

**التشريع في زمن الانقسام:**  
**دراسات في القرارات بقوانين**  
**والتشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧**

**التشريع في زمن الانقسام:**  
**دراسات في القرارات بقوانين**  
**والتشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧**

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

رام الله - فلسطين

٢٠١٦

## Legislation at a time of Internal Division: Studies on the Legislation Enacted since 2007

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian  
Institute for the Study of Democracy  
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine  
2016

ISBN: 978-9950-312-88-3

This Study is supported by the HR/IHL Secretariat. "The contents  
of this Study can under no circumstances be regarded as reflecting  
the position of the Secretariat and/or its Donors' Consortium".

جميع الحقوق محفوظة  
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية  
ص.ب ١٨٤٥، رام الله، فلسطين

هاتف: ١١٠٨ ٢٩٥ - ٢ - ٩٧٠ +، فاكس: ٢٨٥ ٠٢٩٦ - ٢ - ٩٧٠ +

البريد الإلكتروني: [muwatin@muwatin.org](mailto:muwatin@muwatin.org)

٢٠١٦

هذه الدراسة تم اعدادها بدعم من سكرتاريا حقوق الانسان والقانون الدولي  
الانساني. ان محتويات هذه الدراسة لا تعبر بالضرورة عن موقف أو وجهة نظر  
سكرتاريا حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني و/أو أي من ممولها

تصميم وتنفيذ مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع

رام الله - هاتف ٢٩٦ ٠٩١٩ - ٠٢

---

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلفين ولا يعكس  
بالضرورة موقف مواطن. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

ساهم في إعداد هذا الكتاب (الأسماء مع حفظ الالقاب)

لجنة المشروع (الباحثون + مواطن)

عمار الدويك مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان- ديوان  
المظالم، عضو هيئة تدريسية في الإدارة العامة في  
جامعة بيرزيت.

أحمد مصلح عضو هيئة تدريسية في دائرة العلوم السياسية في  
جامعة بيرزيت ومعهد الدراسات الإقليمية في جامعة  
القدس، مدير عام اللجان البرلمانية في المجلس  
التشريعي.

عدنان الحجار القائم بأعمال رئيس جامعه الإسراء، مدير الدراسات  
في مركز الميزان.

محمد القيسي عضو هيئة تدريسية في كلية الحقوق والإدارة العامة  
في جامعة بيرزيت، متخصص بقانون المنافسة،  
وقانون المستهلك، وقانون الشركات، وقانون التأمين.

لورد حبش عضو هيئة تدريسية ورئيس دائرة العلوم السياسية في  
جامعة بيرزيت.



جورج جقمان المدير العام لـ مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، وعضو هيئة تدريسية في دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية في جامعة بيرزيت.

مي جيوسي مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

هدا العريان مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

نورا حمدالله مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

مساعداو البحث

دانة أبو بكر

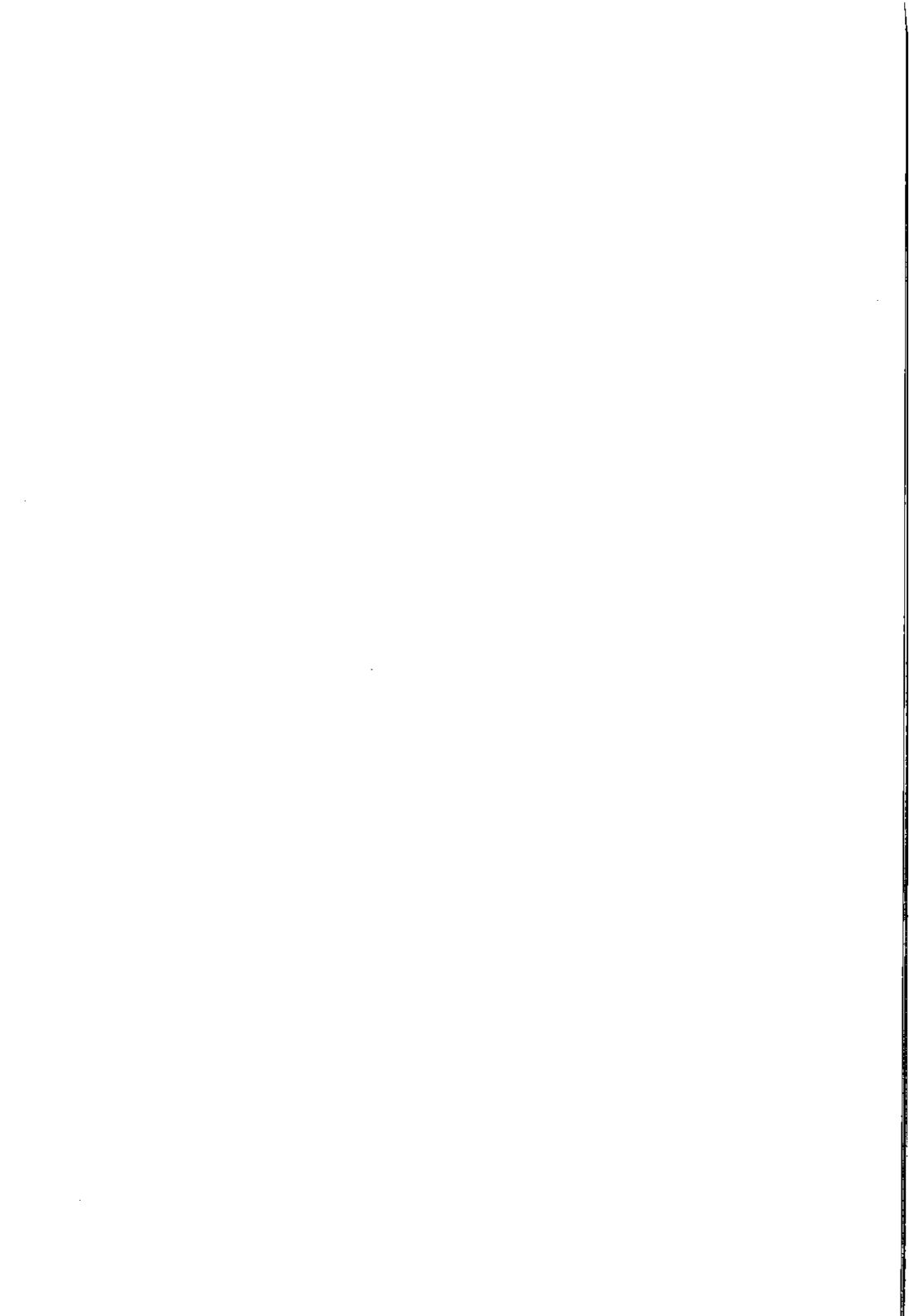
زكريا سرهد

منى صالح

نوال الزغير

## المحتويات

- ٧ تمهيد:  
صناعة القوانين في عهد السلطة الفلسطينية:  
مراحل مختلفة وسمات مشتركة  
عمار الدويك
- ٢٣ دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠١٥-٢٠٠٧  
أحمد مصلح
- ١١٣ القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠١٤-٢٠٠٦  
عدنان الحجار
- ١٩٣ القرارات بقوانين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين  
٢٠١٤-٢٠٠٧  
محمد القيسي
- ٢٥٥ تغييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠١٥-٢٠٠٧: دراسة  
في الهيمنة الذكورية  
لورد حبش



**تمهيد**

**صناعة القوانين في عهد السلطة الفلسطينية :**

**مراحل مختلفة وسمات مشتركة**

**عمار الدويك**



## صناعة القوانين في عهد السطة الفلسطينية : مراحل مختلفة وسمات مشتركة

«أعطني الوقائع أعطيك القانون»

قاعدة من القانون الروماني

في مقالته الشهيرة «قوة القانون: نحو سوسيولوجيا للحقل القانوني»<sup>\*</sup> يشير عالم الاجتماع الفرنسي بيير بورديو إلى أن التشريع أو القانون ما أن يرى النور يخلق لنفسه مجالاً مستقلاً بفعل القانونيين من محامين وقضاة وفقهاء قانون عن العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أوجدته ابتداءً. بلغة أخرى أن التشريع، باعتباره أحد أدوات الحقل القانوني أو أحد مصادر القانون، يخلق لنفسه حياة خاصة به قد يصعب التنبؤ بمساراته ومآلاته اللاحقة. بلغة علم السياسات العامة، التشريع هو أحد أدوات صناعة السياسة العامة، لكن أي سياسة عامة لها نتائج غير متوقعة unintended consequences أو غير مخطط لها. وتصبح حالة عدم التوقع أكبر فيما يخص القوانين مقارنة مع أدوات السياسة العامة الأخرى. فالقوانين تنزع في العادة إلى الاستقرار والاستمرار، وتغييرها قد يستغرق وقتاً، حتى لو تغيرت الظروف التي أنتجتها، وبالتالي تصبح هي ذاتها أداة مستقلة في صناعة وقائع جديدة.

يبدو المشهد التشريعي أو بنية الأطر القانونية الفلسطينية أكثر تعقيداً مما كان عليه قبل الانقسام. فبعد مرور حوالي تسع سنوات على الانقسام وتعطل

<sup>\*</sup> Bourdieu, Pierre. "The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field" (1987) 38. *Hastings Law Journal* 814: 828.

المجلس التشريعي الفلسطيني عن القيام بمهامه، منذ حزيران ٢٠٠٧ و الرئيس محمود عباس عملياً هو السلطة التشريعية وأصبح يصدر قرارات بقوانين؛ تجاوز عددها ١٤٠ قراراً بقانون، وهو عدد يزيد على عدد القوانين التي أقرها المجلس التشريعي طوال فترة انعقادها من ١٩٩٦-٢٠٠٧. ورغم أن الرئيس خلال فترة الانقسام أصبح هو المشرع الفعلي والرسمي، إلا أنه من خلال مراجعة التشريعات التي صدرت قبل الانقسام، خلال فترة وجود مجلس تشريعي (١٩٩٦-٢٠٠٧) والفترة التي سبقت وجود مجلس تشريعي (١٩٩٤-١٩٩٦) هناك تشابه صارخ بين مراحل التشريع الفلسطيني من سنة قدوم السلطة ١٩٩٤ لليوم، وذلك من حيث مضمون هذه التشريعات، والقوى والجهات التي تسعى هذه التشريعات إلى خدمة مصالحها، الأمر الذي يشير إلى وجود نخب سياسية واقتصادية مؤثرة في النظام السياسي الفلسطيني، لم تتأثر كثيراً بوجود أو غياب المجلس التشريعي.

### مراحل التشريع الثلاث:

يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها عملية إصدار القوانين، من الناحية الشكلية أو من ناحية الجهة التي تصدر التشريع، منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: منذ تأسيس السلطة الفلسطينية سنة ١٩٩٤ إلى انتخاب المجلس التشريعي في كانون ثاني/يناير ١٩٩٦، وكانت السلطة التشريعية في هذه المرحلة بيد ما كان يعرف بمجلس السلطة الذي كان يضم حوالي ٢٢ وزيراً وفقاً لاتفاق إعلان المبادئ بين منظمة التحرير والحكومة الاسرائيلية. وكان هذا المجلس، الذي ترأسه الرئيس الراحل ياسر عرفات، يجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكانت تعرض عليه التشريعات ويصادق عليها ومن ثم يتم إصدارها من قبل رئيس المجلس. وقد أصدر الرئيس ياسر عرفات خلال هذه الفترة القليلة (أقل من سنة ونصف)، ٢٢ قانوناً وهو عدد كبير نسبياً في ظل فترة زمنية قصيرة إذا ما قارناه بعدد

التشريعات التي صدرت خلال المرحلتين التاليتين. وإذا نظرنا إلى طبيعة هذه التشريعات التي صدرت في فترة المجلس ما قبل انتخابات ١٩٩٦ نجد انها تغطي بالدرجة الأولى جوانب دستورية، واقتصادية، وتنظيم قطاع الحكم. ففي الجانب الدستوري صدر قانون نقل السلطات والصلاحيات الذي نص صراحة على استمرار العمل بالأوامر العسكرية وكل القوانين التي كانت سارية قبل تأسيس السلطة، وأيضاً قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٦ الذي مهد للانتخابات التشريعية والرئاسية في سنة ١٩٩٦. وأيضاً تضمّن عدداً لا بأس به من الأحكام الدستورية، مثل النص على مدة المجلس التشريعي والرئاسة وهي المرحلة الانتقالية، والحديث عن تنظيم الانتخابات في حال شغور منصب الرئيس، والنص على عدد أعضاء المجلس التشريعي. أما في الجانب الاقتصادي فصدر قانون تمليك الشقق والطوابق هو عملياً ساهم في نهضة البناء بعد قدوم السلطة خاصة في رام الله والبيرة ومدينة غزة، وساعد في عملية نقل الملكيات بشكل سلس، كما صدر قانون تشجيع الاستثمار، وكذلك قانون الاتصالات لسنة ١٩٩٦. واللافت أن الرئيس عرفات استمر في ممارسة السلطة التشريعية حتى ليلة إجراء الانتخابات سنة ١٩٩٦. ففي عشية إجراء الانتخابات التي جرت في ١٩/١/١٩٩٦ أصدر الرئيس عدداً من التشريعات وكأنه كانت خطوة استباقية قبل انتخاب مجلس تشريعي. ومن أهم هذه التشريعات التي صادق عليها الرئيس يوم ١٨/١/١٩٩٦ قانون الاتصالات الذي أسس لمنح امتياز حصري لشركة لشركة الاتصالات لهذا القطاع. وهذا القانون حافظ على استقرار كبير وما زال ساري المفعول إلى اليوم ولم يتم إدخال أية تعديلات عليه، رغم العديد من الملاحظات والانتقادات للقانون. وقانون سلطة المياه وأصدر أيضاً قبل إجراء الانتخابات بفترة بسيطة وكذلك قانون تشجيع الاستثمار الذي مهد أو سهل عملية منح تسهيلات وامتيازات كبيرة أو إعفاءات ضريبية لكبار المستثمرين. كذلك من القوانين التي أصدرها الرئيس في تلك الفترة قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٥، وهو قانون ما زال ساري المفعول إلى اليوم ويظهر توجهات السلطة الفلسطينية منذ بداية تكوينها الأولى نحو تضيق فضاء الحريات العامة، خاصة حرية الرأي والتعبير. فالقانون المذكور يضع



قيوداً كبيرة على حرية الرأي والتعبير ويتناقض مع المعايير الدولية والقيود المعقولة التي تقبلها المعايير الدولية على هذه الحرية، كما أنه يتضمن عقوبة السجن على من يخالف القانون وهذا يخالف المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي لا تجيز سجن صحفيين والإعلاميين على خلفية ما ينشرونه.

وفي هذه المرحلة، وخلافاً لما مايقال عن الراحل ياسر عرفات من أنه لم يكن يؤمن بالقانون كأداة من أدوات الهيمنة وأنه كان يعتمد أكثر على السياسة والعلاقات في تركيز وتثبيت حكمه، يظهر أن القانون استخدم بقوة لتركيز السلطة وتعزيز بعض المصالح الاقتصادية، وأيضاً لضبط مجال الحريات العامة. وضحت هذه المرحلة معالم توجهات السلطة الفلسطينية في العملية التشريعية، كما أنها أظهرت طبيعة القوى التي تقف خلف هذه التشريعات، وتأثير اصحاب المصالح الاقتصادية على العملية التشريعية.

المرحلة الثانية: تمتد هذه المرحلة طوال فترة عمل المجلس التشريعي من العام ١٩٩٦ حتى تعطل أعمال المجلس في أعقاب الانقسام في حزيران العام ٢٠٠٧. وتشمل هذه المرحلة عمل المجلس الأول الذي استمر عشر سنوات، أصدر خلالها ٩٠ قانوناً فقط، منها حوالي عشرين قانوناً هي تعديلات لقوانين سبق أن أصدرها المجلس (على سبيل المثال، أصدر المجلس قانون نقابة المحامين، وبعدها عدل القانون، وكذلك أصدر قانون انتخابات الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٦ وعدّله أو استبدله بقانون لسنة ٢٠٠٥... وهكذا). وبالتالي، من الناحية الكمية، وليس النوعية، صنع المجلس الأول حوالي ٧٠ قانوناً على مدار عشر سنوات من عمله، أي بمعدل ٧ قوانين في السنة. وهذا عدد قليل جداً إذا ما قورن بالمرحلة الأولى التي صدر فيها ٢٣ قانوناً خلال سنة ونصف، أو في فترة الاحتلال الإسرائيلي التي صدر خلالها أكثر من ١٦٠٠ أمر عسكري في الضفة الغربية، ويوازئها عدد مشابه في قطاع غزة، الأمر الذي غير من البنية التشريعية بشكل كبير.

والذي كان لافتاً أيضاً خلال هذه المرحلة، أن الرئيس ياسر عرفات كان يرفض في كثير من الحالات المصادقة على القوانين، أو يؤخر توقيعها لفترات طويلة،

بما في ذلك القانون الأساسي الذي أنجزه المجلس التشريعي في العام ١٩٩٧، ولم يصادق عليه الرئيس إلا في العام ٢٠٠٢. وعلى الرغم من أن القوانين التي أقرها المجلس التشريعي لا تضع قيوداً كبيرة على سلطة الرئيس بأسر عرفات في تلك الفترة، ولا تختلف جوهرياً عن القوانين التي صدرت في المرحلة التي سبقت انتخاب المجلس التشريعي، أو حتى عن القوانين التي أصدرها الرئيس محمود عباس بعد تعطيل المجلس، فإن الرئيس الراحل عرفات كان يستخدم موضوع المصادقة وتأخيرها من باب المناكفة السياسية بين الرئيس والمجلس التي اتسمت بها تلك المرحلة، ومحاولة الرئيس المستمرة في إضعاف المجلس وتهميش دوره أو إظهار ضعفه وعجزه.

المرحلة الثالثة الأخيرة: وتمتد من العام ٢٠٠٧، منذ تعطل أعمال المجلس التشريعي في أعقاب الانقسام، حتى اليوم: وقد شهدت هذه المرحلة نشاطاً تشريعياً لافتاً، فقد صدر خلالها أكثر من ١٣٠ قراراً بقانون، وذلك بالاستناد إلى المادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تجيز لرئيس السلطة الفلسطينية، في حال عدم انعقاد المجلس التشريعي، وفي حالة وجود ضرورة لا تحتمل التأجيل، أن يصدر قرارات تحمل قوة القانون. وجزء من هذه القرارات بقوانين هي ليست في حقيقتها قوانين، مثل المصادقة على تشكيل حكومة، أو المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة، ورئيس هيئة مكافحة الفساد، فهي قرارات تخاطب أشخاصاً ولا تضع قواعد عامة ومجردة. وهنا تجدر الإشارة إلى قرار المحكمة العليا بصفحتها الدستورية في قضية القرار بقانون بشأن رفع الحصانة عن النائب محمد دحلان، حيث أصدرت المحكمة قراراً يعتبر أن هذا القرار بقانون لا يعتبر قانوناً؛ كونه لا يتصف بالعمومية والتجريد، لكن في النتيجة قررت المحكمة عدم اختصاصها بنظر القضية كون المحكمة الدستورية تنظر في دستورية القوانين وليس القرارات، وبالتالي أبقّت على القرار بقانون، في قرار قضائي غريب من نوعه. وإذا استثنينا القرارات بقوانين التي تخاطب أشخاصاً بعينهم، فإن عدد القوانين التي أصدرها الرئيس يصل إلى ٩٠ قراراً بقانون (من الناحية الموضوعية قوانين)، وهو عدد يزيد على عدد القوانين التي أصدرها المجلس طوال فترة انعقاده التي امتدت لعشر سنوات.

## مراحل مختلفة وسمات مشتركة

اللافت في هذه المراحل الثلاث وجود تشابه كبير بين هذه التشريعات من حيث محتواها، وطبيعة المواضيع التي تناولتها، وأيضاً من حيث القوى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تقف خلفها. فالسمة الأولى المشتركة لهذه التشريعات، أنها، وفي جميع هذه المراحل، كان هناك التزام كبير باتفاقات أوسلو، ولم نلاحظ أي مبادرات للتشريع خارج إطار أوسلو. فباستثناء قانون واحد، وهو قانون العاصمة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٢، لا يوجد أي قانون يخالف أحكام أوسلو، وهذا القانون ذو طابع رمزي، وليست له أي تبعات على الواقع. كما لم نرصد أي محاولات للتشريع في المسائل التي نظمها أوسلو، مثل تقييد ضريبة المشتريات وربطها بالضريبة المفروضة في إسرائيل، أو موضوع الجمارك، أو التنظيم والبناء في مناطق «ج»، أو موضوع الأحوال المدنية ومنح الهويات وإقامات العمل وغير ذلك، وإنما تركت جميع هذه الأمور لاتفاق أوسلو وبروتوكولاته المختلفة.

السمة الثانية للتشريعات في هذه المراحل الثلاث أنه لم تكن هناك جهود منظمة لتفكيك الإرث التشريعي الاستعماري، بل هناك تعمد في بعض الحالات للإبقاء عليه، والاستفادة منه بما يخدم تضيق الحريات. فالحقب التي سبقت إنشاء السلطة الفلسطينية هي حقب استعمار، أو في أحسن الحالات حكم خارجي لفلسطين، عملت الجهات الحاكمة على تعزيز سلطاتها على حساب مصالح المواطنين والهوية الوطنية الفلسطينية. وقد استخدمت هذه السلطات التشريعات بكثرة كأداة من أدوات الهيمنة، وبخاصة الحقبة البريطانية وفترة الاحتلال الإسرائيلي حتى إنشاء السلطة. فإسرائيل خلقت منظومة قانونية معقدة من أجل تسهيل ضم الأراضي ومصادرتها وخنق الهوية الفلسطينية، والسيطرة على الموارد الطبيعية للفلسطينيين، ومنع التنمية، والتضييق على الحريات العامة والفردية. كذلك أوجد الاستعمار البريطاني قوانين الطوارئ، وغير في قوانين الأراضي بما يخدم ويسهل نقل ملكيتها وتسريبها لليهود. كذلك الأردن، وهي دولة بيروقراطية استخدمت القانون كأداة للسيطرة بشكل كبير. في مقابل هذا الإرث، لم يظهر أي

توجه ممنهج نحو فكفكة هذه التشريعات، بل بالعكس، ما زلنا حتى اليوم نعيش في ظل هذه التشريعات التي ما زالت سارية في أغلبها، وهناك تمسك أحيانا فيها على الرغم من أنها تتعارض مع القانون الأساسي الفلسطيني. على سبيل المثال، ما زالت السلطة تتمسك بقانون منع الجرائم الأردني لسنة ١٩٥٦، الذي يجيز للحكام الإداريين توقيف أفراد دون محاكمة، مع أن هذا النص يتعارض مع القانون الأساسي الفلسطيني، الذي لا يجيز توقيف أي مواطن أو حجز حريته إلا بناء على قرار قضائي. ولو نظرنا إلى حجم التشريعات التي صدرت خلال عشرين سنة من عمر السلطة الفلسطينية، نجد أنها قليلة مقارنة مع التشريعات السارية.

فمن أوسلو في سنة ١٩٩٤ حتى نهاية ٢٠١٥، وإذا استثينا القوانين المعدلة لقوانين أصدرها المجلس، فمثلاً قانون تشجيع الاستثمار، عدل سبع مرات، وقانون المياه صدر له ثلاثة قوانين كل قانون يلغي الذي قبله، وكذلك قانون الانتخابات وغيره. فإذا استثنينا هذا التكرار، فإن عدد القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي والرئيس بعد الانقسام لا يتجاوز ١٦٠ قانوناً، في المقابل أصدرت سلطات الاحتلال الإسرائيلي أكثر من ١٥٠٠ أمر عسكري بين ١٩٦٧-١٩٩٤.

الأمر المشترك الثالث بين القوانين التي صدرت منذ ١٩٩٤، هو طبيعة السياسات والمواضيع التي تغطيها هذه القوانين. فهناك تشابه كبير جداً من حيث المواضيع، التي تنصبّ على ثلاثة مجالات رئيسية: أولاً، التشريع في مجال بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية؛ مثل القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، والمتقاعد، والأجهزة الأمنية، والموازنة العامة، وإيرادات الدولة، وتنظيم الموازنة، وهيئة مكافحة الفساد، وهيئة الرقابة، وبناء مؤسسات العدالة مثل القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية. وثانياً، التشريع في المجال الاقتصادي، فترى العديد من القوانين التي تنظم القطاع الاقتصادي والمالي مثل القوانين المتعلقة بالأسواق المالية، وسلطة النقد، والمصارف، وتعديل بعض أحكام قوانين الشركات، وقانون الاتصالات، وقوانين تشجيع الاستثمار. والملاحظ أن القوانين التي تنظم القطاعات الاقتصادية، في

أغلبها، تعنى بالمنشآت الاقتصادية الكبيرة، أو بالاستثمارات الكبيرة؛ مثل المصارف، والشركات المساهمة العامة، والشركات القابضة، وقطاع الاتصالات، في حين أن ٨٠٪ من الاقتصاد الفلسطيني مكوّن من منشآت متوسطة وصغيرة. فقوانين تشجيع الاستثمار تخاطب المنشآت والأعمال الكبيرة، ولا تخاطب أو تنظم القطاع الأوسع في الاقتصاد الفلسطيني، وهو قطاع الأعمال متوسطة وصغيرة الحجم والأعمال العائلية (Family Business).

وفي مقابل هذه المواضيع التي اهتمت بها التشريعات، هناك ضعف شديد في الاهتمام بالجانب الاجتماعي. فالتشريعات في المجال الاجتماعي محدودة جداً، والتشريعات القليلة التي صدرت في هذا المجال أغلبها لم ينفذ، مثل قانون حقوق المعوقين لسنة ١٩٩٨ الذي بقي حبراً على ورق في أغلبه، وقانون التأمينات الاجتماعية لسنة ٢٠٠٣ الذي لم ينفذ، ومن ثم تم إلغاؤه في سنة ٢٠٠٦. لكن تجدر الإشارة إلى صدور بعض التشريعات التي لها طابع اجتماعي؛ مثل القرار بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي.

وهناك سمة مهمة تجدر الإشارة إليها، وهي أن جزءاً كبيراً من القوانين (والقرارات بقوانين) التي صدرت على مدار أكثر من عشرين عاماً من عمر السلطة الفلسطينية، تخلق امتيازات أكثر من اهتمامها بتأسيس حقوق. وأقصد بالامتيازات هنا تلك التي تمنح لفئة محدودة جداً من المواطنين. في مثل هذه التشريعات، نجد أن الالتزام بتطبيقها يكون كبيراً. أما التشريعات القليلة التي تمنح حقوقاً لفئات عريضة من المواطنين، فإن الالتزام بتطبيقها يكون ضعيفاً، وعادة ما يتم التدرّع بالصعوبات المالية التي تواجه السلطة. كما أن التشريعات تركز على جانب الحوكمة أكثر من جانب التنظيم. على سبيل المثال، قانون سلطة الأراضي ينظم عمل الهيئة التي تنظم الأراضي وكيفية تعيينها ومهامها، ولا ينظم موضوع الأراضي، مع أن موضوع الأراضي هو من أكثر المواضيع إلحاحاً في فلسطين، لاعتبارات وطنية واقتصادية واجتماعية.

أما من حيث الجهات أو القوى السياسية والاجتماعية التي تقف خلف التشريعات، فهي أيضاً متشابهة جداً على مدار المراحل المختلفة التي مرت بها عملية التشريع؛ سواء في ظل وجود المجلس التشريعي أو غيابه، ويمكن حصرها في ثلاث جهات رئيسية: ١. الجهات المانحة، التي دعمت بشكل كبير تبني التشريعات التي لها علاقة بقطاع الحكم وإصلاح الإدارة العامة والموازنة العامة والمشتريات العامة والحكم المحلي والانتخابات وقطاع العدالة وسيادة القانون، و٧٠٪ من التشريعات تتعلق بهذه المجالات. ٢. الجهة الثانية التي لعبت، وما زالت، دوراً كبيراً في توجيه العملية التشريعية والتأثير في محتواها وتوجهاتها وهي مراكز القوى البيروقراطية والأمنية وغيرها داخل السلطة التنفيذية، ونلاحظ ازدياد تأثير هذه النخب بعد الانقسام في العام ٢٠٠٧، وهذا التأثير يزداد قوة مع مرور الوقت وتعطل المجلس التشريعي. فكثير من القرارات بقوانين الصادرة تخدم مصالح أطراف محددة داخل السلطة التنفيذية، أو تمثل توجهات ورؤى لأشخاص وجهات متنفذة داخل السلطة. ٣. أما الجهة الثالثة المؤثرة في صياغة القوانين، فهي المصالح الاقتصادية، وبخاصة الأعمال الكبيرة، وهذا يظهر من الكم الكبير في التشريعات التي جاءت لخدمة هذه الأعمال، وبخاصة قوانين تشجيع الاستثمار وقوانين القطاع المصرفي وقوانين الاتصالات.

أما المجتمع المدني الفلسطيني، فقد تراجع تأثيره في صناعة التشريعات بشكل كبير بعد تعطيل المجلس التشريعي. ففي فترة عمل المجلس التشريعي، كانت هناك آليات عمل داخلية للمجلس تضمن إشراك المؤسسات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني في المشاورات بشأن التشريعات، كما أن العملية التشريعية كانت واضحة، وتتم بمراحل معروفة يمكن مراقبتها ومحاولة التأثير فيها. كما أن المجتمع المدني في تلك الفترة لعب دوراً في اقتراح عدد من القوانين، ووضعها على أجندة التشريعات، وبخاصة القوانين ذات الطابع الاجتماعي، مثل قانون حقوق المعوقين، وقانون التأمينات الاجتماعية. أما بعد الانقسام، فلم تعد هناك آلية واضحة، وأصبحت المشاورات عملية غير منظمة، وبالتالي تراجع دور المجتمع المدني في

التأثير في مضامين التشريعات، وأصبح دوره شكلياً، بحيث تتم دعوة مؤسسات المجتمع المدني إلى بعض ورش العمل، لكن في المحصلة يصدر التشريع حسب إرادة الجهات التنفيذية في السلطة.

وبمراجعة التشريعات التي صدرت بعد الانقسام، فإننا نجد أن تأثير المجتمع المدني في محتواها ضعيف جداً.

أما بالنسبة للأحزاب السياسية والفصائل، فإن دورها ضعيف إن لم يكن معدوماً في عملية صناعة التشريعات، ولا يوجد لها أي أثر يذكر.

كذلك هناك حالة انفصام بين صنع السياسات والتشريعات، وبين رصد الموازنات العامة، أو على الأقل عدم انسجام وضعف في الارتباط. فمثلاً خطط التنمية الثلاثية التي وضعتها وزارة التخطيط، وما تتضمنه من خطط قطاعية، لا نجد لها منعكسة بشكل واضح في الموازنات العامة والتشريعات، بل على العكس، بعض التشريعات تخالف ما ورد في الخطة. فمثلاً تشير الخطط التنموية إلى ضرورة التوجه نحو اللامركزية في الحكم المحلي، وإعطاء صلاحيات أكبر للبلديات، في حين نجد أن التشريعات التي تصدر تضع قيوداً هائلة على الهيئة المحلية، وتمنع أي شكل من أشكال اللامركزية. وهناك خطط لا يوجد لها تخصيص مناسب في الموازنات، الأمر الذي يعني أن الخطط التي تضعها السلطة هي أدوات لطلب التمويل أكثر منها خطط للتنفيذ.

أما بالنسبة لتجربة حركة حماس في التشريع بعد العام ٢٠٠٧، فقد اعتمد أعضاء كتلة التغيير والإصلاح في قطاع غزة على «فتوى» قانونية تجيز لهم إصدار تشريعات وبشكل منفرد، وقد أصدرها خلال هذا الفترة أكثر من ٥٠ تشريعاً. ونلاحظ أن التشريعات الصادرة تعبر عن رؤية أيديولوجية محددة، كما أن التشريعات تعد دون أي تشاور مع أي مكونات اجتماعية خارج إطار حركة حماس. وهذه التشريعات بعضها له بعد اجتماعي، مثل قانون الزكاة، وقانون التربية والتعليم، وتعديل قانون الأحوال الشخصية، كما أن بعضها يدخل ضمن إطار التمرد على أوصلو؛ مثل قانون حماية

المقاومة، وقانون حق العودة، وقانون حظر التنازل عن القدس، وغيرها من القوانين التي تحمل طابعاً رمزياً في أغلبها. كذلك أصدرت حماس كماً لا بأس به من التشريعات ذات الطابع الاقتصادي؛ مثل القانون المدني، وقانون المالكين والمستأجرين، وقانون المعاملات الإلكترونية، وغيرها. وبشكل عام، لم تعتمد حركة حماس على إدخال تعديلات جوهرية على البنية التشريعية القائمة، وإنما أيضاً استخدمتها لمصلحة تقوية وتعزيز سيطرتها على قطاع غزة. وقد كانت هناك محاولة لإصدار قانون عقوبات يتضمن عقوبات مثل الجلد، وقطع اليد، لكن تم التراجع عن هذا المشروع تحت ضغوطات وانتقادات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية.

ويمكن القول إنه بعد مرور حوالي ٩ سنوات على الانقسام، نشأت لدينا طبقة جديدة من التشريعات تضاف إلى الطبقات القائمة والممتدة إلينا من حقب سابقة، بحيث أصبح المشهد التشريعي أكثر تعقيداً مما كان عليه قبل الانقسام، وأصبح لدينا انقسام تشريعي لا يمكن التغاضي عنه إذا أردنا إعادة توحيد الضفة وغزة وإنهاء الانقسام. فالتشريعات التي صدرت في الضفة طوال فترة الانقسام، لم يتم الاعتراف بها في غزة، وكذلك التشريعات التي صدرت في غزة لا تطبق إلا في حدود القطاع. ونعود إلى استخلاص بيير بورديو في مقدمة هذه الورقة، بأن التشريعات التي صدرت باتت تخلق وقائع وتشابكات ومراكز قانونية من المرجح أن تستمر حتى بعد تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أنتجتها، وهنا تكمن خطورة صدور تشريعات في فترة ما بعد الانقسام؛ بمعنى أن هذه القوانين سوف يستمر أثرها بعيداً في الزمن القادم.

في هذا السياق، جاءت هذه الدراسات لتلقي الضوء، وبشئ من التفصيل، على بعض الجوانب المتعلقة بالقوانين التي صدرت بعد الانقسام. تهدف هذه الدراسات الى عرض وتحليل القوانين التي صدرت، ومحاولة رصد القوى التي تقف خلفها، وأيضاً تحديد مدى تعارضها أو انسجامها مع القانون الأساسي الفلسطيني ومع اتفاقيات حقوق الانسان الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين في نيسان وأيار ٢٠١٤.



يتضمن هذا الكتاب أربعة دراسات. تهدف الدراسة الأولى التي حملت عنوان «دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥» وأعدّها أحمد مصلح إلى استعراض القرارات بقوانين التي صدرت في الفترة بين ٢٠٠٧-٢٠١٥، التي تتعلق بقطاع الحكم، والآليات التي تم انتهاجها في إقرار هذه القرارات بقوانين، في ظل تعطّل عمل المجلس التشريعي بعد الانقسام السياسي بين الضفة وغزة. كما تهدف الدراسة إلى التعرف على مدى انسجام هذه القرارات بقوانين مع أحكام القانون الأساسي، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. أما الدراسة الثانية، بعنوان «القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤» وأعدّها عدنان الحجار فقد ركّزت على التشريعات التي صدرت في غزة بعد الانقسام، والإجراءات التي اتبعت في إقرارها مع دراسة أي مدى تم الأخذ بالإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة ٢٠٠٢م، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي بشأن آلية سن التشريعات في فلسطين. وتناولت الدراسة السياسة التشريعية في قطاع غزة بعد الانقسام، وما هي الخطوات العملية التي اتّخذت خلال المراحل التي مر بها كل قانون من تلك القوانين، كما تطرقت إلى تحليل القوانين من حيث سلامة مساراتها القانونية، وحمايتها لحقوق الإنسان. الدراسة الثالثة، بعنوان «القرارات بقوانين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤» وأعدّها محمد القيسي استعرضت التشريعات التي صدرت في الشأن الاقتصادي. غطت الدراسة جميع التشريعات الاقتصادية الصادرة بين العامين ٢٠٠٧-٢٠١٤، وعددها عشرون تشريعاً، شملت قطاعات خدمية كالكهرباء، والتأمين، والاتصالات، والقطاع المصرفي، لاسيما المصارف، والتأجير التمويلي، والبورصات الأجنبية، وكذلك في تعديل قانون الشركات، ومكافحة منتجات المستوطنات، بجانب كل من تشجيع الاستثمار، وإيرادات الدولة، وبخاصة ضريبة الدخل.

تمحورت الدراسة الأخيرة، بعنوان «تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥: دراسة في الهيمنة الذكورية» من اعداد لورد حبش، حول سؤال

تمهيد: صناعة القوانين في عهد السلطة الفلسطينية ٢٦

رئيسي يتناول كيفية اشتغال الهيمنة الذكورية في العملية التشريعية التي تبقى وجودية المرأة الفلسطينية مغيبة عمداً على المستوى القانوني، مانعة إصدار قوانين لإنصاف المرأة.

## الهوامش

- <sup>1</sup> Pierre Bourdieu. "Force of law: Toward a sociology of the juridical field, the." Hastings LJ 38 (1986): 805.

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع

الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥

أحمد مصلح



## مقدمة

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض القرارات بقوانين التي صدرت في الفترة ما بين ٢٠٠٧-٢٠١٥، والتقسيمات الرئيسية والفرعية لوصف العملية التشريعية التي تتعلق بقطاع الحكم، والآليات التي تم انتهاجها في إقرار هذه القرارات بقوانين، في ظل تعطل عمل المجلس التشريعي في الجوانب الرقابية والتشريعية والمشاركة في رسم السياسات العامة وإقرارها بعد الانقسام السياسي بين الضفة وغزة.

تولت السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس ومجلس الوزراء عملية إصدار التشريعات وإقرارها، عبر آلية متفق عليها بين الجانبين، تقضي بقيام مجلس الوزراء بدراسة مشاريع القرارات بقوانين وإقرارها، ومن ثم إحالتها للرئيس لإصدارها.<sup>١</sup> وقد وضع مجلس الوزراء خطة تشريعية وآليات إقرار لمشاريع القوانين في المجلس منذ العام ٢٠٠٨، وتمت مراجعة هذه الخطة تطويرها حتى العام ٢٠١٢، وبعد هذا التاريخ أصبحت السياسة التشريعية للحكومة تقر عبر قرارات صادرة عن مجلس الوزراء، وليس ضمن خطة تشريعية كما جرت العادة قبل ذلك،<sup>٢</sup> حيث أعدت بعض القرارات بقوانين وأصدرت على عجل، وبخاصة في الفترة التي تبعت سيطرة حركة حماس على قطاع غزة في منتصف العام ٢٠٠٧، كما هو الحال في القرار بقانون يحظر القوة التنفيذية ومليشيات حركة حماس المسلحة، والقرار بقانون الخاص بالانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧.

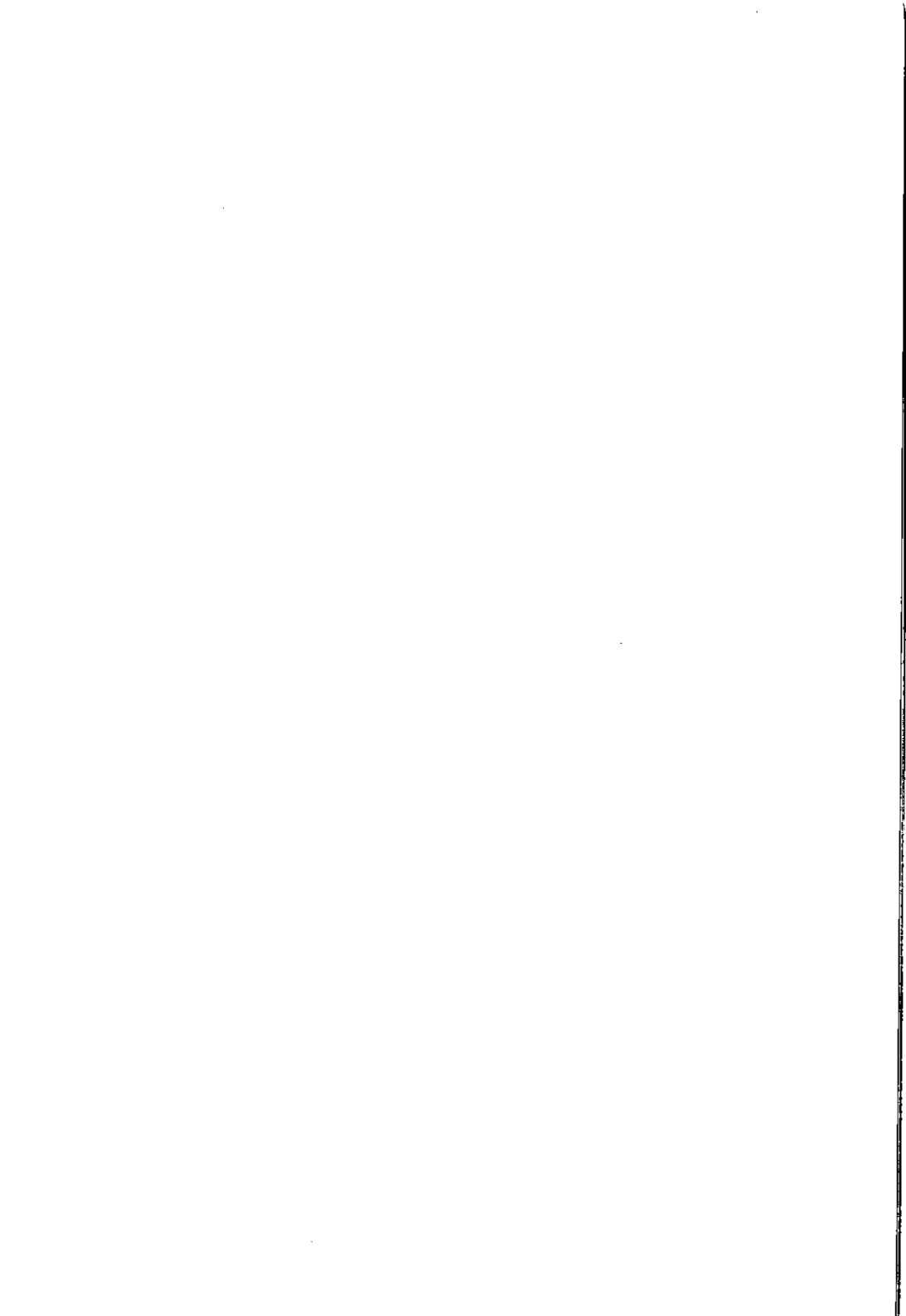
من جهة أخرى، فإن الاطلاع على مضمون القرارات بقوانين التي تم إصدارها في الفترة المذكورة (٢٠٠٧-٢٠١٥)، سواء بالتعديل على قوانين سابقة، أو استحداث لقوانين جديدة، يهدف إلى التوصل إلى أهم الاستنتاجات التي تتعلق بأليات ومضامين تلك القرارات بقوانين، وبخاصة ما يتعلق بمدى انسجامها مع أحكام القانون الأساسي، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وبخاصة أن فلسطين قد قامت بكامل الإجراءات من أجل الانضمام إلى تلك الاتفاقيات والمعاهدات، هذا ولن يتم التركيز في دراسة هذه القرارات على البعد المتعلق بحالة الضرورة التي تنص عليها المادة ٤٢ من القانون الأساسي، نظراً لاستمرار فترة الانتقسام التي صدرت في ظلها هذه القرارات منذ ٨ سنوات وما زالت مستمرة، والحجم الكبير للقرارات بقوانين التي صدرت عن الرئيس (نحو ١٢٩ قراراً بقانون) وهو واقع يتجاوز حالة الضرورة التي جاءت المادة ٤٢ من القانون الأساسي لمعالجتها.

إن المساهمة في الوصول إلى تشريعات عصرية تتواءم ومبادئ حقوق الإنسان، والسعي إلى جعل هذه الحقوق لا تستند إلى إقرار السياسات العامة فحسب، بل أيضاً العمل على إيجاد أطر تشريعية لحمايتها، بحيث تستند تلك السياسات إلى تلك التشريعات لضمان ديمومتها، لتصبح جزءاً أساسياً من الأعراف التشريعية في فلسطين، كما أن المشاركة في عملية اقتراح القوانين وصياغتها وإقرارها، هي من المبادئ الرئيسية التي يتحقق من خلالها إقرار قوانين تتواءم مع تطلعات المجتمع بمختلف شرائحه وفتاته، وبخاصة تلك المتعلقة بقطاع الحكم؛ لكونه من أكثر القطاعات حساسية لحقوق الإنسان الأساسية. ولذا، كانت عملية تتبع منهجية إقرار تلك القرارات بقوانين المتعلقة بقطاع الحكم، هي من إحدى أدوات القياس المستخدمة في هذا المبحث المتعلق بقطاع الحكم، حيث يوفر ذلك رؤية واضحة لمدى استجابة القرارات بقوانين صاحبة العلاقة، إذ إن رؤية تلك الجهات تنطوي على أهمية كبيرة، بحيث تقلل من نسبة الفجوات التي قد تعترى تلك القرارات بقوانين، وتصبح بحاجة ماسة إلى إجراء تعديلات

متلاحقة، ما يشكل تضخماً تشريعياً بعدد هائل من تلك القرارات بقوانين، فيما لا يزال النقص يعتري بعض المواضع التي لم تطلها تلك التشريعات.

إن التحضير لفترة انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بمراجعة القرارات بقوانين التي أقرت في الفترة التي تغطيها الدراسة، وبخاصة تلك المتعلقة بقطاع الحكم، هو أمر ينطوي على أهمية كبيرة، حيث سيتضمن هذا الفصل أهم الاستنتاجات حول القرارات بقوانين بشأن قطاع الحكم، ما سيوفر مجهوداً كبيراً على المشرع الفلسطيني الذي سيتحمل عبئاً كبيراً في العملية التشريعية نتيجة لتراكم تلك القرارات بقوانين، ويتطلب منه مراجعتها؛ إما بإقرارها كما هي، وإما بإجراء تعديل عليها، وإما بإلغائها وفقاً لأحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي.





## المبحث الأول

### قطاع الحكم والتشريعات المتعلقة به

تعتبر الموازنات والخطط التنموية والبيانات الوزارية الفلسطينية قطاع الحكم أحد أربع قطاعات رئيسية تشملها هي: قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل، قطاع الحكم وبناء المؤسسات، قطاع التنمية والحماية الاجتماعية، قطاع البنية التحتية.<sup>٢</sup>

ويؤثر قطاع الحكم في شتى مناحي الحياة وفي القطاعات كافة، وبالتالي يمكن اعتباره «عبر قطاعي»، إلا أنه مع ذلك يُعتمد كقطاع مستقل في الخطط التنموية والموازنات الفلسطينية، نظراً لأن طبيعة التدخلات المطلوبة فيه تعتمد، وبشكل كبير، على آليات متشابهة، وتتركز سياسات هذا القطاع في عدد من المحاور، هي:<sup>٣</sup>

محور الإدارة العامة: ويعنى بالعمل المؤسسي في مؤسسات الحكم المختلفة، وتطوير الهياكل المؤسسية وقدرات الموارد البشرية والمؤسسات الرقابية، من خلال التشريعات والنظم والإجراءات والوسائل التكنولوجية.

محور العدالة المدنية والجنائية: ويعنى بنظام العدالة المدنية والجنائية، وبناء قدرات الموارد البشرية في أجهزة القضاء.

محور المؤسسة الأمنية: ويعنى بأداء المؤسسة الأمنية، وإعادة هيكلتها، ومتطلبات التدريب والمعدات والبنية التحتية.

محور الحكم المحلي؛ ويعنى بهيئات الحكم وتطوير قدراتها، وتعزيز مشاركتها في العملية التنموية، ومساعدتها وتعزيز مساءلة هذه الهيئات.

ويرتبط بقطاع الحكم أيضاً محور خامس يتعلق بالجانب الدستوري الذي يتعلق ببنية النظام السياسي ومؤسساته، وطرق اختيار قيادته، وتقويضها، وأسس شرعيتها.

## المطلب الأول: القرارات بقوانين الصادرة في قطاع الحكم إلى مجمل القرارات بقوانين الصادرة

تم إصدار العديد من القرارات بقوانين في الفترة ما بين ٢٠٠٧-٢٠١٥، التي تتعلق بالعديد من القطاعات، ومنها قطاع الحكم الذي يندرج تحته كل من: المجال الإداري، المجال الدستوري، القضاء والعقوبات والقانون الجنائي، الأجهزة الأمنية، الخدمات والمهن والجمعيات، حيث شكلت القرارات بقوانين التي لها علاقة بقطاع الحكم نحو ٧٣ قراراً بقانون، من نحو ١٢٩ قراراً بقانون صدرت، وهو ما يشكل ٥٦٪ من إجمالي القرارات بقوانين الصادرة خلال تلك الفترة.

وقد عدل بعض هذه القرارات بقوانين قوانين صادرة عن المجلس التشريعي سارية المفعول، ومنها ما أوجد مناصب وأجساماً جديدة لم تكن قائمة (منصب المحاسب العام)، وبعضها يعتبر قوانين جديدة (قرار بقانون الأمن الوقائي، قرار بقانون تنظيم الحق في الإضراب في الخدمة المدنية) والبعض الآخر ألغى قوانين أو قرارات بقوانين (قرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى) بينما جاء بعضها للمصادقة على اتفاقيات ثنائية ودولية (اتفاقية قرض لدعم التجمعات السكانية المحاصرة).<sup>٥</sup>

مثلت القرارات بقوانين ذات الطابع الإداري، وتلك المتعلقة بقطاع العدالة والقضاء، أعلى نسبة من التشريعات المتعلقة بقطاع الحكم بما نسبته

٢٧٪ لكل منهما، فيما شكلت التشريعات المتعلقة بالأجهزة الأمنية أدنى نسبة بحوالي ٣٪.

أما القرارات بقوانين ذات الطابع الدستوري فشكلت ما نسبته ٢٢٪ من إجمالي التشريعات المتعلقة بقطاع الحكم، وشكلت قوانين الخدمات والجمعيات والمهنة والعمل ما نسبته ١٦٪.

وقد شكلت القرارات بقوانين التي تعلق بالتعديلات على قوانين سابقة ما نسبته ٤٤٪ من إجمالي القوانين في تشريعات قطاع الحكم، وكانت أعلى نسبة في التعديلات هي في القوانين ذات العلاقة بالعدالة والقضاء بما نسبته ٦٨٪ من إجمالي القوانين. وكانت أقل نسبة في القوانين المقررة كتعديلات هي في القوانين الدستورية بما نسبته ١٣٪ من إجمالي تلك القوانين، ويعود ذلك إلى أن القوانين الدستورية في أغلبها كانت تتعلق بقرارات بقوانين بمنح الثقة أو المصادقة على الحكومات المتعاقبة منذ العام ٢٠٠٧ ولغاية ٢٠١٤.

أما بالنسبة لسنوات الإصدار، فقد شكلت نسبة التشريعات ذات العلاقة بالحكم والمقررة في العامين ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، ما نسبته ١٩٪ من إجمالي القرارات بقوانين في الفترة ما بين ٢٠٠٧-٢٠١٥. فيما شكلت نسبة التشريعات ذات العلاقة بالحكم والمقررة للعام ٢٠٠٨ حوالي ١٠٪ من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه، وشكلت ما نسبته ٥٪ في العام ٢٠٠٩ من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه، وشكلت ما نسبته ٨٪ في العام ٢٠١٠ من إجمالي القرارات بقوانين في العام نفسه، وشكلت ما نسبته ١١٪ في العام ٢٠١١ من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه، وشكلت ما نسبته ١١٪ في العام ٢٠١٢ من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه، وشكلت ما نسبته ١٠٪ في العام ٢٠١٣ من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه، وشكل العام ٢٠١٤ ما نسبته ١٤٪ للتشريعات التي لها علاقة بالحكم من إجمالي القرارات بقوانين التي أصدرت في العام نفسه.

ويلاحظ هنا أن حجم التشريعات ذات العلاقة بقطاع الحكم خلال السنوات من ٢٠٠٧-٢٠١٥، قد حافظ على نسبة متقاربة، وكانت الفترة للعامين

٢٠٠٦ و٢٠٠٧ هي الأعلى نسبة (١٩٪)، بينما شكل العام ٢٠٠٩ أقل نسبة من التشريعات التي لها علاقة بقطاع الحكم خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٥.

## المطلب الثاني: تشريعات في قطاع الحكم لم يتم إصدارها أو التطرق إليها

على الرغم من العدد الكبير للقرارات بقوانين الصادرة في قطاع الحكم حتى نهاية العام ٢٠١٤، فإن هناك عدداً كبيراً من مشاريع القرارات بقوانين التي أنهى مجلس الوزراء دراستها وإقرارها، وقام بإحالتها إلى الرئيس من أجل إصدارها، فوفقاً لقرارات مجلس الوزراء بهذا الشأن، يوجد نحو سبع عشرة إحالة لمشروع قرار بقانون من مجلس الوزراء لم يصدرها الرئيس، منها -على سبيل المثال- مشاريع قوانين: الأرشيف الوطني، التأمين الصحي الوطني، هيئة الحج والعمرة، تعديل قانون المحكمة الدستورية، تنظيم عمل سلطة المعابر، الأحزاب السياسية، صندوق التنمية الثقافية، صندوق تطوير وإقراض البلديات، الجمعيات التعاونية.

وجاء عدم إصدار الرئيس لهذه القرارات؛ إما بسبب المعارضة الكبيرة لها من قبل العديد من القوى السياسية والكتل البرلمانية ومؤسسات المجتمع المدني نظراً للأبعاد الخطيرة لإصدارها في مرحلة الانقسام الفلسطيني الداخلي، والحاجة إلى وجود توافق وطني حولها (مشروع قانون الأحزاب، مشروع قانون معدل لقانون المحكمة الدستورية)<sup>١</sup> وإما نتيجة لعدم وجود ضرورة لإصدارها، وإما بسبب الحراك السياسي المحيط، ومحاولات ضبط مغالاة الحكومة في أخذ الدور التشريعي دون الالتفات إلى الظروف السياسية المحيطة.

من جهة أخرى، هناك بعض مشاريع القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة والشفافية في عمل المؤسسات العامة التي تم إعدادها بمشاركة واسعة وتعاون بين مؤسسات المجتمع المدني وبعض الجهات الرسمية ذات العلاقة، وتم رفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها وإحالتها للرئيس

لإصدارها، وهو ما لم يحدث حتى تاريخه، ويعتبر قانون حق الحصول على المعلومات مثالا واضحا في هذا المجال، فمن الواضح أن الحكومة لم تدرج ضمن خططها التشريعية ما يعزز شفافية عملها والرقابة عليها في ظل غياب المؤسسة الرقابية البرلمانية.<sup>٧</sup>



## المبحث الثاني

### حليل القرارات بقوانين الصادرة في قطاع الحكم

٢٠١٥-٢٠٠٧

#### المطلب الأول: القرارات بقوانين في المجال الدستوري

هناك العديد من القرارات بقوانين ذات الطبيعة الدستورية التي صدرت خلال الفترة خلال الفترة بين ٢٠٠٧ و٢٠١٥، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً. طبيعة القرارات بقوانين في المجال الدستوري

أ. القرارات بقوانين المستحدثة، وتشمل: قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون، قرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ بشأن المصادقة على الحكومة، قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٢ بشأن منح الثقة للحكومة، قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة، قرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة السادسة عشرة، قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٤ بشأن منح الثقة للحكومة السابعة عشرة.



ب. القرارات بقوانين المعدلة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩ بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء، قرار بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤، قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة لوزير الثقافة في الحكومة الخامسة عشرة.

وفيما يلي تحليل لهذه القرارات مع التركيز على أبرز النماذج في هذا المجال، وهي: قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤، قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة، قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي.

## ثانياً. مضامين القرارات بقوانين في المجال الدستوري والتعديلات التي أدخلت عليها

جاء العدد الأكبر من القرارات بقوانين في المجال الدستوري متعلقاً بمنح الثقة والتصديق على الحكومات التي شكلت بعد الانقسام، أو إدخال تعديلات عليها، وذلك في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي صاحب الاختصاص بموجب القانون الأساسي (مادة ٦٦) بمنح الثقة للحكومة، حيث حل الرئيس مكان المجلس في هذا الشأن من خلال القرارات بقوانين.

أما أبرز التعديلات على القوانين، فقد تمثلت بقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤، حيث تضمن القرار إدخال تعديلات على المواد (١، ٣، ٥، ٨، ١٠) من القانون المقرر من المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٤، وهدف التعديل إلى تعزيز بعض الحقوق التي يتمتع بها الأسرى والمحربون؛ مثل توفير فرص التحصيل العلمي

للأسير وزوجته وأبنائه، والتأمين الصحي للأسير وأسرته، ومنحهم الأولوية في التعيينات السنوية في الوظائف العامة، وتوسيع نطاق القانون ليشمل المبعدين الخاضعين للإقامة الجبرية، أو المعتقلين خارج فلسطين من المنتسبين لمنظمة التحرير بسبب مشاركتهم في النضال من أجل الاستقلال.

ومن القرارات التي رتبّت آثاراً مهمة في المجال الدستوري القرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس، حيث نص هذا القرار على حظر القوة التنفيذية التي أنشئت بداية بمرسوم رئاسي في ظل الحكومة العاشرة التي شكلتها حركة حماس في أعقاب فوزها بالأغلبية في الانتخابات التشريعية في العام ٢٠٠٦ بقيادة إسماعيل هنية، وكذلك حظر التنظيمات المسلحة التابعة لحركة حماس واعتبارها خارجة عن القانون، والنص على عقوبة الاعتقال المؤقت لمن ينتسب لها، أو يساعد في تسليحها، أو يخفي أيّاً من منتسبيها، لمدة تتراوح من ٣-٧ سنوات، ورفع السرية المصرفية عن حساباتها والتحفّظ عليها.

أما قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، فقد جاء لرفع الحصانة عن النائب محمد دحلان أحد نواب حركة فتح في المجلس التشريعي تمهيداً لتقديمه للمحاكمة بتهم فساد.

وصدر القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٢، ونشر بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٩، ويلاحظ أن المدة ما بين الإصدار والنشر هي ٧ أيام فقط، وهو ما يمثل حالة من الاستعجال لإقرار القرار بقانون، حيث تمت صياغته وإصداره على عجل بعد التشاور مع القوى السياسية المنضوية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، وعلى الرغم من أن معظم الأحكام التي تضمنها هذا القرار متضمنة أصلاً في قانون الانتخابات العامة رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، فإنه جاء كقانون جديد وليس تعديلاً على القانون القائم، وبموجب هذا القرار بقانون تم إلغاء القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات، والقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تعديل المادة (٧٣) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، والقانون رقم

(٤) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، والقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦.

ويتضمن القرار مجموعة من الأبواب والأحكام التي تتضمن الإجراءات المتعلقة بالانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية، والدعوة إلى الانتخابات وآليات انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي. كما يتضمن آليات إدارة العملية الانتخابية، بما في ذلك تشكيل لجنة الانتخابات المركزية واستقلاليتها ومهامها وصلاحياتها، وآليات تشكيل مكاتب المناطق الانتخابية.

ويتناول أيضاً الأحكام المتعلقة بالحق في الانتخابات، بما في ذلك أهلية الانتخاب ونطاق الانتخاب، والحرمان من الحق في الانتخاب، وآليات التسجيل والاعتراض، والأحكام المتعلقة بالترشح لمنصب رئيس الدولة، من حيث الشروط، والأهلية، والتسجيل، والاعتراض، والأحكام المتعلقة بالترشح لعضوية المجلس التشريعي، وآليات الترشح، وشروطه، وتقديم الطلبات، والتسجيل، والاعتراض، وتنظيم الحملات الانتخابية والدعاية الانتخابية وشروطها وفترتها الزمنية، وآليات الاقتراع، والإجراءات المتعلقة بالفرز، وتسجيل المحاضر، وآليات نشر النتائج والإعلان عنها، والأحكام المتعلقة بشغور منصب رئيس الدولة، وعضوية المجلس التشريعي، وآليات الدعوة إلى إجراء الانتخابات في مثل هذه الحالة، وكيفية إجرائها، والجرائم الانتخابية، وتحديدها، والعقوبات المتعلقة بتلك الجرائم، إضافة إلى الأحكام المتعلقة بإجراء الانتخابات في القدس.

أما الإضافات ذات الأهمية في القرار بقانون، فقد تمثلت باعتماد مبدأ التمثيل النسبي الكامل في انتخابات المجلس التشريعي، واعتبار فلسطين دائرة انتخابية واحدة (مادة ٤)، واشتراط حصول المرشح الفائز في منصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة من الأصوات (٥٠٪)، ومن ثم تبني نظام الجولتين في حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلقة من الأصوات في الجولة الأولى (مادة ٣)، كما اشترطت (المادتان ٦/٣٥

٦/٤٥) من القرار على المرشح للانتخابات التشريعية والرئاسية، أن يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال، وأحكام القانون الأساسي.

### ثالثاً. الإجراءات والمراحل التي مرت بها عملية الإقرار والجهات المشاركة

انتقل اختصاص التشريع بعد تعطل عمل المجلس التشريعي منذ منتصف العام ٢٠٠٧ إلى السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس، بالاستناد إلى نص المادة ٤٣ من القانون الأساسي، وتبع ذلك استحداث مجموعة من الآليات الجديدة لذلك اشترك فيها كل من مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء، حيث جرى الاتفاق بين المؤسستين على إحالة أي مشروع قانون لمجلس الوزراء لدراسته إذا لم يكن مجلس الوزراء مصدره، وذلك قبل إصداره كقرار بقانون من الرئيس.

وتمثلت هذه الآلية بدليل إعداد الخطة التشريعية، والخطة التشريعية اللذين أعدهما مجلس الوزراء وصادق عليهما، وشملت هذه الآلية أيضاً تشكيل مجموعة وطنية عليا للخطة، ومجموعات عمل متخصصة في مجالات التشريع المختلفة، حيث تبدأ عملية التشريع بتقديم ملف متكامل حول التشريع المنوي إصداره من الدائرة الحكومية المعنية لمنسق الخطة، وطرحه على مجلس الوزراء لمناقشته، ومن ثم إحالته إلى اللجنة الوطنية العليا للتشريع، مع ملاحظات مجلس الوزراء التي تحيله إلى اللجان المختصة لدراسته وتقديمه بصيغة مشروع قانون مع مذكرته الإيضاحية إلى مجلس الوزراء من قبل الوزير المختص بالموضوع لإقراره وإحالته للرئيس لإصداره، حيث تجري مراجعة المشروع مرة أخرى من قبل الوحدة القانونية في مؤسسة الرئاسة والمستشار القانوني للرئيس قبل إصداره، كما يقوم ديوان الفتوى والتشريع بمراجعته قبل نشره في الجريدة الرسمية.<sup>٨</sup>

ومن الواضح أن إعداد خطة تشريعية من قبل السلطة التنفيذية يتنافى ومفهوم حالة الطوارئ، بل على العكس فإنه يعكس حالة إصدار ممنهج ومدروس للتشريعات، ما يؤثر سلباً على تشكيل أي صورة من صور الضغط على إعادة انعقاد المجلس. ومع ذلك، فإن العديد من القرارات بقوانين لم تخضع بالضرورة إلى الآلية السابقة، وبخاصة القرارات التي صدرت في أعقاب سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، مثل القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، والقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الذي صدر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٠؛ أي بعد نحو شهر من سيطرة حماس على القطاع، واستند الرئيس في هذا القرار إلى اعتبار أن هذا الجهاز قد أنشئ بدون قرار صادر عنه، على اعتبار أنها قوة غير شرعية وغير قانونية، وذلك أن القانون الأساسي الفلسطيني لا يجيز تشكيل أي قوة أمنية غير القوى الأمنية الثلاث المعتمدة.<sup>٩</sup>

وقد أعدت الكثير من القرارات بقوانين على عجل من قبل مؤسسة الرئاسة قبل أن تصدر من الرئيس. وكذلك الحال القرارات بقوانين المتعلقة بمنح الثقة للحكومات التي تشكلت بعد الانقسام؛ مثل القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة، والقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، في حين خضعت قرارات بقوانين أخرى مثل القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤ للآلية المذكورة، فقد تم تشكيل لجنة خاصة لتعديل قانون الأسرى والمحربين بقرار من مجلس الوزراء رقم ١٣/٥٤/١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٨، مكونة من ممثلين عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ووزارة الأسرى والمحربين، ووزارة المالية، وديوان الموظفين العام، وهيئة الإدارة والتنظيم.<sup>١٠</sup> وعقدت للجنة الخاصة اجتماعات وورش عمل عدة مع الجهات ذات العلاقة، كما قامت بدراسة الأثر المالي المترتب على تعديل القانون، والتوافق مع وزارة المالية في هذا الشأن.<sup>١١</sup> وبعد استكمال دراسة المشروع، تم رفعه إلى مجلس الوزراء،

وأحال مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/٧/١٩ مشروع قانون المعدل لقانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤ إلى الرئيس لإقراره.<sup>١٢</sup>

ومن ثم، فإن العديد من القرارات بقوانين صدرت من مؤسسة الرئاسة بشكل منفرد، أو جرى حولها بعض الاستشارات للقوى السياسية، وبخاصة تلك المنضوية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، وهو ما ينطبق على القرارات بقوانين المتعلقة بتشكيل الحكومات ومنحها الثقة، والقرار بقانون بشأن الانتخابات العامة، ولم يجر حولها نقاش في مؤسسات المجتمع المدني.

#### رابعاً. القطاعات التي تخدمها القرارات بقوانين في المجال الدستوري والجهات المعارضة عليها

جاء الكثير من القرارات بقوانين في المجال الدستوري لخدمة فئات محددة، كما ألحق البعض الآخر منها ضرراً بفئات أخرى، فالقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤، منح العديد من الامتيازات المالية للأسرى وفق مدة الأسر، وأضاف امتيازات مالية لفئات أخرى وهي الأسرى خارج فلسطين، الذين اعتقلوا على خلفية النضال من أجل التحرر، وكذلك امتيازات مالية لفئات المبعدين الذين أقيمت عليهم الإقامة الجبرية.

وجاء القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة في ظل الصراع بين حركتي فتح وحماس، حيث اعتبرته حركة حماس محاولة لإقصائها، أما القرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، فقد كان موجهاً ضد النائب محمد دحلان من قيادات حركة فتح.

ولقيت العديد من هذه القرارات بقوانين اعتراضات من مؤسسات وقوى متعددة، فقد رفضت حركة حماس القرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون،

ورفضت كذلك الاعتراف بالحكومات كافة التي تشكلت بعد الانقسام، واعتبرتها فاقدة للشرعية لعدم عرضها على المجلس التشريعي، وعدم حصولها على الثقة منه، كما رفضت القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، ورفضت حصرية تمثيل منظمة التحرير للشعب الفلسطيني، لاسيما أنها ليست عضواً في المنظمة، واعتبرت أنه ليس من حق الرئيس الفلسطيني إجراء تعديل على القانون الفلسطيني، لأن المجلس التشريعي هو صاحب القرار في سن القوانين الفلسطينية وتعديلها، ولذا فإن تعديل قانون الانتخابات من الرئيس الفلسطيني هو أمر باطل قانونياً.<sup>١٣</sup> كما اعترضت العديد من مؤسسات المجتمع المدني على القرار، ومنها - على سبيل المثال - مركز الميزان لحقوق الإنسان، والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، على اعتبار غياب حالة الضرورة لإصدار مثل هذا القانون، والحاجة لوجود توافق وطني عليه، ووجوب صدوره عن المجلس التشريعي،<sup>١٤</sup> وإن كان عدد كبير من مؤسسات المجتمع المدني، وبعض الفصائل الفلسطينية، وبخاصة فصائل اليسار، قد طالب باعتماد نظام التمثيل النسبي الكامل، سواء باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة، أو في عدة دوائر انتخابية، وهو ما تضمنه القرار بقانون.<sup>١٥</sup>

كما لقي القرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢، بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، معارضة من النائب محمد دحلان، نظراً لتجريده من الامتيازات التي يمنحها له القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي بصفته نائباً في المجلس، وكونه مقدمة للقيام بإجراءات قانونية ضده متمثلة بتوجيه اتهام له بالفساد. وقد لجأ النائب إلى محكمة العدل العليا لإسقاط القرار، إلا أن قرار المحكمة جاء برفض الدعوى نظراً لتجاوز الفترة القانونية للاعتراض على القرار باعتباره قراراً إدارياً وهي ٦٠ يوماً، كما اعترضت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحماس، وعدد من أعضاء المجلس، ومنهم أعضاء من كتلة فتح البرلمانية، على القرار باعتباره مخالفاً للقانون الأساسي الذي يعطي المجلس التشريعي الحق برفع الحصانة عن النائب.<sup>١٦</sup>

## خامساً. مدى ملاءمة التشريعات مع القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

يعد الالتزام بأحكام الدساتير والقوانين الأساسية، والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات الدولية المقررة والمصادق عليها من الدول وفقاً للأصول، مرتكزات أساسية في سن التشريعات حتى لا تصبح متعارضة مع هذه الدساتير والاتفاقيات، ومن ثم تكون عرضة للطعن بها وإسقاطها. وفي الحالة الفلسطينية، يشترط عدم مخالفة التشريعات للقانون الأساسي والأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، وتحديدًا بعد سيطرة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية بالكامل، عبر القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس.

وفي الاتجاه نفسه، فإن سعي السلطة الوطنية الفلسطينية للحصول على الاعتراف الدولي بها كدولة كاملة العضوية في المجتمع الدولي ومؤسساته، دفعها إلى الانضمام للاتفاقيات الدولية، وبخاصة تلك المتعلقة باحترام حقوق الإنسان؛ كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، واتفاقية مناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، إلى غير ذلك من الاتفاقيات الدولية التي انضمت لها فلسطين، وهو ما يرتب التزامات على المشرع الفلسطيني بمواءمة التشريعات الفلسطينية مع أحكام هذه الاتفاقيات، أو على الأقل مراعاة عدم التعارض بين نصوص التشريعات الصادرة كقرار بقانون عن الرئيس وبين أحكام هذه الاتفاقيات.

وبمراجعة القرارات بقوانين الصادرة في المجال الدستوري من حيث مدى ملاءمتها لكل من القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، يلاحظ أن القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤ -على سبيل المثال- يتلاءم مع أحكام القانون الأساسي، وبخاصة الفقرة (٢) من المادة (٢٢) التي تنص



على «رعاية أسر الشهداء والأسرى والجرحى والمتضررين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي»، كما أن التعديلات المتعلقة بالنصوص القانونية التي تنطوي على تمييز إيجابي لصالح المرأة كأسيرة وكأسيرة محررة تتواءم مع ما جاء في المادة (٤) من اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز ضد المرأة التي تنص على أنه لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً بالمعنى الذي تأخذ به هذه الاتفاقية، حيث من المفترض أن تعود إلى حالة المساواة عند تحقيق الهدف من هذه المادة، فقد منحت التعديلات في القرار بقانون المرأة الأسيرة مزيداً من الحقوق وفق ما يعرف بسياسة التمييز الإيجابي للمرأة، فالتعديل في الفقرة (٤) من المادة (٣) أضاف زوجة الأسير إلى من تعمل الدولة على توفير فرصة التحصيل العلمي لهم إلى جانب الأسير وأبنائه.

كما أن التعديلات التي تضمنتها المادة (٣) مكرر فقرة (٣) بند (أ) من القرار بقانون ذاته، منحت المرأة تمييزاً إيجابياً، بحيث يتم توظيفها مالياً بنصف المدة المستحقة للرجل، وتنص هذه المادة على صرف مبلغ مالي شهري للأسيرة المحررة التي أمضت من سنتين حتى خمس سنوات في الاعتقال، فيما يصرف للأسير مبلغ مالي شهري إذا أمضى في الأسر خمس سنوات إلى عشر سنوات. وكذلك البند (د) من الفقرة ذاتها، الذي تضمن أن الأسير الذي أمضى عشر سنوات فأكثر، والأسيرة التي أمضت خمس سنوات فأكثر، يتم توظيفهما مالياً في مؤسسات الدولة، ما يعني أن القانون قد منح المرأة تمييزاً إيجابياً، بحيث يتم توظيفها مالياً بنصف المدة المستحقة للرجل.

أما القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة، فالقانون الأساسي في المادة (٦٦) ينص على أنه فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، على أن تعقد الجلسة في موعد

أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. وتمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. إلا أنه، وفي ظل حالة عدم الانعقاد للمجلس التشريعي، فإن الرئيس يمارس هذه الصلاحيات الخاصة بالمجلس، من خلال القرارات بقوانين، وهو ما يخلق إشكاليات في هذا المجال تتمثل في حدود صلاحيات الرئيس في أن يحل محل المجلس التشريعي في هذه الصلاحيات.

كما أنه، وفي ظل حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، وعدم قدرته على القيام بمنح الثقة للحكومة بموجب أحكام القانون الأساسي، يفقد المواطن أحد أهم حقوقه في المشاركة في الحياة السياسية وفق نص الفقرة (٢) من المادة (٢٦)، التي تضمن حقه في التصويت والترشح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون، حيث إن هذا الحق لا يتوقف من لحظة اختيار الممثلين عبر عملية الاقتراع، بل يعداه إلى قيام أولئك بدورهم، بما في ذلك منح الثقة للحكومة. إن عدم سير العملية وفق هذه الآلية ينطوي على انتقاص اكتمال هذا الحق، بغض النظر عن مسببات الوضع القائم واستمراريته في عدم انعقاد المجلس التشريعي. وهو ما تضمنه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة (أ) مادة (٢٥)، التي تتضمن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة؛ إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين عنه، وما تضمنته الفقرة (ب) من المادة ذاتها التي تنص على حق الإنسان في أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام.

من ناحية أخرى، يبرز موضوع تمثيل المرأة في المؤسسات الرسمية، وعلى مستوى المناصب الحكومية العليا تحديداً، حيث تضمن المرسوم الرئاسي الصادر بشأن تشكيلة الحكومة ورود ثلاثة وزراء من النساء، السيدة ربيحة ذياب وزيراً لشؤون المرأة، والسيدة رولا معاينة وزيراً للسياحة والآثار، ود. صفاء ناصر الدين وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات،<sup>١٧</sup> أي أن تمثيل النساء في تشكيلة مجلس الوزراء بنسبة ١٢,٥٪ فقط، وهو ما يثير تساؤلات حول مدى الالتزام بالاتفاقيات الدولية في هذا المجال.

وأما قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون، فإنه ووفقاً للمادة (٣٩) من القانون الأساسي المعدل، فإن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وبالتالي هو صاحب الاختصاص في إنشاء أو إلغاء أي من الأجهزة الأمنية في الدولة، أو زيادة أو تخفيض عدد قواتها، وفي الوقت ذاته، فإن مجلس الوزراء مسؤول عن حفظ الأمن العام والنظام والأمن الداخلي بموجب المادة (٧/٦٩) من القانون الأساسي. وعليه، أوجدت هذه النصوص حالة من عدم الوضوح والتعارض، وأثارت جدلاً حول الصلاحيات في الشأن الأمني بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء، ويقع هذا القرار بقانون في إطار الجدل حول الموضوع، فالرئاسة ترى أنه تم إنشاء هذا الجهاز الأمني على الرغم من اعتراض الرئيس على إنشائه بصفته القائد الأعلى لقوات الأمن الفلسطينية، بينما اعتبرت الحكومة العاشرة بقيادة إسماعيل هنية أن ضرورات حفظ الأمن والنظام العام اقتضت تشكيل هذا الجهاز بعد أن امتنعت الأجهزة الأمنية القائمة عن تنفيذ أوامر الحكومة في هذا المجال. وفي الوقت الذي اعتبر القرار بقانون هذا الجهاز مليشيات غير قانونية بعد قيام وزير الداخلية بتشكيلها في قطاع غزة بتعداد ٦ آلاف عنصر، قام وزير الداخلية بالإعلان عن زيادة عدد عناصرها إلى ١٢ ألف عنصر رداً على اعتراض الرئيس.<sup>١٨</sup>

وحول مدى مواءمة القرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي مع نصوص القانون الأساسي، فالقرار ينطوي على تعارض مع أحكام المادة (٥٣) من القانون الأساسي، التي تنص على عدم جواز اتخاذ أي إجراءات بحق عضو المجلس التشريعي في غير حالة التلبس بجناية، وعدم جواز تنازل عضو المجلس التشريعي عن الحصانة من غير إذن مسبق من المجلس التشريعي، ومن ثم اعتبار القرار مخالفاً لنصوص القانون الأساسي.

وعلى الرغم من أن إجراءات رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي تتم عن طريق تقديم طلب إلى المجلس التشريعي بذلك، وهو الذي يبحث

الأمر في رفع الحصانة، وفي حالة عدم الانعقاد تقوم هيئة مكتب المجلس بذلك وفق ما تضمنته الفقرة (٤) من المادة (٥٣) من القانون الأساسي، وبالتالي إن حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي قد لا تتيح للرئيس اللجوء إلى استخدام صلاحياته وفق المادة (٤٣) من القانون الأساسي، وعليه، فإن إجراء إحالة الأمر إلى المجلس يمكن أن تتم دون حاجة لانعقاده.

أما فيما يتعلق بالقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، فقد تضمن عدداً من الشروط التي تشكل قيوداً لا وجود لها في القوانين الانتخابية، وهي الشروط التي تضمنتها المادة ٣٦ والبند السادس من المادة ٤٦ باشتراط الالتزام بمنظمة التحرير ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني، وبوثيقة الاستقلال، وهو ما يطرح تساؤلات حول مدى وجود تعارض بين هذه الأحكام ونصوص القانون الأساسي، وبخاصة المادة (٩) التي تعتبر كل الفلسطينيين سواء أمام القانون والقضاء، ولا تمييز بينهم على أساس العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة، والمادة (١٩) من القانون الأساسي التي تؤكد على أنه لا مساس بحرية الرأي، وأنه لكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه، والمادة (٢٦) التي تؤكد على حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، وعلى وجه الخصوص التصويت والترشح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.<sup>١٩</sup>

وقد يشكل ذلك أيضاً مساساً بالتزامات الدولة وفق اتفاقيات حقوق الإنسان، وبخاصة ما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حول الحق في المشاركة السياسية، بما في ذلك الحق في الترشح للانتخابات، والحق في المشاركة عبر الاقتراع، وبخاصة المادة (٢٥) فقرة (١)، التي تنص على أن من حق أي شخص في بلده أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وأما بواسطة ممثلين يتم اختيارهم بالانتخاب، والفقرة (ب) التي تنص على حقه في أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام.

## سادساً. الأثر المالي الذي ترتبه التشريعات على الخزينة العامة

ترتب العديد من القرارات بقوانين في المجال الدستوري التزامات مالية على الخزينة العامة، وعلى سبيل المثال رتب القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤ التزامات مالية عالية، وذلك أن حجم الالتزامات المالية التي تضمنها القانون هي نفقات جارية وليست التزامات مالية تدفع لفترة محددة. فوفقاً للقانون، ستستمر وزارة الأسرى بدفع الفارق بين راتب الأسير الموظف إذا كان راتبه وفق قانون الأسرى أعلى من راتبه كموظف. كما أن وزارة الأسرى تلتزم بالاستمرار في دفع راتب الأسير بعد تحرره لمدة عام. هذه بعض الأمثلة التي تشير إلى أن هناك التزامات مالية إضافية وفق القانون ستضاف كعبء على الموازنة العامة.

وكذلك الحال في القرارات بقوانين المتعلقة بمنح الثقة بالحكومات التي تشكلت بعد الانقسام، ومنها القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح الثقة للحكومة، فكل حكومة جديدة تعني أن وزراء الحكومة السابقة سوف يتقاضون رواتب تقاعدية، فيما سوف يتقاضى أعضاء الحكومة الجديدة رواتب كاملة، وهو ما يشكل عبئاً مالياً جديداً على الموازنة العامة.

## المطلب الثاني: القرارات بقوانين في المجال الإداري

صدر في هذا المجال العديد من القرارات بقوانين تتعلق بالأجهزة الحكومية، والتنشكيلات الإدارية، والإدارة المحلية، وتنظيم الوظيفة العامة، والتنظيم والاستملاك، والأموال المنقولة خلال الفترة بين العامين ٢٠٠٧-٢٠١٥، وذلك على النحو التالي:

## أولاً. طباعة القرارات بقوانين في المجال الإداري

أ. القرارات بقانون المستحدثة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي، قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ بشأن المصادقة على إعادة تعيين محافظ لسلطة النقد الفلسطينية، قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس لديوان الموظفين العام، قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ بشأن المصادقة على تعيين رئيس لديوان الموظفين العام، قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، قرار بقانون بشأن تحديد الحقوق المالية لرئيس هيئة مكافحة الفساد.

ب. القرارات بقانون المعدلة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥

المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الاستملاك رقم (٢) لسنة ١٩٥٣، قرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، بشأن إلغاء الأمر العسكري رقم (١٠٠٦) لسنة ١٩٨٢ بشأن تعيينات وصلاحيات بموجب قانون المحافظة على أراضي أملاك الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٦١.

ومن ثم، فإن تسعة عشر قراراً بقانون تم إصدارها في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٥ في المجال الإداري، حيث تشكل القرارات ذات العلاقة بتعيين رؤساء الهيئات والإحالات إلى التقاعد ما نسبته ٥٠٪ منها، فيما تشكل القرارات بقوانين المستحدثة التي تنظم شؤوناً إدارية ما نسبته ٢٠٪ منها، وتلك المعدلة وتنظم شؤوناً إدارية تشكل ما نسبته ٢٥٪ منها، وتشكل القرارات بقوانين لتنظيم حقوق مالية وإدارية لها علاقة بهيئات عامة ما نسبته ٥٪؛ أي أن أغلب القوانين الإدارية التي أقرت هي تلك التي تتعلق بتعيين وإحالة إلى التقاعد لرؤساء هيئات. وبما أن تلك المستحدثة لا تزيد على ٢٠٪، فهي التي من الممكن أن تقدم مؤشرات قوية على مدى الترشيح في استخدام الرئيس لصلاحياته التشريعية وفق أحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي.

وسيتيم فيما يلي تحليل مجموعة من القرارات بقوانين الممثلة لمختلف التصنيفات الفرعية التي تدرج تحت التصنيف الرئيسي للقانون الإداري، وهي: قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية

المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥.

### ثانياً. مضامين القرارات بقانون

تمثل جانب من القرارات بقوانين في المجال الإداري بتعيين أو عزل رؤساء هيئات رسمية، أو المصادقة على اتفاقيات قروض، فقد جاء القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، للمصادقة على تعيين السيد رفيق النتشة رئيساً لهيئة الكسب غير المشروع، قبل أن تتحول بقرار بقانون إلى هيئة مكافحة الفساد، حيث كان تعيين رئيس الهيئة الذي يتم من قبل الرئيس يتطلب مصادقة من المجلس التشريعي، وبسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي، فقد صادق الرئيس على التعيين بالقرار المذكور. أما القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، فقد مهد لإقالة رئيس الديوان الذي من المفترض أن تكون مدة تعيينه ٧ سنوات غير قابلة للتجديد، حيث جاءت إحالته إلى التقاعد بعد سنتين فقط من تعيينه. وأما القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، فقد تضمن المصادقة على اتفاقية قرض بين السلطة الوطنية والبنك الإسلامي للتنمية لصالح دعم التجمعات السكنية المتضررة من جدار الفصل، حيث يتولى المجلس التشريعي صلاحيات المصادقة على اتفاقيات القروض التي تبرمها السلطة وفقاً للقانون الأساسي في المادة (٩٢)، وبسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي، فقد صادق الرئيس على اتفاقية القرض نيابة عن المجلس من خلال القرار بقانون المذكور.



وأدخلت بعض القرارات بقوانين الصادرة في الجانب الإداري تعديلات على القوانين القائمة في هذا المجال؛ كالقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، الذي تضمن تعديلاً بإلغاء المادة (٤) من القانون الأصلي واستبدالها بمادة أخرى، وجاء التعديل ليمنح الحكومة صلاحية إجراء انتخابات المجالس المحلية على مراحل إذا تعذر إجراؤها في يوم واحد في جميع المجالس المحلية، بينما كان النص الأصلي للمادة يدعو إلى إجرائها في جميع المجالس في يوم واحد.

أما القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، فقد تضمن عملية تنظيم حقوق المستفيدين من قانون التقاعد العام، بحيث أجاز الانتفاع من قانون التقاعد، إضافة إلى الموظفين في المؤسسات العامة، لموظفي الهيئات المحلية وموظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لقانون العمل، وتحديد نسب المساهمة للمستفيدين ومشغليهم، وآليات توزيع الراتب التقاعدي لورثة المستفيد المتوفى. كما نص أيضاً على إلغاء لقانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣، على اعتبار أن التعديل قد أجاز إدخال الفئات المذكورة سابقاً للاستفادة من قانون التقاعد بمساهمة ملزمة من صاحب العمل، ومساهمة ملزمة للعامل.

وقد قدمت الحكومة مجموعة من المبررات لتعديل قانون التقاعد وإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية، وذلك أن القانون المذكور لم تعد له الدراسات المالية اللازمة، وأنه غير مستدام، وسيعجز عن تلبية احتياجات المواطن. كما استندت الحكومة إلى دراسة أعدها البنك الدولي توصلت في نتائجها إلى أن هناك عدم استدامة مالية للصندوق، وأن مصيره الإفلاس،<sup>٢٠</sup> فيما أن القرار بقانون المعدل من شأنه أن يوفر موارد مالية للصندوق، وبخاصة أنه يحمل الدولة التزاماً بتغطية العجز إن حصل من الخزينة العامة.<sup>٢١</sup>

وتضمن قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥، تعديلاً للمادة (٧) من القانون الأصلي، والمتعلقة بمجلس إدارة أموال اليتامى، وآليات عقد الجلسات وحضورها، وشروط فقدان العضوية، حيث أضاف صلاحيات جديدة للمجلس، وهي إعداد لائحة مالية تنظم كافة المعاملات المالية في المؤسسة، ورفعها لمجلس الوزراء لإصدارها، وإلزام المجلس برفع تقارير دورية عن عمل المؤسسة ونشاطاتها وأموالها، إلى رئيس الدولة، وإلى مجلس الوزراء، كل ثلاثة أشهر.

وتهدف التعديلات إلى تحديد الجهة التي تعين رئيس مجلس إدارة أموال اليتامى، والمتمثلة برئيس الدولة، بدلاً من قاضي القضاة الشرعي، كما كان الوضع قبل التعديل، إضافة إلى توسيع مجلس الإدارة وتوحيده، وفرض مزيد من الرقابة على عمل المؤسسة.

ومن أهم الأسباب التي استوجبت التعديل وجود بعض النصوص المتعارضة في أحكام القانون وفق ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية، والتطبيق العملي للقانون، وكذلك عدم تطرق القانون إلى أحكام ضرورية لسيير عمل المؤسسة، مثل تعيين هيئة الرقابة الشرعية التي تعد مطلباً أساسياً لعمل المؤسسة نظراً لطبيعة عملها وأهدافها المنصوص عليها، ووجود بعض الأحكام التي تعيق أو تتعارض مع عمل المؤسسة، حيث أخضعت لقانون اللوازم العامة المنظم لعمل الوزارات، الأمر الذي يتعارض واستقلالها، ويعيق عملها، وكذلك إخضاع كادر المؤسسة وموظفيها لقانون الخدمة المدنية، على الرغم من أنهم ليسوا جزءاً من جدول تشكيلات موظفي الحكومة، ولا يتبعون ديوان الموظفين العام.<sup>٢٢</sup>

## ثالثاً. الإجراءات والمراحل التي مرت بها عملية الإقرار والجهات المشاركة

من غير الواضح إلى أي مدى تم تطبيق آليات التشريع المعتمدة التي تضمنها دليل الخطة التشريعية، أو القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، فيما يتعلق بالسياسية التشريعية، فمعظم القرارات بقوانين المتعلقة بالشأن الإداري لم ترد في الخطة التشريعية للحكومة، أو ضمن أولويات التشريع التي تضمنتها قرارات مجلس الوزراء، ولم يقتصر ذلك على القرارات بقوانين الخاصة بالمصادقة على تعيين أو عزل رؤساء هيئات عامة، أو المصادقة على اتفاقيات القروض، وإنما أيضاً شمل القرارات بقوانين التي استحدثت مراكز قانونية جديدة، أو عدلت على قوانين قائمة.

ومع ذلك، فقد جاءت هذه القرارات بقوانين بتنسيب من مجلس الوزراء كقرار تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، الذي جاء بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٣/٨،<sup>٣٣</sup> وفقاً لأحكام قانون الكسب غير المشروع،<sup>٣٤</sup> وتبعه القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع الصادر عن الرئيس، وتأتي هذه المصادقة على التعيين من الرئيس نيابة عن المجلس التشريعي صاحب الاختصاص وفقاً لقانون الكسب غير المشروع بسبب عدم انعقاده، ودون أن يتم استشارة الهيئات القائمة في المجلس كهيئة رؤساء وممثلي الكتل والفوايم البرلمانية، أو مجموعات العمل البرلمانية المختصة.

وجاء القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد أيضاً بتنسيب من مجلس الوزراء، على الرغم من إشارة أمين عام مجلس الوزراء إلى أن عملية التنسيب بالإحالة إلى التقاعد لرئيس الديوان من قبل الوزراء في مجلس الوزراء كانت اختيارية، ولكن الأغلبية منهم أوصت بأن تتم عملية التنسيب،<sup>٣٥</sup> وعلى أثر هذا التنسيب، صدر قرار رئاسي رقم (٦٢) تضمن إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، وتبع ذلك صدور القرار بقانون رقم

(١١) لسنة ٢٠١٤ للمصادقة على القرار نيابة عن المجلس التشريعي صاحب الاختصاص، بعزل رئيس الديوان قبل إتمام مدته القانونية (٧ سنوات)، ودون التشاور مع الهيئات القائمة في المجلس التشريعي في هذا الشأن.

وصدر القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ بعد نقاشات كثيرة وضيوف كبيرة مورست من مؤسسات المجتمع المدني لإجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية التي انتهت مدتها، وبعد أن أصبح وزير الحكم المحلي يقوم بحل هذه المجالس، ووضع لجان معينة مكانها، أو موظفين من وزارة الحكم المحلي لإدارتها، ونظراً لعدم إمكانية إجراء هذه الانتخابات في كل الهيئات المحلية دفعة واحدة وفي يوم واحد، كما ينص على ذلك قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية بسبب الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتحديد موعد لهذه الانتخابات ثلاث مرات خلال العامين ٢٠١٠ و٢٠١١، ومن ثم الاضطرار إلى تأجيلها، الأمر الذي دعا إلى تعديل القانون من خلال القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.<sup>٢٦</sup>

وجاء القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، بناء على طلب وتنسيق من مجلس الوزراء، وكذلك القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، فقد جرت دراسته من قبل الدائرة القانونية في مجلس الوزراء، ومن ثم قام المجلس بإحالته إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره.

وأما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥، فقد جاء بعد قيام الرئيس بتشكيل لجنة إدارية مؤقتة، كلفت بالإشراف على مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، وقبل انتهاء المدة المحددة لهذه اللجنة، وذلك بتاريخ ٢٧/٧/٢٠٠٨،<sup>٢٧</sup> تم تقديم مسودة مشروع قانون معدل لقانون المؤسسة بصفة الاستعجال من قبل محافظ سلطة النقد بتاريخ ٦/٧/٢٠٠٨،

وذلك بعد نقاش للمشروع في ورشتي عمل شارك فيها ممثلون عن مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، والدائرة القانونية في مكتب الرئيس، وهيئة ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي، وبمشاركة قاضي القضاة ومفتش عام المحاكم الشرعية.<sup>٢٨</sup> وقد أقر مجلس الوزراء مشروع القانون وأحالته إلى الرئيس لإصداره بقرار بقانون بتاريخ ٢٠٠٨/٨/٤.<sup>٢٩</sup>

### رابعاً. القطاعات التي تخدمها القرارات بقوانين والجهات المتضررة والمعتزضة عليها

رتب عدد من القرارات بقوانين في المجال الإداري حقوقاً ومراكز قانونية لبعض الفئات، ومست بمراكز وحقوق فئات أخرى؛ فالقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، جاء استجابة لضغوط ومطالب العديد من مؤسسات المجتمع المدني، والعديد من القوى والفصائل الفلسطينية المنضوية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، وفي إطار قرارات اللجنة التنفيذية والمجلس المركزي لمنظمة التحرير، بضرورة إجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية،<sup>٣٠</sup> فمؤسسات المجتمع المدني دفعت باتجاه إجراء الانتخابات لهذه المجالس بدلاً من سياسات التعيين التي انتهجتها وزارة الحكم المحلي في المجالس التي انتهت ولايتها، وبخاصة أن عمل هذه المجالس يتعلق بجوانب خدمية وليست لها انعكاسات سلبية على مساعي إنهاء الانقسام.<sup>٣١</sup>

وقد كانت الحكومة تحجج بالقيود التي يفرضها القانون لعدم إجراء هذه الانتخابات، فالقانون يفرض إجراء الانتخابات في جميع مجالس الهيئات المحلية في يوم واحد، وهو ما جعل مجلس الوزراء يتراجع عن إجراء هذه الانتخابات ست مرات بين الأعوام ٢٠١٠-٢٠١٢، ومن ثم مكن التعديل الذي تضمنه القرار بقانون إجراء الانتخابات في ٩٣ مجلساً محلياً في الضفة الغربية بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٠، بينما فاز ١٧٩ مجلس هيئة محلية

بالتزكية، وأجريت انتخابات تكميلية للمجالس التي لم تجر فيها انتخابات في المرحلة الأولى، وذلك بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠١٢، بينما لم تجر انتخابات مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة.<sup>٣٢</sup>

وبالمقابل، لقي القرار بقانون المذكور وما تبعه من انتخابات محلية معارضة من قبل حركة حماس التي تربط بين إنهاء الانقسام وإجراء الانتخابات على المستويات كافة، لتوفير المناخ الملائم والبيئة النزوية لها.

وكذلك جاء القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع بضغط عدد من مؤسسات المجتمع المدني لتفعيل هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، الذي صدر قانونها منذ العام ٢٠٠٥، ولم يتم تأسيسها على أرض الواقع، فقد نظمت مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، مسيرة إلى مجلس الوزراء بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد بتاريخ ٩/١٢/٢٠٠٩، ضمت ممثلين عن الهيئات الأهلية ونقابات عمالية، وممثلين عن القطاع الخاص، وأعضاء من المجلس التشريعي، وقد تم تسليم رئيس الوزراء مذكرة تطالب بتفعيل هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتعيين رئيس لها، وقد وعد رئيس الوزراء بالاستجابة لهذه المطالب خلال فترة محددة، وهو ما تم بالفعل من خلال تسريب مجلس الوزراء بتعيين رئيس للهيئة، وإصدار القرار بقانون بشأن المصادقة على تعيينه، كما تبع ذلك تعديل القانون الخاص بالهيئة ليصبح قانون مكافحة الفساد.<sup>٣٣</sup>

وجاء القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد بعد سنتين فقط من إشغال رئيس الديوان لمنصبه الذي يستمر لسبع سنوات، ودون طلب منه، وتشير بعض التقارير إلى أن إحالة رئيس الديوان للتقاعد، جاءت بتسريب من مجلس الوزراء بعد تصريحات له عن وجود ملفات فساد في بعض المؤسسات والوزارات، ووجود قصور في عملها، وعدم جدية بعض

المسؤولين في التعامل مع ملاحظات الديوان وتوصياته، ومن ثم فقد مس القرار باستقلالية الديوان وفعالته وحصانة رئيسه.<sup>٢٤</sup>

أما القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرص لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، فقد جاء لصالح دعم التجمعات السكانية المتضررة من الجدار الذي أقامته سلطات الاحتلال الإسرائيلي، فهو يستهدف تعزيز صمود تلك التجمعات المحاذية للجدار، وتقديم العون لها وسد احتياجاتها من أدوات زراعية ومستلزمات إنتاج زراعي، لتشجيعها على العمل الزراعي في الأراضي المحاذية للجدار الفاصل، وهي سياسة تلقى دعماً وتأييداً شعبياً.

وينطوي القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ على تغييرات بشأن الانتفاع من قانون التقاعد العام بالنسبة للعديد من الفئات العاملة في المجتمع الفلسطيني، فقد نص على جواز أن يشمل قانون التقاعد العام موظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وموظفي وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبيها،<sup>٢٥</sup> ويفرض ذلك على أصحاب الأعمال وشركات القطاع الخاص التزامات مالية لصالح صندوق التقاعد بنسبة ٣٪ من الراتب الشهري للموظف، إضافة إلى نسبة ٢٪ تخصم من راتبه.

إلا أن القرار بقانون لم يجعل انضمام الفئات سابقة الذكر إلى الصندوق إلزامياً، كما لم يعالج موضوع العمال والموظفين الذين يعملون بعقود ولا يمنحهم حق الانتفاع من القرار، وهم لم يكونوا أيضاً مستفيدين من قانون التأمينات الاجتماعية الذي تم إلغاؤه.

أما موقف القطاع الخاص، فيتمثل بالدعوة إلى إصدار قانون خاص بالتقاعد غير الحكومي، أو نظام تقاعد خاص بالقطاع الخاص ويدار من قبله، وذلك بسبب المخاوف التي يبديها هذا القطاع من العجز الذي يعاني منه

صندوق التقاعد العام، والذي يبلغ مليارين ومئتي مليون دولار، إضافة إلى اعتراضه على طريقة إدارة أموال الصندوق، وزاد اعتراض القطاع الخاص على القرار بعد تعديل آخر أدخل على قانون التقاعد في العام ٢٠٠٨، يجعل انضمام الفئات السابقة إلزامياً وليس اختيارياً.<sup>٢٦</sup>

أما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥، فقد ألقى رئاسة قاضي القضاة الشرعي لمجلس إدارة مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، ومن ثم ألقى تبعية هذه المؤسسة لديوان قاضي القضاة، وبذلك يكون قاضي القضاة الشرعي من الذين تضرروا من هذا التعديل الذي طال عدم احتفاظه بمنصب رئاسة مجلس إدارة المؤسسة، كما أن التعديلات المتعلقة بإضافة مهام وصلاحيات للمجلس وفق الفقرة (٩) من المادة (١٠) التي تتضمن إعداد لائحة مالية تنظم كافة المعاملات المالية في المؤسسة، هي واحد من التدابير التي تساهم في مزيد من المحافظة على أموال اليتامى، إضافة إلى تلك التعديلات المتعلقة بالدور الرقابي لرئاسة الدولة ومجلس الوزراء من خلال التقارير الدورية، وبالتالي فرض مزيد من الرقابة على أموال الصندوق.

وقد لقي هذا القرار اعتراضاً من قبل قاضي القضاة والقضاة الشرعيين الذين اعتبروا أن لا مسوغ لإصداره، وأن المبرر الوحيد له هو تغيير تبعية المؤسسة إلى جهة غير القضاء الشرعي صاحب الولاية الشرعية على أموال اليتامى، كما أن قانون المؤسسة هو جزء من منظومة القوانين والأحكام الشرعية، ونقل تبعية المؤسسة سيحدث إرباكاً في عمل جهاز القضاء الشرعي برمته، ويبرر اعتراض القضاة الشرعيين على القرار بأنه جرت صياغته ونقاشه بمعزل عن وبغيب الجهة المعنية وهي ديوان قاضي القضاة الشرعي،<sup>٢٧</sup> وهو ما يتنافى مع ما جاء في كتاب محافظ سلطة النقد الذي أحال مشروع القانون المعدل إلى مجلس الوزراء، حيث أشار إلى مشاركة قاضي القضاة الشرعي، ومفتش عام المحاكم الشرعية، وممثلي مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى في نقاش المشروع.



## خامساً. مدى ملاءمة التشريعات مع القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

جاءت بعض القرارات بقوانين في المجال الإداري متوائمة مع القانون الأساسي والالتزامات التي أخذتها السلطة الوطنية على عاتقها بموجب الاتفاقيات التي انضمت لها، وجاء البعض الآخر متعارضاً معها، فالقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، يتواءم مع ما جاء في المادة (٨٥) من القانون الأساسي التي تنص على أن تنظم البلاد في وحدات إدارة محلية، يكون لكل منها مجلس إدارة منتخب انتخاباً مباشراً، وكان الهدف من القرار إزالة العقبات أمام إمكانية عقد الانتخابات المحلية بشكل دوري كل أربع سنوات.

وينسجم هذا القرار أيضاً مع تعزيز الحق في المشاركة السياسية، عبر المشاركة في الانتخابات، وفقاً للمادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والمشاركة في الانتخابات العامة، عبر الترشح والاقتراع. فالقرار يساعد على إزالة عائق عقد الانتخابات المحلية.

وينسجم القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع مع التدابير المتعلقة بمكافحة الكسب غير المشروع ومكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي التزمت بها السلطة الوطنية طوعاً منذ العام ٢٠٠٥، وقبل أن تنضم رسمياً لها بعد الاعتراف بها كدولة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتدعو هذه الاتفاقية الدول الأطراف إلى اتخاذ التدابير المتعلقة بإنشاء مؤسسات تختص بمكافحة الفساد.

وهي المقابل، يتعارض القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد مع أحكام المادة (١٠) فقرة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية التي تنص

على عدم جواز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب، إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، والإحالة إلى التقاعد قبل إنهاء المدة القانونية لرئيس الديوان دون رغبته، هي بمثابة الإقالة حكماً، وإن اختلفت التسمية.

من جهة أخرى، استند القرار المذكور على قرار من مجلس الوزراء ينسب إحالة رئيس الديوان للتقاعد، وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلالية الديوان والحماية التي ضمنها قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لرئيس الديوان وفقاً للمادة ١١، فالصلاحية التي يمنحها القانون لمجلس الوزراء بتسيب تعيين رئيس الديوان لا تعني منحه حق التنسيب بعزله الذي هو من صلاحيات المجلس التشريعي، وبالأغلبية المطلقة لأعضائه.<sup>٢٨</sup>

كما أن القرار المذكور لا ينسجم مع التزامات الدولة الفلسطينية وفقاً للمادة (٦) بند ٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تنص على أن تقوم كل دولة طرف بمنح هيئة أو هيئات منع الفساد ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمناى عن تأثير لا مسوغ له.

ويتواءم القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل، مع أحكام المادة (٩٢) من القانون الأساسي بشأن أن القروض العامة تنظم بقانون، وبما أن اتفاقيات القروض تتطلب موافقة المجلس التشريعي عليه، فقد جاء هذا القرار ليحل هذه الإشكالية.

أما القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، وعلى الرغم من شموله معظم قطاعات العاملين (عام، وأهلي، وخاص) في نظام التقاعد العام، فإنه لم يجعل ذلك إلزامياً، وهو ما من شأنه المس بأحكام المادة (٢٢) من القانون الأساسي، التي أكدت على أن ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة إلى جانب أسر الشهداء ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين، كما أنها تتكفل بخدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي.

ويمكن أن يتعارض ذلك أيضاً مع ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من حق المواطن في الحصول على الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية في مادتيه (٢٢) و(٢٥)، حيث أكدت المادة (٢٢) على حق تمتع كل شخص بصفته عضواً في المجتمع بالضمانة الاجتماعية، وفي أن يحقق، بواسطة الجهد القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع نظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنمو الحر لشخصيته. والمادة (٢٥) من الإعلان التي تؤكد على أن لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية، والملبس، والسكن، والعناية الصحية، وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.

وكذلك لا يتلاءم مع الأحكام المتعلقة باتخاذ الدولة التدابير الخاصة بالضمان الاجتماعي وفقاً للمادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنص على «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية». وما حددته الاتفاقية الدولية رقم (١٠٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الصادرة العام ١٩٥٢ عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، من المخاطر الاجتماعية التي على الدولة تأمين الحماية لمواطنيها منها، وهي: المرض، والبطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، والأعباء العائلية، والأمومة، والعجز، والوفاة.

إلا أن القرار راعي التمييز الإيجابي بالنسبة لحقوق المرأة؛ ففي المادة (٢٥) من القانون الأصلي عدلت الفقرة الثالثة منها، بحيث تصبح بأن الحد الأدنى من سنوات المساهمة للحصول على تقاعد شيخوخة هو ٢٥ سنة خدمة للذكور، و ٢٠ سنة خدمة للإناث مقبولة لأغراض التقاعد مع بلوغ سن ٥٠ سنة، وهو ما ينسجم مع ما جاء في المادة (١٤) فقرة (٢) بند (ج) من

اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز ضد المرأة، التي تتضمن حق المرأة في الاستفادة بصورة مباشرة من برامج الضمان الاجتماعي، وبخاصة ما يتعلق بسياسات التمييز الإيجابي التي تنعكس في التشريعات، وهذا أيضاً ينسجم مع ما تضمنته مادة (٤) من الاتفاقية المذكورة بشأن سن تشريعات تأخذ بالتمييز الإيجابي لصالح المرأة، إلى حين تحقق المساواة الفعلية على أرض الواقع.

وعليه، فإن التعديل على القرار بقانون بشأن التقاعد لا يفني عن وجود قانون شامل للضمان الاجتماعي لتغطية الفئات كافة، بعد أن تم إلغاء قانون الضمان الاجتماعي الذي أقر من المجلس التشريعي.

أما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥، فقد تضمن في البند (أ) فقرة (١) مادة (٧) النص بأن رئيس مجلس إدارة المؤسسة يعين بقرار من رئيس الدولة، فيما أن البند (ب) من الفقرة ذاتها يتضمن أن أعضاء مجلس الإدارة تتم تسميتهم من قبل مجلس الوزراء بناء على تسيب الوزير المختص. وهذا يتعارض مع ما تضمنه البند (ب) فقرة (٩) مادة (٦٩) من القانون الأساسي المتعلقة باختصاصات مجلس الوزراء بتعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والسلطات ومن في حكمها. كما أن تغيير تبعية مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى من ديوان قاضي القضاة الشرعيين وفقاً للقرار، قد يتعارض مع ما جاء في القانون الأساسي في المادة (١٠١) التي تنص على أن المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون.

وفي المقابل، فإن التعديلات التي تضمنها القرار بقانون تساهم في زيادة التدابير القانونية اللازمة لحماية أموال اليتامى، وهو ينسجم مع اتفاقيات حقوق الإنسان، وبخاصة تلك المتعلقة بحق الطفل في العيش في حياة كريمة، وما تضمنته المادة (٢٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن يكون لكل ولد دون تمييز حق على أسرته، أو على الجميع، وعلى الدولة، في اتخاذ تدابير الحماية التي يقتضيها لكونه قاصراً. وإنشاء

هذه المؤسسة بأهدافها التي تضمنها القانون يأتي في إطار التدابير التي تتخذها الدولة لحماية الأطفال الأيتام وحقوقهم المالية.

## سادساً. الأثر المالي الذي ترتبه التشريعات على الخزينة العامة

ترتب الكثير من القرارات بقوانين المتعلقة بالشأن الإداري التزامات مالية جديدة على الخزينة العامة، فالقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، يتعلق بالحقوق المالية والامتيازات الخاصة برئيس الهيئة المعين برتبة وزير، وكذلك القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، ذلك أن رئيس الديوان المحال للتقاعد لم يكمل إلا سنتين فقط من المدة القانونية المخصصة له وهي سبع سنوات، ومع ذلك سيتلقى راتباً تقاعدياً بنصف راتبه قبل التقاعد، وفي الوقت ذاته سيعين رئيساً جديداً للديوان يتلقى راتباً كاملاً.

وبما أن القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل يتعلق بقرض، فإن ذلك يرتب التزامات مالية على الخزينة يتحدد بحجم القرض القديم وشروط سدادته وفوائده.

أما القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، فإن طبيعة التعديلات المدخلة على القانون تزيد من التزامات الدولة لصالح صندوق التقاعد العام في إطار عملية تنظيمية، وتحديد للحقوق المالية للمتقاعدين، كما أن التعديلات تضمنت نقل إدارة صندوق التأمينات الاجتماعية إلى إدارة صندوق التقاعد العام، الأمر الذي يرتب أعباء مالية كبيرة سوف تتحملها الموازنة العامة للدولة، وهو ما أشارت إليه المادة (١٩) من القانون المعدل، بأن تنفيذ الجوانب المالية سيكون على مراحل وفقاً للإمكانية المالية للدولة.

## المطلب الثالث: القرارات بقوانين في قطاع العدالة

صدر في هذا المجال العديد من القرارات بقوانين، بعضها يتعلق بالقضاء النظامي، والقضاء الشرعي، والبعض الآخر يتعلق بالإفتاء والقانون الجنائي، وقانون العقوبات، وذلك خلال الفترة بين العامين ٢٠٠٧-٢٠١٥، وهي على النحو التالي:

### أولاً. طبيعة القرارات بقوانين المتعلقة بقطاع العدالة

أ. القرارات بقانون المستحدثة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ بشأن القضاء الشرعي، قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن دار الإفتاء الفلسطينية، قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال.

ب. القرارات بقانون المعدلة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، قرار بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، قرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، قرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، قرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن القضاء الشرعي، قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية، قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم

(٩) لسنة ٢٠٠٧، قرار بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

هنالك حوالي ٢١ تشريعاً تم إقراره كقرار بقانون في الفترة بين العامين ٢٠٠٧-٢٠١٥ تقع في إطار التشريعات ذات العلاقة بمنظومة العدالة والقضاء، وشكلت القرارات بقانون التي كانت على شكل تعديلات حوالي ٨٥٪ من مجمل تلك التشريعات، أما القرارات بقوانين المستحدثة ضمن تشريعات العدالة والقضاء فهي ذات العلاقة بالقضاء الشرعي. كما أن أغلب هذه القوانين انطوت على تعديلات جزئية، ولم ينجم عنها إلغاء كلي لقوانين سابقة، وبخاصة أن التشريعات ذات العلاقة بمنظومة العدالة والقضاء هي أكثر حساسية مقارنة بالقوانين الإدارية وقوانين الخدمات، ولا تقل حساسية عن القوانين الدستورية وقوانين الأجهزة الأمنية.

وقد شاركت هيئة الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي بدراسة مجموعة من مشروعات القوانين التي لها علاقة بالعدالة والقضاء في العام ٢٠٠٩ بهدف إبداء الرأي فيها، وتم تشكيل لجنة للقيام بدراسة رزمة القوانين القضائية بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١١ بتكليف من هيئة الكتل البرلمانية.<sup>٢٩</sup>

وفيما يلي تحليل لنماذج من القرارات بقوانين في هذا القطاع، وهي: قرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن القضاء الشرعي، قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، قرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، قرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.

## ثانياً. مضامين القرارات بقوانين والتعديلات التي أدخلت عليها

صدر القرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٢٠١٤/٦/١٩، ونشر بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٥، وتمثلت التعديلات التي أدخلها القرار بعدد من الجوانب، وهي: اعتبار التنازل عن الحق المدني في الدعاوى من قبل المدعي أو المجني عليه هو بمثابة إسقاط دعوى الحق العام، وجواز قيام المحكمة المختصة من تلقاء نفسها بإسقاط الدعوى الجزائية التي يتوقف تحريكها على شكوى أو ادعاء بالحق المدني إذا لم يحضر المجني عليه أو المدعي بالحق المدني جلسيتين متتاليتين علي الرغم من تليفه، وفتحت التعديلات المجال لطلب الإفراج بالكفالة تدقيقاً، وإسقاط شرط حضور المتهم ووكيل النيابة، وبالتالي تقديم طلب الإفراج مرافعة.

وتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر في دعاوى الاستئناف بمحكمة البداية، بعد أن كانت تحدد على أنها المحكمة المختصة. وتم تحديد وتنظيم اختصاصات المحاكم وفق الجرح والجنايات والمخالفات بشكل أكثر دقة من النصوص السابقة قبل التعديل، وكذلك منح إمكانية تعديل التهمة إذا كانت خارجة عن اختصاص المحكمة، بحيث تصبح ضمن اختصاصها وتحكم بها، وكذلك أضافت التعديلات آليات أكثر دقة وسهولة في عملية الاستئناف من حيث سماع الشهود، واستيفاء كل نقص في إجراءات المحكمة.

وصدر القرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن القضاء الشرعي بتاريخ ٢٠١٢/٢/١، ويتضمن التعديل تعيين قاضي القضاة برتبة وزير بموجب مرسوم صادر عن رئيس الدولة، وإنشاء المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، والمكون من ٧ أعضاء، على أن يكون رئيس المحكمة العليا الشرعية رئيساً للمجلس، وأن يحل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي محل مجلس القضاء الشرعي، كما تضمن القرار بقانون آليات انعقاد جلسات المجلس والتصويت فيه.

أما القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، فقد صدر هذا القرار بقانون بتاريخ



٢٠/٦/٢٠١٠، ونشر بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١٠، ويتضمن التعديل أساساً الإطار القانوني لمكافحة الكسب غير المشروع، واستبداله بقانون مكافحة الفساد، وشملت التعديلات ٢١ مادة، وجاءت التعديلات على شكل إضافة مواد أو إلغاء مواد أو استبدال مواد في «قانون الكسب غير المشروع».

كما تم استبدال مسمى «قانون الكسب غير المشروع بـ «قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥»، وتوسيع اختصاصات وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد، حيث أضيفت اختصاصات التحقق من شبهات الفساد والتوعية بشأن جرائم الفساد، ورسم السياسات العامة لمكافحة الفساد، ومراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، وتلقي التقارير والشكاوى، والملاحقة القانونية للمخالفين لأحكام القانون، وآليات الإحالة في حالات الاشتباه بالفساد لرئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وأعضاء الحكومة، ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي. كما حدد القرار جرائم الفساد، وشدد العقوبات المتعلقة بها.

أما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، فقد صدر بتاريخ ١١/٥/٢٠١٤، ونشر بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، ويتضمن هذا القرار بقانون تعديلاً من أجل عدم الاستفادة من العذر المخفف لعقوبات جرائم القتل بدواعي الشرف.

وصدر القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢/٧/٢٠١٤، ونشر بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، وتضمن إجراء تعديلات بإضافة مادة (٤) مكرر إلى القانون الأصلي، وتعديل المادة (٩) من القانون الأصلي.

وتناولت المادة (٤) مكرر الأحوال التي يجوز فيها رفع الدعاوى ضد الحكومة، وهي إذا كانت هذه الدعاوى تخص الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها، أو تملك أموالاً غير منقولة أو التصرف أو نزع اليد عنها، أو استردادها، أو التعويض عنها بمقدار قيمتها أو بدل إيجارها، والحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد كانت الحكومة

طرفاً فيه - تناولت منع المطالب بشرط أن يدفع المدعي المبلغ المطلوب به أو يقدم كفيلاً.

كما تضمن تعديل المادة (٩) التي كانت تنص على الآليات والإجراءات المتعلقة بصلاحيات النائب العام بإقامة الدعوى بشأن المخالفات التي تحصل بين الحكومة والغير، حيث أصبحت تتطلب الحصول على إذن من رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء، أو وزير المالية. فيما كانت المادة قبل التعديل تنص على تصنيف للقضايا التي يرافع فيها النائب العام للدعوى، من حيث القيمة المالية للدعوى، والنظر في مدى إمكانية نجاح الدعوى المقامة.

وصدر القرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، بتاريخ ٢٠١٤/٩/٤، ونشر بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٢٩، ويتضمن القرار بقانون النص بتعديل نص البند (٥) من الفقرة (١) من المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤، والمتعلقة بالمعوقات التي تصدر عن محكمة البداية المكونة من ثلاثة قضاة في الجرائم التي تنظر فيها: «الأشغال الشاقة، أو الاعتقال، أو الحبس، أو السجن، أو أي عقوبة أو إجراء سالب للحرية لمدة تزيد على (١٠) سنوات». فيما النص في القانون الأصلي كان يتضمن «السجن أو الحبس الذي يزيد على (١٠) سنوات».

### ثالثاً. الإجراءات والمراحل التي مرت بها عملية الإقرار والجهات المشاركة

خضعت بعض القرارات بقوانين في قطاع العدالة للإجراءات التشريعية المتبعة في مجلس الوزراء، بينما أصدرت العديد من هذه القرارات بعكس ذلك، فالقرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، كان واحداً ضمن رزمة من مشاريع القوانين ذات العلاقة بالتضاء قيد البحث من قبل فريق الخطة التشريعية للحكومة المنبثق عن المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية في العام ٢٠٠٨،

<sup>٤٠</sup> وتم إعداد هذا القرار بقانون من السلطة القضائية، إلى جانب القرار بقانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ في العام ٢٠٠٩،<sup>٤١</sup> كما قامت مجموعة من أعضاء المجلس التشريعي بمناقشة مشروع القرار بقانون المذكور ضمن مجموعة من مشاريع القرارات بقوانين التي تم اقتراحها من السلطة القضائية بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١١، وتم تشكيل لجنة خاصة لدراستها لتقديم التوصيات بشأنها<sup>٤٢</sup> إلى هيئة الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي التي أبدت الرأي في التعديلات المقترحة.<sup>٤٣</sup>

أما القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، فمر بمرحلة عدة قبل إقراره، فعلى أثر القرار الرئاسي بالمصادقة على تعيين السيد رفيق الننتشة رئيساً لهيئة الكسب غير المشروع الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩، بدأت مجموعة من القانونيين والمؤسسات الحكومية والأهلية بإعداد مشروع معدل لقانون الكسب غير المشروع، وذلك ليكون شاملاً لكل جرائم الفساد، وبما يتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، بما في ذلك النص على إنشاء هيئة لمكافحة الفساد، ونيابة مكافحة الفساد، والمحكمة المختصة بجرائم الفساد، فقد عقدت ورش عمل عدة بمشاركة نقابة المحامين وخبراء قانونيين والأجهزة الأمنية وأكاديميين ومؤسسات المجتمع المدني والحكومة، وتمخض عنها إعداد مسودة مشروع قانون يستجيب للمتطلبات، وبخاصة تلك المتعلقة باتفاقية مكافحة الفساد، وبالتالي كان هذا القرار بقانون نتاج جهد جماعي لمختلف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني.<sup>٤٤</sup>

ومثل القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ تحدياً كبيراً لما له من علاقة بموضوع اتسم بالخطورة على المجتمع، والمتعلق بتكرار جرائم قتل النساء بدواعي الشرف، والاستفادة من عدد من المواد في قانون العقوبات حول العذر المخفف التي يستفيد منها الجناة في تخفيف الأحكام الصادرة ضدهم في جرائم قتل النساء، وهو ما جعل العديد من مؤسسات المجتمع المدني، وفي مقدمتها الحركة النسوية، والاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، وكذلك وزارة شؤون

المرأة، تطالب بتعديل المواد ٦٢، و٩٨، و٣٤٠ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ المطبق في الضفة الغربية، وقانون العقوبات رقم ٤ لسنة ١٩٣٦ المطبق في قطاع غزة، التي تتعلق بالعدر المخفف. وتحت ضغط الحركات النسوية، وتساعد جرائم قتل النساء في المجتمع الفلسطيني بدواعي الدفاع عن شرف العائلة، قدمت وزارة المرأة مشروع قانون معدل لقانون العقوبات إلى مجلس الوزراء لتعديل المواد سائلة الذكر،<sup>٤٥</sup> وتشكلت اللجنة من وزير العدل، ونائب رئيس مجلس القضاء الأعلى، والنائب العام، ومستشار الرئيس للشؤون القانونية، ودرست مشروع تعديل القانون، وتوصلت إلى التعديلات التي تم إقرارها من قبل الرئيس.<sup>٤٦</sup>

وكانت هناك العديد من المطالبات من مؤسسات أهلية، وبخاصة النسوية منها، لتعديل القانون، كما تم عقد ورش عمل عدة لمناقشة مشاريع تعديل لقانون العقوبات بمشاركة جهات عديدة من مؤسسات المجتمع المدني.<sup>٤٧</sup> فقد تمت صياغة مذكرة تفسيرية حول مشروع قانون العقوبات بمشاركة وزارة شؤون المرأة، وبالشراكة مع ديوان الرئاسة، ومركز المرأة للإرشاد الاجتماعي والقانوني، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في فلسطين، وتضمنت المذكرة ضرورة العمل على إصدار مرسوم رئاسي يلغي أو يجمد أو يعلق العمل بالمواد المتعلقة بالعدر المحل والمخفف في قانوني العقوبات الساريين في المحافظات الشمالية والجنوبية.<sup>٤٨</sup>

وعلى الرغم من أن التعديل يطل مادة واحدة فقط من القانون المعدل، فإنه قد مر بمراحل من التعديلات على المسودات الأولى كمشروع قرار بقانون، حيث إن هيئة الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي قد ناقشته في جلساتها، وأبدت الرأي فيه،<sup>٤٩</sup> وقام مجلس الوزراء بعرض المسودة النهائية لمشروع قانون العقوبات ومناقشتها.<sup>٥٠</sup>

أما القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، فقد تم وضع مشروع القانون من قبل وزارة المالية، ورفعته إلى مجلس الوزراء الذي قام بإقراره وإحالته إلى الرئيس لإصداره.<sup>٥١</sup>

وعرض القرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، على هيئة الكتل البرلمانية<sup>٥٢</sup> لمناقشة التعديلات المقترحة وإبداء الرأي فيها.

### رابعاً. القطاعات التي تخدمها القرارات بقوانين والجهات المعارضة عليها

جاءت بعض القرارات بقوانين في قطاع العدالة لمعالجة قضايا ملحة في هذا الجانب، ولتسهيل إجراءات التقاضي والتسريع والحد من تراكم القضايا، كما جاء البعض الآخر منها لتعزيز قطاعات ومراكز قانونية معينة، فوفقاً لما جاء في القرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، يمكن أن يكون المجني عليه المدعي بالحق المدني متضرراً من هذا التعديل، ذلك أن تعديل مادة (٤) فقرة (٢) من القانون الأصلي، يجعل من إمكانية تنازل المجني عليه صاحب الدعوى عن أي من المتهمين يعتبر تنازلاً بالنسبة للمتهمين الآخرين، ويترتب على هذا التنازل إسقاط دعوى الحق العام.

كما أن التعديل على المادة (٥) بعدم قبول الشكوى من المجني عليه بعد ثلاثة أشهر من يوم علمه بها وبمركبها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، يعتبر إجحافاً بحق المواطن في التقاضي، حيث إن الاشتراط بمدة الشهور الثلاثة يمكن أن يمس بالحق في التقاضي ويلحق الضرر بالمشتكين. كما أن الفقرة (٢) من المادة ذاتها تجيز للمحكمة أن تقوم من تلقاء نفسها بإسقاط الدعوى الجزائية التي يتوقف تحريكها بناء على شكوى أو ادعاء بالحق المدني إذا لم يحضر المجني عليه أو المدعي بالحق المدني جلسيتين متتاليتين على الرغم من تبليغه، حيث إن الاشتراط بجلستين متتاليتين دون ربط ذلك بعدم وجود عذر مقبول، يمكن أن يؤدي إلى المساس بحقوق المواطنين المشتكين، وذلك على الرغم من أن مبررات هذا التعديل تأتي

في إطار عملية تسريع الفصل في القضايا، وهو ما نصت عليه الفقرة (١) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي؛ بأن ينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا.

وقد اعترضت بعض مؤسسات المجتمع المدني، مثل مركز مساواة، على إصدار هذا القرار بقانون، وذلك بسبب إصداره بدون مشاركة مؤسسات المجتمع المدني، على الرغم من نقاش موسع جرى حول المشروع قبل العام ٢٠١٢، وتم الاتفاق في حينه على التعديلات المقترحة، إلا أن القرار بقانون المذكور تضمن قضايا لم يتم التوافق عليها سابقاً، ولم تكن مطابقة للتوصيات التي نتجت عن اللقاءات السابقة لمناقشة هذه التعديلات.<sup>٥٣</sup>

كما أن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وعلى الرغم من أنها عضو في خطة إعداد التشريعات التابعة لمجلس الوزراء، لم تدع إلى المشاركة في مناقشة مشروع هذا القرار بقانون قبل إصداره، إلى جانب مشاريع القرارات بقانون الأخرى ذات العلاقة بالقضاء.<sup>٥٤</sup>

أما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، وعلى الرغم من أن وزارة شؤون المرأة هي التي اقترحت هذا التعديل على قانون العقوبات، فإن مؤسسات نسوية اعتبرت هذا التعديل غير كاف لأن التعديل لم يشمل سوى مادة واحدة فقط (مادة ٣٤٠)، في حين أبقى على مواد أخرى لها الأثر ذاته كتلك التي تتضمن إسقاط الحق الشخصي لأسرة المرأة المجني عليها، وبالتالي فإن ٧٠٪ من تخفيف العقوبات للجنّة، تأتي طبقاً لهذه المادة، وليس بسبب المادة التي تتضمن العذر المخفف والتي تم تعديلها.<sup>٥٥</sup>

ويخدم القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، الحكومة باعتبارها المستفيد الأول من هذا القرار، حيث سهّل لها هذا التعديل إقامة الدعاوى بحق الغير عند تعذر حل الخلافات معهم، كما منح التعديل امتيازات للحكومة بتحديد الحالات التي يجوز للغير إقامة الدعوى ضدها، ومنح كلا من رئيس الدولة ورئيس الوزراء

ووزير المالية الامتيازات، من خلال حقه بأن يطلب من النائب العام بإقامة الدعاوى ضد الغير، دون تحديد أو تقييد للأسباب والحالات والتراتبية وفق المنصب (رئيس الدولة، رئيس الوزراء، وزير المالية).

وقد انتقدت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان التعديلات التي تضمنها القرار بقانون، وبخاصة إضافة رئيس مجلس الوزراء والرئيس، إلى جانب وزير المالية بخصوص إعطاء الإذن للنائب العام في إقامة الدعوى المدنية في الأموال المتنازع عليها بين الدولة والأفراد، التي لا تصل فيها الأطراف المتنازعة إلى حل، مع العلم أن النص السابق كان يقوم على إجراءات واضحة.<sup>٥٦</sup>

ولقي القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ اعتراضاً من بعض ممثلي الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي، تضمن استثناء أعضاء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية كواحدة من الجهات التي يجب أن تكون خاضعة لأحكامه، ولكونه قد ألغى دور المجلس التشريعي في المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد.<sup>٥٧</sup>

## خامساً. مدى ملاءمة التشريعات مع القانون الأساسي

### والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

شكّلت بعض الجوانب في القرارات بقوانين في قطاع العدالة تعارضاً مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، فالقرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، قد ينطوي على المس بالحق في التقاضي وحق المواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. فالتعديل على الفقرة (٢) مادة (٤) من القانون الأصلي، قد ينطوي على مساس بحق المدعي أو المجني عليه، وذلك بجواز أن يقوم بالتنازل عن الدعوى بالحق المدني، وأن هذا التنازل بالنسبة لأحد المتهمين يعتبر تنازلاً بحق الآخرين، ويترتب

على التنازل إسقاط دعوى الحق العام. فالمجني عليه ربما يريد التنازل عن حقه المدني عن أحد المتهمين، بينما لا يريد أن يتنازل لصالح الآخرين، وهذا إجحاف بحقه، لأنه سيضطر -في كثير من الأحيان- إلى التنازل لأحد المتهمين الذي قد يكون أقلهم في درجة الاعتداء عليه مقارنة بالآخرين.

كما أن ربط التنازل عن الحق المدني (الشخصي) بأنه إسقاط لدعوى الحق العام، ينطوي على المساس بجوهر التدابير المتخذة لحماية حقوق الإنسان في المجتمع. إن ما يشكل اعتداء أو إيذاء لأي من أفراد المجتمع، يتسبب بالضرر للمجتمع بشكل عام، ويمس بمبدأ السلم الأهلي، وبالتالي إسقاط الادعاء بالحق العام يعود بالضرر على بنية المجتمع.

كما أن التعديل على المادة (٥) فقرة (١) التي تتضمن عدم قبول الشكوى بعد مرور ثلاثة أشهر من يوم علم المجني عليه بمرتكبي الاعتداء عليه، ما لم ينص القانون خلاف ذلك، ينطوي -هذا التعديل- على مساس بإعمال الحق في التقاضي، حيث إن اقتصار المدة على ثلاثة شهور لا يأخذ بعين الاعتبار أن تكون هناك أسباب معيقة حالت دون قيام المجني عليه بتقديم الشكوى خلال تلك المدة، وكان يستوجب أن يتم ربط ذلك بالأعدار المسببة والموثقة، أو زيادة المدة لأكثر من ثلاثة أشهر.

كما أن التعديل على الفقرة الثانية بالإجازة للمحكمة إسقاط الدعوى الجزائية التي يتوقف تحريكها على شكوى أو ادعاء بالحق المدني، إذا لم يحضر المجني عليه أو المدعي بالحق المدني جلسيتين متتاليتين على الرغم من تبليغه، قد ينطوي على مساس في التدابير المتخذة لإعمال الحق في التقاضي، إذ أن الاقتصار على جلسيتين متتاليتين دون اشتراط ذلك بعدم وجود عذر مقبول وموثق، قد يحرم المجني عليه في بعض الأحيان من حقه في اللجوء إلى القضاء. وهو ما قد يتعارض نسبياً مع ما تضمنته المادة (١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ بأن الناس جميعاً سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد لدى الفصل في أي تهمة جزائية توجه إليه، أو في حقوقه والتزاماته في أي دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف



وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية منشأة بحكم القانون.

وكان للهيئة المستقلة اعتراض على بعض ما تضمنته التعديلات، وبخاصة الإتاحة للقاضي بالنظر في قضية التمديد للمتهم تدقيقاً؛ أي بمعنى إمكانية عدم حضوره أمام القاضي لإلبناء على طلب الدفاع، ما يتعارض مع اتفاقيات حقوق الإنسان المتعلقة بالسلامة الجسدية، حيث إنه وقبل التعديل كان يستوجب حضور المتهم أمام القاضي من خلال النص بالنظر مراعاة في قرار التمديد للمتهم، وهذا يمنح ضمانات أكبر في عدم تعرضه للتعذيب، لكونه سيشهد من قبل القاضي.<sup>٥٨</sup>

أما القرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن القضاء الشرعي، فإن تعيين قاضي القضاة الشرعي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الدولة، دون النص على تنسيبه من مجلس الوزراء، يتعارض مع أحكام المادة (٦٩) من القانون الأساسي التي تمنح مجلس الوزراء اختصاص إنشاء الهيئات والمؤسسات وتعيين رؤسائها. في حين يشكل القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ استجابة لما نصت عليه المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن حث الدول الأطراف على إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، وهي تعتبر من التدابير الوقائية لمكافحة الفساد وفق نص الاتفاقية، ولتعزيز فعالية عمل الهيئة في مكافحة الفساد.

وينسجم القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ مع أحكام المادة (٩) من القانون الأساسي التي تتضمن أن الفلسطينيين متساوون أمام القانون والقضاء بدون تمييز على أساس العرق، أو الجنس، أو اللون، أو الدين، كما ينسجم مع التزامات الدولة وفق اتفاقيات مكافحة التمييز ضد المرأة، وبخاصة ما تضمنته المادة (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تتضمن تعهد الدول الأطراف بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وما تضمنته المادة (٤) من اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز

ضد المرأة، وذلك بالنص على تدابير تنطوي على تمييز إيجابي لصالح المرأة من أجل التعجيل في عملية الوصول إلى المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة، وعلى الرغم من ذلك، فإن هذا التعديل لا يعتبر كافياً أو مستجيباً بشكل كامل للمواثيق الدولية في هذا المجال، فقد جاءت التعديلات التي تضمنها القرار قاصرة، ولم تعالج كافة جوانب التمييز ضد المرأة في قانون العقوبات.

وتنتقص بعض التعديلات التي تضمنها القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، من مبدأ الحق في التقاضي، حيث جرى تحديد الحالات التي يسمح فيها بإقامة الدعاوى ضد الحكومة، وهي تتعلق بالخلافات المالية فقط، ولا تتطرق إلى تلك الخلافات التي قد تنطوي على حقوق معنوية واعتبارية، ويتعارض ذلك مع نص الفقرة (١) من المادة (٢٠) من القانون الأساسي التي تنص على أن حق المواطن في التقاضي مصون ومكفول، ولكل فلسطيني الحق في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. كما أن الفقرة (٢) من القانون ذاته تنص على: «يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء». إلا أن التحديد من خلال التعديل المذكور حول الحالات التي يجوز فيها للغير إقامة الدعاوى بحق الحكومة أمام القضاء، يتعارض مع كل من الفقرة (١) والفقرة (٢) من القانون الأساسي، ومع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وما تضمنته المادة (٨) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بحق كل شخص أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون.

## سادساً. الأثر المالي الذي ترتبه التشريعات على الخزينة العامة

رتبت بعض القرارات بقوانين في قطاع العدالة آثاراً مالية على الخزينة العامة، وبخاصة تلك التي أنشأت مراكز قانونية جديدة، أو رتبت حقوقاً

وامتيازات مالية، فالقرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن القضاء الشرعي، رتب التزاماً مالياً يتمثل في مكافآت رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، حيث زاد قوام المجلس من ٥ أعضاء إلى ٧ أعضاء وفق التعديل الحالي. وكذلك رتب القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ التزاماً مالياً؛ بإنشاء هيئة مكافحة الفساد تطلب توفير مقر لها وكادر وظيفي، وبالتالي نفقات مالية على الموازنة العامة، وبخاصة الحقوق المالية لرئيس الهيئة والكادر الوظيفي، حيث تم وضع نظام مالي وإداري خاص بالهيئة تضمن رواتب عالية نسبياً لحساسية وطبيعة مهام الهيئة واختصاصاتها.

## المطلب الرابع: القرارات بقوانين في مجال الخدمات

### والجمعيات والمهن

صدر في هذا المجال العديد من القرارات بقوانين يتعلق بالخدمات كالتربية والتعليم والثقافة والشباب والنقل والمواصلات، وتشكيل الجمعيات، وتنظيم المهن، خلال الفترة بين العامين ٢٠٠٧-٢٠١٥، وذلك على النحو التالي:

### أولاً. طبيعة القرارات بقوانين

أ. القرارات بقانون المستحدثة، وتشمل: قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن قانون الرياضة، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن جامعة الاستقلال.

ب. القرارات بقانون المعدلة، وتشمل: قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم

(١) لسنة ٢٠٠٠، قرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٢) لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته.

### ثانياً. مضامين القرارات بقوانين والتعديلات التي أدخلت عليها

تضمن العديد من القرارات بقوانين في مجال الخدمات والمهن استحداث مراكز قانونية جديدة، وتنظيم قطاعات لم يسبق تنظيمها بقوانين صادرة عن السلطة الوطنية من قبل، فالقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن قانون الرياضة يتضمن تنظيم وتشجيع ممارسة الرياضات البدنية المختلفة، وتحديد مهام وصلاحيات وزارة الرياضة والشباب في هذا الشأن، واستخدام المنشآت الرياضية، واللجنة الأولمبية، وتنظيم الأمور الإدارية والمالية الخاصة بها، وبالاتحادات الرياضية، وآليات تشكيلها، وإشراف الوزارة عليها، ومسؤولية مجالس إدارتها، وآليات حلها، وآليات التظلم والطمع في القرارات الصادرة عنها. كما يتضمن إنشاء الصندوق الوطني لدعم الرياضة.

وتضمن القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن جامعة الاستقلال النص على إنشاء جامعة حكومية تسمى جامعة الاستقلال، تهدف إلى توفير التعليم الأكاديمي الأمني، ومنح الدرجات العلمية في العلوم الأمنية والتخصصات ذات العلاقة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في وزارة التربية والتعليم العالي. كما نص على إنشاء مجلس أمناء لها يتولى صلاحيات واختصاصات الإشراف والرقابة على الجامعة ومتابعتها، وتعيين رئيس للجامعة بقرار من رئيس الدولة، ويحدد هذا القانون المهام والواجبات الممنوحة له. كما تضمن القانون إنشاء مجموعة من المجالس أسوة بالجامعات الأخرى، إضافة إلى بعض الأحكام المتعلقة بالكادر الإداري والأكاديمي في الجامعة.

أما القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، فقد تضمن النص على إنشاء مؤسسة

عامة تسمى صندوق إقراض طلبة التعليم العالي، تشرف على عملية تنظيم إقراض طلبة التعليم العالي في فلسطين وفق شروط ونسب محددة، وفق الحاجة والوضع الاقتصادي للطلاب، على أن يتم استيفاؤها بعد تخرج الطالب بستة شهور. وهو يهدف إلى إيجاد آلية لتمكين الطلبة غير القادرين مالياً على دفع الرسوم الجامعية ومواصلة تعليمهم الجامعي.

من جهة أخرى، أدخلت قرارات بقوانين تعديلات على قوانين قائمة ومنها القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، ويتضمن تعديل على قيمة الرسوم المتعلقة بترخيص المركبات بمختلف أنواعها. والقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، الذي يدخل تعديلاً على نص المادة (٣٩) من القانون الأصلي، التي تتعلق بمصير أموال ومحتويات الجمعيات والهيئات المنحلة، فقد كان النص الأصلي يمنح الجمعية المنحلة التصرف بأموالها وفقاً لما هو مقرر في نظامها الأساسي، أو قيام الدائرة الحكومية المختصة بتحويل هذه الأموال إلى جمعيات وهيئات لها أهداف وغايات الجمعية المنحلة ذاتها، بعد ضمان الحقوق المالية للعاملين فيها، بينما أدخل التعديل على المادة نصاً يمنح الدائرة الحكومية صلاحية تحويل أموال الجمعية أو الهيئة المنحلة إلى الخزينة العامة كأولوية أولى، أو جمعيات وهيئات لها الأهداف والغايات نفسها.

وأما القرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته، فهو يلغي القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٩، ويتضمن تعديلاً حول مركز نقابة المحامين، بحيث يكون لها مركزان؛ المركز الرئيسي في مدينة القدس، ومركز آخر في مدينة غزة، وأن تكون هناك موازنة مستقلة لكل من المركزين وصلاحيات إدارية لا مركزية. كما تحدد التعديلات مواعيد اجتماعات مجلس النقابة، وإجراء الانتخابات الدورية لمجلس النقابة المحددة مدته بثلاث سنوات. كما تضمنت التعديلات تحديد قوام مجلس

نقابة المحامين، والمهام والصلاحيات الممنوحة له، وعلاقته بالهيئة العامة، بحيث يتم انتخاب مجلس النقابة الموحد من قبل الهيئة العامة في كل من القدس وغزة.

### ثالثاً. الإجراءات والمراحل التي مرت بها عملية الإقرار

#### والجهات المشاركة

على الرغم من وجود خطة تشريعية للحكومة، فإن معظم القرارات بقوانين المتعلقة بالخدمات وتنظيم المهن والجمعيات، لم تكن مدرجة ضمن هذه الخطة، أو قرارات مجلس الوزراء التي تحدد الأولويات التشريعية للحكومة، وبخاصة بعد العام ٢٠١٢، وينطبق ذلك على القرارات بقوانين الرياضة، وجامعة الاستقلال، وتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وتعديل قانون المحامين النظاميين، فقد جاءت من خارج نطاق الخطة التشريعية.

فقد تم وضع مسودة قانون الرياضة من قبل لجنة شكلتها وزارة الشباب والرياضة من دوائر الاختصاص في الوزارة، وممثلين من الاتحادات والأكاديميين والإعلاميين واللجنة الأولمبية، كما جرى مراجعة مشاريع القوانين المقدمة للمجلس التشريعي خلال الفترة السابقة،<sup>٩</sup> وطلبت الوزارة عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٨، حيث قام بإحالته إلى الخطة التشريعية لدراسته.<sup>١٠</sup> وعقدت مجموعة الخطة التشريعية اجتماعاً بحضور وزيرة الشباب والرياضة تهاني أبو دقة بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٨ لمناقشة مشروع القانون، وتمخض عن الاجتماع تشكيل لجنة مصغرة من وزارة الشباب والرياضة، ووزارة الداخلية، والأمانة العامة لمجلس الوزراء لدراسة مشروع القانون وإعادة صياغته، وبتاريخ ٣٠/٣/٢٠٠٨ رفع المشروع إلى مجلس الوزراء الذي قام في جلسته بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨ بإحالته إلى الرئيس لإصداره، وصدر كقرار بقانون عن الرئيس بتاريخ ١/١٢/٢٠٠٨.<sup>١١</sup>

وأعد مشروع قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ من قبل وزارة النقل والمواصلات، بموجب مذكرة تفسيرية موجهة إلى رئيس الدولة للمطالبة بإجراء التعديلات على قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠،<sup>٦٢</sup> ومن ثم إحالته إلى مجلس الوزراء الذي قام بتنسيبه إلى الرئيس بقرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٨. وقد تم عرض القرار قبل إصداره على هيئة ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي لأخذ الرأي حول التعديلات المقترحة.<sup>٦٣</sup>

أما القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ بشأن جامعة الاستقلال، فوفقاً لأحكام القانون، فقد أعد من مجلس أمناء الجامعة بالتعاون والتنسيق مع مؤسسة الرئاسة، وأقر مباشرة كقرار بقانون.

وتم إعداد مشروع القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٢ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين من قبل وزارة التعليم العالي كجهة اختصاص، بتكليف من مجلس الوزراء بقرار صادر عنه بهذا الخصوص في جلسته بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٢. وتقدمت وزارة التعليم العالي بمشروع قانون إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وقامت دائرة الشؤون القانونية في مجلس الوزراء بمراجعة مشروع القانون من النواحي الشكلية والموضوعية، ووضعت ملاحظاتها، وعقد لقاء بين أعضاء المجموعة الوطنية للخطة التشريعية ووزير التعليم العالي، وتم تقديم مجموعة من الملاحظات حول مشروع القانون. وقد قام وزير التعليم العالي بعرض المشروع بقانون على هيئة ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي، التي قامت بتشكيل لجنة لمناقشة مواد مشروع القانون، ووضعت ملاحظاتها عليه،<sup>٦٤</sup> ومن ثم قام مجلس الوزراء بتنسيبه إلى الرئيس لإقراره في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٢.

أما القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، فلم يجر عرض مشروع القرار على مجلس الوزراء، ولم يعرض على الخطة التشريعية لمناقشتها

وتقديم الملاحظات بشأنه وفق الآلية المعتمدة، وهو ما يفسر عدم إحالة مجلس الوزراء لمشروع هذا القرار بقانون إلى الرئيس لإقراره.<sup>٦٥</sup>

وشهد إعداد القرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٣) لسنة ١٩٩٩، مساهمة من العديد من الجهات، ومنها بعض مؤسسات المجتمع المدني، فقد كان مركز مساواة من المساهمين في إعداد مقترح مشروع القانون، كما وافقت عليه الكتل النقابية في نقابة المحامين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بهدف توحيد الجسم النقابي للمحامين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ولضمان التداول السلمي لإدارة النقابة، وإجراء الانتخابات بشكل دوري التزاماً بالعملية الديمقراطية في المؤسسات كافة، كما أن القرار بقانون لم يتطرق إلا إلى المواد التي تتعلق بالشأن التنظيمي، ولم يمس المواد الأساسية المتعلقة بالعمل النقابي نفسه.<sup>٦٦</sup>

## رابعاً. القطاعات التي تخدمها القرارات بقوانين والجهات المعترضة عليها

جاء بعض من القرارات بقانون في جانب الخدمات والمهن لتحقيق مصالح بعض الفئات وتميز مراكزها القانونية، في حين شكلت مسألاً بمصالح البعض الآخر؛ فالقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن قانون الرياضة، عزز الوضع القانوني لبعض الأجسام الرياضية كالاتحادات، والنوادي، ويساهم في تطوير عملها، وهناك بعض الامتيازات التي منحت للمؤسسات والاتحادات الرياضية. فوفق أحكام المادة (٧) من القانون المذكور، تتمتع الهيئات والاتحادات والمؤسسات الرياضية غير الربحية بالإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة والمستخدمه من قبلها لتنفيذ غاياتها وأهدافها في نظامها الأساسي.

إلا أنه، وفي المقابل، شكل مسألاً باللجنة الأولمبية، فقد أتبعها إلى وزارة



الشباب والرياضة، ولذا ترى اللجنة الأولمبية أن في القرار بقانون العديد من الثغرات والإشكاليات التي تنعكس سلباً على الرياضة الفلسطينية، إذ ترى أن هناك تعارضاً بينه وبين القانون الدولي الأولمبي، كما أنه يعطي صلاحيات واسعة لوزارة الشباب والرياضة كصلاحية حل الاتحادات والنوادي.<sup>٦٧</sup>

وقد شكل مجلس الوزراء بقرار رقم ١٣/٤/١ م.و/س.ف بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٨، لجنة لمراجعة القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الرياضة، يضم وزارة العدل، واللجنة الأولمبية، ووزارة الشباب والرياضة، وديوان الرئاسة، إضافة إلى ممثل عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

أما القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، فقد عمل على توحيد رسوم ترخيص المركبات الخصوصية، والخصوصية مزدوجة الاستعمال، والمركبات التجارية التي لا يزيد وزنها الإجمالي على (٣٥٠٠) كغم، والتي تعمل بمحرك ديزل، أسوة بتلك التي تعمل بمحرك بنزين من الفئة نفسها، وهذا الأمر يشجع المواطنين على الإقدام على شراء مركبات تعمل بمحرك ديزل، ويخفف من العبء المالي على المواطن، ويقلل من المخاطر الصحية والبيئية.

وفي المقابل، يفرض القرار زيادة في رسوم تجديد رخصة التشغيل المستأجرة للمركبة العمومية، وتأجير رخصة تشغيل مركبة عمومية، وتجديد إذن تغيير عقد الإيجار لرخص التشغيل المستأجرة من مستأجر إلى آخر، إلى غير ذلك من الرسوم، الأمر الذي يشكل أعباء مالية إضافية على هذه الفئة التي تعتبر الفئة المتضررة منه.<sup>٦٨</sup>

ويمنح القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن جامعة الاستقلال الجامعة مركزاً قانونياً كمؤسسة حكومية، وستكون الأجهزة الأمنية هي من المستفيدين من إقراره؛ كونه يرفد الأجهزة الأمنية بكوادر مهنية تعمل في مجال الأمن، ويساهم في تطوير عملها، كما أن طلبة الثانوية العامة هم أيضاً من الفئات المستفيدة من إقراره؛ كونه يوفر لهم اختصاصاً أكاديمياً

ومهنياً لم يكن متوفراً من قبل في فلسطين. فوفقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (٥) من القرار بقانون، تكون هناك شراكة كاملة بين الجامعة والأجهزة الأمنية المشغلة لخريجها، وهذا يعني أن هناك امتيازات يمنحها القرار بقانون لخريجي طلبة الجامعة بتأمين وظائفهم بعد التخرج من خلال الالتحاق بالأجهزة الأمنية.

ويوفر القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، الآلية لدعم وتطوير التعليم العالي في فلسطين، وتمكين الطلبة من الوصول إلى المقاعد الدراسية في الجامعات، وإزالة العوائق المالية التي قد تحول بينهم وبين هذا الهدف، والتحول في عملية دعم الطلبة من آلية الدعم القائمة على الإغاثة، إلى آلية الدعم التي تستند إلى مفهوم التنمية المستدامة، وبالتالي يكون طلبة التعليم العالي من الجهات التي ستستفيد من هذا القرار بقانون، حيث يقدم الصندوق، ومن دون فوائد، قروضاً لدعم الطلبة في الجامعات والمؤسسات التعليمية داخل فلسطين، وليس بالضرورة أن تكون حاجة الطالب هي سبب لتقديم القرض، إذ يقوم الصندوق على دعم بعض التخصصات التي تساهم في عملية التنمية.<sup>٦٩</sup>

أما بخصوص القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، فقد قدم العيد من مؤسسات المجتمع المدني اعتراضاً على هذا التعديل، لكونه يمنح الحكومة صلاحية تحويل الأموال المنقولة وغير المنقولة لأي جمعية منجولة إلى الخزينة العامة للدولة، في حال لم يتم العثور على جمعية بالأهداف ذاتها للجمعية المنجولة. وطلبوا بأن تكون هناك عملية تكييف قانونية تتيح تحويل تلك الأموال إلى أقرب جمعية ممكنة لأهداف الجمعية المنجولة، أو لجمعية أخرى تقع في النطاق الجغرافي نفسه للجمعية المنجولة، أو النص بالتحفظ عليها حين إيجاد جمعية خيرية أو مؤسسة أهلية بالأهداف ذاتها. وبالتالي، من الممكن أن تكون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية من الجهات المتضررة من القرار بقانون الذي يتيح مجالاً لتحويل ممتلكات وأموال أي جمعية منجولة إلى الخزينة العامة، وهي المخصصة أصلاً لصالح خدمات تقدمها الجمعيات

الخيرية بمختلف مجالاتها ونشاطاتها، واعتبر القرار تدخلاً غير مقبول من قبل السلطة التنفيذية في مصير أموال الجمعيات الخيرية المنحلة؛ كونه ألحق ضرراً بالجمعيات المشابهة، ولتجاهله النظام الأساسي لها فيما يتعلق بمآل أموالها الذي كان يناط به في النص الأصلي للقانون قبل التعديل، وجعل الخزينة هي صاحبة الأولوية في المستفيد الأول منه.<sup>٧٠</sup>

أما القرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ وتعديلاته، فإن الظروف السياسية هي التي أوجدت الحاجة لإجراء تعديلات تتواءم مع الواقع، وذلك بهدف الموامة ما بين الحفاظ على وحدانية جسم نقابة المحامين، واستمراريتها في عملها دون معيقات تتعلق بالبعد الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالتالي، تعتبر النقابة جسماً واحداً من الناحية القانونية، وجسمين ملتزمين من الناحية الإدارية.

### خامساً. مدى ملاءمة التشريعات مع القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

جاءت بعض القرارات بقانون في مجال الخدمات والمهن والجمعيات متوائمة مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، بينما تضمن البعض الآخر قيوداً على ممارسة بعض الحقوق؛ فالقرار رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، يتواءم مع ما تضمنه القانون الأساسي وفق البند (أ) فقرة (٩) من المادة (٦٩) بشأن صلاحية مجلس الوزراء بإنشاء المؤسسات والهيئات والسلطات، التي يعتبر صندوق إقراض الطلبة هو من المؤسسات العامة التي يملك مجلس الوزراء صلاحية إنشائها، ويتواءم مضمون القرار وهدفه مع أحكام المادة (٢٤) من القانون الأساسي حول الحق في التعليم، وحول إشراف الدولة على التعليم في جميع مراحلها.

كما أن القرار يتواءم مع الاتفاقيات المتعلقة بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبخاصة ما يتعلق بالحق في التعليم، وبخاصة المادة (٢٦) التي تضمنت تعهد الدول الأطراف بتيسير الوصول إلى التعليم الجامعي على أساس المساواة والكفاءة، حيث إن هذا القرار بقانون يساهم في إعمال الحق في التعليم، كما أن القرار بقانون يتواءم مع ما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحث الدول الأطراف على اتخاذ التدابير كافة لإعمال الحق في التعليم.

بينما شكل القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، مسأً بحق التجمع وتضييقاً على الجمعيات، وفي إطار بعض القرارات والتوجهات، كقرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الجمعيات الأهلية التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون، وذلك بهدف إغلاقها ومصادرة ممتلكاتها، والقرار الصادر عن وزير الداخلية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ بشأن اعتماد النظام المالي للجمعيات، وهو ما يتعارض مع أحكام المادة ٤/٢١ من القانون الأساسي الفلسطيني، التي تنص على أنه لا مصادرة إلا بحكم قضائي، فوضع اليد على أموال الجمعيات المنحلة وإحالتها للخزينة العامة يشكل كذلك مخالفة لنص المادة (٤١) من قانون الجمعيات، التي تؤكد على عدم جواز وضع اليد على أموال أي جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها، أو أي من مراكزها وفروعها، إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة.<sup>٧١</sup> وكذلك ما ورد في الفقرة (٢) مادة (٢٦) من القانون الأساسي، التي تنص على الحق في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية، فمن شأن التعديل الذي أدخله القرار على القانون أن ينتقص من الحق في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية.

وقد لا ينسجم هذا القرار بقانون مع إعمال الحق في إنشاء الجمعيات والنقابات والاتحادات وغيرها من الجماعات السلمية والانتماء لها، وذلك

وفق نص المادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك إنشاء النقابات، والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

## سادساً. الأثر المالي الذي ترتبه التشريعات على الخزينة العامة

ترتب العديد من القرارات بقوانين في مجال الخدمات والمهن، التزامات مالية على الخزينة العامة؛ فالقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن قانون الرياضة، ينص على إنشاء الصندوق الوطني لدعم الرياضة، كما ينص القرار على الإعفاءات الضريبية الممنوحة للاتحادات والهيئات الرياضية؛ ويحرم الخزينة العامة من بعض الإيرادات الضريبة لعمليات الشراء التي تقوم بها هذه الهيئات. وكذلك النص بمجانبة التأمين الصحي لأعضاء المنتخب الوطنية يرتب بعض الالتزامات المالية البسيطة المتعلقة بإيرادات التأمين الصحي، في مقابل الحصول على خدمات صحية شبه مجانية.

أما القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، فإنه يتضمن بعض التخفيضات على رسوم ترخيص المركبات، وبخاصة توحيد تلك الرسوم المتعلقة للمركبات التي تعمل بالبنزين أو الديزل، وتخفيض رسوم شراء خدمة المركبة العمومية من ١٠٠٠٠ شيكل إلى ٢٥٠٠ شيكل، إلا أنه يفرض في الوقت نفسه رسوماً إضافية بشأن بعض أنواع التراخيص لمعاملات المركبات، وهو ما يرتب أثراً مالياً على الخزينة العامة، جانب منها إيجابي والآخر سلبي.

ويرتب القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن جامعة الاستقلال أعباءً مالية كبيرة على الموازنة العامة، حيث تتضمن الفقرة (١) مادة (٧) أن تكون للجامعة موازنتها الخاصة كمركز مالي مستقل ضمن الموازنة العامة للدولة. كما أن البند (أ) فقرة (٢) من المادة ذاتها، يتضمن أن أحد الموارد المالية للجامعة هو ما يخصص لها من الموازنة العامة للدولة.

وكذلك يتضمن القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، إنشاء مجلس إدارة صندوق إقراض الطلبة، ووفقاً لأحكام المادة (١٢) من القانون، تحدد البدلات والمصاريف المالية لرئيس وأعضاء المجلس المذكور بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء لهذا الغرض. كما أن من ضمن الموارد المالية للصندوق، ما يرصد له من مخصصات في الموازنة العامة، وذلك وفق ما جاء في الفقرة (٢) من المادة (١٦) من القانون.

### **المطلب الخامس: القرارات بقوانين في مجال الأمن**

صدر في هذا المجال قراران بقوانين مستحدثان وهما قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي، وقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن. ويعتبر القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ أبرز القرارات بقوانين في المجال الأمني، ويتضمن هذا القرار تنظيم التشكيل الإداري للإدارة العامة لجهاز الأمن الوقائي الذي يعمل في مجال الأمن الداخلي، ويتبع لوزارة الداخلية، وتحديد اختصاصاته التي تتمثل في حماية الأمن الداخلي ومتابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية، والكشف عن الجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والعاملين فيها، ومنح القرار بقانون أعضاء الجهاز صفة الضابطة القضائية، ونص كذلك على إقامة مراكز توقيف خاصة بالجهاز، واعتبارها مراكز قانونية للتوقيف.

وقد تم إعداد مشروع القرار بقانون من قبل وزارة الداخلية كوزارة اختصاص، وبمشاركة الإدارة العامة لجهاز الأمن الوقائي، وتمت إحالة مشروع القرار إلى مجلس الوزراء الذي أحاله بعد الدراسة إلى الرئيس، وصدر بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٩، وتمثل المبرر لإصدار هذا القرار بقانون في الحاجة إلى تنظيم عمل الإدارة العامة لجهاز الأمن الوقائي بقانون، وتحديد اختصاصاتها، منعاً للتداخل مع صلاحيات الأجهزة الأمنية الأخرى.

إن منح القرار بقانون صفة الضابطة القضائية لأعضاء الجهاز، ومنحه الحق في إقامة مراكز توقيف ثابتة، له محاذير كبيرة على الحقوق والحريات العامة، وبخاصة إذا لم تخضع هذه الاختصاصات لرقابة السلطة القضائية والنيابة العامة، فصفة الضابطة القضائية تقضي بتحويل المعتقل خلال ٢٤ ساعة إلى وكيل النيابة المختص، ومراكز التوقيف التي نص عليها القرار هي مراكز مؤقتة لحين عرض المعتقل على وكيل النيابة المختص، وليست معدة أو مقامة للاحتجاز طويل المدى كمراكز الإصلاح والتأهيل.

وعلى الرغم من نص القرار في المادة (٨) على وجوب التزام الإدارة العامة للأمن الوقائي باحترام الحقوق والحريات والضمانات المنصوص عليها في القوانين الفلسطينية والمواثيق والمعاهدات الدولية، فإن خلو هذا القرار من النص صراحة على هذه الضمانات التي تحول دون التعسف في استخدام الصلاحيات الممنوحة له، يشكل مساً بالأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة في القانون الأساسي، وفي المعاهدات والمواثيق الدولية، وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واتفاقية حظر التعذيب.<sup>٧٢</sup>

من ناحية أخرى، فإن القرار بقانون المذكور يرتب أعباء مالية إضافية على الخزينة العامة، من خلال النص على إقامة مراكز التوقيف الخاصة بالجهاز (بلغ عددها ١٠ مراكز)،<sup>٧٣</sup> على الرغم من وجود مراكز الإصلاح والتأهيل، ومراكز التوقيف المؤقت في مراكز الشرطة المنتشرة في المحافظات الفلسطينية.

## المطلب السادس: الاستخلاصات والتوصيات

إن حالة الانقسام التي سادت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ منتصف العام ٢٠٠٧ بسبب فشل الانتقال السلمي للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، والاحتتال الفلسطيني الداخلي وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة، أنتج سلطتين منفصلتين، إحداهما بحكم الأمر الواقع في قطاع غزة، والأخرى في الضفة الغربية، كما انعكس هذا الانقسام

على مفاصل الحياة الفلسطينية كافة؛ سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، ومثل الجانب التشريعي أحد مظاهر هذا الانقسام، فقد شرع الرئيس بإصدار قرارات بقوانين بموجب المادة (٤٣) من القانون الأساسي بسبب تعطل المجلس التشريعي، فيما استمرت كتلة حماس في المجلس التشريعي في قطاع غزة بمعد جلسات المجلس، وإقرار قوانين باسمه، وقد أنتج هذا الوضع العديد من الإشكاليات؛ سواء على مستوى الشكل أو المضمون.

ومن خلال دراسة ومراجعة القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس الفلسطيني في قطاع الحكم تحديداً، وبالتركيز على تحليل مجموعة من النماذج منها، يمكن عرض الاستنتاجات التالية:

## أولاً. الاستخلاصات العامة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم

١. وجود توسع واضح في استخدام السلطة التنفيذية (الرئيس، ومجلس الوزراء) لصلاحيات التشريع بتنسيب القرارات بقوانين وإصدارها، وبخاصة في قطاع الحكم، ومن الواضح أن طول فترة الانقسام، وتكرار فشل مبادرات ومحاولات المصالحة ألقى بظلاله على أعمال السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، فأصبحت تعمل خارج الخطة التشريعية التي أقرتها، وخارج حالات الضرورة التي نصت عليها المادة (٤٣) من القانون الأساسي، وكأنها حلت محل السلطة التشريعية تماماً، وليس كحالة مؤقتة، وهو ما عكس حالة الصراع السياسي على السلطة وعلى الصلاحيات، من خلال ما تضمنته هذه القرارات بقوانين من نقل لتبعية العديد من المؤسسات من الحكومة إلى الرئاسة، أو من خلال التعيينات التي تمت في المناصب العليا.

٢. هناك بعض مشاريع القوانين في قطاع الحكم طالبت بإصدارها مؤسسات المجتمع المدني ولم يتم إصدارها على الرغم من النقاش الطويل الذي جرى بشأنها، ورفعها إلى مجلس الوزراء؛ مثل مشروع



قانون الحق في الحصول على المعلومات، لما يرتبه ذلك من تعزيز المساءلة الاجتماعية على السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فإن هناك مشاريع قوانين أخرى تم وقفها قبل إصدارها بضغط من قوى مجتمعية وسياسية ورسمية؛ مثل مشروع قانون معدل لقانون المحكمة الدستورية، ومشروع قانون الأحزاب السياسية، ومشروع قانون التأمين الصحي الوطني.

٣. تضمن التشريع في قطاع الحكم عشرات القرارات بقوانين الصادرة في المجال الدستوري والإداري والقضاء والعدالة والمهن والخدمات والأمن، واستأثر التشريع في مجالي الإدارة والعدالة والقضاء بالنسبة الأكبر من القرارات بقوانين الصادرة في هذا القطاع بنسبة ٢٧٪ لكل منهما.

٤. تركّز عدد كبير من القرارات بقوانين في الجانب الإداري على التعيينات في الهيئات والمؤسسات العامة (رئيس هيئة الكسب غير المشروع-هيئة مكافحة الفساد لاحقاً- رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، رئيس ديوان الموظفين العام، محافظ سلطة النقد)، بينما استحدث عدد آخر منها مراكز قانونية أو عدل على مراكز قانونية قائمة (سلطة الأراضي، مؤسسة إدارة وتمية أموال اليتامى) إضافة إلى إحداث تغييرات جذرية في مجالات أخرى. كما هو الحال في التقاعد، وانتخابات الهيئات المحلية، وتنظيم الحق في الإضراب.

٥. ساهمت العديد من هذه القرارات في خلق واقع مؤسسي وإداري جديدين في الضفة الغربية يختلف عما كان قائماً قبل العام ٢٠٠٧. كما رسخت معظم هذه القرارات بقوانين الواقع المتمثل في غياب المجلس التشريعي باعتباره صاحب الولاية في التشريع من جهة، وصاحب الحق في المصادقة على التعيينات المتعلقة بالمؤسسات سابقة الذكر من جهة أخرى، وبخاصة أن معظمها جرى إعداده وإصداره دون نقاش موسع أو مشاركة للقطاعات المجتمعية المختلفة، ودون مراعاة لأحكام القانون الأساسي في كثير من الأحيان.

٦. وفي مجال القضاء والعدالة، جرى استحداث العديد من القوانين الجديدة، وإدخال تعديلات في معظم القوانين القائمة (إصدار ٢١ قراراً بقانون في مجال العدالة والقضاء) وشمل ذلك قوانين تتعلق بالقضاء الشرعي، والقضاء العادي، وتنظيم المحاكم وصلاحياتها، والإجراءات المتعلقة بالتقاضي، والعقوبات. وعلى الرغم من أن جانباً من هذه التعديلات جاء بناءً على حاجة ومطلب مجتمعي، فإن هذه التشريعات، بالمجمل، ساهمت في إيجاد نظام عدالة مختلف إلى حد كبير عما كان سائداً، ودون الاستناد إلى خطة استراتيجية أو خطة شمولية لتطوير هذا القطاع، وإنما بشكل «ترقيعي» كما وصفه البعض، الأمر الذي مسّ في بعض الأحيان بالمبدأ العام المتعلق بالحقوق في التقاضي وسلامة الإجراءات، كالقرار بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٤، بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة.

٧. جاء العديد من القرارات بقوانين في المجال الدستوري -الذي شكلت نسبة القرارات بقوانين فيه نحو ٢٢٪ من القرارات الصادرة في قطاع الحكم- في إطار الصراع الفلسطيني الداخلي على السلطة، كالقرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس، وقرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، وقرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة. وشكل الكثير من هذه القرارات الأداة التي تم بموجبها تجاوز مهام المجلس التشريعي وصلاحياته كما هو الحال في القرارات بقوانين المتعلقة بمنح الثقة للحكومات المتعاقبة خلال الفترة ٢٠٠٧ - ٢٠١٥ بالنيابة عن المجلس التشريعي المعطل، الأمر الذي رسخ غياب السلطة التشريعية، وأفقد النظام السياسي الأداة الرئيسية للرقابة على الحكومات، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تمثل الرقيب والمراقب في آن واحد.

٨. نتج عن القرارات بقوانين الصادرة في مجال المهن والخدمات والجمعيات استحداث مراكز قانونية، وتغيير مراكز قانونية كانت قائمة

بطريقة سريعة وغير مدروسة، وبخاصة أن بعضها لم يتم الخلاف الجاري حولها كما هو الحال في القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الرياضة، الذي جعل من وزارة الرياضة الجهة صاحبة المسؤولية عن تنفيذ القانون، ثم لم يلبث أن اتخذ قراراً بإلغاء هذه الوزارة وإحاق موظفيها باللجنة الأولمبية. ومس البعض الآخر من هذه القرارات بالحقوق والحريات العامة كالحق في التجمع، كالقرار رقم ٦ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية، الذي عزز من سلطة الحكومة على هذه الجمعيات، ومأل الأموال الخاصة بها عند حلها.

٩. وفي الجانب الأمني، عزز القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي من سلطة هذا الجهاز، ومنحه صلاحيات واسعة كصفة الضبطية القضائية، وإقامة مراكز التوقيف، وحق احتجاز المعتقلين، دون النص على الضمانات التي من شأنها عدم المس بالحقوق والحريات العامة.

١٠. إن عملية إصدار القرارات بقوانين في قطاع الحكم تشير، بشكل عام، إلى ما يلي:

- تعدد حلقات التأثير التي تقف خلف هذه القرارات (حلقة المستشار القانوني للرئيس، وحلقة مجلس الوزراء والوزراء، وحلقة الشخصيات المتنفذة من الفصائل السياسية، والحلقة المتمثلة بمجموعة من المستشارين التابعين للقطاع الخاص) وهو ما يفسر حالة عدم التجانس أو التعارض التي تبرز في بعض هذه القرارات.

- الصراع السياسي على السلطة والصلاحيات الذي يتمثل في التغييرات في المراكز القانونية للعديد من المؤسسات التي تضمنتها القرارات بقوانين الصادرة في قطاع الحكم، وكذلك في التعيينات للمناصب العليا، والمصادقة عليها عبر قرارات بقوانين، والتي عززت من صلاحيات بعض المسؤولين على حساب مسؤولين آخرين.

- تعزيز وتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وأجهزتها وتفردها بالنظام السياسي على حساب السلطات الأخرى، وهو ما يمس بالمبدأ الأساسي لأي نظام ديمقراطي - مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، ويحوّل النظام السياسي الفلسطيني إلى نظام شمولي، ويجعل الحقوق والحريات العامة عرضة للتجاوزات والاختراق دون ضمانات لحمايتها أو إمكانية محاسبة من يقوم بهذه التجاوزات، نتيجة لما توفره هذه التشريعات من حصانة للسلطة التنفيذية وأجهزتها ضد أي مساءلة.
- كشفت عملية إصدار القرارات بقوانين في قطاع الحكم عن ضعف دور وتأثير مؤسسات المجتمع المدني والقوى السياسية في الجوانب السياسية والاجتماعية، وعدم قدرتها على التدخل أو المساهمة في هذه العملية إلا في أضيق الحدود.

## ثانياً. الاستخلاصات المتعلقة بإجراءات إقرار القرارات بقوانين في قطاع الحكم

١. على الرغم من وضع آلية للتشريع بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء تتمثل بالخطة التشريعية للحكومة، وما تتضمنه من لجان وإجراءات لدراسة مشاريع القوانين قبل إحالتها لإصدارها بقرارات بقوانين من قبل الرئيس، فإن معظم القرارات بقوانين الصادرة جاءت من خارج الخطة التشريعية لمجلس الوزراء، ما يعني وجود ارتجال في بعض الأحيان، وعدم ضبط لعملية إصدار هذه القرارات من جهة، وتعلق بعضها بتوجهات وتدخلات شخصية وحزبية محددة من جهة أخرى.
٢. هناك تباين في طرق إقرار وإصدار القرارات بقوانين، فبعضها حظي باهتمام كبير، ونوقش من قبل جهات عدة، وتم إشراك المجتمع المدني في نقاشه وأخذ برأيه في التعديلات، كما شكلت لجان لمتابعته وصياغته، كقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون

انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والقرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، بينما لم تحظ العديد من القرارات بقوانين بالاهتمام ذاته، ولم تمر في جميع مراحل الصياغة التشريعية وصولاً إلى إقرارها من قبل الرئيس، فبعضها تم إقرارها من الرئيس بعد دراسة وإحالة من مجلس الوزراء فقط، كالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، وبعضها نسب من مجلس الوزراء إلى الرئيس دون أن يحظى بالدراسة وفق الأصول كقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي، والبعض الآخر أقرها وأصدرها الرئيس دون تنسيب من مجلس الوزراء، كالقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية ومليشيات حركة حماس، والقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي.

٣. إن العديد من القرارات بقوانين في قطاع الحكم لقيت معارضة من جهات متضررة معارضة، كالقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، والقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية ومليشيات حركة حماس، والقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، والقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، إضافة إلى الاعتراض من قبل حركة حماس على القرارات بقوانين المتعلقة بتشكيل الحكومات المتعاقبة.

٤. إن العديد من القرارات بقوانين في قطاع الحكم تتعارض مع أحكام القانون الأساسي، كالقرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢ بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي، والقرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، والقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون

الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، والقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي.

٥. إن العديد من القرارات بقوانين في قطاع الحكم يثير شكاً حول مدى توافرها مع الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان التي انضمت إليها فلسطين مؤخراً، والقرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي، والقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

٦. ترتب على عدد كبير من القرارات بقوانين في مجال الحكم زيادة في العبء المالي على الخزينة العامة، وبخاصة تلك القرارات بقوانين حول منح الثقة للحكومات المتعاقبة، والقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين، والقرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ للجمعيات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة الجدار الفاصل، والقرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع، والقرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢ بشأن جامعة الاستقلال.

### ثالثاً. التوصيات

ضرورة إنهاء الانقسام وتفعيل المجلس التشريعي ليستعيد دوره في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومراجعة كافة القرارات بقوانين التي صدرت خلال فترة الانقسام، ووقف سيطرة السلطة التنفيذية وتحكمها بالسلطات الأخرى.

ضرورة الحد من إصدار القرارات بقوانين وجعلها في أضيق الحدود، وبخاصة تلك التي من شأنها إحداث تغييرات جذرية في المجال الدستوري والنظام الإداري والبنى المؤسسية وقطاع العدالة.

مراعاة أحكام القانون الأساسي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي التزمت بها فلسطين قبل إصدار القرارات بقوانين، وبخاصة ما يتعلق منها بالحقوق والحريات العامة.

من الأهمية أن يسبق إعداد وإصدار القرارات بقوانين دراسات معمقة لمدى الاحتياج لها والآثار المترتبة عليها، سواء على بنية النظام السياسي، أو تأثيرها على الحقوق والحريات العامة، أو من حيث ما ترتبه من التزامات مالية.

إخضاع القرارات بقوانين قبل إصدارها لنقاشات مطولة في مختلف القطاعات الرسمية والأهلية والخاصة، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني بشكل موسع في نقاش هذه القرارات.

## الهوامش

<sup>١</sup> معهد الحقوق، جامعة بيرزيت. الحالة التشريعية في فلسطين: ٢٠٠٧-٢٠١٤، الحالة التشريعية في فلسطين الآليات وسيناريوهات الحل، رام الله: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠١٤، ص ١٢٥-١٤٠.

<sup>٢</sup> مجلس الوزراء. الخطة التشريعية، رام الله: مجلس الوزراء، ٢٠٠٩.

<sup>٣</sup> وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤-٢٠١٦: بناء الدولة وتجسيد السيادة، رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، ٢٠١٤، ص ٧.

<sup>٤</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية. إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة، برنامج الحكومة الثالثة عشرة، آب ٢٠٠٩، ص ٢٢-٢٣.

<sup>٥</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني. مذكرة قانونية حول القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، الدائرة القانونية، ١٨/١/٢٠١٠، ص ٦.

<sup>٦</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني. خطاب هيئة رؤساء وممثلي الكتل والقوائم إلى الرئيس الفلسطيني حول مشروع القرار بقانون بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية، ١٢/١٢/٢٠١٢.

<sup>٧</sup> مذكرة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وعدد من مؤسسات المجتمع المدني الأخرى إلى الرئيس الفلسطيني حول مشروع القرار بقانون بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية، دون تاريخ.

<sup>٨</sup> الحالة التشريعية في فلسطين: ٢٠٠٧-٢٠١٤، الحالة التشريعية في فلسطين الآليات وسيناريوهات الحل، مصدر سابق، ص ١٢٥-١٤٠.

<sup>٩</sup> صحيفة الحياة الجديدة، ١٢/١/٢٠٠٧.

<sup>١٠</sup> مجلس الوزراء. «مذكرة توضيحية لمشروع قانون الأسرى والمحربين المعدل»، ١٢/٢/٢٠١٢.

<sup>١١</sup> مجلس الوزراء. «كتاب موجه من اللجنة الخاصة بدراسة مشروع القانون المعدل لقانون الأسرى والمحربين إلى الأمين العام لمجلس الوزراء لعرض المشروع على جدول أعمال مجلس الوزراء»، بتاريخ ١٢/٢/٢٠١٢.



١٠٠ التشريع في زمن الإنتقام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>١٢</sup> الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية - وفا، www.wafaf.ps، ٢٢/٤/٢٠١٤.

<sup>١٣</sup> «قانون جديد للانتخابات الفلسطينية يستبعد حماس»، الاتحاد، الخميس ١٦ آب ٢٠٠٧:

<http://www.alittihad.ae/details.php?id=129983&y=2007>

<sup>١٤</sup> موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من القرار بقانون بشأن الانتخابات: [www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5415:2010-01-05-10-49-19&catid=132:2005-2008&Itemid=253](http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5415:2010-01-05-10-49-19&catid=132:2005-2008&Itemid=253)

انظر أيضاً، موقف مركز الميزان لحقوق الإنسان: [http://www.mezan.org/ar/details.php?id=643&ddname=elections&id\\_dept=9&p=center](http://www.mezan.org/ar/details.php?id=643&ddname=elections&id_dept=9&p=center)

<sup>١٥</sup> مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي. دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، رام الله: مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، ٢٠٠٨، ص ٣.

<sup>١٦</sup> صحيفة رأي اليوم، «تحركات جديدة في المجلس التشريعي»: [www.raialyoum.com/?p=193763](http://www.raialyoum.com/?p=193763)

<sup>١٧</sup> الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية - وفا، www.wafa.ps، ٦/٦/٢٠١٢.

<sup>١٨</sup> صحيفة الشرق الأوسط، ٧/١/٢٠٠٧.

<sup>١٩</sup> موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من القرار بقانون بشأن الانتخابات، مصدر سابق.

<sup>٢٠</sup> جريدة الحياة، ٥/٦/٢٠١١.

<sup>٢١</sup> مواطن: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. نحو قانون ضمان اجتماعي فلسطيني، رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠١٠.

<sup>٢٢</sup> الدائرة القانونية، المجلس التشريعي الفلسطيني، مذكرة تفسيرية.

<sup>٢٣</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، رام الله، ٩/٣/٢٠١٠.

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥ (١٠١)

٢٤ معن ادعيس وآخرون. صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، سلسلة تقارير قانونية (٦٦)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ص ٢٩.

٢٥ وكالة معاً الإخبارية، «أبو دياك: إحالة رئيس ديوان الرقابة للتقاعد قرار إداري بحت»: [www.maannews.net](http://www.maannews.net).

٢٦ الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧-٢٠١٢، مصدر سابق، ص ١٤٧.

٢٧ مجلس الوزراء. مذكرة إيضاحية لمشروع قرار بقانون معدل لقانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٥.

٢٨ سلطة النقد. كتاب موجه من محافظ سلطة النقد إلى رئيس الوزراء حول تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى بتاريخ ٦/٧/٢٠٠٨.

٢٩ مجلس الوزراء. خطاب موجه إلى الرئيس يتضمن إحالة مشروع قرار بقانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى بتاريخ ٤/٨/٢٠٠٨.

٣٠ تقرير حول الدورة ٢٤ للمجلس المركزي الفلسطيني، ٢٨ آذار ٢٠١١:  
[http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=488%3A2011-03-28-07-27-01&catid=93%3A2010-05-25-10-32-12&Itemid=356&lang=ar](http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=488%3A2011-03-28-07-27-01&catid=93%3A2010-05-25-10-32-12&Itemid=356&lang=ar)

٣١ بيان صادر عن القوى الوطنية والفعاليات الأهلية والقانونية بشأن إلغاء الانتخابات المحلية بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١١:  
[http://www.maannews.net/adv/arb/tempfiles/bayan\\_1.pdf](http://www.maannews.net/adv/arb/tempfiles/bayan_1.pdf)

٣٢ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، ٢٠١٢، ص ١٨، ٨٥.

٣٣ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان:  
<http://www.aman-palestine.org/ar/activities/982.html>

٣٤ فضل سليمان. «الحكومة تخضع لديوان الرقابة وليس العكس»:  
<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/2066.html>.

٣٥ عصام عابدين. «قراءة في نظام تقاعد القطاع غير الحكومي»:  
<http://www.alhaq.org/arabic/images/stories>.

١٠٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٣٦</sup> «صناديق تقاعد القطاع الخاص .. إلى متى؟»، مجلة سوق المال الفلسطيني، العدد ١٢ كانون الثاني ٢٠١٠، ص ٦-١٢.

<sup>٣٧</sup> ديوان قاضي القضاة، المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. كتاب موجه من القضاة الشرعيين إلى رئيس الوزراء يتضمن الاعتراض على مشروع قانون معدل لقانون مؤسسة إدارة وتسمية أموال اليتامي بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٧.

<sup>٣٨</sup> جهاد حرب. «الحكومة تنتهك ضمانات استقلال ديوان الرقابة وحصانته»، الأئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان: <http://www.aman-palestine.org/ar/search/view:6ce4ef6beea71cd2406c715023ce3aef>

<sup>٣٩</sup> معن ادعيس. دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٠، ص ٩.

<sup>٤٠</sup> الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/>

<sup>٤١</sup> معن إدعيس. دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٠، ص ٨.

<sup>٤٢</sup> وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الخامس عشر ٢٠٠٩، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. ص ٣٥.

<sup>٤٣</sup> ادعيس، دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، مصدر سابق، ص ٩.

<sup>٤٤</sup> مقابلة مع رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٦.

<sup>٤٥</sup> وزارة شؤون المرأة. مذكرة السياسة التشريعية المتعلقة بالتعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات الأردني لسنة ١٩٦٠.

<sup>٤٦</sup> صحيفة الأيام، ٢٠١١/٥/١٦.

<sup>٤٧</sup> طوقان، طارق زاهي. «القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة»، دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتاح، مجموعة أكويني القانونية، ٢٠٠٨، ص ١٢.

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥ ٢٠١٣

<sup>٤٨</sup> تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية في مناهضة العنف ضد المرأة، وزارة شؤون المرأة، الدائرة القانونية، آذار ٢٠١٠

<sup>٤٩</sup> معن ادعيس. دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، مصدر سابق، ص ٩.

<sup>٥٠</sup> التقرير الربعي الأول للعام الثالث من عمل الحكومة الثالثة عشرة، ٢٠/١/٢٠١٢.

<sup>٥١</sup> وزارة المالية. كتاب موجه من وزير المالية إلى أمين عام مجلس الوزراء يتضمن الطلب بوضع مشروع قانون معدل لقانون دعوى الحكومة رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٨، بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣١.

<sup>٥٢</sup> معن ادعيس. دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، مصدر سابق، ص ٩.

<sup>٥٣</sup> مقابلة مع إبراهيم البرغوثي، مدير مركز مساواة، بتاريخ ٧/٥/٢٠١٥.

<sup>٥٤</sup> مقابلة مع معن ادعيس، باحث قانوني في دائرة مراقبة التشريعات والسياسات الوطنية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ ٧/٥/٢٠١٥.

<sup>٥٥</sup> www.mifah.org الموقع الإلكتروني لمؤسسة مفتاح، المبادرة الوطنية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطي، موقف قانوني لمندى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة من تعديل قانون العقوبات، ٢٠/٥/٢٠١٤.

<sup>٥٦</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي العشرون، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٤، ص ٢٤-٢٥.

<sup>٥٧</sup> أمان. تقرير حول دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد، رام الله: أمان، نيسان ٢٠١٣، ص ١٣

<sup>٥٨</sup> مقابلة مع معن ادعيس، مصدر سابق.

<sup>٥٩</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني. القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية. الدائرة القانونية، ٢٠١٠، ص ٧.

<sup>٦٠</sup> وزارة الشباب والرياضة. طلب إدراج مشروع قانون الرياضة الفلسطيني على جدول أعمال مجلس الوزراء، ٢٧/٢/٢٠٠٨.

١٠٤ التشريع في زمن الإنقسام؛ دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٦١</sup> خليل الرفاعي، المنسق العام للخطة التشريعية، تقرير سير العمل في مشروع قانون الرياضة الفلسطيني، مجلس الوزراء.

<sup>٦٢</sup> وزارة النقل والمواصلات. مذكرة تفسيرية بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠.

<sup>٦٣</sup> يوسف جفال. قراءة قانونية حول القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، ٢٠١٣/٥/١٨، ص ٦.

<sup>٦٤</sup> ملخص العمل على مشروع صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي. الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ٢٠١٣.

<sup>٦٥</sup> كتاب موجه من مدير دائرة التشريعات في مجلس الوزراء إلى أمين عام المجلس بشأن قرار بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، أيار ٢٠١١.

<sup>٦٦</sup> مقابلة مع إبراهيم البرغوثي، مدير مركز مساواة، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٧.

<sup>٦٧</sup> محضر اجتماع اللجنة الفنية الخاصة بمراجعة قرار بقانون الرياضة لسنة ٢٠٠٨، مجلس الوزراء، ٢٠٠٩/٨/٩.

<sup>٦٨</sup> مجلس الوزراء. مذكرة إيضاحية لمشروع قرار بقانون معدل لقانون المرور رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠.

<sup>٦٩</sup> صحيفة الحياة الجديدة، الأربعاء ٢٠١٣/٥/١، العدد ٦٢٨٤.

<sup>٧٠</sup> مؤسسة الضمير. مصدر سابق، ص ٢١.

<sup>٧١</sup> المصدر السابق، ص ٢١-٢٢.

<sup>٧٢</sup> المصدر السابق، ص ١٢-١٤.

<sup>٧٣</sup> المصدر نفسه.

## قائمة المصادر والمراجع

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. تقرير حول دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، نيسان ٢٠١٣.

خليل الرفاعي (المنسق العام للخطة التشريعية). «تقرير سير العمل في مشروع قانون الرياضة الفلسطيني»، رام الله: مجلس الوزراء.

ديوان قاضي القضاة، المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. كتاب موجه من القضاة الشرعيين إلى رئيس الوزراء يتضمن الاعتراض على مشروع قانون معدل لقانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٧.

السلطة الفلسطينية. التقرير الربعي الأول للعام الثالث من عمل الحكومة الثالثة عشرة، ٢٠١٢/١/٢٠.

سلطة النقد. كتاب موجه من محافظ سلطة النقد إلى رئيس الوزراء حول تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٦.

السلطة الوطنية الفلسطينية. إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة، برنامج الحكومة الثالثة عشرة، آب ٢٠٠٩.

«صناديق تقاعد القطاع الخاص.. إلى متى؟»، مجلة سوق المال الفلسطيني، العدد ١٣ كانون الثاني ٢٠١٠.

١٠٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

طوقان، طارق زاهي. القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات  
الضرورة، دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتاح، ٢٠٠٨.

قرار مجلس الوزراء رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعيين رئيس هيئة مكافحة  
الكسب غير المشروع، رام الله، ٩/٣/٢٠١٠.

كتاب موجه من مدير دائرة التشريعات في مجلس الوزراء إلى أمين عام  
المجلس بشأن قرار بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية،  
أيار ٢٠١١.

المجلس التشريعي الفلسطيني. القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس  
السلطة الوطنية، الدائرة القانونية، ٢٠١٠.

المجلس التشريعي الفلسطيني. خطاب هيئة رؤساء وممثلي الكتل والقوائم  
إلى الرئيس الفلسطيني حول مشروع القرار بقانون بشأن تعديل  
قانون المحكمة الدستورية، ١٢/١٢/٢٠١٢.

المجلس التشريعي الفلسطيني. مذكرة قانونية حول القرارات بقوانين  
الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، الدائرة القانونية،  
٢٠١٠/١/١٨.

مجلس الوزراء. الخطة التشريعية، رام الله: مجلس الوزراء، ٢٠٠٩.

مجلس الوزراء. خطاب موجه إلى الرئيس يتضمن إحالة مشروع قرار بقانون  
مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى بتاريخ ٤/٨/٢٠٠٨.

مجلس الوزراء. كتاب موجه من اللجنة الخاصة بدراسة مشروع القانون  
المعدل لقانون الأسرى والمحربين إلى الأمين العام لمجلس  
الوزراء لعرض المشروع على جدول أعمال مجلس الوزراء، بتاريخ  
٢٠١٢/٢/١٢.

مجلس الوزراء. مذكرة إيضاحية لمشروع قرار بقانون معدل لقانون المرور  
رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠.

مجلس الوزراء. مذكرة إيضاحية لمشروع قرار بقانون معدل لقانون مؤسسة  
إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٥.

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥ ١٠٧

مجلس الوزراء. مذكرة توضيحية لمشروع قانون الأسرى والمحربين المعدل، ٢٠١٢/٢/١٢.

محضر اجتماع اللجنة الفنية الخاصة بمراجعة قرار بقانون الرياضة لسنة ٢٠٠٨، مجلس الوزراء، ٢٠٠٩/٨/٩.

مذكرة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وعدد من مؤسسات المجتمع المدني الأخرى إلى الرئيس الفلسطيني حول مشروع القرار بقانون بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية، دون تاريخ. صحيفة الحياة الجديدة: ٢٠٠٧/١/١٢.

مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي. دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، رام الله: مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، ٢٠٠٨.

معن ادعيس وآخرون. صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة تقارير قانونية (٦٦).

معن ادعيس. دور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في العملية التشريعية، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٠.

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. الحالة التشريعية في فلسطين: ٢٠٠٧-٢٠١٤، رام الله: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، ٢٠١٤.

ملخص العمل على مشروع صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي. الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ٢٠١٣.

مواطن: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين، رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠١٠.



١٠٨ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي العشرون، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠١٤.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، ٢٠١٢.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الخامس عشر، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٩.

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤-٢٠١٦: بناء الدولة وتجسيد السيادة، رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، ٢٠١٤.

وزارة الشباب والرياضة. طلب إدراج مشروع قانون الرياضة الفلسطيني على جدول أعمال مجلس الوزراء، ٢٧/٢/٢٠٠٨.

وزارة المالية. كتاب موجه من وزير المالية إلى أمين عام مجلس الوزراء يتضمن الطلب بوضع مشروع قانون معدل لقانون دعوى الحكومة رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٨، بتاريخ ٣١/١٠/٢٠١٣.

وزارة النقل والمواصلات. مذكرة تفسيرية بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠.

وزارة شؤون المرأة. تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية في مناهضة العنف ضد المرأة، رام الله: وزارة شؤون المرأة، الدائرة القانونية، آذار ٢٠١٠.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة السياسة التشريعية المتعلقة بالتعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات الأردني لسنة ١٩٦٠.

يوسف جفال. قراءة قانونية حول القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، رام الله: الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، ١٨/٥/٢٠١٣.

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥-٢٠٩

## مقابلات:

مقابلة مع رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٦.

مقابلة مع إبراهيم البرغوثي، مدير مركز مساواة، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٧.  
مقابلة مع معن ادعيس، باحث قانوني في دائرة مراقبة التشريعات والسياسات الوطنية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٧.

## مواقع إلكترونية:

الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية وفا [www.wafaf.ps](http://www.wafaf.ps)، ٢٠١٤/٤/٢٢.

قانون جديد للانتخابات الفلسطينية يستبعد حماس، الاتحاد، الخميس ١٦ أغسطس ٢٠٠٧:

<http://www.alittihad.ae/details.php?id=129983&y=2007>

موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من القرار بقانون بشأن الانتخابات:

[www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5415:2010-01-05-10-49-19&catid=132:2005-2008&Itemid=253](http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5415:2010-01-05-10-49-19&catid=132:2005-2008&Itemid=253)

صحيفة رأي اليوم، «تحركات جديدة في المجلس التشريعي»:

[www.raialyoum.com/?p=193763](http://www.raialyoum.com/?p=193763)

الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية وفا، [www.wafa.ps](http://www.wafa.ps)، ٢٠١٢/٦/٦.

وكالة معاً الإخبارية، «أبو دياك: إحالة رئيس ديوان الرقابة للتقاعد قرار إداري بحت»: [www.maannews.net](http://www.maannews.net)

١١٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

تقرير حول الدورة ٢٤ للمجلس المركزي الفلسطيني، ٢٨ آذار ٢٠١١:  
[http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id](http://www.palestinepnc.org/index.php?option=com_content&view=article&id)

بيان صادر عن القوى الوطنية والفعاليات الأهلية والقانونية بشأن إلغاء الانتخابات المحلية بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١١:  
[http://www.maannews.net/adv/arb/tempfiles/bayan\\_1.pdf](http://www.maannews.net/adv/arb/tempfiles/bayan_1.pdf)

الاقتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان:  
<http://www.aman-palestine.org/ar/activities/982.html>

فضل سليمان. «الحكومة تخضع لديوان الرقابة وليس العكس»:  
<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/2066.html>

عصام عابدين. «قراءة في نظام تقاعد القطاع غير الحكومي»:  
<http://www.alhaq.org/arabic/images/stories>

جهاد حرب. «الحكومة تنتهك ضمانات استقلال ديوان الرقابة وحصانته»  
<http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/2066.html>

الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني:  
<http://www.palestinecabinet.gov.ps/>

موقف قانوني لمنتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة من تعديل قانون العقوبات، ٢٠/٥/٢٠١٤:  
[www.mifah.org/](http://www.mifah.org/)

دراسة حول القرارات بقوانين في قطاع الحكم ٢٠٠٧-٢٠١٥ ١١١

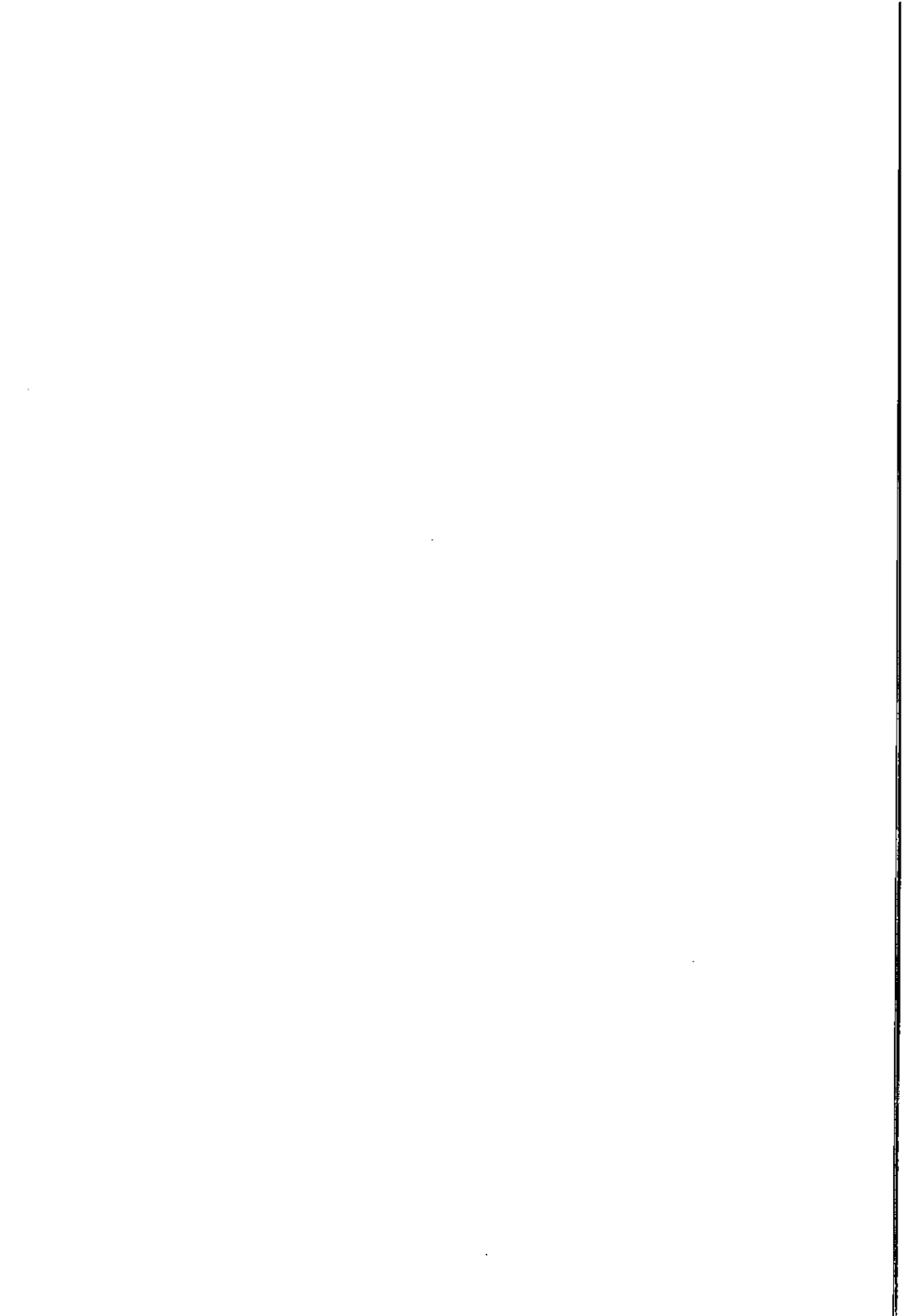
### صحف:

صحيفة الشرق الأوسط، ٢٠٠٧/١/٧

صحيفة الأيام، ٢٠١١/٥/١٦.

جريدة الحياة، ٢٠١١/٦/٥

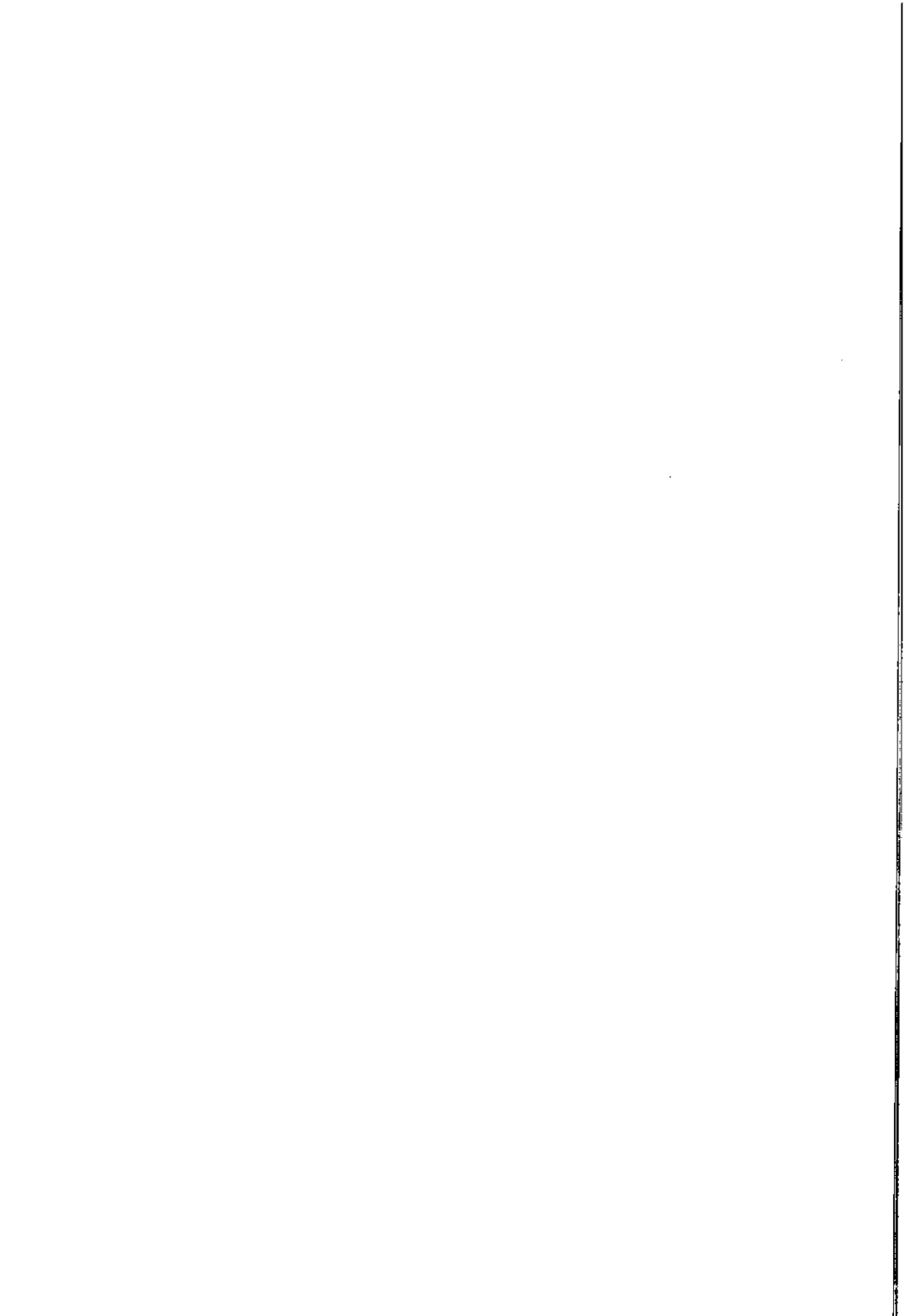
صحيفة الحياة الجديدة، الأربعاء ٢٠١٣/٥/١، العدد ٦٢٨٤.



**القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في**

**غزة ٢٠٠٦ - ٢٠١٤**

**عدنان الحجار**



## مقدمة

يعتبر التشريع أداة تنظيم مجتمعية، بمقتضاه توضع أسس الجماعة، وترفع قواعد البناء الاجتماعي، بهدف تنظيم الحياة وإحداث شيء من التداخل والترابط وتيسير التعامل. ومما لا شك فيه أن مهمة المشرع في عملية إصداره التشريعات ليست بالسهلة، فعلاقات البشر تتطور بتطور الحياة، ومن هنا يتوجب على المشرع التجاوب مع توجهات المجتمع ومتغيراته للخروج بنصوص تشريعية جيدة مناسبة بعيدة عن الغموض واللبس أو الحزبية والمصلحة الشخصية.

إن التشريع في العادة يتم بواسطة ممثلين منتخبين، كما أنه عادةً ما يعتبر وسيلة لتوفير إطار عمل مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شؤونهم بدرجة معقولة من التنبؤ، وفي واقع الأمر يعتبر التشريع هو المصدر الذي تستمد منه القواعد والأصول التي تعرف السلوك الذي يعتبر متعارضاً مع مصالح المجتمع، وتهدف إلى السيطرة عليه، ما يبرر تدخل مؤسسات الدولة.

إن التشريع هو إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية التي تعتبر المصدر الأساسي للتشريع وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وعملية التشريع في النظم الديمقراطية تعرف على أنها ذلك الإجراء الدستوري أو الرسمي الذي يهدف إلى سن القوانين حسب قواعد محددة ومعروفة تطبق داخل السلطة التشريعية، وتراعى احترام رأي الأغلبية من ممثلي الشعب المنتخبين في البرلمان.



إن الدولة تحتاج إلى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها كأداة رئيسية لها، حيث إن الوزارات المختلفة تعمل في مجالات الحياة المختلفة، وتسيطر على سير هذه المجالات، ولذلك تصادف أموراً تحتاج في إدارتها إلى ترتيبات منصوص عليها في القانون، هذا إضافة إلى الحاجة إلى تحديد ممارسات الوزارات المختلفة بواسطة القوانين حتى لا يساء تطبيقها، لذلك تقوم الحكومة بالمبادرة إلى سن القوانين في أغلب دول العالم، إلى جانب أعضاء السلطة التشريعية.

سنقوم في هذه الدراسة بعملية إحصائية تحليلية قانونية للتشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام، والأطلاع إلى أي مدى تضمنت هذه القوانين حماية لمصالح الأفراد أو الأحزاب، وهل وفرت حماية لحقوق الإنسان، أم كانت ماسة بهذه الحقوق. وستعتمد الدراسة على وسائل بحثية عدة، تضمنت مقابلات مع شخصيات قانونية ومؤسسات المجتمع المدني، ووثائق وإحصائيات من المجلس التشريعي، إضافة إلى تقارير وإصدارات لمراكز حقوقية.

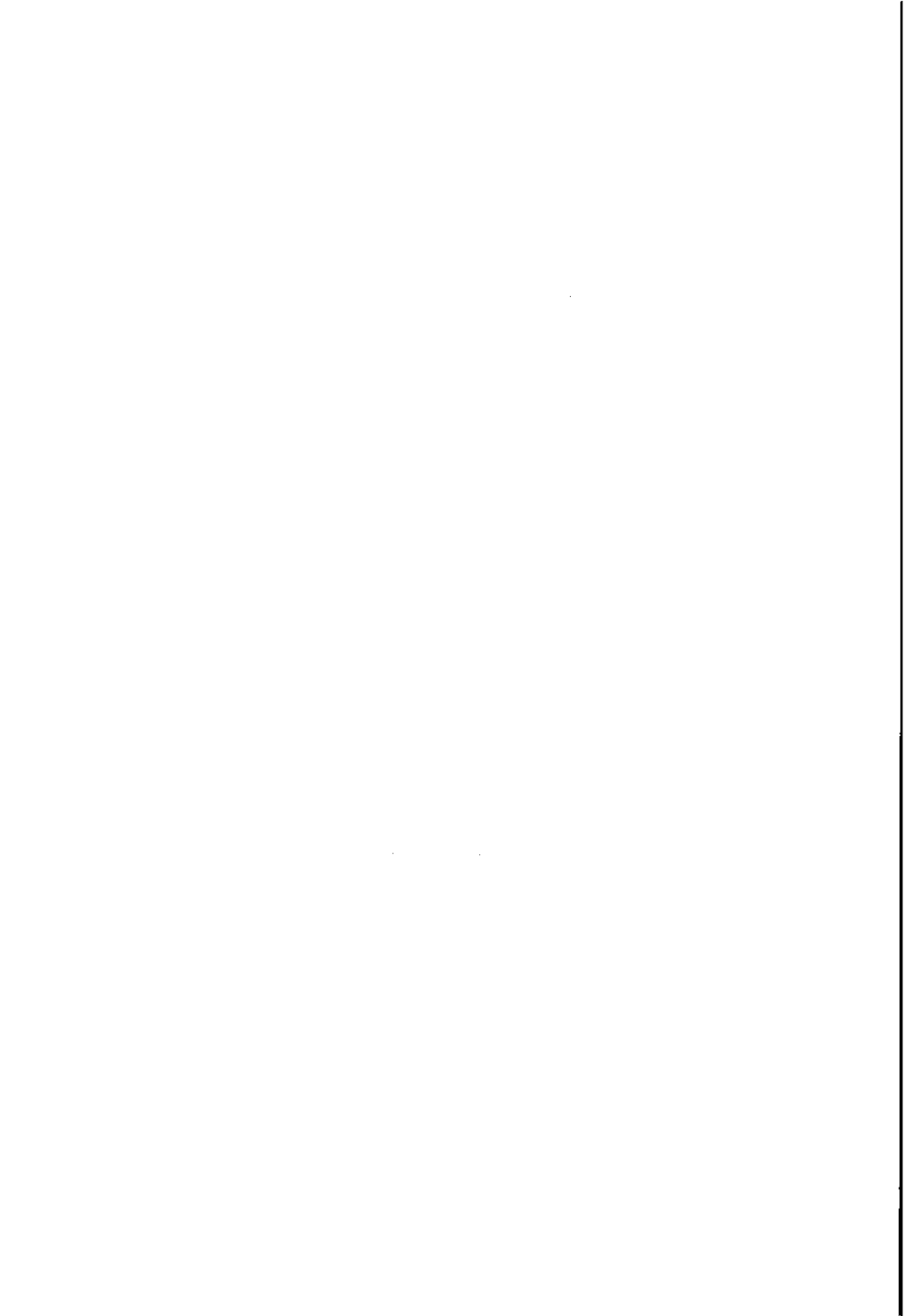
تهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على وضع القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني منذ العام ٢٠٠٦، وخلال مرحلة الانقسام السياسي الفلسطيني حتى نهاية العام ٢٠١٤، محاولة الإجابة عن التساؤلات التي أثارها جدلاً قانونياً وسياسياً حول الإجراءات القانونية لإقرار تلك القوانين، وإلى أي مدى شارك المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني في تعزيز هذه القوانين وإثرائها، للوصول إلى النتائج المتعلقة بالأهداف الحقيقية لسن هذه القوانين. وستتناول الدراسة، بالتحليل القانوني، التشريعات الصادرة خلال تلك الفترة من كتلة التغيير والإصلاح (حماس) في غزة.

يحاول البحث الإجابة عن أسئلة عدة، أهمها:

١. ما هي القوانين التي صدرت عن المجلس التشريعي بعد العام ٢٠٠٦؟
٢. ما هي الإجراءات القانونية التي سلكها المشرع لإقرار القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي بعد العام ٢٠٠٦؟

٣. إلى أي مدى شارك الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني في إقرار القوانين الصادرة بعد العام ٢٠٠٦؟
٤. هل هناك سياسة تشريعية محددة لدى المشرع صدرت بموجبها تلك التشريعات؟ وهل كان لدى المشرع أولويات في العمل التشريعي؟
٥. إلى أي مدى تتسجم هذه القوانين مع الاتفاقيات الدولية واحترام حقوق الإنسان؟
٦. إلى أي مدى ساهمت التشريعات في حماية مصالح السياسيين وأصحاب المال على حساب الفئات الأخرى؟
٧. هل هناك فئات تضررت من سن القوانين؟
٨. هل خلقت القوانين أعباء مالية جديدة على السلطة الفلسطينية؟

تنقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث، يتناول المبحث الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني ٢٠٠٦، من خلال توضيح توزيع الكتل والقوائم البرلمانية الممثلة في المجلس، وألية سن القوانين بعد الانقسام، أما المبحث الثاني وهو بعنوان: القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الثاني ٢٠٠٦، فيبحث في التشريعات الصادرة خلال فترة عمل المجلس التشريعي الثاني (٢٠٠٦ - ٢٠١٤)، والقوانين الصادرة عن المجلس التشريعي خلال مدة ولايته القانونية ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩. في حين أن المبحث الثالث، وهو بعنوان: السياسة التشريعية خلال فترة عمل المجلس التشريعي الثاني ٢٠٠٦، فيتطرق إلى التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح) منذ ٢٠٠٦، مصنفة حسب موضوعها، من ثمة يتناول تحليل القوانين من حيث سلامة مساراتها القانونية وحمايتها لحقوق الإنسان.



## المبحث الأول

### المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني ٢٠٠٦

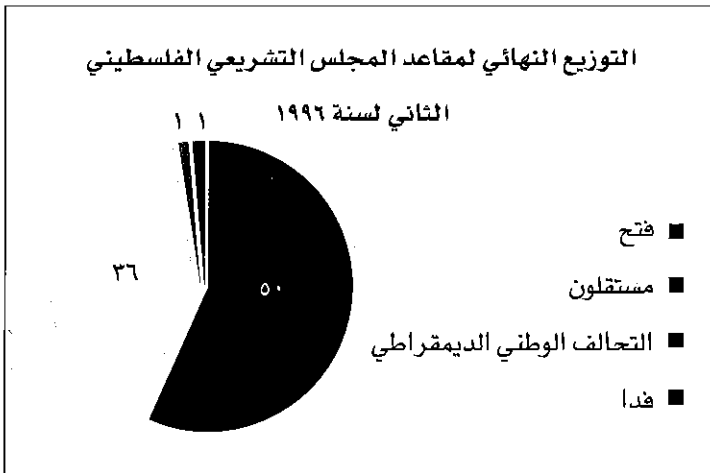
يوضح هذا المبحث توزيع الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي، وبخاصة المجلس الثاني، كما يتطرق إلى أثر الانقسام على العملية التشريعية.

### المطلب الأول: الكتل والقوائم البرلمانية الممثلة في المجلس

يعتبر القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢، والتعديلات التي أدخلت عليه، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣، المرجعية القانونية التي تحدد مهام المجلس التشريعي الفلسطيني وصلاحياته، فقد نشأ المجلس التشريعي الفلسطيني بعد الانتخابات العامة الأولى العام ١٩٩٦. وتعتبر التجربة البرلمانية الفلسطينية تجربة حديثة؛ فالعملية التشريعية «الانتخابات التشريعية»، لم تحدث في عمر الفلسطينيين إلا مرتين فقط، وهي انتخابات العام ١٩٩٦، وانتخابات العام ٢٠٠٦.

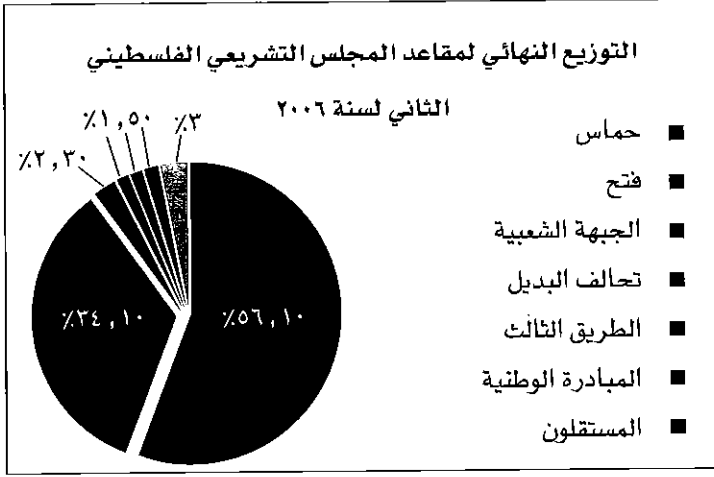
### أولاً. المجلس التشريعي الأول ١٩٩٦

أجريت الانتخابات التشريعية الأولى في العشرين من كانون الثاني/يناير لسنة ١٩٩٦، وقد بلغت النسبة الإجمالية لعدد المقترعين ممن يحق لهم الاقتراع (٧٥,٨٦٪)، فيما قاطعت العديد من التنظيمات هذه الانتخابات لمواقفها السياسية من اتفاقيات أوسلو، وعلى رأسها حركة المقاومة الإسلامية حماس، وحركة الجهاد الإسلامي. وقد توزعت مقاعد المجلس التشريعي في تلك الانتخابات حسب الشكل التالي:



### ثانياً. المجلس التشريعي الثاني ٢٠٠٦

أجريت الانتخابات التشريعية الثانية في الخامس والعشرين من كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٦، حيث شهدت هذه التجربة مشاركة واسعة من الأحزاب الفلسطينية باستثناء حركة الجهاد الإسلامي. فقد شارك حوالي ٧٨٪ من الناخبين في عملية الاقتراع، أما توزيع مقاعد المجلس التشريعي في هذه الانتخابات فقد جاء كما هو مبين في الشكل التالي:



١. البعد السياسي لتركيبية المجلس التشريعي: ترشحت للانتخابات التشريعية ٢٠٠٦ إحدى عشرة قائمة انتخابية، شكلت تعبيراً عن أطياف متعددة من الشارع الفلسطيني، منها قوائم لها جذورها السياسية، ومنها ما يعبر عن تكوينات سياسية جديدة. وتشكل التركيبة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني من مجموعة من القوائم الانتخابية التي تعبر عن بعدها السياسي، والكتل البرلمانية التي تشكلها القوائم سواء منفردة أو مجتمعة إذا ما حققت نسبة الـ ٥% من مجموع عدد أعضاء المجلس، كما نصت عليه المادة (٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. إلا أن هذه القوائم قد لا تتمكن من الفوز بأي مقعد من مقاعد المجلس التشريعي، فالقوائم الفائزة في المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٦ هي ست قوائم فقط، من أصل إحدى عشرة قائمة، وهي: قائمة التغيير والإصلاح «حماس»، قائمة فتح، قائمة الشهيد أبو علي مصطفى «الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين»، قائمة البديل «تحالف الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وقدا»، قائمة الطريق الثالث «رجال أعمال ووزراء ونواب سابقون»، قائمة فلسطين المستقلة «المبادرة الوطنية».

وطبقاً لما أشارت له أحكام المادتين (٥، ٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فإنه: «يجوز لعدد من الأعضاء تجمعهم أهداف أو مصالح مشتركة، التجمع أو الانتظام في كتلة برلمانية، شريطة ألا يقل عددهم عن نسبة ٥% من مجموع عدد أعضاء المجلس التشريعي، ولا يجوز للعضو أن ينتمي لأكثر من كتلة واحدة». ولم تتمكن سوى قائمتين من تشكيل كتل برلمانية، وهي كتلة التغيير والإصلاح، وكتلة فتح البرلمانية، في حين عجزت القوائم الأخرى عن تشكيل كتل برلمانية لعدم اجتيازها نسبة ٥% من مجموع أعضاء المجلس المنصوص عليها في النظام الداخلي.

٢. البعد الوظيفي لتركيبية المجلس التشريعي الفلسطيني: إن عملية سن القوانين تحتاج إلى دراسة موضوعية ودقيقة ومحترفة للقانون، وذلك لما ينجم عنها من آثار على المواطنين وعلى المصالح العامة، فقد بات من الضروري تشكيل لجان متخصصة لضمان نجاح عمل المجلس التشريعي. وتقسّم اللجان في المجلس التشريعي الفلسطيني إلى نوعين رئيسيين هما: اللجان الدائمة المتخصصة، واللجان المؤقتة، والمقصود باللجان الدائمة أن لها مهمات ووظائف دائمة، وتستند في تشكيلها إلى النظام الداخلي للمجلس، أما اللجان المؤقتة، وكما يدل اسمها، فهي لجان يشكلها المجلس بناءً على ما يعرضه رئيس المجلس، أو بناءً على طلب السلطة التنفيذية لدراسة أو بحث موضوع ما. إن التركيبية الوظيفية للمجلس التشريعي تتمثل في اللجان الدائمة والمؤقتة، حيث يتمحور العمل الرئيس للمجلس التشريعي داخل هذه اللجان، وتعتبر اللجان البرلمانية الأداة الأساسية للبرلمانات في القيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها طبيعة النظم النيابية؛ سواء أكانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أم تشريعية لاستصدار القوانين، لذا فإن اللجان تقوم بدور عملي وأساسي في إطار عمل المجلس التشريعي.

ويوضح النظام الداخلي للمجلس التشريعي ذلك من خلال النص على: «يشكل المجلس اللجان الدائمة للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها»، وتحدد

لجان البرلمان سواء الدائمة أو المؤقتة حسب طبيعة العمل الذي تقوم به الدولة.<sup>١</sup> بالتوافق، أقر المجلس التشريعي الحالي (٢٠٠٦) زيادة عدد اللجان من عشر إلى أربع عشرة لجنة، وبعد أحداث ٢٠٠٧ التي أثرت على عمل التشريعي، فقد تم دمج بعض اللجان. أما اللجان الأربع عشرة المقررة، فهي: لجنة القدس، لجنة الأراضي ومقامة الاستيطان، لجنة اللاجئين، اللجنة السياسية، اللجنة القانونية، لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية، اللجنة الاقتصادية، لجنة الطاقة والموارد الطبيعية، لجنة الداخلية، لجنة الحكم المحلي، لجنة التربية والتعليم، لجنة القضايا الاجتماعية، لجنة الأسرى والمحربين، لجنة الرقابة وحقوق الإنسان.

## المطلب الثاني: آلية سن القوانين بعد الانقسام

عقب الانقسام الفلسطيني الحاد بين حركتي فتح وحماس، وما نتج عنه من سيطرة حركة حماس عسكرياً على مقاليد الحكم في غزة، قام الرئيس الفلسطيني بإقالة حكومة الوحدة الوطنية التي كانت برئاسة إسماعيل هنية من حركة حماس، وتعيين حكومة جديدة برئاسة سلام فياض الذي شغل سابقاً منصب وزير المالية. لم يقدم الرئيس حكومة تسيير الأعمال الجديدة إلى المجلس التشريعي لنيل الثقة، الأمر الذي اعتبرته حركة حماس إجراءً غير دستوري، واعتبرت أن الحكومة المقالة ستواصل عملها باعتبارها حكومة تصريف أعمال. أقدم كل طرف من أطراف النزاع على إصدار تشريعات وسن قوانين جديدة باستحداث آليات تتجاوز الإجراءات القانونية المعتمدة سابقاً قبل الانقسام.

## أولاً. آلية سن القوانين في الضفة الغربية بعد الانقسام

بعد أن تمطل المجلس التشريعي الفلسطيني عملياً نتيجة عدم تمكنه من عقد اجتماعاته لعدم توافر النصاب القانوني لعدد أعضاء المجلس، وبخاصة عقب قيام قوات الاحتلال الإسرائيلي باعتقال معظم أعضاء



المجلس في الضفة الغربية في توقيت متقارب،<sup>٢</sup> فقد بدأت مرحلة جديدة من التشريعات تصدر بطريقة غير معتادة، حيث تم اعتماد القرارات الرئاسية بقانون التي تصدر من رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك دون عرضها على المجلس التشريعي غير القادر على الاجتماعات أصلاً، ثم يتم نشرها وفقاً لآلية النشر المتبعة في السلطة الفلسطينية، لأمر الذي رفضه المجلس التشريعي في غزة، واعتبر تلك القرارات والمراسيم غير قانونية، وتتضمن سلباً لاختصاصات المجلس التشريعي وصلاحياته في التشريع. ما يلاحظ على تلك القوانين أنها كثيرة ومتعددة، وتتناول مواضيع أساسية تطرح تساؤلاً مفاده أنه لماذا لم تشرع هذه القوانين طوال فترة عمل المجلس التشريعي منذ ١٩٩٦ إذا كان هناك حاجة ملحة لها.<sup>٣</sup> ومن حيث الواقع الفعلي والتطبيقي لهذه القوانين، فهي لم تطبق إلا في الضفة الغربية، ورفض المجلس التشريعي والحكومة في غزة الاعتراف بها.

### ثانياً. آلية سن القوانين في قطاع غزة بعد الانقسام

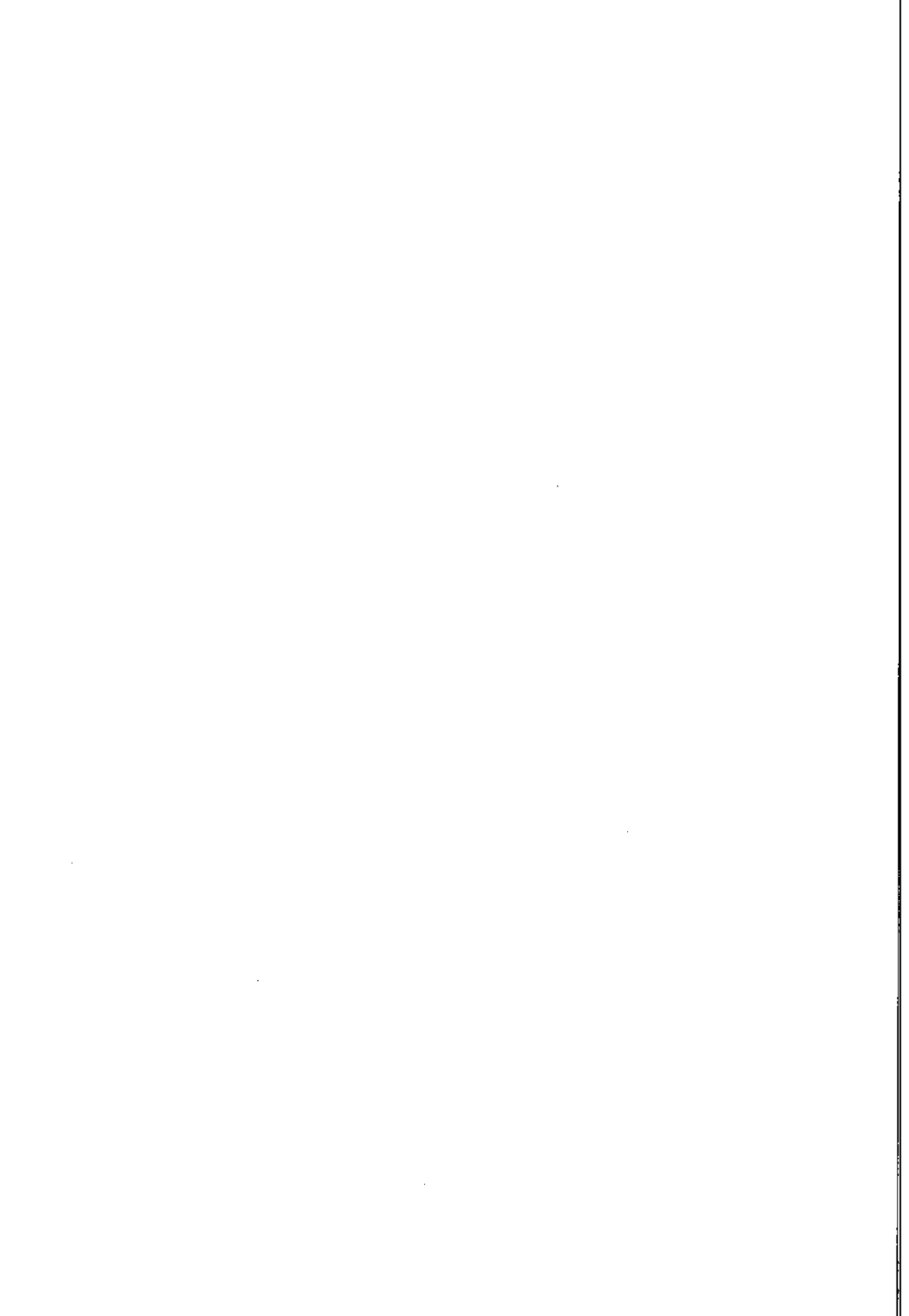
حاول المجلس التشريعي، وتحديدًا كتلة التغيير والإصلاح في المجلس، اتخاذ إجراءات تسمح له بممارسة عمله في التشريع، فعمد إلى الحصول على وكالات من أعضاء المجلس المعتقلين من طرف قوات الاحتلال الإسرائيلي، لتمكين الأعضاء الموكلين من التصويت على القرارات والقوانين التي يناقشها المجلس، إلا أن الكتل البرلمانية الأخرى رفضت ذلك، واعتبرت أن هذه الوكالات غير قانونية، ولا يصح لمضو المجلس تفويض غيره في المجال التشريعي، وثار نقاش فقهي وقانوني حول ذلك، إلى أن حسمته من الناحية الواقعية كتلة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة حماس، وبدأت في إصدار قوانين جديدة بعد اتخاذ الخطوات الاعتيادية في التشريع التي تم تفصيلها سابقاً. وأما حالة الإصدار، فإن المجلس التشريعي في غزة ينتظر مدة شهر الممنوحة للرئيس للإصدار أو الرد للمجلس، ثم يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية في غزة.<sup>٤</sup>

### ثالثاً. الجريدة الرسمية في ظل الانقسام

ونتيجةً للانقسام الحاد الذي حصل بين حركة حماس وحركة فتح، فقد انعكس ذلك على آلية التشريع، وبالتالي فإن التشريع انقسم بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ففي الضفة الغربية تتم التشريعات من طرف الرئيس المحسوب على حركة فتح عبر القرارات بقوانين، ويتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية بالضفة الغربية التي لا تعترف بالقوانين والقرارات الصادرة في غزة. أما في قطاع غزة، فيتم إقرار مشاريع القوانين من طرف كتلة حماس في المجلس التشريعي، ويتم نشر القوانين والقرارات في الجريدة الرسمية في غزة التي لا تعترف بالقوانين والقرارات الصادرة في الضفة الغربية، وبذلك أصبح لدى السلطة الفلسطينية جهران لإصدار القوانين، وجهران لنشر القوانين، وجريدتان رسميتان، إحداهما في الضفة الغربية، والأخرى في قطاع غزة، وتحملان الاسم نفسه، وهو الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية<sup>٥</sup>.

### رابعاً. نفاذ القوانين في ظل الانقسام

من خلال الفصل الجغرافي بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، والفصل الفعلي بين إدارة قطاع غزة وإدارة الضفة الغربية، فقد بدأ فصل تشريعي بين المنطقتين، بحيث أصبحت القوانين الصادرة في الضفة الغربية والمنشورة في الجريدة الرسمية في الضفة الغربية، تطبق على الفلسطينيين في الضفة الغربية فقط، والقوانين الصادرة في قطاع غزة والمنشورة في الجريدة الرسمية في قطاع غزة، تطبق في قطاع غزة فقط، وهذا يعد انفصالياً قانونياً وتراجماً خطيراً في مستقبل القوانين في فلسطين، وضربة قاصمة لمحاولات توحيد القوانين بين شطري الوطن، الذي أخذ جهداً وعملاً كبيراً من السلطة الفلسطينية، ويجسد إلى أي مدى وصل الانقسام الفلسطيني وانعكاساته السلبية على مختلف مناحي الحياة الفلسطينية.



## المبحث الثاني

### القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي

#### الثاني ٢٠٠٦

تنقسم القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الثاني إلى قوانين صدرت ضمن ولاية المجلس التشريعي القانونية وفقاً للقانون الأساسي الذي حدد مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات، وهناك مجموعة من القوانين صدرت بعد انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي، حيث انتهت الولاية القانونية لرئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، هذا على الرغم من أن حركة حماس اعتبرت أن ولاية الرئيس انتهت في ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ في تفسيرها لمدة ولاية الرئيس كما وردت في القانون الأساسي، ومعتبرة أن ما جاء في قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥، الذي يقضي بأن تنتهي ولاية الرئيس استثناءً مع انتهاء ولاية المجلس التشريعي، مخالفٌ للقانون الأساسي<sup>٦</sup>.

على أي حال، فقد انتهت المدتان، وبالتالي انتهت ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي، وللأسف الشديد، فإنه لم تجرِ انتخابات رئاسية أو انتخابات تشريعية، وأتجه كل فريق لإيجاد مرجعية جديدة له -غير مرجعية القانون الأساسي أو القانون الفلسطيني- تتيح له مد ولايته، فلجأ الرئيس إلى مؤسسات منظمة التحرير المتمثلة في اللجنة التنفيذية والمجلس المركزي لأخذ شرعية تمديد ولايته، وهو ما حصل فعلاً استناداً إلى قرار المجلس المركزي الذي

مدد ولاية الرئيس،<sup>٧</sup> ولجأ المجلس التشريعي إلى الاعتماد على تفسير القانون الأساسي فيما يتعلق بانتخاب مجلس جديد، وتسليمه الولاية، وأنه في حالة عدم إجراء الانتخابات فهو مدد الولاية لنفسه،<sup>٨</sup> كما تم الاستناد إلى العرف، على اعتبار أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته في أيار/مايو ١٩٩٩، واستمرت ولايته حتى العام ٢٠٠٦ دون وجود نص دستوري يتيح له ذلك.

ولكن في واقع الأمر، فإن ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي انتهتا استناداً إلى نص القانون الأساسي، وفلسفة الانتخابات وتداول السلطة، والمفاهيم الأساسية للديمقراطية، ومبدأ دورية الانتخابات، وعليه، فإن الرئيس والمجلس التشريعي فاقدوا الشرعية الدستورية، وبخاصة فيما يتعلق بعملية التشريع، وهما يمارسان صلاحياتهما بناءً على واقع الانقسام المكرس في الضفة الغربية وقطاع غزة.

لا شك أن الانقسام السياسي الفلسطيني تطور وخلق حالة جديدة مستعصبة المنظومة القانونية الفلسطينية، وأهمها المنظومة التشريعية، بحيث أصبحت لدينا أليتان مختلفتان للتشريع، وحتى فلسفتان تشريعتان مختلفتان، حيث يتضح ذلك من نوعية القوانين التي تم تشريعها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ففي حين ركزت القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة في الضفة الغربية على القوانين الخاصة والاقتصادية، ركزت التشريعات الصادرة عن كتلة حماس في المجلس التشريعي على القوانين ذات العلاقة بتسهيل تسيير أعمال الحكومة وأجهزتها في غزة وفقاً لرؤية حركة حماس، مثل تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١،<sup>٩</sup> وقانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وقانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨، والقوانين التي تتضمن رؤى أيديولوجية محددة كقانون التعليم، ومشروع قانون العقوبات، والقوانين التي تعزز ضمان تدفق الأموال على حماس في غزة مثل قانون ضريبة التكافل.

من المهم الإشارة هنا إلى أن هذه القوانين التي صدرت بعد الانقسام الفلسطيني، تطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة كل حسب صدوره، فهي

بالتالي تنشئ أوضاعاً ومراكز قانونية جديدة، وترتب حقوقاً وفقاً لها وللواقع العملي الذي تعيشه الأراضي الفلسطينية، وهو ما سيشكل عبئاً جديداً على السلطة الفلسطينية مستقبلاً إذا ما تمت المصالحة الفلسطينية، وعادت الوحدة الفلسطينية، لاسيما وحدة إقرار التشريعات وإصدارها وانطباق القوانين الصادرة على الضفة الغربية وقطاع غزة معاً، لأنه من الصعب إلغاء مراكز قانونية قائمة وفقاً للقانون. لذلك، فإنه من المهم البحث من الآن من طرف القانونيين في فلسطين، عن آلية تحدد مصير القوانين الصادرة، وكيفية التعامل مع المراكز القانونية التي نشأت عنها.

## المطلب الأول: التشريعات الصادرة خلال فترة عمل

### المجلس التشريعي الثاني (٢٠٠٦-٢٠١٤)

بلغ عدد القوانين المقررة من المجلس التشريعي في عهد كتلة التغيير والإصلاح (٥٣) قانوناً، وتم نشرها في الجريدة الرسمية، وفيما يلي توضيح للقوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح ٢٠٠٦-٢٠١٤.

١٣٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

**جدول رقم (١): جدول بالقوانين المقررة من المجلس التشريعي في غزة خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٤)**

الرقم	اسم القانون	تاريخ التصديق	الجهة التي أصدرته	نشر في العدد من الوقائع
١	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦	٢٠٠٦	النائب عمر عبد الرازق	نشر في العدد ٦٥ من الوقائع
٢	قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بشأن اقتراح أفراد الشرطة وقوى الأمن	٢٠٠٦	قرار بقانون صادر عن رئيس السلطة	نشر في العدد ٦١ من الوقائع
٣	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩	٢٠٠٨	مجلس الوزراء	نشر في العدد ٧٣ من الوقائع
٤	قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ معدل للقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦	٢٠٠٦	النائب جمال نصار	نشر في العدد ٦٦ من الوقائع

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ (١٣)

الرقم	اسم القانون	جهة التوقيع	الإقرار من المجلس	النشر
٥	قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٢ من الوقائع
٦	قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٢ من الوقائع
٧	قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨	أعضاء اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٢ من الوقائع
٨	قانون رقم (١) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة ٢٠٠٩	النائب د. أحمد أبو حلبية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٤ من الوقائع
٩	قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم الزكاة	اللجنتان القانونية والاقتصادية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٤ من الوقائع
١٠	قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد ٧٤ من الوقائع



١٣٣ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

١١	قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد ٧٤ من الوقائع
١٢	قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد ٧٤ من الوقائع
١٣	قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية	نشر في العدد ٧٥ من الوقائع
١٤	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٩	مجلس الوزراء	جلسة خاصة	نشر في العدد ٧٦ من الوقائع
١٥	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ معدل للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد ٧٥ من الوقائع

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ١٣٣

رقم القانون	الهيئة التي أصدرته	تاريخ النشر	موضوع القانون
١٦	مجلس الوزراء	٢٠٠٩/٣/١٢	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦
نشر في العدد ٧٥ من الوقائع	بالقراءة الثانية		
١٧	مجلس الوزراء	٢٠٠٩/٣/١٢	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١
نشر في العدد ٧٥ من الوقائع	بالقراءة الثانية		
١٨	مجلس الوزراء	٢٠٠٩/٣/١٢	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨
نشر في العدد ٧٥ من الوقائع	بالقراءة الثانية		
١٩	اللجنة القانونية	٢٠٠٩/١٠/١٥	قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩
نشر في العدد ٧٦ من الوقائع	بالقراءة الثانية		
٢٠	مجلس الوزراء		قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١٠
نشر في العدد ٧٦ من الوقائع	جلسة خاصة		

١٣٤ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

العدد	اسم القانون	جهة التقديم	الإقرار من المجلس	النشر
٢١	قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (٢) لسنة ٢٠١٠	لجنة التربية	بالقراءة الثانية ٢٠١٠/١/١٢	نشر في العدد ٧٦ من الوقائع
٢٢	قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (٢) لسنة ٢٠١٠	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية ٢٠١٠/٨/٢٤	نشر في العدد ٧٧ من الوقائع
٢٣	قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (٤) لسنة ٢٠١٠	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية ٢٠١٠/٩/٢٩	نشر في العدد ٧٧ من الوقائع
٢٤	قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (١) لسنة ٢٠١١	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة ٢٠١١/٣/٢٨	نشر في العدد ٧٨ من الوقائع
٢٥	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠١١ معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨	لجنة الموازنة والشؤون المالية	بالقراءة الثانية ٢٠١١/٤/٢١	نشر في العدد ٨١ من الوقائع

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦ - ٢٠١٤ ١٣٥

الرقم	اسم القانون	جهة التقديم	الإقرار من المجلس	النشر
٢٦	قانون الشباب الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠١١	لجنة التربية والقضايا الاجتماعية	بالقراءة الثانية ٢٠١١/٤/٢٧	نشر في العدد ٨٠ من الوقائع
٢٧	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ معدل لقانون التنفيذ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥	النائب/ محمد فرج الفول	بالقراءة الثانية ٢٠١١/٧/٢٨	نشر في العدد ٧٩ من الوقائع
٢٨	قانون القضاء الشرعي رقم (٢) لسنة ٢٠١١	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية ٢٠١١/٧/٢٨	نشر في العدد ٧٩ من الوقائع
٢٩	قانون إعداد الخطة العامة للتنمية رقم (٦) ٢٠١١	النائب/ جمال نصار	بالقراءة الثانية ٢٠١١/٩/٧	نشر في العدد ٨١ من الوقائع
٣٠	قانون الطب الشرعي رقم (٧) لسنة ٢٠١١	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية ٢٠١١/١١/١٧	نشر في العدد ٨١ من الوقائع
٣١	قانون نقل الأعضاء البشرية وزراعتها رقم (١) لسنة ٢٠١٢	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية ٢٠١١/١٢/٢١	نشر في العدد ٨١ من الوقائع

١٣٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

رقم القرار	التاريخ	الجهة	الموضوع	نشر في العدد من الوقائع
٣٢	٢٠١٢/٣/٣١	لجنة الموازنة والشؤون المالية	قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١١	نشر في العدد ٨٢ من الوقائع
٣٣	٢٠١٢/٣/٣١	لجنة الموازنة والشؤون المالية	قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (٢) لسنة ٢٠١٢	نشر في العدد ٨٢ من الوقائع
٣٤	٢٠١٢/٥/١٧	اللجنة القانونية	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩	نشر في العدد ٨٣ من الوقائع
٣٥	٢٠١٢/٦/٢٦	اللجنة القانونية	القانون المدني رقم (٤) لسنة ٢٠١٢	نشر في عدد ممتاز من الوقائع بتاريخ ٢٠١٢/٨/٥
٣٦	٢٠١٢/٧/١٢	النائب د. أحمد أبو حلبية	قانون الصندوق الوطني لدعم القدس رقم (٦) لسنة ٢٠١٢	نشر في العدد ٨٤ من الوقائع
٣٧	٢٠١٢/٦/٢٧	مجلس الوزراء	قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود رقم (٥) لسنة ٢٠١٢	نشر في العدد ٨٤ من الوقائع

القوانين الصادرة من المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ١٣٧

٢٨	قانون إيجار العقارات رقم (٥) لسنة ٢٠١٣	اللجنة القانونية	بالقراءة الثالثة ٢٠١٣/٥/١٦	نشر في العدد ٨٨ من الوقائع
٢٩	قانون الشركات التجارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٢	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية ٢٠١٢/١٠/١١	نشر في العدد ٨٥ من الوقائع
٤٠	قانون التعليم رقم (١) لسنة ٢٠١٣	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية ٢٠١٢/١٢/٢٦	نشر في العدد ٨٦ من الوقائع
٤١	قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١٣	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة ٢٠١٢/١٢/٣١	نشر في العدد ٨٧ من الوقائع
٤٢	قانون النقابات رقم (٢) لسنة ٢٠١٣	لجنة التربية والقضايا الاجتماعية	بالقراءة الثانية ٢٠١٣/٢/٦	نشر في العدد ٨٧ من الوقائع
٤٣	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٣ بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (٣) لسنة ٢٠١٢	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية ٢٠١٣/٤/١١	نشر في العدد ٨٨ من الوقائع

١٣٨ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

الرقم	اسم القانون	هيئة التشريع	القرار من المجلس	النشر
٤٤	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٣ بتعديل بعض أحكام قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١٣	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة ٢٠١٣/٤/١١	نشر في العدد ٨٧ من الوقائع
٤٥	قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١٣	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة ٢٠١٣/٤/١١	نشر في العدد ٨٧ من الوقائع
٤٦	قانون الغرف التجارية الصناعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦	اللجنة الاقتصادية	بالقراءة الثالثة ٢٠٠٦/١/١٥	نشر في العدد ٨٧ من الوقائع
٤٧	قانون المعاملات الإلكترونية رقم (٦) لسنة ٢٠١٣	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية ٢٠١٣/٦/٢٠	نشر في العدد ٨٩ من الوقائع
٤٨	قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية ٢٠١٣/٨/٢١	نشر في العدد ٨٩ من الوقائع
٤٩	قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠١٤	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة ٢٠١٣/١٢/٣١	نشر في العدد ٩٠ من الوقائع

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ١٣٩

النشر	الإقرار من المجلس	جهة التقديم	اسم القانون	
نشر في العدد ٩١ من الوقائع	بالقراءة الثانية ٢٠١٤/٤/٢	مجلس الوزراء	قانون التجارة رقم (٢) لسنة ٢٠١٤	٥٠
نشر في العدد ٩١ من الوقائع	بالقراءة الثانية ٢٠١٤/٤/٣	اللجنة القانونية	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ بتعديل قانون إيجار العقارات رقم (٥) لسنة ٢٠١٣	٥١
نشر في العدد ٩١ من الوقائع	بالقراءة الثانية ٢٠١٤/٤/٣	اللجنة القانونية	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ معدل لقانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (٩) لسنة ٢٠١٤	٥٢
نشر في العدد ٩١ من الوقائع	بالقراءة الثانية ٢٠١٤/٤/٣	اللجنة القانونية	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦	٥٣



١٤٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

## المطلب الثاني: القوانين الصادرة عن المجلس

### التشريعي خلال مدة ولايته القانونية ٢٠٠٦-٢٠٠٩

بلغ عدد القوانين التي أقرها المجلس التشريعي خلال السنوات الأربع من عمر ولايته ٢٠٠٦-٢٠٠٩، والتي تم نشرها في الجريدة الرسمية في غزة ثمانية عشر قانوناً، وفقاً لما يوضحه الجدول التالي حسب الترتيب الزمني:

### القوانين الصادرة عن المجلس (٢٠٠٦ - ٢٠٠٩)

رقم	اسم القانون	الجهة المقدمة	مرحلة الإقرار	تاريخ الإقرار	النشر في الوقائع الفلسطينية
١	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦	عمر عبد الرازق	مقر بالقراءة الثالثة	٢٠٠٦/٢/٢٩	العدد ٦٥

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦ - ٢٠١٤ (١٤)

رقم القانون	تاريخ القانون	نوع القانون	الجهة التي أصدرته	موضوع القانون	الرقم
٦٦	٢٠٠٦/٥/٢١	مقر بالقراءة الثالثة	جمال نصار	قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية	٢
٧٣	٢٠٠٧/١١/٢٢	مقر بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨	٣
٧٣	٢٠٠٨/٢/١٩	مقر بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨	٤
٧٣	٢٠٠٨/٢/٢٠	مقر بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩	٥

١٤٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

العدد في القائمة	اسم القانون	الجهة المقترحة	سوية الإقرار	تاريخ الإقرار	التشريع في الوقت القانونية
٦	قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨	أعضاء اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٢/٢١	العدد ٧٣
٧	قانون رقم (١) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة ٢٠٠٩	أحمد أبو حلبية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/١٢/٣	العدد ٧٤
٨	قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم الزكاة	اللجنتان القانونية والاقتصادية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٩/٢٣	العدد ٧٤
٩	قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩	مجلس الوزراء	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/١٢/٤	العدد ٧٥
١٠	قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٤/١٠	العدد ٧٤
١١	قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٥/٢٢	العدد ٧٤

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ٢٠١٤

١٢	قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٥/٢٢	العدد ٧٤
١٣	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ معدل للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٨/٦/٥	العدد ٧٥
١٤	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠١ معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٩/٣/١٢	العدد ٧٥
١٥	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦	اللجنة القانونية	مقر بالقراءة الثانية	٢٠٠٩/٣/١٢	العدد ٧٥

الرقم	التاريخ	القرار	اللجنة	الموضوع	العدد
١٦	٢٠٠٩/٢/١٢	مقرم بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨	العدد ٧٥
١٧	٢٠٠٩/١٠/١	مقرم بالقراءة الثانية	لجنة الموازنة	قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٩	لم يُنشر
١٨	٢٠٠٩/١٠/١٥	مقرم بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون هيئة حقوق أسر الشهداء	لم يُنشر

### أولاً. قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦،

ينص القانون على استثناء ما ورد في المواد (٣)، و(٤)، و(٤) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨. ويعمل بموجب أحكام هذا القانون بما يلي: يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون موازنة ٢٠٠٦ إلى المجلس التشريعي حتى تاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١، ويكون لوزارة المالية سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ (واحد

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ٢٠١٤

من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصاه تاريخ ٢٠٠٦/٦/٣٠.

**ثانياً. قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية؛**  
تناول تعديل القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ مسائل إجرائية تتعلق بتمديد الآجال التي سيقوم مجلس الوزراء بتقديم الموازنة خلالها إلى المجلس التشريعي إلى ثلاثة أشهر إضافية، إضافة إلى تخويل وزارة المالية صلاحية تحصيل الإيرادات بحد أقصاه ٢٠٠٦/١٢/٣١.

**ثالثاً. قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨؛**  
يتكون القانون من ٨ مواد، وقد تم نشره في العدد الثالث والسبعين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٦. ويهدف القانون إلى تعريف حق العودة وتحديد، وكذلك تحديد من هو اللاجئ، ويؤكد على أن حق العودة للاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم وممتلكاتهم وتعميقتهم عما لحق بهم من معاناة هو حق ثابت ومقدس لا مساومة عليه ولا مقايضة به، وهو خارج نطاق الاجتهاد، أو التفسير، أو الاستفتاء.

**رابعاً. قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨؛**  
يتكون القانون من ٦ مواد، وقد تم نشره في العدد الثالث والسبعين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٦. والغاية الأساسية التي يصبو إلى تحقيقها القانون هي إضفاء الحماية القانونية القصوى للقدس كعاصمة لفلسطين ومكان مقدس للعالمين العربي والإسلامي، حيث ينص القانون حرفياً على أنه «يُجرم ويُجرم ويقع باطلاً بطلاناً مطلقاً أي تصرف أو تقييد أو تنازل أو مقايضة أو مساومة لمصلحة الاحتلال على أي جزء من القدس، وبأي وجه كان، ويبقى ذلك خارج نطاق التفاوض والاستفتاء».

١٤٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

### خامساً. قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩،

وقد تم نشره في العدد الثالث والسبعين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٦. ويتناول القانون تعديل ٨ مواد وردت ضمن قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩، وأبرز هذه التعديلات:

١. تسمية المولود من حق الوالدين وعند الخلاف تكون التسمية من حق والده فوالدته فالأقرب نسباً أو الموكل عن صاحب الحق رسمياً.
٢. لا يجوز تغيير اسم عائلة المرأة في بيانات بطاقة الهوية بسبب الزواج.
٣. يضاف اسم الزوج رباعياً في ملحق بطاقة هوية الزوجة، مع تعديل حالتها الاجتماعية إلى متزوجة.

### سادساً. قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨،

وقد تم نشره في العدد الثالث والسبعين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٦. ويتكون قانون القضاء العسكري رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ من ١١٤ مادة تناولت بالأساس تحديد هيكلية القضاء العسكري، والاختصاص الوظيفي للمحاكم العسكرية، وكيفية تعيين القضاة العسكريين، وأساليب المساءلة التأديبية، فضلاً عن الإشارة إلى أصول المحاكمات العسكرية، وكيفية تنفيذ الأحكام.

### سابعاً. قانون لسنة رقم (١) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة ٢٠٠٩،

تناول القانون تعديل ثلاث مواد، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٢٠٠٩/٦. والمواد التي تم تعديلها تتعلق جميعها بأحكام الحضانة، حيث سُمح للقاضي بالتالي:

١. أن يأذن بحضانة النساء للصغير بعد سبع سنين إلى تسع سنين، وللصغيرة بعد تسع سنين إلى إحدى عشرة سنة إذا تبين أن مصلحتها تقتضي ذلك.

٢. للقاضي أن يأذن باستمرار حضانة الأم المتوفى عنها زوجها وحبست نفسها على تربية أولادها ورعايتهم إذا اقتضت مصلحتهم ذلك، مع اشتراط الأهلية في الحاضنة والمشاهدة والمتابعة للعصبة.

### ثامناً. قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم الزكاة

يتكون القانون من ٥٢ مادة، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٢٠٠٩/٦. وقد تناولت مواد القانون تعريف الزكاة وتحديد شروطها وتأكيد وجوبها، وكذلك تحديد الأموال التي تجب بها الزكاة وضبط مقاديرها، علاوة على تعيين مجلس أمناء ومجلس إدارة يناط بهما وضع القانون موضع التنفيذ العملي بعد نشره في الجريدة الرسمية.

### تاسعاً. قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨:

يتكون القانون من ١٩ مادة، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٢٠٠٩/٦. ويهدف القانون إلى إنشاء معهد يختص في تدريس العلوم القضائية للمحاكم الشرعية والنظامية والعسكرية، ويخضع المعهد لإشراف وزارة العدل، ولعل أبرز الغايات التي يهدف إلى تحقيقها تطوير أداء القضاة وأعضاء النيابة وأعضاء ديوان الفتوى والتشريع وطلاب المعهد من خريجي كليات الشريعة والقانون والحقوق ورفع مستوياتهم مهنيًا وعمليًا، وكذلك إعداد الموظفين الإداريين بالمحاكم والنيابة العامة وديوان الفتوى والتشريع، ورفع مستوى القانونيين العاملين في الوزارات والمؤسسات الرسمية، من خلال عقد دورات قانونية تدريبية لهم.



١٤٨ التشريع في زمن الإنقسام، دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

### عاشراً. قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (٨) لسنة

٢٠٠٨

يتكون القانون من ١٢ مادة، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٦/٢٠٠٩. وقد تناولت مواد القانون تعريف جواز السفر والرسوم المعتمدة لاستصدار الجواز ومدة صلاحيته، علاوة على منح وزير الداخلية صلاحية تجديد جواز السفر بإشارة وزارة الداخلية وختمها على الجواز نفسه لمرة واحدة فقط بعد دفع الرسوم المقررة لذلك.

### الحادي عشر. قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (٦) لسنة

٢٠٠٨

يتكون القانون من ٦ مواد، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٦/٢٠٠٩. والغاية الأساسية التي يصبو إلى تحقيقها القانون هي التأكيد على أن حق المقاومة باق ما بقي الاحتلال على أرض فلسطين، ولا يسقط بمرور الزمن، ولا يجوز التنازل عنه بأي وجه كان، ويظل خارج نطاق الاجتهاد أو التفسير أو الاستفتاء، وأن سلاح المقاومة الفلسطينية هو سلاح شرعي مصلح، يحرم ويجرم التعدي عليه أو المساس به.

### الثاني عشر. قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجريدة الرسمية

الفلسطينية :

يتكون القانون من ٢٠ مادة، وقد تم نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد ٧٤ لشهر ٦/٢٠٠٩. ويهدف القانون إلى وضع لائحة تنظيمية للجريدة الرسمية وهي الوقائع الفلسطينية، وحصر البيانات التي يمكن نشرها في الوقائع، على خلفية نص القانون بأنه «ينشر في الوقائع الفلسطينية جميع القوانين والأنظمة، واللوائح، والقرارات، والأوامر، والمراسيم الرئاسية والبلاغات، والإعلانات الرسمية والعلامات التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وكل ما في حكمها من القرارات ذات الطابع الإداري».

### الثالث عشر. قانون معدل للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة :

جاء القانون المعدل المذكور أعلاه متضمناً عنوانين، الأول يتعلق بالانتخابات الخاصة بالرئيس، والثاني يتعلق بالانتخابات الخاصة بالمجلس التشريعي. لكن الإضافة المهمة والجوهرية التي أوردها القانون المعدل للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة، جاءت في الفقرة (٢) من المادة الأولى من التعديل، التي اعتبرت أنه إذا لم يصدر الرئيس مرسوم الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية أو الرئاسية المنصوص عليها خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق نهاية مدة المجلس التشريعي، فإن الدعوة تعتبر مُصدرة حكماً من اليوم الأول للثلاثة أشهر المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة. أما فيما يتعلق بالتعديلات الأخرى التي جاء بها القانون المعدل، فتركزت على إلغاء بعض المواد، حيث تنص المادة (٤) على:

أ. تُلغى العبارة (لمدة أقصاها تسعون يوماً) من الفقرة (٢) من المادة (٩٧) من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة.

ب. تُلغى الفقرة (٤) كاملة من المادة (٩٧) من القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة.

في حين تنص المادة (٥) على:

تُلغى المادة (١١١) من القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة.

وقد تم نشر القانون المعدل في العدد الرابع والسبعين من الوقائع الفلسطينية شهر ٦/٢٠٠٩.

١٥٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

### الرابع عشر. قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١

تعديل المادة (٢٠٦) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ بإضافة فقرة جديدة، وتحمل رقم (١) مكرر وتنص على:

استثناء من أحكام الفقرة (١) من هذه المادة، تقام البيئة في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالمخدرات وغيرها من المؤثرات العقلية بأي من طرق الإثبات.

### الخامس عشر. قانون معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦

أضاف هذا القانون المعدل مادة مستحدثة تلي المادة (١٨)، وتحمل رقم (١٨) مكرر، تنص على: يجوز للمحكمة اعتبار عفوولي الدم، أو دفع الدية، سبباً مخففاً للعقوبة. كما عدلت المادة (١٥٢) من قانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦ بإضافة فقرة جديدة تتعلق بتجريم ممارسة الزنا، ولئن تمت الممارسة برضاء الفتاة ودون عقد زواج شرعي، على النحو التالي:

(أ) مكرر

واقع أنثى أو كل أنثى سمحت برضاها لذكّر بمواقعتها دون عقد زواج شرعي.

في حين كان التعديل الأبرز لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦ بإضافة مادة مستحدثة تلي المادة (٢٦٢)، وتحمل رقم (٢٦٢) مكرر تتعلق بتجريم كل من أساء عمداً استعمال أجهزة الخطوط الهاتفية أو الإنترنت أو أي وسيلة تكنولوجية أخرى، بأن روج، أو نقل، أو طبع، أو نسخ أي مواد إباحية، أو أزعج الغير، أو وجه إليهم ألفاظاً بذيئة أو مخلة بالحياء، أو تضمن حديثه معهم تحريضا على الفسق والفجور، وبذلك يكون المشرع قد ساهم في سد ثغرة كبيرة كانت تعتري قانون العقوبات أدت إلى تفصي العديد من المجرمين.

### السادس عشر- قانون معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨

تضمن القانون أعلاه تعديلاً للمادة (٥٧) من قانون مراكز الإصلاح والتأهيل لتصبح كالتالي:

١. يجوز لوزير العدل في الظروف الطارئة منح النزول إجازه.
٢. تحدد الإجازة المذكورة في البند (١) من هذه المادة بنظام يصدر عن مجلس الوزراء.

### السابع عشر- قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٩

أقر المجلس التشريعي قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسنة المالية ٢٠٠٩ بالفقرة الثانية وفقاً للأصول القانونية، وقد راعى القانون أعلاه الآثار المترتبة عن حالة الحصار الجائر المفروض على قطاع غزة، وزيادة النفقات المتعلقة بتعويضات الحرب ودعم ذوي الشهداء.

### الثامن عشر- قانون هيئة حقوق أسر الشهداء

جاء هذا القانون منسجماً مع المادة (٢٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ التي أكدت على أن رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي. كما يهدف القانون إلى كفالة حقوق أسر الشهداء، وتكريمهم، وتوفير الرعاية اللازمة لهم. ويتميز القانون بأنه قدم تعريفاً محدداً «للسهيد»، كما حدد المشروع النطاق المكاني والزمني لسريان القانون، علاوة على تحديد المخصصات المالية لذوي الشهداء. كما حرص القانون على تحقيق التوازن بين رعاية مصالح ذوي الشهداء المعنوية والمادية.

١٥٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

والجدير ذكره أن القانون أسند مهمة رعاية حقوق ذوي الشهداء إلى هيئة مستقلة «هيئة رعاية أسر الشهداء»، بحيث تتفرغ لتحقيق الأهداف المحددة لها وفق القانون.

## المبحث الثالث

### السياسة التشريعية خلال فترة عمل المجلس

#### التشريعي الثاني ٢٠٠٦

تقوم بعض الدول بإجراءات تشريعية وفقاً للقانون، ولكن في حقيقة الأمر، فإنها تقدم تشريعات جاهزة بعيدة عن الإعداد الجيد للتشريع، ولا تتسجم وفق خطة تشريعية مدروسة، بحيث تكون مراحل وإجراءات التشريع ذاته قد تمت داخل البرلمان بأسلوب ديمقراطي، وهنا يلزم أن نفرق بين جانبين؛ الأول مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة للبرلمان، والثاني الاقتراح بمشروع القانون الذي ينبع من أعضاء البرلمان. في الجانب الأول، فإن المصدر الأول للتشريع الحكومة، ولكن الحكومة إذا استشارت أعضاء البرلمان للموافقة على التشريع كالتلويح للأعضاء بميزات معينة، أو التهديد بمنع أعمال معينة، أو من خلال الضغط الحزبي، أو من خلال تأثيرات النخبة البرلمانية على أعضاء البرلمان، أو غيره من الوسائل الأخرى، فإن ديمقراطية العملية التشريعية تكون قد تعرضت لخلل كبير، حتى إذا كانت الإجراءات اللاحقة تمت في إطار ديمقراطي (نتيجة التصويت، المناقشات، التعديلات محددة بضوابط الحكومة) ولذلك، فإن محك ديمقراطية العملية التشريعية بالنسبة لمشروع القانون المحترم مع الحكومة هو النظرة الموضوعية لأعضاء البرلمان لهذا المشروع. وجوانب النظرة الموضوعية تتضمن المعطيات الثقافية والاجتماعية، ومدى حاجة المجتمع الفعلية لمشروع القانون هذا، ومدى اتساقه مع الأعراف والقيم المجتمعية.

وهناك نقائص شائعة في السياسة التشريعية في كثير من البلدان، حيث نجد أن ثمة اتجاهاً يميل إلى التركيز على تقديم مشاريع التشريعات دون أن يسبقها إعطاء الاعتبار الكافي للسياسة التي ينبغي أن ينفذها التشريع، وبالتالي فإن هذا المأخذ قد يؤدي إلى صياغة مشاريع قوانين تفتقر إلى التقييم السليم للمشكلة الحقيقية، وأيضاً لاحتياجات المجتمع المحلي وظروفه، وبالتالي قد ينطوي ذلك على توريط الدولة والمصالح الخصوصية في مسألة تنظيم أو إنفاق إداري لها، كما أنه قد يسفر عن صياغة مشاريع قوانين تستنبط إلى حد كبير من السوابق التشريعية، بما فيها تلك المستمدة من بلدان أخرى، مع إعطاء قدر قليل من الاعتبار لمدى ملاءمتها للمشروع الجاري تحضيره، وفي الواقع، فقد تتضح نقائص السياسة فقط بعد الانتهاء من صياغة المشروع، أو الأخطر من ذلك، أن تتضح هذه العيوب بعد أن يصير المشروع قانوناً، فإن هذا ليس فقط مضيعة لوقت الوزارات والبرلمان، إنما هو أيضاً سيعطل، بل من شبه المؤكد سيعوق التغيير القانوني اللازم.

عاشت السلطة التشريعية وعملية التشريع حالة من التدهور غير مسبوقة، متأثرة بعوامل عدة، يأتي في مقدمتها التصعيد الإسرائيلي ضد نواب المجلس التشريعي، حيث تم اعتقال رئيس المجلس التشريعي عزيز دويك، وتنفيذ اعتقالات أخرى بحق ٤٠ نائباً من كتلة التغيير والإصلاح التي فازت بالأغلبية. وكان العامل الثاني الذي عمق هذا التدهور في العملية التشريعية، الأزمة الداخلية وحالة الانقسام الفلسطيني بين «حماس» و«فتح»، وبعد الأحداث المؤسفة ٢٠٠٧، أصدر الرئيس عدداً من القرارات، منها فرض حالة الطوارئ، وتعطيل بعض نصوص مواد القانون الأساسي، ومن هنا بدأت المناكفات التشريعية، ووضعت العملية التشريعية ضمن التجاذب والأهواء السياسية لكلا الحزبين، وأصبحنا في جدال حول مدى دستورية العملية التشريعية والرقابة البرلمانية، ومدى تحقيق القوانين المقررة لمتطلبات المواطن والمجتمع، إلا أنه كان لزاماً على المؤسسات الحقوقية متابعة هذه الأعمال، حيث أنها تؤثر على حقوق المواطنين واستقرار مراكزهم

القانونية. وفي هذا المبحث، سيتم التطرق إلى أهم التشريعات الصادرة في فترة ٢٠٠٦-٢٠١٤، وتصنيفها وفقاً لموضوعاتها، كما سيتم الاستفاضة في تحليل عدد من القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة بعد الانقسام، كعينة توضح مدى سلامة مساراتها القانونية، وانسجامها مع معايير حقوق الإنسان.

## المطلب الأول: التشريعات الصادرة من المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح) منذ ٢٠٠٦ مصنفة حسب موضوعها

تنص المادة (٤٧) فقرة (٢) من القانون الأساسي<sup>١</sup> بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي<sup>٢</sup>، ويعد التشريع أهم المهام الرئيسة، حيث أن عملية سن القوانين تحتاج إلى دراسة موضوعية ودقيقة ومحترفة للقانون، وذلك لما ينجم عنها من آثار على المواطنين وعلى المصالح العامة. وقد صنف المجلس القوانين المقررة في الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٤) وفقاً لموضوعاتها كالتالي:

### أولاً. السياسية والثوابت

١. أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٨) قوانين ذات طابع سياسي، وأخرى متعلقة بالثوابت، منها واحد فقط قانون معدل، وهي بمجملها تمثل ما نسبته (١٨٪) من مجموع القوانين الصادرة، وهي:
  ٢. قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨.
  ٣. قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨.
  ٤. قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨.



١٥٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

٥. قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ معدل للقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات العامة.

٦. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

٧. قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (٤) لسنة ٢٠١٠.

٨. قانون إعداد الخطة العامة للتنمية رقم (٦) لسنة ٢٠١١.

٩. قانون الصندوق الوطني لدعم القدس رقم (٦) لسنة ٢٠١٢.

### ثانياً. التربية والقضايا الاجتماعية

أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٤) قوانين ذات صفة تربوية اجتماعية، بما نسبته (٥,٧٪) من إجمالي القوانين الصادرة، مع الإشارة إلى أن قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩، لم ينشر في الجريدة الرسمية، وهي:

١. قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩.

٢. قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (٢) لسنة ٢٠١٠.

٣. قانون الشباب الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

٤. قانون التعليم رقم (١) لسنة ٢٠١٣.

### ثالثاً. المالية والاقتصادية

أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (١٧) قانوناً مالياً واقتصادياً بنسبة تصل إلى (٣١٪) من إجمالي القوانين الصادرة، منها (١١) قانوناً يتعلق بالموازنة، وبخاصة السنوية، وقانون معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة، ومن هذه القوانين:

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ١٥٧

١. قوانين الموازنة السنوية.
٢. قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم الزكاة.
٣. قانون رقم (٥) لسنة ٢٠١١ معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨.
٤. قانون الشركات التجارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
٥. قانون التجارة رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
٦. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ معدل لقانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.
٧. قانون الغرف التجارية الصناعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦.

### رابعاً. الجزائية

- أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٣) قوانين جزائية معدلة، بنسبة (٦، ٥٪) من إجمالي القوانين الصادرة، وهي:
١. قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦.
  ٢. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.
  ٣. قانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ معدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لسنة ١٩٣٦.

### خامساً. الأمنية

- أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، قانون واحد فقط في المجال الأمني، وهو:
١. قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بشأن اقتراح أفراد الشرطة وقوى الأمن.

### سادساً. العدلية

أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٦) قوانين عدلية تمثل ما نسبته (١١%) من إجمالي القوانين الصادرة، قانونان منها معدلان، وهي:

١. قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨.
٢. قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.
٣. قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية.
٤. قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩ معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨.
٥. قانون القضاء الشرعي رقم (٣) لسنة ٢٠١١.
٦. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ معدل لقانون التنفيذ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥.

### سابعاً. الصحة

أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٣) قوانين في المجال الصحي، بنسبة (٥%) من إجمالي القوانين الصادرة، وهي:

١. قانون الطب الشرعي رقم (٧) لسنة ٢٠١١.
٢. قانون نقل الأعضاء البشرية وزراعتها رقم (١) لسنة ٢٠١٢.
٣. قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.

### ثامناً. الأحوال الشخصية والمدنية

أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٤) قوانين معدلة في الأحوال الشخصية والمدنية، بنسبة (٧,٥%) من إجمالي القوانين الصادرة، وهي:

القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦ - ٢٠١٤ ١٥٩

١. قانون رقم (١) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة ٢٠٠٩.
٢. قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩.
٣. قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩.
٤. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٣ بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠١٢.

### تاسعاً. الخدمية

١. أصدر المجلس التشريعي (كتلة التغيير والإصلاح)، (٦) قوانين في المجال الخدمي، بنسبة (١١٪) من إجمالي القوانين الصادرة، واحد منها فقط، قانون معدل، وهي:
  ٢. قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨.
  ٣. قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود رقم (٥) لسنة ٢٠١٢.
  ٤. قانون إيجار العقارات رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
  ٥. قانون النقابات رقم (٢) لسنة ٢٠١٣.
  ٦. قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ بتعديل قانون إيجار العقارات رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
  ٧. قانون المعاملات الإلكترونية رقم (٦) لسنة ٢٠١٣.

## المطلب الثاني: تحليل القوانين من حيث سلامة

### مساراتها القانونية وحمايتها لحقوق الإنسان

سيتم في هذه الجزئية من الدراسة الاستفاضة في تحليل عدد من القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة بعد الانقسام، كميعة توضح مدى سلامة إجراءاتها القانونية وانسجامها مع معايير حقوق الإنسان. مع التأكيد، بداية، على أن إصدار القوانين من قبل كتلة التغيير والإصلاح في غزة باسم المجلس التشريعي، ساهم في تقويض الخطوات والجهود المبذولة نحو بناء نظام قانوني فلسطيني موحد، وهو ما سعت السلطة الفلسطينية نحو تحقيقه منذ إقامتها في العام ١٩٩٤. وهذا بدوره زاد وما زال يزيد من تكريس الانقسام وخلق نظامين قانونيين مختلفين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن ناحية أخرى، فإن إصدار القوانين ونشرها يخالف الإجراءات الدستورية والقانونية التي تضمنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي بضرورة عرض القانون على الرئيس لتصديقه ونشره، إضافة إلى أن المجلس التشريعي انتهت ولايته في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ولم تتم انتخابات جديدة، أو يتم التمديد للمجلس دستورياً.

### أولاً. قانون التعليم

صدر قانون التعليم رقم ١ لسنة ٢٠١٣ في ظل مجموعة من القوانين التي أصدرتها كتلة التغيير والإصلاح، في فترة زمنية محددة شهدت محاولة من الحكومة في غزة لفرض رؤية أيديولوجية معينة سميت بمحاولة أسلمة الشارع الفلسطيني في القطاع، عبر قوانين مستمدة مباشرة من الشريعة الإسلامية حسب فهم الحكومة وأعضاء التشريعي من كتلة التغيير والإصلاح لهذه الشريعة، حيث صاحب هذه الفترة طرح مشروع قانون العقوبات الذي اعتمد الحدود، بما فيها الجلد، والرجم، وقطع اليد.

استندت كتلة التغيير والإصلاح، وفي تبريرها لإصدار هذا القانون، إلى أنه قد تمت مناقشته بالقراءة الأولى في المجلس التشريعي الأول، ولم يتم استكمال القراءات كتبرير لإصداره من خلال المجلس التشريعي الثاني، وهو ما يشكل مغالطة ومخالفة أيضاً للقانون الأساسي الفلسطيني الذي حدد المدة الزمنية القصوى بين القراءة الأولى والقراءة الثانية، حيث يظهر ذلك التبرير اهتزاز المجلس التشريعي وعدم قدرته على الدفاع عن القوانين التي يسنها في ظل اصطدامها بمعارضة من طرف الأحزاب السياسية الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني. إضافة إلى ذلك، فقد أوضح المجلس التشريعي أنه قبل القراءة الثانية للقانون، تم إجراء دراسة مقارنة ثلاثية بين قانون التعليم الفلسطيني والسوداني واليمني فيما يتعلق بأهداف تلك القوانين وأنظمتها في كل دولة، وكأن التعليم في تلك الدول يمثل النموذج العالمي الذي يحتذى به. وما يلاحظ على القانون، الاتي:

١. لم يأت قانون التعليم رقم ١ لسنة ٢٠١٣ بجديد، سيما أن غالبية أحكامه واردة في القوانين السارية المفعول واللوائح المنظمة لها، وكان بالإمكان الاستعاضة عنه بالتعليمات الوزارية. وعلى الرغم من أهمية سن قانون للتعليم يواكب العصر، ودور التعليم في رقي وتقدم الأمم، فإن السؤال المطروح هو: ما هي الدواعي لإصدار قانون جديد ينطبق حصراً في غزة، ولن نتاح له إمكانية التطبيق في الضفة الغربية في ظل واقع الانقسام، ما يشكل تهديداً لمسيرة التعليم في الأراضي الفلسطينية بشكل عام، وللهوية الفلسطينية بشكل خاص؟

٢. تنص المادة (٢) على أن التعليم حق لكل مواطن تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. ما المقصود هنا بالشروط العلمية والموضوعية حتى يتمتع المواطن بالحق في التعليم، حيث لم يرد في القانون ما يشير إلى الشروط العلمية والموضوعية، وما هي الأنظمة الصادرة بمقتضى هذا القانون، علماً أن النص في القانون الأساسي جاء على أن التعليم حق لكل مواطن.

٣. يحدد قانون التعليم في المادة (٥) أهداف النظام التعليمي في تسع نقاط، ويبدو أن المشرع خلط ما بين الأهداف والوسائل والحقوق، فعلى سبيل المثال، أورد من ضمن الأهداف «رعاية الطلبة المتفوقين، وذوي الاحتياجات الخاصة، والاهتمام بهم، وإتاحة الفرصة لنقل مواهبهم وتنمية قدراتهم»، وهذا يمثل إجراءً ووسيلة لضمان تحقيق الأهداف، وهي مرتبطة ليس بهدف التعليم بقدر ما هي مرتبطة بالارتقاء بجودة التعليم. كما أن ذوي الاحتياجات الخاصة والاهتمام بهم لا يمكن أن يكون من أهداف التعليم، بل هو حق لهم وواجب على الحكومة بضرورة احترام قانون المعوقين، الذي يفرض جملة واسعة من التدابير لتمكين ذوي الاحتياجات الخاصة من تلقي تعليم يراعي حاجاتهم ويشعرهم بالمساواة، كمواءمة المنشآت التعليمية لتناسب مع ظروفهم وإمكانياتهم.

وكذلك يضع القانون ضمن أهدافه إعداد الطالب «ليكون ذا شخصية وطنية ملتزماً بالثقافة الفلسطينية والعربية والإسلامية وتشبثه على الإيمان بالله والاعتزاز بدينه ووطنه فلسطين بحدودها التاريخية، ومعرفة تاريخه وارتباطه بمحيطه العربي والإسلامي». كما يضع من ضمن الأهداف حب الوطن واللغة العربية، وبعدها يجري الحديث عن تمكينه من التحليل الموضوعي، والنقد، والتحليل، وتكنولوجيا العصر ... الخ.

وهنا من المهم الإشارة إلى أن المشرع يفضل حقيقة أن العروبة والإسلام هي مكون أصيل من مكونات الشخصية الفلسطينية، بما في ذلك أتباع الديانة المسيحية، وبالتالي كان يجب على المشرع أن ينص على تربية النشء على القيم الوطنية، بما يعزز الشخصية الوطنية الفلسطينية، ويعمل على إنمائها وتوظيف الموارد اللازمة لذلك، مع إضافة الأبعاد الإنسانية للشخصية الفلسطينية، التي تمثل هدفاً استراتيجياً لتشكيل شخصية المواطن الفلسطيني، ولكن يظهر من صياغة الأهداف في القانون أن الغرض من ذلك هو إيجاد مسحة دينية بالتركيز على لفظ الإسلامي، في إطار صيغ فضفاضة تخلط بين الوسيلة والهدف.

٤. تنص المادة (١٣) على أنه «تتكون مراحل العملية التعليمية من: مرحلة رياض الأطفال- مرحلة التعليم الأساسي- مرحلة التعليم الثانوي». وضع القانون مرحلة رياض الأطفال من مراحل العملية التعليمية، ولم يلزم الوزارة بفتح رياض أطفال، ولم يتطرق إلى كيفية متابعتها واقتصارها على رياض الأطفال الخاصة، أين دور الوزارة أو الحكومة في رياض الأطفال؟
٥. تنص المادة (١/١٤) على أنه «مرحلة رياض الأطفال هي مرحلة ما قبل المدرسة، ومدتها سنتان». يحدد القانون مدة رياض الأطفال بسنتين، ولم يحدد إذا كانت إلزامية أو ضرورية لدخول المدرسة، والسؤال لولم يذهب الطفل إلى الروضة، هل سيتم قبوله في المدرسة؟
٦. تنص المادة (٢/٢٣) على أن تحدد شروط تأسيس المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية وإجراءات ترخيصها بموجب نظام يصدر بمقتضى هذا القانون. ما يلاحظ، بصفة عامة، على هذا القانون هو كثرة الإحالة إلى نظام أو لوائح، وهنا لأهمية عدم تأخر الوزارة في إصدار الترخيص، كان ينبغي ذكر شروط التأسيس لمنح الترخيص في هذا القانون، أو تحديد مدة محددة لإصدار هذا النظام، وإلا ما هي الإجراءات المطلوبة لترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية من تاريخ نفاذ القانون وحتى إصدار النظام المفترض.
٧. تنص المادة (٣٦) على أنه تحدد بقرار من الوزير أثمان الكتب التي تشتريها المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية، وتقيّد أثمانها في حساب خاص باسم الوزارة يخصص لغايات تطوير الوسائل التعليمية والمختبرات والمكتبات المدرسية ومختلف الأنشطة المدرسية، ويتم صرف تلك المبالغ بتعليمات يصدرها الوزير. لماذا توضع أثمان الكتب في حساب خاص باسم الوزارة، ولا توضع في الحساب الموحد للحكومة، وذلك لزيادة الشفافية ولضمان الرقابة على الأموال، وعلى اعتبار أن تطوير الوسائل التعليمية والمختبرات والمكتبات المدرسية ومختلف الأنشطة المدرسية، هو جزء من موازنة وزارة التعليم.



٨. المادة (٢/٣٩) تنص على أنه استثناء من المادة (٣) من هذا القانون، تستوفي الوزارة بدلاً نقدياً من المشتركين في امتحان (شهادة دراسة الثانوية العامة) يحدد مقداره وطريقة تحصيله وكيفية دفعه وسائر الأمور المتعلقة به، كما تحدد أجور العاملين في الامتحان وكيفية دفعها، وذلك بموجب قرار يصدره الوزير. إن هذا النص يتناقض مع فكرة ومبدأ مجانية التعليم التي نصت عليه المادة ٣ من هذا القانون، إذ أن تحديد مبلغ مالي من قبل الوزير لمن يشترك في امتحان شهادة الثانوية العامة يتناقض مع مبدأ المجانية، وهنا يمكن التساؤل ما الفلسفة التي أدت بالمشروع إلى فرض مبالغ مالية وفي الوقت نفسه ينص على مبدأ المجانية. وتنص الفقرة (٣) من المادة نفسها على أن «يكون لنتائج امتحان (شهادة دراسة الثانوية العامة) قوة الأحكام القضائية الباتة غير القابلة للطعن»، لماذا هذا النص الذي يتضمن حرمان الطالب من مراجعة نتيجته إذا شعر بظلم أو خطأ ما، وهل يجوز تحصين تلك النتائج من الطعون واعتبار النتائج حائزة قوة الأحكام القضائية الباتة غير القابلة للطعن. كان من الممكن وضع آلية محددة لتقبل الطعون وفق شروط ومواعيد محددة، وحصر المراجعة في تدقيق العلامات مع الأوراق أو جمعها وهو خطأ قد يرد إما على الشخص الذي يقوم بالجمع، أو جهاز الحاسب الآلي نفسه.

٩. تنص المادة (٤٦) على أنه يحظر اختلاط الطلبة من الجنسين في المؤسسات التعليمية بعد سن التاسعة. إن الحديث عن اختلاط التلاميذ أو عدمه يتطلب وجود فلسفة لدى السلطة بناء على دراسات ووقائع تؤيد الاختلاط أو تعارضه، وبمشاركة المجتمع المدني هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، فإن ذلك قد يكون من الصعوبة بمكان خاصة في المدارس الخاصة والأجنبية، وذلك أن أعداد التلاميذ غالباً أقل من المدارس العامة، وأحياناً عدد التلاميذ لا يتناسب مع فصلهم في الفصول.

١٠. تنص المادة (٤٧) على أن تعمل الوزارة على «تأنيث مدارس البنات»، ما المقصود بذلك؟ وما فلسفة ذلك والهدف منه؟ وهل ستتعارض هذه

المادة مع فكرة الكفاءة؛ بمعنى أنه لو فهم من النص السابق أن مدارس البنات لن تحتوي إلا على مديرة أنثى ومعلمات فقط، فقد يمثل ذلك مساساً بفرصة الرجال المعلمين في العمل في حقل التعليم حتى لو كانوا ذوي كفاءات، وسيتم الاضطرار إلى توظيف معلمات دون المستوى لتحقيق الالتزام بنص هذه المادة. إن هذا النص يعبر عن عدم ثقة بالمعلمين تجاه التلميذات، وهو ما يخلق شعوراً سيئاً لدى المعلمين، ولاحقاً لدى فئات المجتمع تجاه المعلم، ويخلق انطباعاً غير حقيقي تجاه المعلمين وسلوكهم.

١١. تنص المادة (٤٨) على أنه «نشأ بقرار من الوزير مدارس لتعليم ذوي الاحتياجات الخاصة والموهوبين بما يتلاءم مع قدراتهم وصقلها، على أن يتضمن قرار الإنشاء خطط الدراسة ونظم الامتحانات وشروط القبول، دون أن يؤثر ذلك على الفئات الأخرى». إن ذوي الاحتياجات الخاصة هم مواطنون من حقهم التعليم كباقي المواطنين دون حاجة إلى قرار من الوزير لإنشاء مدارس لتعليمهم، فالتعليم حق لكل مواطن، بمن في ذلك ذوو الاحتياجات الخاصة، لاسيما الصم والبكم الذين حرموا من هذا الحق وما زالوا لسنوات عديدة، فالحق لا يحتاج إلى قرار من الوزير، ولا من غير الوزير، وعلى الوزير أن يسهل الاستفادة من هذا الحق.

١٢. تنص المادة (٥١) على أنه يجوز استعمال أبنية المؤسسات التعليمية العامة ومرافقها في غير أوقات الدوام الرسمي بناء على قرار من الوزير. كان يجب تحديد الأسباب أو المناسبات التي يجوز فيها للوزير استعمال المؤسسات التعليمية خارج الدوام الرسمي، أو تحديد المنع، وذلك حتى لا يتجاوز الوزير صلاحياته خلافاً للقانون.

١٣. تنص المادة (٥٥) على أنه «تقبل الوزارة المنح المالية التي تقدم من دول ومؤسسات دولية ومحلية تخدم مشاريع وبرامج تحقق الأهداف التعليمية المذكورة في هذا القانون». هذه المادة تحتاج إلى نقاش

باعتبار أنه من المفترض أن كل المنح المالية يجب أن توجه إلى الحساب الموحد للخزينة العامة، وليس إلى وزارة التربية والتعليم، لأن الوزارة لها موازنتها المخصصة لها في الموازنة العامة التي يجب عليها أن تعمل وفقها، ولا تتلقى منحاً أخرى، وبالتالي تدخل في مسألة الفساد المالي، وتتعد عن الشفافية والرقابة، حيث إنه من الممكن أن تأتي المنح لمشاريع وبرامج ممولة أصلاً.

ما يمكن ملاحظته في الختام، أن القانون لم يشر نهائياً إلى مصطلحات حقوق الإنسان، ولا الكرامة الإنسانية، ولا حرية التفكير والتعبير، ولا إلى كلمة الحوار، ولا إلى العنف المدرسي والبيئة المدرسية، ولم ترد كلمة التربية إلا في التعريفات عندما عرفت الوزير بأنه وزير التربية والتعليم، والوزارة بأنها وزارة التربية والتعليم، والثقافة الفلسطينية وردت به مرة واحدة، وكان الأجدر بأي قانون فلسطيني أن يستفيض في هذه المصطلحات وتفاصيلاتها ويركز عليها.

### ثانياً. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

في ظل المناكفات السياسية بين حركتي فتح وحماس، وقيام كل حكومة بإجراءات غير قانونية ضد الطرف الآخر، وبخاصة الاعتقالات السياسية، فإن بعض مواقف الهيئة المستقلة لم ترق للحكومة في غزة، الأمر الذي كان واضحاً من خلال اقتحام مقر الهيئة المستقلة في غزة، والإجراءات التي صدرت من طرف وزارة الداخلية، في ذلك الوقت أقدم المجلس التشريعي في غزة على إصدار قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الذي يفهم من مواده أنه أخضع الهيئة المستقلة إلى إرادة المجلس التشريعي، وربطها به، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن ترتبط الهيئة بالمجلس التشريعي وتكون مسؤولة أمامه، ويكون لها شخصية اعتبارية، وتتمتع بالاستقلالية في ممارسة مهامها وأنشطتها واختصاصاتها.

أما ما يتعلق بإدارة الهيئة، فإن المادة الخامسة تنص في الفترتين الأولى والثانية منها على:

١. يكون للهيئة مجلس إدارة يتكون من رئيس ونائب للرئيس وثلاثة عشر عضواً من الشخصيات العامة.

٢. يصدر قرار عن المجلس التشريعي بتشكيل مجلس إدارة الهيئة، ويشمل القرار الحقوق المالية لرئيس المجلس وأعضائه.

كما أشارت الفقرة السادسة من المادة نفسها إلى أنه للمجلس التشريعي نزع الثقة عن المجلس، أو رئيسه، أو أي من أعضائه بالأغلبية المطلقة.

إن منح تلك الصلاحيات الكبيرة للمجلس التشريعي قد يؤثر سلباً على استقلالية الهيئة المستقلة، ويجعلها تحت رحمة المجلس التشريعي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ظروف إصدار هذا القانون يشتم منه محاولة المجلس التشريعي في غزة السيطرة على إدارة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بما يخدم واقع الحكومة في غزة، في ظل الانقسام السياسي الفلسطيني.

### ثالثاً. قانون النقابات رقم (٢) لسنة ٢٠١٣

على الرغم من أهمية سن قانون للنقابات لتبني إطار قانوني يلبي الحد الأدنى من الحقوق والحريات النقابية وفق المعايير الدولية ذات العلاقة، فإن هناك العديد من الملاحظات النقدية على القانون، ومنها:

١. المذكرة الإيضاحية: لم يشر قانون النقابات رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ إلى مذكرة إيضاحية تجيب عن كثير من التساؤلات التي توضح الغاية والمراد من القانون، وعن نية المشرع في بعض مواد، وبخاصة المواد الغامضة وغير واضحة المعاني، وبخاصة أن كثيراً من مواد القانون المذكور متشابهة مع مواد مأخوذة من قانون الجمعيات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، وقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٣.

٢. ملاحظات على مواد القانون:

أ. مادة (١/٣) «يحدد مجلس الوزراء بقرار المهن والحرف والأعمال التي يجوز لأصحابها تأسيس نقابة بهم، وتحدد في القرار الوزارة المختصة بكل نقابة». وضعت المعايير الدولية مجموعة من الضمانات التي تكفل لكل إنسان ممارسة الحق في تشكيل النقابات، ولا تجيز تقييد حرية تأسيس النقابات؛ سواء أكانت على أساس المنشأة أم المؤسسة أم الوحدة أم المنطقة الجغرافية أم فئة معينة مثل الموظفين، ولأشخاص وأصحاب المهن والحرف وخدمهم التقرير فيها حسبما تتطلب مصالحهم.

ب. مادة (٢/٣) «لا يجوز تشكيل أكثر من نقابة لأصحاب المهنة أو الحرفة أو العمل الواحد». الواقع الفلسطيني الجغرافي يتسم بصعوبة الترابط بين الأراضي الفلسطينية نتيجة الاحتلال ومنعه حرية التنقل والسفر بين المدن الفلسطينية، ولذا، فإن الوضع الفلسطيني يتطلب أن يكون أكثر من نقابة للمهنة أو الحرفة الواحدة، ولاسيما أنه يعطي حرية أكثر في تنظيم النقابات.

ت. مادة (٥) التي تنص على إجراءات تسجيل النقابة كشرط لوجود النقابة، بهذا يكون المشرع أخذ بمبدأ التسجيل (الترخيص أو الأذن المسبق) من السلطات الإدارية، ويعد هذا تدخلاً في حرية العمل النقابي، ويشكل مخالفة للمعايير الدولية، وبخاصة لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧، التي تؤكد على تشكيل النقابات دون إذن مسبق، إنما إعلام أو إيداع المستندات لدى الجهات الإدارية أو المختصة. كان من المفترض تبني نظام الإيداع وإعلام الجهات المختصة بالنقابة وعدم إهمال النقابة مدة الشهرين للعمل، إنما بمجرد القيام بتسليم الوثائق المطلوبة للنقابة للجهات المختصة.

ث. مادة (٩) حول أهداف النقابات، حيث يثار تساؤل للمشرع عن أهداف النقابات، هل أن النقابات المهنية والعمالية تحصر أهدافها

بما هو محدد في المادة التاسعة من القانون؟ ولقد أوضحنا سابقاً أن النقابات المهنية تختلف عن النقابات العمالية، وإن تشابهت في جزئيات بسيطة، ولكن تختلف في جوانب كثيرة جداً كما أسلفنا. إن تعريفات النقابات المهنية تشير إلى أنها جماعات مصالح منظمة تدافع عن مصالح خاصة لأعضائها، إضافة إلى اهتمامها وتقديمها خدمات عامة للمجتمع.<sup>١</sup>

ج. مادة (٣/١٠) تنص على ألا يقل سن الشخص عن ١٨ عاماً فيما يتعلق بالأعمال والحرف، حيث لا تسمح الفقرة بالانتساب إلى النقابات، وبخاصة المتعلقة بالحرف والإعمال، لمن هم دون سن الثامنة عشرة، وهذا تناقض واضح لقانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، وبخاصة المادة «٩٣» يحظر تشغيل الأطفال قبل بلوغهم سن الخامسة عشرة)، حيث كان من المفترض على المشرع أن يوحد سن الانتساب إلى النقابة، بما يتناسب وقانون العمل، وبخاصة عمل الأحداث، وبخاصة أن الأحداث بحاجة إلى الانتساب في نقابات لحماية مصالحهم أكثر من العمال البالغين.

ح. مادة (١٨): تحديد أعضاء مجلس النقابة في مدة ولايته يعتبر تدخلاً في شؤون النقابة الداخلية، لقد أكدت المعايير الدولية على مسألة استقلالية التنظيم النقابي، وأن يكون بعيداً عن أي تدخل من الجهات الإدارية والمختصة، وكان من المفترض على المشرع أن يترك تنظيم شؤونه الداخلية لأعضاء النقابة لتحديد أعضاء المجلس، ومدته في النظام الداخلي.

ملاحظة عامة: معظم مواد القانون: هي مواد مأخوذة من قانون الجمعيات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، وقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٣.

### ثالثاً. قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨

تعرف جميع دول العالم المحاكم العسكرية أو المجالس العسكرية، إلا أن غالبيتها تقصر اختصاصها على محاكمة العسكريين عن الجرائم العسكرية البحتة، وبخاصة الدول الديمقراطية، فهذه الدول لا تطبق قوانين العقوبات العسكرية على المدنيين حتى لو كانوا شركاء في جرائم عسكرية، وكذلك لا يطبق هذا القانون حتى على العسكريين متى كانت الجرائم المنسوبة إليهم جرائم عادية، بينما في الأراضي الفلسطينية، فإن المحاكم العسكرية تخضع لولايتها مرتكبي جرائم مدنيين لا ينتمون للمؤسسة الأمنية أو العسكرية التابعة للسلطة الفلسطينية. بعد سيطرة حركة حماس على مقرات الأجهزة الأمنية في قطاع غزة إثر أحداث حزيران/يونيو ٢٠٠٧، توقف العاملون في جهاز القضاء العسكري عن العمل، فقامت الحكومة في غزة بتفعيل القضاء العسكري، وإعادة تشكيله كما كان في السابق، وفق القوانين العسكرية المعمول بها قبل الأحداث. إلا أن التطور الأبرز في هذا الإطار، هو صدور قانون القضاء العسكري رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨ بقرار من أعضاء كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بتاريخ ١٠/٤/٢٠٠٨ المنعقد في غزة.<sup>١١</sup> ويتكون هذا القانون من بابين؛ الأول تشكيل المحاكم والنيابة العسكرية، والثاني أصول المحاكمات العسكرية، كما أن القانون المذكور وسع صلاحية اختصاص القضاء العسكري ليشمل مصطلح الجرائم العسكرية بدلاً من الجرائم التي يقوم بها العسكريون، ويشمل محاكمة المدنيين في بعض الحالات، وهذا ما يتناقض مع أحكام القانون الأساسي، وبخاصة التي تتعلق باختصاص المحاكم العسكرية، واقتصاص ولايتها على العسكريين.<sup>١٢</sup>

وحسب نص المادة (٢١) من قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨: «القضاء العسكري هيئة قضائية لا سلطان لأحد عليها، تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع هذه الهيئة محاكم عسكرية ونيابة عسكرية وفروع أخرى وفقاً لأحكام القانون والأنظمة العسكرية». وتختص النيابة العسكرية برفع الدعاوى الداخلة في اختصاص القضاء العسكري ومباشرتها على الوجه المبين في القانون، ويتولى النيابة العسكرية مدع عام

مجاز في الحقوق أو الشريعة والقانون. تقوم هيئة القضاء العسكري بتحقيق العدالة بالنسبة لطائفة محددة من أفراد المجتمع وهم العسكريون، كما يختص القضاء العسكري بموجب قرار الإحالة رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن وزير الداخلية والأمن الوطني، بالقضايا الأمنية المتعلقة بالتخابر والإرهاب إذا كان أحد أطرافها مدنياً».

وهناك بعض الإشكاليات التي تحد من كفاءة القضاء العسكري في منظومة العدالة الجنائية، ويمكن تلخيصها بما يلي:<sup>١٢</sup>

١. كثرة التشريعات المعمول بها لدى القضاء العسكري:

- أ. قانون العقوبات العسكري للعام ١٩٧٩.
- ب. قانون العقوبات الفلسطيني رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦.
- ت. قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١.
- ث. قانون الإجراءات الثوري لسنة ١٩٧٩.
- ج. قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨.
- ح. الإشكاليات التشريعية المتعلقة بالإحالة للقضاء العسكري.

٢. قلة أعداد العاملين وقلة الخبرة:

- أ. عدد العاملين في سلك القضاء يتناقص من ١٥ إلى ٩ بسبب الانتقال للشق المدني، وذلك لعدم تناسب رواتبهم مع خطورة العمل وحجمه.
- ب. عدم وجود عدد كافٍ من أعضاء النيابة العسكرية (تناقص من ٢٠ إلى ١٢) للسبب السابق نفسه.
- ت. عزوف العديد من الخبرات عن العمل في هيئة القضاء للسبب السابق نفسه.
- ث. عدم وجود عدد كافٍ من العاملين بهيئة الدفاع.
- ج. عدم الاستعانة بخبراء فنيين لقلة الإمكانيات.



١٧٢ التشريع في زمن الإنقسام، دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

### ٣. استقلالية القضاء العسكري:

أ. لا يوجد تفسير لعبارة الوزير المختص في قانون القضاء العسكري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨.

ب. تعدد جهات التبعية للقضاء العسكري:

١. القضاء العسكري يعين رئيسه من قبل رئيس مجلس الوزراء، ويتبع الرئيس.<sup>١٤</sup>

٢. المدعى العام العسكري ينسب من المجلس الأعلى للقضاء وقرار من الوزير المختص، وهو غير محدد في القانون. يوجد دمج فني وإداري بين النيابة العسكرية والقضاء العسكري.

كما توجد نقاط ضعف عديدة تتمثل في:

١. وجود عدد من العناصر ليس لديها خبرات قضائية وفي المجال الجنائي، وقلة الأعداد والإمكانات.

٢. عدم حيادية بعض العناصر العاملة.

٣. عدم وجود نيابة عسكرية لدى كل جهاز أمني.

ويشكل تفعيل الحكومة في غزة لعمل القضاء العسكري والمحاكم العسكرية إهداراً كبيراً للعدالة وشروط المحاكمة العادلة، وبخاصة عند إحالة مدنيين للمحاكمة أمام القضاء العسكري.<sup>١٥</sup>

إن معظم الاعتقالات التعسفية على الخلفية السياسية التي تمت في قطاع غزة، تم عرضها على الجهات القضائية العسكرية.<sup>١٦</sup>

### رابعاً. مشروع قانون العقوبات

تم تداول نسخة مقدمة للمجلس التشريعي في غزة تحت اسم مشروع قانون العقوبات برقم المشروع ٩٢/٢٠٠١، مقدم من مجلس الوزراء للقراء الثانية

في آذار/مارس ٢٠١٤، وأهم الملاحظات على هذا المشروع، هي ما يلي:

١. أولى الملاحظات أن القراءة الأولى لمشروع القانون تمت في العام ٢٠٠١، وأن ما تم تداوله هو القراءة الثانية؛ أي بعد ١٢ سنة للقراءة الأولى، وهذا مخالف لنص المادة ٦٨ من النظام الأساسي للمجلس التشريعي الذي ينص في فقرته ب على أن تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقدمة، ويتم التصويت عليها، ثم يصوت على المواد نهائياً.
٢. في الكتاب الأول من المشروع الذي جاء تحت عنوان تعريف وأحكام عامة، لم يتم التطرق إلى تعريف، والاعتقاد أن الهدف من ذلك هو إخفاء بعض المصطلحات المتعلقة بقطع اليد والجلد.
٣. استخدام عقوبة الجلد في العديد من المواد، حيث إنه وفقاً للباب الثاني من المشروع، وتحت عنوان أنواع الجرائم، وتحديدًا في المواد من ٩ - ١١، تضمن أنواع الجرائم جنائية وجنحة ومخالفة، وفي كل جريمة قرر لها عقوبة من ضمن العقوبات تتمثل في الجلد، فقد قرر في الجنايات الجلد بأكثر من ٤٠ جلدة، وفي الجنح بما لا يجاوز ٤٠ جلدة، وفي المخالفات بما لا يجاوز ٢٠ جلدة. وفي المادة ١٥ وضحت آلية الجلد وكيفية الجلد.
٤. تضمن مشروع القانون، وفي الباب الثالث من الفصل الأول منه، عقوبة الإعدام حسب نص المادة ١٢، علماً أن مؤسسات حقوق الإنسان ترفض هذه العقوبة استناداً إلى تجربة مريرة في الأراضي الفلسطينية تضمنت إعدام أشخاص خلافاً للأصول القانونية، وفي أحيان كثيرة استجابة لضغط الشارع، وكذلك فإن هذه العقوبة لم تكن رادعة في فلسطين.
٥. تضمن مشروع القانون النص على القصاص والحدود، حيث تضمنت المادة ٣١ من المشروع النص على استثناء جرائم القصاص والحدود من العقو الخاص.

٦. مشروع القانون يفسح المجال للخلاف الفقهي القانوني، حيث ينص في المادة ٢٨ منه على أن العفو العام لا يكون إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية، وقد يقول قائل إن من حق الرئيس إصدار قرارات بقانون، وبالتالي يجوز له ذلك، والبعض يعارض ويقول إن النص جاء على سبيل الحصر للسلطة التشريعية، ومن خلال التجربة السيئة لتفسير القوانين من الأحزاب السياسية، والاعتماد على تلك التفسيرات في تدمير هدف القانون وغاياته، فقد استخدم ذلك في أشنع صور التفسير، والحالة التي يعيشها المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية هي نتاج ذلك، وهنا لا بد من التأكيد كتابة أنه لا يجوز ذلك للرئيس، أو يجوز له، ولكن بنص مكتوب.

٧. كذلك مشروع القانون يورد الإشكالية نفسها في نص المادة ٣٢ التي تنص على أن العفو الخاص يكون بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء. وهو ما يطرح مشكلة التنسيب في حالة إذا ما اختلف مجلس الوزراء مع الرئيس كما حدث في العديد من التجارب السابقة.

٨. يتضمن مشروع القانون في المادة ٤٧ منه النص أنه لا يسأل من لم يكن قد أتم العاشرة من عمره وقت ارتكاب الجريمة؛ بمعنى أن الطفل فوق سن العاشرة يسأل جزائياً، وهذه مشكلة، حيث أن سن العاشرة قليل جداً وصغير، وبالتالي أعتقد رفع سن حتى ١٢ سنة على الأقل انسجاماً مع التوجهات الدولية التي تسعى إلى حماية أكبر للأطفال.

٩. تتضمن المادة ٤٩ النص على عدم المساءلة الجزائية لمن كان فاقداً الشعور أو الاختيار في عمله وقت ارتكاب الفعل الإجرامي، إما لجنون، وإما عاهة في العقل، وإما لغيوبة ناشئة عن مواد مسكرة أو عقاقير مخدرة أيّاً كان نوعها إذا أخذها دون رضاه، أو على غير علم منه بها. وهذا النص يفتح المجال واسعاً للتحجج بأن الجاني أخذ مواد مسكرة أو عقاقير مخدرة لارتكاب جريمة، والادعاء بأنه أخذها دون رضاه، أو على غير علم بها.

١٠. مشروع القانون يفتح المجال للأشخاص لأخذ القانون بيدهم دون اللجوء إلى القضاء، إذ تضمن الباب السادس في أسباب الإباحة وموانع العقاب في المادة ٥٩ من المشروع في البند ١ أنه لا عقاب إذا وقع الفعل المجرم ممارسة لحق أو أداء لواجب مقرر بمقتضى الشريعة أو القانون، ووضع مجموعة من شرطين لذلك لا يؤثران في حقيقة أن هذه المادة تفتح المجال لأي شخص بأخذ القانون بيده وعلى هواه، وبحسب تفسيره بأنه قام بهذا الفعل استجابة لحق أو أداء لواجب مقرر بمقتضى الشريعة أو القانون، وهو ما يرتب فوضى عارمة وتجاوزاً شديداً للقانون، والتجربة كبيرة لدينا في قطاع غزة؛ سواء تعلق الأمر بحملات توقيف الأشخاص والطلب منهم إثبات الشخصية وعقود الزواج، أو حملات السروال الساحل أو قص الشعر أو أي تفسير قد يقدمه شخص لارتكابه جرم تحت ذريعة ممارسة لحق أو أداء لواجب شرعي أو قانوني.

١١. استخدام نصوص فضفاضة واسعة التفسير في المادة ٦٩ فقرة ٥ تنص على أنه يعاقب بالسجن المؤبد كل من ارتكب عمداً أحد الأفعال الآتية: ٥ قام زمن الحرب بنفسه أو بواسطة غيره خلافاً لأحكام القانون أو الأنظمة أو اللوائح أو التعليمات الخاصة بذلك، بتصدير بضائع أو منتجات أو غير ذلك من المواد من فلسطين إلى بلد معاد أو إلى أحد رعاياه أو مندوبيه، أو استورد من أيٍّ منهم شيئاً من ذلك، أو باشر معهم أعمالاً تجارية أخرى. وفي هذه الحالة يحكم بمصادرة الأشياء محل الجريمة، فإن لم تضبط يحكم على الجاني بغرامة تعادل قيمتها إضافة إلى العقوبة المقررة. هذا تفسير واسع وفضفاض ولا ضوابط له، وبخاصة في واقعنا الفلسطيني المرتبط بالاقتصاد الإسرائيلي، وأعتقد إذا ما التزمنا بهذا النص، فإن ذلك يعني أن معظم تجار غزة بحاجة إلى محاسبة بالسجن المؤبد، لأن النص بصورته الحالية ينطبق عليهم!

١٢. تضمن القانون مجموعة من المواد المتعلقة بتجريم القذف والسب؛ فمثلاً تنص المادة ٩٠ على تجريم القذف والسب على شخص رئيس الدولة. أعتقد أن وضع القذف كمرادف للسب فيه مشكلة، ويثير العديد

من الإشكاليات، والتجربة تقول إن هذه النصوص المأخوذة من القانون البريطاني ١٩٣٦، كان هدفها القمع السياسي والتأويل الواسع بأن أي حديث عن الأداء السياسي أو الاقتصادي أو غيره للرئيس، سيقع تحت طائلة القذف، الأمر الذي يقيد الحريات ويضع رقابة ذاتية خوفاً من العقوبة.

١٣. كذلك يتضمن مشروع القانون في المادة ٩٤ منه النص على أنه يعاقب بالحبس كل من أذاع أو نشر أو روج بسوء نية، أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة، إذا كان من شأن ذلك إلقاء الرعب في نفوس الناس، أو الحاق الضرر بمصالح البلاد. أيضاً هذا نص فضفاض ويسهل تأويله واستخدامه ضد الخصوم السياسيين لاتهامهم بذلك، وهو ما حصل في التجربة الفلسطينية بعد إنشاء السلطة الفلسطينية، مع الإشارة إلى صعوبة إثبات سوء النية، أو أن الأمر كذب وإشاعة.

١٤. يتضمن الفصل الرابع عنوان المفترقات في المواد من ٩٥ إلى ٩٩، والسؤال ماذا بالنسبة للفصائل الفلسطينية المسلحة وسلاحها؟

١٥. أورد مشروع القانون نصاً لا علاقة له بالواقع مطلقاً، حيث ينص في المادة ١٢٢ على أنه إذا ترتب على ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة ١٢١ من هذا القانون هبوط سعر العملة الفلسطينية، أو زعزعة الثقة فيها، سواء داخل البلاد أو خارجها، تكون العقوبة السجن المؤبد. وهنا نتساءل أين هي العملة الفلسطينية، إذ أنه لا توجد عملة فلسطينية، وبالتالي لا داعي لهذا النص، وأعتقد تبرير وجوده هو أن تلك المواد منقولة من قوانين أخرى دون اكتراث بالمحتوى.

١٦. يتضمن القانون في عنوان الجرائم المخلة بسير العدالة في المادة ١٥٥ منه، النص على أنه كل من نشر أو أذاع، بأي وسيلة علنية، أخباراً أو معلومات أو انتقادات من شأنها التأثير على قاض، أو محكمة، أو هيئة قضائية، في دعوى أو تحقيق مطروح على أي منهم، يعاقب بالحبس ..... هذا النص أيضاً فضفاض، ويحاجة إلى ضبط، لأنه، ومن التجربة مع القضاء المُسيَّس والتابع للسلطة التنفيذية، فإن هذا

النص جاء ليمنع أي محاولة لتوجيه النقد ومنع الحديث عن الأخطاء المرتكبة في القضاء، مع العلم أن القضاء يحتوي على كوارث قضائية، وبعض القضاة يتخذون إجراءات على هوى السلطة التنفيذية، وليس استجابة للقانون.

١٧. في عقوبة الزنا يتم تطبيق الحدود بالإعدام والجلد حسب المادة ٢٢٨، والمادة ٢٢٧ بها مسألة تقود إلى الإعدام أو الجلد على الرغم من أن فيها خلافاً فقهيّاً شرعياً حسمه مشروع القانون لصالح الرأي الأضعف لكنه المتشدد، حيث يترتب على ذلك عقوبة الإعدام والجلد، وذلك في نص المادة ٢٢٧ الفقرة ٣، حيث لا يعتبر النكاح المجمع على بطلانه أو فساده رباطاً شرعياً. معنى ذلك أنه يرتب عقوبة جريمة الزنا.

١٨. أيضاً جريمة الاغتصاب واللواط وضعت عقوبة الجلد ضمن عقوباتها.

١٩. في جريمة القذف التي وردت في المادة ٢٤٩ والمتعلقة بالقذف بالزنا أو اللواط أو نفي النسب، قررت عقوبة الجلد بثمانين جلدة وعدم قبول شهادته.

٢٠. في جريمة إهانة السمعة تنص الفقرة ١ من المادة ٢٥١ على أن يعد مرتكب جريمة إهانة السمعة من ينشر أو يروي أو ينقل لآخر، بأي وسيلة، وقائع مسندة إلى شخص معين، أو تقويماً لسووكه قاصداً بذلك الإضرار بسمعته. هذا النص أيضاً فضفاض وواسع التفسير، وقد يشكل قيداً على حرية الصحافة ونقل المعلومات والحق في معرفة المعلومات تحت طائلة إهانة السمعة، والتجارب الفلسطينية عديدة في ذلك.

٢١. في عقوبة الإساءة والسباب في المادة ٢٥٢، تنص على عقوبة الجلد بما لا يجاوز ٢٥ جلدة، إذ تنص على أن من يوجه إساءة أو سباباً لشخص بما لا يبلغ درجة القذف أو إهانة السمعة قاصداً بذلك إهانتته، يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز شهراً، أو بالجلد بما لا يجاوز خمساً وعشرين جلدة.

٢٢. في جريمة شرب الخمر المادة ٢٥٥ في الفقرة ١ من يشرب خمراً أو يحوزها أو يصنعها يعاقب بالجلد أربعين جلدة إذا كان مسلماً. والفقرة ٢ من يشرب خمراً، ويقوم باستفزاز مشاعر الغير، أو مضايقتهم، أو إزعاجهم، أو يشربها في مكان عام، أو يأتي مكاناً عاماً وهو في حالة سكر، يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز شهراً، أو بالجلد بما لا يجاوز ثمانين جلدة. هذا النص يحتوي أيضاً على تناقض، في حين أن عقوبة الشهر تكون في الجرح، أما عقوبة ٨٠ جلدة فتكون في الجنايات، وهنا هل هذه الجريمة جنحة أم جناية؟

٢٣. في جرائم الاعتداء على الأموال، وتحت عنوان السرقة والجرائم الملحقة بها، جاء عنوان السرقة الحدية، إذ تنص المادة ٢٨٢ الفقرة ١ على أن يعد مرتكباً جريمة السرقة الحدية من يأخذ خفية بقصد التملك مالا منقولاً للغير، شريطة أن يؤخذ المال من حرزه، ولا تقل قيمته عن النصاب. الفقرة ٤ حددت النصاب بدينار من الذهب يزن ٢٥، ٤ جراماً، أو ما قيمته نقوداً. يعني بسعر الذهب اليوم حوالي ١٠٠ دينار أردني، وتنص المادة ٢٨٤ فقرة ١ على أن من يرتكب جريمة السرقة الحدية يعاقب... نرى أن مشروع القانون لم يتضمن العقوبة، ويبدو أنه حذفها للتخفيف من ردة الفعل المجتمعي حول قطع اليد، إذ أن العقوبة الحدية هي قطع اليد كما ورد في مشروع القانون الذي تم وقفه بعد احتجاج مؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني على العقوبة التي كانت مقررة فيه وهي قطع اليد.

٢٤. في جرائم الحاسوب والإنترنت والملكية الفكرية، لم يتطرق المشرع لها إلا في عشر مواد فقط من المادة ٢١٥ إلى المادة ٢٢٥، ولم تتعرض للعديد من الجرائم المرتبطة به، وكان الأجدر به التركيز على هذه الجرائم المرتبطة بالحاسوب والإنترنت التي تؤدي إلى تدمير الاقتصاد.

في النهاية، فإن أي قانون عقوبات يقوم على فلسفة مكافحة الجريمة والحد منها، يجب أن يأتي مكملاً ومرتبلاً بمجموعة خطوات تعزز هذه المواجهة مع الجريمة، لتحد منها وتقضي عليها، والحقيقة أن أي قانون عقوبات مهما بلغت درجة تشدده وتغليظ عقوباته، لا يستطيع مواجهة الجريمة إذا جاء

منعزلاً دون ارتباطه بمجموعة من القوانين الأخرى، والإجراءات التي تعزز من حماية المجتمع. إن من الصعب وجود قانون عقوبات مشدد، في ظل عجز الحكومة عن توفير أسسط مقومات الحياة من عمل، ومأكل، ومشرب، ناهيك عن المفاهيم الحديثة للمجرم باعتباره مريضاً يجب معالجته، وتأهيله، وبخاصة ما يتعلق بمتعاطي المواد المخدرة الذين يزداد عددهم يوماً بعد يوم في ظل غياب المؤسسات العلاجية. إن وجود الفقر والبطالة حتماً سيؤدي إلى وجود جرائم، وبالتالي يجب القيام بإجراءات لمحاربة ومواجهة أسباب الجريمة، بدل التوجه بتشديد العقوبات من خلال وضع عقوبات تتضمن تعديباً، إذ أن المواد التي تتضمن عقوبة الجلد عديدة ومتنوعة، وهي موجودة في أنواع الجرائم كافة.

### خامساً. قانون الإيجارات

وهو القانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٢ بشأن إيجار العقارات.

يمكن ملاحظة أبرز ما جاء في قانون إيجار العقارات الجديد، في ما يلي:

يسري قانون الإيجارات الجديد على كافة العقارات المخصصة للسكن أو التجارة، وكذلك المكاتب التي تزيد مدة إيجارها على الشهر، وفي المقابل، ونظراً لخصوصية بعض العقارات، راعى المشرع استثناءها من سريان القانون، إما لأنه توجد قوانين خاصة تنظمها مثل قانون الأملاك العامة وإيجارات الوقف، وإما لأن القانون المدني ومجلة الأحكام العدلية تضمنت أحكاماً تخصها مثل الأراضي الفضاء، والأراضي الزراعية، كما يأتي الاستثناء على طائفة أخرى من العقارات مثل الشقق المفروشة، والفنادق، والصالات، والعقارات المخصصة للعاملين في المشاريع. وتكمن الفلسفة التشريعية في هذا الاستثناء بأن هذه العقارات تشهد تقلبات دائمة في قيمها الإيجارية ومدد شغلها، وكذلك في معايير تصنيفها، وبالتالي لهذه الإيجارات خصوصية تستدعي تنظيمها بموجب أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء بشكل دوري كلما دعت الحاجة.



كما اشترط القانون الجديد إفراغ عقود الإيجار كتابةً كشرط صحة انسجاماً مع أحدث التقنيات التي باتت تجنح نحو تركيز الشكلية في العقود الأكثر شيوعاً، لتعزيز الثقة بين المتعاملين، وضبط وسائل الإثبات، واشترط القانون تضمين العقد شروطاً أساسية، وربّبت على تخلف أحد هذه الشروط إمكانية إبطال العقد في حالة اعتراض كل ذي مصلحة على هذا التخلف.

ولعلّ من أبرز الإضافات التي جاء بها القانون الجديد، هو إسباغ صفة السند التنفيذي على عقد الإيجار المسجل لدى الهيئة المحلية في حالة طلب المستأجر تنفيذ عقد الإيجار، وكذلك طلب المؤجر تسلم المأجور عند انتهاء مُدّة الإيجار، بمعنى أنه سيكون للعقد مكانة الحكم القضائي البات، ولن يحتاج صاحب المصلحة إلى فتح دعوى إجرائية تنفيذية لتنفيذ العقد، كما تضمن القانون حالات إخلاء المأجور.

وتطرق القانون إلى وضعية عقود الإيجار المبرمة قبل نفاذ التشريع الجديد، حيث قرّر القانون تمديد عقود الإيجار المبرمة قبل نفاذ القانون الجديد إلى عامين، كمرحلة انتقالية تهدف إلى ترتيب أوضاع المؤجر والمستأجر، تمهيداً لتطبيق القانون الجديد بعد مضي السنتين.

إن النقطة التي تطرح تساؤلات وتخوفات جدية تتعلق بمدى الحاجة الملحة لتعديل القوانين ذات العلاقة بالإجراءات، في ظل الظروف الصعبة والقاسية التي يعيشها سكان قطاع غزة، وما الهدف من فلسفة وسياسة تغيير قوانين الإجراءات السابقة.

إن التخوف الأساسي يتعلق بمدى ارتباط هذا القانون بمصلحة من أقره ووضعه، حيث أن هناك شكوكاً في الأسباب الحقيقية لتغيير القانون، وجعله في صالح المؤجر بدلاً من صالح المستأجر كما كان عليه الوضع سابقاً، وهل هناك مصلحة في تغيير القانون وتطبيقه وسريانه بعد خمس سنوات في الإجراءات التجارية، وثلاث سنوات في إجراءات دور السكن؟ ما يعني إجبار المستأجر على دفع مقابل إيجار جديد يساوي ما يتم إيجاره في هذا الوقت،

وهذا يطرح تساؤلاً: هل تم شراء العقارات المؤجرة وفقاً للقانون القديم سواء التجارية منها أو السكنية قبل إقرار هذا القانون؟

البعض يتخوف من أن هناك عملية شراء للعقارات المؤجرة قبل إقرار هذا القانون، التي كانت أسعارها منخفضة نظراً لأنها مستأجرة بأثمان بخسة منذ سنوات عديدة، وأن المالك لا يستطيع إخراج المستأجر إلا بعد أن يدفع له مقابلاً كبيراً للخروج من العقار المؤجر، وأنه وفقاً للقانون الجديد فإنه بإمكان المؤجر زيادة الأسعار وفقاً لسعر السوق، أو طرد المستأجر، وبالتالي تم شراء هذه العقارات المستأجرة من طرف من لهم مصلحة في تغيير القانون، ومن ثم تم تغيير القانون حتى يحقق لهم مصالح مالية ضخمة، تتمثل في شرائهم العقارات المستأجرة بثمن قليل وفقاً لقانون الإيجارات السابق، وبناء على قانون الإيجارات الجديد، سترتفع أثمان هذه العقارات، حيث ستمت الزيادة الكبيرة جداً في سعر مقابل الإيجار، بينما يتناسب مع سعر السوق في هذا الوقت، أو إخراج المستأجر لعجزه عن دفع المقابل، وهو ما يتحقق وفقاً لنصوص هذا القانون الجديد، حيث تنص المادة السابعة على أنه يجوز للمؤجر، ولو قبل انتهاء مدة عقد الإيجار، أن يطلب من المحكمة إخلاء المأجور في إحدى الحالات الآتية:

١. إذا لم يقيم المستأجر، بالوفاء بالأجرة في ميعاد استحقاقها، ما لم يقدم عندها تقبله المحكمة.

٢. إذا أجرة المستأجر المأجور من الباطن، أو تنازل عنه، أو تركه للغير بأي وجه من الوجوه، أو قام بتغيير تقسيمات المأجور، بغير إذن كتابي من المؤجر، أو خالف شروط العقد.

٣. إذا رغب المؤجر في هدم أو تغطية المبنى أو الإضافة إليه، أو تعديله، فعليه بمراعاة التالي:

أ. عدم إمكانية إجراء التغطية أو الإضافة أو التعديل مع بقاء المستأجر في المأجور، وفقاً لما تقدره الجهة المانحة للترخيص.

ب. حصول المؤجر على كل التراخيص اللازمة من الجهات المختصة.  
ت. منح المستأجر مهلة للإخلاء لا تقل عن ثلاثة أشهر بعد حصول المؤجر على التراخيص اللازمة.

ث. أن يشرع المؤجر في إجراء الأعمال المرخص بها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إخلاء المبنى، فإذا لم يتم المؤجر بالأعمال المرخص له بها، أو قام بتأجير المأجور لمستأجر آخر قبل قيامه بهذه الأعمال، يجوز للمستأجر السابق طلب التعويض إذا كان له مقتضى.

ج. تكون الأفضلية في استئجار العقار بعد إعادة بنائه أو تعليته أو الإضافة عليه للمستأجر السابق.

٤. إذا كان المأجور واقعاً ضمن سكن المؤجر الخاص، ورغب في شغله بنفسه، أو زوجه أو أحد والديه أو أحد أولاده أو من تلزمه نفقته شرعاً بشرط مراعاة التالي:

أ. إخطار المستأجر قبل ثلاثة أشهر.

ب. أن يشغل المؤجر أو أي من الأشخاص المذكورين في الفقرة (٤) من هذه المادة المأجور فعلياً بعد إخلائه من المستأجر ولمدة سنة دون انقطاع.

وفي حال عدم قيام المؤجر بشغل المأجور فعلياً بغير عذر مقبول خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الإخلاء، أو شغله لمدة تقل عن سنة، أو في حال قيامه بتأجيره إلى مستأجر آخر بعد إخلائه من المستأجر، جاز للمستأجر طلب الحكم بالتعويض، وللمحكمة المختصة أن تقرر مقدار التعويض المناسب على أن لا يتجاوز مقدار أجره سنتين.

كما تضمنت المادة الثامنة من القانون بداية تطبيقه، النص على أنه:

١. تمتد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإيجارات (المقرارات التجارية) رقم (٦) لسنة ١٩٤١ وتعديلاته المعمول به في

القوانين الصادرة من المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ٢٠١٣

محافظة غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (٦٢) لسنة ١٩٥٣ وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة خمس سنوات.

٢. تمتد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإجراءات (دور السكن) رقم (٤٤) لسنة ١٩٤٠ وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (٦٢) لسنة ١٩٥٣ وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة ثلاث سنوات.

٣. تطبق أحكام الفقرتين (١)، و(٢) من هذه المادة، ما لم يتضمن العقد مدة محددة أطول أو رغب المستأجر في عدم التجديد، بشرط أن يكون المستأجر شاغلاً للمأجور.

## سادساً. قانون ضريبة التكافل

على الرغم من أن هذا القانون صدر في العام ٢٠١٥، وهو خارج إطار الفترة الزمنية للدراسة التي تنتهي عند العام ٢٠١٤، فإنه من المهم تناوله لتداعياته السلبية على المسارات القانونية للعملية التشريعية، كما أنه لم يراع معايير حقوق الإنسان، وخصوصية واقع المجتمع الفلسطيني الذي يعيش أوضاعاً معيشية بالغة الصعوبة.

يعد هذا القانون عبارة عن ضريبة جديدة أطلق عليها اسم «ضريبة التكافل الوطني»، حيث قضت المواد الأربع المشكلة لنص هذا القانون، أن وزارة المالية سلطة تحصيل الإيرادات خلال الفترة الزمنية من ٠١ نيسان/أبريل ٢٠١٥ حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، وأنه لوزير المالية أو وكيله خلال المدة المشار إليها سابقاً، ودون المساس بأي ضرائب ورسوم مفروضة في أي قانون آخر، فرض ضريبة التكافل الوطني. وحددت المادة الثانية نسب الرسوم، بحيث لا تتجاوز ١٠٪ من قيمة السلع والبضائع الداخلة للمحافظات الجنوبية، وكذلك نسبة ١٠٪ على الخدمات داخل المحافظات الجنوبية وخارجها، ونسبة ١٠٠٪ من قيمة التبغ ومشتقاته، ونسبة لا تتجاوز ١٠٪ على

الشركات المساهمة العامة التي تزيد أرباحها الصافية على مليون دولار سنوياً. ويعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أسس هذا القانون كما توضح ديباجته، على القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، وبخاصة المادة ٩٠ منه، وعلى القانون رقم ٠٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وعلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وبخاصة المادة ٧٤ منه، وبناء على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١١/٠٢/٢٠٠١٥.

إن هذه الإجراءات سوف تكرر نظامين قانونيين وماليين مختلفين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وعليه من المهم تسجيل ملاحظات على هذا القانون كما يلي:

١. إن سلطة التشريع لأي جسم تشريعي منتخب ليست سلطة مطلقة دون أي قيود، بل إن الفقه والعمل القانونيين حول العالم، قد أرسيا العديد من الشروط والقيود على ممارسة صلاحية التشريع، على رأسها ضرورة انسجام أي تشريع مع سياسة تشريعية واضحة المعالم والأهداف، وضرورة دراسة انعكاسات أي تشريع على المجتمع، بما يضمن تجنب الانعكاسات السلبية على المواطنين، إلى جانب تكلفة التشريع المالية.

٢. إن قانون فرض ضريبة التكافل الوطني يفترض إلى مبررات واضحة، بل إن تنفيذه يلحق ضرراً بالغ الأثر بشرائح المجتمع كافة، وبخاصة الفقراء منهم، حيث إنه سوف يؤثر سلباً على تمتع المواطنين بحقوقهم المعترف بها في القانون الأساسي الفلسطيني، وكذلك المواثيق والمعاهدات الدولية، وبخاصة أن هذه الضرائب قد فرضت على العديد من السلع الأساسية للمواطن.

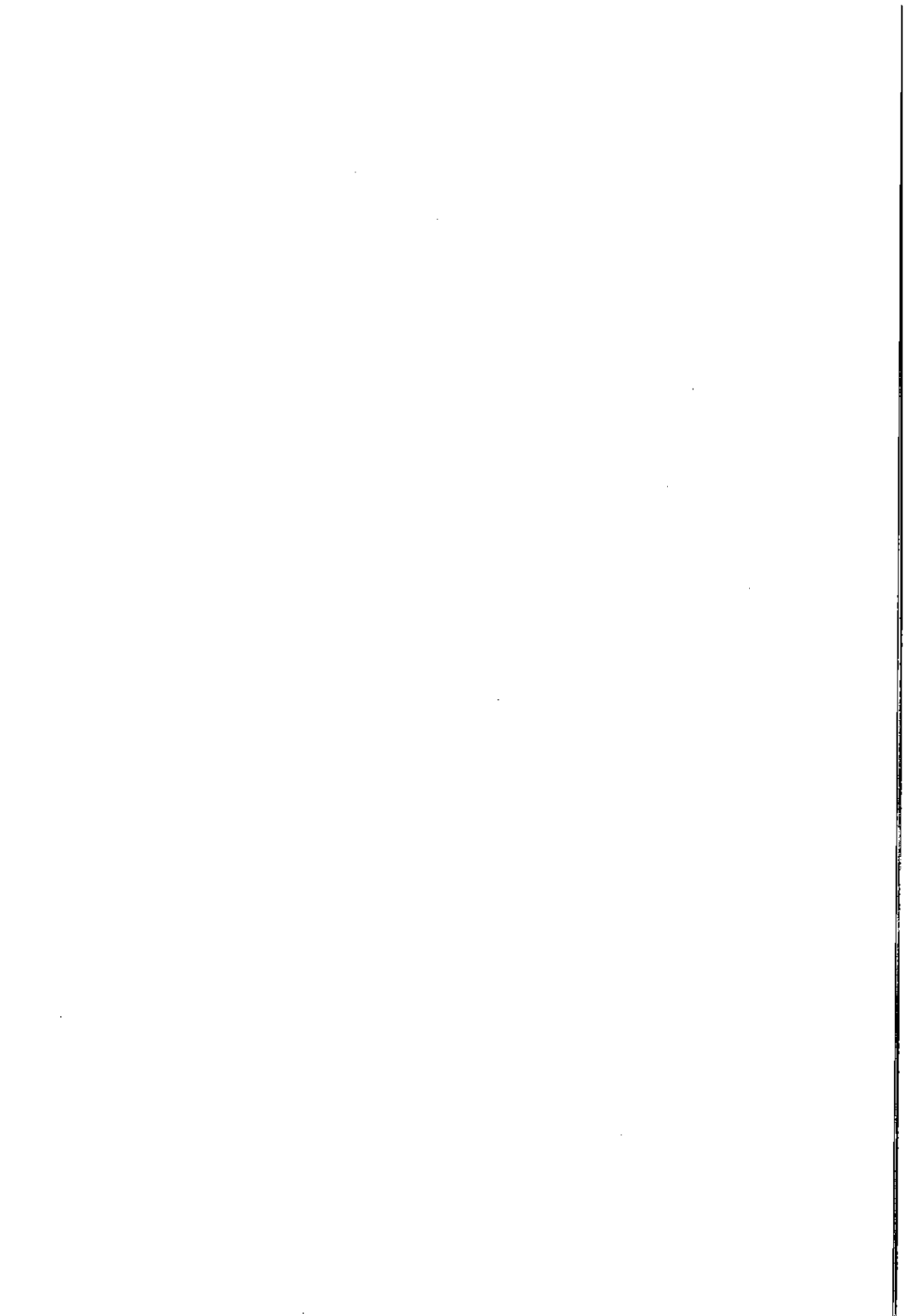
٣. إن تنفيذ قانون فرض ضريبة التكافل الوطني من شأنه أن يتقل كاهل المواطن الفلسطيني في قطاع غزة، الذي يعاني أساساً جراء الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتردية نتيجة أسباب كثيرة، يقف على رأسها

الحصار الإسرائيلي الجائر لقطاع غزة المفروض منذ نحو ثمانية أعوام متواصلة.

٤. يعتبر إقدام كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة المقاومة الإسلامية «حماس»، على سن هذا القانون وفرض هذه الضريبة في هذا الوقت الذي يكثرفيه الحديث عن إنشاء دولة في غزة، خطوة في اتجاه استمرار تعزيز الانقسام الداخلي، وبخاصة في ظل عمل حكومة الوفاق الوطني الفلسطيني.

٥. لم يراع هذا القانون الحالة الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع الفلسطيني، ولم يحترم نص وروح القانون الأساسي الفلسطيني الذي يشكل مرجعية لكل القوانين الجديدة. وكذلك احترام الالتزامات الفلسطينية الجديدة الناشئة بموجب انضمام فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان وحرياته.

٦. لم يتم إجراء المشاورات والمناقشات المجتمعية التي لا بد أن تسبق في العادة إقدام الهيئة التشريعية على إصدار أي تشريع جيد، ويأخذ هذا البعد أمراً محورياً بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بفرض ضرائب، أو رفع قيمة ضرائب على المواطن والمستهلك الفلسطيني.



## النتائج والتوصيات

خلصت الدراسة إلى أن القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة في الفترة من ٢٠٠٦-٢٠١٤، بلغت (٥٣) قانوناً، منها (١٨) قانوناً صدرت ضمن ولاية المجلس التشريعي القانونية وفقاً للقانون الأساسي الذي حدد مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات. في حين تؤكد الدراسة على أن ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي انتهت بعد انقضاء الأربع سنوات على الانتخابات، حيث لم تجر انتخابات رئاسية أو انتخابات تشريعية، وأتجه كل فريق لإيجاد مرجعية جديدة له - غير مرجعية القانون الأساسي أو القانون الفلسطيني- تتيح له مد ولايته، وبالتالي أضحت القرارات بقوة القانون الذي يصدرها الرئيس، والقوانين التي يصدرها المجلس التشريعي، غير دستورية. هذا، ويحاول كل طرف من طرفي الانقسام إضفاء الشرعية على التشريعات التي تصدر عنه، في مقابل نفيها عن التشريعات التي تصدر عن الطرف الآخر. والملاحظ على القوانين الصادرة في غزة ما يلي:

١. العدد الأكبر من القوانين الصادرة هي في الشأن المالي والاقتصادي بواقع (١٧) قانوناً بنسبة تصل إلى (٣١٪) من إجمالي القوانين الصادرة، منها (١١) قانوناً يتعلق بالموازنة، وبخاصة السنوية، وقانون معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة.
٢. ركزت العديد من التشريعات الصادرة عن كتلة حماس في المجلس التشريعي، على تسهيل تسيير أعمال الحكومة في غزة وفقاً لرؤية حركة حماس، مثل تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١.



٣. تنشر القوانين دون الرجوع إلى رئيس السلطة الذي يملك سلطة الإصدار للنشر.

٤. تطبق القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحماس بعد الانقسام، في قطاع غزة فقط.

٥. تطبيق القوانين بعد الانقسام أوجد مراكز قانونية لا يجوز المساس بها، أو تفاضلياً في مرحلة الوحدة وما بعد المصالحة.

٦. لم تراخ القوانين الصادرة المسارات القانونية ومعايير حقوق الإنسان.

في ظل الواقع الصعب الذي أوجده الانقسام على منظومة التشريعات الفلسطينية، ومحاولة للخروج من تداعياته الخطيرة على الدولة والمجتمع، توصي الدراسة بما يلي:

١. الإسراع في المصالحة وعودة الوحدة، ومنها العودة إلى آلية التشريع الدستورية، التي يمثل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي مرجعيتها.

٢. إجراء انتخابات تشريعية في أسرع وقت، لتمكين المجلس التشريعي من اتخاذ الخطوات التي تساعد في تدارك سلبيات الواقع التشريعي الحالي.

٣. تحديد الموقف القانوني من المراكز القانونية التي وجدت نتيجة تطبيق القوانين الجديدة التي صدرت بعد الانقسام.

٤. الاستفادة من التجربة التي حدثت، وعدم إقحام المجلس التشريعي في أي خلافات سياسية، وأن يكون المجلس التشريعي هو الجهة التي تمثل التوازن، والتي تحافظ على وحدة الشعب والوطن، لا التي تساهم في تفتيت الوطن.

٥. مطالبة كتلة التغيير والإصلاح والرئيس الفلسطيني عن التوقف عن إصدار تشريعات جديدة حتى إتمام المصالحة.

٦. الطلب من طرفي الانقسام التوقف فوراً عن استخدام التشريعات والقرارات القانونية لأهواء سياسية.

٧. احترام جميع السلطات للدستور الفلسطيني، والتوقف عن الاجتزاء القانوني.

٨. العمل الجاد والرئيسي على توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبخاصة أن المجلس التشريعي الفلسطيني يعمل منذ حوالي خمسة عشر عاماً ولم يحقق هذا الهدف.

٩. قيام المجلس التشريعي الفلسطيني بعمله الأساسي في سن القوانين، وعدم زج نفسه في الخلافات السياسية التي أدت إلى شل عمله التشريعي وتوقفه طوال الفترة الثانية لعمله؛ أي منذ الانتخابات التشريعية الثانية ٢٠٠٦، والافتتال الذي حصل بين حماس وفتح، وأدى إلى توقف المجلس التشريعي عن عمله الأساسي.

١٠. ضرورة سن قانون واحد يرسم العملية التشريعية بمراحلها كافة، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق، بدل النص على ذلك في قوانين متعددة، حتى يتحقق ضبط أكبر للعملية التشريعية، وبما يضمن التقيد التام بالمدد الزمنية التي تحكم إجراءات العملية التشريعية، وبطلان أي إجراء لا يسير وفقاً لهذه المدد، وتحديد آلية قيام المجلس التشريعي بنشر التشريع المقرر في حالة الموافقة الضمنية من رئيس السلطة عليه بعدم اعتراضه عليه خلال المدة الزمنية الممنوحة له قانوناً.

١١. الأخذ بمبادئ التشريع الجيد من خلال اتخاذ خطوات وآليات تسمح بمشاركة المعنيين والمهتمين ومؤسسات المجتمع المدني بالمشاركة في العملية التشريعية، لاسيما في القوانين الاقتصادية التي تستوجب الاطلاع على الإجراءات العملية، والتي يعرفها أصحاب الشأن أكثر من غيرهم.

١٢. تعديل التشريعات النازمة للعملية التشريعية في فلسطين، بحيث تلزم أي جهة ترغب في تقديم مشروع قانون ما، بعرضه على مختلف الوزارات لإبداء الملاحظات، الأمر الذي يمنع تعارض القوانين، مع التأكيد على ضرورة عرضه على وزارة المالية لإبداء الرأي حول تكلفة المشروع على موازنة الدولة.

## الهوامش

- <sup>١</sup> انظر المادة ٤٨ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
- <sup>٢</sup> اعتقلت قوات الاحتلال الإسرائيلي ٤٤ نائباً من نواب حركة حماس.
- <sup>٣</sup> العديد من القرارات بقانون التي تم إصدارها من طرف الرئيس تتعلق بالشأن الاقتصادي؛ مثل تعديل قانون الضريبة، وتعديل قانون الشركات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية.
- <sup>٤</sup> تستند حماس في ذلك إلى نص المادة ٤١ من القانون الأساسي الفلسطيني.
- <sup>٥</sup> انظر أعداد الجريدة الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بعد تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٤، الذي يصادف تاريخ الانقسام.
- <sup>٦</sup> انظر المادة ٣٦ من القانون الأساسي الفلسطيني. والمادة ٢ والمادة ١١١ من قانون الانتخابات العامة رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥
- <sup>٧</sup> قرر المجلس المركزي لمنظمة التحرير في ٢٠٠٩/١٢/١٦، تمديد ولايتي رئيس السلطة والمجلس التشريعي إلى حين إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية..
- <sup>٨</sup> انظر المادة ٤٧ مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني.
- <sup>٩</sup> حيث تم تعديل المادة ٢٠٠٦ من القانون والمتعلقة بأن تقام البيئة في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالمخدرات وغيرها من المؤثرات العقلية بكافة طرق الإثبات وهو تعديل يقصد منه تجاوز الإثبات بالبيئة التي نصت عليه المادة ٢٢٠ من نفس القانون.
- <sup>١٠</sup> انتخابات المهنية الأردنية خصائصها المؤسسية ودورها السياسي. عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات، ص ٣٩.
- <sup>١١</sup> صدر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية الصادرة بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٦ من جهة ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل التابعة للحكومة المقالة بناء على إقراره بقرار من المجلس التشريعي في غزة المنعقد بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢١.
- <sup>١٢</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع عشر، ١ كانون الثاني ٢٠٠٨-٣١ كانون الأول ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

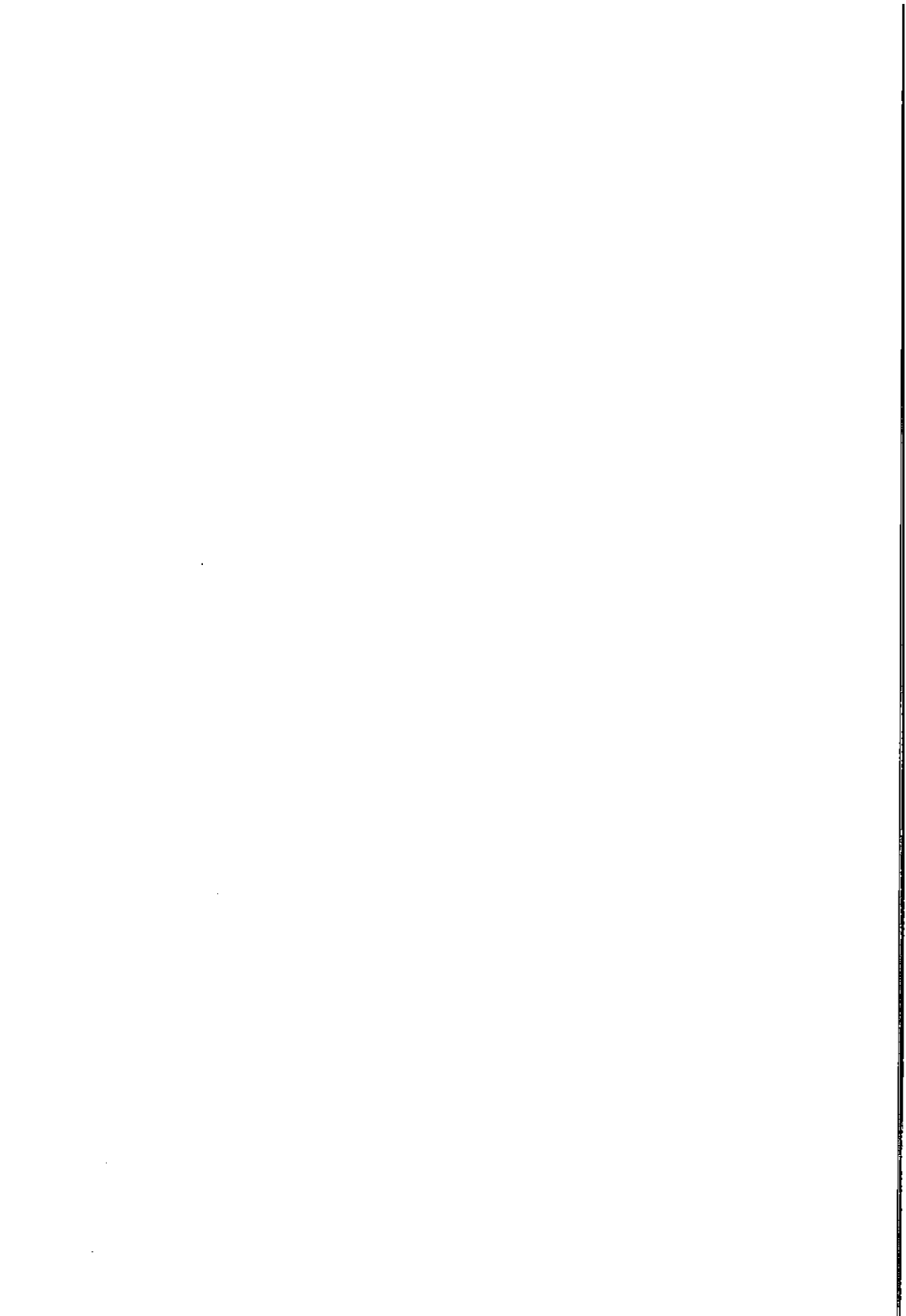
القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة ٢٠٠٦-٢٠١٤ ٢٠١٤ ١٩١

<sup>١٢</sup> هذا ما تضمنته المسودة الثالثة من استراتيجية إصلاح منظومة العدالة الجنائية ٢٠١٣-٢٠١٦، فيما يتعلق بالقضاء العسكري، مجموعة عمل لجنة العدالة الجنائية، غزة، أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

<sup>١٤</sup> المادة ٢١ من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨.

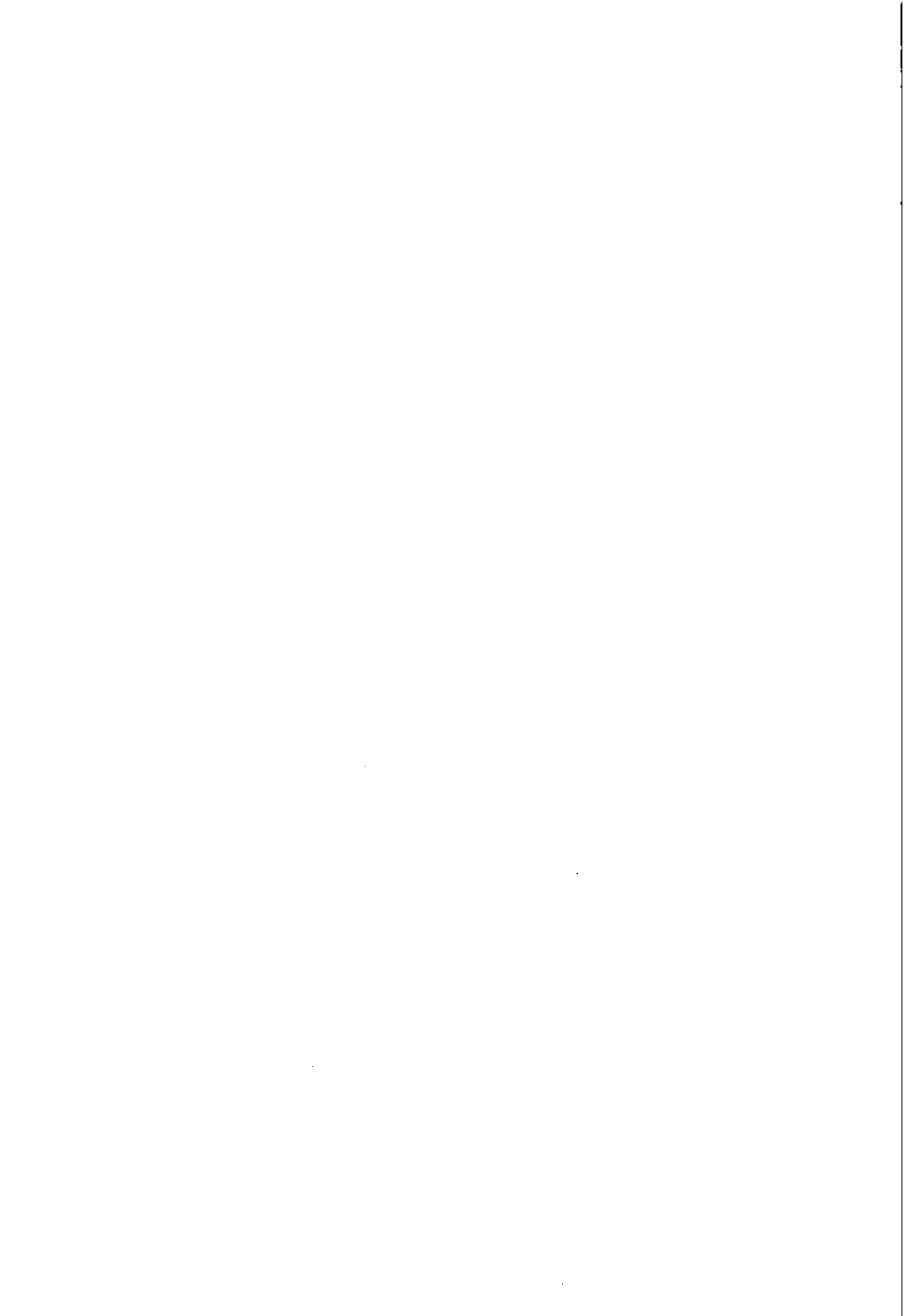
<sup>١٥</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ١٠٥.

<sup>١٦</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٧٧.



**القرارات بقانونين الصادرة في الشأن  
الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤**

**محمد القيسي**



## المبحث الأول

### مراجعة وصفية للنشاط التشريعي في الشأن الاقتصادي

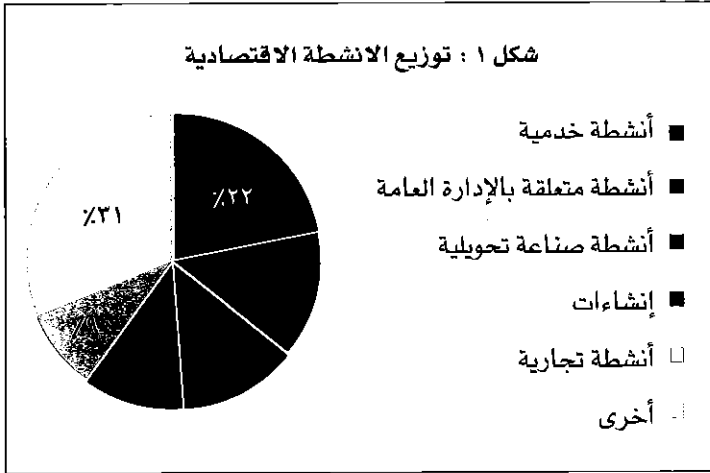
يوضح هذا المبحث توضيح النشاط التشريعي في القطاعات الاقتصادية المختلفة في فلسطين، ولتحقيق ذلك الهدف، سيكون مفيداً استعراض أهم الأنشطة الاقتصادية الفلسطينية، ومن ثم سيتم استعراض النشاط التشريعي في كل منها، وتبيان أي من القطاعات كانت هدفاً للنشاط التشريعي، وفقاً للخطة التشريعية التي تبنتها الحكومة ما بين العامين ٢٠٠٨ و٢٠١٢، وكذلك تبيان الأنشطة الاقتصادية التي لم تشهد أي نشاط تشريعي.

### المطلب الأول: القطاعات الاقتصادية المكونة للاقتصاد الفلسطيني

تشير التقديرات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن الأنشطة الاقتصادية في فلسطين تتركز، بشكل رئيس، في كل من الأنشطة الخدمية التي تساهم بما نسبته ٩, ٢١٪ من الناتج المحلي على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة، تليها في ذلك الأنشطة المتعلقة بالإدارة العامة، فتأتي في المرتبة التالية، وتسهم بما مقداره ١٤٪ من الناتج المحلي، وبعدها في الحجم أنشطة الصناعة التحويلية التي تحتل ما نسبته ٦, ١٢٪ من الناتج



المحلي، يليها في ذلك الأنشطة الخاصة بالإنشاءات التي تمثل ما نسبته ١١,٢٪، فيما تساهم الأنشطة التجارية بما نسبته ٩,٣٪ من الناتج المحلي<sup>١</sup>.

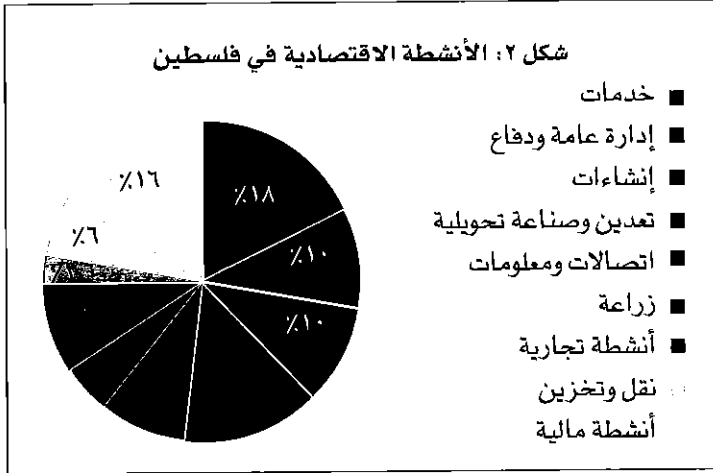


وعليه، يلاحظ أن الأنشطة الخدمية تحتل الحجم الأكبر في مساهمتها في الأنشطة الاقتصادية، تليها أنشطة الإدارة العامة والدفاع، تليها في ذلك الأنشطة الصناعية، ثم الأنشطة الإنشائية، وبعدها تأتي الأنشطة التجارية.

نظراً لتركيز هذا الجزء من الدراسة على الواقع التشريعي في الضفة الغربية، سيكون من المفيد التعرف على أهم الأنشطة الاقتصادية وتوزيعها هناك، حيث يلاحظ أن الأنشطة تتوزع إلى أنشطة خدمية، وتشكل ١٧,٩٪ من الناتج المحلي، وأنشطة مرتبطة بالإدارة العامة والدفاع، وتشكل ما نسبته ٩,٩٪، وأنشطة مرتبطة بالإنشاءات وتمثل ما نسبته ١٠,٠٪، وتشكل أنشطة التعدين والصناعة التحويلية ما نسبته ١٤,٢٪، وتشكل الأنشطة في قطاع الاتصالات والمعلومات ما نسبته ٨,٩٪، أما الأنشطة الزراعية فتمثل ما نسبته ٤,٩٪، وتساهم الأنشطة التجارية بنسبة ٩,٥٪، في حين تشكل أنشطة النقل والتخزين ما نسبته ٢,٥٪، وتمثل الأنشطة

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ ١٩٧

المالية ما يعادل ٩, ٥٪، فيما تشكل الأنشطة الأخرى ما نسبته ٣, ١٦٪ من إجمالي الناتج المحلي.<sup>٢</sup>



يلاحظ أن الأنشطة الاقتصادية في الضفة الغربية متعددة، وتباين كثيراً بشأن ما تساهم به تلك الأنشطة في الناتج المحلي، فتحتل الخدمات المرتبة الأولى، تليها الأنشطة الصناعية، فيما تتقارب أنشطة الإدارة العامة والإنشاءات في مساهمتها في الناتج المحلي، تليها في ذلك الأنشطة التجارية والاتصالات والمعلومات، وتليها في المرتبة الأنشطة المالية ثم الزراعة، وأخيراً أنشطة النقل والتخزين.

بالنظر إلى هذا التعدد والتباين في الأنشطة؛ يثور سؤال مهم في هذا الصدد: هل تم تنظيم تلك الأنشطة من خلال إصدار تشريعات بشكل يتساوق مع أهميتها وحجم مساهمتها في الاقتصاد الوطني؟ للإجابة عن هذا السؤال، لا بد من استعراض النشاط التشريعي من خلال مراجعة جميع التشريعات الصادرة في الفترة الزمنية محل الدراسة (٢٠٠٧-٢٠١٤)، وذلك كما هو مبين في الجزء التالي من الدراسة.

## المطلب الثاني: القطاعات الاقتصادية المشمولة في النشاط التشريعي

نتيجة لسيطرة حركة حماس على قطاع غزة، أمست المنظومة التشريعية وأعمالها أمام واقع جديد، تمثل بشكل رئيس في تعطل عمل المجلس التشريعي، واقتصار انعقاده في قطاع غزة في ظل جدل كبير حول مشروعية الانعقاد بين المتابعين. ومهما تكن حقيقة مشروعية الانعقاد من عدمه، أخذت السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ورئيس السلطة الفلسطينية منحى آخر تمثل في إصدار وتبني عدد كبير من التشريعات<sup>٢</sup> تحت مسمى «قرار بقانون»، من خلال إعمال والاستناد إلى أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل<sup>١</sup> التي توفر إمكانية إصدار تشريعات لها قوة القانون العادي في ظروف استثنائية.<sup>٥</sup>

ترافق لجوء السلطة التنفيذية في الضفة الغربية إلى إصدار تشريعات عادية من خلال إعمال المادة ٤٣ من القانون الأساسي، مع تبني الحكومة الفلسطينية منهجية منظمة لإعداد واقتراح وتطوير المنظومة التشريعية عرفت بالخطة التشريعية للعام ٢٠٠٨-٢٠١٢، استناداً إلى أحكام المادة ٧٠ من القانون الأساسي، التي تعطي الحكومة حق اقتراح التشريعات العادية.<sup>٦</sup> وقد عملت الدائرة القانونية في مجلس الوزراء على إعدادها في أواخر العام ٢٠٠٧، بالتعاون مع الشركاء وأصحاب العلاقة، من خلال لجان عامة كاللجنة الوطنية العليا للخطة التشريعية، ولجان متخصصة انحصر دورها في مواضيع محددة.<sup>٧</sup>

بمراجعة الخطة المشار إليها، نلاحظ أنها رتبت وفقاً لأولويات مقسمة على مراحل زمنية وجوانب موضوعية، كانت من ضمنها تشريعات لها علاقة بالقطاع الاقتصادي والمالي.<sup>٨</sup> وباستعراض الخطة التشريعية، يتبين أن واضعي الخطة قد صبوا جام جهدهم على ثلاثة جوانب، الجانب الأول، ضرورة تشريع أو تطوير تشريعات لها علاقة بالقطاع الخاص، الجانب الثاني، تبني تشريعات لها علاقة بتبني وتطوير اقتصاد السوق الحر، الجانب الثالث، تبني تشريعات لها علاقة بتطوير الأطر القانونية الخاصة

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ و١٩٩

بتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني في سياق السعي نحو انضمام فلسطين لمنظمة التجارة العالمية.<sup>٩</sup>

غطت الخطة التشريعية الحكومية الفترة الممتدة حتى العام ٢٠١٢، وعليه يثور التساؤل حول آلية وشكل التوجهات التشريعية الحكومية في الفترة التالية لانتهاء الخطة التشريعية. ما يلاحظ في هذا الصدد، أن الحكومة قد تبنت منهجية أخرى لمتابعة النشاط التشريعي، تمثلت في إصدار قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٢١/١٢/٢٠١١، بشأن تشكيل لجان وزارية، وهذا التوجه تم التعبير عنه من خلال تشكيل لجنة وزارية عرفت باسم «لجنة وزارية خاصة بالسياسات التشريعية»، تشكلت برئاسة رئيس الوزراء، وعضوية كل من الأمين العام لمجلس الوزراء، ووزير التخطيط والتنمية الإدارية، ووزير العدل، ومقرر لجنة البنية التحتية الوزارية الدائمة، ومقرر اللجنة الاقتصادية الوزارية الدائمة، ومقرر اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة، والوزير المختص أو رئيس الدائرة الحكومية المختص.<sup>١٠</sup> وقد تمت إعادة تشكيل اللجنة المذكورة بتاريخ ١٠/٧/٢٠١٢، لتشكّل من كل من وزير العدل رئيساً، وعضوية كل من الأمين العام لمجلس الوزراء، ووزير التخطيط والتنمية الإدارية، ووزير العدل، ومقرر لجنة البنية التحتية الوزارية الدائمة، ومقرر اللجنة الاقتصادية الوزارية الدائمة، ومقرر اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة.<sup>١١</sup> وقد طرأ تعديل آخر على تلك اللجنة بعد تولي الحكومة الخامسة عشرة مهامها، حيث صدر قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٨/٦/٢٠١٣ يعيد بموجبه تشكيل لجنة السياسات التشريعية من جديد، لتصبح مكونة من وزير العدل مقرراً، وعضوية كل من وزير الثقافة، ووزير المالية، ووزير الشؤون الاجتماعية، ووزير الأشغال العامة والإسكان، وأمين عام مجلس الوزراء.<sup>١٢</sup>

بعد استعراض الهياكل المعتمدة في الخطة التشريعية، والأساس الذي مارست اللجان المتخصصة لعمالها في اقتراح وصياغة مقترحات التشريعات، تنتقل إلى الجانب الموضوعي في العمل التشريعي الحكومي وفقاً لما يأتي.

## أولاً. مقترحات التشريعات المشمولة في الخطة التشريعية الحكومية

باستعراض التشريعات التي تضمنتها الخطة التشريعية والتوجهات التشريعية للحكومة في الفترة التشريعية في الشأن الاقتصادي، نجد أن هناك عدة قطاعات اقتصادية كانت محللاً للاهتمام<sup>١٣</sup> ففي قطاع الخدمات، نجد أنه قد تم اقتراح خمسة تشريعات ضمن الخطة التشريعية، وهي قانون البريد والتوفير البريدي، وقانون السياحة، وقانون معدل لقانون المصارف، وقانون البنك المركزي، وقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. وفي قطاع الإنشاءات، نجد أن الخطة التشريعية لم تتضمن أي تشريعات مباشرة في هذا الصدد. ونجد في قطاع التعدين والصناعة التحويلية، أن الخطة التشريعية تضمنت أربعة مشاريع، وهي قانون الصناعة، وقانون الغرف التجارية والصناعية والزراعية، ومشروع قانون المواصفات والمقاييس، وقانون معدل بشأن المناطق الصناعية الحرة. وبشأن الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، فقد استهدفت الخطة التشريعية هذا القطاع باقتراح ستة تشريعات هي قانون هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، وقانون تشجيع الاستثمار في قطاع الاتصالات، وقانون تنظيم التوقيعات الإلكترونية، وقانون التجارة والمصادقات الإلكترونية، وقانون الإنترنت والمعلوماتية، وقانون حماية البيانات الشخصية. أما في قطاع الزراعة - على الرغم من أهميته - فلم تتضمن الخطة التشريعية غير قانون تنظيمي يتصل بهذا القطاع بشكل غير مباشر، يتعلق بالغرف التجارية والصناعية والزراعية؛ في حين أظهرت الخطط التشريعية الحكومية اهتماماً بالقطاع التجاري، من خلال اقتراح ستة تشريعات، وهي: قانون المنافسة، قانون مجلس تنمية الصادرات الفلسطينية، قانون الشركات، قانون الملكية الصناعية، قانون الغرف التجارية والصناعية والزراعية، قانون الوكلاء التجاريين المعدل. وعلى العكس من ذلك، لم يظهر أي تشريعات تتصل بقطاع النقل والتخزين. وحظيت الأنشطة المالية بنشاط تشريعي حكومي كبير، من خلال اقتراح خمسة تشريعات، وهي: قانون التأجير التمويلي،

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ و٢٠١١

قانون تمويل الرهن العقاري، قانون مؤسسات الإقراض الصغيرة ومتناهية الصغر، قانون معدل لقانون هيئة سوق رأس المال الفلسطيني، وقانون معدل لقانون الأوراق المالية. أما المجالات الأخرى، فقد أظهرت الخطة التشريعية اقتراحات في مجالات اقتصادية أخرى، ومن ذلك ما كان في شأن تشجيع الاستثمار، حيث اشتملت الخطة التشريعية على مقترح لإصدار قانون معدل لقانون تشجيع الاستثمار، وقانون الجمارك، وقانون رسوم المنتجات المحلية، وقانون المدفوعات، وقانون المصادر الطبيعية، وقانون معدل لقانون ضريبة الدخل. ويمكن تلخيص تلك التوجهات رقمياً من خلال الجدول التالي:

النشاط الاقتصادي	عدد التشريعات المقترحة
الخدمات	٥
الإنشاءات	٠
التعدين والصناعة التحويلية	٤
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	٦
الزراعة	١
التجارة	٦
النقل والتخزين	٠
الأنشطة المالية	٦
مجالات أخرى: استثمار/ضرائب/رسوم	٦

### ثانياً. التشريعات الصادرة في الشأن الاقتصادي

فيما سبق، تم التعرف على توجهات الحكومة التشريعية، حيث صدر عدد من التشريعات المذكورة أعلاه، فيما فشلت جهود تبني تشريعات أخرى،

ونجد أنه قد صدر عدد من التشريعات التي تبنت اقتراحها الحكومة ضمن خططها التشريعية الحكومية وما تلاها حتى العام ٢٠١٤. وباستعراض تلك التشريعات قطاعياً، يتبين أن التشريعات الصادرة كانت في قطاع الخدمات؛ حيث تم اقتراح خمسة تشريعات ضمن الخطة التشريعية، صدر منها قانونان هي قانون معدل لقانون المصارف، وقانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. أما قطاع التعدين والصناعة التحويلية، فقد تضمنت الخطة التشريعية أربعة مشاريع، صدر منها تشريعان اثنان فقط هما قانون الصناعة، وقانون الغرف التجارية والصناعية. ويلاحظ أن قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، كان هدفاً رئيسياً في الخطة التشريعية، من خلال اقتراح إصدار ستة تشريعات، لكنه لم يصدر منها إلا تشريع واحد هو قانون هيئة تنظيم قطاع الاتصالات. أما قطاع الزراعة، فقد تضمنت الخطة التشريعية قانوناً تنظيمياً يتصل بهذا القطاع بشكل غير مباشر، يتعلق بالغرف التجارية والصناعية والزراعية، وعلى الرغم من ذلك صدر هذا التشريع، وخلا عنوانه من ذكر لفظة الزراعية. وبشأن الأنشطة التجارية، فقد أظهرت الخطة التشريعية الحكومية اهتماماً بها تجلى في اقتراح ستة تشريعات، صدر منها تشريعان اثنان فقط هما: قانون معدل لقانون الشركات، وقانون الغرف التجارية والصناعية. أما قطاع النقل والتخزين، فلم يظهر أي تشريعات تتصل بهذا القطاع. وكذلك على الرغم من أن الأنشطة المالية كانت محل اهتمام الخطة التشريعية من خلال اقتراح خمسة تشريعات؛ لم يصدر سوى تشريع واحد بالخصوص هو قانون التاجير التمويلي. وفي المجالات الأخرى، تضمنت الخطة التشريعية ستة تشريعات، صدر منها تشريعان فقط، هما قانون معدل لقانون تشجيع الاستثمار، وقانون معدل لقانون ضريبة الدخل.

وبالمقارنة بين التشريعات التي تضمنتها الخطة التشريعية مع التشريعات الصادرة، يتبين أن ما صدر من تشريعات كان ١٠ تشريعات من أصل ٣٤ تشريعاً مقترحاً، أي ما نسبته ٢٩٪ من التشريعات المقترحة قد صدر فعلاً، كما يظهر في الجدول التالي:

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ و٢٠١٣

عدد التشريعات الصادرة	عدد التشريعات المقترحة	النشاط الاقتصادي
٢	٥	الخدمات
٠	٠	الإنشاءات
٢	٤	التعدين والصناعة التحويلية
١	٦	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
٠	١	الزراعة
٢	٦	التجارة
٠	٠	النقل والتخزين
١	٦	الأنشطة المالية
٢	٦	مجالات أخرى: استثمار/ضرائب/رسوم

وعلى الرغم من أن الخطة التشريعية جاءت مشبعة بمقترحات قوانين بالشأن الاقتصادي، وأن معظم التشريعات الاقتصادية المقترحة في تلك الخطة لم تصدر، نجد أن هناك عدداً آخر من التشريعات الاقتصادية قد صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية بقرارات بقانون. وباستعراض قطاعي تلك التشريعات وفق تقسيم الأنشطة الاقتصادية المتبعة في ما سلف، نجد أنه قد صدر في قطاع الخدمات قانون معدل لقانون التأمين، كما صدر قانون آخر بشأن الكهرباء، وقانون معدل له، كما صدر تشريع آخر في الشأن المالي لتنظيم التعامل في البورصات الأجنبية، وصدر تشريع آخر في تنظيم قطاع الصناعة بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، والاتحادات الصناعية التخصصية، كما صدر تشريع آخر في الشأن التجاري تضمن أحكاماً لحظر ومكافحة منتجات المستوطنات، وتشريع آخر بالشأن الزراعي بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.



## ثالثاً. التشريعات المقترحة في الشأن الاقتصادي ولم يتم

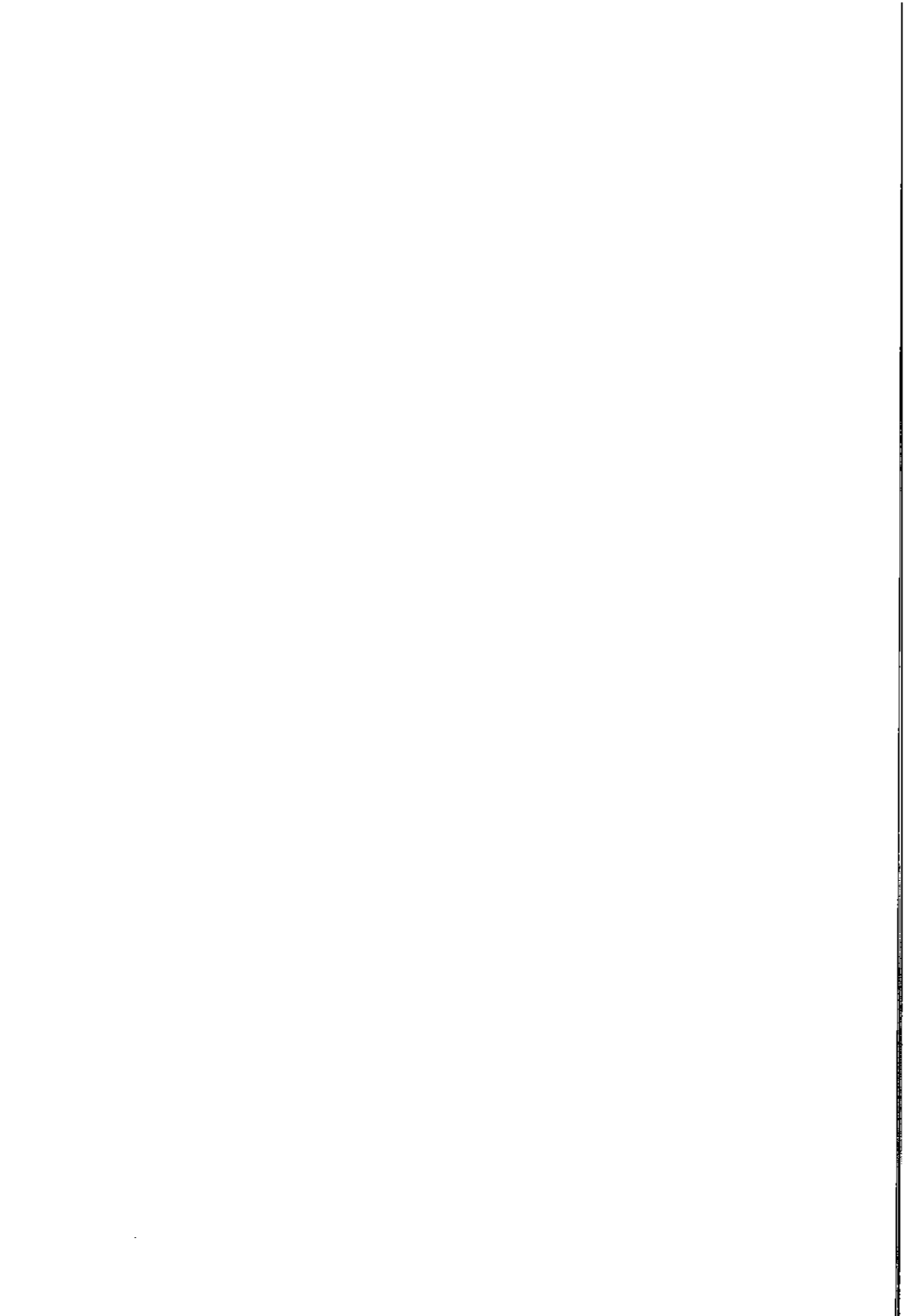
### إصدارها

لم يصدر سوى عدد قليل من التشريعات المقترحة في الخطة التشريعية الحكومية. وباستعراض قطاعي للتشريعات التي لم تصدر على الرغم من تضمينها في أولويات الحكومة التشريعية، يتبين أن قطاع الخدمات، وعلى الرغم من اقتراح خمسة تشريعات ضمن الخطة التشريعية، فإن ثلاثة تشريعات منها تعثرت ولم تصدر، وهي قانون البريد والتوفير البريدي، وقانون السياحة، وقانون البنك المركزي. أما قطاع الإنشاءات، فلم تتضمن الخطة التشريعية الحكومية أي تشريعات مباشرة في هذا الصدد، ولم يصدر أي تشريع في هذا الشأن. في حين نجد أن قطاع التعدين والصناعة التحويلية قد شملته الخطة التشريعية بأربعة مشاريع، تعثر منها تشريعان هما: مشروع قانون المواصفات والمقاييس، وقانون معدل بشأن المناطق الصناعية الحرة. ويلاحظ أن الخطة التشريعية تضمنت ستة تشريعات في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، تعثر منها خمسة تشريعات، وهي قانون تشجيع الاستثمار في قطاع الاتصالات، وقانون تنظيم التوقعات الإلكترونية، وقانون التجارة والمصادقات الإلكترونية، وقانون الإنترنت والمعلوماتية، وقانون حماية البيانات الشخصية. ونجد أن الخطة التشريعية شملت قطاع الزراعة بقانون تنظيمي واحد يتصل بهذا القطاع بشكل غير مباشر، يتعلق بالغرف التجارية والصناعية والزراعية، وعلى الرغم من ذلك، صدر التشريع خالياً من لفظة «الزراعية» في عنوانه ومحتواه، بمعنى أنه لم يصدر فعلياً في هذا القطاع أي تشريع. وبشأن الأنشطة التجارية، نجد أنه وعلى الرغم من أن الخطة التشريعية تضمنت مقترحات لإصدار ستة تشريعات، فإن غالبية التشريعات المقترحة لم تصدر، فتعثر صدور أربعة تشريعات من أصل ستة، وهي قانون المنافسة، وقانون مجلس تنمية الصادرات الفلسطينية، وقانون الملكية الصناعية، وقانون الوكلاء التجاريين المعدل. أما في شأن قطاع النقل والتخزين، فلم يصدر في هذا القطاع أي تشريع، مع العلم أن الخطة التشريعية قد خلت من أي مقترحات في هذا

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ و٢٠١٥

الشأن. ويلاحظ أن الأنشطة المالية لم يصدر بشأنها معظم التشريعات المقترحة في الخطة التشريعية البالغ عددها ستة تشريعات، حيث لم يصدر قانون تمويل الرهن العقاري، وقانون مؤسسات الإقراض الصغيرة ومتناهية الصغر، وقانون معدل لقانون هيئة سوق رأس المال الفلسطيني، وقانون معدل لقانون الأوراق المالية. وبشأن المجالات الاقتصادية الأخرى، فعلى الرغم من أن الخطة التشريعية أبدت اهتماماً فيها، إذ تضمنت الخطة ستة مشاريع قوانين، لكن لم يصدر منها أربعة هي: قانون الجمارك، قانون رسوم المنتجات المحلية، قانون المدفوعات، قانون المصادر الطبيعية. وبلغت الأرقام يتبين لنا أن عدد التشريعات التي لم تصدر على الرغم من تضمينها في الخطة التشريعية، يشكل أغلبية التشريعات المقترحة، فقد بلغت نسبة التشريعات التي لم تصدر حوالي ٧١٪ من التشريعات المقترحة، كما تظهر الأرقام المشار إليها في الجدول التالي:

عدد التشريعات غير الصادرة	عدد التشريعات المقترحة	النشاط الاقتصادي
٣	٥	الخدمات
٠	٠	الإنشاءات
٢	٤	التعدين والصناعة التحويلية
٥	٦	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
٠	١	الزراعة
٤	٦	التجارة
٠	٠	النقل والتخزين
٥	٦	الأنشطة المالية
٤	٦	مجالات أخرى: استثمار/ ضرائب/رسوم



## المبحث الثاني

### مراجعة تحليلية للتشريعات الصادرة في الشأن الاقتصادي

يتناول هذا المبحث دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة في الشأن الاقتصادي من خلال قرارات بقانون، في محاولة للتعرف على ملامح تلك التشريعات وسماتها، والتعرف على طبيعة المصالح التي استهدفتها تلك التشريعات، والجهات المنتفعة والمتضررة من صدورها. كما يركز هذا المبحث على الآثار العامة والخاصة الناجمة عن صدور تلك التشريعات، وإلى أي مدى تم الأخذ أو الرجوع للفئات ذات العلاقة بتلك التشريعات. كما يتناول هذا المبحث مدى انسجام التشريعات مع القانون الأساسي في جانب الأحكام الموضوعية، وكذلك الانسجام مع الاتفاقات الدولية ذات العلاقة.

سيتم تناول الموضوع من خلال تقسيم التشريعات تبعاً للنشاط الاقتصادي، وذلك من خلال ثلاثة مطالب رئيسية، يتناول المطلب الأول، مراجعة للتشريعات الصادرة في الخدمات والأنشطة المالية، فيما يتعرض المطلب الثاني، للتشريعات الصادرة في الشأن التجاري والصناعي، وأخيراً، يبحث المطلب الثالث في التشريعات الصادرة في تشجيع الاستثمار والمالية العامة.

## المطلب الأول: التشريعات الصادرة في قطاع الخدمات والأنشطة المالية

ينافس هذا المطلب التشريعات الصادرة في مجال الكهرباء، والتأمين، والمصارف، والاتصالات، والأنشطة المالية الأخرى على الترتيب.

### أولاً. التشريعات الخاصة بقطاع الكهرباء

أولت الحكومة في السنوات القليلة الماضية اهتماماً خاصاً بقطاع الكهرباء سعياً إلى تطويره، تطلب إصدار تشريعات ناظمة. وتماشياً مع ذلك التوجه، فقد صدر القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ بشأن قانون الكهرباء العام،<sup>١٤</sup> ومن ثم صدر تعديل لهذا القرار بقانون في القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩.<sup>١٥</sup>

يهدف القرار بقانون رقم ١٣ المذكور إلى تنظيم وتطوير قطاع الكهرباء في فلسطين، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في هذا القطاع. وتضمن القرار بقانون تأسيس مجلس لتنظيم الكهرباء بجانب سلطة الطاقة، دون وضع حدود فاصلة بين المجلس وسلطة الطاقة. ويلاحظ أن القرار بقانون خلا من بيان تركيبة المجلس، مكتفياً بالنص على تكوينه من رئيس وستة أشخاص من أصحاب الاختصاص والكفاءة، الأمر الذي يترتب عليه عدم الوضوح وصعوبة التشكيل مستقبلاً.<sup>١٦</sup>

تضمن القرار بقانون طريقة إدارة قطاع الكهرباء، فأوجب أن يكون ذلك من خلال شركات مؤسسة أو تؤسس لهذا الغرض، ويجب أن تكون الشركات شركات مساهمة، وفي ذلك وقع المشرع في دائرة شك بين شركتي المساهمة الخصوصية والعامة، وحيث أن شركات المساهمة المقفلة «الخصوصية»، يجب أن تمول من المساهمين فيها فقط، على الرغم من أن المشرع في المادة الثانية نص على تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في تلك الشركات، ولعله من الأنسب أن يتم حصر النشاط في هذا القطاع

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و ٢٠١٤ و ٢٠٩

على الشركات المساهمة العامة دون غيرها، ووجب طرح أسهمها للاكتتاب العام، وفي مرحلة تالية، أن ينص على التأكيد بوجوب إدراج أسهمها في سوق الأوراق المالية امتثالاً لقانون الأوراق المالية رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤ والتعليمات الخاصة بهذا الشأن.<sup>١٧</sup>

وعلى الرغم من أن القرار بقانون قد تضمن، في أكثر من موضع، تشجيع المنافسة وفتح المجال واسعاً لتقديم الخدمات الخاصة بالطاقة، فإن القرار بقانون قد تضمن أحكاماً خاصة بالترخيص للشركات لإنشاء محطات توليد الطاقة، وحصر تلك الاتفاقات بعقود تبرم بين سلطة الطاقة وتلك الشركات على الرغم من أن تلك الاتفاقات تشكل حقوقاً حصرية، وتعتبر منح امتياز إداري، الذي يجب أن يكون من صلاحيات المجلس التشريعي، من خلال إصدار قانون خاص لكل امتياز له علاقة بتقديم خدمة عامة.<sup>١٨</sup>

وفي جانب آخر، يلاحظ أن القرار بقانون، قد حصر خدمات نقل الطاقة بالسلطة الوطنية دون غيرها من الشركات، من خلال تأسيس شركة مساهمة عامة سندا لأحكام المادة ٢١ من القانون الأساسي المعدل، وبذلك جعل علاقة الوصل بين شركات التوليد، وشركات التوزيع شركة حكومية، وعليه يكون المشرع قد حصر تلك الخدمة بتلك الشركة، الأمر الذي يعني الاحتكار المطلق الذي ينعقد معه وجود أي منافسة حقيقية.<sup>١٩</sup> ويلاحظ أيضاً، أن القرار بقانون منح سلطة الطاقة دون غيرها صلاحية إبرام الاتفاقيات الخاصة بمنح الامتيازات الإدارية الخاصة بخدمات توزيع الطاقة دون معقب أو رقابة، وبخاصة من المجلس التشريعي، أو حتى أي مرجع آخر كمجلس الوزراء مثلاً.<sup>٢٠</sup>

## ثانياً. التشريعات الخاصة بقطاع التأمين

يلاحظ أنه لم يصدر قرارات بقانون في قطاع التأمين سوى قرار بقانون واحد، إذ صدر قرار بقانون يحمل الرقم ٨ لسنة ٢٠٠٧،<sup>٢١</sup> وقد تضمن القرار

المذكور تعديلاً للمادة ١٧١ من قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥.<sup>٢٢</sup> ومن خلال مراجعة محتوى القرار بقانون المذكور، نجده لا يتصل بالجوانب الموضوعية في تنظيم قطاع التأمين،<sup>٢٣</sup> لكنه تضمن إعادة تشكيل مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق. وما يلفت النظر بهذا الخصوص، أن القرار بقانون يشوبه عيب عدم الوضوح، حيث إنه ألغى الفقرة ١ منه التي تنص على «وكيل وزارة المالية رئيساً»، واستبدالها بجملة معترضة «يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يتكون من:»، فالتص المذكور ألغى رئاسة وكيل وزارة المالية لإدارة الصندوق، ولم يشر إلى آلية اختيار رئيس مجلس إدارة الصندوق.

ويلاحظ أيضاً أن سلوك الحكومة التشريعي بشأن تشكيل مجلس إدارة الصندوق غير واضحة ومتخبطة، وتفتقد إلى دواع موضوعية، وهذا واضح من خلال محاولة الحكومة إعادة تعديل القرار بقانون الصادر سنة ٢٠٠٧ بقرار بقانون جديد في العام ٢٠٠٩، حيث سعت الحكومة إلى إصدار قرار بقانون لإعادة تشكيل مجلس إدارة الصندوق، الأمر الذي لم يكتب له النجاح من خلال معارضة بعض الوزراء كوزير العمل، وكذلك مطالبة مكتب الرئيس بتوضيح للأسباب الموجبة للتعديل من جديد.<sup>٢٤</sup>

وما يلفت النظر في هذا الشأن تعديل المادة ١٧١ من قانون التأمين، فقد تضمن التعديل سحب منصب رئيس مجلس الإدارة من وزارة المالية وفق النص المنشور في الجريدة الرسمية؛ وبالتالي تستطيع الهيئة حسم منصب رئيس مجلس الإدارة، ذلك أن الهيئة تملك أغلبية في المجلس بصورة غير مباشرة، كما أن المجلس أصبح يتكون من المدير العام لإدارة التأمين، ومدير عام الصندوق، وممثل اتحاد شركات التأمين، وخبير تينه الهيئة. في المقابل، نجد أن المقترح المقدم من وزارة المالية العام ٢٠٠٩ لم يفلح، وأظهر محاولة الوزارة للعب دور أكبر من الهيئة في إدارة الصندوق، من خلال إعادة تشكيل مجلس إدارة الصندوق، حيث تضمن التشكيل المقترح للمجلس رئاسة وكيل وزارة المالية لمجلس إدارة الصندوق، فيما يضم في عضويته ممثل وزارة الصحة، ومدير عام التراخيص في وزارة النقل، وممثل

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ ٢١١

وزارة العمل، ومراقب الشركات، ومدير عام الرقابة على التأمين في الهيئة، وخبيراً تعينه وزارة المالية.<sup>٢٥</sup>

ويظهر التشكيل المقترح لمجلس إدارة الصندوق الفلسطيني من قبل وزارة المالية، التدخل الحكومي الكبير، حيث يشكل ممثلو الحكومة ستة أعضاء، بمن فيهم الرئيس، مقابل عضو واحد ممثل لهيئة سوق رأس المال، فيما تظهر الصورة مغايرة في التشكيل السابق، إذ أن الهيئة تملك القدرة على السيطرة على مجلس إدارة الصندوق، ذلك أنه لا يضم أي ممثل للحكومة.

### ثالثاً. التشريعات الخاصة بالعمل المصرفي

صدر في هذا الشأن قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف،<sup>٢٦</sup> وقد تضمن القرار بقانون تعديلاً لقانون المصارف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢،<sup>٢٧</sup> وقد ألغي بموجب القرار بقانون جميع أحكام القانون السابق في ما يتعارض مع أحكام القرار بقانون. كذلك صدر القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، الذي تضمن أحكاماً تنظيمية لموضوع جديد، يتعلق بضمان ودائع المعتمدين لدى البنوك العاملة في فلسطين، أضيف إلى ذلك، القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال.<sup>٢٨</sup> سيتم تناول كل من القرارات بقانون بجانب من التفصيل على التوالي.

#### ١. القرار بقانون الخاص بالمصارف:

صدر القرار بقانون ليحل محل قانون المصارف القديم لسنة ٢٠٠٢، وقد جاء التعديل يطلب من سلطة النقد الفلسطينية «الجهة القائم على الإشراف على قطاع الصيرفة في فلسطين»، وقد بررت سلطة النقد توجهها للتعديل التشريعي بأنه جاء بهدف الحفاظ على الاستقرار في أسعار الخدمات المصرفية المحلية، والحفاظ على استقرار النظام المالي، والحفاظ على مستوى مهني مقبول من المنافسة، والحفاظ على الجهاز المصرفي وتعزيز ثقة الجمهور به.<sup>٢٩</sup>



لقد تضمن القرار بقانون المذكور عدداً من القضايا ذات الأهمية الخاصة، ومنها موضوع الاندماج والتصفية في بين الشركات العاملة في القطاع المصرفي. وفي ذلك، يلاحظ أن المشرع قد جاء بسد فراغ تشريعي، حيث إن قانون الشركات الساري ١٩٦٤،<sup>٢٠</sup> لم يعالج موضوع الاندماج بين الشركات موضوعياً وإجرائياً، ومع ذلك، يلاحظ أن القرار بقانون قد ركز سلطة الرقابة والإشراف على عمليات الاندماج بين المصارف على سلطة النقد، ولم يظهر بشكل واضح دور مراقب الشركات؛ الجهة الرسمية في تسجيل الشركات، بما فيها المصارف، والجهة المخولة بتوثيق كافة التعديلات التي تطرأ عليها. يضاف إلى ذلك، ما تضمنه القرار بقانون من أحكام متعارضة مع قانون الشركات بشأن الاكتتاب، وبخاصة في القواعد الإجرائية، حيث أجاز لمحافظة سلطة النقد تمديد الاكتتاب في تغطية رأسمال أي بنك مرخص له ترخيصاً أولياً، وفي ذلك تعارض واضح مع جهة الاختصاص الأصلية بترخيص الشركات المساهمة العامة وهي الجهة المشرفة على عملية الاكتتاب بموجب أحكام القانون، حيث إن صلاحية ذلك تعود لوزير الاقتصاد الوطني، سندا لأحكام قانون الشركات الساري المفعول. وفي ذلك أيضاً تركيز جديد في الصلاحيات التنفيذية الإجرائية، والمفترض أن تترك لجهة الاختصاص وهي الجهات الحكومية ممثلة بوزارة الاقتصاد الوطني.<sup>٢١</sup> ومن الأمثلة الأخرى في هذا الاتجاه، ما اتصل بدعوة الهيئة التأسيسية للشركة (المصرف) للانعقاد إن امتنع مجلس الإدارة عن تلك الدعوة، وفي ذلك خروج غير مبرر عما تضمنه قانون الشركات من صلاحية للمراقب.<sup>٢٢</sup>

كما يتوجب الإشارة إلى أن القرار بقانون قد أعطى الأولوية بالتطبيق لأحكام القرار بقانون على قوانين أخرى كقانون الشركات، وهذا يتفق مع المبدأ القائل إن الخاص يقيد العام، ولكن ما يلاحظ هنا، أن القرار بقانون قد فاضل بين الأنظمة واللوائح والتعليمات وقانون الشركات، وفي ذلك هدر لمبدأ سيادة القانون، وهرمية التشريعات، ذلك أن التشريع العادي يأتي في مرحلة متقدمة على اللوائح والأنظمة، سيما القواعد

الأمره فيه، سناً لمبدأي سيادة القانون وهرمية التشريعات.<sup>٣٣</sup> وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن هناك مخالفة صريحة للقانون الأساسي بشأن إصدار الأنظمة واللوائح، حيث أورد المشرع في القرار بقانون صلاحية رئيس السلطة الفلسطينية، في حين أن القانون الأساس حصر صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح بمجلس الوزراء، بموجب أحكام المادة ٧٠ من القانون الأساسي المعدل.

ويجد المتتبع للتعديل الجديد أنه قد ركز على موضوع تبادل المعلومات مع جهات لم يسمها القانون، وفي ذلك خشية حقيقية حول موضوع السرية المصرفية، وبخاصة أن هذا القرار بقانون قد تناول في ثناياه التحويلات المالية «المشبوّهة»، ما قد يتم التعامل مع الأموال بشكل متساوٍ بين الأموال المبيضة أو الأموال التي تتصل بالمقاومة الفلسطينية.

وفي المقابل، مع تزايد المؤسسات التي تتعامل في تقديم قروض إسلامية، تموية، وغيرها، نجد أن القانون يحقق ميزة الحماية للجمهور من خلال النص على إخضاع جميع هذه المؤسسات لرقابة وأحكام التسجيل والشروط الخاصة بضمان مراكز مالية مناسبة، للحفاظ على حقوق المتعاملين معها، وفي ذلك حماية للجمهور. وفي السياق ذاته، حرص المشرع على حماية الجمهور والقطاع البنكي وضمان سلامته، من خلال وجوب النشر السنوي الرسمي في بداية كل سنة لجميع المصارف والبنوك المرخصة للعمل المصرفي في فلسطين، وفي ذلك وسيلة للتعرف على مراكز البنوك بشكل دوري، حتى يكون جمهور المتعاملين مع البنوك على معرفة كافية بكفاءة البنوك التي يتعاملون معها.<sup>٣٤</sup>

## ٢. القرار بقانون الخاص بضمان الودائع؛

يهدف القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٢ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع،<sup>٣٥</sup> وفق ما اقترحت سلطة النقد، إلى حماية حقوق

المودعين لدى المصارف العاملة في فلسطين، وكذلك تعزيز ثقة المتعاملين مع الجهاز المصرفي والمساهمة في الحفاظ على استقراره.<sup>٣٦</sup>

وما يلاحظ على القرار أنه قد نصّ على تأسيس مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية، والاستقلال المالي والإداري، ومع ذلك، لم تتحدد هوية المؤسسة، أهي مؤسسة عامة، أم قطاع خاص، كما أنها - لو كانت ضمن القطاع العام - فلماذا كانت مؤسسة مستقلة لا تتبع لأي جسم حكومي، ولا حتى من الناحية القانونية لسلطة النقد، وإن كانت مؤسسة عامة، فلماذا لم ينسجم تأسيسها مع المادة ٦٩ من القانون الأساسي التي تعطي الحق لمجلس الوزراء بتأسيس تلك الهيئات وفق رؤيته الخاصة، وإن كانت تخدم الغرض الرقابي على البنوك، فلماذا لم يتم إتباعها لسلطة النقد التي تشرف على القطاع المصرفي بأكمله. أضف إلى ذلك؛ ما هي علاقة المؤسسة بسلطة النقد، وإن كانت مستقلة عن سلطة النقد، فهناك يثور السؤال المشروع: لماذا نص المشرّع على منح رئاسة مجلس الإدارة لرئيس سلطة النقد، ومرة أخرى؛ إن كانت جزءاً من سلطة النقد، فإن موقف المشرّع يكون مستهجناً للنص على أن تكون مستقلة، وعليه تشكيل مجلس الإدارة، وتحديد رئاسته، من قبل محافظ سلطة النقد بخدش استقلال المؤسسة ومهنتها.

وفق أحكام القرار بقانون، خلا مجلس الإدارة من أي ممثل للجهة المنتفعة/المتضررة من وجود المؤسسة، فقد خلا التشكيل من ممثل للبنوك أو جمعية البنوك، وعليه، لا تمثل في هذه المؤسسة سوى الجهات الحكومية كسلطة النقد، ووزارة المالية، ووزارة الاقتصاد الوطني، ومستقلين دون أي تمثيل للقطاع المعني بهذه المؤسسة وخدماتها.<sup>٣٧</sup>

يظهر القرار بقانون تسلم رئيس سلطة النقد على مفاصل العمل في المؤسسة، ومن الأمثلة على ذلك، أن القرار بقانون منح رئاسة مجلس الإدارة لرئيس سلطة النقد، ومن ذلك أيضاً، صلاحية الإفصاح عن

قرارات المجلس السرية تكون فقط لرئيس سلطة النقد، وليس لمجلس الإدارة، وكذلك يتضمن القرار بقانون بعض الأحكام الدالة على تعارض المصالح، ومن ذلك التوصية بصرف المكافآت لأعضاء مجلس الإدارة، وكذلك تعارض الاختصاصات، ومن ذلك أن يكون تقدير رسوم الاشتراك وفق معايير يتم التوافق عليها مع سلطة النقد ومجلس إدارة المؤسسة، وبذا لا تستقيم العلاقة؛ كون رئيس مجلس الإدارة هو نفسه رئيس سلطة النقد.<sup>٢٨</sup>

أضف إلى ذلك، نجد أن القرار بقانون قد حمّل الحكومة مسؤولية جزئية في ضمان ودائع الأفراد لدى البنوك، من خلال إلزام الحكومة بدفع مبلغ ٢٠ مليون دولار أمريكي، وفي ذلك يظهر عدم توازن القرار بقانون، فكيف تحمل موازنة الدولة مسؤولية العمل التجاري الذي تمارسه المصارف الذي يعود بالنفع على المصارف وحدها؟ لماذا جاء القرار بمكافأة للمصرف المقصر؟ بدلاً من معاقبة المصرف على تقصيره والطلب منه تقديم ضمانات كافية لحماية ودائع الأفراد، تم تحميل الحكومة مسؤولية التقصير.<sup>٢٩</sup>

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون قد نزع صلاحية مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ هذا القانون، من خلال النص على إصدار تعليمات فقط وليس أنظمة، وأن تكون تلك الصلاحية مناطة بمجلس الإدارة، وفي ذلك مخالفة للقانون الأساسي، لاسيما المادة ٧٠ منه، التي قصرت هذه الصلاحية على مجلس الوزراء.<sup>٣٠</sup>

### ٣. القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتعديلاته؛

أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال.<sup>٣١</sup> وقد جرى تعديل القرار بقانون مرة واحدة منذ صدوره إلى اليوم، وذلك بموجب القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٣.<sup>٣٢</sup> هذا، ويجرى العمل على تعديل جديد، أعدته وحدة المتابعة المالية في سلطة النقد، وقامت بإحالتها إلى مجلس الوزراء

لإقراره وتنسيبه إلى رئيس السلطة الوطنية من أجل إصداره والأمر بنشره، وقد أقيمت ورشة خاصة بمناقشته من قبل مؤسسة أمان.<sup>٤٣</sup>

من خلال مراجعة أحكام القرار بقانون، يظهر جلياً عدد من الملاحظات التي توجب التوقف عندها لخطورتها و/أو أهميتها، ومن ذلك مثلاً ما تضمنه القرار بقانون بشأن توسيع دائرة التجريم، فقد اعتبر المشرع بموجب القرار بقانون أن جريمة غسل الأموال تكون وفقاً لقواعد القرار بقانون، أو أي قانون آخر نافذ في دولة أخرى، وهذا يتعارض مع فكرة ترسيخ سيادة الدولة. كما يلاحظ أن القرار بقانون لم يراع خصوصية المقاومة الفلسطينية، والتداولات البنكية المرتبطة بذلك، التي يمكن أن توصف بأنها غسل أموال، وفتح الباب واسعاً أمام إدانتها وإدانة من يمولها بتهمة غسل الأموال.<sup>٤٤</sup>

تضمن القرار بقانون المذكور قواعد مجافية للعدالة في التجريم والعقاب، وتضمن تناقضاً في أصول قواعد القانون الجنائي، فقد اعتبر أن الشارع في جريمة غسل الأموال والمشارك فيها؛ فاعلان أصليان في الجريمة، وهذا يفترض معاقبتهم بعقوبة الفاعل الأصلي نفسها، إلا أنه في الوقت ذاته نص على معاقبتهم بعقوبة مختلفة عن الفاعل الأصلي، فكان الأولى أن تطبق القواعد العامة التي لا تساوي بين الفاعل والمشارك أو الشارع.<sup>٤٥</sup> إلى ذلك، تضمن القرار بقانون مغالطة قانونية يترتب عليها إرباك في الاختصاص بنظر الدعوى، إذ جمع المشرع بين وصفي الجنائية والجنحة لل فعل نفسه، وهذا غير منطقي، ويؤدي إلى إرباك في عدد من مسائل قانون العقوبات، مثل: مسألة العود والتكرار وصحيفة السوابق وغيرها، حيث إنه نص على معاقبة من ارتكب جريمة غسل الأموال المتحصلة من جريمة أصلية تمثل جناية بالسجن الذي لا يقل عن ٣ سنوات ولا يتجاوز ١٥ سنة (وهذه عقوبة جنائية)، أو بغرامة لا تقل عن ١٠٠٠٠ دينار ولا تزيد على ١٠٠٠٠٠ دينار، ذلك أن الغرامة مهما بلغت قيمتها تكون عقوبة جنحوية.<sup>٤٦</sup>

ومما ينظر إليه بخطورة في القرار بقانون، المساس بحقوق العملاء، وبخاصة المعلومات الخاصة بهم، المصرفية منها وغير المصرفية، زد على ذلك أن القرار بقانون أهدر المسؤولية وأعطى منها عن تلك الأفعال، فقد أعطى القرار بقانون المؤسسات المالية وموظفيها من المسؤولية، بل النص على إعفائهم من المسؤولية أيضاً إذا كان تجاوز السرية المصرفية ناتجاً عن خطأ وقعوا فيه بحسن نية. التوسع في تقييد حق الإنسان في الخصوصية، وذلك بالنص على صلاحية النيابة العامة بإجراء التحقيق والتحري، وما يرافقه من مساس بحق الخصوصية لمجرد وجود الشبهة وقبل وجود الجريمة أصلاً، على الرغم من أن النيابة العامة مقيدة بالبداية في التحقيق عند وجود جريمة بحسب ما نص عليه قانون الإجراءات الجزائية، ومن هنا تلاحظ حالة عدم انسجام تشريعي آخر؛ القرار بقانون من جهة، وقانون الإجراءات الجزائية من جهة أخرى.<sup>٤٧</sup>

#### رابعاً. التشريعات الخاصة بقطاع الاتصالات

تركز النشاط التشريعي الحكومي في إصدار قانون واحد في قطاع الاتصالات، بناء على اقتراح مقدم من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وأنشئت بموجبه هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات «الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات».<sup>٤٨</sup>

بداية، يلاحظ أن القرار بقانون حدد أهدافه، وأظهر المشرع فيه اهتماماً خاصاً بالمستهلك -متلقي خدمات الاتصالات- حيث يظهر أن الهدف من إصدار القرار بقانون المذكور هو خلق جهة سياسات لضمان تزويد الخدمات بأسعار منافسة وجودة عالية، وتشجيع المنافسة في قطاع الاتصالات، بما يعود بالنفع على المستهلك أيضاً، وبخاصة من خلال تحرير السوق، والسماح لمزودين جدد بدخول السوق، كما يهدف القانون إلى التنمية الاقتصادية للقطاع، من خلال تشجيع الاستثمار فيه، بما يعود على الاقتصاد الوطني بالنفع والتطوير.<sup>٤٩</sup>

من الناحية الشكلية، صدر القرار بقانون مذكوراً في ديباجته «بعد الاطلاع على القانون الأساسي»، ولم يشر من قريب أو بعيد إلى أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، كما أشار إلى الاطلاع على القانون الأساسي دون الاستناد إلى أحكام القانون الأساسي في إصدار القرار بقانون. كما تجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون، قد صدر خالياً من مادة ظهرت في باقي القرارات بقانون بشأن وجوب العرض على المجلس التشريعي عند انعقاده مستقبلاً كما جرت العادة. وهذا يشكل نقطة فارقة في النظر إلى هذه التشريعات، وكأن السلطة التنفيذية قد اعتادت على إصدار مثل تلك القرارات بقانون، بمعنى أن غياب المجلس التشريعي أصبح التعامل معه من باب الحقيقة الواقعة.

بالرجوع إلى القرار بقانون من الناحية الموضوعية، نجد أنه، وحتى لو لم يشر إلى أحكام المادة ٤٣، فإنه بالضرورة أن يكون صادراً بموجبها، ومع ذلك، ومع عدم اشتراط المادة المذكورة أن من شروط إصدار قرارات بقانون أن يكون الموضوع المراد تنظيمه بقرار بقانون ضرورة لا تحتمل التأخير، بكلام آخر، يفترض أن إنشاء الهيئة المسؤولة عن تنظيم قطاع الاتصالات يعتبر ضرورة، ومع ذلك، نجد أن السلطة التنفيذية أصدرت قراراً بقانون بإنشاء الهيئة، ومع ذلك لم يتم تشكيل الهيئة بعد مرور سنوات عدة على صدور القرار بقانون، ولم يعد إصدار القرار بقانون المذكور سوى نصوص مكتوبة بلا أثر عملي.

### خامساً. التشريعات الخاصة بالأنشطة المالية

في هذا الشأن، أصدر قراران بقانون لتنظيم الأنشطة المالية؛ وهما قرار بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعامل في البورصات الأجنبية،<sup>٥</sup> الذي تضمن تنظيم موضوع جديد يتعلق بالتعامل بيعاً وشراءً في البورصات الأجنبية، ويجانب ذلك، أصدر قرار بقانون آخر هو القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي،<sup>٥</sup> وقد نظم هذا القانون النشاط التمويلي للأنشطة التجارية طويل الأمد. وستتم دراسة كل من التشريعيين المذكورين كما يأتي تباعاً.

## ١. التعامل في البورصات الأجنبية

تقدمت كل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال بمقترح لقرار بقانون بهدف تنظيم وضبط التعامل أو التوسط في التعامل مع البورصات الأجنبية، وبناء على ذلك، صدر قرار بقانون يحمل الرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعامل في البورصات الأجنبية. تتضمن القرار بقانون أحكاماً خاصة بالتعاملات المحظورة مع البورصات الأجنبية، والاستثناءات الواردة على ذلك، كما تضمن أحكاماً خاصة بتصويب الأوضاع، والعقوبات المفروضة جزاء مخالفة أحكام القرار بقانون.

خلا القرار بقانون المذكور من تحديد الهدف الذي أصدر من أجله، سوى ما ذكر في ديباجته، من كونه يصب في المصلحة العامة دون تحديد معالمها، ويلاحظ أن القرار بقانون قد حظر ومنع كافة أشكال التعامل والتوسط لتعامل أو جمع الأموال لغايات التعامل والتداول مع البورصات الأجنبية.<sup>٥٢</sup> وبذلك تكون الحكمة التي ابتغاها المشرع من خلال إصدار القرار بقانون غير واضحة المعالم، ولم يبين المشرع الحكمة الكامنة وراء حظر التعامل مع البورصة الأجنبية، فمثلاً، لم يتحدث المشرع عن البعد الضرائبي للتعامل في البورصات الأجنبية مثلاً، أو البعد الحمائي للمتعاملين فيها. وما يلاحظ أيضاً أن المشرع قيد التعامل بالبورصات الأجنبية وبشكل حصري، في شركات الوساطة المالية، وفي البنوك المرخصة من قبل سلطة النقد فقط، ولم يتحدث القرار بقانون عن إمكانية ترخيص جهات أخرى للتعامل مع البورصات الأجنبية، بمعنى أن القرار بقانون قد منح امتيازاً حصرياً للبنوك وشركات الوساطة دون غيرها للتعامل.<sup>٥٣</sup>

ويلاحظ أيضاً أن القرار بقانون قد نصّ على سريان أحكامه بمجرد صدوره، علم به الأفراد أم لا، وفي ذلك انتهاك لأحكام القانون الأساسي المعدل، وبشكل خاص المادة ١١٦، التي نصت على وجوب نشر القوانين، في الجريدة الرسمية، ذلك أن النشر هو قرينة العلم بوجود القانون، ولذا تكون صحة نفاذه متوقفة على النشر حتى يكون حجة على الكافة.



وما يلاحظ أيضاً أن هذا القرار بقانون قد خلا من النص على وجوب العرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها المجلس، وبذلك، خلا هذا القرار بقانون من النص التقليدي الخاص بالعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها الأخير.

## ٢. التأجير التمويلي

تشرف هيئة سوق رأس المال الفلسطيني على قطاع التأجير التمويلي، ولأهمية هذا النشاط الاقتصادي ومساهمته في النمو الاقتصادي واستقراره، وكونه يمثل دوراً تمويلياً مهماً؛ وبخاصة للمنشآت الصناعية الصغيرة والمتوسطة الحجم، سعت الهيئة إلى تنظيم هذا النشاط، وإرساء الأسس السليمة لبناء وخلق البيئة الملائمة لعمله وتشجيع الاستثمار فيه، حيث تم اقتراح مسودة لقانون التأجير التمويلي، وتم إقراره مؤخراً، وصدر بالقرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤.<sup>٥٤</sup>

صدر هذا القرار بقانون للحاجة لوجوده، نظراً لوجود عدد من الشركات المرخصة لمزاولة النشاط التمويلي عبر هذه العقود، بلغ عددها في نهاية العام ٢٠١٢ ست شركات، ويوجد عدد آخر مرشح للحصول على التراخيص اللازمة.<sup>٥٥</sup> وقد تم اعتماد مسودة مشروع قانون التأجير التمويلي من قبل مجلس إدارة الهيئة، في بتاريخ ١٠/١١/٢٠٠٨، وبعد لك تم تحويله لمجلس الوزراء لإقراره والمصادقة عليه، وقد تم تعديل مسودة مشروع القانون بعد مناقشته مع وزارة الاقتصاد الوطني، والخطة التشريعية للمجموعة الاقتصادية والجهات ذات العلاقة. وقد صادق مجلس الوزراء بتاريخ ٢٢/٩/٢٠١١ على مقترح مشروع قانون التأجير التمويلي، ومن ثم تم إرساله لرئيس السلطة الفلسطينية، وبالفعل صدر قرار بقانون بهذا الشأن بتاريخ ٢٠/١/٢٠١٤.<sup>٥٦</sup>

وبالنظر إلى أهداف القانون، نجد أن المشرع يهدف من خلاله إلى تطوير خدمات التأجير التمويلي، وتحقيق التوازن بين مصالح أطراف

العقد، والمساهمة في التنمية الاقتصادية، من خلال توفير التمويل طويل الأجل للمنشآت الصناعية والتجارية اللازم لتمويل الآلات والمعدات والمركبات والأراضي.<sup>٥٧</sup>

ينتمع من القرار بقانون المذكور الشركات، وبخاصة الصغيرة والمتوسطة، لأنه يوفر فرصة مواتية لتمويل المشروعات لعدم توفر رأس المال الكافي لشراء المعدات والآلات اللازمة في الإنتاج، وفي الوقت ذاته، يحقق ميزة للاقتصاد الوطني عامة من خلال تشجيع الإنتاج المحلي، وأيضاً يحقق إفادة للشركات التي تتوفر لديها إمكانيات مادية، ولا ترغب في استثمارها المباشر في العمل التجاري أو الصناعي. ومع ذلك، تضمن القرار بقانون بعض الأحكام المجحفة بحق الطرف الضعيف، ومن ذلك -مثلاً- ما قرره المشرع بشأن تحمل المستأجر تبعه الهلاك للمعدات المستأجرة حتى لو كان الهلاك عائداً لسبب أجنبي، وفي ذلك مغالاة غير مبررة؛ فالأولى أن يكون هناك توازن في ذلك، كأن تكون مسؤولية المستأجر في الحفظ والرعاية تحت طائلة المسؤولية، دون تحمل أي مسؤوليات عن هلاك أو تلف ناجمة عن وجود سبب أجنبي.<sup>٥٨</sup>

من جانب آخر، جاء التشريع منسجماً مع مبدأ الحرية العقدية، من خلال ترك الباب واسعاً أمام المتعاقدين للوصول لأفضل المشاركات العقدية، من غير إخلال بالقواعد الواردة في التشريعات الأخرى ذات العلاقة، وبذلك يكون المشرع سعى نحو تطبيق شمولي وتكاملي للتشريعات الناضمة لمثل هذه العلاقات.<sup>٥٩</sup>

تضمن القرار بقانون التزاماً بالقيود في سجل خاص لعقود التأجير التمويلي في وزارة الاقتصاد الوطني بشأن قيد المنقولات دون غيرها، وبذلك ألقى القرار بقانون بواجب على الوزارة، وكبد الدولة نفقات إدارة ذلك السجل، وبالمقابل، أعطى المشرع أصحاب العلاقة من دفع رسوم على تلقي تلك الخدمة، وفي ذلك تحميل لموازنة الدولة نفقات إضافية بالإمكان تلافيها ولو جزئياً من خلال فرض رسوم معينة على تلقي تلك الخدمة.<sup>٦٠</sup>

وفي جانب آخر، ألزم المشرع أطراف عقد التأجير التمويلي بوجود تطبيق القواعد الدولية للمحاسبة، لغايات حساب ضرائب القيمة المضافة وضريبة الدخل، وفي ذلك تبني للممارسات الفضلى المعتمدة دولياً، وبخاصة أن عقد التأجير التمويلي من العقود التي تتداخل فيها مصالح الأطراف وحقوقها لفترات زمنية طويلة، باعتباره عقداً زمنياً طويل الأجل.<sup>٦١</sup>

## المطلب الثاني: التشريعات الصادرة في قطاع التجارة والصناعة والزراعة

### أولاً. التشريعات الخاصة بالشأن التجاري

في تنظيم الشؤون التجارية، صدر قراران بقانون بشأن الشركات معدلين لقانون الشركات، هما قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦،<sup>٦٢</sup> وقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨،<sup>٦٣</sup> وقد صدر قرار بقانون بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات رقم ٤ لسنة ٢٠١٠، كما صدر قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.<sup>٦٤</sup>

### ١. القرارات بقانون بشأن الشركات،<sup>٦٥</sup>

طال التعديل قانون الشركات الأردني الساري في المحافظات الشمالية بموجب القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨، فقد تضمن القرار بقانون تعديلاً جزئياً للقانون الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤، ويمكن إجمال التعديلات في تعديل على المصطلحات والمفاهيم الواردة في القانون الأصلي المتصلة بعمل الإدارة العامة للشركات، وكذلك استحداث شركات جديدة كالشركة المدنية، والشركة غير الربحية، والشركة القابضة، وأحكام تحول الشركات من صنف إلى آخر، وكذلك رفع القانون الحد الأدنى لرأس مال الشركة المساهمة العامة والشركة المساهمة الخصوصية.

بالرجوع إلى أحكام القرار بقانون، نجد أن التعديل المذكور قد طال قانون الشركات الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ دون أن يتطرق إلى أحكام القوانين السارية في قطاع غزة، وبذا يسهم التعديل في تمزيق وحدة الأطر القانونية بدلاً من توحيدها، كما يلاحظ أن التشريع، لم تجر فيه مراجعة حقيقية لأحكام قانون الشركات للوقوف على الأمور التي تحتاج إلى تعديل، بل اتّجه المشرع نحو مسائل محددة، ومنها أن المشرع قد استحدث الشركات المدنية، وهي شركات تقوم بين المحامين أو المحاسبين أو أصحاب أي مهنة أخرى، وهنا يثور التساؤل، ما الدافع وراء هذا التعديل كونه «ضرورة» وفق مفهوم المادة ٤٣ من القانون الأساسي وينسحب الموقف نفسه على الشركات الربحية، في جانب آخر، وهو ما يثير جدلاً في الأوساط القانونية، موضوع استحداث تنظيم قانوني للشركات القابضة. وفي هذا الشأن، تثار مجموعة من النقاط، من المنتفع من تلك الاستحداثات. بالنظر إلى الواقع الحالي للسوق الفلسطينية، تتصرف تلك الأحكام على شركتين فقط هما شركة باديكو، وشركة صندوق الاستثمار الفلسطيني، ومن النقاط التي تثار بالخصوص، أن موضوع الشركات القابضة هو من الموضوعات التي تحتاج إلى تشريعات تنظم الموضوع بشكل محكم، ذلك أن هذا النوع من الشركات يستحوذ على حصص كبيرة من الأسواق، وهذا ما لا نجده في القرار بقانون، الذي نظم وجود مثل هذه الشركات، دون أن يورد أحكاماً تفصيلية بشأنها، بقصد حماية المصالح العامة والمصالح الخاصة للأفراد المتعاملين مع هذه الشركات. ومن تلك الأحكام ما اتصل -مثلاً- بموضوع جنسية الشركة، فمثلاً، لم يشترط القانون أن تكون الشركة القابضة فلسطينية، وفي ذلك عوار تشريعي منح الشركات الأجنبية إمكانية الدخول للأسواق والسيطرة والاستحواذ على قطاعات اقتصادية كبيرة، دون أدنى رقابة أو سيطرة على نتائج مثل تلك التراخيص، وبخاصة إن قررت الشركة الأجنبية الانسحاب من الأسواق. وبذلك يكون المشرع قد أصدر القرار بقانون ولم يراع النتائج التي قد تترتب على تطبيق تلك الأحكام من آثار اقتصادية قد تعصف

بالاتقصاد الوطني. وفي جانب آخر، وعلى الرغم من القرار بقانون قد تضمن ضرورة إصدار تشريعات تنظيمية للجوانب المستحدثة في القرار بقانون، إلا أن مجلس الوزراء، أصدر أنظمة بشأن الشركات المدنية وغير الربحية، ولم يصدر التشريعات الثانوية الخاصة بالشركات القابضة على الرغم من خطورتها على الأسواق والاقتصاد الوطني برمته، مقارنة ببقية أنواع التشريعات المستحدثة، فبتنا أمام واقع قانوني لا ينظم في موضوع الشركات القابضة سوى ترخيص وجودها والجوانب المرتبطة بحقوقها لا بواجباتها والتزاماتها تجاه الاقتصاد الوطني وجموع المستهلكين.

## ٢. القرار بقانون بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات،

يهدف قرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات<sup>٦٦</sup> إلى منع وحظر التعامل بمنتجات المستوطنات الإسرائيلية المقامة على الأراضي الفلسطينية المحتلة العام ١٩٦٧، بغية تحقيق أهداف سياسية ترتبط بتعزيز الاستقلال الاقتصادي في مناطق السلطة الفلسطينية، ولتمكين القطاعات الإنتاجية والصناعية الفلسطينية.<sup>٦٧</sup> وعلى الرغم من أن القرار بقانون المذكور يحلّل الحكومة الفلسطينية الكثير من النفقات والمصاريف في حملة رصد ومراقبة وضبط المنتجات المنتجة في المستوطنات، فإن القرار بقانون نص على وجوب إتلاف تلك المنتجات،<sup>٦٨</sup> بدلاً من ضبطها والتحفّظ عليها وإمكانية بيعها والاستفادة منها، الأمر الذي ينعكس إيجاباً لو تحقق على ميزانية الدولة كباب جديد لواردات لم تجر العادة على جبايتها والاستفادة منها، وبخاصة أن تلك السلع والمنتجات تستنفذ وتستفيد من الموارد الفلسطينية كالبنى التحتية، والعمالة، وغيرها. وما يلاحظ أيضاً بها الشأن، أن القرار بقانون المذكور قد تضمن مجموعة من العقوبات للمخالفات المنصوص عليها في القرار بقانون، إلا أن تلك العقوبات لا يمكن، بحال من الأحوال، اعتبارها رادعة في شقها المتعلق

في الحبس، إذ أن القرار اعتبر تلك المخالفات جنحاً لا تتجاوز العقوبة فيها الحبس سنتين، وفي شقها المالي، لم تتجاوز أقصى عقوبة مالية عشرة آلاف دينار أردني، الأمر الذي لا يشكل رادعاً حقيقياً للمخالفين لأحكام القانون. وقد خلا القانون أيضاً من إجراءات خاصة لإيقاع العقوبات بطريقة فعالة، كمنح الاختصاص لمحكمة خاصة، وبإجراءات سريعة، وبخاصة أن المحاكم العادية تعاني من الاختناق القضائي.

ومن جانب آخر، تضمن القرار بقانون نصوصاً خاصة بالتجريم والعقاب، لكنه في الوقت ذاته، خلا من أي حوافز أو تسهيلات لتشجيع المنتج الوطني والمتعاملين به، إذ خلا القرار بقانون من أي تشجيع ضريبي أو حوافز مادية أخرى، كما خلا القرار بقانون من النص على حماية المواطن في حالة التبليغ عن التعامل والتداول لمنتجات المستوطنات الإسرائيلية.

### ثانياً. التشريعات الخاصة بشأن الصناعة

أصدر رئيس السلطة التنفيذية ثلاثة قرارات بقانون في هذا الشأن، القرار بقانون الأول هو قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية،<sup>٦٩</sup> وقد جاء هذا القرار بقانون ناسخاً أحكام قانون الغرف التجارية والصناعية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٩، وكذلك الأمر رقم ٣٢٦ لسنة ١٩٥٤ الساري في قطاع غزة، أما القرار بقانون الثاني فهو القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦،<sup>٧٠</sup> وتضمن هذا القرار تعديلات على القانون الأصلي رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦. وكان القرار بقانون الثالث الصادر في الشأن الصناعي هو قرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن قانون الصناعة،<sup>٧١</sup> الذي جاء تعديلاً لقانون رخص الصناعات لسنة ١٩٣٣ الساري في قطاع غزة، وكذلك تعديلاً لقانون الحرف والصناعات الفلسطينية رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣ الساري في الضفة الغربية، الذي بدوره أبقى

على التشريعين المذكورين ساريين بما لا يتعارض مع الأحكام الجديدة. وفيما يلي سيتم تحليل تلك التشريعات بجانب من التفصيل.

سعيًا إلى زيادة مساهمة القطاع الصناعي في الناتج القومي، وتشجيع الاستثمار في القطاع وتطويره، وتوفير الحماية القانونية للصناعة والمنشآت الصناعية،<sup>٧٢</sup> صدر القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة، وقد جاء القرار بقانون بضوابط وأحكام تتصل بدور وزارة الاقتصاد الوطني في عملية الترخيص اللازمة لمباشرة العمل الإنتاجي، متضمنًا مجموعة من الاستثناءات، وألية فرض الرسوم الواجبة لقاء منح التراخيص المطلوبة، وحالات وقف الترخيص وإلغائه، وسجل المنشآت وحقوق وموانع الاطلاع عليه، وبعض الامتيازات الممنوحة للمنشآت الصناعية، وصلاحيه مفتشي الوزارة في الرقابة والتفتيش في المنشأة الاقتصادية وواجباتهم، واختتم القرار بقانون بمجموعة من العقوبات المترتبة على المخالفات لأحكام القانون.

تلعب القطاعات الصناعية دوراً مهماً في الاقتصاد الفلسطيني، ومع ذلك تضمن القرار بقانون المذكور مجموعة من النقاط التي يتوجب التوقف عليها ومراجعتها، ومن ذلك -مثلاً- ما ورد في المادة ٦ من القرار بقانون، فهذه المادة تشترط أن يتم ترخيص جميع المنشآت الصناعية في وزارة الاقتصاد الوطني، وهذا جيد ومناسب لتوحيد المرجعية، ولكن يثور تساؤل حول استثناء وحيد خاص بالصناعات الدوائية ومستحضرات التجميل، فقد أحال القرار بقانون ترخيص تلك المنشآت إلى وزارة الصحة،<sup>٧٣</sup> هذا الاستثناء يؤثر ملاحظة حول المغزى من استثناء تلك الصناعات دون غيرها، فإن كان الموضوع يتصل بالجوانب الفنية، فلماذا لم تعط الصلاحية لوزارة الاقتصاد الوطني كغيرها من الصناعات بعد موافقة وزارة الصحة، وكذلك، إن كان الهدف من الاستثناء هو صحة المستهلك، فما علاقة مستحضرات التجميل، وإن كان الهدف كذلك، فلماذا لم تستثن جميع الصناعات ذات العلاقة بالصحة كصناعة الألبان وغيرها، وبخاصة أن القرار ذاته في موضع آخر، أعطى الصلاحية لوزير الاقتصاد الوطني بإصدار قرار بالترخيص بعد توصية من الوزارة المعنية كوزارة الصحة أو الزراعة أو غيرها.<sup>٧٤</sup>

لقد منح القرار بقانون امتيازات وإعفاءات خاصة لتشجيع الاستثمار، ويغلب أن يكون لهذا القرار ما يبرره بهدف تشجيع الصناعات وتنمية القطاع الصناعي، ولكن ما يؤخذ على هذا الموقف، أن القرار بقانون نص على أن يتم منح الإعفاءات والامتيازات بموجب نظام يصدر بالخصوص عن مجلس الوزراء بعد تنسيق وزير الاقتصاد الوطني، وفي الوقت نفسه، أعطى الوزير صلاحية حصرية في منح امتيازات إضافية بناء على معايير فضفاضة، ولا يمكن قياسها وتحديد معالمها بشكل واضح، ومن ذلك مثلاً، حق الوزير بإعطاء أولوية لمنشآت صناعية تنتج سلعا مخصصة للاستهلاك المحلي، هذه الصلاحية قد تفتح الباب واسعا أمام اجتهاد الوزير وتعطيه الصلاحية دونما رقيب، والسؤال المطروح لماذا لم يتضمن القرار بقانون الآلية المتبعة نفسها في الإعفاءات الأخرى، التي تمنح بتسبيب من الوزير، ويصدر بها نظام عن مجلس الوزراء، وبالتالي نكون أمام مراجعة حكومية على الأقل.<sup>٧٥</sup>

تضمن القرار بقانون أيضاً نصاً يتعارض مع أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، حيث اعتبر أن عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي يكون لغرض الإقرار دون النص على المراجعة والصلاحية المطلقة لإقرار وإلغاء وتعديلاً، كون المجلس هو صاحب الصلاحية في العمل التشريعي.<sup>٧٦</sup>

تزامن صدور القرار بقانون مع إصدار قرار بقانون آخر هو قرار بقانون يحمل الرقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦، وقد تضمن هذا القرار بقانون أحكاماً تتصل بنطاق التطبيق، وأهداف الاتحاد العام واختصاصه ومهامه، وإلزامية العضوية، والهيئة العامة، ومجلس الإدارة، والموارد المالية، والاتحادات الصناعية التخصصية وغيرها. وبمراجعة القرار بقانون، يثور بعض النقاط واجبة المراجعة، ومن ذلك مثلاً؛ أعطى القرار بقانون الاتحاد العام صلاحية إعداد وتنظيم السجل الوطني للوصف الصناعي بار كود،<sup>٧٧</sup> ولعل الأولى في هذا الشأن أن تقوم وزارة الاقتصاد الوطني بهذا الدور، كونه يمثل عنصراً جديداً من عناصر السيادة، وبخاصة أن الاتحاد العام ليس مؤسسة حكومية حتى يناط به مثل هذا الدور السيادي.



وفي السياق ذاته، غل القرار بقانون يد أو سلطة الوزارة في ترخيص الاتحادات الصناعية التخصصية، وجعل هذه السلطة مطلقة لمجلس الإدارة للاتحاد، وفي هذا الشأن يخشى من التعارض في المصالح، وبخاصة إن تعارضت مصلحة الاتحاد مع وجود اتحادات تخصصية بحكم التنافس المحتمل.<sup>٧٨</sup>

وفي مسألة أخرى، وعلى الرغم من أن مشروع القرار بقانون قد تقدمت به الجهة ذاتها مع مشروع قرار الغرف التجارية والصناعية، فإن هناك تبايناً في ولاية مجلس إدارة اتحاد الصناعات المحددة بثلاث سنوات عن مجلس إدارة اتحاد الغرف التجارية المحددة بأربع سنوات.<sup>٧٩</sup>

في انتهاك للإجراءات القضائية، منح القرار بقانون مجلس الاتحاد العام صلاحية فرض غرامات مالية على الأعضاء كمورد مالي للاتحاد العام جراء مخالفة أحكام القانون، وفي ذلك ملاحظتان مهمتان، الأولى يكون مجلس الاتحاد قد منح صلاحية البت في تطبيق القانون وسلامته تحت طائلة فرض الغرامات، وفي ذلك مصادرة لحقوق الأعضاء بتطبيق إجراءات قضائية تناط بالجهات القضائي دون غيره، والثانية أن الغرامات التي تقرضها المحكمة عند مخالفة أحكام القانون تكون مورداً من موارد الخزينة العامة دون سواها.<sup>٨٠</sup>

كذلك تضمن القرار بقانون أيضاً نصاً يتعارض مع أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، حيث اعتبر أن عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي يكون لغرض الإقرار دون النص على المراجعة والصلاحية المطلقة لإقراراً وإلغاءً وتعديلاً، كون المجلس هو صاحب الصلاحية الأصيل في الشأن التشريعي.<sup>٨١</sup>

بجانب القرار بقانون الخاص بالصناعة، والقرار بقانون الخاص بالاتحاد العام للصناعات، صدر قرار بقانون آخر، وهو قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية، تضمن هذا القرار بقانون إلغاءً صريحاً لقانون الغرف التجارية والصناعية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٩ المطبق في الضفة الغربية، وكذلك الأمر رقم ٢٢٦ لسنة ١٩٥٤ بإصدار قانون الغرفة التجارية المطبق في قطاع غزة، وقد تضمن هذا القرار بقانون أحكاماً تتصل بالغرف

التجارية من حيث طبيعتها القانونية وشخصيتها وتأسيسها، والانتساب إليها، والانتخابات الخاصة بها، ومجلسها ودورته الزمنية، واتحاد الغرف التجارية، ومهامه، والموارد المالية لها وغيرها.

إن معالجة القرار بقانون لموضوع تنظيم الغرف التجارية والصناعية والاتحاد الخاص بها، جاء مشتملاً على مجموعة من العناصر التنظيمية المهمة، ومع ذلك نجد بعض الملاحظات على هذا القرار بقانون، ومن ذلك، نجد أن القرار بقانون نص في ديباجته على الرجوع إلى قانون التجارة الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٦٦ دون الإشارة إلى وجود قانون آخر ساري المفعول في قطاع غزة، وهو قانون التجارة العثماني. أيضاً، نجد أن القانون قد منح الحرية المطلقة بالتصرفات القانونية الخاصة ببيع الأموال المنقولة وغير المنقولة للغرفة<sup>٨٢</sup> وكان الأولى أن يتم تقييد مثل هذه التصرفات، وعدم منح صلاحية إجراء التصرفات بشكل مطلق.

وما يشار إلى خطورته بالبنان، ما أعطاه القرار بقانون من صلاحية تمس سلطة وصلاحيه السلطة القضائية، من خلال منح الغرفة التجارية صلاحية الفصل في المنازعات التجارية بين أعضاء الغرفة، وفي ذلك تعدٍ واضح على صلاحية القضاء وسلطته.<sup>٨٣</sup>

تضمن القرار بقانون أيضاً نصاً يتعارض مع أحكام المادة ٤٣ من القانون الأساسي، حيث اعتبر أن عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي يكون لغرض الإقرار دون النص على المراجعة والصلاحية المطلقة لإقراراً والغاءً وتعديلاً، كون المجلس هو صاحب الصلاحية الأصلية في الشأن التشريعي.<sup>٨٤</sup>

### ثالثاً. التشريعات الخاصة بشأن الزراعة

في الشأن الزراعي صدر قرار بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. وبموجب هذا القرار سيتشكل صندوق كمؤسسة غير ربحية من أجل تشجيع وزيادة الاستثمارات في القطاع

الزراعي، والمحافظة على مستوى مستقر من الدخل الفردي الزراعي، وإدخال التكنولوجيا الحديثة، وزيادة الإنتاج الزراعي، وضمان وتعزيز الأمن الغذائي من المحاصيل الزراعية، والعمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي، وتشجيع مؤسسات الإقراض الزراعي على رفع حجم التسهيلات الائتمانية التي تمنحها للقروض الزراعية، وتشجيع الاستقرار والاستثمار في الأرياف، والتقليل من حجم الخسائر التي يتعرض لها المزارعون والمؤمن لهم، والتعاون والتكامل مع المؤسسات التأمينية المختلفة بما يخدم هذا القطاع، وتشجيع نشاطات التأمين الزراعي في فلسطين، والمساهمة في تحقيق التنمية الزراعية المستدامة، والمساهمة في تطوير البنى التحتية الزراعية التي من شأنها أن تقلل من مخاطر الكوارث الطبيعية، والتي يمكن أن تهدد الوضع الزراعي، ودعم صغار المزارعين. وبالنظر إلى الأهداف المذكورة، نجد أن القانون قد جاء لدعم قطاع اقتصادي مهم في الاقتصاد الفلسطيني يساهم بما لا يقل عن ٩, ٤٪ من الدخل القومي، وبذا يكون هذا القرار بقانون لتنظيم موضوع ذي أهمية لطالما انتظره القطاع الزراعي على الرغم من أن كثيراً من القطاعات الأخرى قد حظيت بالتنظيم.

بالرجوع إلى أحكام القانون، يلاحظ أنه يعود بالنفع على شريحة مجتمعية غير ممكنة اقتصادياً، وبخاصة صغار المزارعين، الذي يتعرضون بشكل دائم إلى الخسائر الناجمة عن ظروف جوية، ما تطلب تدخلاً مالياً حكومياً عشوائياً وفق ضابط التقدير الجزافي، وبذا يسهم القرار بقانون، من خلال إنشاء الصندوق، في حماية المشروعات الزراعية، وتشجيع التنمية الاقتصادية بالمحافظة على هذه القطاعات، وهذا ما يشار إلى أهميته الخاصة.

وعلى الرغم من أهمية هذا القرار بقانون، وأثره الإيجابي، والمنافع المتوقعة على القطاع الزراعي والتنمية القطاعية، فإن القانون ما زال عبارة عن قواعد تفتقد إلى الصبغة التنفيذية على الرغم من صدوره كتشريع ضرورة لا تحتل التأخير، وبالتالي لم يظهر الأثر الإيجابي لوجود هذا القانون، وهذا التعطيل يعود لسببين؛ الأول أن مجلس الوزراء لم يصدر اللوائح التنفيذية اللازمة لإعمال قواعد القانون وإنفاذها، والسبب الثاني يعود إلى

عدم تشكيل مجلس إدارة الصندوق ليتسنى إنشاء الصندوق وبدء العمل. يشار هنا إلى صدور قرار بقانون مرتبط بالقرار بقانون الحالي، وهو القرار بقانون الخاص بإنشاء المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي في الربع الأول من العام ٢٠١٥، ومع ذلك، نجد أن القرار بقانون الأخير، لم يصدر لتنفيذه قراراً بتشكيل مجلس إدارة المؤسسة، ولم تصدر اللوائح التنفيذية لإنفاذ أحكامه، وبذا يكون قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي لم يطبق فعلاً، حاله كحال القرار بقانون الخاص بصندوق درء المخاطر.

## المطلب الثالث: التشريعات الصادرة في شأن تشجيع الاستثمار والمالية العامة

### أولاً. التشريعات الخاصة بتشجيع الاستثمار

بشأن تشجيع الاستثمار، تم إصدار تعديلين متلاحقين لقانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨؛ التعديل الأول كان العام ٢٠١١، ومن ثم في ٢٠١٤. وهما القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨،<sup>٨٥</sup> والقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم ١ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.<sup>٨٦</sup>

وبموجب التعديل الأول، تم توسيع نطاق الجهات المنتفعة من الحوافز الاستثمارية، وتم إلغاء إعفاء بعض القطاعات الأخرى، حيث تم إلغاء الإعفاء الخاص بتصنيع وتوزيع الأسلحة والذخيرة أو قطعها، والصناعات الجوية، وإنتاج الكهرباء وتوزيعها، وإعادة تصنيع البترول ومشتقاته، وهيئة الإذاعة والتلفزيون، فيما تم تعديل مسميات بعض المجالات، ومن ذلك، تعديل مسمى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى قطاع تكنولوجيا المعلومات، وكذلك تعديل مسمى مشاريع إعادة تصنيع المهملات والنفايات الصلبة، لتصبح مشاريع التدوير والتكرير لأغراض بيئية. كما أضاف التعديل قطاعات جديدة وهي قطاع الصناعة، وقطاع السياحة، وقطاع الزراعة، وقطاع الصحة،

وقطاع التعليم، وشركات الرهن العقاري، واستثمارات شركات الضمانات والتمويل التنموي، والمشاريع العقارية التطويرية، وقطاعات أخرى بتسيب من الهيئة، ويصدر بشأنها قرار من مجلس الوزراء.<sup>٨٧</sup>

يلاحظ على التعديل المذكور، أنه قد استبعد قطاعات حيوية مثل قطاع الكهرباء، على الرغم من أهميته الفائقة، من سرد القطاعات المنتفعة من الحوافز المقدمة بموجب القانون، ويسجل في المقابل للمشرع إدخال قطاعات الزراعة والسياحة والصناعة، ولعل ذلك التنظيم يشكل عاملاً مساعداً في التنمية في هذه القطاعات المهمة من مكونات الأنشطة الاقتصادية في فلسطين.<sup>٨٨</sup>

يلاحظ أيضاً، أن القرار بقانون قد أطلق العنان للاستثمار الأجنبي، وفي أي قطاع يريده المستثمر، ومهما كانت حصته من تلك المشروعات، وبذلك، يكون المشرع قد بالغ في منح الاستثناء، ومع ذلك، تدارك المشرع تلك السعة في الحكم، من خلال ربط تلك المساهمة بوجوب الانسجام مع أحكام التشريعات السارية. وبالرجوع إلى نظام مراقبة أعمال الأجانب،<sup>٨٩</sup> نجد أن الأجانب لا يجوز لهم التملك في الشركات أكثر من ٤٩٪ من رأسمالها. ويلاحظ، أيضاً، أن القرار بقانون جاء منسجماً مع القانون الأساسي في منح المساواة والفرصة المتكافئة بين المستثمرين، وتحديداً المادة ٢١ من القانون الأساسي.<sup>٩٠</sup>

من جانب آخر، لقد وسع القرار بقانون من مكونات مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار من ثلاثة عشر عضواً إلى سبعة عشر عضواً، وبالنظر إلى الأعضاء الجدد، نجد أن المشرع في القرار بقانون قد أضاف مقعداً لكل من وزارة الحكم المحلي، ووزارة الاقتصاد الوطني، إضافة إلى الوزير كرئيس المجلس، وأضاف مقعدين للقطاع الخاص ليصبح العدد ٧ مقاعد بدلاً من ٥، وما تميز به القرار بقانون بشأن القطاع الخاص، أن حدد الجهات التي يمثلها الأعضاء، كما جاء تشكيل مجلس الإدارة غير مناسب باستبعاد أطراف مهمة ذات علاقة كهيئة سوق رأس المال، على الرغم من

أن هناك مشاريع تتمتع بالإعفاءات والحوافز تخضع لرقابة هيئة سوق رأس المال الفلسطيني ومتابعتها، كالرهن العقاري، وكذلك الحال وزارتنا الصحة والتربية والتعليم العالي.<sup>٩١</sup> وما يلاحظ أيضاً، أن تشكيل المجلس يضم أعضاء من القطاع الخاص بواقع ٧ من أصل ١٧، وهذا قد يشكل مسلكاً غير مرغوب فيه في اتخاذ قرارات المجلس وتوصياته، التي قد يكون منها التوصية بمنح إعفاءات وحوافز لمشروعات جديدة، الأمر الذي قد يشجع على وجود مصالح لأعضاء مجلس الإدارة من القطاع الخاص تدفع باتجاه الحصول على منافع بطريقة قد لا تستقيم وسلامة وحسن تطبيق القانون.

ونص القرار بقانون على مجموعة من الحوافز التي يتمتع بها المستثمر، وبالنظر إلى هذه الحوافز نجد أن القرار بقانون قد منح إعفاءً من ضريبة الدخل، حيث أعضى المشاريع الكبيرة دون غيرها، ومعيار التفرقة وفق أحكام القرار بقانون، يقوم على رأس المال، وقد حدد ذلك برأسمال مقداره ٢٥٠ ألف دولار أمريكي، كما أعطى المشرع بذلك إعفاءً كلياً من ضريبة الدخل وليس جزئياً، والإعفاء الممنوح كان متزايداً تدريجياً وفق قيمة رأس المال، فكلما زاد رأس المال، إزداء الأمد الزمني، فيبدأ من سبع سنوات ويصل إلى إحدى عشرة سنة. وأخذاً بعين الاعتبار تلك الحقائق، يكون القرار بقانون قد حصر الحوافز بمجموعة من كبرى الشركات دون غيرها، وحتى دون اشتراط أي منافع تعود على الاقتصاد الوطني في المقابل، وكذلك يكون المشرع قد ألحق ضرراً فادحاً بإيرادات الدولة من ضريبة الدخل الناجمة عن الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها كبرى الشركات. كذلك، وعلى الرغم من أن المشرع قد ضم قطاعات جديدة للإعفاء كالزراعة، فإن واقع الحال، وبالنظر إلى رأسمال مشروعات الزراعة المتواضع عادة، يكون هذا القطاع ومشاريعه خارج نطاق أي إعفاء.<sup>٩٢</sup>

وتضمن القرار بقانون نصاً قانونياً غير منطقي أو مبرر، إذ اعتبر المشرع أن السكوت أو عدم إصدار قرار بقبول أو رفض منح الحوافز، قراراً بالقبول إن انقضت فترة ٦٠ يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وعليه يمنح المشروع تلقائياً جميع الحوافز والإعفاءات، وهذا الأمر يشكل خطورة بالغة على إيرادات

الدولة، حال تقصير مجلس الإدارة أو تعثر إصدار قراره، فتمنح الإعفاءات بموجب ذلك، حتى لو كان المشروع لا يعطى بتلك الرعاية قانوناً، فقد يتعثر انعقاد مجلس الإدارة لسبب أو لآخر.<sup>٩٢</sup>

خلاصة القول، إن هذا القرار بقانون يؤدي إلى إهدار واردات الدولة الرئيسية «ضريبة الدخل»، ويكون المشرع قد منح المشروعات الكبرى امتيازات كبيرة على حساب المشروعات الأكثر صغراً، وخطورة الموضوع تكون أكبر إذا أخذ بالحسبان أن الحد الأدنى لرأسمال الشركات المساهمة العامة أصبح حالياً ٢٥٠ ألف دينار أردني، وهذا يعني أن الاستفادة من تلك الحوافز ستكون موجهة إلى تلك الشركات الكبيرة، التي تشكل بدورها وتدير الحصة الأكبر في الاقتصاد الفلسطيني.

مهما يكن، أدرك المشرع خطورة تلك الأحكام التي وردت في القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، وبخاصة ما تعلق منها بتشكيل مجلس الإدارة، والإعفاءات والحوافز الممنوحة بموجب ذلك القرار بقانون، وفي سبيل ذلك، اتجه المشرع إلى تعديل القرار بقانون المذكور، بالقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، وبموجبه، تم تخفيض عدد أعضاء مجلس الإدارة الممثلين للقطاع الخاص من سبعة إلى أربعة فقط،<sup>٩٣</sup> كما أعاد النظر في موضوع الحوافز والإعفاءات الخاصة بضريبة الدخل، فقد أعاد ترتيب الأولويات، حيث منح المشرع المشروعات الزراعية إعفاءً كاملاً من ضريبة الدخل متى كان الناتج من دخل مباشر من الأرض، وأيضاً لم يربط القرار بقانون الجديد الإعفاء بقيمة رأسمال المشروع، بل منح الإعفاءات والحوافز بناءً على مردود تلك المشروعات الإيجابي على الاقتصاد الفلسطيني، فمثلاً، متى ساهم المشروع في زيادة التوظيف والتشغيل لأكثر من ٢٥ عاملاً جديداً، أو المشاريع التي تعتمد على ٧٠٪ من المواد والخدمات، والمعدات المحلية، أو تلك المشروعات التي تصدر أكثر من ٤٠٪ من إنتاجها للخارج.<sup>٩٤</sup>

اضف إلى ذلك، أن توزان المصالح بين الدولة والمستثمر كان واضحاً، من خلال استثناء الشركات الكبرى من الإعفاءات والحوافز، فقد استثنى

المشرّع من الحوافز الضريبية شركات التأمين، والمصارف، والعقارات، والكهرباء، والاتصالات، والخدمات التجارية، والكسارات والمهاجر، وشركات الامتياز الإداري.<sup>٩٦</sup> وبذلك، يشكل التعديل الصادر بموجب القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، إعادة توازن الأحكام التي شرعت سابقاً، ويكون عوداً محموداً من المشرع، فقوانين تشجيع الاستثمار لا تهدف إلى منح الإعفاءات فحسب، بل تهدف بالدرجة الأولى إلى التنمية الاقتصادية، وعليه فالحوافز تكون بمثابة المكافأة على الأفعال الإيجابية التي تقدمها المشروعات للدولة واقتصادها.

## ثانياً. التشريعات الخاصة في المالية العامة

انحصر النشاط التشريعي بالجوانب المالية العامة بإعادة تنظيم موضوع ضريبة الدخل، وقد عملت الحكومة على إجراء تعديلات عدة لقانون ضريبة الدخل، وقد جاءت هذه التعديلات تعبيراً عن رغبة حكومية لزيادة الواردات التي تحصلها الدولة من المكلفين، سعياً وراء الاستقلال المالي والاقتصادي والتمكين للسلطة الفلسطينية، وتشجيع الاستثمار، وبخاصة الأجنبي منه.<sup>٩٧</sup> وفي هذا الصدد، صدرت مجموعة متلاحقة من القرارات بقانون، وهي: قرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤، والقرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن تعديل القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون ضريبة الدخل، والقرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١ بشأن ضريبة الدخل، وقرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١ بشأن ضريبة الدخل، هذه القرارات سيتم تحليلها وتعقب ما تضمنته من أحكام فيما يأتي.

### ١. التعديل الأول ٢٠٠٨

ظهرت الحاجة لتعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤، عند ظهور مطالبات عدد من المستثمرين الأجانب بشأن إعفاء الدخل



المتحققة لشركاتهم عن الأنشطة التي تتم مزاولتها خارج فلسطين.<sup>٩٨</sup> ومع ذلك، المتتبع للتعديل الأول لقانون ضريبة الدخل، من خلال القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، يجد أن التعديل قد طال معظم أحكام القانون الأصلي. أضيف إلى ذلك، أن التصور الحكومي للتشريع المعدل، كان بهدف إضافة فقرة لإعفاء الدخل المتحققة للأشخاص خارج فلسطين، ومع ذلك، نجد أن القرار بقانون المعدل، قد جاء بعكس هذا التوجه تماماً، إذ أخضع كافة الدخل المتحققة خارج فلسطين لأحكام قانون ضريبة الدخل، وهذا واضح من خلال النص التالي - تعتبر الدخل والأرباح المتحققة في الخارج لأي شخص معنوي، بما فيها الفوائد والعمولات وعوائد الاستثمارات المالية وأرباح المتاجرة بالعملات والمعادن الثمينة والأوراق المالية، خاضعة للضريبة بموجب أحكام هذا القرار بقانون، إذا كانت هذه الدخل والأرباح ناشئة عن أمواله أو ودائعه أو استثماراته في فلسطين».<sup>٩٩</sup>

يلاحظ أن القرار بقانون المعدل، قد أعاد تنظيم ضريبة الدخل المفروضة على المزارعين كأشخاص طبيعيين، فقد جعل الإعفاء مطلقاً بعد أن كان مقيداً بلوائح تصدر لذلك الغرض.<sup>١٠٠</sup> كما يلاحظ أن التشريع قد وسع شريحة المنتفعين من الإعفاءات، فقد أضاف التعديل الدخل المتحققة للجمعيات الخيرية والنقابات والاتحادات المهنية والجمعيات التعاونية ولجان الزكاة والصناديق الخيرية المرخصة، بعدما كانت هذه المنافع محصورة بالجمعيات الخيرية فقط.<sup>١٠١</sup>

كذلك تضمن القرار بقانون المعدل، زيادة نطاق التزييلات الخاصة، بتدريب الموظفين، والمستخدمين، ونفقات البحث العلمي، والشراكة مع المؤسسات العلمية، وكذلك نفقات ناجمة عن استخدام وسائل التكنولوجيا في الجوانب الإدارية والفنية والمحاسبية، كما أضاف تزييلاً خاصاً بنفقات دراسة السوق.<sup>١٠٢</sup> يلاحظ أن القرار بقانون قد زاد من قيمة الإعفاء الممنوح للأشخاص الطبيعيين المكلفين من ٣٠٠٠ دولار إلى ٧٢٠٠ دولار، بما يعود بالمنفعة على الأشخاص ذوي الدخل

المحدود، وأسقط التعديل الإعفاء الممنوح للوالدين، كما أسقط الإعفاء الخاص بالأجرة الخاصة بمسكن المكلف أو عائلته، كما أسقط الإعفاء الممنوح لتفقات المعالجة للمريض المكلف أو من يعوله.<sup>١٢</sup>

كما خفض القرار بقانون المعدل نسب وشرائح الضرائب المفروضة على الشخص الطبيعي، حيث تم تعديل الشريحة الأولى «١-١٠٠٠٠ دولار»، لتصبح ٥% بدلاً من ٨%، وغير القانون مقدار ونسبة الضريبة على الشريحة الثانية، حيث تم تغييرها من «١٠٠٠١-١٦٠٠٠» لتصبح «١٠٠٠١-٢٠٠٠٠»، وأصبحت نسبة الضريبة ١٠% بدلاً من ١٢%، وتم تعديل الشريحة الثالثة لتصبح ما زاد على ٢٠٠٠٠ دولار، ونسبة الضريبة تم تنزيلها من ١٦% لتصبح ١٥%. هذا التعديل الذي يعود بالنفع على الأشخاص الطبيعيين لم يقابله أي تخفيض على نسبة الضريبة المفروضة على الأشخاص المعنويين.<sup>١٤</sup>

وما يلفت النظر، بشكل خاص، أن القرار بقانون قد منح مجلس الوزراء الصلاحية لتعديل بنود الإعفاءات من ضريبة الدخل، وقيمة الشرائح ونسبة الضريبة المفروضة، وفي ذلك مخالفة لأحكام القانون الأساسي، إذ أوجب أن يكون فرض الضريبة وجوباً، بالتالي تعديلها من خلال إصدار قانون خاص بذلك، ولو اتجهت إرادة المشرع الدستوري لمنح تلك الصلاحية لمجلس الوزراء، لنص على ذلك بصراحة ضمن النصوص الدستورية.<sup>١٥</sup> كما تضمن القرار بقانون مخالفة جوهرية للقانون الأساسي، تتصل بموضوع نشر القانون، فقد نص القرار بقانون على سريان القانون بأثر رجعي، قبل صدوره بحوالي أربعة أشهر، وبذلك، تجاهل القرار بقانون الحكمة المشرعة لنشر القوانين لإعلام الجماعة بالقانون، وحتى ينطبق مبدأ عدم جواز الاعتذار بالجهل في القانون، يضاف إلى ذلك، أن سريان القانون على الماضي في شأن مالي كضريبة الدخل، سيمس المراكز القانونية المتكونة في الفترة الزمنية التي سرى فيها القانون بأثر رجعي؛ سواء أكان المساس بها إيجاباً أو سلباً.<sup>١٦</sup>

٢٣٨ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

وما يلاحظ أيضاً، أن القرار بقانون قد رفع الضريبة المفروضة على شركات التأمين على الحياة من ٥٪ إلى ١٠٪ من قيمة الأقساط المستوفاة من مجموع المؤمن لهم لديها، وبذلك رفع العبء الضريبي على هذه الشركات بواقع ١٠٠٪.<sup>١٠٧</sup>

## ٢. التعديل الثاني ٢٠٠٩

بعد عام ونصف تقريباً على صدور تعديل لقانون قانون ضريبة الدخل، صدر تعديل جديد للقانون بموجب القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩، بشأن تعديل القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤. وما يلاحظ أن هذا التعديل، لم يتضمن تعديلاً شاملاً لأحكام القانون، بل اقتصر على إضافة فقرة جديدة بشأن منح إعفاء جديد للشركات الأجنبية المسجلة في فلسطين عن دخولها المتحققة خارج فلسطين، وذلك كحافز لتلك الشركات للاستمرار في نشاطها الاقتصادي في فلسطين، وهذا التوجه الحكومي للتعديل بدأ واضحاً من خلال المذكرة الإيضاحية المقدمة لمجلس الوزراء كمبرر لترح التعديل.<sup>١٠٨</sup>

## ٣. التعديل الثالث ٢٠١١

في العام ٢٠١١، صدر قرار بقانون جديد معدل لأحكام القوانين السابقة؛ وهو القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل رقم ٨ لسنة ٢٠١١، بشأن ضريبة الدخل. وقد جاء هذا التعديل ناسخاً لأحكام القوانين السابقة في هذا الشأن، ملفياً لكل الأحكام المعارضة لأحكامه، وكذلك ألغى القانون الأصلي لضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤. وبالنظر إلى التوجه الحكومي بالتعديل، تظهر بعض الجوانب التي تحتاج إلى مراجعة من جهات الاختصاص، لاسيما المجلس التشريعي متى سنحت فرصة انعقاده، ومن ذلك -مثلاً- استبدال القرار بقانون قيد العملة المعتبرة من عملة الدولار إلى عملة الشيكل. هذا التوجه قد يكون مفهوماً من

الناحية الحسابية الواقعية، ولكنه لا يكون كذلك في الجانب السياسي، ولعله أكثر ملاءمة لو استبدل المشرع عملة الدولار بعملة الجنيه الفلسطيني معادلاً بقيمة ١:١ مع الشيك الإسرائيلي، وبذلك يكون المشرع قد تناغم مع التوجه الرسمي في حينه للحصول على اعتراف دولي بالدولة الفلسطينية.

من جانب آخر، نلاحظ أن القرار بقانون قد تتضمن مخالفة لأحكام القانون الأساسي، بشأن منح صلاحية فرض الضرائب على دخول شركات الرهن العقاري لوزير المالية، وهذا خروج غير مبرر من الناحية القانونية بشأن فرض وتعديل وإلغاء الضرائب التي يتوجب أن تكون بإصدار قانون خاص بذلك، فالتفويض بالقانون العادي لجهة تنفيذية لفرض الضرائب وتعديلها وإلغائها، يشكل مساساً خطيراً للأسس فرض الضريبة، أضف إلى ذلك، أن تمييز شركات الرهن العقاري دون غيرها بطريقة فرض ضريبة على دخولها، فيه إخلال بقاعدة المساواة، فيفترض أن شركات الرهن العقاري كغيرها تخضع لمعيار واحد، وإن كان هناك من خصوصية، فيمكن تضمين ذلك للقانون كما فعل المشرع بشأن شركات التأمين على الحياة.<sup>١٩</sup>

قيد التعديل التشريعي الإعفاءات الخاصة بالعمل بشأن مكافأة نهاية الخدمة، التي تزيد على شهر عن كل سنة خدمة، وبهذا، تم إخضاع مكافآت العاملين التي تمنح بموجب أنظمة تتبعها مؤسسات القطاع الخاص والأهلي، كما هو الحال بمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.<sup>١١</sup> كما يلاحظ أن التعديل التشريعي قد قلل في حين، وزاد في حين آخر، من مبالغ الإعفاءات الممنوحة للشخص الطبيعي، ومن ذلك تمت زيادة الإعفاء للشخص المقيم من (٧٢٠٠) دولار؛ أي ما يعادل تقريباً (٢٨٠٠٠) شيكل لتصبح (٣٠٠٠٠) شيكل، أما إعفاء التعليم الجامعي، فقد جرى تخفيضه من (٢٥٠٠) دولار؛ أي حوالي ٩٥٠٠ شيكل، لتصبح ٦٠٠٠ شيكل، وهذا غير منطقي، وبخاصة أن التكلفة الحقيقية للتعليم الجامعي تفوق هذا الرقم بأضعاف مضاعفة.<sup>١١</sup>

تضمن التعديل امتيازاً للشخص الطبيعي، من خلال تعديل الشرائح الضريبية، فقد رفع المشرع قيمة الاستفادة من خلال رفع قيمة الشريحة الضريبية الأولى والثانية، فأصبحت بموجب التعديل الجديد، الشريحة الضريبية الأولى الخاضعة لنسبة ٥٪ إلى ٤٠٠٠٠ شيكل بدلاً من ٣٨٠٠٠ شيكل<sup>١١٢</sup> وتم رفع الشريحة الثانية من حوالي ٧٦٠٠٠ شيكل إلى ٨٠٠٠٠ شيكل<sup>١١٣</sup> وأضاف التعديل الجديد مصادر دخل أخرى، وهي أرباح الأسهم الموزعة من الشركات المسجلة في فلسطين<sup>١١٤</sup>.

تضمن التعديل الأخير الملاحظة ذاتها التي لاحظناها في التشريعات الضريبية الأخرى، وهي مخالفة لأحكام القانون الأساسي، إذ مُنح مجلس الوزراء صلاحية تعديل الشرائح الضريبية ومقدار الضريبة، بذلك؛ نكون أمام مخالفة صريحة لأحكام القانون الأساسي، التي حددت طريقة فرض الضريبة وإلغائها وتعديلها، وأوجب أن يكون ذلك بقانون؛ أي من خلال بسط سلطة ورقابة المجلس التشريعي على فرض الضرائب، سيما أن الضرائب تجبى من المكلف بلا مقابل محدد أو منفعة محددة يحصل عليها المكلف<sup>١١٥</sup>.

كما نلاحظ أن القرار بقانون قد أعطى صلاحيات واسعة لموظفي الضرائب، تتجاوز في بعض الأحيان المنطق العقلي والحسابي، ومن ذلك مثلاً، الصلاحية الواسعة التي منحت لمدير دائرة ضريبة الدخل بفرض الضريبة على أي شخص لم يلتزم بدفع مبلغ ١٠٠٠٠ شيكل عن أي سنة ضريبية من السنوات الخمس الأخيرة، ما يعني أن تلك الصلاحية قد تكون عرضة لإساءة استخدامها، لأن النص المذكور يفترض أن الحد الأدنى لضريبة الدخل السنوية المستحقة هو ١٠٠٠٠ شيكل، وهذا لا يصدق مع الواقع في كثير من الأحوال، زد على ذلك أن القرار بقانون المعدل لم ينص على أي ضمانات أو معايير لاستخدام تلك الصلاحية الجوازية لمدير عام الضريبة<sup>١١٦</sup>.

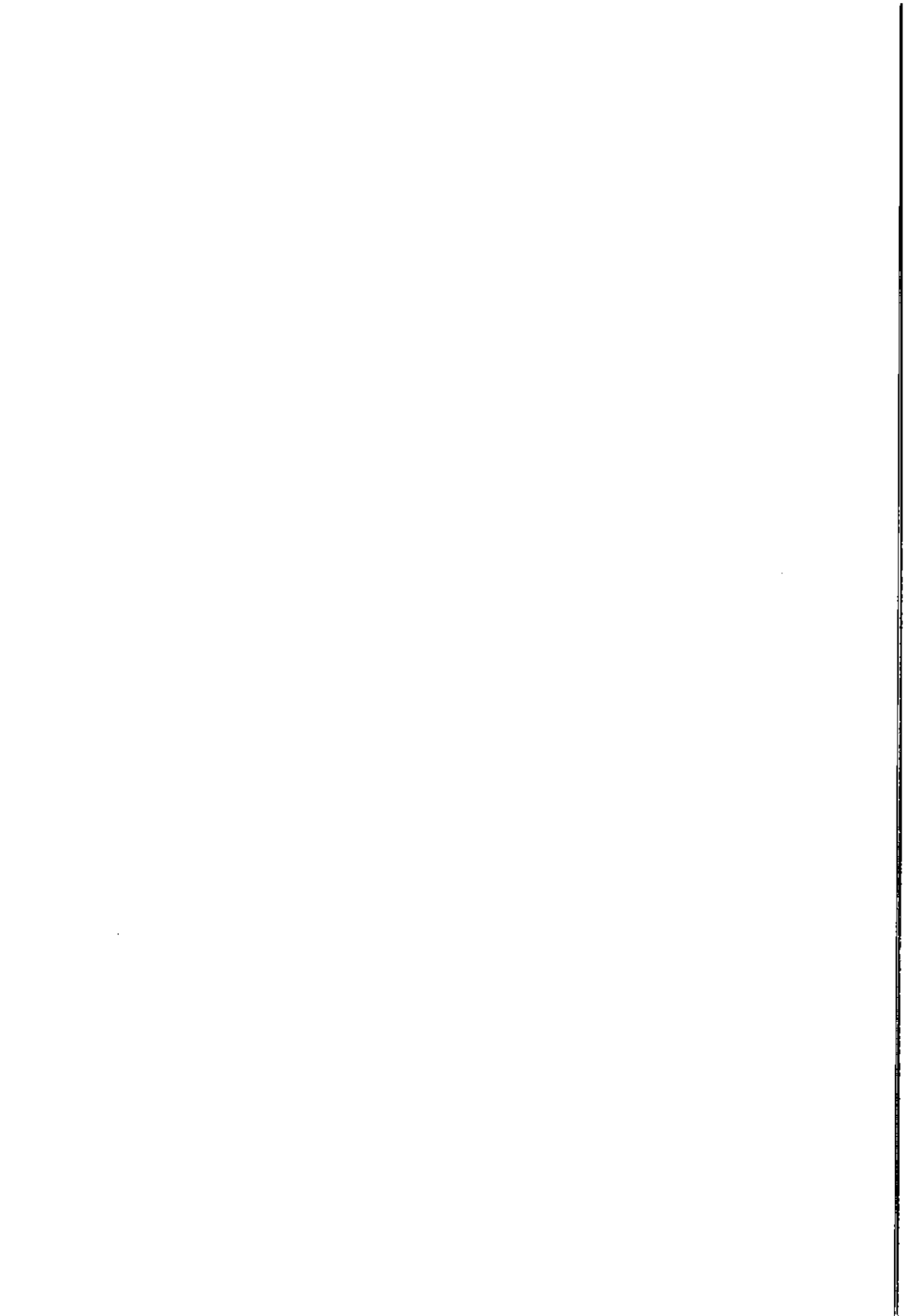
وأخيراً، يلاحظ أن هناك تخبطاً تشريعياً وتقديرات جزافية في فرضها

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ و٢٤١

بموجب القرار بقانون، ومن ذلك مثلاً، في القانون الأصلي كانت ضريبة دخل شركات التأمين على الحياة ٥٪ من الدخل الصافي، أما في التعديل الصادر سنة ٢٠٠٨ فأصبحت الضريبة ١٠٪ من الدخل الصافي، في حين تمت إعادة الضريبة من جديد في التعديل الصادر سنة ٢٠١١ ليعود ٥٪ من جديد.<sup>١١٧</sup>

#### ٤. التعديل الرابع ٢٠١٤

بعد أن تمت مراجعة أحكام ضريبة الدخل الصادرة فيما سبق، وبخاصة تعديل أحكام القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١، وذلك بموجب تعديل جديد صدر في العام ٢٠١٤، بالقرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٤، وبالاطلاع على أحكام التعديل الجديد، نجد أنه قد ألغى أحكاماً شكلت عبئاً وقيداً على الاستثمار في الأسهم والسندات، حيث تضمن التعديل إلغاء إخضاع أرباح الأسهم والسندات، كما تضمن التشريع الجديد تعديلاً بتخفيض ضريبة الدخل الناجمة عن فوائد الإقراض المخصصة والموجهة للشركات الصغيرة، وبذلك يكون التشريع قد سعى سعياً جديداً بشأن مساعدة وتقوية الشركات الصغيرة، وهذا نهج جديد وبيّن في التشريعات التي صدرت في ولاية الحكومة الخامسة عشرة.<sup>١١٨</sup>



## الخلاصة

من خلال استعراض التشريعات التي صدرت في الشأن الاقتصادي، من خلال إصدار قرارات بقوانين من قبل رئيس السلطة التنفيذية سندا لأحكام المادة ٤٣ من القرار بقانون، يتبين أن التشريعات التي صدرت قد غطت قطاعات اقتصادية معينة دون غيرها. وبالنظر إلى التشريعات الصادرة، يتبين بوضوح أن القطاعات المنظمة كانت تتمحور حول قطاعات خدمة كالتهريباء، والتأمين، والاتصالات، والقطاع المصرفي سيما المصارف، والتأجير التمويلي، والبورصات الأجنبية، وكذلك في مجال الشركات، ومكافحة منتجات المستوطنات، بجانب كل من تشجيع الاستثمار، وإيرادات الدولة، سيما ضريبة الدخل.

من خلال مراجعة للتشريعات الصادرة في القطاعات المذكورة، ظهرت مجموعة من النتائج التي أظهرت ضرورة الوقوف عليها من قبل المجلس التشريعي حال انعقاده مستقبلاً، ويمكن إجمال تلك الملاحظات فيما يأتي:

- تركزت التشريعات الصادرة في تنظيم قطاعي محدد، وتجاهلت قطاعات مهمة، وربما أكثر أهمية، ومن ذلك، تم استحداث مراكز لكبرى الشركات مثلاً، في حين تم تجاهل القطاع الزراعي ولم يحظ بأي اهتمام تشريعي خلال سبع سنوات (٢٠٠٧-٢٠١٤)، فيما صدرت مجموعة من التشريعات التي جاءت بأحكام منحت إعفاءات ووهبت امتيازات للشركات الكبرى، كما هو الحال في قوانين تشجيع الاستثمار.



• أظهرت التشريعات وجود مخالفات لمبدأ دستورية القوانين، مثلاً ظهرت إشكالية تتصل بنشر القواعد القانونية، فقد تضمنت بعض التشريعات الصادرة ما يفيد بسريان القرارات بقانون قبل نشرها، وفي ذلك مخالفة دستورية لأحكام القانون الأساسي، سيما المادة ١١٦ منه. كما ظهرت إشكالية منح صلاحيات لجهات رسمية، بخلاف ما أورده القانون الأساسي، ومن ذلك، ما نصت عليه بعض القرارات بقانون التي منحت رئيس السلطة صلاحيات إصدار تشريعات ثانوية بخلاف ما نص عليه القانون الأساسي، سيما في المادتين ٦٩، و٧٠ منه.

• ظهر تخبط تشريعي في أكثر من قرار بقانون، فمثلاً، صدرت مجموعة من التشريعات المعدلة لقانون ضريبة الدخل، وكانت التعديلات غير مفهومة المقصد، كما كانت تلك التشريعات متعارضة بشكل جسيم، والتعديل في كل المرات كان يستهدف النصوص ذاتها، وظهر أن المشرع متخبط في تلك التشريعات، كما ظهر ذلك جلياً في جانب قوانين تشجيع الاستثمار، إذ أن تغير الحكومة، قلب قواعد القانون رأساً على عقب.

• أظهرت التشريعات الصادرة الصراع بين مؤسسات السلطة فيما بينها، وكان الهدف الرئيس من وراء إصدار تلك التشريعات، يقوم فقط على تنازع صلاحيات، ومن الأمثلة على ذلك، ما ظهر في تعديل ومحاولات تعديل قانون التأمين، فالتعديل الصادر بقرار بقانون كان هدفه فقط استبعاد وكيل وزارة المالية من رئاسة مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي الطرق، ووزارة المالية بالمقابل لم تترض تلك التعديلات الصادرة بقرار بقانون، إلا أن محاولات الوزارة لم تتجح ثانية في تعديل القرار بقانون.

• أظهرت بعض التشريعات أن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة ٤٣ من القانون الأساسي كشرط لصدور قرار بقانون، كانت في غير محلها، ولعل من الأمثلة الجلية على ذلك، القرار بقانون الصادر بشأن إنشاء هيئة

تنظيم قطاع الاتصالات، إذ صدر قرار بقانون بشأن إنشائها العام ٢٠٠٩، إلا أنها لم تشكل حتى تاريخه.

• أظهرت بعض التشريعات تعدي السلطات الحكومية على بعض الحقوق الأساسية للأفراد، وقد ظهر ذلك جلياً، في القرار بقانون الصادر بشأن تعديل قانون المصارف، إذ أن هذا القرار قد منح السلطة العامة، وتحديداً سلطة النقد، الحق في انتهاك السرية المصرفية، بل والسرية الشخصية، زد على ذلك، تبادل المعلومات الخاصة بملاء البنك مع جهات لم تحددها التشريعات المذكورة، وكل ذلك في سبيل تقادي مجرد شبهات لها علاقة باحتمالية وجود جرائم لها علاقة بغسيل الأموال.

• يلاحظ أن بعض القرارات بقانون تجاهلت صلاحية المجلس التشريعي بخصوص مراجعة كل القرارات بقانون الصادرة، وظهر ذلك جلياً في جانبين، الجانب الأول، معظم القرارات بقانون الصادرة تضمنت نصاً خاصاً بأن دور المجلس التشريعي محصوراً في إقرار القانون، وكأن دور المجلس أصبح المصادقة على ما قامت به السلطة التنفيذية، ومن جانب آخر، بعض التشريعات، لم تنص حتى على ضرورة عرض القرار بقانون على المجلس مستقبلاً.

• بجانب ذلك، أظهرت الدراسة أن بعض القرارات بقانون منحت صلاحيات مطلقة دون مراجعة من أي جهة أخرى، ومن ذلك مثلاً، منحت بعض القرارات صلاحيات للوزراء في منح إعفاءات للشركات دون الرجوع والمصادقة من جهة تنفيذية أو تشريعية.

• مراجعة القرارات بقانون، أظهرت أن معظم التشريعات الخاصة بالشركات الكبرى، قد صدر بما يقدم منفعة لها، وبالمقابل فشلت التشريعات التي قد تؤثر على مستوى تفوقها، وظهر ذلك جلياً، في عدم صدور تشريعات مهمة كقانون المنافسة، وعدم تفعيل بعض القرارات بقانون التي تؤثر على مراكز الشركات الكبرى؛ كقانون هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

٢٤٦ التشريع في زمن الإنقسام؛ دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

## الهوامش

<sup>١</sup> الجهاز المركزي للحصاء الفلسطيني، أداء الاقتصاد الفلسطيني، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١١، ص ١٨.

<sup>٢</sup> الجهاز المركزي للحصاء الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني، مصدر سابق، ص ١٨.

<sup>٣</sup> بلغ عدد التشريعات الصادرة بهذه الطريقة في الفترة من ٢٠٠٧-٢٠١٤ أكثر من ١١٥ تشريعاً.

<sup>٤</sup> توثيق القانون الأساسي المعدل، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣، ص ٥.

<sup>٥</sup> تنص المادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل على: «١- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق، ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون».

<sup>٦</sup> تنص المادة ٧٠ من القانون الأساسي على: «لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين».

<sup>٧</sup> مجلس الوزراء الفلسطيني، الخطة التشريعية ٢٠٠٨-٢٠١٢، ص ٥-٧.

<sup>٨</sup> المصدر السابق، ص ٢٢.

<sup>٩</sup> المصدر السابق، ص ٢٣.

<sup>١٠</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١١٤/١٣/٠٢ م/و.س.ف للعام ٢٠١١.

<sup>١١</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١٤/٠٨/٠٤ م/و.س.ف للعام ٢٠١٢.

<sup>١٢</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١٥/٠٢/٠٥ م/و.س.ف للعام ٢٠١٣.

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ ٢٤٧

<sup>١٣</sup> تم اعتماد التقسيم المتبع من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، انظر المطلب الأول من المبحث الأول.

<sup>١٤</sup> قرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ بشأن قانون الكهرباء العام، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٨١، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٩، ص ١٣.

<sup>١٥</sup> قرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الكهرباء العام، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٧، بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧، ص ٧.

<sup>١٦</sup> المادة ٧ من القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الكهرباء العام.

<sup>١٧</sup> المادة ١٠٣ من قانون الأوراق المالية رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٥٣، بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨، ص ١٠، كذلك؛ المادة ٢ من التعليمات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨ بشأن إلزام الشركات المساهمة العامة بالإدراج، المنشورة في الوقائع الفلسطينية، عدد ٨٠، بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨، ص ١١٧.

<sup>١٨</sup> المادة ١٧ من القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الكهرباء العام.

<sup>١٩</sup> المادة ١٨ من القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الكهرباء العام.

<sup>٢٠</sup> المادة ٢٧ من القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الكهرباء العام.

<sup>٢١</sup> قرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٧٤ بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٩، ص ٤.

<sup>٢٢</sup> قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٢، بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٥، ص ٥.

<sup>٢٣</sup> تنص المادة ١٧١ من قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥ على: «يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يتكون من: ١- وكيل وزارة المالية رئيساً. ٢- المدير العام لإدارة التأمين. ٣- مدير عام الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق. ٤- ممثل اتحاد شركات التأمين في فلسطين يعينه مجلس إدارة الاتحاد. ٥- أحد خبراء التأمين يعينه الهيئة».

<sup>٢٤</sup> المستشار القانوني للرئيس. مذكرة طلب توضيحات، صادرة بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢١.

<sup>٢٥</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١٣/٠٣/٠٧/م.و.س.ف للعام ٢٠٠٩.

٢٤٨ التشريع في زمن الإنقسام؛ دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

٢٦ قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ٢٧/١١/٢٠١٠، ص ٥.

٢٧ قانون المصارف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٤١، بتاريخ ٦/٦/٢٠٠٢، ص ٥.

٢٨ قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٨، ص ٢.

٢٩ المادة ٢ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف.

٣٠ قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد ١٧٥٧، بتاريخ ٣/٥/١٩٦٤، ص ٤٩٣.

٣١ المادة ٥٠ من قانون الشركات، والمادة ٦ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف.

٣٢ المادة ٢٥ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف

٣٣ المادة ٦٩ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف.

٣٤ المادة ٥ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصارف.

٣٥ قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠١، بتاريخ ٢٨/٠٨/٢٠١٣، ص ٧٠.

٣٦ المادة ٤ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

٣٧ المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

٣٨ المادة ٦ والمادة ٩ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

٣٩ المادة ١٤ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ ٢٤٩

<sup>٤٠</sup> تنص المادة ٧٠ من القانون الأساسي المعدل على «لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح وأخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين».

<sup>٤١</sup> قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٨، ص ٢.

<sup>٤٢</sup> قرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠١، بتاريخ ٢٠/٨/٢٠١٣، ص ٦٨.

<sup>٤٣</sup> انظر: «أمان تنظم جلسة نقاش حول مشروع قرار بقانون معدل لقرار بقانون مكافحة غسل الأموال»، دنيا الوطن، على الرابط الآتي:  
<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news.html.695774/10/04/2015>  
تاريخ الاسترجاع: ٧/٥/٢٠١٥.

<sup>٤٤</sup> المادة ٣ من القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال، للمزيد انظر: بلال البرغوثي. مراجعة نقدية للقرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ بشأن غسل الأموال، سلسلة تقارير رقم (٢٠)، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠٠٩، ص ٦-٧.

<sup>٤٥</sup> المادة ٢٧ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال.  
<sup>٤٦</sup> المصدر السابق.

<sup>٤٧</sup> المصدر السابق. انظر أيضاً: بلال البرغوثي، مرجع سابق، ص ٩.

<sup>٤٨</sup> قرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٨٢ بتاريخ ٢٢/٨/٢٠٠٩، ص ٦.

<sup>٤٩</sup> انظر المادة ٢ من القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.

<sup>٥٠</sup> قرار بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعامل في البورصات الأجنبية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٨٣، بتاريخ ١/١١/٢٠٠٩، ص ٤.

٢٥٠. التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٥١</sup> قرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٧، بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٤، ص ٦٨.

<sup>٥٢</sup> المادة ٢ من القرار بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعامل في البورصات الأجنبية.

<sup>٥٣</sup> المادة ٢، ٢ من القرار بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعامل في البورصات الأجنبية.

<sup>٥٤</sup> مزيد من التفاصيل حول نشاط الهيئة انظر: موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني الإلكتروني (<http://www.pcma.ps>) <2015/4/28>.

<sup>٥٥</sup> المصدر السابق.

<sup>٥٦</sup> المصدر السابق.

<sup>٥٧</sup> المادة ٣ من القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي.

<sup>٥٨</sup> المادة ١٧ فقرة ٣ من القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي.

<sup>٥٩</sup> المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي.

<sup>٦٠</sup> المادة ٣٢ من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي.

<sup>٦١</sup> المادة ٣٤ من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٤ بشأن التأجير التمويلي.

<sup>٦٢</sup> قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ١٤/٢/٢٠٠٦، ص ٤١.

<sup>٦٣</sup> قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٧٦، بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٨، ص ٦.

<sup>٦٤</sup> قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣ بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٢، بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٣، ص ٨.

<sup>٦٥</sup> تجدر الإشارة إلى أنه قد صدر قرار بقانون في العام ٢٠٠٦ يحمل الرقم ٣، ويتعلق بالشركات المساهمة العامة، وتحديدًا بحق قيام الشركات المساهمة العامة المدرجة في سوق الأوراق المالية بشراء الأسهم الصادرة عنها. بالنظر إلى القرار بقانون المذكور، يلاحظ أنه من الناحية الشكلية، قد أشار إلى قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤، دون الإشارة إلى التشريعات المناظرة في قطاع غزة (يوجد

## القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠١٤ ٢٥١

تشريعان رئيسيان بشأن الشركات في قطاع غزة هما: قانون الشركات، الباب ٢٢، لسنة ١٩٢٩، وكذلك قانون الشركات العادية، الباب ١٠٣ لسنة ١٩٣٠. ومن الناحية الموضوعية، نجد أن القرار بقانون المذكور قد حصر موضوعه في شراء الشركة المساهمة العامة لأسهمها، ولكن القرار بقانون قد فرق بين الشركات المساهمة العامة المدرجة لأسهمها في سوق الأوراق المالية، ولم يخاطب جميع الشركات المساهمة، وبذلك يثار التساؤل: ما الحكمة من استثناء الشركات المساهمة، وبخاصة أن جميع الشركات المساهمة العامة ملزمة بإدراج أسهمها في سوق الأوراق المالية سناً لأحكام المادة ١٠٣ من قانون الأوراق المالية رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤. كما يلاحظ أن القرار بقانون المذكور قد تم إلغاؤه بعد صدوره بفترة زمنية وجيزة لم تتعد أربعة أشهر بموجب القرار بقانون بتاريخ ٤/٥/٢٠٠٦.

<sup>٦٦</sup> قرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٨٥، بتاريخ ٦/٥/٢٠١٠، ص ٢٦.

<sup>٦٧</sup> المادة ٢ من القرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.

<sup>٦٨</sup> المادة ١٢ من القرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.

<sup>٦٩</sup> قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٢، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١١، ص ٥.

<sup>٧٠</sup> قرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٢، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١١، ص ٢٧.

<sup>٧١</sup> قرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١، بشأن الصناعة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٢، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١١، ص ١٦.

<sup>٧٢</sup> المادة ٢ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة.

<sup>٧٣</sup> الفقرة ٦ من المادة رقم ٦ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة.

<sup>٧٤</sup> انظر الفقرة ١ من المادة ٩ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة.

<sup>٧٥</sup> انظر المواد ١٦-١٨ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة.



٢٥٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٧٦</sup> المادة ٣٧ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن الصناعة.

<sup>٧٧</sup> انظر المادة ٥ فقرة ١٣ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦.

<sup>٧٨</sup> المادة ١٠ والمادة ١٥ من القرار بقانون.

<sup>٧٩</sup> المادة ٩ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦، والمادة ١٧ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية.

<sup>٨٠</sup> المادة ١٣ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦.

<sup>٨١</sup> المادة ٢١ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦.

<sup>٨٢</sup> المادة ٣ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية.

<sup>٨٣</sup> المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية.

<sup>٨٤</sup> المادة ٣٧ من القرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بشأن الغرف التجارية والصناعية.

<sup>٨٥</sup> قرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٠، بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠، ص ١٤.

<sup>٨٦</sup> قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٧، بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٨، ص ١٨.

<sup>٨٧</sup> المادة ٤ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار، والمادة ٤ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٨٨</sup> للمزيد، انظر: المبحث الأول.

القرارات بقانونين الصادرة في الشأن الاقتصادي بين العامين ٢٠٠٧ و ٢٠١٤ و ٢٥٣

<sup>٨٩</sup> نظام مراقبة أعمال الأجانب رقم ٨٠٤ لسنة ١٩٤٨، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد ٠، بتاريخ ١٩٤٨/٥/٥، ص ١٧٦.

<sup>٩٠</sup> المادة ٥ فقرة ٢ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩١</sup> انظر المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٢</sup> المادة ٩ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٣</sup> المادة ١١ فقرة ٣ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٤</sup> المادة ٤ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٥</sup> المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٦</sup> المادة ١٢ من القرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>٩٧</sup> مجلس الوزراء. مذكرة إيضاحية بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤، المعدل بالقرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

<sup>٩٨</sup> انظر: مذكرة إيضاحية بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤، المعدل بالقرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨، مجلس الوزراء.

<sup>٩٩</sup> المادة ١٣ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤.

<sup>١٠٠</sup> المادة ٤ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ٦ من القانون الأصلي.

<sup>١٠١</sup> المادة ٥ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ٧ من القانون الأصلي.

<sup>١٠٢</sup> المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ٨ من القانون الأصلي.

٣٥٤ التشريع في زمن الإنتقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>١٠٢</sup> انظر المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ١٠ من القانون الأصلي.

<sup>١٠٤</sup> انظر المادة ١١ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ١٤ من القانون الأصلي.

<sup>١٠٥</sup> انظر المادتين ١٠، ١١ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ٨٨ من القانون الأساسي المعدل التي تنص على: «فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها والغاءها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون».

<sup>١٠٦</sup> انظر المادة ١١٦ من القانون الأساسي، والمادة ١٩ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

<sup>١٠٧</sup> المادة ١١ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨، والمادة ١٤ من القانون الأصلي.

<sup>١٠٨</sup> مذكرة إيضاحية بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤، المعدل بالقرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨، مجلس الوزراء.

<sup>١٠٩</sup> المادتان ٨٨ و٥ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٠</sup> المادة ٧ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١١</sup> المادة ١٢ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٢</sup> ما يعادل ١٠٠٠٠ دولار.

<sup>١١٣</sup> المادة ١٦ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٤</sup> المادة ١٦ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٥</sup> المادة ٨٨ من القانون الأساسي، والمادة ١٦ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٦</sup> المادة ٣٤ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

<sup>١١٧</sup> المادة ٣٤ من القرار بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١.

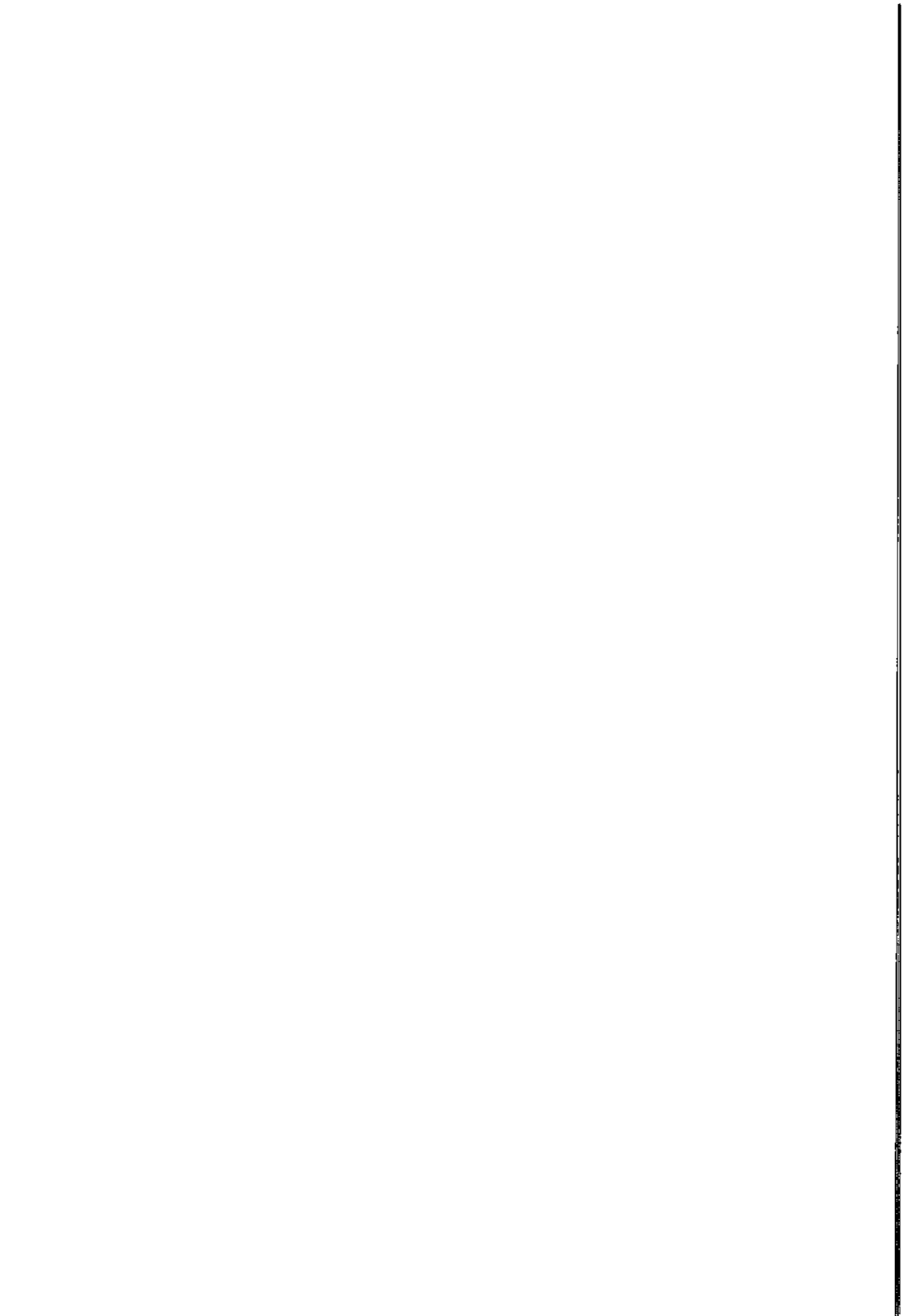
<sup>١١٨</sup> المادة ٢ من القرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٤.

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية

٢٠١٥-٢٠٠٧

دراسة في الهيمنة الذكورية

نورد حبش



المرأة الفلسطينية المقيمة في الضفة الغربية إذا باعت واشترت، فمراجعتها مجلة الأحكام العدلية، وإذا تزوجت فهي تتزوج وفقاً للقانون الأردني، وإذا ارتكبت جرماً تعاقب وفقاً للقانون الأردني، وإذا ما رشقت حجراً تعاقب وفقاً للأوامر العسكرية الإسرائيلية، ولها أن تحصل على الرعاية الصحية وفقاً للقانون الفلسطيني».

خديجة حسن نص<sup>1</sup>

## ١. مقدمة

تثار العديد من القضايا العملية والنظرية عند محاولة البحث عن وجودية المرأة في القوانين الفلسطينية. فقراءة هذه القوانين، تعكس صورة لحياة المرأة الفلسطينية التي قد غيّبت عمداً، أو تمت محاولات لطمس وجودها. اهتمام هذه الورقة يعكس مستويين من الإشكاليات؛ الأول «مفهومي» يتعلق بالعلاقة بين القانون والمرأة، وطبيعة القانون كمواقع أو مساحات للسلطة والقوة. والثاني «ذاتي نقدي» يتحدى الصورة النمطية الموجودة عن المرأة في القوانين، ويحاول أن يفهم كيف تم تغييب صوت المرأة في القوانين. ولذا، تطرح هذه الورقة تساؤلاً رئيساً يتمحور حول طريقة اشتغال الهيمنة الذكورية في العملية التشريعية، التي تبقى وجودية المرأة الفلسطينية متناثرة ومبعثرة ومغيبية عمداً على المستوى القانوني، مانعة إصدار قوانين لإنصاف المرأة.

بداية، لا بد من التذكير أن هذه الورقة تطرح رؤية مغايرة لدراسة القانون بشكله النهائي، فهي تفكك لتروي لماذا تم إسكات صوت المرأة. فالقانون بشكله النهائي ليس هدف هذه الورقة. فلو اختارت هذه الورقة هذا المنحى

لانتهت قبل أن تبدأ، فالقرارات بقوانين التي قيل إنها كانت محاولات لإنصاف المرأة وحمايتها في الفترة بين ٢٠٠٧-٢٠١٤ لم تصنفها حقيقة، كما أنها لم تشكل أكثر من واحد ونصف بالمئة من مجموع القرارات بقوانين الصادرة في تلك الفترة. وللإجابة عن السؤال الرئيس، تم الوقوف في محطتين بانوراميتين، الأولى هي «سياسة صنع القوانين»، وفيها عرض لإشكالية الجدل والتنازع بين العام والخاص، وتقديم مسوغات لعنف العام للخاص. أما المحطة الثانية، فتناولت نقاش سؤال أساسي: أين الخلل؟ ولماذا لم تتجح المرأة الفلسطينية في اختراق عالم التشريع الذي ما زال لا يعترف بوجوديتها؟<sup>٢</sup>

إن مسألة إنصاف المرأة تحيل بشكل مباشر إلى التنازع على المستوى الت نظيري بين التيارات التي وصمت بالنسوية. يبدو من التساؤل الرئيس أن هذه الورقة ستحو منحى المدرسة الليبرالية النسوية التي تقوم على اعتقاد بإمكانية التغيير في المجتمع عن طريق الإصلاح القانوني ليتم إنصاف المرأة. ولكن هذه الورقة، ليس هدفها تبني واحدة من المدارس النظرية، وإنما محاولة فهم وتحليل الإجراءات والقيم التي تترافق مع عملية صنع التشريعات، والتي تعمل على منع صدور قوانين خاصة للمرأة. إن الإحالة للعملية التشريعية لا تكشف فقط عن الخلل في العملية التشريعية، وإنما توضح وتكشف عن القيم والإجراءات التي منعت التيار الليبرالي النسوي الذي تبنته المؤسسات النسوية الفلسطينية من أن يترجم أفكاره على أرض الواقع الفلسطيني. ومن الجدير بالذكر أن هذا الورقة تحاول أن تدرس الفرضية القائمة عليها ضمن نطاق الضفة الغربية فقط دون قطاع غزة، وذلك لأن هناك ورقة بحثية تتناول وضع المرأة القانوني في التشريعات بقطاع غزة يتم إعدادها ضمن المشروع نفسه.

وعليه، يحاول هذا البحث أن يجيب عن الأسئلة من خلال خمسة أقسام، يتناول القسم الأول منها الإطار النظري الناظم لعملية التحليل داخل البحث التي تركز بالأساس على مفهوم تعبئة التحيز (دراسة القوة في عملية صنع القرار). أما القسم الثاني، فيتناول آليات صنع القوانين الخاصة بالمرأة

كمحاولة لتفكيك هذه العملية، للكشف عن عملية تعبئة التحيز خلالها. أما القسم الثالث، فيناقش بعض التشريعات الثانوية التي جاءت بها الضرورة المجتمعية، وبخاصة في ظل عدم القدرة للخروج بقوانين جديدة تلائم هذا الواقع. وفي النهاية، يحاول القسم الرابع أن يفكك ويحلل آليات القوة وكيفية استعمالها، ليكشف عن الخلل في عدم القدرة على الخروج بقوانين جديدة قادرة على حماية المرأة.

## ٢. تعبئة التحيز والبحث عن القوة

إن شح التشريعات الصادرة لإنصاف المرأة يحيل إلى ضرورة البحث عن إطار نظري يساعد في سبر غور العملية التشريعية، للكشف عن ما تم إسكاته، لأن قلة المنطوق به «التشريعات الصادرة» تعني إما أنه ليس هناك مطالب نسوية ومجتمعية لإنصاف المرأة، وإما أن خطاب المرأة لا يتم الاعتراف به ويتم إقصاؤه. وتقوم هذه الورقة على افتراض أساسي بأن هناك مطالب عبرت عنها المرأة والمجتمع، ولكن تم التعامل معها بصيغة التجاهل. ولذا، ستم الاستعانة هنا بباكراك (Peter Bachrach) وباراتز (Morton Baratz) اللذين اهتمتا باللاقرار ولعبة القوة في داخل عملية صنع القرار، مقدمين وجهاً ثانياً للقوة عادة ما يتم تجاهله.<sup>٢</sup> فالقوة بالنسبة لباكراك وباراتز لها وجهان، وقد نجح الاتجاه التعددي في تقديم وجه واحد لها.<sup>٣</sup> فالمدرسة التعددية قد نجحت في رؤية الوجه الأول للقوة المتمثل بالقرارات التي يتم اتخاذها، أما الوجه الثاني، فقد تم إغفاله، وهو الأساس الذي يبنى عليه كل من باكراك وباراتز رؤيتهما للقوة. هذا الوجه يقوم على فكرة «تعبئة التحيز» (Bias Mobilization) في المؤسسات موضع الدراسة والتحصيص، فالقوة من خلال هذا الطرح تركز على اللاقرار. هذا الانحياز الذي يستفيد منه الطرف الأقوى مانعاً صدور قرار. ويتم التحليل هنا من خلال رصد القيم المسيطرة والإجراءات السياسية وقواعد اللعبة. كما يتم التحقيق حول الأشخاص أو المجموعات التي تكسب من الانحياز الموجود، وأخيراً تتم دراسة ديناميكية عدم اتخاذ القرار.<sup>٤</sup>



تُعنى تعبئة التحيز إذاً بالعملية السياسية التي تسبق اتخاذ القرارات، وحسب نموذج ديفيد ايستون هي لا تعنى بالمدخلات، لكنها تعنى بعملية صنع القرار، وتركز عليها، وترى ما الذي منع نزاعاً أو مطالب جماعة من التحول إلى مخرجات. فالقوة هنا لا تستخدم في صدور القرارات، ولكن في إعاقة بروز مطالب جماعة ما على شكل قرارات (مخرجات). إذاً عملية التصفية والاستبعاد هي القوة التي استعملت من جانب طرف من الأطراف لمنع الطرف الثاني من تغيير الواقع واتخاذ إجراءات لا تناسب مع مصالحه وقيمه. ومن هذا المنطلق، يرفض كل من باكراك وباراتز الإجماع على أساس أنه مشكل من قبل الأطراف التي تريد الحفاظ على الوضع الراهن، لأنه لصالحها، وهنا تستخدم موارد القوة التي تمتلكها لمنع التغيير الذي يضر بمصالحها، فتكون النتيجة المرئية هي حالة الإجماع.<sup>٦</sup> إذاً، فالإجراءات والمؤسسات هي ليست حيادية، بل في الواقع تعمل على طمس بعض النزاعات، وتُسخر نزاعات أخرى لخدمتها.<sup>٧</sup>

والطرح السابق يحيل إلى فوكو، الذي يؤكد أنه ليس هناك داع للبحث عن القوة في الأماكن التي تم الاعتياد البحث فيها. فالقوة تتواجد «بين كل نقطة في الجسم الاجتماعي، بين الرجل والمرأة، بين أفراد الأسرة، بين السيد والعبد، بين الذين يعرفون والذين لا يعرفون».<sup>٨</sup> ولذا، ينزلنا فوكو معه للبحث عن القوة في الأسفل، فإذا أردنا رؤية القوة الحقيقية ومنبعها الأصلي، علينا العودة إلى الخيوط الأولى لهذه القوة التي تتجمع أخيراً في النهاية في قمة الهرم السياسي. إذاً، لا بد هنا من العودة إلى أسفل، فالقوة

«تأتي من أسفل، بمعنى أنه ليس هناك، في مبدأ علاقات القوة، تقابل ثنائي وکلي بين المسيطرین والمسيطر عليهم، حيث إن هذه الثنائية ترتد من أعلى إلى أسفل على جماعات تضيق أكثر فأكثر حتى أعماق الجسم الاجتماعي».<sup>٩</sup>

فنقطة انطلاق القوة هي الأسفل باتجاه الأعلى، فيجب على المرء أن يقوم بتحليل تصاعدي للقوة، يبدأ من ميكانيزمات متناهية الصغر لكل واحدة منها تاريخها، ومسارها، وتكنولوجيتها وتكتيكاتها.<sup>١٠</sup> ففوكو ينصحنا بأنه لا بد من التنقيب

عن الصورة المصغرة والجزئية للقوة، ولا بد أيضاً من البحث عن مصادر ومنابع القوة في كل مكان. فإذا أراد أي شخص أن يرى القوة على حقيقتها، فعليه أن يحضر حسب المنهج الأركيولوجي والجينيولوجي في العمق الاجتماعي. بمعنى يجب البدء بالبحث من لحظة الشروع بضرورة صياغة قوانين وطرح خطاب معين للمرأة يرفض الخطابات السابقة التي تهتمش المرأة.

وهذا سبب آخر لاستدعاء فوكو، لأنه كان مهتماً بالأصوات المهمشة، وسعى إلى إبراز صوتهم، فهو قد اتبع مسار نيتشه بالبحث عن الأصوات المهمشة التي تم تقييدها. والمرأة هنا هو ذلك الصوت المهمش والتابع في القوانين الفلسطينية. ففوكو لم يهتم بالخطابات المعروفة، بل استخدم المنهج الجينيولوجي ليحضر باحثاً عن الأشخاص والمواضيع المهمشة. ولذا، يحتل خطاب التابع أهمية خاصة في كتابات فوكو، ويدلل إدوارد سعيد على ذلك بالقول إن ما كتبه فوكو كان «تضامناً مع الضحايا الصامتين في المجتمع، لكي يجعل واقعية الخطاب شيئاً منظوراً، ولكي يجعل الصوت المكبوت لضحايا الخطاب مسموعاً»<sup>١١</sup>

لذا، ستتم دراسة القوانين على أنها خطابات. فالخطاب بالنسبة لفوكو «ليس فقط ما يترجم الصراعات أو أنظمة السيطرة، ولكنه هو ما نصارع من أجله، وما نصارع به، وهو السلطة التي نحاول الاستيلاء عليها»<sup>١٢</sup>. وبالتالي، سيتم تحليل الصراع بين مطالب المؤسسات والتيارات النسوية، وبين صانع القرار من خلال الخطاب الذي هو سلطة بحد ذاته. وستتم الاستعانة بالمنهج الجينيولوجي لسبر غور العملية التشريعية، وبخاصة أن هذا المنهج -وبحسب فوكو- «يجعل مرئياً ما كان سابقاً غير مرئياً»، وذلك من خلال التركيز على الخطابات المهمشة، المستثنى غير المعروف أو المنسي.<sup>١٣</sup> أما السبب الثاني، فيتعلق في فهم الإجراءات التي يتم استخدامها لإقصاء خطاب المرأة، فالخطاب بالنسبة له «ليس فقط ما يترجم الصراعات أو أنظمة السيطرة، ولكنه هو ما نصارع من أجله، وما نصارع به، وهو السلطة التي نحاول الاستيلاء عليها»<sup>١٤</sup>. ولذا، سيتم اتباع ما توصل إليه فوكو واعتباره أساس التحليل الذي يتمثل في أن «تكوين الخطابات وسلالة المعرفة أمران بأمس الحاجة للتحليل، لا بلغة الوعي وأنماط الإدراك وأشكال الأيديولوجيا،

بل بلغة تكتيكات السلطة والاستراتيجيات.<sup>١٥</sup> وهذا ما يؤكد باختين بقوله «إن كل خطاب، عن قصد أو عن غير قصد، يقيم حواراً مع الخطابات السابقة له، الخطابات التي تشترك معه في الموضوع نفسه، كما يقيم، أيضاً حوارات مع الخطابات التي ستأتي، والتي يتنبأ بها، ويحدث بردود فعلها».<sup>١٦</sup>

يرى فوكو أن لكل نظام الحقائق الخاصة به التي تنتج من خلال عمليات تعامل داخلية، تنتج من خلال عمليات الإقصاء لبعض الحقائق والإبقاء على حقائق أخرى، فتظهر حقيقة القوة. يشرح فوكو هذه العملية قائلاً:

«الحقيقة تختلف من مجتمع لآخر، فكل مجتمع نظامه الخاص المتعلق بالحقيقة وسياسته العامة حول الحقيقة؛ أي أنماط الخطاب التي يقبلها هذا المجتمع ويدفعها إلى أن تؤدي وظيفتها كخطابات صحيحة، لكل مجتمع الآليات والهيئات التي تمكنه من التمييز بين النظريات الصحيحة والخاطئة، والطريقة التي تتبين بها هذه من تلك، وكذلك التقنيات والإجراءات المشار إليها من أجل التوصل إلى الحقيقة، وكذا مكانة أولئك الذين توكل إليهم مهمة تحديد ما يمكن اعتباره حقيقياً».<sup>١٧</sup>

فالخطاب هو قوة ومقاومة اتجاه خطابات أخرى. ومن هذا المنطلق، افترض فوكو أن إنتاج الخطاب ليس عملية متحررة من القيود، وإنما هو إنتاج «مراقب ومنظم ومعاد توزيعه، من خلال عدد من الإجراءات التي يكون دورها هو الحد من سلطاته ومخاطره، والتحكم في حدوده المحتمل، وإخفاء ماديته الثقيلة والرهيبية».<sup>١٨</sup> إذاً الخطاب لا يتحرك في فضاء حر، ولكن تمارس عليه إجراءات الاستبعاد. ولذا، ستم دراسة الإجراءات التي فرضت على خطابات المرأة، من خلال الإجراءات الخارجية الثلاثة التي حددها فوكو لمراقبة الخطاب وتحجيمه، وهي المنع، وعملية القسمة والرفض، وأخيراً إرادة المعرفة والحقيقة.<sup>١٩</sup>

أولاً. المنع، هذا الإجراء الاستبعادي مؤسس على فكرة أساسية «أنه ليس لدينا الحق في أن نقول كل شيء، وأنه لا يمكننا أن نتحدث عن كل شيء في كل ظرف، ونعرف أخيراً أن لا أحد يمكنه أن يتحدث عن أي شيء

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٢٦٣

كان. فهناك سياق معقد حول الخطاب يتمثل في لعبة من الأشكال الثلاثة المتمثلة في الموضوع الذي لا يجوز الحديث عنه، وحق الامتياز للذات التي تتحدث، والطقوس الخاصة بكل ظرف.<sup>٢٠</sup>

ثانياً. عملية القسمة والرفض، ويعني فيها فوكو إجراءات استبعاد خطاب فئة معينة، وهو كان يقصد بها المجنون، حيث إن كان خطابه يتميز بلاءات عديدة فهو لا قيمة له، وهو كلام فارغ ولا يمتلك أدنى درجة من الحقيقة، ولا أهمية له، ولا يمكن أن يكون محط ثقة من العدالة، وبالتالي لا يؤخذ كشاهد على عقد أو ميثاق.<sup>٢١</sup> فالأحمق على حد وصف فوكو «كانت أقواله في الحقيقة هي الموقع الذي تمارس فيه القسمة، ولكنها لم تكن أبداً أقوالاً متقبلة ولا مستمعا إليها».<sup>٢٢</sup>

ثالثاً. إرادة المعرفة والحقيقة، وفي هذه العملية يتم تبيان ما هو حقيقي وما هو خاطئ في داخل خطاب معين؛<sup>٢٣</sup> فالخطابات دائماً تحاول أن تبين أنها تملك الحقيقة إلى درجة يقول فوكو فيها «هكذا لا تظهر أمام أعيننا سوى حقيقة واحدة، ستكون عبارة عن ثروة وخصوبة وقوة عذبة وشمولية بصورة ملتوية. ونحن بالمقابل نجهل إرادة الحقيقة كمجموعة آليات هائلة تستهدف القيام بعمليات الإبعاد».<sup>٢٤</sup>

### ٣. عملية صنع القوانين الخاصة بالمرأة

لماذا لم تصدر قوانين تنصف المرأة وتعُدّل من وضعيتها في المجتمع الفلسطيني؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب تتبع مسار المطالب النسوية، وتتبع مسار هذه المطالب وتعامل المؤسسات الرسمية معها. ولذا، سيتم في هذا البحث تناول مجموعة من مشاريع القوانين أو المواد القانونية التي سعت مؤسسات المجتمع المدني إلى تقديم تعديلات عليها للحكومة الفلسطينية، لكونها تمس حقوق المرأة بشكل مباشر، وذلك من خلال تتبع المسيرة التي تحطوها هذه المطالب الاجتماعية، تمهيداً لدخولها للعملية التشريعية، في محاولة أولى لرسم خارطة القوى المتفاعلة، وتمهيداً لتحليل عملية التحيز والإقصاء لخطاب المرأة الذي رافق العملية التشريعية.

## مشروع قانون الأحوال الشخصية

من الجدير بالذكر هنا أن قانون الأحوال الشخصية المطبق في الضفة الغربية هو قانون أردني يعود إلى العام ١٩٧٦، أما بالنسبة للقانون المطبق في قطاع غزة، فهو قانون أحوال الأسرة ١٩٥٤. ومنذ نشوء السلطة الفلسطينية، كان هناك حراك مجتمعي واضح لتغيير قانون الأحوال الشخصية، نظراً لأنه يمس جوانب حيوية ومتعددة بالنسبة لكل فرد في المجتمع الفلسطيني؛ سواء في قضايا الزواج أو الطلاق أو الولاية للمرأة... الخ. ولقد ترجم هذا الحراك بجولات عديدة من النقاشات والحوارات والضغطات ما بين مؤسسات المجتمع المدني من جهة، وبين الجهاز القضائي والحكومي من جهة أخرى. وواضح أن العمل على تعديل قانون الأحوال الشخصية كان يجري على مستويين: الأول على مستوى رئاسي، حيث كانت هناك تدخلات من قبل رئيس السلطة الوطنية بتشكيل لجان لدراسة مشروع قانون الأحوال الشخصية، أما المستوى الثاني، فكان بحسب المسار التشريعي الذي تم توضيحه.

### المستوى الأول: محاولات تعديل القانون من قبل رئيس السلطة الوطنية

في العام ١٩٩٨، قامت مبادرة مجتمعية من قبل مجموعة من المؤسسات النسوية والحقوقية، إضافة إلى مجموعة من الشخصيات الفلسطينية المستقلة والحزبية، بإنشاء البرلمان السوري، كخطوة أولى جامعة لمؤسسات المجتمع المدني لنقاش القوانين التي لها علاقة بالمرأة وحقوقها في المجتمع الفلسطيني، وعلى رأسها قانون العقوبات والأحوال الشخصية، على أساس الخروج بمجموعة من التوصيات لتقديمها للمجلس التشريعي.

إلا أن هذه الجهود قد اجتاحتها موجة اعتراضات واسعة من قبل جهات معلومة وأخرى غير معلومة؛ وقد شملت هذه الموجة مجموعة من الخطابات التكفيرية والنخوينية للقائمين على هذا المشروع، إضافة إلى التمسك بالخطاب الديني على أنه الأساس لهذه القوانين، فإن أي خروج عن هذا

السياق هو خروج عن الملة. لذلك، وأمام هذه الهجمة الواسعة، أقر الرئيس السابق ياسر عرفات العام ١٩٩٨ بتشكيل لجنة رئاسية برئاسة قاضي القضاة، للعمل على وضع مسودة لقانون الأحوال الشخصية، إلا أن المرأة لم تمثل داخل هذه اللجنة، وعليه، أعدت هذه اللجنة مشروعاً للأحوال الشخصية، لكنها لم تستطع استكمال إجراءاته لنقاشه من قبل نواب المجلس التشريعي، نظراً للظروف السياسية التي شهدتها الساحة الفلسطينية العام ٢٠٠٠.<sup>٢٥</sup>

وعلى الرغم من أن المشروع لم يكمل طريقه نحو التشريع، فإن مؤسسات المجتمع المدني أدركت خطورة الوضع نظراً للمواد التمييزية التي شملها المشروع ضد حقوق المرأة، هذا إضافة إلى أن اللجنة التي وضعتها لم تشمل أي امرأة؛ ولذلك عملت هذه المؤسسات على تشكيل لجنة وطنية مكونة من المؤسسات النسوية والحقوقية، إضافة إلى شخصيات حزبية واجتماعية برئاسة الذراع النسوية لمنظمة التحرير الفلسطينية؛ الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية.<sup>٢٦</sup>

إلا أن هذه اللجنة لم تتمكن من الحفاظ على استراتيجية واضحة لها أمام الهجوم الواسع على الحركة النسوية آن ذاك؛ لذلك عملت هذه اللجنة على حصر قضاياها ضمن محاور محددة، والتراجع بدل النقاش حول قانون كامل للأحوال الشخصية. وتمثلت هذه القضايا بـ (سن الزواج، والشخصية القانونية للمرأة، والولاية في الزواج، وشهادة المرأة، وتعدد الزوجات، والطلاق، وحضانة الأطفال، والأموال المشتركة بين الزوجين).<sup>٢٧</sup>

وأمام تعطيل العملية التشريعية، وحسب المادة ٧١ من القانون الأساسي، قامت وزارة شؤون المرأة ورئيس مجلس القضاء الشرعي العام ٢٠٠٧، برفع قانون الأحوال الشخصية المعد من قبل اللجنة الرئاسية التي رأسها قاضي القضاة، ليتم الاطلاع عليه من قبل الرئيس محمود عباس وفق المادة ٤٣ من القانون الأساسي، وعليه قامت اللجنة الوطنية برفع مذكرة اعتراض لوزارة شؤون المرأة والمستشار القانوني للرئيس، كما طالبت بضرورة الأخذ

بالتعديلات التي وضعتها مؤسسات المجتمع المدني على هذا المشروع، وعلى الرغم من ذلك، رفضت الوزارة واللجنة الرئاسية تضمين هذه التعديلات، لذلك لجأت اللجنة الوطنية إلى طلب مقابلة من الرئيس، الذي لم يصدر أي قرار بالموضوع نظراً للخلاف المجتمعي على موضوع مسودة قانون الأحوال الشخصية.<sup>٢٨</sup>

من جهة أخرى، قامت اللجنة الوطنية بصياغة مسودة قانون للأحوال الشخصية العام ٢٠١٠ تلبى القضايا التي تدعو إليها فيما يتعلق بحقوق المرأة، لتنتج لدينا مسودتان لقانون الأحوال الشخصية (مسودة اللجنة الرئاسية، واللجنة الوطنية)، إلا أن المسودتين تحتويان على اختلافات كبيرة وجوهريّة في قضايا متعددة.<sup>٢٩</sup> في شهر آب من العام ٢٠١٢، أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بتشكيل لجنة قانونية لدراسة قانون الأحوال الشخصية والقوانين الأخرى الخاصة بالمرأة، التي جاءت حسب ما أشار إليه وزير العدل علي مهنا نتيجة الاعتداءات التي حصلت بحق المرأة الفلسطينية، وبخاصة الحادثة الأخيرة التي راحت ضحيتها امرأة على يد زوجها في بيت لحم.<sup>٣٠</sup>

وفي العام ٢٠١٣ أيضاً، تم تشكيل لجنة وطنية لوضع مسودة قانون أحوال شخصية، ضمت جميع الأطراف الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني برئاسة المستشار القانوني للرئيس، إلا أن هذه اللجنة لم تستطع استكمال أعمالها لانقطاعها عن الاجتماع بعد ما يقارب ٤ أو ٥ لقاءات.<sup>٣١</sup> كما أصدر الرئيس تعليماته لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٤/٣/٦ بتشكيل لجنة قانونية لإجراء مراجعة شاملة لكافة المواد في مختلف التشريعات التي تميز ضد المرأة، وإجراء التعديلات القانونية اللازمة. وقد جاء هذا القرار نتيجة لاعتصام مجموعة من الناشطات الفلسطينيات بمناسبة يوم الثامن من آذار أمام مقر الرئاسة الفلسطينية في مدينة رام الله، وتقديمهن مذكرة مطلية للرئيس محمود عباس من أجل إقرار مشروع قانون العقوبات، وقانون حماية الأسرة من العنف.<sup>٣٢</sup>

## محاولات تعديل القانون من خلال مسار العملية التشريعية الخاصة برئاسة الوزراء

أما على صعيد المسار التشريعي من خلال المؤسسة التنفيذية، فقد طالبت مؤسسات المجتمع المدني ببعض التعديلات على قانون الأحوال الشخصية، ورفعتها إلى وزارة شؤون المرأة. ولقد تمثلت أهم هذه المطالبات بالقضايا الخاصة بتعدد الزوجات، وشهادة المرأة، وسن الزواج، وقضايا الحضانة، والطلاق والمخالعة، والنفقة، وولاية المرأة على نفسها،<sup>٢٣</sup> إلا أن جهود المجتمع المدني لم تتوقف، حيث رفع الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية في تشرين الثاني من العام ٢٠١٢، مذكرة مطلية تشير إلى ضرورة إنصاف المرأة ضمن مجموعة من التشريعات، ومن ضمنها إقرار قانون أحوال شخصية جديد يساوي بين الرجل والمرأة على صعيد عقد الزواج، والعلاقات الزوجية، وحتى إنهاء الزواج.<sup>٢٤</sup>

وعلى الصعيد الإجرائي، فقد أكملت هذه المطالب مسيرتها من خلال وزارة المرأة التي قامت برفع مذكرة تشريعية إلى رئاسة الوزراء، إلا أنها جاءت ذات صياغة عامة دون أن تحدد مطالبها بشكل تفصيلي.<sup>٢٥</sup> ومن الواضح أن هذه المذكرة لم تستطع أن تكمل طريقها إلى الرئيس، نظراً إلى أن وثائق رئاسة الوزراء لا تشير إلى أي تنسيب للرئيس فيما يخص قانون الأحوال الشخصية.

## قانون العقوبات

كقانون الأحوال الشخصية، كان لتجربة البرلمان الصوري المبادرة للعمل على تعديل وتغيير قانون العقوبات، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو عدم نضوج الخطاب النسوي آنذاك؛ وذلك يعود إلى أن التركيز كان على مادة ٣٤٠ من قانون العقوبات فقط، دونما التركيز على باقي المواد التي يتناولها القانون؛ مثل ضروب التأديب، أو الإجهاض، أو الاغتصاب ... الخ.<sup>٢٦</sup>



### مسودة قانون العقوبات ٢٠٠٣ ونقد مؤسسات المجتمع المدني

في العام ٢٠٠٣، أقر المجلس التشريعي بالقراءة الأولى مشروع قانون العقوبات، إلا أن هذا المشروع حمل العديد من الانتقادات والتعديلات التي طالبت بها مؤسسات المجتمع المدني. وقد تركزت أكثر هذه المطالبات أو التعديلات على قضايا إجبار النساء على الزواج، والأعذار المخففة التي تمنح للرجل في حال القتل أو الاعتداء للتلبس بالزنا، والإجهاض، والاعتصاب، وإثبات الزنا، والتحرش الجنسي.<sup>٢٧</sup>

إلا أن العمل على استكمال العملية التشريعية لهذا القانون قد توقفت نتيجة للظروف الاقتصادية والأمنية الفلسطينية بعد العام ٢٠٠٣. وعليه، وجدت مؤسسات المجتمع المدني ضرورة تقديم مجموعة من التعديلات على قانون العقوبات الأردني الذي ما زال سارياً إلى الآن، وقد شملت هذه القوانين قضايا الاعتصاب، والعنف اللفظي، والتحرش، وسفاح المحارم، والأعذار المخففة، وضروب التأديب، ... الخ.<sup>٢٨</sup>

### مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة ٢٠١١

في العام ٢٠٠٩، وبعد حملات الضغط من قبل جمعية المرأة الفلسطينية، وعدد من المؤسسات النسوية، اقترحت وزارة العدل، بناء على كتاب تم رفعه إلى رئاسة الوزراء، تشكيل لجنة لإعداد قانون العقوبات، تتضمن الأطراف الرسمية وغير الرسمية.<sup>٢٩</sup> وعليه، وبعد مرور ٣ أشهر تقريباً، تم تكليف وزارة العدل بتشكيل اللجنة لوضع مسودة مشروع قانون العقوبات.<sup>٣٠</sup>

إلا أن عملية تشكيل اللجنة لم تنته إلى هنا؛ فقد تم تكليف وزارة العدل مرة أخرى بتشكيل لجنة لصياغة قانون العقوبات في ٢٠١٠، تضمنت أيضاً الأطراف الرسمية وغير الرسمية (مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الحكومية والوزارية المعنية)،<sup>٣١</sup> حيث توصلت اللجنة إلى قانون عقوبات متضمن لمطالب الأطراف كافة، وعليه طالبت رئاسة الوزراء بأن يتم إدراج هذا القانون على جلسة مجلس الوزراء في ١٢/٤/٢٠١٠.<sup>٣٢</sup> وبعد مداولة

مشروع القانون، تمت إحالته إلى الوزارات والمجموعة الوطنية للخطوة التشريعية لإبداء الملاحظات،<sup>٤٢</sup> وعليه، قامت الوزارات بإرسال ملاحظاتها على المشروع إلى رئاسة الوزراء.

وفي العام ٢٠١١، أتم الفريق الوطني صياغة المسودة النهائية لقانون العقوبات، وتم تسليم نسختين من هذه المسودة إلى رئاسة الوزراء وإلى الرئيس محمود عباس، إلا أن الرئيس أكد أن هناك ضرورة للجوء إلى مشيخة الأزهر لمراجعة مجموعة من المواد التي تحويها المسودة،<sup>٤٣</sup>

كما ناقشت رئاسة الوزراء مسودة القانون، إلا أن هذا النقاش لم ينتج عنه أي قرارات.<sup>٤٤</sup>

ولكن لغاية ٢٠١٣، لم يكن هناك أي خطوة رسمية للمضي قدماً نحو إقرار قانون العقوبات، لذلك طلبت رئاسة الوزراء من وزارة العدل، الإسراع في إنجاز مشروع قانون العقوبات لعرضه على مجلس الوزراء، إلا أن وزارة العدل أجابت بأن مشروع القانون قد تم تسليمه للرئيس الذي أكد أنه سيعرض بعض قضاياها على مشيخة الأزهر.<sup>٤٥</sup> وعلى الرغم من ذلك، قررت الحكومة الفلسطينية استئناف الأمر، لذا قامت بتكليف وزير العدل وأمين عام مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون معدل لقانون العقوبات لإقراره تمهيداً لرفعه إلى الرئيس.<sup>٤٦</sup>

### ترقيع قانون العقوبات

على الرغم من أن مشروع قانون العقوبات قد سلم للرئيس العام ٢٠١١، فإن عدم اتخاذ خطوات إجرائية نحو إقراره، وأمام ارتفاع معدلات قتل النساء، قام مجلس الوزراء بالتنسيق للرئيس بتعليق العمل بمواد القانون المتعلقة بالجرائم الواقعة على خلفية شرف العائلة. وعليه، صدر قرار بقانون من الرئيس العام ٢٠١١ وفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي الفلسطيني، بإلغاء المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات للعام ١٩٦٠، والتعديل على المادة ١٨ من قانون العقوبات للعام ١٩٣٦، بحيث أضيف لها «لا يشمل

٢٧٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

ذلك جرائم قتل النساء على خلفية شرف العائلة»، على أساس وقف العمل بالمواد التي تمنح العذر المخفف أو المحل لقاتل المرأة. وعلى الرغم من هذا التعديل القانوني، فإن ذلك لم يجد نفعاً على أرض الواقع؛ لذلك قام الاتحاد العام للمرأة ومجموعة من المؤسسات النسوية برفع مذكرة إلى رئيس الوزراء بتعديل المواد ٩٨ و ١٠٠. وعلى الرغم من أن هذه المذكرة في تبريرها للتعديل أشارت إلى أن المواد التي يستفيد منها قاتل النساء هي المواد ٩٧ و ٩٨ و ٩٩ و ١٠٠، فإنها لم تطالب، بشكل صريح، بتعديلها أو وقف العمل بها.<sup>٤٨</sup>

كما قدم الاتحاد العام للمرأة مذكرة للرئيس في تشرين الثاني من العام ٢٠١٣، يوضح مطالبه بما يخص قانون العقوبات، ومؤكداً على ضرورة أن يكون هنالك قانون عقوبات موحد يتوافق مع الاتفاقات والمواثيق الدولية، التي من أهمها اتفاقية سيداو، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.<sup>٤٩</sup>

وقد ترجمت هذه المطالب على الصعيد الرسمي، حيث رفعت وزارة شؤون المرأة مذكرة تقضي بإلغاء المواد ٦٢ و ٩٨ و ٣٤٠.<sup>٥٠</sup>

وقد أصدر الرئيس قراراً بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤ لتعديل المادة ٩٨ من قانون العقوبات للعام ١٩٦٠، لكي لا تنطبق الأعدار المخففة على جرائم الشرف ضد الإناث. وعلى الرغم من أن بعض المؤسسات النسوية، قد رحبت بقرار الرئيس، فإن هناك العديد من الانتقادات التي وجهت لهذه التعديلات، والتي وصفت بأنها ليست أكثر من ردة فعل على الوضع المجتمعي المتأزم، والمطالبات المستمرة لمؤسسات المجتمع المدني.<sup>٥١</sup>

وقد عبر د. عصام عابدين عن ذلك عندما أشار إلى أن هذه التعديلات التشريعية لا تتجاوز أن تكون ترقيعات تشريعية لا تعديلات تشريعية حقيقية تعبر عن رؤية واضحة أو دراسة تحليلية لأسباب انتشار السلوك الإجرامي اتجاه النساء في المجتمع الفلسطيني.<sup>٥٢</sup> فمن غير المنطقي أن يتم تفسير تعديل المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات للعام ١٩٦٠ النافذ في الضفة الغربية، والمادة ١٨ من قانون العقوبات للعام ١٩٣٦ النافذ في

غزة، على أنه خطوة مدروسة جاءت ضمن استراتيجية محددة، بل إنها تمثل نموذجاً للتخبط وغياب الرؤية المنهجية للتشريع، وبخاصة أن هذا التعديل قد تبعه تعديل آخر على المادة ٩٨ من قانون العقوبات، فلو أن التعديل الأول حقق المراد منه، لما أتبع بتعديل آخر كردة فعل تشريعية جديدة دون أي رؤية أو دراسة للمطالب الاجتماعية بالتعديل، وعليه، فإن ذلك يشير إلى أن التعديل الأول لم يستطع أن يحل الإشكالية التي جاء من أجلها، لذلك أتبع بتعديل جديد غير مدروس كردة فعل جديدة للوضع المتأزم داخل المجتمع.<sup>٥٢</sup>

ولقد أجمع كل من د. عصام عابدين وأشرف أبو حية على أن تعديل المادة ٣٤٠ جاء بدون فائدة، وذلك لأن الأحكام القضائية التي تصدر بخصوص جرائم قتل النساء، غالباً ما تستند إلى المواد ٩٩ و١٠٠ التي تمنح المحكمة سلطة تقديرية في إعطاء الجاني سبباً مخففاً للحكم القضائي وفقاً للمادة ٩٧ للتخفيف من عقوبات قتل النساء أو إيذائهن، وكذلك الأمر بالنسبة للمادة ١٨ من قانون العقوبات للعام ١٩٣٦ التي وجد أيضاً بها د. عابدين أن لا علاقة بها بجرائم قتل النساء على خلفية شرف العائلة لا من قريب أو من بعيد.<sup>٥٣</sup> كما أشار المحامي أشرف أبو حية إلى عدم وجود سابقة قضائية تشير إلى أن المادة ١٨ قد استخدمت في الأحكام القضائية الصادرة بحق مجرمي قتل النساء على خلفية الشرف في غزة، بل إن الواقع يشير إلى الأمر رقم ١٠٢ الصادر العام ١٩٥٠، والخاص بتخفيف العقوبة في حال استدعى ذلك رافة القاضي.<sup>٥٤</sup> وعليه، فإن هذا التعديل على المادتين لم يكن ذا فائدة، فالمواد التي كانت بحاجة لأن يتم تعديلها أو إلغاؤها بقيت على حالها، فالأعدار المخففة التي كانت تلتمس للمعتدي على الأنثى قبل التعديل هي ذاتها التي يتم الاستناد إليها بعد التعديل.

أما بالنسبة للتعديل الثاني، فيتساءل د. عابدين عن مغزى اهتمام المشرع الفلسطيني ببواعث الجريمة لا بالجريمة نفسها، ولماذا يتم استخدام شرف العائلة بالتعديل الأول ودواعي الشرف بالتعديل الثاني، فعن أي شرف يشير التعديل.<sup>٥٥</sup> كما يتساءل عن المغزى من التعديل الثاني

الذي شمل القانون المطبق في الضفة الغربية، ولم يشمل القانون المطبق في غزة، ولماذا أغفل المشرع الفلسطيني المواد القانونية الأخرى التي تستخدم في قضايا قتل النساء مثل المادة ٩٩ والمادة ١٠٠ الخاصة بالسلطة التقديرية للقاضي.<sup>٥٧</sup>

### قانون حماية الأسرة من العنف

بدأ العمل على قانون حماية الأسرة من العنف منذ العام ٢٠٠٤، وتم تبني مشروع القانون من قبل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف العام ٢٠١٢، وعليه، وبعد توافق جهود مؤسسات المجتمع المدني مع وزارة شؤون المرأة، قدمت الوزارة مذكرة تشريعية لرئاسة الوزراء بخصوص مشروع قانون الأسرة.<sup>٥٨</sup>

وقد جاءت هذه الجهود، وبخاصة من طرف مؤسسات المجتمع المدني، نتيجة لمجموعة محددات لا تتعامل معها القوانين الحالية التي تنظم وضع المرأة في المجتمع ومنها، السرية في التعامل مع قضايا المعنفات، وحماية الأحداث ومنهم الفتيات، كما أن القوانين السارية لا تنظم لوجود مراكز لإيواء الأحداث والنساء، أو علاقة هؤلاء النسوة بالسلطات، كما أن هذه القوانين اشترطت على الضحية أو أحد أقاربها توجيه الاتهام ضد المعتدي، لكي تتمكن السلطات الرسمية من التدخل (حسب المادة ٦ من قانون الإجراءات الجزائية للعام ٢٠٠١).<sup>٥٩</sup>

وعليه، قدمت مؤسسات المجتمع المدني توصياتها بهذا الخصوص إلى وزارة المرأة، التي تمثلت في وضع قانون يقوم بحماية الأسرة من العنف؛ قانون قادر أن يمارس دوراً وقائياً يحمي أفراد الأسرة قبل وقوع سلوك العنف، دون أن يقتصر دوره على الجوانب العقابية لمركب العنف. وتمثلت أهم التوصيات التي يجب إدراجها ضمن القانون في الحاجة إلى مراكز لإيواء الأحداث والنساء، وسن نظام تحويل بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية للتعامل مع قضايا النساء المعنفات، وسرية التحقيقات والمحاكمات، ... الخ.<sup>٦٠</sup>

ولقد قامت وزارة شؤون المرأة بتقديم مذكرة تشريعية لرئاسة الوزراء منسجمة مع مطالب المجتمع المدني، ولكن بشكل أكثر شمولي،<sup>٦١</sup> إلا أن الأفكار الرئيسية التي كانت تتمحور حولها مطالب المجتمع المدني تم إدراجها، وبخاصة قضايا ضرورة الإرشاد الأسري، وتوفير الحماية الصحية والنفسية والاجتماعية للضحية، وتأهيل المعتدي. هذا إضافة إلى اقتراح مواد خاصة بالتحقيق، والمحاكمة المختصة بقضايا العنف الأسري.

هذا إلى جانب مذكرة تشريعية قدمتها الوزارة إلى رئاسة الوزراء المختصة بالقضايا الواجب تعديلها في قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجزائية للعام ٢٠٠١، تناولت تعديلات مواد القانون الأخير الخاصة بقيود تحريك الشكوى وحصرتها على المجني عليه أو وصيه أو وكيله، إلى جانب ورقة ملاحظات لتعديل قانون الإجراءات الجزائية وجهتها الوزارة لرئاسة الوزراء بشأن التعديلات السابقة.<sup>٦٢</sup>

كما قدمت وزارتنا شؤون المرأة والشؤون الاجتماعية مذكرة تشريعية تفسيرية تطالب بالعمل على إقرار قانون حماية الأسرة من العنف مثل المذكرة التفسيرية التي رفعت إلى مجلس الوزراء في ٢١ شباط ٢٠١٣ بشأن إصدار قرار بقانون لحماية الأسرة من العنف، ومطالبة بإدراجه على جدول أعمال مجلس الوزراء لمناقشته والمصادقة عليه.<sup>٦٣</sup>

وقد تم إدراج هذا القانون على الخطة التشريعية لرئاسة الوزراء للعام ٢٠١٣. وبدأت نقاشات حول هذا القانون، حيث قامت وحدة النوع الاجتماعي في وزارة العدل بصفتها رئيساً للجنة قطاع التشريعات العادلة للنوع الاجتماعي، وبالتنسيق مع وزارة شؤون المرأة بصفتها رئيساً للجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد النساء، بعقد ورش عدة لمناقشة مسودة مشروع قانون حماية الأسرة. وقد تم تشكيل لجنة لصياغة القانون مكونة من عدد من الوزراء والمؤسسات الحكومية؛ وزارة العدل، مجلس القضاء الأعلى، النيابة العامة، وزارة شؤون المرأة، وزارة الشؤون الاجتماعية، إضافة إلى عدد من المؤسسات غير الحكومية وهي: مركز المرأة للإرشاد القانوني،

منتدى المنظمات الأهلية لمناهضة العنف ضد المرأة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.<sup>٦٤</sup> هذا، وقد رفعت وزارة الشؤون الاجتماعية أيضاً مذكرة تفسيرية مرفقة بمشروع القانون في شهر أيار ٢٠١٤ مطالبة الأمين العام بوضعه على جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء، مع العلم أن مشروع قانون حماية الأسرة قد تم تقديمه للحكومتين ١٣ و ١٤.<sup>٦٥</sup>

إضافة إلى ذلك، رفعت كل من وزارة العدل ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة شؤون المرأة، مذكرة إلى رئاسة الوزراء في ٨ نيسان ٢٠١٥، تطالب باستئناف الإجراءات القانونية لإدراج ومداولة مسودة قرار بقانون حماية الأسرة من العنف، ومن ثم تسبيبها للرئيس.<sup>٦٦</sup>

### زيادة نسبة التمثيل السياسي للمرأة

تم توجيه مذكرة من قبل الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية والمراكز والمؤسسات النسوية بالتنسيق مع الأحزاب والفصائل السياسية إلى الرئاسة في تشرين الثاني من العالم ٢٠١٣،<sup>٦٧</sup> لزيادة الكوتا النسوية في الانتخابات الرسمية، وانتخابات الهيئات المحلية والحزبية إلى ٣٠٪ كحد أدنى، وقد قامت وزارة شؤون المرأة بعد التنسيق مع المؤسسات النسوية بإرسال مذكرة تشريعية إلى مجلس الوزراء لتعديل كل من المادة رقم (٥) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، والمادة رقم (١٧) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، بحيث يتم تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن ٣٠٪ في المواقع التي تنظمها كلتا المادتين.

ولم تكن هذه هي المرة الأولى التي تطالب بها المؤسسات النسوية الفلسطينية بإدراج الكوتا النسوية ضمن قانون الانتخاب الفلسطيني، حيث طالبت مؤسسات المجتمع المدني النسوية، وبخاصة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، من خلال حملة تطوير مشاركة المرأة في الانتخابات للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٦، أن يتم تعديل قانون الانتخابات لإدراج كوتا نسوية بنسبة ٢٠٪ ضمن قانون الانتخابات المقرر العام ١٩٩٥، وقد تم إدراج الكوتا النسوية في قانون الانتخاب

المقر للعام ٢٠٠٥ بنسبة ٢٠٪، وقد أدرجت النسبة نفسها في قانون الانتخابات المقر العام ٢٠٠٧، إلا أن الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية أعلن في ٢٣ آب العام ٢٠١٢ عن إطلاق المرحلة الثانية من هذه الحملة التي قدمت مطالب المؤسسات النسوية على أساسها برفع نسبة الكوتا النسوية إلى ٣٠٪ كحد أدنى في قانون الانتخابات العام، وقانون انتخابات الهيئات المحلية. ولقد جاءت هذه المطالب نتيجة لإقرار نظام انتخابي مختلط خلال الانتخابات التشريعية الثانية، ونتيجة لذلك تحصلت المرأة على ١٢٪ من مقاعد المجلس التشريعي على الرغم من أن الكوتا النسوية المقررة حسب قانون الانتخابات لقانون العام ٢٠٠٧ هي ٢٠٪ كحد أدنى، وكذلك الأمر بالنسبة إلى انتخابات هيئات الحكم المحلي التي تحصلت في التطبيق ما بين ١٦-١٨٪ فقط.<sup>٦٨</sup> ولا وجود لأي وثائق من رئاسة الوزراء تشير إلى نقاش هذه التعديلات.

### مشروع تعديل مواد من قانون التقاعد

ووفقاً لقانون التقاعد رقم ٧ للعام ٢٠٠٥، فلقد ظهرت إشكاليات في المواد القانونية التقاعدية التي تمس حقوق المرأة بشكل مباشر، وذلك من خلال المادتين (٣٢، ٣٣)،<sup>٦٩</sup> وهذا ما توجهت به المؤسسات النسوية إلى الحكومة ووزارة شؤون المرأة على الأخص للتعديل على هذه المواد، بعد ما قدمت نقدها عليهما، والمتمثل بـ:

أولاً، حرمان المرأة من حقوقها التقاعدية فيما يتعلق بتوارث الراتب التقاعدي:

- حيث نص قانون التقاعد على أنه في حال كان الزوجان موظفين حكوميين متقاعدين، وتوفي أحدهما، فإن الوارث منهما (الزوج أو الزوجة) لا ينتفع إلا بأحد الراتبين وهو الأعلى، وبناء على ذلك، وعلى الرغم من أن القانون ينتهك الحقوق الزوجية، فإنه أيضاً انتهك لحق المرأة التي عملت لسنوات طويلة، وتم اقتطاع مستحقات الراتب التقاعدي من راتبها الشهري.



• أما الانتهاك الثاني لحقوق المرأة التقاعدية بما يخص الراتب المتوارث، فإن المستحقين لراتب المرأة حسب المادة ٢٤ من قانون التقاعد للعام ٢٠٠٥، لا ينتفعون بحقوقها التقاعدية إلا إذا كانوا بحاجة ومعاليين من قبلها، على الرغم من أن هذه المستحقات هي قائمة على أساس الاقتطاع الذي كان يخصم من راتبها الشهري الذي من حق ورثتها الانتفاع به، وبخاصة أن الورثة ينتفعون من أملاك المتوفى وأمواله، فلم لا ينطبق ذلك على أموال التقاعد.

ثانياً. حرمان المرأة من حقوقها التقاعدية الموروثة وفقاً لحالتها الاجتماعية:<sup>٧٠</sup>

• تحرم الزوجة من تقاعد زوجها الموروث بعد زواجها من آخر، ولا يرد لها إلا إذا تطلقت أو ترملت خلال عشر سنوات من تاريخ زواجها، وعندها لا يرد نصيبها من التقاعد الموروث الذي رد لأولاد صاحب المعاش أو والديه بعد زواجها، وإنما يعود لها الجزء الباقي من المعاش فقط.

• تحرم الأم من تقاعد ولدها بعد وفاته إذا كانت متزوجة من رجل غير والده.

• تحرم البنات والأخوات من التقاعد الموروث لأبيهن أو أخيهن، إلا إذا تطلقوا أو ترملوا خلال ١٠ سنوات من تاريخ الوفاة.

وعليه، فإن هذه المواد التي تضع الحالة الاجتماعية عائناً أمام ورث الراتب التقاعدي للرجل والمرأة، وفي جميع الأحوال، فإن المرأة هي من أكبر المتضررين من ذلك، لكونها الزوجة والأم والأخت والبنات التي يتم حرمانها في حال زواجها، وهذا ما يؤكد من ناحية أخرى أن المشرع الفلسطيني لم يعترف بعد بقدرة المرأة على إعالة نفسها، وما زال يجد فيها العنصر القاصر في المجتمع الذي يحتاج إلى رعاية الرجل (وهذا ما يفسره قطع المعاش عن المتزوجات وإعادة تدوير المتزوجات) في حين أنه لم يشترط هذه الشروط على

الرجل لوراثة المعاش التقاعدي لزوجته المتوفاة (على الرغم من اشتراطه أن يكون عاجزاً صحياً، وغير قادر على إعالة نفسه عند الوفاة). لذلك، لا بد من التنبه إلى الخلاف الناتج ما بين المواد الخاصة بتوارث الراتب التقاعدي حسب قانون التقاعد العام، وبين مفهوم الوراثة في قانون الأحوال الشخصية.<sup>٧١</sup>

وقد تم تضمين هذه التعديلات بمذكرة تشريعية من قبل وزارة شؤون المرأة وتوجيهها لرئاسة الوزراء،<sup>٧٢</sup> إلا أن وثائق رئاسة الوزراء لا تشير إلى طرح ذلك على طاولة النقاش.<sup>٧٣</sup>

## الأمن الاقتصادي

اهتمت مؤسسات المجتمع المدني بقضايا الأمن الاقتصادي، ولذا قدمت مجموعة من التعديلات والتوصيات لعدد من المواد القانونية الموجودة في قوانين مختلفة.<sup>٧٤</sup> ومن التعديلات المطروحة المادة ١٠١ من قانون العمل لتضمين تعريفات محددة للأعمال الشاقة والخطرة، وتحديد استثناء حظر العمل الليلي على المرأة، إضافة إلى تعديل المادة ١٠٢ من القانون نفسه لكي لا تحدد مدة محددة للعاملة مقابل استحقاقها لإجازة الأمومة المدفوعة، والعمل على إضافة مادة تجيز للعاملة الحامل الحصول على إجازة مرضية في حال استجبت مضاعفات طبية أثناء حملها، إضافة إلى ضمان حقوق خدام المنازل بسن قانون جديد لهم، أو تعديل قانون العمل الحالي.

أما بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي، فكانت التوصيات بوضع قانون جديد أو إعادة العمل بالقانون الملغى، والعمل على تعديل قانون الخدمة المدنية بما يضمن حق الزوجين العاملين في القطاع الحكومي من العلاوات الاجتماعية.

وفي هذا السياق، قدم الاتحاد العام للمرأة مذكرة مطلبية إلى الرئاسة في ٢٠١٣ بضرورة تحديد الحد الأدنى لأجور العاملات، وبخاصة في القطاع الخاص، والتأكيد على شمل أقارب أصحاب العمل وخدم المنازل ضمن

قانون العمل، ومنع فصل العاملات خلال فترة الحمل، وزيادة إجازة الأمومة لـ ١٢ أسبوعاً كحد أدنى،<sup>٧٥</sup> نظراً لأن مدة الإجازة الحالية هي ١٠ أسابيع.

ولكن عند الاطلاع على المذكرة التشريعية التي قامت وزارة شؤون المرأة بإرسالها لرئاسة الوزراء لتعديل بعض المواد القانونية الخاصة بالشؤون الاقتصادية للمرأة، نجد أن هناك توصيات مختلفة، ولم تشمل مطالب مؤسسات المجتمع، حيث لخصت توصيات الوزارة ب:<sup>٧٦</sup>

إعادة العمل بقانون الضمان الاجتماعي، لأنه القانون الذي يضمن عيش الفرد ضمن الحد المعقول، بتوفير عمل أو تعويضه عن دخله المفقود أو المقطوع لأسباب خارجة عن إرادته، وتوفير نفقات المرض أو العجز أو الموت أو الأعباء العائلية. وأن يشمل هذا القانون خدم المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل العاملين. والتوصية بأهمية أن يشمل هذا القانون القطاع الخاص بشكل إلزامي. أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية، فكانت التوصيات بأن يتم إدراج مادة ضمن القانون تضمن الكوتا النسوية<sup>٧٧</sup> في الوظيفة العمومية، وبخاصة مناصب صنع القرار على أن تكون بنسبة ٣٠٪ كحد أدنى.<sup>٧٨</sup>

إلا أن المذكرة لم تأت على ذكر التوصيات التي خرجت بها مؤسسات المجتمع المدني، بما يخص قانون الخدمة المدنية (العلاوات الاجتماعية). أما بخصوص التوصيات الخاصة بقانون العمل، فقد أكدت المذكرة على أهمية شمل خدم المنازل بقانون العمل، كما أكدت على أن حقوق المرأة في إجازة الأمومة هي حق من حقوق الإنسان، لا امتياز يمنح لها من صاحب العمل. إلا أن هذه التوصيات لم تشمل المادة ١٠١ من قانون العمل. وعليه، جاءت التوصيات متوائمة مع توصيات مؤسسات المجتمع، إلا أن العمومية التي تشمل معظم المذكرات التشريعية الصادرة عن وزارة شؤون المرأة هي ما تجعل عملية قياس توصياتها بتوصيات المجتمع المدني عملية صعبة. وبعد تنسيب هذه المذكرة إلى رئاسة الوزراء، لم توضح الوثائق أي نقاش دار حول المواد المطلوب تعديلها من المجتمع المدني، أو من وزارة شؤون المرأة. ومن الجدير ذكره هنا أن وزير العدل أصدر قرار رقم

٢ العام ٢٠١٢ بشأن تنظيم عمل خدم المنازل، إلا أن هذا التشريع يعتبر تشريعاً ثانوياً لا تشريعاً رئيسياً يتماشى مع المطالب المدنية.<sup>٧٩</sup>

### العدالة الجنائية

قدمت مؤسسات المجتمع المدني بعض التعديلات والتوصيات لوزارة شؤون المرأة الخاصة ببعض المواد الجنائية مثل: تعديل قانون الإجراءات الجزائية للعام ٢٠٠١، لكي تتم حماية النساء والفتيات خلال عمليات تنفيذ القانون، بتعديل المادة ٩٩ لضمان قيام الموظفات فقط بتفتيش النساء أو الفتيات، إضافة إلى التوصية بضرورة وجود خدمات طبية للسجينات على يد طبيبات لحماية خصوصيتهن، والعمل على تعديل قانون مراكز التأهيل والإصلاح (السجون) للعام ١٩٩٨، لضمان فصل سجينات الحق العام عن الموقوفات الأخريات، وضرورة تأسيس مراكز احتجاز للمشتبه بهن قبل محاكمتهن.<sup>٨٠</sup>

وقد قامت وزارة شؤون المرأة بدورها بإرسال مذكرة تشريعية لرئاسة الوزراء حول التعديلات المطلوبة التي جاءت موائمة لتعديلات المجتمع المدني، وطالبت أيضاً بتعديل قانون الإجراءات الجزائية بما يخص المواد التي لا تسمح بالتحقيق بالجريمة إلا بعد شكوى من الضحية أو وليها. كما قدمت وزارة شؤون المرأة ملاحظاتها لرئاسة الوزراء على تعديلات قانون الإجراءات الجزائية للعام ٢٠٠١ في ٢٦/٨/٢٠١٢، حيث أشارت إلى ضرورة تعديل المادة المشيرة إلى تقييد تحريك الدعوى الجزائية.<sup>٨١</sup> ولكن وثائق رئاسة الوزراء لا تشير إلى أي نقاش لهذه التعديلات.<sup>٨٢</sup>

### الحقوق الدستورية

طالبت مؤسسات المجتمع المدني، بخصوص لجنة صياغة دستور فلسطيني التي تم تشكيلها وتعيين أعضائها من قبل الرئيس العام ٢٠١١، بأن يتم استبدال هذه اللجنة بجمعية تأسيسية منتخبة، وأن تكون المرأة ممثلة فيها

بما لا يقل عن ٣٠٪، وأن تكون لغة الدستور الجديد حساسة للنوع الاجتماعي، إضافة إلى ضرورة إشراك الشعب في وضع هذا الدستور من خلال ورش عمل يعبر من خلالها عن أهم المبادئ التي يجب أن يشملها الدستور، أو أن يتم عرضه على استفتاء شعبي قبل إقراره، وتشكيل محكمة دستورية مراقبة على مدى تطبيق هذا الدستور، الذي يجب أن يراعي المعايير الدولية.<sup>٨٢</sup>

كما طالب الاتحاد العام للمرأة بأن تتوافق منظومة القوانين الفلسطينية مع التطور المجتمعي، وتكون منسجمة مع الوثيقة الحقوقية الموقعة من الرئيس العام ٢٠١٠. <sup>٨٤</sup> إلا أن المذكرة التشريعية التي قدمتها وزارة المرأة لرئاسة الوزراء، اختلفت من حيث التوصيات والمطالب، التي كان جل اهتمامها منصباً على إدراج قانون لحماية الأسرة من العنف ضمن مشروع تعديل القانون الأساسي للعام ٢٠٠٥، إضافة إلى العمل على صياغة قانون ينص على وجود مراكز لحماية المرأة محددة الاختصاصات والمهام.<sup>٨٥</sup> ولا تشير وثائق رئاسة الوزراء إلى أي نقاش لهذه التعديلات.<sup>٨٦</sup>

#### ٤. التشريعات الثانوية

حاجات المجتمع الفلسطيني في تطورٍ وطلب دائم، وأمام هذه القوانين البالية التي تنتمي إلى عقود قديمة جداً، وغير القادرة عن تلبية احتياجات المجتمع، أصبحت هنالك حاجة ماسة للتشريع، إلا أن أبواب التشريع الرئيسية مغلقة؛ سواء من خلال المجلس التشريعي، أو من خلال رئاسة الوزراء، فما كان من حل سوى اللجوء إلى مجموعة من التعميمات والأنظمة واللوائح الداخلية (تشريعات ثانوية)، التي جاءت للحد من الآثار السلبية للقوانين القديمة ذات الصيغ الفضاضة التي تحكم وضع المرأة.

وهذه التشريعات الثانوية هي:

أولاً. تعليمات مجلس القضاء الشرعي الخاصة بقضايا التفريق بين الزوجين للنزاع والشقاق، وفسخ عقد الزواج قبل الدخول، والاستضافة

وحق المشاهدة فيما يتعلق بالحضانة، التي جاءت نتيجة لعدم موافقة التشريعات الفلسطينية، وبخاصة قانون الأحوال الشخصية، مع الواقع الذي يحكم خلاله بقرار ٢٠١٢/٩ من مجلس القضاء الشرعي، حيث تمثلت هذه التعميمات في:<sup>٨٧</sup>

• النزاع والشقاق: حيث منح هذا التعميم السلطة التقديرية للقاضي لتطبيق المرأة، وذلك منعا للجرح أو الابتزاز الذي قد يلحق بالمرأة من زوجها، أو لتقاضي طول الفترة التي تبقى فيها القضية معلقة في المحاكم بهدف إثبات وجود ضرر من الطرف الآخر، أو وجود نزاع وشقاق بين الزوجين.

• الاستضافة والمشاهدة: ولقد جاء هذا التعميم لحل المشكلات والمعضلات القضائية بما يخص قضايا الحضانة، وبما يخص مشاهدة الطفل الصغير في حال كانت حضائته لشخص آخر، حيث أقر هذا التعميم توسيع المادة ١٦٣ من قانون الأحوال الشخصية التي تقر مبدأ المشاهدة، لكي نصبح الاستضافة لمدة ٢٤ ساعة مع إمكانية تمديدها باتفاق الطرفين وبدفع كفالة قضائية، وفي حال خلاف الأطراف تكون المدة لـ ٢٤ ساعة، والمحكمة هي من تحدد الزمان والمكان، ولا استضافة لطفل دون السنتين، وتحصر للأم والولي فقط.

• الخلع القضائي قبل الدخول أو الخلو: والذي أجاز للمرأة تطبيق نفسها من الزواج قبل الدخول أو الخلو في حال أنها كرهت زوجها وردت له المهر وما دفع من حسابه من هدايا ونفقات، بعد فشل المحكمين في الإصلاح ما بين الزوجين.

• تعدد الزوجات: حيث صدر عن رئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي في ٢٠١١/٤/١٢ تعميم رقم ٢٠١١/٤/٨، يقضي بضرورة إفهام المخطوبة أن خاطبها متزوج بأخرى، كما يجب تبليغ الزوجة أو الزوجات الأخريات بأن الزوج يرغب في الزواج من أخرى.<sup>٨٨</sup>

على الرغم من أن هذه المواد أتت نتيجة للضرورات الاجتماعية التي فرضت ضرورة للتشريع الثانوي في حال غياب الرئيسي، وعلى الرغم مما حققته هذه التعميمات من خطوات إيجابية بخصوص حقوق المرأة، فإنها ما زالت تحيد عن خط المساواة الذي يجب للمرأة أن تتمتع به، وهذا ما أشار إليه المحامي أشرف أبو حية في ورقة له بهذا الخصوص بعنوان «قراءة في تعميمات المجلس الأعلى للقضاء الشرعي الخاص بالخلع والاستضافة والنزاع والشقاق رقم ٢٠١٢/٩».

ثانياً. لم يقتصر صدور التشريعات الثانوية على المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، بل إن رئاسة مجلس الوزراء وجدت ضرورة في استصدار مجموعة من الأنظمة والقرارات، ومنها:

• قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠٠٨ بإلغاء مسمى وحدة شؤون المرأة في الوزارات واستبدالها بوحدة النوع الاجتماعي، لوضع سياسات وخطط تلبي هذا التوجه.

• قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠٠٨ بإنشاء اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة، للعمل على الحد من ظاهرة العنف ضد المرأة.

• قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠٠٩ بشأن إلزام الدوائر الحكومية بوضع موازنة سنوية حساسة للنوع الاجتماعي، وضرورة مشاركة وحدات النوع الاجتماعي بلجان إعداد الموازنة السنوية، وتكليف وزارة شؤون المرأة لتطوير قدرات أعضاء لجان إعداد الموازنة بما يخص النوع الاجتماعي.

• المصادقة على الخطة الاستراتيجية لمناهضة العنف ضد النساء للأعوام ٢٠١١-٢٠١٩.

• نظام مجلس الوزراء للعام ٢٠١١ رقم ٩ الخاص بمراكز حماية المرأة المعنفة.

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في التهمينة الذكورية ٢٨٣

• كما أصدر مجلس الوزراء العام ٢٠١٢ قراراً بتشكيل لجنة وطنية للموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي، تضم مجموعة من الوزارات ذات العلاقة، إضافة إلى مجموعة من المؤسسة الرسمية كالمجلس التشريعي، وغير الرسمية مثل مؤسسة مفتاح، ومعهد الأبحاث والسياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، بهدف إعداد موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، بالشراكة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

• قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠١٢ باعتبار ٨ آذار هو عطلة رسمية لجميع المؤسسات الرسمية.

• نظام التحويل الخاص بالنساء المعنفات، أمام الضغط المجتمعي، في ظل عدم وجود تشريعات وقوانين يمكن لها حماية أو رعاية المرأة، وبخاصة المرأة المعنفة، حيث قام مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، وبالشراكة مع مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي العام ٢٠٠٩، بإطلاق مشروع «بناء نظام تحويل خدمات قانوني - صحي - اجتماعي مستدام في الأراضي الفلسطينية المحتلة»، الذي تم العمل عليه منذ البداية بالشراكة بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية.

وقد تمثلت أهدافه في تحسين وتطوير الأداء والقدرات للمؤسسات الصحية والاجتماعية والقانونية التي تتعامل مع النساء المعنفات، وتحسين التواصل بين هذه المؤسسات عبر آليات تساعد في تقديم أكبر مساعدة لهؤلاء النسوة، هذا إضافة إلى العمل على التركيز على مسألة العنف ضد المرأة وإدراجها في مناهج الطب والتمريض والقبالة أو المؤسسات الرسمية المختصة بتنفيذ القانون.

وبناء على ذلك، نسبت كل من وزارة شؤون المرأة ووزارة الشؤون الاجتماعية هذا المطلب إلى رئاسة الوزراء، ليتم إدراجه ضمن



الخطة التشريعية،<sup>٨٩</sup> وعرضه على الوزارات المختلفة التي وضعت تعديلات على هذا النظام، وبعد التداول والنقاش فيه من قبل الوزارات المختصة، أصدره مجلس الوزراء العام ٢٠١٣.

وعليه، فإن المؤسسات الرسمية تحاول أن تتجه لإصدار تشريعات ثانوية حساسة للنوع الاجتماعي وحقوق المرأة، بدلاً من متابعة التشريعات الأساسية التي تحاول وزارة شؤون المرأة ومؤسسات المجتمع المدني أن تعمل على تمريرها من خلال المسار التشريعي الرسمي.

## ٥. تمييز إيجابي أم تعبئة تحيز

لقد صدرت مجموعة من القرارات بقوانين يجب الوقوف عندها لرؤية ما إذا كانت لصالح المرأة أم لا. لأن هذه القوانين، عند النظر إليها للوهلة الأولى، تبدو على أنها تمييز إيجابي، ولكن عند التعمق في الفكر الذي نبعت منه، يظهر أن تثير تساؤلات يجب طرحها للنقاش.

### قرار بقانون لتعديل قانون الأسرى (٢٠٠٤) للعام ٢٠٠٩

فيحسب المادة الرابعة من قانون الأسرى، تلتزم الحكومة بتوفير الحقوق المالية والتأمين الصحي وأي حقوق أخرى يمكن تطبيقها وفقاً للقانون لأسر الأسرى، إضافة إلى توفير فرص التحصيل العلمي لزوجات الأسير وأبنائه. كما ميز قانون الأسرى المرأة من خلال المادة الخامسة التي تنص على صرف راتب شهري للأسرى في حال لم يتم توفير فرص عمل لهم، على أن تصرف للأسيرات ممن أمضين سنتين إلى خمس سنوات في الأسر مقابل خمس إلى عشر سنوات للأسير.

كما نصت المادة ٥ من القانون نفسه على أن يتم توفير مبلغ شهري للأسير، أو تتم رعاية أسرته في حالة إصابة الأسير بالعجز ممن أمضى في الأسر عشر سنوات وأكثر، ومن الأسيرات ممن أمضين خمس سنوات فأكثر. السؤال

الذي يطرح هنا: لماذا تم إعطاء هذه الأفضلية للأسيرات؟ هل تضحية المرأة مختلفة عن تضحية الرجل؟ لماذا تحصل التفرقة هنا؟ هل تختلف رؤية المجتمع للمرأة التي دخلت السجن حتى للنضال عن نظريته للرجل؟

### قانون التقاعد المعدل لعام ٢٠٠٧

فحسب المادة السابعة، يحصل على التقاعد الشيخوخى كل من يبلغ سن ٥٥ عاماً، على أن تكمل المرأة خمسة عشر عاماً مقابل ٢٠ عاماً خدمة للرجل. كما نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على أن الحصول على التقاعد عند السن ٥٠ يستلزم الحد الأدنى من سنوات الخدمة، وهي عشرون سنة للمرأة وخمسة وعشرون سنة للرجل.

إلا أن المثير للتساؤل هو كيف استطاع المشرع الفلسطيني أن يميز المرأة خلال هذه المادة على الرغم من أن المطالب النسوية بخصوص التعديلات الواجبة على قانون التقاعد تتعلق بمواد أكثر أهمية حول حرمانها أو عدم حرمانها من راتبها التقاعدي، كما أشير إليه مسبقاً خلال هذه الورقة. فهذا التعديل ليس تعديلاً جوهرياً، فبدل أن يتم الترفيع للقوانين كان الأولى أن لا تحرم المرأة من حقوقها.

وقد تم تلخيص عملية صنع القوانين في الجدول التالي الذي يوضح أن مطالب مؤسسات المجتمع المدني وصلت إلى وزارة شؤون المرأة، ولكن بعد ذلك تظهر عملية تعبئة التحيز معيقة تحويل هذه المطالب إلى قرارات بقوانين.

جدول رقم (٢-١): مشاريع القوانين التي تقدمت بها مؤسسات المجتمع المدني والوزارة وكيف تم التعامل معها

٢٨٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<p>تم تشكيل فريق / لجنة وطنية العام ٢٠١٢ لبحث مشروع قانون نهائي للأحوال الشخصية مع جميع المؤسسات الاجتماعية والوزارة ومجلس القضاء الشرعي الأعلى ووزارة العدل، إلا أن عمل هذه اللجنة توقف العام ٢٠١٤ دون توصيل لأي نتيجة بين الأطراف المتحاورة.</p>		<p>تم أدراجه على الخطة التشريعية. ولكن (حسب المعلومات من رئاسة الوزراء) لم يتم تداوله. لا تتسبب للرئاسة من رئاسة الوزراء</p>	<p>رفع مذكرة تشريع لرئاسة الوزراء، حول التعديلات المطلوبة.</p>	<p>تم تقديم تعديلات على قضايا محددة، إضافة إلى مسودات مشاريع من المراكز والمؤسسات النسوية المختلفة (مركز الإرشاد والاتحاد العام)</p>	<p>قانون الأحوال الشخصية</p>
--	--	--	--	--	------------------------------

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٢٨٧

رقم الوثيقة	العنوان	المؤلف	التاريخ	الموضوع	المصدر
		<p>تم إدرجه على الخطة التشريعية في ٢٠١٣، وتم اقتراح بعض التعديلات من الوزارات (الداخلية والأوقاف)، كما أن لجنة القطاعات التشريعية لمرعاة النوع الاجتماعي تقوم بدراسه حالياً. لا تسبب من رئاسة الوزراء للرئيس</p>	<p>الخروج بمشروع موحد ومتكامل ورفع مذكرة تشريع لرئاسة الوزراء</p>	<p>تقديم مسودة مشاريع حول قانون حماية الأسرة من العنف</p>	<p>مشروع حماية الأسرة من العنف</p>

					قانون المقومات
	<p>إلغاء المادة ٢٤٠ (لا يستشهد المجرم من العذر المصل لأنه قتل بذريعة زنا زوجته أو أخته ... الخ) وتعديل على مادة ١٨ من قانون غرة وتعديل مادة ٩٨ (بخصوص الأعداء المخفئة لم تعد تشمل جرائم الشرف) العام ٢٠١٢ دون الأخذ بعين الاعتبار باقي التعديلات الواردة. تم ذلك دون مشاركة المجتمع المدني.</p>	<p>قرار تسبب للرئيس بإلغاء المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات الأردني، ومادة ١٨ من قانون العقوبات الاتدائي (جرائم الشرف)</p>	<p>رفع مذكرة تشريعية بخصوص تعديلات على قانون ١٩٦٠ بخصوص المادتين ٦٢ و٩٨، إلى رئاسة الوزراء</p>	<p>تقديم تعديلات على قانون ٢٠٠٣، التي لم يقر من المجلس التشريعي تقديم تعديلات على القانون الذي ما زال سارياً للعام ١٩٦٠. والصعق بإلغاء المواد الخاصة بالأعداء المخفئة والمصلحة. شاركت في وضع مسودة قانون العقوبات للعام ٢٠١١.</p>	

التشريعات الفلسطينية					
المشاركة السياسية	المطالبة برفع تمثيل المرأة في الانتخابات التشريعية أو البلدية أو الحزبية إلى ٣٠٪	مطالب متجانسة برفع نسبة تمثيل المرأة من ٢٠٪ إلى ٣٠٪ كحد أدنى، ورفعها إلى رئيس الوزراء	غير معروف أي معلومات. بعد ما تم رفع مذكرة لرئاسة الوزراء.		
التقاعد	المطالبة بتعديل مواد قانون التقاعد ٢٣، ٣٢	رفع مذكرة تشريعية بتعديل هذه المواد.	غير معروف		

		<p>تم تشكيل لجنة لتعديل قانون الخدمة المدنية في ٢٠٠٩.</p>	<p>وزارة المرأة قامت برفع مذكرة تشريعية لرئاسة الوزراء وقد جاءت هذه المذكرة متوائمة مع تعديلات مؤسسات المجتمع المدني، إلا أنها لم تشمل تعديلاتها لقانون الخدمة المدنية، والتعديل على المادة ١٠١ من قانون العمل</p>	<p>قدمت مؤسسات المجتمع المدني تعديلاتها لوزارة شؤون المرأة والرئاسة</p>	<p>الحقوق الاقتصادية (قانون العمل، الخدمة المدنية، الضمان الاجتماعي)</p>

		هناك رسالة تطالب بها وزير المرأة بأن يتم تعديل المادة ٤ من قانون ٢٠٠٦، ولا يوجد لمعلومات أخرى.	نسيت وزارة المرأة هذه المطالب لرئاسة الوزراء، وأضاف عليها الولاية للشكوى المادة ٤ من قانون ٢٠٠١	قام مركز الإرشاد وديكاف بتوصية لتعديل بعض المواد الخاصة بهذا القانون لوزارة المرأة	المرأة وقانون الإجراءات الجزائية
غير معروف	قدمت وزارة شؤون المرأة منكرة لرئاسة الوزراء، ولكن بمطالب مختلفة تؤكد على ضرورة توفير بيوت الحماية للنساء، وتفتين العنف الأسري.	قدمت المؤسسات تعديلات للحكومة ووزارة شؤون المرأة		المرأة والحقوق الدستورية (القانون الأساسي)	



## ٦. أين الخلل؟

أين هو خطاب المرأة في القرارات بقانون؟ إن الإجابة عن هذا التساؤل بعد الاطلاع على مسار مطالب المجتمع المدني الموضحة في الجدول السابق، تبدو معدومة. فخطاب المرأة قد جرى عليه إجراءات الإقصاء والمنع التي تحدث عنها فوكو. فواضح أن خطاب المرأة غير معترف به، ولا ينظر إليه على أنه خطاب يمثل المعرفة أو الحقيقة، بل على العكس تماماً خطاب ليس له مصداقية، فهو أقرب لخطاب الجنون في العصور الوسطى الذي تحدث عنه فوكو. فهناك خطاب على المستوى الرسمي يحاول أن يظهر أن هناك اهتماماً بالمرأة ومطالبها، ولكن هذا الخطاب لا ينعكس فعلياً على أرض الواقع. فيقدم نفسه على أنه تقدمي، ولكن في الحقيقة هو إقصائي.

وللمساعدة في الإجابة عن سؤال أين الخلل؟ لا بد من فحص الأمور من جوانب متعددة، لأن الأطراف الفاعلة في هذا الموضوع عديدة. كما أن عدم وضوح عملية صنع التشريعات (القرار بقانون) بشكل عام يعقد المسألة، وبخاصة أن العملية التشريعية المستحدثة بعد تعطل المجلس التشريعي يمكن أن تأخذ شكلين: الأول، هو القانوني الذي يتماشى مع المادة ٤٢ من القانون الأساسي. أما المستوى الثاني، فهو الواقعي (De facto)، حيث أصبح على أرض الواقع طريقة للعملية التشريعية، بشكل عام، وقد تم توضيحها في الشكل التوضيحي (٢-١). وفي محاولة الإجابة عن سؤال أين الخلل؟ وأين؟ وكيف غيبت المرأة؟ لا بد من مناقشة إشكاليات الخطاب النسوي الفلسطيني، وعملية تعبئة التحيز في عملية التشريع.

### إشكاليات الخطاب النسوي الفلسطيني

بداية، لا بد من فهم الأفكار والتوجهات الفكرية النسوية التي تحملها المؤسسات النسوية، لأن هذه الأفكار تعكس نفسها على طريقة تشخيص وفهم الإشكاليات التي تواجه المرأة، وبالتالي تطرح رؤية مغايرة لتحرير النساء من القمع الذي تتم ممارسته من السلطة الذكورية. لقد قسم

الخطاب النسوي العالمي إلى مدارس رئيسة عدة وهي الليبرالي، والماركسي، والراديكالي، وما بعد الحداثة، وخطاب ما بعد الاستعمار.<sup>٩٠</sup> والخطابات النسوية الثلاثة الرئيسة التي برزت في البداية هي الليبرالية والماركسية والراديكالية،<sup>٩١</sup> ثم ولدت فيما بعد مدارس عدة مثل النسوية السوداء، ونسوية العالم الثالث التي رفضت الطروحات المركزية، والخطاب الجامع التمثيلي للنساء، الذي يلغي الخصوصية الثقافية، ولا يعترف بوجود عمليات إقصاء وهيمنة إضافية تعرض لها المرأة. فالتعبير عن الخصوصية لهذه النسوة، ليس تعبيراً انفعالياً، ولكنه تأكيد على ممارسة قهر مضاعف ومركب تعرضت له النسوة الجنوبيات والملونات، فإضافة إلى قهر مجتمعاتهن لهن، مورس عليهن أيضاً قهر آخر من قبل الاستعمار والاستغلال الغربي، وتم تنفيذ من قبل الرجال والنساء البيض. لذا، تؤكد هذه التيارات على خصوصيتهن الثقافية، وعلى مفهوم سياسات الموقع الذي ينطلق من فرضية أهمية ومكان الموقع الثقافي في بلورة رؤى وأطروحات مختلفة.<sup>٩٢</sup> واضح هنا تقاطع بين الطروحات السابقة مع نظرية ما بعد الاستعمار وما بعد الحداثة الراضيتين للمركزية الغربية وللهيمنة الغربية الاستعمارية والإمبريالية.<sup>٩٣</sup>

لقد اتفقت النظريات النسوية على ضرورة تحرير المرأة، ولكن اختلفت على استراتيجيات النضال، فالنظرية الليبرالية ترى أن الحل بسيط، ويتمثل في تصحيح النظام، فلا حاجة بتاتا للإطاحة بالنظام. ويتم ذلك من خلال تعديل أو وضع تشريعات تقوم على المساواة. أما النظرية النسوية الراديكالية والاشتراكية فهريان أنه لا سبيل للإصلاح من داخل النظام. فهما لا تعتبران أن المشكلة مرتبطة فقط بالقوانين أو أن تحقيق المساواة يحصل بالتسامح، وإنما ترجع كل نظرية الأمر إلى قضية أكبر، ولذا تعتبران القوانين انعكاساً لسيطرة سلطوية يجب التخلص منها لتحرير المرأة. فالنظرية الراديكالية ترى أن منبع الإشكالية هو النظام البطريركي الأبوي. فالسلطة الأبوية تتمثل في سلطة الرجل على المرأة، والحكام الرجال، والمؤسسات المختلفة الدينية والسياسية والصناعية والعسكرية التي هي مؤسسات ذكورية بامتياز. أما النظرية الاشتراكية، فترى أن عبودية

المرأة تأتي محصلة أمرين؛ عملية الاستغلال الطبقي وهيمنة الرجل. لذا، استراتيجيات تحرير المرأة ترتبط بالقضاء على النظام الأبوي والنظام الطبقي.<sup>٩٤</sup> والمشكلة الأكبر التي تواجه المؤسسات النسوية في فلسطين، هي أن طرحها بالأساس ينحى باتجاه تبني الخطاب النسوي الليبرالي، وهذا ما أكدته رندة ناصر (٢٠٠٨)، وأشجان عجور (٢٠١٤) من خلال دراستهما للخطاب النسوي الفلسطيني. فقد لاحظنا أن هناك اتفاقاً مع منطلقات الفكر الليبرالي بالتركيز على المساواة في الحقوق، وضرورة تغيير القوانين وحرية الاختيار، ما يعني أن الاهتمام ينصب على القوانين وأهمية إصلاحها، باعتبارها المسار الوحيد لإخراج المرأة من دائرة السلطة الذكورية.

فالتوجه الليبرالي النسوي المتبنى من قبل المؤسسات النسوية الفلسطينية، يقف عاجزاً أمام إشكاليتين أساسيتين؛ وهما المجتمع البطريركي الأبوي الذي تتحدث عنه النظرية الراديكالية، والبنى الكولونيالية وحالة الاستعمار التي تتحدث عنه نسويات العالم الثالث. فالمسألة التي تواجه المرأة الفلسطينية لا تحل بهذه البساطة، وسياسة صنع القوانين التي يتم تطبيقها في فلسطين تحتاج إلى خطاب مختلف تماماً عن المطروح والمتداول على الساحة. فالمرأة الفلسطينية في الضفة لا تواجه مجتمعا بطريركياً واحداً، وإنما تركة من القوانين البطريركية الأردنية والفلسطينية والكولونيالية الإسرائيلية، وربما أحسن وصف لحالة البطريركية التي تعيشها المرأة الفلسطينية ما قالته خديجة حسن نصر «المرأة الفلسطينية المقيمة في الضفة الغربية إذا باعت واشترت فمرجعيتها مجلة الأحكام العدلية، وإذا تزوجت فهي تتزوج وفقاً للقانون الأردني، وإذا ارتكبت جرماً تعاقب وفقاً للقانون الأردني، وإذا ما رشقت حجراً تعاقب وفقاً للأوامر العسكرية الإسرائيلية، ولها أن تحصل على الرعاية الصحية وفقاً للقانون الفلسطيني».<sup>٩٥</sup> فالمرأة الفلسطينية ما زالت تخضع لخليط من القوانين، ليست فقط المتضاربة، وإنما المجحفة والتمييزية. فالخطاب الليبرالي لا يعترف بكل هذه القيود، فهو لا يراها، في الوقت التي تحمل فيه المرأة العربية بلدان العالم النامي العديد من الأعباء التي لا تقارن بنظيراتها في العالم

الغربي، وهنا يتساءل رجا بهلول «هل ينبغي على المرأة أن تؤجل مطالبها الخاصة إلى ما بعد التحرر الوطني؟ هل ينبغي أن تغير سلم أولوياتها في الحال؟»<sup>٩٦</sup> فلسطين ما زالت تحت الاحتلال، والخطاب النسوي الفلسطيني لا يستطيع تجاهل ذلك. كما أن تركة فلسطين الاستعمارية التي ورثتها تزيد من مشكلة البطريركية، فالمؤسسات النسوية يقع عليها عبء كبير يتمثل في التخلص من التركة العثمانية والأردنية والعسكرية الإسرائيلية. ولكن الخطاب الليبرالي النسوي لا يستطيع أن يتحمل كل هذه التراك، فهو حتى على المستوى النظري لا يستطيع التعامل مع هذه القضايا، لأنه انطلق من افتراضات عدم وجودها، وبالتالي فإن استمرار تبني الأفكار الليبرالية النسوية لا يوفر للمؤسسات النسوية الفلسطينية الرؤية والتحليل اللواقع، ولذا تصبح المعالجة للقضايا الجوهرية ترفيحية ومجزأة.

كما أن هناك إشكالية أخرى مرتبطة بضعف عملية الضغط والمناصرة على صانع القرار. ولذا، في تحليل نقاط القوة والضعف لدى مؤسسات المجتمع، أتضح أن من أهم نقاط الضعف التي تعيق عمل مؤسسات المجتمع المدني، الخلل في آليات المناصرة والتعبئة.<sup>٩٧</sup> وإذا ما تمت إضافة معلومة مهمة هنا؛ وهي أن موازنة وزارة المرأة من الموازنة العامة لا تتجاوز ٢،٠٪<sup>٩٨</sup>، فكيف يعقل لوزارة المرأة أن تنفذ النشاطات المنوطة بها. وهذا الرقم يعكس عدم الاهتمام بهذه الوزارة، وبالنشاطات التي تقوم بها. فلا بد من امتلاك القوة للقيام بعملية الضغط لتحقيق المطالب. ولكن واضح من عرض للعملية التشريعية في فلسطين، أن المؤسسات النسوية قد نجحت في بلورة مطالبها، ولكنها لم تستطع، حتى في ظل وجود علاقة جيدة مع وزارة المرأة، أن تحولها إلى مخرجات. فواضح أن الجهود النسوية المبذولة لغاية الآن ليست كافية، فهي لم تستطع مواجهة تعبئة التحيز الموجودة في المجتمع. إضافة إلى ذلك، فإن التعبئة والمناصرة للمؤسسات النسوية تظهر قوتها عند حدوث حالات قتل، وتقل في الأيام الأخرى، ما لا يشكل ضغطاً مستمراً على صانع القرار. فواضح عدم وجود استراتيجية نسوية واضحة للنضال. فلا يكفي الشجب والاستنكار. ولذا نرى أن القرارين

بقانون قد جاء على أثر وجود محفز صعد من الاحتجاجات النسوية. وهذا يوضح غياب استراتيجية واضحة لتحرير المرأة الفلسطينية وإبراز صوتها.

### تعبئة التحيز في المؤسسات الرسمية

هناك تعبئة تحيز تحصل في داخل إدارة الحكومة للعملية التشريعية، ما أعاق جميع المطالب التي تقدمت بها المؤسسات النسوية، ورفعها لوزارة المرأة كمذكرة تشريعية إلى رئاسة الوزراء، لكي يتم تنسيبها إلى رئيس السلطة الوطنية، فبقيت في رئاسة الوزراء. ولم يتم تنسيب إلا مذكرة تشريعية واحدة خاصة بإلغاء المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات الأردني، ومادة ١٨ من قانون العقوبات الانتدابي (جرائم الشرف) إلى رئيس السلطة الوطنية، ما يثبت أن هناك تعبئة تحيز تحدث في رئاسة الوزراء، مانعة مشاريع القوانين من إكمال طريقها التشريعي، مثلما هو الحال في كثير من قرارات بقوانين التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية بتنسيب من مجلس الوزراء. بالمقابل، واضح أن الوزارة تشغل فيما يخص التشريعات الثانوية بدلاً من متابعة التشريعات الأساسية التي تحاول وزارة شؤون المرأة ومؤسسات المجتمع المدني أن تعمل على تمريرها من خلال المسار التشريعي الرسمي. وهنا يطرح تساؤل: لماذا هذا النشاط على مستوى التشريعات الثانوية؟ هل هناك معارضة أقل لإصدار مثل هذه التشريعات؟ أم أنه يتم إصدار مثل هذه التشريعات لإسكات المطالب بطريقة أو بأخرى؟ فيتم التذليل على الاهتمام بالمرأة من خلال هذه التشريعات، في الوقت الذي يعجز فيه مجلس الوزراء عن تنسيب مطالب وزارة المرأة والمؤسسات النسوية ذات الأهمية الأكبر والأكثر ضرورة.

ولكن هذا التنسيب لا يعني بتاتا أن تعبئة التحيز مقتصرة على العملية التشريعية التي تجري في داخل رئاسة الوزراء، بل إن هناك تعبئة تحيز تحدث في داخل العملية التشريعية المناطة برئيس السلطة الوطنية، وهذا يرجع إلى أن التنسيب من رئاسة الوزراء ليس فقط غير ضروري لإصدار

قرار بمرسوم من قبل رئيس السلطة الوطنية، وإنما هو مخالف لأحكام المادة ٤٣ من الدستور الفلسطيني التي تشير إلى أنه

«لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق، ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون».

فعدم وصول التنسيب بحسب نص هذه المادة لا يشكل أي مانع لإصدار قوانين لإنصاف المرأة الفلسطينية وحمايتها. فمن الناحية الواقعية، أصبح تنسيب رئاسة الوزراء جزءاً لا يتجزأ من العملية التشريعية، ولكن من الناحية القانونية، لا يمكن أن يشكل ذلك عائقاً. وهذا ما حصل في القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤ الذي عدل في نص المادة ٩٨ من قانون العقوبات. واستناداً إلى ذلك، فعدم صدور قرارات بقوانين يعني أن هناك تعبئة تحيز ضد المرأة في داخل العملية التشريعية.

وتعبئة التحيز لم تظهر فقط عدم إصدار قوانين خاصة بالمرأة، بل ظهرت أيضاً في القانونين اللذين أصدرهما الرئيس. فقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١، لم ينصف المرأة، فالمطالبات التي رفعت من المجتمع المدني لم تقتصر على المادة ٢٤٠، فحماية المرأة الفلسطينية كانت تتطلب إلغاء المواد ٩٧ و٩٨ و٩٩ و١٠٠، لأن هذه المواد هي التي يتم الاستناد إليها في الحصول على حكم مخفف للقائل. فكما تم توضيحه سابقاً منذ إصدار قانون العقوبات، لم يتم تخفيف عقوبة أي أحد بالاستناد إلى المادتين ٢٤٠ أو ١٨ اللتين عالجهما القرار بقانون، وإنما كان يستند إلى المواد المتعلقة بثورة الغضب وسلطة القاضي التقديرية وإسقاط الحق الشخصي؛ أي المواد ٩٧ و٩٨ و٩٩ و١٠٠. وبالتالي، إلغاء المادة ٢٤٠ لم يعد بالفائدة على النساء، ولم يكن ضمن رؤية واستراتيجية واضحة لحماية المرأة

وإنصافها، وإنما جاء من خلال وجود عامل محفز وهو قتل الفتاة آية برادعية. فالعامل المحفز، وتحرك عدد من مؤسسات المجتمع المدني، هو الذي دفع بهذا الاتجاه، وبالتالي بدون العامل المحفز (القتل) كان من المشكوك فيه إصدار قرار بقانون من رئيس السلطة الوطنية. وهذا واضح من تعليق للمستشار القانوني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حسن العوري على صدور القرار بقانون المذكور، حيث صرح أنه «في أعقاب مقتل الطالبة آية برادعية، سُلطت الأضواء مرة أخرى على قضايا ما يُسمى الشرف، ولأن هناك فهماً معيناً عند الرأي العام بتلك المواد، أصدر الرئيس تعليماته لإيجاد الآلية المناسبة لتعديلها، بما لا يخل بالمبادئ العامة للقانون».<sup>٩٩</sup>

وتعبئة التحيز تظهر أيضاً في اختيار أعضاء اللجنة التي تم اختيارها لتقديم مقترح لدراسة الوضع، حيث لم تشمل اللجنة أي امرأة، فقد «تشكلت لجنة ضمت وزير العدل د. علي خشان، ونائب رئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي سامي صرصور، والنائب العام أحمد المغني، وروحي فتوح بصفته رئيس المجلس التشريعي السابق، والأستاذ العوري بصفته مستشار الرئيس القانوني. وبعد أن قُدِّم كل واحد من الأعضاء مذكرة قانونية لرؤيته للتعديل، توافق الجميع على صيغة نهائية مشتركة رفعت لسيادة الرئيس محمود عباس للمصادقة عليها وتوقيعها على شكل قرار بقانون».<sup>١٠٠</sup>

وفرضية العامل المحفز ظهرت مرة أخرى فيما يخص التعديل الثاني لقانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، حيث تعديل المادة (٩٨) من قانون العقوبات المذكور. فكما أشار نبيل دويكات إلى أن هذه

«الخطوة جاءت كاستجابة مباشرة من صانع القرار الفلسطيني لحركة المناصرة والتأثير التي تقودها مجموعات واسعة من المؤسسات النسوية والحقوقية خاصة، والمجتمع المدني عامة، من أجل اتخاذ الإجراءات والخطوات الكفيلة بوضع حد لظاهرة قتل النساء في المجتمع

الفلسطيني. لقد تنامت وتوسعت حركة المناصرة هذه خلال الأعوام الأخيرة، وربما بصورة موازية لتزايد عدد النساء والفتيات اللواتي يقتلن كل عام، وقرار الرئيس الفلسطيني جاء في سياق هذا الموضوع، ومرتبطة به ارتباطاً مباشراً»<sup>١٠١</sup>.

وتظهر تعبئة التحيز مرة أخرى، حيث أن التعديل لم يقفل الباب بتاتاً على القاتل، حيث أشار منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة في إطار موقفه القانوني من التعدي إلى أنه «وبتحليل الواقع العملي والقانوني والقضائي بخصوص ما يسمى بجرائم قتل النساء على خلفية ما يسمى بقضايا الشرف، الذي أثبت بأن ما نسبته ٧٠٪ من تخفيف العقوبة للجاني في هذه الجرائم يأتي بناءً على إسقاط الحق الشخصي، وليس بالاستناد إلى المواد المتعلقة بالعدر المخفف في قانون العقوبات الساري»<sup>١٠٢</sup>. وهنا لا بد من التساؤل حول المقترحات التي قدمت للرئيس قبل حوالي عام من صدور هذا القرار، كانت تشمل مواد أخرى، فقد تم تسليم العوري مستشار الرئيس في مؤتمر «جرائم قتل النساء ... لا أعذار بعد اليوم» ٢٢/٠٤/٢٠١٣، كمثل عن رئيس السلطة الوطنية، مذكرة قانونية وحقوقية باسم ائتلاف قانون العقوبات الفلسطيني، ومنتدى المنظمات الأهلية لمناهضة العنف ضد المرأة، وطاقم شؤون المرأة، ومجموعة «صبايا حائرات» على الفيسبوك، وتحالف ألواني، مذكرة تطالب بتغيير المواد ٩٧ و٩٨ و٩٩ و١٠٠ من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة، والأمر ١٠٢ من المادة الرابعة من القانون الانتدابي الساري في قطاع غزة. ولكن ما تم تعديله فقط بقرار بقانون هي المادة ٩٨، وتم تجاهل المواد الأخرى. ولقد جاء هذا المؤتمر بعد تحرك مجتمعي قاده حملة «معاً لاستصدار قرار رئاسي يجرم قتل النساء في فلسطين»، التي توجه أعضاؤها ومؤيديها بأكثر من ١٢٠ رسالة إلى الرئيس عبر صفحته على موقع «فيسبوك»، أو من خلال فاكس مكتبه. وقد طالبت بإلغاء المواد ٩٧ و٩٨ و٩٩ و١٠٠ في القانون الأردني الساري في الضفة، والأمر ١٠٢ من المادة ٤ من القانون الصادر العام ١٩٥٠ والساري في قطاع غزة.<sup>١٠٢</sup>



وقد جاء رد مستشار الرئاسة أن الإشكالية لا تكمن في هذه القوانين، وإنما في الإرث الاجتماعي، مضيفاً أن المشرع الفلسطيني حرم قتل النساء بالأصل عندما أصدر الرئيس عباس قراراً بقانون لتعطيل العمل في المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات للعام ١٩٦٠، وتعديل المادة ١٨ من قانون العقوبات للعام ١٩٣٦. أما فيما يتعلق بالمواد (٩٧، ٩٨، ٩٩، و١٠٠)، فلقد تعجب العوري من مطالب المجتمع المدني بإلغاء هذه المواد المتعلقة بالعدر المخفف، التي تحاكم الرجل والمرأة على السواء، ومن شأن إلغائها أن يضر بالمنظومة القانونية ككل.<sup>١٠٤</sup>

هذا إضافة إلى أن منتدى المنظمات الأهلية لمناهضة العنف ضد المرأة، قام خلال العام ٢٠١٣، ولأكثر من مرة، بتسليم الرئاسة ورئاسة الوزراء بيانات تطالب بضرورة اتخاذ إجراءات من شأنها الحد من جرائم قتل النساء، وتؤكد على ضرورة إدارة قانون العقوبات. كما قدم الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، والمؤسسات النسوية، مذكرة إلى رئيس الوزراء بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٥، تتحدث عن التعديلات نفسها التي رفعها منظمو مؤتمر «جرائم قتل النساء... لا أعذار بعد اليوم».

وهنا يطرح سؤال ما إذا كان العامل المحفز ضرورياً لإصدار قرار بقانون يحمي المرأة. فكم من امرأة فلسطينية يجب قتلها لإلغاء المادتين ٩٩ و١٠٠. كما تجدر الإشارة هنا إلى أنه في الفترة من ٢٠٠٦ ولغاية ٢٠١٤، صدر ١٢٩ قراراً بقانون، بينما صدر قراران بقانون ليس لإنصاف المرأة اقتصادياً أو اجتماعياً، وإنما محاولات لحماية المرأة، بينما صدرت العديد من القرارات بقانون التي تعالج الكثير من القضايا، والتي هي ليست أهم من حياة المواطنين الفلسطينيات.

وتتضح أيضاً تعبئة التحيز من خلال الإجراءات التي يتم اتّباعها في العملية التشريعية، وهي تشكيل لجان وطنية لدراسة قانوني العقوبات والأحوال الشخصية. وبالتالي، تقوم هذه اللجان بإصدار مسودات للقوانين كما حصل في قانون العقوبات. فعلى الرغم من أنه تم العمل الجاد على وضع مسودة

قانون العقوبات، فإن هذه المسودة لم يتم إصدارها بقرار بقانون، حيث لم يتم تنسيب هذه المسودة للرئيس من قبل رئيس الوزراء. ورئيس السلطة الوطنية الذي استلم نسخة منها، حولها إلى مشيخة الأزهر لدراستها، ولم يتم إصدارها لغاية اليوم.

وبعد سنتين على تسليم مسودة قانون العقوبات لرئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء، تم الحديث مرة أخرى عن ضرورة دراسة هذا المشروع وتنسيبه للرئيس من قبل مجلس الوزراء، وتمت الإشارة إلى ضرورة تحديده. والسؤال هنا: هل مسودة قانون العقوبات تحتاج حقاً للتعديل كل سنتين؟ وبالتالي، تعود العملية التشريعية إلى نقطة الصفر، فيدور مشروع القانون بحلقة مفرغة. والسؤال هنا إذا كان قانون العقوبات لن يصدر في الوقت القريب، فهل يجب أن ننتظر مقتل امرأة أخرى لكي نعدّل في النصوص المتبقية. فلا يمكن الاحتكام إلى القول إن قانون العقوبات يحوي مواد كثيرة هي مثار للنقاش والجدل، وأنها لا تتعلق بالمرأة فقط مثل عقوبة الإعدام وغيرها. فإذا كان الأمر كذلك، فالحل بسيط كما أشار المحامي في مؤسسة الحق عصام عابدين، «نحن بحاجة لتعديل خمسة نصوص بست كلمات»<sup>١٥</sup> ولكن للأسف تعديل هذه النصوص بحسب الإجراءات المتحيزة المعمول بها، وبحسب القيم السائدة، لا يجعل الأمر سهلاً بتاتاً. فالقيم الأبوية والذكورية المسيطرة تمنع عملية إصدار قوانين تحمي المرأة. فيجري إقصاء خطاب المرأة وتغييبه، ويحل مكانه خطاب الأبوية محاولاً الاحتفاظ بهذا الخطاب من خلال عملية تعبئة التحيز.

ومما تجدر الإشارة إليه أن أحد محفزات عملية تعبئة التحيز هو غياب آليات وخطط المجتمع المدني للضغط والمناصرة، حيث إن العمل يقتصر على مجموعة من المطالبات المتفرقة غير الموحدة، وفي حال تم توحيد هذه المطالب، فإن آليات الضغط والمتابعة لهذه المطالب تكون غير فاعلة، فالقيام بالاحتجاج أمام مجلس الوزراء، أو مقر الرئاسة، والمطالبة بالتعديل على قانون العقوبات، لا يمثل آليات ضغط على صانع القرار في ظل غياب أجندة واستراتيجية موحدة للمطالب.

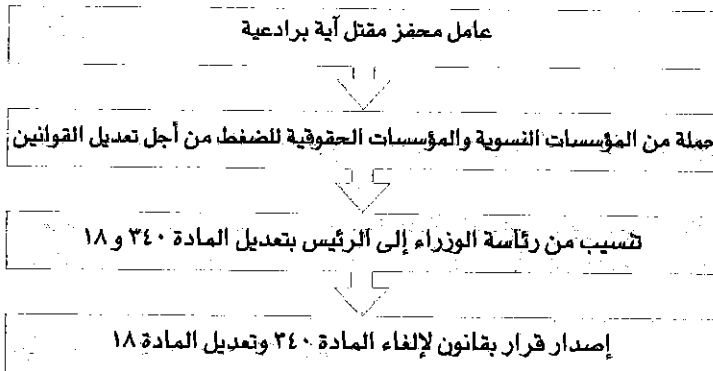
٣٠٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

فمؤسسات المجتمع المدني أيضاً تعمل من خلال ردة الفعل تجاه صانعي القرار دون خطة استراتيجية تسعى من خلالها إلى تحقيق أهدافها، وقد ظهر ذلك، بشكل واضح، عندما تم تشكيل لجنة وطنية من قبل مؤسسات المجتمع المدني لوقف إصدار قانون الأحوال الشخصية من قبل اللجنة الرئاسية، إلا أن هذه اللجنة لم تستطع الحفاظ على استراتيجية واحدة لعملها، ما أدى بها إلى تبني مجموعة من القضايا الخاصة بقانون الأحوال الشخصية لنقاشها بدلاً من القانون الكامل.

إن غياب الاستراتيجية هو انعكاس واضح لانقسام الحركة النسوية وعدم وحدتها، ليس فقط بين النساء العلمانيات والإسلاميات كما في نهاية التسعينيات في القرن الماضي، بل أيضاً بين التوجه العلماني، حيث لا وجود لأجندة وخطة استراتيجية واضحة المعالم للوصول إلى الحقوق المطالب بها.

### الشكل التوضيحي (١-٣)

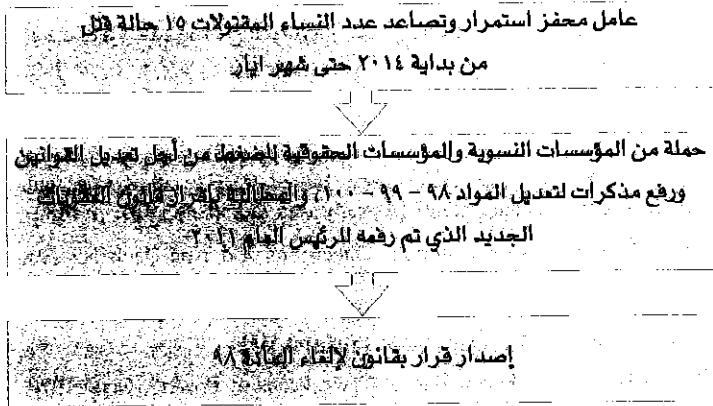
مسار تعديل قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الذي ألغى بموجبه المادة ٣٤٠ في المحافظات الشمالية وتعديل نص المادة ١٨



تقييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣٠٣

### الشكل التوضيحي (٢-٣)

مسار تعديل قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديل المادة (٩٨)



## الهوامش

<sup>١</sup> خديجة حسين نصر . الاصلاح القانوني وتحقيق المساواة بين الجنسين. رسالة ماجستير غير منشورة، رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٤، ص ٧٢.

<sup>٢</sup> البحث يتناول مجموعة من القوانين أو مشاريع القوانين، لعدم القدرة على حصر جميع المواد التشريعية التي بحاجة إلى إعادة النظر فيها من خلال المنظور النسوي.

<sup>3</sup> Peter Bachrach. Morton Baratz. "Two Faces of Power", In *Political Power Community and Democracy*, Edited by Edward Keynes and David Ricci. Chicago: Rand McNally and Company, 1970. p 188.

<sup>4</sup> Peter Bachrach. Morton Baratz. "Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework", In *Political Power: A Reader in theory and Research*. Edited by: Roderick Bell, David Edwards and R. Harison Wagner . New York: Free Press, 1969. pp 100.

<sup>5</sup> Peter Bachrach. Morton Baratz. "Two Faces of Power", *Opcit*, 1970. p188-189.

<sup>6</sup> Peter Bachrach. Morton Baratz. "Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam", *The American Political Science Review*, Vol. 69, No. 3 (Sep.), 1975. pp. 901.

<sup>7</sup> *Ibid*, p900.

<sup>8</sup> Michel Foucault. "The History of Sexuality", *Power / Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*, Edited by Colin Gordon. Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper. New York: Pantheon Books, 1980 a. pp187.

<sup>٩</sup> ميشيل فوكو. تاريخ الجنسية: إرادة العرفان، ترجمة: محمد هاشم. المغرب: أفريقيا الشرق، ٢٠٠٤، ص ٧٨.

<sup>10</sup> Michel Foucault. "Two lectures", *Power / Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*. Edited by Colin Gordon, Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper, New York: Pantheon, 1980 b. Books. 99.

<sup>11</sup> ادوار سعيد. تأملات حول المنفى. ترجمة: ثائر ديب، بيروت: دار الآداب، ٢٠٠٤، ص ٢٦٥.

تغييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣٠٥

<sup>١٢</sup> ميشيل فوكو. نظام الخطاب. ترجمة محمد سايبلا، بيروت: دار التنوير للطباعة والنشر، ١٩٨٤، ص ١٠.

<sup>13</sup> Steven Best. *The Politics of Historical vision: Marx, Foucault and Habermas*, New York: Guilford Press, 1995. P 117

<sup>١٤</sup> ميشيل فوكو. نظام الخطاب، مرجع سبق ذكره، ص ١٠.

<sup>١٥</sup> إدوارد سعيد. تأملات حول المنفى، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦٩.

<sup>١٦</sup> زفيتان تودوروف. ميخائيل باختين - المبدأ الحوارية. ترجمة: فخري صالح، ١٩٩٦، ص ١٦.

<sup>17</sup> Michel Foucault. "Truth and Power". *Power / Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*, Edited by Colin Gordon. Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper, New York: Pantheon Books, 1980 c.p 131.

<sup>١٨</sup> ميشيل فوكو. نظام الخطاب. مرجع سبق ذكره، ١٩٨٤، ص ٩.

<sup>١٩</sup> المرجع السابق.

<sup>٢٠</sup> المرجع السابق.

<sup>٢١</sup> المرجع السابق، ص ١٠.

<sup>٢٢</sup> المرجع السابق، ص ١٠-١١.

<sup>٢٣</sup> زواوي بغورة. مفهوم الخطاب في فلسفة ميشيل فوكو. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٠، ص ١٧٣.

<sup>٢٤</sup> المرجع السابق، ص ١٥.

<sup>٢٥</sup> أشرف أبو حية. تجربة قانون الأحوال الشخصية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني، ٢٠١٢، ص ٩.

<sup>٢٦</sup> أشرف أبو حية، مقابلة خاصة: ٢٠١٥/٤/١٤.

<sup>٢٧</sup> أشرف أبو حية. تجربة قانون الأحوال الشخصية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مرجع سابق، ص ٩.

<sup>٢٨</sup> أشرف أبو حية، مقابلة خاصة: ٢٠١٥/٤/١٤.

٣٠٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٢٩</sup> للاطلاع على معلومات حول القضايا الخلافية، الرجوع إلى: ريم البطمة. «مراجعة التشريعات الفلسطينية: من منظور النوع الاجتماعي والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان». دورية دراسات المرأة. مج. ٢٠١٢، ص ١٠-٢٨.

<sup>٣٠</sup> وكالة أخبار المرأة. «وزير العدل الفلسطيني: سنبعث الآليات لتوفير الحماية الاستباقية للمرأة الفلسطينية»:  
<http://woneews.net/ar/index.php?act=post&id=3608>.

<sup>٣١</sup> مقابلة مع نهاية محمد نائب رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية: ٢٢/٣/٢٠١٥.  
<sup>٣٢</sup> أحمد ملحم. «نساء فلسطين تُقتل ومسودة قانون حبيسة أدرج الرئاسة». نبض فلسطين:

<http://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2014/03/palestine-honor-crime-women-abuse-law-abbas.html>

<sup>٣٣</sup> مها أبو دية وآخرون. المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء وافتتاحات الفلسطينيات من خلال التشريعات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (ديكاف)، ٢٠١٢، ص ٨.

<sup>٣٤</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «مذكرة مطالب تشريعية صادرة للرئاسة». رام الله: تشرين الثاني ٢٠١٣.

<sup>٣٥</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول تعديلات لقانون الأحوال الشخصية للعام ١٩٧٦، أو مشروع قانون الأحوال الشخصية الفلسطيني»، رام الله.

<sup>٣٦</sup> مقابلة مع المحامي أشرف أبو حية: ١٤/٤/٢٠١٥.

<sup>٣٧</sup> مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي. «الملاحظات القانونية لمؤسسات المجتمع المدني على مشروع قانون العقوبات الفلسطيني». في وضعية المرأة في ظل مشروع قانون العقوبات. رام الله، ٢٠٠٥، ص ١١٥-١٢٢.

<sup>٣٨</sup> أبو دية، المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء وافتتاحات الفلسطينيات من خلال التشريعات، مرجع سابق، ص ٧-٨.

تغيب المرأة من التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣٠٧

<sup>٣٩</sup> وزارة العدل. «كتاب موجه من وزير العدل إلى رئيس الوزراء يقترح فيه تشكيل لجنة لدراسة إعداد قانون عقوبات فلسطيني»، رام الله: ٢٠٠٩/٦/٢١.

<sup>٤٠</sup> مجلس الوزراء الأمانة العامة. «كتاب موجه من أمين عام مجلس الوزراء إلى وزير العدل يتضمن تكليف الوزارة بالتنسيق مع الجهات بتشكيل لجنة لعقد ورشة عمل لمناقشة سبل وأليات إعداد قانون العقوبات». رام الله: ٢٠٠٩/٩/٩.

<sup>٤١</sup> وزارة العدل. «كتاب موجه من وكيل وزارة العدل رئيس لجنة إعداد قانون العقوبات إلى وزير العدل يتضمن تقريراً حول عمل اللجنة الخاصة بإعداد قانون العقوبات»، رام الله: ٢٠١٠/٤/١٤.

<sup>٤٢</sup> وزارة العدل. «كتاب موجه من وزير العدل إلى أمين عام رئاسة الوزراء يطلب فيه إدراج قانون العقوبات على جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء». رام الله: ٢٠١٠/٤/٧.

<sup>٤٣</sup> مجلس الوزراء الأمانة العامة. «كتاب موجه من أمين عام مجلس الوزراء إلى الوزراء لدراسة مشروع قانون العقوبات وإبداء الملاحظات عليه». رام الله: ٢٠١٠/٤/٢١.

<sup>٤٤</sup> مقابلة مع المحامي أشرف أبو حية: ٢٠١٥/٤/١٤.

<sup>٤٥</sup> نعيم أبو الحمص. «تحديات وإنجازات الحكومة في العام الجديد» وكالة وفا، ٢٠١٢/١٢/٢٢.

<http://www1.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=120351>

<sup>٤٦</sup> وزارة العدل. «كتاب موجه من وزير العدل إلى أمين عام رئاسة الوزراء بخصوص مشروع قانون العقوبات وتعذر عرضه على مجلس الوزراء». رام الله: ٢٠١٣/٩/٢٥.

<sup>٤٧</sup> وكالة شمس نيوز. «حكومة رام الله تقرر تعديل قانون العقوبات»، ٢٠١٤:

<http://shms.ps/ar/post/2186/post/>.

<sup>٤٨</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «كتاب موجه إلى رئيس الوزراء بخصوص تعديل مواد في قانون العقوبات»، رام الله: ٢٠١٣/٧/١٥.

<sup>٤٩</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «مذكرة صادرة للرئيس في تشرين الثاني». رام الله: ٢٠١٣، ص ٧.



٣٠٨ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٥٠</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة السياسة التشريعية المتعلقة بالتعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات الأردني لسنة ١٩٦٠». رام الله.

<sup>٥١</sup> عابدين، عصام. ترفيع تشريعي جديد في مواجهة تنامي ظاهرة قتل النساء. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٤، ص ٥.

<sup>٥٢</sup> المرجع السابق، ص ٦-٨.

<sup>٥٣</sup> المرجع السابق، ص ٨.

<sup>٥٤</sup> المرجع السابق، ص ٨-٩.

<sup>٥٥</sup> أبوحية، أشرف. قراءة في المرسوم الرئاسي الخاص بتعديل قوانين العقوبات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١١، ص ٧-٨.

<sup>٥٦</sup> عابدين، ترفيع تشريعي جديد في مواجهة تنامي ظاهرة قتل النساء، مرجع سابق، ص ١٢.

<sup>٥٧</sup> المرجع السابق، ص ٩-١٠.

<sup>٥٨</sup> أبوحية، أشرف. «مشروع قانون حماية الأسرة من العنف» في منهاج في التوصية نحو مشاركة سياسية فاعلة للمرأة الفلسطينية. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢، ص ١٣٩.

<sup>٥٩</sup> مها أيودية. المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات من خلال التشريعات، مرجع سابق، ص ٦.

<sup>٦٠</sup> المرجع السابق، ص ٨.

<sup>٦١</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء بخصوص قانون حماية الأسرة من العنف»، رام الله.

<sup>٦٢</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء بخصوص التعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات الأردني لسنة ١٩٦٠، أو مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، ومشروع معدل للإجراءات الجزائية، وقانون الإجراءات الجزائية رقم ٢ للعام ٢٠٠١، رام الله.

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة التكوينية ٣٠٩

<sup>٦٣</sup> وزارة شؤون المرأة، وزارة الشؤون الاجتماعية. «مذكرة تفسيرية صادرة لرئاسة الوزراء بشأن قانون حماية الأسرة». رام الله: ٢٠١٣/٢/٢١.

<sup>٦٤</sup> موقع وزارة العدل. «العدل تعقد ورشة عمل استكمالیه لمناقشة مشروع قانون حماية الأسرة من العنف»:

[http://www.moj.pna.ps/index.php?page=section&pid=486&section\\_parent=0&catid=15](http://www.moj.pna.ps/index.php?page=section&pid=486&section_parent=0&catid=15)

<sup>٦٥</sup> وزارة الشؤون الاجتماعية. «مذكرة تفسيرية مرفوعة للأمين العام لرئاسة الوزراء». رام الله: ٢٠١٤/٥/١٩.

<sup>٦٦</sup> وزارة العدل، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة شؤون المرأة. «مذكرة صادرة لمجلس الوزراء تطالب بتفعيل إجراءات قانون حماية الأسرة لتسببه إلى الرئيس». رام الله: ٢٠١٥/٤/٨.

<sup>٦٧</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «مذكرة صادرة للرئاسة، تشرين الثاني»، رام الله، ٢٠١٣، ص ٢-٣.

<sup>٦٨</sup> وكالة وفا. «إطلاق حملة تطوير مشاركة المرأة في الانتخابات المحلية»: <http://www.wafa.ps/Arabic/index.php?action=detail&id=137180>

<sup>٦٩</sup> لطيفة سحويل. «تقرير حول وضع المرأة في أنظمة التقاعد المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية». في سلسلة تقارير حول وضعية المرأة الفلسطينية في التشريعات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٣، ص ١٠٢-١٠٤.

<sup>٧٠</sup> البرغوثي، محاسن. «في الممر اللولبي للقوانين حيث يصبح التمييز تشريعاً ودستوراً». مجلة الفلسطينية. شتاء ٢٠١١، ص ١٧-١٨.

<sup>٧١</sup> سحويل، «تقرير حول وضع المرأة في أنظمة التقاعد المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية»، مرجع سابق، ص ١٠٦.

<sup>٧٢</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية حول التعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العمل وقانون الخدمة المدنية وقوانين التقاعد ومشروع لقانون النقابات العمالية». رام الله.

٣١٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٧٣</sup> مجموعة من الوثائق التي قامت رئاسة الوزراء بتزويد الباحثة بها.

<sup>٧٤</sup> أبو دية، المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات من خلال التشريعات، مرجع سابق، ص ٩.

<sup>٧٥</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «مذكرة مطلية صادرة لمؤسسة الرئاسة». رام الله، تشرين الثاني ٢٠١٣.

<sup>٧٦</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية حول التعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العمل وقانون الخدمة المدنية وقوانين التقاعد ومشروع قانون النقابات العمالية»، رام الله.

<sup>٧٧</sup> الكوتا النسوية: نسبة تمثيل محددة من الوظائف أو المقاعد في الهيئات أو المؤسسات، بهدف تعزيز مشاركة المرأة في المجتمع.

<sup>٧٨</sup> حيث بلغت مستويات التمييز في المناصب العليا بين الرجال والنساء في السلطة الفلسطينية (١٩٩٤-٢٠٠٥): ١٠٠٢ تعييناً للرجال مقابل ٩٠ تعييناً للنساء. (سامر فارس. مدخل لدراسة دور المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الفلسطينية، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني-ماس).

<sup>٧٩</sup> وزارة العمل. قرار وزير العمل رقم ٢ للعام ٢٠١٣ بخصوص تنظيم عمل خدم المنازل.

<sup>٨٠</sup> أبو دية. المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات من خلال التشريعات، مرجع سابق، ص ٩.

<sup>٨١</sup> وزارة شؤون المرأة. «كتاب موجه من وزارة المرأة إلى أمين عام الوزارة تتعلق بملاحظات وزارة المرأة على مشروع قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية». رام الله: بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٢.

<sup>٨٢</sup> مجموعة من الوثائق التي قامت رئاسة الوزراء بتزويد الباحثة بها.

<sup>٨٣</sup> أبو دية، المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات من خلال التشريعات، مرجع سابق، ص ٧.

<sup>٨٤</sup> الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. «مذكرة صادرة للرئيس». رام الله: تشرين الثاني ٢٠١٣، ص ٥-٦.

## تغييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣١١

<sup>٨٥</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول التعديلات المقترحة على مشروع معدل للقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥». رام الله.

<sup>٨٦</sup> مجموعة من الوثائق التي قامت رئاسة الوزراء بتزويد الباحثة بها.

<sup>٨٧</sup> أبو حية، أشرف. «قراءة في التعميم الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي الخاص بالخلع والاستضافة والنزاع والشقاق رقم ٢٠١٢/٩». رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢.

<sup>٨٨</sup> منال الجعبة. متابعة إجراءات المحاكم الشرعية فيما يخص النساء من منظور النوع الاجتماعي. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢، ص ٥٢.

<sup>٨٩</sup> وزارة شؤون المرأة. «مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول نظام تحويل النساء المعنفات». رام الله.

<sup>٩٠</sup> رندة ناصر وآخرون. الخطاب النسوي الفلسطيني. رام الله: المنبر النسوي الفلسطيني، ٢٠٠٨، ص ٩.

<sup>٩١</sup> سوزان السن وآخرون. أقدم لك الحركة النسوية. ترجمة: جمال الجزيري، القاهرة: المشروع القومي للترجمة، ٢٠٠٥، ص ١٢٣.

<sup>٩٢</sup> سهام عبد السلام. تقديم المراجعة في يام موريس. الأدب والنسوية. ترجمة: سهام عبد السلام، القاهرة: المشروع القومي للترجمة، ٢٠٠٢، ص ١٢-١٣.

<sup>٩٣</sup> ويندي كيه وكولمار باتكوفيسكي. النظرية النسوية: مقتطفات مختارة. ترجمة: عماد إبراهيم، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ١٠٩.

<sup>٩٤</sup> السن، أقدم لك الحركة النسوية، مرجع سابق، ص ١٢٣.

<sup>٩٥</sup> حسين نصر. الإصلاح القانوني وتحقيق المساواة بين الجنسين. رسالة ماجستير غير منشورة، ص ٧٢.

<sup>٩٦</sup> رجا بهلول. المرأة وأسس الديمقراطية في الفكر النسوي الليبرالي. رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٨، ص ١٥٢.

<sup>٩٧</sup> الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء ٢٠١١-٢٠١٩.

<sup>٩٨</sup> المرجع السابق.

٣١٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

<sup>٩٩</sup> عصام عابدين. «ورقة قانونية تحليلية حول: القرار بقانون بشأن جرائم قتل النساء على خلفية شرف العائلة»:

[http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com\\_content&view=article&id=631](http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=631) 2011

<sup>١٠٠</sup> المرجع السابق.

<sup>١٠١</sup> نبيل دويكات. «قتل النساء ... بين القانون والثقافة السائدة». وكالة وطن للأخبار، ٢٠١٤:

<http://www.wattan.tv/ar/news/93945.html#sthash.UmQXnY2C.dpuf>

<sup>١٠٢</sup> موقع منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة. موقف قانوني لمنتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة من القرار بقانون بتاريخ ١١/٥/٢٠١٤ بشأن تعديل قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته: <http://www.almuntada-pa.ps/?p=200>

<sup>١٠٣</sup> موقع دنيا الوطن. أكثر من مائة رسالة للرئيس ضد قتل النساء:

<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2013/03/10/369537.html>

<sup>١٠٤</sup> حسن العوري. رد وتوضيح على مقالة أكثر من ١٠٠ رسالة نسائية للرئيس. ٢٠١٣: (<https://bothainahamdan.wordpress.com/2013/06/02/hasanouri/>)

<sup>١٠٥</sup> أحمد ملحم. «نساء فلسطين تُقتل ومسودة قانون حبيسة إدراج الرئاسة». نيوز فلسطين:

<http://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2014/03/palestine-honor-crime-women-abuse-law-abbas.html>

## المراجع

### المراجع العربية :

أبوحية، أشرف. «مشروع قانون حماية الأسرة من العنف». في: منهاج في التوعية نحو مشاركة سياسية فاعلة للمرأة الفلسطينية. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢.

أبو حية، أشرف. تجربة قانون الأحوال الشخصية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني، ٢٠١٢.

أبوحية، أشرف. قراءة في التعميم الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي الخاص بالخلع والاستضافة والنزاع والشقاق رقم ٢٠١٢/٩. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢.

أبو حية، أشرف. قراءة في المرسوم الرئاسي الخاص بتعديل قوانين العقوبات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١١.

أبودية، مها وآخرون. المرأة الفلسطينية والأمن: تعزيز حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات من خلال التشريعات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (ديكاف)، ٢٠١٢.

٣١٤ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

البرغوثي، محاسن. «في الممر اللولبي للقوانين حيث يصبح التمييز تشريعاً ودستوراً». مجلة الفلسطينية. رام الله، شتاء ٢٠١١.

البطمة، ريم. «مراجعة التشريعات الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان»، دورية دراسات المرأة، ٢٠١٢.

بغورة، الزاوي. مفهوم الخطاب في فلسفة ميشيل فوكو. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٠.

بهلول، رجا. المرأة وأسس الديمقراطية في الفكر النسوي الليبرالي. رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٨.

تودوروف، تزفيتان، ميخائيل باختين. المبدأ الحوارية. ترجمة: فخري صالح. الأردن: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٦.

الجبعة، منال. متابعة إجراءات المحاكم الشرعية فيما يخص النساء من منظور النوع الاجتماعي. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٢.

حسين نصر، خديجة. الإصلاح القانوني وتحقيق المساواة بين الجنسين (رسالة ماجستير غير منشورة). رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٤.

سحويل، لطيفة. «تقرير حول وضع المرأة في أنظمة التقاعد المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية». في سلسلة تقارير حول وضعية المرأة الفلسطينية في التشريعات. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠١٣.

سعيد، ادوارد. تأملات حول المنفى. ترجمة: ثائر ديب. بيروت: دار الآداب، ٢٠٠٤.

السن، سوزان وآخرون. أقدم لك الحركة النسوية. ترجمة: جمال الجزيري. القاهرة: المشروع القومي للترجمة، ٢٠٠٥.

تغييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣١٥

سهام عبد السلام. تقديم المراجعة في بام موريس. الأدب والنسوية.  
ترجمة: سهام عبد السلام. القاهرة: المشروع القومي  
للترجمة، ٢٠٠٢.

عابدين، عصام. ترقيع تشريعي جديد في مواجهة تنامي ظاهرة قتل  
النساء. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٤.

فوكو، ميشيل. تاريخ الجنسانية: إرادة العرفان. ترجمة: محمد هاشم.  
المغرب: أفريقيا الشرق، ٢٠٠٤.

فوكو، ميشيل. نظام الخطاب. ترجمة: محمد سايبلا. بيروت: دار  
التنوير للطباعة والنشر، ١٩٨٤.

كولمار، ويندي وفرانيسيس باتكوفيسكي. النظرية النسوية: مقتطفات  
مختارة. ترجمة: عماد إبراهيم. عمان: الأهلية للنشر  
والتوزيع، ٢٠٠٥.

مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي. «الملاحظات القانونية  
لمؤسسات المجتمع المدني على مشروع قانون العقوبات  
الفلسطيني». في وضعية المرأة في ظل مشروع قانون العقوبات.  
رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، ٢٠٠٥.

ناصر، رندة وآخرون. الخطاب النسوي الفلسطيني. رام الله: المنبر  
النسوي الفلسطيني، ٢٠٠٨.

## مذكرات وتقارير:

الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. كتاب موجه إلى رئيس الوزراء  
بخصوص تعديل مواد في قانون العقوبات. بتاريخ  
٢٠١٣/٧/١٥.

الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. مذكرة صادرة للرئيس في تشرين  
الثاني ٢٠١٣.



٣١٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

وزارة الشؤون الاجتماعية. مذكرة تفسيرية مرفوعة للأمين العام  
لرئاسة الوزراء. ٢٠١٤/٥/١٩.

وزارة شؤون المرأة - اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة.  
الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء ٢٠١١-٢٠١٩.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول  
تعديلات لقانون الأحوال الشخصية للعام ١٩٧٦، أو مشروع  
قانون الأحوال الشخصية الفلسطيني.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة السياسة التشريعية المتعلقة بالتعديلات  
المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات الأردني لسنة  
١٩٦٠.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء بخصوص  
قانون حماية الأسرة من العنف.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء بخصوص  
التعديلات المقترحة على مشروع معدل لقانون العقوبات  
الأردني لسنة ١٩٦٠، أو مشروع قانون العقوبات الفلسطيني،  
ومشروع معدل للإجراءات الجزائية، وقانون الإجراءات  
الجزائية رقم ٣ للعام ٢٠٠١.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية حول التعديلات المقترحة على  
مشروع معدل لقانون العمل، وقانون الخدمة المدنية، وقوانين  
التقاعد، ومشروع لقانون النقابات العمالية.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول  
التعديلات المقترحة على مشروع معدل للقانون الأساسي  
المعدل لسنة ٢٠٠٥.

وزارة شؤون المرأة. مذكرة تشريعية صادرة لرئاسة الوزراء حول نظام  
تحويل النساء المعنفات.

تغيب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣١٧

وزارة شؤون المرأة. كتاب موجه من وزارة المرأة إلى أمين عام الوزارة  
تتعلق بملاحظات وزارة المرأة على مشروع قانون معدل لقانون  
الإجراءات الجزائية، بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٢.

وزارة شؤون المرأة، وزارة الشؤون الاجتماعية. مذكرة تفسيرية صادرة  
لرئاسة الوزراء بشأن قانون حماية الأسرة. ٢١/٢/٢٠١٣.

وزارة العدل. كتاب موجه من وزير العدل إلى رئيس الوزراء يقترح فيه  
تشكيل لجنة لدراسة إعداد قانون عقوبات فلسطيني، بتاريخ  
٢١/٦/٢٠٠٩.

وزارة العدل. كتاب موجه من وزير العدل إلى أمين عام رئاسة الوزراء  
يطلب فيه إدراج قانون العقوبات على جدول أعمال جلسة  
مجلس الوزراء، بتاريخ ٧/٤/٢٠١٠.

وزارة العدل. كتاب موجه من وكيل وزارة العدل رئيس لجنة إعداد  
قانون العقوبات إلى وزير العدل تتضمن تقريراً حول عمل  
اللجنة الخاصة بإعداد قانون العقوبات، بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٠.

وزارة العدل. كتاب موجه من وزير العدل إلى أمين عام رئاسة الوزراء  
بخصوص مشروع قانون العقوبات وتعذر عرضه على مجلس  
الوزراء، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٣.

وزارة العدل، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة شؤون المرأة. مذكرة  
صادرة لمجلس الوزراء تطالب بتفعيل إجراءات قانون حماية  
الأسرة لتنسيبه إلى الرئيس، ٨/٤/٢٠١٥.

وزارة العمل. قرار وزير العمل رقم ٢ للعام ٢٠١٣ بخصوص تنظيم عمل  
خدم المنازل.

مجلس الوزراء - الأمانة العامة. كتاب موجه من أمين عام مجلس  
الوزراء إلى وزير العدل يتضمن تكليف الوزارة بالتنسيق مع  
الجهات بتشكيل لجنة لعقد ورشة عمل لمناقشة سبل وآليات  
إعداد قانون العقوبات، بتاريخ ٩/٩/٢٠٠٩.

مجلس الوزراء - الأمانة العامة. كتاب موجه من أمين عام مجلس الوزراء إلى الوزراء لدراسة مشروع قانون العقوبات وإبداء الملاحظات عليه، بتاريخ ٢١/٤/٢٠١٠.

### مواقع إلكترونية :

- وكالة أخبار المرأة. ٢٠١٢. «وزير العدل الفلسطيني: سنبعث الآليات لتوفير الحماية الاستباقية للمرأة الفلسطينية»، <http://wonews.net/3608=ar/index.php?act=post&id> (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).
- دويكات، نبيل. ٢٠١٤. قتل النساء ... بين القانون والثقافة السائدة. وكالة وطن للأخبار <http://www.wattan.tv/ar/news/html#sthash.UmQXnY2C.dpuf> (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).
- دنيا الوطن. ٢٠١٣. «أكثر من مائة رسالة للرئيس ضد قتل النساء»: <http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/369537/10/03/2013/> (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٣).
- شمس نيوز. ٢٠١٤. «حكومة رام الله تقرر تعديل قانون العقوبات»: <http://shms.ps/ar/post/post/2186/>، (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).
- عابدين، عصام. ٢٠١١. «ورقة قانونية تحليلية حول القرار بقانون بشأن جرائم قتل النساء على خلفية شرف العائلة»: [http://www.alhaq.org/631=arabic/index.php?option=com\\_content&view=article&id](http://www.alhaq.org/631=arabic/index.php?option=com_content&view=article&id) (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).
- العوري، حسن. ٢٠١٣. رد وتوضيح على مقالة أكثر من ١٠٠ رسالة نسائية للرئيس: <https://bothainahamdan.wordpress.com/hasanouri/02/06/2013/> (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).
- ملحم، أحمد. ٢٠١٤. «نساء فلسطين تُقتل ومسودة قانون حبيسة أدرج الرئاسة». نبض فلسطين: <http://www.al-monitor.com/>

تغييب المرأة عن التشريعات الفلسطينية ٢٠٠٧-٢٠١٥ دراسة في الهيمنة الذكورية ٣١٩

palestine-honor-crime-women-abuse-/03/2014/pulse/ar/originals  
law-abbas.html (تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).

• منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة.  
موقف قانوني لمنتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف  
ضد المرأة من القرار بقانون بتاريخ ١١/٥/٢٠١٤ بشأن تعديل قانون  
العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته: [http://www.almuntada-](http://www.almuntada-pal.ps/?p=200)  
(تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).

• نعيم أبو الحمص. ٢٠١٢. «تحديات وإنجازات الحكومة في العام  
الجديد». وكالة وفا: ٢٢-١٢-٢٠١٢: [http://www1-](http://www1.wafa.ps/arabic/)  
.120351=index.php?action=detail&id

• وزارة العدل. «العدل تعقد ورشة عمل استكمالية لمناقشة مشروع  
قانون حماية الأسرة من العنف»: <http://www.moj.pna.ps/index.php>  
.15=catid&0=section\_parent&486=?page=section&pid

• وكالة وفا. ٢٠١٢. إطلاق حملة تطوير مشاركة المرأة في  
الانتخابات المحلية: <http://www.wafa.ps/Arabic/index>.  
(تاريخ الدخول: ٣١ آب ٢٠١٥).

## مقابلات:

- إسماعيل حماد/ وزارة شؤون المرأة: ٢٠١٥/٣/١٢.
- خلود عبد الخالق/ وزارة الشؤون الاجتماعية: ٢٠١٥/٤/٢٨.
- اشرف أبو حية/ مؤسسة الحق: ٢٠١٥/٤/١٤.
- سريدة عبد حسين/ طاقم شؤون المرأة: ٢٠١٥/٧/١.
- سلوى هديب/ محافظة القدس: ٢٠١٥/٦/٢٩.
- رندة سنيورة/ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان: ٢٠١٥/٧/١.
- لونا عريقات/ مركز المرأة للإرشاد: ٢٠١٥/٤/١٢.

٣٢٠ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

- غاندي ربيعي/ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان: ٢٠١٥/٤/٢٩.
- نهاية محمد/ نائب رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية:  
٢٠١٥/٣/٢٢.
- فاطمة دعنا/ وزارة العدل: ٢٠١٥/٤/١٣.
- نهاية محمد/ نائب رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية:  
٢٠١٥/٣/٢٢.
- وفاء الأعرج/ وزارة شؤون المرأة: ٢٠١٥/٧/٩.

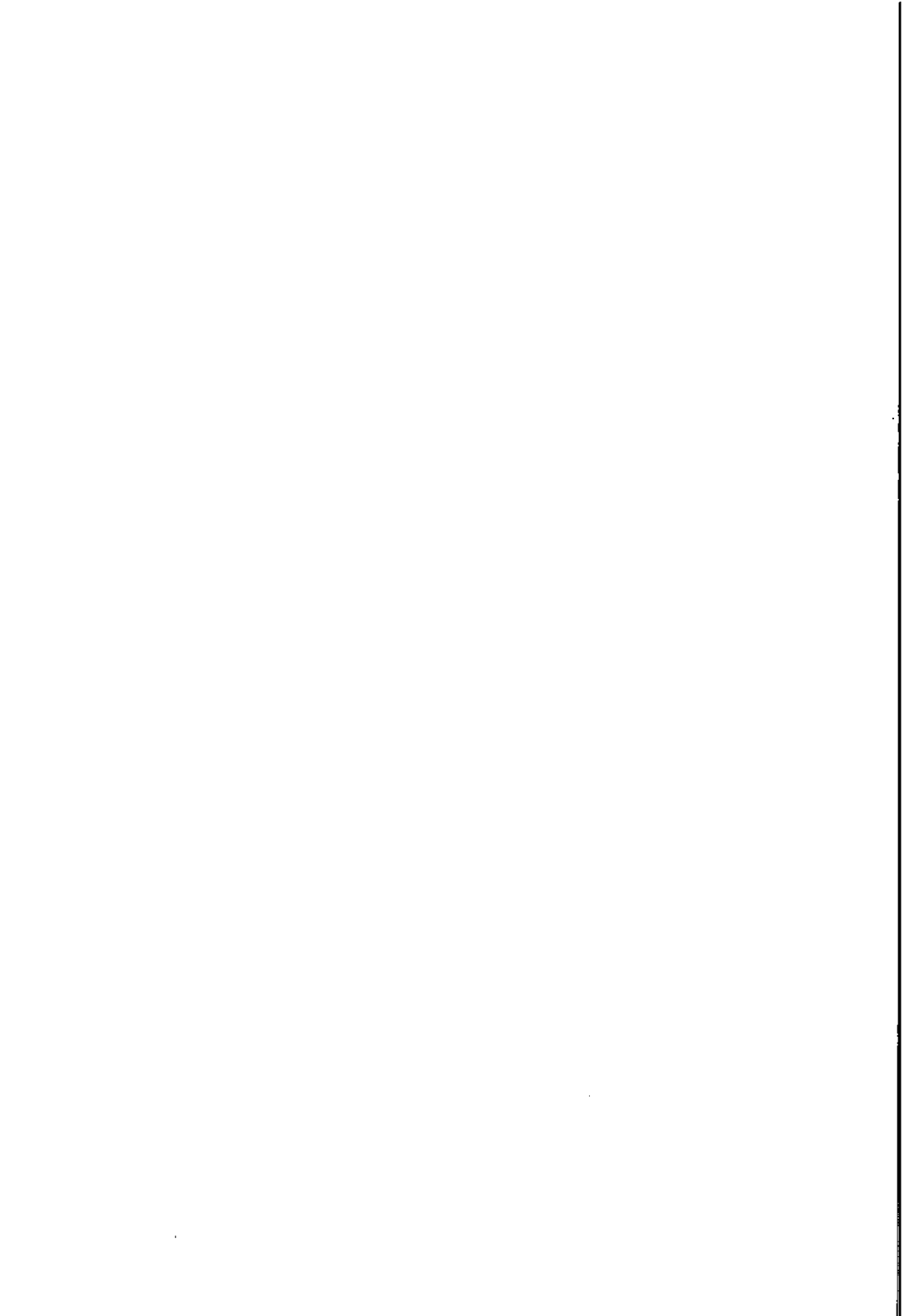
### مراجع اللغة الإنجليزية:

- Bachrach , Peter. Morton Baratz. "Decisions and Non-  
Decisions: An Analytical Framework," *In Political  
Power: A Reader in theory and Research*, Edited by:  
Roderick Bell, David Edwards and R.Harison Wagner  
. New York: Free Press, 1969.
- Bachrach , Peter. Morton Baratz. "Power and Its Two Faces  
Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam," *The  
American Political Science Review*, Vol. 69, No. 3  
(Sep.,) 1975.
- Bachrach , Peter. Morton Baratz. "Two Faces of Power," *In  
Political Power Community and Democracy*, Edited  
by Edward Keynes and David Ricci. Chicago: Rand  
McNally and Company,1970,
- Best ,Steven. *The Politics of Historical vision: Marx, Foucault  
and Habermas*. New York: Guilford Press,1995.

Foucault, Michel. "The History of Sexuality", *Power/ Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*, Edited by Colin Gordon. Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper. New York: Pantheon Books, 1980 a.

Foucault, Michel. "Truth and Power". *Power / Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*, Edited by Colin Gordon. Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper, New York: Pantheon Books, 1980 c.

Foucault, Michel. "Two lectures", *Power / Knowledge selected interviews and other writings 1972-1977*. Edited by Colin Gordon, Translated by Colin Gordon, Leo Marshall and John Mephan and Kate Soper, New York: Pantheon, 1980 b.



## منشورات مواطن

### سلسلة دراسات وأبحاث

الديمقراطية الفلسطينية بين الخطاب والممارسة: منظمة التحرير  
الفلسطينية وأطرها ١٩٦٤-١٩٩٣

عمر عساف

«قانون» التشريع و«قانون» الحرية: هل الديمقراطية بديل عن حكم  
القانون؟

عاصم خليل

موقع حركات الإسلام السياسي في الثورات الشعبيّة العربيّة وفيما بعدها  
(دراسة حالة: مصر وتونس)

منذر مشاقي

دراسات في الديمقراطية ووسائط الإعلام

لينة الجبوسي

دراسات في الثقافة والتراث والهوية

شريف كناعنة

العتبة في فتح الإيستيم

إسماعيل ناشف

العمالة الفلسطينية في إسرائيل ومشروع الدولة الفلسطينية

ليلى فرسخ

مدخل في تاريخ الديمقراطية في أوروبا

عبد الرحمن عبد الغني



٣٢٤ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

النساء والقضاة والقانونون: دراسة أنثروبولوجية للمحكمة الشرعية في غزة

نهضة يونس شحادة

نساء على تقاطع طرق: الحركة النسوية الفلسطينية بين الوطنية والعلمانية والهوية الإسلامية

إصلاح جاد

في المسألة العربية: مقدمة لبيان ديمقراطي عربي

عزمي بشارة

تمكين الأجيال الفلسطينية: التعليم والتعلم تحت ظروف القاهرة

تفيدة جرباوي وخليل نخلة

«وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»: الإسلاميون والديمقراطية

رجا بهلول

فلسطين الى أين؟ تلاشي حل الدولتين (باللغة الإنجليزية)

تحرير جميل هلال

الطبقة الوسطى الفلسطينية، بحث في فوضى الهوية والمرجعية والثقافة

جميل هلال

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية

(طبعة ثانية - مزيدة)

جميل هلال

نظريات الانتقال إلى الديمقراطية: إعادة نظر في براديغم التحول

جونى عاصي

منشورات مواطن ٣٢٥

من التحرير إلى الدولة: تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية ١٩٤٨-١٩٨٨

هلفى باومفرتن

تقاسيم زمار الحّي - مقالات

فيصل حوراني

بروز النخبة الفلسطينية المعولمة (باللغة الانجليزية والعربية)

ساري حنفي وليندا طبر

الحدائثة المتقهقرة: طه حسين وأدونيس

فيصل دراج

صفد في عهد الانتداب البريطاني ١٩١٧ - ١٩٤٨

مصطفى العباسي

بالتعاون مع مؤسسة الدراسات الفلسطينية والمقدسية

الجبل ضد البحر

سليم تماري

من يهودية الدولة حتى شارون: دراسة في تناقض الديمقراطية

الإسرائيلية

عزمي بشارة

تشكل الدولة في فلسطين (باللغة الانجليزية)

تحرير: مشتاق خان، جورج جقمان، انج أمدسن

مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق السياسية الممكنة

تحرير: وسام رفيدي

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن، ومعهد ابراهيم ابو لغد ٢٠٠٤

التربية الديمقراطية، تعلم وتعليم الديمقراطية من خلال الحالات

ماهر الحشوة

٣٢٦ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

حركة معلمي المدارس الحكومية في الضفة الغربية ١٩٦٧-٢٠٠٠

عمر عساف

المجتمع الفلسطيني في مواجهة الاحتلال: سوسيولوجيا التكيف  
المقاوم خلال انتفاضة الأقصى

مجدي المالكي وآخرون

اسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة

خليل نخلة

جدور الرفض الفلسطيني ١٩١٨-١٩٤٨

فيصل حوراني

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال صبري

هنا وهناك نحو تحليل للعلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز

ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية

جميل هلال

الحركة الطلابية الفلسطينية: الممارسة والفاعلية

عماد غياظة

دولة الدين، دولة الدنيا: حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية

رجا بهلول

النساء الفلسطينيات والانتخابات، دراسة تحليلية

نادر عزت سعيد

المرأة وأسس الديمقراطية

رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية

جميل هلال

ما بعد اوسلو: حقائق جديدة (باللغة الانجليزية)

تحرير: جورج جقمان

ما بعد الازمة: التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية،  
وأفاق العمل

وقائع مؤتمر مواطن ٩٨

التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث

وقائع مؤتمر مواطن ٩٧

اشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي

وقائع مؤتمر مواطن ٩٦

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي

محمد حافظ يعقوب

رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات والكيان الفلسطيني

ساري حنفي

مساهمة في نقد المجتمع المدني

عزمي بشارة

حول الخيار الديمقراطي

دراسات نقدية

٣٣٨ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

## سلسلة رسائل الماجستير

تمثيلات السلطة والمعرفة في الخطاب النسوي الليبرالي

أشجان عجور

مصر: التغييرات السياسية وتحديات التحول الديمقراطي بعد ثورة

٢٠١١

حنين محمد سليمان

مَكَانَةُ الْمَرْأَةِ فِي الْإِسْلَامِ فِي ظِلِّ تَأْوِيلِ آيَةِ الْقَوَامَةِ مَنْظُورٍ فِلَسْطِينِي

مي البزوري

مرجعية الخطاب السياسي الإسلامي في فلسطين

خالد علي زواوي

الدبلوماسية العامة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية

دلّال باجس

الانتخابات والمعارضة في المغرب بين التحول الديمقراطي

واستمرارية النظام السلطوي (١٩٩٧-٢٠٠٧)

نشأت عبد الفتاح

عن النساء والمقاومة: الرواية الاستعمارية

أميرة محمد سلمي

التغيير السياسي من منظور حركات الإسلام السياسي: «حماس» نموذجاً

بلال الشويكي

المجتمع المدني «بين الوصفي والمعياري»: تفكيك إشكالية المفهوم

وفوضى المعاني

ناديا أبوزاهر

النقد والثورة: دراسة في النقد الاجتماعي عند علي شريعتي

خالد عودة الله

حركة «فتح» والسلطة الفلسطينية: تداعيات أوسلو والانتفاضة الثانية

سامر إرشيد

## سلسلة مداخلات واوراق نقدية

مدخلات حول الدين والديمقراطية والدولة المدنية

تحرير: رجا بهلول

الفلسطينيون على جانبي الخط الأخضر في ظروف سياسية متغيرة

(وقائع ورشة عمل، ٤-٥ آذار ٢٠١١ في رام الله)

تحرير: حسن خضر

الإعلام الفلسطيني والإنقسام: مرارة التجربة وإمكانات التحسين

تحرير: خالد الحروب وجمان قنيص

قبل وبعد عرفات: التحول السياسي خلال الانتفاضة الثانية

جورج جقمان

أن تكون عربياً في أيامنا

عزمي بشارة

المنهاج الفلسطيني اشكاليات الهوية والمواطنة

عبد الرحيم الشيخ (محرراً)

الحريات المتساوية حقوق المرأة بين الديمقراطية - الليبرالية وكتب

التربية الإسلامية

وليد سالم وإيمان الرطروط

٣٣٠ التشريع في زمن الإنتقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

اليسار والخيار الاشتراكي قراءة في تجارب الماضي، واحتمالات الحاضر

داوود تلحمي

تهافت أحكام العلم في إحكام الإيمان

عزمي بشارة

الديمقراطية والإنتخابات والحالة الفلسطينية

وليم نصار

إطار عام لعقيدة أمن قومي فلسطيني

حسين آغا وأحمد سامح الخالدي

نحو أممية جديدة: قراءة في العولمة/مناهضة العولمة والتحرر

الفلسطيني

علاء محمود العزة وتوفيق شارل حداد

التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية

جميل هلال

الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية

طالب عوض وسميح شبيب

الراهب الكوري .. سَفَرُ وأشياء أخرى

زكريا محمد

واقع التعليم الجامعي الفلسطيني: رؤية نقدية

ناجح شاهين

طروحات عن النهضة المعاقبة

عزمي بشارة

ديك المنارة

زكريا محمد

لثلا يفقد المعنى (مقالات من سنة الانتفاضة الاولى)

عزمي بشارة

في قضايا الثقافة الفلسطينية

زكريا محمد

ما بعد الاجتياح: في قضايا الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية

عزمي بشارة

المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين

وليد سالم

الحركة الطلابية الفلسطينية ومهمات المرحلة تجارب وآراء

تحرير مجدي المالكي

الحركة النسائية الفلسطينية اشكاليات التحول الديمقراطي

واستراتيجيات مستقبلية

وقائع مؤتمر مواطن ٩٩

اليسار الفلسطيني: هزيمة الديمقراطية في فلسطين

علي جرادات

الخطاب السياسي المبتور ودراسات أخرى

عزمي بشارة

أزمة الحزب السياسي الفلسطيني

وقائع مؤتمر مواطن ٩٥

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين

زياد ابو عمرو واخرون

الديمقراطية الفلسطينية

موسى البديري واخرون



٣٣٢ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

المؤسسات الوطنية، الانتخابات والسلطة

اسامة حليبي وآخرون

الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربي الحصري وآخرون

الدستور الذي نريد

وليم نصار

## سلسلة اوراق بحثية

اتجاهات الصحافيين الفلسطينيين إزاء حرية التعبير في القانون  
الأساسي وجرائم النشر في قانون العقوبات

محمد حسين أبو عرقوب

التطهير العرقي في القدس: سياسات إسرائيل تجاه المدينة ومواطنيها  
الفلسطينيين

نزار أيوب

الفضائيات الدينية: الصورة المثالية للمرأة وأثرها على النساء في  
فلسطين

جمان قنيص

الحركة الطلابية الإسلامية في فلسطين الكتلة الإسلامية .. نموذجاً  
دلّال باجس

دراسات اعلامية ٢

تحرير: سميح شبيب

دراسات اعلامية

تحرير: سميح شبيب

الثقافة السياسية الفلسطينية

باسم الزبيدي

العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي

ملتون فيسك

الصحافة الفلسطينية المقرّوة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤

سميح شبيب

التحول المدني وبنور الانتماء للدولة في المجتمع العربي والاسلامي

خليل عثمانة

المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين

خولة الشخشير

التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الاسيرة

خالد الهندي

التحولات الديمقراطية في الاردن

طالب عوض

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين

محمد خالد الازعر

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرباوي

٣٣٤ التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

## سلسلة التجربة الفلسطينية

صوت العاصفة: سيرة إذاعات الثورة الفلسطينية في المنفى

نبيل عمرو

شيوعيون في فلسطين: شظايا تاريخ منسي

موسى البديري

كَمْنَا لِلشَّمْسِ

عائشة عودة

سَأَحَدُكُمْ عَن هَاجِسٍ: مجموعة نصوص أدبية ل أقلام جديدة

تقديم وتحرير هيفاء أسعد

المقاومة الشعبية في فلسطين تاريخ حافل بالأمل والإنجاز

مازن قمصية

شفيق الحوت

سميح شبيب (محرراً)

أنيس صايغ والمؤسسة الفلسطينية للسياسات، الممارسات، الإنتاج

سميح شبيب (محرراً)

انتفاضة الأقصى: حقول الموت

محمد دراغمة

أحلام بالحرية (الطبعة الثانية)

عائشة عودة

الواقع التنظيمي للحركة الفلسطينية الأسيرة دراسة مقارنة ١٩٨٨-٢٠٠٤

أياد الرياحي

مغدوشة: قصة الحرب على المخيمات في لبنان

ممدوح نوفل

يوميات المقاومة في مخيم جنين

وليد دقة

أحلام بالحرية

عائشة عودة

الجزري الى الهزيمة

فيصل حوراني

أوراق شاهد حرب

زهير الجزائري

البحث عن الدولة

ممدوح نوفل

## سلسلة مبادئ الديمقراطية

المحاسبة والمساءلة	ما هي المواطنة؟
الحرية المدنية	فصل السلطات
التعددية والتسامح	سيادة القانون
الثقافة السياسية	مبدأ الانتخابات وتطبيقاته
العمل النقابي	حرية التعبير
الاعلام والديمقراطية	عملية التشريع

٣٣٦ التشريع في زمن الإنقسام، دراسات في القرارات بقوانين التشريعات الصادرة منذ ٢٠٠٧

## سلسلة ركائز الديمقراطية

التربية والديمقراطية

رجا بهلول

حالات الطوارئ وضمانات حقوق الانسان

رزق شقير

الدولة والديمقراطية

جميل هلال

الديمقراطية وحقوق المرأة بين النظرية والتطبيق

منار شوريجي

سيادة القانون

اسامة حلبي

حقوق الانسان السياسية والممارسة الديمقراطية

فاتح عزام

الديمقراطية والعدالة الاجتماعية

حليم بركات

## سلسلة تقارير دورية

التشريع في زمن الإنقسام: دراسات في القرارات بقوانين التشريعات  
الصادرة منذ ٢٠٠٧

عمار دويك، أحمد مصلح، عدنان الحجار، محمد القيسي، لورد حبش

الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين

الحكم المحلي في فلسطين: واقع ورؤية مستقبلية.

أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة

واقع التمييز في سوق العمل الفلسطيني من منظور النوع الاجتماعي

صالح الكفري، خديجة حسين نصر

نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين

تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية

إعداد: جهاد حرب اشراف: عزمي الشعبي

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية

جميل هلال، عزمي الشعبي وآخرون

الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء عبيدات

دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي  
القادم

احمد مجدلاني، طالب عوض



## سلسلة تقارير دورية

### هذا الكتاب

شهدت فترة ما بعد الانقسام نشاطات تشريعياً ملحوظاً، سواء في الضفة الغربية أم في قطاع غزة. فقد أصدر الرئيس الفلسطيني أكثر من ١٤٠ قراراً بقانون منذ تعطل المجلس التشريعي في سنة ٢٠٠٧، وهو عدد يفوق عدد القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي خلال ١٠ سنوات من عمله، في حين أصدر أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير في قطاع غزة أكثر من ٥٠ «قانوناً»، يتم تطبيقها وإنفاذها من خلال المحاكم العاملة في قطاع غزة. هذا العمل التشريعي يستدعي التوقف أمامه لدراسة طبيعة القوانين التي صدرت، والتوجهات والسياسات التشريعية التي تقف خلفها، وأيضاً رصد خارطة القوى والمصالح التي دعمت هذه التشريعات واستفادت منها.

تحاول الدراسات الواردة في هذا الكتاب رسم ملامح العملية التشريعية، وفك تداخلاتها، وتبيان أثرها القانوني الآني وبعيد الأمد، كما تحاول رصد القوى والمصالح السياسية والاقتصادية التي ساهمت في إصدار هذه التشريعات.

وللمرأة نصيب خاص من هذه الدراسات، حيث عالجت ورقة منفردة كيفية اشتغال الهيمنة الذكورية في العملية التشريعية التي تبقى وجودية المرأة الفلسطينية مغيبة عمداً على المستوى القانوني، مانعة إصدار قوانين لإنصاف المرأة.



ISBN 978-9950-312-88-3

مواطن المؤسسة الفلسطينية  
لدراسة الديمقراطية

