

دليل تعريفي مختصر للنظام السياسي الفلسطيني



مركز رؤية للتنمية السياسية

2021

العنوان: دليل تعريفي مختصر للنظام السياسي الفلسطيني

السلسلة: المشهد الفلسطيني

الكاتب: عزيز كايد

الشهر / السنة: 2021/04

جميع الحقوق محفوظة لمركز رؤية للتنمية السياسية © 2021

يسعى مركز رؤية للتنمية السياسية أن يكون مرجعية مختصة في قضايا التنمية السياسية وصناعة القرار، ومساهماً في تعزيز قيم الديمقراطية والتعددية والاعتدال والتسامح، ويسعى المركز إلى تنمية القدرات والإمكانيات السياسية لدى الأفراد والجماعات والأحزاب في المنطقة، بما يخدم بناء مجتمعات ودول مدنية وديمقراطية قائمة على مبادئ حق تقرير المصير والحرية، وبما يساعد على نبذ العنف والتطرف، والمساهمة في إنجاز الشعوب لحقوقها السياسية والمدنية، لاسيما الشعب الفلسطيني.

يهدف المركز إلى مساعدة الكفاءات العلمية والبحثية في مجال العلوم الإنسانية في تطوير مهاراتها وتنميتها، وتوفير الدعم السياسي والأكاديمي للفلسطينيين، ورعاية

Vision Center for Political Development

İkitelli Organize San. Bölgesi Mah. Hürriyet Bulvarı Enkoop Sanayi Sitesi No:70/33

Başakşehir / İstanbul.

Tel: +90 2126310107

[www.vision-pd.org/](http://www.vision-pd.org/)

## الفهرس

- أولاً: طبعة النظام الفلسطيني.....4
- ثانياً: الدولة الفلسطينية.....5
- ثالثاً: منظمة التحرير الفلسطينية.....7
- رابعاً: المرجعيات الدستورية والقانونية.....8
- خامساً: القرارات بقانون.....10
- سادساً: النظام الانتخابي.....10
- سابعاً: السلطات الثلاث في النظام الفلسطيني.....12

يتضمن مفهوم النظام السياسي المؤسسات الرسمية المسؤولة عن إدارة الدولة، وصنع السياسات العامة وتنفيذها. وإذا كان مفهوم النظام السياسي يترادف مع مفهوم الدولة، فإن النظام الفلسطيني ما زالت ملامحه تتبلور على طريق تأسيس الدولة الفلسطينية، التي بدأت مؤسساتها بتأسيس منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964، ثم دخلت مرحلة جديدة مع تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، ثم مرحلة أخرى مع اعتراف الأمم المتحدة بفلسطين كدولة مراقب غير عضو عام 2012. لذلك فإن الحديث عن النظام السياسي الفلسطيني لا بد أن يتناول كلا من الكيانات الثلاث: المنظمة والسلطة والدولة.

يسعى هذا الدليل إلى تقديم ورقة تنقيفية مبسطة حول النظام السياسي الفلسطيني، وأهم المحاور والقضايا الضرورية للباحثين والمهتمين بالشأن السياسي الفلسطيني.

## أولاً: طبيعة النظام السياسي الفلسطيني

في البداية، من المهم التعريف بالأنظمة السياسية وأبرزها على النحو التالي:

- النظام الرئاسي، يقوم على الفصل التام بين السلطات، ويتم فيه انتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب، ويتمتع فيه الرئيس بصلاحيات واسعة، فهو رئيس الحكومة، وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم، وهم مسؤولون أمامه، ولا يستطيع البرلمان عزلهم، رغم تمتعه بصلاحيات واسعة في مجال التشريع والرقابة، والوزراء يعينون من خارج البرلمان. ومن الأمثلة على النظام الرئاسي الولايات المتحدة الأمريكية.
- النظام البرلماني، يقوم على الفصل المرن، أو المتوازن، بين السلطات، حيث يتمتع البرلمان بصلاحيات واسعة، وهو محور النظام السياسي. وتشمل السلطة التنفيذية رئيس الدولة ورئيس الحكومة، إلا أن منصب رئيس الدولة، أو الملك، هو منصب فخري يتمتع صاحبه بصلاحيات لا تعتبر جوهرية، حيث تُسند الصلاحيات الرئيسية لرئيس الحكومة، الذي يتمتع بسلطات عالية، وهو في الغالب زعيم الحزب الذي حصل على أعلى الأصوات في الانتخابات. والحكومة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان، وهو الذي يمنح الثقة للحكومة ويحجبها عنها، والوزراء في الغالب يتم تعيينهم من أعضاء البرلمان. ومن الأمثلة على النظام البرلماني بريطانيا.

• النظام المختلط. كما النظام السياسي الفلسطيني. أي أنه يجمع بين خصائص النظام الرئاسي وخصائص النظام البرلماني، والمعيار المهم في تحديد شكل النظام السياسي هو مدى الفصل بين السلطات فيه. ففي النظام السياسي الفلسطيني يوجد فصل مرن بين السلطات، وتتمتع فيه السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بصلاحيات جديّة. ويمكن تلخيص أهم مميزات النظام السياسي الفلسطيني فيما يلي:

- رئيس السلطة الوطنية يتم انتخابه مباشرة من قبل الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس (القانون الأساسي المعدل مادة 34)، ويتضمن هذا النظام أيضا ثنائية في السلطة التنفيذية، حيث يوجد إلى جانب الرئيس، رئيس حكومة يرأس مجلس وزراء، وبالتالي تتضمن السلطة التنفيذية رئيسا ورئيسا لمجلس وزراء ومجلس وزراء، لكل منهم صلاحيات محددة في الدستور (القانون الأساسي)، وهي صلاحيات جوهرية كل في مجاله.
- رئيس السلطة الوطنية يكلف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة (مادة 65)، ويحق له إقالته أيضا (مادة 83)، ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة من المجلس التشريعي (مادة 79). علما أن الوزراء يجوز تعيينهم من بين أعضاء المجلس التشريعي أو من خارجه، وهذه من ميزات النظام المختلط.
- رئيس الحكومة مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وأعمال حكومته، والوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء، ورئيس الحكومة وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، الذي يمنحها الثقة أو يحجبها عنها (القانون الأساسي المعدل مادة 74).

### ثانيا: الدولة الفلسطينية

- في 1947/11/29، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرار رقم (181)، المعروف بقرار تقسيم فلسطين إلى دولتين: عربية ويهودية.
- وفي 1988/11/15، تم إعلان قيام الدولة الفلسطينية على الأراضي المحتلة عام 1967، وذلك في دورة طارئة للمجلس الوطني الفلسطيني عُقدت في الجزائر.
- وفي 2012/11/29، اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بدولة فلسطين كدولة مراقبة غير عضو، حيث أيدت القرار 138 دولة، وعارضته 9 دول، وامتنعت عن التصويت 41 دولة، وذلك

من أصل 193 دولة أعضاء الأمم المتحدة. و يرى بعض القانونيين الدوليين، أن التكييف القانوني للدولة الفلسطينية هو أنها دولة موجودة قانونياً، ولكنها محتلة.

- أقر المجلس الوطني الفلسطيني في حزيران 1974 ما عُرف بالبرنامج المرحلي لمنظمة التحرير، أو برنامج النقاط العشر، والذي ينص على إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على أي جزء من أرض فلسطين يتم تحريره أو الانسحاب منه.

- تبنت منظمة التحرير الفلسطينية، عبر قراراتها المتعاقبة، ما يُعرف ببرنامج حل الدولتين، أي دولة فلسطين على حدود الرابع من حزيران 1967، إلى جانب دولة "إسرائيل"، علماً أن مساحة الأراضي المحتلة عام 1967 تبلغ 22% فقط من مساحة فلسطين التاريخية.

- احتفاظ الاحتلال بالكتل الاستيطانية الكبرى في الضفة الغربية، وهي معاليه أدوميم وغوش عتصيون وأريئيل، وعدم الانسحاب منها في أي تسوية سياسية يتم التوصل إليها مع الفلسطينيين، إلى جانب الإصرار على مشروع "القدس الكبرى"، وكذلك الأراضي الفلسطينية التي يقضمها الجدار الفاصل من أراضي الضفة الغربية المحتلة عام 1967... في ظل كل هذا، فإن المساحة المتبقية للدولة الفلسطينية تكاد لا تصل 10% من مساحة فلسطين التاريخية، مما يعني القضاء على حل الدولتين.

- من منظور الاحتلال، فإن فكرة الدولة الفلسطينية تراوحت بين عدة تصورات، منها أن الأردن هو الدولة الفلسطينية، وهي الفكرة التي كان يؤمن بها رئيس الحكومة الأسبق أريئيل شارون. ومنها أيضاً فكرة الدولة الفلسطينية على الأراضي المحتلة عام 1967 مع بعض التعديل أو تبادل الأراضي، وهي فكرة تبناها اليسار الإسرائيلي في فترة زمنية سابقة، ولم يعد هناك من ينادي بها بحماسة في المجتمع الإسرائيلي، ولكن في ظل تغول اليمين الإسرائيلي وسيطرته على الحكم في "إسرائيل"، يجاهر نتنياهو اليوم، ومعه أحزاب اليمين المتطرف واليمين الديني، برفض إقامة أي دولة فلسطينية بين "إسرائيل" والأردن.

## ثالثاً: منظمة التحرير الفلسطينية

- هي الكيان السياسي الذي يمثل الفلسطينيين في المجتمع الدولي والمحافل الدولية. تأسست عام 1964، وكان أول رئيس لها أحمد الشقيري. دخلت المنظمة مرحلة جديدة عام 1969 حين سُمح للفصائل الفلسطينية بالانضمام للمنظمة، وتم توزيع المواقع القيادية على الفصائل حسب "محاصة" متفق عليها بينها، وحينها تولى ياسر عرفات رئاسة اللجنة التنفيذية للمنظمة، ومنذ ذلك الحين بقيت حركة فتح تقود المنظمة إلى يومنا هذا.
- وضعت المنظمة الميثاق القومي الفلسطيني عام 1964، ومع سيطرة فتح على المنظمة عام 1969، تم تعديله إلى الميثاق الوطني الفلسطيني، الأمر الذي عكس التحول من البعد القومي للقضية الفلسطينية إلى البعد الوطني، أي اعتبار القضية الفلسطينية شأنًا فلسطينيًا وبيد الفلسطينيين، أكثر منه شأنًا عربيًا يعتمد على الدول العربية.
- أقرت منظمة التحرير عام 1964 النظام الأساسي لها، وهو يحدد المهام والصلاحيات، والمواقع والمناصب، والشؤون الإدارية والمالية، والعديد من الشؤون الداخلية للمنظمة.
- تبنت المنظمة برنامج الحل المرحلي، أو برنامج النقاط العشر، عام 1974، والذي ينص على إقامة " سلطة الشعب الوطنية" على أي جزء من أرض فلسطين يتم تحريره أو الانسحاب منه. وبناء على ذلك، وفي عام 1974، اعترفت جامعة الدول العربية، ومن ثم الأمم المتحدة، بالمنظمة كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني.

### منذ تأسيس المنظمة عام 1964، تم تشكيل المؤسسات المختلفة، وأهمها:

- المجلس الوطني الذي بدأ بـ 399 عضواً، لكنه اليوم يتكون من عدد غير معروف بالدقة، حيث يتجاوز عدد أعضائه الـ 700 عضو منتشرين في أنحاء العالم. من المفروض حسب النظام الأساسي لمنظمة التحرير، أن يمثل المجلس الوطني السلطة العليا في المنظمة، ولكن آخر جلسة عقدها كانت عام 2018 في رام الله، وقبلها عام 1998 في غزة، أي بينهما عشرون عاماً، علماً أنه من المفروض أن يعقد دورة عادية كل عام.
- المجلس المركزي: وهو حلقة وصل بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية، تم استحداثه عام 1973 كمجلس مصغر عن المجلس الوطني تكون من 32 عضواً، على أن يجتمع كل 3 شهور، ولكن يبلغ عدد أعضائه اليوم أكثر من 100 عضو، واجتماعاته غير منتظمة أيضاً.

- اللجنة التنفيذية، وهي السلطة التنفيذية العليا للمنظمة، وتتكون من رئيس و 18 عضوا من الفصائل والمستقلين وممثلي الاتحادات والمنظمات الشعبية، وهي، حسب النظام الأساسي، من المفترض أن تكون في حالة انعقاد دائم.
- جيش التحرير الفلسطيني، الذي توزعت قواته بين الأردن وسوريا والعراق ومصر، عاد الكثير من أفراده مع تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994، وتم دمجهم في الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة.
- الصندوق القومي الفلسطيني، وهو بمثابة وزارة المالية، ويشرف على واردات المنظمة ومصروفاتها، ورئيسه عضو في اللجنة التنفيذية.
- الدوائر المتخصصة، كالدائرة السياسية، والدائرة العسكرية، ودائرة العلاقات القومية، ودائرة شؤون اللاجئين، ودائرة شؤون الوطن المحتل، ودائرة الإعلام والثقافة، ودائرة التنظيم الشعبي، ودائرة التربية والتعليم، علما أن هذه الدوائر تراجع دورها بشكل شبه كامل منذ تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994، إلا ما يتعلق بالفلسطينيين في الخارج. إضافة إلى ذلك، هناك مؤسسات ما زالت تابعة للمنظمة، مثل مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى.
- في عام 1998 قام المجلس الوطني بتعديل الميثاق الوطني، وذلك بطلب أمريكي، وبحضور الرئيس الأمريكي حينها بيل كلينتون، وذلك لأن الميثاق يتضمن مواد تتعارض مع اتفاقيات أوسلو الموقعة بين "إسرائيل" ومنظمة التحرير الفلسطينية، ومنها المواد التي تتعلق بالكفاح المسلح، وإقامة الدولة الفلسطينية على كامل التراب الفلسطيني. يُذكر أن الرئيس ياسر عرفات وصف الميثاق حينها بأنه "كادوك"، وهي كلمة فرنسية تعني "ملغى".

#### رابعاً: المرجعيات الدستورية والقانونية

بناء على ما سبق، تعتبر المرجعيات القانونية للدولة الفلسطينية كلاً مما يلي:

- قرار التقسيم الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1947/11/29.
- إعلان الدولة الفلسطينية الصادر عن المجلس الوطني الفلسطيني في 1988/11/15.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2012/11/29 بالاعتراف بفلسطين كدولة مراقب غير عضو.

## كما تعتبر مرجعيات منظمة التحرير الفلسطينية كلا مما يلي:

- قرار المؤتمر التأسيسي الأول الذي عقد في القدس عام 1964 الذي يقضي بإقامة المنظمة.
- قرار جامعة الدول العربية في العام التالي بالموافقة على تأسيس المنظمة.
- قرار جامعة الدول العربية في قمة الرباط عام 1974، الاعتراف بالمنظمة ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني.
- قرار هيئة الأمم المتحدة في نفس العام، الاعتراف بالمنظمة ممثلاً للشعب الفلسطيني.
- دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة لمنظمة التحرير في عام 1974 لحضور مناقشاتها بصفة مراقب.
- دعوة مجلس الأمن منظمة التحرير في عام 1976 لحضور المناقشات المتعلقة بفلسطين دون أن يكون لها حق التصويت.
- شروع الأمم المتحدة باستخدام كلمة فلسطين بدلاً من منظمة التحرير، دون المساس بصفة المراقب للمنظمة، وذلك بعد شهر من إعلان قيام دولة فلسطين عام 1988.

## أما السلطة الفلسطينية، فتعود مرجعيتها القانونية لكل مما يلي:

- إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في 13/9/1993.
- الاتفاقيات التالية الموقعة بين المنظمة والحكومة الإسرائيلية، والتي أسست السلطة الفلسطينية، وهي اتفاقية غزة أريحا أولاً عام 1994، واتفاق نقل الصلاحيات (أوسلو 1) عام 1994 أيضاً، والاتفاقية المؤقتة حول الضفة الغربية وقطاع غزو (أوسلو 2) عام 1995، وجميعها نصت على إقامة مجلس السلطة الفلسطينية، ونقل الصلاحيات إليها.
- قرار المجلس المركزي الفلسطيني في دورته التي عُقدت بتونس ما بين 10 - 12/10/1993، بتكليف اللجنة التنفيذية للمنظمة بتشكيل مجلس السلطة الفلسطينية، وتم تكليف ياسر عرفات برئاسة السلطة. وهنا تُعتبر منظمة التحرير، من ناحية قانونية، هي مرجعية السلطة.

تداخلت صلاحيات منظمة التحرير وصلاحيات السلطة الوطنية، ومع مرور الوقت، أصبحت السلطة الفلسطينية بيدها معظم الصلاحيات، وتم تهميش دور المنظمة لصالح السلطة، وبشكل عام يمكن تمييز الصلاحيات التالية للمنظمة:

- التفاوض مع الجانب الإسرائيلي، فكل الاتفاقيات تم توقيعها بين منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية، والمنظمة هي التي فاوضت الإسرائيليين في كل المراحل، لذلك من المعروف أن التفاوض مع الجانب الإسرائيلي هو من صلاحيات المنظمة وليس السلطة.
- متابعة شؤون الفلسطينيين في مخيمات الشتات.
- في بداية تأسيس السلطة، ظلت السفارات والممثلات الفلسطينية حول العالم تتبع للمنظمة، وقد رافق ذلك العديد من تنازع الصلاحيات بين المنظمة والسلطة، ولكن منذ عهد الرئيس عباس تم نقل هذه الصلاحية بالكامل للسلطة، كما تم نقل كل دوائر المنظمة إلى رام الله.

### خامسا: القرار بقانون

- تتيح المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني (وهو بمثابة دستور السلطة الفلسطينية) لرئيس السلطة إصدار قرارات لها أثر القانون (ولذا سميت قرارات بقانون)، ولكن في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير، وحين يتعذر انعقاد المجلس التشريعي. ولكن الذي جرى أن الرئيس تمادى في صلاحيات إصدار القرارات بقانون في قضايا محورية (مثل إنشاء المحكمة الدستورية، والتدخل ببنية القضاء عبر مجلس القضاء الأعلى، وتغيير قانون الانتخابات... الخ)، وقد وصل عددها إلى أكثر من 207 قرارات بقانون منذ 2007 وحتى تاريخ النشر. وهو قطعاً ليس المقصود بالمادة (43).

- بموجب المادة 43 من النظام الأساسي، سوف يتم عرض جميع القرارات بقانون على المجلس التشريعي الجديد في أول جلسة يعقدها، وللمجلس حينها أن يقرها، وإلا اعتبرت ملغاة حكماً، إلا أن التعامل مع هذا الكم من القرارات بقوانين في أول جلسة لن يكون بالأمر الهين، وإلغائها جميعاً لن يكون دون تبعات، لما رَبَّته من مراكز قانونية على مدار السنوات الماضية.

### سادسا: النظام الانتخابي

- النظام الانتخابي هو الآليات التي تتم الانتخابات بناء عليها، ثم تُترجم إلى مقاعد في البرلمان. وهي في الغالب تتم بعد توافقات سياسية بين الأحزاب، أو بناء على البيئة السياسية التي يقبل بها المجتمع كقواعد للتمثيل السياسي.

- جرت الانتخابات الفلسطينية عام 1996 بناء على قانون انتخابات 1995، وذلك وفق نظام الأغلبية، وعلى أساس الدوائر، حيث تم تقسيم مناطق السلطة الفلسطينية إلى دوائر انتخابية لكل منها عدد من المقاعد حسب عدد سكانها، بحيث يفوز عن الدائرة المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصوات.
- ولكن انتخابات عام 2006 جرت بناء على قانون الانتخابات لعام 2005، وذلك على أساس النظام المختلط، الذي يجمع بين التمثيل النسبي ونظام الدوائر بالمناصفة، بحيث تم تخصيص نصف مقاعد المجلس التشريعي (66 مقعداً) للتمثيل النسبي، والنصف الآخر للدوائر الانتخابية كل حسب عدد سكانها.
- وفي عام 2007، أصدر الرئيس عباس قراراً بقانون جعل النظام الانتخابي على أساس التمثيل النسبي الكامل، بحيث تكون مناطق السلطة الوطنية دائرة انتخابية واحدة، ولكن لم تُجرَ انتخابات منذ ذلك الحين.
- في 15 كانون ثاني/يناير 2021، أصدر الرئيس قراراً بقانون رقم (1) لسنة 2021 يعدل فيه قانون 2007. التعديل الجديد يؤكد نظام التمثيل النسبي الكامل على أساس أن الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة كلها دائرة انتخابية واحدة، بحيث يتم توزيع مقاعد المجلس على القوائم الانتخابية وفق طريقة "سانت لوجي"، بحيث تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات على مستوى الوطن، بحيث يفوز بالمقاعد المخصصة لكل قائمة مرشحو القائمة وفق ترتيبهم فيها.
- نسبة الحسم هي النسبة المئوية من الأصوات التي يجب على القائمة الانتخابية أن تتجاوزها لكي تفوز في الانتخابات وتحصل على مقاعد في البرلمان. في الانتخابات الفلسطينية السابقة عام 2006 كانت نسبة الحسم 2%، ولكن القرار بالقانون الجديد، والذي صدر في 2021، خفض النسبة إلى 1.5%.
- وعلى صعيد انتخاب رئيس السلطة الوطنية، يُذكر أن القانون الجديد عدل طريقة انتخابه، حيث اشترط فوز المرشح برئاسة السلطة بأن يحصل على الأغلبية المطلقة (50% + 1) من أصوات الناخبين، وإذا لم يحصل أي مرشح على هذه النسبة، فإنه يتطلب إجراء جولة ثانية من الانتخابات بين المرشحين اللذين حصلوا على أعلى أصوات، وبالتالي يفوز أحدهما بمنصب الرئيس (مادة 4).

## سابعاً: السلطات الثلاث في النظام الفلسطيني

نظم القانون الأساسي المعدل لعام 2003 صلاحيات السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بشكل مفصل، وعلى نحو يبين العلاقة بينها، وهو الأمر الذي جعل من النظام الفلسطيني، كما أشرنا، نظاماً سياسياً مختلطاً يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني.

كما أن العلاقة بين السلطات، وخاصة التنفيذية والقضائية، تُنظم في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته.

يؤكد القانون الأساسي على مبدأ الفصل بين السلطات (مادة 2)، ومن ناحية عملية، يمكن الإشارة إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبين السلطتين القضائية والتنفيذية، وذلك على النحو التالي:

### أولاً: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتولى المجلس التشريعي مهمتي سن القوانين والرقابة على أعمال الحكومة، ومن هنا يمكن تلخيص الخطوط العامة التي ترسم ملامح العلاقة بينهما على النحو التالي:

#### 1- على صعيد الرقابة

- مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي: حيث إن الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي (القانون الأساسي مادة 5). ورئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي (مادة 74).
- منح الثقة للحكومة: حيث يتقدم رئيس الوزراء بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة، بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب، الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، وتُمنح الثقة للحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (القانون الأساسي مادة 66).
- حجب الثقة عن الحكومة: حيث يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة، أو بأحد الوزراء بعد استجوابه (القانون الأساسي مادة 77). ويتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي (القانون الأساسي مادة 78).

- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم (مادة 56)، ويجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس (مادة 57).
- تشكيل لجان التحقيق: حيث يحق للمجلس التشريعي أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة (القانون الأساسي مادة 57).
- المصادقة على الموازنة العامة: حيث على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. والمجلس يناقش مشروع الموازنة العامة، ويعيده إلى الحكومة لإجراء التعديلات عليه، ولا تصبح الموازنة سارية إلا بعد موافقة التشريعي (مادة 61).
- المصادقة على العديد من مشاريع الحكومة وخططها قبل اعتمادها، ومنها:
  - الحساب الختامي: حيث يجب على الحكومة أن تعرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية (مادة 62).
  - الخطة العامة للتنمية: حيث تعدها الحكومة ويقراها المجلس التشريعي (مادة 59).
  - القروض: حيث تُعقد القروض العامة بقانون، أي بموافقة التشريعي، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي (مادة 92).
  - فرض الضرائب والرسوم: حيث إن فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاءها، لا يكون إلا بقانون، أي بموافقة المجلس التشريعي (مادة 88).
- المصادقة على تعيين بعض المناصب العليا، حيث لا بد من موافقة المجلس التشريعي على بعض التعيينات التي تقوم بها الحكومة، قبل أن تصبح نافذة المفعول، ومنها:
  - رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهو برتبة وزير (القانون الأساسي مادة 96) و (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 مادة رقم 4).
  - محافظ سلطة النقد (القانون الأساسي مادة 93).

## 2- على صعيد التشريع:

- تقديم مشاريع القوانين: حيث يحق لمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين (القانون الأساسي مادة 70).

- إصدار القوانين: حيث إن المجلس التشريعي يحيل أي قانون بعد إقراره إلى رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وإذا رد الرئيس مشروع القانون إلى المجلس التشريعي تُعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتُبر قانوناً، ويُنشر فوراً في الجريدة الرسمية (القانون الأساسي مادة 41).

### ثانياً: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية

تتنظم هذه العلاقة وفق أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وأحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته، والتي كان آخرها قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2021/1/11، وواجه انتقادات واسعة من معظم الجهات ذات العلاقة بالسلطة القضائية وقطاع العدالة، حيث وُصف التعديل الجديد بأنه ينسف مبدأ استقلال القضاء وسيادة القانون والفصل بين السلطات، ويمنح السلطة التنفيذية هيمنة على السلطة القضائية.

يمكن عرض أهم ملامح العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية على النحو التالي:

#### 1- العلاقة بينهما وفق القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002:

أكد القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها (القانون الأساسي مادة 97، وقانون السلطة القضائية مادة 1)، وأن القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة (القانون الأساسي مادة 98، وقانون السلطة القضائية مادة 2).

كما أكد القانون الأساسي على أن تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية، وأن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية (مادة 99). أكد قانون السلطة القضائية على أنه لا يجوز نقل القضاة أو ندبهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضائهم، وأن ذلك يكون بقرار من مجلس القضاء الأعلى (مادة 23).

وعن تشكيل مجلس القضاء الأعلى، نص القانون الأساسي على أن يبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، وغير ذلك (مادة 100). وهي الأمور التي فصلها قانون السلطة القضائية في الباب الرابع (المواد 37 - 59).

## 2- العلاقة بينهما وفق القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020:

رغم أن القرار بقانون أكد على استقلال السلطة القضائية، وحظر التدخل في شؤون القضاء أو في شؤون العدالة، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون (مادة 4)، إلا أنه يؤخذ عليه المضي نحو سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وذلك من خلال ما يلي:

1- أصبح تعيين رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض، بقرار من رئيس دولة فلسطين، بعد تنسيب مجلس القضاء الأعلى لعدد ممن تنطبق عليهم الشروط القانونية (مادة 8). علما أن التعيين حسب القانون الأصلي كان بقرار من مجلس القضاء الأعلى، الذي ينسب القرار إلى الرئيس لإصدار قرار التعيين.

2- أصبح تعيين حوالي ثلث أعضاء مجلس القضاء الأعلى البالغ عددهم 11 عضواً، بيد السلطة التنفيذية، وهم رئيس المحكمة العليا، ونائبه، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل (مادة 16).

3- توسع القرار بقانون في الحالات التي يجوز فيها عزل القضاة، أو استبعادهم، أي وقفهم عن العمل لمدة لا تزيد عن خمس سنوات (مادة 11).

4- الإشارة في ديباجة القرار بقانون إلى النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، وهو الأمر غير المؤلف في التشريعات الصادرة عن السلطة الفلسطينية، مما يثير المخاوف من تداخل الصلاحيات لصالح تقييد السلطة القضائية تحت مبررات مختلفة.

وإلى جانب القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، أصدر الرئيس القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم الإدارية. ومما يؤخذ على هذا القرار بقانون أن المادة (7) منه نصت على أن يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من الرئيس منفردا ودون تنسيب من أي جهة، ويعين رئيس المحكمة الإدارية ونائبه وقضاة المحكمة، ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاة المحكمة، بقرار من رئيس دولة فلسطين بناء على تنسيب الجمعية العامة للمحاكم الإدارية. وحسب البند الثاني من المادة (7)، يتم أول تعيين لرؤساء المحاكم الإدارية ورئيس المحكمة الإدارية العليا، ونوابهم وقضاة المحكمة، بقرار من الرئيس منفردا ودون تنسيب من أي جهة، مع التشاور مع رئيس مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. تُفسر هذه النصوص بأنها تجعل مسألة التعيينات بيد الرئيس، مع تغييب لمجلس القضاء الأعلى.

## المصادر

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.
2. قانون الانتخابات المعدل لعام 2021/ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2021 بتعديل قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.
3. قانون الانتخابات لعام 1995.
4. قانون الانتخابات لعام 2005.
5. القرار بقانون بشأن الانتخابات لعام 2007.
6. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
7. موقع لجنة الانتخابات المركزية.
8. موقع مركز المعلومات الوطني الفلسطيني.
9. موقع المجلس الوطني الفلسطيني.
10. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002
11. قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002
12. قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم الإدارية
13. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004