

## استراتيجية التشريع الفلسطيني بين الواقع والمأمول

### Palestinian legislative strategy between reality

علي خشان، جامعة القدس، (فلسطين)، dr.khashan@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 20-03-2021

تاريخ إرسال المقال: 11-02-2021

#### الملخص:

كما هو معلوم فإن "فكرة التشريع" عامة لا تأتي من فراغ ، وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشاءها ويبيدي رغبته في إصدارها بما يحقق مطالبه وحاجاته وأهدافه وطموحاته ، ومن الطبيعي أيضاً ومن المطلوب في ذات الوقت أن تزداد أهمية عودة المجلس التشريعي وبقوة بخاصة مع ما نشهده من تعالي أصوات تجسيد الديمقراطية والفصل بين السلطات حيث أصبح احترام الدستور ونزاهة العمل التشريعي وعدم تدخل السلطات الاخرى هي الآلية الحقيقية لاستمرارية وشرعية أي نظام سياسي ديمقراطي وحر ، ولا شك أن كل ما تقدم يعد ويعتبر مبررات كافية لتفعيل دور المجلس التشريعي بحكم طبيعته وموقعه في صنع السياسات التشريعية وتفعيل دوره أيضاً في صنع القرار، والعمل على تلافي القصور التشريعي ومسبباته في فلسطين وإمكانية معالجتها والعمل على تلافي الأخطاء مستقبلاً.

**الكلمات المفتاحية:** استراتيجية ، التشريع ، المجلس التشريعي ، التشريع الفلسطيني..

**Abstract:** It is also natural that the activities of the Legislative Council increase with the rise of the voices of democracy and the separation of powers, where respect for the Constitution has become the true mechanism for the continuity and legitimacy of any democratic and free political system

That's why we need to activate the role of the Legislative Council by its nature and its position in public policy-making in general and legislative policies in particular, and to work to avoid examining the causes of legislative deficiencies in Palestine and the possibility of addressing them and avoiding future mistakes based on the political and legal reasons.

**Key words :** Strategy, Legislation, Palestinian Legislative Council.

## مقدمة:

مما لا شك فيه أن القانون هو تعبير عن إرادة المجتمع وهو يأتي لاحقاً وتالياً لوضع الأولويات وتحديد السياسات العامة ولا يخرج من فراغ ، وفي هذا الإطار، هل نستطيع التساؤل والتحقق من مدى وجود استراتيجية واضحة المعالم تحدد الأولويات التشريعية أو تضع ملامح السياسة التشريعية التي يجب على المجلس التشريعي الفلسطيني أن يتبناها؟

ويرسم الاجابة على هذا التساؤل ومن خلال سعيها للتحقق من ذلك ومع خوضنا في غمار الواقع التشريعي الفلسطيني والعقبات والمعوقات التي تقف حائلاً أمام التطور الطبيعي للعملية التشريعية برمتها، تثور لدينا الكثير من الشكوك بوجود استراتيجية فلسطينية تشريعية ، ولكن وفي ذات الإطار ورغم كل التحديات القائمة والشكوك التي تثور فإن الأمانة تقتضي القول بأن المجلس التشريعي الفلسطيني حاول بقدر المستطاع أن يقوم بعمله، على الرغم من الخبرة المتواضعة التي يملكها باعتباره أول مجلس تشريعي فلسطيني بعد الاحتلال الإسرائيلي حيث اصطدم بالواقع القانوني الغريب والمتنافر الذي تحكمه العديد من القوانين المختلفة والأنظمة السياسية المتشابهة والنظريات القانونية المتعددة فمن قانون أردني يطبق على الضفة الغربية إلى نظام قانوني متأثر بالنظام القانوني المصري في غزة ومن قوانين الانتداب البريطاني التي طبقت على فلسطين لفترات طويلة ولا زالت تأثيراتها موجودة، إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية .

وهكذا بدأ المجلس التشريعي الفلسطيني أعماله منذ إنشائه يحاول أن يثبت نفسه محاولاً الاعتماد على بعض الخبرات من داخل المجلس وفي بعض الأحيان من خارجه، أحياناً ينجح في مشروع للقانون ويفشل في مشروع قانون آخر ويقوم بوضع قانون بعد جهد لينازع به قانون آخر وضعه باستعجال.

بداية يضع قانونه الأساسي " دستور السلطة الفلسطينية" ليحكم العملية التشريعية ويضبط أسس العمل في سلطات "سلطته" الناشئة وأجهزتها ومؤسساتها ولا يستطيع أن يجد حلاً لعدم مصادقة الرئيس عليه لفترة وإصداره ليستمر ستة أعوام أو ينوف في أدرج مكتب رئيس الدولة وعندما يفلح المجلس بنهاية المطاف في الحصول على مصادقة الرئيس ويتم إصداره ونشره يأتي من يضغط وبقوة ليعيد تشكيل النظام السياسي السائد في فلسطين لكي يصبح نظاماً ثنائياً ذو رأسين بعد أشهر فقط من المصادقة على القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وبعد ذلك يأتي الإنقسام الفلسطيني ليعطل عمل المجلس التشريعي وندخل فترة من أسوأ الفترات التشريعية والسياسية التي عشناها ، حيث كانت التشريعات تصدر

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

على شكل قرارات بقوانين من الرئيس وأصبح الإستثناء هو الأصل بعد أن غابت السلطة طوال أربعة عشر عاماً نتيجة للانقسام الذي مس النظام السياسي الفلسطيني وعطل مجلس الشعب فيه وسلطته التشريعية المنتخبة.

**الهدف من البحث وأهميته :**

ونسعى من خلال هذه الدراسة إلى كشف اللثام عن المبادئ الأساسية المتبعة في السياسات التشريعية، تلك المبادئ التي تعكس الواقع والتطبيق الحقيقي للديمقراطية وبما يشمل مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، ومحاولة إيجاد تطبيق عملي لتلك المبادئ وغيرها في إطار من تفعيل الحقيقي للمجلس التشريعي ، ولا شك أن أهمية هذا البحث تنبع من خصوصية وأهمية الدور الذي يجب أن يتقلده المجلس التشريعي في أدائه لعمله ووضع استراتيجية باستقلال تام وبما يسهم في توحيد التشريعات وانسجامها وحسن أداء المؤسسات الدستورية في فلسطين لعملها في إطار القانون الأساسي والإحترام الكامل له.

**منهجية البحث :**

وتعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك بوصف الحالة التشريعية في فلسطين والأزمة التي مرت بها أثناء حالة الانقسام وإمكانية وضع استراتيجية تشريعية فاعلة كما هو الأمر في الدول الديمقراطية ، من خلال استقراء الإطار المفاهيمي للسياسات التشريعية " إن وجدت وتحققت " وتطبيق الآليات الخاصة بجودة التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني.

**اشكالية البحث :**

على ضوء ما تقدم سيتم مناقشة الإشكالية الخاصة بتفعيل دور المجلس التشريعي وآلية وضعه استراتيجية تشريعية على ضوء المصالحة الوطنية والتمهيد للإنتخابات بعد الانقسام الذي أصاب المؤسسات الدستورية في فلسطين بالعجز والفوضى ؟

ومن خلال الاجابة على هذه الإشكالية سيتم تفكيك عناصرها بالبحث في آليات صنع السياسة التشريعية في فلسطين ؟ وكيف نستطيع المحافظة على مكتسبات الانتخابات دون العودة ثانية الى الواقع الصعب الذي عشناه خلال فترة الانقسام الفلسطيني ؟ وفي ذات السياق كيف نستطيع الخروج من حالة الفوضى التشريعية والحفاظ على المراكز القانونية القائمة دون خسائر ؟ وفي سبيل الإجابة على ما تقدم من

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

تساؤلات نجد بأن لا مناص من تفعيل مشاركة الجميع " أفراداً ومؤسسات" في صنع السياسات والاستراتيجيات وعلى رأسها السياسة والاستراتيجية التشريعية والعمل الحثيث والمستمر لوضع الفرضيات التي تسهم في إخراجنا من الأزمة التشريعية القائمة .

هيكليّة البحث :

على ضوء هذه المقدمة وانطلاقاً منها، ومن خلال التّأصيل المفاهيمي لما اصطلح على تسميته "باستراتيجية التشريع في فلسطين" فرضت المعطيات والمقدمات تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول : نتناول فيه واقع التشريع الفلسطيني من حيث التحديات والإشكاليات والقيود المبحث الثاني : نناقش فيه المأمول من استراتيجية التشريع الفلسطيني والآليات التي قد تسهم في خروجنا من الأزمة بتطبيق استراتيجية تشريعية منضبطة بمعايير دولية ومبادئ دستورية تسمو وتعلو على المصالح السياسية والرغبات والأهواء الشخصية لهذا الفريق أو ذاك.

المبحث الأول: واقع التشريع الفلسطيني والملاحم العامة المحددة للسياسات التشريعية:

لقد عمل القانون الأساسي الفلسطيني على تضمين نصوصه الدستورية ببعض المواد التي يهدف من خلالها تأمين الحماية من التجاوزات التي قد تحصل من قبل السلطة التنفيذية، ووضع القواعد لضمان عدم تدخل سلطة في أعمال السلطات الاخرى، استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، وما يعنيه ذلك من ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم.

ورغم هذا الجانب النظري المشرق للقانون الأساسي إلا أن التطبيق العملي كان مغايراً لذلك ويعود ذلك الى العديد من التحديات التي واجهت عملية التشريع والعوائق ومواطن القصور الذاتية والفنية والخارجية التي كان لها تأثيرها الملموس على الواقع التشريعي وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتعلق المطلب الأول بتحديات السياسة التشريعية والعوامل المؤثرة بها، والمطلب الثاني عن جوانب القصور في السياسة التشريعية الفلسطينية .

المطلب الأول: واقع التشريع الفلسطيني والتحديات والعوامل المؤثرة بالسياسات التشريعية. ساهم حجم

التحديات والصعاب التي تواجه الفلسطينيين اليوم وتعدد أشكالها وألوانها واختلاف مسبباتها في التأثير على استراتيجية التشريع الفلسطيني باعتباره صمام أمان وجسراً يمكن العبور من خلاله إلى تطبيقات الدولة الدستورية والتي هي غاية مرتجاة ينتظر ويتطلع الجميع لتحقيقها وتجسيدها عملاً وواقعاً.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> انظر فلسطين والتحديات الكبرى الراية القطرية بتاريخ 10 يناير 2010 على رابط البيان

## الفرع الأول : واقع التشريع الفلسطيني:

تذهب الكثير من الدول و بالاعتماد على مجموعة من المعايير إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في وضعها لسياساتها العامة في التشريع ، ومن تلك الأهداف تطوير عمل وتحسين أداء الكثير من المؤسسات والأجهزة في الدولة وفي مقدمتها الجهاز القضائي ضمن ما تنص عليه الدساتير ، لكن السؤال المطروح والذي يثير الكثير من النقاش وهو هل تكون السياسة التشريعية مطلقة ؟ وهل تفتح المجال والباب واسعاً أمام المجلس التشريعي لتناول جميع الأمور دون قيود ؟

وفي إطار الدراسة المقارنة للدساتير ومن مراجعة العديد منها نجد أن معظم الدساتير في العالم تضع قيوداً أمام البرلمانات من حيث الشكل والموضوع تتعلق بالحقوق والحريات العامة واحترام القانون الأسمى واحترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون ، وقد سار المشرع الدستوري الفلسطيني في هذا الاتجاه حيث نص في المادة (32) على أن "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرية الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم . وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر" <sup>1</sup>.

ولقد منح القانون الأساسي الفلسطيني "المجلس التشريعي" ولاية التشريع حيث نصت المادة(47)الفقرة (1) من الباب الرابع بأن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة . كما نصت الفقرة (2) بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي ،ولما كانت سيادة القانون هي أساس الحكم في الدولة فإنه يتعين وضع كل المقومات التي تكفل وحدة النظام القانوني وتطوره حتى يعبر عن ضمير المجتمع واحتياجاته وقيمه في نظره تقدميه تعكس آمال الشعب وتكفل استمرار حركته ونموه<sup>2</sup>. كما أن سيادة القانون أيضاً تقتضي أن تخضع كل القوانين وغيرها من مراسيم ولوائح للقانون الاساسي وان لا تخرج عليه كما أن هذا يفترض أيضاً أن تحترم القرارات الرئاسية القوانين التي يتم وضعها من قبل المجلس التشريعي <sup>3</sup>.

<https://www.albayan.ae/opinion/2010-01-10-1.207033>

<sup>1</sup> القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية المعدل لسنة 2003 وتعديلاته .

<sup>2</sup> د. أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات - دار الشروق 1999 ص 6.

<sup>3</sup> الدكتور نعمان الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن الطبعة الأولى 1999 ص 532.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وتأسيساً على ما تقدم يثور السؤال الجوهرى عن "شرعية المراسيم" التي تصدر عن الرئيس أو ما يصدر عن السلطة التنفيذية ويأتي مخالفاً لأحكام القوانين،<sup>1</sup> ومدى التكيف القانونى لها خاصة وأن الدور الطبيعى لها يقوم على ضمان تنفيذ القوانين وما يشمله ذلك من تفاصيل لتنفيذ القانون.

ونتيجة لهذا الغموض التي يكتنف الوضع التشريعى وطبيعة العلاقات القائمة بين السلطات الثلاث وانفراد السلطة التنفيذية ورئيسها في اتخاذ الكثير من القرارات المتعلقة بالسلطات الأخرى، يثور السؤال حول مدى وجود سياسة تشريعية واضحة المعالم ومحددة ومنضبطة في فلسطين ؟

كنا قد طرحنا هذا السؤال خلال حكم الرئيس الراحل ياسر عرفات خلال وجود المجلس التشريعى و ذروة قوته.<sup>2</sup>

وما زال هذا السؤال قائماً بعد وفاة الرئيس المرحوم ياسر عرفات وتقلد محمود عباس للحكم وبعد أربعة عشر عاماً من غياب وتعطل المجلس التشريعى ، حيث قامت السلطة التنفيذية بإصدار العديد من القرارات بقوانين خالفت في الكثير منها القانون الأساسى الفلسطينى وعلى وجه الخصوص المادة 43 من القانون الأساسى التي أكدت على وجوب تواجد حالة الضرورة القصوى لإصدار تلك القرارات وهذا لم يتم بخصوص العشرات من تلك القوانين، كما مثلت بعض تلك القوانين إعتداءً صارخاً على القانون الأساسى الفلسطينى وعلى القوانين السارية وخاصة القوانين الصادرة أخيراً بشأن القضاء وبعض التعيينات التي تمت مما يعد تدخلاً سافراً في عملها ويؤثر في استقلالها.<sup>3</sup>

وفي ذات الوقت قامت سلطة الأمر الواقع لحكومة حماس في غزة بخرق القانون الأساسى من خلال إصدارها العشرات من التشريعات غير الدستورية ومن خلال عقدها جلسات المجلس التشريعى " فرع غزة " دون توافر نصاب قانونى.

<sup>1</sup> الدكتور سامى جمال الدين القضاء الإدارى والرقابة على أعمال الإدارة ، مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإدارى دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية 1997 ص 39 .

<sup>2</sup> Nathan-Brow - Palestinian Politics after the Oslo Accords -University of California Press.Ltd.2003 .P 101

<sup>3</sup> الدكتور ابراهيم شيجا مبادئ وأحكام القضاء الإدارى اللبنانيى مجلس شورى الدولة الدار الجامعية بيروت 1996 ص 52.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وكنتيجة مباشرة لحالة الانقسام تعطل المجلس التشريعي وأصيب بالشلل التام وتم تغييبه لمدة أربعة عشر عاماً سادت فيها الفوضى التشريعية<sup>1</sup>. ولم يتم خلال تلك الحقبة السوداء احترام القواعد والأسس التي يتم على أساسها التشريع في فلسطين<sup>2</sup>، ونأمل أن تنتهي هذه الفوضى التشريعية وهذه الأزمة التي سادت والتي كانت وصمة عار في جبين "الشرعية الفلسطينية" ونقطة سوداء في تاريخ الشعب الفلسطيني.

الفرع الثاني : تحديات السياسة التشريعية الفلسطينية والعوامل المؤثرة فيها:

لقد لعبت العديد من العوامل دوراً هاماً في التأثير في ملامح السياسة التشريعية الفلسطينية ولقد كان بعض هذه العوامل ذاتياً وبعضها خارجي وتتلخص هذه العوامل بما يلي:

1- الإجراءات الإسرائيلية:

إن خضوع المجتمع الفلسطيني في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة لهذا الاحتلال السافر والحصار المقيد حرّمهم من مؤسسات سياسية وقانونية مستقلة وفاعلة، كما أن اتفاقيات أوسلو قيدت الجهاز التشريعي بالعديد من القيود ووضعت أمام المشرع الفلسطيني الكثير من العقبات. هذا فضلاً عن مركزية القضايا الأمنية في العملية السياسية خلال ما تم تسميته "المرحلة الانتقالية" التي جاءت على حساب أولويات أخرى وانعكست سلباً على الالتزامات الفلسطينية بقضايا حقوق الإنسان وسيادة القانون<sup>3</sup>. كما أن تدهور الوضع الأمني بعد اندلاع "الانتفاضة الثانية" انتفاضة الأقصى<sup>4</sup> والاجتياح الإسرائيلي للمدن الفلسطينية وتدميرها للمؤسسات السياسية والقانونية والاقتصادية ومعظم المؤسسات التي تقوم عليها السلطة الوطنية الفلسطينية قد لعب دوراً هاماً في التأثير على اتخاذ القرار السياسي السليم وشجع السلطة التنفيذية على الاعتداء على صلاحيات السلطات الأخرى متذرعة بالظروف الاستثنائية التي يمر بها المجتمع الفلسطيني. كما أن عدم قدرة المجلس التشريعي على التنقل والانعقاد في مراحله الأولى وتعرض بعض أعضائه للاعتقال والبعض الآخر للملاحقة وعدم قدرة المجلس من الناحية العملية على الانعقاد

<sup>1</sup> الدكتور سعيد أبو علي إشكاليات الرؤى الفلسطينية في تشكيل المحكمة الدستورية الثابت والمتغيرات دار النهضة العربية القاهرة 2015 ص 221

<sup>2</sup> انظر عدنان الحجار آلية التشريع الفلسطيني وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها مجلة جامعة الأزهر ،فلسطين سلسلة العلوم الإنسانية ، يونيو 2011 ، مجلد 13 ، عدد I(A)

<sup>3</sup> - انظر يزيد صايغ و خليل شقافي - تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية من منشورات مجلس العلاقات الخارجية

New York. 1999- P.35 Council of foreign Relation

<sup>4</sup> انظر الى تقرير الجزيرة [الانتفاضة الفلسطينية الثانية \(net.aljazeera\)](http://www.aljazeera.net) 28 /09/2016

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

رغم أنه قانوناً في حالة انعقاد دائم<sup>1</sup> ساهم في تشويش قدرة المجلس على وضع السياسة التشريعية الفاعلة وأولويات تنفيذ هذه السياسة، حيث أصبحت هموم وقضايا الشعب الفلسطيني الحياتية هي الموجه لكل أعمال السلطة التشريعية، ولكنه ورغم دقة الظروف وتعقيداتها فإن إصدار القانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية وإن جاء متأخراً إلا أنه قد ساهم في تحديد بعض ملامح السياسة التشريعية التي بدأ المشرع الفلسطيني بوضعها منذ العام 1998 .

وعملت إسرائيل على وضع العقبات أمام المجلس التشريعي الفلسطيني ومنعت العديد من أعضاءه من التنقل من غزة إلى الضفة الغربية بعد الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006 قبل أن تقوم باعتقال ربع أعضاء المجلس التشريعي<sup>2</sup> قبل تعطل المجلس التشريعي نهائياً ودخوله في "سبات عميق" وغيوبية تشريعية ورقابية" حتى أصدرت المحكمة الدستورية الفلسطينية ولأسباب سياسية وضاحة "شهادة حله ووفاته" مما أدى إلى تراجع الآمال بوضع سياسات تشريعية واستراتيجية واضحة للتنفيذ العملي لبنودها وبخاصة أن المجلس التشريعي هو الجهة الرسمية التي تضطلع أساساً بالتشريع ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

وتأسيساً على ما تقدم من تطورات وتحديات وصلت إلى حد الأزمة ، لم يستطع المجلس التشريعي أن يمارس دوره الهام الذي كفله القانون الأساسي له ، ونأمل أن يعود المجلس التشريعي لممارسة نشاطه المرسوم له<sup>3</sup> ومن ضمنه العمل على تصويب مجموعة القرارات بقانون وبخاصة ما تعلق منها بالسلطة القضائية التي عانت كثيراً خلال فترة الانقسام.

## 2- حالة الإنقسام الفلسطيني وتعطل المجلس التشريعي :

لقد ساهم الإنقسام في التأثير سلباً على الأوضاع التشريعية في فلسطين وأصبحت هناك ازدواجية في التشريع بعد العام 2007 وذلك بعد أن كان المجلس التشريعي هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أصدر الرئيس ياسر عرفات مرسوماً مدد فيه فترة ولاية المجلس وجعله في حالة انعقاد دائم .

<sup>2</sup> انظر تقرير صحيفة الجارديان البريطانية <https://www.theguardian.com/world/2006/aug/21/israel>

<sup>3</sup> انظر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته الباب الرابع السلطة التشريعية مادة 471- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي

<sup>4</sup> انظر التقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الإنقسام السياسي الفلسطيني 2007- 2017 صدر عن معهد الحقوق جامعة بيرزيت 2017 . على الرابط التالي :

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وأصبحت التشريعات تصدر في الضفة الغربية وفقاً للمادة 43 من القانون الأساسي<sup>1</sup> المعدل لسنة 2003 وتعديلاته والتي صيغت ليتم اللجوء إليها في حالات إستثنائية في أوقات عدم الانعقاد للمجلس التشريعي وفي حالات الضرورة القصوى، لكن إصدار عشرات القرارات بقانون من قبل الرئيس محمود عباس، يؤكد أنه أصبح الجهة التشريعية والتنفيذية في آنٍ واحد.<sup>2</sup> ونرى أن الكثير من تلك القرارات بقوانين لا تنطبق عليها حالة الضرورة القصوى التي نص عليها القانون الأساسي كما أن بعض تلك القوانين جاءت بالمخالفة لأحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، ومن ذلك منظومة القرارات بقوانين التي صدرت في نهاية ديسمبر 2020 وعلى رأسها القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بتعديل قانون السلطة القضائية<sup>3</sup>

وفي إطار سعيها لإيجاد بدائل غياب المجلس التشريعي وضعت الحكومة الفلسطينية التي شكلها الدكتور سلام فياض "الخطة التشريعية" لمحاولة إيجاد بعض الحلول نتيجة غياب المجلس التشريعي وضبط الأمور بقدر المستطاع وتحقيق الإنسجام التشريعي<sup>4</sup> في الوقت الذي أصدر فيه المجلس التشريعي "قرع غزة" العشرات من القوانين وفق نظام مرتجل<sup>5</sup> تم على أساسه صياغة التشريعات بشكل متواضع وغير فني دون إتباع الإجراءات الرسمية والقانونية في الإصدار ودون اعتماد المصادقة من الرئيس الفلسطيني، وتم إصدارها بوقائع فلسطينية جديدة "قرع غزة أيضاً" ودون توافر النصاب القانوني للجلسات اعتماداً على نظام سمي بـ "نظام الوكالات" والتي ترسل من بعض الأعضاء من الضفة الغربية وعلى وجه الخصوص وكالات أعضاء المجلس التشريعي الأسرى والموجودين في المعتقلات الإسرائيلية، والذين كان يتم الإفراج عنهم تارة ليتم اعتقالهم مرة أخرى وفق سياسة "الباب الدوار" التي تنتهجها سلطات

<http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/attachments/article/1511/tqreer%20halah%20shre3yah2007-2012.PDF>

<sup>1</sup> مادة 43 "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون."

<sup>2</sup> انظر مقال علي دراغمة فلسطين - علي دراغمة: "المجلس التشريعي" معطل منذ الانقسام: <http://www.assafir.com/Article.aspx?ChannelID=164&ArticleID=3200> - [palestine.assafir.com/](http://palestine.assafir.com/)

<sup>3</sup> قرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 والقرار بقانون رقم 39 لسنة 2020 بشأن قانون تشكيل المحاكم النظامية والقرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية

<sup>4</sup> ولقد بدأت الخطة التشريعية عملها مستندة على عدة قرارات صدرت من مجلس الوزراء في رام الله منها قرار مجلس الوزراء رقم ( 01/21/12/م.و.س.ف) لسنة 2007 بشأن إعداد الخطة التشريعية للحكومة الصادر بتاريخ 24/09/2007.

وقرار مجلس الوزراء رقم ( 01/40/12/م.و.س.ف) لسنة 2008 بشأن المصادقة على الخطة التشريعية للحكومة للعام 2009.

<sup>5</sup> ناتان براون - غزة بعد خمس سنوات حماس تتكيف <https://carnegie-mec.org/2012/06/11/ar-pub-48471>

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الاحتلال الإسرائيلي في الاعتقال والإفراج وفق المقتضيات والضرورات الأمنية والسياسية التي تضعها والأوقات المناسبة التي تراها مناسبة للإعتقال أو الإفراج.

ولهذا نرى أن الإنقسام ساهم في تجسيد "الإنقسام التشريعي" وازدواجية العمل التشريعي،<sup>1</sup> وأصبحت الرئاسة في رام الله المتحكم الوحيد في إصدار القرارات بقوانين، في نفس الوقت الذي ترفض فيه ولا تضي أيّة شرعية على ما تقوم به حماس في غزة وما تصدره من قوانين وتعتبرها حكومة إنقلاب وسلطة أمر واقع، في حين أن حماس ترفض كل ما يصدر عن السلطة في رام الله وتعتبرها قرارات بقوانين غير شرعية ومخالفة للقانون الأساسي.<sup>2</sup>

## 2- التأثير القانوني لدول الجوار :

إن المتتبع للتشريعات الفلسطينية لن يبذل الكثير من الجهد لمعرفة مدى تأثير تلك التشريعات والأنظمة القانونية السائدة في دول الجوار، ويظهر هذا جلياً في التأثير بما هو سائد في جمهورية مصر العربية على وجه الخصوص، حتى أن كثير من المصطلحات القانونية المستخدمة في فلسطين تنطبق بشكل شبه حرفي، ورغم تأييدنا لأهمية وجود تعاون قانوني وقضائي مشترك مع الدول المجاورة إلا أنه من الأهمية بمكان وجود سياسة تشريعية خاصة بفلسطين لما تمر به من ظروف تستوجب هذه الخصوصية في رسم السياسة التشريعية، فضلاً عن أن كثيراً من التشريعات المطبقة في الدول المجاورة ونظراً للمناخ السياسي السائد في تلك الدول وما يشتمله من قيود على الحقوق والحريات لا يمكن أن تجد لها مناخاً جيداً في فلسطين التي عانت لفترات طويلة وما زالت تعاني من نير الاحتلال وتصبو الى بناء دولة قادرة على

<sup>1</sup> ما مستقبل التشريعي بعد المصالحة؟ تقرير لوكالة معا بتاريخ بتاريخ 2017/10/8 على الرابط التالي : [ما مستقبل التشريعي بعد المصالحة؟](https://www.maannet.net/news/924955.html)

<https://www.maannet.net/news/924955.html>

<sup>2</sup> ويصف ناثن براون كيفية تشريع حكومة الأمر الواقع في غزة وفق الآلية التالية (وضعت غزة آلية تشريعية خاصة بها. إذ يستمر الديوان ومجلس الوزراء، في وضع المقترحات التشريعية ويقدمها إلى البرلمان الذي يجتمع في غزة كل أسبوعين. جميع الأعضاء غير المنتمين إلى حماس يقاطعون البرلمان، ويُحظر على أعضاء حماس في الضفة الغربية دخول قاعة اجتماعات البرلمان في رام الله، كما أن عدداً كبيراً من نواب حماس يقعون في السجون الإسرائيلية. غير أن النواب المقيمين في غزة من حماس يجتمعون ويدعون أن لديهم تفويضات من النواب المسجونين، فضلاً عن أنهم يتشاورون مع نواب حماس في الضفة الغربية عن طريق الهاتف. مثل هذه الأجهزة تتيح لهم التأكيد على أن لديهم نصاباً قانونياً والحصول على أغلبية الأصوات. كان المجلس التشريعي في غزة، على الأقل حتى العام 2009 - وهي السنة التي تعتبر غزة أن ولاية الرئيس عباس انتهت فيها - يقدم القوانين إلى الرئيس عباس الذي يتجاهلها.)

ناثن براون - المرجع السابق .

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الحفاظ على المكتسبات النضالية التي تحققت ، فهي تستحق أكثر من تلك القيود على الحقوق والحريات ومحاكم أمن الدولة والتدخل في القضاء وتعطيل المجلس التشريعي<sup>1</sup>.

ورغم معارضة الفقه واستقرار أحكام المحاكم على رفض القيود على الحريات والتجاوزات القائمة في تلك الدول إلا أننا نجد أن المشرع الفلسطيني ذهب في بداياته إلى محاكاة بعض تلك التشريعات معتقداً " وهو مخطيء " بأنها تصلح للتطبيق في فلسطين، مع أنه كان يجب أن تكون لدينا حلول إبداعية وأن نتقدم بقوة وأن نستفيد من كل التجارب الجيدة في العالم ولا نقصرها فقط على تجارب دول الجوار والتي لا تعتبر تجارب إيجابية بل تفرض علينا قيود إضافية على قيود الإحتلال وتثقل لنا سلبيات تلك التطبيقات وخاصة فيما يتعلق بتمجيد الحكام وتبرير تدخلاتهم غير المشروعة وانتهاكهم للدستور واعتدائهم على الحقوق والحريات العامة.

## 3- هيمنة السلطة التنفيذية:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ القانونية التي تنص عليها الدساتير المختلفة وتكفل حمايتها، ويمثل هذا المبدأ أحد أهم الأسس التي يركز عليها المشرع الدستوري في تحديد السياسة التشريعية العامة سواء كان ذلك في فلسطين أو في غيرها من الدول ، لكنه ورغم النص الصريح على ضرورة احترام هذا المبدأ إلا أن السلطة التنفيذية لا تحترم في حقيقة الأمر هذه المبادئ الدستورية وتتفرد في اتخاذ الكثير من القرارات التي تتجاوز فيها حدود صلاحيتها المرسومة لها دستورياً و تتدخل في الاختصاص الطبيعي والمحدد دستورياً للسلطة التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي الفلسطيني بإصدار مراسيم أو قرارات بقانون لا تتسجم ووحدة النظام القانوني الفلسطيني وتدرجه إلى حد مخالفة القوانين الأعلى درجة مما ينتهك قاعدة سمو الدساتير،<sup>2</sup> وهذه الهيمنة لم تكن وليدة الصدفة أو نتيجة لتطبيق منفرد ، وإنما أصبحت تمثل سياسة ممنهجة ومصاحبة للنزعة الفردية التي تحكم الأنظمة السياسية العربية والتي خرجت التجربة السياسية الفلسطينية من رحمها ، ومن التناقضات السياسية العربية والتسلط الحاصل لدى معظم تلك الأنظمة ، فأصبحت السلطة التنفيذية تتصرف وفق هذا المنطلق الفردي دون اعتبار للقوانين والتشريعات القائمة حتى كاد من الصعب علينا أن نطلق لفظ الدولة القانونية على

<sup>1</sup> انظر دكتور مصطفى مرعي عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان سلسلة التقارير القانونية 2000، ص 30 وما بعدها .

<sup>2</sup> انظر دكتورة عزيزة الشريف دراسة في الرقابة على دستورية التشريع مطبعة الفيصل الكويت 1995 ص 18 وما بعدها.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

السلطة التنفيذية والفردية التي نشأت و تأصلت في النظام السياسي الفلسطيني ناهيك عن أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم يرق بدوره المحدد له دستورياً في مواجهة السلطة التنفيذية قبل تعطله سواء كان ذلك لقلّة الخبرة وعدم المعرفة نتيجة "لحدائثة التجربة السياسية الفلسطينية" ككيان مستقل ولأن الكثير من أعضاء السلطة التشريعية الناشئة انتقل من العمل الثوري الى العمل المجتمعي السياسي القائم على مبادئ قانونية ثابتة ومنضبطة تحكم سياسات المجلس الناشئ.<sup>1</sup>

ولم يقتصر الأمر على التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية فحسب ، وإنما تجاوزها ليمس بالسلطة القضائية ويحد من تطورها واستقلالها وأصبح رئيس المجلس القضائي الأعلى غير قادر على اتخاذ قرارات تضمن استقلال السلطة القضائية لأسباب عديدة أهمها: أن معظم قرارات التعيين تكون بالمخالفة للقانون الأساسي<sup>2</sup> وقانون السلطة القضائية<sup>3</sup> مما جعل من معظم رؤساء مجالس القضاء الأعلى مجرد مستشارين في ديوان الرئاسة لشؤون القضاء الفلسطيني كما أن إنشاء محاكم أمن الدولة ومد صلاحيتها واختصاصاتها لتشمل العديد من الجرائم الاقتصادية والتهريب وغيرها مما يدخل في نطاق القانون العادي كان اعتداءً مزدوجاً على السلطتين التشريعية والقضائية مما يوجب وقفة مشتركة من المجلس التشريعي " القادم في حال النجاح في إجراء الانتخابات" والجهاز القضائي ونقابة المحامين وأساتذة الحقوق في الجامعات الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني من أجل العمل السريع على إلغاء كل الاعتداءات على القضاء والعمل على تصحيح النهج القائم، ولهذا فإن كل ما تقدم ألقى وما زال يلقي بظلاله على قدره المشرع الفلسطيني في صياغة تشريعية فاعلة تسهم في تعزيز الدور الهام للسلطة القضائية.

والمجلس التشريعي قادر على لعب هذا الدور خاصة في ظل موجة التحول الديمقراطي في العالم وفي ظل الإستعداد للانتخابات التي نعيش إرهاصاتها في فلسطين والتي تنبئ بإصلاحات سياسية هامة على الصعيد الوطني ويجب أن نكون مستعدين إستراتيجياً لذلك حيث أن قضية تفعيل دور المجلس التشريعي سواء على المستوى الرقابي أو حتى تفعيل دوره في صنع السياسات التشريعية هو جزء لا يتجزأ من الإصلاح السياسي المأمول الذي نتطلع إليه ومنتظره بقوة مما يسهم في تحقيق التكامل ما بين مفهوم

<sup>1</sup> ناتان براون - المرجع السابق

<sup>2</sup> الى الحد الذي تم فيه التوجه من قبل بعض المحامين ومنظمات المجتمع المدني الى القضاء للطعن في بعض التعيينات ومنها تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى لمخالفته القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية.

<sup>3</sup> - سنتحدث عن هذا الأمر لاحقاً عند تناولنا لمجلس القضاء الأعلى في فلسطين

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الاستقلالية والرقابة ويؤكد في ذات الوقت على أهمية التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية.<sup>1</sup>

## 4- عدم القدرة العملية على صياغة الأهداف وتحديد الأولويات:

إن عدم القدرة على صياغة الأهداف التشريعية من الناحية العملية رغم تبيان ملامح هذه الأهداف والسياسة، والنص عليها في القانون الأساسي بمفهومها العام والمطلق، ناتج عن الغموض الذي يحيط بمشاريع القوانين المختلفة والأهداف التي ترمي لتحقيقها مما يخلق الكثير من حالات التنازع القانوني بل قد يصل الأمر إلى حد تعارض الأحكام الواردة في القوانين المختلفة والتي صدرت جميعها عن المجلس التشريعي الفلسطيني سابقاً قبل أن تنفرد الرئاسة بإصدار القرارات بقوانين والمراسيم بدون إتباع سياسة واضحة المعالم ومحددة الأهداف.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه من الضروري بمكان تحليل وتقييم الأثر التشريعي لكل تشريع قبل سنه والتأكد من الحاجة الماسة له ومحاولة دراسة النتائج التي يمكن أن تترتب عليه من جميع النواحي المجتمعية والاقتصادية والسياسية والتأكد من عدم تعارضه مع تشريعات أخرى حتى لا نعيش في إطار التنازع القانوني، ومن البديهي أن هذه المعايير لا يتم أخذها بعين الاعتبار أو الاعتداد بها خلال قيام السلطة التنفيذية بإصدار القرارات بقوانين والحوال مكان المجلس التشريعي،<sup>2</sup> حيث لا توجد فلسفة تشريعية كامنة وراء إصدار تلك القرارات بقوانين أو دراسة مستفيضة تناقش الإيجابيات والسلبيات وآليات التطبيق والنتائج المترتبة عليها ومدى مساسها بحقوق الأفراد وحياتهم، ولا شك أن كثيراً من تلك القرارات تتعارض مع القانون الأساسي وتعد منعدمة،<sup>3</sup> وعلاوة على ذلك فإن كثير من القرارات بقوانين المحالة الى الرئيس لتعديلها هي في معظمها قرارات بقوانين قد تم وضعها حديثاً حتى أن بعض منها لم يخضع للتجربة العملية ولكن مصالح البعض تقضي بتعديلها، كما أن بعض تلك القرارات بقوانين لا تأخذ حقها في الدراسة أو التطبيق ومثال ذلك القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام الذي قام بإلغاء القرار بقانون رقم (15) لسنة 2011م بشأن الشراء العام دون الإستناد على أسباب موجبة وضرورية

<sup>1</sup> انظر التوصيات التي رفعتها مؤسسة أمان لتعزيز نظام النزاهة في عمل محكمة العدل العليا على الرابط التالي :

<https://www.aman-palestine.org/activities/14278.html>

<sup>2</sup> الاتحاد-الاوربي يدرس القرارات بقوانين الخاصة بالشأن القضائي <https://qudsn.net/post/181933/>

<sup>3</sup> مؤسسة مساواة لاستقلال القضاء طالبت بإلغاء القرارات بقوانين <https://www.wattan.net/ar/news/329986.html>

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

تستدعي ذلك ، مما يدل على مدى التخبط الذي تمر به العملية التشريعية والتحديات التي تواجهها ويؤكد على ما نذهب إليه من غياب السياسات التشريعية التي تستند على أسس ومعايير واضحة.

ولا شك أن عدم وضوح الأهداف في السياسات التشريعية الفرعية يؤثر بالسياسة التشريعية العامة للمجلس التشريعي ويجعلها غير قادرة على وضعها موضع التنفيذ العملي فلو أخذنا كمثال قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 وسألنا عن الأهداف التي يرغب المشرع في تحقيقها عند وضع هذا القانون : وهل يدخل ضمن هذه الأهداف تعزيز دور القضاء في فلسطين؟ إن كان الرد بالإيجاب فما هو الوضع القانوني للمحاكم الإستثنائية والتي يمثل وجودها خطراً على الجهاز القضائي برمته وليس على الحد من بعض اختصاصات القضاء العادي فقط والسؤال المطروح ما هو الدور الذي قام به المجلس التشريعي إذن في محاولة وضع هذه السياسة التشريعية العامة موضع التنفيذ ومنع تدخل القضاء العسكري في النطاق المحجوز للقضاء النظامي .

لم تكن السياسة التشريعية تتسم بالوضوح لدى المشرع الفلسطيني ، كما لم يتم وضع أهداف واضحة ومحددة للعديد من مشاريع القوانين مما خلق حالة من عدم الانسجام التشريعي وأثر سلباً على الاستقرار في النظام القانوني الفلسطيني .

ونحاول في هذا المطلب المتعلق بجوانب القصور في السياسة التشريعية الفلسطينية الاجابة على بعض التساؤلات ومحاولة كشف الغموض الذي يلف التطبيقات العملية لهذه السياسة التشريعية .

**المطلب الثاني : جوانب القصور في تطبيقات السياسة التشريعية الفلسطينية**

تتقاطع جوانب القصور في السياسة التشريعية في فلسطين مع ما ورد في الفرع الأول من هذا المطلب والمتعلق بالملاحم السياسية التشريعية والعوامل المؤثرة بها وتظهر جوانب القصور في الطبيعة الفنية للتشريعات وما يكتنفها من غموض وعدم انسجام، وازدواجية في المصطلحات حيث ما زالت موجودة وطاغية في القوانين التي تم وضعها رغم النص على ضرورة توحيد التشريعات والمصطلحات القانونية بين شطري الوطن وناقش في هذا الفرع بعض جوانب القصور والجوانب التطبيقية لها .

**الفرع الاول: جوانب القصور في السياسة التشريعية في فلسطين:**

1- عدم وجود لجنة خاصة لمتابعة مشاريع القوانين .

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

على الرغم من أن القانون كان واضحاً في تخويل ديوان الفتوى والتشريع هذه المهمة<sup>1</sup> حيث نصت المادة (3) من القانون على أن يتولى الديوان "الفتوى والتشريع"، دراسة المشروعات المقترحة، وإدخال ما يراه من تعديلات عليها.

كما أكدت المادة (5) هذه الصلاحية حيث أوضحت بأنه (بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع الى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة). وعلى الرغم من أن هذا القانون كان سابقاً على انتخابات المجلس التشريعي وممارسته صلاحياته فإن العمل استمر على منح صلاحية وضع مشاريع القوانين الفلسطينية لديوان الفتوى والتشريع على الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني قد أحال في الفقرة (4) من المادة (65) الى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها<sup>2</sup> وبالتدقيق في ثنايا المادة (65) يتبين لنا أن اللجنة المختصة لا يقصد بها اللجنة القانونية في المجلس التشريعي. حيث نص في الفقرة (5) من المادة (65) بأنه على الرئيس والمقصود (رئيس المجلس التشريعي) إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظتها القانونية اللازمة والمفروض من النص الواضح في النظام الداخلي أن تكون اللجنة المختصة من الخبراء القانونيين ولها القدرة على دراسة مشاريع القوانين المعروضة ودراسة مدى دستورتها وتكاملها مع النظام القانوني السائد في فلسطين.

لكن الواقع العملي الذي كان سائداً إبان عمل المجلس التشريعي يجافي هذا المنطق العلمي السليم في التشريع حيث أن مشروع القانون يكون في نهاية المطاف بين يدي اللجنة القانونية والتي وإن كان بها بعض القانونيين فإنهم لا يملكون الخبرة التشريعية الكافية والقدرة على الصياغة القانونية أو تلمس الأهداف التي ترمي التشريعات لتحقيقها إلى أن ينتهي الأمر بأن يكون كل مشروع قانون خاضع لرأي خبير من هذا القطر أو ذاك دون دراسة متكاملة لطبيعة هذا المشروع في ضوء السياسة التشريعية العامة أو تعارضه مع المشاريع الأخرى، ناهيك عن عدم الانسجام إن لم نقل عدم التعاون من الناحية العملية بين ديوان الفتوى والتشريع واللجنة القانونية في المجلس التشريعي.

ولا شك أن الأمور تجاوزت ذلك بعد الإنقسام وأضحت عملية صياغة القرارات بقوانين تتبع المستشار القانوني للرئيس الذي يقوم وحده بمهام المجلس التشريعي بأكمله، مع الإدعاء بأنه يتم التنسيق أو التشاور

<sup>1</sup> - قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات. وقد تم وضعه عن طريق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. راجع الوقائع الفلسطينية المجلد الثاني.

<sup>2</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

مع مجلس الوزراء وفي بعض الأحيان مع بعض من منظمات المجتمع المدني المهمة بالشؤون القانونية، مع العلم أن معظم القرارات بقوانين يتم صياغتها بليل وبسريرة تامة ويتقاضي معظم المهتمين بها بعد نشرها في الوقائع الفلسطينية.<sup>1</sup>

لهذا فإن تشكيل لجنة متخصصة من الخبراء والقانونيين لا من الباحثين والمتدربين والخريجين الجدد من كليات الحقوق أو بعض أعضاء المجلس التشريعي الذين لا تربطهم أي صلة بالقانون لكي يكونوا في النهاية هم القيمون على رسم السياسات التشريعية العامة للمجلس .

وليس شرطاً أن يكون أعضاء هذه اللجنة المختصة من المجلس التشريعي بل يجوز أن تكون مختلطة من بعض أعضاء المجلس مع مجموعة من الخبراء والمختصين من ذوي الكفاءة مع ضرورة تحديد الصلاحيات والاختصاصات حتى لا يبقى الغموض مسيطراً على طبيعة هؤلاء الأشخاص الذين لا يعملون في إطار المجلس التشريعي من أجل كشف الغموض الذي يلف السياسة التشريعية، خاصة وأن معظم اقتراحات مشروعات القوانين تأتي من السلطة التنفيذية، ونجد أن قيام بعض أعضاء المجلس التشريعي بهذا الدور يبدو متواضعا جداً إن لم يكن مفقوداً ، وهذا يعود لقصور ذاتي من أعضاء المجلس التشريعي ، حيث أن واجبهم استخدام حق الاقتراح الذي يكفله لهم الدستور .

3- قلة الخبراء القانونيين ونقص المعلومات:

على الرغم من الاعتقاد الراسخ لدى بعض أعضاء المجلس التشريعي بأنهم يحيطون بألباب العلم والمعرفة، وفي جميع مناحي الحياة وعلى مختلف الصعد فلا أعتقد أنهم قادرون على الإحاطة بجميع التفاصيل الدقيقة المتعلقة بالعملية التشريعية ولا أحسبهم قادرين دون مساعدة من الخبراء والمختصين في المجالات المختلفة بالقانون من رسم سياسة تشريعية واضحة المعالم محددة الأهداف تقوم على التوازن فيما بين السلطة والحرية وتضع الأولويات بكفاءة وقدرة وموضوعية .

ولا شك أن قلة الخبراء القانونيين من بين أعضاء المجلس وقلة المعلومات المقدمة لأعضاء المجلس الآخرين من غير القانونيين يؤدي إلى تراجع المبادرات التشريعية من جانب أعضاء المجلس إن لم نقل انعدام هذه المبادرات نتيجة لغياب إطار المؤسسة في المجلس التشريعي الذي يقدم المعلومات الفنية والقانونية ، وكذلك تطوير الفهم القانوني لديهم وتزويدهم بالمصطلحات القانونية وأساليب وأصول

<sup>1</sup> ومثال ذلك القرارات بقوانين المتعلقة بالشأن القضائي بما في ذلك تعيين رئيس المجلس القضائي الأعلى والتي أشرنا إليها سابقاً.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الصياغة التشريعية وفتح القنوات مع الخبراء والمراكز المختصة من أجل تنمية المعرفة والمهارة لأعضاء المجلس التشريعي .<sup>1</sup>

لأن هذا وحده يؤدي الى تمكينهم ومنحهم المعرفة القانونية والموضوعية لمناقشة مشاريع القوانين والنظر إليها كوحدة واحدة في البنيان القانوني المتكامل وفي إطار ما تم تبنيه من قوانين أخرى وبما لا يتعارض معها أو مع القانون الأساسي.<sup>2</sup> ويؤدي إلى تطوير الأداء البرلماني وتعزيز دور المجلس التشريعي.

وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي حاول خلال الفترة التي سبقت الإنقسام تقديم بعض الخدمات والمعرفة القانونية<sup>3</sup> إلا أن هذا لم يكن كافياً ولم يف بالغرض المطلوب ، فعلى الرغم من أهمية بناء مكتبة قانونية تابعة للمجلس التشريعي إلا إنها تبقى مكتبة متواضعة إضافة إلى قلة عدد من يرتادها من أعضاء المجلس التشريعي ، كما أن دور مراكز البحوث الملحقة بالمجلس التشريعي بحاجة إلى تطوير بحيث تشمل على عدد أكبر من ذوي الخبرة والكفاءة في المجالات القانونية ، وأن تتسم المعلومات القانونية المقدمة لأعضاء المجلس بالموضوعية القانونية وأن لا تقوم على التحليل الشخصي بما يرضي أعضاء المجلس التشريعي وأن تعمل في نهاية المطاف في خدمة السياسة التشريعية العامة .<sup>4</sup>

ونقص المعلومات لا يعود دوماً لثقافة العضو أو مدى اطلاعه على الأنظمة والقوانين أو عدم إلمامه باختصاصات وصلاحيات الوزراء أو الأركان الضرورية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإنما لعدم إمكانية الحصول على المعلومات من الحكومة نفسها في كثير من القضايا وفي معظم الأوقات وهذا بدوره يؤثر على أهم أدوات الرقابة البرلمانية<sup>5</sup> وهو الاستجواب لذا فإنه على الرغم من النص على الكثير من القواعد القانونية ، فإننا لم نجد أن هناك استجابات قد تم تقديمها للسلطة التنفيذية لعدم تنفيذ الأحكام

<sup>1</sup> د.خليل الشقاقي ومجموعة من الباحثين الإنتخابات الفلسطينية الأولى البيئة السياسية ،السلوك الإنتخابي ، والناتج مركز البحوث والدراسات الفلسطينية نابلس 1997 ص 297.

<sup>2</sup> انظر دليل دراسة مشروعات القوانين والأنظمة جامعة الدول العربية - مجلس وزراء العدل العرب المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية.

تاريخ الزيارة 24 /01/ 2021 الساعة [dlyl.drs.mshrwt.lqwnyn.wlnzm.doc](http://dlyl.drs.mshrwt.lqwnyn.wlnzm.doc) (live.com) 15

<sup>3</sup> وذلك عن طريق الدائرة القانونية التي لعبت دوراً هاماً بالرغم من الإمكانيات المتواضعة التي كانت تتوافر لها مما منع من تطويرها لتكون الذراع الفني والقانوني الذي يمد المجلس بما يحتاجه من معلومات واستشارات.

<sup>4</sup> الدكتور علي الصاوي تحديث الأداء البرلماني رقم 11 الناشر جماعة تنمية الديمقراطية 2000 ص 120

<sup>5</sup> دكتور صلاح الدين فوزي البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم دار النهضة العربية القاهرة 1994 ص 143

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

حيث ان الاستجواب<sup>1</sup> وبما يحمله من اتهام واضح ومحدد قد يؤدي الى طرح الثقة في الوزير أو الحكومة والزامها على تنفيذ القوانين<sup>2</sup>.

وعلى الرغم من كل العقبات التي كانت تواجه المجلس التشريعي أثناء انعقاده إلا أن الأوضاع التشريعية كانت أفضل بكثير من الوضع الراهن الذي تهيم فيه السلطة التنفيذية على مقاليد الأمور التشريعية وتمارس سطوتها على المرافق الأخرى بما في ذلك القضاء.

4- غياب أعضاء المجلس التشريعي عن الجلسات:

من الجدير ملاحظته أن نسبة حضور أعضاء المجلس التشريعي أثناء فترات انعقاده " قبل الإنقسام وقبل تعطله" كانت تتزايد في الجلسات الهامة والتي يتم بثها إعلامياً وتتراجع نسبة الحضور لتراجع أهمية الجلسة أو لما كان لدى الأعضاء من أعمال يقومون بها سواء كان ذلك داخل البلاد أو خارجها ، كما أن تشكيل الحكومة من أعضاء المجلس التشريعي له أثره في نسبة حضور الأعضاء حيث أن الوزراء لا يحضرون جلسات المجلس التشريعي الا في الاوقات التي يكون حضورهم فيها ضرورياً ومطلوباً مما أثر سلباً في السياسة العامة للمجلس التشريعي وجعل الوزير عضو المجلس التشريعي منتمياً للحكومة في مواجهة المجلس التشريعي إلا إذا فقد حقيقته الوزارية . ومما لا شك فيه أن غياب الاعضاء عن جلسات المجلس التشريعي يؤدي إلى اهتزاز ثقة الناخبين ويجعل العملية التشريعية محكومة برغبات السلطة التنفيذية والتي تقوم بوضع مشاريع القوانين باقتراحات عن طريق الوزارات المختلفة وبخاصة وأن أعضاء المجلس التشريعي لا يقومون عادة بتبني مقترحات لمشاريع القوانين والمساهمة الوحيدة تكون عن طريق المناقشات وان غياب بعض الأعضاء عن تلك المناقشات يؤثر سلباً في العملية التشريعية ولا يساعد في إمكانيات تبني سياسة تشريعية مدروسة وناجعة. وعلى الرغم أن النظام الداخلي للمجلس ينص على

<sup>1</sup> رمزي الشاعر النظرية العامة للقانون الدستوري مطابع دار السياسة الكويت 1972 ص 372

<sup>2</sup> راجع كلمتنا حول هذا الموضوع في ورشة العمل التي عقدت في جامعة بيرزيت حول آلية ممارسة حجب الثقة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني (جوانب دستورية وأثار عملية) 2004 [lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar](http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar)

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

آليات الغياب وشروطه<sup>1</sup> إلا أن العديد من النواب كانوا يتحايلون على ذلك بحيث يسجلون حضورهم ثم يغادرون للحصول على المياومات.<sup>2</sup>

عندما نتحدث عن تغيب الأعضاء فإننا لا نقصد الغياب القسري في الآونة الأخيرة نتيجة للإجراءات الإسرائيلية التعسفية بحق أعضاء المجلس ومنعهم من الحضور والمشاركة في جلسات المجلس التشريعي وإنما نتحدث عن الفترة التي كان التنقل فيه ميسوراً ، حيث إن الأوضاع الاستثنائية الحالية لا تعيق فقط أعمال السلطة التشريعية وإنما ألقت بظلالها على جميع السلطات والمؤسسات ؟<sup>3</sup> وأصبح معه غياب أعضاء المجلس التشريعي غياباً دائماً مع الإنقسام الذي أصاب الحياة البرلمانية بالشلل التام .

## 5- الإشكالية الخاصة بنشأة وتشكيل المحكمة الدستورية العليا:

إن هذا العامل لا يتعلق بالسلطة التشريعية وحدها حيث أن السبب في تأخر تشكيل محكمة دستورية عليا يعود إلى الاختلاف فيما بين أقطاب النظام السياسي الفلسطيني وتم تشكيلها بعد ذلك عندما دخل القضاء الفلسطيني غرفة الإنعاش،<sup>4</sup> . وما من شك فإن عدم قيام المجلس التشريعي " أثناء حالات الإنعقاد وأدائه لعمله " بمساءلة السلطة التنفيذية بخصوص عدم إصدار القوانين القضائية أولاً وعدم وضعها موضع التطبيق بعد ذلك ساهم في وجود حالة عدم التوازن التي يعيشها القضاء وعدم تمتعه بالمصادقية والثقة كما ساهم في تمهيد الأجواء للسلطة التنفيذية بالتحكم والهيمنة حتى وصل الأمر إلى حد إتخاذ قرارات باختيار رؤساء المجالس القضائية وما صاحب ذلك من عوار ومن مخالفات دستورية أثرت سلباً على المجالس القضائية المتعاقبة وما تقوم به من أعمال.<sup>5</sup>

وفيما يتعلق بالمحكمة الدستورية، فمما لا شك فيه أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا في أي دولة من الدول يسهم بشكل فاعل في تطوير العملية التشريعية وفي حسن إعداد مشاريع القوانين وإعادة مراجعتها

<sup>1</sup> حيث تنص المادة (105) لا يجوز للعضو أن يتغيب عن حضور الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس مع بيان العذر ولا يجوز لعضو أن يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متتالية إلا إذا حصل على إجازة من الرئيس وفي حالة الضرورة يوافق على منح العضو إجازة لمدة لا تزيد عن شهر ويخطر المجلس بذلك. النظام الداخلي الفلسطيني لسنة 2000

<sup>2</sup> كما تنص المادة (106) -1 في حالة تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانه أو لم يحضر بعد مدة الإجازة يعتبر متنازلاً عن حقه في مخصصات المياومة مدة الغياب، ويجوز للرئيس لفت نظره كما يجوز للمجلس لومه بناء على اقتراح الرئيس. -2 إذا تغيب أحد أعضاء أي لجنة ثلاث جلسات متتالية أو سبع جلسات متفرقة في الدورة الواحدة دون إجازة أو عذر مقبول اعتبر مستقبلاً من عضوية اللجنة، وعلى مقرر اللجنة إعلام الرئيس بذلك. النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.

<sup>3</sup> راجع في هذا الصدد ما ورد في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن التقرير السنوي السابع ص 251.

<sup>4</sup> الدكتور سعيد أبو علي المرجع السابق ص 156 .

<sup>5</sup> وقد صدر قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م وتم تعديله بالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م .

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

لاسيما أن أي تشريع يخالف القواعد الدستورية يكون عرضة للطعن بعدم الدستورية.<sup>1</sup> هذا فضلا على أن المحكمة الدستورية وفقاً للصلاحيات والإختصاصات المرسومة لها في بعض الدساتير تقوم بمراقبة مشاريع القوانين أثناء مناقشتها وقبل إصدارها وهذا ما يعرف بإسم "الرقابة السابقة" للقوانين مما يسهم في وحدة النظام القانوني ويخفف من غلواء المخالفين للقواعد الدستورية ويضبط مجمل العملية التشريعية ، ويخفف بالتالي من جوانب القصور الأخرى التي تحيط بأسس السياسة التشريعية ، وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على ضرورة تشكيل هذه المحكمة بقانون حيث منحها النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.<sup>2</sup>

وقد تعالت الأصوات قبل الإنقسام الى ضرورة تشكيل المحكمة الدستورية العليا باعتباره تنفيذاً لإرادة المشرع الدستوري وبما لذلك من أهمية وتأثير على استقرار الجهاز القضائي برمته.<sup>3</sup>

ولكن التشكيل الأحادي من جانب السلطة التنفيذية بوجود حالة الإنقسام في النظام السياسي الفلسطيني أثر سلباً على المحكمة وتشكيلها وعلى القرارات التي قامت بإصدارها وبخاصة القرارات التفسيرية التي

<sup>1</sup> الدكتور سعيد أبو علي المرجع السابق ص 157.

<sup>2</sup> - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته الباب السادس السلطة القضائية المادة (103) .

<sup>3</sup> - لقد أثار بعض السياسيين تساؤلات "في حينه" حول مدى استطاعة الرئيس استخدام صلاحياته الممنوحة له دستوريا في إصدار اللوائح من أجل تشكيل محكمة دستورية استناداً على حالة الضرورة والوضع الاستثنائي الذي مر به الشعب الفلسطيني الخاضع للحصار والاحتلال الإسرائيلي وبخاصة مع تزايد الاجتهادات السياسية والقانونية بخصوص العديد من الإشكاليات السياسية والقانونية القائمة نتيجة تنازع الاختصاصات بين السلطات المختلفة والتي تستوجب وجود جهة مختصة بالتفسير القانوني. و أكد الرأي المؤيد في حينه إلى تقديم بعض المبررات استناداً إلى التجربة اللبنانية حيث أن السلطة التنفيذية تملك إصدار القوانين بواسطة مراسيم ما دام أن مشروعات القوانين وضعت لمواجهة حالات مستعجلة لا تحتمل التأخير والاطباء طالما لم يبيت فيها المجلس خلال 40 يوماً وكنا نعتقد وما زلنا بأن ما هو موجود في لبنان لا ينطبق على الوضع في فلسطين للأسباب التالية :

- 1- وضوح النص الدستوري الفلسطيني الذي يجعل تشكيل المحكمة الدستورية بقانون .
- 2- عدم وجود نص دستوري يبيح إصدار اللوائح التفويضية ، حيث أن الدستور اللبناني عالج هذه القضية بنص دستوري ومنح المجلس التشريعي مدة أربعين يوماً من أجل المصادقة على القانون .
- 3- إن وجود العرف الدستوري يشترط موافقة المجلس التشريعي الذي كان منعقداً في حينه أو على الأقل عدم معارضته .
- 4- أما بخصوص الاعتبارات العملية ، فإن الاعتبارات المحيطة بالسلطة التشريعية هي ذات الاعتبارات المحيطة بالسلطة التنفيذية وعليه فإنه لا يجوز سحب و سلب الاختصاص التشريعي من صاحب الاختصاص التشريعي الأصل .
- 5- إن حالة الضرورة تفترض عدم وجود المجلس التشريعي ، والمجلس التشريعي كان في حالة انعقاد دائم .

وتستطيع السلطة التنفيذية اقتراح وإعداد مشروع قانون المحكمة الدستورية وإحالتها إلى المجلس التشريعي ليتخذ بصدده الإجراءات المقررة قانوناً خاصة وإن المجلس التشريعي يستطيع مناقشة هذا المشروع بمن حضر من الأعضاء كونه في حالة انعقاد دائم. وهذا يخرجنا من الاختصاصات التشريعية للمجلس التشريعي مما يشكل حالة من حالات اغتصاب السلطة وحتى في الفترة التي تلت حالة الإنقسام وعدم قدرة المجلس التشريعي على الإنعقاد فلم تكن السلطة التنفيذية مجبرة على تشكيل المحكمة الدستورية بالطريقة والآلية التي جرت بها ومما زاد في الإشكاليات القانونية والدستورية.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

أثارت الكثير من الإشكاليات القانونية وخالفت فيه المحكمة نفسها ومثال ذلك القرار التفسيري رقم 10 لسنة 2018 والذي قضى بانتهاء ولاية المجلس التشريعي وخالفت فيه المحكمة الدستورية قرارها التفسيري رقم 3 لسنة 2016 بمد ولاية رئيس السلطة الوطنية وولاية المجلس التشريعي الفلسطيني.<sup>1</sup>

والغريب في الأمر أن القرار بقانون رقم 1 لسنة 2021 بتعديل قرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة قد خالف قرار المحكمة الدستورية العليا رقم 10 لسنة 2018 حيث أعتبر أن ولاية المجلس التشريعي ما زالت ممتدة وهذا بدوره يؤكد أن القرار التفسيري الذي اصدرته المحكمة الدستورية كان قراراً مسيئاً ولا يخضع للمعايير الدستورية والقانونية السليمة.<sup>2</sup>

**الفرع الثاني : الجوانب التطبيقية لقصور السياسة التشريعية :**

لقد ساهمت العديد من الأمور في قصور السياسة التشريعية ، بعضه كان قصورا ذاتيا يتعلق بضعف الأداء<sup>3</sup> ولا شك أن العديد من الجوانب التطبيقية قد أثرت سلباً على السياسة التشريعية الفلسطينية وهذه الجوانب تتعلق بالطبيعة الفنية للتشريعات سواء تعلق الامر بالصياغة القانونية أو التناظر والغموض الذي يلف هذه التشريعات وكذلك ازدواجية المصطلحات القانونية وعدم وحدتها مما يخلق غموضاً وقصوراً واضحاً في هذا الصدد وكذلك حالات الاعتداءات من جانب السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية .

**1- الطبيعة الفنية للتشريعات :**

وسنتكلم في هذا الشأن عن الصياغة وما يلفها من غموض ومن ثم عن الازدواجية في المصطلحات القانونية المستخدمة .

**الصياغة التشريعية :**

<sup>1</sup> انظر آراء بعض المشاركين في مؤتمر الحالة التشريعية في الأراضي الفلسطينية وإشكالية ازدواجية السلطة واقع وآفاق والذي عقد في معهد الحقوق جامعة بيرزيت في 2012/12/6. حيث قال القاضي فاتح حمارشه" أنه من غير المناسب تشكيل هذه المحكمة في ظل الظروف السياسية نظرا لأن مسألة الانقسام السياسي تقف عائقاً أمام المحكمة، إضافة إلى عدد من العقبات الأخرى." كما أوضح الدكتور عاصم خليل "بأن دور المحكمة الدستورية كان سلبياً في ظل الانقسام، وطالب المحكمة بدور أكثر فعالية من خلال تطبيقها لمبادئ القانون الدستوري.

<sup>2</sup> انظر بحثنا بعنوان آليات معالجة الأزمات السياسية في القانون الأساسي الفلسطيني المنشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة القدس 2021 ص 19 وما بعدها.

<sup>3</sup> دور المجلس التشريعي الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء - إعداد مجموعة باحثين وبإشراف المحامي ابراهيم البرغوثي. 2003 ص 69

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

إن القانون هو تعبير عن إرادة المجتمع وأوليائه التي يجسدها المشروع في قواعد عامة مجردة<sup>1</sup> تحكم العلاقات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم ، فالعملية التشريعية تكون لاحقة لوضع الأسس والأولويات السياسية وتحديد الملامح العامة للسياسات ، هذه العملية وبما فيها من وحدة وتكامل تسمى العملية التشريعية وما يعبر عن هذه السياسة التشريعية هو (منظومة القواعد والقوانين الموضوعية وكيفية وضعها وطريقة انفاذها)<sup>2</sup>.

وتهدف الصياغة التشريعية الى تجسيد إرادة المشرع بعبارات وجمل قانونية تتسم بالوضوح وعدم الغموض ويجعل فهمها والتعامل معها من قبل الجمهور والمختصين سهلاً وممكناً وواقعياً<sup>3</sup>.

إن من شأن وجود نهج موحد في صياغة التشريعات يعزز مبادئ العدالة وسيادة القانون ومقتضيات الحكم السليم ، كما أن الانسجام التشريعي يلعب دوراً هاماً في تقوية دعائم البناء المؤسسي في الدولة ويشكل إحدى آليات تقييم جودة التشريع وقدرته على تحقيق الأهداف المبتغاة وفق معايير معلومة وموحدة<sup>4</sup>.

وتنقسم الصياغة التشريعية إلى عدة أنواع ومنها الصياغة وفق التدرج التشريعي حيث تنقسم الى صياغة دستورية وهي الصياغة التي يتم من خلالها صياغة الدساتير وفق الفلسفة والأيدولوجية التي تم التوافق عليها والتي تقوم السلطة التأسيسية بتبنيها ومثال ذلك صياغة القانون الأساسي الفلسطيني<sup>5</sup>.

وصياغة قانونية وهي الصياغة التشريعية التي يتم على أساسها صياغة القوانين العادية والتي يجب أن تكون متنسقة ومنسجمة مع الدستور وفقاً لقاعدة التراتبية والانسجام التشريعي ولهذا يجب أن يكون الصائغ حريصاً على عدم مخالفة القواعد الدستورية الأسمى في المنزلة والهرمية<sup>6</sup> وكذلك على عدم وجود تعارض

<sup>1</sup> انظر عمرو حمزاوي القانون حين يصون حرية التعبير عن الرأي مركز ملكوم كير - كارنيغي للشرق الأوسط 1 أيار مايو 2018.

<sup>2</sup> انظر د . علي الصاوي، تقييم أداء مجلس الشعب - جماعة تنمية الديمقراطية 1999 التقرير السنوي الثالث ص 121.

<sup>3</sup> انظر بركات أحمد دور الصياغة القانونية الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة مجلة الحقيقة 2018

Volume 17, Numéro 1, Pages 30-44

<sup>4</sup> سليمة فراحي الصياغة التشريعية المرتبطة والتطلعات المستقبلية منشور في هسبريس عدد 4 يونيو 2020. اخر مشاهدة 2021/1/24 الساعة

22:10 [الصياغة التشريعية المرتبطة والتطلعات المستقبلية \(com.hespress\)](http://com.hespress.com).

<sup>5</sup> انظر دليل الصياغة التشريعية الذي تم إعداده من ديوان الفتوى والتشريع وزارة العدل الفلسطينية ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت عام 2000.

انظر الرابط <http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/files/24.pdf>

<sup>6</sup> انظر بن محمود بو زيد احترام أصول الصياغة التشريعية في ضوء اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري 01/06/2020 :

دفاتر السياسة والقانون 56-36 Volume 12, Numéro 2, Pages

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

بين القانون وغيره من القوانين العادية الأخرى التي تصدر عن المجلس التشريعي وذلك للحفاظ على حسن سير العملية التشريعية والإستقرار القانوني وثقة المواطنين في القوانين.<sup>1</sup> أما النوع الثالث فهو الصياغة الفرعية وهي الصياغة التشريعية الخاصة باللوائح والقرارات والتي يجب الحرص على انسجامها مع القواعد الدستورية والقواعد القانونية وعدم مخالفتها لها وكذلك عدم تعارضها مع اللوائح والقرارات الأخرى، وتتميز التشريعات الثانوية بأنها تحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة، حيث أن مجالها الأصيل هو التنفيذ وليس التشريع وأنها تقوم بالتشريع على سبيل الإستثناء،<sup>2</sup>

ورغم أن السلطة التنفيذية هي المخولة بإصدار التشريعات الثانوية إلا أن القانون يقوم بمنح جهات أخرى سلطة إصدار تلك التشريعات ومثال ذلك ما قرره المادة 80 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 والتي تنص على أن " يضع مجلس القضاء الأعلى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".<sup>3</sup>

كما تنقسم الصياغة التشريعية بالنظر إلى مضمونها وجوهرها إلى صياغة جامدة بحيث تهدف إلى ضمان وحدة تفسير النص القانوني ولا تفتح الباب للكثير من الاجتهادات القضائية كما أنها لا تمنح القاضي السلطة التقديرية المطلوبة، وبحيث تشمل القاعدة القانونية على ألفاظ وعبارات محددة لا تحتمل التأويل وبسبب هذا الجمود فإنه لا يكون لدى القواعد القانونية القدرة على التصدي للعديد من الظروف والوقائع المستجدة أو مواكبة ما يطرأ من تطورات ومتغيرات.<sup>4</sup>

ومن أمثلة ذلك الصياغة التشريعية المتعلقة بالمدد القانونية حيث لا يملك القاضي إلا تطبيقها كما وردت في القانون، وهي وإن كانت تسهم في استقرار المعاملات وسهولة الفصل في القضايا إلا أنها تكف يد القاضي عن إستخدام سلطته التقديرية كما هو الحال بالنسبة للقانون الاجرائي الذي يفرض على القاضي التزامات معينة لا يستطيع تجاوزها ويقيد عمل القاضي من الناحيتين الشكلية والموضوعية.<sup>5</sup> أما

<sup>1</sup> انظر خالد فرج اعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين مجلس النواب اللبناني المديرية العامة للدراسات والمعلومات مصلحة الأبحاث والدراسات 2015 على الرابط التالي زيارة الرابط الساعة 2021/01/24 الساعة 23:00.

<https://www.lp.gov.lb/Resources/Files/a6d7267f-2f63-433a-b803-c9b91baeb562.pdf>

<sup>2</sup> انظر نور الدين رداد الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية - الجزائر والمغرب نموذجا 2015 مجلة الحقوق والعلوم السياسية 2, Numéro 1, Pages 193-212 .

<sup>3</sup> انظر دليل صياغة التشريعات الثانوية معهد الحقوق جامعة بيرزيت سنة 2004 ص 45 على الرابط التالي <http://176.119.250.240/lawcenter/files/31.pdf>

<sup>4</sup> انظر لعروسي أحمد - بن شهرة العربي دور القاضي الدستوري في تحقيق العدالة التشريعية مجلة الدراسات الحقوقية 2018 العدد التاسع 140-93 Volume 5, Numéro 1, Pages

<sup>5</sup> انظر الدكتور وجدي راغب فهمي النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات منشأة المعارف الإسكندرية تاريخ النشر 1974 ص 340.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الصياغة التشريعية المرنة : فهي التي يتم وفقاً لها صياغة القاعدة القانونية بطريقة فضفاضة وفق معايير تمكن القاضي من استخدام سلطته التقديرية في البحث عن حلول خلاقة أو إمكانية الإختيار وإصدار الحكم الأفضل للمتهم تبعاً لطبيعة القضية المعروضة والظروف المحيطة وكذلك البيئة التي تطبق فيها نصوص القانون ، والإحاطة بمشاكلها ومصالحها الجديرة بالحماية.<sup>1</sup>

فقد يجد الصائغ أنه لا يستطيع تحقيق العدالة بمجرد وضع قواعد عامة مجردة، قد لا تستجيب لما يمكن أن يطرأ في المستقبل من تطورات أو مستجدات ويكون من الصعب التنبه لها عند وضع التشريعات ، فلا بد إذن من منح القاضي القدرة على الاجتهاد والتحليل والاستقراء والاستنباط ، فالقضاء ليس مجرد إصدار حكم جامد مجرد، بل هو فن يهدف القاضي من خلال النص الذي أمامه إلى الوصول للحقيقة لا الوقوف عند ظواهرها ويقوم على تمييز الأمور من أشباهها بحيث تكون لديه القدرة على النفاذ الى جوهرها لتكوين الرأي الذي يظهر الحقيقة بدقة وموضوعية وعدل.<sup>2</sup> وقد يرى المشرع أنه لا يمكن تحقيق العدالة عن طريق قواعد عامة مجردة. ويترك للقاضي تقدير ظروف كل حالة واختيار الحل الموضوعي الأكثر ملاءمة لتحقيق العدالة وهو أمر هام وضروري للقضاة وخاصة في مواجهة ما يستجد من ظروف قد لا يكون المشرع قد تنبه لها أو في وجود وقائع محددة تتطلب من القاضي استخدام سلطته التقديرية.<sup>3</sup>

ومثال على القواعد المرنة ما يقرره قانون العقوبات من خلال وضع حد أقصى وحد أدنى للعقوبة مع ترك الحرية للقاضي في تطبيق العقوبة المناسبة بين هذين الحدين طبقاً للظروف الخاصة بكل حالة على حده، أو أن يحكم بالسجن أو الغرامة ويترك للقاضي إمكانية الإختيار وفقاً لملاسات القضية المعروضة عليه كما بينا ، وعلى الرغم من أن الصياغة المرنة تحقق عدالة أكثر في التطبيق كونها تأخذ في الحسبان الظروف والوقائع المستجدة، إلا أن البعض يرى أنها قد تفتح الباب واسعاً أحياناً للاجتهاد، وقد يؤدي هذا الأمر إلى المساس بالمراكز القانونية القائمة أحياناً.<sup>4</sup> وأعتقد أنه من الضروري أن يقوم الصائغ بدراسة متكاملة قبل أن يبدأ بالصياغة ويأخذ بعين الإعتبار ما يمكن أن يطرأ من أحداث مستقبلية ويعمل بعين الصائغ الثاقبة على المزج فيما بين الصياغة التشريعية الجامدة والمرنة بما يحافظ على منح القاضي

<sup>1</sup> انظر لخصر بن ناصر مهدي آليات صياغة المادة القانونية الفقهية مجلة الإحياء مجلد 18 عدد: 21 2018 ص 177 – 194

<sup>2</sup> محمد كامل عبيد – إستقلال القضاء أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة 1988 ص 803

<sup>3</sup> انظر لعروسي أحمد – بن شهرة العربي المرجع السابق

<sup>4</sup> انظر ساندي طانيوس ورقة حول الرقابة البرلمانية من منشورات مجلس النواب المديرية العامة للدراسات والمعلومات مصلحة الأبحاث والدراسات 2017 على الرابط التالي زيارة الرابط الساعة 2021/01/24 الساعة 23:15 .

<https://www.lp.gov.lb/Resources/Files/Sc106408-196e-447a-8921-b27a5fa280db.pdf>

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

السلطة التقديرية التي تمكنه من استخدام ما لديه من معرفة ومن قدرات مهنية ومن خبرات تكونت من طول المراس والتنقل بين أنواع القضايا والدعاوى والوقوف على العديد من آراء الفقهاء والدراسات المقارنة، في الوقت الذي تضع ضوابط معينة تهدف في نهاية المطاف لحماية الحقوق والحريات وحماية الدولة واستقرارها بشكل متوازن.<sup>1</sup>

وعليه فإن صياغة القوانين وكذلك المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية واللوائح يتطلب أن تكون واضحة المعاني والمعالم والاهداف لا يحتويها الغموض والتركيب<sup>2</sup> وعلى سبيل المثال نجد أن المشرع الفلسطيني يكثر من استخدام الإحالة من قانون الى قوانين اخرى دون النظر الى التعارض القائم بين تلك القوانين وكذلك استخدام العبارة الشهيرة في الصياغة المصرية "يلغى كل نص يخالف ذلك" أو يلغى كل ما يتعارض مع أحكام في هذا القانون كما ورد في المادة (119) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته .

ومن الأمثلة على غموض الصياغة القانونية ما ورد في قانون رقم (1) لسنة 1998 بشأن تشجيع الاستثمار وذلك في المادة (40) فقرة (أ)<sup>3</sup> (عندما يعتقد المستثمر أو السلطة الوطنية بأن نزاع قد نشأ بينهم ، يمكن لأي منهما أن يطلب المباشرة بإجراء المفاوضات ) . فكيف يعتقد المستثمر بأن هناك نزاع؟ وعلى ماذا يبني هذا الاعتقاد ، وما هو الحال لو اعتقد المستثمر بوجود نزاع وقررت السلطة بأنه لا يوجد نزاع، إذا كان الأمر يقوم على الاعتقاد؟! أما كان من الأجدر على المشرع أن يستخدم عبارات وصيغ أكثر وضوحاً وموضوعية ، ونص على أنه " في حالة نشوء نزاع الخ . " كما أن الخلل في الصياغة يظهر بوضوح حين نطالع القانون رقم (2) لسنة 1994 بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة حيث ورد النص كما يلي "وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة ، وبناء على اقتراح رئيس المحكمة العليا قاضي القضاة ، وعلى عرض وزير العدل قررنا القانون التالي."<sup>4</sup>

فأي صياغة قانونية تلك التي يقرر فيها الرئيس القوانين وهل القرار أعلى مرتبة من القانون؟! وهل القرار بمعنى الاصدار أم أن القرار بمعنى الإقرار ، وعلى الرغم من أن هذا القانون كان قبل تشكيل المجلس التشريعي فإن الصياغات القانونية ذاتها بقيت في القوانين والمراسيم وغيرها بما تشتمله من غموض وعدم

<sup>1</sup> انظر بركات أحمد دور الصياغة القانونية الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة المرجع السابق

<sup>2</sup> انظر الملخص التنفيذي بشأن قياس أثر التشريعات والصياغة التشريعية وأثرهما في وضع مشروعات القوانين الصادر عن مجلس النواب العراقي الأمانة العامة دائرة البحوث . بتاريخ 2018/10/13.

<sup>3</sup> - الوقائع الفلسطينية - المجلد الأول ص 19.

<sup>4</sup> - الوقائع الفلسطينية - المجلد الثاني ص 170 .

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وضوح مما يؤدي الى خلل تشريعي جسيم يمس العملية التشريعية ويؤثر في السياسة التشريعية ويعقد من فهم التشريعات ومن إمكانية تنفيذها .

كما أن قرار رقم (10) لسنة 1996 بشأن نقل الصلاحيات في وزارة العدل، يثير كثير من التساؤلات حيث ورد فيه " بناءً على الاستقالة المقدمة من وزير العدل وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة في تسيير الأمور في الوزارة قرر ما يلي :

مادة (1) يتولى الأستاذ /ابراهيم الدغمة بالإضافة الى عمله القيام بأعمال وصلاحيات وزير العدل أثناء فترة غيابه !!

مادة (2) على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القرار ويعمل بموجبه من تاريخ صدوره، فهناك خلل واضح في هذا القرار الذي لا يمس فقط السلطة التنفيذية وإنما السلطة التشريعية والسلطة القضائية . لقد وردت استقالة وزير العدل في صدر ومقدمة القرار وإيراد الاستقالة في قرار رئاسي يعني ويوحي بقبولها ... ثم نفاجئ بالمادة (1) تقرر مهمة القائم بأعمال وصلاحيات وزير العدل أثناء فترة غيابه!! فما هو الوضع القانوني لوزير العدل في هذه الحالة ! هل يعتبر مستقياً .. أم أنه يعتبر في حالة إجازة .. أم ماذا ، وكيف يتصرف المجلس التشريعي مع الوزير الحاضر ... الغائب ؟

إن هذا القرار يظهر لنا بوضوح مدى الخلل القائم في بعض القرارات والمراسيم أو حتى القوانين وهو مدى ما تحتويه من غموض يثير الإرباك بالتعامل حيث تظهر فيها الاعتبارات الشخصية وتطغى على الأسس القانونية في حين أن القرارات التي تصدر بناءً على "الحد" والخصام الشخصي يجب أن لا تقوى على الصعود أمام الاعتبارات القانونية التي يجب أن تسود . ويظهر الخلل في الطبيعة الفنية للتشريعات حين ننظر نظرة شمولية متحصصة إلى قانون رقم (2) لسنة 2001 وقانون رقم (3) لسنة 2001 ورغم أنه قد تم إصدارها في ذات اليوم والتاريخ إلا أن القانون الأول قد تم تسميته قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (12) لسنة 2001 في حين جاء القانون الثاني تحت تسمية قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 والغريب أن قانون الإجراءات الجزائية قد أورد في مقدمته " بأنه اعتمد دليل الصياغة التشريعية الفلسطيني في صيغة مواده وفي ترتيب أقسامه فجاء قانوناً وافياً ومكتملاً من حيث صياغة المواد وورد فيه أيضاً بعد الاطلاع على قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (4) لسنة 1924

قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (22) لسنة 1924

قانون تعديل أصول المرافعات رقم (21) لسنة 1924

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

قانون تعديل أصول المحاكمات الجزائية رقم (24) لسنة 1935

قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (70) لسنة 1946

قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961

أصدرنا القانون التالي ... وسماه بقانون الإجراءات الجزائية . الأصل في التشريع أن يكون الفريق المختص بالتشريع مطلعاً على القوانين الأخرى الصادرة عن السلطة التشريعية حيث أنه لا يجوز خلق التنافر والتعارض بين القوانين حيث أن هذا الأمر يعتبر من بديهيات السياسة التشريعية والصياغة القانونية فإذا لم يكن المشرع قادراً على توحيد المصطلحات القانونية حتى في التسميات وعناوين التشريعات فإن هذا يدل على القصور القائم في السياسة التشريعية من الناحية العملية.<sup>1</sup>

2- الازدواجية في المصطلحات القانونية المستخدمة :

إن المطع والمتابع لمجموعة التشريعات الفلسطينية الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية والمنشورة في الوقائع الفلسطينية يلاحظ مدى الازدواجية في تلك التشريعات حتى أن التمييز انعدم في ما بين القرار والمرسوم واللائحة وكذلك القرار بقانون وغير ذلك<sup>2</sup>، فعندما نرى إن القرار قد اتخذ تارة من أجل تعيين شخص ما ومن ثم يصدر مرسوم آخر بشأن تعديل تعيين شخص آخر، مما يدل على أن المشرع إما إنه لا يفرق بين المراسيم والقرارات<sup>3</sup> أو أن هناك أكثر من جهة تقوم بعملية صياغة المراسيم والقرارات مما يؤدي إلى هذا الغموض الذي يحيط بالعملية التشريعية ومقتضيات الصياغة القانونية ومن المتعارف عليه فقهاً إن القرارات الرئاسية تسمى كذلك إذا كانت موقعة من الرئيس بمفرده<sup>4</sup>. وهذه القرارات فتتان: قرارات رئاسية (جمهورية) تقرر مسائل معينة بالذات مثل تعيين شخص ما... الخ. أو اية قرارات أخرى يمارسها بشكل مستقل . وقرارات تنظيمية تسمى (لوائح) تشتمل على القواعد العامة واجبة الاتباع<sup>5</sup>. أما المراسيم فهي التي يفترن فيها توقيع رأس الدول بتوقيع وزراءه أو أحدهم .

<sup>1</sup> - راجع قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 - الوقائع الفلسطينية المجلد الرابع ص 16 وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001 الوقائع الفلسطينية المجلد الخامس ص 204.

<sup>2</sup> انظر د إبراهيم شبحا مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة الدار الجامعية بيروت 1996 ص 69 وما بعدها

<sup>3</sup> انظر أحمد بن مسعود مجال وطبيعة اللائحة في الدستور الفرنسي لعام 1958 مجلة الواحات للبحوث والدراسات العدد 18 لسنة 2013 ص 287-296

<sup>4</sup> - د. سليمان الطماوي- النظم السياسية والقانون الدستوري المرجع السابق ص244

<sup>5</sup> - د. فؤاد العطار - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثالثة 1977 - ص 119

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

القرارات إذن هي المذيلة بتوقيع الرئيس ويمارسها بشكل مستقل عن حكومته وقد أخرجتها بعض الدساتير من رقابة البرلمان<sup>1</sup>. في حين أن المراسيم هي التي يمارسها الرئيس مع الحكومة أو الوزارة وتخضع بالتالي للرقابة البرلمانية استناداً على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

أما القرار بقانون : فهو الذي يصدر من رئيس السلطة في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي .

وتختلف التسميات من دولة لأخرى حيث يطلق لفظ لوائح الضرورة التي تعرضنا لها في المطلب الأول وكذلك المراسيم المستعجلة<sup>2</sup> والمراسيم التشريعية<sup>3</sup> . وبإيراد بعض الأمثلة العملية يتبين لنا مدى الخلط الموجود وانعدام التمييز بين القرار والمرسوم .

فقد استخدم مصطلح "قرار" في النص على إنشاء محكمة أمن دولة عليا رقم (49) لسنة 1995 . قرار رقم (101) لسنة 1995 بشأن محكمة بداية أريحا . وكذلك قرار رقم (39) لسنة 1996 بشأن إنشاء محاكم بداية . نفاجئ بأن مصطلح "مرسوم" تعديل التعيين , مثل المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 1999 بشأن تعيين الأستاذ وليد عبد الله أيوب مستشار وزير الإسكان - مساعد مأمور التسوية . حيث ورد بأنه بناء على مقتضيات المصلحة العامة رسمنا بما يلي .

ويليه مرسوم آخر بشأن رسوم الخدمات والرخص طبقاً للقوانين الزراعية المطبقة بوزارة الزراعة . مرسوم رئاسي رقم (3) لسنة 1999 وفضلاً عن قصور التمييز بين المرسوم والقرار فإن صياغة المراسيم تختلف من مرسوم لآخر , واشتمل المرسوم رقم (5) لسنة 1999 بعبارة رسمنا بما يلي في حين أن المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1999 اشتمل على عبارة رسمنا بما هو آت .

واشتمل مرسوم رئاسي آخر على عبارة "أصدرنا المرسوم التالي مرسوم رئاسي رقم (1) لسنة 2000"<sup>4</sup>. في حين أن المرسوم الرئاسي رقم 3 لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية لسنة 1998م جاء خالياً من أية عبارة مما سبق ذكره مثل أصدرنا المرسوم التالي . رسمنا بما يلي . رسمنا بما هو آت . بل بدأ في

<sup>1</sup> - د. سليمان الطماوي- المرجع السابق ص 495.

<sup>2</sup> - كما هو الحال في لبنان حيث تنطبق المراسيم المستعجلة على حالة الضرورة في حين يطلق لفظ المراسيم التشريعية على اللوائح التفويضية د. إبراهيم شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة العربية القاهرة , 2006 ص 840 .

<sup>3</sup> - يستخدم هذا المصطلح في الجمهورية العربية السورية - راجع في هذا الشأن د. عبد الله طلبية - مبادئ القانون الإداري - منشورات جامعة دمشق - 1969 - ص 168.

<sup>4</sup> - الوقائع الفلسطينية - المجلد الخامس ص 384 .

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

النص على المواد القانونية التي يشملها المرسوم واكتفى بالإشارة فقط انه صدر في 19/11/1998م<sup>1</sup>. ولم يحدد في هذا المرسوم أيضاً مكان صدوره حيث كانت القرارات والمراسيم تصدر في العادة في مدينة غزة باستثناء القرارات والمراسيم التي صدرت بعد الاجتياح الإسرائيلي للضفة الغربية حيث كان مكان صدورها مدينة رام الله وكذلك الحال بعد تولي الرئيس محمود عباس مقاليد الحكم .

## المبحث الثاني: المأمول من استراتيجية التشريع الفلسطيني وآليات التطبيق

إنه من المهم التأكيد على الدور المحوري للمجلس التشريعي سواء كان ذلك في فلسطين أو على صعيد دوره في القضايا الإقليمية والدولية، بما يساعد على تكوين تحالفات استراتيجية، تدعم المكانة الريادية وتطوير العلاقات مع المنظمات الدولية غير البرلمانية ، ودعم القضية التي يعمل الجميع من أجل الدفاع عنها باعتبار المجلس هو المعبر الأول عن قضايا المجتمع ، إلى جانب تحقيق الدور الأصيل والريادي الذي يناط به وتكفله الدساتير للبرلمانات في العالم. وهذا ما نقوم بمناقشته وتحديد بعض ملامح الأزمة والتحديات والأسباب التي ساهمت في نشأتها بعد الانقسام واقترح بعض الحلول في ذات الوقت لكي لا يكون عملنا وصيفاً فقط بعيداً عن الحلول الضرورية لأصل المشكلة وللخروج من الأزمة.

## المطلب الأول : آليات تحقيق أهداف السياسة التشريعية خلال فترة الانقسام :

ونتحدث فيها عن أزمة وفوضى التشريع خلال فترة الانقسام ويتبع ذلك الحديث عن الأهداف التي نتطلع لتحقيقها من تبني السياسات التشريعية بعد الانتخابات المنتظرة بإذن الله خلال الأشهر القادمة.

## الفرع الأول : التشريع خلال فترة الانقسام:

يكاد يتفق الكل الفلسطيني في هذه المرحلة الهامة على البدء في العمل الوحدوي الهام الذي يشمل الجميع وأمل أن لا يستثنى أحداً وأن لا يكون فقط بين الفصيلين المتنازعين ، ولهذا فإننا بدأنا نستمع للعديد من الأصوات التي بدأت تتعالى وتنادي بضرورة تطوير التشريع في فلسطين تمهيداً للانتخابات القادمة وبخاصة لما تمثله الأحداث القادمة من أهمية لا تقل صعوبة عما عشناه خلال فترة الانقسام ومع إقرار الجميع بالأزمة التشريعية وإن كان ذلك بدرجات مختلفة ومتفاوتة ،

فما شهدناه خلال السنوات الأربعة عشر العجاف من غياب المجلس التشريعي وتعطله ، و إنتهاكات الإحتلال الإسرائيلي ، حالة الانقسام، والخلط بين وضع السياسات العامة وصياغة التشريع، وفقدان آلية واضحة لاتخاذ القرارات تمكّن من مراقبتها ومراجعتها، وإشكالية تشكيل المحكمة الدستورية وتسييس

<sup>1</sup> - الوقائع الفلسطينية - المجلد الثاني ص 502 .

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

قراراتها رغم أهمية وجودها، والتدخل في عمل السلطة القضائية وإجراء التغييرات القانونية المقيدة لها بعيداً عن المجلس التشريعي ، وعدم تناسق التشريعات وعدم انسجامها وعدم احترام التدرج بل وانتهاك القانون الاساسي، بالإضافة الى العديد من الأمور الفنية التي بينها وناقشنا بعض منها، وبنظرة سريعة إلى هذه القائمة تكفي للقطع بأن التشريع في فلسطين يعيش أزمة حقيقية، لم تلبث أن افضت إلى دخوله في حالة من الفوضى التشريعية وإصدار المئات من التشريعات المتناقضة فيما بين غزة والضفة الغربية بل التعارض في التشريعات التي تصدر من غزة مع بعضها البعض وكذلك الحال في الضفة الغربية.

لكن السؤال المطروح على الساحة الفلسطينية سؤال محمل بالالم والأمل في ذات الوقت وهو: هل ستنتهي أزمة التشريع بنهاية الإنقسام ؟

محاولة الإجابة عن هذا السؤال يدفعنا للقول بأن وصف الأزمة لم يزل وصفا صالحا لصناعة التشريع فيما بعد الإنقسام فلا تنتهي إشكاليات وأزمة 14 عاماً من الفوضى والانقسام والاقتتال بجرة قلم مشروع أو برغبة سياسي أو برأي فقيه ، فما أسدته السياسة لن يتم إصلاحه بمداد قلم أكاديمي أو فقيه بين ليلة وضحاها بل يستوجب تعاون الجميع وبإخلاص وبدون مصالح سياسية لهذا الفريق أو ذاك، فالنظام السياسي يستطيع أن يحمي نفسه عن طريق المؤسسات التي يبنها والقواعد الدستورية والقانونية التي يحترمها والممارسات التي يلتزم بها<sup>1</sup>

ولقد كان لطغيان التشريعات قاسما مشتركا بين سلطات ما بعد الإنقسام حيث أغرقت التشريعات كل مناحي الحياة في فلسطين بضرورة وبدون ضرورة أحيانا<sup>2</sup> ، وكان معظمها لإعتبارات انفصالية أو لتجسيد حالة الإنقسام ، وإن لم تختلف التشريعات من حيث حجمها وتنوعها فإنها اتفقت على أمر واحد وهو تدني مستوى تلك التشريعات ، حيث لم تهتم بتقييم الأثر التشريعي<sup>3</sup> ولم تأخذ من الدراسة والتمحيص الذي كانت تأخذه إبان عمل المجلس التشريعي رغم قلة الخبرة وحدثة التجربة ، وللمرء أن يتخيل توالي التشريعات، والتعديلات القانونية المخالفة للقانون الأساسي والتي مست قوانين شبه أساسية مثل قانون السلطة القضائية وغيرها من القوانين.

<sup>1</sup> د.علي الدين هلال د. نيفين مسعد النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغيير - منشورات مركز دراسات الوحدة العربية بيروت 2000 ص . 10

<sup>2</sup> انظر قائد محمد طربوش السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت 1995 ص 309.

<sup>3</sup> "تقييم الأثر التشريعي" وهو أداة تنظيمية تستخدم لتبيان مدى الحاجة لإصدار تشريع ما، وقياس مدى انعكاسه على الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية والسياسية في دولة ما ، ويشمل ذلك التقييم الإجراءات التي تؤدي إلى تحسين جودة التشريع، وزيادة كفاءته وفعالته.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

ويظهر للباحث والمنتبع للأمر كيف تعددت دوافع التشريع، فبعضها انطلق من افتراض أن بعض التشريعات القائمة تحتاج إصلاحاً لأنها قد بليت ولم تعد تناسب ما حدث من تطور رغم أن بعضها لم يمر عليه عدة سنوات ولم تختبر واقعاً، وإما لأنها مبنية على أفكار سابقة أو حقبة سياسية سابقة، وإما لأنها عقبة أمام التطوير. وحاول البعض أن يجد أسباباً ودوافع أخرى للتشريع باعتباره وسيلة سريعة للاعتراف بالاتفاقيات الدولية أو فتح الطريق أمام فلسطين للانفتاح مع العالم في قضايا المرأة وحقوق الإنسان مع أن التطبيق العملي لتلك القضايا ومعالجتها في فلسطين كان قاصراً بالأساس، إن حالة الإنقسام أدت إلى تغليب البعد السياسي " التشريع السياسي" بدلاً من التشريع الوطني وأخشى ما أخشاه أن يؤدي ذلك بعد الانتخابات إلى الوصول إلى مشاركة غايتها تقاسم السلطة وبالتالي تقاسم الدولة<sup>1</sup> والمحاصصة في السلطات الثلاث بين الأطراف المتنازعة حالياً حماس وفتح لنخرج من حالة الإنقسام الوطني إلى حالة "التقاسم السياسي للوطن" ويؤدي بالتالي إلى ما أصفه باحتكار السلطة وهذا يؤدي إلى تعقيد الإشكاليات الموجودة بدلاً من إيجاد مخرج وحلول دستورية لها، مما يزيد من ضعف المؤسسات الدستورية وترهلها وازدياد الفساد وزيادة حجم المؤسسات بطوابير من المنتمين سياسياً وتنظيمياً لفتح وحماس، ونرى أنه وإن كان هناك حاجة وضرورة ماسة للتشريع فإنه كان يجب أن يكون وفق أهداف محددة وإستراتيجية واضحة وأن يعمل على التطوير المؤسساتي وعلى وجه الخصوص على التطوير في مجالات حماية الأمن الداخلي والأمن السلمي والأهلي في فلسطين وعلى تطوير التعليم والصحة وتحسين ظروف العمال وتحقيق العدالة الإنتقالية.

وقد سيقف العديد من المبررات لضرورات التشريع، قد يسلم المرء ببعض تلك المبررات والحجج، ولكن ليس جميعها على إطلاقه. مراجعة تشريع ما بدعوى أنه من مخرجات "نظام الإنقسام" إن صح هذا المصطلح يبررها أن العديد من التشريعات التي سنها هذا النظام كانت مخالفة لمبادئ مستقرة في صناعة وصياغة التشريعات، إجراء وموضوعاً، والأمثلة كثيرة على تشريعات أهدرت حقوق الإنسان وأخرى استهدفت، في غير عمومية ولا تجريد، أشخاصاً ووقائع بعينها، وثالثة جرمت أفعالاً بأثر رجعي، والقائمة تطول، ونرجو أن لا يترسم "النظام الحالي" بعد الإنتهاء من الإنقسام وانتخاب المجلس التشريعي الذي سيظهر الدخان الأبيض نتائجه بعد عدة أشهر خطأها. بل ربما يضرب المرء مثلاً، مثيراً للجدل، على تشريعات سنتها السلطة وحركة حماس تنفيذاً لايدولوجياتهم واضعافاً لخصومهم، أهدروا من خلالها

<sup>1</sup> الدكتور عصام سليمان الصيغة والنظام والدستور وامكانات الصمود مداخلة في مؤتمر جامعة الحكمة منشورات المجلس الدستوري اللبناني الكتاب السنوي 2014 ص 379

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

مبادئ دستورية كثيرة وعلى رأسها مبدأ العدالة ومبدأ المساواة وهي مبادئ سامية ارتبطت عبر العصور بكرامة الفرد ومفهوم المواطنة داخل أي دولة حتى أضحت عنصراً أساسياً من عناصر الديمقراطية.<sup>1</sup>

كل هذا يدفعنا للنظر الى المستقبل وما يمكن تحقيقه من مكاسب تشريعية وقد يكون من المهم الإبقاء على بعض من تلك التشريعات إن رأى المجلس التشريعي ذلك وبخاصة إن كان لها تأثير على مراكز قانونية وجدت واستقرت ويصعب إزالتها وإزالة آثارها بسهولة ويسر، وبخاصة وأن تشريعات الانقسام، لم تكن بالطبع، جميعها سلبية مع أن الإشكال يتمثل في أن صواب بعضها من ناحية الموضوع اصطحب باختلالات إجرائية عمّت صناعة التشريعات وستبقى آثارها فيما بعد الانقسام ، وقد لا يكون المرء متجنبا في القول بأن أغلب المآخذ على صناعة التشريعات، تصدق على حال هذه الصناعة حالياً. يضاف إلى هذا، أن ما صدر، ويصدر، من تشريعات لا يستند في الكثير من الحالات إلى سياسة تشريعية لائقة ومتطورة.

ولم يفلح من قام بالتشريع في إشراك الخبراء في عملها، بل فضلت لفترات طويلة العمل من وراء ستار، وهي كذلك لم تتبن آليات واضحة للتوافق بين من يقوم بالصياغة ، وقد كانت آثار ذلك واضحة عند نشر مخرجاتها الأولية، والتي يصفها البعض، بحق، أنها أشبه بفصول تنتمي إلى مدارس متعددة في الصياغة إن جاز إطلاق لفظ "مدارس فقهية تشريعية" حيث أن بعضها تمت صياغته بلا معايير ودون الإستناد على سياسة تشريعية واضحة حتى شاب بعضها التناقض حتى في إطار المادة الواحدة وليس القانون الواحد. وقد انعكست هذه المخالفات الإجرائية على المعالجة الموضوعية لقضايا نص عليها القانون الأساسي.<sup>2</sup>

ذهبت تلك المخرجات إلى تبني نظام سياسي تتغول فيه السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى في محافظات شمال الوطن "الضفة الغربية" ، وتتغول فيه سلطة الأمر الواقع في محافظات الجنوب "قطاع غزة".<sup>3</sup>

وكلاهما شابه العديد من العيوب وأظهر العديد من المآخذ التي لا زالت قائمة.

<sup>1</sup>الدكتورة ماري تريبز عقل كورك بحث بعنوان "القضاء الدستوري ومبدأ المساواة" منشورات المجلس الدستوري اللبناني الكتاب السنوي 2014 ص 295.

<sup>2</sup> انظر مؤتمر "مقومات الإصلاح التشريعي التحولات والتحديات" معهد الحقوق جامعة بيرزيت المرجع السابق

<sup>3</sup> انظر محمود علاونه الآء حماد رزان البرغوثي تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني 2007-2017 معهد الحقوق جامعة بيرزيت 2017.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

ومن ملامح أزمة صناعة التشريع في فلسطين أيضا غياب جسم يراقب جودة التشريع وذلك عن طريق الية صياغة التشريعات الصادرة عن الرئاسة في رام الله أو حكومة الأمر الواقع في غزة أو تقويم ما يتم صياغته. ربما يكون مصطلح تغييب وتعطيل هذا الجسم أكثر دقة، لأن هناك بالفعل ديوان للفتوى والتشريع<sup>1</sup> يضطلع، أو يُفترض أن يضطلع بمهمة مراجعة التشريعات أو صياغتها لكن المشكلة الحقيقية تكمن في تجاهل هذا الديوان وعدم مساندته وتطويره، فلا يُطلب منه، إلا في القليل النادر، أن يراجع مسودات القوانين والقرارات أو أن يقوم بصياغتها رغم أن ذلك من صميم عمل الديوان<sup>2</sup>، فلا بد من تفعيل ديوان الفتوى والتشريع وأن لا يقتصر دوره على الطباعة والمشاركة في ورشات العمل التي تعقد هنا وهناك بل يجب تفعيل الصلاحيات والثقة بمن يعمل به وتطوير الأداء ليكون ديوان الفتوى شريكاً فاعلاً في صناعة التشريعات، بالإضافة الى دوره الإفتائي حيث لا تستغني سلطة ولا مؤسسه وسواء كان ذلك في غزة أو الضفة الغربية حيث أن إشكالية العلاقة بين السياسي والقانوني تفرض نفسها على الأجنات السياسية ولا توجد ثقة بالمؤسسات القانونية للسلطة ولا بد من إحياء هذا الدور ليمارس من ضمن مهام أخرى، رقابة سابقة على جودة التشريعات وإعداد وصياغة مشروعاتها، ومن الإشكاليات التي أفرزها الإنقسام وجود ديوان في غزة يتبع حكومة حماس للأمر الواقع وكان فيه معظم المستشارين والقانونيين وديوان الفتوى والتشريع في رام الله والذي تم تطويره بعد الإنقسام.

كل هذا يعطينا صورة عن الفوضى التشريعية السائدة و يدفعنا للتساؤل عن ماهية السياسات التي انتهجتها أطراف الصراع الفلسطيني في صياغة القوانين والمعايير التي اعتمدها<sup>3</sup>

وكما رأينا فإن السياسة التشريعية العامة في فلسطين تقوم على حماية مجموعة من الأهداف والأسس والمرتكزات التي ظهرت بوضوح في ديباجة القانون<sup>1</sup> الأساسي الفلسطيني وفي مواد المختلفة ومن أهم تلك

<sup>1</sup> أنشئ ديوان الفتوى والتشريع وعُين رئيس له بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (53) لسنة 1994م. وتلاه قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (286) لسنة 1995م، بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع

<sup>2</sup> حيث أن أهداف الديوان هي إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات للجهات الرسمية . إبداء الرأي القانوني لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والوزارات وأجهزة السلطة الوطنية وغيرها من الجهات الرسمية في المسائل التي يطلب فيها الرأي.صياغة ومراجعة العقود والاتفاقيات الدولية المبرمة بين السلطة الوطنية والغير . إصدار الجريدة الرسمية. إصدار مجلة القانون والقضاء. الإشراف على مشروع تطوير الأطر القانونية في فلسطين.

<sup>3</sup> انظر يزيد صايغ وخليل الشقافي - تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية ترجمة وإنتاج مركز البحوث والدراسات الفلسطينية - رام الله 1999.ص 64.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الأهداف والأسس التي نستطيع استخلاصها من قراءة متأنية لهذا القانون ويجب العمل على تحقيقها عند وضع السياسات التشريعية في فلسطين تتمثل في حماية مجموعة من المبادئ والحقوق التي نبينها فيما يلي :

**الفرع الثاني : أهداف السياسات التشريعية :**

عند تتبع ملامح السياسات التشريعية في العصر الحديث السائدة في العديد من الدول، نرى أنها تهدف إلى تحقيق العديد من المبادئ الهامة ومنها حماية الحقوق والحريات العامة وتحقيق مبدأ سيادة القانون وتطبيقات الحكم الصالح والرشد والتركيز على آليات وأسس النزاهة ومكافحة الفساد بالإضافة لذلك لا بد من التأكيد على مبدأ استقلال القضاء وخلق توازن بين مقتضيات وضرورات السلطة وواجبات حماية وضمان الحرية والتطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات تأكيداً للنظريات القانونية والمبادئ الراسخة في هذا الإطار "والتي لا تجد لها تطبيقاً على أرض الواقع" واحترام المبادئ الدولية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وإعلانات الحقوق والحريات والشرعة الدولية لحقوق الإنسان والمرأة والطفل وما له علاقة بحماية البيئة والحفاظ عليها واحترام الانسجام والتدرج التشريعي واحترام الدستور وتطبيقه لا تجاهله وانتهاك أحكامه ، والعمل على الحوار المؤسساتي الجاد بما في ذلك التعاون والحوار بين السلطة والمجتمع المدني والأحزاب والقوى السياسية والشعبية والنقابية.

أولاً: حماية مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الشرعية.

ارتبطت تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه الفرنسي مونتسكيو<sup>2</sup> ولا شك أن هذا المبدأ غير واضح المعالم في التطبيق العملي في فلسطين مما يجعله من أهم المبادئ التي يجب على المشرع أن يقرر حمايته ويكون ذلك بمنع هيمنة أية سلطة على اختصاصات السلطات الأخرى<sup>3</sup> كما يعد هذا المبدأ ضماناً جوهرياً لاحترام الحاكم للقانون لأن وضع السلطة في يد حاكم فرد يفقد التشريع صفة العمومية و

<sup>1</sup> - مقدمة الدستور أو الديباجة الدستورية كما يتم تسميتها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتكون لها نفس القيمة التي تتمتع بها الدساتير، وعليه فإن مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني هي جزء لا يتجزأ من هذا القانون ولها نفس القوة والقيمة القانونية والسمو الدستوري الذي يتمتع به .

<sup>2</sup> انظر عبد الغني بسيوني النظم السياسية والقانون الدستوري منشأة المعارف في الاسكندرية 1997 ص 187 زى

<sup>3</sup> See Eric Oliva Droit Constitutionnel 2e édition 2000 Dalloz p 209

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

التجريد ويؤدي بالتالي الى الاستبداد ويدفع المشرع الى سن قوانين وفق أهواء الحاكم ويؤدي الى هيمنته على مقاليد السلطات جميعاً.<sup>1</sup>

وقد أكد المشرع الفلسطيني على هذا المبدأ ووردت ملامح هذه السياسة في مقدمة القانون الأساسي حيث ورد النص على " أن تحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية والتكامل في الأداء من ناحية أخرى في سبيل المصلحة الوطنية العليا التي هي رائد الجميع".<sup>2</sup>

وعليه فإن النص على استقلال السلطات في ثانيا القانون الأساسي الفلسطيني هو تعبير حقيقي صريح وواضح عن رغبة المشرع الدستوري في تأكيد حماية السلطة التشريعية وضمان أداء عملها بشكل حر ومستقل دون تدخل من السلطات الأخرى، وهذا بدوره يمثل رسالة واضحة للمجلس التشريعي بضرورة أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار عند وضع القوانين المتعلقة بالسلطات الأخرى بما يكفل حمايتها واستقلالها ويؤدي بالتالي إلى تحقيق العدالة والتركيز على قضايا الصياغة القانونية والعمل على الأولويات التشريعية.

لكن وعلى الرغم من وجود بعض النصوص القانونية وتضمينها في القانون الأساسي الفلسطيني فإننا نجد أن الغموض يشوب التطبيق العملي لهذا المبدأ حيث أن السلطة التنفيذية تمارس الهيمنة على السلطتين التشريعية والقضائية مما يؤدي الى وجود ما يسمى بأزمة الشرعية<sup>3</sup> بعبارة أخرى فإن الجهاز التنفيذي هو الذي يملك زمام الأمور على حساب الجهازين الآخرين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية حيث تتداخل الصلاحيات بين الأجهزة المختلفة لصالح الجهاز التنفيذي مما يمس بمبدأ الشرعية السامي.<sup>4</sup>

ونأمل أن تقوم الاستراتيجية التشريعية المستقلة على وضع الأسس الكفيلة بتعزيز مكانة البرلمان والتخفيف من هيمنة الجهاز التنفيذي حيث أن البرلمان هو صاحب الحق الأصيل في التشريع وهو ما يعرف

<sup>1</sup> انظر حسين عثمان محمد عثمان النظم السياسية والقانون الدستوري منشورات الدار الجامعية 1991 ص 179.

<sup>2</sup> انظر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته

<sup>3</sup> انظر الدكتور محمد علي العويني أصول العلوم السياسية منشورات عالم الكتب القاهرة 1981 ص 33.

<sup>4</sup> Maurice Duverger Institutions Politiques et Droit constitutionnel Presses Universitaires De France 9eme Edition 1966 p 32

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

باستقلالية التشريع أو الانفراد التشريعي.<sup>1</sup> وفي هذا الإطار فإنه لا بد من التركيز على حماية مبدأ الشرعية وسيادة القانون والعمل على بناء الدولة القانونية.

ثانياً: حماية الحقوق والحريات العامة:

إن من أهم أهداف أي عمل تشريعي هو حماية الحقوق والحريات ولقد دأبت دساتير الدول المختلفة في هذه المعمورة على النص وبوضوح على تلك الحقوق والحريات وضرورة حمايتها.

كما أن قيام المشرع بتنظيم الحقوق والحريات يجب أن لا يمس بأصل تلك الحقوق والحريات سواء تعلق هذا الأمر بحالة الطوارئ أم بغيرها ولكن الواقع العملي يتطلب من المشرع أن يقوم بوضع آليات لحماية هذه الحقوق والحريات في الواقع العملي فلا تكفي النصوص عادة ورغم وضوحها لمنع انتهاك الحقوق والحريات من قبل بعض الأجهزة في الدولة وخاصة الأجهزة الأمنية.

وكما بينا سابقاً فإن مبدأ الانفراد بالتشريع<sup>2</sup> يقضي بأن يتم تنظيم ممارسة الحقوق والحريات ورسم حدودها بواسطة ممثلي الشعب وكف يد السلطة التنفيذية عن التدخل في شؤون السلطة التشريعية ومصادرة حقها في التشريع وبما يمثله ذلك من إعتداء على الحقوق والحريات ويجب أن يخضع عمل السلطة التنفيذية للدستور ولا يجوز لها التصدي للتشريع دون نص تشريعي يضمن لها ذلك باعتبار أن السلطة التشريعية الممثلة للشعب هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك.<sup>3</sup>

وقد كان توجه المشرع الدستوري الفلسطيني واضحاً في النص على حماية الحقوق والحريات العامة وظهر هذا جلياً في مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 التي كفلت مجموعة من القواعد والأصول الدستورية المتطورة. وأهمها ما "يتصل بضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز" كما أن المشرع قد أفرد باباً كاملاً من القانون الأساسي للحقوق والحريات فكانت رسالته للسلطة التشريعية واضحة ولا تحتل التأويل في ضرورة احترام الحقوق والحريات العامة ومنعها من سن أية قوانين مقيدة لها.<sup>4</sup> لذا فإن من واجب السلطة التشريعية حال

<sup>1</sup> مبدأ الانفراد بالتشريع La réserve de loi ويقصد به أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة الوظيفة التشريعية دون غيره، و هو اختصاص دستوري انظر الباحثة كيلالي زهرة بحث حول مبدأ الانفراد بالتشريع مجلة القانون والأعمال الدولية جامعة الحسن الأول المغرب 21 ديسمبر 2014.

<sup>2</sup> انظر الدكتور أحمد فتحي سرور القانون الجنائي الدستوري دار الشروق القاهرة الطبعة الثانية 2000 ص 40 وما بعدها.

<sup>3</sup> انظر الدكتور أحمد فتحي سرور الحماية الدستورية للحقوق والحريات دار الشروق القاهرة 1999 ص 368 وما بعدها.

<sup>4</sup> انظر د. إبراهيم شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري الدار الجامعية بيروت الطبعة الرابعة "بلا سنة نشر ص 602

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

إنتخابها أن تقوم بمراجعة ما أصدرته من قوانين لتطهير ما يتعارض منها مع التوجه الواضح للمشرع الدستوري في هذا المجال وما تشتمله تلك القوانين من قيود على الحقوق والحريات العامة ومنع السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية التابعة لها من انتهاك تلك الحقوق والحريات، خاصة وأن ممارسات الدول الديمقراطية لا تكفي بعدم المساس بالحقوق والحريات الأساسية وإنما ضمان تلك الطائفة من الحقوق والحريات التي يتعين على الدول توفيرها لمواطنيها مثل الصحة والضمان الاجتماعي والشيخوخة والبطالة<sup>1</sup> كما أنه من الضروري مراجعة جميع ما صدر من قرارات بقوانين خلال الحقبة الماضية والتي كان لبعضها أثر سلبي على الحقوق والحريات العامة بشكل عام ، ولا شك أن عودة المجلس التشريعي وتقويته وتمكينه من أداء عمله سوف يساهم في حماية الحقوق والحريات العامة ويساعد في تنفيذ الأهداف التي يرغب المشرع الدستوري في تحقيقها .

ثالثاً: تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني:

أراد المشرع الدستوري من خلال المصادقة على القانون الأساسي الفلسطيني وإصداره على توحيد السياسة التشريعية العامة في فلسطين والاعتناق من الفوضى التشريعية التي كانت سائدة والتي تلقي بظلالها على مجمل التشريعات الفلسطينية نتيجة للانقسام التشريعي الذي كان قائماً بين شطري الوطن، فجاءت النظرة الوحيدة للمشرع الدستوري لتكون قاعدة للانطلاق نحو خلق سياسة تشريعية واضحة المعالم تضم تحت جناحيها قطبي الوطن لينعكس هذا التوجه إيجاباً من النواحي السياسية والاجتماعية والقانونية وقد ظهر هذا التوجه جلياً فيما نص عليه المشرع " بأنه بات واضحاً أن إقرار قانون أساسي مناسب للمرحلة الانتقالية هو القاعدة لتنظيم العلاقة المتبادلة بين السلطة والشعب ، وهو الخطوة الأولى على طريق تحديد المعالم المميزة للمجتمع المدني المؤهل لتحقيق الاستقلال وهو في الوقت ذاته القاعدة الأساسية لسن التشريعات والقوانين الموحدة للوطن الفلسطيني"<sup>2</sup> . وعليه فإن السياسة التشريعية الهادفة إلى تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني لا يمكن لها أن تتحقق بدون وجود جهاز قضائي قوي ونظام قانوني تحكمه تشريعات موحدة تعيد الثقة مرة أخرى للسلطات العامة وتعيد الانسجام للنظام القانوني الفلسطيني، خاصة وأن التشريع هو عمل حي لا يتوقف نبضه<sup>3</sup> ، وهو بحاجة ماسة للتقدم والتطوير ، وتستوجب المجتمعات الحديثة لضمان استقرارها السياسي والقانوني وجود منظومة من التشريعات والقواعد القانونية الناضجة لها

<sup>1</sup> انظر دكتور محسن خليل الطائفية والنظام الدستوري في لبنان الدار الجامعية 1992 ص 106

<sup>2</sup> - مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003

<sup>3</sup> د. أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات دار الشروق 1999 ص 135.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

بما يمنع الاستبداد ويحد من النزعة الفردية في الحكم حيث أن هذه النزعة الفردية تؤدي دوماً إلى الانحراف بالسياسات التشريعية في حال وجودها عن أهدافها المرسومة لها وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية في الدول الاستبدادية حيث تستغل غياب البرلمان في إصدار القرارات بقوانين التي تمنحها مزيداً من السيطرة وهو ما قام به الرئيس المصري الأسبق أنور السادات عام 1979 حين دعا الشعب للاستفتاء على حل مجلس الشعب المصري<sup>1</sup> مما يؤدي إلى إثارة الفوضى وتجسيد عدم الاستقرار في حين أن الهدف من التشريع هو الخروج من الأزمات لا تعقيدها ، وهذا ما نحن أحوج إليه الآن في فلسطين من توحيد للسياسة التشريعية والانعتاق من الفوضى التشريعية التي كانت سائدة وما زالت تلقي بظلالها على مجمل التشريعات الفلسطينية نتيجة للانقسام التشريعي الذي كان سائداً بين شطري الوطن حتى نستطيع لم شمل المجتمع وتحقيق الاستقرار السياسي والقانوني في فلسطين.

رابعاً: احترام المواثيق الدولية:

تذهب المواثيق الدولية إلى تقرير الحماية للعديد من المبادئ والحقوق والحريات وتضم معظم الدساتير نصوصاً تؤكد بها احترام الدول لتلك المواثيق والمعاهدات الدولية ومما لا شك فيه أن انسجام التشريعات الداخلية مع ما يرد من مبادئ قانونية في المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية يسهم في احترام الدول لهذه الدول الناشئة ويساعدها في التأقلم مع المجتمع الدولي الذي يقوم على احترام سيادة القانون ومبادئ حقوق الإنسان بما في ذلك العمل على تعزيز الضوابط والموازن التي تتيح للديمقراطية أن تزدهر والعمل على تعزيز نزاهة الآليات الوطنية لحقوق الإنسان وتطوير التشريعات بما يكفل ضمان حرية التعبير وسبل الحصول على المعلومات وغير ذلك من أمور تعمل الأمم المتحدة على حث الدول الأعضاء بالحرص على مراعاتها عند وضع التشريعات<sup>2</sup>

خامساً: مواكبة التشريع للتطور:

إن التطورات الكبيرة والمتسارعة في المجتمعات المختلفة والتقدم العلمي في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية يلقي بظلاله على مختلف التشريعات في الدول المعاصرة ، وقد أدى ذلك

<sup>1</sup> انظر الدكتور سليمان الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي مطبعة جامعة عين شمس الطبعة الخامسة 1986 ص 71.

<sup>2</sup> وهو ما أكدته الأمم المتحدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لمزيد من المعلومات مراجعة الرابط التالي:

<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html>

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الى خلق فجوة بين التشريع والإبداع مما يستوجب مواكبة التطور القائم في جميع الميادين،<sup>1</sup> فالمجتمعات الديمقراطية الحديثة تشترط وجود قوانين تكفل الحفاظ على المكتسبات المتحققة في جميع الميادين الاقتصادية والسياسية والقانونية وتحد بالتالي من القوانين المقيدة للحقوق والحريات وتضع القواعد الناظمة للمجتمعات السياسية بما يمنع الاستبداد ويحد من النزعة الفردية في الحكم.

ونجد أن هذه النزعة الفردية قد تأصلت في النظام السياسي الفلسطيني قبل الإنقسام وخلالها وحتى هذه اللحظة مما أدى إلى إنحراف السياسات التشريعية عن تحقيق أهدافها المرسومة لها من قبل المشرع الدستوري وزاد من تدخل السلطة التنفيذية وتراجع دور كل من السلطتين التشريعية والقضائية إلى الحد الذي تقرر لها السلطة التنفيذية في رام الله وحكومة حماس في غزة ، لهذا فإننا نأمل أن يقوم المشرع بمواكبة التطورات في المجالات المختلفة والاستجابة كذلك لاحتياجات المجتمع الفلسطيني المتطورة وسد الثغرات الموجودة في التشريعات المختلفة.<sup>2</sup>

كما يجب العمل على سياسة تشريعية خاصة بكل فرع من فروع القانون المختلفة بحيث لا يكون وضع أي قانون منعزلاً عن القوانين الأخرى، بل مرتبطاً معها بحكم موقعه في النظام القانوني والذي يأتي فيه القانون الأساسي على قمة الهرم،<sup>3</sup> كما يجب على المشرع أيضاً أن يأخذ بعين الاعتبار وحدة النظام القانوني وتكامله عند وضعه لأي قانون . فعندما يقوم المشرع بوضع قانون العقوبات أو قانون الاجراءات الجزائية فعليه أن يأخذ بعين الاعتبار عدداً من المبادئ القانونية الهامة مثل مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ومبدأ عدم الرجعية إلا بما هو أصلح للمتهم، وتتكامل هذه المبادئ مع عدة مبادئ دستورية أخرى يأخذها المشرع عادة بعين الاعتبار مثل مبدأ المساواة ، و افتراض براءة المتهم ومبدأ المحاكمة المنصفة خاصة وان كل هذه المبادئ تسهم في تحديد نطاق التجريم والعقاب الذي يتم طبقاً لشرعية الجرائم والعقوبات.<sup>4</sup>

وفيما يتعلق بقانون السلطة القضائية فإن أهم أهداف السياسة التشريعية إبراز دور السلطة القضائية في التشريعات القانونية الناظمة لها ويظهر هذا الأمر واضحاً في القانون الأساسي الفلسطيني الذي ينص

<sup>1</sup> د. يسري العزاوي سيف الخوانكي دراسة بعنوان رؤية جديدة للتعامل مع القطاع غير الرسمي المركز العربي للبحوث والدراسات القاهرة 2016 /05/22.

<sup>2</sup> -د.أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية - المرجع السابق ص135

<sup>3</sup> انظر قياس وتقييم أثر التشريعات ومشروعات القوانين على موقع مجلس النواب العراقي تاريخ الزيارة 2021/01/25 الرابط التالي <https://ar.parliament.iq/2018/10/13/>

<sup>4</sup> انظر د.أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية - المرجع السابق ص135

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

على ضرورة الأخذ برأي مجلس القضاء الأعلى في مشروعات القوانين التي تنظم شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني : المأمول من السياسات التشريعية للمجلس التشريعي الفلسطيني:**

هناك كثير من الأمور التي يجب العمل عليها بعد الانتهاء من الإنقسام، فكما هو معلوم فإن

التشريع في فلسطين قد مر وما زال يعيش أزمة تلقي بظلالها السوداء على الكل الفلسطيني وعلى نجاعة وفاعلية العمل المؤسسي. وهذه ليست قناعة القانونيين فحسب ، بل حقيقة عشناها وما زلنا نعيشها ونعاني من إنعكاساتها وإن رأى البعض التخفيف من وصفها من هذا الفريق أو ذاك، والذين يدعون في نفس الوقت الى تشخيص المشكلة ومحاولة إيجاد الحلول لها، كيف لا وقد تعايش الجميع ممن كانوا سبباً رئيسياً فيها مع تلك الأزمة الى الحد أنها أصبحت جزء من الحياة السياسية على مدى أربعة عشر عاماً هي محصلة أعوام الإنقسام المر.

**الفرع الأول: التأسيس المفاهيمي لآليات الخروج من المأزق التشريعي :**

يعتقد البعض بأن لا حاجة بالضرورة إلى جسم يمارس رقابة سابقة على جودة التشريع ووفقاً لرأي آخر فإن رقابة التشريع ليست بالمهمة التي تقتضي وجود الأكفاء والقضاء أولى بهؤلاء إن وجدوا ، ولا يعلمون بأن أهم ما يجب أن يتم الآن هو ضرورة أن يمارس المجلس التشريعي صلاحياته التشريعية والمالية والرقابية<sup>2</sup> وباختصار كامل صلاحياته الدستورية دون انتقاص حتى يتم وضع ضوابط لعمل السلطة التنفيذية إن لم نقل "كوابح للتدخلات" من قبل تلك السلطة حتى لا تتعسف في ممارسة عملها وبالتالي يفتح لها الباب مشرعاً لانتهاك الدستور نظراً لحب السلطة المتأصل لدى الحكام وعدم تقبلهم النقد أو المشاركة والتعاون مع السلطات الأخرى.

هذه بعض ملامح أزمة التشريع ، والعديد منها يعود إلى حقبة ما قبل الانقسام وإن كان جلها نتج من غياب التشريعي وكان نتاجاً للانقسام ، ولا بد من إرادة سياسية لوضع هذه التوصيات موضع التنفيذ، ويمكن لأولها المتعلق بضبط صناعة التشريع دستورياً أن يجد طريقه إلى مشروع أو "مسودة الدستور"

<sup>1</sup> - القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 مادة (100)

<sup>2</sup> انظر الدكتور زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري الجزء الأول منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت 1992 ص 305.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

الحالي ، ولهذا فمن تطوير الأداء التشريعي والأدوات والقدرات التي تدعم أداء أجهزة المجلس وفق أفضل المعايير والممارسات العالمية العمل على توحيد القوانين بعد الانتهاء من حقبة الانقسام والتمكين السياسي مع وضع الخطط الوطنية ، وهو منطلق رئيس لتأكيد دور المجلس التشريعي المستقبلي وأحد المبادئ الرئيسية في التخطيط الاستراتيجي ويسهم الى حد كبير من الحد من هيمنة السلطة التنفيذية عبر العمل المؤسساتي والتخطيط الإستراتيجي الجيد ، حيث أن المنظومة التمثيلية المنظمة و المنضبطة بعد الإنتخابات مصحوبة بالوعي سوف ترغم الحكام على أخذ إرادة المواطنين بعين الإعتبار<sup>1</sup>

ليس فقط وضع التشريعات بل الرقابة أيضاً ولا نقصد بذلك اعتماد الميزانية وإنما ممارسة الرقابة المالية بحيث لا تجد الحكومة مخرجاً تنفذ منه وتتهرب وتتأى بذلك عن رقابة المجلس التشريعي<sup>2</sup> فالبرلمان هو صاحب القول الفصل في جميع الشؤون المتعلقة بالحقوق العامة والفردية<sup>3</sup> علاوة على تمكين المجلس ليكون سلطة مساندة ومرشدة وداعمة وتخليصه من آفة الإنقسام التي طالت وامتدت لتطال كل مناحي الحياة وجميع مرافق المجتمع وحتى يكون المجلس أكبر قدرة وفاعلية والتصاقاً بقضايا الوطن وهموم المواطن، و تترسخ من خلاله قيم المشاركة الحقيقية واحترام مبدأ الفصل بين السلطات السامي<sup>4</sup>، وتفعيل دور المجلس من خلال مسار متدرج ومنتظم، ومسيرة تتكامل بمزيد من المشاركة والتفاعل مع أبناء الوطن. فلا بد إذن من العمل المتواصل والتركيز على الولاء والانتماء ، والمسؤولية والمساءلة إلى جانب تجسيد الهوية الوطنية والشفافية وتكافؤ الفرص للجميع ، وليس تكافؤ الفرص لأبناء هذا التنظيم أو تلك الحركة ، ووضع الصالح العام في مقدمة الأهداف التي نسعى لتطبيقها عند وضع مشروعات القوانين.

ولا بد من العمل على تطوير منهجيات حديثة لدراسة ومناقشة مشروعات القوانين، وإعداد وتفعيل آليات مستحدثة وإبداعية للمقارنات المعيارية في مجال التشريعات، التشريع هو الوسيط الذي يتم من خلاله التغيرات السياسية والاجتماعية وهو الآلية التي تستطيع بواسطتها البرلمانات والحكومات الاستجابة لمطالب الأفراد والجماعات وتنظيم شؤونهم.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> انظر موريس دوفرجيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة الدكتور جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت 1992 ص 183.

<sup>2</sup> دكتور محمد كامل ليلة النظم السياسية الدولة والحكومة دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت لبنان 1969 ص 920.

<sup>3</sup> الدكتورة عزيزة الشريف دراسة في الرقابة على دستورية التشريع مطبعة الفيصل الكويت 1995 ص 53.

<sup>4</sup> دكتور سعد عصفور المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية منشأة المعارف الاسكندرية 1998 ص 159

<sup>5</sup> دكتور أبو بكر الزهيري مجلة دراسات دستورية المحكمة الدستورية مملكة البحرين المجلد الأول العدد الثالث 2014 ص 120.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

إلى جانب كل هذا وذاك فلا بد من العمل على وضع وتطبيق خطة رقابية برلمانية، وتطوير آليات مبتكرة وإبداعية للتأكد من فاعلية ممارسة الوسائل الرقابية المتاحة للمجلس والعمل على تطويرها، ووضع وتنفيذ منهجية متكاملة لمتابعة التوصيات التي تصدر عن المجلس حال انعقاده وتشكيله والبدء في ممارسة عمله الذي طال انتظاره بعد طول غياب.

ولا بد للمجلس أن يبدأ لحظة تشكيله من جديد بالعمل على بناء الشراكات الفاعلة والتعاون مع جميع الجهات ذات العلاقة وعلى رأسها الجامعات ومراكز البحوث ومنظمات المجتمع المدني والنقابات والاستماع لآراء الأحزاب السياسية المعارضة قبل المؤيدة حتى لا نعيش في عهد الرأي الواحد بعد عهد الإنقسام ولا بد أيضاً من توسيع ساحات العمل والمشاركة الجماهيرية وعدم وجود الأعضاء بين جدران المجلس واروقته بعيداً عن جموع الناخبين ، كما يجب أن ينتظم الشعب الفلسطيني بكل فئاته ومستوياته في مواجهة الاحتلال وليس مواجهة بعضهم بعضاً، هذه هي الخصوصية الفلسطينية منذ بدء مصائبه مع "ما أسموه الانتداب" الاستعمار البريطاني وحتى الاحتلال الصهيوني ، وبالتالي فإن المطلب الأساسي هو تأسيس المجتمع السياسي الوطني دولة وسلطة وطنية تقوم على الاحترام والوحدة لتحقيق الإستقلال.<sup>1</sup>

كما لا بد من تفعيل الأنظمة الخاصة بالعلاقات مع الدول العربية والإقليمية والعالم وتفعيل اتفاقيات التعاون السابقة والتوجه سوية للتعامل مع البرلمانات العربية باستراتيجية جديدة ومتطورة برسالة هدفها الوصول إلى قلب المواطن العربي والغربي لمحاولة دمل الجراح بيننا وبين الشعوب العربية والإسلامية وشعوب العالم أجمع وتنشئة جيل من الشباب القادة ممن لديهم القدرة على العمل الجماهيري والعربي والدولي بالتنسيق والتعاون مع وزارة الخارجية والجهات المعنية الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني والعمل على تفعيل لجان الصداقة البرلمانية ، وكما أن السياسات التشريعية تلعب دوراً هاماً في تنظيم العلاقة بين الأفراد والسلطة فهي تلعب دوراً هاماً في تنظيم العلاقة بين الدول أيضاً.<sup>2</sup>

والسياسات لا تكون دوماً نتيجة لعمل جهة واحدة بعينها وإنما مجموعة متناسقة تشمل الحكومة والمجتمع المدني والأحزاب السياسية وتتسع وتضيق وفقاً للتخصص والقطاع الذي نرغب أن نضع له الخطة والسياسة العامة والاستراتيجية. يجب أن لا نعيش ولأبد في ظل وإطار الحكم الفردي في الضفة الغربية

<sup>1</sup> انظر نظرية المجتمع المدني: المجتمع المدني بين تسلط السلطة وحرية الأفراد الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية 2019/06/07

<sup>2</sup> انظر دكتور أبو بكر الزهيري المرجع السابق ص 125.

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وقطاع غزة ، فالنظام الأبوي هو نظام سلطوي لا يقوى على بناء دول ولا يحقق استقرار ولا يستند لديمقراطية وشرعية دستورية وقواعد وأحكام تقوم على العدالة والمساواة.<sup>1</sup>

إن جوهر الاستراتيجية المنشودة والتي نتطلع اليها، تعني الخطوط العريضة التي تربط بين الواقع والهدف حيث تلجأ الحكومات إلى التشريع لتحويل سياساتها إلى قوانين قابلة للتنفيذ والتعامل مع الأوضاع الاجتماعية الجديدة وفق منهج تشريعي واضح يسهم في إيجاد الحلول للعديد من المشكلات وبخاصة تلك الإشكاليات التي نشأت بعد الانقسام.

وفي هذا الإطار فاننا ندعو إلى تبني "نظرية تشريعية ومنهج تشريعي" للاسترشاد بها بعيدا عن الفوضوية التقليدية في البحث والصياغة والتشريع في فلسطين، فجودة التشريع تتبع من حُسن التخطيط والتنفيذ تقوم بها إدارة رشيدة وقوانين فاعلة ومنسجمة بعيدا عن القرارات الفردية والتعسفية.

ويجب أن لا ننسى المذكرات التفسيرية والإيضاحية مع كل مشروع قانون يتم وضعه بتعاون تام بين السلطة التنفيذية والبرلمان مع الأسباب الموجبة لإصداره وليس "بمذكرات تبريرية" مسيسة وإنشائية.

فالجماعات الإنسانية المنظمة والمتحضرة لا تستطيع العيش اليوم بدون أشكال وقوالب، وقوانين ولوائح تنظم حياتهم وتسهل أمورهم وتدفعها إلى الأمام وتسهم في التقدم والحداثة ومواكبة التطوير عن طريق مؤسسات دستورية فالقانون هو أساس التقدم وكما يقول أفلاطون "القانون فوق أئينا"<sup>2</sup> وحيث يشكل تعبير "دولة القانون" مصطلحاً سياسياً وقانونياً فإنه لا بد من التركيز على التوازن ما بين السلطة والحرية وفق علاقة متوازنة بين الحاكم والمحكومين وتتجلى فيها ضرورات ممارسة السلطة من خلال التقيد الوارد قانونياً وفق أحكام القانون الأساسي المنضبطة على الحقوق والحريات العامة دون تعسف ، في حين أن ضمانات الحقوق والحريات العامة تتجلى من خلال التقيد القانوني والسياسي للسلطة وهذا ما ينبغي عمله وما ينبغي أن تعمل عليه التشريعات بعد عودة المجلس التشريعي لممارسة مهامه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> انظر عماد الصوص الديمقراطية المنتخبة والاستبداد النافذ فشل الديمقراطية الفلسطينية مجلة سياسات عربية العدد 45 تموز يوليو 2020 ص 7-23 صادرة عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الدوحة قطر.

<sup>2</sup> د.سام دلّه عميد كلية الحقوق جامعة حلب دولة القانون الضرورة والمقدمة للشروع في التنمية على الرابط التالي <https://www.mohamah.net/law> بحث ودراسة قانونية حول دولة القانون - استشارات قانونية مجانية (net.mohamah)

<sup>3</sup> دكتور عاصم خليل ، نوار بدير حالة الضرورة" دراسة تناقش القيود القانونية المرتبطة بإعلان حالة الطوارئ في الدول جامعة بيرزيت كلية الحقوق والإدارة وحدة القانون الدستوري سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية(2018/4) تموز 2018.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

ولكن كيف يمكن تحقيق هذا التوازن؟ ما هي الآليات النظرية لذلك؟ ما هي آليات التنفيذ؟ ما هي معايير التقييم؟ هذا ما يجب على المشرع الفلسطيني أن يضعه نصب عينيه وهو يبدأ عملية التشريع الجديد فيما بعد نهاية الانقسام بإذن الله وكما نقوم بالتحضير للانتخابات يجب التحضير للتشريعات وأصول العمل التشريعي الحر المستقل البعيد عن الأهواء السياسية والشخصية للأطراف ، بهدف تحقيق ضمان أفضل لهذه الحقوق والحريات والحرص على أن تحكم الدولة بأقل قدر من أدوات السلطة (حكومة الحد الأدنى).<sup>1</sup>

ولهذا فإن تطبيقات دولة القانون تتجلى في الخضوع للمؤسسات الدستورية والطاعة للقانون والفصل بين السلطات ورقابة القضاء وأن نبتعد من رفع شأن "الفردية" إلى مستوى المبادئ الدينية بالدرجة التي تخلق ما يمكن تسميته "عبادة الفرد".<sup>2</sup>

ما زلنا نفتقر افتقاراً فعلياً في فلسطين الى بلورة نظرية حول طبيعة الدولة الدستورية ، وهو ما يشكل واحدة من أهم الأزمات التي نعيشها حيث لا نملك التمييز بين الدولة والسلطة، رغم أننا نعيش في أكناف المصطلحين " سلطة ودولة " على الرغم أن فكرة الدولة لدينا لم تتغير كثيراً عن معنى الدولة قبل الأزمنة الحديثة، حيث كان معنى الدولة عند ابن خلدون على سبيل المثال هو مدة حكم أسرة حاكمة ، أو الامتداد الزماني والمكاني لحكم عصبية من العصبيات، سواء أكان هذا الحكم عاماً أو خاصاً.<sup>3</sup> وحين نتأمل في أحوال المجتمع، فإننا نجدنا متماثلة مع السلطة، بما أن هذه الدولة على الرغم من أنها ذات "قانون أساسي" فإنها تقلصت الى حدود مبنى "المقاطعة" مبنى الرئاسة في رام الله ومقر التشريعي في غزة بحكم مركزية السلطة فيها، وبالتالي فهي سلطة الفرد والحركة والتنظيم ، لا سلطة الدولة أو سلطة الأمة أو سلطة الوطن، وهي ليست سلطة أو حركة جميع المواطنين المتساوين أمام القانون، بل هي سلطة وحركة وتنظيم يتحيزون لحزب مهيم أو لتنظيم أو لطبقة، أو لطائفة أو إقليم بعينه. كل يسعى للوصول الى السلطة ومن ثم لممارستها باستغلال الدين أو الوطنية دون رادع ولا رقيب فهناك من يحتكر السلطة بمبادئ وهناك من يحتكرها بلا مبادئ وفي النهاية هناك طلاق بائن ما بين

<sup>1</sup> نور الدين العلوي حكومة الحد الأدنى ن بوست 2020/02/20 <https://www.noonpost.com/content/36040>

<sup>2</sup> انظر حمدي عبد الحميد مصطفى النظريات المعاصرة والمفسرة للتغير الاجتماعي والثقافي 06 /11/2012 على الرابط

<https://expertarabs.com/>

<sup>3</sup> رشا العشري تطور الدولة عند ابن خلدون على الرابط التالي الزيارة بتاريخ 2021/01/26 الساعة 20 h00

<https://kitabab.com/cultural/159927/>

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

السياسة والدراسة، وهذا حالنا بدستورنا ومنقفيها و"غوغائنا" إن جاز لنا استخدام هذا المصطلح في هذا المقام.

نعيش في ظل أزمة الانقسام التي مست الكل الفلسطيني، حيث يدق النظر وتتشابك الأمور وتزداد تعقيدا ويصعب الفصل واتخاذ الآراء وعليه يجب أن يكون الخيار واضحاً والانحياز محسوماً والاصطفاف القاسم للشعب والأمة، كما ويجب أن يعلم الكل بأن دساتير الشعوب وتشريعاتها لا توضع سفاهاً ولا تُخلق عنوة!! دساتير الشعوب لكل الشعوب بجميع طوائفه ومؤسساته وأحزابه وتقوم على التفاوض بين الناس جميعاً بهدف الحفاظ على الحقوق والحريات وتثبيت دولة سيادة القانون، الدساتير هي عنوان للحرية والأمن والأمان جاءت لحماية حقوق الإنسان ولم توجد للاستبداد والقهر وإنكار الغير أو اهماله بل المحافظة على الاغلبية والاقلية وتتعامل مع الإنسان كإنسان الدساتير لاستقلال القضاء وحمايته من الانتهاك ووضع الضمانات لتطبيقه وتنفيذ أحكامه وليس لسلطة استبدادية، لا سيما وأن السلطة تتميز بقدر كبير من الغباء السياسي، يجب أن يتم تفعيل البرلمان وسيادة الدولة حتى لا نعيش كأقلية في بلادنا حيث الاغلبية هي الاجهزة الأمنية الحاكمة واذرعها في كل حذب وصوب في الضفة وغزة.

إن لكل مجتمع تاريخه وثقافته والتشريع كائن عضوي يأخذ من المجتمع ويعطي المجتمع ولهذا نرى أن ما نمر به بالإضافة الى كونه أزمة تشريع وأزمة عدم تطبيق دستور فهو في ذات الوقت أزمة حكم وأزمة في التطبيق والتفسير ومثال ذلك ما يجري من تدخل في القضاء وتعديل في القوانين القضائية ويخيل لي بأننا لم نقرأها؟! وإن قرأها البعض فلم يطبقها وإن طبقوا بعض من تلك القوانين والقانون الأساسي فيكون ذلك وفقاً لأهوائهم هنا وهناك. إن ما شهدناه في الفترة السابقة لا يخرج عن ما أسميه "بالتأويل السياسي" للنصوص الدستورية والقانونية، وفي هذا الصدد فإنني أشعر بالغبطة والسعادة على مواقف نقابة المحامين الواضحة والجريئة في الدفاع عن القانون الأساسي والقوانين المتعلقة بالقضاء.

إن الاختلاف السياسي في معرض النص الدستوري هو تسييس وتلويث وليس فقهاً دستورياً، ومن شأن هذا النمط السائب من الاجتهاد السياسي السائب في النصوص الدستورية والقانونية يثير الفوضى

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

والانفلات وينعكس شللاً في المؤسسات والمرافق العامة.<sup>1</sup> لا نريد العيش ضمن النظرية التي تعتقد أن آخر الخطوات في المجتمع هزم المجتمع السابق.<sup>2</sup>

الفرع الثاني : نحو تأطير مستقبل التشريع الفلسطيني مع استنتاجات وتوصيات عملية:

تشكل السياسة التشريعية اليوم، أحد الأمور الأكثر ديناميكية لتعزيز السلطة التشريعية خاصة بعد السنوات العجاف التي عشناها إبان أزمة الانقسام ويجب أن تبنى تلك السياسات وفق إطار وطني مع الاستفادة من التجارب التي عاشتها الدول المختلفة وبخاصة تلك التي مرت في أزمت شبيهة بما نمر به، ويجب أن تبنى السياسات وتنطلق من المشاكل الميدانية التي عاشتها السلطات والهيئات المختلفة وبخاصة المجلس التشريعي والقضاء وأن نبتعد بما نضعه من سياسات عن كل محاولات التبرير لسياسات التدخل أو التأطير السياسي من جانب هذا الفريق أو ذاك، كما ويجب أن تنطلق السياسات من دراسة الأزمات وأسبابها وديناميكيته،<sup>3</sup> وتأثيراتها السلبية على أرض الواقع، وأن تكون جد إبداعية وأن تعمل على وجود أشكال جديدة للعمل لمحاولة الوقاية من بروز مخاطر غير متوقعة كما حدث إبان الإنقسام وأيضاً ما حدث بعد انتشار جائحة الكورونا وما أوجدته من إشكاليات عملية ومن تأثير على المجتمع والدولة والمؤسسات .

وفي ظل عدم وجود نصوص واضحة، للتعامل مع المجلس التشريعي مع هذه الحالة الاستثنائية، فقد ارتأينا وضع عدد من السيناريوهات و التصورات الممكنة للتعامل مع المجلس التشريعي مع التشريعات الصادرة، تتمثل فيما يأتي :

دراسة التشريعات الموضوعية من كل من السلطة في رام الله ومن حكومة الأمر الواقع في غزة للخروج بحلول خلاقة تعمل على حفظ المراكز القانونية التي تشكلت خلال فترة الانقسام تحقيقاً للعدالة وهو ذات النهج الذي يتم إتباعه في العادة ضمن الخطط التي توضع أثناء وضع الحلول وصياغتها إبان الأزمات

<sup>1</sup> بول مرقص إعادة إنتظام المؤسسات الدستورية - ضمن كتاب صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية - منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم - المكتبة الشرقية بيروت 2014. ص 19.

<sup>2</sup> انظر المنجي حامد المجتمع وآليات تحليله أزمة النظرية أم أزمة مجتمع مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية 2016 Volume 4, Numéro 4, Pages 169-180 .

<sup>3</sup> انظر البوق، لبنا بنت محمد سالم إسماعيل دور التخطيط الاستراتيجي في الحد من الأزمات رسالة (دكتوراه)-جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية العلوم الإدارية، 2019/04/19.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

السياسية والافتتال الداخلي وما اصطلح على تسميته " بالعدالة الانتقالية" <sup>1</sup> وهذا الأمر من الممكن أن يوجد الكثير من الحلول الإبداعية لكثير من الإشكاليات القائمة التي نتجت عن حالة الانقسام التي أصابت الجسد التشريعي الفلسطيني، ومفتاح حل الأزمات يبدأ بالانتخابات وتفعيل المجلس التشريعي وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية والإصلاح وعلى راسه القضاء.<sup>2</sup>

إن طريق تحقيق إجراءات النهج الشامل للعدالة الانتقالية ليس سهلاً بل هو طريق طويل و معقد ومتشعب ويستوجب الحفاظ على المؤسسات الدستورية وتفعيلها من أجل تعزيز الثقة بين أفراد المجتمع على المدى القريب ومن أجل تحقيق المصالحة وتجسيد سيادة القانون على المدى البعيد.<sup>3</sup>

وفقاً لهذا السيناريو يقوم المجلس فور انعقاده بإصدار قرار بتشكيل لجنة خاصة أو مؤقتة، استناداً لنص المادة (48/ 3) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، التي تمنح المجلس صلاحية تشكيل لجان خاصة ، كما ويتم تحديد مهام وصلاحيات اللجنة ضمن قرار تشكيلها، بحيث تكون مهمتها الأساسية مراجعة ودراسة القوانين الصادرة في قطاع غزة، والقرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية، وإعطاء توصيات بشأنها، ضمن معايير يتم تحديدها بالقرار الصادر عن المجلس.<sup>4</sup>

ولا بد أن تضع لجنة الإصلاح التشريعي على رأس أولوياتها سرعة دراسة وبحث التشريعات التي تم اتخاذها لإجراء المقتضى القانوني بشأنها، كذلك تشكيل لجنة تعنى بأثر التشريع وفق أسس علمية واضحة وتسهم في مساعدة أعضاء المجلس التشريعي أيضاً وهذا الأمر موجود في كثير من الدول حيث توجد إدارات أو وحدات خاصة تعمل على القيام بمأسسة قياس أثر التشريع، ففي بريطانيا مثلاً تم تأسيس وحدة متخصصة بمكتب رئيس الوزراء تتضمن لجنة من الوزراء المختصين بإعداد التشريعات وإدارة فرعية لضمان عدم تأثر الصناعات الصغيرة بأي تشريع ، أما في الولايات المتحدة الأمريكية تم تشكيل مكتب

<sup>1</sup> انظر لمزيد من المعلومات حول العدالة الانتقالية موقع الأمم المتحدة

<https://www.ohchr.org/AR/Issues/RuleOfLaw/Pages/TransitionalJustice.aspx>

<sup>2</sup> حيث شبهت مجموعة من الشخصيات السياسية الفلسطينية المستقلة الإنقسام الفلسطيني الحالي بقرار تقسيم فلسطين الذي صدر عن الأمم المتحدة عام 1947 نظراً لخطورته القسوى. 2012/06/14 على موقع دنيا الوطن الرابط التالي

<https://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/287184.html>

<sup>3</sup> انظر المحامي ادوارد هائل يوسف العدالة الانتقالية في سوريا بين الضرورة والممكن من منشورات المنتدى القانوني السوري 31 مايو 2019 على الرابط التالي <http://www.syrianlegalforum.net/publications/view/31>

<sup>4</sup> انظر أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة - معالجات قانونية مختارة صدر عن معهد الحقوق في جامعة بيرزيت 2014 ص 40

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

المعلومات والشؤون التشريعية للقيام بقياس الأثر ، أما في هولندا وأستراليا فهناك وحدات متخصصة بذلك، أما في كوريا فهناك لجنة رئاسية تشريعية تقوم بعملية قياس أثر التشريعات، وفي الدنمارك يوجد في مجلس الوزراء مكتب لقياس أثر التشريعات يعمل بالتعاون مع البرلمان.<sup>1</sup>

كما أننا نرى ضرورة سن قانون يرسم العملية التشريعية بمراحلها كافة، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق بحيث يتضمن المبادئ التي تحكم عملية صناعة التشريعات (قوانين ولوائح)، وتضبط توزيع الوظائف ما بين المؤسسات العاملة في المجال التشريعي، وتحكم التوازن بين الحريات الفردية والمصلحة العامة كأساس للعلاقة المنطقية بين الوسائل التي يستعملها التشريع والغايات التي يسعى لتحقيقها<sup>2</sup>

كما أننا ندعو الى احترام مبدأ الشرعية والمشروعية في التشريع وضرورة وضع آلية لمعالجة القصور التشريعي، مع مراعاة المبادئ الأساسية عند التشريع لضمان الحقوق والحريات ومراعاة الجانب الفني للتشريعات، مع ضرورة عدم التراخي في قضية مراجعة القوانين لتحقيق الأمن القانوني الضروري لبناء دولة القانون<sup>3</sup> كما أن هناك بعض الأمور الهامة التي نرى أن على المجلس التشريعي أن يتصدى لها ونستطيع أن نختصرها في ما يلي :

أولاً: بعد الانتهاء من الانقسام وتفعيل المجلس التشريعي الجديد ولسلاسة الخروج من الأزمات التشريعية يجب أن تكون الأولوية لسن التشريعات وتخصيص الأموال وتقديم الإغاثة الاجتماعية بعد فترة المعاناة الطويلة نتيجة انتهاكات الاحتلال وحصار قطاع غزة.<sup>4</sup>

ثانياً: وتأسيساً على الفقرة الأولى على المجلس التشريعي أن يقوم بدوره في استمرار الخدمات الحكومية الأساسية وغيرها من الاستجابات للأزمات التي طرأت بعد الانقسام ولمواجهة جائحة الكورونا والعمل على اتخاذ تدابير تعالج قضايا البطالة واستحقاقاتها، وتغيير قواعد التعليم كل ذلك يتطلب إجراء تشريعي لطي صفحة الانقسام إلى الأبد والتمهيد للخروج من أزمة الكورونا.

<sup>1</sup> Brennan center for Justice may 21 2020 – Tim Lau & Daniel Weiner–How to Legislate During a Crisis

<sup>2</sup> ضمن التوصيات التي تم تبنيها خلال مؤتمر مقومات الإصلاح التشريعي التحولات والتحديات الذي عقد في معهد الحقوق جامعة بيرزيت . في 2010

<sup>3</sup> كلمتا خلال انطلاق أعمال المؤتمر الدولي حول مقومات الإصلاح التشريعي التحولات والتحديات الذي إنطلقت فعالياته في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت بتاريخ 2010/15.

<sup>4</sup> انظر الوضع الطارئ في قطاع غزة تقرير للأمم المتحدة في 6 آذار 2015

<https://www.unrwa.org/ar/newsroom/emergency-report/82>

استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وضمن أن تكون انتخابات عام 2021 حرة ونزيهة ويمكن الوصول إليها وأن تكون كذلك آمنة. إن العديد من الأشياء التي نحتاجها للانتخابات مثل التصويت الموسع عن طريق البريد وتسجيل الناخبين عبر الإنترنت وخاصة لمن يقطن في القدس المحتلة تتطلب تغييراً تشريعياً وخاصة في قانون الانتخابات وسابق لها .

ثالثاً: يجب على المجلس التشريعي أن يبدأ في ممارسة الرقابة على المسؤولين التنفيذيين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بالنظر إلى الانتهاكات التي تمت ضد القانون الأساسي وتأكيد الرقابة المستقلة لضمان النزاهة، فالإنفاق الحكومي يميل إلى الزيادة بسرعة خلال الأزمات، ومعه خطر الفساد فالعمل التشريعي والرقابة أولوية يجب العمل عليها.

رابعاً: فإن نتائج الانقسام وكذلك إشكاليات الكورونا سيكون معنا لفترة من الوقت فالحاجة إلى قدر من التباعد الاجتماعي والتناظر السياسي نتيجة للانقسام قد تستمر لعدة أشهر ولا يمكننا تأجيل الأولويات التشريعية الأخرى الملحة إلى الأبد، حتى عندما يكون النأي الاجتماعي ضرورياً والتباعد السياسي موجود واقعاً. يجب أن يتم تمرير ميزانيات وأميل الى تسميتها "بميزانيات العدالة الاجتماعية" أو "ميزانيات معالجة آثار الانقسام" فلا بد أن تصدر تشريعات حاسمة أخرى ولا يمكن أن نسمح بأن يتوقف العمل ثانية وأن ينقسم المجتمع ثانية وأن تحل الفوضى بحراب العدالة وأن تهتز أركان بيت الشعب مرة أخرى وأن تهتز القواعد التي يبنى عليها الحكم فلا بد من تمتين الدعائم التي تبنى عليها السلطات جميعاً لضمان استمرارها.<sup>1</sup>

خامساً: ما مدى قدرة السلطة التشريعية على التكيف بعد الانقسام حتى الآن؟ هل هناك خطط طوارئ تم تنفيذها بشكل جيد؟ هذا التساؤل يدفعنا إلى التأكيد على عدم جواز حل المجلس التشريعي والبحث عن حلول إبداعية لتلافي ذلك مستقبلاً .

سادساً : يجب العمل على تغيير آليات العمل التقليدية ومواجهة إجراءات الاحتلال التي تقوم بتعطيل عمل المجلس التشريعي وتنقلات أعضائه بطرق عمل جديدة في إدارة الجلسات والرقابة والمتابعة وغيرها، وقد كشفت لنا الأزمة الدولية نتيجة للكورونا كيف تتغير الأمور وهناك الكثير من الأمثلة من الخارج.

<sup>1</sup> انظر عوض الرجوب هل تمحو المصالحة آثار الانقسام؟ الجزيرة نت 2011/04/29 على الرابط التالي

<https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterview>

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

حيث تم عقد كل من البرلمان البريطاني والبرلمان الكندي جلسات افتراضية، بما في ذلك الأسئلة التي تم توجيهها في البرلمان البريطاني لرئيس الوزراء الشهيرة، وهي واحدة من أشهر الإجراءات البرلمانية وتم ذلك باستخدام الطرق التكنولوجية وهيئات أخرى تعمل على السماح بالتصويت بالوكالات إلى تغيير متطلبات النصاب القانوني هذه أمور يجب أن نأخذها بعين الاعتبار عند إجراء الانتخابات وعند بدء المجلس التشريعي أعماله حيث لا بد من منح السلطة القدرة على التحرك السريع لمواكبة التطور ومواجهة التحديات والإشكاليات، وقد استطعنا مواجهة الكثير من التحديات ولن نفقد الوسيلة بإيجاد الحلول وأن علينا أن نوازن بين التحديات اللوجستية وحقيقة أن السلطة التشريعية هي، بطريقة ما التجسيد النهائي لسيادة الشعب، وينبغي أن تظل هذه الأمور سهلة المنال وديمقراطية.

سابعاً: لا بد من التركيز على مسائل الشفافية والمساءلة التي قد تنشأ في ظل خطط الاستمرارية التشريعية بالتنسيق الكامل مع الجميع لكي لا يكون العمل منفرداً منفصلاً عن الواقع كما كان يتم أو أن يكون محققاً لمصالح أطراف بعينها؟ بمقابل ذلك يجب أن ننتبه أيضاً إلى التحديات العديدة والفريدة التي يواجهها المجلس التشريعي، مع تلك التي ستواجهها السلطات الأخرى التنفيذية أو القضائية للحكومة؟ والعمل على تكامل الجهود والتعاون والاستماع للجميع لتحقيق أفضل النتائج لصالح الشعب، فالتقرب من الشعب والتركيز على الشفافية في الطرح والصدق مع الشعب والترفع عن المناكفات السياسية والتركيز على العمل ولم الشمل وسن التشريعات التي تعيد الأمور إلى نصابها هو المأمول، كما أن الناس لديهم شعور بأن لهم الحق في الوصول إلى المعلومات ومعرفة ما يدور في أروقة المجلس الذي يقومون بانتخابه وما سيقوم به من أجل العمل على حُسن أداء السلطات الأخرى القضائية التي دخلت منذ سنوات في غرفة الإنعاش عندما دخل المجلس التشريعي في غيبوبته السياسية، وكذلك ضد السلطة التنفيذية المهيمنة على مقاليد الأمور في كل من غزة والضفة الغربية، لهذا فمن الضروري التركيز على الشفافية حول عمل المجلس التشريعي إلى درجة ربما تكون أكبر من أي سلطة أخرى، وعلى المجلس التشريعي أن يعمل فوراً على الطريقة التي ينتهجها من أجل القيام بكل ما تقدم ومن أجل احترام الالتزامات القانونية التي يفرضها عليه القانون الأساسي الفلسطيني.

وهذا صحيح بشكل خاص الآن نظراً لأن الفلسطينيين في جميع المجالات ومن كل التوجهات يشعرون بالقلق إزاء السلطة التنفيذية غير المقيدة بدستور أو قانون وغير المنضبطة. وما قامت به السلطة التنفيذية أثناء حالة الانقسام يؤكد حقيقة هذه السلطة الموسعة، والتي تحتاج حقاً إلى إعادة نظر والعمل على أن تشارك السلطات الأخرى معها بشكل كامل ومتوازن تأكيداً للمبدأ الدستوري الثابت في الفصل بين

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

السلطات، لأننا نعرف من التجربة المرة التي مررنا بها وتجارب الشعوب الاخرى بأن السلطة التنفيذية غير المقيدة، حتى لو كانت حسنة النية، هي دوماً محفوفة بالمخاطر وتؤدي للاستبداد ومزيد من النزاعات والإشكاليات التي لن تنتهي إن لم نتدارك الأمور منذ البداية.<sup>1</sup>

ثامناً: كل ما يتقدم يدل على أن فكرة السلطة التشريعية كهيئة تداولية يجب أن تبقى هي السائدة ويبنى عليها؟ بمعنى اتخاذ العبرة من تعطل المجلس التشريعي والعمل على عدم تعطله لاحقاً بتشريعات واضحة وصريحة واتفق بين الجميع ولا يجوز لنا أن نسمح بعودة الإنقسام والى الأبد.

تاسعاً: لقد كان الدافع وراء هذه الورقة هو الشعور بأن خيارنا الآن هو بين الخيارات الناقصة، ونعتقد بوضوح أن وضع استراتيجية تشريعية في ظل الظروف الصعبة الراهنة التي نمر بها هي الخيار الأسلم و الأجدى والأولى بالتعاون من أجله ونقترح أن يبدأ التواصل والعمل من الآن وخاصة فيما بين الجامعات ومراكز الأبحاث ومنظمات المجتمع المدني والقوى السياسية المختلفة لدراسة السيناريوهات التي تمهد لوضع الاستراتيجيات لتكون عاملاً مساعداً للمجلس التشريعي القادم حتى لا يفقد الوقت والجهد في البحث في بدائل وأن يبدأ التجارب من جديد وخاصة ما تم تجربته وتم فشله، لقد تم إعداد بعض الدراسات الهامة والتي يجب البناء عليها والانطلاق من خلالها لرسم سياسات تشريعية قادرة على مواجهة التحديات ، وعموماً ربما لا تكون أوقات الأزمات أفضل وقت لإجراء تغييرات جذرية وخاصة في الهيكليات ، لكن ما نعرفه حقاً بأنه يجب أن نتعامل مع الأزمة الآن، ومن ثم يجب أن نكتشف ما إذا كنا قد تعلمنا أي شيء قد يكون مفيداً للمضي قدماً في المستقبل.

## الخاتمة:

هناك قول مأثور ينسب الى ألبرت آينشتاين بأن "التعليم هو ما يتبقى بعد أن تنسى ما تعلمته "

وارجو أن يكون هذا المثل دافعاً لنا جميعاً بأن نستفيد من التجارب السياسية التي عشناها وأن يكون المجلس التشريعي قادراً على التعلم والنهوض من جديد من أجل وضع سياساته وأداء دوره المنوط به.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> اسماعيل بوقرة - أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري مجلة الحقوق والعلوم السياسية، Volume 2, Numéro 1, Pages 79-88 العدد الثالث يناير 2015.

<sup>2</sup> روبرت كارب ورونالد ستيدهام الإجراءات القضائية في أمريكا ترجمة علا أبو زيد منشورات الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية 1997 ص 465.

## استراتيجية التشريع الفلسطيني ما بين الواقع والمأمول

وعلى الرغم من إقرار المجلس التشريعي للعديد من القوانين فإنه يلاحظ غياب الرؤية لدى القائمين على وضع مشاريع القوانين وعدم قدرة أعضاء المجلس التشريعي على مواكبة التطور القائم في المجال التشريعي ويعود ذلك كما بينا سابقاً لقلة الخبرات القانونية وعدم كفاءتها إن وجدت ولهذا فإنه لا بد من تطوير المراكز الموجودة في المجلس التشريعي سواء تعلق الأمر بوحدة البحوث البرلمانية أو الدائرة القانونية للمجلس التشريعي ومدى خبرات قانونية و العديد من المستشارين في التخصصات القانونية المختلفة بحيث لا يكون الموجه الحقيقي لأعضاء المجلس الواضع لسياساته القائم على حل المشكلات القانونية هم مجموعة من الباحثين القانونيين الذين تعوزهم الخبرة القانونية.

كما أنه من الضروري العمل على تشكيل المحكمة الدستورية العليا بصلاحيات واختصاصات واسعة بحيث تكون قادرة ليس فقط على مراقبة القوانين بعد وضعها للنظر في مدى دستورتها وإنما مشاركتها في عملية التشريع وقبل وضع القوانين وأثناء مناقشتها في المجلس التشريعي قبل إقرارها وفق ما نسميه بالرقابة "الوقائية الاستشارية" وهذا لا يعتبر تدخلاً في عمل السلطة التشريعية في رأينا لأنه أمر استشاري ويساعد أعضاء المحكمة في فهم قصد المشرع عند إبداء القرارات التفسيرية لاحقاً ويساعد في تحسين جودة القوانين ومراقبة التشريعات للتأكد من دستورتها قبل وضعها موضع التطبيق وهذا كفيل بإضفاء الاستقرار القانوني في فلسطين ويمنع التنازع والتعارض القائم بين كثير من التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي.

كما أنه يجب التنبيه على ضرورة وضع سياسة تشريعية عامة تكفل وحدة الأهداف والغايات، بحيث لا تقوم كل وزارة أو سلطة أو جهاز بوضع خطة مستقلة قد تتلاقى أو تتعارض مع ما يتم وضعه من خطط من السلطات أو الأجهزة الأخرى كما أنه يجب التعامل مع جميع القوانين ضمن معيار واحد في إطار الجسد القانوني الواحد لا أن يتم التعامل مع كل قانون كحالة فردية منفصلة عن مجموع القوانين والتشريعات.

وبالإضافة إلى ذلك فإنه لا بد من الحد من تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بحيث يكون هذا التدخل ضمن الأحكام التي ينص عليها الدستور مع وضع آلية للطعن بعدم شرعية وعدم دستورية أي مصادرة لحق السلطة التشريعية الأصيل في التشريع.

