



BIRZEIT UNIVERSITY

كلية الحقوق والإدارة العامة
دائرة القانون

هاتف: 2982135 (2)؛ فاكس: 2982050 (2)

بريد إلكتروني: JURI@birzeit.edu؛ صفحة إلكترونية: www.birzeit.edu

ورقة ملحق بمساق المدخل للعلوم القانونية

التشريع العادي في فلسطين

أولاً: تعريف التشريع العادي: هو القانون الذي تسنه السلطة التشريعية بمقتضى السلطة المخولة لها في الدستور (أو القانون الأساسي) وفي الحدود التي رسمها لها. ويأتي القانون في شكل نصوص مكتوبة صادرة عن السلطة التشريعية تميزها لها عن الأنظمة والقرارات واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية أو ما يسمى بالتشريع الفرعي.

والتشريعات مرتبة ترتيباً هرمياً من الأعلى إلى الأدنى: الدستور، التشريع العادي، ثم التشريع الفرعي. ويعبر عن هذا الترتيب الهرمي للتشريعات "بمبدأ التدرج في التشريع"، ويعني أنه يجوز للدستور مخالفة كل من التشريع العادي والتشريع الفرعي لأنه يعلوهما في الدرجة، في حين لا يجوز لهذين الأخيرين مخالفته لأنهما أدنى منه، ولما كانت مرتبة التشريع العادي أعلى من التشريع الفرعي فيجوز له مخالفة هذا الأخير، في حين لا يجوز للتشريع الفرعي مخالفة الدستور أو التشريع العادي.

السلطة التشريعية هي المختصة بوضع التشريعات العادية، إلا أن شكل هذه السلطة يختلف بين دولة وأخرى: فقد تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، كما هو عليه الحال في الأردن فمجلس الأمة مكون من (مجلس نواب ومجلس أعيان)، والبرلمان الفرنسي (جمعية وطنية ومجلس شيوخ)، والكونغرس في الولايات المتحدة (مجلس نواب ومجلس شيوخ)، وبريطانيا (مجلس لوردات ومجلس عموم). وقد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد كما هو الحال في فلسطين وفق ما نصت عليه المادة (47) من القانون الأساسي: "I- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة".

ويبلغ عدد أعضاء هذا المجلس (132) عضواً يتم إنتخابهم مرة واحدة كل أربع سنوات، ويجري إنتخابهم وفقاً لنظام إنتخابي مختلط يجمع بين نظام الأغلبية (الدوائر)، ونظام التمثيل النسبي (القوائم).

ويشارك مع السلطة التشريعية في سن القوانين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يظهر دوره في العملية التشريعية من خلال قيامه بالتصديق على القوانين وإصدارها، كما يحق له الاعتراض عليها وفق الآلية الواردة في التشريعات ذات الصلة، في حين يخرج عن نطاق إختصاصه في عملية التشريع حق اقتراح القوانين.

ثانيا: سن التشريع العادي:

حدد القانون الاساسي المراحل والاجراءات التي يتم بموجبها التشريع من قبل السلطة التشريعية، باعتبارها صاحبة الإختصاص الأصيل بسنها. مع هذا أجاز القانون الأساسي استثناء للسلطة التنفيذية اصدار التشريعات العادية في حالة الضرورة مراعاة لظروف خاصة، ونظمت هذه المسألة المادة 43 من القانون الأساسي بنصها على أنه: "1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، اصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون، أما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

فتشريعات الضرورة تستوجب اذن توافر ثلاثة شروط لإمكانية إصدارها من قبل السلطة التنفيذية وهي:

- وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير تستدعي التدخل بسرعة عن طريق إصدار قرارات رئاسية يكون لها قوة القانون لمواجهتها، كحدوث كوارث طبيعية خطيرة أو نفقات مستعجلة... الخ. ولعل التعبير "حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير" يأتي أدق من تعبير "الضرورة القصوى"، لأن الحاجة قد تكون قصوى وملحة، ومع هذا قد تحتمل التأخير بعكس التعبير الأول الذي يشير إلى الفورية.

- أن تأتي حالة الضرورة في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وهذا شرط منطقي لأن المجلس التشريعي هو صاحب الإختصاص الأصيل في المسألة موضوع التشريع، وما اختصاص رئيس السلطة الوطنية هنا إلا إستثناء تفرضه حالة واقعية هي الضرورة، فإذا كان المجلس منعقدا قام بإصدار التشريع العادي مباشرة، ولا ميرر لاستخدام هذا الإستثناء، كما يأتي تشريع الضرورة في صورة قرار له قوة القانون، وهذا ما يميزه عن القانون الصادر عن السلطة التشريعية.

- يجب عرض القرار المتخذ من الرئيس على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وإلا زال ما كان له من قوة القانون، أما إذا عرض على المجلس في الوقت المحدد ورفض إقراره زال ما يكون له من أثر بالنسبة للمستقبل دون أن يؤثر ذلك على الحقوق المكتسبة خلال فترة سريانه.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالة المنصوص عليها في المادة (43) سابقة الذكر تختلف عن الحالة التي نصت عليها المادة (110) من القانون الاساسي، والتي تعطي الرئيس سلطة إعلان حالة الطوارئ بمرسوم يصدر عنه رغم قيام المجلس التشريعي وفي دور إنعقاده، حيث جاء فيها: "1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ

لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح عن الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الاجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي أتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق واجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن".

يشير هذا النص إلى حق الرئيس في إعلان حالة الطوارئ لمواجهة ظروف خطيرة تقتضي الحد من الحريات وممارسة بعض الحقوق مؤقتاً، فإذا حدثت كوارث طبيعية مثلاً، فلا بد من إغاثة المنكوبين ومكافحة الفوضى وحالات الإعتداء على أرواح الناس وممتلكاتهم في المناطق المنكوبة من الأشخاص سيئي النية والمجرمين الذين يحاولون استغلال الموقف.

وهناك حالة إستثنائية أخرى تجيز للسلطة التنفيذية إصدار قوانين عادية نصت عليها بعض القوانين كمصر وفرنسا، وهي حالة التفويض. أجاز الدستور المصري مثلاً للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون إذا كان هناك تفويض أو تخويل من قبل المجلس التشريعي في مسائل معينة، وبدافع احاطة التشريع بالسرية، كتعديل قانون الضرائب، من أجل منع التهرب من أحكامه، ولم ينص القانون الأساسي الفلسطيني ولا الدستور الاردني على هذه الحالة. ويلاحظ أن التفويض يتم في حال وجود المجلس التشريعي وفي دورات إنعقاده، ويجب أن يكون لمدة محددة وقاصراً على مواضيع معينة، وأن تتفق هذه المراسيم مع أحكام الدستور وتلتزم بحدود التفويض، وينبغي عرض المراسيم المتخذة على المجلس التشريعي في أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض.

ثالثاً: مراحل سن التشريع:

1. التحضير والاقتراح: يبدأ التشريع أولاً باقتراح يقدم سواء من:

أ. مجلس الوزراء: تحال المشاريع والاقتراحات إلى يتقدم بها إلى رئيس المجلس التشريعي مرفقاً بها المذكرات الإيضاحية، الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي خلال أسبوعين من تاريخ إحالتها إليها، وترسل نسخة من المشروع أو الإقتراح إلى كل عضو في المجلس التشريعي. بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة أو حتى دون إنتظار هذا التقرير، يشرع المجلس بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة مبادئه العامة، ثم يطرح للتصويت، فإذا تم قبوله أحيل إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة ثم يرسله رئيس المجلس إلى اللجنة القانونية لأبداء ملاحظاتها القانونية عليه، أما إذا رفض أعتبر كأن لم يكن. وفي كل الأحوال، يحق لمجلس الوزراء استرداد المشاريع التي تقدم بها ما دامت لم تطرح بعد للتصويت عليها في المجلس التشريعي.

ب. **المجلس التشريعي** عبر عضو أو أكثر من أعضائه أو من إحدى لجانه: يجوز لأي من هؤلاء إقتراح مشروع قانون أو تعديل قانون معمول به أو إلغائه. يحال الإقتراح مرفقا بالأسباب الموجبة له ومبادئه الأساسية إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، بعد الإستماع إلى رأي اللجنة يقرر المجلس قبوله أو رفضه، فإذا قبله يحال اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة ذاتها أو التي تليها.

2. **المنافشة والتصويت (الإقرار):** أيأ كانت الجهة التي تقدمت بالمشروع أو المقترح فإن آلية السير بإقرار القانون واحدة، نصت عليها المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، إذ يتم إقرار القوانين في قراءتين منفصلتين تجريان على النحو التالي:

أ- القراءة الاولى: يناقش مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها وعرض الإقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.
ب- القراءة الثانية: وتجري خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائيا.

ج- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع أعضاء المجلس التشريعي شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

ويتم اقرار مشاريع القوانين بالاغلبية المطلقة (نصف عدد النواب حاضري الجلسة + نائب واحد) إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، كما هو الحال بالنسبة لإقرار القانون الأساسي أو تعديله (ثلاثي أعضاء المجلس). مع العلم أنه يشترط لصحة إنعقاد المجلس التشريعي حضور الأغلبية المطلقة من أعضائه (المادة 18 من النظام الداخلي).

3. **التصديق والإصدار:** كل مشروع قانون أقره المجلس التشريعي يتم ارساله الى رئيس السلطة الوطنية لتصديقه (أي التوقيع عليه) وإصداره. ويختلف التصديق عن الإصدار: فالتصديق يشير إلى حق رئيس الدولة في الموافقة على مشروع القانون الذي أقره المجلس التشريعي قبل إصداره، أما الإصدار فهو من الناحية النظرية عمل تشريعي بحت يشير إلى مشاركة رئيس الدولة المجلس التشريعي في سلطة التشريع. أما من الناحية العملية، فيشير الإصدار إلى قيام رئيس الدولة/السلطة الوطنية بتوجيه خطاب إلى أركان سلطته التنفيذية كل فيما يخصه لتنفيذ القانون الذي صادق عليه، نظرا لعدم أحقية المجلس التشريعي بتوجيه مثل هذا الخطاب احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. وللإصدار غايتان: **الأولى**،

إثبات وجود التشريع وأنه أقر من المجلس التشريعي وفق أحكام الدستور، وهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع والثانية، تكليف السلطة التنفيذية بتطبيق القانون الجديد بموجب أمر يصدره رئيس السلطة الوطنية (باعتباره رئيس السلطة التنفيذية) إلى الهيئات التنفيذية الأدنى وتكليفها بتنفيذ أحكام القانون الجديد.

ففي فلسطين، بعد إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ اقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية للتصديق عليه وإصداره. والواقع أن الإصدار يتم بإحدى طريقتين سواء من قبل رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة (41) من القانون الاساسي وجاء فيها:

"1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوما من تاريخ احوالها اليه، وله أن يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مشفوعة بملاحظاته واسباب اعتراضه والا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

2- اذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون الى المجلس التشريعي وفقا للاجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فاذا أقر ثانية بأغلبية ثلثي اعضائه اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

يفهم من نص هذه المادة أن رئيس السلطة الوطنية هو المختص في الأساس بإصدار القانون، إلا أنه إذا رفض إصداره، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي فإذا أقر ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء أعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية، وبالتالي لا حاجة لإصداره من قبل رئيس السلطة الوطنية.

4. النشر والنفاد: بعد إكمال المراحل الثلاثة السابقة يولد التشريع ويكتمل وجوده القانوني ويكتسب صفة الإلزام، إلا أن هذا الوجود القانوني لا يكفي لنفاذه، بل ينبغي نشره في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع الفلسطينية) لتمكين المخاطبين به من العلم بوجوده وصدوره. والحقيقة أن هذا العلم يبقى نظري إلى حد بعيد، وبالتالي يختلف عن العلم الفعلي أو المؤكد بوجود التشريع، إلا أنه يكتفى بهذا العلم المفترض المتحقق عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، ولا يغني عن هذا النشر، النشر بأية وسيلة أخرى حتى ولو كانت أفضل منها من حيث إمكانية إطلاع الناس عليها، كالنشر بالوسائل المقروءة والمسموعة والمرئية، كالصحف والراديو والتلفزيون والانترنت.

وتنص المادة (116) من القانون الاساسي على أنه: "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنتشر في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك".

وعليه، إذا ورد نص في القانون أو التعديل الجديد يحدد ميعاد سريانه فيؤخذ بهذا الميعاد، وإلا كان النفاذ من اليوم التالي لمرور ثلاثين يوماً على النشر في جريدة الوقائع الفلسطينية التي تصدر عن جهة تسمى "ديوان الفتوى والتشريع" تابعة لوزارة العدل.

التشريعات الثانوية (الفرعية)

التشريع الثانوي أو الفرعي هو التشريع التفصيلي الذي تسنه السلطة التنفيذية بموجب السلطة الممنوحة لها بهدف تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أو تنظيم المرافق العامة او المحافظة على الامن والصحة العامة.

يختص مجلس الوزراء بالمصادقة على اللوائح والأنظمة، وهذا ما نصت عليه المادة (70) من القانون الأساسي المعدل، بقولها: " **لمجلس الوزراء ... إصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين**"، ويقوم بإصدارها رئيس مجلس الوزراء بتوقيعها، تطبيقاً لنص المادة (7/68) من القانون الأساسي.

يطلق على التشريع الفرعي اسم نظام أو لائحة ..، وهو ادنى في الدرجة من القانون الاساسي والتشريع العادي؛ لذلك يتوجب عليه احترام الاثنين معا والا اعتبر غير دستوري.

وتقسم اللوائح الى ثلاثة أنواع هي: لوائح تنفيذية، تنظيمية وضبط.

أولاً: اللوائح التنفيذية: وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من أجل تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية؛ فهي تقوم بوضع الامور التفصيلية والجزئية الخاصة بتنفيذ القوانين العادية. ويجب على السلطة التنفيذية التقيد بما جاء في القانون العادي دون تعديل أو زيادة أو تعطيل تنفيذها، وعادة ما يرد نص في التشريعات الصادرة ينص على هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء بإصدار أنظمة أو لوائح، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (139) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000، بقولها: "لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

ثانياً: اللوائح التنظيمية: هي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريعات فرعية من أجل تنظيم وترتيب المصالح والهيئات والمرافق العامة وتنسيق سير عملها، كانشاء الوزارات والمؤسسات وتحديد اختصاصاتها أو الغائها. وهذه اللوائح لا تستند الى قانون قائم على عكس اللوائح التنفيذية، ومن من ذلك مثلاً: قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2003، بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

ثالثاً: لوائح الضبط أو البوليس: هي اللوائح التي تضعها الحكومة من أجل المحافظة على الامن وتوفير السكنية وحماية الصحة العامة. فهي تورد قيودا تشريعية على الحريات الفردية يتطلبها

الصالح العام: مثل لوائح المرور، لوائح تنظيم المحلات الخطرة أو الضارة بالصحة العامة، اللوائح الخاصة بمراقبة الادوية والباعة المتجولين ومنع انتشار الاوبئة....