مجلس الوزراء النظر فيما قدمه من مشروعات قوانين في بداية الدورة التشريعية، فقد تم تنظيمهما في المواد (65 و66 و68 و72) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

90 محمد عبد الوهاب، مرجع سابق ص 242.

91 الإصدار هو العمل الذي بواسطته يدخل القانون حيز التنفيذ، ويعتبر تكليف من رئيس الدولة لأعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، ومن الدول ذات النظام المختلط التي منحت رئيس الدولة سلطة إصدار القوانين مصر حسب المادة (123) من دستورها لعام 2014 وتعديلاته، والجزائر طبقاً للمادة (144) من دستورها لعام 1996 وتعديلاته، لمزيد من الإيضاح حول سلطة رئيس الدولة في إصدار القوانين، انظر: صالح عبد الناصر، رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر لقائيد، تلمسان، 2017، ص 208.

92 راجع: المواد (167 و170) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمادة (99) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

93 انظر: المادة (122) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمادة (136) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

كما أن المشرع الدستوري في الأنظمة النيابية المختلطة وفي إطار تنظيمه للعملية التشريعية، يعطي لرئيس الدولة سلطة الاعتراض على مشروعات القوانين المحالة إليه من البرلمان قبل إصدارها⁹⁴، بالإضافة إلى تحديد القواعد الناظمة لتعديل الدستور⁹⁵، وهي موضوعات قد يوردها النظام الداخلي للبرلمان مع بيان أحكامها التفصيلية، مما يطرح التساؤل حول كيفية تنظيم هذه الموضوعات في النظام الداخلي للمجلس التشريعي ومدى انسجامها مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني؟

المطلب الأول: العوار الدستوري في معالجة النظام الداخلي للمجلس التشريعي لاعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين

إن دساتير الدول ذات النظام المختلط وإن تمنح رئيس الدولة سلطة الاعتراض على القوانين قبل إصدارها وإحالتها للبرلمان متضمنة ملاحظاته عليها⁹⁶، إلا أنها تشترط أغلبية مغايرة أكثر تشديداً لإقرارها من قبل البرلمان في حال اعتراض الرئيس عليها⁹⁷.

وهناك من يرى أن منح رئيس الدولة سلطة الاعتراض على القوانين قبل إصدارها يأتي استجابة لتحقيق التوازن بين الحاجة للتشريع ومشاركة السلطة التنفيذية في عملية الإصدار، أما اشتراط الأغلبية المغايرة لإقرارها في حال لجأ رئيس الدولة لممارسة سلطته في الاعتراض، فالهدف منه هو الحد من السلطة المفرطة لاعتراض رئيس الدولة من خلال أغلبية برلمانية أكثر تشديداً، تحول عند تحققها دون منع صدور القوانين المعترض عليها⁹⁸.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته بمنح رئيس السلطة الوطنية سلطة الاعتراض على القوانين المحالة إليه من قبل المجلس التشريعي قبل صدورها، حيث نصت المادة (41) من هذا القانون 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. 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 اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

ووفق هذه المادة يتضح ما يلي:

- أن رئيس السلطة الوطنية هو من يتولى إصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وذلك خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه من قبل المجلس.

94 راجع: المادة (123) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والفصل (81) من الدستور التونسي لعام 2014.

95 راجع: المادة (226) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والفصول (143 و 144) من الدستور التونسي لعام 2014.

96 يشير مفهوم اعتراض رئيس الدولة على القوانين إلى "سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"، وهو ما يمكن معالجته بإعادة عرضه مرة أخرى على البرلمان للتداول بشأنه، ثم إقراره مرة ثانية ولكن بأغلبية معينة قد تختلف من دستور إلى آخر، راجع: في ذلك، أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة - مقارنة "مصر، فرنسا، إنجلترا"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 148، وما بعدها.

97 راجع: المادة (123) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمادة (145) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

98 سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نيويورك، 2014، ص 15، وما بعدها.

- لرئيس السلطة الوطنية، وخلال نفس المدة، الاعتراض على مشروع القانون وإعادةه للمجلس على أن تتضمن ملاحظاته وأسباب اعتراضه.
- إذا انقضت هذه المدة دون إصدار رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون، أو إعادةه للمجلس يعتبر مصدرًا بحكم القانون وينشر في الجريدة الرسمية.
- في حال رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون خلال تلك المدة؛ على المجلس إعادة مناقشته مرة ثانية.
- لإقرار مشروع القانون من قبل المجلس مرة ثانية، لا بد أن يكون بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وفي هذه الحالة يعتبر قانونًا، ويتم نشره في الجريدة الرسمية.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي، نجد أنه قد تم تنظيم إصدار مشروعات القوانين من قبل رئيس السلطة الوطنية والاعتراض عليها في المادة (71) من هذا النظام، التي نصت على أن "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته، أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدرًا وينشر فورًا في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقًا لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذًا وينشر فورًا في الجريدة الرسمية".

وبمقارنة نص الفقرة الثانية من هذه المادة مع ما أورده المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، يتضح أنها قد خالفت أحكام الفقرة الثانية من هذه الأخيرة، التي اشترطت لإقرار مشروع القانون من المجلس التشريعي في حال اعتراض الرئيس عليه ورده للمجلس، أن تتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، في حين اعتبرت المادة (71/ف2) أن القانون نافذ في هذه الحالة إذا ما أقره المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، أي أكثرية (نصف + 1) لكل عدد أعضاء المجلس طبقًا للمادة الأولى من نظامه الداخلي، وهو ما يترتب عليه إهدار الأغلبية المنصوص عليها في المادة (41/2) من القانون الأساسي والغاية منها، مما يقتضي تعديل المادة (71/ف2) من النظام الداخلي باشتراط أغلبية الثلثين لإقرار القانون من قبل المجلس عند ممارسة رئيس السلطة الوطنية لسلطته في الاعتراض ورد مشروع القانون للمجلس؛ إعمالًا لأحكام المادة (41/ف2) من القانون الأساسي والغاية منها.

كما أن المادة (71/ف1) من النظام الداخلي عمدت إلى تحديد المدة المتاحة لرئيس السلطة الوطنية لإصدار مشروعات القوانين، أو للاعتراض عليها وردها للمجلس بإيراد عبارة "شهر" في مقابل أن المادة (41/ف1) من القانون الأساسي قد حددت هذه المدة بثلاثين يومًا.

لذا نوصي بتعديل هذه المدة في المادة (71/ف1) من النظام الداخلي بما ينسجم مع المادة (41/ف1) من القانون الأساسي لتجنب ما قد يثار من خلاف في التطبيق عند تحديد المدد.

المطلب الثاني: شبهات عدم الدستورية في معالجة النظام الداخلي للمجلس التشريعي تعديل القانون الأساسي
إن النظام الداخلي للمجلس التشريعي وعند تنظيمه لإجراءات تعديل القانون الأساسي، نجده قد نص في المادة

(73) منه على أن "1- يقدم طلب اقتراح تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي مكتوباً وموضوعاً في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية. 2- إذا كان طلب التعديل، أو التنقيح مقدماً من الأعضاء فيجب أيضاً أن يكون موقفاً من ثلث عدد أعضاء المجلس. 3- يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي، بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن. 4- بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه، يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب، أو رفضه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضاً وإذا قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (68) من هذا النظام. 5- أي تعديل، أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين".

ويتضح من خلال نص هذه المادة أنها قد حددت كيفية تقديم طلب اقتراح تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي والشروط الواجب توافرها في هذا الطلب، مع اشتراطها توقيعه من ثلث أعضاء المجلس إذا قدم ذلك الطلب من أعضائه، كما نظمت إجراءات النظر فيه، والأغلبية المطلوبة لإقرار تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي؛ وهي أغلبية الثلثين، والتي جاءت متفقة مع أحكام المادة (120) من القانون الأساسي، التي نصت على أنه "لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني"، وهو ما يجعل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته أقرب للدستور الجامد، لاختلاف إجراءات تعديله وإقرار هذا التعديل عن إجراءات إقرار وتعديل القوانين العادية⁹⁹.

لكن المادة (73/ف2) من النظام الداخلي بإيرادها عبارة "2- إذا كان طلب التعديل، أو التنقيح مقدماً من الأعضاء..."، تكون قد أقرت ضمناً بوجود جهة أخرى غير المجلس التشريعي يمكن لها تقديم طلب تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي، دون أن تحدد هذه الجهة، وهو ما يعد إغفالاً تشريعياً، صحيح أن مجلس الوزراء هو الجهة التي تشارك المجلس التشريعي في اقتراح مشروعات القوانين حسب المادة (70) من القانون الأساسي والمادة (65) من النظام الداخلي، مما يعني أن مجلس الوزراء هو الجهة التي لها أن تتقدم بطلب تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي إلى جانب المجلس التشريعي¹⁰⁰، إلا أن المشرع المقارن سواء في الدستور، أو الأنظمة الداخلية للبرلمان يحدد بصورة صريحة الجهات التي يناط بها اقتراح التعديل الدستوري، كما ينظم إجراءات هذا التعديل وآجاله وإقراره¹⁰¹، دون أن يترك ذلك للتأويل، أو الاجتهاد، وهو ما خلا منه القانون الأساسي الفلسطيني الذي اكتفى في المادة (120) منه بتحديد الأغلبية المطلوبة لإقرار تعديله دون تنظيم إجراءات هذا التعديل، أو آجاله والجهات التي يحق لها اقتراحه، وينطبق ذلك أيضاً على النظام الداخلي، الذي أغفل صراحةً تحديد الجهة التي لها حق تقديم اقتراح التعديل إلى جانب المجلس التشريعي وتحديد آجال هذا التعديل.

لذلك نوصي بتحديد الجهات التي يحق لها طلب التعديل وإجراءاته وآجاله في القانون الأساسي الفلسطيني، على أن تورد أحكامه التفصيلية صراحةً في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وإن كنا نرى أن يتم منح الحق في اقتراح تعديل القانون الأساسي لرئيس الدولة إلى جانب المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وهو ما أخذت

99 محمد أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ج 1، ص 232-233.

100 عبد الله قسطة، التعديل الدستوري في فلسطين - دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، 2020، ص 34؛ المجلس التشريعي الفلسطيني، دليل العمل البرلماني في فلسطين، إصدار المجلس التشريعي الفلسطيني، 2017، ص 23؛ محمد أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ج 2، ص 233.

101 انظر: المادة (226) من الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والمواد من (123-143) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لعام 2016، والمادة (150) من الدستور السوري لعام 2012، والمواد من (173-181-) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

به دساتير الدول ذات النظام المختلط، خاصةً وأن رئيس الدولة فيها وبحكم انتخابه بالاقتراع المباشر من قبل الشعب¹⁰²، يعتبر ممثلاً للإرادة الشعبية وتوجهاتها والتي قد يكون منها المطالبة بتعديل الدستور، بالإضافة إلى أن ممارسته للعديد من السلطات والاختصاصات الدستورية تجعل منه أكثر دراية بنصوص الدستور التي تحتاج التعديل¹⁰³.

علاوةً على ذلك فإن المادة (73/ ف4) من النظام الداخلي للمجلس أحالت للمادة (68) من ذات النظام لتطبيق أحكامها في حال قرر المجلس التشريعي بالأغلبية النسبية الموافقة على مناقشة طلب تعديل القانون الأساسي بعد سماعه تقرير اللجنة القانونية بشأن هذا الطلب.

وبالرجوع للمادة (68) من النظام الداخلي والتي نصت على أن "1- تجري مناقشة مشاريع القوانين، أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً. 2- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره"، يتبين توجه المشرع في النظام الداخلي للمجلس نحو تطبيق إجراءات النظر في مشروعات القوانين على اقتراح تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي، وحسب المادة (68/ ف2) من هذا النظام، وبموجب الإحالة الواردة في المادة (73/ ف4) فيه، يتم إحالة اقتراح تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية لإصداره، بعد إقراره من المجلس التشريعي، وهو ما لم ينص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته، الذي لم يمنح رئيس السلطة الوطنية أية سلطة تجاه تعديله.

ويجدر التنويه إلى أن الإحالة على المادة (68) من النظام الداخلي وإن أمكن تفسيرها أيضاً بأنها قد تشير إلى رغبة المشرع في النظام الداخلي باتباع ذات الإجراءات المتعلقة بمشروعات القوانين عند تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي دون منح الرئيس سلطة الاعتراض؛ إلا أن هذه الإحالة قد وردت بصورة مطلقة، وإعمالاً لما هو مستقر عليه فقهاً وقضاً بأن "المطلق يؤخذ على إطلاقه"، فإن تلك الإحالة قد تفسح المجال أمام رئيس السلطة الوطنية لممارسة سلطته في إصدار التعديل وفق أحكام المادة (41) من القانون الأساسي، بما في ذلك الاعتراض عليه، كما هو الحال بالنسبة لمشروعات القوانين، مع عدم مراعاة أن تعديل القانون الأساسي يقر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس طبقاً للمادة (120) من القانون الأساسي والمادة (73/ ف5) من النظام الداخلي، وهي ذات الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين إذا اعترض عليها رئيس السلطة، وأعادها للمجلس التشريعي حسب المادة (41/ ف2)

102 راجع: المواد (6 و89) من الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته، والمواد (85 و208) من الدستور الجزائري لعام 1996 وتعديلاته.

103 Louis Favoreu, Partick Gaia, Richard Ghevontian, Jean- Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux et Guy Scoffoni, Droit Constitutionnel, (20ème édition, Dalloz, 2018), P.674 et.

من القانون الأساسي، لذلك تتعارض تلك الإحالة الواردة في المادة (73/ف4) مع أحكام المواد (41 و120) من القانون الأساسي.

ويتضح هذا التعارض في حال قيام رئيس السلطة الوطنية بممارسة سلطته في الاعتراض على تعديل القانون الأساسي، فيما إذا كانت أغلبية الثلثين التي يُقر بها التعديل ابتداءً قبل إحالته لرئيس السلطة الوطنية لإصداره تحد من سلطته في الاعتراض، طالما أنها ذات الأغلبية المطلوبة لإقراره من المجلس بعد الاعتراض، وبالتالي لا ينتج هذا الاعتراض أثره ويعتبر التعديل صادرًا بحكم القانون وينشر في الجريدة الرسمية بعد مرور مدة الثلاثين يومًا على إحالته للرئيس، مما يعني أن إصدار الرئيس للتعديل هو إجراء لاتخاذ التعديل شكله القانوني دون أية سلطة له في الاعتراض، أم أن هذا الاعتراض يقتضي قيام المجلس التشريعي الموافقة مرة أخرى بأغلبية الثلثين على التعديل لإقراره بعد اعادته له من قبل رئيس السلطة الوطنية، مما يثير التساؤل حول الغاية من اشتراط إقرار التعديل بأغلبية الثلثين ابتداءً، مع العلم أنه في التجربة الدستورية الفلسطينية قد صدرت تعديلات القانون الأساسي الفلسطيني عام 2003 و2005 عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية دون الاعتراض عليها، بل استهل هذا الأخير في إصداره لتعديل عام 2005 بالاستناد إلى المادة (120) من القانون الأساسي¹⁰⁴، مما يؤشر على شكلية إصدار التعديل من قبل رئيس السلطة الوطنية.

لذلك نوصي بتعديل المادة (73/ف4) من النظام الداخلي بشأن إحالتها للمادة (68) من ذات النظام بما ينسجم مع المادة (120) من القانون الأساسي، وذلك بأن يكون إصدار رئيس السلطة الوطنية للتعديل وجوبًا لإتمام الشكل القانوني للتعديل، وإلا اعتبر مصدرًا بحكم القانون، بعد مرور ثلاثين يومًا من إحالة التعديل له من قبل المجلس التشريعي.

104 حيث جاء في مقدمة هذا التعديل "رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، لا سيما المادة (120) منه، وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ: 27/7/2005م، وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة، وباسم الشعب العربي الفلسطيني، أصدرنا القانون الأساسي التالي..."، القانون الأساسي لسنة 2005 بشأن تعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، ع 57، سنة 2005.

الخاتمة

أولاً: النتائج

بعد أن تناول هذا البحث النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني - من خلال بيان ماهيته ونطاق دستورية تنظيمه لوظيفتي المجلس الرقابية، والتشريعية؛ وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته - خلص إلى أن النظام الداخلي للبرلمان هو مجموعة من القواعد التي تنظم تكوين البرلمان وشؤونه الداخلية، وكيفية ممارسة مهامه الرقابية والتشريعية، كما أنه، بحكم تنظيمه للسلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، فإنه يتضمن موضوعات ذات طبيعة دستورية، وإن كان لا يرتقي إلى مرتبة الدستور.

وقد كشف البحث بأن المشرع الدستوري أناط بالمجلس التشريعي ذاته وضع وإصدار نظامه الداخلي، دون الأخذ بالرقابة السابقة على دستورية هذا النظام، الذي يحتل مرتبة أدنى من القانون الأساسي، بينما يأتي في مرتبة أعلى من القوانين العادية؛ وفقاً لإجراءات تعديله.

وأبان البحث عن تعدد أوجه عدم الدستورية في النظام الداخلي للمجلس التشريعي في تنظيمه لوظيفته الرقابية، واتضح ذلك من خلال مخالفة المادة (15) من هذا النظام لأحكام المواد (65/ف1 و66/ف1 و79/ف1 و4) من القانون الأساسي من حيث تنظيمها لكيفية تشكيل الحكومة، وجلسة مناقشة بيانها الوزاري، والتصويت على منحها الثقة وحجبها عنها، فضلاً عن إغفال المادة (75) من النظام الداخلي منح عضو المجلس الحق في توجيه الأسئلة، واستجواب الحكومة، أو من هم في حكم الوزراء وفقاً لما أورده المادة (56/ف3) من القانون الأساسي، كذلك مخالفة المادة (80/ف1) من هذا النظام لأحكام المادة (56/ف3) من القانون الأساسي؛ لإغفالها تحديد المدة الأدنى لمناقشة الاستجواب، وتنظيم شروط تقصيرها، كما أغفل إيراد الأحكام التفصيلية لسحب الثقة من الحكومة، أو أحد أعضائها وفقاً لأحكام المواد (57 و77) من القانون الأساسي، هذا بالإضافة إلى عدم قيام المشرع في النظام الداخلي بتنظيم لجان تقصي الحقائق، وإيراد أحكامها التفصيلية كوسيلة رقابية تم النص عليها في المادة (58) من القانون الأساسي، علاوة على مخالفة المادة (81) منه للمادة (51) من القانون الأساسي، لمنحها المجلس توجيه اللوم والنقد للحكومة كوسائل رقابية لم ينص عليها ذلك القانون.

واستنتج البحث كذلك، أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي يعتره العديد من العيوب الدستورية في تنظيمه لوظيفته التشريعية، التي تمثلت في مخالفة المادة (71) من هذا النظام لأحكام المادة (41) من القانون الأساسي، لعدم اشتراطها الأغلبية المطلقة، بدلاً من أغلبية الثلثين لإقرار مشروع القانون بعد الاعتراض عليه، ورده من قبل رئيس السلطة الوطنية، وعدم دستورية المادة (73/ف2) منه؛ لإغفالها تحديد الجهة التي يحق لها طلب تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي إلى جانب المجلس، وآجال هذا التعديل، بالإضافة إلى ما يشوب المادة (73/ف4) من ذلك النظام من عوار دستوري، لإحالتها المطلقة على المادة (68) من ذات النظام لتطبيق أحكامها بشأن مناقشة وإصدار القوانين في حال قرر المجلس بالأغلبية النسبية الموافقة على مناقشة مشروع تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي، وهو ما يتعارض مع أحكام المواد (41 و120) من القانون الأساسي الفلسطيني.

وأخيراً توصل البحث إلى أن القانون الأساسي لم يحدد الجهات التي يحق لها طلب تعديله وإجراءات هذا التعديل وآجاله.

ثانيًا: التوصيات

1. تعديل المادة (51) من القانون الأساس بالإضافة والتغيير، مع ترقيم فقراتها على النحو التالي: "1- يقبل المجلس استقالة أعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون والمبادئ الدستورية. 2- لا يجوز العمل بهذا النظام إلا من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية العليا بمطابقته للقانون الأساسي بناءً على طلب من رئيس المجلس، فور إقرار نظامه الداخلي، على أن تفصل المحكمة في هذا الطلب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه. 3- للمجلس وحده المحافظة على النظام والأمن أثناء جلساته، أو أعمال لجانه، وليس لرجال الأمن التواجد في أرجائه، إلا بناءً على طلب رئيس المجلس، أو رئيس اللجنة، على حسب الأحوال".
2. العمل على تعديل المادة (103/ف1) من القانون الأساس المحددة لاختصاصات المحكمة الدستورية العليا بإضافة الفقرة (د) لها، وذلك على النحو التالي: "1- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون، وتتولى النظر في: ... د- دستورية النظام الداخلي للمجلس التشريعي قبل إصداره".
3. أن يتم تعديل المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لعام 2006، وتعديلاته المنظمة لاختصاصات المحكمة، بما ينسجم مع تعديل المادة (51)، والمادة (103) من القانون الأساس، وذلك بإضافة الفقرة (6) لها، لتصبح على النحو التالي: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 6- الرقابة على دستورية النظام الداخلي للمجلس التشريعي بعد إقراره من المجلس؛ بناءً على طلب من رئيسه، وتفصل المحكمة في هذا الطلب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه".
4. استبدال عبارة (الحكومة) بـ (رئيس الوزراء) في نص المادة (56/ف3) من القانون الأساس على النحو التالي: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في ... 3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء، ومن في حكمهم...".
5. القيام بتعديل المادة (120) من القانون الأساس مع ترقيم فقراتها؛ لتصبح على النحو التالي: "1- لرئيس السلطة الوطنية، أو مجلس الوزراء، أو ثلث أعضاء المجلس التشريعي طلب تعديل، أو تنقيح مادة، أو أكثر من هذا القانون، على أن يقدم الطلب مكتوبًا وموضحًا فيه أسباب التعديل، أو التنقيح، وموضوعًا في مواد، ومرفقًا به المذكرة الإيضاحية. 2- يقوم رئيس المجلس بإحالة الطلب إلى اللجنة القانونية بالمجلس خلال خمسة عشر يومًا من تقديمه؛ لإبداء رأيها، وإعداد تقريرها بشأن الطلب في مدة خمسة عشر يومًا من تاريخ إحالة الطلب إليها. 3- لا يجوز مناقشة الطلب إلا بعد سماع تقرير اللجنة وموافقة المجلس بالأغلبية النسبية، خلال ثلاثين يومًا من ابداء هذا التقرير، على أن تطبق أحكام النظام الداخلي للمجلس بشأن مناقشة مشروعات القوانين. 4- إقرار تعديل، أو تنقيح مادة، أو أكثر من هذا القانون يتطلب موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس. 5- يصدر رئيس السلطة الوطنية تعديل، أو تنقيح هذا القانون خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إحالته إليه من المجلس فور إقراره، وفي حال انقضاء هذه المدة دون إصداره يعتبر مصدرًا، وينشر في الجريدة الرسمية".

6. العمل على تعديل المادة (15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بالتغيير والإضافة مع إعادة ترقيم فقراتها على النحو التالي: "1- فور انتهائه من اختيار أعضاء حكومته، يتقدم رئيس الوزراء بطلب للمجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. 2- يجوز للمجلس بالأغلبية المطلقة أن يقرر التصويت على الثقة برئيس الوزراء منفصلاً عن أعضاء حكومته. 3- تعتبر الحكومة حائزة على ثقة المجلس التشريعي إذا صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. 4- في حال قيام المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين، يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلاً في مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ إخفاقه، أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتنطبق على رئيس الوزراء الجديد أحكام هذه المادة. 5- إذا قرر المجلس حجب الثقة عن أحد أعضاء الحكومة، أو أكثر يقوم رئيس الوزراء بتقديم بديلاً في الجلسة التالية على أن تعقد خلال أسبوعين من تاريخ حجب الثقة. 6- عند إجراء تعديل وزاري، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء الشاغرة؛ لأي سبب كان، يتم تقديم الوزراء الجدد للمجلس في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم. 7- لا يجوز لرئيس الوزراء، أو أي من الوزراء ممارسة مهامهم إلا بعد الحصول على ثقة المجلس".

7. إضافة مادة جديدة للنظام الداخلي للمجلس التشريعي تحمل الرقم (48) مكرر، وتنص على ما يلي "1- للمجلس أن يشكل لجنة خاصة لتقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في أي من الإدارات العامة، وللمجلس أن يكلف إحدى لجانه بهذه المهمة، على ألا يكون موضوع تقصي الحقائق قد بدأت بشأنه إجراءات تحقيق قضائية. 2- تقدم اللجنة تقريرها لرئيس المجلس خلال أسبوع من إعدادها. 3- يدعو رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة للمجلس لمناقشة تقرير اللجنة في موعد أقصاه خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمه تقرير اللجنة. 4- للمجلس بالأغلبية النسبية إحالة تقرير اللجنة بعد مناقشته للجهة القضائية المختصة لاتخاذ المقتضى القانوني. 5- فيما لم يرد بشأنه نص في هذه المادة تسري على اللجنة الأحكام الواردة في هذا النظام".

8. استبدال عبارة (شهر) بـ (ثلاثين يوماً) وعبارة (بالأغلبية المطلقة للمجلس) بـ (أغلبية الثلثين) في المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على النحو التالي: "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته، أو أسباب اعتراضه، وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره المجلس بأغلبية الثلثين اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

9. تعديل المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بالتغيير والإضافة مع إعادة ترقيم فقراتها؛ لتصبح على النحو التالي: "1- يقدم رئيس السلطة الوطنية، أو مجلس الوزراء، أو ثلث أعضاء المجلس التشريعي طلب اقتراح تعديل، أو تنقيح مادة، أو أكثر من القانون الأساسي لرئيس المجلس التشريعي مكتوباً وموضحاً فيه أسباب هذا التعديل، أو التنقيح وموضوعاً في مواد ومرفقاً به مذكرة إيضاحية. 2- يحيل الرئيس الطلب إلى

اللجنة القانونية خلال خمسة عشر يوماً من تقديمه لإبداء الرأي، مع إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن. 3- تبدي اللجنة رأيها وتعد تقريرها بشأن الطلب خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الطلب إليها. 4- يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب، أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلم المجلس لتقرير اللجنة وبعد الاستماع إليه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضاً وإذا قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (68) من هذا النظام. 5- يكون إقرار تعديل، أو تنقيح مادة، أو أكثر من القانون الأساسي بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس. 6- فور إقرار تعديل، أو تنقيح القانون الأساسي يحال لرئيس السلطة الوطنية لإصداره خلال ثلاثين يوماً وإلا اعتبر مصدراً وينشر في الجريدة الرسمية".

10. القيام بإضافة عبارة (رئيس الوزراء) و(من في حكمهم) للمادة (75/ ف1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على النحو التالي "1- يحق للعضو توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء، أو الوزراء، أو من في حكمهم وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته، أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت، أو قد تتخذ في أمر من الأمور".

11. العمل على تعديل المادة (80/ ف1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بالتغيير والإضافة؛ لتصبح على النحو التالي "1- يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز مناقشته قبل مضي مدة سبعة أيام من تاريخ تقديمه، ما لم يقبل من وجه إليه الاستجواب الرد عليه في الحال، أو في مدة أقل، ويجوز في حالة الاستعجال وبعد موافقة رئيس السلطة الوطنية تقصير هذه المدة إلى ثلاثة أيام، وفي جميع الأحوال لا يجوز إطالة مدة مناقشة الاستجواب عن عشرة أيام من تاريخ تقديمه لرئيس المجلس".

12. إضافة مادة جديدة للنظام الداخلي للمجلس التشريعي بعنوان سحب الثقة من الحكومة تحمل الرقم (80) مكرر ويكون نصها على النحو الآتي: "1- يجوز بعد استجواب تقديم طلب لرئيس المجلس التشريعي لسحب الثقة من الحكومة، أو من أحد أعضائها. 2- يجب أن يكون الطلب موقفاً من عشرة أعضاء على الأقل. 3- يتم عقد جلسة خاصة للتصويت على طلب سحب الثقة خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أيام، ولا تزيد عن أسبوعين من تاريخ تقديم الطلب، ما لم يترئى المجلس بالأغلبية المطلقة إرجاء التصويت على سحب الثقة لجلسة أخرى، على ألا تتجاوز أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى. 4- يصدر المجلس قراره بسحب الثقة بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه. 6- فور صدور قرار سحب الثقة تنتهي ولاية من سحبت منه".

13. تعديل المادة (81) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بالحذف والإضافة؛ لتصبح على النحو التالي: "للمجلس، وبما لا يتعارض مع أحكام القانون الأساسي، أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه، بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، في الحالات التالية: 1- بناءً على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. 2- بموجب طلب من مجلس الوزراء. 3- بناءً على طلب اللجنة المختصة".

- ‘aBd Al-Wahāb, Muḥammad, *Raqābah Dustwriyat Al-Qawāniyn: Al-Mabād’ Al-Nazriyah Wa-al-tatbiyāt Al-Jawhriyah*, (in Arabic), Dār Al-Jāmi‘h Al-Jadiydh, Al-Iskandriyah, 2001.
- Abū Maṭar, Muḥammad, *Al-Qānwn Al-Dustwrī Wa-al-nuzum Al-siyāsiyah, Al-Juz’ 1: Al-mabād’ Al-Dustwriyah Al-‘Āmah Wa-tatbyqāthā Fī Filistyn, Kitāb Muḥkam*, (in Arabic), Dār Al-Nahaḍh Al-‘Rabiyah, Al-Qāhrh, Dār Al-Nahaḍh Al-‘Lmiyah Al-Imārāt, 2018.
- Abū Maṭar, Muḥammad, *Al-Qānwn Al-Dustwrī Wa-al-nuzum Al-siyāsiyah, Al-Juz’ 2: Al-Nazriyah Al-‘Āmah Fī Al-Nuzum Al-siyāsiyah Wa-tatbyqāthā Fī Filistyn*, (in Arabic), Dār Al-Nahaḍh Al-‘Rabiyah, Al-Qāhrh, Dār Al-Nahaḍh Al-‘Lmiyah Al-Imārāt, 2018, 1st ed..
- Abū Maṭar, Muḥammad, *Islāh Al-Niẓām Al-Siyāsī Al-Filistynī Bayn Al-Maṭālb Al-Dākhiliyah Wa al-ḍughwāt Al-Khāriyah*, (in Arabic), Markaz Dirāsāt Al-Wiḥdh Al-‘Rabiyah, Silsilat ‘uṭrwhāt Al-dukṭurāh (102), Beirut, 2012.
- Abū Shamālah, Fāiyz Wa Baṭārsah, Suliyman, Al-Itār Al-Dustwrī Lilnidhām Al-Dākhilī Limajlis Al-Nwāb Al-‘urdny, (in Arabic), *Majlt Jām’t ‘Mān Al-‘Rabiyah Lilbuhwth*, Al-Mujalad 1, Al-‘Dad 1, 2018.
- Ahmad, Zayn, *Al-niẓām Al-Dākhilī Limajlis Al-nwāb*, (in Arabic) Manshwrāt Majlis Al-nwāb Al-Libnāny, Beirut, 1995, 1st ed.
- Al-Dibs, ‘Sām, *Al-nuzum Al-siyāsiyah, Al-Kitāb Al-Rāb’: Al-sulṭah Al-tanfīdyah*, (in Arabic) Dār Al-Thaqāfah Lilnashr, Wa-al-tawziy’, ‘Mān, 1st ed.
- Al-Hasbān, ‘iyd, Al-Niẓām Al-Qānwnī Lilijān Al-Barlamāniyah Wa-al-hay’āt Al-Niyābiyah Al-Dā’imah Fī Al-Niẓām Al-Barlamānī Al-Isbānī Wa-al-‘urdny, Dirāsah Muqārnah, (in Arabic) *Majlt Al-Manārh*, Al-Mujalad 12, Al-‘Dad 3, 2006.
- Al-Mudwar, Rashīyd, Islāh Al-Anẓimah Al-Dākhiliyah Lilmajlīs Al-Tashriy’iyah Wa-dawruh Fī Ta’ziy Al-Dymuqrāṭiyah, Islāh Al-niẓām Al-Dākhilī Limajlis Al-Nwāb Al-Maghribī Namwdaj, (in Arabic) *Al-Mu’tamar Al-Sanawī Al-Rābi’ Librnāmij Al-Dirāsāt Al-Barlamāniyah*, Kulliyat Al-Iqtisād Wa-al-‘lwm Al-Siyāsiyah, Jām’t Al-Qāhrh, 2008.
- Al-Mudwar, Rashīyd, Khasāi’s Al-Raqābah ‘Lā Dustwriyāt Al-Anẓimah Al-Dākhiliyah Lilbarlmān Wamanhjhā Fī Al-Tatbiyq Al-Maghribī:Dirāsah Tahliliyah Muqārnah, (in Arabic), *Majlt Al-Huqwq*, Jām’t Al-Kwiat, Al-‘Dad 1, Al-Sanah 32, 2008.
- Al-Murābiṭ, Fadwā, Al-Majlis Al-Dustwrī Wa-al-raqābah ‘Lā Dustwriyat Al-Qawāniyn Fī Al-Maghrib Al-‘Raby, (in Arabic), *Al-majlah Al-Maghribiyah Lilmunāz’āt Al-Qānwniyah*, Al-‘Dad (5-6), 2007.
- Al-Najādā, Fāris, *Awraq Niyābiyah Fī Al-niẓām Al-Dākhilī Limajlis Al-nwāb Al-Urdny*, (in Arabic) Al-Āsithqāq Lilṭbā’h Al-Hadiythh, ‘Mān, 2015.
- Al-Sāyih, Barkāt, Al-Mabād’ Al-Tī Tahkum Tafsīr Al-Lā’hah Al-dākhiliyah Lilbarlamān: Dirāsah Muqārnah Bayn Misir Wa-al-Maghrib, (in Arabic), *Al-Mu’tamar Al-Sanawī Al-Rābi’ Librnāmij Al-Dirāsāt Al-Barlamāniyah*, Al-Lawā’h Al-Barlamāniyah, Kulliyat Al-Iqtisād Wa-al-‘lwm Al-Siyāsiyah, Jām’t Al-Qāhrh, 2008.
- Al-ssāwy, Alī, *Mashru’ Lā’hah Jadiydah Limajlis Al-Sh’b*, (in Arabic) Dār Al-Nahaḍh Al-‘Rabiyah, Al-Qāhirh, 2001.
- Al-ssāwy, Alī, *Nahw Khuṭat ‘Mal Lilmajlīs Al-Barlamāniyah Al-‘Rabiyah: Taṭwiyr Al-‘Mal Al-Barlamānī Al-‘Raby*, (in Arabic), Al-Markaz Al-Libnānī Lildirāsāt, Beirut, 2001, 1st Ed..
- Andriy, Huriyu, *Constitutional Law and Political Institutions*, (in Arabic) T’riy: Miqlid, ‘Lī Wa Hadād, Shafiyq, Wa Sa’d, ‘Bd Al-Muhsin, Al-Ahliyah Lilnashr Wa al-tawziy’, Beirut, 1977, 2nd Ed..
- Badar, Ahmad, *Al-ṭkhtsās Al-Tashriyī Lra’yis Al-Dawla Fī Niẓām Al-Barlmāny: Dirāsah Muqārnanah, Misir - Faransā - Injltrā*, (in Arabic), Dār Al-Nahaḍh Al-‘Rabiyah, Al-Qāhrh, 2003.
- Basywnī, Abd Al-Ghanī, *Al-nuzum Al-siyāsiyah Wa-al-qānwn Al-dustwrī*, (in Arabic) A-ldār Al-Jām’iyah, Al-Iskandriyah, 1992.

- ‘Bd Al-Nāsir, Sālḥī, *Ra’iys Al-Dawlah Fī Al-Anḏimah Al-Siyāsīyah Al-Mu‘āsīrah Wa-fī Al-Fīkr Al-Siyāsī Al-Islāmy*, (in Arabic), ‘uṭruhat Dukturāh, Jām’t Abū Bakr Laqāyd, Talmisān, 2017.
- Dwhāmbil, Uliyfiyh Wa Miny, Ayf, *The Constitutional Dictionary, Tarjmah: Al-Qādy, Mansur, Wa Shukr, Zuhiyr*, (in Arabic) Al-Mu’sasah Al-Jām’iyah Lildirāsāt Wa al-nashir Wa al-tawziy’, Beirut, 1996.
- Fikry, Fathī, *Al-Qānwn Al- Dustwrī: Al-Mabād’ Al-Dustwriyah Al-‘āmah - Dustwr 1971*, (in Arabic), Shirkt Nās Lilṭibā’h, Al Qāhrh, 2004.
- Fikry, Fathī, *Wajiyz Al-Qānwn Al-Barlamānī Fī Misir: Dirāsah Naqdiyyah Tahliyyih*, (in Arabic), Shirkt Nās Lilṭibā’h, Al Qāhrh, 2003.
- Ibn Sālim, Jamāl, *Al-Qaḏā’ Al-Dustwrī Fī Al-Diwal Al-Maghārbīyah*, (in Arabic) ‘uṭruhat Dukturāh, Jām’t Al-Jazā’r 1, Ibn Yusif Ibn Khadah, 2015.
- Qisṭah, Abd Allāh, *Al-Ta’diyā Al-Dusturī Fī Filistyn: Dirāsah Tahliyyah Muqārnah*, (in Arabic), Risālit Mājstiy, Jām’t Al-Azhar, Filistyn, 2020.
- Sālmān, Abd Al-‘Ziyy, Al-Raqābah ‘Lā Dustwriyah Al-Lā’ḥah Al-Barlmāniyah (1), (in Arabic), *Majlt Al-Dustwriyah*, Al-‘Dad (21), 2014.
- Sālmān, Abd Al-‘Ziyy, Raqābit Al-Ighfāl Al-Tashriyī, (in Arabic), *Majlt Al- Dustwriyah*, Al-‘Dad 15, 2009.
- Sāyd, Rif‘āt, *Al-Wajyz Fī Al-Da’wā Al-Dustwrh Ma’ Muqadimh Lilqaḏā’ Al- Dustwrī Fī Kul Min Faransā Wa-al-wilāyāt Al-Muthidah Al-Amriyyah*, (in Arabic) Dār Al-Nahaḏah Al-‘Rabiyah, Al-Qāhrh, 2009.
- Shariyt, Ālamiyn, Makānt Al-Barlam, ān Al-Jazā’rī Fī Ijtihād Al-Majlis Al-Dusturī, (in Arabic), *Majlt Al-Majlis Al-Dusturī*, Al -‘Dad 1, 2013.
- Shwdrī, Sujiyt Wa ākhrwn, *The Semi-Presidency as a Mean of Sharing the authority: The constitutional reform After the Arab Spring*, (in Arabic), Markaz Al-‘Limyāt Al-intiqāliyah Al-Dustwriyah, Kulliyat Al-Huqwq, Jām’t Niwyurk, Al Mu’sasah Al-Dawliyah Lildymuqrāṭiyah Wa al-intikhābāt, Niwyurk, 2014.
- Yāqw, Muná Wa ‘Bd Al-Rahman, Amiyn, Al-Qawā’id Al-Ijrā’iyah Al-Mandhmah L’mal ‘Dw Al-Barlmān, (in Arabic), *Majlt Jām’t Takriyt Lilhuqwq*, Al-Sanah 2, Al-Mujalad 2, Al-‘Dad 3, Al-Juz’1, 2018.
- ‘Zāwy, ‘Bd Al-Rahman, Al-Raqābah ‘Lā Al-Sulwk Al-Salbī Lilmashru’, Al-Ighfāl Al-Tashriyī Namwdhaj, (in Arabic), *Majlt Al-‘Lwm Al Qānwniyah Wa-al-idāriyah Wa-al-siyāsīyah*, Kulliyat Al-Huqwq Wa-al-‘lwm Al- Siyāsīyah, Jām’t Abū Bakr Bilqāyd, Al-‘Dad 10, 2010.
- Zu‘rub, Rāmī, *Sahib Al-Thiqah Min Al-Hukumah: Dirāsah Tahliyyah Fī Al- Tashriy’ Al-Filistynī*, (in Arabic), Risālit Mājstiy, Jām’t Al-Azhar, Filistyn, 2020.