

عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات

**المحامي
مصطفى مرعي**

سلسلة التقارير القانونية (16)

تعزيزاً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلات قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

يُشرف على هذه السلسلة ويحررها

المحامي محمود شاهين

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - أيار 2000

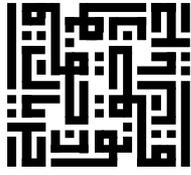
عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
شارع الرئيس - متفرع من شارع جمال عبد الناصر (الثلاثيني)	شارع التجاري ط6	ص.ب 54627ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6
هاتف: 972-2-2987536 - 2-972	هاتف: 2986958 - 2960241	هاتف: 2960242
عمارة الغلابيني	فاكس: 2987211 - 2-972	فاكس: 2987211 - 2-972
هاتف: 972-7-2824438	ص.ب. 2264	ص.ب. 2264
فاكس: 972-7-2845019		

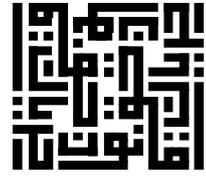
E-mail: piccr@piccr.org
Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم الصفحة	
1	مقدمة
3	المبحث الأول: في العملية التشريعية
3	1. مفهوم التشريع وآلية سنه
12	2. التشريع في فلسطين
30	المبحث الثاني: سن تشريعات جديدة: لماذا؟
30	1. ضرورة سن دستور فلسطيني
33	2. فلسفة التشريعات
33	3. تحديث التشريعات
35	4. القضاء على إنتهاكات الحقوق باسم القانون
37	5. تحسين صورة القانون ومفهومه ضماناً لاحترامه
38	6. صياغة واقع قانوني فلسطيني جديد
40	المبحث الثالث: نحو تشريعات فلسطينية "موحدة"
40	1. هل وجود تشريعات "موحدة" ضرورة؟
42	2. كيف "توحد" التشريعات؟
46	المبحث الرابع: أولويات التشريع
49	1. تعزيز مكانة حقوق الإنسان
50	2. تعديل وتأسيس هياكل الحكم المختلفة
57	الخاتمة



الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات

**المحامي
مصطفى مرعي**

سلسلة التقارير القانونية (16)

عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات

**المحامي
مصطفى مرعي**

سلسلة التقارير القانونية (16)

تعزيراً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلات قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

يُشرف على هذه السلسلة ويحررها

المحامي محمود شاهين

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - أيار 2000

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
شارع الرئيس - متفرع من شارع جمال عبد الناصر (الثلاثيني)	شارع التجاري ط6	ص.ب 54627ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6
هاتف: 972-2-2987536 - 2-972	هاتف: 2986958 - 2960241	هاتف: 2987211 - 2-972
عمارة الغلابيني	ص.ب. 2264	ص.ب. 2264
هاتف: 972-7-2824438		
فاكس: 972-7-2845019		

E-mail: piccr@piccr.org
Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم الصفحة	
1	مقدمة
3	المبحث الأول: في العملية التشريعية
3	1. مفهوم التشريع وآلية سنه
12	2. التشريع في فلسطين
30	المبحث الثاني: سن تشريعات جديدة: لماذا؟
30	1. ضرورة سن دستور فلسطيني
33	2. فلسفة التشريعات
33	3. تحديث التشريعات
35	4. القضاء على إنتهاكات الحقوق باسم القانون
37	5. تحسين صورة القانون ومفهومه ضماناً لاحترامه
38	6. صياغة واقع قانوني فلسطيني جديد
40	المبحث الثالث: نحو تشريعات فلسطينية "موحدة"
40	1. هل وجود تشريعات "موحدة" ضرورة؟
42	2. كيف "توحد" التشريعات؟
46	المبحث الرابع: أولويات التشريع
49	1. تعزيز مكانة حقوق الإنسان
50	2. تعديل وتأسيس هياكل الحكم المختلفة
57	الخاتمة

مقدمة¹

لا جدال في مسألة ما إذا كان التشريع بشكل مطلق ومجرد ضروري للمجتمع، أيّ مجتمع. فالتشريع هو أداة تنظيم مجتمعية بالمعنى الواسع للكلمة. ولا يكون التشريع عادة مجرد تقنين لقواعد قانونية جاري العمل بها، بل يشكل في بعض الأحيان أداة يعبر من خلالها المجتمع عن توفقه للرقى.

تأتي هذه الدراسة في وقت ينهمك فيه المشرع الفلسطيني في مناقشة عدد من التشريعات، وقد أنهى مناقشة عدد آخر منها. لا تهدف هذه الدراسة إلى إيراد بيان أو كشف بعمل المجلس التشريعي والهيئات الفلسطينية الأخرى المعنية بعملية التشريع، وإنما بحث أسباب ومدى ضرورة مراجعة وتحديث التشريعات في فلسطين، والأسس التي يتوجب أن تبنى عليها هذه العملية والأهداف ذات العلاقة.

إنّ انطباق قانون موحد في المناطق التي تخضع لحكم السلطة الوطنية الفلسطينية، وأي كيان فلسطيني مستقبلي، هو أمر على درجة كبيرة من الأهمية، بالنظر إلى الوضع السياسي

¹ أعدت المسوّدة الأولى من هذه الدراسة بناءً على إعلان من قبل الدائرة القانونية في هيئة رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني، والذي تمّ عوجه الطلب من قانونيين فلسطينيين عداد أبحاث موضوعها "نحو قانون موحد لأراضي السلطة الوطنية". انظر مصطفى مرعي: نحو قوانين فلسطينية المنشأ والتوجه، بحث مقدّم للدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني، 1996. نشرت الدراسة في صحيفة المسار، تشرين أول 1997.

والاجتماعي والقانوني القائم.

سنقسّم هذه الدراسة إلى أربعة مباحث، ومقدّمة وخاتمة. سيتناول المبحث الأول الخلفية التاريخية والسياسية والقانونية التي تلقي بظلالها على عملية التشريع في فلسطين. وسيتناول المبحث الثاني أسباب ومدى ضرورة تحديث التشريعات في فلسطين. أما المبحث الثالث فيعالج مدى ضرورة أن يكون أي تشريع فلسطيني مستقبلي موحدًا بحيث يطبّق على كل من الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة، وأي مناطق أخرى يمتد إليها اختصاص السلطة الوطنية الفلسطينية أو الكيان الفلسطيني المستقبلي. وفي النهاية، سيكون لزاماً، في المبحث الرابع، تحديد بعض أولويات العملية التشريعية، بناءً على ما سبق من مباحث. ومن المؤكّد أن مهمة تحديد أولويات التشريع هي من صميم عمل المجلس التشريعي، وما علينا في هذه الدراسة سوى بيان المعايير الأساسية التي يمكن الاستعانة بها لتحديد تلك الأولويات. وستختتم هذه الدراسة بمجموعة من الملاحظات والاستنتاجات.

المبحث الأول: في العملية التشريعية:

لا بُدَّ قبل الخوض في مسألة أولويات التشريع في فلسطين، ومسألة توحيد وتحديث التشريعات الفلسطينية أن نتطرق أولاً إلى التشريع تعريفاً وخصائص ومميزات وأنواعاً في كل من الفقه والقانون والممارسة الفلسطينية.

سيتناول القسم الأول من هذا المبحث تعريف التشريع وأهم ما يميّزه عن غيره من مصادر القانون، والتفريق بينه وبين أهم أنواع ودرجات التشريعات وآليات سنّها. وسيتناول القسم الثاني مسألة تاريخ التشريع في فلسطين، وكيفية تنظيم العملية التشريعية منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وذلك ضروري لتوضيح العلاقة بين تحديث وتوحيد القوانين الفلسطينية والعملية التشريعية، الأمر الذي يجعل وضع أسس لتحديد أولويات التشريع الفلسطيني ممكناً.

(1) مفهوم التشريع وآلية سنّه:

مع أنه يوجد اتفاق على تعريف أساسي للتشريع، إلا أن له أنواعاً ودرجات مختلفة. وتختلف الجهة المختصة بإقرار التشريع وتبنيه باختلاف درجته ونوعه.

يتناول هذا القسم تعريف التشريع في الفقه وأنواعه وميزاته، كما يتناول آليات سنّ التشريعات، خصوصاً القوانين الأساسية أو الدساتير والقوانين العادية.

أ. تعريف التشريع:

يعرّف القانون بأنه "وضع الأحكام القانونية واستتباطها من مصادرها المختلفة كالدين والعرف والقضاء والفقهاء ومبادئ العدالة والهيئة التي تمارس السلطة التشريعية"². من الواضح أن القانون كما هو معرف أعلاه بأشكاله المختلفة، يشمل التشريع. ويعرّف فقهاء القانون التشريع بأنه "القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة في نصوص مكتوبة وفقاً لأصول معينة"³.

ويشمل القانون مسألة تنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم وتنظيم علاقات الأفراد بالسلطة العامة. كما يشمل القانون مسألة تنظيم علاقة السلطات العامة في الدولة مع بعضها البعض من أجل ضمان تعاونها مع بعضها البعض، وعدم طغيان أحدها على الأخرى. ويُعتبر ذلك من قبيل تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعدّ من الأعمدة الرئيسية في النظام الديمقراطي القائم على مبدأ سيادة القانون ومقتضياته.

ب. أهمّ ميزات التشريع:

للتشريع كمصدر للقانون أهمية متفاوتة في نظر أساتذة القانون. ففي حين يعتبره البعض منهم واحداً من أهمّ مصادر القانون، فإن

¹ انظر بهذا الخصوص هاشم الحافظ، تاريخ القانون، بغداد: مطبعة العاني، 1972، ص. 78.

³ د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، ط 5، 1997، ص 118.

الكثيرين يرون فيه المصدر الأكثر أهمية للقواعد القانونية. بل أنّ بعض فقهاء القانون يرون أن التشريع هو المصدر الوحيد للقواعد القانونية⁴.

يكتسب التشريع أهمية خاصة بالنظر إلى عدد من المزايا أهمّها كونه مكتوباً، مما يساعد على حماية حريات الأفراد وحفظ حقوقهم، لأنه يبين بصورة واضحة ما لهم وما عليهم ويحدد حقوقهم وواجباتهم⁵. ومن مزايا التشريع أنّه يأتي في "نصوص تتسم عادة بالوضوح لكي يسهل التعرف على القاعدة القانونية من قبل الجميع، مما يحقق الأمن الاجتماعي واستقراره"⁶.

ومن مزايا التشريع أيضاً أنّه "مصدر سريع للقانون يستغرق عمله وقتاً قصيراً، وبالتالي يمكنه أن يستجيب بسرعة لضرورات المجتمع من حيث إنشاء قواعد جديدة أو تعديل [قواعد] قائمة"⁷.

ولأنّ علاقات البشر تتطوّر بتطور الحياة، كان لزاماً أن يتطور التشريع بتطورها. بل أن برلمانات الدول أحياناً تأخذ دوراً أكثر إيجابية من مجرد التجاوب مع حاجات المجتمع بأن تعمل على مؤازرة تيار التغيير عن طريق إحداث تغييرات مرغوب بها من

⁴ د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، مصدر سابق، ص 118-119.

⁵ المصدر السابق، 1997، ص 119.

⁶ د. سلمان بو ذياب، المبادئ القانونية العامة، ص 25.

⁷ د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية: موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة

للحق، مؤسسة الثقافة للجميع، ص 67.

قبل قطاعات المجتمع المختلفة. ومع ذلك، يجدر عدم المغالاة بهذا التوجه، إذ أن في عدم تجاوب السلطة التشريعية مع توجهات المجتمع إخلال بالتفويض الممنوح لها، خصوصاً وأن في العمل البرلماني نوع من تمثيل أفكار وتوجهات المواطنين والناخبين.

ومع أن كون التشريع مصدراً سريعاً للقاعدة القانونية أمر يعد من ميزاته، إلا أنه يعيبه - وفقاً لوجهة نظر البعض - الجمود الذي قد يعتره إذا لم يجار التغييرات المجتمعية. فزيادة على أن في التشريع عن طريق سلطة خاصة إشكالية أساسية هي أنه بخلاف العرف قد يأتي مغايراً للأعراف السائدة، فإنه "قد يتخلف عن مسايرة التطور، أي يبقى جامداً في مكانه دون أن يتمشى مع التطور في المجتمع"⁸.

والحقيقة أن هذا النقد - إن صحَّ في جزء منه - إلا أنه لا ينتقص من أهمية التشريع من جهة. كما أن إصلاح الحال لا يتأتى في العادة إلا من خلال عمل تشريعي تقوم به الجهة المختصة بالتشريع⁹. ولهذا فإن تغيير التشريع أسهل في جميع الأحوال من تغيير العرف، الذي يلزم أحياناً لتغييره عون المشرع، عن طريق عمل تشريعي.

ج. آلية سن التشريع:

تمر عملية سن التشريعات بمراحل عدة. وتختلف مراحل التشريع لأسباب من بينها نوع ودرجة التشريع المنوي سنه والظروف التي تتم عملية التشريع في ظلها والنظام السياسي القائم.

⁸ د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مصدر سابق، ص 67.

⁹ المصدر السابق، ص 67-68.

ففي الأصل، كانت السلطة التشريعية تمارس من قبل عامة الشعب، بحيث ناقش مواطنو بعض الدول مشروعات تشريعاتهم في اجتماعات عامة، وأقروها¹⁰. وكان هذا في النظم التي اتبعت الديمقراطية المباشرة وطبقتها. وحقيقة الأمر أن تطبيق الديمقراطية المباشرة غير ممكن اليوم، ولهذا جاء التحول من قبل معظم أنظمة الحكم إلى الديمقراطية غير المباشرة. وتقوم الأخيرة على انتخاب الشعب لسلطة تتوب عنه في ممارسة مهام التشريع. ويطلق على هذه السلطة التشريعية أو الهيئة أو المجلس النيابي أو مجلس الأمة أو مجلس الشعب أو البرلمان أو غير ذلك من المسميات.

ولا يفهم من هذا أن كافة النظم السياسية تعطي سلطة التشريع لهيئة منتخبة، كما أشرنا أعلاه. فهناك فرق كبير بين ما تتبعه الأنظمة الدكتاتورية وما تتبعه الأنظمة الديمقراطية في هذا الخصوص. فالأنظمة الديمقراطية تقوم، من بين أمور أخرى، على أساس الانتخاب الحر المباشر لهيئة كمجلس الأمة أو الشعب أو البرلمان. وتتولى هذه الهيئة المنتخبة مهمة التشريع بشكل أساسي. أما في النظم الدكتاتورية، فإما أن لا يكون هناك انتخاب أصلاً، وإما أن يكون القول الفصل في التشريعات، حتى مع وجود سلطة تشريعية منتخبة، للسلطة التنفيذية أو رئيس البلاد، والذي لا يكون منتخباً في إطار انتخابات تعددية حرة ونزيهة. وفي كل الأحوال تتميز الأنظمة الدكتاتورية، من بين أمور أخرى، بأنّ الحاكم يعتبر نفسه فيها "صاحب السلطان المطلق، وإليه يعود أمر التشريع وسن القواعد القانونية التي ليست سوى مشيئته وإرادته يملئها على شعبه ويفرض عليه احترامها"¹¹.

¹⁰ هشام القاسم، الدخول إلى علم القانون، مصدر سابق، ص 122.

¹¹ المصدر السابق، ص 122.

أما بالنسبة لدرجة التشريعات، فهناك تشريعات أساسية كالقانون الأساسي أو الدستور، وهناك تشريعات عادية أو قوانين. تتطلب عملية سنّ القانون الأساسي أو الدستور مشاركة شعبية ورسمية على نطاق واسع. وتتطلب عملية إقرارها موافقة أغلبية خاصة من المجلس التشريعي أو النيابي. وكثيراً ما يوضع الدستور أو القانون الأساسي من قبل جهة أو سلطة تشكل خصيصاً لهذا الغرض، يطلق عليها السلطة التأسيسية. ويلاحظ "أنه كثيراً ما يُعتمد إلى إجراء استفتاء شعبي عام حول الدستور لإقراره من قبل أفراد الأمة مباشرة نظراً لأهميته الخاصة"¹². وتأتي أهمية ذلك من كون الدستور يتعلّق بطبيعة وتوجه الكيان السياسي والأسس الاجتماعية والاقتصادية والاجتماعية التي يبنى عليها. لهذا تكون عملية تعديل الدساتير عادة غاية في التعقيد وتتطلب أغلبية خاصة ومبررات قوية.

أما بالنسبة للتشريعات العادية أو القوانين فيتطلب إقرارها أغلبية عادية ولا يشترط في ذلك مشاركة شعبية على ذات المستوى الذي تتطلبه عملية تبني دستور دولة ما، أو إقرار مباشر من خلال استفتاء أو ما شابه ذلك. وعادة ما يأتي القانون ليعالج موضوعات محدّدة بغية تنفيذ أحكام الدستور، وفي إطار أحكامه¹³. ولهذا كانت أهمية عملية سنّ الدساتير وإجراءاتها مختلفة عن تلك المتبعة في صياغة وسنّ القوانين العادية.

¹² المصدر السابق، ص 130.

¹³ المصدر السابق، ص 131.

ففي لبنان مثلاً عادة ما تبدأ عملية سن التشريع بتقديم "مشروع قانون (Project) من قبل مجلس الوزراء، يعرض من قبل مكتب المجلس [النيابي] على اللجان المختصة ثم على الهيئة العامة لإقراره بالتصويت عليه بأغلبية الحاضرين في جلسة مكتملة النصاب القانوني ولا يصبح نافذاً إلا بعد إصداره (Promulgation) من قبل السلطة التنفيذية بأمر من رئيس الجمهورية ثم نشره (Publication) في الجريدة الرسمية حتى يتمكن الناس من معرفته وأخذ العلم به"¹⁴.

ويضيف الدكتور سلمان بو دياب أنه "يمكن سن التشريع عن طريق تقديم اقتراح قانون (Initiative Legislative) من قبل نائب أو عدة نواب. ولا يصبح الاقتراح (Proposition) قانوناً إلا بعد أن يقره المجلس النيابي بنفس طريقة إقرار مشروع القانون. ويحتاج إقرار القانون إلى التصويت عليه بأكثرية مطلقة في جلسة نيابة عامة مكتملة النصاب (أكثر من نصف عدد النواب)"¹⁵.

وتتبع سوريا نظاماً شبيهاً بالنظام المتبع في لبنان من حيث إعطاء حق اقتراح التشريعات لكل من السلطة التنفيذية وأعضاء السلطة التشريعية. ويُطلق على ما يُقدّم من قبل السلطة التنفيذية مشروعات القوانين، في حين يُسمّى ما يُقدّم من قبل أعضاء السلطة التشريعية اقتراح بقانون¹⁶.

¹⁴ سلمان بو دياب، المبادئ القانونية العامة، مصدر سابق، ص 25.

¹⁵ سلمان بو دياب، المبادئ القانونية العامة، مصدر سابق، ص 25. انظر كذلك د. توفيق حسن

فرج، المدخل للعلوم القانونية، مصدر سابق، الصفحات 77 - 78.

¹⁶ هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، مصدر سابق، ص 125.

وتختلف إجراءات تبني التشريعات الاستثنائية عن إجراءات تبني التشريعات العادية أو القوانين. وكما يشير إلى ذلك اسمها، تسنّ التشريعات الاستثنائية من قبل رئيس الدولة استثناءً من الأصل وهو قيام البرلمان بسنها، حيث تؤول إلى رئيس الدولة سلطة التشريع في بعض الأحوال. وتطلق بعض الأنظمة القانونية على هذا النوع من التشريعات القوانين المؤقتة كما هو الحال في الأردن. وتُعرف هذه الأنظمة بالمراسيم التشريعية كما هو الحال في لبنان وسوريا¹⁷. ولأنّ القوانين المؤقتة أو المراسيم التشريعية، كما تسمّى في بعض الدول، تصدر من قبل السلطة التنفيذية كونها مالكة حق التشريع، ولو بشكل مؤقت أو في ظروف استثنائية، فإنّ ممارسة هذا الاختصاص لا تعدّ عملاً تنفيذياً، بل هي عمل تشريعي بحت¹⁸.

وعادة ما تتولّى السلطة التنفيذية سلطة التشريع في أحد حالات ثلاث¹⁹:

- أ. في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين نيابيين.
- ب. خارج دورات انعقاد المجلس النيابي، حيث يكون المجلس موجوداً لكنه غير منعقد.
- ج. في أحوال استثنائية، كحالات الطوارئ أو الضرورة.

¹⁷ انظر في ذلك سلمان بو دياب، المبادئ القانونية العامة، مصدر سابق، الصفحات 26 - 27.

¹⁸ انظر كذلك هشام القاسم، الدخول إلى علم القانون، مصدر سابق، ص 123.

¹⁸ هشام القاسم، المصدر السابق، ص 123.

¹⁹ هشام القاسم، المصدر السابق، الصفحات 123 - 124. انظر كذلك د. توفيق حسن فرج،

المدخل للعلوم القانونية، مصدر سابق، الصفحات 75 - 76.

وتتظّم معظم الدساتير هذه الأحوال وتحدّدها وتنصّ على ضوابطها.

وهناك نوع آخر من التشريعات يأتي مختلفاً عن كل أنواع التشريعات التي ورد ذكرها أعلاه. فالسلطة التنفيذية إصدار تشريعات في حالات خاصة بناءً على تفويض من السلطة التشريعية. وبالتالي يختلف هذا النوع عن القوانين العادية بأنه يصدر عن السلطة التنفيذية، ويختلف عن التشريعات الاستثنائية كونه يأتي بناءً على تفويض من السلطة التشريعية، وبأنّ ممارسته تكون والسلطة التشريعية موجودة ومنعقدة.

وعادة ما يكون تفويض السلطة التشريعية صلاحية التشريع مقيّدة بقيود الزمان، حيث قد يُعطي البرلمان السلطة التنفيذية الصلاحية لممارسة التشريع في مجال معيّن ولمدّة معيّنة ووفق أسس معيّنة. ويشترط أن تعرض التشريعات الصادرة من السلطة التنفيذية بموجب هكذا تفويض على السلطة التشريعية في أوّل جلسة فور انتهاء مدّة التفويض. وتكون سلطة التشريع الممنوحة للسلطة التنفيذية مقيّدة بالمجال والزمان المحدّد في التشريع المفوّض. ويتطلّب إصدار تفويض كهذا عادة أغلبية خاصة من أعضاء المجلس النيابي أو البرلمان. والسبب وراء هذا القيد أنّ تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها الأصيل، ولو ضمن قيود معيّنة وفي ظروف خاصة، يعتبر أمراً خطيراً لا يصحّ أن تقرّره أغلبية بسيطة من بين أعضاء السلطة التشريعية²⁰.

²⁰ لنفصليات أوفى فيما يخص التشريعات التفويضية، انظر د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم

(2) التشريع في فلسطين:

أ. في تاريخ التشريع في فلسطين:

مرت على فلسطين خلال القرن الحالي عدة نظم سياسية وقانونية، فقد خضعت للاحتلال الأجنبي ولحكم عدة دول أخرى. وقد تركت كل فترة حكم وراءها منظومة من التشريعات المختلفة التي سنت خلالها.

ولاحقاً لإعلان المبادئ الفلسطينية الإسرائيلي الموقع في واشنطن في 13/9/1993 نمت توقعات بالتوصل إلى ترتيبات من شأنها تمكين فلسطينيي الأراضي المحتلة في العام 1967 من ممارسة حقهم في تقرير المصير، وإقامة دولتهم المستقلة على جزء من التراب الفلسطيني. وقد تمّ فيما بعد توقيع اتفاق غزة - أريحا أولاً والذي بموجبه تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية، وتولت صلاحياتها في كل من قطاع غزة ومنطقة أريحا. وامتدت صلاحيات السلطة الوطنية الفلسطينية إلى مناطق إضافية من الضفة الغربية بموجب الاتفاق الانتقالي الموقع في 28/9/1995.

وبناءً على الاتفاق الانتقالي المذكور أجريت في 20/1/1996 انتخابات في الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة شارك فيها مواطنو هذه المناطق الفلسطينيين ترشيحاً واقتراعاً. وبالرغم من أنّ هذه الانتخابات لم ترق إلى تحقيق آمال الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، شأنها في ذلك شأن الاتفاقات المرحلية التي

تم التوصل إليها ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وسلطات الاحتلال الإسرائيلي، فإنها قد أدت لأول مرة إلى نشوء سلطة فلسطينية على أرض الوطن، منتخبة انتخاباً مباشراً. ولهذه السلطة صلاحيات يخصّنا منها لأغراض هذه الدراسة الصلاحيات التشريعية.

تجد السلطة التشريعية الفلسطينية، أي المجلس التشريعي الفلسطيني، نفسها في وضع لا تحسد عليه من حيث حاجتها إلى معالجة واقع قانوني شديد التعقيد لتعدد التشريعات التي تعالج بعض المواضيع، ولعدم تناسق التشريعات النافذة ووجود صمت تشريعي فيما يخص بعض القضايا. وفي المقابل، هناك ميزة تتمثل في حقيقة كون السلطة التشريعية الفلسطينية حديثة التأسيس لها من التفويض ما تشاء، فيما لا يتعارض مع أحكام الاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية العديدة، من أجل سن تشريعات حديثة فلسطينية الطابع تخلف كل ما تراكم لدينا من إرث قانوني.

ففي كل من منطقتي قطاع غزة والضفة الغربية، تسري تشريعات ذات أصل عثماني، إضافة إلى تشريعات سنت خلال فترة الانتداب البريطاني. وبعد انسحاب قوات الانتداب البريطاني من فلسطين عام 1948، احتل الجزء الأكبر منها من قبل عصابات يهودية، أعلن عن قيام الدولة العبرية فيها، فلم يبق من فلسطين تحت سيطرة الجيوش العربية سوى أراضي الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة. وبينما خضع قطاع غزة للإدارة المصرية خضعت الضفة الغربية بما فيها القدس للحكم الأردني الذي ضمها إليه عام 1950. وقد نتج عن ذلك صدور

تشريعات أردنية تسري في الضفة الغربية تُعدّل أو تُلغى التشريعات التي سُنّت من قبل الانتداب البريطاني. وقد استمرّ هذا الحال ما بين عام 1950 وعام 1967. أمّا في قطاع غزة، فتسري التشريعات البريطانية والعثمانية مضاف إليها بعض الأعمال التشريعية التي صدرت إبان الإدارة المصرية للقطاع ما بين عامي 1948 و 1967.

ومنذ قيام إسرائيل باحتلال الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة عام 1967 قامت بإصدار أكثر من 1400 أمر عسكري في الضفة الغربية، وحوالي 1200 أمر عسكري في قطاع غزة، والتي ألغت وعدّلت في كثير من التشريعات السارية بمختلف درجاتها. ومنذ العام 1967، عزلت سلطات الاحتلال الإسرائيلي القدس المحتلة عن بقية المناطق التي احتلتها ذات العام، وألحقتها بشكل غير قانوني بالنظام القانوني الإسرائيلي وطبقت عليها قانونها وأخضعتها لسلطة قضائها، الأمر الذي لا زال المجتمع الدولي يعتبره أمراً غير شرعي²¹.

وفي كل الحقب التشريعية التي تم الإشارة إليها أعلاه، وبالذات خلال الحقبين البريطانية والإسرائيلية، كان المشرّع أجنبياً، وشرّع أساساً لمصالحه الاستعمارية التوسّعية. أما مصالح أهل البلاد الفلسطينيين، فلم تكن هي الاعتبار الأساس، ولم تؤخذ في

²¹ انظر لتفصيل أوسع حول هذا الموضوع: النظام القضائي المدني في الضفة الغربية وقطاع غزة: الحاضر والمستقبل، جنيف: مركز استقلال القضاة والحاماة/ اللجنة الدولية للحقوقيين، حزيران 1995، الصفحات 11 - 14. انظر كذلك: الوضع القانوني في فلسطين، في: أي نظام قانوني لفلسطين؟، مركز الحقوق/ جامعة بير زيت، 1996، الصفحات 9 - 51.

الحسبان في كثير من الأمور. ولا يغيّر من الأمر شيئاً استهلال بعض التشريعات بإشارة إلى المصلحة العامة وغيرها.

فالتشريعات الصادرة خلال الحقبين سابقتي الذكر صدرت إما باسم المندوب السامي أو باسم الحاكم العسكري، الأمر الذي يجعلها من حيث الشكل جديرة بالتغيير. أما من حيث الموضوع، فكانت التشريعات تهدف إلى تحقيق مصالح أمنية وغيرها للسلطة الأجنبية الحاكمة، بما في ذلك الاستيلاء على الأرض وقمع المقاومة الوطنية وتقييد الحريات. وهذا ما يجعل من إلغاء أو تعديل هذه التشريعات ضرورة ملحة.

ب. ملامح التشريع الساري في مرحلة ما قبل المجلس التشريعي:

تتلخص ملامح التشريع خلال الحقب السابقة على تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالتالي:

1. أن دور المواطن الفلسطيني، وممثليه، في عملية التشريع كان خلال تلك الحقب معدوماً. ويستثنى من ذلك التشريع الصادر إبان الإدارة المصرية لقطاع غزة، حيث أعطي المجلس التشريعي دوراً، لكنّه كان ضعيفاً. وخلال الحكم الأردني اختار مواطنو الضفة الغربية نصف أعضاء مجلس النواب الأردني، الذي تولّى التشريع. ومع ذلك، فقد تولّت السلطة التنفيذية سنّ

الكثير من التشريعات المؤقتة التي سرت على الضفتين²².

2. في حين لم تغيّر الإدارة المصرية في قطاع غزة من جوهر النظام القانوني الذي كان قائماً، شهدت الأردن ثورة تشريعية تزامنت بداياتها مع ضم الضفة الغربية إليها وتبني دستورها لعام 1952. وقد تركت الثورة التشريعية الأردنية آثارها على النظام القانوني في الضفة الغربية.

3. قامت سلطات الاحتلال بتقليد القائد العسكري الإسرائيلي لكل من منطقتي الضفة الغربية وقطاع غزة صلاحيات تشريعية لا حدود لها. وقد خرقت إسرائيل، الدولة المحتلة، قواعد وأحكام القانون الدولي فيما يخص الاحتلال الحربي، إذ أنّ لها، كقوة محتلة، صلاحيات تشريعية في أضيق الحدود. فوفقاً لأحكام القانون الدولي الإنساني، يفرض على إسرائيل كقوة محتلة أن تحترم التشريعات التي كانت سارية المفعول في الأراضي المحتلة لحظة احتلالها، وأن لا تقوم بإجراء أي عمل تشريعي إلا استثناءً ولضرورة توفير الأمن لقواتها، أو إذا اقتضت مصلحة مواطني الأراضي المحتلة ذلك²³. وعليه، لم يكن أبداً لإسرائيل

²² انظر كذلك سامر الفارس وفراس ملح، أسس التشريع في فلسطين، مسودة غير مؤرخة محفوظة لدى المؤلف، ص 93. انظر كذلك حسين أبو هتود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية، سلسلة التقارير القانونية رقم (3)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1998، الصفحات 13 - 15.

²³ المادة 43 من الأنظمة الملحقّة باتفاقية لاهاي الرابعة لعام 1907.

الشرعية اللازمة لإصدار أوامر عسكرية أو ما شابه من الأدوات تخولها إبعاد المواطنين الفلسطينيين عن وطنهم، أو حظر الاجتماعات العامة وتقييد حركة السكان أو لإلغاء مواظنتهم "لما فيه مصلحة السكان". ومن ناحيتها، أنكرت إسرائيل انطباق أي من المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان على علاقتها بالأراضي المحتلة، مما لم يجعل لتلك المعايير أي أثر على تشريعات المحتل على الإطلاق²⁴.

4. وحتى في حالة التشريعات التي صدرت في غزة أو بشأنها إبان الإدارة المصرية، فهي قديمة حيث أخذت من التشريعات المصرية التي سنت قبل الثورة العالمية في مجال حقوق الإنسان والتي عبّر عنها تبني الأمم المتحدة عام 1948 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وكذلك الحال بالنسبة للتشريعات الأردنية التي تطبق في الضفة الغربية بحكم خضوعها للحكم الأردني، فقد صدرت قبل أن تخرج إلى حيّز الوجود أهمّ المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، أو قبل انضمام الأردن لها.

ج. آلية سن التشريعات في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

لا يمكن القول أنّ آلية مُمأسسة لوضع التشريعات كانت موجودة في الفترة اللاحقة لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية كان عام 1994. ففي الحقيقة كانت هناك آليات عدّة لسنّ التشريعات، وهناك أكثر من جهة

لتفصيل بهذا الخصوص انظر: رجا شحادة، قانون المحتل، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ص 7 - 8.

²⁴ في هذا انظر: المصدر السابق، ص 5 - 11.

تعمل على سنّها. هناك بالطبع متغيّرات وظروف سياسية وأوضاع يجب أخذها بعين الاعتبار عند الخوض في هذه المسألة، وهناك نتائج على طبيعة التشريعات التي تمّ تبنيها في هذه المرحلة.

لمزيد من التوضيح، يمكن تقسيم المرحلة اللاحقة لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلى ثلاث مراحل:

- فهناك مرحلة أولى لاحقة مباشرة لتأسيس السلطة الوطنية، لم تكن فيها هياكل الحكم والإدارة واضحة المعالم، ولم يكن أيّ ركن من أركان الكيان الفلسطيني ذا معالم محدّدة سوى رئيس السلطة الفلسطينية، الذي هو في الوقت ذاته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.

- وهناك مرحلة تبعت تشكيل الوزارات ومجلس الوزراء وتشكيل ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل، وتمّ خلالها تعيين قانونيين لتولي مهمة صياغة التشريعات ووضع المحتوى القانوني في قالب المناسب.

- وهناك مرحلة ثالثة بدأت بتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني وممارسته مهامه التشريعية لاحقاً للانتخابات التشريعية التي جرت في 20 كانون ثاني 1996.

يرى البعض أنّ الفترة التي أعقبت تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية تقسّم بالنظر إلى آلية التشريع خلالها إلى مرحلتين تفصلهما انتخابات

المجلس التشريعي الفلسطيني في عام 1996²⁵. لا شك أن قيام السلطة التنفيذية بالتشريع في مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني ميّزت تلك الفترة. ووفقاً لهذا الاعتبار، يمكن القول أن تلك الفترة شكلت مرحلة تولي السلطة التنفيذية التشريع، ومع ذلك فإن تلك الفترة شهدت انتقالاً كبيراً من مرحلة سنّ التشريعات من قبل الرئيس وحده في بدايتها إلى مرحلة إشراك مجلس الوزراء ومختصين، وذلك لاحقاً لسنّ القانون رقم (5) لسنة 1995 والقانون رقم (4) بشأن سنّ التشريعات وتأسيس ديوان الفتوى والتشريع. ويعدّ هذا تغيّر جوهري أدى إلى تحسّن في الأداء التشريعي الفلسطيني، حتى في غياب سلطة تشريعية.

ولأننا تجاوزنا المرحلتين الأولى والثانية أعلاه، فإنّ اهتمام هذه الدراسة ينصبّ بشكل أساسي على المرحلة الثالثة والأخيرة. ومع ذلك لا بدّ من الإشارة إلى أنّ هناك عناصر مشتركة بين آلية التشريع في المرحلة الثانية والثالثة، وهي الدور الذي يلعبه ديوان الفتوى والتشريع. ففي المرحلة الثانية، منذ تأسيس الديوان وحتى تشكيل المجلس التشريعي، تمت عملية سنّ التشريعات وفقاً للترتيب التالي:

1. تقوم الوزارة المعنية بتقديم مسوّد مشروع قانون ما أو العناصر الأساسية أو الأحكام الموضوعية التي ترى تضمينها التشريع إلى ديوان الفتوى والتشريع.
2. يتولى ديوان الفتوى والتشريع صياغة المسوّد أو إجراء التعديلات عليها ووضعها في الصيغة القانونية (الشكل) القانوني المناسب. وليس

²⁵ انظر في هذا حسين أبو هنود، مصدر سابق.

للدیوان في هذا الخصوص أن يقوم بإجراء تعديلات على المحتوى.
3. يرفع الديوان المسوّدة التي انتهى من صياغتها إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية. يقوم أمين عام المجلس بإحالة المسوّدة إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يرأسها وزير العدل، ويكون رئيس ديوان الفتوى والتشريع عضواً فيها.

4. تدرس اللجنة الوزارية المسوّدة وترفع توصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء.

5. يحال المشروع الذي تبناه مجلس الوزراء إلى ديوان الفتوى والتشريع من أجل وضعه في الصيغة القانونية المناسبة. ويرفع الديوان المشروع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل إصداره ونشره في الجريدة الرسمية²⁶.

أما المرحلة الحالية، وهي مرحلة ما بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني فقد حملت تغييرات وتطورات جمّة فيما يتعلق بالتشريع. فقد شهدت هذه المرحلة الإبقاء على كثير من معالم آلية التشريع التي وصفت أعلاه والتي اتبعت في المرحلة الثانية. كما اتسمت هذه المرحلة بممارسة عملية التشريع من قبل مجلس تشريعي منتخب²⁷.

²⁶ لمعلومات أوفى في هذا الخصوص انظر حسين أبو هنود، مصدر سابق، ص 29.

²⁷ مع أنّ هذه الانتخابات منقوصة كون المجلس انتخب من قبل جزء من الشعب الفلسطيني، إلّا أنّه يقلّل من الأثر السلبي لهذا النقص كون المجلس التشريعي يعدّ جزءاً من المجلس الوطني الفلسطيني، وفقاً للنظام الداخلي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

ويظهر الإبقاء على كثير من معالم التشريع التي ميّزت المرحلة الثانية من خلال الإبقاء على ديوان الفتوى والتشريع كجهة اختصاص تقدّم المشورة الفنية فيما يتعلق بوضع المحتوى القانوني الذي تقترحه السلطة التنفيذية في قالب تشريعي. أمّا المظهر الثاني للإبقاء على بعض من معالم آلية التشريع التي اتبعت سابقاً فهو استمرار قيام السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات لها قوة القانون، في غير الحالات التي تخول إصدارها²⁸.

كما ذكر أعلاه، تُطرح مشروعات القوانين أمام المجلس التشريعي بإحدى طريقتين لنقاشها وتبنيها. فلأعضاء المجلس التشريعي، وفق آلية محدّدة في النظام الداخلي للمجلس، التقدّم بمشروعات القوانين. وكذا للسلطة التنفيذية التقدم بمشروعات قوانين للمجلس التشريعي. ويُعدّ كل ما يقترح من مسودات تشريعات سواءً من قبل أعضاء المجلس التشريعي المنتخب أو من قبل السلطة التنفيذية مشروع قانون.

وهذا الوضع مخالف لما هو متبع في الدول المجاورة والتي تقصر حقّ التقدم بمشروعات قوانين على السلطة التنفيذية، بينما يتقدّم أعضاء السلطة التشريعية بمقترحات قوانين. وحقيقة الأمر أنّه لا فرق في الناحية العملية بين المشروعات والمقترحات، حيث يتوجّب أن يقرّ كل منها المجلس التشريعي المنتخب قبل تقديمها إلى رئيس البلاد للتصديق عليها والأمر بنشرها في الجريدة الرسمية كشرط لنفاذها. ولهذا فإننا لا نعتقد أنّ هذه التفرقة على قدر من الأهمية بحيث يؤثّر عدم الأخذ بها

²⁸ في تفصيل ذلك، انظر التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000،

على محتوى التشريعات أو مرتبتها، ذلك أنه لا فرق بينهما من حيث المحتوى.

لقد رسم النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية محدّدة لسنّ القوانين، بموجبها تمرّ مشاريع القوانين بعدّة مراحل قبل إقرارها من قبل المجلس:

- فعند تقديم مشروع قانون للمجلس، يحال إلى اللجان المختصة لتبدي الرأي فيها من خلال تقارير تعدّها وتعرضها على المجلس، كي يناقشها من خلال قراءة عامة للمشروع. وفي أحوال معيّنة قد تتم المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المُختصة، ويكون ذلك بموجب قرار يتخذه المجلس بهذا الشأن.

- لاحقاً لإقرار المشروع بالقراءة العامة، يحال مرّة أخرى إلى اللجنة أو اللجان المختصة لإدخال التعديلات المقترحة. ويحال المشروع في نفس الوقت إلى اللجنة القانونية في المجلس التشريعي كي تبدي ملاحظاتها القانونية عليه.

- بعد ذلك يُطرح مشروع القانون على المجلس التشريعي من أجل مناقشته، حيث يُناقش مادة مادة، ثم يتم التصويت عليه بالمجمل، وبهذا يتمّ إقراره بالقراءة الأولى.

- عندما يجتاز المشروع القراءة الأولى، يتعيّن أن يُعرض على المجلس التشريعي لإقراره بالقراءة الثانية. ويتمّ ذلك خلال مدّة لا تزيد عن شهر، علماً بأنّ القراءة الثانية تقتصر على مناقشة

التعديلات المقترحة من اللجان المختصة، والتصويت عليها. وبعد ذلك يتم التصويت على مجمل مواد المشروع التي جرى تعديلها.

- وقد تتم قراءة المشروع قراءة ثالثة إذا ما طلب مجلس الوزراء أو رُبع عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ذلك قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة. وعندها تقتصر القراءة على مناقشة أيّ تعديلات مقترحة.

- يتعيّن أن تحال مشاريع القوانين المقرّة بالقراءة الثانية للمصادقة خلال أسبوعين من إقرارها، كما تحال مشاريع القوانين للتصديق فوراً إذا كانت مقرّة بالقراءة الثالثة.

- للرئيس الصلاحية خلال فترة الشهر المشار إليها، إذا لم يرتئ المصادقة على مشروع القانون، أن يعيد مشروع القانون، مرفقاً بملاحظاته أو الأسباب التي تقف وراء اعتراضه، إلى المجلس التشريعي من أجل المناقشة. فإذا قام المجلس بإقراره من جديد، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، أُعتبر قانوناً نافذاً، يتوجّب نشره في الوقائع الفلسطينية.

- ووفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، يتوجّب أن يصادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على مشروع القانون، خلال شهر من تاريخ إحالته إليه. كذلك ينصّ النظام الداخلي على نشر القانون بالجريدة الرسمية فور التصديق عليه. وإذا لم يقم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإعادة مشروع القانون للمجلس التشريعي مع ملاحظاته عليه خلال مدة شهر من تاريخ إحالته إليه، ولم يقم

بالتصديق عليه والأمر بنشره، فإنه يعتبر مُصدراً حُكماً، ويتوجّب نشره دون حاجة لمصادقة الرئيس عليه فعلاً.

بعد أن استعرضنا آلية التشريع وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي لا بدّ من التطرّق لعملية التشريع في التطبيق. فيتمّ حالياً التقدّم بمشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية تارة، ومن قبل أعضاء المجلس التشريعي تارة أخرى.

فالسُّلطة التنفيذية تتقدّم بمشروعات قوانين إلى المجلس التشريعي بعد أن يتبناها مجلس الوزراء. وتمرّ مشروعات القوانين التي تتقدّم بها السلطة التنفيذية إلى المجلس التشريعي بعملية صياغة مطوّلة يقوم بها ديوان الفتوى والتشريع. هناك لجان قانونية في ديوان الفتوى والتشريع، تضمّ قضاة ومحامين فلسطينيين من قطاع غزة والضفة الغربية وأفراد من طواقم الدوائر القانونية في المجلس التشريعي، وخبراء عرب. تقوم لجان قانونية مختلفة بصياغة مسودّات مشروعات قوانين، وعرضها على الجهات الرسمية والأهلية المعنية، بما في ذلك منظمات حقوق إنسان فلسطينية، ومن ثمّ تقدّم هذه المسودّات لمجلس الوزراء، الذي إن قرّرها تقدّم إلى المجلس التشريعي كمشروع قانون.

تُحدّد مسودّات مشروعات القوانين التي يتمّ صياغتها من أجل تبنيها بإحدى طريقتين. فيمكن لأيّ وزارة أو أكثر أن تتقدّم إلى ديوان الفتوى والتشريع بمجموعة من المبادئ أو النصوص من أجل صياغتها ورفعها على شكل مسودة مشروع قانون إلى مجلس الوزراء. وقد شكّلت هذه الآلية الطريقة المعتادة التي من خلالها قام ديوان الفتوى والتشريع بصياغة مسودّات مشروعات القوانين. ومؤخراً، بدأت تظهر ملامح

خطة تشريعية فلسطينية، من مظاهر هذه الخطة تشكيل لجان قانونية متخصصة تقوم كل منها بصياغة مسودة مشروع قانون من بين مجموعة من القوانين التي يعمل الديوان على تطويرها. وتشمل هذه المجموعة، من بين أمور أخرى، قانون العقوبات والقانون المدني وقانون التجارة وقانوني أصول المحاكمات المدني والجزائي، وقانون البيئات.

بعد أن تناقش المسودات المختلفة بين اللجان المتخصصة والجهات الرسمية والأهلية المهمة وذات العلاقة، يتمّ التقدّم بالمسودة إلى لجنة وزارية تشكّل بقرار من مجلس الوزراء، فإن أقرتها ترفع المسودة إلى مجلس الوزراء الذي له أن يقرّها ويرفعها إلى المجلس التشريعي لتوضع على جدول أعمال المجلس وفقاً لنظامه الداخلي.

تقدّم بعض مشروعات القوانين من قبل أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني. ويكون ذلك إما بمبادرة مباشرة من قبل الأعضاء، أو نتيجة جهود تقوم بها جهات أهلية تنجح في إقناع أعضاء المجلس بتبني مسودة مشروع قانون معين. ومن أحدث الأمثلة على هذه الطريق تقدّم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بمسودة مشروع قانون بشأن الكسب غير المشروع، تبناها عضو المجلس التشريعي عبد الفتاح حمایل، وتقدّم بطلب إلى رئيس المجلس التشريعي بتاريخ 2000/4/30 من أجل وضعه في سياق العملية التشريعية أمام المجلس التشريعي²⁹.

²⁹ أحال عضو المجلس التشريعي عبد الفتاح حمایل مسودة مشروع القانون إلى رئيس المجلس التشريعي

الفلسطيني بموجب رسالة مؤرخة في 2000/4/30.

وفي هذا المجال، لا بدّ من التطرّق للأعمال التشريعية التي يقوم بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي لها قوّة القانون. وتشمل هذه الأعمال المراسيم والمراسيم بقانون وبعض الأعمال التشريعية التي تصدر تحت اسم قرارات. فقد استمرّ رئيس السلطة الوطنية، حتى في فترات انعقاد المجلس التشريعي، في القيام بأعمال هي من صميم المهمة التشريعية التي يتولاها المجلس التشريعي الفلسطيني. ومن هذا القبيل صدور قرار الرئيس رقم 20 لسنة 1998 والقرار رقم 55 لسنة 1996 اللذان يقضيان بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية³⁰.

وتحتوي المراسيم بقانون والقرارات بقانون، في بعض الأحوال، على مبررات لصدورها، كما هي الحال بالنسبة للمرسوم بقانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن سريان قانون السياحة رقم 45 لسنة 1965 على جميع الأراضي الفلسطينية³¹. فقد ورد في مقدمة هذا القرار، من بين أمور أخرى، أنّ رئيس السلطة الوطنية يُصدره بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي لكونه في إجازة. وليس من الواضح ما هو موجب الاستعجال في إصدار هذا المرسوم، ولماذا لم يكن بالإمكان الانتظار حتى انعقاد المجلس التشريعي. ولماذا لم يتم عرض المرسوم على المجلس التشريعي فور انعقاد أول دورة له لاحقة لذلك.

³⁰ قرار رقم 55 لسنة 1996 بإلغاء بعض الأوامر العسكرية، صادر في 12/4/1996، منشور في مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994 - 1996، المجلد الأول، ديوان الفتوى والتشريع، ص 187، والقرار رقم 20 لسنة 1998 بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، صادر في 20/5/1998، منشور في مجموعة التشريعات الفلسطينية، المصدر السابق، ص 131.

³¹ منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 26 (نوفمبر 1998)، الصفحات 5 - 7.

وفي مقدمة المرسوم الرئاسي رقم 3 لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، تمّ تبرير إصداره من قبل الرئيس بعدم وجود "قانون موحد يعالج هذه المواضيع من قبل المجلس التشريعي ...".³² ونحن نرى أنّ هذا الاعتبار لا يبرّر إصدار الرئيس للمرسوم المذكور، وأنّ هكذا أحوال توجب التقدّم إلى المجلس التشريعي بمشروع قانون يسدّ ما قد يكون تبيّن للسلطة التنفيذية من فراغ تشريعي.

يُلاحظ عدم اتباع أصول التشريع والأصول القانونية الواجبة الاتباع وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي في ما يتمّ من أعمال تشريعية من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. فتارة تبرّر المراسيم والقرارات بقانون بكون المجلس التشريعي مُجاز، وتارة بغياب تشريع مُوحّد، وتارة لا يُذكر مُبرّر لذلك، وكأنّ الاختصاص التشريعي للرئيس عام وغير مقيدّ بزمان أو موضوع أو حاجة، لدرجة أنّ الرئيس يُشرّع حتى في وجود المجلس التشريعي المنتخب.

لعلّ غياب قانون أساسي نافذ ينظّم العلاقة بين السلطات الثلاث يلعب دوراً في هذا المجال، وإن كان هذا الغياب يعود بالدرجة الأولى لعدم تصديق الرئيس على مشروع القانون الأساسي الذي أقرّه المجلس التشريعي الفلسطيني في عام 1997 بالقراءة الثالثة. ومع ذلك فإنّ النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962 ينصّ في مادته رقم 28 على ضرورة عرض ما يسنّ من قبل السلطة التنفيذية من تشريعات في حالة

³² صادر في 19/11/1998، منشور في مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994 - 1998، المجلد

الضرورة على المجلس التشريعي في أول دورة انعقاد له³³. ويتضمن الدستور الأردني في مادته رقم 94 حكماً مشابهاً³⁴.

كما هو معروف، لا تُنفذ القوانين إلاّ بنشرها في الصحيفة الرسمية. ولا تنشر القوانين إلاّ بعد التصديق عليها من قبل رئيس السلطة الوطنية، أو اعتبارها من قبيل المصدق عليها. ولا يقرّ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بأنّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني هو مرجعية تنظيم العلاقة ما بينه وبين السلطة التنفيذية من جهة وبين السلطة التشريعية من جهة أخرى. لهذا استمرت عملية سنّ التشريعات الفلسطينية مشوبة بالمعوقات، وخصوصاً فيما يخصّ مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على مشاريع القوانين التي يقرها من قبل المجلس التشريعي. فرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لا يصدر من القوانين إلاّ ما يريد، دون أن يلتزم بالموافقت المحددة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

³³ حيث لا يقرّ الرئيس سريان مفعول القانون الأساسي، فإنّ النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962 يعدّ ساري المفعول، خاصة وأنّ الرئيس لا يزال يستند إلى بعض أحكامه عند ممارسة اختصاصاته.

³⁴ هناك جدل قانوني حول مسألة سريان أو عدم سريان أحكام الدستور الأردني بالنسبة للضفة الغربية. وحقيقة الأمر أنّه لا يوجد حجّة قانونية للقائلين بعدم سريان أحكام الدستور، حيث أنّه من بين التشريعات التي كانت سارية في الأراضي الفلسطينية عند احتلالها من قبل إسرائيل عام 1967، والتي نصّ قرار الرئيس رقم 1 لسنة 1995 على استمرار سريان أحكامها. وقد نشر القرار المذكور في العدد (1) من الوقائع الفلسطينية.

أمّا المجلس التشريعي الفلسطيني، فلم يعمل ما يكفي من أجل تفعيل الآليات المنصوص عليها في نظامه الداخلي فيما يخصّ إنفاذ التشريعات التي يرفض الرئيس التصديق عليها في الموعد المحدّد، أو التي لا يردّ عليها البتة³⁵. كذلك لم يفعل المجلس التشريعي ما ينبغي لوقف إصدار الرئيس لقوانين في غير الأحوال التي يُسوَّغ له إصدارها. كما لم يرد أنّ المجلس التشريعي ناقش قوانين سنّها الرئيس لإقرارها أو اعتبارها لاغية.

³⁵ لتفصيلات في هذا الخصوص، انظر: التقرير السنوي الرابع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص 48.

المبحث الثاني: سن تشريعات جديدة: لماذا؟

هناك العديد من الحجج التي يمكن أن تتدرج في سياق توضيح مدى ضرورة سنّ تشريعات فلسطينية جديدة. بمجمل هذه الحجج نستنتج أن عملية سن تشريعات فلسطينية هي ضرورة قانونية. وهي في ذات الوقت ضرورة وطنية وسياسية واجتماعية واقتصادية أيضاً.

لا نجد بدأً هنا من الخوض في أهم هذه الأسباب والحجج مع عدم اعتبار ترتيب ورودها أدناه معبراً بالضرورة عن درجة أهميتها.

1) ضرورة سن دستور فلسطيني:

يعدّ الدستور القانون الأعلى والأساسي في الأنظمة الديمقراطية. ويمثّل الدستور، أو القانون الأساسي كما يُطلق عليه فلسطينياً، الأداة التي من خلالها توضع قواعد وأسس النظام السياسي والقانوني المتفق عليها لدولة ما. وبهذا فإنّ القواعد المنظمة لعلاقات السلطات العامة الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، مع بعضها البعض، وعلاقة كلّ منها بالمواطنين تعدّ من الأمور الأكثر أهمية التي تنظّم من خلال أحكام الدساتير.

فالقواعد المشار إليها إذاً هي التي تُجسّد من خلال عملية تطبيقها أركان نظام الحكم. وفي نظام مبنيّ على سيادة القانون، تشتمل

هذه القواعد على تنظيم الفصل بين السلطات العامة وعلاقتها مع بعضها البعض. كما تشتمل هذه القواعد على تنظيم علاقة السلطات العامة بمواطني الدولة، وذلك من خلال النصّ على حقوق المواطنين وواجباتهم تجاه دولتهم. لهذا يكتسب الدستور أهمية خاصة في أيّ نظام سياسي، كونه المعبر عن التوجهات الأساسية فيما يتعلق بنظام الحكم والحريات العامة.

تشتمل أغلب الدساتير الحديثة على فصل خاص بالحقوق والحريات العامة. كما تشتمل على فصل خاص بتنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة في حالات الضرورة وما يمكن وضعه من قيود على ممارسة بعضها، وما يُمنح للسلطة التنفيذية أساساً من سلطات في هذه الحالات.

وبالرغم من عدم تمتّع الشعب الفلسطيني بالاستقلال الناجز حتى هذه اللحظة، فقد بدأ الشعب الفلسطيني بممارسة قدر من الحقوق والحريات، ووُضعت موضع التنفيذ ملامح أساسية لكيان فلسطيني قد يتطور إلى دولة مستقلةً نتيجة المفاوضات الجارية بين منظمة التحرير الفلسطينية وسلطات الاحتلال الإسرائيلي. ولهذا كان لزاماً على السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي أُسّست لاحقاً لتوقيع اتفاقٍ بين الطرفين المذكورين، مواكبة هذه التطورات السياسية بتبني نظام أساسي أو "دستور" يشتمل على قواعد تنظّم عمل السلطات العامة التي تتضوي تحت لواء السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلاقتها بالمواطنين الخاضعين لحكمها.

لقد نتج عن عملية مشاوررة واسعة النطاق مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية لتولى تنظيم الموضوعات التي ذكرت أعلاه خلال المرحلة الانتقالية. ويُعدّ المشروع الذي رفعه المجلس التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل المصادقة عليه، من أفضل التشريعات الدستورية العربية، سواء من حيث لغة حقوق الإنسان المستخدمة أو من حيث آليات ضمان تلك الحقوق.

إنّ مشروع القانون الأساسي الفلسطيني يُظهر مدى إدراك المجلس التشريعي الفلسطيني أهمية وجود علاقات بين السلطات العامة تأسّس بناءً على قواعد دستورية مكتوبة، وكذلك مدى إدراكه لأهمية استخدام لغة حقوق إنسان أرقى مما درجت الدساتير العربية على استخدامه. ومن أهمّ ما استحدثه المشروع النصّ على تأسيس هيئة، مستقلة، مهمتها متابعة وضمان صيانة حقوق الإنسان في التشريع والممارسة الفلسطينية.

ولا يمكن في هذا المقام سوى مطالبة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالتصديق على مشروع القانون الأساسي الذي أقرّه المجلس التشريعي منذ 1997/10/2. فبقاء المشروع دون مصادقة يعني من الناحية العملية حرمان المواطنين الفلسطينيين من حماية حقوقهم والرقى بها وفقاً لأحكام المشروع. كما أنّ المجلس التشريعي الفلسطيني مُجبر في ظلّ عدم نفاذ القانون الأساسي، على تبني قوانين يُفترض أنّ تأتي لتنفيذ أحكامه. وبهذا تبقى العملية التشريعية غير مُنظمة، وتظلّ حقوق وحريات المواطنين تفتقر إلى الاحترام رغماً عن إرادة المجلس التشريعي ممثّل الشعب.

(2) "فلسطينة" التشريعات:

لا يعني هذا المصطلح شيئاً من التعصب الأعمى، إنما يعني ضرورة معالجة طغيان نتاج الهيمنة والاحتلال الغربيين على التشريعات الفلسطينية من حيث المصدر والمصالح التي تحققها أو تحميها، وما نتج عن ذلك من تشويه للواقع القانوني في فلسطين وانتهاك كل محرّم باسم القانون.

من الواجب في أول فرصة أن يتمّ خلع الكثير من القوانين السارية المفعول في فلسطين لما لذلك من آثار أهمها في هذا المضمار ضرورة تعزيز الهوية الفلسطينية من خلال إنفاذ تشريع فلسطيني في الأراضي الفلسطينية. وإن كان التعويل هنا على الشكل والصفة، فسيتمّ التطرق لاحقاً إلى جوهر التشريع الفلسطيني المطلوب. فالمقصود في هذا المقام ليس مجردّ إلباس التشريع الأجنبي النافذ لباساً فلسطينياً لتبرير استمراره، وبالتالي استمرار انتهاك حقوقنا بإرادتنا، بل المقصود في حقيقة الأمر القضاء على كل ما من شأنه أن يمثل انتهاكاً لهويتنا وحقوقنا ومصالحنا الفلسطينية أو انتقاصاً منها.

(3) تحديث التشريعات:

من البديهي في علم القانون وفنّ التشريع أنه لا يُنكّر تغيير الأحكام بتغير الأزمان. وهذا ما نصت عليه مجلة الأحكام العدلية التي كانت الدولة العثمانية قد سنتها لتكون بمثابة قانون مدني. لكنّ الشعب الفلسطيني يعيش الآن مرحلة قد تقوده إلى تحرير

جزء من ارض وطنه، فلسطين، وتأسيس دولته المستقلة فيها، شأنه في ذلك شأن سائر شعوب العالم. أفلا يكون من دواعي التحرر والحال كذلك أن نستبدل اللباس التشريعي القمعي الذي فرض على الشعب الفلسطيني من أمم أخرى احتلت فلسطين بتشريعات حديثة تلبي مصالحنا الوطنية وتواكب المتطلبات العصرية في النواحي المختلفة.

إنه لمن دواعي السخرية أن بعض القوانين التي يعتقد البعض بجواز الاستناد إليها، كأنظمة الطوارئ مثلاً، قد تخلت الأمم التي أصدرتها في فلسطين عنها منذ عقود خلت. ولا ينطبق ذلك على التشريعات التي سنت في عهد الانتداب البريطاني فحسب، بل أن بعض التشريعات التي سنت إبان الحكم الأردني للضفة الغربية قد استبدلت بغيرها في الفترة التي أعقبت الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية.

ليس هذا فحسب، بل شهدت البشرية في العقود القليلة الماضية تطوراً مذهلاً جعل التشريعات السارية في الأراضي الفلسطينية التي احتلت في عام 1967 غريبة عن العالم الحديث. فأين تشريعاتنا من التطورات الحديثة في علم الإثبات والبيانات، وأين تشريعاتنا من تلبية حاجات ومتطلبات تنظيم وتنمية التجارة؟ وأين تشريعاتنا من نظم التأمينات الاجتماعية؟ وماذا تقول تشريعاتنا في مسائل لا تحتمل التأخير، مثل جنوح الأحداث ودستورية القوانين؟ وماذا عن التشريعات التي تنظم مختلف الحريات، وتوفر لها الضمانات المطلوبة؟ وهذا غيض من فيض.

4) القضاء على انتهاكات الحقوق باسم القانون:

لا ينسجم التشريع النافذ مع طموحات شعبنا الفلسطيني وتطلعاته فيما يخصّ حقوق الإنسان والحريات العامة. فالقانون النافذ يجيز، إذا ما أخذ بحرفيته، الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان. ولهذا، فإنه حريّ التخلّص منه³⁶، أو على الأقل من النصوص التي تجيز الانتهاكات³⁷.

ليس ذلك فحسب، بل أنّ بعض أصحاب القرار المسؤولين عن تطبيق القانون الساري يُنفذونه وهم على علم بأنّ ذلك يتسبّب في انتهاك حقوق الأفراد. فعلى سبيل المثال، صرّح السيد خالد القدرة، النائب العام السابق للسلطة الوطنية الفلسطينية، في معرض تعليقه على مسألة إنشاء محكمة أمن الدولة العليا أنّه وإن كان لكل آماله الخاصة بالنسبة لوجودها إلا أنّ كون القانون الساري يسمح بوجودها يكفي للدفاع عنها³⁸. وفي معرض دفاعه عن قرارات أصدرها في عام 1994 يُقيّد بموجبها الحق في عقد

³⁶ . انظر مصطفى مرعي:

Guarantees for the Respect of Human Rights in Palestine: Present Problems and Future Prospects , (القدس: جمعية القانون، 1997).

³⁷ من أوضح الأمثلة بهذا الخصوص الأوامر التي أصدرها المدير العام للشرطة الفلسطينية، العميد غازي الجبالي، في 1994/9/9 والتي تقضي، استناداً إلى قانون البوليس الفلسطيني رقم 17 للعام 1926، بمنع الاجتماعات السلمية إلا بإذن خطي من الشرطة. انظر في تحليل ذلك: مصطفى مرعي، الحق في حرية التجمع: استطلاع لموقف السلطة الفلسطينية، رام الله: الحق، 1995، الصفحات 22-28.

³⁸ تمّ ذلك خلال ورشة عمل عقدت في أريحا في شهر أيار 1995 لمناقشة مسألة ضمانات استقلال القضاء في فلسطين. انظر السلطة القضائية في المرحلة الانتقالية، القدس: أميديست، 1995، الصفحات 293 - 295.

الاجتماعات العامة، استخدم العميد غازي الجبالي، مدير عام الشرطة، حجة مفادها أنه يلتزم بتنفيذ القانون الساري.

يشير هذان المثالان بوضوح إلى أن وجود تشريعات تسمح بانتهاك حقوق المواطنين يمكن أصحاب القرار من اللجوء إليها والتسبب في انتهاك حقوق الأفراد والمعاناة للضحايا الذين يتعرضون لممارسات تجزئها هذه التشريعات. بالطبع لا يُتوقع من كل صاحب قرار أن ينصّب نفسه مشرعاً يقرر توقيف الأحكام القانونية، ويضع جانباً ما يشاء من التشريعات. ومع ذلك، يُطالب ويُتوقع من أصحاب القرار، في ظروف كالتى يعيشها شعبنا الفلسطيني، التمحيص جيداً قبل استعمال كامل صلاحياتهم، وفقاً لتشريعات قمعية، وتفهم حساسية اللجوء إلى كثير من الصلاحيات الممنوحة لهم وفقاً لهذه التشريعات، بالذات كون صورتها قد انغرست في أذهان أبناء شعبنا كأدوات قمع. وحتى لا يستمرّ حال منقذ القانون في فلسطين بين مطرقة تنفيذ القانون وسندان انتهاك حقوق أبناء شعبهم، فإننا نرى أن يتم العمل بأسرع وقت ممكن على إنهاء هذه الحالة حتى يطمئن أصحاب الحقوق عليها.

ومع أن التعديل الجزئي للتشريع النافذ يفى، من حيث المبدأ، بالغرض المقصود من وراء هذه الحجة، إلا أن تكاتف عوامل إضافية من بينها عمق وتأصل الخلل في هذه التشريعات وقدمها وغرابتها عن الواقع الفلسطيني الحالي يؤدي بنا إلى المناداة بضرورة استبدال التشريعات القديمة بتشريعات فلسطينية، وفق الإمكانيات المتاحة.

5) تحسين صورة القانون ومفهومه ضماناً لاحترامه:

من المعروف لدى المختصين والمراقبين لما يجري داخل المجتمع الفلسطيني أن هناك قناعة لدى كثير من المواطنين مؤداها عدم سمو القانون وبأن من السهولة بل ومن الشجاعة تجاوزه. ولا يمكن فصل هذه القناعة عن التجربة المريرة للشعب الفلسطيني تحت الاحتلال الإسرائيلي منذ عام 1967 الذي سخر القانون لانتهاك حقوق الشعب الفلسطيني ومصادرة أرضه وموارده. فقد مارست سلطات الاحتلال الإسرائيلي كافة أشكال القمع والتتكيل والعقاب بواسطة تشريعات تبنتها لهذه الغاية. وبهذا قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتكريس مفهوم سيئ للقانون، بحيث ارتبط مفهوم القانون بإجازة وتشريع مصادرة الأراضي والحريات والقتل والتعذيب والعديد من صور خرق القانون الدولي الإنساني، بما فيها الخروق الجسيمة وجرائم الحرب. وقد فعلت سلطات الانتداب البريطاني في فلسطين الشيء ذاته.

وقد كان لذلك كله أثر في خلق القناعة السلبية لدى المواطن الفلسطيني العادي نحو القانون. وربما أسهم في تلك القناعة أن بعض القانونيين والمهنيين عملوا على إرشاد زبائنهم إلى الوسائل الكفيلة بعدم وقوعهم تحت "قبضة" القانون. وإذا كان هكذا منحى من قبل هؤلاء المستشارين مبرر في ظل الاحتلال، فإن المجتمع الفلسطيني بأسره لا يزال يعاني من مسألة التهرب من حكم القانون مما يسهم في خلق ثقافة احترام القانون.

ومن هنا يتبين لنا أن هناك أمرين يجب معالجتهما من أجل تحسين نظرة المجتمع إلى القانون. يرتبط أولهما بالشكل بحيث يتوجب تغيير الجوانب الشكلية في القانون من حيث الجهة المصدرة والمفردات والمصطلحات. وإلى جانب الشكل يجب معالجة المضمون، فمن الأهمية الابتعاد عن النصوص ذات الطبيعة العقابية باسم المصاحبة "العامة"، إلا في حدود الضرورة³⁹.

(6) صياغة واقع قانوني فلسطيني جديد:

عادة ما تكون عملية تعديل أي نص قانوني في أي مجتمع عملية مرتبطة بالكثير من التحديدات، من أهمها المراكز القانونية التي أحدثتها التشريعات المراد تعديلها أو إلغائها وما يتبع ذلك من ارتباط وجهات نظر مجتمعية بها ودفاعها عن الإبقاء عليها أو على القدر الأكبر منها. لدى الفلسطينيين فرصة يجدر حُسن استغلالها تتمثل في بعد الفلسطينيين عن النص القانوني الذي صيغ في إطار حقبة الاحتلال التي بدأت تتدثر، ولو ببطء، ومطالبة العديد من مؤسسات المجتمع المدني وقطاعات شعبية عريضة وتأييدها لعملية تحديث تشريعاتنا الفلسطينية، أو بالأحرى لعملية سنّ مجموعة تشريعات فلسطينية حديثة متكاملة.

³⁹ انظر: مصطفى مرعي، مقالة بعنوان "القانون والمجتمع"، الزاوية القانونية، الحق، 1995، الصفحات 50-53. انظر كذلك مقالة بعنوان القانون والمجتمع، حقوق الإنسان الفلسطيني في مقالات، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، الصفحات 15 - 18.

بإمكان الشعب الفلسطيني أن يخرج من الحقيبة الحالية بتشريعات قادرة على مواكبة متطلبات العصر بروح فلسطينية تتضمن الوفاء للتراث والانتماء العربي الإسلامي لهذا الشعب مع الأخذ بعين الاعتبار ما نشأ من تطورات في العقود القليلة الماضية على قضايا سيادة القانون وحقوق الإنسان والحريات والاقتصاد الحر وغيرها⁴⁰. إن أمام المجتمع الفلسطيني حالياً فرصة فريدة ليقوم بجهد تشريعي ينتج عنه مجموعة متكاملة من التشريعات الحديثة، وقد لا تتاح هذه الفرصة للشعب الفلسطيني كما هي متاحة الآن.

⁴⁰ على سبيل المثال، في معرض توجيه الانتقاد إلى قانون البوليس الفلسطيني الصادر عن سلطات الانتداب البريطاني في 1926، تم إبراز مسألة قدم التشريع المقصود وصدوره قبل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وما تبعه من موثيق دولية. بهذا الخصوص، انظر: مصطفى مرعي: حريّة التجمع: استطلاع لموقف السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، الصفحات 33 - 35.

المبحث الثالث: نحو تشريعات فلسطينية "موحدة"

1) هل وجود تشريعات "موحدة" ضرورة؟

لقد تطرقنا فيما فات إلى عدد من المبررات والأسس التي تجعل من الضرورة العمل على إيجاد مجموعة متكاملة من التشريعات الفلسطينية. لكن ما مدى الحاجة إلى تشريع فلسطيني "موحد" في كافة مناطق السلطة الفلسطينية؟ هناك مجموعة من الحجج في هذا الخصوص، سيتم تناول أهمها.

أ. ضمان المساواة بين الفلسطينيين:

تختلف التشريعات السارية في الضفة الغربية عن كثير من التشريعات النافذة في قطاع غزة والتي تعالج ذات المسألة. ويشتمل الاختلاف كافة مجالات التشريع، بما في ذلك اختلاف الدستور النافذ، والقوانين المنظمة للمحاكم وقضاء الأحداث وقوانين الشرطة والتجارة والشركات، وهذا غيض من فيض.

تساعد مسألة وجود تشريع موحد في إيجاد نوع من المساواة بموجب القانون. ومن شأن ذلك أن يساهم في توحيد الممارسة والحكم القضائي في المجالات المختلفة. فلا يعقل أن يتمتع أبناء الشعب الفلسطيني بحقوق مختلفة، نتيجة اختلاف التشريع النافذ بحقهم نتيجة الفصل القسري الذي فرضه الاحتلال عليهم.

ب. إنهاء مسألة تنازع القوانين:

ذكرنا سابقاً أنّ التشريعات النافذة في الضفة الغربية تختلف عن تلك النافذة في قطاع غزة اختلافاً كبيراً. وينتج عن المعاملات اليومية الحيوية والمطلوبة بين قطاع غزة والضفة الغربية ومواطني محافظات كل من "المنطقتين" تنازع بين التشريعات المطبقة على تلك المعاملات. كما ينتج عن ذلك أيضاً تنازع في اختصاص القضاء⁴¹.

تساعد مسألة سنّ تشريعات واحدة للأراضي الفلسطينية على إنهاء مسألة تنازع القوانين وتنازع الاختصاص المبني على تقسيم الوطن إلى مناطق مفصولة قانوناً.

ج. هدف سياسي اجتماعي: التغلب على ماضي وحاضر الفصل السياسي القسري:

تمثّل فلسطين بحدودها الانتدابية واحدة من أصغر دول المنطقة. وبعدّ الكيان الفلسطيني الحالي من بين أصغر أقاليم العالم من حيث مساحة إقليمه. فقد عمد الاحتلال إلى تقطيع الوطن وجعله أشلاء متباعدة كي يضع عقبات أمام أيّ أمل لنا بالاستقلال فوق أجزاء منه.

⁴¹ انظر التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مصدر سابق، ص 88.

ينمّي تطبيق مجموعتين من التشريعات في ذات الإقليم الشعور بالاختلاف بين أفراد الشعب الواحد، إذ أنّ هذا الاختلاف هو الذي يُبرّر عادة وجود اختلاف في التشريعات. كما أنّه لا توجد فروق كبيرة في التوجهات الفكرية والعقائدية لغالبية المواطنين في مختلف محافظات الوطن. ثمّ إنّ الواقع السياسي والاجتماعي والثقافي في محافظات فلسطين المختلفة لا يبرر بأي حال وجود تشريعات مختلفة في هذه الأجزاء.

لهذا كلّهُ فإنّ تطبيق تشريع واحد في المناطق الفلسطينية، وضمان حقوق متساوية للفلسطينيين، والقضاء على تنازع الاختصاص والقانون، يُكرّس الوحدة بين أبناء الوطن الفلسطيني، ويزيد التلاحم بحيث يأخذ طابعاً رسمياً وقانونياً. ويُعطي تطبيق مجموعة واحدة من التشريعات في مختلف محافظات الوطن دفعة إيجابية تعزّيزية للوحدة، التي يُمثّل واقع الفصل السياسي القسري أحد العقبات أمامها. ويشكّل تطبيق قانون واحد على الإقليم الفلسطيني إعلاناً قوياً عن رغبة الشعب الفلسطيني في تلك الوحدة. ولعلّه، بتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح ذلك أمراً لا مفرّ منه.

(2) كيف "توحد" التشريعات؟

في أراض تشكّل إقليم كيان سياسي واحد، الأصل أن يكون هناك منظومة تشريعية واحدة نافذة المفعول. أمّا أن يكون هناك منظومتين تشريعتين في إقليم واحد، فهو الاستثناء. ولا يكون اللجوء إلى استثناء إلا لمبررات. وقد بيّنا في القسم السابق أهميّة

وجود منظومة تشريعات واحدة في كافة الأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية.

يجدر الإشارة إلى أننا لم نجد من يرى ضرورة أو حاجة للإبقاء على تشريعات كل من قطاع غزة والضفة الغربية متميزة. ومن استعراض مسيرة التشريع الفلسطيني منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، سواءً في مرحلة ما قبل المجلس التشريعي، أو ما بعد ذلك، نجد أن التشريعات التي تمّ تبنيها جاءت لتتطبق على كل الإقليم الفلسطيني الخاضع لحكم السلطة الفلسطينية.

كان أمام السلطة الوطنية الفلسطينية أكثر من طريقة لضمان سريان قانون واحد في الأراضي الخاضعة لحكمها. فكان بإمكان السلطة الوطنية الفلسطينية أن تلجأ إلى سنّ تشريع بمقتضاه تسري كافة التشريعات النافذة في الضفة الغربية أو قطاع غزة على كامل الإقليم الفلسطيني. ومؤدى اتباع هذه الطريق تقضيل السلطة الوطنية الفلسطينية النظام القانوني الساري في أحد المنطقتين على النظام القانوني الآخر.

أمّا الخيار الثاني الذي كان أمام السلطة الوطنية الفلسطينية فهو أن تتبنى منظومة تشريعات جديدة متكاملة تسري على كامل الإقليم الفلسطيني. ويتطلب هذا الخيار جهداً ووقتاً كبيرين، وقد يؤدي تحت ضغط الحاجة إلى التسرع، كما قد يؤدي إلى أخذ السلطة التنفيذية زمام المبادرة في التشريع من أجل الإسراع في إنجاز هذه المهمة.

أمّا الخيار الثالث الذي كان أمام السلطة الوطنية الفلسطينية فهو تعديل التشريعات النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة وتحديثها وفق الحاجة، ووفق نظام أولويات مدروس. ويتحقق من خلال هذه العملية هدفان: التحديث من جهة، وسنّ تشريع واحد يسري في كامل الإقليم الفلسطيني من جهة أخرى. وفي معرض حديثه عن العملية التشريعية في فلسطين، يرى الدكتور أنيس فوزي قاسم "أنّ عمليّة تقنين القوانين تقصد - بشكل عام - إلى تحديثها؛ أمّا في السياق الفلسطيني، فإنّها تهدف كذلك إلى توحيد شطري الوطن الفلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة"⁴².

قد يرى البعض، خطأً، أنّ هناك حساسية في تفضيل السلطة الوطنية الفلسطينية لنظام قانوني معيّن على النظام الآخر. وبرغم ذلك يمكن ملاحظة أنّ المشرّع الفلسطيني قد حذا حذو مشرّعي الدول العربية المجاورة. فتفحص التشريعات الفلسطينية التي تبناها المجلس التشريعي، وحتى تلك التي تبنتها السلطة التنفيذية سواءً قبل تأسيس المجلس التشريعي وبعد ذلك، يدلّ بدون أدنى شك على أنّ المشرّع الفلسطيني قد تبنى نظاماً أقرب ما يكون إلى النظام اللاتيني الذي يقوم على التقنين.

⁴² أنيس فوزي قاسم، العملية التشريعية في فلسطين، محاضرة أقيمت بتاريخ 2000/3/8 في مساق نظّمته الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن حول حقوق الإنسان للعاملين في الهيئات الفلسطينية ذات العلاقة بالتشريع، ص 7. سينشر نص المحاضرة من قبل الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في تقرير خاص.

وقد أحسن المشرّع فعل ذلك، وبالطريقة التي اتّبعتها، مع أنّ المشرّع لم يناقش هذه القضية صراحة، ولم يعلن عن قراره بهذا الخصوص. وقد يدلّ ذلك على ميل ذوي العلاقة بالتشريع إلى النظام اللاتيني كونه النظام المتبع في الضفة الغربية من جهة، وهو النظام المتبع في قطاع غزة في مرحلة ما بعد الانتداب البريطاني.

كذلك فإنّ عدم الإعلان عن تفضيل أحد النظامين فيه حكمة كبيرة، بحيث لا تبدو المسألة كأنّ فيها تنافساً بين نظامين أو اتباع نظامين يتوجّب أن يفوز أحدهما على الآخر. فالمهم في المسألة هو أيّ الطرق تحقّق المصلحة الفلسطينية؟ وقد ارتأى المشرّع الفلسطيني أن يحذو حذو الدول العربية المجاورة، التي تتمتع فيها البرلمانات، ولو نظرياً، بسلطة التشريع، فيما يطبّق القضاء ويفسّر التشريعات، دون أن يشرّع، كما هي الحال في دول القانون العام⁴³.

⁴³ لناقش أوفى انظر: أي نظام قانوني لفلسطين؟، مصدر سابق، الصفحات 55 - 100.

المبحث الرابع: أولويات التشريع

إذا كان لا بُدَّ من تحديث المنظومة التشريعية الفلسطينية وتوحيدها، فما هي أولويات التشريع التي يجب على المشرع الفلسطيني أن يعالجها؟ ليس الهدف هنا تسمية تشريعات معينة بذاتها، وإن كان سيتمّ التطرق إلى بعض التشريعات على سبيل التمثيل لا غير، وإنما المهمّ هو بيان الأسس التي يمكن الاعتماد عليها من أجل تحديد أو الوصول إلى تلك الأولويات.

يرى الدكتور أنيس فوزي قاسم أنّ عمليّة تقنين التشريع تبدأ بإقرار دستور البلاد. ومن ثمّ يتمّ الانتقال للمرحلة الثانية "في عمليّة التقنين وهي الشروع في وضع القوانين الخمسة الرئيسية وهي القانون المدني، وقانون التجارة وقانون الجزاء وقانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجزائية"⁴⁴. ويضيف قاسم أنّ هذه القوانين الخمسة هي الأعمدة التي يتمّ عليها بناء ما تبقى من تشريعات.

يبدو واضحاً أنّ المشرّع الفلسطيني لم يتّبع فلسفة معينة في تحديد أولويات التشريع. فبعض التشريعات التي تمّ تبنيها حتى اللحظة هي وليدة الحاجة الملحة⁴⁵. وبعضها الآخر وليد ضغط أو مطالب من بعض الجهات المانحة وغيرها⁴⁶.

⁴⁴ أنيس فوزي قاسم، العملية التشريعية في فلسطين، مصدر سابق، ص 7.

⁴⁵ سامر الفارس وفراس ملحم، أسس التشريع في فلسطين، مسودة غير مؤرّخة محفوظة لدى المؤلّف،

ص 96.

⁴⁶ انظر أنيس فوزي قاسم، العملية التشريعية في فلسطين، مصدر سابق، ص 6.

يلاحظ المتابعون لمسيرة التشريع الفلسطينية أنّ هناك تغييرات إيجابية على هذه المسيرة. فمع أنّ التشريعات الفلسطينية لم تكن تصاغ وفق خطة مدروسة، أو سلّم أولويات محدّد، إلا أنّ مظاهر خطة تشريعية فلسطينية بدأت مؤخراً بالاتّضح. وتشيرا معلومات تمّ استقاؤها من ديوان الفتوى والتشريع⁴⁷ أنّ التوجّه الجديد يتمثّل في السير باتجاه سنّ تشريعات فلسطينية وفق سلّم أولويات مدروس، وبالالتجاه في ذلك من العام إلى الخاص. فبعد أن أقرّ المجلس التشريعي النظام الأساسي، أعدّ الديوان مسودّات مشروعات لقوانين أصول المحاكمات المدنية والجزائية، وهناك لجان متخصصة تعدّ مسودّات مشروعات لقوانين العقوبات والتجارة والقانون المدني والبيئات وغيرها.

سبق وأوردنا تعريفاً للتشريع على أنّه "القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة في نصوص مكتوبة وفقاً لأصول معيّنة"⁴⁸. وعملية التشريع ليس عملية بسيطة، إذ لا تقتصر على مجرد وضع قواعد قانونية في نصّ يتبناه المجلس التشريعي، بل إنّ "السلطة التشريعية وهي تتناول قضية معيّنة لوضعها في قالب تشريعي، تتعرّض لمداخلات من جهات ذات مصلحة في حماية مصالحها عن طريق تشريع ما، ولجهات أخرى ذات مصلحة متعارضة تماماً مع وضع ذلك التشريع"⁴⁹. كما تتعرّض السلطة التشريعية خلال هذه العملية لضغط من

⁴⁷ مقابلة هاتفية أجريت مع أحد موظفي الديوان بتاريخ 2000/4/25.

⁴⁸ د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، مصدر سابق، ص 118.

⁴⁹ أنيس فوزي قاسم، العملية التشريعية في فلسطين، مصدر سابق، ص 2.

جهات معينة كالضغط باتجاه مراعاة التشريع لحقوق الإنسان أو غير ذلك من الأمور.

وانطلاقاً من الإيمان بأن إقامة حكم سليم مبني على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان اصبح ضرورة لا بدّ منها، فإنني أرى أنّ واضعي أيّ خطة تشريع فلسطينية يجب أن يأخذوا بعين الاعتبار المحدّات التالية، وذلك إضافة إلى ما ذكر من ضرورة البدء بتبني دستور أو نظام أساسي والتشريعات الخمس الأساسية التي سبق ذكرها.

هناك بالطبع محدّات أخرى، كتهيئة الأجواء المواتية لتشجيع الاستثمار وغيرها. ونحن نرى أنّ مكان دراسة هذه المحدّات ليس هذه الدراسة. فأولاً، لا تُعنى هذه الدراسة ببيان كافة محدّات عمليّة التشريع والحاجات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع التشريعات وألوياته. وثانياً، المحدّات التي يتم التطرّق إليها أدناه هي الأساس في توفير جو من الاستقرار والحياة الكريمة وهما ضروريّان لأيّ عمليّة تنمية ناجحة، بما في ذلك عمليّة التنمية الاقتصادية. إضافة إلى ذلك، فإنّ تكتلات المستثمرين و"المانحين" كفيلة بالمطالبة بالأخذ بمتطلّبات التنمية الاقتصادية، والضغط من أجل إعطائها الأولوية، لدرجة المغالاة بحيث تطغى هكذا اعتبارات في كثير من الأحيان على سواها.

1) تعزيز مكانة حقوق الإنسان:

من أول الحاجات التي يجب على المشرع الفلسطيني أن يلتفت إليها وإن يعتمدها كمعيار لتحديد التشريعات التي يتوجب العمل على سنّها مسألة احترام وتعزيز وضمان احترام حقوق الإنسان. وفي هذا شقين:

أ. التجاوب مع ضرورات التنمية من خلال تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

فمن الحقوق ما يتخذ أو يكون ذو طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية. وقد أهمل جانب التنمية البشرية في الكثير من الحالات، حتى من قبل بعض المهتمين بحقوق الإنسان. ولهذا، فإننا نرى أن هناك ضرورة لأن تبنى التنمية في فلسطين على أساس تحقيق تنمية مستدامة، بشرية ومادية، تهدف إلى احترام وتعزيز حقوق الإنسان كافة بما فيها تلك الحقوق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وبهذا المجال قد يرى المشرع الفلسطيني إيلاء قضايا التعليم والصحة وشؤون العمل والتدريب المهني قدراً إضافياً من العناية.

ب. تعزيز احترام الحقوق السياسية والمدنية:

وبنفس القدر الذي يتوجب فيه أن تحترم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتوجب أن تحترم الحقوق المدنية والسياسية بما فيها الحق في الحياة والسلامة البدنية. فأهمية

احترام الحقوق تتبع من احترامها مجتمعة، فلا تكتمل الفائدة أن تسن تشريعات تعترف بالحق في العمل بينما تمنع الحريات النقابية. كذلك لا يجدي نفعاً أن يعترف بالحق في المشاركة في الحكم عن طريق الانتخابات في وقت لا توفر فيه الإمكانيات والآليات اللازمة لتمكين الأفراد من ممارسة الحق في التعليم وهكذا.

كل هذه الموازنات هي أمور يتوخى أن يعمل المشرع على أخذها في الحسبان. فكما أن الحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية مهمة، فإن الحقوق المدنية السياسية على قدر كبير من الأهمية أيضاً، والموازنة بين هاتين المجموعتين من الحقوق هي من الأعمال التي تقع في دائرة عمل المجلس التشريعي تحت مشاركة ورقابة المجتمع ومؤسساته. إضافة إلى ذلك، فإن المعايير التالية تؤخذ في الحسبان.

(2) تعديل وتأسيس هياكل الحكم المختلفة:

إضافة إلى الحاجة لسن تشريعات يتم من خلالها الرقي بحقوق الإنسان المختلفة، هناك معايير إضافية يجب الالتفات والاستناد إليها عند وضع أولويات التشريع. بمعنى آخر، فإن هناك حاجات وضرورات وطنية واجتماعية يتوجب أن تشكل هي الأخرى محددات إضافية لتحديد مدى استعجال أو إلحاح الإتيان بتشريع معين، هي الحاجة إلى تعديل وتأسيس هياكل الحكم المختلفة.

تقع على رأس الأولويات في هذا الخصوص التشريعات المتعلقة

بالجهاز القضائي وهياكله وضماناته. يضاف إلى ذلك تلك التشريعات التي تعنى بتنظيم شؤون الحكم المحلي والوطني بما فيها تشريعات تشكيل المجالس المحلية وقانون الانتخابات العامة (البرلمانية) وانتخاب الهيئات المحلية. ولا ننسى أهمية وجود تشريعات تتناول تنظيم الأجهزة والأدراع الأمنية المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتشكل أساساً للمحاسبة والمتابعة فيما يتعلق بها.

أ. السلطة القضائية:

من أولى الأمور التي يتوجب النظر والتشريع فيها في هذه المرحلة تلك المتعلقة بالجهاز القضائي وصلاحياته وسلطاته وهياكله على مختلف أنواعه. ومن الضروري الآن أيضاً أن يتم التشريع في مجال ضمانات الجهاز القضائي بما فيها تلك المتعلقة باستقلال القضاة والمحامين. فقد أثارت قضية تدخل السلطة التنفيذية في أعمال القضاة والقضاء الكثير من التساؤلات فيما يتعلق بحصانة القضاة واستقلالهم في إطار التجربة الفلسطينية الحالية. ومن المعلوم أن من ضمانات استقلال القضاة المتعارف عليها عالمياً أن يتولى جهاز مستقل متابعة أحوال القضاة بما في ذلك اتخاذ الإجراءات المتعلقة بإنهاء خدماتهم⁵⁰.

⁵⁰ لتفصيل في هذا الخصوص، انظر التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مصدر سابق، الصفحات 67-94.

ومن الضمانات الضرورية أن تكفل أية تشريعات مستقبلية تنفيذ قرارات القضاء واحترامها من الجميع وبالذات من قبل أجهزة السلطة المختلفة.

ولعلّه من العلامات المشجّعة تبني المجلس التشريعي مشروع قانون السلطة القضائية، وإرساله لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل التصديق عليه والأمر بنشره وإضافته إلى القوانين سارية المفعول في فلسطين. ولعلّ المؤسف في هذا الخصوص أنّ مشروع القانون المذكور لم يحظَ حتى الآن بالصادقة عليه، بالرغم من الحاجة الماسة إليه⁵¹. كذلك تبني المجلس التشريعي مشروع قانون بشأن تنظيم مهنة المحاماة، وحظي المشروع بتصديق رئيس السلطة الوطنية عليه، ونشر في الوقائع الفلسطينية. ودخل القانون حيّز النفاذ بتاريخ 1999/11/10⁵².

ب. الحكم المحلي:

هناك قضايا أساسية على درجة كبيرة من الأهمية من المتوجب أن تشكل أولويات في عمل المجلس. فقد عمل الاحتلال على شل

⁵¹ تبني المجلس التشريعي المشروع بالقراءة الثالثة بتاريخ 1998/11/25. وفي شهر شباط 2000 تقدّم الرئيس بملاحظات حول مشروع القانون، أقرّ المجلس التشريعي على إثرها بعض التعديلات الخاصة بتعيين النائب العام. ولا يتيح النظام الداخلي للمجلس التشريعي مناقشة مشروعات القوانين بعد إقرارها بالقراءة الثالثة، وبُردت هذه القراءة على أنّها إقرار مشروع قانون معدّل لقانون السلطة القضائية، الذي لم يصادق عليه الرئيس أو يُنشر بعد.

⁵² نشر في العدد 30 من الوقائع الفلسطينية، (أكتوبر 1999).

نمو المجتمع الفلسطيني وأفرغه من الهياكل الرسمية، إلا تلك الخاصة به والموجودة لمصلحته وتحت سيطرته. علينا كفلسطينيين أن نعيد الأمور إلى نصابها، لا بل وأن نسعى إلى تطويرها وعدم إبقائها على ما كانت عليه في العهد الذي سبق الاحتلال الإسرائيلي في العام 1967.

ومن مظاهر ذلك التطوير إيجاد الآليات اللازمة لتفعيل التنمية المجتمعية وإشراك المجتمع المحلي في عملية التنمية الشاملة، إذا ما أريد لهذه التنمية أن تنجح. فالتنمية لا تكون على أسس متينة ولا تؤدي أكلها إذا لم تكن نابعة من صميم حاجات المجتمع المحلي الذي يُفترض أن تخدمه هذه التنمية. ويحتم ذلك أن يأخذ المجتمع المحلي الريادة في هذا الخصوص، مع التنسيق والتنظيم الضروري من قبل السلطة المركزية عبر القنوات المحددة في النظام القانوني، ضماناً لانسجام الخطط المحلية مع الخطط الوطنية للتنمية.

لقد تمّ تبنيّ قانون الهيئات المحلية الفلسطيني وقانون انتخاب الهيئات المحلية الفلسطيني. لكنّ كلا القانونين لم ينفذاً بالكامل. فلم تجر انتخابات منذ تمّ تبنيّ قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، رغم مناداة الكثيرين بذلك. كذلك لا يتمّ الالتزام بما ورد في قانون الهيئات المحلية من أحكام، وبالذات ما يتعلق منها بالموازنات وما تستحقه الهيئات المحلية من نسب من دخل الخزانة العامة الذي يتمّ تحصيله من منطقة اختصاصها.

ج. الحكم الوطني:

مع أنّ انتخابات عامة فلسطينية أُجريت في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 1996، استناداً لقانون الانتخاب الفلسطيني، إلا أنّ هذا القانون بحاجة إلى مراجعة لوجود العديد من المثالب فيه. فعلى سبيل المثال، من أهم النقاط التي على المجلس التشريعي معالجتها في القانون المذكور المبدأ الرئيسي الذي يقوم عليه والقاضي بأنّ الفائز بأغلبية الأصوات يأخذ الكل. وهذا نتيجة لتقسيم الإقليم الخاضع لحكم السلطة الوطنية الفلسطينية إلى دوائر انتخابية متعددة، الأمر الذي من الممكن تلاشيه فيما لو بني القانون على أساس جعل تلك المناطق دائرة انتخابية واحدة⁵³.

ويأتي على رأس القضايا التي يتوجب على المجلس التشريعي الفلسطيني علاجها أيضاً تبني قانون فلسطيني عصري ينظم عمل الأحزاب السياسية. فعلى المجلس التشريعي أن يضع نصب عينيه تبني قانون يضمن حرية عمل الأحزاب، ويمكنها من البقاء والنمو. وهذا من أساسيات الحكم الديمقراطي المبني على التعددية.

⁵³ من المعروف أن جعل الانتخاب مبني على أساس تقسيم الوطن إلى دوائر انتخابية من شأنه ربط النائب بالنائب بعلاقة مصلحة انتخابية على الدوام الأمر الذي يؤثر على استقلال النائب في عمله ويجعله في الكثير من الأحيان يفضل المصلحة المحلية الضيقة أحياناً على المصلحة الوطنية والتي ربما كان سيُعَلِّبها فيما لو لم يكن لديه التزام تجاه ناخبيه في مجتمعه المحلي.

د. الأجهزة الأمنية:

هناك أهمية يتعين أن يوليها المجلس التشريعي الفلسطيني لكل ما يتعلق بنشاط وهيكل الأجهزة الأمنية الفلسطينية العديدة. فلا يجوز أن يبقى المجلس التشريعي صامتاً إزاء تصرفات الأجهزة الأمنية وتداخل أعمالها، والتي يدور بشأنها حديث طويل. وتتمثل أفضل طريقة لتدخل المجلس التشريعي في سنّ تشريع يُنظّم اختصاصاتها وآليات المساءلة والمحاسبة فيما يخصّ ممارستها مهامها واختصاصاتها.

وفي معرض علاج المجلس التشريعي الفلسطيني مسألة تنظيم عمل وهيكل المؤسسة الأمنية الفلسطينية بغية تنسيق علاقتها بالأجهزة والدوائر والسلطات الفلسطينية الأخرى وبالمواطنين، فإن أحد أهم الأمور التي يجب أن تعالج هي النقص وعدم الوضوح في آليات المتابعة والمحاسبة، والضبابية والانتساع والعموم أحيانا الذي يعترى صلاحيات هذه الأجهزة، مما ينتج عنه انتهاك حقوق الأفراد. ولهذا يتوجب أن يتم تشكيل آليات قانونية تمكن من محاسبة الأجهزة الأمنية وعناصرها.

خاتمة

من الواضح أنّ مسؤولية تشريعية ثقيلة تقع على عاتق المجلس التشريعي الفلسطيني، كونه السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بممارسة مهمة التشريع. وإذا ما نجح المجلس التشريعي الفلسطيني في تلبية الحاجات الملحة في مجال التشريع فإن النتيجة المتوقعة هي نهضة فلسطينية حقيقة على مختلف الأصعدة.

تشمل أولويات التشريع كما نراها مسائل على درجة كبيرة من الأهمية تمس الكيان الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للمجتمع الفلسطيني. وتعتبر هذه الأمور، حال تليتها والتجاوب معها من قبل المجلس التشريعي، مفتاحاً للتقدم والرقى بمجتمعنا الفلسطيني والخروج من الظلمة التي فرضت علينا طوال العقود الماضية.

وقد خطى المجلس التشريعي الفلسطيني، برأينا، خطى كبيرة على طريق ضمان سريان تشريع فلسطيني واحد في كافة أنحاء الإقليم الفلسطيني. فقد تبنى مشروع القانون الأساسي، الذي ينصّ على تنظيم علاقة السلطات العامة بعضها ببعض، ويتضمّن فصلاً خاصاً بالحقوق والحريات وآليات ضمانها. وتبنى المجلس التشريعي كذلك مشروع قانون السلطة القضائية، ومشروع قانون أصول المحاكمات الجزائية ولا زال يناقش مشروع قانون أصول المحاكمات المدنية. وتعدّ لجان متخصصة في ديوان الفتوى والتشريع مسودة مشروع القانون المدني ومسودة مشروع القانون الجزائي.

لقد اعتري عملية التشريع في الفترة اللاحقة على تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عدد من العقبات. فوفقاً للاتفاق الانتقالي، تعدّ الأوامر العسكرية التي تبنتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ عام 1967 وحتى تأسيس السلطة الوطنية نافذة المفعول، ولا يجوز إلغاؤها خلافاً للاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية. ولا تعدّ مسألة التعامل مع الأوامر العسكرية الاحتلالية مسألة سهلة، فكثير من الحقوق ترتبت عليها خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي الطويلة للضفة الغربية وقطاع غزة، وبعضها يعدّ من قبيل التشريعات التي لا غنى عنها في غياب بديل لها، كالأمر بشأن النقل على الطرق والتأمين الصحي وبعض تعديلات قانون العمل.

قبل وجود المجلس التشريعي الفلسطيني تولّت السلطة التنفيذية عملية التشريع بشكل كامل، وكان هذا وضعاً استثنائياً. ومع توليه مهام التشريع، لم يقدّم المجلس التشريعي الفلسطيني بمراجعة التشريعات التي تبنتها السلطة التنفيذية، لإقرارها أو إلغاؤها. وبدلاً من ذلك، بدأ المجلس التشريعي في معالجة بعض الموضوعات من خلال عدد من التشريعات، مثل قانون الاجتماعات العامة. كذلك لا يقوم المجلس التشريعي بما ينبغي لضمان عدم ممارسة الرئيس لصلاحية التشريع في الأحوال التي لا ينبغي أن يُمارسها فيها.

ومع أنّ المجلس التشريعي يقوم بجهد تشريعي ملحوظ، توجّب بتبني عدد كبير من التشريعات جرت المصادقة عليها، في حين تنتظر مجموعة أخرى من مشاريع القوانين مصادقة الرئيس، لا يزال رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يُصدر مراسيم وقرارات

تشريعية، الأمر الذي يعدّ تعدياً على اختصاص المجلس التشريعي الفلسطيني في ممارسة مهام التشريع. ولم يقدّم المجلس التشريعي الفلسطيني في هذا الخصوص أيضاً بما يكفي للعدول عن هذه الممارسة.

يبدو الآن واضحاً أنّ لدى ديوان الفتوى والتشريع توجه أكثر حكمة في التشريع. وتتنوّح حالياً معالم خطة تشريعية فلسطينية تتمثل بطرح مشروعات قوانين أساسية على المجلس التشريعي، كالقانون المدني وقانون التجارة والقانون الجزائي وقوانين الإجراءات، كمقدمة لطرح مشروعات قوانين أخرى أكثر تفصيلية لتبنيها من قبل المجلس. وهذا ما يرى فيه مختصون بادرة حسنة، وتوجّهها فيه قدر أكبر من المنطقية في تناول العملية التشريعية.

تتوّح العملية التشريعية بتصديق الرئيس على مشروعات القوانين التي يقرّها المجلس التشريعي. ويلاقي المجلس التشريعي الكثير من الصعاب في هذا الخصوص، إذ لم تأت كثير من جهود المجلس التشريعي في مجال التشريع أكلها بسبب امتناع الرئيس عن التصديق على بعض مشروعات القوانين، ومنها مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومشروع قانون السلطة القضائية. ويُسهم في الإبقاء على هذه الإشكالات عدم قيام المجلس التشريعي بما يكفي من أجل ضمان سريان مشاريع القوانين التي يقرّها، من خلال آلياته الرقابية وفقاً لنظامه الداخلي.

إذا ما أريد للتشريعات الفلسطينية أن تُسنّ وفقاً للخطة التشريعية

التي أشرنا إليها أعلاه، فإنّ الأمر يتطلّب مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على مسودات القوانين التي ترده من المجلس التشريعي، أو يردّها مسبباً ذلك. وإذا ما أصرّ المجلس التشريعي على وجهة نظره من مسألة ما، فالمفروض أن تقبل مؤسسة الرئاسة بذلك من قبيل احترام اختصاص المجلس التشريعي بمهمة التشريع وتمثيله للشعب. وبدون تعاون مؤسسة الرئاسة والمجلس التشريعي فيما يخصّ وظيفة التشريع، قد لا يُكتب لأيّ خطة تشريعية النجاح.

نتمنى للمشروع الفلسطيني أن يسير بخطى ثابتة نحو تحقيق وتعزيز الاستقلال الوطني، وتحقيق التنمية الشاملة في كافة الميادين. ونتوقّع أن يفعل المشروع الفلسطيني ذلك وفق الإمكانيات الفلسطينية، ووفق الأولويات التي يتبناها المجلس التشريعي الفلسطيني تجاوباً مع حاجات المجتمع وبالاستهداء بالأسس والمعايير الواردة في ثنايا هذه الدراسة، ومنها ضرورة التشريع في مجال حماية الحقوق والحريات العامة، وتنظيم أسس الحكم الوطني والمحلي⁵⁴.

وفي النهاية، يرقب المجتمع الفلسطيني مجلسه التشريعي، وكذا يرقبه العالم، فيما يفعل وما لا يفعل في هذا الخصوص.

⁵⁴ لا شك أنّ هناك ضرورات أخرى تنادي بها جهات مختلفة، مثل الحاجة لتنمية الاقتصاد وتشجيع الاستثمار وغيرها. وعلى المجلس التشريعي وزن كافة الحاجات وإعطاء كلّ منها الأولوية التي تستحق.

المراجع

- __ ، أي نظام قانوني لفلسطين؟، (رام الله: مركز الحقوق/ جامعة بيرزيت، 1996).
- __ ، التقرير السنوي الخامس، (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000).
- __ ، التقرير السنوي الرابع، (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999).
- __ ، حقوق الإنسان الفلسطيني في مقالات، (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999).
- __ ، الزاوية القانونية، (الحق، 1995).
- __ ، السلطة القضائية في المرحلة الانتقالية، (القدس: أميديست، 1995).
- __ ، مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994 - 1996، (ديوان الفتوى والتشريع، 1999).
- __ ، النظام القضائي المدني في الضفة الغربية وقطاع غزة: الحاضر والمستقبل، (جنيف: مركز استقلال القضاة والمحاماة/ اللجنة الدولية للحقوقيين، حزيران 1995).
- __ ، الوقائع الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، (ديوان الفتوى والتشريع، السلطة الوطنية الفلسطينية، 1994 -).
- د. سلمان ابو ذياب، المبادئ القانونية العامة، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995).
- هاشم الحافظ، تاريخ القانون، (بغداد: مطبعة العاني، 1972).
- سامر الفارس وفراس ملحم، أسس التشريع في فلسطين، (مسودة بدون تاريخ).

- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية: موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، (الإسكندرية: مؤسسة الثقافة للجميع، 1999).
- رجا شحادة، قانون المحتل، (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1990).
- د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، ط 5، (د.م: د.ن، 1997).
- أنيس فوزي قاسم، العملية التشريعية في فلسطين، محاضرة أقيمت بتاريخ 2000/3/8 في مساق نظمته الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن حول حقوق الإنسان للعاملين في الهيئات الفلسطينية ذات العلاقة بالتشريع.
- مصطفى مرعي، الحق في حرية التجمع: استطلاع لموقف السلطة الفلسطينية، (رام الله: الحق، 1995).
- مصطفى مرعي، نحو قوانين فلسطينية المنشأ والتوجه، بحث مقدّم للدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني، 1996. نشرت الدراسة في صحيفة المسار، تشرين أول 1997.
- مصطفى مرعي، "Guarantees for the Respect of Human Rights in Palestine: Present Problems and Future Prospects" (القدس: جمعية القانون، 1997).
- حسين أبو هتود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية، سلسلة التقارير القانونية رقم (3)، (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1998).