



أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا  
تخصص: القانون والإدارة العامة

خطة رسالة ماجستير

عنوان الرسالة

السلطات التشريعية لرئيس الدولة وفقا لأحكام القانون الأساسي  
والرقابة القضائية عليه (دراسة تحليلية في التشريع الفلسطيني)

إعداد الباحث

حسام عبد محمود الأدغم

إشراف الدكتور

رائد صالح قنديل

1439هـ - 2018م

## مقدمة

إن قيام دولة القانون يقتضي توافر ضمانات معينة يتمثل أهمها في وجود دستور يحكم هذه الدولة، ويحمل في طياته إقامة النظام السياسي والقانوني للدولة، ويُنشئ السلطات المختلفة ويحدد اختصاصاتها، ويبيّن كيفية ممارسة هذه الاختصاصات وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات، ومن ضمن هذه السلطات، سلطات تشريعية، وسلطات تنفيذية وسلطات قضائية، فتختص السلطة التشريعية بوضع التشريع، وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ ما أقرته ووضعته السلطة التشريعية، فيما تختص السلطة القضائية بتطبيق نصوص ذلك التشريع على ما يُعرض أمامها من نزاعات مختلفة ويكون اختصاص كل سلطة واضحة المعالم.

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات والذي يُعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة السياسية المعاصرة، كونه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام حكم متى توافرت شروطه يستوجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تحترم القواعد التي وضعها الدستور لممارسة اختصاصاتها التي يجب أن لا تخرج عن الحدود السابقة، مع استقلال كل سلطة بوظيفتها الخاصة بها، حتى لا يُسمح بتداخل هذه السلطات واندماجها في بعضها، بحيث لا تجتمع هذه السلطات في سلطة واحدة أو يد واحدة.

إلا أن تحديد الاختصاص بالشكل السابق ليس مطلقاً، ذلك أن درجة التداخل في الاختصاصات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات وهذا كله خلال الأوقات والظروف العادية، أما خلال الظروف الاستثنائية وفي حالات الضرورة فإن الأمر على خلاف ذلك، فقد يتطلب التصدي لتلك الظروف والأخطار الخروج على القواعد القانونية سارية المفعول في البلاد فاسحاً المجال لتدخل السلطة التنفيذية بالتشريع لأسباب مختلفة، منها عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية والمستعجلة، لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصراً على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحياناً أخرى، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة استثناءً، إما استناداً لحالة الضرورة والظروف الاستثنائية التي تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة لا تحتمل التأخير، وإما لأنها في الأصل من اختصاص سلطة أخرى (التشريعية أو القضائية)، وهذه الحالة الاستثنائية جعلت من اختصاص رئيس الدولة، حيث أُسند الدستور ممارستها له استثناءً لتحقيق مصلحة عامة.

ولما كان الاستثناء يعامل بمنتهى التضييق فإن ممارسة رئيس الدولة لهذه الوظيفة التشريعية ليس مفتوحاً على إطلاقه، ولكنه محكوم ومقيد بشروط وضوابط دستورية مؤقتة.

وقد عمل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته على منح رئيس الدولة الفلسطينية العديد من السلطات الاستثنائية، والتي تتمثل في حالي الضرورة والطوارئ والتي جاءت في حدود المادتين (43) و (110) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته وإصدار تشريعات لها قوة القانون في حالة الضرورة، وامكانية اتخاذ تدابير معينة لا يمكن اتخاذها من قبل السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ وذلك لتمكين السلطة التنفيذية من درء الخطر المحقق بالدولة، ولكن وفقاً لضوابط وشروط محددة حددها القانون الأساسي وذلك منعاً لتجاوز سلطاته للحالة الاستثنائية تلك، الأمر الذي ينعكس سلباً على حقوق وحرية الأفراد.

والضمانة الأخرى لحماية قواعد الدستور تكمن بالرقابة على دستورية القوانين التي يصدرها رئيس الدولة الفلسطينية في الظروف الاستثنائية، والتي تُعتبر ضماناً لاحترام مبدأ الشرعية وبالتالي احترام الدستور، وحمايةً لحقوق الأفراد وحريةاتهم التي تُصبح عرضة للانتهاك في ظل الظروف الاستثنائية التي تُباح فيها المحظورات وذلك لتركيز جميع السلطات بيد رئيس السلطة الوطنية، إذ أن وجود رقابة فعالة يمنع الرئيس من التعسف والاستبداد، لذلك قيد المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته الصلاحيات الاستثنائية لرئيس السلطة بجملة من الشروط والضوابط الدستورية، وذلك للتأكد من دستوريته ومطابقتها لأحكام القانون الأساسي عن طريق هيئة مختصة تضمن التزام رئيس الدولة الفلسطينية بأحكام ونصوص القانون الأساسي وتمنع صدور أي قانون يناقض أو يخالف أحكامه، تحقيقاً للعدالة وإرساء أسس دولة القانون التي نصبو لبلوغها، وهي الحفاظ على سلامة الدولة واستقرارها من ناحية ووجوب احترام قواعد القانون من ناحية أخرى.

## أهمية البحث:

تحتوي هذه الدراسة على أهمية علمية تتمثل في سد ثغرة في ميدان البحث العلمي، حيث لم تتعرض لها الدراسات الفلسطينية بالدراسة والتحليل بصورة معمقة - في حدود علم الباحث - إلى هذا الموضوع في فلسطين، لذا تُعد هذه الدراسة، في الرقابة على سلطات الرئيس، إثراء في هذا المجال لندرة تلك الدراسات في المكتبة الفلسطينية كما أنها تفتح باباً للدارسين للدخول إلى هذا الميدان مما يؤدي إلى نتائج إيجابية تعود بالنفع على المواطنين حكماً ومحكومين.

كما تحتوي الدراسة على أهمية نظرية تتمثل في بحث وتعميم تجربة الرقابة على سلطات الرئيس في فلسطين، وما تحققة الرقابة من إيجابيات لصالح حقوق المواطن الفلسطيني وحياته، واحتراماً للقانون الأساسي الفلسطيني، وسيادة القانون، خاصةً وأن التجربة الفلسطينية متواضعة في هذا المجال.

كما تكمن الأهمية العملية لهذه الدراسة - من جهة أخرى - في أنها تتحقق من فاعلية الرقابة على سلطات الرئيس في فلسطين، والتي تساهم بشكل إيجابي في تفعيل الحراك السياسي والديموقراطي للمجتمع الفلسطيني، وكيفية العمل على تفعيلها ومساهمتها في تيسير معالجة الآثار القانونية المترتبة عليها واقتراح الحلول المناسبة لها.

## مشكلة الدراسة

تتلخص مشكلة الدراسة في كيفية تنظيم المشرع الدستوري الفلسطيني لسلطات رئيس الدولة التشريعية وحدود رقابة القضاء عليها؟.

**تساؤلات الدراسة:** وينبثق عن السؤال الرئيس تساؤلات فرعية وهي كالتالي:

1. ما هو مركز رئيس الدولة في القانون الأساسي وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؟
2. ما هي سلطات رئيس الدولة في المجال التشريعي، وهل يمتلك الرئيس سلطة تشريعية في الظروف غير العادية (الاستثنائية)؟.
3. هل تخضع سلطات رئيس الدولة التشريعية لرقابة القضاء؟ وما هي الجهة المختصة بهذه الرقابة وحدودها؟

## منهجية البحث:

إن هذا البحث يقتضي توظيف استخدام المنهج التحليلي لدراسة وتحليل النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات وسلطات رئيس الدولة التشريعية في القانون الأساسي وتعديلاته والنصوص المنظمة لرقابة القضاء عليها.

الدراسات السابقة:

أولاً: الدراسات العربية:

### 1. دراسة موساوي (2016-2017) بعنوان "الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس

الجمهورية في الأنظمة القانونية الجزائرية والفرنسية والمصرية".

هدفت الدراسة إلى معالجة موضوع الرقابة على الأعمال الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بما يضمن الحفاظ على سلامة الدولة وكيانها من جهة، ومن ناحية أخرى احترام حقوق الأفراد وحررياتهم من ناحية أخرى، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي لتحليل وشرح المواد الدستورية والقانونية المعتمدة في هذا الموضوع والتعليق عليها، بالإضافة إلى المنهج المقارن بين التشريعات الجزائرية والفرنسية والمصرية، وكان الهدف من وراء هذه المقارنة هو الاستفادة من الإيجابيات الموجودة في التشريعات المقارنة لصالح التشريع الجزائري، من خلال الاجتهادات التي تركها الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، وسد الفراغ الدستوري الجزائري، وهذا من أجل ضمان احترام الرئيس للدستور، وعدم انتهاك حقوق الأفراد وحررياتهم وتكريس دولة القانون بإيجاد التوازن بين السلطة والمسؤولية.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، هيمنة رئيس الجمهورية وتفوقه وتمتعه بسلطات واسعة، إذ أنه محور النظام السياسي الجزائري، بحيث أن مختلف أجهزة الرقابة التي من المفروض أن تبسط رقابتها على أعماله، هي أجهزة تابعة له، كالمجلس الدستوري والبرلمان والقضاء، مع ضعف الرقابة عليه إن لم نقل أنها منعدمة.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، إيجاد تكامل مؤسساتي بين الأجهزة الرقابية المذكورة سالفاً (البرلمان، المجلس الدستوري، ومجلس الدولة)، بحيث لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات بينها، وإنما تكمل بعضها البعض ولا تترك أي مجال للإفلات من رقابتها.

### 2. دراسة مرينة ومربوحة (2016-2017) بعنوان "حدود الإصلاحات الدستورية في

تكريس التوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية للدولة".

هدفت الدراسة إلى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التجربة الجزائرية وفي ظل خصوصية النظام السياسي للدولة، حيث استخدم الباحث المنهج

**التحليلي** وذلك بدراسة مسحية للنصوص التأسيسية التي تضمنها الدستور الجزائري، بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج النقدي للوقوف على الثغرات والمسائل التي تثير إشكالات في مسألة تحقيق التوازنات المؤسساتية للدولة.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن الدستور الساري المفعول والتعديلات المقترحة لم يوجد في الحقيقة والواقع إلا سلطة واحدة وهي سلطة رئيس الجمهورية، أما بقية السلطات فهي مجرد مؤسسات تؤدي وظائف يأمر بها رئيس الجمهورية، وبهذا الخلل الكبير أفرغوا أعظم مبدأ قانوني يقوم عليه النظام الديمقراطي وهو مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه وقضوا على دوره في أن تُوقف كل سلطة السلطة الأخرى، وتمنعها من النزوح نحو الاستبداد والتعسف وأدت إلى تعطيل وظيفة المؤسسات التشريعية والقضائية في المحاسبة والرقابة، وفي حماية الحريات والحقوق وصورن الشرعية وبسط الأمن ومنع الاستغلال والفساد، وعليه فإن التعديلات المقدمة لم تُزيل الخلل الموجود في دستور 1996 إلا في جوانب بسيطة لا ترقى مطلقاً لتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية للدولة.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، تقليص من حجم الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية خاصة في مجال الأوامر حتى لا يتدخل في العمل التشريعي للبرلمان.

### 3. دراسة ماضي (2015-2016) بعنوان "سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر واتساع مجال اختصاصاته التشريعية".

هدفت الدراسة إلى إثبات تميز المؤسسة الرئاسية بمكانة تسمو عن جميع المؤسسات الدستورية في الدولة بما في ذلك الهيئة التشريعية، وهو الأمر الذي جعل من الرئيس جهازاً مقررًا ومراقباً في نفس الوقت، هذا الازدواج الوظيفي الذي يحظى به رئيس الجمهورية في الجزائر أدى إلى توسيع مجالات تدخله في الميدان التشريعي المحجوز للبرلمان وهو ما يتنافى مع المبادئ العامة للدستور الجزائري، حيث استخدم الباحث أسلوب المنهج الوصفي التحليلي، من خلال استعراض الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، والمنهج التحليلي بهدف تحليل بعض مواد الدستور وذلك بالوقوف عند آراء بعض فقهاء القانون الدستوري، كما استخدم الباحث المنهج التاريخي المقارن، وذلك من خلال إجراء بعض المقارنات بين الدساتير السابقة بما في ذلك التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أنه لم يكن هناك من مبرر كاف لمنح تلك الحصانة على أعمال الرئيس، ذلك أن منح المؤسس الدستوري لكل هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية لا يخلو من المخاطر، كون أن الأمر قد يمتد ليصبح النظام القانوني في الدولة قائماً على إرادة الرئيس لوحده، الأمر الذي قد يشكل تهديداً حقيقياً لاستقرار البلاد ومؤسساتها، حيث أضحى الرئيس يختار آليات التشريع بحسب الحالة، فقد يستبعد البرلمان لمواجهة الشعب أو العكس في سبيل تمرير مشروعه.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، تقليص الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية أو على الأقل تقييد ممارستها ببعض الضوابط الجوهرية، وضرورة منح البرلمان سلطة مناقشة وتعديل مضامين هذه الأوامر.

#### 4. دراسة ميمونة (2015-2016) بعنوان "الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري".

هدفت الدراسة إلى معرفة الأوامر التشريعية الصادرة من الرئيس الجزائري هل كانت كفيلة بمنع أي اعتداء قد يقع من قبل رئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي وبالتالي ضامناً كافياً لحماية الحقوق والحريات التي قد تطالها هذه الأوامر، حيث استخدم الباحث المنهج التاريخي الذي يعد مفتاح القانون الدستوري، والمنهج التحليلي القائم على تحليل بل وتفسير النصوص القانونية خاصة الدستور إذا كانت مبهمة.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن البرلمان لا يزال صاحب الاختصاص الأصلي في الظروف الاستثنائية، وصناعة القانون، إلا أن هذه الأخيرة لم تعد محتكرة من قبله بل يمكن لجهة أخرى ممثلة في رئيس الجمهورية ممارستها كاستثناء. وكان من أهم التوصيات التي توصلت إليها الدراسة، تفعيل وتحديد دور البرلمان في الحالة الاستثنائية بشكل واضح، هذه الحالة التي تعتبر أخطر الظروف الاستثنائية لأنها تؤدي إلى تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية.

#### 5. دراسة جبراني (2015-2016) بعنوان "التشريع بالأوامر في الجزائر".

هدفت الدراسة إلى توضيح الآثار المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في المجالات المخصصة للبرلمان على ميزان العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي، والمنهج الوصفي، والذي ينطبق مع استنتاج وتحليل النصوص الدستورية القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، مع اللجوء في بعض الأحيان إلى المنهج المقارن، وذلك بمقارنة دستور 1996 مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، وما طرأ عليه من مستجدات تخص موضوع البحث، وكان

من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات والصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع، كان الهدف منها الإبقاء على سيطرة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية، والعمل على إضعاف السلطة التشريعية وتقليص دورها في التشريع والرقابة، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، ضرورة عرض الأوامر التشريعية على مصادقة البرلمان وليس الموافقة فقط، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحويه من إثراء وتعديل ثم الإقرار أو الرفض، وليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة 142 من الدستور، لأن المناقشة هي التي تُثبت صحة أو خطأ التصرف لإجراء التعديل اللازم على النص أو رفضه، ومن ثم يحق الطعن فيه أو تثبيته بالمصادقة عليه وتحويله من أمر إلى قانون، وبالتالي يجب إلغاء وسيلة التصويت بدون مناقشة والاعتماد على التصويت مع المناقشة العامة.

#### 6. دراسة تونصير (2013-2014) بعنوان "تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري".

هدفت الدراسة إلى تحديد الإطار الدستوري لتشريعات الضرورة في التشريع الجزائري والمصري، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية من المراجع بما يتفق وطبيعة الموضوع، كما استخدم المنهج المقارن وذلك بالبحث عن التطبيقات الدستورية المختلفة لنظرية الضرورة بناء على دراسة حالة الضرورة في التشريع الجزائري ومقارنتها مع حالة الضرورة في التشريع المصري.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن المشرع الدستوري الجزائري أوجب في المادة 91 والمادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمشرع المصري في المادة 154 ضرورة توافر شروط معينة عند إعلان هذه الحالات وذلك لحماية الحقوق والحريات العامة، وقد منع المشرع الجزائري التفويض في ذلك لمن يتولى رئاسة الدولة بالنيابة وذلك في فترة الخمسة والأربعين يوما والستين يوما المنصوص عليهما في المواد 88 و 89 من الدستور الجزائري لسنة 1996 إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، تحديد الشروط الموضوعية والشكلية الموجبة لإعلان الظرف الاستثنائي بدقة في الدستور الجزائري لاسيما وأنه لا توجد نصوص



تشريعية في هذا المجال، رغم ما أشارت إليه المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 بأن يتم تنظيم حالة الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي.

7. دراسة بوعركي (2010) بعنوان " النظام الدستوري لتشريعات الضرورة دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت".

هدفت الدراسة إلى محاولة تأصيل الحلول، وإيجاد حلول لإشكاليات الدراسة، ولاسيما تحديد ماهية الضرورة التي تجيز للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات الضرورة، وتحديد طبيعة الرقابة الفعالة على هذه التشريعات، حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي للنصوص الدستورية ذات العلاقة بهدف تحديد الجهة المختصة في إصدار تشريعات الضرورة ومدى الحاجة إلى إصدار مثل تلك التشريعات سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية. وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، وجوب المشرع الدستوري في الأردن والكويت عرض تشريعات الضرورة على البرلمان، لأن السلطة التنفيذية في إصدارها هذه التشريعات تكون قد شرعت بدلاً من البرلمان، ولهذا فمن حق هذا الأخير أن ينظر فيما إذا أحسنت السلطة التنفيذية استخدامها لهذه السلطة الاستثنائية أو أساءت، ويتم ذلك من خلال إبداء رأيه في هذه التشريعات، وله أن يرفضها أو يعدلها أو يقرها دون تعديل، حيث تنص المادة 94 من الدستور الأردني على أن القوانين المؤقتة يجب أن تُعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، كما تنص المادة 71 من الدستور الكويتي على وجوب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، تبني المشرع الدستوري الكويتي مصطلحاً هو الأقرب للتعبير عن طبيعة تلك اللوائح، حيث تبني مصطلح (مراسيم بقوانين) وهي الأقرب في تقدير الباحث للتعبير عن مضمون لوائح الضرورة التي عرفت بذلك الاسم في التشريعات المقارنة، وبذلك تجنب المشرع الدستوري الكويتي - بتبنيه لهذا المصطلح - المآخذ التي قيلت على التسمية التي تبناها المشرع الأردني، وعليه يهيب الباحث بالمشرع الدستوري الأردني أن يعيد النظر بهذه التسمية التي أثارت وتثير جملة من الإشكاليات القانونية.

8. دراسة الزهيري (2005) بعنوان "السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة دراسة تطبيقية على التشريعات اليمنية والسودانية".

هدفت الدراسة إلى توضيح الشروط المفروضة على السلطات الاستثنائية الممنوحة للرئيس وتوضيح فاعليتها ومدى كفايتها، مع إبراز التطبيقات العملية لاستخدام هذه السلطات من قبل رئيس الجمهورية في البلدين ما أمكن للتعرف على مدى التزامها بالنصوص التشريعية

من عدمه، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي المقارن والمنهج التطبيقي، الذي عمل على تحليل مفردات الموضوع ودراستها بدقة، وفي الوقت ذاته المقارنة بين التشريعات اليمنية والتشريعات السودانية النافذة بشكلٍ أساسي، مع مقارنتها أيضاً بالتشريعات السابقة في البلدين وكذا مع تشريعات بعض الدول كلما أمكن، بحيث أوضح مزايا ومثالب هذه التشريعات. وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن الهدف من منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة ومتنوعة، هو مواجهة الظروف الطارئة والسيطرة عليها أو تحقيق مصلحة عامة، غير أن الرئيس ليس له مطلق التصرف في استخدام هذه السلطات، حيث تورد الدساتير والقوانين الشروط والقيود على استخدامها بما يحقق ذلك الهدف وبالتالي ممارستها في أضيق نطاق.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، فيما يخص التشريعات اليمنية بضرورة النص في الدستور على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب لصد العدوان الخارجي مع اشتراط موافقة مجلس النواب على إعلان الحرب فيما عدا هذه الحالة، وذلك نظراً لأهمية هذه السلطة واستقلالها عن سلطة إعلان حالة الطوارئ، وكذلك النص على سلطة العفو عن العقوبة في الدستور لأهميتها، أما فيما يخص التشريعات السودانية إعادة صياغة المادة (131) من الدستور المنظمة لإعلان حالة الطوارئ بما يكفل تلافي الثغرات الواردة فيها.

## 9. دراسة تميمي (2002-2003) بعنوان "حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري".

هدفت الدراسة إلى توضيح الإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية في الظروف الاستثنائية إذا ما تجاوزت الضرورات تُعتبر غير مشروعة، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي، الذي يستخدم فيه الأفكار والنظريات والمفاهيم العلمية القانونية المتعلقة بهذه الحالة، وتطبيقاتها في أحكام الدستور الجزائري الساري المفعول، أي دستور 18 نوفمبر 1996. وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن تطبيق حالة الظروف الاستثنائية يؤدي إلى اتساع صلاحيات الجهات المكلفة بتسيير الحالة الاستثنائية بشكل غير مألوف في الظروف العادية، وأن بعض من الإجراءات التي لا يجوز للسلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف غير العادية على ألا تتجاوز هذه الأعمال بالطبع القدر اللازم الذي توجبه الظروف المذكورة.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، أن تصاغ حالات الظروف الاستثنائية في مواد دستورية واحدة تتضمن أحكامها أسباب قيام حالة الظروف الاستثنائية والسلطات

المختصة وشروطها الشكلية وآثارها في فقرات مختلفة وذلك بغاية التحكم في تفسيرها وتطبيقها إذا ما قامت حالة الظروف الاستثنائية.

#### 10. دراسة فرحات (2002) بعنوان "التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963".

هدفت الدراسة إلى معرفة العوامل التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى تبني وتنظيم الاختصاص الاستثنائي (الأوامر التشريعية) لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى معرفة القيود التي اعتمدها المشرع للحد من ممارسة الرئيس لهذا الاختصاص حتى لا يتعدى على المجلس التشريعي صاحب الاختصاص، حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي في الدراسة.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن المشرع الجزائري لم يُقيد رئيس الجمهورية عند لجوئه لهذا الاختصاص (الأوامر التشريعية). وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، ضرورة أن تكون هناك رقابة لها الفاعلية الكاملة للتصدي لهذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية.

#### ثانياً: الدراسات المحلية

#### 1. دراسة درابي (2017) بعنوان "الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين دراسة تحليلية مقارنة".

هدفت الدراسة إلى تفعيل دور السلطة التشريعية بشكل أكثر تأثيراً أثناء وقوع الظروف الاستثنائية وممارسة صلاحياتها في الرقابة على السلطة التنفيذية بما يعزز الحقوق والحريات العامة ويحفظها من الانتهاك، حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي في وصف وتحليل موضوعات البحث من جوانبها المختلفة، بالإضافة إلى المنهج المقارن لمقارنة التشريع الفلسطيني بالقانون الدولي، والشريعة الإسلامية.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن القانون الأساسي الفلسطيني تناول نظرية الظروف الاستثنائية وأعطى السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لتقييد الحقوق والحريات العامة، كما وأنه وضع بعض القيود الخجولة وغير الكافية للحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، بأن تقوم السلطة التشريعية الفلسطينية بإعادة تنظيم الظروف الاستثنائية وتقنينها في قانون خاص بها بما يتوافق مع حفظ الحقوق والحريات العامة ويوفر الضمانات الحقيقية لها، وإيجاد آليات عملية وعادلة وواقية لمحاسبة منتهكي الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية.

2. دراسة اللحام (2015) بعنوان "القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها".

هدفت الدراسة إلى تقديم دراسة قانونية متكاملة حول موضوع القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني وبحث مدى مشروعية القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي كونهما الأكثر تلبيةً لمتطلبات الدراسة والأيسر مسلكاً إلى الغاية المنشودة، وذلك من خلال بحث وتقصي مدى انطباق الشروط أو المحددات التي تطلبها القانون الأساسي في المادة (43) منه على القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية في الضفة الغربية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، وبالنتيجة بحث وتحليل الآثار القانونية المترتبة عليها.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، عدم دستورية القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية في الضفة الغربية لمخالفتها نص المادة (43) من القانون الأساسي من الناحية الشكلية والموضوعية، دون أن يكون لذلك تأثير على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة والمترتبة تبعاً لها، استناداً إلى الاعتراف الواقعي لذاتية القرارات بقوانين غير الدستورية وحسن نية أصحاب هذه المراكز الواقعية.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، دعوة رئيس السلطة الوطنية إلى التوقف عن إصدار القرارات بقوانين في الضفة الغربية ومعالجة كافة الآثار المترتبة عليها، وإجراء انتخابات تشريعية عاجلة بما يساهم في إنهاء مظاهر الانقسام السياسي الفلسطيني.

3. دراسة أبو سعادة (2014)، بعنوان "السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني".

هدفت الدراسة إلى تحديد معايير السلطات الاستثنائية عن غيرها من السلطات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني، بالإضافة إلى معرفة القيود والشروط الواردة على ممارسة تلك السلطات، حيث استخدم الباحث في دراسته المنهج العلمي التحليلي الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ذات العلاقة بالموضوع.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن القانون الأساسي قد منح رئيس السلطة الوطنية العديد من السلطات في المجال السياسي والتنفيذي والإداري يمارسها على المستوى الداخلي والخارجي منفرداً في جزء منها ومشتركاً مع الحكومة في الجزء الباقي.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، بضرورة تعديل المادة (110) من القانون الأساسي، بحيث يصبح تحديد وتوضيح الحالات الواردة فيها على وجه الدقة.

4. دراسة تكرروري (2014) بعنوان "الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني".

هدفت الدراسة إلى معرفة مدى خضوع القرارات بقوانين واجراءات حالة الطوارئ للرقابتين التشريعية والقضائية، حيث تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي في الدراسة. وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، قد منح السلطة التنفيذية ممارسة صلاحيات معينة في الظروف الاستثنائية في حالتها الضرورة والطوارئ تتمثل في إصدار تشريعات لها قوة القانون في حالة الضرورة، وامكانية اتخاذ تدابير معينة لا يمكن اتخاذها من قبل السلطة التنفيذية إلا في حالة الطوارئ، وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، ضرورة إنهاء الانقسام بين شطري الوطن، ودعوة المجلس التشريعي للانعقاد، والدعوة لانتخابات رئاسية وتشريعية.

5. دراسة العاوور (2013) بعنوان "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني".

هدفت الدراسة إلى معرفة الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الإداري والوسائل المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافه، حيث استخدم الباحث المنهج التحليلي، بهدف بيان حقائق الأمور من خلال الاستعانة بالقانون الأساسي الفلسطيني وبغيره من القوانين التي طبقت في فلسطين في المراحل السابقة.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن المرسوم رقم (9) لسنة 2007 جاء صحيحاً وسليماً ومتوافقاً وأحكام القانون الأساسي المعدل.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، هو تحديد المقصود بحالات الضرورة التي نصت عليها المادة (43) من القانون الأساسي على نحو أكثر دقة.

6. دراسة أبو كميل (2012) بعنوان "صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية".

هدفت الدراسة إلى توضيح الطبيعة القانونية لحالة الضرورة وما هية شروطها وضوابطها وما مدى الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في حالة اعلان الطوارئ وما هي القيود المفروضة عليها، حيث استخدم الباحث المنهج التاريخي في بعض جوانب الدراسة لما له من أهمية في دراسة حقب تاريخية سابقة كذلك اعتمد الباحث المنهج التحليلي لبيان حقائق الأمور في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وغيرها من القوانين.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الوطنية في الأوقات غير العادية ليس خروجاً عن مبدأ المشروعية. وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، بالإسراع في إنجاز المصالحة وانتهاء الانقسام وعرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي للنظر فيها.

7. دراسة حجاب (2011) بعنوان "دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة".

هدفت الدراسة إلى التعرف على وظيفة رئيس الدولة التشريعية بشكل خاص في كل من النظام البرلماني البريطاني، والرئاسي الأمريكي، والنظام السياسي الفلسطيني، وإلقاء الضوء على النشأة التاريخية، والمقومات الأساسية للأنظمة سابقة الذكر، حيث استخدم الباحث المنهج الوصفي و المنهج التاريخي، لكل من النظام السياسي الفلسطيني، والنظام البرلماني في بريطانيا، والنظام الرئاسي في أمريكا، بالإضافة إلى المنهج التحليلي عند التطرق للنظام السياسي الفلسطيني، والمنهج المقارن بين الأنظمة سابقة الذكر.

وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن تقرير مبدأ مسؤولية رئيس الدولة في النظم السياسية، يعد ضماناً هامة لعدم اساءة استعمال السلطة، وتحقيق الاستقرار في المجتمع كما يؤدي إلى إبعاد غير الأكفاء عن الحكم.

وكان من أهم ما توصلت إليها الدراسة من توصيات، ضرورة أن تعمل السلطة التنفيذية على وضع القوانين التي أقرها المجلس التشريعي وصادق عليها الرئيس موضع التنفيذ، وأن يتخذ المجلس التشريعي خطوات أكثر جدية للمطالبة بالمصادقة على القوانين التي يقرها.

## محتويات الدراسة

**الفصل الأول: السلطات التشريعية لرئيس الدولة.**

**المبحث الأول: السلطات التشريعية في الظروف العادية.**

المطلب الأول: سلطات رئيس الدولة في اقتراح القوانين.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين.

المطلب الثالث: سلطات رئيس الدولة في اصدار ونشر القوانين.

**المبحث الثاني: السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.**

المطلب الأول: سلطات رئيس الدولة في حالة الضرورة.

الفرع الأول: التعريف بلوائح الضرورة.

الفرع الثاني: ضوابط وشروط حالة الضرورة في القانون الأساسي الفلسطيني.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الدولة في حالة الطوارئ.

الفرع الأول: تعريف حالة الطوارئ.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في القانون الأساسي الفلسطيني.

الفرع الثالث: ضمانات حقوق الإنسان وحرياته في حالة الطوارئ.

**الفصل الثاني: الرقابة القضائية على سلطات رئيس الدولة التشريعية.**

**المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري**

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على اللوائح الصادرة عن الرئيس في الظروف العادية.

المطلب الثاني: حدود رقابة القضاء الإداري على اللوائح الصادرة عن الرئيس في الظروف

الاستثنائية.

**المبحث الثاني: رقابة القضاء الدستوري.**

المطلب الأول: رقابة القضاء الدستوري على سلطات الرئيس في اصدار القوانين.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الدستوري على سلطات الرئيس في اصدار اللوائح.