أثر التطورات الدستورية على الحياة النيابية في قطاع غزة ١٩٤٨م - ١٩٦٧م

الدكتور/ فتحي عبد النبي الوحيدي
أستاذ القانون العام المشارك
جامعة الأزهر - غزة

أثر التطورات الدستورية على الحياة النيابية في قطاع غزة ١٩٤٨ - ١٩٦٧م

تقديم:

استطاع الوسيط الدولي المستر رالف بانش إقناع الحكومة المصرية والحكومة الإسرائيلية بالإذعان لقرار مجلس الأمن القاضي بوقف القتال وحدد الساعة الثانية بعد ظهر يوم الجمعة الموافق ١٩٤٩/١/٨م موعدا لوقف إطلاق النار. وطلب من الأطراف المتحاربة من أجل فلسطين إجراء محادثات في جزيرة رودس تحت إشرافه في ١٩٤٩/١/١٣م وذلك بين وفد عسكري مصري وآخر إسرائيلي. وقد استمرت هذه المحادثات أربعين يوما انتهت باتفاقية رودس في ١٩٤٩/٢/٢٤م وبمقتضاها وافق الطرفان بعدم القيام بأي عدوان ضد الآخر وإقامة خطوط هدنة بينهما وانسحاب القوات المصرية من الفالوجا، وأن الخط الفاصل المحدد بموجب هذه الاتفاقية (خط الهدنة) يجب أن لا يعتبر حدودا سياسية أو إقليمية(١).

ولقد تتابعت اتفاقيات الهدنة بين كل من إسرائيل والأردن في نيسان ١٩٤٩ وبين لبنان وإسرائيل في ٤٩/٣/٢٣ وكذلك بين سوريا وإسرائيل في ٢٠ يونية سنة ١٩٤٩م. وبعد هذه التواقيع في رودس تفرغت إسرائيل لتثبيت أقدامها على الأرض الفلسطينية التي سيطرت عليها. وهكذا كان من نتائج حرب عام ١٩٤٨م أن أصبحت المنطقة المعروفة بقطاع غزة جزءا منفصلا تماما من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية عن بقية أجزاء فلسطين سواء الواقع منها تحت السيطرة الإسرائيلية أو الداخل في الوحدة مع الضفة الشرقية للأردن.

ولقد تولت الحكومة المصرية بعد ذلك وبتكليف من الجامعة العربية إدارة المناطق الفلسطينية الخاضعة لرقابة القوات المصرية والتي أصبحت

تعرف فيما بعد بقطاع غزة، وهى المنطقة التي تتمثل في الممـــر الســـاحلي الممتد من قرية رفح على الحدود المصرية الفلسطينية إلى نقطة تبعد ثمانيـــة أميال إلى الشمال من غزة(٢) والذي يبلغ طوله ٤٨ كيلو مترا وعرضه مـــا بين ٥-١٠ كيلو مترات، ويعتبر الآن من أكثر مناطق العالم كثافة بالسكان، إذ تبلغ الكثافة السكانية ١٧٣٠ نسمة في الكيلو متر المربع الواحد وقد بلغ عـــدد السكان في نهاية عام ١٩٩٧م (١.٢٥٠.٠٠٠ ألف نسمة) وكان عدد ســـكان قطاع غزة في عام ١٩٤٨م (٣٠٠ ألف نسمة) **حيـــث أصبحـت الحكومـــة المصرية مسئولة عن كل ما يتعلق بشئون هذه المنطقـــة ومنـــها الشـــئون القانونية والدستورية، فأصدرت القانون الأساسي لقطاع غزة رقم ٢٥٥ في ١١ مايو سنة ١٩٥٥م وكذلك النظام الدستوري لقطاع غزة في مارس ســـنة** ١٩٦٢م لتنظيم أوضاع قطاع غزة من الناحية الدستورية والتشريعية.

يقول الأستاذ حبيب محمد جرادة -السكرتير البرلماني من سنة ١٩٦٢ إلى سنة ١٩٦٤م أنه على الرغم من صدور القانون الأساسي لقطاع غزة عام ١٩٥٥م إلا أن الحياة البرلمانية لم تمارس في قطـــاع غـــزة إلا فـــي عـــام ١٩٥٨م(٣).

المجلس التشريعي الأول:

تم بموجب القانون الأساسي تشكيل **مجلس تشريعي** بطريق التعيين من الذين اعتبرهم الحاكم الإداري من فعاليات القطاع، واســـتمر هـــذا المجلـــس التشريعي الأول لمدة ثلاث سنوات انتهت عام ١٩٦١م ولم يكن لهذا المجلـــس لائحة داخلية تنظم أعماله، فلم يتمكن من ممارسة أعماله على الوجه الصحيح أو المنظم وكان عدد أعضاءه اثنان وعشرون عضوا معينا، يضـــاف إليـــهم أعضاء المجلس التنفيذي، والذين يتم اختيارهم من قبل الحاكم العام المصـــري من الكفاءات الفنية وذوي الاختصاص الملائم لمراكزهم، وعلى العموم تذمـــر الجمهور من طريقة تشكيل المجلس التشريعي بالتعيين والذي اقتصر عملـــه على المجاملات في المناسبات والأعياد الوطنية والدينية.

الاتحاد القومي:

أصدر الحاكم العام لقطاع غزة في عام ١٩٦١م قانون انتخابي **دعى فيه الشعب لاختيار اتحاد قومي على غرار الاتحاد الاشتراكي المصري** يتكون من ثلاثمائة وخمسين عضوا وقد جرت الانتخابات فعلا في كافة مناطق القطاع وتشكيل الاتحاد القومي من لجان محلية ولجان مركزية ولجنة تنفيذية عليا وهذه أول مرة في حياة شعب قطاع غزة تجري فيها انتخابات على مستوى الشعب كافة.

ويلاحظ أن الاتحاد القومي المشار إليه في الفقرة السابقة تم تكوينه قبل صدور النظام الدستوري لسنة ١٩٦٢م والذي نص في مادته الثانية على تشكيل الاتحاد القومي، وكأن هذا النص جاء ليؤكد ويثبت فكرة الاتحاد القومي من الناحية الدستورية، خصوصا وأن شعب القطاع لم يكن راضيا عن القانون الأساسي رقم ١٩٥٥/٢٥٥م والذي صدر عن مجلس الوزراء في الجمهورية العربية المتحدة بتاريخ ٥٥/٥/١١ ولم ينسجم مع الانتخابات الشعبية التي تم بموجبها انتخاب الاتحاد القومي لذلك كله **أصدر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر الإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة** والذي كان أكثر تطورا من القانون الأساسي المذكور ونشر هذا الإعلان الدستوري بالوقائع الرسمية الفلسطينية لقطاع غزة في ١٩٦٢/٣/٢٩م **وقد نص على تشكيل مجلس تشريعي بطريق الانتخاب(٤).**

المجلس التشريعي الثاني:

دعى أعضاء الاتحاد القومي المنتخبون **لانتخاب اثنين وعشرين عضوا** من بينهم في أيار سنة ١٩٦٢م **وأضاف الحاكم العام عشرة أعضاء بطريق التعيين** من الأعضاء المنتخبين أيضا للاتحاد القومي، ومن ذوي الكفاءات الضرورية مثل المحامين والأطباء والخريجين وأصبح العدد اثنين وثلاثين عضوا **كما أضيف تسعة أعضاء بحكم وظائفهم**، وهم أعضاء المجلس التنفيذي وكانوا من ذوي الاختصاص الملائم لوظائفهم، **خمسة فلسطينيون وأربعة مصريون يرأسهم الحاكم العام المصري**، وأصبح أعضاء

المجلس التشريعي بذلك واحدا وأربعون عضوا. وقد انتخب هذا المجلس في أول انعقاد له في ١٩٦٢/٦/٢٣ رئيسا هو الدكتور/ حيد عبد الشافي ووكيلا هو السيد/ محمود يوسف نجم كما تم اختيار سكرتيرين برلمانيين هما السيد حبيب محمد جرادة والسيد محمد أحمد علي، وعندما تكونت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية عام ١٩٦٤م بعد إعلان قيام منظمة التحرير في ١٩٦٤/٥/٢٨م بالقدس وتم اختيار الدكتور/ حيدر عبد الشافي عضوا في هذه اللجنة اضطر للاستقالة من رئاسة وعضوية المجلس التشريعي ليتفرغ لعمله الجديد. وهنا قام المجلس التشريعي لقطاع غزة بانتخاب رئيس جديد له هو العضو محمود يوسف نجم وكيل المجلس ثم قام باختيار السيد حبيب جرادة وكيلا للمجلس وسكرتيرين برلمانيين هما السادة محمد أحمد علي ونوح إبراهيم قاعود.

ومارس هذا المجلس التشريعي صلاحياته التشريعية لمدة ثلاث سنوات من ١٩٦٢/٦/٢٣ إلى ١٩٦٥/٦/٢٢م وأصدر أول قانون بلائحته الداخلية لتنظيم أعماله كما أصدر عدة قوانين هامة في مختلف المجالات التي تهم الشعب، وكانت ضرورية ومؤثرة مثل قوانين أصول المحاكمات للأحوال الشخصية والمواريث وضريبة الدخل والخدمة الوطنية والضرائب الأخرى، ولم يعطل الحاكم العام أي قانون أصدره المجلس التشريعي وصدق عليها جميعا دون أي اعتراض حيث كان له حق التصديق أو الاعتراض على القوانين وكان ذلك في عهد الفريق أول يوسف عبد الله العجرودي.

وكان أعضاء المجلس التشريعي يتمتعون بالحصانة البرلمانية ولهم حرية إبداء الرأي واقتراح القوانين حسب نص النظام الدستوري الصادر سنة ١٩٦٢م.

وعندما انتهت مدة المجلس التشريعي في ١٩٦٥/٦/٢٢ لم يجدد انتخاب مجلس تشريعي آخر، **ومن أسباب عدم التجديد** هي أن المجلس التشريعي طلب تعديل الدستور ليصبح أكثر فعالية وأحكم رقابة على الجهاز التنفيذي وجعله أكثر ملائمة وأكثر ديمقراطية ومساءلة للمجلس التنفيذي.

ولظروف دراسة التعديل المقترح لدى وزارة الدفاع المصرية ورئاسة الجمهورية تأجلت الانتخابات لتشكيل مجلس تشريعي جديد، حتى تلاحقت الأحداث وقامت حرب عام ١٩٦٧م وتبدلت الظروف رأسا على عقب، كذلك واكب هذا التأجيل تكوين المجلس الوطني الفلسطيني، وكان يمثل قطاع غزة في هذا المجلس ثلاثون عضوا نصفهم من أعضاء المجلس التشريعي للقطاع والنصف الآخر من أعضاء الاتحاد القومي. وقد زيد هذا العدد بعد ذلك من شخصيات وفعاليات أخرى من رجالات القطاع ثم تلا ذلك إجراء تشكيلات جديدة عن طريق الانتماء للجان المحلية في القطاع وقد سمى هذا التشكيل بالتنظيم الشعبي وانبثق عن اللجان المحلية لجان مركزية ولجنة قطرية للتنظيم الشعبي، وبذلك أصبح ممثلو الشعب في قطاع غزة جزءا من ممثلي الشعب الفلسطيني في المجلس الوطني الفلسطيني والتنظيم الشعبي في مكان إقامة هذا الشعب في جميع أنحاء العالم العربي والأجنبي تحت لواء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية برئاسة السيد المرحوم أحمد الشقيري.

وفي هذا الجو رأت الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة في السنتين الأخيرتين قبل حرب عام ١٩٦٧م عدم ضرورة انتخاب مجلس تشريعي جديد للقطاع وعطلت النظام الدستوري أو جمدته وصارت القوانين تصدر بمشاريع قوانين يصدرها الحاكم العام بمعاونة المجلس التنفيذي. ومنذ عام ١٩٦٧م حتى توقيع اتفاقية أوسلو عام ١٩٩٣ أصبح القطاع أرضاً محتلة وتحت الحكم العسكري الإسرائيلي ولم يشارك الشعب في القوانين التي تصدر كلها بأوامر عسكرية ويجري تطبيقها في قطاع غزة.

وهكذا لم يتمتع الشعب الفلسطيني بتمثيل شعبي عن طريق الانتخاب طيلة عصور وجوده الحديثة سوى مدة المجلس التشريعي المنتخب الأول والأخير بين سني ١٩٦٢م إلى ١٩٦٥م(٥). ويقول الأستاذ حبيب جرادة أن عملية الانتخابات التي جرت لتكوين المجلس التشريعي المشار إليه في مرحلتيها الشعبية الأولى والثانية كانت مثالية في مسلكية الشعب وحياد لجان الانتخابات المصرية في جميع أنحاء القطاع خصوصا وأنه لم تجر أية

انتخابات بلدية أو قروية في قطاع غزة منذ أن جـــرت الانتخابـــات البلديـــة لمدينتي غزة وخان يونس من قبل دافعي الضرائب عام ١٩٤٦م إبان الانتداب البريطاني، أي أنها كانت تمثل الملاك داخل حدود المدن وليس جميع ســـكان المدنية، حتى دافع الضريبة الصغيرة لم يكن له ممارسة حـــق الانتخـــاب أو الترشيح، وكانت صلاحيات المجالس المنتخبة في ســـنة ١٩٤٦م صلاحيـــات محدودة جداً وليس لها سوى تقديم الخدمات البلدية بعد اعتمادها من الســـلطة المختصة صاحبة السيادة على البلاد.

وتجدر الإشارة إلى أن قطاع غزة **ظل تابع سياديا لجمهورية مصـــر العربية منذ عام ١٩٤٨م بموجب اتفاقيات الهدنة بيـــن مصـــر وإســـرائيل** وبإشراف هيئة الأمم المتحدة وقد تم الاتفاق على رسم خطوط الهدنة حـــدودا مؤقتة لقطاع غزة انتظارا للحل النهائي للمشكلة الفلسطينية، واعترف القـــانون المصري بذلك وكانت جميع القرارات ســـواء منـــها السياســـية أو الأوامـــر والأنظمة المتعلقة بشؤون القطاع **تنشر في الجريدة المصرية الرســـمية ثـــم تنشر في الجريدة الرسمية لقطاع غزة بتصديق ممثـــل جمهوريـــة مصـــر العربية وهو الحاكم الإداري العام** والذي سمى فيما بعد **بالحاكم العام لقطـــاع غزة** لتوسيع صلاحياته ولتتعدى الصلاحيات الإدارية. كما أنه يجدر بالذكر أن جميع القوانين والأنظمة كانت تصدر باسم فلسطين وكان العلم الفلسطيني يرفع بجوار العلم المصري على مقر الحاكم العام والدوائر الرسمية بقطـــاع غـــزة وتؤدى التحية يوميا بشكل رسمي للعلم الفلسطيني.

وكان النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر سنة ١٩٦٢م بالإضافة إلى القانون الأساسي لسنة ١٩٥٥م مؤكداً لهذه السياسة وظل قائماً مـــن الناحيـــة السياسية والقانونية أثناء وجود الاحتلال الإسرائيلي. ولا يزال قائماً ومعمولاً به حتى بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية انتظاراً لإعلان القانون الدستوري الفلسطيني. كما أنه يلاحظ أن جمهورية مصر العربية أعطت شعب القطـــاع حقوقاً قانونية متساوية مع أبناء الشعب المصري في حق العمل والتملك داخل جمهورية مصر العربية وذلك إلى حين حل المشكلة الفلسطينية، وسنتولى الآن في هذا البحث دراسة التطورات الدستورية في قطاع غزة في المرحلة الزمنية

من سنة ١٩٤٨م إلى ١٩٦٧م وذلك من خلال التعرض لدراسة الخصـــائص العامة للأنظمة الدستورية التي أصدرتها جمهورية مصر العربيـــة لمعالجـــة أوضاع القطاع دستوريا وذلك في فصلين:

الأول / وندرس فيه الخصائص العامة **للقانون الأساسي لقطاع غـــزة** رقـــم ٢٥٥ الصادر في ١١ مايو سنة ١٩٥٥م.

الثاني / ونوضح فيه الخصائص العامة للنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر **في ٥ مارس سنة ١٩٦٢م.**

الفصل الأول

الخصائص العامة للقانون الأساسي

يلاحظ أن القانون الأساسي لقطاع غزة رقم ٢٥٥ الصادر في ١١ مايو عام ١٩٥٥م يقيم نظام حكم مؤقت يتبع النظام الجمهوري في جمهورية مصر العربية وأنه يتمتع بكونه دستورا مكتوبا وجامدا وصدر بطريقة العقد إذ جاء في ديباجته ..... (باسم الأمة مجلس الوزراء بعد الإطلاع على الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣م وعلى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة وعلى القانون رقم ..... بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين.....

وعلى ما أرتاه مجلس الدولة ... وبناء على ما عرضه وزير الحربية..... أصدر القانون الآتي.....) من هذه الديباجة ومن الظروف التي أحاطت بوضع القانون الأساسي نستطيع القول بأن هذا الدستور **اتخذ أسلوب التعاقد بين الحكومة المصرية وبين زعماء ووجهاء الشعب الفلسطيني** في المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية. ويعد هذا القانون أول قانون أساسي ينقل قطاع غزة إلى حالة التنظيم الدستوري والتي لم تكن من قبل.

ويلاحظ على هذا القانون أيضا بأنه أبقى وفقا للمادة ٤٥ منه نفاذ وسريان النصوص الواردة بمرسوم دستور فلسطين الصادر سنة ١٩٢٢م عن الانتداب البريطاني وجميع القوانين والأنظمة والمنشورات والتعليمات التي أصدرها وزير الحربية أو الحاكم الإداري العام أو القائد العام للقوات المسلحة المصرية أو أي سلطة مختصة في المنطقة منذ دخول القوات المصرية فيها في ١٥ مايو سنة ١٩٤٨م وكذلك القوانين الفلسطينية القائمة في هذا التاريخ. وكل ذلك بشرط عدم مخالفتها لأحكام القانون الأساسي رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م وذلك بمعنى أن أحكام الأنظمة والقوانين السابقة على صدور القانون الأساسي تظل سارية المفعول ما دامت لا تخالف أحكام القانون الأساسي، أما إذا تعارضت أحكام التشريعات القديمة مع أحكام القانون

الأساسي لسنة ١٩٥٥م فإن هذه الأحكام تلغى بحدود التعارض والتنافر نظرا لاتحاد كل من التشريعيين في الصفة الدستورية(٦).

ويقوم القانون الأساسي رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م على أساس وجود مجلس تشريعي يكون له سلطة التشريع بالاشتراك مع الحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي. ولقد كانت السلطة التنفيذية ثنائية موزعة بين الحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي الأمر الذي قد يصح معه القول أن نظام الحكم الذي أقامه القانون الأساسي في قطاع غزة قد اكتملت له أركان النظام البرلماني ومقوماته. فمن أركان النظام البرلماني التي كانت مقررة أيضا مبدأ الفصل المرن بين السلطات وتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يسمح بوجود تعاون بينهما.

فالتشريع أي سلطة عمل القوانين كانت من اختصاص المجلس التشريعي مع تقرير حق التصديق للحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي، كما أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها الحاكم الإداري العام كانت تشارك في التشريع من ناحية أخرى وهى ناحية اقتراح القوانين، كما أنه للمجلس التنفيذي سلطة إصدار القوانين إذا طرأت أحوال غير عادية تتعلق بالأمن العام أو النظام وتتطلب اتخاذ تدابير عاجلة. ولذلك يمكن القول أن القانون الأساسي لقطاع غزة رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م **قد رجح كفة المجلس التنفيذي في مواجهة المجلس التشريعي** خصوصا لأن حق التصديق على القوانين كان في حقيقته حق اعتراض مطلق. ومع ذلك فقد كان القانون رقم ٢٥٥ خطوة كبيرة نحو إشراك أبناء قطاع غزة في السلطة، ونؤكد على الملاحظات الآتية:

١- يشتمل القانون الأساسي في المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية في فلسطين على **ثلاثة أبواب** نص في **الباب الأول** منه على الحريات والحقوق العامة، حيث أوضح أن أهالي القطاع لدى القانون سواء وأنهم يتمتعون بالحرية الشخصية وحرية الإقامة والتنقل وأن لمساكنهم حرمة كما كفل الباب الأول حرية الاعتقاد والقيام بالشعائر الدينية ونص على حرية الفكر وحرمة الملكية وعلى حق الفلسطينيين في مخاطبة السلطات العامة.

٢- ونظم **الباب الثاني** السلطات العامة التنفيذية والتشريعية والقضائية فنـــاط **السلطة التنفيذية** للحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي، ونـــاط **الســلطة التشريعية** للحاكم العام بالاشتراك مع المجلس التشـــريعي، ونـــاط **الســلطة القضائية** للمحكمة العليا والمحاكم الأخرى وفقا للأحكام التي ينـــص عليـــها القانون الأساسي والقوانين الأخرى. وقد فصلت أحكام هذا البـــاب المتعلـــق بالسلطات في ستة فصول تناول **الفصل الأول** منها بيان كيفية تعيين الحـــاكم الإداري العام وقسمه اليمين أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الحربيـــة، كما أوضح أن الحاكم الإداري العام هو الذي يصدق على القوانين ويصدرهـــا خلال ثلاثين يوميا من تاريخ بلاغها إليه وإذا لم يصدق على مشروع القـــانون الذي أقره المجلس التشريعي رفعه إلى وزير الحربية لإبداء الرأي فيه كمـــا أعطى الفصل الأول للحاكم سلطة إعلان وإلغاء الأحكام العرفية بعد موافقـــة وزير الحربية وسلطة التصديق على الأحكام الصادرة من المحاكم العســكرية المشكلة للفصل في الجرائم التي تمس أمن القوات المسلحة وسلامتها أو أمـــن القطاع مع تعليق التصديق على حكم الإعدام لوزير الحربية.

وتناول **الفصل الثاني** الأحكام الخاصة بالمجلس التنفيذي مـــن حيـــث كيفية تأليفه وشرط لصحة انعقاده حضور خمسة أعضاء على الأقل بخـــلاف الرئيس أو من يقوم مقامه وضرورة صـــدور قراراتـــه بالأغلبيـــة المطلقـــة لأصوات الحاضرين. كما أنه يجوز للمجلس التنفيذي فـــي الأحـــوال غـــير العادية إصدار قرارات تكون لها قوة القانون دون ضرورة عرضـــها علـــى المجلس التشريعي.

وتناول **الفصل الثالث** الأحكام الخاصة بالمجلس التشريعي حيث نـــص على كيفية تأليفه وأنه ينعقد ويفض بناء على دعـــوة الحـــاكم الإداري العـــام ويصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضـــاء الحـــاضرين وتكـــون القوانين نافذة في قطاع غزة بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها فـــي الجريـــدة الرسمية ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلـــك القوانيـــن. والملاحظ على نصوص الفصل الثالث بأنها تميز بصدد مدة العضويـــة قـــي

المجلس التشريعي بين نوعين من الفئات **الأولى** تتمتع بالعضوية الدائمة في المجلس وهم الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم كالحاكم الإداري العام وأعضاء المجلس التنفيذي ورؤساء البلديات، أما **الفئة الثانية** فهم الأعضاء المنتخبين من المجالس البلدية والقروية أو المنتخبين بواسطة المجلس التنفيذي سواء من بين اللاجئين أو من يتوافر فيهم مستوى مهني معين.

أما **الفصل الرابع** فلقد اشتمل على أحكام السلطة القضائية، ونص على استقلال القضاء وعلى أن القانون يرتب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها. وبينت المادة ٣٥ طريقة تأليف المحكمة المركزية فنصت على أن رئيسها يعين بقرار من مجلس الوزراء وأن الأعضاء يعينون بقرار من وزير الحربية، كما نصت المادة ٣٦ على سلطة المحكمة العليا بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو الانحراف في استعمال السلطة.

وتناول **الفصل الخامس** في المواد (٣٩-٤١) أحكام المالية العامة حيث نص على أن يقدم مشروع الميزانية العامة لقطاع غزة إلى وزير الحربية للفحص والاعتماد، كما أعطى لديوان المحاسبة في مصر بمراقبة حسابات الحكومة في القطاع على أن يقدم ديوان المحاسبة إلى رئيس مجلس الوزراء تقرير بنتيجة المراقبة.

أما **الفصل السادس** فتناول القوات المسلحة في المواد (٤٢ و ٤٣) حيث نصت المادة ٤٢ على أن القوات المسلحة المرابطة في قطاع غزة تكون تحت رئاسة القيادة أو التشكيل الذي تحت القيادة العامة للقوات في مصر، وللقائد العام للقوات المسلحة سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون في كل ما يتعلق بالتدابير اللازمة لسلامة القوات ومقتضيات الدفاع العسكري عن القطاع. أما **الباب الثالث** فقد خصص للأحكام العامة في المواد (٤٤-٤٧) حيث نصت المادة ٤٥ على أن النصوص الواردة بمرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢م وجميع القوانين والأوامر والمنشورات والتعليمات التي أصدرها وزير الحربية أو الحاكم الإداري العام أو القائد العام للقوات المسلحة أو أية

سلطة مختصة في تلك المنطقة منذ دخول القوات المصرية فيها في ١٥ مـليو سنة ١٩٤٨م وكذلك القوانين الفلسطينية .... يظل معمولا بها فيما لا يخـالف أحكام هذا القانون على النحو المبين في الفقرات السابقة وأنه لا يـترتب أيـة مسئولية بسبب الإجراءات والأعمال والأوامر والأحكام التي اتخذت بمقتضـى القوانين واللوائح والتعليمات المنصوص عليها في الفقرة السـابقة. ونصـت المادة ٤٧ على أنه للحاكم الإداري العام وللمجلس التشريعي اقـتراح تنقيـح القانون الأساسي، ولا يكون التنقيح نافذا إلا بقانون يصدر من جمهورية مصر العربية.

الفصل الثاني

الخصائص العامة للنظام الدستوري

١- **صدر هذا النظام الدستوري** عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة تلبية لدواعي التطور وتوالي الأحداث التي تقتضي إتاحة الفرصة لنظام دستوري جديد بدلا من النظام الصادر بمقتضى القانون الأساسي رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م. وذلك حتى يتمشى مع آمال الشعب الفلسطيني وأهدافه الأمر الذي يمكن معه القول بأن **النظام الدستوري لسنة ١٩٦٢م** ألغى ضمنا القانون الأساسي لقطاع غزة الصادر سنة ١٩٥٥م حيث اتجهت إرادة المشرع إلى إلغاء القانون الأساسي **استنادا إلى قاعدة الإلغاء بناءا على تنظيم المشرع للموضوع من جديد** وألغى كذلك كل الأنظمة السابقة عليه وأصبحت الولاية الدستورية على قطاع غزة للنظام الدستوري الصادر سنة ١٩٦٢م بصريح نص المادة ٧٣ من النظام الدستوري نفسه(٧)، والتي نصت على ..... **إلى أن يصدر الدستور الدائم لدولة فلسطين** تسري أحكام هذا النظام الدستوري على قطاع غزة.

وقد تناولت ديباجة هذا النظام الدستوري التأكيد على أن فلسطين جزء عزيز من الوطن العربي وأهلها عرب أحرار من صميم الأمة العربية الحرة المجيدة والتأكيد على أن الجمهورية العربية المتحدة تقوم في قطاع غزة بمساندة أهلها ومؤازرتهم إلى أن يتحقق النصر القريب الذي يعتبر من الأهداف السامية للأمة العربية وتحرير فلسطين من الاستعمار الأجنبي ليعود إليها أهلها الشرعيون بعد أن أخرجوا منها غصبا بلا سند من القانون أو الأخلاق.

٢- **يتميز هذا النظام الدستوري** عن نظام سنة ١٩٥٥م بأنه تضمن في الباب الأول منه تشكيل اتحاد قومي في قطاع غزة يضم الفلسطينيين أينما كانوا هدفه استرداد الأرض المغتصبة والمساهمة في تحقيق رسالة القومية العربية وينظم تشكيله قرار يصدر من الحاكم الإداري العام.

٣- **كان النظام الدستوري لسنة ١٩٦٢م** أشمل وأرحب من القانون الأساسي لسنة ١٩٥٥م في النص على كفالة الحقوق والواجبات العامة إذ أنه بعد أن نص على كفالة الحريات والحقوق العامة الواردة في القانون الأساسي لسنة ١٩٥٥م **أضاف مبادئ عامة وضمانات دستورية في الحقوق والحريات وذلك في الباب الثاني**، إذ نص في المادة الخامسة أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءا على قانون ولا عقاب على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها، ونص في المادة السادسة على أن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة يكلفه القانون وكل متهم في جناية يجب أن يكون له ممن يدافع عنه وتناولت المادة السابعة أن العقوبة شخصية، أما المادة الثامنة فحققت ضمانة دستورية للمتهم تحظر إلحاق الأذى الجسمي أو المعنوي به. وبعد ذلك نظم الباب الثاني الحقوق والحريات العامة فكفل حرية الإقامة والتنقل والاعتقاد والقيام بشعائر الأديان وحرية الفكر والرأي ونص على حرمة الملكية وعلى حق الفلسطينيين في مخاطبة السلطات العامة.

٤- **لقد نظم الباب الثالث** - من النظام الدستوري السلطات العامة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فناط وفقا للمادة ١٥ **السلطة التنفيذية** إلى الحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي وناط وفقا للمادة ١٦ **السلطة التشريعية** للحاكم العام مع المجلس التشريعي وناط وفقا للمادة ١٧ **السلطة القضائية** للمحكمة العليا وغيرها من المحاكم وفقا للأحكام التي ينص عليها النظام الدستوري والقوانين الأخرى.

٥- **إن تعيين الحاكم الإداري العام لقطاع غزة** يكون وفقا للمادة ١٨ من الفصل الأول من النظام الدستوري بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة ويقسم اليمين أمامه وذلك بخلاف الحال في القانون الأساسي الصادر سنة ١٩٥٥م إذ أن تعيين الحاكم الإداري العام يكون وفقا للمادة ١٢ من الفصل الأول بقرار من مجلس الوزراء ويكون تابعا لوزير الحربية الذي يجوز له أن يعين بقرار منه نائبا للحاكم الإداري العام في حالة غياب الحاكم

العام أو خلو منصبه دون أن يكون لهذا المندوب صلاحيـــة تصديـــق علـــى القوانين وإصدارها.

٦- **تناول الفصل الأول في المواد ٢٠-٢٣ سلطات الحاكم العام** في التصديق على القوانين وإصدارها خلال شهرين من تاريخ إبلاغها إليه، فإذا لـــم يـــر التصديق عليها خلال تلك الفترة أعادها للمجلس التشـــريعي وإذا لـــم يعدهـــا للمجلس التشريعي خلال هذا الميعاد اعتبر ذلك تصديقا على القانون وأصـــدر على أنه إذا قرر المجلس الموافقة على القانون في دور انعقاد آخر بأغلبيـــة ثلثي الأعضاء أعاده المجلس للحاكم لإصداره.

٧- **أما الفصل الثاني** فإنه عالج الأحكام الخاصة بالمجلس التنفيذي حيث نص على كيفية تأليفه وشرط لصحة انعقاده حضور خمسة أعضاء علـــى الأقـــل وأعطت المادة ٢٨ من الفصل الثاني للمجلس التنفيـــذي صلاحيـــة إصـــدار قرارات يكون لها قوة القانون وذلك في حالات الضرورة على أن تعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي عند انعقاده الأمر الذي يحقق فكرة رقابـــة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية مـــن خـــلال مراجعـــة تلـــك القرارات.

٨- **اختلف النظام الدستوري** الصادر سنة ١٩٦٢م عن القـــانون الأساســـي الصادر سنة ١٩٥٥م من حيث تنظيمه لأحكام المجلس التشريعي سواء مـــن حيث كيفية تأليفه أو سلطاته أو انعقاده وعدد أعضـــاءه وكيفيـــة اختيـــارهم والسلطات والمكافآت الممنوحة لهم. حيث تناولت المادة ٣٠ مـــن الفصـــل الثالث النص على تأليف المجلس التشريعي من أعضاء المجلس التنفيذي ومن اثنين وعشرين عضوا ينتخبهم الأعضاء المنتخبون لعضوية اللجان المحليـــة للاتحاد القومي العربي طبقا لنظام الانتخاب الذي ســـيصدره الحـــاكم العـــام وعشرة أعضاء يعينهم الحاكم العام من أهل التجربة والخبرة والكفاية وبذلـــك يمكن أن تكون الغالبية داخل أعضاء المجلس التشريعي للأعضاء المنتخبيـــن. أما المادة ٣١ فإنها أوضحت أن مدة العضوية في المجلس التشريعي ثـــلاث سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ونصت المادة ٣٢ علـــى كيفيـــة أداء القسم من عضو المجلس التشريعي قبل أن يتولى عمله أمام المجلس في جلسة

علنية. كما نصت المادة ٣٣ على انتخاب رئيس ووكيل للمجلس في أول اجتماع للدور السنوي العادي. ونصت المادة ٣٤ على جعل الاختصاص في إبطال الانتخاب للمحكمة العليا على أن يحدد نظام الانتخاب الذي يصدره الحاكم العام طريقة السير في إجراءات تقديم هذه الطلبات ونظرها والفصل فيها. أما المادة ٣٥ فنصت على أن الحاكم العام يدعو المجلس التشريعي للانعقاد ويفض دورته وعلى أن دور الانعقاد السنوي يدوم أربعة أشهر وقيدت المادة ٣٧ حق الحاكم العام في تأجيل انعقاد المجلس التشريعي وألا يزيد التأجيل على ميعاد الشهرين كما أن النظام الدستوري نص في المادة ٤٤ على حق أعضاء المجلس التشريعي في توجيه أسئلة إلى أعضاء المجلس التنفيذي تمكينا لهم من ممارسة الرقابة البرلمانية وهو الأمر المستحدث والذي يتميز عن النظام الوارد في القانون ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م.

٩- يقوم النظام الدستوري لسنة ١٩٦٢م على أساس الفصل المطلق بين السلطات. إذ تنص المادة ٤٥ من الفصل الثالث على أنه لا يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص أي من السلطتين التنفيذية أو القضائية.

١٠- **يتمتع أعضاء المجلس التشريعي** بحصانة برلمانية نصت عليها المادة ٤٦ والمادة ٤٧ إذ نصت المادة ٤٦ على أنه لا يؤاخذ أعضاء المجلس التشريعي عما يبدون من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم كما أن المادة ٤٧ أوضحت بأنه وفي غير حالة التلبس لا يجوز أن تتخذ ضد أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي أية إجراءات جنائية إلا بإذن المجلس.

١١- **عالج الفصل الرابع** من النظام الدستوري في المواد ٥١-٦٠ أحكام السلطة القضائية حيث نص على استقلال القضاء وعلى أن القانون يرتب جهات القضاء وعلى كيفية تأليف المحكمة وسلطتها في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو الانحراف في استعمال السلطة، الأمر الذي يحقق ضمانة قضائية هامة.

١٢- **تناول الفصل الخامس** في المواد ٦١ و ٦٢ وضع القـــوات المســلحة وخضوعها للقيادة العامة للقوات المسلحة للجمهورية العربية المتحدة وأعطت المادة ٦١ للقائد العام للقوات المسلحة المصرية سلطة إصدار أوامر لها قـــوة القانون في كل ما يتعلق بالتدابير اللازمة لسلامة القوات ومقتضيات الدفـــاع العسكري. أما المادة ٦٢ فنصت على أن القانون يبين نظام هيئات الشـــرطة واختصاصاتها.

١٣- **تناول الفصل السادس** من التنظيم الدستوري فـــي المـــواد (٦٣-٦٨) الميزانية التي يؤخذ برأي المجلس التشريعي في مشروعها وهو اختصـــاص جديد لم يرد في القانون الأساسي لقطاع غزة رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م حيـــث دعت إليه زيادة إيرادات القطاع وخصوصية ميزانيتـــه التـــي تتـــألف مـــن اعتمادات ثابتة وأخرى متغيرة هي التي تعرض على المجلس لإبداء الـــرأي فيها.

١٤- **تناول الباب الرابع** للتنظيم الدستوري في المواد ٦٩-٧٤ الأحكام العامة والتي تتعلق بتثبيت سريان مفعول القوانين والأنظمة التي لا يتعارض أحكامها مع النظام الدستوري. كما نصت المادة ٧٠ على أن القوانين تكون نافذة فـــي قطاع غزة بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية للقطاع وأنه يجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين. ونصت المادة ٧٣ على أن للحاكم العام وللمجلس التشريعي اقتراح تنقيح النظام الدســـتوري ولا يكون التنقيح نافذا إلا بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة(٨).

مراجع البحث

١) راجع الدكتور بطرس غالي والدكتور محمود عيسى: المدخل في علم السياسة، ص ٢٢٥ وما بعدها.

٢) راجع مذكرات الأستاذ عبد الله التل، كارثة فلسطين، سلسلة خزانة فلسطين التاريخية، إصدار دار الهدى، الطبعة الأولى سنة ١٩٥٩م، والطبعة الثانية سنة ١٩٩٠م، ص ٦١٩.

٣) راجع الأستاذ آفي بلاسكوف، الدولة الفلسطينية، ص ٢٢ وما بعدها والأستاذ أكرم زعيتر، القضية الفلسطينية، ص ٢٣٧ والدكتور تيسير جبارة، تاريخ فلسطين الحديث، ص ٧٥ والدكتور بطرس غالي والدكتور محمود خيري عيسى، المدخل في علم السياسة، الطبعة السادسة، سنة ١٩٧٩م القاهرة، ص ٢٢٥، ٢٢٦ وكذلك الأستاذ محمد علي خلوصي، التنمية الاقتصادية في قطاع غزة، فلسطين، ١٩٤٨م-١٩٦٢م، القاهرة، سنة ١٩٦٧م، ص ٣٨ والدكتور زياد أبو عمر، أصول الحركات السياسية في قطاع غزة، ١٩٤٨م - ١٩٦٧م دار الأسوار، عكا، سنة ١٩٨٧م، ص ١٤.

٤) راجع مقالة الأستاذ حبيب جرادة المنشور بجريدة النهار يوم ١٩٨٨/١/١٨ كما أجرينا مقابلات شخصية مع الأستاذ حبيب جرادة لإثراء موضوع الدراسة في الفترة محل البحث.

٥) كان أعضاء المجلس التشريعي الذي تشكل بموجب النظام الدستوري في الفترة ما بين ١٩٦٢/٦/٢٣م إلى ١٩٦٥/٦/٢٢م على النحو الآتي: أولا - مكتب المجلس: ١- محمود يوسف نجم (رئيس المجلس) ٢- حبيب محمد جرادة (وكيل المجلس) ٣- محمد أحمد علي (سكرتير المجلس) ٤- نوح إبراهيم قاعود (سكرتير المجلس) ثانيا - الأعضاء: ٥- إبراهيم محمد السقاء ٦- أحمد حسن الشوا ٧- أحمد أبو زايد ٨- احميد الصوفي ٩-

فريح المصدر ١٠- جمال الصوراني ١١- خليل أبوعزوم ١٢- راغب مرتجى ١٣- راغب العلمي ١٤- زكي خيال ١٥- زهير الريس ١٦- سامي الحُسيني ١٧- سعيد جودة ١٨- سليمان قشطة ١٩- سليمان الأسطل ٢٠- شعبان عيد ٢١- شفيق ترزي ٢٢- صالح زعرب ٢٣- طاهر الأغا ٢٤- طه الحلاق ٢٥- علي أبو مدين ٢٦- عوني أبو رمضان ٢٧- كامل مشتهى ٢٨- محمد محمد مسعود ٢٩- نظير الفرا. ثالثا - أعضاء مستقيلون: ٣٠- الدكتور حيدر عبد الشافي (أول رئيس للمجلس استقال للعمل كعضو لجنة تنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية سنة ١٩٦٤م) ٣١- عبد الله دهشان أبو ستة (عضو المجلس استقال للعمل كمدير مكتب قطر بمنظمة التحرير سنة ١٩٦٤م) ٣٢- الدكتور جمال محمد الخطيب (عضو المجلس استقال للعمل في الخارج من سنة ١٩٦٢م) أما المجلس التنفيذي لقطاع غزة أي الحكومة فإنه كان على النحو الآتي: رئيس المجلس التنفيذي: شغل هذا المنصب الفريق يوسف عبد الله العجرودي (٦١-١٩٦٦م) أما اللواء/عبدالمنعم حسني فقد شغل هذا المنصب من سنة ١٩٦٦م إلى ١٩٦٧م حيث قامت حرب حزيران وخضع القطاع للسيطرة الإسرائيلية، أما أعضاء المجلس التنفيذي لقطاع غزة (الحكومة) فهم السادة ١- دكتور خيري أبو رمضان (مدير الصحة) ٢- فاروق الحسيني (مدير الشئون القانونية) ٣- إبراهيم حسين أبو ستة (مدير الشئون المدنية) ٤- بشير طالب الريس (مدير الثقافة والتعليم) ٥- سيد أبو شرخ (مدير الشئون البلدية والقروية) وهؤلاء كانوا من أبناء فلسطين أما من جمهورية مصر العربية فكان الأخوة ٦- العميد جمال صابر (مدير شئون اللاجئين والعمل) ٧- العقيد مهندس سيد المصري (مدير الأشغال العامة) ٨- العميد طلعت الألفي (مدير الداخلية) ٩- الحسيني جاب الله (مدير المالية والاقتصاد).

٦) راجع الدكتور نعمان جمعة، دروس في المدخل للعلوم القانونيـــة، القاهرة سنة ١٩٨٠م، ص ١٧٩ والدكتور حسن كيره، المدخل إلى القانون منشأة المعارف، سنة ١٩٧٤م، ص ٣٣٢.

٧) راجع الدكتور فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسـطين، الناشر، الهيئة الخيرية بقطاع غزة سنة ١٩٩٦ ص ٢٠٣

٨) راجع مذكرة بشأن قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بإعلان النظام الدستوري لقطاع غـــزة، وردت ضمـــن الجـــزء الســـابع والعشرون والخاص بالمراسيم والأنظمة الدستورية، إعداد وتجميع الأساتذة مازن سيسالم، اسحـــــــق مهنا، سليمان الدحدوح.

الفـــتح
للطباعـــة والنشر
عابدين ٤٤ ش سوتير - الإسكندرية
الإسكندرية - ت ٤٨٤٠٦٦٤