



رقم التسجيل: RA - 22434

تقرير موجز حول ورشة عمل بعنوان " السياسات التشريعية والمرجعيات الدستورية الناظمة لأصدار القوانين "

نظم معهد السياسات العامة (IPP)، بالشراكة مع مؤسسة "فريدريش أيبيرت" الألمانية (FES)، ورشة عمل إفتراضية باستخدام تقنية "زووم"، بعنوان "السياسات التشريعية والمرجعيات الدستورية الناظمة لإصدار القوانين في فلسطين".

وشهدت الورشة ثلاث مداخلات رئيسة، جاءت الأولى تحت عنوان "صناعة القوانين في عهد السلطة: المراحل المختلفة والسمات المشتركة وإشكاليات الانسجام التشريعي" وقدمها مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان د. عمار الدويك، بينما قدمت المستشارة القانونية إيمان عبد الحميد، رئيسة ديوان الفتوى والتشريع السابقة، المداخلة الثانية وتناولت "آليات سن القوانين والتعريف بآليات التشريع"، قبل أن يقدم رئيس الفريق الوطني لبناء قواعد البيانات الوطنية ودعم القرار الأخ منير سلامة، المداخلة الثالثة، وجاءت تحت عنوان "دراسة مقارنة بين القوانين الصادرة بمراسيم رئاسية (قرارات بقانون) والقوانين التي تصدر في غزة من قبل سلطة الأمر الواقع".

أستهلّت الورشة، بمداخلة لرئيس معهد السياسات العامة د. محمد عودة، حيث رحب بالحضور الذي تضمن لفيف من المختصين والمهتمين، وأوضح ان الموضوع المنوي تناوله من المواضيع المهمة والحساسة، سواء في المجال القانوني أو السياسي أو السياساتي، حيث تم التركيز في الفترة الماضية علي الهموم التي مر بها الشعب الفلسطيني ومجتمعنا فترة ظهور وباء "كورونا"، وتعلقت بعدة جوانب مثل التعليم والصحة والإقتصاد والحماية الإجتماعية، ثم إنتقلنا إلى الواقع الذي نعيشه بسبب الأزمة الدولية، وتحديدًا فيما يتصل بالأمن الغذائي، والسيادة على الغذاء، وصولًا إلى أزمة قطاع الطاقة، والطاقة البديلة والمتجددة، وقد استعنعنا في المعهد أن نساهم مساهمة متواضعة في الملفات الرئيسية، سواء الوضع الداخلي الفلسطيني مثل التعليم والصحة والإقتصاد والحماية الإجتماعية خلال الجائحة، أو التأثير الدولي على الحالة الفلسطينية على صعيد الأمن الغذائي، وأمن الطاقة، وتأثير الوضع الاقتصادي على المجتمع الفلسطيني.

ورغم كل شيء، فإننا لم نغفل عن واقع الحالة الفلسطينية، وهدفنا من تنظيم هذا اللقاء الإستماع إلى عدد من الخبراء والمختصين وفتح باب الحوار لمزيد من الآراء، حيث نعتبر هذه اللقاءات أقرب ما تكون إلى طاولة مستديرة، لأنه عادة كل فعالية تنتهي بتقرير (تقدير موقف) موجه لصانع القرار تحديداً، سواء كان على مستوى القطاع الحكومي أو الخاص أو القطاع الأهلي، لدعم حسن اتخاذ القرار، وحتى لا نتكسر لدينا ثقافة إعداد



رقم التسجيل: RA - 22434

معهد السياسات العامة Institute for Public Policies

السياسات قبل المباشرة بالتخطيط سواء على المستوى الإستراتيجي أو التنفيذي، ومن هنا تأتي أهمية موضوع السياسات التشريعية والمرجعيات الدستورية.

وكما يعلم الجميع هناك العشرات من الورشات والمؤتمرات التي يتم تنظيمها في هذا المجال، وهناك جهود كثيرة تبذل على مستوى المجتمع المدني والحكومة، تحت عنوان مبدأ سيادة القانون، والذي أساسه التشريعات والقوانين الناظمة التي يعبر المجتمع عادة من خلالها عن رغبته وتوقه للرقى، وفي فلسطين لدينا ترسانة من التشريعات والقوانين التي لا يستهان بها، خاصة بعد تجسيد المجلس التشريعي ثم حله، ومنها ما هو موروث عن حقبة زمنية مختلفة، فهناك الكثير من القوانين التي سنها المجلس التشريعي الأول، وبعد الانقسام فإن سلطة الأمر الواقع في قطاع غزة، أصدرت العشرات من القوانين حتى اللحظة، والحديث هنا عن 76 قانونا، كما أن هناك قرارات بقانون أصدرها الرئيس بموجب المادة (43) من القانون الأساسي، ويصل عددها إلى نحو 385 قرارا بقانون، وهي في إطار مفهوم يعرف الجميع أنه ضمن صلاحية مقيدة، إذ يكون إصدار هذه القرارات في أدوار غير انعقاد "المجلس التشريعي" بالتالي يفترض أن تعرض في أول جلسة له لإقرارها.

وأياضا فإننا بصدد تنظيم ورشة إستكمالية منبثقة عن هذه الورشة، سنتناول الاتفاقات والمنظمات الدولية التي إنضمت إليها دولة فلسطين ومدى مواءمتها وانسجامها التشريعي مع الأنظمة والقوانين الوطنية، لفهم مدى إنعكاسها على سيادة القانون في فلسطين.

وقدم ممثل مؤسسة "فريدريش إيبيرت" راسموس براندر، ومدير البرامج فيها نبذة عن المؤسسة التي يمثلها، فهي مؤسسة سياسية أمانية وقريبة من الحزب الاشتراكي الديمقراطي الحاكم، حيث تعمل المؤسسة حول العالم من أجل تعزيز الديمقراطية، وحقوق المرأة، ومشاركة الشباب، والعدالة الاجتماعية.

وأضاف أنه من الضرورة مناقشة موضوع السياسات التشريعية، كونه يتعلق بإصدار القوانين، وما يرتبط بها من جانب إشكالي يتعلق بواقع الحالة الفلسطينية، في ظل الإفتقار إلى جسم تشريعي يقوم بمهمة سن القوانين، لذا من الأهمية بمكان تناول هذا الأمر، والحديث عن الإنتخابات العامة وصولا إلى إجرائها في أقرب فرصة.

وأعرب المتحدث الاول د. عمار الدويك مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الانسان عن شكره للمعهد لإتاحة المجال للمشاركة في هذا الموضوع الهام، الذي أعتقد أنه أصبح الآن يؤرق قطاعات واسعة من الشعب



رقم التسجيل: RA - 22434

معهد السياسات العامة Institute for Public Policies

الفلسطيني، ويخلق أزمات متكررة في الشارع، آخرها كانت أزمة إضرابات نقابة المحامين التي ادت في النهاية إلى إلغاء قرارات بقانون.

والآن هناك جدل كبير في الشارع حول قانون ضريبة القيمة المضافة، وسبق ذلك جدل حول قوانين وتشريعات أخرى مثل قانون الضمان الاجتماعي، بالتالي من المهم تناول هذا الموضوع ونقاشه، لأنه يمس حياة المواطنين بشكل كبير.

كما ونعلم أن التشريعات التي صدرت في زمن السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها حتى اليوم مرت بثلاث مراحل أساسية، من حيث الجهة التي لديها صلاحية إصدار التشريعات، ونقصد هنا التشريعات العادية أي القوانين وليس التشريعات الثانوية.

المرحلة الأولى بدأت منذ تأسيس السلطة في العام 1994، حتى تم تنصيب المجلس التشريعي الأول الذي جرى في بداية العام 1996، وخلال هذه المرحلة كانت الجهة صاحبة الصلاحية في التشريع هي مجلس السلطة الذي كان يرأسه الرئيس الراحل ياسر عرفات ومعه 22 وزيرا، حيث كان يجمع المجلس بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وقد صدر قانون في العام 1995، هو القانون رقم (4) لسنة 95، المعروف باسم قانون تنظيم إصدار التشريعات، حيث أوضح كيفية إصدار القوانين وإعدادها ضمن المجلس.

وخلال هذه المرحلة التي امتدت على مدار عام ونصف تقريبا تم إصدار 24 قانونا، وبعضها ساري المفعول حتى الآن، مثل قانون الإتصالات لسنة 1996، وقانون المطبوعات والنشر لسنة 1995، وقانون الشقق والطوابق لسنة 1995، وحتى قانون تنظيم إصدار التشريعات نظريا وشكليا لا زال ساريا حتى الآن.

وإن المجالات التي ظهر فيها التشريع، إنصبت على ثلاث مواضيع أساسية، هي: الحكم والإدارة الجديدة والدستور، خاصة إنشاء مؤسسات مثل ديوان الرقابة الإدارية والمالية الذي صدر قانون خاص لأجله، وقانون الانتخابات، إضافة إلى قوانين لها علاقة بالشأن الإقتصادي مثل قانون تشجيع الإستثمار، وقانون الإتصالات، وقانون الشقق والطوابق، أما المجال الثالث فيتعلق بالحقوق والحريات مثل قانون المطبوعات والنشر.

واللافت أن المجلس إستمر بإصدار التشريعات حتى عشية إجراء الإنتخابات، حيث جرت الانتخابات التشريعية بتاريخ 9-1-1996، وقبلها بيوم أي 8-1، صدر عن الرئيس ثلاثة قوانين من ضمنها قانون الإتصالات، الذي أعطى إمتيازاً لشركة الإتصالات الحالية.



رقم التسجيل: RA - 22434

أما المرحلة الثانية فهي مرحلة المجلس التشريعي الأول وهي من سنة 1996 حتى تعطله وحدوث الانقسام في العام 2007، وخلال هذه المرحلة كان صاحب صلاحية التشريع هو البرلمان والرئيس يصادق على القوانين ويصدرها، وبلغ عدد التشريعات خلالها نحو 90 قانوناً، بعضها معدل لقوانين أصدرها المجلس، إضافة إلى قوانين تتعلق بالموازنة العامة، فإننا نتحدث تقريباً عن 70 قانوناً تم إصدارهم خلال 11 عاماً، أي بمعدل 7-8 قوانين كل عام.

وإن سمات التشريعات التي صدرت خلال هذه المرحلة، لا تختلف عن نظيرتها في المرحلة السابقة من حيث تناولها الشأن الدستوري والقضائي والحكم وتنظيم مؤسسات الدولة وأجهزتها، علاوة على التركيز على الشأن الإقتصادي، وتنظيم قطاع الاقتصاد المنظم مثل البنوك، والأوراق المالية، وسوق رأس المال.

بينما المرحلة الثالثة، التي نعيشها حالياً، وهي مرحلة تعطل المجلس التشريعي، بالتالي تولى الرئيس بموجب المادة (43) من القانون الأساسي صلاحية إصدار التشريعات (قرارات لها قوة القانون)، والتي وصل عددها نحو 385 قراراً بقانون حتى الآن، وهذه القرارات ليست جميعها تشريعات بالمعنى القانوني، فجزء منها مثلاً يتعلق برفع الحصانة عن أعضاء في "التشريعي"، والمصادقة على إتفاقات ثنائية، ومنح الثقة للحكومات التي شكلت خلال هذه الفترة، والمصادقة على تعيين أشخاص مثل محافظ سلطة النقد، ورئيس ديوان الرقابة، ورئيس هيئة مكافحة الفساد، بالتالي فإن القرارات بقانون صارت تحل مكان "التشريعي"، ويضاف إلى ذلك القرارات بقانون بتمديد حالة الطوارئ التي تصدر شهرياً ويصل عددها إلى نحو 30 قراراً بقانون، من هنا فرغم ضخامة العدد، إلا أنه في حال التدقيق فيه، وإزالة عدة بنود مثل الطوارئ، والموازنة، فإن العدد سيصل إلى نحو 250-280 قراراً بقانون لها علاقة بالتشريعات والعمل التشريعي، إلا أنه يظل رقماً كبيراً.

وإذا نظرنا إلى سمات القرارات بقوانين، والقوانين الصادرة عن "التشريعي" ومجلس السلطة من قبله، من حيث الجوهر والمضمون والجهات والمصالح التي تمثلها، فإنها جميعاً لا تختلف جوهرياً عن بعضها البعض، إذ جاءت لتنظيم قطاع الحكم في فلسطين، والقضاء والدستور، أو لتنظيم القطاع الإقتصادي، وهنا نلاحظ أن هناك تأثيراً كبيراً لرأس المال فيها، وهذا التأثير متواصل حتى الآن، بالتالي لا يوجد إختلاف جوهرى من حيث المضمون أو الجهات التي تخدم هذه التشريعات.

كما أنه في المراحل الثلاث كان هناك ضعف تشريعي في الجوانب الإجتماعية، وحماية الفئات الضعيفة، وحتى عندما كانت تنسب تشريعات لحماية هذه الفئات، كانت إما يتم إفشالها قبل أن تصدر أو يتم إصدارها ولا يتم تطبيقها، مثل قانون الضمان الإجتماعي، كما أن المجلس التشريعي الأول أصدر قانون التأمينات الإجتماعية الذي لا يختلف كثيراً عن قانون الضمان، حيث تم إفشاله وتجميده أيضاً.



رقم التسجيل: RA - 22434

كما أن من سمات هذه المراحل تجنب الخوض في القضايا التي تثير الجدل المجتمعي خاصة ملف الأسرة والمرأة، وحماية الأسرة والأحوال الشخصية، وقد كانت هناك محاولات نسوية خلال التشريعي الأول لفتح ملف الأحوال الشخصية وقوانين المرأة إلا أنه تم القضاء عليها، وتكرر لاحقاً الأمر ذاته من قبل قوى مجتمعية ومحافظية، وأخرى داخل المؤسسة الرسمية لوقف هذه المحاولات والجهود، بالتالي فإنه رغم الإختلاف في جهة إصدار القوانين خلال المراحل الثلاث إلا أن السمات من حيث الموضوعية وشكل ومضمون التشريعات والقوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر بها لا توجد إختلافات جوهرية. وأيضاً من حيث توفير الحماية للحقوق والحريات، لم تختلف جوهرياً بشكل كبير، فإذا ما نظرنا لقانون المطبوعات والنشر نجد أنه يضع قيوداً كبيرة على حرية الرأي والتعبير، وهذا تكرر أيضاً في قانون الجرائم الإلكترونية الصادر بعد سلفه بنحو 25 عاماً، والذي يحمل نفس الفلسفة رغم إنضمام فلسطين للإتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

بيد أن ما بدأنا نراه الآن هو ظهور بعض الإشكالات الجوهرية التي لم تكن موجودة في السابق، وتتم عن إندثار في العملية التشريعية، وقد يكون هذا نتيجة طبيعية لغياب الحياة الديمقراطية لفترة طويلة، فبدأت لدينا ظاهرة التشريعات التي لا تنفذ، إما لعدم توفير الموارد المالية لذلك، أو لعدم إصدار الأنظمة واللوائح اللازمة للتنفيذ مثل قانون السلامة الطبية الذي يتعلق بالحماية من الأخطاء الطبية، إذ صدر في العام 2018، ولم ينفذ لعدم وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذه، ولم يتم تشكيل اللجان التي نص عليها، ولم يتم إنشاء صندوق التأمينات الذي نص عليه بالتالي أصبح بمثابة حبر على الورق، ومن الأمثلة الأخرى، قانون نقل وزراعة الأعضاء البشرية، وقد صدر في العام 2018 أيضاً ولم يطبق، لأنه لم يتم إنشاء قاعدة بيانات، ولا بنك الأعضاء، ولا نظام التبرع بالأعضاء.

أما الظاهرة الثانية، التي أود الحديث عنها فهي ظاهرة القوانين التي تصدر ويتم الغاؤها وتجميدها بعد فترة وجيزة لما تثيره من جدل، أو لظهور إشكالات جوهرية فيها، أو لإصدارها دون دراستها والتدقيق فيها بشكل كاف، مثل قانون الجرائم الإلكترونية الصادر في العام 2017، قبل التراجع عنه، وإقرار قانون آخر في العام التالي، وقانون الضمان الإجتماعي، وقانون محكمة الجنايات الكبرى الذي تم إغائه، إضافة إلى التشريعات القضائية الأخيرة التي شاهدناها وكانت اعترضت عليها نقابة المحامين.



رقم التسجيل: RA - 22434

كما ظهرت لدينا تشريعات تخدم أفرادا وليس قوى ومصالح مؤثرة ومنظمة، فبتنا نرى تشريعات توضع أو تعدل لخدمة شخص أو الإضرار بشخص معين، مثل تغيير شروط رئاسة مؤسسة، أو التجديد بما يخدم مصلحة شخص محدد، فهذه الظاهرة بتنا نلاحظها كثيراً.

كما بتنا نرى عدم وضوح الأولوية الوطنية في التشريعات، من هنا لم تعد لدينا آلية شفافة لمعرفة كيفية إصدار القوانين، علاوة على ظهور فجوة بين الحكومة والرئاسة في بعض التشريعات، وهذه الظاهرة لم تكن موجودة في السابق، من هنا فإن هناك قوانين تعدها الحكومة وأخرى تعدها الرئاسة، علماً أنه في بعض القوانين التي تعدها الرئاسة لا تشاور الحكومة بخصوصها، بينما القوانين التي تعدها الحكومة تمر بمراحل القراءة الأولى والثانية. كما أن المشاورات الوطنية عموماً لا تتم بشكل كافي، وحتى إن تمت لا يتم الإلتزام بمخرجاتها ونتائجها مثل قانون هيئة الوقاية من التعذيب الذي صدر خلال أيار الماضي، حيث تم إجراء مشاورات بخصوصه بمشاركة وزارة الخارجية والنيابة العامة ووزارة الداخلية، والأجهزة الأمنية، وقد تم الإتفاق على صيغة للقانون وتم التوقيع عليها من كافة الأطراف، لكننا تفاجأنا بعد صدور القانون بأنه يختلف بشكل جوهري عما تم الإتفاق عليه، وهذا ضرب جوهرياً كل عملية التشاور.

عموماً، الحل أن يكون لدينا برلمان وحياء تشريعية، لأن البرلمان هو الساحة التي يتم فيها توفيق وجهات النظر المتضاربة مجتمعياً، وأخذ القرارات النهائية، ومن دون ذلك سيظل لدينا أزمات متكررة في موضوع القوانين، والتناول غير الصحي للقرارات بقوانين على وسائل التواصل الإجتماعي، بالتالي الأزمات والتسريبات ستستمر ما لم تتم الإنتخابات التشريعية، وإلى أن يتم ذلك من الضروري أن يكون هناك ترشيد لإصدار القرارات بقانون. ومراعات أن تكون هناك الحاجة الملحة للتشريعات مثل ضرورة وطنية لا تحتمل التأجيل، أو تكون ضمن خطة وطنية معروفة ومحددة، وإخضاع القرارات بقانون قبل إصدارها للتشاور مع الجهات المتأثرة بها مثل قانون ضريبة القيمة المضافة، علاوة على عدم مخالفة أي قرار بقانون يتم إصداره لإلتزامات فلسطين في الاتفاقات الدولية التي انضمت إليها.

من هنا فإن هذه التوصيات التي نؤكد عليها، هي لتجنب مزيد من الأزمات وإثارة الجدل في الشارع الفلسطيني، الذي هو أساساً مثقل بالأزمات والمشاكل، ونحن بحاجة أولاً وقبل كل شيء إلى الاستماع إلى وجهات النظر وإحتياجات المواطن قبل إصدار أي قانون.



رقم التسجيل: RA - 22434

وقد قدمت المستشارة إيمان عبد الحميد، الرئيسة السابقة لديوان الفتوى والتشريع (2018 - 2022) عرضاً إنطلق من حيث انتهى إليه د.عمار الدويك، حيث إستعرضت آلية سن التشريعات والجهات المختصة بإصدارها خلال المراحل السابقة.

وأفاد أن العملية التشريعية خلال عمر السلطة مرت بعدة مراحل، أولها المرحلة السابقة لنشأة المجلس التشريعي، أي ما بين 1994-1996، حيث لم يكن هناك نص قانوني أو آلية تعالج آلية وضع القوانين، لكن كان أساس العملية التشريعية حينها لمجلس السلطة المكون من الرئيس و22 عضواً، وقد كان للرئيس الصلاحية المطلقة في إصدار التشريعات، إلى أن أصدر الرئيس عرفات قانون إعداد التشريعات رقم (4) لسنة 1995، الذي منح فيه الصلاحيات لديوان الفتوى والتشريع في ضبط العملية التشريعية، وأعطاه صلاحية إعداد مشاريع القوانين وصياغتها، ومراجعتها بالتواصل مع الجهات ذات الصلة.

وفي القانون رقم (5) لسنة 1994، تم ضبط العملية التشريعية، حيث تم أشراك مجلس الوزراء في عملية سن التشريعات، فبعد ما يقوم الديوان بصياغة القوانين ويرفعها لمجلس الوزراء لتتم إحالتها إلى اللجان المختصة لدراسة مشاريع القوانين، وتقديم التوصيات النهائية بخصوصها، قبل أن يعيده المجلس للديوان مجدداً لإعادة صياغته، ثم يرفع للرئيس للمصادقة عليه، وينشر في الجريدة الرسمية.

وقد كانت هناك بعض الإشكالات بين الممارسة والتطبيق، لأن الديوان لم يكن يرفع مشروع القانون للرئيس بل إلى مجلس الوزراء.

لكن بعد انتخابات التشريعية، وتشكيل المجلس التشريعي وتسلمه الصلاحيات التشريعية، فإن اقتراح مشاريع القوانين كانت من قبل عضو أو أكثر في المجلس، أو مجلس الوزراء، وقد كانت التشريعات الرئيسة والعادية من صلاحيات "التشريعي"، بينما كانت التشريعات الثانوية ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية.

وقد كان "التشريعي" يحيل مشروع القانون بعد وصوله من مجلس الوزراء، إلى بعض اللجان فيه، حيث كان هناك 11 لجنة دائمة وعدة لجان مؤقتة، مهمتها دراسة مشاريع القوانين ورفع توصياتها لرئيس المجلس، ليصار بعدها إلى مناقشة مشاريع القوانين، ثم إحالتها للرئيس الذي كان إما يصادق عليها، أو يعيدها للمجلس التشريعي مع كافة الملاحظات والاعتراضات عليه.



رقم التسجيل: RA - 22434

أما المرحلة الثالثة، فهي مرحلة إصدار القانون الأساسي 2003، الذي حدد جهات سن التشريع ولم يحدد آلياتها، فأعطى بموجب المادة (41) منه الرئيس، صلاحية سن القوانين بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعي خلال 30 يوماً، وقد حددت المادة (56) صلاحيات السلطة التشريعية في اقتراح القوانين.

وأما المادة (70) منه فقد أعطت مجلس الوزراء الحق في إقتراح مشاريع القوانين، كما منحت للوزراء صلاحية إعداد مشاريع القوانين الخاصة بوزاراتهم وتقديمها لمجلس الوزراء، وإصدار التعليمات اللازمة لسير مؤسساتهم، من هنا نلاحظ أن القانون الأساسي حدد الجهات المختصة بإصدار القوانين.

وفي المرحلة الأخيرة، وهي مرحلة الانقسام، والقرارات بقانون، التي تصدر بموجب المادة (43) من القانون الأساسي، والتي حددت صلاحية إصدارها والشروط والظروف المرتبطة بها، وتحديد الحاجة لوجود حالة الضرورة.

لكن هذا الوضع أثار العديد من التساؤلات التي تفرض نفسها، فيما يتصل بهذه المرحلة الممتدة، مثل : من هي الجهة المخولة بتنسيب القرارات بقانون للرئيس لإصدارها؟، وعلى ضوء الواقع القائم، نستطيع القول أن مجلس الوزراء هو الجهة الوحيدة التي تقدم مشاريع قوانين للرئيس، وهذه الآلية تمر بعدة مراحل في مجلس الوزراء، فالوزارة المختصة هي التي تقدم مشروع القانون، وتجري المصادقة عليه في جلسات المجلس، إذ تتم قراءته بالقراءة الأولى بعد إرساله لكافة المؤسسات الحكومية التي تبدي آراءها وملاحظاتها، ومن ضمنها ديوان الفتوى والتشريع، لكن الإعتراض من وجهة نظري يتمثل في أن مشاريع القوانين يجب أن تذهب للجهات المختصة المعنية بها وليس الأطراف الحكومية، حتى تبدي هذه الجهات آراءها فيها وتعطي ملاحظاتها الموضوعية عليها، ليعاد إلى مجلس الوزراء وتحديداً الدائرة القانونية لوضع التشريع في قالب القانوني المبدئي، ليعاد مرة أخرى لكافة المؤسسات المعنية، لتعاد الكرة مجدداً، بحيث يتم نقاش الملاحظات، ورؤية اعتمادها من عدمه، وبعد مصادقة المجلس بالقراءة الثانية على مشروع القانون، تتم صياغته بصورته النهائية من قبل ديوان الفتوى والتشريع، والتأكد من عدم مخالفته لأحكام القانون الأساسي والاتفاقات الدولية، يجري تحويله لمجلس الوزراء الذي يحوله للرئيس للمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وبالنسبة لمسألة نشر القانون في الجريدة الرسمية، يوجد فيها إشكالية ، فبعض القوانين يعمل بها من تاريخ صدورها، وهذا مخالف لأحكام القانون الأساسي الذي نص على العمل بالقانون بعد 30 يوماً من نشره في الجريدة الرسمية، لإعطاء الفرصة للجميع للاطلاع عليه، وتكون هناك إمكانية لتنفيذ أحكامه.



رقم التسجيل: RA - 22434

معهد السياسات العامة Institute for Public Policies

وإن النشر في الجريدة الرسمية شرط أساسي لإنفاذ أحكام القانون، ليتمكن الجميع من الاطلاع عليه، ومعرفة الإلتزامات والواجبات المنصوص عليها في القانون.

ومن خلال عملي في الديوان، كانت هناك العديد من المعوقات والمشكلات، بعضها مرتبط باتفاقات "أوسلو"، وإعلان المبادئ "غزة-أريحا"، إذ حدثت من اختصاص السلطة التشريعية، وعدم امتداد السيادة الفلسطينية على كامل أجزاء الضفة والقطاع، ما ينشئ وضعاً يحذر من سريان التشريعات على الأراضي الفلسطينية والمواطنين، إضافة إلى الحد من صلاحية السلطة في إصدار تشريعات تتعلق بالعديد من الملفات مثل اللاجئين، كما نلاحظ تغوّل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ما يضعف مبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدأ رئيس في القانون الأساسي.

كما أن هناك إشكالية وجود قوانين لا تزال سارية من الحقب التاريخية المختلفة، بالتالي مطلوب العمل على توحيد القوانين، وإصدار قوانين موحدة للضفة والقطاع، وهذا ما عمل عليه الديوان في المرحلة الأولى من وجوده.

كما يلاحظ الافتقار إلى سياسة تشريعية واضحة، وعدم تحديد لأولويات التشريعية، وغياب المشاركة المجتمعية في نقاش مشاريع القوانين مثل مؤسسات المجتمع المدني، والمواطنين والجهات ذات الصلة.

ولدينا إشكالية عدم وجود مذكرات تفسيرية لبعض القوانين، توضح رؤية المشرع الخاصة به، بالتالي فإن أهم التوصيات التي يمكن الإشارة إليها في هذه المرحلة، تتمثل في ترشيد إصدار القرارات بقانون، لأنها تسري بسرعة دون أن تكون هناك أولويات ولا ضرورة لإصدارها، ما يؤدي لمعوقات ومشاكل تحدث عنها الدكتور عمار الدويك، وضرورة وجود تنسيق بين شتى الأطراف الحكومية لتوحيد آلية التشريع، ونشر مشاريع القوانين على موقع يحدده مجلس الوزراء، وأخذ ملاحظات شتى الجهات المعنية عليه، ما من شأنه تعزيز دور فئات المجتمع المستهدفة، وتعزيز دور الديوان في الرقابة على ومراجعة مشاريع القوانين، والإلتزام بكافة المعايير الشكلية والموضوعية في العملية التشريعية. إلى جانب القصور الواضح في القانون الأساسي في تحديد آليات إصدار القوانين، وغياب قانون يحدد آلية إعداد التشريعات.

ووضع الأخ منير سلامة رئيس الفريق الوطني لبناء قواعد البيانات الوطنية الحضور في صورة القوانين الصادرة في المحافظات الجنوبية، والقرارات بقانون التي تصدر عن السيد الرئيس ومدى خطورتها على المواطن،



رقم التسجيل: RA - 22434

معهد السياسات العامة Institute for Public Policies

ومستقبل العملية التشريعية، حيث أجري مقارنة بين ما صدر من قوانين في غزة من قبل أعضاء من المجلس التشريعي المنحل والقرارات بقانون الصادرة من قبل رئيس السلطة الوطنية .

والكل يعلم أن القانون لأساسي المعدل لسنة 2003، يتحدث في مادته (41) على أن المجلس التشريعي هو الجهة التي تصدر التشريعات والرئيس يصادق عليها، بالتالي يعتمد أعضاء المجلس التشريعي المنحل في المحافظات الجنوبية على هذه المادة، بينما تمنح المادة (43) من القانون الأساسي الرئيس صلاحية إصدار القرارات بقانون نتيجة الضرورة الملحة.

وقد أصدر الرئيس ما بين عامي 2007-2022، ما مجموعه نحو 385 قراراً بقانون، ومن الملاحظ أنه بعد العام 2016 بدأ يزداد عدد القرارات بقانون ما أشار إليه الدكتور عمار الدويك والمستشارة إيمان عبد الحميد، بمعنى أنه باتت هناك مبالغة في إصدار القرارات بقانون، بعيداً عن شرط الضرورة، لكنني أعتقد أن جزء من هذه القرارات بقانون يتعلق بالموازنات أو منح الثقة للحكومات المتتالية، بيد أنه فيما يتعلق بإصدار قوانين جديدة أو تعديل أخرى فإنها ستظل أمامنا عقبة قائمة على الطاولة إلى حين انتهاء الأزمة، ونصل إلى بر الأمان المتمثل بمعيقين هما الانقسام، وإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية وتوحيد شطري الوطن.

وإن القرارات بقانون في كافة الأبواب التي صدرت فيها، أوجدت إشكالات كثيرة، وقد سمعنا الدكتور عمار الدويك وهو يستعرض بعضها، لكن حتى القرار بقانون العادي الذي مر، لا يزال ينتظر المصادقة عليه من "التشريعي"، بالتالي لدينا مستويات من المشاكل، الأول هو القوانين التي تم تجميدها وأخرى تم الغاؤها، وقوانين غير منفذة أي حبر على ورق، لكن حتى القوانين التي لم نأت على ذكرها لا تزال ناقصة المشروعية حتى يصادق عليها "التشريعي".

والآن ننتقل للمعضلة الأكبر، وهو ما جرى في غزة، فالمجلس التشريعي عدد أعضائه 132 عضواً، وعدد أعضاء الكتلة البرلمانية لحماس في غزة 25 عضواً، وقد كان هؤلاء (الـ 25) يصدرن القوانين ويناقشونها في القطاع، بالتالي بات لدينا ازدواجية في إصدار القوانين، أحدهما يفتقد للشرعية (أعضاء المجلس التشريعي في غزة)، وكذلك القرارات بقانون التي يصدرها رئيس السلطة بموجب الحق الذي منحه إياه النظام الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد أصدرت حماس خلال الفترة ما بين 2007-2021، ما مجموعه 76 قانوناً، مثل قانون حق العودة للاجئين، وقانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس، وقانون القضاء العسكري، وقانون الزكاة.



رقم التسجيل: RA - 22434

وقد أصدرت حماس هذه القوانين ونشرتها في الجريدة الرسمية "الوقائع"، التي استمرت بإصدارها بعد الانقسام، حيث كان المركز الرئيس لديوان الفتوى والتشريع في غزة، بينما الفرع في رام الله، من هنا استمرت حماس في إصدار أعداد من الوقائع، وتحديدًا من العدد 72 حتى العدد 102.

وكما يذكر الجميع ففي العام 2017، كدنا نصل لإنجاز المصالحة، بالتالي خفض أعضاء حماس من وتيرة إصدار القوانين، لكنهم واصلوا إصدار القوانين بعد ذلك، وقد صدر آخر قانون في العدد 102 من "الوقائع"، وذلك بتاريخ 2021-10-31.

ومن حيث الشكل، عندما استمرت حماس بإصدار القوانين كانت تستند إلى المادة (41) من القانون الأساسي، ويلاحظ أنه عند النشر في الجريدة الرسمية، فإن الكتلة التشريعية لحركة حماس عمدت في البداية إلى نزع اسم الرئيس عن القوانين واكتفوا بعبارة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ثم فيما بعد أخذت بإصدار القوانين مع الإكتفاء بكتابة رئيس دولة فلسطين، وهذا يقودنا إلى تخوف مما هو قادم جراء وجود منظومتين قانونيتين، والأثر المترتب على تنفيذ القوانين في غزة.

وأود هنا التركيز على نموذجين من القوانين، أولها قانون حماس للتعليم الصادر في المحافظات الجنوبية، وبالرغم من أن العملية التعليمية موحدة فقد قامت حماس بإصدار قانون خاص خلال شباط 2013، وهذا القانون يطبق في غزة فقط، في حين أن مناهج التعليم موحد، والجهة التي تصدر شهادات "التوجيهي" للطلاب هي جهة واحدة مركزية في رام الله، ما يعني أن هناك قانونًا للتعليم يطبق في غزة مخالفًا للقانون المطبق في رام الله، ورغم ذلك تعتبر غزة أن المرجعية والشرعية لوزارة التربية والتعليم في رام الله، التي تصدر المناهج وشهادات "التوجيهي"، وتجري امتحانات الثانوية العامة الموحد.

أما قانون الإنتخابات، فهو أكثر خطورة، وسوف أستعرض أمامكم مادتين من القانون وأقارن بينها وبين القانون الشرعي للإنتخابات الصادر في العام 2005 وتعديلاته، حيث أشار في مادته الثانية، إلى أنه في حال شعور منصب الرئيس في الحالات المحددة في الفقرة الأولى، يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة مؤقتًا لفترة أقصاها 90 يوما للإعداد للإنتخابات الرئاسية، بيد أن حماس في العام 2009، أصدرت قانوناً له علاقة بهذا الباب، حيث ألغت عبارة "أقصاها 90 يوما"، ما يعني أنه عندما يتولى رئيس المجلس التشريعي رئاسة



رقم التسجيل: RA - 22434

السلطة فالسقف الزمني مفتوح وغير محدد، من هنا كيف لجهة أن تعتبر نفسها شرعية وتقر قوانين وتعديلها بما يوائم مصلحتها بهذا القدر من الاستخفاف.

والآن، فإن التساؤل الذي يفرض نفسه، أنه بعد إنتهاء الانقسام، من هي الجهة التي تستطيع معالجة الآثار المترتبة على القوانين الـ 76 التي أصدرتها حماس، وللعلم أيضاً فإن حكومة حماس أصدرت ما مجموعه 2500 قرار منشور في الجريدة الرسمية ما بين عددي 72-102 من الجريدة الرسمية، وأصدرت الهيئة الإدارية العليا التابعة لحماس بعد العام 2017 ما مجموعه 500 قرار، بالتالي فإن كل هذه المنظومة سواء كانت قرارات أو قوانين، كيف يمكن معالجة الآثار المترتبة عليها، دون تناسي صدور نحو 385 قراراً بقانون.

أعتقد أن لدينا مشكلتين، الأولى تتمثل في الانقسام، والأخرى تكمن في عدم وجود مجلس تشريعي معني بإصدار القوانين وتقديمها، فطالما بقي الإنقسام وعدم وجود مجلس تشريعي، فنحن متجهون نحو أزمة لاحقة ونتمنى أن ينتهي هذا الانقسام، وأن ينتخب مجلس تشريعي لنصل إلى بر الأمان.

التوصيات: حاولنا في ختام هذه الورشة تلخيص المحاور الرئيسية التي تم بحثها ومدخلات المشاركين وتوصياتهم والتي نجلها ونورد الرئيسي منها ادناه:

أولاً: معالجة القصور الخاص بتحديد آليات التشريع في القانون الأساس.

ثانياً: ضرورة وجود خطة تشريعية تستند وتتسجم مع أجندة السياسات الوطنية والسياسات القطاعية المنبثقة عنها.

ثالثاً: تعزيز دور أصحاب المصلحة من خلال مشاورات واسعة تظال فئات المجتمع ذات العلاقة بالقانون المطروح للبحث.

رابعاً: التآني والتدقيق والترشيد عند إصدار قرارات بقانون وحصرها بالحاجة القسوى.

خامساً: معالجة الضعف في قلة القوانين التي تعالج الحماية الإجتماعية وإحتياجات المواطنين.

سادساً: التأكيد على أهمية التقيد بالأجراءات الواجبة من حيث الشكل والمضمون وعلى جميع المستويات عند اقتراح مشروع قانون من قبل الدوائر الحكومية وأصحاب المصلحة.

سابعاً: الإنتباه إلى أن تكون العلاقة واضحة بين الميثاق الأساس والأنظمة المعمول بها في منظمة التحرير الفلسطينية لضمان الانسجام وعدم التعارض.



رقم التسجيل: RA - 22434

معهد السياسات العامة Institute for Public Policies

ثامنا: الإهتمام بادماج إحتياجات الأشخاص ذوي الاعاقة في القوانين الرئيسية والفرعية وإشراك ممثلين عنهم في عملية صياغة القوانين.
تاسعا: تفعيل دور ديوان الفتوى والتشريع في إعداد القوانين وصياغتها القانونية، ومتابعة صحة الإجراءات من حيث الشكل والمضمون.