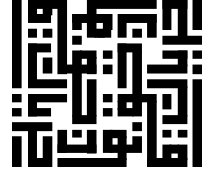


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير

حول التشريعات وآلية سنّها

في السلطة الوطنية الفلسطينية

"دراسة تحليلية"

**الباحث القانوني
حسين أبو هنود**

سلسلة التقارير القانونية (3)

تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية "دراسة تحليلية"

مقدمة

بموجب وثيقة إعلان المبادئ واتفاق غزة - أريحا الموقع في 5/ أيار عام 1994، تشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة قوامها 24 عضواً، لتتولى كافة الصلاحيات والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية، إلى حين انتخاب المجلس كما تمّ الاتفاق عليه في إعلان المبادئ والاتفاقية المرحلية. ولم يتمّ انتخاب المجلس المُشار إليه إلا في 20/1/1996، أي بعد مرور أكثر من عشرين شهراً على ميلاد السلطة الفلسطينية.

أصدرت السلطة الفلسطينية سواء قبل انتخاب المجلس أو بعده العديد من التشريعات، البعض منها يندرج وفقاً للفقّه الدستوري ضمن التشريعات الأولية أي القوانين، والبعض الآخر منها يندرج ضمن ما يسمّى بالتشريعات الثانوية أي الأنظمة أو اللوائح التنفيذية. وتباينت الجهة المصدرة لهذه التشريعات أو الآلية المتبعة في سنّها من فترة زمنية إلى أخرى. ففي البداية كانت سلطة التشريع تتركز بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء الفلسطيني، وكانت عملية التشريع تتمّ بألية معينة، ثمّ ما لبثت أن تغيرت الجهة المختصة بالتشريع وآلية سنّه بعد انتخاب المجلس الفلسطيني والذي أصبح صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع إضافة لصلاحياته الأخرى.

نطاق التقرير: يتناول هذا التقرير بالدراسة والتحليل التشريعات (الأولية والثانوية) الصادرة عن السلطة الفلسطينية، سواء ما صدر منها قبل تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني أو بعده، مع التركيز على دراسة المواضيع التالية:

1. السلطة المختصة بالتشريع وصلاحياتها.
2. الآلية المتبعة في سنّ التشريعات وإصدارها.
3. أشكال التشريعات الصادرة.
4. تحليل وتقييم لتلك التشريعات.

يخرج عن نطاق هذا التقرير دراسة المستوى التفصيلي والدقيق لمحتوى ومضمون هذه التشريعات، إلا ما يلزم منها لدراسة الجوانب الموصوفة أعلاه.

منهجية الدراسة: تعتمد منهجية الدراسة في هذا التقرير على الأسلوب الوصفي التطبيقي التحليلي الذي يقوم على استقراء التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية المنشورة في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، بغرض الوصول للنتائج ووضع التوصيات.

وفي سبيل دراسة الموضوع وعرضه بطريقة سلسلة، سنتناول معالجته من خلال مرحلتين:
مرحلة ما قبل تأسيس المجلس التشريعي، ومرحلة ما بعد تأسيسه على اعتبار أن كل مرحلة تمثل فترة تشريعية محددة، وقبل ذلك سنقوم باستعراض العملية التشريعية في الدولة الديمقراطية، والتطورات التاريخية للعملية التشريعية في فلسطين قبل السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفصل الأول التشريع في الدولة الديمقراطية، والتطورات التاريخية للتشريع في فلسطين

يُعالج المبحث الأول من هذا الفصل مسألة التشريع في الدولة الديمقراطية والإجراءات القانونية والدستورية الواجبة الاتباع في عملية سنه، والمراحل التي يمر بها التشريع من لحظة اقتراحه وحتى إقراره أو المصادقة عليه. وفي المبحث الثاني منه يتناول التطورات التاريخية والدستورية للتشريع في فلسطين قبل تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية.

المبحث الأول: التشريع والعملية التشريعية في الدولة الديمقراطية:

يقوم مفهوم الدولة الديمقراطية على مجموعة من المبادئ الأساسية، بحيث لا يمكن اعتبار الدولة بأنها ديمقراطية ما لم يتم مراعاتها، وهذه المبادئ يمكن إجمالها في المبدأين التاليين:

(1) مبدأ سيادة القانون، الذي يقضي بخضوع جميع من في الدولة، حكما ومحكومين، للقانون. فلا يجوز للأفراد مخالفة أحكامه، كما لا يجوز لأي سلطة من سلطات الدولة مخالفة القواعد القانونية في أي تصرف من تصرفاتها.

(2) مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية، موزعة على سلطات الدولة الثلاث. فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بإدارة شؤون البلاد بما يحقق مصالح الشعب في ظل التقيد بالقوانين التي سنتها السلطة التشريعية، وتعطى السلطة التنفيذية سلطة إصدار تشريعات ثانوية في المسائل المُحالة إليها بموجب القوانين الصادرة

عن السلطة التشريعية. ويُطلق على هذه التشريعات الثانوية في بعض الأنظمة القانونية مصطلح "اللوائح التنفيذية" كما في فرنسا أو "الأنظمة" كما في الولايات المتحدة. ويُشترط في إصدار التشريعات الثانوية أن ينص القانون الصادر عن السلطة التشريعية صراحة على تحويل السلطة التنفيذية هذه الصلاحية، وأن يكون التشريع الثانوي بغرض تنفيذ وتطبيق القانون، وأن لا يتضمن ما يخالف فحوى التشريع الأولي (القانون) وإلا اعتبر باطلاً، لأنه يقع في مرتبة أدنى من مرتبة القانون.

وإلى جانب وظيفتي التشريع والتنفيذ توجد وظيفة أخرى هي وظيفة القضاء وتُسند إلى السلطة القضائية، التي تختص بفض المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة، وتلتزم السلطة القضائية بتطبيق القانون على الجميع وعلى حد سواء، كما تتيح الدول الديمقراطية للسلطة القضائية سلطة الرقابة الدستورية على التشريعات من خلال ما يُعرف لدى العديد من الدول بالمحكمة الدستورية.

وقد أُنيطت صلاحية التشريع في الدول الديمقراطية بالسلطة التشريعية لاعتبارات عديدة، بعضها قانوني والآخر عقلي أو فلسفي. فالسلطة التشريعية المنتخبة بمجموعها تمثل الشعب، لأنّ أعضائها انتخبوا بصورة حرّة ونزيهة ليعبروا عن إرادتها، مما يعني أن التشريع يمثل إرادة الشعب صاحب السيادة، فما يصدر عن هؤلاء الممثلين من تشريع، كأنما صدر عن الشعب نفسه.

وإسناد وظيفة التشريع للسلطة التشريعية يجسد معنى الديمقراطية بمعناها الحقيقي، ذلك أنّ الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه بنفسه سواء مباشرة، وهو ما يصعب ممارسته حالياً، أو بواسطة من ينتخبهم ليتولوا بالنيابة عنه مباشرة هذه الاختصاصات. والسلطة

التشريعية في الدولة الديمقراطية، عادة ما تتشكل من عدد من الأشخاص يصعب معه إجماعهم على الخطأ، أو تلاقي مصالحهم على ما يشكل انتهاكاً لمصالح الأفراد، وهو الأمر الذي قد لا يتوافر في السلطة التنفيذية.

وأما الاعتبارات الأخرى في جعل التشريع من اختصاص السلطة التشريعية، فتمثل في الآلية المعقدة والمركبة التي يلزم أن يجتازها التشريع قبل وضعه موضع النفاذ والتطبيق، والمناقشات المطولة والمستفيضة التي يتعرض لها من أعضاء السلطة التشريعية، وغيرها من الإجراءات التي تدفع حتماً للتأكد من مضمون التشريع وفحص محتواه بالتفصيل، فإن تبين لأعضاء السلطة التشريعية فائدة التشريع المعروف عليهم وجدواه بالنسبة للعموم أقرّوه، وإن تبين لهم خلاف ذلك رفضوه أو أجلّوا النظر فيه.

النظام الديمقراطي الذي يتيح التعددية السياسية وتداول السلطة والمساءلة والمحاسبة في الحياة العامة، يدفع أعضاء السلطة التشريعية إلى إبداء قدر كبير من اليقظة والحذر قبل إقرار أي تشريع، لأن أي خطأ أو تجاوز أو قفز على المصلحة العامة قد يؤثر على مستقبلهم السياسي، عندما يتمتع المواطنون عن انتخابهم في المرة القادمة بناءً على مواقفهم السلبية.

لا شك أن مثل هذه الإجراءات لسن التشريعات، وإن كانت طويلة ومعقدة، إلا أنها في نهاية المطاف تحقق مصلحة عموم الشعب التي يجب أن تكون مناط التشريع. ومصلحة الشعب تقتضي وجود قوانين صادرة عن ممثليه المنتخبين، بحيث يكون معيار المصادقة على أي قانون هو مدى تلبية المصالح العامة.

وأكثر من ذلك، تنتظم الحياة السياسية وتعمل المؤسسة التشريعية في الدولة الديمقراطية على هدي الدستور الذي يأتي على قمة القوانين، محدداً شكل النظام السياسي للدولة، رئاسياً أم نيابياً أم غير ذلك، واختصاص السلطات القائمة في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلاقتها مع بعضها البعض، كما ينظم الدستور عملية إصدار القوانين، والجهة المختصة بإصدارها، والشكل الذي يجب أن تصدر فيه، والآلية التي يمرّ بها التشريع من مبدئه إلى منتهاه. كما وينظم الدستور أيضاً الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

نخلص من هذا المبحث إلى النتائج التالية:

1. تختص السلطة التشريعية في الدولة الديمقراطية بسن التشريعات الأولية أو العادية (القوانين)، وتفوض السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات ثانوية تكون على شكل أنظمة أو لوائح تنفيذية، على أن لا تتجاوز التشريعات الثانوية حدود التفويض تحت طائلة البطلان وعدم النفاذ.
2. ينظم الدستور عملية إصدار التشريع ويحدّد الآلية والمراحل التي يمرّ بها التشريع. فالتشريع الأولي يبدأ بمرحلة الاقتراح، وهو من حق أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية، ثمّ يُعرض على السلطة التشريعية لمناقشته وطرحه للتصويت، فإن وافقت عليه الأغلبية يعتبر قانوناً ويسري بعد نشره للعموم بالجريدة الرسمية. والأصل في النظام الديمقراطي أن التشريعات الصادرة عن السلطة المختصة — وهي السلطة التشريعية — تعتبر نافذة وواجبة التطبيق دون توقف على موافقة رئيس السلطة التنفيذية. وفي حال إعطاء رئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض أو التصديق، فإنه يتم إعطاء السلطة التشريعية صلاحية التغلب على هذا الاعتراض أو رفض المصادقة، منعا للتعسف في استعمال رئيس السلطة التنفيذية للحق

المعطي له، وذلك بواسطة إقرار السلطة التشريعية لمشروع القانون مجدداً ولكن بأغلبية أعلى.

3. يقوم النظام القانوني في الدولة الديمقراطية على مبدأ تدرج القواعد القانونية، وهذا المبدأ هو أحد نتائج مبدأ الفصل بين السلطات القاضي بتوزيع وظائف الدولة على السلطات الثلاث. فالقاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية وهي في معرض تطبيقها للقانون لن تكون من حيث قوتها والزاميتها بمستوى ومرتبة القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع.

وتطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية تتمتع بعض القواعد القانونية بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به قواعد أخرى. فالقواعد الدستورية (التشريعات الأساسية) تحتل قمة الهرم القانوني، وذلك نظراً لطبيعتها مضمون هذه القواعد أو للجهة التي أصدرتها، أو للشكل والآلية المتبعة في إصدارها أو تعديلها وإلغائها. ثم يليها في الترتيب من حيث الأهمية والقوة الإلزامية القواعد التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية، والتي يُطلق عليها اصطلاح القوانين، ثم يليها أخيراً اللوائح أو الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية وهي بصدد تنفيذ القوانين ومباشرة أعمال الإدارة.

وبناءً على ذلك لا يجوز للقاعدة الأدنى تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى، وفي حال تعارض هذه القواعد القانونية فيما بينها يتم تغليب القاعدة القانونية الأعلى مرتبة.

المبحث الثاني: التطورات التاريخية للتشريع في فلسطين:

نعرض في هذا المبحث لحالة التشريع والعملية التشريعية قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك في محاولة لربط التراث التشريعي الماضي بالحاضر، خاصة إذا علمنا أنه تعاقب على حكم فلسطين وإدارتها أنظمة حكم مختلفة ومتباينة تركت وراءها تراثاً ضخماً من التشريعات بكامل أنواعها ودرجاتها لم يعدل أو يلغ المشرع الفلسطيني حتي الآن إلا النذر اليسير منها. وقد حرصت تلك الأنظمة القانونية على ترسيخ حكمها وإصباغه بالصبغة الشرعية والقانونية، فبادرت إلى سنّ التشريعات الأساسية وانطلقت منها لسنّ التشريعات العادية فالتشريعات الثانوية، وهو ما يتضح لنا من استعراض الحقب الزمنية التالية:

أولاً: فترة الانتداب البريطاني:

كانت فلسطين حتى عام 1914 جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، ثم خضعت بعد ذلك للاحتلال البريطاني، الذي بدأ على شكل احتلال عسكري ثم تحوّل عام 1922 إلى انتداب بمقتضى صك الانتداب المقرّ من قبل عصبة الأمم بتاريخ 1922/12/29.

شهد عام 1922 صدور مرسوم دستور فلسطين، إلا أن هذا الدستور لم يصدر عن هيئة تأسيسية أو سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة، وإنما صدر بمقتضى "الإرادة الملكية البريطانية"، وأخضع هذا الدستور للتعديل في الأعوام 1932، 1923، 1939.

أناط مرسوم دستور فلسطين بالمندوب السامي، الذي يمثل التاج البريطاني ويقف على رأس السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية،

صلاحية سن كافة التشريعات. وتصدر هذه التشريعات عن المندوب السامي بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي، وفي حالات معينة اعتبر التشريع من اختصاص المندوب السامي منفرداً، كما يحق له مخالفة المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يرى فيها أنه من الصواب إجراء ذلك.

ونظم المشرع الانتدابي الإجراءات الشكلية الواجبة الاتباع في عملية سن التشريعات على النحو التالي:

بموجب المادة 16 من التعليمات الملكية الصادرة عام 1932 يجب على المندوب السامي أن يُراعي القواعد التالية بالقدر المستطاع عند سن التشريعات:

1. تُسمّى كافة التشريعات قوانين.
2. تميّز كافة القوانين بأسماء وتقسّم إلى مواد أو فقرات متتابعة مرقمة بأرقام متسلسلة ويلحق بكل مادة هامش مختصر يشير إلى مضمونها، وتميّز قوانين كل سنة بأرقام متسلسلة تبدأ بالرقم (1) في كل سنة.
3. توضع الأحكام المتعلقة بكل مسألة خاصة في قانون خاص ولا تُمزج في قانون واحد أو تلحق به مادة لا تتفق مع اسمه ولا تدرج مادة دائمة في قانون مؤقت¹.
4. وهكذا فإن التشريعات التي صدرت عن الإدارة الإنتدابية لم تكن تعبّر عن إرادة الشعب الفلسطيني ومصالحه بقدر ما كانت تعبّر عن مصالح ومطامع المحتل البريطاني، وهي تشريعات صادرة عن شخص أجنبي هو المندوب السامي المعين أصلاً من قبل ملك بريطانيا مباشرة أو المجلس الاستشاري المعين بدوره بشكل مباشر من قبل المندوب السامي، والذي يتكون في غالبيته

¹ التعليمات الملكية الصادرة عام 1932 والمنشورة في مجموعة قوانين فلسطين (درايتون)، المجلد الرابع،

من عناصر بريطانية أجنبية، وبالتالي لم يكن المندوب السامي أو المجلس الاستشاري معنيا بمصالح السكان بقدر ما كان معنيا بمصلحة بلاده، وهو ما نلحظه في كثير من التشريعات الانتدابية مثل أنظمة الطوارئ لعام 1945، أو قوانين الاستملاك للمصلحة العامة.

5. وقد شهدت هذه الفترة صدور عدد هائل من التشريعات بكافة أشكالها شملت أحكامها كافة مناحي الحياة، وقد تأثرت بالنظام الأنجلوسكسوني والقانون العام المطبق في المملكة المتحدة. بالرغم من المثالب العديدة للتشريعات الانتدابية، إلا أنها كانت تصاغ وتبوّب بشكل دقيق ومتناسق.

ثانياً: فترة الحكم الأردني والإدارة المصرية:

بتاريخ 14/ أيار عام 1948 أعلنت بريطانيا انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين، وفي اليوم التالي أعلنت المنظمات الصهيونية قيام دولة إسرائيل على الجزء الأكبر من فلسطين، أما بالنسبة لبقية الأجزاء، فقد خضعت الضفة الغربية للحكم العسكري الأردني حتى عام 1952، إلى أن استبدل الحكم العسكري بحكم مدني في أعقاب ضم الضفة الغربية إلى شرق الأردن في إطار المملكة الأردنية الهاشمية. أما قطاع غزة فخضع للإدارة المصرية.

(I) الإدارة المصرية:

لم تعتمد هذه الإدارة إلى تغيير القوانين، إلا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والإدارية والمستجدات الحياتية للمواطنين، وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري. وفي عام 1955 أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، وبإرادة مفردة، القانون رقم 255 القاضي بإصدار النظام الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات

المصرية بفلسطين (قطاع غزة) والذي استبدل لاحقاً بالنظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962. ونظم هذا القانون المؤسسة التشريعية والدستورية على النحو التالي:

تتقاسم السلطة التشريعية والحاكم الإداري العام سلطة التشريع، بحيث أنه لا يصدر أي قانون إلا إذا قرره المجلس التشريعي وصدّق عليه الحاكم الإداري العام، والذي كان يقف على رأس السلطة التنفيذية للإدارة الحاكمة في قطاع غزة ويمثل الحكومة المصرية التي كانت تقوم هي بتعيينه بقرار من رئيس جمهورية مصر.

وقد أعطى دستور عام 1962 المجلس التنفيذي وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في اقتراح القوانين، وعندئذٍ يقوم المجلس التشريعي بمناقشة مشروع القانون المرفوع إليه لإقراره. وإذا أقرّ المشروع يُرفع للحاكم الإداري العام للتصديق عليه وإصداره باسم الشعب الفلسطيني، وذلك خلال شهرين من تاريخ رفعه إليه، والذي له الحق في أن يرفض المصادقة عليه، فإذا لم يرَ التصديق على مشروع قانون أقرّه المجلس التشريعي رده إلى المجلس لإعادة النظر فيه، فإذا لم يُرد في هذا الميعاد عدّ ذلك تصديقاً على القانون وأصدر، ولا يجوز أن يعيد المجلس التشريعي في ذات دور الانعقاد النظر في مشروع قانون رُفض التصديق عليه.

بالرغم من أن الإعلان الدستوري لقطاع غزة لعام 1962 نظّم المؤسسة التشريعية وجعل سلطة التشريع من اختصاص مجلس تشريعي، إلا أنه يلاحظ أن الحاكم الإداري العام كان هو رئيس هذا المجلس وأن عشرين عضواً من أعضائه يعيّنون من قبل الحاكم

الإداري العام، بينما يتم انتخاب إثنين وعشرين من قبل اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي لقطاع غزة، وذلك تحت إشراف الإدارة المصرية². كما أن الحاكم الإداري العام كان يملك صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة بشرط عرضها على المجلس التشريعي في أول دورة انعقاد له. وبالفعل صدر العديد من هذه القرارات التي لها قوة القانون³.

وهكذا يلاحظ أن السلطة التشريعية في فترة الحكم المصري لقطاع غزة لم تكن تمثل السكان الفلسطينيين وتعبر عن إرادتهم بالمفهوم الديمقراطي الحديث، وإنما تمثل الحاكم الإداري العام الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في التشريع والتنفيذ بشكل يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات وتقسيم الوظائف والاختصاصات.

مع كل ذلك فقد نظم المشرع في هذه الفترة عملية سنّ التشريعات واليتها والسلطة المختصة بها. وباستقراء عدد من التشريعات الصادرة في هذه الفترة والمنشورة في الوقائع الفلسطينية بين عام 1948 وعام 1967 يتبين لنا أن الإدارة المصرية لم تجر تغييرات جوهرية في مضمون التشريعات وبالتالي ظلت التشريعات في طابعها الانتدابي من حيث الشكل والمضمون.

² وفقاً للمادتين 24، 30 من الإعلان الدستوري لقطاع غزة لعام 1962 فإن المجلس التشريعي يتألف من الحاكم الإداري العام رئيساً، وأعضاء المجلس التنفيذي — وهم مديرو المديرية لقطاع غزة ويعينون من قبل الحاكم الإداري العام بمقتضى الصلاحية المخولة له — وعشرة أعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من بين الفلسطينيين ذوي الكفاءة، وإثنين وعشرين عضواً ينتخبهم الأعضاء المنتخبون لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي لقطاع غزة.

³ انظر الباب الثالث من الإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر عام 1962، والمنشور بالعدد غير الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1962/3/29.

وقد صدر عدد من القوانين عن المجلس التشريعي وصادق عليها من قبل الحاكم الإداري العام كقانون العمل.

أخيراً يلاحظ أن النظام الدستوري لقطاع غزة لم يتناول موضوع ترتيب التشريعات وتسلسلها وتدرجها كما فعل مرسوم دستور فلسطين. ربما سبب ذلك أن المشرع رأى أن هذا مما لا يشار إليه في صلب الدستور، ويمكن أن يعتبر من قبيل القواعد العرفية.

(2) الحكم الأردني:

بعد أربعة أعوام من خضوع الضفة الغربية للحكم الأردني، وبالتحديد في عام 1952، وافق البرلمان الأردني، والذي كان يضم عدداً متساوياً من الأعضاء المنتخبين مباشرة من قبل الشعب ويمثلون سكان كل من الضفتين الغربية والشرقية، على ضم الضفة الغربية واعتبارها جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية. وكانت الخطوة الأولى بعد عملية الضم هي إقرار الدستور الأردني لعام 1952 الذي أصبحت أحكامه تسري على كافة أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية بما فيها الضفة الغربية.

وقد حدد الدستور الأردني السلطة المختصة بالتشريع وهي مجلس الأمة بمجلسيه: مجلس النواب المنتخب مباشرة من قبل سكان الضفتين، ومجلس الأعيان المعين من قبل الملك. وترفع القوانين التي تقرّ من قبل المجلسين إلى الملك للتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، وفي حالة رفضه التصديق على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من البرلمان له تعاد للبرلمان مشفوعة بملاحظاته، وعندئذٍ يتوجب على مجلس الأمة الالتئام بمجلسيه، فإن أقرّ المجلسان المجتمعان معاً في مجلس واحد بأغلبية أعضائه مشروع القانون

الذي رفض الملك التصديق عليه اعتبر نافذاً وينشر في الجريدة الرسمية، وهو ما لم يتم من الناحية العملية، ربما لأن الملك يملك فضّ البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة وتعيين مجلس أعيان جديد.

وكما هو الحال في قطاع غزة، أعطى الدستور الأردني للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة (يقابلها في قطاع غزة القرارات بقوانين) في حالة عدم انعقاد مجلس الأمة ووجود ضرورة لإصداره، لكن يجب عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول جلسة يعقدها.

وباستقراء عدد من التشريعات الأردنية نجد نوعاً من الترتيب والتنظيم وقدراً من الدقة في الصياغة التشريعية في إطار من المنهجية المنظمة والمنضبطة. فيبدأ التشريع في ديباجته بالإشارة إلى مصدر صلاحيته في إصدار التشريع، وهو ما يعرف بالاستناد، فإذا كان التشريع من طائفة القوانين يشار إلى الدستور، وإذا كان نظاماً فإنه يشير إلى القانون الذي يعطي الصلاحية في إصدار هذا النظام، وهو ما يعبر عن معنى تدرج القواعد القانونية وسمو بعضها على بعض ومبدأي المشروعية والفصل بين السلطات⁴. وقد شهدت فترة ما بعد الدستور ثورة تشريعية كانت تهدف إلى توحيد التشريعات بين الضفتين. وكانت التشريعات الجديدة متأثرة بالنظام اللاتيني، نظراً لأن أغلب القانونيين درسوا هذا النظام وتدرّب القضاة في ظلّه، الأمر الذي انعكس بدوره على التشريعات شكلاً وموضوعاً. أخيراً يمكن القول أن عملية التشريع في هذه الفترة

⁴ بالنسبة لمسألة الاستناد والإشارة للصلاحيات نجدها أكثر وضوحاً في فترة الحكم الأردني، بينما كانت في فترة الإدارة المصرية بلا آلية أو منهجية محددة، أما في الفترة الانتدابية فكان المندوب السامي يكتفي بالإشارة إلى الصلاحيات المخولة له دون ذكر مصدر هذه الصلاحيات.

كانت عملية مدروسة ومنظمة ومضبوطة بقدر معقول، وتستند إلى منهجية تشريعية وبناء هرمي واضح المعالم.

ثالثاً: فترة الاحتلال الإسرائيلي:

نتج عن حرب حزيران عام 1967 سقوط الضفة الغربية وقطاع غزة بيد الاحتلال الإسرائيلي. وقد أصدر ما يسمّى بقائد المنطقة العسكرية المعين من قبل وزير الدفاع الإسرائيلي في اليوم الأول من الاحتلال — 15 حزيران عام 1967 — ثلاثة منشير عسكرية. وقد قلد المذكور بموجبها نفسه صلاحيات التشريع والتنفيذ والقضاء في المنطقة، بما في ذلك أية صلاحية خولت بموجب القوانين السارية للملك أو لمجلس الوزراء أو للحاكم الإداري العام أو للمندوب السامي ستؤول إليه. ونفس الشيء تماماً حدث في منطقة قطاع غزة، حيث قام قائد المنطقة المعين بإصدار منشير عسكرية مماثلة، خول نفسه بموجبها كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية في منطقة قطاع غزة. وقد شكلت هذه المنشير هدماً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي كفلته القوانين الأساسية (الدستورية) والعادية السارية المفعول قبل الاحتلال. وقد تعامل المحتل الإسرائيلي مع هذه المنشير على أنها بمثابة القانون الأساسي، وانطلق منها يُصدر التشريعات بكافة أنواعها وبأسماء شتى (فالمنشير والأوامر تصدر عن قائد المنطقة، ثم يليها في المرتبة من حيث الأهمية والترتيب الأنظمة والتعليمات والإعلانات والبلاغات....). وفي هذه الأثناء صدر عن سلطات الاحتلال العديد من الأوامر العسكرية في الضفة الغربية وقطاع غزة، التي كانت بمثابة القوانين وتعد في المرتبة الثانية من حيث قوتها القانونية بعد المنشير. وعلى سبيل المثال بلغ مجموع الأوامر العسكرية الصادرة في الضفة الغربية من 1967/6/5 وحتى 1996 أكثر من 1457 أمراً عسكرياً. وفي قطاع غزة أكثر من 1200 أمراً عسكرياً، تناولت جميع مناحي الحياة،

وعدلت وألغت الكثير من القوانين السارية. وكان الكثير من هذه القوانين قد وُظف لخدمة المحتل، فاستخدمت الأوامر العسكرية كأداة لمصادرة الحقوق والحريات العامة، خاصة الأمر العسكري رقم 378 لعام 1970 في الضفة الغربية (والذي صدر مثيلاً له في قطاع غزة) وتعديلاته التي تجاوزت أكثر من 78 تعديلاً، وكذلك الأوامر المتعلقة بمنع الفلسطينيين من التنقل أو بإبعادهم أو مصادرة أراضيهم. فقد استخدمت عملية سنّ القانون لخدمة الاحتلال الإسرائيلي بهدف خلق غطاء قانوني لتصرفاته وتعدياته، بدلاً من أن يكون لصالح المواطنين.

وإلى جانب صدور التشريعات عن قائد المنطقة، فإنها كانت إستثناءً من هذا الأصل تصدر في حالات محدودة ممن يعينه قائد المنطقة في حدود التفويض المعطى له.

وكانت الأوامر العسكرية تحمل أرقاماً متسلسلة ، وتصدر بناء على صلاحية قائد المنطقة بموجب القوانين السارية قبل عام 1967،⁵ أما التشريعات الثانوية (أنظمة، تعليمات...) فلا تحمل أرقاماً متسلسلة، ويصعب استخلاص آلية أو منهجية للتمييز بينها وبين غيرها من أنواع التشريعات لتعدد الجهات التي قد تصدرها، أو الأشكال التي تصدر بها.

⁵ بالنسبة لمسألة الإشارة للصلاحية ، كثيراً ما ترد عبارات طبقاً لصلاحيات كقائد لقوات جيش الدفاع في المنطقة أصدر المنشور أو الأمر التالي. وهي أقل ما يمكن أن يُقال فيها بأنها كانت مسألة مزاجية الأمر الذي يستحيل معه استخلاص قواعد محددة أو منضبطة .

وقد استمر صدور الأوامر العسكرية على حاله حتى بعد عام 1993، أي بعد توقيع إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

وهكذا يلاحظ على عملية التشريع في هذه الفترة، أنه لم يكن للسكان الفلسطينيين أي دور في إصدارها على الإطلاق، وإنما تصدر عن إرادة الإدارة العسكرية الإسرائيلية المحتلة، ومعبرة عن مصالحها. وقد أحدثت هذه التشريعات تغييرات جوهرية واسعة على التشريعات التي كانت سارية قبل عام 1967، وأكثر من ذلك أنها صادرت الحقوق والحريات التي كانت توفرها تلك التشريعات.

نخلص من هذا المبحث إلى النتائج التالية:

إن عملية التشريع كانت موضع حرص أنظمة الحكم المتعاقبة على فلسطين. وكان بعض هذه الأنظمة يستهدف، بشكل أو بآخر، تحقيق مصلحة النظام الحاكم وخلق غطاء قانوني له، وهو ما لمسناه بشكل واضح في فترتي الانتداب البريطاني والاحتلال الإسرائيلي.

1. فالمندوب السامي يملك صلاحيات تشريعية واسعة سواء بمفرده أو بالتعاون مع المجلس الاستشاري، والمجلس الاستشاري لم يكن يمثل إرادة الفلسطينيين، بل كان يُعيّن من قبل المندوب السامي، وبالتالي فإن السلطة التشريعية في العهد الانتدابي ليست السلطة التشريعية المنتخبة المعبرة عن إرادة الشعب العربي الفلسطيني، بل كانت السلطة التنفيذية التي كانت تتكون من المندوب السامي وأعضاء معينون من قبله.

أما بخصوص مضمون التشريعات، فكان الكثير منها يهدف إلى تهيئة البلاد وإعدادها لتصبح وطناً قومياً لليهود، وهناك أمثلة كثيرة على ذلك

كأنظمة الطوارئ لعام 1945 والتي تبين كيف وُظف القانون لكبت الحريات وقمع المقاومة الفلسطينية، وكذلك الحال بالنسبة للتشريعات المتعلقة باستملاك الأراضي "للمصلحة العامة".

أما على صعيد شكل التشريعات، فقد حرص المشرع الانتدابي على تنظيم القوانين وترتيبها وتسلسلها مفرّقا بين التشريعات الأساسية والعادية والثانوية. كما احتوت التشريعات على هوامش تشير لمضمون المادة باختصار. كما ويلاحظ أن التشريعات تحتوي على الإشارة إلى استناد المشرع في إصداره للتشريع.

2. وفي فترة الحكم المصري، تبين لنا أن المشرع المصري لم يغيّر من جوهر النظام القانوني، إيمانا منه أن وجوده في قطاع غزة إنما كان مرحليا ولأجل حمايته وإعداده للمقاومة. وقد جعل التشريع من اختصاصا أصيلا للسلطة التشريعية، وعلى سبيل الاستثناء للحاكم الإداري العام. ولكن من الناحية العملية كان الحاكم الإداري العام هو المشرع والمنفذ، إضافة إلى أن الإدارة المصرية قد أوجدت "القرار بقانون" الذي يقابله القانون المؤقت فترة الحكم الأردني.

3. أما فترة الحكم الأردني فقد أحدثت تغييرات جوهرية في القوانين السارية في الضفة الغربية، وامتد التغيير ليشمل شكل التشريعات ومضمونها، وصارت تصدر القوانين باسم الملك الأردني.

من حيث الشكل بقي الاستناد الدستوري أو القانوني في التشريعات الصادرة، في حين خلت التشريعات من الهوامش كما كان في عهد الانتداب. وقد فرّق المشرع الأردني وبوضوح، ويلمس ذلك كل من يطلع على التشريعات المنشورة في الجريدة الرسمية، بين التشريع

الأساسي والتشريع العادي والأنظمة التنفيذية، وهو ما يجسّد مبدأ تدرج القواعد القانونية وسمو القاعدة القانونية الأعلى.

وقد جعل المشرع الأردني سلطة التشريع من اختصاص مجلس الأمة (بمجلسيه النواب والأعيان) أصلاً، ومن اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء على سبيل الاستثناء في حالات عدم انعقاد مجلس الأمة. والملاحظ أن عدداً هائلاً من القوانين صدر بهذه الصورة في الفترة ما بين عامي 1957 و1967 حيث كان مجلس الأمة قد حُلَّ بموجب إرادة ملكية.

4. وأما فترة الاحتلال الإسرائيلي، فقد شهدت هدماً مطلقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تمثل بنقل حاكم المنطقة جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما شهدت تغييرات كثيرة في القوانين السارية شملت التعديل والإلغاء، وفي بعض الأحيان الاستحداث. وقد شلت العديد من أحكام الدستور الأردني والنظام الدستوري لقطاع غزة، ووظفت القوانين لتحقيق سياسات الاحتلال بدلاً من أن تكون في خدمة المواطنين. ومن حيث الشكل، تبين لنا أن المناشير – والتي صدرت عن قائد المنطقة – تحتل المرتبة الأولى من حيث قوتها، ومن وجهة نظر الاحتلال تعتبر الأساس القانوني والدستوري الذي منحه الحق في التشريع أو في تفويض صلاحيات التشريع لمن يشاء. ويلى المناشير في القوة الأوامر العسكرية التي تحمل أرقاماً متسلسلة، وهذه يصدرها أيضاً قائد المنطقة العسكري ويكتفي بالإشارة لصلاحياته دون ذكر مصدر هذه الصلاحيات. أما فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية، فقد تنوعت أسماؤها ومضامينها بشكل يمثل في مجمله خروجاً على قواعد القانون الدستوري المستقر محلياً ودولياً، ولا يستطيع الباحث استخلاص منهجية أو

آلية منضبطة يمكن من خلالها التمييز بين التشريع الثانوي أو غيره، وذلك لتعدد الجهات التي قد يصدر عنها⁶.

في نهاية هذا الفصل لا بدّ أن نشير إلى أن المحتل الإسرائيلي قد أجرى عدد هائل من التعديلات في القوانين السارية وبشكل مستمر ومتواصل وبحسب ما تقتضيه مصلحة الاحتلال وخاصة الأمنية وما يحقق أطماعه الإحتلالية، وطبقت المحاكم الفلسطينية هذه الأوامر على أساس أنها جزء من النظام القانوني المطبق في فلسطين ونشأت على أساسها العديد من المراكز القانونية.

ب. التوقيع على إعلان المبادئ عام 1993، والذي إنبثقت عنه الإتفاقيات المرحلية اللاحقة، بدأت مرحلة جديدة في تاريخ فلسطين وهو ما سنتناوله في الفصل التالي.

⁶ تعددت الأسماء التي قد تصدر بها التشريعات الثانوية، فقد تصدر باسم أمر ولكن دون أن يحمل رقم متسلسلاً عادة يصدرها رئيس الإدارة المدنية، وقد تصدر باسم الأنظمة وتصدر عن قائد المنطقة أو رئيس الإدارة المدنية، أو الضباط المسؤولون، سواء المعينين من قبل قائد المنطقة أو المعينين من قبل رئيس الإدارة المدنية. وقد تصدر باسم الإعلانات وتصدر إما عن قائد المنطقة أو رئيس الإدارة المدنية أو الضباط المسؤولون، وقد تصدر باسم التعليمات والقواعد، وقد تصدر باسم تصريح.

الفصل الثاني التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية

تحدثنا في الفصل الأول من هذا التقرير، عن التشريع وآلية سنّه في الدولة الديمقراطية باعتبارها الصورة الأمثل لصدور التشريعات المعبرة عن إرادة الشعب بواسطة ممثليه، نظراً للضمانات التي يوفرها، والتي من شأنها الوصول إلى تشريعات توفر احترام إرادة الشعب وحماية حقوقه وحرياته العامة والفردية.

ثمّ استعرضنا حالة التشريع في فلسطين والتطورات التي مرّ بها منذ الانتداب البريطاني وحتى تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية للصلاحيات التشريعية بموجب الاتفاقيات الموقعة مع الحكومة الإسرائيلية.

وفي هذا الفصل سنتناول بالتحليل التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، وآلية سنّها مقارنة بالوضع في الدولة الديمقراطية، لكن دون الخوض في المستوى التفصيلي لمضمون تلك التشريعات.

أن تصدر تشريعات تتضمن قوانين أساسية، وقوانين، وأنظمة، وغيرها من التشريعات على أن تكون منسجمة مع بنود الاتفاقية، وأن تعرض على لجنة التشريع الفرعية المشتركة (C.A.C). وبالتالي تعتبر السلطة الفلسطينية المكونة من 24 عضواً بما فيها الرئيس هي السلطة المختصة بالتشريع في المرحلة التي تسبق تشكيل المجلس التشريعي. ولا تملك السلطة الفلسطينية صلاحيات تشريعية في القضايا التي لم تنتقل للسلطة الفلسطينية، مثل القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي: القدس، المستوطنات، المواقع الأمنية المحددة، اللاجئين الفلسطينيين، الحدود، العلاقات الدولية والإسرائيليين. وظل هذا القيد في اتفاقية أوسلو الثانية، فلا يجوز للسلطة التشريعية الفلسطينية أن تشرع بخصوص هذه المسائل في المرحلة الانتقالية.

3. إضعاف مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر ركناً أساسياً في الدولة الديمقراطية. فالاتفاقية أوجدت تداخلاً عضوياً بين المجلس التشريعي ومجلس الوزراء بالحكومة الفلسطينية.

4. وجود السلطة على بقعتين جغرافيتين غير متصلتين، لكل منها نظامها القانوني الذي يختلف عن الآخر، كل نظام منها يحوي كماً هائلاً من التراث القانوني المتراكم عبر حقبة زمنية توالى على حكم فلسطين. كل هذا إلى جانب اعتزاز رجال القانون – كل في منطقته – بالتشريعات السارية فيها واعتبارها أفضل من تشريعات المنطقة الأخرى.

آخذين بعين الاعتبار تلك الإشكاليات والعقبات في كل مرحلة تشريعية، سنعالج في هذا الفصل، في مبحثين، المواضيع التالية:

1. الأساس القانوني للتشريع.

2. السلطة المختصة بالتشريع.

3. الآلية المتبعة في سن التشريعات.
4. أشكال التشريعات الصادرة.
5. دراسة وتقييم للتشريعات الصادرة.

المبحث الأول: الفترة التشريعية الأولى 1994/5/5 - 1996/1/20:

نقصد بالفترة التشريعية الأولى الفترة التي تلت تسلّم السلطة الفلسطينية لزام الأمور في غزة وأريحا بموجب اتفاق غزة- أريحا إلى حين انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، والتي إمتدت من 1994/5/5، وحتى 1996/1/20. وقد صدر عن السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة العديد من التشريعات، بعضها صدر على شكل قوانين، والبعض الآخر صدر بأشكال أخرى كالأنظمة واللوائح التنفيذية.

أولاً: السلطة المختصة بالتشريع:

رأينا أنّ الوظائف الرئيسية في الدولة الديمقراطية تقسّم إلى ثلاث وظائف هي التشريع والتنفيذ والقضاء، وتختص بممارسة كل وظيفة منها سلطة من سلطات الدولة، وأنّ السلطة التشريعية تكون صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع، وتحتكر سنّ التشريعات الأولية "القوانين". لكن الوضع في هذه الفترة الزمنية من عمر السلطة الفلسطينية بموجب الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية كان مغايراً تماماً، إذ جعلت الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية سلطة التشريع والتنفيذ من اختصاص هيئة واحدة هي السلطة الفلسطينية المكونة من 24 عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ففي المرحلة الأولى من

عمر السلطة الفلسطينية لم يكن هناك إلا سلطة واحدة تتولّى الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، على أن تكون تصرفاتها ذات طابع تحضيرى وانتقالى إلى حين تنصيب المجلس الفلسطينى بموجب إنتخابات عامة⁸.

وبناءً على الاتفاقية، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القانون رقم 5 لسنة 1995، بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وبموجب هذا القانون أشرك الرئيس معه مجلس الوزراء فى عملية سن التشريعات، وقد صدر هذا القانون فى 17/4/1995، وجاء ترتيبه السابع من بين القوانين التى أصدرتها السلطة. وقبل صدور هذا القانون كانت القوانين تصدر بإرادة الرئيس المنفردة دون مشاركة مجلس الوزراء.

ثانياً: الولاية التشريعية:

عند الحديث عن مسألة التشريع فى ظل السلطة الوطنية الفلسطينية يثور العديد من الأسئلة حول الأساس الذى ينظم الصلاحية التشريعية، وحدود هذه الصلاحية.

بالرجوع إلى بنود الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية وملاحقها نجد أنّ المادة (8) من إعلان المبادئ تنص على أنه (..... ستستمر إسرائيل فى الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية، وكذلك بمسؤولية

⁸ وفقاً للبند التاسع من وثيقة إعلان المبادئ، سيتولى المجلس كامل سلطات التشريع وفقاً للاتفاقية الانتقالية وفى إطار كافة السلطات التى تنقل إليه، وستبين الاتفاقية بالتفصيل هيكلية المجلس وعدد أعضائه ونقل السلطات والمسؤوليات من الحكم العسكرى الإسرائيلى وإدارته المدنية إلى المجلس، كما ستفصل الاتفاقية أيضاً السلطة التنفيذية والتشريعية للمجلس.

الأمن الإجمالي للإسرائيليين بغرض حماية أمنهم الداخلي والنظام العام). وفي البروتوكول الملحق بإعلان المبادئ حول انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا استثنيت المستوطنات والإسرائيليين وموضوعات أخرى من ضمن الصلاحيات والمسؤوليات التي يتعين أن تنقل إلى الممثلين الفلسطينيين بموجب الاتفاق الذي يتعين أن يعقد بين الطرفين حول الانسحاب من قطاع غزة وأريحا (البروتوكول المذكور بند 3-ب) .

وفي المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي (مادة 4) تم التأكيد وبوضوح على أنّ ولاية المجلس الفلسطيني ستمتد على منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء تلك المسائل التي سيتم التفاوض عليها بمفاوضات الوضع الدائم كالمستوطنات والإسرائيليين والقدس. وتضمن المحضر المذكور ما يلي (المادة (7) البند 5 : انسحاب الحكومة العسكرية لن يحول دون ممارسة إسرائيل للصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة إلى المجلس) . فمن ضمن الصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة للمجلس تلك المتعلقة بالمستوطنات والإسرائيليين . كما تضمن المحضر أيضاً ما يلي (الملحق الثاني : من المفهوم انه ، لاحقاً للانسحاب الإسرائيلي ، ستستمر إسرائيل في مسؤولياتها على الأمن الخارجي والداخلي والنظام العام للمستوطنات والإسرائيليين ، ويمكن للقوات العسكرية وللمدنيين الإسرائيليين أن يستمروا في استخدام الطرقات بحرية داخل قطاع غزة ومنطقة أريحا) .

إن الولاية على المستوطنات ومتعلقات هذا الموضوع، أي الإسرائيليين والقدس، تمارسها إسرائيل مباشرة . فقد نصت مواد إعلان المبادئ صراحة على أن تمارس هذه الولاية " إسرائيلي " ولم تستعمل النصوص عبارة "الحكومة العسكرية الإسرائيلية" . لكن الاتفاقية المرحلية نصت في المادة (4/17-أ) على أنه : (سيكون لإسرائيل ، من خلال حكومتها العسكرية، سلطة على مناطق لا تقع تحت الولاية الإقليمية للمجلس،

صلاحيات ومسؤوليات لم تنتقل إلى المجلس، وعلى الإسرائيليين).
فالاتفاقية إذا أكدت أن المستوطنات، ومواضيع أخرى مرتبطة بها،
ستكون في فترة المرحلة الانتقالية تحت ولاية أو سلطة إسرائيل المطلقة،
لكن ممارستها تكون من خلال حكومتها العسكرية القائمة في المناطق.
يبين لنا استعراض البنود السابقة أن الصلاحية التشريعية للسلطة
الفلسطينية هي صلاحيات منقوصة محكومة ببنود الاتفاقية، فلا تملك
السلطة الفلسطينية صلاحية التشريع في المسائل التي لم تنتقل إليها، أو
التشريع على المناطق غير الخاضعة لها مع بعض الاستثناءات.⁹

⁹ محمود شاهين، بحث غير منشور مقدم ضمن برنامج الماجستير في القانون في جامعة بيرزيت، حول
الوضع القانوني للمستوطنات الإسرائيلية في ظل الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية، 1997. يشير
الباحث إلى أن المبدأ العام بالنسبة للولاية (من تشريع وتنفيذ وقضاء) داخل المستوطنات للجانب
الإسرائيلي مع وجود بعض الاستثناءات على هذا المبدأ العام بخصوص الولاية على المستوطنات هي:
1. استثناء يتعلق بالولاية في القضايا المدنية والأحوال الشخصية التي تخرج — بسبب أطراف الدعوى —
عن اختصاص محاكم الشؤون البلدية والمحلية في المستوطنات. بموجب الأمرين العسكريين رقم (783)،
(892)، والمحاكم الدينية. بموجب الأمر العسكري رقم (981)، طالما أبقى إعلان المبادئ على
التشريعات السارية على حالها، وأن المحاكم الفلسطينية تملك بموجب هذه التشريعات الولاية العامة. لكن
مع ذلك لا يوجد في إعلان المبادئ ولا الاتفاقية المرحلة ما يمنع الإدارة العسكرية من تعديل تلك الأوامر
العسكرية.

2. استثناء جزئي بسيط يتعلق بالولاية الشخصية الجنائية. فيموجب المادة (1/1-ب) من الملحق
الرابع حول القضايا القانونية يملك الجانب الفلسطيني ولاية جنائية على الفلسطينيين وزوارهم الذين اقتربوا
مخالفات ضد فلسطينيين أو زوارهم في الضفة الغربية أو قطاع غزة، في مناطق خارج " المنطقة " شريطة أن
لا تكون المخالفة ذات صلة بمصالح أمن إسرائيل. وقد عرفت الفقرة (أ) من المادة المذكورة مصطلح "
المنطقة " لأغراض هذا الملحق بأنها (منطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة "ج". ولكن هنا فان للسلطات
الإسرائيلية صلاحية اعتقال الشخص المشتبه بارتكابه المخالفة المتواجد بالقرب من مكان المخالفة،
وسوف يراعى نقله وجميع الأدلة معا إلى الشرطة الفلسطينية في اقرب فرصة (م/4-ب).

ثالثاً : الآلية المتبعة في سن التشريعات وإصدارها:

تثير مسألة آلية إصدار التشريعات العديد من التساؤلات في هذه المرحلة، خاصة في غياب دستور أو قانون أساسي ينظم عملية سنّ التشريعات أو الجهة المختصة بإصدارها أو المراحل التي يمرّ بها. وبالتالي يصبح من الضرورة معرفة الآلية التي اتبعت في عملية سنّ تشريعات هذه المرحلة، علماً أن الاتفاقية سواء اتفاق غزة - أريحا أو الاتفاقية المرحلية، اكتفت بالإشارة إلى أن السلطة الفلسطينية بكامل هيئتها تختص بالتشريع، ولكنها خلت من تحديد آلية تبين صدور التشريع. وبالتالي ما هو الأساس الذي ينظم آلية صدور القوانين؟؟

بمقتضى الدساتير السابقة (الدستور الأردني لعام 1952، والنظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962) كانت آلية إصدار التشريعات منظمة من لحظة الاقتراح وحتى الإقرار و/ أو المصادقة. لكن هذه الدساتير لم تعد تصلح أساساً لتنظيم آلية التشريع، لأنها حتى لو اعتبرت سارية، فإنها نظمت آلية التشريع في ظل سلطة تشريعية ذات شكل مختلف عن السلطة التشريعية في هذه الفترة، كما أنها في قطاع غزة مختلفة عنها في الضفة الغربية.

إذاً لا توجد نصوص دستورية تنظّم العملية التشريعية، وعلى وجه الخصوص آلية سنّ التشريعات. وقد صدرت في ظل هذا الوضع عدة تشريعات دون أن تخضع لآلية محددة في سنّها، ولكنها صدرت بمصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

نستطيع أن نقول أن المسألة بقيت بهذا الوضع المبهم إلى أن صدر القانون رقم 4 سنة 1995 بشأن إعداد إجراءات التشريعات، إذ نظم المشرع في هذا القانون، الآلية التي يصدر بها التشريع، ومنح دوراً متميزاً لديوان الفتوى والتشريع، وأشرك رئيس ديوان الفتوى والتشريع في اللجنة الوزارية التي تناقش مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء بالشكل المحدد في القانون¹⁰.

ووفقاً لهذا القانون يتلقى ديوان الفتوى والتشريع مشاريع القوانين وما في حكمها من الوزارات أو الجهات المختصة، أو قد يتلقى فقط العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية، ثم يتولى الديوان صياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة، كما يملك ديوان الفتوى والتشريع بعد دراسة المشروعات المقترحة إدخال ما يراه من تعديلات بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها. بعد ذلك يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات القوانين إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة، الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة، وتكون برئاسة وزير العدل وعدد من الوزراء وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع، لدراسة مشروعات القوانين وتقديم توصيات بشأنها لمجلس الوزراء. بعد أن يبت مجلس الوزراء في مشروع القانون يحال للديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة كما أقرها مجلس الوزراء، ثم يرفع الديوان مشروع القانون المُوافق عليه من مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره والتصديق عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

إذاً نلاحظ أن آلية إصدار التشريعات بقيت بدون نص دستوري أو قانوني ينظمها، إلى أن صدر القانون رقم 4 لسنة 1995 الذي نصّ

¹⁰ انظر الملحق رقم 5.

على عدد من القواعد الشكلية الواجب اتباعها قبل المصادقة على القانون، وهناك خمسة قوانين وعدد من القرارات الرئاسية ذات الصفة التشريعية صدرت قبل صدور هذا القانون.

وفي عام 1995 صدر القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، والذي يقضي بأن تحوّل أي صلاحية بموجب القوانين والتشريعات التي كانت سارية قبل 1994/5/19 إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، كما ينص على أن رئيس السلطة الفلسطينية يصدر القوانين بعد موافقة مجلس السلطة.

بموجب هذا القانون فإن أي صلاحية أو اختصاص كانت قد أنيطت بموجب القوانين السارية قبل تاريخ 1994/5/19 لأي جهة مثل "المندوب السامي، أو الملك، أو الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، أو القائد العسكري الإسرائيلي" ستؤول بموجب هذا القانون للسلطة الفلسطينية.

أهم ما أورده هذا القانون هو النص صراحة على إشراك مجلس الوزراء الفلسطيني في عملية التشريع، إذ أصبحت القوانين تصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبعد موافقة مجلس السلطة، مما يعني أن السلطة المختصة بالتشريع تتكون من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء، إضافة إلى دور ديوان الفتوى والتشريع في صياغة التشريع ومتابعته مع مجلس الوزراء والرئيس ونشره في الجريدة الرسمية.

يمكن اعتبار القانون رقم (4) لسنة 1995) بشأن إجراءات إعداد التشريعات والقانون رقم 5 لسنة 1995 خطوة جيدة وملموسة نحو ضبط العملية التشريعية ورسم معالم جديدة في آلية سنّ التشريعات، وأصبحت من أهم القوانين التي تنظم الأساس القانوني للتشريع

وتحدد الجهة المختصة بسنّه وإصداره، وآليته على النحو الذي تبين لنا بموجب القانونين السابقين. كما أصبح هذين القانونين والقرار الرئاسي رقم (1) أساساً لصدور العديد من التشريعات كما سيتبين لنا لاحقاً.

رابعاً: أشكال التشريعات التي صدرت في هذه الفترة:

بموجب الاتفاقيات يجوز للسلطة أن تصدر التشريعات بالشكل الذي تريد، فلها إصدار أي تشريع يتضمن قوانين أساسية وقوانين، وأنظمة وغيرها من التشريعات، وبالفعل صدر عن السلطة الفلسطينية تشريعات كانت على النحو التالي:

1. التشريعات العادية ونقصد بها القوانين.
2. التشريعات الثانوية ونقصد بها الأنظمة واللوائح .
3. أشكال أخرى، كالمراسيم والقرارات الوزارية.

(I) التشريعات العادية الصادرة على شكل قوانين¹¹:

حتى نتمكن من استخلاص النتائج ووضع التوصيات في ما يلي قائمة بالقوانين التي أصدرتها السلطة الوطنية الفلسطينية في هذه الفترة، وتشمل القائمة اسم القانون ورقمه وسنة نشره وتاريخ صدوره وموقعه في الوقائع الفلسطينية. وتحليل وملاحظات نقدية للقانون، سواء من حيث الشكل أو الموضوع.

¹¹ وهو من الصلاحيات التي تمتلكها السلطة الفلسطينية في هذه الفترة بموجب المواد 4،5، فقرة 2، الفقرات من 1 إلى 7، من اتفاقية غزة وأريحا الموقعة بتاريخ 5/ أيار عام 1994 والتي استبدلت بالاتفاقية المرحلية لعام 1995.

1. قانون رقم (1) لسنة 1994، بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي¹².

فحوى التشريع: يقضي هذا القانون بأيلولة إدارة الشؤون البلدية والقروية في قطاع غزة المنصوص عليها في الأمر رقم (509) لسنة 1957 الصادر عن الحاكم الإداري العام، إلى وزارة الحكم المحلي. يمثل هذا القانون، على الرغم من قلة مواده، خطوة نحو تحديد الصلاحيات الوظيفية للوزارات، وإعادة تنظيم المجالس البلدية والقروية.

يلاحظ على هذا القانون أن نطاق تطبيقه يشمل قطاع غزة ومنطقة

¹² صدر هذا القانون بتاريخ 1994/9/24، ونشر في العدد الثاني من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على:

- أ. قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (رئيس اللجنة التنفيذية ل م.ت.ف) رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5.
- ب. قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 وتعديلاته.
- ج. قانون إدارة القرى رقم (23) لسنة 1944 وتعديلاته.
- د. أمر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة رقم (509) لسنة 1957 بشأن إنشاء إدارة الشؤون البلدية والقروية.
- هـ. أمر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة رقم (518) لسنة 1957 بتحويل مدير الشؤون البلدية والقروية جميع الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بحاكم اللواء بمقتضى القانون رقم (1) لسنة 1934. يـ. بعد اقتراح وزير الحكم المحلي.
- و. القانون رقم (23) لسنة 1944.

أريحا، لكن استند هذا القانون في صدوره على القوانين السارية في قطاع غزة فقط، ولم يشر على الإطلاق للقوانين السارية في أريحا أو الضفة الغربية.

2. قانون رقم (2) لسنة 1994 بشأن مدّ ولاية المحكمة العليا بغزة.

فحوى التشريع: بعد توقيع اتفاقية غزة أريحا في عام 1994، صدر هذا القانون ليحيل اختصاصات محكمة الاستئناف في الضفة الغربية، إلى المحكمة العليا في غزة، على أن تطبق التشريعات السارية في الضفة الغربية وهي في معرض نظرها لنزاع مرفوع إليها من المحاكم الابتدائية في أريحا.

تأتي أهمية التشريع كونه يملأ الفراغ الذي حدث بسبب إعادة الانتشار في مدينة أريحا دون باقي مدن الضفة الغربية، وبالتالي انفصالهما عن نطاق اختصاص محكمة الاستئناف في الضفة الغربية. لكن انتهى هذا التشريع، من الناحية العملية بعد عملية إعادة الانتشار في باقي مدن الضفة الغربية التي تمت في عام 1995 بموجب الاتفاقية المرحلية¹³.

وبموجب هذا القانون حلت المحكمة العليا في غزة محلّ محكمة الاستئناف في القضايا التي تختص فيها الأخيرة بصفتها الاستئنافية

¹³ صدر هذا القانون بتاريخ 13/11/1994، ونشر في العدد الثاني من الوقائع، واستند في صدوره على: قانون المحاكم رقم (31) لسنة 1940 الساري المفعول بقطاع غزة/وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 الساري في الضفة الغربية/ و على المصلحة العامة/وعلى اقتراح رئيس المحكمة العليا قاضي القضاة/وبعد عرض وزير العدل.

أو بصفتها محكمة عدل عليا، وبمقتضى هذا القانون نظرت المحكمة العليا في غزة، المنعقدة بصفتها محكمة استئناف وبصفتها محكمة عدل عليا، في عدد من القضايا المرفوعة إليها من المحاكم الدنيا في منطقة أريحا.

3. قانون رقم (1) لسنة 1995 بشأن تعديل قانوني دعاوي الحكومة¹⁴.

فحوى التشريع : يلغي المواد 5، 6، 7، من قانون دعاوى الحكومة رقم (5) لسنة 1958 الساري في الضفة الغربية، ويلغي المادتين الثالثة والرابعة من قانون دعاوي الحكومة رقم (30) لسنة 1926 الساري في غزة. وتتعلق المواد المُلغاة بدعاوى الأفراد على الحكومة وكيفية الشروع في الدعوى وكيفية تبليغ المستندات. يحاول **المشرّع في هذا القانون التقليل من حق المواطنين في مقاضاة الدولة وأجهزتها.**

4. قانون رقم (2 لسنة 1995)، بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية¹⁵.

فحوى التشريع: يلغي بعض الأوامر والمناشير والقرارات والتعليمات العسكرية التي يتعارض مضمونها وفحواها مع روح اتفاقيات السلام ووجود السلطة، خاصة ما يتعلق منها بانتقاص

¹⁴ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/1/7، ونشر في العدد الثالث من الوقائع، ويستند هذا القانون في

صدوره على قانون رقم 5 لسنة 1958 الساري في الضفة الغربية/ وقانون رقم 30 لسنة 1926 الساري في قطاع غزة/ والمصلحة العامة / وبعد عرض وزير العدل.

¹⁵ صدر هذا القانون بتاريخ 1994/12/17، ونشر بالعدد الرابع من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على الصلاحيات المخولة/ ومقتضيات المصلحة العامة.

ومصادرة الحقوق والحريات العامة مثل حرية الرأي والتنقل. وأهم تشريع تم إلغاؤه هو الأمر بشأن تعليمات الأمن لسنة 1970، والمناشير الثلاثة الأولى التي تخول قائد المنطقة صلاحيات التشريع والتنفيذ والقضاء.

لا شك أن هذا القانون من أهم القوانين التي تنبّه لها المشرع كون الأوامر الملغاة تمسّ حقوق الفلسطينيين وحياتهم الأساسية. وبمقتضى هذا القانون تمّ إلغاء 46 أمراً ومنشوراً عسكرياً أصدرها المحتل الإسرائيلي لفرض سيطرته على المناطق الفلسطينية وإخضاع أهلها.

يؤخذ على هذا القانون أنّه نصّ على إلغاء بعض الأوامر والمناشير السارية في غزة فقط، ولم يتطرق للأوامر العسكرية المماثلة لها والسارية في الضفة الغربية بما في ذلك منطقة أريحا.

5. قانون رقم (3) لسنة 1995 بشأن إنشاء دائرة السير¹⁶.

فحوى التشريع: يقضي بإنشاء دائرة جديدة يطلق عليها دائرة السير، تكون تابعة للمديرية العامة للشرطة لها الصلاحية في إصدار تصاريح مؤقتة للسيارات التي لا يجوز ترخيصها، وذلك لمدة ثلاثة أشهر. في ديباجة هذا القانون اكتفى المشرع بالإشارة إلى مقتضيات المصلحة العامة والصلاحيات المخولة له دون ذكر مصدر تلك الصلاحية.

6. قانون رقم (4 لسنة 1995) بشأن إجراءات إعداد التشريعات¹⁷.

¹⁶ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/2/31 ونشر في العدد الرابع من الوقائع، واستند في صدوره على الصلاحيات المخولة / وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

سبق وأن أشرنا لهذا القانون في معرض حديثنا عن آلية سن التشريعات.

7. قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات¹⁸.

سبق وأن أشرنا لهذا القانون في معرض حديثنا عن آلية سن التشريعات.

8. قانون رقم (1) لسنة 1995 بشأن قانون تشجيع الاستثمار¹⁹.

يقع هذا القانون في 24 مادة . وينظم عملية الاستثمار في فلسطين، ويبيّن الإعفاءات التي يتمتع بها المستثمرون. وقد تعرض هذا القانون للكثير من النقد والدراسة على المستويين الإقتصادي والقانوني، لكن ما يهمننا هنا هو المستوى القانوني، خاصة ما يتعلق بطريقة صياغته، وفلسفته التشريعية، فقد أعدّه خبراء أجانب باللغة الإنجليزية ثم ترجم إلى العربية، وبعد ذلك وبعد إعادة قراءة وتدقيق تم سنه. ولكن لم ينفذ القانون عمليا، مما دعا المشرّع الفلسطيني إلى إصدار قانون آخر صادق عليه الرئيس وينتظر النشر في الجريدة

¹⁷ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/4/17، ونشر في العدد الرابع من الوقائع، واستند في صدوره على المصلحة العام/ والصلاحيات المخولة.

¹⁸ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/4/7، ونشر في العدد الرابع من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قرار رقم (1) لسنة 1994/ والمصلحة الوطنية/ والصلاحيات .

¹⁹ صدر بتاريخ 1995/4/30، ونشر في العدد الخامس من الوقائع، واستند في صدوره على الصلاحيات المخولة / وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة/ وبعد موافقة مجلس وزراء السلطة .

الرسمية. لا شك أن التراجع عن هذا القانون يمثل ظاهرة إيجابية، إن كان السبب هو التراجع التراجع عن أخطاء وقعت، مع أنه كان يتعين على المشرع والجهات التي تقترح مشاريع القوانين دراسة الإغراض التي يتوخها والأحكام التي يريد سنها، وأن يتوخى الدقة في صياغة مشروع القانون قبل أن يقوم بسنّه.

9. قانون رقم (7) لسنة 1995 بتشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات²⁰.

فحوى التشريع: ينص على تشكيلة جديدة لإدارة صندوق التأمين والمعاشات من مجموعة من الوزراء والمدراء بصفتهم التمثيلية. اقتصر استناد المشرع على القوانين السارية في غزة، والسؤال هو ما إذا كان اقتصار الاستناد إلى قوانين غزة يعني أن نطاق التشريع يشمل فقط قطاع غزة، أم أنه يشمل المناطق الأخرى الواقعة ضمن ولاية السلطة؟

وفي فقرة الاستناد خلا من الإشارة إلى عبارة "بعد موافقة مجلس وزراء السلطة"، على الرغم أن القانون رقم 5 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 1995/4/17، أشار إلى أن القوانين تصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية بعد موافقة مجلس وزراء السلطة. فهل عدم الإشارة إلى عبارة "بعد موافقة مجلس وزراء السلطة" تعني أن

²⁰ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/5/14، ونشر في العدد الخامس من الوقائع، ويستند في صدوره على قرار رئيس السلطة رقم (1) لسنة 1994 استمرار القوانين والأنظمة التي كانت سارية قبل عام 1967/ وعلى قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية الصادر بالقرار رقم (8) لسنة 1964 وتعديلاته/ وعلى المصلحة العامة.

القانون صدر من غير موافقة المجلس، أم أنه مجرد خطأ وقعفي الصياغة أو الطباعة؟

10. قانون رقم (8) لسنة 1995 بشأن تعديل قانون الصرافة²¹.

فحوى التشريع : ينظم القانون أعمال الصرافة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ويلزم أي محل يرغب في تعاطي أعمال الصرافة في فلسطين بضرورة دفع رسوم لسلطة النقد الفلسطينية والحصول على موافقتها قبل الشروع في العمل، ويعطي لمحافظ سلطة النقد صلاحية إصدار أنظمة يحدد بها الرسوم الواجب استيفاؤها.

صدر هذا القانون لتعديل قانون الصرافة رقم 26 لسنة 1941، الخاص بتنظيم أعمال الصرافة بقطاع غزة، وذلك لإعادة تنظيم عمل البنوك بعد انتشارها بشكل واسع في مناطق السلطة الفلسطينية، خاصة البنوك الأجنبية.

²¹ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/5/4، ونشر في العدد السادس من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون الصرافة رقم 26 سنة 1941/ وعلى موافقة مجلس السلطة/ وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

يلاحظ على هذا القانون أنه أعطى صلاحيات لمحافظة سلطة النقد بإصدار أنظمة يحدد بموجبها الرسوم الواجب دفعها لخزينة الدولة، وكان يتعين على المشرع حصر عملية إصدار الأنظمة بمجلس الوزراء وليس محافظ سلطة النقد.

11. قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995²².

فحوى التشريع: ينظم القانون العمل الإعلامي والصحفي والكتابي في فلسطين، ويحدد الشروط الواجب توافرها في من يريد احتراف العمل الإعلامي، والمعايير التي يجب على الصحف والدوريات والمجلات ودور النشر الإلتزام بها. ويرى عدد من القانونيين أن هذا القانون يشكل تضيقاً على حرية الرأي والتعبير والوصول للمعلومات. ويعطي وزارة الإعلام سلطات وصلاحيات واسعة، خاصة فيما يتعلق بوجود الحصول على رخصة لإصدار المطبوعات²³.

²² صدر هذا القانون بتاريخ 25/6/1995، ونشر في العدد السادس من الوقائع، واستند في صدوره على موافقة مجلس السلطة/ وعلى عرض وزير الإعلام. وعلى قانون المطبوعات رقم (3) لسنة 1933 الساري في قطاع غزة/ وعلى قانون المطبوعات رقم 16 لسنة 1967 لساري في الضفة الغربية / وعلى القانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات.

²³ د. أنيس قاسم، الديمقراطية ونظام الدولة: قراءة في الوقائع الفلسطينية، بحث مقدم لورشة عمل حول حقوق الإنسان والديمقراطية المنعقدة بجامعة النجاح الوطنية،

وبمقتضى المادة 49 من هذا القانون "يجوز لوزير الإعلام إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون". ونرى في هذه المادة خطورة كبيرة على حرية الصحافة إذ يستطيع وزير الإعلام إصدار أنظمة قد تصادر حرية الرأي خاصة في غياب الرقابة الدستورية في فلسطين. يتعين على المشرع الفلسطيني أن يجعل صلاحية إصدار الأنظمة من اختصاص مجلس الوزراء وليس الوزير.

12. قانون رقم (10) لسنة 1995 بشأن تعديل بعض أحكام قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954 وقانون العمل رقم 21 لسنة 1960²⁴.

فحوى التشريع: يحيل بعض الصلاحيات والاختصاصات من مديرية الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين إلى وزير العمل، كما يلغي المادة 3 من "القرار بقانون رقم 8 لسنة 1964"، وأي حكم يخالف أحكام هذا القانون. ويحدد الصلاحيات الوظيفية للوزارات ويزيل التعارض في الاختصاصات التي قد تنشأ بين الوزارات.

نابلس 10- 1997/5/14، ص3.

²⁴ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/7/15، ونشر في العدد السادس من الوقائع الفلسطينية، ويستند في صدوره على القرار رقم (1) سنة 94 باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5/ وعلى قانون نقابات العمال المعمول به في قطاع غزة الصادر بالأمر رقم 331 لسنة 1954 من الحاكم العام لقطاع غزة/ وعلى قرار المجلس التنفيذي رقم 3 لسنة 1964 الصادر عن الحاكم العام لقطاع غزة بتاريخ 64/5/1/ وعلى قانون العمل الأردني الساري في الضفة الغربية رقم 21 لسنة 1960 والقوانين المعدلة به/ وبعد موافقة مجلس وزراء السلطة/ وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة/ وعلى عرض وزير العدل.

13. قانون رقم 11 لسنة 1995 بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم الترخيص والتسجيل.²⁵

فحوى التشريع: يعفي هذا القانون السيارات العائدة للمبعوثين الدبلوماسيين العرب والأجانب من رسوم الترخيص، ويشمل أعضاء السلكين القنصلي والدبلوماسي.

14. قانون رقم 12 لسنة 1995 بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية²⁶.

فحوى التشريع: يتناول عملية تنظيم الطاقة وكيفية استغلالها وتوزيعها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي المادة 19 منه

²⁵ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/8/26، ونشر في العدد السابع من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون رقم 5 سنة 1995 بشأن نقل سلطات وصلاحيات/ وعلى قانون النقل على الطرق لسنة 1929 والأنظمة الصادرة بمقتضاه وتعديلاته الساري المفعول في غزة/ وعلى قانون النقل على الطرق رقم 49 سنة 1958 الساري في الضفة الغربية/ وعلى الصلاحيات المخولة/ وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة. وبناء على ما عرضه وزير العدل. ويتكون القانون من خمس مواد.

²⁶ صدر هذا القانون بتاريخ 1995 / 8 / 31، ونشر في العدد السابع من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على القانون رقم 5 سنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات/ وعلى القرار رقم 170 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/11/14/ وعلى القرار رقم 52 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 1995/2/26 بتعيين رئيس لسلطة الطاقة الفلسطينية/ وعلى الصلاحيات المخولة/ وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة.

منح مجلس سلطة الطاقة، الذي يتكون من رئيس سلطة الطاقة ومدير عام سلطة الطاقة وأربعة أعضاء يعينهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون. يؤخذ على هذا القانون أنه منح مجلس سلطة الطاقة صلاحية إصدار الأنظمة والأصل أن تكون لمجلس الوزراء.

لم يرد في الديباجة موافقة مجلس وزراء السلطة كما يقضي بذلك القانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات. فهل عدم الإشارة يعني عدم استشارة مجلس وزراء السلطة؟!

15. قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات²⁷.

فحوى التشريع: يتناول هذا القانون العديد من المسائل المتعلقة العملية الانتخابية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وجاء في أربعة أبواب وملحقين ويقع في 110 مادة.

يعتبر قانون الانتخابات من أهم التشريعات التي تُعنى بها الدول الديمقراطية الحديثة، وهو ذو أهمية بالغة بالنسبة للدول حديثة الولادة. لذلك فإن قانون الانتخابات الفلسطيني كان له أهمية خاصة

²⁷ انظر المادة 3 من إعلان المبادئ، والمادة 2 من الاتفاقية المرحلية لعام 1995، والبروتوكول الملحق بها، والمتعلق بالانتخابات وكيفية إجرائها. فبمقتضى المادة 2 من الاتفاقية المرحلية سيتولى رئيس السلطة عملية الإعلان عن موعد الانتخابات وإصدار القوانين التي تنظم الانتخابات، وبالفعل أصدر رئيس السلطة القانون رقم 13 لسنة 1995 بشأن الانتخابات وكيفية إجرائها، ثم صدر القانون رقم 14 المعدل للقانون رقم 13 بسبب التقدم الذي حصل بخصوص عدد أعضاء المجلس. ثم أصدر الرئيس عدداً من المراسيم الرئاسية تتعلق بدعوة الفلسطينيين للانتخاب، وتقسيم الدوائر، والإعلان عن أعضاء لجنة الانتخاب المركزية.

بالنسبة للسلطة الفلسطينية، نظراً لأنّ السلطة التشريعية التي سنتشكل بموجبه ستضع مشروع القانون الأساسي الذي يبين نظام الحكم وينظم الحقوق والحريات العامة، غير أنّ هذا القانون مؤقت يُعمل به في المرحلة الانتقالية فقط²⁸.

يلاحظ في هذا القانون أنّه يختلف عن غيره من القوانين في الشكل والموضوع، وهو ما نلمسه لدى قراءة القانون خاصة في الأمور التالية:

احتوى القانون على مذكرة إيضاحية على خلاف القوانين الأخرى. والمذكرة الإيضاحية توضع عادة بغرض إزالة اللبس الذي قد ينشأ من فهم بعض النصوص الواردة في التشريع، فيتم شرحها وتدعيمها بالأمثلة، كما تبين المذكرة الإيضاحية مصدر النصوص والأحكام بغرض توضيح المقصود بها. ولكن المذكرة الإيضاحية التي تم الإشارة إليها في مقدمة قانون الانتخاب هي مذكرة سياسية وعاطفية أكثر منها مذكرة إيضاحية، وهي شبيهة بالمذكرات التي أرفقها المشرع المصري ببعض القوانين التي شرعت إبان الإدارة المصرية، وبالأخص المذكرة المرفقة بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962. وربما كان منطلق تلك المذكرة التي أرفقت

²⁸ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/12/7، ونشر في العدد العاشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية/ وعلى القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل سلطات وصلاحيات/ وعلى قانون الانتخابات لمجلس النواب الأردني رقم (24) لسنة 1960 والقوانين المعدلة له المعمول به في الضفة الغربية/ وعلى قرار الحاكم الإداري العام رقم (32) لسنة 1960 بطريقة الانتخاب في قطاع غزة/ وعلى موافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. بمشاركة رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني/ وعلى موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية/ وعلى الصلاحيات المحولة.

بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة، هو الحساسية التي كانت تشعر بها الإدارة المصرية في حكمها لقطاع غزة وقيامها بإصدار دستور للشعب الفلسطيني في القطاع.

وأما المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني، فربما كان منطلقها هو إحساس المشرع الفلسطيني بأهمية قانون الانتخابات كونه يعالج قضية حساسة ومهمة وتاريخية بالنسبة للشعب الفلسطيني، خاصة وأن المجلس التشريعي الذي سيتمخض عن الانتخابات التي ستجري بموجب هذا القانون، سيلقى على عاتقه مسؤوليات جسام وسيتولى فور انتخابه، وكأول مهمة من مهامه وضع نظام دستوري للحكم في المرحلة الانتقالية.

وبموجب هذا القانون تم إلغاء القوانين السابقة المتعلقة بتنظيم الانتخابات في كل من الضفة الغربية وغزة. إلا أن الخطأ الفادح في القانون هو ما ورد في المادة 107 التي أعطت لجنة الانتخابات المركزية صلاحية إصدار الأنظمة اللازمة لتنظيم أحكام هذا القانون، وكان ينبغي جعلها من اختصاص مجلس الوزراء.

16. قانون رقم (14) لسنة 1995 بشأن تشكيل اللجنة الجمركية²⁹.

فحوى التشريع: يقضي بتعديل المادة 229 من قانون الجمارك لسنة 1929 الساري في غزة، وينص على تأليف لجنة جمركية من أشخاص (بصفتهم التمثيلية) يمثلون دوائر معينة، على أن تختص

²⁹ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/9/11، ونشر في العدد التاسع من الوقائع الفلسطينية، ويستند في صدوره على القانون رقم (1) لسنة 1995 نقل سلطات وصلاحيات/ وعلى قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته/ وعلى مقتضيات المصلحة العامة/ وبعد موافقة مجلس السلطة.

هذه اللجنة بتسوية القضايا الجمركية التي تحال إليها من النائب العام أو مدير عام الجمارك. اكنفى المشرع في هذا القانون بالإشارة لصلاحياته بمقتضى القوانين السارية في قطاع غزة.

كانت التشريعات السابقة قد أصدرتها السلطة الفلسطينية قبل الاتفاقية المرحلية لعام 1995³⁰، والتي نصت على تشكيل مجلس فلسطيني منتخب، أما القوانين الواردة أدناه فقد أصدرتها السلطة الفلسطينية (ممثلة برئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء) بعد الاتفاقية المذكورة وقبل تشكيل المجلس التشريعي المنتخب.

17. قانون رقم (15) لسنة 1995 بشأن الترجمة والمترجمين³¹.

فحوى القانون: ينظم عملية الترجمة من اللغة العربية والعكس، ويلزم كل من يريد العمل بمهنة الترجمة الحصول على شهادة وترخيص من وزارة العدل. كما بين الشروط الواجب توافرها في من يمارس عملية الترجمة. وفي المادة التاسعة منه منح القانون وزير العدل صلاحية إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، ولم يمنحه، خلافا للعديد من القوانين الأخرى، صلاحية إصدار

³⁰ بموجب الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة لعام 1995، وبالتحديد الفقرة الثانية من المادة الأولى والتي تنص على "لحين تنصيب المجلس، فإن الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إلى المجلس سيتم ممارستها من قبل السلطة الفلسطينية المشكّلة بموجب اتفاقية غزة أريحا".

³¹ صدر هذا القانون بتاريخ 1995/10/9، ونشر في العدد التاسع من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون رقم (5) لسنة 1995 نقل سلطات وصلاحيات/وعلى مقتضيات المصلحة العامة/ وعلى موافقة مجلس السلطة الفلسطينية.

الأنظمة التي منحت الوزير المختص أو للمستويات الإدارية الدنيا، ونرى أنّ في عدم منح الوزير صلاحية إصدار أنظمة عملاً سديداً يجب تعميمه على جميع القوانين.

18. قانون رقم (16) لسنة 1995 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995³².

فحوى التشريع: يقضي بتعديل المادة 13/ الفقرة 1 من قانون الانتخابات الصادر في (12/7 لسنة 1995) ويقضي بزيادة عدد أعضاء المجلس الفلسطيني المنوي انتخابه.

جاء هذا القانون ليعدل على القانون الذي أصدرته السلطة قبله — 25 يوماً، وذلك تنويجاً لما تم التوصل إليه في المفاوضات التي بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي برفع عدد أعضاء المجلس التشريعي من 83 إلى 88 عضواً.

19. قانون رقم (17) لسنة 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة³³.

³² صدر هذا القانون في 29/12/1995، ونشر في العدد العاشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية/ وعلى القانون رقم 5 لسنة 1995 نقل سلطات وصلاحيات/ وعلى القانون رقم 13 لسنة 1995 بشأن الانتخابات/ وعلى موافقة اللجنة التنفيذية ل م ت ف بمشاركة المجلس الوطني الفلسطيني/ وعلى موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية/ وعلى الصلاحيات المخولة/ وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

³³ صدر هذا القانون بتاريخ 31/12/1995، ونشر في العدد الحادي عشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل سلطات وصلاحيات/ وعلى القرار رقم (1) لسنة 1994 القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والقرارات التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5 6 1967/ وعلى المادة (68) من النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر عام

فحوى القانون: يقضي هذا القانون بتنظيم عمل هيئة الرقابة العامة المشكلة بمقتضى القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994. وهو يأتي على غرار قانون ديوان المحاسبة والتفتيش الساري لدى بعض الدول العربية كالأردن، للرقابة على السلطة التنفيذية.

تأتي أهمية هذا القانون كونه يخلق نوعاً من الرقابة والمحاسبة الرسمية الذاتية للتأكد من الأداء الإداري السليم والإنفاق الصحيح للأموال العامة. ويمكن هذا القانون هيئة الرقابة العامة من دخول أي مؤسسة من مؤسسات الدولة، والتأكد من مدى أداء دورها بصورة صحيحة وفعالة. وبموجبه ألغي القانون رقم 28 لسنة 1952 الساري في الضفة الغربية. وفي المادة الخامسة والثلاثين منه مُنح رئيس هيئة الرقابة العامة صلاحية إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون بعد اعتمادها من رئيس السلطة الوطنية، وكان الأجر بالمشرّع أن يجعل صلاحية إصدار اللوائح لمجلس الوزراء والاكتفاء بمنح رئيس هيئة الرقابة العامة صلاحية إصدار القرارات والتعليمات فقط.

1962/ وعلى قانون ديوان محاسبة قم (28) لسنة 1958 وتعديلاته/ وعلى القرار رقم 22 لسنة 1944 القاضي بإنشاء هيئة الرقابة العامة/ وعلى القرار رقم 301 لسنة 1995 بشأن تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة/ وعلى موافقة مجلس السلطة/ وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة.

20. قانون رقم (1) لسنة 1996 بشأن تملك الطبقات والشقق
والمحلات³⁴

فحوى التشريع: ينظم هذا القانون العلاقات القانونية التي تنشأ من بناء وسكن العمارات ذات الطوابق والشقق المتعددة، ويبين كيفية تسجيلها وفرزها وإدارتها، وحقوق وواجبات ساكنيها. ويحاول المشرع من خلال هذا القانون، وبالتحديد المادة التاسعة عشر تشجيع مالكي العقار على تسوية نزاعاتهم محليا ومحاولة تقليل خروجها للقضاء، خاصة بعد عملية انتشار العمارات والأبراج بشكل مطرد في العديد من المدن الفلسطينية. كما ساهم القانون في حل بعض المشاكل القانونية فيما يختص بتسجيل الشقق أو الطبقات إذ نص في المادة العاشرة منه على إلزام دائرة تسجيل الأراضي تخصيص سجل خاص تسجل فيه أسماء ملاك الوحدات العقارية على حدة، وهو ما لم يكن بهذا الشكل المنظم في السابق. غير أن المشرع منح وزير الإسكان صلاحية إصدار لوائح وقرارات لتنفيذ أحكام هذا القانون، بينما كان يجب منح الوزير صلاحية إصدار القرارات فقط وترك صلاحية إصدار اللوائح لمجلس الوزراء.

21. قانون رقم (2) لسنة 1996 بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية³⁵

³⁴ صدر هذا القانون بتاريخ 1996/1/6، ونشر في العدد الحادي عشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات/ وعلى مقتضيات المصلحة العامة/ وعلى عرض وزير الإسكان/ وعلى موافقة مجلس السلطة.

³⁵ صدر هذا القانون بتاريخ 1996/1/18، ونشر في العدد الحادي عشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات/ وعلى قانون فحص موارد المياه رقم (2) لسنة 1938 الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة/ وعلى قانون

فحوى التشريع: يقضي هذا التشريع بتأسيس سلطة المياه لتقوم برسم السياسات المائية وإدارة مصادر المياه، وبيّن كيفية توزيعها واستغلالها بما يتفق والأوضاع الجديدة وحاجات الشعب الفلسطيني وإعادة بناء البنية التحتية. خلت الديباجة من الإشارة لعبارة "بعد موافقة مجلس الوزراء" وذلك خلافاً للقانون رقم 5 لسنة 1995. ونصّت المادة 13 على أن يصدر مجلس المياه الوطني المشكل بموجب المادة 8 من هذا القانون القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

22. قانون رقم (3) لسنة 1996، بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية

36

فحوى التشريع: يُنظّم هذا التشريع عملية الاتصالات السلكية واللاسلكية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. ويحدّد كيفية منح الامتيازات والشروط الواجب توافرها لمنح الامتياز، ويعطي وزير

وقاية مشاريع المياه العمومية رقم (17) لسنة 1937 وتعديلاته الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة/ وعلى قرار رقم (90) لسنة 1995 القاضي بتشكيل سلطة المياه الفلسطينية في الضفة وغزة/ وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

36 صدر هذا القانون بتاريخ 1996/1/18، ونشر في العدد الثاني عشر من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات/ وعلى قانون التلغراف اللاسلكي رقم (20) لسنة 1924، وقانون التلغراف اللاسلكي لسنة 1934 الممول بمأ في فلسطين واللذان ألغيا بموجب هذا القانون.

البريد والاتصالات سلطة إصدار أنظمة تنفيذية، في حين يتعين على
المشرع أن يمنح هذه الصلاحية فقط لمجلس الوزراء.

خلت الديباجة من الإشارة لعبارة " بعد موافقة مجلس الوزراء" وذلك
خلاقاً للقانون رقم 5 لسنة 1995، الذي يقضي بصدور القوانين عن
رئيس السلطة بعد موافقة مجلس السلطة.

23. قانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن تعديل بعض أحكام قانون التأمين
والمعاشات³⁷.

فحوى التشريع: يعدل هذا القانون على قانون التأمين والمعاشات
الساري في غزة.

هذه هي القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية في
المرحلة التشريعية الأولى من عمرها، بالإضافة إلى ذلك أصدر
رئيس السلطة الفلسطينية العديد من القرارات الرئاسية، معظمها
يندرج في إطار العمل الإداري، وهو الوضع الطبيعي، غير أن عدداً
من هذه القرارات ذا مضامين تشريعية تندرج ضمن طائفة

³⁷ صدر هذا القانون بتاريخ 1996/1/1، ونشر في العدد الخامس عشر من الوقائع الفلسطينية،
واستند في صدوره على قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات/ وعلى
قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي الإدارة العامة والمجالس المحلية والبلدية ودائرة الأوقاف
الإسلامية الصادر بقرار بقانون رقم 8 لسنة 1964 وتعديلاته/ وعلى قرار المجلس التنفيذي رقم
(3) لسنة 1963 بشأن قواعد وشروط صرف وإعانة غلاء المعيشة/ وعلى قرارات مجلس إدارة
صندوق التأمين والمعاشات بجلساته المنعقدة بتاريخ 6/3/71 و 10/25/1995/ وعلى
مقتضيات المصلحة العامة/ وعلى موافقة مجلس السلطة

القوانين، ويمكن إيراد بعض الأمثلة على ذلك من خلال عرض القرارات التالية:

1. قرار رقم (1) لسنة 1994³⁸، القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها، واستمرار المحاكم النظامية والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في مزاولة أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة التي كان معمولاً بها. كما يقضي هذا القرار باستمرار القضاة النظاميين والشرعيين وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقوانين. وقد أصبح هذا القرار لاحقاً الأساس القانوني للعديد من القوانين³⁹.

يعني هذا القرار ضمناً إلغاء العديد من الأوامر العسكرية، لأنّ العديد من الأوامر العسكرية صدرت لتعدّل أو تضيف أو تلغي القوانين التي كانت سارية قبل 1997/6/5. فبعض مضامين هذا القرار تمثل قواعد من درجة التشريعات العادية – القوانين. ذلك لأنّ الأوامر العسكرية المعدلة كانت بمثابة قوانين، وبالتالي لا يجوز إلغاؤها إلا بموجب قانون، احتراماً لمبدأ تدرّج القواعد القانونية الذي يقضي بصدور القاعدة القانونية الأدنى بشكل يتوافق مع القاعدة القانونية

³⁸ صدر هذا القرار بتاريخ 1994/5/20، ونشر في العدد الأول من الوقائع الفلسطينية، ويستند في صدوره على قرار اللجنة التنفيذية، وعلى الصلاحيات المخوّلة.

³⁹ عرف النظام القانوني الفلسطيني مثل هذا التشريع، فالمادة 46 من مرسوم دستور فلسطين تقضي باستمرار التشريع العثمانية التي كانت نافذة في فلسطين في يوم 1914/11/1، والمرسوم الأردني رقم 2 القاضي باستمرار العمل بكل القوانين السارية قبل 1948/5/15، والقانون رقم 6 الصادر عن الحاكم الإداري العام في 1948/6/1، والقانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955.

الأعلى، ولا يجوز أن تُعدّل التشريعات الأولية إلا بتشريعات لها نفس القوة القانونية أو قوة أعلى.

صدر هذا التشريع باسم "قرار"، علماً أن رئيس السلطة كان يملك في تلك الفترة إصدار التشريعات الأولية والثانوية.

2. قرار رقم 8 لسنة 1995⁴⁰، بشأن منح ضباط وضباط صف وأفراد المباحث الجنائية صفة الضابطة القضائية. فصفة الضابطة العدلية والصلاحيات المخولة لها لا تكون إلا بقانون.

3. قرار رقم 287 لسنة 1995⁴¹، بشأن صلاحيات النائب العام. الهدف من هذا القرار هو توحيد النيابة العامة، وهو بمثابة قانون لأنه يعدّل على بعض المواد الواردة في القوانين السابقة.

لكن كيف قررنا أن هذه القرارات بمثابة قوانين؟

وللإجابة على هذا التساؤل لا بدّ من الرجوع إلى الفقه القانوني الذي يعتمد على ثلاثة معايير للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية كما يلي:

⁴⁰ صدر هذا القرار عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1995/2/9، ونشر في العدد الرابع من الوقائع الفلسطينية، ويستند في صدوره على القرار بقانون رقم 11 سنة 66 بشأن قمع التدليس والغش التجاري الصادر عن الحاكم الإداري العام سنة 66، وعلى الصلاحية المخولة، وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة.

⁴¹ صدر هذا القرار بتاريخ 1995/12/9، ونشر في العدد التاسع من الوقائع الفلسطينية، ويستند في صدوره على قانون المحاكم رقم 31 سنة 95. وقانون أصول المحاكمات الجزائية الاتهامية سنة 24 وتعديلاته الساري في قطاع غزة وقانون أصول المحاكمات الجزائية الساري في الضفة ومقتضيات المصلحة العامة.

المعيار الشكلي :

يعتمد المعيار الشكلي للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية على مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم عليه الدولة الحديثة. إذ تقوم فيه كل سلطة بأداء وظيفة معينة، فالتشريع يُنَاط بالسلطة التشريعية ، والتنفيذ ينَاط بالسلطة التنفيذية. بناءً على ذلك تعتبر الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية مهما كانت طبيعتها قرارات إدارية، بينما تعتبر الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية قانوناً بصرف النظر عن مضمونه وطبيعته. إلا أن هذا المعيار في مثل حالتنا الفلسطينية لا يصلح لتمييز التشريعات عن القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية لأنّ السلطة التنفيذية كانت تجمع بين يديها صلاحيات التشريع والتنفيذ معاً في المرحلة السابقة على تشكيل المجلس التشريعي.

المعيار المادي :

يعتمد هذا المعيار على مادة ومضمون العمل القانوني ذاته. فالقانون هو العمل القانوني الذي يتضمّن قواعد عامة ومجردة بصرف النظر عن مصدره طالما كان مختصاً بذلك، أو الشكل الذي تجسّد فيه أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره.

معيار النظام القانوني :

يرى جانب من الفقه القانوني أن معيار النظام القانوني هو المعيار السليم للتمييز بين الأعمال القانونية المختلفة (أعمال السلطات الثلاث)، إذ يرى هذا الجانب بأن تكييف العمل القانوني يتم من خلال نظامه القانوني، أي

من خلال القواعد الشكلية والموضوعية التي تضبط إعداده وتحكم آثاره⁴².

ويعادل هذا المعيار في حالتنا الفلسطينية المعيار المادي ، لأن السلطة التنفيذية تجمع في يديها السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهكذا يبقى المعيار المادي هو المعيار الذي يمكن الإستعانة به في حالتنا الفلسطينية.

فلو طبقنا المعيار المادي على القرارات الواردة في الملحق رقم (1) من هذا التقرير لتبين لنا أن ثلاثة قرارات على الأقل، وهي التي سبق عرضها، تعتبر بمثابة قوانين.

(2) التشريعات الثانوية وهي الأنظمة واللوائح:

الشكل الثاني من أشكال التشريعات الفلسطينية في المرحلة التشريعية الأولى هو الأنظمة أو اللوائح التنفيذية، وهو ما يسمّى في الفقه الدستوري بالتشريعات الثانوية التي تصدر عن السلطة التنفيذية. وقد صدرت في هذه الفترة الأنظمة واللوائح التالية:

1. نظام رسوم المحاكم، أصدره وزير العدل بتاريخ 1994/9/12⁴³، خفض بموجبه رسوم المحاكم من 3% إلى 1%، وأصدره الوزير بناء

⁴² انظر الدكتور علي خطار شنطاوي ، مبادئ القانون الإداري الأردني، الجزء الأول، 1994، المركز

العربي للخدمات الطلابية، عمان ، ص98_104.

⁴³ انظر العدد الأول من الوقائع الفلسطينية.

على الصلاحيات المخولة وبعد موافقة رئيس السلطة الفلسطينية، بالرغم من أن القوانين ذات العلاقة وخاصة المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم رقم 26 لسنة 1952 الساري في الضفة الغربية، نصّت صراحة على أنّ لمجلس الوزراء بعد موافقة "الملك" إصدار أنظمة تتعلق بتعديل الرسوم، بينما نجد أن هذا النظام قد صدر عن وزير العدل منفرداً وليس عن مجلس الوزراء الفلسطيني، وهو ما يخالف صراحة المادة 23 من القانون المذكور. ليس هذا فحسب بل أنّ النظام حمل عنوان "تعديل رسوم المحاكم" ودون إشارة إلى النظام المعدل الأصلي، ولا يشير في ديباجته إلى نص المادة التي يستقي منها الصلاحية، ودون أن يحمل رقماً متسلسلاً.

2. نظام بشأن الأبنية المتعددة الطوابق في قطاع غزة. صدر هذا النظام عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1994/9/17، ونشر في العدد الثاني من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون تنظيم المدن رقم 28 لسنة 1936 وتعديلاته، وعلى نظام رخص المباني لسنة 1941. يبين هذا النظام الشروط التنظيمية والإنشائية والمعمارية الواجب توافرها للحصول على الخدمات. يلاحظ على هذا النظام أنه صدر لمنطقة قطاع غزة فقط، ولا يحمل رقماً متسلسلاً، وصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية وليس عن مجلس الوزراء، ولم يشر فيما إذا صدر هذا النظام بعد موافقة مجلس الوزراء أم لا.

3. نظام بشأن تنظيم وترخيص محطات الوقود في قطاع غزة، صادر عن اللجنة المركزية للبناء والتنظيم بمقتضى المادة الرابعة من قانون تنظيم المدن رقم 28 لسنة 1936. وهذه مشكلة أخرى نلاحظها في إصدار الأنظمة، فالنظام الذي نحن بصدده لم يصدر عن الوزير بل عن مستويات إدارية أدنى، وهو ما يبيّن مدى الخلل في وضع التشريعات الثانوية التي يجب أن تعطى وتصدر فقط عن مجلس الوزراء وليس عن الوزراء منفردين أو عن أية مستويات إدارية أخرى.

(3) أشكال أخرى للتشريعات – المراسيم الرئاسية:

عرف النظام القانوني الفلسطيني في بعض مراحل صدور المراسيم، خاصة في مرحلة الانتداب البريطاني حيث كانت القواعد القانونية الدستورية الصادرة عن البلاط الملكي في بريطانيا تسمى مراسيم، وخير مثال على ذلك هو مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922. كذلك في فترة الحكم الأردني عرف ما يسمى بالإرادة الملكية والتي تشبه في بعض الحالات المرسوم⁴⁴، بينما لم يصدر أي من المراسيم في فترة الحكم المصري أو فترة الاحتلال الإسرائيلي.

وقد أصدر رئيس السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة التشريعية عدداً من المراسيم الرئاسية، يتعلق أغلبها بالانتخابات والإعلان عنها وكيفية توزيع الدوائر الانتخابية، وقد تم عرض هذه المراسيم في الجدول التالي:

جدول رقم (1)

| اسم المرسوم ورقمه وعدد جريدة الوقائع التي نشر فيها | مضمون المرسوم والإستناد | تاريخ صدوره |
|--|--|---------------|
| مرسوم رئاسي رقم 1 لسنة 1995 بشأن الدعوة للانتخابات | يدعو فيه الشعب الفلسطيني للانتخاب في تاريخ محدد. يستند على القانون رقم 5 لسنة 1995 | 12/13 1995 |

⁴⁴ انظر الفقرة 1 من المادة 78 من الدستور الأردني لسنة 1952، وللإطلاع على بعض المراسيم انظر الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 1125 الصادر في 16/10/1952.

| | | |
|----------------|---|---|
| | بشأن نقل سلطات وصلاحيات وقانون رقم 13 لسنة 1995. | وقائع عدد 10 |
| /12/14 1995 | يوزع المقاعد على عدد الدوائر. يستند على القانون رقم 5 سنة 1995 بشأن نقل سلطات وصلاحيات، وقانون رقم 13 لسنة 1995، والصلاحيات المخولة | مرسوم رئاسي رقم 2 لسنة 1995 وقائع عدد 10 |
| /12/21 1995 | تشكيل لجنة الانتخابات المركزية. نفس الاستناد السابق. | مرسوم رئاسي رقم 3 لسنة 1995 وقائع عدد 10 |
| /12/23 1995 | تشكيل محكمة استئناف قضايا الانتخابات، نفس الاستناد السابق. | مرسوم رئاسي رقم 4 لسنة 1995 وقائع عدد 10 |
| /12/28 1995 | بشأن الانتخابات، توزيع المقاعد الإنتخابية الجديدة على بعض الدوائر بعد أن تمت زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى 88 عضواً. نفس الاستناد السابق. | مرسوم رئاسي رقم 5 لسنة 1995 وقائع عدد 10 |
| /12/29 1995 | بشأن الانتخابات، تعديل توزيع المقاعد الإنتخابية الجديدة التي حددها المرسوم رقم 5. نفس الاستناد السابق. | مرسوم رئاسي رقم (6) سنة 1995 وقائع عدد 10 |
| 1996/1/16 | يبيّن كيف يؤدي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القسم وكذلك الوزراء. يستند على قانون رقم 5 سنة 1995، والقانون رقم 13 لسنة 1995 بشأن الانتخابات. | مرسوم رئاسي رقم 1 سنة 96 بشأن أعضاء السلطة التنفيذية |
| .96/1/16 | يبيّن كيفية انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي. يستند على قانون رقم 5 بشأن نقل سلطات وصلاحيات والقانون رقم 13 سنة 1995 | مرسوم رئاسي رقم 2 سنة 1996 بشأن إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي |

| | |
|--|--|
| المعدل، المراسيم من 1 إلى 6 بشأن الانتخابات. | |
|--|--|

يبين لنا الجدول السابق اقتصار محتوى المراسيم الرئاسية على تنظيم موضوع الانتخابات، وقد صدرت هذه المراسيم بموجب المادة 4 من قانون الانتخابات رقم 13 لسنة 1995، التي تجيز لرئيس السلطة الفلسطينية إصدار مراسيم يحدد فيها مواعيد الانتخابات ويدعو فيها الجمهور للانتخابات في موعد محدد. وهذا يعني أن المراسيم التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية ذات مرتبة أدنى من القانون، وذلك لأن صلاحية إصدارها مستمدة من قانون.

خلاصة المبحث الأول:

وضعنا ملاحظتنا في أعقاب كل موضوع تناولناه، إلا أننا من خلال هذه الخلاصة سنجمل تلك الملاحظات بالنقاط التالية:

1. يتبين لنا من خلال دراستنا السابقة وجود خلل كبير في عملية التشريع، فهناك خلط وعدم وضوح بين التشريعات الأولية والتشريعات الثانوية.
2. عدم اتباع منهجية واضحة ومنضبطة في عملية سن التشريعات وتسميتها وترقيمها وتحديد الجهة المخولة بإصدارها، ما يجعل التفريق بين التشريع الأولي أو الثانوي، وفي أحيان أخرى العمل الإداري، صعباً.
3. صلاحية إصدار الأنظمة يمارسها الوزراء والرئيس، وفي أحيان أخرى الموظفون العموميون، في حين أن الأصل أن تكون لمجلس الوزراء.
4. ضعف دور مجلس الوزراء في عملية التشريع، وغيابه بشكل واضح.

5. بالنسبة للقوانين لا يلتزم المشرع أحياناً بالإشارة لمصدر صلاحياته، ويكتفي بالإشارة لعبارات فضفاضة وعامة كالمصلحة العامة والصلاحيات المخولة خلافاً للعرف التشريعي المستقر في النظام القانوني في فلسطين.
6. هناك عدد من القرارات الرئاسية بمثابة قوانين أصدرها رئيس السلطة منفرداً دون موافقة مجلس وزراء السلطة. ولا تذكر هذه القرارات في ديابقتها السند القانوني لها. وفي أحيان كثيرة تتم الإشارة والاستناد لقوانين غزة دون التعرُّض لقوانين الضفة الغربية، وفي أحيان أخرى يصعب تكييف القرار الرئاسي فيما إذا كان قانوناً أم قراراً إدارياً أم تشريعاً فرعياً، نظراً لغياب المنهجية التشريعية والتقيد بالموصفات المتعارف عليها والمستقرة في نظامنا القانوني.
7. تم استحداث عدد كبير من المؤسسات بمقتضى قرارات رئاسية، عدد قليل منها صدر لاحقاً له قانون ينظمه، وعدد كبير منها لم يصدر بعد قانون ينظمه.
8. أحياناً تتم الإشارة لقوانين كمصدر للإستناد وعند الرجوع لهذه القوانين، نجد أن النص المشار إليه لا يعطي مثل هذه الصلاحية.

المبحث الثاني : الفترة التشريعية الثانية من 1996/1/20 وحتى الآن:

وهي الفترة تمتد من تاريخ تشكيل المجلس التشريعي وحتى لحظة إعداد التقرير. وسنبحث في هذه الفترة المسائل التالية:

- 1) الأساس القانوني للتشريع في هذه المرحلة.
- 2) السلطة المختصة بالتشريع.
- 3) الآلية المتبعة في سن التشريعات وإصدارها .
- 4) أشكال التشريعات الصادرة.
- 5) خلاصة في التشريعات الصادرة في هذه الفترة.

أولاً: السلطة المختصة بالتشريع:

المجلس الفلسطيني المنتخب، كما سبق وأوضحنا ، هو صاحب الاختصاص في التشريع، غير أن السلطة الفلسطينية (ممثلة في مجلس السلطة) إختصت بممارسة هذه الصلاحية إلى حين تنصيب هذا المجلس. فصدور التشريعات عن السلطة الفلسطينية في الفترة التي سبقت تنصيب المجلس الفلسطيني كان مؤقتاً إلى حين انتخاب المجلس. وبعد أن تمّ تنصيب المجلس بموجب الانتخابات العامة التي جرت في 1996 /1 /20 صار الأخير صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ومع ذلك أستبقيت بعض الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الفلسطينية (رئيس السلطة التنفيذية) تتمثل بالآتي:

1. صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس.
2. صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس.

3. صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نص عليه في أي تشريعات أولية تبناها المجلس⁴⁵.

إذاً بمقتضى التغييرات الجديدة صار سنّ التشريع الأساسي والتشريعي العادي (القوانين) من اختصاص المجلس التشريعي المنتخب، بينما تختص السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية.

ثانياً: آلية سنّ التشريعات:

بعد تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وإقراره لمشروع القانون الأساسي (الذي لم يصادق عليه الرئيس بعد) ولنظامه الداخلي، تغيرت آلية سنّ التشريعات سواء من حيث الجهة المختصة باقتراح وتقديم مشاريع القوانين أو آلية مناقشتها أو إقرارها وإصدارها على النحو التالي⁴⁶:

فبالنسبة للجهة المختصة باقتراح وتقديم مشاريع القوانين فهي مجلس الوزراء الفلسطيني، كما يجوز لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه.

⁴⁵ انظر البند الثالث من المادة الثامنة عشر من الاتفاقية المرحلية.

⁴⁶ أنظر المواد: (62 — 68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والمواد: 34، 43، 57 من

مشروع القانون الأساسي.

وإذا تم إقتراح مشروع قانون، فعندئذ يطرح على المجلس لإجراء مناقشة عامة له. فإن أقره المجلس بالمناقشة العامة، تبدأ مناقشته بالتفصيل من خلال قراءتين منفصلتين يتم في الأولى قراءة مواد والتصويت عليها مادة مادة، ثم التصويت على مشروع القانون بمجمله. وفي القراءة الثانية يتم مناقشة التعديلات المقترحة والتصويت عليها نهائياً.

وقد يتطلب مشروع القانون قراءة ثالثة وأخيره قبل رفعه للرئيس للمصادقة عليه وإصداره بناء على طلب خطي من مجلس الوزراء أو بناءً على طلب ربع عدد أعضاء المجلس بشرط أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

يبقى بعد ذلك عملية إصدار مشروع القانون ونشره في الجريدة الرسمية، إذ يتعين على رئيس السلطة الفلسطينية إصدار مشروع القانون خلال شهر من تاريخ إحالته إليه، وله أن يعيد مشروع القانون في ذات الأجل مرفقاً بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

وبسبب امتناع الرئيس عن إصدار العديد من القوانين المُحالَة إليه من المجلس التشريعي، عالج النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الذي أُجري عليه عدد من التعديلات، حالة رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس. فهنا يعيد المجلس مناقشة المشروع، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية، كما النظام الداخلي للمجلس إعتبر مجلة المجلس، ولغايات النشر، في حكم الجريدة الرسمية.

ثالثاً: أشكال التشريعات الصادرة في هذه الفترة:

شهدت هذه الفترة نشاطاً تشريعياً واسعاً تمثل بإقرار المجلس التشريعي لمشروع القانون الأساسي بالقراءة الثالثة، وإحالتة للرئيس للمصادقة عليه، وذلك إيماناً من المجلس بضرورة وجود مرجعية دستورية لتنظيم آلية إقرار القوانين وإصدارها، إلا أن هذا المشروع ما زال ينتظر مصادقة الرئيس عليه.

كما أقرّ المجلس التشريعي عدداً من مشاريع القوانين بعضها مقدم من مجلس الوزراء الفلسطيني، والبعض الآخر مقدم من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وكان يسبق إقرار أيّ مشروع القانون مناقشات مطوّلة ومستفيضة يشترك فيها العديد من مراكز الأبحاث والدراسات والفئات المستهدفة بمشروع القانون، وكانت تعقد الكثير من الندوات وورش العمل لمناقشة مشاريع القوانين.⁴⁷

يمكن تصنيف التشريعات الصادرة في هذه الفترة على النحو التالي:

أ) التشريعات التي أقرّها المجلس التشريعي الفلسطيني وصادق عليها الرئيس ونشرت في الجريدة الرسمية:

أقرّ المجلس التشريعي العديد من القوانين، إلا أن القوانين التالية فقط هي التي صادقها الرئيس وهي:

1. قانون رقم (5) لسنة 1996 انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية⁴⁸.

⁴⁷ وقد اشتركت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن من خلال مشروع إصلاح القوانين بتنظيم

العديد من ورش العمل والندوات حول عدد من مشاريع القوانين مثل مشروع القانون الأساسي ومشروع قانون السلطة القضائية ومشروع قانون الاجتماعات العامة.

⁴⁸ صدر هذا القانون بتاريخ 1997/12/16، ونشر في العدد السادس عشر من الوقائع الفلسطينية،

واستند في صدوره على قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 الساري في قطاع غزة، وعلى

فحوى القانون : ينظم القانون عملية انتخاب المجالس والهيئات المحلية (القروية والبلدية) ويبين كيفية سير العملية الانتخابية، ويقع في (65)مادة.

جدير بالذكر أن هذا القانون هو أول قانون يصادق عليه الرئيس وينشر في الجريدة الرسمية من بين القوانين التي تم اعتمادها من قبل المجلس التشريعي، وهو قانون في غاية الأهمية وقد اجتاز مرحلة النشر والتصديق بعد أكثر من 10 أشهر من تاريخ تشكيل المجلس التشريعي. لكن لم يتم تنفيذ هذا القانون حتى هذه اللحظة.

2. قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية⁴⁹.

فحوى هذا التشريع: ينظم هذا القانون الهيئات المحلية من حيث استحداثها وتشكيلها ويبين وصلاحياتها وكيفية عملها.

3. قانون رقم 2 سنة 97 بشأن سلطة النقد الفلسطينية .

قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 الساري في الضفة الغربية، وعلى قانون إدارة القرى رقم 23 لسنة 1944 المعمول به في غزة، وبعد الاطلاع على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء، وبعد اعتماد المجلس التشريعي الفلسطيني لمشروع هذا القانون.

⁴⁹ صدر هذا القانون بتاريخ 1997/10/12، ونشر في العدد العشرين من الوقائع الفلسطينية، واستند في صدوره على قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 الساري في الضفة الغربية، وعلى قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 الساري المفعول في غزة، وعلى قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 المعمول به في الضفة الغربية، وعلى قانون إدارة القرى رقم 23 لسنة 1944 المعمول به في غزة، وبعد الاطلاع على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء، وبعد اعتماد المجلس التشريعي.

فحوى التشريع: ينظم هذا القانون عمل سلطة النقد التي تعتبر بمثابة البنك المركزي الفلسطيني ويحدد اختصاصاتها وصلاحياتها. وفي المادة 73 منه منح مجلس سلطة النقد صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون، على أن تصدر بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، وتنتشر في الجريدة الرسمية.

4. قانون الموازنة العامة لسنة 1997، أقره المجلس التشريعي في أيار 1997 وصادق عليه الرئيس، وسرى بأثر رجعي. غير أن هذا القانون لم يُنشر في الوقائع الفلسطينية خلافاً للأعراف التشريعية والقواعد الدستورية والقانونية المرعية التي توجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية كإجراء أخير من إجراءات العمل التشريعي، وكان ينبغي على ديوان الفتوى والتشريع أن يتولى هذه المهمة، لأنه الجهة المخولة بمتابعة نشر القوانين في الوقائع الفلسطينية بمقتضى القانون رقم 4 لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

قوانين أخرى:

- وهناك قوانين أخرى أقرها المجلس التشريعي وصادق عليها الرئيس ولكنها لم تنتشر بعد في الجريدة الرسمية وهي:
1. قانون الاستثمار الذي من المفترض أن يحلّ محلّ القانون رقم 6 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 1996/4/30.
 2. قانون الخدمة المدنية.
 3. قانون حيازة وترخيص ونقل الأسلحة النارية والذخائر، صادق عليه الرئيس في حزيران 1998.
 4. قانون الدفاع المدني، صادق عليه الرئيس في حزيران 1998.
 5. قانون مراكز الإصلاح والتأهيل، صادق عليه الرئيس في حزيران 1998.

وهناك عدد من مشاريع القوانين أقرّها المجلس التشريعي بالقراءة النهائية وأحالها للرئيس للمصادقة عليها وما زالت تنتظر المصادقة:

1. القانون الأساسي.
2. قانون تملك الأجانب للعقارات في فلسطين.
3. قانون الهيئة العامة للبتروول والثروة المعدنية.
4. قانون الموازنة العامة لعام 1998.

كانت هذه هي القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة التشريعية الثانية من عمرها، إلا أنّ رئيس السلطة الفلسطينية أصدر خلال هذه الفترة عدداً من القرارات الرئاسية ذات مضامين تشريعية تدرج ضمن طائفة القوانين، وهذه القرارات هي:

(1) القرار رقم 55 لسنة 1996، بشأن إلغاء بعض الأوامر العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية. ينص على إلغاء الأمرين رقم 145/و 248 بخصوص ممثل المحامين الإسرائيليين أمام المحاكم الفلسطينية بحيث يحظر بموجب هذا القانون على المحامين الإسرائيليين المرافعة أمام المحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. سبق وأن أشرنا في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا التقرير أن الأوامر العسكرية الإسرائيلية تقابل من حيث قوتها القانونية والإلزامية مرتبة القوانين. انطلاقاً من ذلك، وتطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية لا يجوز إلغاء هذه القواعد إلا بقاعدة قانونية تماثلها من حيث قوتها، ولكن لم يتم هنا إلغاء هذه الأوامر العسكرية بقانون مثملاً تم في القانون رقم 2 لسنة 1995 (الذي ألغى بموجبه 46 منشور وأمر عسكري)، وكان يتعين التنبيه إلى هذا الأمر.

(2) قرار رقم 5 لسنة 1997 بشأن سريان قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم 10 لسنة 1961 الساري في الضفة الغربية وتعميمه على

الأراضي الفلسطينية (الضفة وغزة). صدر هذا القرار بتاريخ 1997/1/15، ويستند في صدوره على قانون رقم 10 لسنة 1961 بشأن مزاوله مهنة تدقيق الحسابات، وعلى المادة 34 من قانون رقم 17 سنة 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة، وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة.

يقضي هذا القرار بتعميم القانون الساري في الضفة الغربية لينطبق أيضاً على قطاع غزة. ومضمون هذا القرار يعتبر عملاً تشريعياً، لأن مدلوله يعني اعتباره قانوناً جديداً بالنسبة لقطاع غزة، وصدر هذا القرار في 97/1/15 أي في فترة ما بعد تشكل المجلس التشريعي الذي يختص وحده بسنّ التشريعات العادية – القوانين.

ب. التشريعات الثانوية وهي الأنظمة واللوائح التنفيذية:

من المتفق عليه في الفقه القانوني والعرف الدستوري أن التشريعات الثانوية تصدرها السلطة التنفيذية على شكل أنظمة أو لوائح تنفيذية من أجل تنفيذ القانون وتنظيم مرافق الدولة وتسيير شؤون الحياة العامة. كما أنه من المتفق عليه لدى الفقه والأنظمة القانونية أن التشريعات الثانوية ذات صفة تشريعية وقيمة قانونية يقتضي صدورها عن مجلس الوزراء على أقل تقدير، وتنتشر في الجريدة الرسمية شأنها شأن القواعد التشريعية الأخرى من طائفة القوانين. والمعيار المتبع للتمييز بين التشريعات الأساسية والأولية (الدااتير والقوانين)، وبين التشريعات الثانوية وفق النظرية العامة للقانون، يعتمد أساساً على الشكل الذي صدرت به القاعدة القانونية، فما يصدر عن السلطة التشريعية يسمى بالقوانين سواء الأساسية أو العادية، وما يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى بالتشريعات الثانوية أو الفرعية.

في ما يلي الأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة الفلسطينية :

1. اللائحة التنفيذية بشأن قانون الترجمة والمترجمين، صدر بقرار عن وزير العدل. ويستند قرار إصدارها على المادة 9 من قانون رقم 15 لسنة 1995 بشأن الترجمة والمترجمين. هذه اللائحة من التشريعات الثانوية يفترض أن يختص بإصدارها مجلس الوزراء، إلا أنها صدرت بقرار عن وزير العدل استناداً للمادة 9 من قانون الترجمة والمترجمين رقم 15 لسنة 1995، وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها تنص على "يصدر وزير العدل القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون" أي أن المادة منحت وزير العدل الحق في إصدار القرارات وليس اللوائح، وهناك فرق بين اللائحة التنفيذية التي تعتبر من التشريعات الثانوية، وبين القرار الذي يعتبر عملاً إدارياً.

2. نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم 1 لسنة 1996. صدر بقرار عن وزير البريد والاتصالات، ويستند في صدوره على المادة 103 من قانون رقم 3 لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية. وبالرجوع إلى نص المادة 103 من القانون المشار إليه نجد أن المشرع قد منح الوزير صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون، وبالتالي يندرج هذا النظام ضمن الصلاحيات الممنوحة للوزير، ولكن كان يتعين على القانون أن يمنح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء.

3. نظام الإنتفاع بالوحدات العقارية التي تحصل عليها وزارة الإسكان. صدر بموجب قرار وزير الإسكان رقم 1 لسنة 1996. وجاء في ديباجة القرار أنه صدر بناءً على الصلاحيات المخولة لوزير الإسكان وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة. يلاحظ على هذا النظام أنه رغم صدوره بقرار وزاري إلا أنه لم يستند لنصوص قانونية محددة، وإنما أشار للصلاحيات المخولة ومقتضيات المصلحة العامة، وهو مسلك في الإستناد لم يعرفه نظامنا القانوني، خاصة في الضفة الغربية.

4. اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات. صدرت بقرار وزير الإسكان رقم 2 لسنة 1997، ويستند في إصداره لهذه اللائحة على المادة 49 من القانون رقم 1 لسنة 1996 التي تعطيه مثل هذه الصلاحية.

وهكذا يلاحظ أنه تم الإستمرار في صدور التشريعات الثانوية، سواء باسم لوائح (كما كانت تسمى في قطاع غزة) أو باسم نظام (كما كانت تسمى في الضفة الغربية)، من قبل الوزراء بقرارات وزارية، وكان يجب أن تصدر عن مجلس الوزراء نظراً للصفة التشريعية لها.

ج. أشكال أخرى من التشريعات، قرارات مجلس الوزراء والمراسيم الرئاسية:

1. قرارات مجلس الوزراء:

يملك مجلس الوزراء في أي دولة صلاحيات واسعة باعتباره الجهة المختصة بإصدار التشريعات الثانوية. لكن الوضع مختلف بعض الشيء بالنسبة لمجلس وزراء السلطة الفلسطينية، فلم يضع أنظمة أو لوائح تنفيذية منذ تأسيسه، لكنه أصدر العديد من القرارات البعض منها نشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، والبعض الآخر لم ينشر في الجريدة الرسمية. وبعض هذه القرارات يندرج ضمن التشريعات الثانوية وإن جاءت على شكل قرار.

يحتوي الجدول التالي على كافة القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء التي تم نشرها في الجريدة الرسمية، على النحو التالي:

جدول رقم (2)

| التاريخ | الاستناد القانوني | موضوع القرار | اسم القرار |
|---------|--|---|---------------------------------|
| 96/11/3 | بناء على الصلاحيات المخولة ومقتضيات المصلحة العامة. قانون رقم 28 سنة 30 الساري في غرة. قانون الإعلانات رقم 5 سنة 55 الساري في الضفة الغربية. وقانون الصحة العامة رقم 40 سنة 40 الساري في غرة وموافقة مجلس الوزراء. | بشأن تنظيم الإعلان عن التبغ ومنتجاته. ينظم هذا القرار كيف يتم الإعلان عن التبغ والإجراءات التي لا بد من مراعاتها عند الإعلان والدعاية | قرار مجلس الوزراء رقم 1 سنة 96. |
| 97/4/2 | قانون الصرافة رقم 2 سنة 41 وتعديلاته المعمول به في الضفة الغربية، قانون مراقبة العملة الأجنبية المؤقت رقم 95 سنة 66 وتعديلاته المعمول به الضفة خاصة المادة 20. وبناء على عرض وزير العدل، وبناء على موافقة مجلس الوزراء | بشأن تنظيم أعمال الصرافة. ينظم هذا القرار عملية الترخيص ويبين الشروط الواجب توافرها، كما يبين القرار صلاحيات سلطة النقد. | قرار مجلس الوزراء رقم 1 سنة 97. |
| 97/9/3 | قانون الصرافة رقم 26 سنة 41 وتعديلاته المعمول به في الضفة الغربية، قانون مراقبة العملة الأجنبية المؤقت رقم 95 سنة 66 وتعديلاته المعمول به الضفة خاصة المادة 20. والقرار السابق | بتعديل بعض أحكام القرار رقم 1 سنة 97 بشأن تنظيم أعمال الصرافة | قرار مجلس الوزراء رقم 2 سنة 97 |

| | | | |
|----------|---|-----------------------------------|---------------------------------|
| | وبناء على عرض وزير العدل، وبناء على موافقة مجلس الوزراء | | |
| 97/12/22 | المصلحة العامة. موافقة مجلس الوزراء يضع آلية لفض النزاع في الصلاحيات بين الوزارات | بشأن تنظيم وتحديد اختصاص الوزارات | قرار مجلس الوزراء رقم 3 سنة 97. |

يلاحظ أن قرار مجلس الوزراء المتعلقين بأعمال الصرافة نظاماً هذا الموضوع بأحكام تشريعية وليست، فهما من حيث المضمون ليسا قرارين فحسب.

ويبين لنا الجدول أعلاه مدى ضعف دور مجلس وزراء السلطة في وضع التشريعات الثانوية، فهو لم يصدر في سنة 1996 سوى قرار واحد، في حين لم يصدر عن هذا المجلس أي من القرارات في العامين 94/ و95، ولم يتعدى عدد القرارات الصادرة عنه والمنشورة في الجريدة الرسمية في عام 1997 سوى ثلاثة تتضمن أحكاماً تشريعية. من المفترض أن يتولى مجلس وزراء السلطة مهمة التشريع الثانوي، فهو المخول بوضع الأنظمة أو اللوائح بمقتضى القوانين السارية، لكنه لم يمارس هذه الصلاحية من الناحية العملية، وربما صدور القرارات الرئاسية حال أو كان السبب في عدم ممارسة مجلس الوزراء لهذا الدور.

2. المراسيم الرئاسية:

فيما يلي جدول بالمراسيم التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية.

جدول رقم (3)

| تاريخ إصدار | الاستناد | اسم المرسوم ورقمه ومضمونه |
|-------------|---|--|
| 1996/3/5 | القانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وعلى قانون رقم 13 سنة 1995 بشأن الانتخابات، وعلى الصلاحيات المخولة. | مرسوم رئاسي رقم 3 سنة 1996. يقضي بتعيين أعضاء لجنة الانتخابات المركزية |
| 1997/1/10 | القانون رقم 5 سنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات. | مرسوم رئاسي رقم 1 سنة 1997 بشأن الانتخابات المحلية. |
| 1996/5/7 | قانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات والقرار رقم 95 سنة 1995 بشأن إنشاء الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق والصلاحيات المخولة والمصلحة العامة. | مرسوم رئاسي رقم 4 سنة 1996، بتشكيل مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني لتعويض حوادث الطرق. |
| 1998/2/7 | المادة 104 من قانون الجمارك رقم 11 لسنة 1929 الساري في غزة، وقانون الجمارك رقم 1 لسنة 1961 الساري في الضفة الغربية. | مرسوم رقم 1 لسنة 1998 بشأن منع تصدير المعادن الخردة. يمنع هذا المرسوم بيع أو تصدير المعادن الخردة الحديد أو النحاس أو الألومنيوم إلى إسرائيل أو أي جهة أخرى تعيد تصديرها |

يشير الجدول إلى المراسيم الأربعة التي صدرت عن رئيس السلطة الفلسطينية. تتناول المراسيم الثلاثة الأولى الانتخابات وكيفية الإعلان عنها⁵⁰، بينما جاء المرسوم رقم 4 لسنة 1996، والمرسوم رقم 1 لسنة 1998 بأحكام تختلف عن كل المراسيم الأخرى.

رابعاً: خلاصة في التشريعات الصادرة في المرحلة التشريعية الثانية:

يمكن لنا أن نخلص من هذا المبحث إلى النقاط التالية:

1. يتبين لنا من خلال دراستنا السابقة إستمرار وجود خلل في عملية التشريع، فهناك عدم وضوح في طبيعة مضمون التشريعات الأولية والتشريعات الثانوية، وهناك خلط في المجالات التي تنظم بتشريعات قانونية.
2. ظل هناك غياب لاتباع منهجية واضحة ومنضبطة في عملية سن التشريعات وتسميتها وترقيمها وتحديد الجهة المخولة بإصدارها، خاصة بالنسبة للتشريعات الثانوية. وهذا أيضاً يجعل التفريق بين التشريع الأولي أو الثانوي، وفي أحيان أخرى العمل الإداري، صعباً.
3. كذلك نلاحظ توجه المشرع في الفترتين التشريعتين، والأولى على وجه الخصوص، إلى إعطاء الوزراء والمستويات الإدارية الدنيا

⁵⁰ انظر المواد 4،5، من قانون الانتخابات الفلسطيني ، والذي بموجبه يجوز لرئيس السلطة إصدار مراسيم رئاسية يحدد بموجبها كل المسائل الإجرائية المتعلقة بسير العملية الانتخابية.

صلاحية إصدار أنظمة تنفيذية، خلافاً لما هو معهود في نظامنا القانوني.

4. ظل دور مجلس الوزراء في عملية التشريع ضعيفاً، وبالتحديد في عملية إصدار التشريعات الثانوية، فاستمر غيابه بشكل واضح.

5. بالنسبة للتشريعات الثانوية، فقد استمر المشرع على عدم التزامه – أحياناً – بالإشارة لمصدر صلاحياته، ويكتفي بالإشارة لعبارات فضفاضة وعامة كالمصلحة العامة والصلاحيات المخولة خلافاً للعرف التشريعي المستقر في النظام القانوني في فلسطين. وبالنسبة للقوانين التي أصدرها المجلس التشريعي، فقد حافظت تقريباً على نفس الشكل الذي صدرت به القوانين في ظل الفترة السابقة، وعلى الرغم من أن المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي تنص على ضرورة أن تحتوي مشاريع القوانين أو الاقتراحات المرفوعة للرئيس على مذكراتها الإيضاحية، إلا أن أيّاً من القوانين التي صدرت عن المجلس التشريعي لم تشمل على أي مذكورة إيضاحية، سوى في حالة واحدة ولم تكن مذكورة بالمعنى الحقيقي.

6. غياب المنهجية التشريعية والتقييد بالموصفات المتعارف عليها والمستقرة في نظامنا القانوني.

7. كان لديوان الفتوى والتشريع في الفترة الأولى دور في صياغة التشريعات ضمن القوالب القانونية، والاضطلاع بمتابعتها مع الجهات المختصة من لحظة اقتراحها وحتى إقرارها ثم نشرها في الوقائع الفلسطينية. وقد لاحظنا كيف تقلص هذا الدور في المرحلة الثانية.

8. هناك غياب لقواعد دستورية تنظم عملية سن التشريعات. وهذا الأمر رتب خلافاً في العملية التشريعية، خاصة فيما يتعلق بمرحلة

المصادقة على التشريعات، بحيث أن عدم المصادقة من رئيس السلطة الوطنية تحول دون سن التشريع.

الخاتمة

أولاً: الخلاصة

تبين لنا من خلال دراستنا السابقة، أنّ التشريع والعملية التشريعية في الدولة الديمقراطية، تنتظم وفق مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية في إطار الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون وتدرج القواعد القانونية.

أمّا في الحالة الفلسطينية، وبعد إجراء مسح واستقراء شاملين لكافة التشريعات الصادرة في ظل السلطة الفلسطينية، فقد تبين لنا عدداً من النتائج المهمة، يمكن إجمالها بما يلي:

1. على الرغم من إصدار المشرّع الفلسطيني للقانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، والقانون رقم 4 لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات، بغية تحديد الأساس القانوني لتنظيم عملية التشريع وآلية اقتراحه وصياغته وإقراره والمصادقة عليه وإصداره، إلا أنه لم يتمّ الالتزام التام والكامل بهذه التشريعات، خاصة في الفترة التشريعية الأولى، مما خلق نوعاً من الغموض بخصوص الأساس القانوني لعدد من التشريعات الصادرة، وزاد هذا الغموض غياب سياسة تشريعية وغياب الالتزام بأسس الصياغة التشريعية المستقرة في نظامنا القانوني أو حتى الالتزام بأسس موحدة وثابتة. كذلك أنه في أعقاب تشكيل المجلس التشريعي أصبحت هناك ثلاث جهات على الأقل تعمل على صياغة مسودات القوانين في آن واحد دون تنسيق، أو على الأقل دون تنسيق منظم وفق سياسة تشريعية معروفة. فهناك اللجنة

القانونية والدائرة القانونية في المجلس جنباً إلى جنب مع مجلس الوزراء وديوان الفتوى والتشريع.

2. عدم الالتزام بمنهجية واضحة في مسألة الاستناد القانوني، فتارة يتم الإشارة إلى تشريعات لا تمنح الصلاحية، وأحياناً تتم الإشارة لعبارات واسعة وعامة كعبارات "الصلاحيات المخولة ومقتضيات المصلحة العامة"، وبعض التشريعات صدرت استناداً للقوانين المنطبقة في قطاع غزة فقط، علماً أنّ أحكامها تشمل كافة مناطق السلطة الفلسطينية.

3. وقد أعتمد في شكل التشريعات الشكل الذي كانت تصدر به التشريعات في الفترة المصرية من حيث الديباجة والمقدمة، وتمّ اقتباس نفس شكل الوقائع الفلسطينية في فترة الإدارة المصرية.

4. ضعف دور مجلس الوزراء في عملية اقتراح القوانين، ووضع التشريعات الثانوية.

5. هناك سياسة واضحة بمنح الوزراء والمستويات الإدارية الدنيا صلاحية إصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية، إضافة للقرارات الإدارية، وذلك خلافاً للنظام القانوني المستقر لدينا ولدى العديد من الدول.

6. عدم اعتماد تسمية واحدة بشأن التشريعات الثانوية خلق صعوبة في تمييز التشريعات الثانوية عن القرارات الإدارية، وفي أحيان أخرى أدى إلى الخلط بينهما، فتارة تسمى التشريعات الثانوية بالأنظمة وتارة تسمى باللوائح التنفيذية. وأكثر من ذلك أن بعض الموضوعات التي يتعين تنظيمها بتشريعات ثانوية نظمت أحياناً على شكل قرارات، وذلك نتيجة وجود ضعف في الوعي بالقاعدة

القانونية والعملية التشريعية بأسرها. كما أن صدور التشريعات الثانوية عن جهات متعددة كالرئيس ومجلس الوزراء والوزراء والموظفين العامّين زاد في تعقيد الأمور.

7. غياب خطة تشريعية واضحة تحدّد أولويات التشريع، لدرجة أن الهيئات والمؤسسات الحقوقية المعنية بإصلاح القوانين لا تستطيع العمل ضمن برنامج محدد وثابت للسلطة التشريعية في عملية سن القوانين. مع ذلك تمّ إشراك هذه الهيئات والمؤسسات ومختلف شرائح المجتمع المعنية في عملية صياغة القوانين، سواء من خلال الندوات أو ورش العمل لمناقشة مشاريع القوانين قبل وأثناء مناقشة القوانين في المجلس التشريعي.

8. تخلو التشريعات، بإستثناء قانون واحد، من المذكرات الإيضاحية، بل وخرجت هذه المذكرة الإستثنائية عن المؤلف.

9. عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة فيما يتعلق باحترام السلطة التنفيذية لإختصاص السلطة التشريعية، من خلال إصدار قرارات ذات مضامين تشريعية صدرت بعد تشكل المجلس التشريعي.

10. هناك غياب لقواعد دستورية تنظم عملية سن التشريعات. وهذا الأمر رتب خلافاً في العملية التشريعية، خاصة فيما يتعلق بمرحلة المصادقة على التشريعات، بحيث أن عدم المصادقة من رئيس السلطة الوطنية تحول دون سن التشريع.

ثانياً: التوصيات

لا يخفى على أحد مدى الخلل القانوني والدستوري الذي تعاني منه عملية التشريع في فلسطين لغياب دستور أو قانون أساسي ينظم العملية، وبالتالي تبدو كم هي الحاجة ملحة للإسراع في المصادقة على مشروع القانون الأساسي، ولحين إقراره نوصي باتخاذ الإجراءات التالية:

1. ضرورة توقف السلطة التنفيذية عن إصدار قرارات ذات صفة تشريعية، وترك هذه الوظيفة للسلطة التشريعية المختصة إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات.
2. ضرورة أن يعيد المجلس التشريعي النظر في جميع القوانين الصادرة في الفترة التي سبقته، ونزع صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية من الوزراء أو من هم دونهم من المستويات الإدارية الدنيا، وقصر هذه الصلاحية على مجلس الوزراء.
3. ضرورة تفعيل دور مجلس الوزراء في عملية تقديم مشاريع القوانين ورفع مستوى التنسيق مع اللجنة والدائرة القانونية في المجلس التشريعي، وضمن خطة تشريعية مدروسة وواضحة.
4. ضرورة أن يضطلع ديوان الفتوى والتشريع بدوره بشكل أكثر فاعلية وإيجابية خاصة في مسألة التناسق والتآلف بين القوانين المختلفة، ويقع عليه عبء خلق قوانين عصرية متطورة الصياغة، ضمن منظومة متسلسلة مستمدة من فلسفة فلسطينية ومرتبطة بالنظام القانوني، مع الابتعاد عن الإستنادات المبهمة.

5. ضرورة الالتزام بالمعايير الشكلية والموضوعية في عملية التشريع، والسير على نسق تشريعي واحد.
6. ضرورة وضع مذكرات إيضاحية أكثر تفصيلاً لبعض القوانين المهمة والطويلة.
7. ضرورة إصدار قانون ينظم عملية نشر التشريعات.
8. ضرورة الإشارة للقوانين الملغاة بالتحديد، إذ لا يكفي دائماً البند "يلغى كل ما يخالف هذا القانون أو القرار".
9. ضرورة تعزيز دور فئات المجتمع المستهدفة بأحكام بعض القوانين، والاستفادة من الخبرات العلمية والأكاديمية.
10. ضرورة إيلاء المشرّع أهمية قصوى لبعض القوانين لكونها ذات صلة مباشرة ومساس بالحقوق والحريات الشخصية وخاصة القوانين المتعلقة بالأصول الجزائية.
11. ضرورة إجراء دراسة معمقة لجميع الأوامر العسكرية الإسرائيلية واتخاذ موقف ملائم وواضح بخصوصها.
12. ضرورة تحديد موقف المشرّع الفلسطيني بخصوص الدساتير السابقة.
13. ضرورة الإسراع بسن قوانين حديثة لتنظيم عمل العدد الكبير من المؤسسات المستحدثة بقرارات رئاسية.

والحقيقة أن بعض هذه التوصيات يتعين الأخذ بها حتى في حال صدور دستور أو المصادقة على قانون أساسي.

أخيراً نرى أن هناك إشكالية كبيرة في التشريع ستبقى قائمة ما لم تتم المصادقة على مشروع القانون الأساسي، وإلى أن تتم المصادقة عليه نرى بضرورة احترام الموروث القانوني واتباع العرف الدستوري في حالة غياب القوانين المنظمة.