

مجلة

القانون والقضاء

دورية متخصصة بنشر البحوث القانونية والأحكام القضائية والتشريعات



يصدرها
ديوان الفتوى والتشريع

مارس ٢٠٠٤

العدد الخامس عشر

مجلة قانونية محكمة

مجلة القانون و القضاء

دورية متخصصة بنشر البحوث القانونية و الأحكام القضائية

رئيس هيئة التحرير

المستشار / إبراهيم الدغمة

هيئة التحرير

الأستاذ محمد عمر عبيد

د. عبد الكريم خالد الشامي

الأستاذ وليد خالد الزيني

الأستاذ محمد فخري جنيه

الأستاذ عودة عريقات

الإخراج والإشراف على تنفيذ الطباعة

محمد منذر كمال شعشاعة

المراجعة اللغوية

سالم أبو مهادي

الطباعة الإلكترونية

منى سامي الفصين

مطابع مركز رشاد الشوا الثقافي - بلدية غزة تلفون : ٢٨٢٨٢٦٥

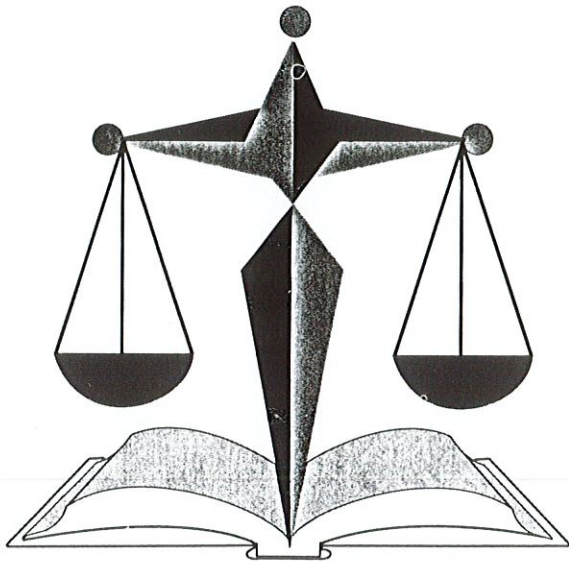
كلمة العدد

بصدور العدد الخامس عشر من مجلة القانون والقضاء التي يصدرها ديوان الفتوى والتشريع تكون قد أتمت عامها الرابع وهي تخطو خطوات جادة لتحقيق هدفها المرجو، على الرغم من كل الظروف القاهرة التي نمر بها جميعاً فقد صدرت أعدادها بشكل منتظم ولعبت دوراً مميزاً في نشر الوعي القانوني لدى كافة شرائح المجتمع الفلسطيني، وأصبحت مرجعاً قانونياً فلسطينياً وعربياً ومواكبة لكل المستجدات التي تطرأ على نظامنا القانوني والقضائي، وبإبواب يلج من خلاله الباحثين إلى تنمية وتطوير وتحديث تشريعاتنا الوطنية من خلال الأبحاث والمقالات القانونية المقارنة لوضعنا القانوني القائم والتي تبين أوجه القصور فيه وأسبابه وسبل علاجه بالتأصيل القانوني للمبادئ والمفاهيم المتطورة.

وهكذا نهض ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل بهذه الرسالة العظيمة وتكاتف الجهود وتعاقبت الخطى ومضت قدماً لتحقيق مطلباً أساسياً في المجال القانوني الفلسطيني، وهاهي مشاريع القوانين الموحدة والحديثة والمتطورة تتوالى الواحد تلو الآخر لتحيط بكافة احتياجاتنا القانونية.

وفي هذه المناسبة لا يفوت أسرة هيئة التحرير أن تتوجه بالشكر الجزيل والعرفان لكل من ساهم ويساهم في إمداد المجلة بالأبحاث والمقالات التي كان لها أعظم الأثر في إخراجها على هذا المستوى الرفيع والذي ينبغي دائماً أن تكون عليه. وختاماً نرجو أن يكون هذا العدد من المجلة إضافة قيمة وجديدة في المجال القانوني وأن تكون الأبحاث والمقالات المتميزة المتنوعة خطوات على الطريق لتحقيق مبدأ سيادة القانون في المجتمع الفلسطيني المعاصر.

هيئة التحرير



أبحاث ومقالات

محتويات العدد

٧	كلمة العدد
٩	أبحاث ومقالات
١١	د. أحمد كمال أبو المجد دور المحكمة الدستورية العليا
٥١	الأستاذ يحيى الفرا مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني
١٢٥	الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية ترجمة حسين ضيف الله
١٨٥	وثائق
١٨٧	مبادئ بانجلور للسلوك القضائي
١٩٩	تشريعات
٢٠١	قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م
٢١٥	قضايا وأحكام
٢٢٥	أخبار قانونية
٢٣١	أعلام في القانون والقضاء
٢٠٠٤ مارس	مجلة القانون والقضاء العدد الخامس عشر

دور المحكمة الدستورية العليا

في النظامين السياسي والقانوني في مصر*

د. أحمد كمال أبو المجد

أ- سيادة الدستور وضرورة حراسته :

١- منذ ظهرت الجماعات السياسية المنظمة، وانقسم الناس فيها إلى حكام ومحكومين، برزت مشكلة أساسية، صارت ولا تزال محور أبحاث القانون العام وعلمي السياسة والاجتماع، وهي مشكلة العلاقة بين الفرد والدولة، أو بين الحكام والمحكومين.. وقد أسفر التطور الطويل لهذه العلاقة عن ظهور مبدأ قانوني أساسي يهدف إلى حماية الأفراد في مواجهة السلطة العامة، ويكفل تحول السلطات التي تملكها الدولة، وبياسرها "الحكام" من مجرد قوى أو قدرات مادية، إلى اختصاصات تحددها وتضبط اتجاهها مقدما مجموعة من القواعد القانونية العامة.. وهذا المبدأ هو ما يعرف بمبدأ الشرعية Principe de legalie، أو مبدأ سلطان القانون وسيادته The Rule of Law، ومؤداه أن يخضع الحكام جميعا للقانون، بحيث لا تكون أعمالهم ولا قراراتهم صحيحة قانونا وملزمة للمخاطبين بها إلا بقدر التزامها لحدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله.

٢- وقد دلت تجارب الشعوب على امتداد التاريخ على أن مبدأ الشرعية هذا يظل عديم القيمة من الناحية العملية، ما لم يقترن بجزاء فعال ومنظم يكفل امتثال السلطات العامة لمضمونه وتقيدها بحدوده... وهو المعنى الجليل الذي استند

* نشر في مجلة الدستورية التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا بمصر.

١ - أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة.

إليه الصحابي العبقرى / عمر بن الخطاب حين كتب إلى قاضيه قائلاً : "واعلم أنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له" .. وقد استقرت أكثر النظم القانونية على أن الضمان الحقيقي الفعال لمبدأ الشرعية، من بين ضمانات أخرى ذات طابع سياسي، يتمثل في التسليم لسلطة خاصة مستقلة عن السلطة السياسية في الدولة بمهمة التحقق من احترام السلطات العاملة في الدولة لمبدأ الشرعية بعناصره المختلفة، وعلى رأسها احترام النصوص الدستورية التي تمثل قمة الهرم الذي تتكون منه القواعد القانونية في الدولة.

وهكذا ظهر مبدأ الرقابة القضائية على تصرفات الحكام وقراراتهم، سواء كانت تلك القرارات صادرة من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية. وفي بيان أهمية الرقابة القضائية على أعمال السلطات العامة قررت محكمة القضاء الإداري في مصر أن تلك الرقابة " هي دون غيرها الرقابة الفعالة التي تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وحررياتهم العامة، وبها يبقى النظام في حدوده الدستورية المشروعة، وكل نظام أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع - مهما يكن نظاما استثنائيا - لمبدأ سيادة القانون، ومن ثم لرقابة القضاء.

ب- الطبيعة الخاصة للقضاء الدستوري "من مجلس الدولة إلى المحكمة الدستورية":

٣- وحين أخذت مصر عام ١٩٤٦ بنظام القضاء الإداري بصدر القانون ١٤٦ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة. كانت أمام الفقه والقضاء في مصر تجربة مكتملة النمو في ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وهي التجربة الفرنسية التي تحددت خلال مراحلها المختلفة طبيعة الرقابة القضائية على قرارات الإدارة وأعمالها المادية. وظهر تميز قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

المدني الذي يحكم علاقات الأفراد، وذلك في مجالات ثلاثة أساسية : أولها : مجال العقود، والثاني : مجال المسؤولية التقصيرية، والثالث : مجال القرارات الإدارية. وكان واضحا منذ اليوم الأول لنشأة القضاء الإداري في مصر أنه ليس كالقضاء المدني، قضاء تطبيقيا تحكمه قاعدة سلطان الإرادة في العقود، والمساواة بين أطراف العلاقة في ميدان المسؤولية عن الفعل الضار " المسؤولية التقصيرية " وإنما تتسع وظيفته في هذين المجالين وفي غيرهما، بحيث لا تقف عند حرفية النصوص، تشريعية كانت، أو عقدية تنشئها إرادات الأفراد المتساوية. وإنما هي وظيفة تنطوي على دور "إنشائي" يقوم به القاضي، وهو يحدد نقطة التوازن بين مصالح الدولة وهيئاتها من ناحية، ومصالح الأفراد من ناحية أخرى. وهو توازن يحكمه اعتباران أساسيان. أولهما : ملاحظة أن المصالح التي تتنازع وتتصارع أمام القضاء الإداري ليست متكافئة من حيث الأهمية، فبينما يعبر الفرد الذي يختصم الإدارة عن مصلحة خاصة فردية، فإن الإدارة التي يختصمها تسعى -بحسب الأصل- إلى رعاية مصلحة عامة جديرة بالاعتبار لتعلقها بمجموعة المواطنين، أو فريق كبير منهم.

ومن ناحية أخرى فإن ما تملكه الإدارة من حقوق السلطة العامة وامتيازاتها ومن سلطة التنفيذ المباشر على الأفراد عن طريق استخدام القوة في كثير من الحالات. يتجاوز كثيرا حدود ما يملكه الفرد الذي يخاصمها. ومن ثم كانت مراعاة هذين الأمرين فرضا على القاضي الإداري، وكان ما يتوصل إليه من حلول، وما يصدره في المنازعات الإدارية - من أحكام، معبرا بالضرورة عن السعي للتوفيق بين هذه الاعتبارات المتعارضة، وتحديد نقطة التوازن بينها.. ولا يحتاج القارئ - بعد مضي أكثر من نصف قرن على نشأة القضاء الإداري - أن نردد أمامه ما قررته عشرات الأحكام عن هذه الطبيعة الخاصة التي تميز القضاء الإداري.

وإلى أحكام أخرى غير قليلة أوشكت فيها المحكمة أن تعبر الخط الفاصل بين "رقابة المشروعية" التي تملكها بغير منازع والرقابة على سلطة التقدير التي تملكها - بحسب الأصل - جهات الإدارة، وذلك حين بسطت رقابتها على عنصر "التناسب" بين المقدمات التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها، وبين حدود النتائج التي رتبها على تلك المقدمات. مقرر في بعض أحكامها أن القرار يكون جديرا بالإلغاء إذا شابه خطأ صارخ في التقدير — *manifeste D'appreciaion Erreur* كما في حالة عدم التناسب الصارخ بين المخالفة الوظيفية المنسوبة لأحد العاملين بالدولة وبين الجزاء الذي وقعته جهة الإدارة بسبب تلك المخالفة. وقد درجت محاكم مجلس الدولة على إطلاق وصف "الغلو" على حالات هذا الخطأ الصارخ في التقدير.

٤- - وحين اتجهت مصر إلى تنظيم الرقابة على دستورية القوانين بإنشاء المحكمة العليا عام ١٩٦٩، ثم بالنص على إنشاء محكمة دستورية متخصصة في المادة ١٧٤ من دستور مصر الصادر عام ١٩٧١، وهو النص الذي وضع موضع التطبيق بإنشاء المحكمة الدستورية العليا بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، فقد كان التصور السائد أن مهمة هذه المحكمة لا تنطوي على أكثر من المقابلة بين نصوص التشريع المطعون بعدم دستوريته، وبين نصوص الدستور، بحثا عن المخالفة الدستورية التي ينسبها إليه الطاعن فيها. وتصور كثيرون أن هذه الرقابة سوف تظل تمارس في أضيق الحدود نزولا عند عدد من الاعتبارات القانونية والسياسية. على رأسها اعتباران :

أولهما : أن الهيئة التشريعية هيئة منتخبة من جماهير الناس، وأنها - لذلك - معبرة عن إرادة الناخبين، وممثلة لتوجهاتهم السياسية والاجتماعية.. وأنها لذلك ينبغي أن تظل صاحبة القول الفصل في ملاءمة ما تصدره من تشريعات. وأن

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

المحكمة الدستورية - لذلك كله - سوف تحجم عن التدخل في تقدير تلك الملاءمة. حتى لا تتجاوز حدود وظيفتها القضائية.

الآخر : أن مبدأ الفصل بين السلطات والذي بمقتضاه عهد الدستور إلى المجالس النيابية المنتخبة وحدها بوظيفة التشريع لا بد أن يحول دون إقحام المحكمة الدستورية نفسها في تلك الوظيفة التشريعية، وهذه المحكمة في مصر على ما هو مقرر ومعروف هيئة قضائية خالصة في تشكيلها وإجراءاتها والاختصاصات الممنوحة لها.

ولعله في إطار هذين المبدئين، والتزاما بهما قرر الفقه والقضاء وجود ما يسمى "قرينة الدستورية" أي أن الصحة هي الأصل في التشريعات الصادرة من المجلس التشريعي، وأن مقتضى هذه القرينة أن يقع على الطاعن عبء إثبات المخالفة. ومقتضاها كذلك ألا تقضى المحكمة بعدم دستورية نص تشريعي إلا إذا جرى التيقن من هذه المخالفة، فلا تكفي " شبهة " المخالفة للقضاء بعدم دستورية التشريع. وربما ساعد على انتشار هذا التصور غير الدقيق لمهمة المحكمة الدستورية ما اشترطه قانونها في المادة ٣٠ منه من ضرورة أن يحدد الطاعن في صحيفة طعنه النصوص التشريعية المطعون بعدم دستوريتها وأوجه تلك المخالفة، والنصوص الدستورية التي يدعي مخالفة التشريع لها وأوجه تلك المخالفة.

ومع ذلك فقد استوقفنا كثيرا ما ورد في تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عند مناقشتها مشروع القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا، جوابا عن الاعتراض على نظام الرقابة القضائية اللاحقة لدستورية القوانين بأن الهيئة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين قد تتعدى على المشرع وتتدخل في أعماله على خلاف ما يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات، جوابا عن هذا الاعتراض يقول التقرير : "إن الرقابة على دستورية

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

القوانين وما قد تصل إليه الهيئة المنوط بها الرقابة من إلغاء التشريعات غير الدستورية يمكن اعتباره نوعاً من التوزيع الدستوري للوظيفة التشريعية بين البرلمان والهيئة المنوط بها الفصل في دستورية القوانين".

وهذا القول يتجاوز كل ما قاله المنادون بتوسيع نطاق الرقابة القضائية على القوانين، داخل المحكمة الدستورية العليا في مصر، وخارجها وهو في تقديرنا قائم على تفسير للوظيفة التشريعية، لا نوافق عليه، ذلك أن مجرد القضاء بعدم دستورية نص تشريعي لا ينطوي بذاته على اشتراك في الوظيفة التشريعية مع المجلس التشريعي الذي أناط به الدستور وظيفة التشريع، فالمحكمة حين تقضي بعدم دستورية نص تشريعي، فهي في الحقيقة تحدد للمجلس التشريعي ما لا يملكه وهو يمارس وظيفته، ولكنها تتوقف بعد ذلك عن تحديد كيفية ممارسة ذلك المجلس التشريعي لما يملكه من أمر التشريع ودورها في ذلك لا يعدو أن يكون إعمالاً صحيحاً لمبدأ الفصل بين السلطات وما يتمه من مبدأ التوازن وتبادل المراقبة Checks and Balances بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وحين يستقيم فهم وظيفة المحكمة الدستورية على هذا النحو فإن كثيراً من النقد الذي يوجه إليها وإلى بعض أحكامها يغدو نابعا من فهم غير صحيح لوظيفتها وفهم آخر غير صحيح لمبدأ الفصل بين السلطات.

طبيعة القضاء الدستوري وحدود سلطة المحكمة :

في السابقة المشهورة التي قررت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية فيها أن تتصدى للرقابة على دستورية القوانين في غيبة نص دستوري يمنحها هذا الاختصاص، صورت المحكمة دور القضاء في الرقابة تصويراً شديداً التبسيط، وإن بدا مقنعا ومنطقيا، فقررت على لسان رئيسها مارشال الذي ارتبط اسمه باسم الرقابة على دستورية القوانين " إن القضاء حتى يفصل في خصومه موضوعية

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

قائمة أمامه لابد أولا أن يحدد القانون الذي يطبق عليها.. فإذا حدث وتناول المشكلة القانونية المعروضة نصاب متعارضان أحدهما دستوري والآخر عادي فإن على القضاء أن يختار بينهما، ولما كان الدستور هو القانون الأساسي الذي يشغل الدرجة العليا من البناء القانوني فلا شك أن على القضاء أن يطبقه في الخصومة ضاربا صفحا عن كل نص تشريعي مخالف." وهذا الذي يقوله مارشال والذي ذهب إلى مثله أقرب إلى الواقع وأكثر اتفاقا مع المنطق القانوني من القول بأن المشرع الدستوري قد اتجه إلى توزيع الوظيفة التشريعية بين المجلس النيابي والقضاء الدستوري، وهو التفسير الذي أورده تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب. وبغض النظر عن أن المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية كانت بصدد تقرير حقها في الرقابة على دستورية القوانين عن طرق الامتناع عن تطبيق النص التشريعي المخالف للقانون. فإن جوهر ما نهدف إليه من الإشارة إلى تلك السابقة القضائية هو عرضه هذا التصوير "الشكلي" لمهمة القضاء، وهو يراقب دستورية النص التشريعي. ولما كان من المقرر في الفقه، وفي ضوء الدراسة المستفيضة للعمل القضائي، أن "العبرة في الحكم على مسلك المحكمة، أي محكمة، إنما هي بما يفعله القاضي فعلا.. وليس بما يقول أنه يفعله".. ويدل استقراء مئات الأحكام القضائية المتصلة بدستورية القوانين، في مصر، وفي فرنسا وفي الولايات المتحدة. دلالة واضحة على أن القاضي يمارس سلطة تقديرية واسعة حين يستخدم حقه المقرر في الرقابة على دستورية القوانين، ويرجع اتساع هذه السلطة التقديرية إلى أن نصوص الدساتير نصوص لها طبيعة خاصة تميزها عن سائر النصوص القانونية، إذ يقع بعضها على الحدود الفاصلة بين عالم السياسة وعالم القانون..

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

فالنصوص الدستورية التي تعالج أمر سلطات الحكم ورسم الحدود الفاصلة بينها تحمل بسبب عمومها تفسيرات متعددة، ومثلها في ذلك النصوص التي ترسم الحدود بين سلطات الدولة المختلفة وحقوق الأفراد والجماعات.

فإذا أضفنا إلى ذلك أن النصوص الدستورية العديدة التي تحدد للمشرع ولسائر سلطات الحكم في الدولة، تشتمل على توجهات موضوعية عامة في العديد من الشئون السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأن ذلك التحديد يتم عادة من خلال نصوص عامة، يفتح معها الباب لدور إنشائي وإداعي كبير في تفسيرها وإنزال حكمها الملزم لسلطة التشريع. إذا ذكرنا هذا كله لاتضح لنا على الفور ما تؤدي إليه هذه الطبيعة الخاصة للنصوص الدستورية من منح القاضي الذي يحاكم النصوص التشريعية إلى نصوص الدستور سلطة تقديرية واسعة يكون له في ظلها تأثير على السياسات العامة للمجتمع في الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وهو التأثير الذي أشار إليه تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عند مناقشة مشروع قانون إنشاء المحكمة الدستورية، والذي تحفظنا عليه في مطلع هذا البحث، انتباها إلى أن مشاركة القضاء تظل مشاركة سلبية، تتمثل في تحديد ما لا يملكه المشرع وفقا لتفسير المحكمة الدستورية لنصوص الدستور.

لذا فإنه قد صار معلوما لكل مشتغل بالقضاء، ممارسة أو دراسة وتحليلا. أن المحكمة الدستورية تمارس دورا إنشائيا يتجاوز حدود التطبيق الحرفي لنصوص الدستور، ليصل إلى التأثير العملي على كثير من أمور الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع. وأن هذا الدور الإنشائي يتحقق عن طريق قيام المحكمة بتفسير نصوص الدستور ونصوص القوانين واللوائح التي يطرح عليها أمر دستوريها. وأن هذا التفسير لا يمكن أن يفصل تماما عن الرؤية الخاصة للمحكمة في كثير من القضايا السياسية والاجتماعية التي تتناولها في أحكامها. وقديما عبر

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

عن هذه المشاركة أحد رؤساء المحكمة العليا الأمريكية قائلا "نعم- نحن - أي المحكمة نعمل - في إطار الدستور، ولكن الدستور هو ما نقرر نحن أنه الدستور".

ولذلك قلنا في مناسبة سابقة : "إن العدالة الدستورية ليست أبدا عدالة معصوبة العينين، والرقابة على دستورية القوانين ليست عملية حسابية أو آلية توضع بها نص القانون في مواجهة نص الدستور فيظهر على الفور مدى التطابق بينهما، أو مدى مخالفة القانون لنصوص الدستور، إن النصوص الدستورية -على ما ذكرنا- تعالج أمورا بالغة التعقيد تتصل بمبادئ سياسية واجتماعية يتفاوت النظر في تحديد مدلولها وتحديد نطاقها.

والقضاة _ في نهاية الأمر _ مواطنون مشاركون في حياة مجتمعهم، ولكل منهم _ وهم بشر رأيه الخاص وتوجهاته الخاصة ومنطلقاته الفكرية تجاه القضايا السياسية والاجتماعية، ومن شأن هذه الآراء والتوجهات أن تجد سبيلها إلى الأحكام القضائية التي يصدرها أولئك القضاة، وهم يفصلون في أمر دستورية نص تشريعي يعالج الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولهذا وجدنا الفقه الدستوري في بلد كالولايات المتحدة يعنى عناية خاصة بفهم الرؤى السياسية والقانونية لأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، ووجدناهم يولفون الكتب وينشرون عشرات المقالات في تحليل تلك الرؤى ورصد انعكاساتها على ما أصدره وما يتوقع أن يصدره أولئك القضاة من أحكام تتعلق بدستورية القوانين.

منهجان مختلفان في ممارسة الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين:

تعرضت المحاكم التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين لحملات تعترض على بعض أحكامها، وترى فيها اقتحاما -لا يجوز- لسلطة التشريع التي اختص بها الدستور والمجالس النيابية المختلفة. وقع ذلك الاعتراض في الولايات المتحدة منذ

أوائل القرن الماضي، ووقع مثله في مصر حين توالت خلال العشرين سنة الأخيرة أحكام قضت فيها المحكمة الدستورية بعدم دستورية عديد من التشريعات يتصل بعضها بالحقوق والحريات، ويتصل بعضها الآخر بنصوص تشريعية تعالج جوانب مختلفة من حياتنا السياسية والاجتماعية وكان جواب المحاكم الأمريكية ومعها جانب من الفقه... هو عين جواب المحكمة الدستورية في مصر، ومعها كذلك جانب كبير من فقهاء القانون الدستوري، ومضمون هذا الجواب أن المحكمة إنما تمارس اختصاصها بالرقابة وفق منهج صارم يتوسط به بين التفريط الذي يؤدي إلى استمرار العمل بنصوص تشريعية مخالفة للدستور.. والإفراط الذي تقتحم به المحكمة مجال التشريع، متجاوزة القاعدة المقررة من أن المحكمة الدستورية تقضي ولا تشرع تماما، كما أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير.. أي أن المحكمة في الحالين لا تتجاوز حدود العمل القضائي ولا تقتحم على أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية مجال اختصاصها الذي حجزه لها الدستور.

ويتمثل هذا المنهج "الوسط" في التزام المحكمة عددا من الضوابط التي يسميها الفقه، كما سمتها المحكمة الدستورية العليا في مصر "ضوابط التقيد الذاتي" Judicial self restraint في مقدمة هذه الضوابط ما استقر عليه الفقه والقضاء من احترام قرينة "الدستورية" أي قرينة احترام النصوص الدستورية فيما تصدره سلطة التشريع من قوانين وقرارات، ومنها أن المحكمة في ممارستها للرقابة لا تتدخل في البواعث التي دفعت المشرع إلى إصدار التشريع محل الطعن.. كما لا تتدخل في أمر "ضرورته" وتقدير الحاجة إلى إصداره.

ويعرف أهل الاختصاص بالقانون الدستوري، أن اختيار المحاكم الدستورية "للسياسة القضائية" التي ترسم بها لنفسها حدود تدخلها في العمل التشريعي هي أكثر أجزاء عمل المحكمة الدستورية دقة وصعوبة، ولن يدرك عامة المتقاضين

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

تقل المهمة الملقاة على المحكمة الدستورية، وهي تتلمس لنفسها - في قضائها - سبيلا قواما بين الإسراف في الحذر والإفراط في الإقدام.

ولقد تعرضت محكمتنا الدستورية العليا لسهام نقد زاد عددها مع زيادة عدد الأحكام التي قضت فيها المحكمة بعدم دستورية عدد كبير من التشريعات، وتسائل كثيرون، من رجال القانون، ومن عامة المتقنين والمهتمين بالشأن العام عن دلالة كثرة الأحكام الصادرة بعدم دستورية العديد من نصوص القوانين، ومن الضروري أن يلاحظ الجميع أن كثرة هذه الأحكام لا تعبر - بالضرورة - عن إسراف مذموم في تقدير عدم دستورية تلك القوانين بقدر ما تعبر عن ترخص المشرع في بعض ما يصدره من تشريعات، وتساهله في التثبت من التزام تلك التشريعات لحدود الدستور، وهو ترخص لا يكشف بالضرورة - كما يتوهم البعض - عن الاستخفاف بنصوص الدستور أو توهم أن المجلس التشريعي "سيد" فوق القانون وفوق الدستور، وإنما قد يرجع ذلك، في بعض حالاته - على الأقل - إلى تنوع المجالات التي يتناولها بالتنظيم التشريع الحديث وتعقيد بعضها.. وأن انشغال المجلس التشريعي بمواجهة الحاجات الاجتماعية والسياسية بما يناسبها من تنظيمات تحقق الأهداف الكبرى للمجتمع، هذا الانشغال قد يصرف تلك المجالس عن توجيه العناية الكافية إلى بحث مدى اتفاق تلك التشريعات مع نصوص الدستور، ويظهر ذلك بصفة خاصة حين يكون المجال الذي ينظمه التشريع مجالا مستحدثا، لا سوابق له يقاس عليها، ولا أحكام قضائية في شأنه تكشف للمشرع - مقدما - عن مدى دستوريته.

وهذا الالتفات النسبي عن "المسألة الدستورية لا ينبغي أن يقلق الرأي العام كثيرا، ما دام النظام الدستوري والقانوني قد تكفل، في مجموعته، بتدارك الأمر، ووكل هذا

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

التدارك إلى صاحب الاختصاص فيه، وهو "المحكمة الدستورية" وذلك حين منحها، وحدها دون غيرها، مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

إن التقدم الحقيقي لأي نظام دستوري، أو سياسي، إنما يقاس بمدى قدرة هذا النظام على إصلاح أخطائه وتدارك عثراته من خلال آليات وتركيبات تنظيمية " مؤسسية " تتولى، من داخله إصلاح تلك الأخطاء.. وليس من شك في أن وجود المحكمة الدستورية العليا عندنا يمثل حجر الزاوية، والضمان الأكبر لالتزام المشرع حدود الدستورية، ولتوفير أكثر الضمانات فاعلية في حماية الحقوق والحريات وتأمين العدل وسيادة القانون بأوسع معانيها وأكثرها شمولاً.

لهذا نقرر - في غير تردد - أنه لا ينبغي لأحد - حاكماً كان أو محكوماً- أن يضيق بأحكام المحكمة أو أن يذهل عن دورها الكبير في نظامنا الدستوري، وفي توفير الأمن القانوني للمجتمع كله.. إن هذا الأمن القانوني هو السبيل الوحيد لتوفير الأمن السياسي وحراسة السلام الاجتماعي.. كما لا يجوز - كذلك - لأحد أن يتصور - وهما خطأ - أن كثرة الأحكام التي تقرر فيها المحكمة الدستورية عدم دستورية بعض النصوص التشريعية دليل على تجاوز المحكمة الدستورية أو اقتحامها مجال التقدير الذي تركه الدستور وعهد به إلى المجالس التشريعية.

ولا يعني هذا بطبيعة الحال أنه لا رأي لنا تحفظاً واستدراكاً على بعض ما انتهت إليه المحكمة في أحكامها التي تمس أموراً اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية تختلف في شأنها الآراء باختلاف الرؤى السياسية والاجتماعية وما تنطوي عليه تلك الرؤى من ترجيح بين المصالح المتعارضة وتحديد أولويات المبادئ الحاكمة إذ أن هذا التحفظ، وذلك الاستدراك ملازمان لدور الفقه في مناقشة أحكام القضاء مناقشة شرطها ألا تكون قائمة على مجرد المفاضلة والاستحسان وإنما تقوم على منهج علمي موضوعي صارم في موضوعيته صرامة التزام الأحكام القضائية

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

بأصول العمل القضائي في إجراءاته ومبادئه التي تكفل له أعلى درجات التجرد عن الهوى والتزام بالحياد واتباع أصول الصناعة القضائية التي كان بها دور المحاكم في إقامة العدل "فريضة محكمة وسنة متبعة".

وليت غير المتخصصين من كتابنا ومتقينا وشبابنا يقبلون بعض صفحات الأحكام التي أصدرتها محكمتنا الدستورية خلال ما يقرب من خمسة وعشرين عاما هي أعوام حياتها بيننا، ولو فعلوا لرأوا رأي العين كيف تعلن هذه المحكمة باسمهم في كل مرة أن هامة الدستور الذي ارتضوه لمجتمعهم أعلى من كل هامة، وأن حرياتهم التي تحرسها المحكمة حرم أمن لا يجوز لسلطة مهما علت مكانتها أن تلتف حوله أو تجور عليه وأن بين يدي وأنا أكتب هذه السطور المجلدات التسعة التي تضم ما أصدرته المحكمة الدستورية من أحكام منذ إنشائها عام ١٩٧٩ وحتى شهر يونية سنة ٢٠٠١ وبين يدي كذلك مجلدات تضم أهم الأحكام التي أصدرتها المحكمة العليا الأمريكية في الشؤون الدستورية، وأشهد -بغير مبالغة يملئها الانحياز أو يدفع إليها الشعور بالاعتزاز- أن محكمتنا الدستورية قد بلغت في بعض أحكامها ولا أقول فيها جميعها مبلغا من الحرص على سيادة الدستور، ومن التحليل القانوني الدقيق، ومن الصناعة الفقهية والقضائية المتمكنة ما لا يقل بحال عما بلغته المحكمة العليا الأمريكية التي بدأت مسيرتها قبل محكمتنا بنحو قرنين من الزمان.

ولا يتسع المقام لتقديم تقييم علمي شامل لمجمل المبادئ التي أرستها محكمتنا الدستورية في المجالين السياسي والاجتماعي للحياة في مصر وإنما سأجتزئ بالإشارة إلى عدد قليل من هذه الأحكام قبل مناقشة أمرين يهمان كل مشتغل بالقانون.

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

أولهما : مناقشة اقتراح أوشك البعض أن يستحسنه ويميل إليه، تقييدا لسلطة المحكمة في ممارسة الرقابة على القوانين، ووجدنا من الواجب أن نناقشه في هدوء وأن نكشف عن ضرره الكبير حتى لا تحدث أحدا نفسه بالعودة إليه أو إلى ما يشابهه.

والآخر : إلقاء نظرة على مستقبل القضاء الدستوري في مصر.. وما قد تقتضيه مراعاة " اختلاف الأزمنة والأمكنة والأحوال " كما كان يقول فقهاؤنا الأولون، من إعادة النظر في بعض ما قرره أحكام قديمة للمحكمة، وقعت بعدها تغيرات في بنية المجتمع وأوضاعه على نحو يستوجب العدول عن بعض ما انتهت إليه تلك الأحكام القديمة.

وقبل أن ننتقل إلى مناقشة هذين الأمرين، وهما داخلان كلاهما في نطاق البحث الفني الذي يخاطب المثقفين في النطاق الدستوري والقانوني.. فلا بد أن نشير إلى أن " بؤرة " اهتمامنا في مناقشتنا لبعض الأحكام التي أصدرتها المحكمة هي مناقشة ما يمكن أن نسميه " السياسة القضائية " للمحكمة، من حيث اختيارها لموقف الالتزام الصارم بضوابط "التقييد الذاتي" .. الذي تتناهى معه عن الدخول في تقدير ملاءمة التشريع.. أو موقف الإقدام والإيجابية activism الذي تتوسع به المحكمة في بسط رقابتها على القوانين، بحيث تقترب في بعض أحكامها من التخوم الفاصلة بين الشرعية والملاءمة.. وهما مدرستان كان لهما ولا يزال اتباعهما بين قضاة المحاكم الدستورية في مصر وفي غيرها.. وقد ظهرت إلى جوارهما مدرسة ثالثة تتبنى سياستين قضائيتين مختلفتين باختلاف ميدان الرقابة، فهي تتبع السياسة الإيجابية النشطة activism في المجال السياسي وما يتصل به من حقوق وحريات شخصية وسياسية.. وفي مجال حرية التعبير التي هي -في نهاية المطاف- أقوى الضمانات لقيام ديمقراطية حقيقية مبناهما المشاركة الحقيقية الفعالة والاختيار الحر

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

الطلاق، بينما تتبع سياسة التقييد الذاتي في المجالين الاجتماعي والاقتصادي إيماناً بأن الاختيار بين البدائل المتاحة في هذا الميدان هو أخص خصائص الوظيفة التشريعية التي احتجزها الدستور للمجالس التشريعية المنتخبة.

ولعل أكثر الأحكام التي أثارت جدلاً وخلافاً في الرأي العام وبين رجال القانون أنفسهم هي تلك التي تتصل بالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية، كالأحكام الصادرة في شأن التزام الزوج المطلق بتوفير مسكن للمطلقة الحاضنة.. وتلك الصادرة في ميدان العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين.. وكلها ميادين بالغة الدقة شديدة التعقيد، لا يزال المشرع عاجزاً إلى يومنا هذا عن قطع الأمر فيها بكلمة سواء. وهو ما يفسر التأخر الطويل في إصدار القوانين المنظمة لتلك العلاقات.

وإذا كنا من جانبنا نؤيد _ في حماس موضوعي تبرره وتشهد له تجارب عشرات السنين - السياسة القضائية الإيجابية في ميادين الحقوق الشخصية والحريات المدنية والسياسية. فإننا نفضل - في حماس موضوعي كذلك _ أن تتجه المحكمة إلى مزيد من التقييد الذاتي وإلى أعمال الضوابط التي قررتها هي في العديد من أحكامها لسلطتها في الرقابة على التشريع وذلك حين يتصل الأمر بترتيب العلاقات الاجتماعية والاقتصادية حتى تظل تبعة التوفيق بين المصالح المتعارضة في تلك الميادين واقعة على عاتق الهيئة المسئولة دستورياً عن تحقيق ذلك التوفيق وهي الهيئة التشريعية المنتخبة الممثلة لاتجاهات الجماهير.

وفي تقديرنا أن زهد المحكمة الدستورية في اقتحام هذا المجال على صاحب الاختصاص الأصيل فيه، من شأنه أن يقوي ساعدها ويثبت مكانتها حين تمارس الإيجابية والإقدام في الميدان الذي لا يقوم غيرها مقامها فيه، وهو ميدان حماية حرية الاعتقاد والتعبير وممارسة الإبداع، وحماية الحقوق الشخصية والمدنية للأفراد والأقليات، وحماية ضمانات المتهمين في التحقيق والمحاكمات.

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

تقييم دور المحكمة في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع في المجال الاجتماعي:

من المحددات الأساسية لدور المحكمة في الرقابة على دستورية التشريعات، وعلاقتها في ممارسة هذا الدور بالسلطات العاملة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.. إن المحكمة قد لا تكون لها الدراية الكافية والخبرة اللازمة لاتخاذ القرارات التي تتصل بالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية. إذ الأصل أن هذه الخبرة وتلك الدراية تتوافران أساساً للسلطات العاملة بحكم وظيفتهما الدستورية ومسئوليتهما المترتبة على ممارسة تلك الوظيفة. وبحكم توافر البيانات والمعلومات الخاصة بالمشاكل الاجتماعية والاقتصادية لديهما على نحو يغلب ألا يتوافر مثله للمحاكم. والنتيجة المنطقية التي تترتب على هذه الحقائق السابقة أن على المحكمة أن تمارس درجة أكبر من التحفظ والتزام مظاهر التقييد الذاتي حين يكون الأمر المعروض عليها في المنازعات الدستورية دائراً حول إقرار أو رفض سياسة اجتماعية أو اقتصادية معينة تبنتها السلطة التشريعية.

ولتأكيد هذا النظر السديد نضرب مثالين من الأحكام التي أصدرتها محكمتنا الدستورية العليا في منازعات تتعلق بقضايا اجتماعية يختلف النظر في شأنها على نحو لا تبدو معه حجة مقنعة لترجيح وجهة نظر المحكمة في شأنه على وجهة نظر السلطات العاملة المسئولة دستورياً عن رسم السياسات الاجتماعية والاقتصادية.

والمثال الأول : هو الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا يوم ٦ يناير سنة ١٩٩٦ في الدعوى الدستورية رقم ٥ لسنة ٨ قضائية دستورية والمتعلق بمدى حق المطلقة الحاضنة في الاحتفاظ بمسكن الزوجية الذي كانت تقيم فيه قبل طلاقها. والذي قضت فيه المحكمة بعدم دستورية المادة ١٨ مكرر من المرسوم بقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ المعدل بالقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٨٥ استناداً إلى أنه مخالف

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

لمبادئ الشريعة الإسلامية التي نصت المادة الثانية من الدستور على اعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع. ولن نتوقف في مناقشتنا لحكم المحكمة عند مسألة العلاقة بين نص المادة الثانية من الدستور وبين سائر نصوص الدستور. إذ أن ما يعيننا هنا إنما هو منهج المحكمة في تناول "السياسة الاجتماعية التي تبناها المشرع" وحدود سلطتها في مخالفة تقدير المشرع والعدول عنه إلى سياسة اجتماعية أخرى تراها المحكمة أوفق وأولى بالاعتبار.

والنص الذي قضت المحكمة بمخالفته للدستور يلزم الزوج المطلق بأن "يهيئ لصغاره من مطلقته ولحاضنتهم المسكن المستقل المناسب، فإذا لم يفعل خلال فترة العدة استمروا في شغل مسكن الزوجية دون المطلق مدة الحضانة وإذا كان مسكن الزوجة غير مؤجر كان من حق الزوج المطلق أن يستقل به إذا هيا لهم المسكن المستقل المناسب بعد انقضاء مدة العدة، ويخير القاضي الحاضنة بين الاستقلال بمسكن الزوجية وبين أن يقدر لها أجر مسكن مناسب للمحزونين..".

وقد انتهت المحكمة إلى أن نص المادة ١٨ مكررا "ثالثا" مخالف للدستور فيما نص عليه وتضمنه من :

أولا : إلزام المطلق بتهيئة مسكن مناسب لصغاره من مطلقته وحاضنتهم ولو كان لهم مال حاضر يكفي لسكناهم، أو كان لحاضنتهم مسكن تقيم فيه، مؤجرا كان أو غير مؤجر.

ثانيا : تقييده حق المطلق - إذا كان مسكن الزوجة مؤجرا - بأن يكون إعداد مسكنا مناسباً لصغاره من مطلقته وحاضنتهم واقعا خلال فترة زمنية لا يتعداها نهايتها عدة مطلقته.

وقد نتفق - من حيث الموضوع - على عدالة وحكمة الرأي الذي تبنته المحكمة في هذا الأمر الدقيق الذي تتنازع في شأنه أمامها مصلحة كل من الزوج المطلق،

والزوجة الحاضنة، والأبناء. ولكن الذي نتوقف عنده أن المحكمة قد قررت صراحة في حكمها أن "النفقة بمختلف صورها وفي مجمل أحكامها، وفيما خلا مبادئها الكلية، لا ينظمها نص قطعي يكون فاصلا في مسائلها" كما قررت أنه يسوغ "الاجتهاد في المسائل الاختلافية التي لا يجوز أن تكون أحكامها جامدة بما ينقض كمال الشريعة ومرونتها" وعادت فأكدت حق المشرع، ولي الأمر في ممارسة هذا الاجتهاد على أساس أنه إن جاز القول بأن الاجتهاد في المسائل الظنية أو ربطها بمصالح الناس عن طريق الأدلة الشرعية - النقلية منها والعقلية - حق لأهل الاجتهاد، فأولى أن يكون هذا الحق ثابتا لولي الأمر يستعين عليه في كل مسألة بخصوصها وبما يناسبها، بأهل النظر في الشؤون العامة.

كما ردد الحكم معنى قريبا من هذا المعنى بقوله أنه قد صار حقا وواجبا، "أن يتدخل المشرع ليرد ما قدره ظلما بينا، وأن يعيد تنظيم الحقوق بين أطرافها" "ورتب الحكم على ذلك كله إقرار ما قدره المشرع، بالنص المطعون فيه من انتقال حق هؤلاء الصغار من نفقة يفرضها القاضي مبلغا من النقود إلى عين محقق وجودها هي تلك التي كانوا يشغلونها مع أبويهم قبل طلاق أمهم "مقرا أنه" لا منافاة في ذلك للشريعة الإسلامية سواء في مبادئها الكلية أو مقاصدها النهائية.

رغم ما تقدم جميعه، عاد الحكم فأنكر على المشرع ما قرره المادة ١٨ مكررا "ثالثا" من إلزام المطلق بأن يوفر لصغاره من مطلقته، ولحاضنتهم مسكنا ملائما وإلا استمروا من دونه شاغلين مسكن الزوجية، ولو كان لهؤلاء الصغار مال يكفيهم للإنفاق عليهم. وبنى الحكم هذا الإنكار على مسلك المشرع بأنه "يكون بذلك مرهقا ودون مقتضى - من يطلقون زوجاتهم ولو كان الطلاق لضرورة لها موردها شرعا مفضيا إلى وقوعهم كارهين في الحرج، ليكون إغناهم منافيا للحق

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

والعدل، ومشقتهم بديلا عن التيسير عليهم، ليفترن الطلاق بالبأساء والضراء التي لا مخرج منها".

وكانما استشعرت المحكمة أنها أحلت نفسها محل المشرع في التوفيق بين المصالح المتعارضة وترجيح بعضها على بعض، وأنها لم تعتمد ما هو مقرر في الفقه الإسلامي من أنه إذا اختار ولي الأمر رأيا في المسائل الخلافية، فإنه يترجح "فذهبت إلى تقييد هذا الذي يقرره الفقهاء بأنه "مردود بأن الترجيح عند الخيار بين أمرين لا يكون إلا باتباع أيسرهما ما لم يكن إثما" فلا يشرع ولي الأمر حكما يضيق على الناس أو يرهقهم من أمرهم عسرا "بل يتعين أن يكون بصيرا لشئونهم بما يصلحها".

ومع اقتناعنا بأن اختيار المحكمة وترجيحها بين المصالح في خصوص المسألة المعروضة عليها قد كان اختيارا موفقا وأن له سنده من مبادئ الشريعة التي نص عليها الدستور في مادته الثانية. فلا يزال صحيحا أن المحكمة بهذا الذي فعلته قد اختارت أن تقتحم ميدانا شائكا ودقيقا وهو ميدان مراجعة السلطة التشريعية في تقديرها للمصالح وترجيح بعضها على بعض، وإيثار سياسة تشريعية تراها أوفق وأصلح وأقرب إلى مبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها الكلية. وإذا كانت المحكمة قد بنت اختيارها على أساس أن السياسة التي رجحتها من شأنها التيسير على الزوج المطلق، وأن اختيارها يجد أساسه في الحديث الصحيح الذي ترويه عائشة رضي الله عنها من أن النبي - صلى الله عليه وسلم - "ما خير بين أمرين إلا اختار أيسرهما" فقد يلاحظ على هذا الاستدلال أنه يشير إلى منهج النبي - صلى الله عليه وسلم - في الإفتاء والقضاء، ولا يتضمن قاعدة تشريعية محددة، وإنما يبقى الخطاب موجها إلى المشرع أو ولي الأمر، فيما يضعه من نصوص، وما تتضمنه تلك النصوص من أحكام.

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

كما أن الأمر في خصوص موضوع الدعوى لا يكفي في حسمه مبدأ القول بضرورة اتباع الأيسر، إذ نحن هنا أمام مصالح متعارضة لأفراد متساوين، الأب المطلق، والصغار، والمطلقة الحاضنة، فما يكون تسييرا لواحد من الثلاثة قد يكون تعسيرا وإعناتا للآخرين.

ويبقى أن نص المادة الثانية من الدستور حين ألزم المشرع باحترام "مبادئ الشريعة" بدلا من إلزامه بأحكام الشريعة قد منح المحكمة الدستورية سلطة أكثر اتساعا، تستطيع في ظلها أن تقضى بعدم دستورية أي نص تشريعي إذا رأت فيه خروجاً على ما يقتضيه إعمال مبدأ من مبادئ الشريعة ولو لم يتمثل هذا الخروج في مخالفة نص بعينه من نصوص الشريعة، قطعية الوجود وقطعية الدلالة، وبهذا يقترب قضاء المحكمة اقترابا كثيرا من مراجعة ملاءمة التشريع.

كما يبقى أن نلاحظ أن ولى الأمر الذي يتوجه إليه الخطاب النبوي، يشمل في عصرنا الحاضر سلطات الدولة المختلفة التي إليها أمر الجماعة، ولا تختص به - بالضرورة - واحدة من تلك السلطات دون سائرها، وأن المرجع في نهاية الأمر إلى ما حدده دستور الدولة وما رسمه من علاقة بين تلك السلطات. وأن أولى تلك السلطات بمباشرة هذا التقدير للمصالح المتعارضة، هي السلطة التشريعية المنتخبة بحسبانها أدنى السلطات إلى التعبير عن التقدير الجماعي للمصالح المعتمدة، وكيفية التوفيق بينها أو ترجيح بعضها على بعض.

أما المثال الثاني: الذي يكشف عن مدى تدخل المحكمة في وزن وتقدير الاعتبارات الاجتماعية التي تحيط ببعض التشريعات فتعبر عنه سلسلة من أحكامها التي تعرضت لضبط العلاقة بين المستأجرين والمؤجرين للأماكن السكنية، وهي علاقة بالغة التعقيد والدقة. ويرجع ذلك إلى أمرين أحاطا بمسلك المشرع المصري في ضبط هذه العلاقة. فبعد قيام ثورة ١٩٥٢ كان التوجه التشريعي العام هو

السعي لحماية المستأجرين باعتبارهم "حينذاك" الطرف الأضعف والأكثر حاجة لحماية المشرع، وذلك في مواجهة الملاك المؤجرين الذي افترض المشرع أنهم الطرف الأقوى الذي يستبد عادة بالمستأجرين خصوصا بعد أن استحكمت أزمة الإسكان. وصار من يتهدد بفقد مسكنه بانتهاء مدة عقده أو بإنهائه من جانب المالك المؤجر، معرضا لعناء وعنت لا حدود لهما، واستمر هذا التوجه التشريعي سنين طويلة، تغيرت خلالها أوضاع اقتصادية واجتماعية، وتبينت خلالها كذلك حقائق كان بعضها قد غاب عن المشرع الذي أصدر عدة قوانين تنظم هذه العلاقة، فقد تفتتت الطبقة التي كانت تسمى طبقة الملاك، وتراجعت قوتها الاقتصادية بما ترتب على القوانين المنظمة للعلاقة بين المؤجرين والمستأجرين من "تجميد" الأجرة المستحقة لهؤلاء الملاك، تجميدا قلب العلاقة بينهم وبين المستأجرين رأسا على عقب، كما أدى إلى ظهور مفارقات صارخة وغير مقبولة بين فئات مختلفة من الملاك، وفئات مختلفة من المستأجرين. وأصبح بعض الأثرياء من المستأجرين لا يدفعون لبعض الفقراء من الملاك المؤجرين، إلفاتا لا يتناسب البتة مع قيمة العقارات المستأجرة، ولا يكاد يسد رمق أولئك الملاك الذين انتقلوا من فئة الموسرين إلى فئة المعسرین المحتاجين.

وإذا استمر هذا الخلل سنين طويلة، فقد تصور الملاك المؤجرون أن وضعهم هذا قد أنشأ لهم في مواجهة المستأجرين وفي مواجهة المشرع حقوقا مكتسبة لا يجوز المساس بها. لذلك صار من الصعب أن يتدخل المشرع ليتوجه بتشريعاته في اتجاه إعادة التوازن بين طرفي عقود الإيجار.. ورد العلاقة الاجتماعية والقانونية بين أولئك الأطراف إلى ميزان الاعتدال الذي لا يظلم الناس فيه ولا يظلمون.

ولقد هم المشرع غير مرة بتدارك هذا الخلل، وكثر الحديث عن مشروعات لقوانين تعيد تنظيم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين، ولكن الضغوط السياسية

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

والاجتماعية التي تعرض لها المشرع، قد حالت دون إتمام هذا الأمر الذي صار التراخي عنه سببا لمظالم عديدة ولخلل يوشك أن يهدد السلام الاجتماعي بين فئات الناس ... وفي ذروة هذه الأزمة بدا للمحكمة الدستورية حين وصل الأمر إليها، أن تؤدي بسلسلة موصولة من أحكامها، جزءا من الدور الذي تراخى التشريع عن أدائه.. فأصدرت عدة أحكام كان لها أثرها المباشر على مجمل العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين وحسبنا أن نشير إلى الأحكام التي قررت عدم دستورية نصوص عديدة كانت تسرف في حماية المستأجرين على نحو أوشك معه حقهم أن يتحول من حق شخصي مستمد من العقد إلى حق عيني شبيه بالملكية مستمد من نصوص القوانين. كما أوشكت عقود الإيجار أن تتحول إلى عقود مؤبدة، لا يملك المؤجر إنهاءها واسترداد ما له من حق على العقار الذي يملكه قانونا، ويستأثر به وبمنفعته المستأجرون فعلا.

(أ) في مقدمة هذه الأحكام ما انتهت إليه المحكمة من عدم دستورية ما تضمنته المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر من استمرار عقد إيجار المسكن - عند ترك المستأجر الأصلي له - لصالح أقاربه بالمصاهرة حتى الدرجة الثالثة الذين أقاموا معه في العين المستأجرة مدة سنة على الأقل سابقة على تركه العين أو مدة شغله لها "القضية رقم ٦ لسنة ٩ قضائية دستورية - الحكم الصادر بجلسة ١٨ مارس ١٩٩٥".

(ب) ومنها ما قضت به من عدم دستورية الفقرة الثانية من ذات المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فيما نصت عليه من استمرار شركات المستأجر الأصلي للعين التي كان يزاول فيها نشاطا تجاريا أو صناعيا أو مهنيا أو

حرفيا في مباشرة ذات النشاط بها بعد تخلي هذا المستأجر عنها "القضية رقم ٤ لسنة ١٩ ق.د- الحكم الصادر في ٦ يوليو ١٩٩٦".

(ج) وما قضت به من عدم دستورية ذات النص " الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من القانون ٤٩ لسنة ١٩٧٧ - فيما نصت عليه من استمرار الإجارة التي عقدها المستأجر في شأن العين التي أستأجرها لمزاولة نشاط حرفي أو تجاري لصالح ورثته بعد وفاته.

ولما كانت المبادئ التي قررتها هذه الأحكام تدور كلها حول استعادة التوازن بين مصالح المستأجر وتطلعاته، ومصالح المؤجر وحقوقه. وكان الحكم الصادر في ١٨ مارس سنة ١٩٩٥، قد حوى أهم الأسانيد التي استندت إليها سائر هذه الأحكام لتبرير التوجه الجديد للمحكمة، فإننا سنكتفي باستعراض أهم ما تضمنه هذا الحكم الصادر في ١٨ مارس ١٩٩٥ من مبادئ وهو - فيما نرى - حكم بالغ الأهمية في تحديد رؤية المحكمة للعلاقة بين المستأجر والمؤجر، وفي تحديد ما تراه أساسا دستوريا لمسلكتها في إقامة هذا التوازن وأساسا - كذلك - لمخالفتها توجه المشرع الذي عبرت عنه النصوص التي رأت المحكمة مخالفتها للدستور".

(أ) لاحظت المحكمة - بحق - أن نطاق الطعن المائل أمامها لا ينحصر فيما قررته المادة ٢٩ سالفه الذكر.. وإنما يمتد إلى الأحكام ذاتها التي تبنتها المادة ١٨ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ لصالح هذه الفئة عينها ومن ثم امتد عدم الدستورية إليها هي الأخرى.

(ب) حدد الحكم بوضوح لا مزيد عليه، موقف المحكمة من السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق مقررا أن الأصل في هذه السلطة أنها تقديرية، ما لم يفرض الدستور على ممارستها قيودا لا يجوز تخطيتها.

وأن المشرع في مجال تنظيم العلائق الاجبارية، وإن قرر من النصوص القانونية ما ارتأه محققا للتوازن بين أطرافها، "إلا أن هذا التوازن لا يجوز أن يكون صوريا أو منتحلا أو سرايا، بل يجب أن يعكس حقيقة قانونية لا ممارسة فيها، ليكون التنظيم التشريعي لحقوق المؤجرين والمستأجرين في دائرتها منصفًا لا متحيفًا، متضمنا الحقائق الموضوعية وليس متعلقًا بأهدابها الشكلية".

وانتهت المحكمة إلى أن القيود التي يفرضها المشرع على حق الملكية "أي حق المؤجرين المالك" لا يجوز أن تكون مدخلا لإثراء مستأجر العين وإفقار مالكها، ولا أن يحصل المستأجر من خلالها على حقوق لا يسوغها مركزه القانوني في مواجهة المؤجر، وإلا حض تقريرها على الانتهاز، وكان قرينة الاستغلال".

وبهذه العبارة تؤكد أن المحكمة تقتحم فعلا، وهي عالمة تماما، مجال السلطة التقديرية التي تختص بها - أصلا - السلطة التشريعية، وكأنها تعيد للعلاقة بين المستأجرين والمؤجرين توازنا عادلا أخلت به نصوص القوانين التي قضت المحكمة بعدم دستورتيتها.

(ج) وبسبب إدراك المحكمة لما قد يوجه لهذا الاقتحام الجريء من نقد أو ما قد يحيط به من تحفظ. فقد توسعت في عرض مبررات هذا الاقتحام، واصفة تدخل المشرع بالنصوص محل الطعن بأنه "شطط وقلب للموازنين" وأن من شأنه أن يجعل مغبون الأمس وهو المستأجر "غابنا" وأن من شأن هذا كله "أن يحل الصراع بين هذين العاقدين بديلا عن اتصال التعاون بينهما".

(د) لاحظت المحكمة - بحق كذلك - أن النص المطعون فيه يندرج تحت التشريعات الاستثنائية التي تدخل بها المشرع لمواجهة الأزمة المتفاقمة الناشئة عن قلة المعروض من الأماكن المهيأة للسكنى. إلا أنها لاحظت - بحق كذلك - " أن الطبيعة الاستثنائية لهذه التشريعات التي اعتبر المشرع أحكامها من النظام العام

لإبطال كل اتفاق على خلافها. لا تعصمها من الخضوع للدستور، بل يجب " أن يكون مناط سلامتها هو اتفاقها مع الدستور، ويجب بالتالي أن تقدر الضرورة المواجهة لهذا التنظيم الخاص بقدرها. وأن تدور معها وجودا وعندما تلك القيود التي ترتبط بها وترتد إليها باعتبارها مناط مشروعيتها وعلّة استمرارها.

(هـ) ولم تكتف المحكمة بهذا التدليل المستمد من الطبيعة الاستثنائية للتشريعات محل الطعن. وإنما عادت لتقيم حجة إضافية مستمدة من تحديد مصدر حق مستأجر العين في استعمالها مذكّرة بأن هذا الحق مصدره العقد دائما، وأنه لا يزال حقا شخصيا. وليس حقا عينيا ينحل إلى سلطة مباشرة على العين المؤجرة ذاتها يمارسها مستأجرها دون تدخل من مؤجرها، ولازم ذلك أن يكون بقاء مستأجر العين فيها مرتبطا بضرورة شغلها بوصفها مكانا يؤويه هو وأسرته، فإذا تخلى عنها تاركا لها، وأفصح بذلك عن قصده انهيارت الإجارة التي كان طرفا فيها وزايلته الأحكام الاستثنائية التي بسطها المشرع عليه لحمايته " وانتهت المحكمة من عرضها لهذه الحجة الإضافية إلى أن المشرع أثر بالنص المطعون فيه أن يمنح - بالشروط التي حددها مزية استثنائية يقتحم بأبعادها حق الملكية انتهاكا لمجالاتها الحيوية التي لا يجوز أن يمسه المشرع إخلالا بها، ذلك أن منفعة العين المؤجرة تنتقل بموجبها (أي بموجب هذه المزية الاستثنائية) من مستأجرها الأصلي إلى غيره من أقربائه بالمصاهرة حتى الدرجة الثالثة، ليحل هؤلاء محل المستأجر الأصلي في العين التي كان يشغلها الأبناء على تعاقد تم بينهما مثلما هو الأمر في شأن التأجير من الباطن أو التنازل عن الإجارة، بل بقوة القانون : ومضت المحكمة تردد هذا المعنى وتقلبه على جوانبه كلها مقررّة أن ما فعله النص الطعين "يناقض خصائص الإجارة " وأنه "ينحل إلى عدوان على الملكية من خلال نقضه بعض عناصرها، وهو بذلك لا يندرج تحت تنظيمها، بل يقوم على إهدار كامل

للحق في استعمالها واستغلالها". ملحقاً بالمؤجر وحده الضرر البين الفاحش "وأن المشرع بهذا قد خرج على قاعدة التضامن الاجتماعي التي أرسها المادة (٧) من الدستور". وهو "ما يخل بالحدود التي ينبغي أن يتم تنظيم الملكية في نطاقها" مما يصم النص المطعون فيه بإهدار أحكام المواد ٣٤، ٣٢، ٧، ٢ من الدستور.

ومما يستحق التنويه في هذا المقام أن المحكمة الدستورية قد تابعت في عدد من أحكامها الحديثة هذا التوجه الجديد في استعادة التوازن بين المؤجر والمستأجر استعادة تتأكد بها حماية الملكية الخاصة التي قررها الدستور. ونشير في ذلك إلى حكم حديث للمحكمة صادر في ٣ نوفمبر ٢٠٠٢ في القضية رقم ٧٠ لسنة ١٨ ق. د. انتهت فيه إلى عدم دستورية الفقرة الثالثة من المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ "فيما لم يتضمنه من النص على انتهاء عقد الإيجار الذي يلتزم المؤجر بتحريره لمن لهم الحق في شغل العين بانتهاء إقامة أخرهم بها سواء بالوفاء أو الترك". ولهذا الحكم في تقديرنا دلالة مزدوجة فهو يعبر - من ناحية - عن مواصلة المحكمة جهدها الذي أشرنا إليه في إعادة التوازن بين حقوق المالك وحقوق المستأجر كما أنه يعبر - فوق ذلك ومعه - عن ولاء المحكمة لتراثها الذي صار راسخاً وثابتاً في حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وهو ولاء نتمنى ونتوقع أن يستمر وأن يتضاعف يوماً بعد يوم.

ولا نملك في نهاية استعراضنا لهذه الأحكام العديدة التي سعت بها المحكمة إلى إعادة التوازن بين حقوق المستأجرين وحقوق المؤجرين إلا أن نقرر أمرين : هما خلاصة تقييمنا لقضاء محكمتنا الدستورية في هذا المجال الاجتماعي الذي يعبر عن أزمة تعرضت لها حياتنا العامة بسبب صعوبة تحقيق التوازن والمصالحة بين فئتين كبيرتين من فئات المجتمع، لكل منهما مصالحها، ولكل منهما من يدافع عن تلك المصالح أمام الرأي العام وداخل المجلس التشريعي.

الأمر الأول : إن المحكمة قد شيدت بناء قانونيا ودستوريا شديد التماسك لتتمكن من مواجهة هذا التناقض البين بين مصالح المؤجرين والمستأجرين. مستخدمة فيه كل ما امتد إليه نظرها من المبادئ القانونية. وفي مقدمتها ضرورة احترام حقوق الملكية الخاصة التي كفلها الدستور. وضرورة احترام المصدر التعاقدى لحقوق كل من المستأجرين والمؤجرين وطبيعة التأقيت الملازم لعقد الإجارة. في القانون، وفي الشريعة الإسلامية على السواء. وفوق هذا كله، وقبله أن السلطة التقديرية للمشرع في مثل هذه الأمور، لا يمكن أن تغل يد المحكمة عن بسط رقابتها على ممارسة تلك السلطة.

الأمر الثاني : أن هذا القضاء يمثل - في مجموعه - خطوة بالغة الجسارة وبعيدة الآثار في تحديد علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية. وبهذه الخطوة انتحلت المحكمة لنفسها سلطة "إصلاح" الخطأ البين الذي قد تقع فيه السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها الدستورية في سن القوانين. وسلطة المحكمة في ذلك لا تختلف كثيرا عن سلطة المحاكم الإدارية المقررة في الفقه والقضاء الإداريين لمراقبة ما قد يشوب السلطة التقديرية للإدارة من "غلو" وهو "الغلو" الذي وجد فيه قضاؤنا الإداري. مبررا وأساسا للقضاء بإلغاء القرار الإداري باعتبار ذلك الغلو سببا مستقلا للإلغاء أو باعتباره قرينة على الانحراف بالسلطة. وهو شبيه كذلك بما قرره مجلس الدولة الفرنسي لنفسه من سلطة إلغاء القرار الإداري إذا شابه خطأ صارخ - في التقدير *Ereure manifeste d'appréciation* وقد لا تكون هذه الصيغة الجديدة للعلاقة بين السلطتين القضائية والتشريعية هي الصيغة التي قام عليها دستورنا حين أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات. ولكنها فيما نرى صيغة صالحة ولكن في أضيق الحدود، لعلاج عجز المشرع أو تراخيه في بعض الحالات الاستثنائية عن إصلاح خلل حالت استطالة مدته وتمسك بعض الأطراف به

استدامة لمصالحهم وما يرونه حقوقا اكتسبوها، دون تدخل المشرع ليضع - بقاعدة عامة جديدة - نهاية لما وقع من إخلال بالتوازن الضروري بين مصالح الفئات المختلفة، ولهذا ومع تقديرنا للضرورة التي دفعت المحكمة الدستورية إلى هذا النوع من التدخل، ومع إعجابنا بدقة وإحكام البناء القانوني الذي شيدت عليه قضاءها. فإننا لا نملك إلا أن نتوجه إلى المحكمة - التي يعلم الله كم نعتز بها وكيف نرى فيها خط دفاع كبير عن الحقوق والحريات والضمانات التي قررتها نصوص الدستور - كي لا تتوسع في استخدام سلطتها هذه، وأن تعتبر اللجوء إليها استثناء شبيها بالتدخل الجراحي الذي تقضي الحكمة بعدم اللجوء إليه إلا عند الضرورة القصوى وبعد أن يتحقق عدم جدوى سائر وسائل التدارك والعلاج. إن التزام الحذر الواجب في ممارسة هذه السلطة التي قررتها المحكمة لنفسها من شأنه أن تتراجع أو تذهب إلى غير رجعه الدعوات التي ارتفعت منذ سنوات قليلة منادية بوضع قيود على سلطة المحكمة، من شأن الأخذ بها على ما سوف نبينه أن تتراجع الفرص الحقيقية لحماية الشرعية الدستورية، وتتراجع معها فرص حماية سائر الحقوق والحريات التي قررتها نصوص الدستور.

الوسائل الفنية التي تستطيع المحكمة الدستورية أن تعدل بها عن بعض

أحكامها القديمة:

مضى على إنشاء محكمتنا الدستورية ما يزيد على اثنين وعشرين عاما، أصدرت خلالها أكثر من ٢٥٠٠ حكم. يقع أكثرها في ميدان الطعون بعدم دستورية القوانين. وهي أحكام تتناول ألوانا عديدة من الموضوعات. منها ما يتصل بحق المساواة في مجالاته المختلفة ومنها ما يتعلق ببيان طبيعة وحدود الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور. ومنها على ما بينا في سابقا ما يقع في مجالات بالغة الدقة من مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

وإذا كان جوهر العمل القضائي -بصوره كلها- يتمثل في إنزال حكم القانون على الوقائع المتنازع حولها. وكانت تلك الوقائع متجددة متطورة. ومع التسليم بأن نصوص الدستور المصري تعلق -بحكم الجمود النسبي المقرر لها- على موجبات التغيير المتكرر السريع فلا يزال صحيحاً أن الإطار الواقعي والموضوعي الذي تجري في ظله مهمة "تنزيل حكم النصوص على وقائع دعاوى والمنازعات" هذا الإطار متغير ومتجدد في بعض عناصره على الأقل على نحو قد ترى معه المحكمة أن الأمر يدعو إلى مراجعة بعض أحكامها السابقة. خصوصاً تلك التي مضى على صدورها أمد بعيد أو تلك التي كشفت الممارسة العملية عن أضرار ومظالم سببتها لأطراف النزاع أو لغيرهم ممن لم يكونوا طرفاً في الخصومات القضائية.

ولأمر ما، لا يزال خافياً عنا، تصورت المحكمة ومعها جانب كبير من الفقه، وجانب كبير كذلك ممن يعبرون عن الرأي العام. أن الأصل هو امتناع المحكمة عن ممارسة هذا "العدول" عن الأحكام القديمة. ومواصلة الالتزام بما جرت به وقررت تلك الأحكام أياً كان وجه الرأي فيما قضت به وانتهت إليه. ولا بد لنا ونحن نعالج هذه القضية الفنية الدقيقة أن نذكر أمرين لا بد أن يكون لهما وزن كبير في تحديد منهج هذه المعالجة.

الأمر الأول: أن مصر ليست من الدول التي يقرر نظامها القانوني مبدأ حجية السوابق القضائية Stare Decisis المقرر والمعروف في النظام القانوني الأنجلوسكسوني أو الأنجلو أمريكي كما يقال اليوم.

إن هذا المبدأ. غير المقرر في مصر، يجد مبرره الأساسي في ضرورة المحافظة على استقرار المعاملات، من خلال استقرار المبادئ التي تتضمنها الأحكام القضائية وهو اعتبار له قيمته التي لا يجادل فيها أحد.. ولكن إعماله وحده وتجاهل

ما قد يطرأ على الجماعة من موجبات التطور والتغيير يحول الاستقرار stability إلى جمود وتحجر stagnation and rigidity ومن ثم لا يتصور الرفض المطلق لمراجعة بعض المبادئ التي قررتها الأحكام السابقة للمحكمة والتي تظهر الحاجة واضحة إلى مراجعتها في ظل ما طرأ بعد صدورها من تطورات سياسية واجتماعية واقتصادية تستوجب تلك المراجعة.

الأمر الثاني : أن للمسألة خصوصية متميزة حين تتصل بالقضاء الدستوري وحين تتصل - بصفة خاصة بالمبادئ التي قررتها الأحكام السابقة لحماية للحريات وإعمالا للحقوق والضمانات التي قررتها نصوص الدستور .. إذ أن القيمة الحقيقية لتلك المبادئ لا تتمثل في حماية حقوق وحريات من يلجأون إلى المحكمة سعياً لحماية تلك الحقوق والحريات، ووقفاً في وجه كل صور "الخروج على الدستور" التي تمس مصالحهم.. وإنما تشكل تلك المبادئ "حرماً" أمناً حول حقوق الأمة وأفرادها جميعاً.. قد تحوم حوله سلطات الحكم وتحدثها نفسها بالمساس به ولكنها تتردد طويلاً قبل اقتحامه والولوج فيه بسبب حراسة المحكمة له وقيامها على احترامه. لذلك يتجنب كثيرون تشجيع المحكمة على العدول عن أحكامها القديمة، اعتقاداً بأن الراجح، أن يكون ذلك العدول تراجعاً عن بعض المبادئ التي قررتها الأحكام القديمة وانتقاصاً من الحقوق والحريات التي استقرت الأحكام على امتناع المساس بها، وترخصاً في إعمال مبادئ الشرعية الدستورية وسيادة القانون وكلها أمور نتمنى ألا تكون، ولا نتصور _ مطلقاً _ أن يكون شئ من ذلك وراء البحث عن سلطة المحكمة في العدول عن بعض ما قررته أحكامها السابقة، كما لا نحب من ناحية أخرى - أن تؤدي هذه الهواجس إلى إجهاض البحث الضروري عن "الوسائل الفنية" التي تفتح الباب أمام المحكمة لتجديد قضائها في ميادينها المختلفة. أما قضية " التراجع " الذي يخشى منه البعض، فتظل أمراً متعلقاً بالسياسة القضائية

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

للمحكمة، مرجعه في النهاية إلى تصورهما لعلاقتها بسلطات. ووعيتها - الذي لا نشك فيه أبدا - بأهمية الدور الكبير الذي تؤديه في تثبيت دعائم الشرعية الدستورية، وإقرار السلام الاجتماعي والسياسي وهو سلام لا قيام له ولا دوام إلا بإلزام سلطات الحكم جميعها بنصوص الدستور ومبادئه، وهي المهمة الكبرى التي وكلها الدستور إلى المحكمة الدستورية، واختصها بها، دون غيرها على ما تقول المادة ١٧٥ من الدستور.

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة وهي التي تعمل في ظل مبدأ حجية السوابق القضائية لم تلتزم هذا المبدأ في المجال الدستوري بصفة خاصة، وأنها عبرت في وقت مبكر للغاية - عن القيمة النسبية لهذا المبدأ، وذلك عام ١٨٤٩ في القضية المعروفة باسم *The Passenger Cas* مقرررة أن "القاعدة التي تجري عليها هذه المحكمة هي أن آراءها في تفسير الدستور تظل دائما مفتوحة للبحث، لإعادة النظر فيها إذا تبين أنها أقيمت على أساس خاطئ. وحجيجة هذه الآراء يجب ألا تعتمد إلا على قوة ما تستند إليه من منطق وتدليل".

كما عاد القاضي الشهير براندايز *Brandies* فشرح موقف المحكمة من مبدأ حجية السوابق القضائية حين يتصل الأمر بتفسير الدستور، وذلك في رأي مخالف له *pissenting opinion* ١٩٣٢ في قضية شركة كورونادو للزيت، ذهب فيه إلى أنه "حين يتصل الأمر بتفسير الدستور الاتحادي، ويتعذر تصحيح الأخطاء القضائية بإصدار تشريعات جديدة، فقد جرت هذه المحكمة على تصحيح أخطائها بنفسها عن طريق نقض أحكامها السابقة، نازلة بذلك عند حكم التجربة وما يتضح أنه الأصح والأسلم من المبادئ القانونية".

بل إن بعض الشراح الإنجليز أنفسهم يرون أن القوة الملزمة لمبدأ حجية السوابق القضائية تقل كثيرا حين يتصل الأمر بالمصالح العامة والنظام العام للمجتمع

Public Policy " عن مؤلف فريدمان المشهور Legal Theory ص ٣٣٠ " فإذا كان هذا مسلك القضاء في إنجلترا والولايات المتحدة، وهما مصدر قاعدة إلزام السوابق القضائية. فلا معنى للتردد في فتح الباب أمام التطور الطبيعي للقضاء الدستوري مواكبة للتطور السياسي والاجتماعي، ما دامت هذه المواكبة تتم من خلال منهج موضوعي منضبط، لا يتسلل إليه ضعف أو هوى، أو يتحكم فيه تأثير بترغيب أو ترهيب وكلها أمور يتنزه عنها كل قضاء عادل ومستقل.

فإذا انتقلنا إلى مناقشة الوسائل الفنية التي تستطيع محكمتنا الدستورية أن تلجأ إليها للعدول عن مبدأ قررته في بعض أحكامها السابقة ذكرنا أن هناك وسائل فنية ثلاث تستطيع المحكمة أن تستخدمها لتحقيق العدول عن مبدأ سبق أن قررته بعض أحكامها القديمة.

الوسيلة الأولى: هي ما يعرف في لغة القضاء بتمييز "السابقة القديمة" عن "القضية الماثلة" أمام المحكمة، Distinguishing a Precent هذا هو الطريق التقليدي الذي يلجأ إليه القضاء الأنجلو سكسوني عبر مئات السنين. حتى يتخلص من الآثار العملية الضارة والناجئة عن التطبيق الحرفي الجامد لمبدأ حجية السوابق القضائية. ومؤدى هذا الطريق أن تقرر المحكمة أن وقائع الدعوى الجديدة الماثلة أمامها تختلف عن الوقائع التي كانت معروضة عليها حين أصدرت أحكامها في السوابق القديمة. ومعلوم أن القضاء في الدول الأنجلوسكسونية قد بلغ في سبيل تمييز الدعوى الماثلة عن السوابق القديمة مبلغا غير مقبول. وأنه كثيرا ما بنى عدوله عن المبدأ القديم على مفارقات بين وقائع الدعويين لا وزن لها ولا قيمة وما كان ينبغي أن يكون لها تأثير يستوجب العدول عن المبدأ القديم.

وما دمنا قد انتهينا إلى أن قضاء محكمتنا الدستورية لا يحكمه التزام صارم بالسوابق. فإن الحاجة لا تقوم في مصر إلى افتعال مفارقات بين وقائع تلك

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

السوابق، ووقائع الدعاوى الجديدة الماثلة. سعيا إلى التخلص من تلك السوابق. وإنما يتبقى أمام محكمتنا الدستورية وسيلتان فنيتان أخريان تملك المحكمة الاختيار بينهما. **الوسيلة الثانية** : مؤداها أن تتجاهل المحكمة الحكم القديم الذي تريد العدول عنه، ولا تشير إليه مطلقا في حكمها الجديد مكتفية بتقرير مبدأ قانون مخالف، أو تفسير للدستور مغاير للتفسير الذي سبق لها أن تبنته. والواقع أن هذا التجاهل يكون أيسر على المحكمة إذا كانت السابقة القضائية المخالفة قد مضى عليها زمن طويل تغيرت خلاله الأوضاع والملابسات المحيطة بموضوع الدعوى تغيرا كبيرا يبرر العدول عن المبدأ القديم.

ومن الأمثلة الشهيرة التي يسوقها الشراح الأمريكيون في هذا الصدد حكم المحكمة العليا الاتحادية عام ١٩١٧ في قضية بانتنج ضد أوريجون حيث قررت المحكمة الدستورية قانونا صادرا في ولاية أوريجون متضمنا تحديد حد أقصى لساعات العمل في المصانع، ناقضة بذلك حكما قديما شهيرا يرجع إلى عام ١٩٠٥ صادرا في قضية لوتشنر Lochner v. new york ضد نيويورك وفيه قضت المحكمة بعدم دستورية تشريع صادر في نيويورك يضع حدا أقصى لساعات العمل في المخابز.

كان هذا العدول تعبيرا عن نظرة جديدة إلى سلطة الدولة في التدخل في حرية الأفراد في التعاقد، وإلى نظرة المحكمة لحدود هذه الحرية فبعد أن كانت المحكمة تتبنى تصورا مسرفا في احترام حرية التعاقد، يحول بين المشرع وبين حماية مصالح عامة ترجح عند المفاضلة على حرية الأفراد في التعاقد عادت فقيدت هذه الحرية رعاية لمصلحة عامة راجحة هي حماية العمال من استغلال حاجتهم للعمل من جانب أصحاب المصانع وأرباب الأعمال، وتشغيلهم ساعات طويلة من شأنها أن تمس صحتهم وأن تعرضهم لأضرار قدر المشرع أهمية حمايتهم منها.

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

وقد تفاوت النظر في تقدير هذه الوسيلة الفنية وفي المفاضلة بينها وبين التصريح بتقض السابقة القديمة.

فالميزة الكبرى لهذه الوسيلة أنها تيسر للمحكمة تصحيح أخطائها في هدوء. ودون إثارة للرأي العام، أو رأي بعض أصحاب المصالح. إلا أنها من ناحية أخرى تفتح الباب أمام المحكمة، كي تعود إلى السابقة القديمة ما دامت لم تنقض صراحة، وهو ما ينزع الاستقرار ويفضي إلى الاضطراب في المعاملات، لذلك وجدنا المحكمة العليا الأمريكية تعود مرة أخرى عام ١٩٢٣ إلى المبدأ الذي كانت قد قررتَه عام ١٩٠٥، ذاهبة في قضية أدكنز ضد مستشفى الأطفال Adkins V. children's Hospital إلى عدم دستورية تشريع يضع حداً أدنى لأجور النساء في العمل، زاعمة أن المبدأ الذي تقرر عام ١٩٠٥ في قضية لوتشنر، هو السابقة المعتمدة، وأنه لم ينقض أبداً، وفي تقديرنا أن المحكمة في مفاضلتها بين حكمين سابقين متناقضين من أحكامها ستجد نفسها مضطرة دائماً إلى تمييز وقائع الدعوى الماثلة أمامها عن واحدة من السوابق التي تريد العدول عنها.

وتقريب تلك الوقائع من وقائع الدعوى التي ترى فيها "السابقة الملزمة لها". وهو ما يفتح - بدوره - باباً للحيرة في معرفة المبادئ الملزمة التي قررتها المحكمة في أحكامها المختلفة أو في تصور ما سوف تكون عليه الأحكام الجديدة حين يعرض الأمر مرة أخرى على المحكمة.

أما السبيل الثالث : الذي تملكه المحكمة والذي تلجأ إليه مضطرة إذا كان الحكم الذي تريد العدول عنه حديث العهد، لم ينسهِ المتفاوضون ولا تملك المحكمة لذلك تجاهله والسكوت عنه، فهو العدول الصريح عما قرره الحكم القديم والتصريح بأن السابقة القديمة قد نقضت بقضائها الجديد.

ومن الملابس التي تسهل على المحكمة انتهاج هذا الأسلوب الأخير أن تكون السياسة التشريعية والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية قد تغيرت تغيرا جذريا. على نحو يكون معه التمسك بالسابقة القديمة ووقفا في وجه حركة المجتمع، والتزاما بما لا يلزم من رؤى ومفاهيم عدل المجتمع عنها واتجه إلى سواها. وقد حدث هذا في الولايات المتحدة في أعقاب أزمة أوائل الثلاثينيات من القرن الماضي بين الرئيس روزفلت والمحكمة العليا حول سياسته الاقتصادية الجديدة New Deal التي تبنت صورا لم تكن مألوفة من صور التدخل الحكومي في العلاقات الاقتصادية وهي الأزمة التي انتهت - في أعقاب نجاح الرئيس روزفلت في الانتخابات عام ١٩٣٦ - إلى عدول المحكمة السريع عن سلسلة من أحكامها كانت قد قررت فيها عدم دستورية أجزاء كبيرة من برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تبناه الرئيس روزفلت ومعه الكونجرس وبسبب السرعة التي جرى بها عدول المحكمة عن قضاء موصول لها فقد كان هذا العدول موضعاً لنقد شديد تزعمه بعض أعضاء المحكمة وعلى رأسهم القاضي روبرتس الذي ذهب في رأي مخالف له عام ١٩٤٤ إلى أن "هيبة المحكمة واحترامها لا بد أن تسقط عند جمهور المتقاضين وعند المحامين حين يعلمون أن شيئا مما قالته لا يلزمها في الدعاوى الجديدة المنظورة أمامها".

ويظل الأمر في النهاية مرتبطا بسياسة المحكمة ومدى قدرتها على التوفيق بين اعتبارات الاستقرار والاستمرار، واعتبارات الرجوع إلى الحق حين يتكشف وجه الخطأ أو يتبين مقدار الضرر الذي سببه حكم قديم لها.

وفي ختام هذه المقالة نقرر الأمور الآتية:

١- إن التعميم في مناقشة هذه المشكلة مفض لا محالة إلى الخطأ، وأن المنهج السليم في تقدير مسلك المحكمة حين تعدل عن قضاء قديم لها ينبغي أن يتجه البحث عن الأسباب الحقيقية لهذا العدول في كل حالة على حدة، وأن توزن

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

الأضرار الناتجة عن هذا العدول بالأضرار الناتجة عن استمرار المحكمة في تطبيقها لسابقة ثبت فسادها، أو تغيرت دواعي وأسباب الحكم الصادر فيها.

٢- يدل استقرار أحكام المحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا في مصر. على أن المحكمتين وإن لم تعرضا على نحو مباشر لمناقشة حق المحكمة في العدول عن بضعه أحكامها القديمة. إلا أن هناك أحكاما غير قليلة عدلت فيها المحكمة فعلا عن مبادئ قررتها في أحكام سابقة.. دون أن تصرح صراحة بهذا العدول أي أنها اتبعت الوسيلة الفنية الثانية التي عرضناها فيما سبق.

من ذلك على سبيل المثال أن المحكمة الدستورية قد رفضت بحكم شهير لها صادر في القضية رقم ٢٠ للسنة الأولى القضائية (دستورية) الطعن بعدم دستورية ما تقرره المادة ٢٢٦ من القانون المدني من فوائد يدفعها المدين بمبلغ من النقود معلوم المقدار نظير تأخره عن السداد، وهي فوائد مقدارها ٤% في المسائل المدنية و ٥% في المسائل التجارية". وكان من أسباب هذا الطعن مخالفة هذا الحكم لأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها التي أصبحت منذ عام ١٩٨٠ المصدر الرئيسي للتشريع بمقتضى التعديل الذي تقرر في تلك السنة للمادة الثانية من الدستور.

واستندت المحكمة في رفض هذا الطعن إلى أن المادة ٢٢٦ المطعون بعدم دستوريته قد صدرت عام ١٩٤٨، أي قبل نفاذ المادة الثانية من الدستور، حتى قبل تعديل نصها الأصلي الذي تضمنه دستور عام ١٩٧١، وأن القيد الذي فرضه المشرع الدستوري على المشرع العادي بمقتضى المادة الثانية من الدستور لا ينصرف إلا إلى التشريعات التي تصدر بعد نفاذ المادة الثانية من الدستور.

وهذا الذي انتهت إليه المحكمة مخالف تماما لما سبق للمحكمة العليا أن قررته في عدة أحكام لها منها حكمها الذي أصدرته المحكمة في ٦ نوفمبر ١٩٧١ مقرر عدم

دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر

دستورية القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر عام ١٩٥٩ فيما نصت عليه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستياداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة، وقد ذهبت المحكمة إلى أن القرار المطعون فيه ينطوي على مصادرة لحق هؤلاء المواطنين في الطعن في تلك القرارات أو التقاضي بشأنها، فضلا عن إهداره مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق، بالمخالفة لنصي المادتين ٤٠ و ٦٨ من الدستور والدساتير السابقة، وأنه "لا يظهره من هذا العيب ما نصت عليه المادة ١٩١ من الدستور من أن كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحا وناظدا وأن نص المادة ١٩١ المشار إليه "لا يعني سوى مجرد استمرار نفاذ هذه القوانين واللوائح دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية".

وقد تابعت المحكمة الدستورية العليا مسلك المحكمة العليا هذا في سلسلة من أحكامها، نذكر منها على سبيل المثال حكمها الصادر في ١١ أكتوبر ١٩٩٧ والذي تعرض للطعن بعدم دستورية المادتين ١٤ و ١٥ من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن أموال أسرة محمد على التي صدر قرار من مجلس قيادة الثورة في ١١/٢٨/١٩٥٣ بمصادرتها ومصادرة ما عساه يكون قد انتقل منها من أفرادها إلى غيرهم عن طريق الوراثة أو المصاهرة أو القرابة، وقالت المحكمة في أسباب حكمها أنه "من حيث إن قضاء المحكمة العليا التي تتقيد المحكمة الدستورية العليا بأحكامها على ما جرى به قضاؤها مؤداه أن دستور ١٩٥٦ لم يتخذ موقفا واحدا من التشريعات السابقة على العمل به، بل غاير بينها على ضوء أهميتها لثورة يوليو ١٩٥٢ فما كان منها ملبيا متطلباتها الرئيسية. فإن حصانته من الطعن عليه

أو التعويض عنه أمام أية جهة تكون نهائية لا رجوع فيها على ما تقضي به المادة ١٩١ من هذا الدستور. وما كان من تشريعاتها في درجة أدنى فإن حمايتها تكون أقل إذ تبقى نافذة مع جواز إلغائها أو تعديلها وفقاً للإجراءات المقررة في الدستور فلا يكون نفاذها عملاً بنص المادة ١٩٠ من ذلك الدستور مؤدياً إلى تحصينها بما يحول دون الطعن عليها.

كذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية عدد من النصوص التشريعية الصادرة قبل تاريخ العمل بدستور ١٩٧١ لمخالفتها المادة ٣٤ من هذا الدستور. ولكن هذه السلسلة المتصلة من أحكام المحكمة العليا، ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا لم تمنع هذه الأخيرة من مخالفة تلك الأحكام جميعها ورفضها والقضاء بعدم دستورية المادة ٢٢٦ من القانون المدني استناداً إلى أن تلك المادة سابقة على تاريخ نفاذ المادة الثانية من دستور ١٩٧١ والتي جرى تعديلها عام ١٩٨٠ على ما بينا.

وخلاصة ذلك كله أن المحكمة الدستورية العليا لم تتردد في العدول عن بعض أحكامها القديمة، وذلك دون أن تقرر صراحة أنها تعدل عنها. مكتفية بتقرير مبدأ مخالف لما كان قضاؤها القديم قد أقيم عليه.

ومعنى هذا كله أن الباب كان ولا يزال مفتوحاً أمام المحكمة لمراجعة بعض ما قرره من قبل في أحكامها القديمة.

ولكن هذه المراجعة تظل مع ذلك جزءاً من السياسة القضائية للمحكمة تحكمه اعتبارات أساسية في مقدمتها - فيما نرى - أمران :

أولهما : أن يكون هذا العدول تعبيراً صادقاً عن الرغبة في أن تعبر أحكام المحكمة عما يطرأ على الأوضاع الاجتماعية والسياسية في المجتمع المصري من تغيرات. وأن تظل المحكمة - وهي تستجيب بقضائها لهذه التغيرات - على وعي

كامل بأهمية تحقيق الاستقرار الاجتماعي والقانوني عن طريق متابعة الأحكام القديمة ما لم تنطو هذه المتابعة على إخلال واضح بالمصالح الجماعية الكبرى. أو كانت التجربة العملية قد كشفت عما أدى إليه تطبيق السابقة القديمة من أضرار محققة بالجماعة أو ببعض من أفرادها، أو وقوعها في خلل منطقي لا يتصور العمل على استدامته وفرضه على المجتمع.

ثانياً : أن يظل هذا العدول في الحالات التي يتم فيها، محافظاً على الخط الأساسي الذي تبنته المحكمة منذ نشأتها والذي نتمنى ألا تعدل عنه أبداً في غد قريب أو بعد غد بعيد، وهو خط حراسة الشرعية الدستورية، وإعلاء كلمة القانون، وصيانة الحقوق والحريات، ذلك أنه إذا غابت الحرية وغابت معها سيادة القانون، أمكن أن يغيب عن الأمة كل خير وكل استقرار وإذا حضرا. حضر في صحبتهما كل صلاح ورشد وأمن وخير.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني الإنجازات - الصعوبات*

** يحيى نافع الفرا

مقدمة :

تعتبر السلطات العامة أحد العناصر الأساسية التي تتركز عليها أية دولة معترف بها دولياً ومتوافر لها شروط اكتساب الشخصية الدولية، وتعتبر ركناً من أركان الدولة وتشكل محور الارتكاز لعملية الممارسة السياسية في المجتمع، وتلك السلطات هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكل سلطة من تلك السلطات دورها الهام في مسيرة الدولة وتطورها ولا تقل مهمة كل واحدة منها عن الأخرى وتعتبر كل سلطة من تلك السلطات مكملة لدور الأخرى، والذي ينظم سيرورة كل سلطة هو دستور الدولة أي نظامها الأساسي والذي يعتبر بدوره عصب الحياة وشريانها ولا يمكن أن توجد دولة بدون روحها وشريانها وهو نظامها الأساسي (الدستور) وهو الذي يعتبر القاعدة التي يتفرع من خلاله جميع القواعد القانونية والأنشطة والقرارات ولا يجوز بأي شكل من الأشكال تجاوز أو مخالفة الدستور. فكان من الضروري المعرفة الكاملة عن السلطة التشريعية متمثلة في المجلس التشريعي الفلسطيني كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب الفلسطيني في انتخابات

* هذا البحث جزء من رسالة ماجستير بعنوان "دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية" دراسة مقارنة، قدمت لمعهد البحوث والدراسات العربية سنة ٢٠٠٣م وكانت تحت إشراف الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة - كلية الحقوق.

** محام وحاصل على شهادة الماجستير في القانون العام.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

حرة ونزيهة مارسها المواطنون لأول مرة في تاريخ فلسطين الحافل بصراعات وألوان حكم مختلفة على مر السنين، فهي نقلة تستحق الوقوف عندها لإبراز الدور الذي قام به هذا المجلس الذي انتخب كمجلس للشعب الفلسطيني وذلك في مطلع عام ١٩٩٦ وبأشر عمله في افتتاح أول دورة في مارس ١٩٩٦ ولإظهار هذه المسيرة الممتدة لأكثر من سبع سنوات عمل متواصل سنقوم بعرضه في معرض بحثنا هذا ولكن يجدر بنا أن نعرض على المراحل العديدة والتاريخية التي مرت بها فلسطين تحت قبضة حكومات عديدة وذلك من خلال لمحة تاريخية، ثم نقوم بعرض الموضوع من خلال مبحثين نتناول في البحث الأول تكوين المجلس التشريعي والمبحث الثاني اختصاصات المجلس التشريعي معرجين على الإنجازات التي قام بها المجلس التشريعي الفلسطيني خلا هذه المدة القصيرة التي خاض بها تجربة التشريع والرقابة، مع إظهار مواطن الضعف والصعوبات التي اعترضت المجلس خلال أدائه لعمله في تلك الفترة مع ختام البحث بأسباب تلك المعوقات والصعوبات وآلية إصلاح هذه الأخطار بهدف الوصول إلى مجلس ديمقراطي يعمل بكل حرية دون تدخل وقيود من جهات ضغط أخرى لأنها المؤسسة ذات الدور الرئيسي في بناء الدولة على أسس ديمقراطية سليمة، لذلك يجب أن نستعرض ومن خلال هذا البحث للحياة التشريعية وتطورها التاريخي في فلسطين من عهد الحكم العثماني وحتى نشأة السلطة الفلسطينية في ١٩٩٤. ومعرفة المسيرة التشريعية التي مرت بها فلسطين في ظل الحكومات المختلفة التي تعاقبت عليها في الأزمنة السابقة للحكم الذاتي.

لمحة تاريخية :

كما أسلفنا يجب أن لا نهمل حقبة من الزمن تعتبر مهمة في حياة الشعب الفلسطيني لأنه عانى فيها ألوانا متعددة من ويلات الاحتلال في السنين الماضية فيجب أن

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

نستعرض تلك الفترة باختصار والتعرف من خلالها على المؤسسة التشريعية في كل فترة من تلك الفترات المختلفة التي عاشها الشعب الفلسطيني ابتداء من نهاية الحكم العثماني مروراً بالانتداب البريطاني ووصولاً بنشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ المتمخضة عن اتفاقيات السلام المتعددة ما بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.

أولاً : الحكم العثماني في فلسطين مخلفاً بعده الانتداب البريطاني.

بدايةً يجب أن نتكلم عن فترة آخر عهد الحكم العثماني وما حدث من وضع دستوري وقانوني فظهر أول دستور يحكم فلسطين عام ١٩٠٨ وهو الدستور العثماني حيث "اشتدت المطالبة بالإصلاح ووضعت الحكومة العثمانية قانون الولايات وبه منحت الولايات سلطة إنشاء حكومات محلية إلا أن فلسطين وعلى الرغم من تطبيق الدستور العثماني والقوانين الإصلاحية ظلت محافظة على طابعها العربي المحض"^١ فإن الفلسطينيين كانوا مشاركين في التجربة النيابية العثمانية التي اطلع بها مجلس المبعوثين في الآستانة، وذلك لكونهم جزءاً من النظام العثماني، وفي عام ١٩٠٨ كانت حصة العرب من المجلس بقسميه (النواب والأعيان) ٦٠ عضواً وكان هؤلاء نحو ٢٢% من جملة الأعضاء البالغة ٢٧٣ عضواً أي عدد لا بأس به ولكن لم يتخذ الفلسطينيون منهجاً مغايراً للمفهوم الذي ساد معظم أنحاء المشرق العربي، من مناداة باللامركزية والابتهاج بالحياة البرلمانية الدستورية.. لكن ظهور الخطر الاستعماري الصهيوني الذي أثر على خطابهم السياسي، فقد

^١ د. فتحي الوحيد، التطورات الدستورية في فلسطين ١٩١٧-١٩٩٥، مطابع الهيئة الخيرية بقطاع غزة، الطبعة الثانية ١٩٩٦، ص ١٣٨.

^٢ محمد خالد الأزعر، المؤسسة التشريعية في فلسطين، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٦، ص ٢٦٢.

كان هؤلاء في طليعة من تولى التعبير عن المخاوف الذاتية الفلسطينية من ذلك الخطر قبيل الحرب العالمية الأولى علما بأنه لم يكن ثمة في تلك الفترة -بخلاف بعض المتقنين والصحافيين - من يعي أبعاد المخطط الصهيوني المتلصص^٣. ومن حيث الأداء فإن النواب الفلسطينيين استخدموا أسلوب الاستجواب في المجلس، مع رفع العرائض والتنبيه. وفي وقت لاحق على غلق مرفأ يافا في وجه المهاجرين اليهود، طالب النواب الفلسطينيون البرلمان بسن تشريع يمنع الصهاينة من الهجرة إلى فلسطين والاستيطان فيها.^٤ وتذكر المصادر الموثوقة أن هؤلاء "جعلوا البرلمان منبرا إعلاميا للتعبير عن الطموحات الفلسطينية، برغم وجود حركة صهيونية مضادة نشطة في الآستانة"^٥ وهذه الأنشطة التي مارسوها داخل السلطة كان لها الأثر الكبير على السياحة التركية الفلسطينية والحد من الهجرة اليهودية، كما وأن الحياة البرلمانية التركية أعطت مجالا كبيرا لعرض القضية الفلسطينية في طورها الجيني، ليس فقط من جانب النواب الفلسطينيين، وإنما أيضا من طرف بعض النواب العرب وكان ذلك تطورا مهما بالنظر إلى تركيز القيادة الصهيونية على محاولة إشراك السياسة العثمانية، ثم التركية لاحقا في تنفيذ مخططها الجهنمي تجاه فلسطين^٦.

ومن الملاحظ على التجربة البرلمانية التي شارك فيها الفلسطينيون غلبته الطابع السياسي المناهض للصهيونية ولم يكن طباعا قانونيا كما هو مفهوم على البرلمان من اختصاص رئيسي هو التشريع وسن القوانين والذي أضفى على تلك التجربة

^٣ محمد خالد الأزرع، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

^٤ محمد خالد الأزرع، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

^٥ محمد خالد الأزرع، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

^٦ محمد خالد الأزرع، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

هذا الطابع وهو الواقع المرير المفروض على فلسطين، والذي كان شغلهم الشاغل مقاومة الاستيطان اليهودي في فلسطين. وآخر مشاركة فلسطينية في ظل الإمبراطورية العثمانية في البرلمان كان عام ١٩١٤ وعن طريق الانتخابات وخاصة فلسطيني القدس، ولكن لم تنجح التجربة وكتب لها الفشل ومن ثم انتهاء الإمبراطورية العثمانية بظهور الاحتلال البريطاني على فلسطين والذي بدأ على شكل احتلال عسكري ثم تحول عام ١٩٢٢ إلى انتداب بمقتضى صك الانتداب المقر من قبل عصبة الأمم بتاريخ ١٩٢٢/١٢/٢٩.

وشهد عام ١٩٢٢ صدور مرسوم دستور فلسطين، إلا أن هذا الدستور لم يصدر عن هيئة تأسيسية أو سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة، وإنما صدر بمقتضى "الإرادة الملكية البريطانية"، وأخضع هذا الدستور للتعديل في الأعوام ١٩٢٣، ١٩٣٢، ١٩٣٩.^٧

أسند مرسوم دستور فلسطيني بالمندوب السامي، الذي يمثل التاج البريطاني ويقف على رأس السلطات الثلاث، صلاحية سن كافة التشريعات. وتصدر هذه التشريعات عن المندوب السامي بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي، وفي حالات معينة اعتبر التشريع من اختصاص المندوب السامي منفرداً، كما يحق له مخالفة المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يرى فيها أنه من الصواب إجراء ذلك - من هنا نجد أن الحياة النيابية شبه منعدمة بل منعدمة في ظل الانتداب البريطاني وأن كل صغيرة وكبيرة يسيطر عليها المندوب السامي بنفسه وهو رئيس السلطات الثلاث وهذا منافٍ للديمقراطية وللحياة البرلمانية الصحيحة التي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا بدوره جعل التمس

^٧ حسين أبو الهنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية - دراسة تحليلية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٣)، ص ٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

الشديد الذي كان عند الفلسطينيين في مرحلة الحكم العثماني يتلاشى وينتهي وظهر الفلسطينيون بلا تحمس وبفتور شديد تجاه المقترحات المتوالية لتكوين مؤسسة نيابية في مرحلة الانتداب البريطاني (١٩١٧ - ١٩٤٨) وهذا الفتور يرجع للوعي العميق بالمرجعية القانونية - السياسة للمقترحات البريطانية (صك الانتداب ووعده بلفور)، وكذلك للرغبة في حجب الشرعية الشعبية عن أطر نيابية ليس لها قوة التشريع والتقنين والرقابة والمحاسبة^٨ لقد تضمن صك الانتداب (٦ يوليو تموز ١٩٢١) فيما يخص الجانب التشريعي.. "يكون للدولة المنتدبة السلطة القطعية في التشريع والإدارة"، وأعطى لإدارة الانتداب "حق إصدار القوانين، بما في ذلك إصدار قانون الجنسية، والإشراف على العلاقات الخارجية لفلسطين، وإصدار براءات للفتنائل الأجانب وحماية رعايا فلسطين في الخارج، ورعاية الأماكن المقدسة والهيئات الدينية، وضمان حرية زيارة المقدسات". وأهم من ذلك كله في دلالاته على شكلية المؤسسة التشريعية الفلسطينية المتوخاة، النص على أن "إدارة الانتداب تكون مسؤولة أمام عصبة الأمم التي أصدرت الصك) دون سواها.."، وهكذا فإن الفلسطينيين ليس لهم على الجملة، سكانا وبرلمانيين، حق مسائلة الإدارة المنتدبة^٩.

وغير ذلك من القرارات التي تضمنها الصك منها الاعتراف بوكالة يهودية في فلسطين لإنشاء الوطن اليهودي ومصالح اليهود، كما واعترف بوعده بلفور كمرجعية لحركة إدارة الانتداب لذلك رفض الفلسطينيون مشروع إنشاء مجلس تشريعي لفلسطين عرضه المندوب السامي البريطاني عام ١٩٢٢، باعتبار أنه^{١٠}:

^٨ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.

^٩ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٤.

^{١٠} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

ليس للمجلس التشريعي (المزمع) سلطة تنفيذية مطلقة.

ليس للمجلس التشريعي أن ينظر في أية نقطة تخالف سياسة إنشاء وطن قومي لليهود.

أن تنفيذ قرارات المجلس تتوقف على إرادة المندوب السامي الذي عهد إليه بتطبيق تصريح بلفور لليهود.

يؤلف المجلس من ١١ عضواً حكومياً (أي من سلطة الانتداب) و١٢ عضواً منتخباً، لليهود منهم عضوان تحت رئاسة المندوب السامي ويكون له صوتان، والأعضاء الموظفون مضطرون لمجاراة سياسة الحكومة في المجلس مما يجعل هناك ١٤ صوتاً يظهرون إنشاء الوطن اليهودي، وعشرة أصوات ينادون بـ ذلك.

وواضح بأن الفلسطينيين رغم أنهم مسلمون ومسيحيون يشكلون نسبة ٩١% عام ١٩٢٢ إلا أنهم يعلمون علم اليقين بأن رأيهم غير ملازم ومجرد استشاري وخاصة فيما يخص موضوع الصهيونية وهذا الذي جعلهم يقاطعون تلك المؤسسة التشريعية المهيمن عليها المندوب السامي والتي تخدم مصالح الصهيونية واليهود الذي صارع من أجلهم الانتداب البريطاني لكي يوطنهم في فلسطين. فإنه استعمار حرم الفلسطينيين من كل حقوقهم السياسية التي يجب ممارستها وذلك من أجل طمس الهوية العربية الفلسطينية وإحلال وطن منشأ على أرضهم لليهود.

ثانياً : الفترة التي أعقبت النكبة من ١٩٤٨ - ١٩٦٧ :

بدأت فترة جديدة عايشها الفلسطينيون بعد النكبة ١٩٤٨ وقرار التقسيم الذي تم في نوفمبر ١٩٤٧ والذي أعطى اليهود الجزء الأكبر من فلسطين وأقاموا دولة إسرائيل، فهذا يعتبر منعطفاً خطيراً عايشه الفلسطينيون منهم من عاش تحت اسم دولة إسرائيل وهم فلسطينيو ١٩٤٨ والذين أطلق عليهم اسم (عرب إسرائيل) أو

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

(عرب الـ ٤٨) والقسم الآخر هو فلسطينيو الضفة الغربية وقطاع غزة وهكذا أصبح الشعب الفلسطيني تحت سيطرة عدة حكومات فعرب الـ ٤٨ خضعوا تحت راية الدولة اليهودية، وتلك الفترة هي ما بين عامي ١٩٤٨، وحتى حرب حزيران ١٩٦٧ إلى أن تم احتلال باقي فلسطين من قبل الاحتلال الإسرائيلي ففي تلك الفترة عاش فلسطينيو الضفة الغربية تحت إدارة المملكة الأردنية الهاشمية والقدس كان لها وضع خاص وهو تحت إدارة دولية، أما قطاع غزة فكان تابع للإدارة المصرية وتابع في كل أموره للحكم المصري، فكان يطبق على أبناء قطاع غزة القرارات الصادرة عن الحاكم الإداري المصري، وكانت القوانين التي تحكم أبناء الضفة الغربية هي الدستور والقوانين الأردنية.

فتلك الفترة تعتبر فترة الشتات الفلسطيني في أموره السياسية وحياته الاجتماعية شتات بدون رحيل، أي شتات في القوانين المطبقة على الفلسطينيين بتنوع الحكومات وقوانينها.

الإدارة المصرية في قطاع غزة :

بداية أبناء قطاع غزة والإدارة المصرية فتلك الإدارة لم تعتمد إلى تغيير القوانين إلا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والإدارة والمستجدات الحياتية للمواطنين وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري. وفي عام ١٩٥٥ أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، وبإرادة منفردة، القانون رقم ٢٥٥ القاضي بإصدار النظام الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين (قطاع غزة) والذي استبدل به لاحقاً بالنظام الدستوري لقطاع غزة عام ١٩٦٢. ونظم هذا القانون المؤسسة التشريعية والدستورية على النحو التالي^{١١}:

^{١١} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٠-١١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

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

وقد أعطى دستور عام ١٩٦٢ المجلس التنفيذي وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في اقتراح القوانين، وعندئذ يقوم المجلس التشريعي باقتراح القوانين وبمناقشة مشروع القانون المرفوع إليه لإقراره وإذا أقر المشروع يرفع للحاكم الإداري العام للتصديق عليه وإصداره باسم الشعب الفلسطيني، وذلك خلال شهرين من تاريخ رفعه إليه، والذي له الحق في أن يرفض المصادقة عليه، فإذا لم يرفض التصديق على مشروع قانون أقره المجلس التشريعي رده إلى المجلس لإعادة النظر فيه، فإذا لم يرد في هذا الميعاد عد ذلك تصديقا على القانون وأصدر، ولا يجوز أن يعيد المجلس التشريعي في ذات دور الانعقاد النظر في مشروع قانون رفض التصديق عليه.

ومع أن دستور ١٩٦٢ كان ينظم الحياة في قطاع غزة وهو يعتبر بمثابة أول دستور رسمي يقوم بتنظيم الحياة التشريعية والحياة كلها في فلسطين إلا أنه لم يؤثر كثيراً على النظام القانوني لقطاع غزة فبقيت صلاحيات السلطات الثلاث على وضعها ولكن مع بعض الاختلاف البسيط، والاختلاف يكمن في أن هذا الدستور قلص قليلاً من صلاحيات الحاكم العام فيما يتعلق بالتشريع، فالمواد من ١٨ - ٢٩ من إعلان النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر ١٩٦٢ تتناول تعيين الحاكم العام وصلاحياته وتكوين المجلس التنفيذي وصلاحياته.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

أما المواد من ٣٠ - ٥٠ من ذات النظام الدستوري فهي تتناول تأليف وصلاحيات ومدة المجلس التشريعي والتي حددت مدته بثلاث سنوات وذلك وفقاً لنص المادة (٣١) من النظام ذاته.

وكما أنه وفي ظل الإدارة المصرية وولايتها على قطاع غزة تم عقد أول انتخابات برلمانية في حياة الشعب الفلسطيني وفي ظل نظام دستوري منظم، وذلك لاختيار أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في قطاع غزة وكان ذلك بتاريخ ٢٦ مايو ١٩٦٢، وتم عقد أول جلسة للمجلس المنتخب بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٦٢ بدعوة من الحاكم العام كما نصت عليه المادة (٢٦) من النظام الدستوري^{١٢} ومن الثمار التي تم جنيها نتيجة العمل وفق النظام الدستوري لقطاع غزة، تم إصدار عدد من القوانين من أهمها قانون العمل رقم (١٦) ١٩٦٤ وهو صادر عن المجلس التشريعي المنتخب وفق النظام الدستوري المعمول به في قطاع غزة ١٩٦٢ ونشر بالعدد غير الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤ وتعديل بالقرار رقم ٦٥/١٧ وما يزال ساري والمفعول في قطاع غزة برغم أنه جرى تعديله بأمر عسكري إبان الاحتلال الإسرائيلي.

كما قام المجلس التشريعي بتعديل العديد من القوانين التي ورثتها الإدارة المصرية عن العهود السابقة وهنا من الواجب علينا أن ننصف تلك الفترة ونعتبرها الفترة التشريعية الحقيقية التي يمر بها الشعب الفلسطيني خاصة أبناء قطاع غزة لوجود هيئة تشريعية منتخبة على أساس قانوني ووفق نظام دستوري تم العمل به في قطاع غزة أي وجد كحالة خاصة لأبناء قطاع غزة وهذا النظام يتكون من أربع

^{١٢} قرار الحاكم العام بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورة انعقاده العادي بتاريخ ١٩٦٢/٦/٢١ الذي نشر في الوقائع الفلسطينية عدد غير اعتيادي ٢١/يونيو ١٩٦٢.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وسبعين مادة تناولت كافة الأمور والجوانب الخاصة بتنظيم حياة دولة مستقلة ومكون من أربعة أبواب.

الحكم الأردني وضمه للضفة الغربية:

وفي الجانب الآخر من فلسطين أي القسم الذي خضع تحت الحكم الأردني وهى منطقة الضفة الغربية، حيث إن الجيش العربي الأردني عبر نهر الأردن متجها إلى فلسطين بعد انتهاء الانتداب البريطاني بثلاثة أيام أي في ١٨/٥/١٩٤٨م وعرفت منطقة غرب النهر الواقعة تحت سيطرة القوات الأردنية في شرق فلسطين باسم الضفة الغربية وفى اليوم التالي أي في ١٩/٥/١٩٤٨م أعلن الجيش الأردني مسؤوليته عن كل المناطق الخاضعة لسيطرته، مطبقاً قانون الدفاع الأردني ١٩٣٥ سنة والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

ومنذ اللحظة مارس الفلسطينيون الحياة التشريعية بأطوارها المختلفة، بصفتهم الأردنية الجديدة التي أضفاها عليهم قرار ضم الضفة الغربية، وفى عام ١٩٥٠ تم تعيين ممثلين عن الضفة الغربية في مجلس الأعيان - وكانت قمة الاندماج الفلسطيني في السياسة الأردنية عام ١٩٥٦، حين اضطر الملك إلى تعيين "سليمان النابلسي" الذي انتخبته أغلبية الفلسطينيين (أي ذوى الأصول الفلسطينية) رئيساً للوزراء. لكن تلك التجربة انتهت عاجلاً بنهاية الحياة النيابية عام ١٩٥٧^{١٣} إن أبناء الضفة الغربية عاشوا الحياة البرلمانية السليمة فترة الخمسينيات حيث مارسوا الانتخاب المباشر وفق الدستور الأردني الصادر ١٩٥٢ والذي كان فيه عدد الأعضاء المنتخبين مباشرة من قبل الشعب متساوياً، وهم يمثلون سكان كل من الضفتين الغربية والشرقية، من ذلك وافق البرلمان الأردني ضم الضفة الغربية واعتبارها جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية. وانبثق عن قرار الضم إقرار

^{١٣} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الذي أصبحت أحكامه تسرى على كافة أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية بما فيها الضفة الغربية^{١٤} والسلطة المختصة بالتشريع في ظل الدستور الأردني هي مجلس الأمة بمجلسيه: مجلس النواب المنتخب من قبل سكان الضفتين، ومجلس الأعيان المعين من قبل الملك.

فكان فلسطينيو الضفة الغربية يعاملون معاملة الأردني ويطبق عليهم الدستور الأردني وبقي هذا الوضع حتى بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٦٧ ولكن مع اختلاف بسيط وهو عدم مشاركة أبناء الضفة الغربية في الانتخابات الأردنية فقد أصبح يتم التعيين من قبل الملك وذلك "وفق شروط تعتمد على الوجاهة العائلية أو الإقليمية أو الاقتصادية أو الولاء للحكم الأمر الذي تكرر عام ١٩٨٦ إلى أن تم فك الارتباط الأردني مع الضفة عام ١٩٨٨^{١٥} و بقيت الضفة الغربية خاضعة للحكم الأردني بعد الاحتلال الإسرائيلي باختلاف الحال عن قطاع غزة الذي تم فصله عن الإدارة المصرية فعليا، بمجرد احتلال إسرائيل له ولكن بعض القوانين والنظام الدستوري نفسه ظل معمولاً به في الأمور التي لا تتعارض مع مصلحة والاحتلال الإسرائيلي الذي قام بإصدار الأوامر والمناشير العسكرية التي تخدم مصلحته كمحتل والتي مازال البعض من تلك الأوامر معمولاً بها حتى الآن.

ثالثاً: إنشاء المجلس الوطني الفلسطيني ومنظمة التحرير الفلسطينية:

وتخلل الفترة التي سبقت احتلال إسرائيل لباقي الأراضي الفلسطينية ظهور منظمة التحرير والمجلس الوطني الفلسطيني عام ١٩٦٤، والهدف من بروزها هو السمو

^{١٤} حسين أبو هنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

^{١٥} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

في الطموح الفلسطيني لتطوير مؤسسة تشريعية موحدة لكل بقعة من أرض فلسطين المحتلة.

يعتبر المجلس الوطني الفلسطيني السلطة التشريعية التي انتقلت عن منظمة التحرير، وتم وضع نظام أساسي للمنظمة وذلك من خلال الميثاق الوطني الفلسطيني، وتم العمل على أن تكون هناك انتخابات تشمل كافة الفلسطينيين الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام ١٩٤٧، سواء من أخرج منهم أو من بقي وكل من ولد لأب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني، كذلك فإن اليهود الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى بدء الغزو الصهيوني لها يعتبرون فلسطينيين^{١٦} وتم وضع نظام انتخابي للمجلس الوطني بالفعل سنة ١٩٦٥، وتم الانتخاب إقليمياً، أي أينما وجد الفلسطينيون ويتم انتخاب ممثليهم في المجلس بحسب دوائر انتخابية في الشتات وداخل الضفة وغزة. لكن هذا لم يطبق، وذلك لصعوبة واستحالة تطبيقه بسبب القيود التي كانت مفروضة على حركة الشعب الفلسطيني، لذلك لم يوجد إلا عن طريق التعيين وذلك لشتات الشعب الفلسطيني في دول متفرقة ومتباعدة وأنظمة الدول تلك لا يمكن أن تتسجم مع عمل وفكر المجلس الوطني الفلسطيني ومخاوف أن تكون دولتان في دولة بسبب تلك الانتخابات التي من الممكن أن تقلل الدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين.

وبقى المجلس يعقد دوراته من ١٩٦٤ لغاية ١٩٩١ والبالغ عددها عشرين دورة وكل دورة كانت تختلف عن سابقتها وتخضع لشروط متفردة عن سابقتها. ومن الممكن أن تقسم تلك الفترة إلى مرحلتين مرحلة أحمد الشقيري والذي تم عمل

^{١٦} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٦-٢٧٧.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ثلاث دورات في عهده الأولي وكانت تتسم بسمة خيارات الشقيري نفسه^{١٧}، وانحيازه إلى عدم ولوج الأعضاء بناء على خلفياتهم الحزبية أو السياسية ولو بشكل صريح. فقد شكل الشقيري "لجنة تحضيرية" في كل دولة مضيئة للاجئين وللمقيمين في الضفة وغزة، وتولت هذه اللجان إعداد قوائم بالأعضاء المرشحين، ورفعتها إلى لجنة تحضيرية عامة، قامت باختيار أعضاء المجلس بإشراف الشقيري نفسه وهذا الوضع استمر حتى نهاية الدورة الثالثة (مايو ١٩٦٦)، وهدفه الجوهري هو التنسيب لعضوية المجلس على أساس التوزيع الجغرافي للشعب الفلسطيني، ومع ذلك لم يتم مراعاة النسب الحقيقية للتجمعات الفلسطينية في التمثيل والعضوية، حيث أنه لم يعط النسب حسب عدد الفلسطينيين في كل دولة، كما وأنه مادام ذلك يتم بطريق التعيين وليس الانتخاب فكان الأجدر به أن يلحق ممثلين عن التنظيمات والهيئات والنقابات والقوى السياسية الحزبية والتجمعات المهنية... لأن من يمثل هيئة معينة، يكون مسؤولاً أمامها.. وهذا أمر افتقر إليه المجلس في دوراته الثلاث الأولى^{١٨} وكما أن عدد الأعضاء كان في الدورة الأولى ٤٢٢ عضواً، و٣٩٧ في الدورة الثانية وتم زيادة العدد في الدورة الثالثة وأصبح ٤٦٦ عضواً، في حين عند بداية المرحلة الثانية والتي بدأت من الدورة الرابعة وامتدت حتى الوقت الحاضر، فمع بدايتها أصبح عدد الأعضاء في الدورة الرابعة ١٠٠ عضو فقط وكان غالباً عليها العمل الفدائي وذلك لتزامنها واحتلال إسرائيل لباقي فلسطين ١٩٦٧ وأن الدورة بدأت ١٩٦٨، لذلك فقد حصلت التنظيمات المسلحة

^{١٧} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

^{١٨} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

على نسبة ٦٩% والتنظيمات الشعبية وهو التعبير الدارج للاتحادات والنقابات المدنية - نسبة ٢% والمستقلون (غير المنضوين تحت أي تنظيم) بنسبة ٢٩%^{١٩}. ومع مرور الوقت زاد حجم العضوية حتى أصبح في الدورة العشرين ٤٨٣ عضوا. وذلك لأسباب مختلفة منها استيعاب قوى أو فرق مسجلة جديدة أو إرضاء لضغوط بعض الدول العربية التي تطلعت لإقحام تابعيها في الساحة على السلطة التشريعية الفلسطينية، أو توسيع عضوية التنظيمات المدنية - الملحقة غالباً بالأخرى السياسية المسلحة - والمستقلين، أو ضم ممثلين عن فلسطين ١٩٤٨ (بصيغة تعيين المبعدين من مناطق ١٩٤٨)، أو إتاحة مزيد من المقاعد للمرأة^{٢٠} وقد تم التعديل على النظام الأساسي للمنظمة والهدف هو إيجاد مؤسسة تشريعية نيابية وتمثل تمثيلاً حقيقياً برغم صعوبة تطبيق مبدأ الانتخاب العام ولكن الشكل الذي كان يغلب على المجلس هو الطابع العسكري، وهذا ما فرضه واقع المرحلة التي يعيشها الشعب الفلسطيني في ظل الاحتلال، كما وأنه بعد احتلال إسرائيل للضفة والقطاع ثم اقتطاع هؤلاء الأعضاء بسبب الاحتلال فأصبح ما يقارب الثلث مقتطعا من التصويت والاشترك في قرارات وأعمال المجلس ولا يدخل في نصاب المجلس للانقضاء أو عند التصويت. ويشمل هذا العدد رؤساء المجالس البلدية والنقابية التي جرت في الضفة وغزة.

وكما رأينا أن المرحلة التي كان يرأسها الشقيري كان يطلق عليها أحيانا المرحلة التأسيسية، عرفت نفوذا واسعا للرئيس في اختيار الأعضاء وأن رؤية الشقيري الشخصية كان لها الدور الأكبر في عملية التعيين بينما تلك المرحلة اللاحقة لمرحلة الشقيري أضفت عليها ما يسمى بعهد الفصائل وهيمنتها على العملية السياسية

^{١٩} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

^{٢٠} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

الفلسطينية عموماً^{٢١} وهذا يرجع للوضع المرهلي الذي نتج عن الاحتلال ومناهضته والكفاح المسلح من أجل دحر الاحتلال وإجلاله التام عن كل فلسطين. هذا بالنسبة للعمل الخارجي لمجموعة الفلسطينيين الذين شكلوا تلك المنظمة للمقاومة من الخارج وتسيير عمل المنظمة على شكل دولة ولكن بدون أرض أو سيادة، وهذا العمل بقي حتى في ظل احتلال كامل فلسطين محاولة لدحر الاحتلال من خلال ذلك المجلس، وتلك المنظمة التي تتجمع تحتها فصائل فلسطينية عديدة هدفها النضال والكفاح المسلح لتحرير كامل تراب أرض فلسطين المغتصبة من قبل العدو الصهيوني الغاشم.

ولو ألقينا نظرة على مهمات المجلس الوطني من الجانب التشريعي فنجد أن المجلس الوطني هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، هو الذي يصنع سياسة المنظمة وبرامجها، وهو الذي ينظر في دور انعقاده العادي في^{٢٢} :

تقرير اللجنة التنفيذية السنوي عن إنجازات المنظمة وأجهزتها.

التقرير السنوي للصندوق القومي (المالية) واعتماد الميزانية.

الاقتراحات التي تقدم إليه من لجان المنظمة.

أية مسائل أخرى تعرض عليه.

نلاحظ من تلك المهام أن المجلس يعتبر مجرد مصادق على ما يعرض عليه أو رافض له ولم تتوافر له أية صلاحية في وضع السياسة والمخططات والبرامج، وليس له الحق في اقتراح القوانين وسنها والتي تعتبر المهمة الرئيسية للمجلس التشريعي وليس له حق المراقبة على أعمال اللجنة التنفيذية التي تعتبر مقابل (السلطة التنفيذية) فهو مجلس فقير وخصوصاً فإنه دوري كما هو معمول به في

^{٢١} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٨٠.

^{٢٢} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

أية هيئة أو مؤسسة تشريعية ينص عليها دستور أي دولة وأنه يجتمع فقط أربعة أو خمسة أيام كل خمسة أعوام أو أكثر.

من هنا فلا يمكن لنا تسمية المجلس الوطني بأنه مؤسسة تشريعية بالمعنى الحقيقي ويمكن أن نسميها تجمع أعضاء فلسطينيين في الشتات للحفاظ على الكيان والوجود الفلسطيني في ذلك الشتات، ولدرء المخاوف من طمس الهوية الفلسطينية. ولكن لا يمكن أن نطلق عليه أنه مؤسسة تشريعية وذلك لعدم توافر شروط المؤسسة التشريعية على ذلك المجلس.

رابعا : فترة الاحتلال الإسرائيلي :

في يوم ٥ يونيو ١٩٦٧، سقطت باقي مدن فلسطين والمتمثلة بالضفة الغربية وقطاع غزة بيد العدو الإسرائيلي المحتل، في حرب لم يشهد التاريخ أسرع من انتهائها وسقطت بعض أجزاء من مصر وهي منطقة سيناء والتي تم تحريرها إثر حرب أكتوبر العظيم سنة ١٩٧٣ وبقيت الضفة والقطاع في يد الصهاينة وفور انتهاء الحرب أصدر ما يسمى بقائد المنطقة العسكري المعين من قبل وزير الدفاع الإسرائيلي في اليوم الأول من الاحتلال - ٥ يونيو عام ١٩٦٧ - ثلاثة مناشير عسكرية/ وقد قلد المذكور بموجبها نفسه صلاحيات التشريع والتنفيذ والقضاء في المنطقة، بما في ذلك أية صلاحية خولت له بموجب القوانين السارية للملك أو مجلس الوزراء أو للحاكم الإداري العام أو للمندوب السامي ستؤول إليه. ونفس الشيء تماما حدث في منطقة قطاع غزة، حيث قام قائد المنطقة المعين بإصدار مناشير عسكرية مماثلة، خول نفسه بموجبها كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية في منطقة قطاع غزة^{٢٣} وإحكام قبضة قائد المنطقة علي السلطات الثلاث في يده يعتبر منافيا ومخالفا لمبدأ الفصل بين السلطات، وكما يعتبر صاحب القرار

^{٢٣} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

في كل صغيرة وكبيرة في السلطات، أي هو المشرع وهو القاضي وهو المنفذ، فهو حكم القوى المتسلط على الضعيف، أي هو أهم مظهر من مظاهر المحتل الغاصب الذي يهدف لهدم أسس الديمقراطية وطمس الشعب وجعله ذليلاً تحت سيطرته ليحقق أهدافه وأطماعه وأمنه في أرض اغتصبها دون وجه حق. وبذلك طمس جميع المبادئ الدستورية التي كان معمولاً بها والسارية المفعول قبل الاحتلال. وقد تعامل المحتل الإسرائيلي مع تلك المناشير على أنها بمثابة القانون الأساسي، واستمر في إصدار المناشير والأوامر التي تصدر عن قائد المنطقة وهي تعتبر أعلى درجة من الأنظمة والتعليمات والإعلانات والبلاغات، والأوامر تأتي في المرتبة الثانية بعد المناشير وهي بمثابة قوانين، "ولقد بلغ مجموع الأوامر العسكرية الصادرة في الضفة الغربية من ١٩٦٧/٦/٥ وحتى ١٩٩٦ أكثر من ١٤٥٧ أمراً عسكرياً. وفي قطاع غزة أكثر من ١٢٠٠ أمراً عسكرياً، تناولت جميع مناحي الحياة وعدلت وألغت الكثير من القوانين السارية"^{٢٤} والكثير من تلك القوانين جاءت بهدف خدمة المحتل، فاستخدمت الأوامر العسكرية كأداة لمصادرة الحقوق والحريات العامة، خاصة الأمر العسكري رقم ٣٧٨ لعام ١٩٧٠ في الضفة الغربية (والذي صدر مثيل له في قطاع غزة) وتعديلاته التي تجاوزت أكثر من ٧٨ تعديلاً، وكذلك الأوامر المتعلقة بمنع الفلسطينيين من التنقل أو بإبعادهم أو مصادرة أراضيهم. فقد استخدمت عملية سن القانون لخدمة الاحتلال الإسرائيلي بهدف خلق غطاء قانوني لتصرفاته وتعديلاته، بدلاً من أن يكون لصالح المواطنين^{٢٥}.

^{٢٤} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

^{٢٥} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥-١٦.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ولقد استمر صدور الأوامر العسكرية حتى بعد عام ١٩٩٣ وهو العام الذي تم فيه توقيع إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

ونلاحظ هنا وفي تلك الفترة بالذات بأن عملية التشريع منعدمة لدى الفلسطينيين، ولم يكن لهم أي دور في التشريع على الإطلاق، وتصدر وفق إرادة الإدارة العسكرية الإسرائيلية المحتلة، وتهدف لإشباع غرورها وأطماعها وهذه الفترة عملت على طمس التشريعات التي كانت سارية قبل عام ١٩٦٧، كما وأنها صادرت الحقوق والحريات التي كانت توفرها تلك التشريعات.

فكان الواقع المرير الذي وقع فيه الشعب الفلسطيني في تلك الفترة وحرّم الشعب من أدنى حقوقه (القنبلة التي انفجرت لشدة الضغوطات والكبت والظلم والحرمان وانفجار القنبلة التي سميت انتفاضة الشعب الفلسطيني المناهضة ضد الاحتلال والتي انطلقت في التاسع من ديسمبر عام ١٩٨٧ والتي كان هدفها تحرير أرض فلسطين من البحر إلى النهر، ولم يتطع لأي شيء سوى النضال والمقاومة من خلال الحجارة في أيدي الأطفال قبل الكبار من أجل التحرير والاستقلال فتلك الفترة كانت منعدمة انعداماً تاماً من أية أعمال تشريعية أو مساهمة تشريعية من قبل الفلسطينيين، وتلك الانتفاضة انبثقت عنها عملية السلام الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني والحكومة الإسرائيلية وذلك في عام ١٩٩٣، لتبدأ حقبة جديدة وحياة جديدة على أرض فلسطين وذلك بولادة السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض فلسطين وهو اتفاق غزة أريحا أولاً وتوالت الاتفاقات حتى أصبحت بعض أجزاء الضفة الغربية تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، وهو ما يعتبر مرحلة جديدة في تاريخ فلسطين وهو صميم موضوعنا الذي سنتناوله وهو إنشاء مجلس تشريعي فلسطيني بإرادة فلسطينية على أرض فلسطين لأول مرة في تاريخ فلسطين الطويل والمرير. برغم التجارب القليلة التي

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

بينها منذ العهد العثماني وحتى الاحتلال الإسرائيلي والحكومات المختلفة التي تعاقبت بحكمها وقوانينها وأنظمتها على فلسطين إلا أنه لا يمكن أن نعتبرها تجربة ديمقراطية سليمة وبخصائص وشروط المجلس التشريعي الذي تنص عليه دساتير العالم كلها، فالواقع أننا نعتبر فترة الحكم الذاتي الذي انبثقت عن الاتفاقات اللاحقة منذ سنة ١٩٩٣ ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية أول حياة نيابية برلمانية تتم على أرض فلسطين وبارادة فلسطينية، من هنا يجب أن نبين تلك الفترة ودورها في بناء الدولة الفلسطينية المستقلة وهي صميم دراستنا وموضوعنا، لذلك سوف نتناول تلك الفترة منذ إنشاء وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من أرض فلسطين المحتلة.

المبحث الأول

تشكيل المجلس التشريعي

تمهيد :

إن المجلس التشريعي الفلسطيني هو أول مجلس منتخب بإرادة فلسطينية على أرض فلسطينية، ويعتبر أول تجربة برلمانية يعيشها الشعب الفلسطيني، بأن يحكم نفسه بنفسه ترسيخاً لأسس الديمقراطية وهذا انبثق عن اتفاقيات السلام المبرمة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني والذي حدث نتيجة ضغوط ومؤثرات منها انتفاضة عام ١٩٨٧ وتخلل الانتفاضة عدة اتفاقيات إلى أن توصل الجانبان لاتفاق أوسلو عام ١٩٩٣ الذي انبثق عنه ميلاد السلطة الفلسطينية التي انتقلت إليها إدارة الحكم الذاتي لكي يحكم الشعب الفلسطيني نفسه بنفسه حكماً ذاتياً على جزء من أرض فلسطين لذلك فإننا قبل أن نتحدث عن المجلس التشريعي الفلسطيني وتكوينه واختصاصاته والإنجازات التي قام بها المجلس.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وفي أجواء مفعمة بالبهجة والاستبشار ببداية حياة برلمانية جديدة^{٢٦}، بدأت مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب بتاريخ ١٩٩٦/١/٢٠، حيث بدأ أعماله بجلسة افتتاحية عقدت في مدينة غزة بتاريخ ١٩٩٦/٣/٧م، وتم انتخاب هيئة مكتب الرئاسة، وأقسم الأعضاء اليمين الدستوري، ومنذ ذلك التاريخ أصبح ولأول مرة بإمكان الشعب الفلسطيني وضع قوانينه وتشريعاته بنفسه من خلال نوابه المنتخبين في انتخابات حرة، برغم أن هذه الانتخابات اقتصرت على نحو ثلث تعداد الشعب الفلسطيني، فإنها اعتبرت نقطة تحول بارزة في النضال من أجل المشروع الوطني الفلسطيني وخلق نظام سياسي ديمقراطي عماده مؤسسات حكم ديمقراطي تستمد شرعيتها ووجودها من قبول الشعب وتجسد خياره الحر^{٢٧}. وللوقوف على ذلك الإنجاز يجب في البداية أن نتعرف على الهيكلية التي تكون من خلالها ذلك المجلس، فبذلك سوف نتناول تشكيل المجلس التشريعي حسب ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين :

المطلب الأول : نتناول فيه أعضاء المجلس التشريعي ومدته.

المطلب الثاني : تركيبة المجلس التشريعي.

^{٢٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلي التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦-مارس ١٩٩٨)، سلسلة الدراسات (١٣) ص ٣.

^{٢٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٣.

المطلب الأول

أعضاء المجلس التشريعي ومدته

أولا : أعضاء المجلس التشريعي :

لقد جاء في نص المادة (٣٥) فقرة (١) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه :
"يتألف المجلس التشريعي من ثمانية وثمانين عضوا منتخبا وفقا للقانون".

يتضح من خلال النص السابق أن عدد أعضاء المجلس التشريعي هو ثمانية وثمانون عضوا منتخبا مقسمة على ست عشرة دائرة انتخابية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتمت تلك الانتخابات بحضور مراقبين دوليين وفلسطينيين، وقد بلغت مراكز الاقتراع التي توجهت إليها الجماهير الفلسطينية لاختيار نوابهم بكل حرية ونزاهة ١١٦٨ مركزا، منها ٦٧٠ مركزا في الضفة و ٤٩٨ في القطاع، وتم توزيع المقاعد في المحافظات الفلسطينية الستة عشرة وفقا للحجم الجغرافي لكل محافظة، فكان نصيب الأسد من حيث عدد المقاعد للضفة الغربية حيث خصص ٥١ مقعدا لها، بينما كان نصيب محافظات قطاع غزة (٣٧) مقعدا، ليصبح عدد المقاعد (٨٨) مقعدا والتي نص عليها القانون الأساسي والاتفاقات المبرمة ما بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

ولكن الموقف الجدير بالوقوف عنده هو أن المجلس التشريعي أصبح به مقعد شلغر نتيجة للاستقالة التي تقدم بها الدكتور حيدر عبد الشافي بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٩٨، إلا أنه لم تجر انتخابات تكميلية في نفس الدائرة التي ينتمي لها النائب المستقيل لاختيار عضو آخر يشغل المكان الشاغر، كما وأن شغور مكانين آخرين بوفاة نائبين من منطقة غزة ولم تجر أية انتخابات، حيث إن الفقرة الثانية من المادة (٣٥) من القانون الأساسي تنص على أنه : "إذا شغل مركز عضو أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية تجرى انتخابات فرعية في الدائرة المعنية وفقا

للقانون لانتخاب خلف له"، كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة الرابعة بخصوص شغل منصب أحد الأعضاء حيث جاء في سياق النص على أنه: "... وإذا شغل منصب أحدهم ينتخب المجلس خلفا له وفقا للمواد (٨، ٩، ١٠) من هذا النظام، وهذا لم يحدث حتى هذه اللحظة والسبب في ذلك يرجع لحجة غير مقنعة وهو أن المدة المتبقية للمجلس أقل من سنة من استقالة د. حيدر عبد الشافي وفي الوقت الذي توفي فيه النائبان كانت مدة المجلس القانونية قد انتهت مما يجعلنا أمام مخالفة دستورية وبغض النظر عن أسباب هذه المخالفة، حيث جاء في سياق الفقرة الرابعة من المادة (٩٢) من قانون الانتخاب الفلسطيني على أنه: "إذا كانت الفترة المتبقية لولاية العضو تزيد على سنة أو أكثر تجرى انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية التي انتخب بها العضو الذي شغل مركزه..."، لذلك فإن المجلس الآن يضم خمسة وثمانين عضوا وليس ثمانية وثمانين عضوا كما جاء في القانون الأساسي، وذلك علاوة عن النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الصهيوني. وبعد اختيار أعضاء المجلس وقبل الشروع بالمهام المنوطة لهم يقسم كل عضو اليمين الدستورية وهذا حسب ما جاء في نص المادة (٣٦) من القانون الأساسي حيث تنص على أنه: "قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو اليمين التالية أمام المجلس: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام، والله على ما أقول شهيد".

ولكن بقي أن نشير إلى حجم الأحزاب التي شاركت في هذه الانتخابات، فعددها ١٧ حزبا وحركة إضافة إلى المستقلين، والحركات التي لم تشارك في تلك الانتخابات هي حركة المقاومة الإسلامية "حماس"، حركة الجهاد الإسلامي، وحزب

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

التحرير الإسلامي، والجهة الشعبية لتحرير فلسطين، والجهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، وجهة التحرير العربية (القيادة العامة).

وقد حصلت حركة فتح على نصيب الأسد من عدد المقاعد باعتبارها الحركة التي تحكم وكون رئيسها هو رئيس السلطة الفلسطينية، فحصلت على ٥٠ مقعداً من إجمالي مقاعد المجلس، وحصل المستقلون على ٣٥ مقعداً، وحصل كل من الائتلاف الوطني الديمقراطي، كتلة الحرية والاستقلال وحزب الاتحاد الديمقراطي "فدا" على مقعد واحد كل على حدة^{٢٨}.

ومن الملاحظ بأن الحركات والأحزاب المعارضة لاتفاق أوسلو لم تشارك في الحياة التشريعية ولم ترشح نواباً في المجلس التشريعي، والسبب هو أنه لا يعقل أن تشارك تلك الفصائل في مشروع أساس نشأته اتفاق أوسلو الذي لم ينل الموافقة والرضا من المعارضة المتواجدة على الساحة الفلسطينية.

ولكن لو افترضنا جدلاً بأن السبب الرئيسي لميلاد المجلس التشريعي هو اتفاق أوسلو وما تبعها من اتفاقات ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، فالمجلس التشريعي يعتبر مؤسسة لها دور في بناء الشخصية المستقلة للدولة الفلسطينية لذا يجب على كل حزب وحركة وفرد في فلسطين المشاركة في تلك المؤسسة لكي يقوم على أساس ديمقراطي سليم، وحتى تكون تلك المعارضة قريبة من أرض الواقع وتؤثر من قريب على تجاوزات السلطة التنفيذية، فبعدهم هذا يجعل المجلس التشريعي متأثراً بقرارات وإملاءات السلطة التنفيذية ورئيسها كون أغلبية أعضائه من حركة فتح والتي يرأسها رئيس السلطة الفلسطينية، وهي ذاتها

^{٢٨} السلطة الوطنية، لجنة الانتخابات المركزية، الديمقراطية في فلسطين، الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي، ١٩٩٦، ص ٩٨-٩٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

التي تمثل السلطة التنفيذية وهذا يجعل الهدف واحد ووجهات النظر واحدة وتتقارب فيما بينهم المصالح الشخصية والخاصة.

ثانيا : مدة العضوية في المجلس :

لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) من القانون الأساسي على عضوية المجلس التشريعي حيث نصت على أن : "مدة هذا المجلس (المجلس التشريعي) هي المرحلة الانتقالية".

ضمن سياق النص يتضح أن المشروع لم ينص على مدة زمنية لا تزيد على خمس سنوات فكان الأولى بالمشروع الفلسطيني أن يحدد فترة زمنية محددة بالسنين؛ وذلك لأن المرحلة الانتقالية يشوبها بعض الغموض في الزمن، ومن الممكن أن تفسر بأكثر من تفسير ولكن الأرجح بأنها خمس سنوات، فبذلك يكون قد انتهت مدة المجلس فعليا في ٤ أيار ١٩٩٩م، حيث إن المجلس بدأ أعماله في مارس ١٩٩٦م، وأن المرحلة الانتقالية بدايتها كما جاء في الاتفاق الموقع ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية مقترن بتسليم قطاع غزة ومنطقة أريحا للسلطة الفلسطينية فالتسليم كان في عام ١٩٩٤ وحتى ١٩٩٩ ومن مهنا يتضح بأن المرحلة الانتقالية المتفق عليها قد انتهت ولكن الرئيس وبسبب الوضع الراهن مدد عمل المجلس التشريعي.

المطلب الثاني

تركيبة المجلس التشريعي

يتكون المجلس التشريعي من الرئيس، نائب الرئيس، وأمين السر، واللجان المعاونة للمجلس، وهذا التقسيم نصت عليه المادة (٣٧) من القانون الأساسي على أن : "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيسا ونائبين للرئيس وأمين السر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس...".

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المادة (٤) من الفصل الثاني من النظام على أنه: "تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده، وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية...". كما جاءت المواد من (٤٨ ٦٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي متناولة تشكيل اللجان، وكيفية اختيار أعضاء اللجان، والأعمال التي أسندها النظام لتلك اللجان، والتقارير الصادرة عن اللجان.

وسوف نفصل تلك التركيبات للمجلس الذي لا يمكن أن يستغني عن تلك التركيبة في مباشرة عمله بدون تلك الهيئة المساعدة للمجلس في تسهيل العملية التشريعية من خلال تلك الهيئة الداخلية المنتخبة بانتخابات داخلية بين أعضاء المجلس فيما بينهم.

أولا : رئيس المجلس :

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه والمتحدث الرسمي باسم المجلس ومعبرا عن إرادته، إضافة إلى ذلك فهو "الذي يتولى مسؤولية المحافظة على أمنه ونظامه، والدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها، والإعلان عن أية قرارات قد تصدر عنه"^{٢٩}، هذا ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس التشريعي، كما يتم انتخاب رئيس المجلس وفقا لما جاء في النظام الداخلي للمجلس التشريعي في سياق المادة (٨) حيث تنص على أن: "تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويعطى كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيسا ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحدا فواحد فيحضر العضو بذاته ويلقى ورقته، والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيسا، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية

^{٢٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

يؤخذ الاثنان اللذان حصلوا على أعلى الأصوات ويعتبران مرشحين للرئاسة ويجرى حينئذ التصويت عليهما فقط، ويكتفى في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يقترح بينهما ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس". والأغلبية التي جاءت في سياق المادة السابقة هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي النصف + واحد من عدد الأعضاء الحاضرين، ويشترط لاكتمال النصاب القانوني لهذه الجلسة حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء في المجلس على الأقل. كما نصت المادة (١٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأن: "الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقا لإرادته ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه ويحافظ على أمنه ونظامه، وهو الذي يفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات، ويأذن بالكلام ويحدد موضوع البحث، ويوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها، وللرئيس أن يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي المناقشة".

ثانيا : نائبا الرئيس وأمين السر :

نصت المادة (٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "يجرى انتخاب النائبين وأمين السر واحدا تلو الآخر بالطريقة التي جرت عند انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولى مسؤولياتها.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وأمين السر هو عضو في المجلس التشريعي، يتم انتخابه لمنصب أمين السر^{٣٠}، وهو أحد هيئة مكتب المجلس المساعد لرئيس المجلس، كما يرأس لجنة تنسيق المساعدات الخاصة بالمجلس، ويتبع في عمله رئيس المجلس مباشرة.

وهو الذي يرأس الأمانة العامة التي نصت عليها المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "تعين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات".

كما نصت المادة (١٣) من ذات النظام على مهام نائب رئيس المجلس على أن: "يتولى النائب الأول رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو اشتراكه في مناقشات المجلس، ويتولى النائب الثاني رئاسة المجلس حال غياب الرئيس ونائبه الأول أو اشتراكهما في مناقشات المجلس، وإذا تغيب الرئيس ونائبه يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً".

ثالثاً : الدوائر والوحدات :

بموجب الهيكلية العامة الجديدة للمجلس تم دمج بعض الدوائر وإنشاء وحدات إدارية مساندة لعمل المجلس وهي^{٣١}:

١ - وحدة البحوث البرلمانية :

تقوم بإعداد دراسات عن مشاريع القوانين للنواب وللجان المجلس، كما تجيب على الاستفسارات المختلفة للنواب، وقد نشأت هذه الوحدة بدايةً في مركز البحوث

^{٣٠} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، التقرير السنوي السادس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص ٥٨.

^{٣١} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٥٩-٦٠.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

والدراسات الفلسطينية، بدعم من المعهد الجمهوري الدولي الأمريكي، وانتقلت إلى مقر المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب اتفاق مع رئاسة المجلس، يقضى أيضا بانتقال العباء المالي للوحدة تدريجيا إلى المجلس، لتصبح تابعة له بشكل كامل في نهاية عام ٢٠٠١.

٢ - وحدة التخطيط :

تهدف إلى تطوير عمل المجلس التشريعي، وتختص بتخطيط البنية التحتية والموارد البشرية للمجلس، كما تساعد لجنة تنسيق المساعدات في استخدام المساعدات المقدمة للمجلس حسب الاحتياجات والأوليات.

٣ - وحدة المرأة :

تعمل على تطوير التشريعات الخاصة بالمرأة والأمومة والطفولة، كما تعمل على ألا تتضمن القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي أي تمييز ضد المرأة والجدير بالذكر أن هذه الوحدة لم تتأسس في بداية عمل المجلس التشريعي، وإنما بعد إقرار آخر هيكلية إدارية عامة له عام ١٩٩٩.

٤ - وحدة التدريب :

تختص برصد الاحتياجات التدريبية الخاصة بطواقم المجلس وتخطيطها والإشراف على تنفيذها.

٥ - دائرة المكتبة :

تقوم مكتبة المجلس التشريعي بتوفير مختلف الخدمات المكتبية لأعضاء وموظفي المجلس التشريعي، ولروادها من الباحثين والطلاب ولتأدية هذه المهمة، يتوافر في المكتبة عدد مهم من المراجع والمصادر القانونية، بما في ذلك موسوعات التشريعات الفلسطينية لمختلف المراحل التاريخية، وموسوعات التشريعات العربية،

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

وتشريعات عدد من الدول الأجنبية، كذلك تجيب المكتبة على استفسارات النواب، لمساندتهم في عملهم التشريعي والرقابي.

٦ - دائرة العلاقات العامة والإعلام :

نصت الهيكلية العامة على دمج الدائرة الإعلامية ودائرة البروتوكول والعلاقات العامة في دائرة واجدة تحت اسم "دائرة العلاقات العامة والإعلام" إلا أن الدائرتين لم تندمجا من الناحية الفعلية بعد، وتقوم دائرة البروتوكول والعلاقات العامة بتقديم خدمات البروتوكول، والعلاقات العامة، وتعزيز علاقات المجلس الخارجية، وتعمل الدائرة الإعلامية حاليا على تصوير جلسات المجلس، وإعدادها بصورة مختصرة بواسطة أجهزة خاصة بالمجلس، ليتم بثها من خلال محطات التلفزة المحلية، كما تصدر الدائرة الإعلامية مجلة "المجلس" التي تعنى بتغطية أخبار ونشاطات المجلس، وتعمل على نشر قراراته وبياناته، وتقارير عن عمل اللجان والوحدات الإدارية، وقرارات قانونية لبعض مشاريع القوانين المعروضة عليه، ومقالات ذات صلة بالعملية التشريعية.

٧ - الدائرة القانونية :

تختص بتقديم الخدمات والاستشارات القانونية في مختلف شئون وأعمال المجلس، وتقوم بإجراء الصياغة القانونية لمشاريع القوانين، بناء على طلب النواب أو اللجان، كما تبدي ملاحظاتها المهنية على المشاريع المحالة للمجلس مع القيام أحيانا بإعداد دراسات قانونية مقارنة.

٨ - دائرة الشؤون الإدارية والفنية :

وفقا للهيكلية العامة الجديدة من المفترض دمج دائرة الشؤون الإدارية والدائرة الفنية إلا أنهما لم تندمجا من الناحية الفعلية بعد.

٩ - وحدة شئون الموظفين :

تختص بشئون الموظفين والقضايا الإدارية المتعلقة بهم، وتتولى المراسلات مع ديوان الموظفين.

١٠ - الدائرة المالية :

وتختص بشئون المجلس المالية وتأمين اللوازم.

١١ - دائرة المقرر العام :

تشرف على إدارة جلسات المجلس ولجانه وحفظ سجلاته، ويقوم المقرر العام بتسجيل جلسات المجلس وإعداد سجلاته، ويشرف على الشئون الإدارية للجان، وله مكتب يعمل تحت إشرافه.

رابعا : لجان المجلس :

بداية يجب أن نذكر بأن لجان المجلس تم ذكرها في ظل الاتفاقية الموقعة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٩٥ من خلال نص المادة السادسة من الاتفاقية.

وفقا لنص المادة (٤٨) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فإنه تم تقسيم اللجان إلى إحدى عشرة لجنة دائمة، وذلك للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقترحات والقضايا التي يحيلها المجلس. فنصت المادة على أن: "يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقترحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها:

أ. لجنة القدس.

ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.

ج. لجنة شئون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

د. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

- هـ. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).
 - و. لجنة الموازنة والشؤون المالية.
 - ز. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط).
 - ح. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي).
 - ط. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة).
 - ي. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).
 - ك. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.
- كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة (٤٨) على أنه: "يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء. ويتم انتخاب واختيار أعضاء اللجان بداية كل دورة انعقاد للمجلس هذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (٤٨) حيث جاء فيها بأن: "يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها. وعملية اختيار أعضاء اللجان تتم وفق نص المادة (٤٩) من النظام الداخلي حيث تنص بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتتلقي هيئة مكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة.

وجاء في نص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: "للمجلس بناء على اقتراح هيئة المكتب أن يقرر في مطلع دورة الانعقاد العادي ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان.

ويحق للعضو أن يشارك في إحدى لجان المجلس ويجوز له أن يشترك في لجنة ثانية فقط، كما أنه لا يجوز الجمع ما بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية إحدى لجان المجلس، ويمنع أيضا الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية إحدى لجان المجلس.

ومن الملاحظ على دورات المجلس التشريعي الخمس، أنه تتم الانتخابات لاختيار لجان المجلس بنفس الطريقة التي رسمها النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولكن حدث تجاوز في بداية دورة المجلس التشريعي الخامسة، وهذا التجاوز حدث نتيجة وجود تكتلات بين أعضاء المجلس، فوجود تنافس بين التيار الرئيسي في المجلس وكتلة التحالف الديمقراطي (المعارضة)، على رئاسة وعضوية لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان، إلى تجاوز عدد أعضاء اللجنة العدد الذي يحدده النظام الداخلي للمجلس التشريعي بستة أعضاء إذ وصل عدد أعضاء لجنة الرقابة إلى ستة وعشرين في حين لا يجوز وفقا للنظام الداخلي أن يزيد عدد أعضاء أي لجنة من اللجان الدائمة على عشرين عضوا^{٢٢} وهذا هو التجاوز الوحيد الذي حدث خلال اختيار اللجان في أول دورات انعقاد كل دورة للمجلس. وبعد أن تشكل اللجان تنتخب كل لجنة رئيسا ومقررا لها، وتنتخب كذلك من يقوم مقامهما مؤقتا حال غياب أي منهما. وبعد ذلك يتم عرض رئيس كل لجنة ومقررها على المجلس للموافقة عليهما، والموافقة تتطلب بأن تصدر بالأغلبية النسبية.

^{٢٢} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٥٨.

كما تعقد جلسات اللجان بناء على طلب من رؤسائها أو من رئيس المجلس بالتنسيق مع رؤسائها، أو بطلب من أغلبية الأعضاء، ويجب أن يكون طلب الدعوة لانعقاد جلسة اللجنة قبل أربع وعشرين ساعة من انعقادها على الأقل ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.

ويجوز للجان أن تعقد جلسات سرية وعلنية حيث يتوجب حضور أغلبية الأعضاء لصحة انعقاد الجلسة، وتصدر قراراتها بالأغلبية النسبية، ومن حق اللجان عقد جلسات علنية وللمجلس دعوة الوزير ذي العلاقة عن طريق رئيس السلطة لحضور جلساتها كذلك يحق لهيئة مكتب المجلس حضور جلسات اللجان والمشاركة في نقاشاتها، ويحق أيضا لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان ومناقشتها، ولكن لا يحق له المشاركة في التصويت.

ويحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليه (سواء كانت تتعلق بقانون جديد، أو موقف سياسي يتوجب على المجلس اتخاذه، أو دعوة لزيارة دول صديقة... إلخ) وتلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس، وفي حالة عدم الالتزام بالمدة المحددة يتوجب على رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة التي يحتاجها لإتمام التقرير، وبعد تقديم اللجنة للتقرير (الذي يتوجب أن يتضمن وجهة نظر اللجنة في الموضوع)^{٣٣}، يقوم رئيس المجلس بإدراجه ضمن جدول الأعمال وطبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة؛ وذلك للنظر في موضوع التقرير، وللجان الحق في أن تطلب من رؤسائها رد أي تقرير محال إليها لاستيفاء بحثه حتى وإن بدأ المجلس النظر فيه، ولكن بشرط موافقة المجلس على ذلك.

^{٣٣} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

تقييم بنية أو تركيبة المجلس التشريعي : إن البنية الأساسية للمجلس التشريعي تعاني، ويوجد بها إشكالية خطيرة وهي الازدواجية في الدوائر، إذ توجد دوائر للمجلس في مدينة غزة ومثيلات لها في مدينة رام الله، وتمتع كل منهما بقدر كبير من الاستقلال في العمل، وأحيانا يصل الأمر إلى عدم وجود تنسيق بينها، ويخلق التباين بين ما نصت عليه البنية أو (الهيكلية الإدارية العامة) التي أقرتها لجنة شؤون المجلس، وما هو موجود على أرض الواقع، خلا لإداريا في عمل وحدات ودوائر المجلس، لا يسهل حله سوى بالتطبيق السليم للبنية، أو بتغييرها بما يتناسب وواقع البنية الإدارية للمجلس التشريعي الفلسطيني^{٣٤}.

ومن ناحية أخرى يتضح خلل آخر في عدم تحديد واضح في اختصاصات وصلاحيات بعض الدوائر بشكل أكبر ما هو عليه، وذلك تجنباً للتداخل والتعارض فيما بينهما، وبذلك تصبح الدوائر شبه معطلة بسبب الخلط في اختصاصاتهم وتفسد الحياة البرلمانية الصحيحة، وتعطل أعمال أهم مؤسسة في الدولة، فيجب العمل لتصحيح الأوضاع الداخلية، وتوضيح اختصاصات كل دائرة ولجنة على حدة.

كما أنه يوجد مأخذ على تركيز أعمال المجلس التشريعي في مقرين فقط وهما مدينة غزة ورام الله، علما بأنه توجد مكاتب فرعية للمجلس في كل محافظة من محافظات السلطة الفلسطينية، إلا أن هذه المكاتب غير مستقلة ومهمشة ولا يوجد بها أي نشاط يذكر، كما أن انتفاضة الأقصى والحصار الصهيوني على المدن الفلسطينية أثر على أداء أعضاء المجلس وموظفيه، فقد تعطلت أعمال البنية الإدارية للمجلس التشريعي خلال انتفاضة الأقصى، نتيجة التقيد في تنقل موظفيه ما بين مقرات المجلس التشريعي، فهذا تدخل خارجي نتيجة للحصار والطق الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي الصهيوني على المدن والقرى الفلسطينية، بحيث

^{٣٤} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٦٠.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

يصعب التنقل ما بين المدن حتى القريبة في المسافات فيما بينها خاصة مدن القطر بصغر مساحته ولحصاره من جميع الجهات الأربع، فهذا تدخل للمجلس عذر فيه، فنطلب من المجلس أن يعمل جاهدا لإزالة تلك العوائق للقيام بمهامه التي لها الدور الفعال في مناهضة الاحتلال والعمل على الاستقلال التام لفلسطين، بسن التشريعات والقرارات التي سوف يكون لها التأثير الكبير على إقامة دولة فلسطين المستقلة.

المبحث الثاني

الاختصاص التشريعي

يعتبر التشريع أحد الاختصاصات أو الوظائف الأساسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستنادا إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والاثام بعدم الدستورية، فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه^{٣٥}.

وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية حيث أعطى حق التشريع للمجلس التشريعي في سياق المادة (٣٤) فقرة (١) حيث تنص على أن: "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة".

كما جاء في الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

^{٣٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

مما سبق يتضح لنا جليا بأن الاختصاص التشريعي، اختصاص أسنده الدستور للمجلس التشريعي باعتباره المجلس النيابي صاحب التشريع الأصيل. والتشريع يتمثل في سن القوانين وتعديلها وإلغائها، وهذا العمل أصبح أكثر تعقيدا في الأوقات الحالية منه في الأوقات الماضية، وأصبح يتطلب أناسا متخصصين في قضايا متعددة تؤهلهم وتعطيهم القدرة على سن التشريع الملائم وفقا للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية، فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا ولكنه يحتاج إلى مهارات خاصة تؤهل المشرع للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتنوعة، والموافقة أو الرفض لكل بند من هذه البنود، وتحديد إلى أي مدى من الممكن أن يساهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين، ولهذا فإذا سن أي قانون أصبح يخضع لمجموعة من المداولات والنقاشات للتأكد من مدى جديته وقدرته على المساهمة في تطوير وتنمية المجتمع^{٣٦}.

فللتشريع مراحل أساسية، وهي مرحلة سن القوانين، ومرحلة تعديلها، وإلغائها ويسبقها مرحلة إعداد أو اقتراح القانون ومن الممكن تسمية تلك المراحل (بألية سن التشريعات) وسنتناولها في الفرع الأول، والفرع الثاني سنخصصه لتقييم الأداء التشريعي للمجلس في الفترة من مارس ١٩٩٦ سبتمبر ٢٠٠٢ وما طرأ من مستجدات خلال عمل المجلس لست دورات متتالية. من عمر المجلس التشريعي المنتخب.

^{٣٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

المطلب الأول

المراحل الأساسية للتشريع

يمر التشريع بمراحل متعددة حتى يظهر بصورته النهائية ويصبح قانونا معمولا به وساري المفعول، وتلك المراحل هي :

أولا : مرحلة اقتراح وتقديم مشاريع القوانين:

تعتبر هذه المرحلة اختصاصا مشتركا ما بين السلطة التنفيذية وأعضاء المجلس التشريعي، هذا ما نصت عليه المادة (٦٥) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها".

كما أعطت ذات الحق في اقتراح مشاريع القوانين لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي وذلك من خلال نص المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاؤه، ويحال كل اقتراح مرفقا بالأسباب الموجبة، والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأى اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها".

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ولكن في حالة تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية (الوزارة المعنية)^{٣٧} يتم رفعه إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بوضع التعليقات والتعديلات الضرورية عليه، وذلك استنادا إلى مدى توافقه وانسجامه مع البرنامج الرئاسي السنوي، وفي حالة عدم توافق القانون المقترح من الوزارة مع البرنامج الرئاسي السنوي، يقوم مجلس الوزراء بوضع التعديلات اللازمة عليه، وإشعار الوزارة بذلك، وللوزارة الحق في أن تقبل أو ترفض التعديلات، وفي حالة قبولها لهذه التعديلات يتم إرسال مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء إلى ديوان الفتوى والتشريع وذلك من أجل مراجعته قانونيا، بعد مراجعة ديوان الفتوى والتشريع لمشروع القانون من الناحية القانونية، يقوم بإرساله مرة أخرى إلى مجلس الوزراء، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بإرسال القانون إلى رئاسة المجلس التشريعي الذي بدوره يرسله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون.

أما إذا كان القانون من قبل عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي، فإن الاقتراح يحال مباشرة إلى اللجنة المختصة في موضوع القانون التي تقوم بدراسته ولها الحق في قبوله أو رفضه، وفي حالة الرفض، يعتبر المشروع لاغيا، وفي حالة القبول يتم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالمسودة الأولى، ومن ثم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام.

ثانيا : مرحلة عرض المشروع على المجلس للنقاش والتصويت عليه :

المشروع المقدم من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) يتم إرساله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون، وتقوم اللجنة بمراجعة القانون من الناحية الموضوعية ولها الحق في قبول أو رفض القانون، وفي حالة قبوله، فإن القانون يحال إلى اللجنة القانونية، وذلك وفقا للمادة (٦٥) فقرة (٣) من النظام الداخلي للمجلس

^{٣٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.

التشريعي حيث تنص على أن: "يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة" وتقوم اللجنة القانونية بدورها بالاطلاع على القانون، وكتابة مسودة قانون، وللجنة مطلق الحرية في مناقشة المشروع، ومن حقها أن تطلب من الوزراء الذين أعدوه الحضور للمناقشة، واستدعاء خبراء في الموضوع المطروح، أو إقامة ورش عمل ودعوة كل من له علاقة بموضوع القانون أو الاطلاع على قوانين مماثلة في دول أخرى، خصوصاً الدول العربية، ومن ثم إعداد القانون، بعد الانتهاء من إعداد القانون بالقراءة الأولى يتم عرضه على أعضاء المجلس في الجلسة العامة، ويتم التعليق على المواد مادة مادة والتعديل يقبل بالأغلبية، بعد الانتهاء من التعليقات يتم إرسال القانون إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بوضع تعليقاتها، ومن ثم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح على المجلس للنقاش العام والتصويت^{٣٨}.

علماً بأنه أعطى النظام الداخلي للمجلس التشريعي من خلال نص المادة (٦٦) الحق لمجلس الوزراء في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه.

وبالنسبة للمشروع المقترح من قبل أعضاء المجلس التشريعي فإنه بعد إعداده بالقراءة الأولى من اللجنة القانونية يتم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام، بعد إقراره بالقراءة الأولى يتم إرساله إلى اللجنة المختصة لوضع تعليقاتها، بعد الانتهاء من وضع تعليقاتها، تقوم اللجنة المختصة بإرسال القانون إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح مشروع القانون للنقاش العام

^{٣٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

والتصويت، بعد إقرار الأعضاء للقانون بالقراءة الثانية يتم إحالته إلى رئاسة المجلس لرفعه إلى مكتب الرئيس للتعليق أو الإقرار.

ثالثا : مرحلة إصدار القوانين:

تعتبر آخر مرحلة من مراحل سن القوانين وهي تتم بعد إقرار المجلس التشريعي لمشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره^{٣٩}.

فهذا الذي يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في هذه المرحلة هو رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك وفقا لنص المادة (٧١) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدرا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

أما الفقرة الثانية من ذات المادة (٧١) فتتص على أنه: "إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقا لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

حالة خاصة : اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي:

نصت المادة (٧٣) من النظام الأساسي للمجلس التشريعي على الطرق التي يجب اتباعها في اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي وهي :

^{٣٩} عزت الرامي، مركز الدفاع عن الحريات، المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن، برنامج التوعية الديمقراطية والانتخابات (٣)، ص ١٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوبا وموضوعا في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية. إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقديا من الأعضاء فيجب أيضا أن يكون موقعا من ثلث عدد أعضاء المجلس. يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي، بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن. بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه، يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب أو رفضه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضا، وإذ قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (٦٨) من هذا النظام. أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين.

المطلب الثاني

الإنجازات التشريعية للمجلس التشريعي

منذ نشأته والصعوبات التي واجهته

أولا : الإنجازات التشريعية للمجلس التشريعي منذ نشأته : سبق أن أوضحنا بأن الحياة التشريعية في فلسطين في ظل إدارة الحكم الذاتي مارست دورها التشريعي ولأول مرة في تاريخ فلسطين المرير. وياشر المجلس التشريعي المنتخب مهامه وفقا للقانون الأساسي الذي عكف المجلس على مناقشته وإقراره لكي يصبح العمل وفق قانون أساسي (دستور الدولة) ويصبح العمل أكثر تنظيما وديمقراطية، لأنه القانون الأسمى الذي ينظم شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

واستغرق القانون الأساسي وقتا كبيرا وجهدا من المجلس التشريعي، ولكن كان رئيس السلطة الفلسطينية يرفض المصادقة عليه، ويرفض إقراره، وذلك لأسباب سياسية مفادها عدم التوصل مع الحكومة الإسرائيلية لاتفاقيات الوضع النهائي، وخصوصا بأن المواضيع التي لم يتوصل الطرفان لحل لها، وهي حساسة، وتعتبر أساسيات إقامة الدولة، وهي الأمور التي تتعلق بوضع اللاجئين الفلسطينيين، ومصير القدس، والحدود التي لم يصل الطرفان إلى حل نهائي بخصوص تلك الأمور.

لذلك يجب قبل الخوض في الإنجازات التي تمت في ظل الفترة التي مارس فيها المجلس التشريعي دوره التشريعي من إصدار القوانين والقرارات يجب أن نلقى الضوء على تجربة القانون الأساسي كونه أهم القضايا التي تعتبر موضع جدل في الوقت الحاضر والخلاف الشديد الحاصل ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية إضافة إلى قانون الموازنة العامة، وهما حالتان من أهم الحالات التي يجب الوقوف عندها، ومن خلالها يتضح لنا مدى فاعلية المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه الأصلي التشريع أو ما يسمى (بسن القوانين).

تجربة القانون الأساسي :

يعتبر القانون الأساسي أحد أهم القضايا، إن لم يكن أهمها على الإطلاق التي هي موضع جدل وخلاف بين المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية، فبعد انعقاد جلسات المجلس التشريعي الطويلة وكثرة النقاشات والمداومات، وبعد جهد كبير بذله أعضاء المجلس، تم إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثالثة، وبغض النظر عن الانتقادات التي وجهت إلى بعض البنود التي تضمنها القانون، إلا أن صياغة قانون يعمل بمثابة دستور يعتبر إنجازا من الإنجازات التي تثنى للمجلس

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

المنتخب خصوصا إذا أخذ بعين الاعتبار غياب التجربة البرلمانية والدستورية والظروف الصعبة والمعقدة المحيطة بعمل المجلس^{٤٠}. وأبرز الأهداف التي نسعى من أجلها إقرار القانون الأساسي هو عدم وجود قانون موحد في أراضى السلطة الفلسطينية من شأنه أن يضع الأساس لمؤسسات الحكم القائمة وينظم العلاقات فيما بينها، ويحدد طبيعة، وشكل النظام السياسي القائم وعلاقة هذا النظام بالمواطن الفلسطيني.

في بدايات إقرار القانون الأساسي كان يتكون من مقدمة وستة أبواب، وبعد المراجعة والتعديلات التي طرأت على القانون الأساسي أصبح يشمل مقدمة وسبعة أبواب والباب الذي أضيف هو الخاص بأحكام حالة الطوارئ. وتم رفع هذا القانون لرئيسي السلطة الفلسطينية بتاريخ ٢ / ١٠ / ١٩٩٧ للمصادقة عليه من قبل الرئيس تمت بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٢ أي بعد مرور خمس سنوات على إصداره وهذه الحالة كما أشرنا لها أوضاع خاصة تتعلق بالواقع السياسي الذي يمر به الشعب الفلسطيني خاصة فيما بعد نشوب انتفاضة الأقصى الحالية في سبتمبر ٢٠٠٠.

قانون الموازنة العامة :

تعتبر الموازنة العامة إحدى أبرز القضايا التي قد تكون موضع جدل وخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فهي الوسيلة التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية؛ ولهذا يطلب دائما من السلطة التنفيذية أن تقوم بتقديم الموازنة العامة للسلطة التشريعية، وذلك من أجل مراجعتها ووضع التعديلات المناسبة.

^{٤٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

حيث نصت المادة (٤٧) من القانون الأساسي على أن "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله.

كما تنص المادة (٤٨) من القانون الأساسي على ضرورة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية هذا ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة (٤٨)، في حين تنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوبا بملاحظات المجلس لاستكمال مقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره" وبالنسبة لآلية المناقشة والتصويت داخل المجلس، فتتنص الفقرة الثالثة من المادة ذاتها على أنه: "يتم التصويت على الموازنة بابا بابا".

والفقرة الرابعة تنص على أنه: "لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية".

وتطبيق هذه المادة مشروط به أن يراعى قبل تطبيقها ما ورد في المادة (٨١) من القانون الأساسي.

كما تنص المادة (٤٩) من القانون الأساسي على أنه: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بابا بابا".

من الواضح من النصوص القانونية السابقة بأنها حددت الموعد المحدد الذي يجب أن تلتزم به السلطة التنفيذية لتقديم الموازنة السنوية وفي وقت محدد، ولكن

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

الملاحظ بأن السلطة التنفيذية لم تلتزم بالمواعيد وبذلك تخالف النصوص الواردة في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٧٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ضرورة تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية، وذلك بهدف إعطاء لجان المجلس ولجنة المالية تحديدا الفرصة الكافية لمناقشتها قبل عرضها على الأعضاء للمناقشة العامة والتصويت، فمجلس الوزراء لم يلتزم بالقواعد الدستورية هذه، ولم يتم بتقديم الموازنة في الموعد المحدد لها سواء ميزانية (سنة ١٩٩٧م، و١٩٩٨م، و١٩٩٩م، و٢٠٠٠م)، وهذا يعتبر تقييدا لحرية المجلس في أدائه لمهامه الرقابية والمحاسبية التي سوف نتناولها في المطلب التالي.

وهذا ما يؤكد رئيس المجلس التشريعي السيد أحمد قريع (أبو العلاء) حين يقول بأن: "تأخير تقديم الموازنة برغم بدء العام المالي يجعل إنفاق وزارة المالية غير قانوني، إضافة إلى أنه يتسبب في إحراجه كون المصادقة على الموازنة واحدة من المهام الرئيسية للمجلس".^{٤١}

ويرى داوود الزير، النائب في المجلس التشريعي "بأن الموضوع يتعلق بمخالفة النظام الداخلي ارتكبتها المجلس الوزاري، خصوصا أن النظام ينص على ضرورة تقديم الموازنة قبل انتهاء السنة المالية بأربعة شهور"^{٤٢}، لأن المدة كانت محددة بأربعة شهور في حينه، وتم تعديلها بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي المقر في تعديلاته خلال الدورة الثالثة للمجلس بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٨م إلى شهرين حسب الفقرة الأولى من المادة (٧٤) من النظام الداخلي.

^{٤١} جريدة الحياة الجديدة، العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٢/٥، وجريدة القدس، العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٥.

^{٤٢} جريدة الأيام: العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٣/٧م.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

والملاحظ من تجارب قانون الموازنة العامة في كل دورة من دورات المجلس التشريعي منذ توليه المهام التشريعية، والرقابية، والمحاسبية للسلطة التنفيذية، يتبين لنا بأنه مع اقتراب موعد الموازنة السنوي لم تقدم السلطة التنفيذية الموازنة في وقتها المحدد بنص القانون الأساسي، الذي هو بمثابة دستور الدولة وما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد كان تعامل السلطة التنفيذية مع المجلس التشريعي هو التجاهل وإنكار وجودها وعدم الرد عليها وعلى خطابات المجلس بضرورة تقديم الموازنة سبعة شهور لموازنة سنة ١٩٩٧م، وكذلك سبعة شهور لموازنة سنة ١٩٩٨، وكذلك خمسة شهور لموازنة سنة ١٩٩٩.

كما أن إقرار قانون الموازنة لعام ٢٠٠٠ هو إقرار غير قانوني، والسبب في ذلك أن عدد الأعضاء الحاضرين ٤٣ عضوا فقط، والتصويت بالموافقة كان ٢٥ عضوا، ومعارضة ١٨ آخرين، وهذا في الأساس مخالف لنص المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة" وبالتالي فإن كل ما يتمخض عن تلك الجلسة من قرارات أو قوانين، غير قانوني أيضا^{٤٣}.

ويفترض بأن يكون المجلس التشريعي هو الجهة الأولى التي تحرص على الالتزام بالقواعد والأسس الدستورية، كما أن يعمل من أجل فرض الالتزام بها، إلا أنه لم يفعل ذلك، واعتبر أن إقراره للموازنة في جلسة لم يكتمل فيها النصاب القانوني لإقرار قانونيا.

^{٤٣} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء، سلسلة الدراسات (٢٤) ص ٢٤.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

فهنا الخطورة أوسع واشمل مما سبق، فبدلاً من محاولة تحجيم تدخلات السلطة التنفيذية وأن ينهض المجلس التشريعي ويصدر قرارات صارمة وأن يثبت وجوده بقوة، أصبح مشاركاً في المخالفات الدستورية، فبدلاً من تصحيح الأوضاع يوماً بعد يوم، نرى التراجع يزداد مع مرور الأيام مما يجعلنا نندش مما يجري في الساحة الفلسطينية من تجاوزات حتى من المجلس الذي يفترض أن دوره الإصلاح وليس الاستسلام لإملاءات السلطة التنفيذية.

فمن خلال التجريبتين السابقتين، تجربة القانون الأساسي وتجربة قانون الموازنة العامة يتضح لنا بأن المجلس التشريعي مستمر في قبول سياسة السلطة التنفيذية الهادفة إلى تمرير مشاريع قوانين الموازنات وإقرارها دون الأخذ بعين الاعتبار توصياته أو ملاحظاته عليها، فقد أقر المجلس التشريعي موازنة العام ١٩٧٠، ١٩٨٠، ١٩٩٠، ٢٠٠٠، دون أن تأخذ السلطة التنفيذية بعين الاعتبار توصياته وملاحظاته على تلك الموازنات^{٤٤}.

وبغض النظر عن هاتين الحالتين المهمتين التي لم ينجح المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه بصرامة تجاه السلطة التنفيذية وأن يمارس صلاحياته في الضغط عليها عن طريق حجب الثقة والوسائل الأخرى المتاحة له، ولكنه لم يستخدمها بالشكل المطلوب في مواقف مثل تلك المواقف التي تتطلب التدخل بجدية أكثر خصوصاً أنهما من أخطر المشاريع التي يجب أن يتم التعامل بها بسرعة تامة، ولكن يجب أن نذكر وبشيء من السرعة القوانين التي تم إنجازها في فترات تولى المجلس التشريعي مهامه حتى الآن.

^{٤٤} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٤٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ثانيا : التشريعات التي تم إقرارها من قبل المجلس التشريعي :
مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للنقاش في المجلس خلال الدورتين الأولى والثانية:

نصت اتفاقيات السلام على حق المجلس التشريعي في التشريع و سن القوانين، فموجب أحكام المادة (١٨) فقرة (٢) من اتفاق طابا "سيكون للمجلس الصلاحية ضمن ولايته تبني التشريعات" وقد حددت نفس المادة مفهوم التشريع، بالتشريع الأولى المتمثل بإصدار القانون الأساسي، والتشريع الثانوي المتمثل بإصدار قوانين، أنظمة، ومشاريع تشريعية أخرى، لذلك فقد قام المجلس التشريعي منذ نشأته حتى انتهاء أعمال الدورة الثانية بطرح العديد من مشاريع القوانين، وسوف نقوم بسررد تلك المشاريع لمعرفة الكم المطروح من المشاريع وهل صادق الرئيس (رئيس السلطة) عليها أم على جزء منها، والمشاريع هي :

أ - مشاريع القوانين المطروحة خلال الدورة الأولى :
وهذه القوانين هي :

القانون الأساسي، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، وقانون الخدمة المدنية، قانون الهيئة المحلية الفلسطينية، وقانون النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

والملاحظ أن المشاريع التي عرضت خلال الدورة الأولى من حيث الكم ضئيلة ولا تتعدى خمسة مشاريع، أما من حيث الكيف فيوجد من بينها ثلاثة مشاريع مهمة للغاية وهي القانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وتلك القوانين تم إقرارها جميعها من قبل المجلس التشريعي، وتم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها، والغريب بأن رئيس السلطة صادق على اثنين من تلك

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

القوانين وهما قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية، وهما قانونان لهما طابع مدني، ولم يصادق على قوانين تعتبر أهم من تلك بكثير مثل القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية.

ب - مشاريع القوانين المطروحة خلال الدورة الثانية:

يوجد نشاط أوسع خلال الدورة الثانية للمجلس التشريعي وخاصة من ناحية كم المشاريع المعروضة على المجلس للنقاش، فتم عرض نحو (٢٨) مشروعاً للنقاش أمام المجلس التشريعي، ولكن القوانين التي تم إقرارها من قبل المجلس في هذه الدورة هي (٦) قوانين وتم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها وهي : قانون سلطة النقد، وقانون الموازنة لعام ٩٧، وقانون تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، وقانون الهيئة العامة للبترو، وقانون حماية الثروة الحيوانية، وقانون دفع ومراقبة المصوغات الثمينة.

وتمت المصادقة من قبل الرئيس على قانونين فقط من بين القوانين الستة وهما: قانون سلطة النقد، وقانون الموازنة لعام ٩٧ وهما يتعلقان بالجانب الاقتصادي للسلطة.

والملاحظ في تلك الدورتين أن رئيس السلطة الفلسطينية صادق على قوانين تتعلق بالناحية الاقتصادية وأخرى مدنية، بينما جميع القوانين التي تتعلق بها أمور سياسية لم يصادق عليها مثل القانون الأساسي، والسبب يرجع في أن المجلس التشريعي المصدر لهذه القوانين هو جزء رئيسي من استحقاقات اتفاقات السلام الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، لذلك وكما أوضحنا سابقاً أن المجلس مقيد في عمله بتلك الاتفاقات التي حددت نطاق صلاحياته التشريعية بالتشريع الأولى (إصدار القانون الأساسي) والتشريع الثانوي (إصدار القوانين الأخرى التي تقع ضمن نطاق

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

صلاحيات حكومة المرحلة الانتقالية)^{٤٥}. كما أنها حددت مدة عمل المجلس بالفترة الانتقالية (التي لا تتجاوز خمس سنوات).

ومن الممكن أن تلك الأسباب فرضت على رئيس السلطة عدم إقرار أي قانون يتعرض لقضايا سياسية لم يتم تحديد مستقبلها والمثال الحي على ذلك القانون الأساسي الذي يحدد مستقبل القدس كعاصمة أبدية لفلسطين، وفلسطيني الشتات، ومفهوم الفلسطيني وغيرها من القضايا السياسية ذات الطبيعة المعقدة والأكثر جدلا وخلافا بين الطرفين والتي أرجأت المفاوضات بشأنها إلى مفاوضات المرحلة النهائية.

ج - القرارات التي صدرت من المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى والثانية: أصدر المجلس التشريعي قرارات عدة وفي مواضيع ومجالات مختلفة خلال الدورتين الأولى والثانية حيث إن مجموع القرارات التي أصدرها المجلس خلال الدورتين (٢٩٩) قرارا بواقع (١٥٦) قرارا خلال الدورة الأولى و (١٤٣) قرارا في الدورة الثانية، وقد شملت القرارات مجالات وموضوعات مختلفة منها قرارات تتعلق بقضايا سياسية والتي كان لها نصيب الأسد من القرارات في الدورة الأولى، وبلغت (٤٧) قرارا سياسيا، وقرارات تتعلق بقضايا اقتصادية ومالية، وحازت على اهتمام الدورة الثانية، حيث بلغ عدد القرارات المتعلقة بهذا الموضوع (٥٢) قرارا، ومواضيع أخرى مثل، حقوق الإنسان، والحريات العامة، القضايا الاجتماعية، قضايا تتعلق بالحكم المحلي، الطاقة والموارد الطبيعية، قضايا قانونية وشؤون المجلس.

إجمالا فإن نشاط المجلس في الاختصاص التشريعي من حيث الكم والكيف لا يعتبر مقياسا للنجاح المتوقع والمنظر، ولكن له العذر فهي بداية عمل مجلس تشريعي

^{٤٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٣٩.

لأول مرة في تاريخه، فالخبرة قليلة، والصعوبات والقيود التي تعيق عمله تعتبر عذرا له، ولو لفترة مؤقتة؛ لأنه يقع على عاتقه أن يعمل جاهدا لتغيير الواقع والمواجهة على الصعوبات لكي يكون له دور بارز في إتمام مهامه والنهوض بالشعب والقضية الفلسطينية حتى قبل الاستقلال ودحر الاحتلال، فالأنظار كلها تتجه نحو هذا المجلس المنتخب، فهو ضمير الأمة التي انتخبته، ويجب أن يكون محل الثقة التي منحها له الشعب الفلسطيني الذي ضحى وما زال يضحى من أجل فلسطين كل فلسطين.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للنقاش على المجلس خلال الدورة الثالثة: لقد بلغ عدد القوانين التي طرحها المجلس للنقاش خلال دورته الثالثة (١٧) قانونا، وأقر المجلس سبعة، من بين تلك القوانين السبعة عشر التي طرحت للنقاش وهى : تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، والتأمين الصحي الحكومي، والتعليم العالي الفلسطيني، والمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وصندوق دعم أسر الشهداء والأسرى والجرحى، والمصادر الطبيعية (معدل)، وتلك القوانين أقرها المجلس بالقراءة الأولى، ومن بين تلك القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى أقر المجلس ثلاثة منها بالقراءة الثانية وأحالها للرئيس للمصادقة عليها وهى : تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، التعليم العالي الفلسطيني، المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وهذه القوانين الثلاثة صادق عليها الرئيس وتم نشرها بالجريدة الرسمية.

أما القوانين التي تم رفعها للرئيس للمصادقة عليها خلال الدورة الثالثة فكانت (١١) قانونا، عشرة منها أقرت بالقراءة الثانية خلال الدورة الثالثة، وواحد فقط (قانون حماية الثروة السمكية) أقر بالقراءة الثانية في الدورة الثانية، ولكنه رفع للرئيس من أجل المصادقة في فترة دورة الانعقاد الثالثة، ومن بين تلك القوانين صادق الرئيس

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

على عشرة أي على جميع القوانين التي عرضت عليه للمصادقة البالغ عددها (١١) قانونا باستثناء قانون السلطة القضائية.

ومقارنة بالدورتين الأولى والثانية والقوانين التي طرحت للنقاش وكان عددها في الدورتين (٣٣) قانونا تم إقرار (١٠) قوانين من قبل المجلس ورفعها للرئيس، والرئيس بدوره صادق على أربعة منها كما لاحظنا سابقا، بينما أقر المجلس خلال دورته الثالثة (١١) قانونا تم رفعها للرئيس، وصادق الرئيس على (١٠) منها، الملاحظ أن المجلس أقر عشرة قوانين في دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أي بمعدل خمسة قوانين لكل دورة، بينما أقر (١١) قانونا في الدورة الثالثة أي أنه حدث تطور في الأداء التشريعي على المستوى الكمي^{٤٦}، كما أن الدورة الثالثة شهدت تطورا في معدل مصادقة الرئيس على القوانين، فقد صادق الرئيس خلال تلك الدورة على عشرة قوانين من بين القوانين الأحد عشر التي رفعت إليه خلال تلك الدورة، أما القوانين التي صادق عليها خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية فقد صادق الرئيس على أربعة قوانين من بين عشرة قوانين تم رفعها له خلال هاتين الدورتين.

أما بخصوص القرارات التي أصدرها المجلس التشريعي في دورة الانعقاد الثالثة فقد بلغ عددها (٨٤) قرارا تعلق بقضايا اقتصادية، سياسية، قانونية، حريات عامة وحقوق إنسان، وغيرها من القضايا التي حظيت باهتمام المواطن الفلسطيني في فترة الدورة الثالثة للمجلس^{٤٧}.

^{٤٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٣.

^{٤٧} المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس، العدد الأول، السنة الرابعة، ١٩٩٩، ص ٣٨-٣٩.

وكان نصيب الأسد للقرارات التي صدرت في تلك الدورة للقضايا القانونية حيث تضمنت (٣٩) قراراً من بين مجموع القرارات الصادرة في تلك الدورة، في حين أنه كان الملاحظ في الدورة الأولى للمجلس أن كانت القضايا السياسية تحتل المرتبة الأولى من حيث عدد القرارات وأهمية المجلس لها، وفي الدورة الثانية احتلت المرتبة الأولى القضايا التي تتعلق بالأمور الاقتصادية، وفي تلك الدورة كانت القضايا القانونية هي صاحبة الاهتمام الأكبر في تلك الفترة. كما احتلت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية المرتبة الثانية، حيث صدر بحقها (١٣) قراراً في تلك الدورة، بينما لم يصدر أي قرار بحقها أثناء دورته الثانية.

والسبب يرجع إلى أنه من الممكن أن القوانين التي صدرت وأقرها المجلس منذ نشأته والقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل انتخابه، لم تكن كافية لسد الفراغ القانوني الذي نشأ في الفترة ما بين إقامة السلطة الوطنية في مايو ١٩٩٤ وحتى تاريخ انتخابه في يناير ١٩٩٦، ولم تكن كافية أيضاً لسد حاجة المجتمع الفلسطيني الملحة للقوانين التي تنظم حياته اليومية، وعلاقته مع مؤسسات، السلطة القائمة^{٤٨} ومن الممكن أن يكون المجلس قد حاول تجاوز هذا الخلل من خلال التركيز على القضايا القانونية أثناء دورته الثالثة، حيث إن مهمته الأساسية كمؤسسة تشريعية هي سن القوانين وإقرارها، وهذا يتلزم معه التراجع في القضايا السياسية أثناء دورته الثالثة، وهذا يعبر عن نضوج وزيادة في فهم الاختصاص التشريعي والوقوف على الطريق الصحيح للمجلس فوجوده ليس فقط سياسياً كما هو نتيجة الاتفاقيات ولكن بدأ يدرك وظيفته الأساسية كممثل للسلطة التشريعية وهي أولى مهامه سن القوانين (التشريع).

^{٤٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال دورة الانعقاد الرابعة:

لقد بلغ عدد مشاريع القوانين التي عرضت على رئاسة المجلس خلال دورته الرابعة (١٩) قانوناً، وأحالت رئاسة المجلس جميع هذه المشاريع إلى اللجان المختصة في المجلس.

وتم طرح (١٤) مشروع قانون للنقاش العام، وأقر المجلس خمسة مشاريع بالقراءة الأولى، ومن ضمن تلك المشاريع القوانين الأربعة التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، أقر ثلاثة مشاريع قوانين بالقراءة الثانية وأحالها للرئيس للمصادقة، ومشاريع القوانين هي^{٤٩} :

قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٥، وأحاله للرئيس بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٧ للمصادقة أو التعليق، الذي بدوره صادق عليه بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨.

مشروع قانون الموازنة العامة ٩٩، الذي أقره المجلس بالقراءة الثانية بتاريخ ١٩٩٩/٨/١٢م أحاله للرئيس بتاريخ ١٩٩٩/٩/٤م الذي بدوره صادق عليه بنفس التاريخ.

مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠٠٠ الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠٠٠/١/٢٦ وصادق عليه الرئيس بنفس التاريخ.

إضافة إلى مشاريع قوانين تم طرحها وإقرارها بالقراءة الأولى خلال دورات سابقة إلا أنه استكمل العمل بها، وأقرت بالقراءة الثانية، ومن ثم رفعت للرئيس للمصادقة، وصدرت بعضها بعد مصادقة الرئيس عليها، خلال الدورة الرابعة،

^{٤٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٣.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وهي : قانون العمل الفلسطيني، قانون البيئة، قانون المعاقين، قانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين.

مما تقدم فقد بلغ مجموع القوانين التي صادق عليها المجلس خلال دورته الرابعة بالقراءة الثانية سبعة قوانين، ثلاثة من بين هذه القوانين تم طرحها لأول مرة للنقاش العام في الدورة الرابعة (قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل وقانون الموازنة العامة ٩٩ وقانون الموازنة العامة ٢٠٠٠)، أما القوانين الأربعة الأخرى فقد تم طرحها للنقاش العام لأول مرة خلال دورات سابقة، واستكمل العمل فيها خلال الدورة الرابعة^{٥٠}.

أما من ناحية عدد القوانين التي رفعها المجلس للرئيس للمصادقة خلال دورته الرابعة فقد بلغ عددها ثمانية مشاريع، صادق الرئيس على ستة منها والقوانين المصادق عليها هي (قانون حقوق المعاقين وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ٩/٨/٩٩، قانون الموازنة العامة ٩٩ ونشر في ٤/٩/١٩٩٩، قانون البيئة ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون تنظيم مهنة المحاماة (معدل) ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون العطاءات للأشغال الحكومية ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون الموازنة العامة ٢٠٠٠، ونشر في ٢٦/١/٢٠٠٠).

والملاحظ مما سبق على الدورة الرابعة للمجلس، بأن المجلس التشريعي تراجع من حيث كم المشاريع التي عرضت للنقاش والتي أقرها مقارنة بالدورة الثالثة للمجلس، ومن ناحية كم القوانين التي أقرها بلغ عدد القوانين التي أقرها بالقراءة الثانية في الدورة الرابعة سبعة قوانين مما يدل على ثبات في الأداء التشريعي للمجلس في الدورة الرابعة على المستوى الكمي.

^{٥٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٤.

ومما تقدم وباختصار شديد يمكن أن نقول: بأن الدورة الرابعة لم تشهد تحولا إيجابيا في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي ولا حتى الكيفي؛ لأن معظم القوانين المصادق عليها لم يكن بينها القانون الأساسي وهو أهم القوانين، ولا قانون السلطة القضائية وغيرها من القوانين التي تعتبر ذات أهمية أكبر وتتطلب جهدا أكبر وضغطا من المجلس على السلطة التنفيذية لضرورة إقرارها والمصادقة عليها.

أما بالنسبة للقرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الرابعة، فقد أصدر (٨١) قرارا تعلق بقضايا اقتصادية وسياسية وقانونية وحريات عامة وحقوق إنسان وغيرها من القضايا المهمة للشعب الفلسطيني، ومن الملاحظ أن القضايا القانونية تحتل الاهتمام الأول للمجلس في دورته الرابعة حيث بلغ عدد القرارات القانونية (٣٦) قرارا من مجمل القرارات التي صدرت في الدورة الرابعة للمجلس، وتليها القضايا السياسية حيث صدرت بخصوصها (١٥) قرارا، وتراجع القضايا المتعلقة بعلاقة المجلس بالسلطة التنفيذية عن الدورة الثالثة، حيث صدر بحقها (٦) قرارات واحتلت المرتبة الخامسة بدلا من احتلالها المرتبة الثانية في الدورة الثالثة للمجلس. ويرجع السبب في استمرار احتلال القضايا القانونية الأهمية الأولى من أعمال المجلس إلى كون الإحساس بأن القوانين التي صادق عليها الرئيس في الدورات الثلاث السابقة غير كافية لسد الفراغ القانوني منذ إنشاء السلطة وحتى أثناء استمرار المجلس التشريعي في عمله التشريعي، وكذلك غير كاف لسد حاجة المجتمع الفلسطيني للقوانين التي تنظم حياته اليومية وعلاقته مع المؤسسات القائمة. ومن ناحية أخرى ظهر في تلك الدورة الاهتمام بالقضايا السياسية، فمن الممكن أن يرجع ذلك إلى الجدل الذي شهده عام ١٩٩٩ في الأوساط السياسية الفلسطينية حول مسألة إعلان الدولة الفلسطينية بعد انتهاء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية، وكان

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

من المتوقع للقيادة الفلسطينية أن تعلن تلك الدولة في الرابع من أيار ١٩٩٩، وهو تاريخ انتهاء المرحلة الانتقالية^٥ إلا أن السلطة الفلسطينية تراجعت عن إعلان الدولة، نتيجة لحسابات سياسية، وضغوط خارجية، وسبب آخر جعل القضايا السياسية في تلك الدورة أحد اهتمامات المجلس، هو توقيع مذكرة شرم الشيخ بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ ٥ سبتمبر ١٩٩٩، فبعد جهود حثيثة بذلتها الإدارة الأمريكية والحكومة المصرية نجح الجانبان الفلسطيني والإسرائيلي في توقيع مذكرة تفاهم شرم الشيخ، التي اتفقا من خلالها على قيام إسرائيل بتنفيذ المرحلة الثانية من إعادة انتشارها في الضفة الغربية في موعد أقصاه ١٥/١١/١٩٩٩م، كما أن استئناف مباحثات جدية حول التسوية الدائمة، والتأكيد بأن تلك المباحثات ستؤول إلى تنفيذ قراري مجلس الأمن ٢٤٢، ٣٣٨، فتلك القضايا جعلت المجلس يتولى اهتمامه للقضايا السياسية بجانب القضايا القانونية.

ولكن يوجد مأخذ على المجلس بأنه لم ينتبه لقضايا لا تقل أهمية عن القضايا السياسية والقانونية ولم يعرها أي اهتمام وتراجع مكانها من المرتبة الثانية في الدورة الثالثة إلى المرتبة الخامسة في الدورة الرابعة، مع أنه من الملاحظ بأن العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية لم يطرأ عليها أي تطور إيجابي، فيما يتعلق باستمرار السلطة التنفيذية في سياسة التجاهل والتهميش لدور المجلس التشريعي وتجاهل قوانينه وقراراته.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال الدورة الخامسة: الحديث عن إنجازات المجلس التشريعي في ظل الدورة الخامسة يختلف عن الدورات الأربع السابقة للمجلس، وذلك لاندلاع انتفاضة الأقصى في

^٥ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١٦.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

٢٨/٩/٢٠٠٠، أي في النصف الثاني من الدورة الخامسة للمجلس التشريعي، ولذلك نقسم هذا الجزء إلى قسمين مشاريع القوانين والقرارات خلال النصف الأول من الدورة الخامسة للمجلس، ونتحدث في القسم الثاني عن المجلس التشريعي الفلسطيني وانتفاضة الأقصى، وذلك على النحو التالي :

أ . أعمال المجلس التشريعي خلال النصف الأول من الدورة الخامسة :

وتلك الفترة تحديدا تبدأ من بداية افتتاح الدورة الخامسة بتاريخ ٧/٣/٢٠٠٠ وحتى بداية انتفاضة الأقصى بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠، أي نصف سنة تقريبا.

بلغ عدد مشاريع القوانين التي عرضت على رئاسة المجلس، خلال النصف الأول من دورته الخامسة (١٢) قانونا، وقد أحالت رئاسة المجلس جميع هذه القوانين لإبداء الرأي فيها^{٥٢}، ومن بين تلك القوانين التي أحيلت للجان المختصة، تم طرح ثمانية قوانين للمناقشة العامة، وبهذا العدد يصل عدد المشاريع التي طرحها المجلس للمناقشة العامة منذ بداية تنصيبه في مارس ١٩٩٦ حتى انتهاء النصف الأول من دورته الخامسة إلى (٧٢) قانونا^{٥٣}.

والمجلس بدوره قد أقر ثلاثة من هذه القوانين بالقراءتين الأولى والثانية، ورفعها للرئيس للمصادقة، الذي بدوره لم يصادق على أي منها، كما أنه توجد بعض مشاريع القوانين التي طرحت للنقاش العام، وأقرت بالقراءة الأولى، خلال دورات سابقة، واستمر العمل بها خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، حيث أقرت بالقراءة الثانية وتبلغ ثمانية قوانين، خمسة منها كانت مطروحة كما أسلفنا في دورات سابقة وأقرت بالقراءة الأولى وتم إقرارها في الدورة الخامسة بقراءة ثانية،

^{٥٢} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الخامسة، مارس ٢٠٠٠-

مارس ٢٠٠١، سلسلة الدراسات (٢٧)، ص ١٧.

^{٥٣} المرجع السابق، ص ٢١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وثلاثة كانت قد طرحت للنقاش لأول مرة وأقرت بالقراءتين الأولى والثانية خلال النصف الأول من الدورة الخامسة.

وقد صادق الرئيس على اثنين من هذه القوانين وهما^{٥٤} : (قانون الإحصاءات العامة، وقانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية).

ومن الملاحظ في النصف الأول من الدورة الخامسة بأن المجلس استطاع أن يقر ثمانية قوانين بالقراءة الأولى والثانية، وتم رفعها للرئيس للمصادقة عليها، فصادق على اثنين من تلك القوانين، في حين لو رجعنا إلى النصف الأول من الدورة الرابعة، فإننا نلاحظ بأن المجلس أقر ثلاثة قوانين فقط بالقراءة الثانية، وصادق الرئيس على قانون واحد فقط، فيتضح لنا أنه يوجد تطور كمي في النصف الأول من الدورة الخامسة، وذلك من الممكن أن يرجع إلى فشل المجلس على مدار الأربع سنوات الماضية في بلورة نظام قانوني موحد للضفة الغربية وقطاع غزة، أحد أهم الدوافع وراء التطور الذي حدث في الأداء التشريعي الكمي للمجلس، خلال النصف الأول من دورته الخامسة^{٥٥}.

من ناحية أخرى فإننا نلاحظ بأن الجمود في تلك الفترة من الناحية السياسية، جعل المجلس عاكفا ومتفرغا لوظيفته الأساسية وهي التشريع وسن القوانين، وذلك أن فشل الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في التوصل إلى اتفاق في المفاوضات التي جرت بينهما في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية كان له الأثر الكبير في

^{٥٤} شهدت فترة النصف الأول من الدورة الخامسة مصادقة الرئيس على قانوني العمل والمرور بتاريخ ٢٥/١٠/٩٩ ، ١٥/٢/٢٠٠٠ فلم يتم إدراجها في قائمة القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال الدورة الخامسة، على اعتبار أن القوانين موضع البحث هي تلك التي أقرت من قبل المجلس بالقراءة الثانية خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، ورفعت للرئيس للمصادقة.

^{٥٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

أن يفرض المجلس اهتماماته على سن القوانين والاهتمام بتنظيم الأمور الداخلية للبيت الفلسطيني.

وكان هذا واضحا في معدل الزيادة التي طرأت على مصادقة الرئيس على القوانين، والسبب يرجع إلى أن موقف الرئيس من القضايا الداخلية يرتبط بشكل رئيسي بالتطورات التي تطرأ على العملية السلمية، فبالقدر الذي تشهد فيه تلك العملية تراجعا أو جمودا، بالقدر الذي نشهد فيه اهتماما من قبل الرئيس بالقضايا الداخلية، والتي من بينها المصادقة على القوانين التي يرفعها المجلس له، هذا الأمر قد يفسر أسباب الزيادة التي طرأت على معدل مصادقة الرئيس على القوانين، والتي تزامنت مع التعثر الذي شهدته العملية السلمية، والفشل الذريع الذي واجهته المفاوضات في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية^{٥٦}.

في كل الأحوال ومما تقدم يتبين لنا أن هناك توجها أكثر جدية لدى المجلس، فيما يتعلق بمسألة التشريع والواضح أكثر، أن مدى نجاح المجلس في ترجمة هذا التوجه إلى فعل ملموس (وهو الفعل الذي يترجم نفسه من خلال المضي قدما نحو بلورة نظام قانوني موحد للضفة الغربية وقطاع غزة) يرتبط بشكل رئيسي بموقف رئيس السلطة الفلسطينية وجاهزيته لدفع تلك العملية المهمة^{٥٧}.

أما بالنسبة للقرارات التي أصدرها المجلس خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، فإنه أصدر (٣٦) قرارا تعلق بقضايا متنوعة من القضايا التي تهم الشارع الفلسطيني، وتلك القرارات تعتبر الآلية التي يستخدمها المجلس لتلبية رغبات وتوجهات الرأي العام وهموم الشارع الفلسطيني.

^{٥٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣-٢٤.

^{٥٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ومن الملاحظ بأن القضايا التي احتلت المرتبة الأولى، هي القضايا القانونية حيث بلغ عددها (١٨) قراراً وتليها القضايا الاجتماعية بسبعة قرارات، ولأول مرة تحدث منذ نشأة المجلس أن تصدر القضايا الاجتماعية المرتبة الثانية من اهتمامات المجلس التشريعي، ويرجع ذلك إلى غياب أي حدث سياسي ذي أهمية تذكر لافتتاح النظر إلى العملية السلمية، وهو التراجع الذي عبر عن نفسه بشكل واضح وصريح في فشل الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في التوصل إلى اتفاق في المفاوضات التي جرت بينهما في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية، فهذا انعكس إيجابياً على توجهات المجلس فيما يتعلق بعلاقته مع المجتمع المحلي، ودفع المجلس إلى تركيز جل اهتمامه على القضايا ذات العلاقة، من بينها القضايا القانونية^{٥٨}.

وتلك الاهتمامات بالقضايا المشار إليها سابقاً من جانب المجلس أنساه قضية مهمة جداً وتشكل معضلة كبيرة في مسيرة عمل المجلس التشريعي، وهي علاقته بالسلطة التنفيذية، خاصة أنه لا توجد خلال تلك السنوات السابقة أية نتائج إيجابية لتلك العلاقة، فهي مستمرة في أن السلطة التنفيذية متجاهلة ومهمشة دور السلطة التشريعية والمجلس الذي يمثلها (المجلس التشريعي).

وتلك القضية التي لم تأخذ أية جوانب من الاهتمام من قبل المجلس تثير التساؤل حول نية وجدية المجلس في إحداث تغيير جوهري في طبيعة تلك العلاقة، من خلال تأسيسها على أسس من الشفافية والمحاسبة^{٥٩}.

ب . المجلس التشريعي وانتفاضة الأقصى :

شهد النصف الثاني من الدورة الخامسة تصعيداً غير مسبوق للاستخدام المفرط للقوة المميتة من جانب قوات الاحتلال الإسرائيلي ضد المدنيين الفلسطينيين

^{٥٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٤، ١٥.

^{٥٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٦.

وممتلكاتهم وذلك بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠ وإثر زيارة المجرم الاستفزازي الزعيم اليميني المتطرف (رئيس الوزراء الإسرائيلي الحالي) آرئيل شارون للحرم القدسي الشريف، فخرج على إثرها مئات من فلسطيني القدس في مسيرات احتجاجية على تلك الزيارة، لما اعتبروه استخفافاً بمشاعر المسلمين عامة، ومشاعر الفلسطينيين خاصة^{٦٠}.

وعلى أثر تلك المواجهات التي تنبئ بتدهور العلاقات ما بين الفلسطينيين شعباً وحكومة وبين قوات الاحتلال الإسرائيلي، وازدياد شغلة المواجهات في اليوم الثاني، حيث شملت جميع مدن وقرى وشوارع فلسطين شمالها وجنوبها، وأصبحت تلك المواجهات تتصاعد يوماً فيوماً وأطلق عليها اسم (انتفاضة الأقصى)، وقامت قوات الاحتلال الإسرائيلي بقتل مئات الفلسطينيين المدنيين وجرح الآلاف، وهدم المنازل وتدميرها وقلع وتجريف الأشجار، كما وأقامت حواجز ما بين المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية وقطعت أوصال المدن عن بعضها البعض، ووضعت عراقيل أمام إمكانية التنقل من مدينة إلى أخرى، وأغلقت المعابر أمام أبناء الشعب الفلسطيني، ولم تكف باستخدام آليات قمع خفيفة، بل استخدمت آليات لم يسبق من قبل استخدامها في قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس، فاستخدمت الطائرات والزوارق الحربية والدبابات لقصف الأحياء السكنية الفلسطينية، كما واستخدمت أبشع سياسة تستخدم على الإطلاق، وهي في الظاهر يطلق عليها انتفاضة، ولكنها تفوق تلك الكلمة فهي تعتبر حرباً شاملة ومدمرة وليست مجرد انتفاضة، وقامت بعزل المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية عن

^{٦٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

بعضها البعض، لكي تتحول الأراضي المحتلة إلى بنتوستانات^{٦١} بشكل أعاد إلى الأذهان نظام التمييز العنصري "الأبارتهايد"^{٦٢}.

فالمجلس التشريعي الفلسطيني حاله كحال المؤسسات الفلسطينية الأخرى، وباعتباره جزءاً من الشعب الفلسطيني الذي عانى وما زال يعاني مرارة وشبح الاحتلال الإسرائيلي، فإنه تأثر نتيجة الأحداث وتدهورها بشكل غير طبيعي في الأراضي المحتلة فأثر الإغلاق على اجتماعات، وأعمال المجلس التشريعي، نتيجة للإغلاقات، وصعوبة التنقل ما بين مدينة غزة ورام الله، فمُنذ أن اندلعت الانتفاضة لم يكتمل النصاب القانوني للمجلس في اجتماعاته سوى مرة واحدة في افتتاح الدورة السادسة للمجلس.

حتى أن أعضاء المجلس لم يستطيعوا في كثير من الأحيان الوصول من محافظات الضفة الغربية إلى منطقة رام الله مقر المجلس، وأعضاء المجلس في شتى محافظات قطاع غزة لم يستطيعوا الوصول لمقر المجلس في مدينة غزة، بسبب الإغلاقات الداخلية التي تفرض بين الحين والآخر داخل الضفة الغربية وقطاع غزة.

كما ولم يسلم عدد من النواب من التحرشات والإهانات والاعتداءات التي يكيلها جنود الاحتلال والمستوطنون الإسرائيليون للمواطنين الفلسطينيين، هذا بالرغم من حيازة جميع أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بطاقات "VIP من الدرجة الثانية"^{٦٣}.

^{٦١} ويقصد بالبنتوستانات (مناطق تجمعات سكنية معزولة عن بعضها البعض جغرافياً).

^{٦٢} ويقصد بالأبارتهايد (اللدان سادا في جنوب أفريقيا وناميبيا القرن الماضي).

^{٦٣} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

وهذا الوضع أدى إلى شل عمل المجلس البرلماني والرقابي، وتراجع أداء المجلس إلى أدنى مستوياته وتتطلب تلك المرحلة من جميع مؤسسات وهيئات السلطة الفلسطينية بما فيهم المجلس التشريعي إلى تكثيف العطاء لمواجهة الأحداث بالشكل الصحيح، لذلك ومن أجل النهوض والخروج من تلك الأزمة، فقد عقد المجلس التشريعي جلسات منفصلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٠ و ٦/١١/٢٠٠٠، ناقش فيهما الأوضاع التي تعيشها المنطقة^{٦٤} وفي نهاية الجلستين طالب المجلس التشريعي المجتمع الدولي بتوفير الحماية الدولية للشعب الفلسطيني، وتشكيل لجنة تحقيق دولية للتحقيق في الجرائم التي ترتكبها سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحق المدنيين الفلسطينيين.

وبرغم تلك الصعوبات التي واجهها المجلس بالتزامن مع باقي الشعب الفلسطيني، فإنه عقد جلسة بتاريخ ٢١/١٢/٢٠٠٠ في مقرية بالضفة الغربية وقطاع غزة، وقدم مجلس الوزراء في هذه الجلسة تقريراً للجنة السياسية حول الأوضاع والظروف التي تعيشها المناطق الفلسطينية، كما اتخذ المجلس قرارات تؤكد ضرورة التثبيت بالحقوق الوطنية الفلسطينية، إلى جانب ذلك أصدر المجلس بعض القوانين التي تعتبر ذات أهمية في عملية الوحدة واللحمة ما بين أبناء الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، ورغم تلك الصعوبات فإن المجلس مطالب ببذل جهودات فائقة لكي يكون له دور في تلك المحنة والظروف الصعبة، فلا بد أن مسئولية ودور المجلس تفوق كلمات الاستنكار والمطالبات، وإنما من واجبه وباستطاعته تحقيق الحد الأدنى المطلوب منه في هذه الظروف.

فالمجلس ليس مطالباً بسن قوانين فقط، وحتى تلك القوانين بعد أن يقرها المجلس، يكون مصيرها إما المصادقة من الرئيس وإما تنحيتها جانبا، والصمت تجاهها،

^{٦٤} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وعدم الرد بخصوصها، متجاهلاً دور المجلس التشريعي، وجهوده، وهذه ممارسة مزاجية من قبل رئيس السلطة التنفيذية وتجاوزات جميع القوانين والأسس الدستورية التي تنظم عملية تصديق القوانين وتقيدها بشروط ممارستها من قبل رئيس الدولة، ولكن اختراقات وتجاوزات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها جعلت دور المجلس التشريعي مهماً إذ لم يمارس اختصاصاته بكل حرية وبدون أي تدخل خارجي وهذا يجعلنا أن نلقى اللوم على المجلس التشريعي في تقصيره المستمر في الضغط على السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ممارسة اختصاصاته الرقابية والمحاسبية التي سوف نتناولها بشيء من التفصيل في المطلب الثاني من هذا البحث.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال الدورة السادسة: بداية الشعار المرفوع منذ النصف الثاني من الدورة الخامسة وحتى هذه اللحظة هو اجتماعات (الفيديو كونفرس) للمجلس التشريعي الفلسطيني وذلك لصعوبة اجتماع أعضاء المجلس في مكان واحد للانفصال ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب العدوان الصهيوني الإسرائيلي والاضغاطات وتقسيم مناطق السلطة ومدنها وقراها عن الأخرى^{٦٥}.

ورغم ذلك فإن المجلس يتحدى دوماً لإنجاح مسيرته وللعمل على قيام دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة لها كيانها ووجودها بين الدول الأخرى فالمجلس التشريعي عمل في الدورة السادسة مدة سنة ونصف أطول دورة زمنية في عمر المجلس التشريعي وذلك بسبب الأوضاع الراهنة ثم تمديد الدورة إلى مدتين متتاليتين كل مدة ثلاثة أشهر بحيث عمل المجلس في هذه الدورة مدة سنة ونصف وذلك التمديد كان وفق المرسوم الرئاسي رقم ٢ سنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٥/٣/٢٠٠٢

^{٦٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم الأداء، سلسلة الدراسات (٣٠) ص ١٥٠١٤.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

مدد بموجبه فترة الدورة السادسة لمدة أقصاها ثلاثة شهور^{٦٦}، ولاستمرار الظروف نفسها، عاد الرئيس عرفات وأصدر مرسوما رئاسيا آخر لمرسوم رئاسي رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ مدد بموجبه الدورة السادسة للمجلس التشريعي الفلسطيني لمدة أخرى أقصاها ثلاثة شهور^{٦٧} وخلال انعقاد المجلس في تلك الدورة ناقش (١٣) قانونا وفي فترة التمديد لم يناقش أي قانون ولم يعرض عليه أي قانون آخر.

والمجلس لم يقر خلال العام الأول من دورته السادسة أيا من القوانين التي عرضت عليه بالقراءة الأولى أو الثانية، ولكنه استكمل العمل في قانون كان قد طرحه للمناقشة العامة، وآخره بالقراءة الأولى والثانية خلال دورات سابقة، وأحاله الرئيس للمصادقة خلال العام الأول من دورته السادسة والقانون هو تشكيل المحاكم النظامية الذي كان قد طرحه للمناقشة العامة بتاريخ ١٥ / ١٢ / ١٩٩٩ (دورة ثالثة)، وأخرى بالقراءتين الأولى والثانية بتاريخ ١٣ / ٣ / ٢٠٠٣ وإحالته للرئيس للمصادقة بتاريخ ٣٠ / ٧ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) وقد صادق الرئيس على القانونين المذكورين أعلاه، حيث صادق على قانون تشكيل المحاكم النظامية بتاريخ ١٢ / ٥ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) وقانون "معدل قانون الأحوال المدنية" بتاريخ ٢١ / ١٠ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) كما صادق الرئيس على ثلاثة قوانين أخرى كان المجلس قد رفعها إليه للمصادقة خلال الدورة الخامسة وخلال فترة التمديد، أي خلال الفترة الممتدة من مارس سبتمبر ٢٠٠٢ صادق الرئيس على ثلاثة قوانين قانون السلطة القضائية بتاريخ ١٤ / ٥ / ٢٠٠٢ قانون المصارف الفلسطيني بتاريخ ٢١ / ٥ / ٢٠٠٢ والقانون الأساسي بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٢ هو أهم خطوة تم تنفيذها بنجاح وتحسب للمجلس

^{٦٦} الوقائع الفلسطينية، العدد (٤٠) ٢٠٠٢/٥/١٨.

^{٦٧} الوقائع الفلسطينية/ العدد (٤٢) ٢٠٠٢/٦/٢٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

التشريعي الفلسطيني رغم الصعاب التي تواجهه سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي^{٦٨} وبذلك أصبح عدد القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال الدورة السادسة ثمانية قوانين ومن الصعب الحكم على المجلس التشريعي خلال الدورة السادسة وذلك لأنه لم تعرض عليه أبه قوانين جديدة للنقاش بل كل ما شهدته هو استكمال للعمل في بعض القوانين التي كانت قد طرحت بالفعل للمناقشة العامة أو أقرت بالقراءات المختلفة خلال دورات سابقة واستمرار الحصار والإغلاق التي تفرضاها قوات الاحتلال على كافة الأراضي الفلسطينية المحتلة وحملات الاجتياح المتكررة التي تشهدها المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية اليومية كل تلك العوامل أثرت على المجلس التشريعي وجعلته عاجزا عن أداء عمله بسهولة وحرية ومرونة.

ثالثا : الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي خلال تأديته لمهامه التشريعية: لا يخفى على أحد مدى الخلل القانوني والدستوري الذي تعاني منه عملية التشريع في فلسطين لغياب دستور أو قانون أساسي ينظم العملية التشريعية^{٦٩} ومما سبق ذكره يبدو لنا أن المجلس التشريعي واجه صعوبات وقيودا حالت بينه وبين ممارسة مهامه التشريعية على الوجه الذي نظمه القانون الأساسي الذي فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة عليه، وبين ما نظمه النظام الداخلي للمجلس التشريعي من آلية متبعة في سن القوانين وإعدادها ومناقشتها لإقرارها في دورات المجلس، ومن ثم تعرض على رئيس السلطة لإعطاء ملاحظاته عليها والتصديق عليها.

^{٦٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٧-٢٨.

^{٦٩} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

فمن أولى وأهم تلك الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي وكانت سببا في عرقلة عمله كما رسم له قانونا ودستورا بعض القيود والصعوبات التي لاحظناها خلال دراستنا السابقة عن إنجازات المجلس وهي على النحو الآتي:

أولى تلك العقبات والقيود هي الهيمنة المستبدة التي لاقاها المجلس من السلطة التنفيذية من تدخل وتهميش لدور المجلس التشريعي وإعاقته في سبيل إنجاز مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي في دورات انعقاده، ويتم تعطيلها وحجزها دون أن تصادق عليها السلطة التنفيذية.

فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون الأساسي الذي يعتبر أساس كل دولة، وينظم أعمال السلطات الثلاث على الدولة إضافة إلى كفالة حقوق الإنسان والحريات العامة، حيث إن السلطة التشريعية تكون مكلفة باسم الدستور بكفالة الحقوق والحريات العامة، وذلك لعدة واضحة هي أن السلطة التشريعية تتم ممارستها بواسطة ممثلي الشعب صاحب السيادة، لهذا كان طبيعيا أن يستأثر التشريع الصادر عن هذه السلطة بضمان الحقوق والحريات، وهو ما يعرف بمبدأ انفراد التشريع^{٧٠}، وهذا لم يتحقق لدى المجلس التشريعي الفلسطيني، لعدم وجود دستور ينظم العملية التشريعية.

مصادرة رئاسة المجلس عمل الدائرة القانونية، وعدم تطويرها، والاعتماد عليها في مهمة الدراسة للمشاريع التي تقدم للنقاش العام للمجلس، خاصة أن الدائرة القانونية

^{٧٠} د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، ٢٠٠٠م، ص ٤٠٠.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

هي الدفاع القانوني لأي برلمان وتقدمها سائغة للأعضاء، وبذلك يكون أولئك الذين يفتقدون الخبرة القانونية أكثر قدرة على اتخاذ المواقف وتمييز الخيارات^{٧١}.
انشغال بعض النواب في أعمال خاصة في مؤسسات رسمية أو أهلية، أو القيام بدور تفاوضي، مما يؤدي إلى إهمال العمل البرلماني، وهذا بدوره مخالف للقواعد والأسس الدستورية وللنظام الداخلي للمجلس التشريعي، مما يدل أن بعض النواب لا يوجد لديهم الجدية والحرص على الأمانة التي سلمها الشعب لهم بمنحه الثقة وانتخابه لهم.

الإغلاقات والحواجز التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي في الفترة الأخيرة التي بدأت بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠ واستمرت لوقتنا الراهن، جعلت المجلس شبه مشلول، وجميع نشاطاته وأعماله تعطلت بتلك الإغلاقات والعوائق المفروضة على المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، وتلك تعتبر انتهاكات وخرقات للاتفاقيات المبرمة ما بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني، كما أنها انتهاك لحقوق الإنسان والحريات العامة التي كفلتها جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

صعوبة تنقل النواب سواء من الضفة الغربية إلى مقر المجلس في قطاع غزة أو انتقال نواب قطاع غزة إلى مقر المجلس في رام الله.

تلك بعض الصعوبات التي حالت بين المجلس التشريعي وبين ممارسة مهامه التشريعية بدون قيود، وطبقا للأسس الدستورية والقوانين التي تم تغييرها مما جعل العمل على شكل اجتهادي وارتجالي ليس له أساس يحميه ويكفله.

^{٧١} ناهض منير الرئيس، ألف عدو خارج البيت، تجربة نائب فلسطيني في زمن الاختلاطات، ص ٧٣.

الخاتمة :

بعد العرض المستفيض لدراسة موضوع هام جدا كما أسلفنا، ومدى دوره المؤثر والهام في بناء الدولة، حيث تطرقنا من خلال تلك الدراسة إلى الجانب التاريخي والتطورات التاريخية في حياة السلطة التشريعية في فلسطين كما وتناولنا تشكيل السلطة التشريعية في النظام الفلسطيني تحت سيادة السلطة الفلسطينية والاختصاصات التي أنيطت بالمجلس التشريعي الفلسطيني وإنجازات المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الحقبة الزمنية التي تولى فيها المسؤولية، ومدى شرعية المجلس التشريعي الفلسطيني القانونية من وجوده على منصة التشريع. بالرغم من انتهاء مدة ولايته المرتبطة بانتهاء المرحلة الانتقالية التي انتهت فعليا في أيار / مايو ١٩٩٩، ورغم ذلك لم تتعد أية انتخابات للمجلس التشريعي ولرئاسة السلطة حتى هذه اللحظة، وظل يواصل عمله برغم انتهاء مدته، كما وبيننا مدى القيود والعقبات التي واجهها ويواجهها المجلس التشريعي أثناء ممارسة مهامه ودوره التشريعي، وهذا التدخل من قبل السلطة التنفيذية التي هيمنت وسيطرت على المجلس التشريعي، والتجاوزات جعلت المجلس مشلولاً لا حيلة له أمام السلطة التنفيذية وفرض زعامتها على المجلس. ولقد بينا أنه ربما يكون من أهم الأسباب في ذلك هو اقتصار المجلس التشريعي على حزب واحد، وهو حركة فتح والتي يرأسها رئيس السلطة الفلسطينية. وغياب النظام الديمقراطي الذي أرسى مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك الخبرة القليلة والكفاءة لدى أعضاء المجلس التشريعي كانت سببا أيضا في ضعفه في سير عمله، وكونها التجربة الأولى في حياة الفلسطينيين والشعب الفلسطيني، والمحمّل مع مرور الوقت أن تزداد الخبرة ويتطور عمل المجلس للأفضل، كما أنه لو شاركت الأحزاب الفلسطينية الأخرى في الانتخابات القادمة التي يجب الإسراع في عقدها، فمن الممكن أن يكون المجلس

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

أفضل حالا مما هو عليه الآن، وذلك لوجود أفكار متعددة ومبادئ تختلف من كل حزب عن الآخر، فكل ذلك يرجع مردودة لتطور أكبر وأهم مؤسسة وهي المؤسسة التشريعية، ويعود ذلك بالنفع والبناء أو المشاركة والمساهمة في بناء دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة.

وبالرغم من ذلك فإننا نود أن نقول بأن المجلس التشريعي الفلسطيني وفي سياق ما تقدم قد ساهم وبشكل كبير في بناء دولة فلسطينية، وله أيضا إنجازات تحسب له بالرغم من العقبات والصعوبات التي عرقلت عمل المجلس خلال مسيرته التشريعية، فهو قد أقر قوانين وقرارات وأنظمة تهدف لتوحيد الضفة الغربية وقطاع غزة، لكي تحتكم المنطقتان لقوانين موحدة، وهذا يعتبر إنجازا يحسب للمجلس التشريعي، وكذلك وكما رأينا بأنه أقر القانون الأساسي بقراءته الثالثة عام ١٩٩٧ وصادق عليه رئيس السلطة بعد مرور خمس سنوات من إصداره أي عام ٢٠٠٢.

وختاما، وفي خضم الأحداث المثيرة التي تتعرض لها الأراضي الفلسطينية ومناطق الحكم الذاتي من خلال "انتفاضة الأقصى"، فإنها عملت على عرقلة أعمال السلطة الفلسطينية بما فيها المجلس التشريعي، والعراقيل التي أوجدتها قوات الاحتلال وتقسيم المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية وعزلها عن بعضها، مما يجعلنا نطلق على ما يحدث اسم (الحرب طويلة الأمد)، وبذلك يقع على عاتق الشعب الفلسطيني وقيادته والمجلس التشريعي العمل الجاد في طريق النضال والجهاد حتى تحقيق الحرية، ودحر الاحتلال والاستقلال التام، وهذا يتطلب جهدا فائقا، وتضحيات متواصلة، ودماء شهدائنا الأبرار تغطي كل شبر من تراب أرض فلسطين الحبيبة.

وفي النهاية نود أن نسرد بعض التوصيات التي ظهرت من خلال هذه الدراسة المتواضعة.

التوصيات :

للوصول إلى أساس متين وعمل تشريعي صحي وسليم يقوم على ترسيخ الديمقراطية ومبادئها نوصى بعدة توصيات استنتجت نتيجة للخلل الذي ظهر في دور المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ممارسة سلطته وعمله التشريعي والرقابي، وأهم ما نوصى به:

احترام المجلس التشريعي الفلسطيني لنظامه الداخلي، وأن يبدأ المجلس التشريعي بتأسيس وترسيخ أعراف برلمانية فلسطينية، تؤكد استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

يجب أن يتفرغ أعضاء المجلس التشريعي للعمل البرلماني، وعدم انشغالهم بأعمال خاصة سواء في مؤسسات رسمية أو أهلية، وهذا بدوره مخالف لما نص عليه القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس.

يجب على المجلس أن يبذل قصارى جهده في نشر القانون الأساسي في الجريدة الرسمية سواء كان هناك قانون ينظم الأمور بشكل كلي أو جزئي، ولكن ضرورة وجود قانون أساسي يخدم على الأقل المرحلة الراهنة، لكي لا يختلط الأمر وللحد من التجاوزات التي وضعتها السلطة التنفيذية.

يجب أن يتم العمل على ضرورة إيجاد محكمة دستورية، أو أن تخول المحكمة العليا بطريقة ملائمة ضمان دستورية القوانين والأنظمة.

ضرورة الإعلان عن إجراء انتخابات جديدة لرئاسة السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي، وضرورة مشاركة جميع الأحزاب والفصائل الفلسطينية، لأن التعددية الحزبية تهدف إلى تطور العمل التشريعي، وجعل وجود معارضة تهدف للبناء

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

والتغيير وتطوير الدولة؛ لأنه إذا كان أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية هم من نفس الحزب فإن ذلك يضعف المراقبة، ويجعل نوعاً من المجاملة والمحاباة بينهم على حساب المصلحة العليا للدولة والمواطنين. العمل على إلزام السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة في المواعيد القانونية، وكذلك تقديم الحسابات الختامية والتقارير الدورية عن تنفيذ قانون الموازنة العامة. العمل على تفعيل المجلس التشريعي لدوره الرقابي، واستعمال آليات المساءلة والتوصيات واللوم، دون استعمال أداة الاستجواب وحجب الثقة، وخصوصاً لكشف حالات الفساد والحد منها، وللخروج من دوامة عدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس التشريعي.

الاهتمام بتقوية الجهاز القضائي ليتمكن من أداء مهامه كسلطة مستقلة. وعلى المجلس التشريعي أن يقوم بدوره في هذا المجال، من خلال إقرار قوانين تعزز استقلال السلطة القضائية، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في حالة مساسها باستقلال القضاء.

وأخيراً يجب على المجلس التشريعي النهوض والمقاومة ولا سيما في ظل انتفاضة الأقصى التي شلت عمله وأداءه، إذ يجب أن يعمل جاهداً لتطوير نفسه، لأنه يقع على عاتقه دور هام وخطير في خضم هذه الأحداث المتوالية على أرض فلسطين المغتصبة من قبل أبناء القردة والخنازير. وعلى جميع أفراد الشعب أن يقفوا إلى جانب المجلس للنهوض والاستقلال، ويجب على السلطة التنفيذية أن تتعاون مع المجلس التشريعي وليس الوقوف ضده والعمل كخصم له خاصة في ظل المحنة التي يعيشونها جميعاً.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس

من منظور القانون الدولي الإنساني*

مقدمة :

خلال النزاع العسكري الذي نشب في الشرق الأوسط في شهر حزيران / يونيو عام ١٩٦٧، احتلت القوات العسكرية الإسرائيلية ما تبقى من الأراضي التي كانت قد حددت للدولة العربية وفق قرار التقسيم الصادر عن الأمم المتحدة رقم (١١) لعام ١٩٤٧. وتمثل هذه الأراضي ما تبقى من فلسطين أيام الانتداب البريطاني والتي شملت الضفة الغربية لنهر الأردن، وكانت تحت سيطرة الأردن، وقطاع غزة الذي كان خاضعا للإدارة المصرية. وقد بينت اتفاقيات الهدنة بين إسرائيل من جهة وبين مصر والأردن من جهة أخرى حدود هذه الأراضي. كما احتلت القوات الإسرائيلية في نفس الوقت شبه جزيرة سيناء المصرية ومرتفعات الجولان السورية. ولأن إسرائيل قامت باحتلال هذه الأراضي عسكريا فإن صكوك القانون الدولي الإنساني قابلة للتطبيق بشأن إدارة الاحتلال الإسرائيلي لهذه الأراضي وبما يتعلق وسلوكها تجاه السكان المدنيين، أي "الأشخاص المحميون".

- ورقة مقدمة إلى مؤتمر الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة حول آليات لتطبيق الاتفاقية على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس.
- ١٥ تموز ١٩٩٩ جنيف، سويسرا.
- إعداد البعثة الدائمة لفلسطين لدى الأمم المتحدة، نيويورك.
- ترجمة حسين ضيف الله.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

بعد انتهاء الحرب، تبنى مجلس الأمن القرار رقم ٢٤٢ بتاريخ ٢٢ تشرين ثاني ١٩٦٧، والذي أكد مبدأ القانون الدولي القائل : "بعدم جواز الاستيلاء على أراضي الغير بالقوة"، كما أكد أن تحقيق السلام في الشرق الأوسط لا بد أن يكون على أساس "انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي التي احتلتها خلال النزاع العسكري الأخير"، و"إنهاء الاحتلال العسكري واحترام سيادة ووحدة واستقلال كل دولة في المنطقة وحققها في العيش بسلام، ودونما تهديد، داخل حدود آمنة ومعترف بها" وقد شكل هذا القرار، القائم على مبادلة الأرض مقابل السلام، الأساس لعملية السلام في الشرق الأوسط. لكن حتى الآن لا تزال الأراضي الفلسطينية تزرع تحت الاحتلال الإسرائيلي.

من صكوك القانون الدولي الإنساني التي تتعلق بالأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ بما فيها القدس هي : اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩، الملحق (البروتوكول) الإضافي للاتفاقية رقم ١ لعام ١٩٧٧، والأنظمة الملحقة باتفاقية لاهاي الرابعة لعام ١٩٠٧ بخصوص احترام قوانين الحرب، وهناك إجماع دولي على انطباق اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب لعام ١٩٤٩ وأنظمة لاهاي لعام ١٩٠٧ على الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ وتشارك اللجنة الدولية للصليب الأحمر إجماع الأسرة الدولية هذا. بناء عليه، ومن وجهة نظر الأسرة الدولية، باستثناء إسرائيل (الدولة المحتلة)، فإن الأراضي الفلسطينية بما فيها القدس والأراضي العربية التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ هي "أراض محتلة" ينطبق عليها القانون الدولي الإنساني.

لقد أكد مجلس الأمن الدولي انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس في ٢٥ قرار. وتدعو أغلبية هذه القرارات إسرائيل (الدولة

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المحتلة) للإذعان إلى شروط الاتفاقية والقبول بشرعية وجواز انطباقها على الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولقد تبنت هيئة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى أجسام أخرى من الهيئة الدولية، العديد من القرارات المتشابهة والتي دعت أيضاً إلى إنهاء الاحتلال مؤكدة مراراً على حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف وضرورة تحقيقها.

لكن إسرائيل وبالمقابل لا زالت ترفض قطعياً شرعية انطباق اتفاقية جنيف على الأراضي الفلسطينية بما فيها القدس وقامت بانتهاكات خطيرة لجميع مواد الاتفاقية دون استثناء، فمع بداية الاحتلال، فرضت إسرائيل على الأراضي الفلسطينية وسكانها تدابير قمعية لا حصر لها مثل الاعتقال الإداري، النفي، هدم البيوت بالإضافة إلى عقوبات جماعية شتى منزلة بهم أشد ألوان الأذى والمعاناة.

لقد عمدت سلطات الاحتلال إلى إجراء تغييرات، جذرية أحياناً، في أوضاع ومعالج الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها الوضع الديموغرافي من خلال مصادرة الأرض ونقل مواطنين إسرائيليين إليها ليستعمروها. وكثيراً ما تتذرع السلطات الإسرائيلية بحجة الأمن أو احتياجاتها العسكرية. ولا تزال سلطات الاحتلال تدعي أن هذه المستعمرات (غير الشرعية)، أقيمت لخدمة حاجات إسرائيل الأمنية، لكن سلطات الاحتلال في الواقع، إنما تنفذ سياسة توسعية تستند إلى رؤية أيديولوجية، ولخدمة تلك السياسة، تستعين إسرائيل بإمكانياتها العسكرية الهائلة، كما وتفرض وتشجع أنظمة وسياسات إدارية واقتصادية وقانونية خاصة تغلب الأوضاع في الأراضي الفلسطينية المحتلة وبشكل تدريجي وتحولها إلى ما يشبه استعماراً قائماً فعلياً، الأمر الذي يحقق هدفاً رئيسياً من أهداف إسرائيل التوسعية المتمثلة في منع الفلسطينيين من ممارسة حقوقهم الوطنية.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

لقد عالجت القرارات العديدة الصادرة عن هيئة الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي انتهاكات إسرائيل الخطيرة لمواد اتفاقية جنيف الرابعة والممارسات الإسرائيلية المنافية لأحكامها قبل الاستيطان، النفي، تدابير غير شرعية في القدس المحتلة، إطلاق النار العشوائي على المدنيين العزل والعقوبات الجماعية، وقد أدانت القرارات الدولية، وبشكل واضح، هذه الممارسات الإسرائيلية غير القانونية مطالبة إسرائيل بالكف عنها والإذعان التام لأحكام اتفاقية جنيف ولما جاء في قرارات الشرعية الدولية، وقد طالب مجلس الأمن في العديد من قراراته اتخاذ آليات تضمن الحماية والأمن للمدنيين الفلسطينيين وكلف الأمين العام للأمم المتحدة القيام بتدابير لتنفيذ قرارات المجلس بهذا الخصوص.

كما أن الأسرة الدولية رفضت تكرارا ومرارا بشكل ثابت، ومن خلال قرارات الأمم المتحدة، ادعاءات إسرائيل وأدانت سياساتها وممارساتها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ففي عام ١٩٦٨، أقامت الجمعية العمومية للأمم المتحدة لجنة خاصة للتحقيق في ممارسات إسرائيل التي تنتهك حقوق الإنسان للفلسطينيين وللسكان العرب في الأراضي المحتلة. وبالرغم من عدم تعاون إسرائيل معها فقد قدمت اللجنة تقارير دورية إلى الجمعية العمومية في كل من جلساتها. ولم تتعاون إسرائيل أيضا مع المقرر الخاص للأراضي الفلسطينية المحتلة الذي عينته مفوضية حقوق الإنسان عام ١٩٩٣.

يمثل الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس حالة خاصة وفريدة من نوعها وذلك لأسباب عدة :

أولاً، وفرة الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان الفلسطيني وحدتها وهي مخالفات جسيمة وانتهاكات خطيرة لأحكام اتفاقية جنيف الرابعة والتي أدت إلى زيادة معاناة

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الشعب الفلسطيني الرزح تحت الاحتلال وفي الحقيقة إن هذه السياسات والممارسات تمثل انتهاكات منهجية ومنظمة للقانون الدولي الإنساني. ثانياً، استمرار هذه الانتهاكات لسنين طويلة تقارب اثنان وثلاثون عاماً في تجاهل تام للمواقف الواضحة للأسرة الدولية وفي تحد صارخ للعديد من قرارات الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي.

ثالثاً : لقد حولت السلطات الإسرائيلية، من خلال سياساتها التوسعية ومصادرة وضع الأراضي احتلالها للأراضي الفلسطينية من احتلال عادي إلى استعمار فعلي متكررة للحقوق والشرعية للشعب الفلسطيني بأكمله، وللأسف، يستمر هذا الوضع المؤلم ونحن نشرف على نهاية القرن العشرين الذي شهد نهاية الاستعمار البغيض في أنحاء مختلفة من العالم.

إزاء تعنت إسرائيل وإمعانها في ممارساتها غير القانونية في الأراضي الفلسطينية المحتلة اتخذت الأسرة الدولية مؤخراً إجراءات إضافية للتأكيد على مواقفها، فعقدت الجمعية العمومية للأمم المتحدة جلستها الطارئة العاشرة في ٢٤ نيسان / أبريل ١٩٩٧، تحت عنوان "لنتحد من أجل السلام" للبحث في الممارسات الإسرائيلية غير القانونية في القدس الشرقية المحتلة وسائر الأراضي الفلسطينية. وجدير بالذكر أن الجلسات الطارئة من الإجراءات النادرة في الأمم المتحدة وتعد على أساس قرار الأمم المتحدة رقم (٧) ٣٧٧٨ لعام ١٩٥٠. ولقد أوصى المجتمعون في الجلسة الطارئة العاشرة الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة بعقد مؤتمر حول إيجاد آليات ملزمة لتطبيق الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس ولضمان احترامها، من قبل إسرائيل (الدولة المحتلة) وفقاً للمادة (١) من الاتفاقية، وتمثل الدعوة إلى عقد مؤتمر "خاص" لبحث الوضع الفلسطيني فقط، سابقة لا مثيل لها في تاريخ الاتفاقية. وفي ٩ شباط / فبراير ١٩٩٩، استأنفت

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الجمعية جلستها الخمسين وأوصت بعقد المؤتمر يوم ١٥ تموز / يوليو ١٩٩٩ في مقر الأمم المتحدة في جنيف، سويسرا، وأكدت الجمعية العمومية في القرارات التي تبنتها في الجلسة الخمسين مسؤولية الأطراف السامية المتعاقدة في احترام وضمأن احترام اتفاقية جنيف الرابعة.

إننا نأمل أن يمثل هذا المؤتمر، خطوة حاسمة نحو إلزام إسرائيل، دولة الاحتلال، باحترام اتفاقية جنيف الرابعة والكف عن ممارساتها غير القانونية، كما نأمل أن يشكل المؤتمر خطوة فاعلة نحو تعزيز احترام الاتفاقية وتطبيق القانون الدولي الإنساني في جميع الأحوال.

أولاً : نبذة عن القانون الدولي الإنسان :

يعرف القانون الدولي الإنساني بالقانون الدولي للنزاعات المسلحة وتعود بداياته إلى الستينات من القرن الماضي أي ١٨٦٠ تقريباً، حين تم عقد مؤتمر دوليان لبلورة اتفاقيات تتعلق بحالات اللجوء إلى الحرب. وكان من أهم الأهداف لهذين المؤتمرين وضع شروط وأحكام مكتوبة تحكم تصرفات الأطراف المتنازعة في حالات الحرب بدلاً من أحكام العرف غير المدونة السائدة آنذاك والتي يسهل التملص منها. وهدف المشاركون للتوصل إلى اتفاقيات ومعاهدات ومواثيق واضحة، صريحة، وملزمة تحظى بإجماع دولي.

كان احترام الإنسانية وحماية ضحايا الحرب دونما تمييز بين مدنيين أو عسكريين جرحى الهدف الأساسي للاتفاقيات المنشودة. وبني القانون الدولي الإنساني على أساس المبدأ القائل : ليس لأطراف النزاع عند اللجوء إلى الحرب حرية مطلقة في اختيار الأسلحة والوسائل الحربية. ويحكم هذا النوع من القوانين العلاقة بين الشخص والأعداء بينما يحكم قانون حقوق الإنسان علاقة الفرد بدولته.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

عقد المؤتمر الأول حول القانون الدولي الإنساني سنة ١٨٦٤ في جنيف، سويسرا لإبرام اتفاقية ترمي إلى تحسين حال الجرحى العسكريين في الميدان. أما المؤتمر الثاني فقد عقد سنة ١٨٦٨ في مدينة سان بطرسبرغ الروسية، لحظر مقذوفات البنادق المتفجرة (دمدم). ونتج عن هذين المؤتمرين اتجاهان متميزان، لكل منهما وجهة نظر محددة، في قانون النزاعات المسلحة. تمثل الأول في "قانون جنيف" واقتصر على معالجة أوضاع ضحايا الحرب العسكريين ممن يقعون في أيدي العدو، كأسرى حرب، والمعتقلين من المدنيين. أما الثاني "قانون لاهاي" فيتعلق بالحرب ذاتها واستخدام وسائل القتال وطرقه وسلوك المتحاربين.

قانون جنيف :

مع أن "اتفاقيات جنيف" قد تطورت على مدى قرن من الزمن تقريبا إلا أن جذورها تعود إلى منتصف القرن التاسع عشر حين دعت الحاجة إلى تفحص ويالات ما يلاقيه العسكريون في الميدان. حيث كان العلاج الصحي للجرحى في الميدان بدائيا وغير كاف أغلب الأحيان. وحيث شهدت حروب نابليون قصفا للمستشفيات الميدانية، أدى إلى تردد طواقم الإسعاف في تقديم المساعدة للجرحى وإهمالهم، الأمر الذي اعتبر خرقا وتجاوزا للعرف الذي كان سائدا آنذاك والذي يقضي بعدم التعرض للمستشفيات الميدانية والطواقم الصحية والحفاظ على حياة الجنود الجرحى ومعالجتهم دون تمييز.

بعد الحرب بادر رجل الأعمال السويسري "ج. هنري دونان" إلى تأسيس منظمة وطنية خاصة لتقديم الإغاثة الطبية للعسكريين، كما اقترح وضع اتفاقية لتسهيل عمل المنظمة ومتطوعيها وضمان خدمات إغاثة أفضل للجرحى. وأسس دونان عام ١٨٦٣ "اللجنة الدولية لإغاثة الجرحى" والتي أصبحت فيما بعد "اللجنة الدولية

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

للصليب الأحمر" تنفيذا لفكرته. وقد تم تأسيس جمعيات إغاثة في بلدان أخرى حملت اسم "الصليب الأحمر" أو "الهلال الأحمر".

في العام ١٨٦٤ وبناءً على دعوة من الحكومة السويسرية عقد في جنيف مؤتمراً دبلوماسياً، أسفر عن نتيجة ملموسة هي التوقيع على "اتفاقية لتحسين حال العسكريين الجرحى في الجيوش بالميدان". وبمقتضى هذه الاتفاقية، تقرر وجوب تقديم الإسعافات والرعاية الصحية للمحاربين الجرحى والمرضى دون أي تمييز ضار مهما كان المعسكر الذي ينتمون إليه. كما تقرر وجوب احترام أفراد الخدمات الطبية والمهمات والمنشآت الطبية. على أن يميز هؤلاء الأفراد أنفسهم وكذلك المنشآت الصحية بعلامة مميزة - صليب أحمر على أرضية بيضاء - ومثل المؤتمر واتفاقية جنيف الأولى، الموقعة في ١٨٦٤ مولد القانون الدولي الإنساني.

في عام ١٨٩٩ تم التوقيع على اتفاقية أخرى لملاءمة اتفاقية جنيف ١٨٦٤ للحرب البحرية لتطبيقها على "جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار" في عام ١٩٠٦ تمت مراجعة اتفاقية ١٨٦٤، وفي عام ١٩٠٧ تم تعديل اتفاقية ١٨٩٩ لتلائم النسخة المنقحة عام ١٩٠٦. بعد نهاية الحرب العالمية الأولى وفي عام ١٩٢٩ دعت "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" إلى عقد مؤتمر دولي في جنيف أسفر بدوره عن تطوير الاتفاقية الخاصة بتحسين حال الجرحى والمرضى في الميدان. كما تبنى المؤتمر اتفاقية أخرى حول معاملة أسرى الحرب. وقد وسعت هذه الاتفاقية من نطاق "الأشخاص المحميين" وفقا لقانون جنيف، حيث برزت حاجة ماسة بعيد الحرب العالمية الأولى لوضع أنظمة محددة لمعاملة أسرى الحرب بالرغم من وجودها أصلا في اتفاقية لاهاي لعام ١٨٩٩.

بعد انتهاء الحرب الأهلية الإسبانية والحرب العالمية الثانية جرى مراجعة وتنقيح "قانون جنيف" وعقد مؤتمر دبلوماسي في جنيف في الفترة الواقعة بين ٢١ نيسان /

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

أبريل - ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩ وضعت خلاله "الاتفاقية الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب" وخلال المؤتمر جرى استبدال ثلاث اتفاقيات (اتفاقية ١٩٠٧ واتفاقيتان من ١٩٢٩) باتفاقية جديدة منقحة وموسعة. وفيها تم توسيع نطاق تعريف أسرى الحرب ليشمل أعضاء حركات المقاومة المنظمة. وأسفر المؤتمر أيضا عن خلق اتفاقية جديدة هي "اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب" وهدفت إلى حماية فئتين من المدنيين : أولاً، الأعداء من المدنيين في أراضي دولة محاربة وثانياً، سكان الأراضي المحتلة أي المدنيين الذين يجدون أنفسهم، نتيجة النزاع المسلح، تحت سلطة العدو. أما الأمر الجديد الذي أسفر عنه المؤتمر الدبلوماسي عام ١٩٤٩ ونتيجة للحرب الأهلية الإسبانية فهو ما يتعلق بتطبيق الاتفاقيات. إذ قرر المؤتمر وجوب تطبيق الاتفاقيات بأكملها في حالات النزاع الحربي الدولي. كما قرر اعتبار المادة (٣) مادة مشتركة بين الاتفاقيات الأربعة والتي تنص على تطبيق الاتفاقيات الأربعة "في حالة نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة..." وكان هذا بمثابة خطوة عظيمة لا بد منها للتعامل مع وضع النزاعات الداخلية.

ونتيجة لمؤتمر ١٩٤٩، تطور "قانون جنيف" ليشمل الاتفاقيات الأربعة التالية :

- اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩.
- اتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وعرقى القوات المسلحة في البحار، المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩.
- اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب، المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

- اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩.

تشمل الاتفاقيات الأربعة مواد مشتركة ومتماثلة فعلياً ومن الممكن تصنيفها ووضعها تحت عناوين ثلاثة :

• أحكام عامة :

تتألف من المواد الإثنتي عشر في بداية كل اتفاقية تحدد نطاق التطبيق وطرقه. زمن التطبيق، الاتفاقيات الخاصة، حقوق الأشخاص المحميين غير القابلة للتصرف، مسؤوليات الدول الحامية ومهام اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

• قمع انتهاكات أحكام الاتفاقيات :

المواد التي تفرض، بين أمور أخرى، عقوبات إزاء المخالفات المقترفة.

• أحكام ختامية:

مواد تعريفية حول إجراءات التوقيع والتصديق والانضمام إلى الاتفاقيات.

الملحقان (البروتوكولان) الإضافيان لاتفاقيات جنيف :

وفي العام ١٩٧٧ تم إقرار ملحقان إضافيان لاتفاقيات جنيف وقانون لاهاي هدفاً إلى الحد من اللجوء إلى العنف ولحماية المدنيين من خلال تعزيز قواعد إدارة النزاعات المسلحة. وقد جاء هذان الملحقان بعد مداوات طويلة في الأمم المتحدة حول قواعد إدارة الحرب (قانون لاهاي) وحماية المدنيين (قانون جنيف) بعد أن برزت حاجة ماسة لتطوير الأحكام المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب وتعزيز آليات تطبيقها، وقد توجت هذه المداوات بالنجاح في الدورة الأخيرة من " المؤتمر الدبلوماسي لتأكيد وتطوير القانون الدولي الإنساني المطبق في المنازعات المسلحة " الذي عقد في سويسرا عام ١٩٧٧.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

بعد أربع جلسات سنوية بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٧ تم وضع مشروع الملحقان "البروتوكولان" الإضافيان لاتفاقيات جنيف المؤرخة عام ١٩٤٩. الملحق (البروتوكول) الأول ويتعلق بضحايا النزاعات المسلحة الدولية. والملحق (البروتوكول) الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات غير الدولية. وفي ٨ حزيران / يونيو ١٩٧٧ أقر المؤتمر الملحقان (البروتوكولان) الإضافيان ودخلا حيز التنفيذ في ٧ كانون أول / ديسمبر ١٩٧٨.

يمثل اعتماد قواعد حماية السكان المدنيين من آثار الحرب إنجازا ضخما في القانون الدولي الإنساني خاصة أنها تؤكد مبادئ القانون العرفي غير المكتوبة. والجديد الهام الذي جاء في الملحق (البروتوكول) الأول هو التحديد الواضح لنطاق تطبيق الاتفاقيات، كما الملحقان، ليتضمن "النزاعات المسلحة التي تناضل الشعوب بها ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي وضد الأنظمة العنصرية وذلك في ممارستها لحقها في تقرير مصيرها..". المادة (١).

قانون لاهاي :

يعود "قانون لاهاي" كما "قانون جنيف" إلى منتصف القرن التاسع عشر، وهو في الأصل عبارة عن وثيقتين متميزتين، الأولى وهي "مبادئ لايبير"، أما الثانية فهي "الإعلان" خلال الحرب الأهلية الأمريكية (١٨٦١ - ١٨٦٥) أعلن الرئيس الأمريكي أمرا رئاسيا يحدد قواعد لإدارة الحرب البرية بما فيها أساليب القتال ومعاملة المواطنين من مدنيين وغيرهم. وعرف هذا النص أيضا بلائحة "التعليمات" أو "مبادئ لايبير" على أسم "فرانسيس لايبير" وهو محام في القانون الدولي كان أعد لائحة المبادئ. وبالرغم من أن الوثيقة هذه كانت لغاية إقليمية محلية إلا أنها أصبحت نموذجا لتقنين قواعد وقوانين الحرب في أماكن أخرى.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

أما الوثيقة الثانية، فهي "إعلان سان بطرسبرغ لحظر القذائف المتفجرة" الصادر عام ١٨٦٨ في مدينة سان بطرسبرغ الروسية، إثر لقاء للجنة العسكرية الدولية International Military Commission بناءً على دعوة من الحكومة الروسية. وكمعاهدة دولية جاء "الإعلان" كتعبير عن الاهتمام في حظر المقذوفات المتفجرة والتي كانت قد طورت مؤخراً. وقد جاء في الإعلان: "... إن تقدم الحضارة يجب أن يؤدي إلى التخفيف قدر الإمكان من ويلات الحرب"، وكذلك: "إن الهدف الوحيد المشروع الذي على الدول أن تنشده أثناء الحرب هو إضعاف القوات العسكرية للعدو"، كما أن "هذه الأسلحة تزيد، دونما مبرر، من معاناة الجنود المصابين وتحكم عليهم بالموت حتماً لذلك فإن استعمال هذه الأسلحة "يناقض قواعد الإنسانية". وقد ترك "الإعلان" الباب مفتوحاً لإبرام اتفاقيات مماثلة حين الحاجة. على ضوء تطور التصنيع الحربي، "لتحقيق التوازن بين القواعد الإنسانية والضروريات العسكرية". في عام ١٨٩٩، بدعوة من الحكومة الروسية، تم عقد "مؤتمر لاهاي الأول للسلام" في العاصمة الهولندية، لاهاي. وهدف المؤتمر إلى إيجاد ظروف تسمح بالحد من اللجوء إلى الحرب. في البداية، أملت الدول المجتمعة إلى فرض فكرة التحكيم الدولي وعقد لقاءات دورية لتعزيز مناخ السلام. لكن الفكرة جوبهت بالرفض، وبحث المجتمعون عدة قضايا تتعلق في مستقبل النزاعات المسلحة. في الختام تبنى المؤتمر "الاتفاقية الخاصة بقوانين وأعراف الحرب البرية وملحقاتها". تضمنت "الاتفاقية" قواعد وأحكام للحرب البرية بما فيها تعريف "الاحتلال الأجنبي"، معاملة أسرى الحرب، تقييدات تحكم سير العمليات العدائية ووسائل القتال التي من شأنها إحداث إصابات لا مبرر لها، بالإضافة إلى تقييدات على سلوك "الدولة المحتلة" في الأراضي التي تحتلها. وقد شكل "إعلان بطرسبرغ" ومداولات اللجنة العسكرية الدولية عام ١٨٦٨ أساس الاتفاقية التي أبرمت.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

عقد "مؤتمر لاهاي الثاني للسلام" عام ١٩٠٧ بغية تحقيق هدف المؤتمر الأول وهو صون السلام العالمي. ولصعوبة تحقيق الهدف المتوخى، قام المجتمعون بمراجعة وتنقيح الاتفاقية الأولى كما ناقشوا بعض القضايا التي تتعلق بالحرب البحرية. وتبنى المؤتمر "الاتفاقية (٩) الخاصة بالقصف البحري وقت الحرب" بالإضافة إلى اتفاقيتين بخصوص الحرب البحرية. شهد "قانون لاهاي" بعض التطور النسبي بعيد المؤتمر الثاني. ونشبت الحرب العالمية الأولى وتم تأسيس عصبة الأمم التي لم تبد أي اهتمام يذكر بقوانين الحرب. وكذلك كانت حالة هيئة الأمم المتحدة التي أقيمت بعيد الحرب العالمية الثانية. وكان العمل الوحيد الملحوظ على صعيد تطوير قوانين الحرب ما قامت به "اليونسكو" عند تبنيها "اتفاقية لحماية الممتلكات الثقافية في حالة نزاع مسلح" الموقعة في لاهاي في ١٤ أيار / مايو عام ١٩٥٤.

الوضع الحالي :

تم التصديق على "اتفاقيات جنيف" من قبل ١٨٨ دولة أعضاء في الأمم المتحدة، باستثناء دولتين فقط، مما يؤكد شمولية وعالمية الاتفاقيات الفعلية. وبالرغم من طبيعتها التعاقدية، تعكس الاتفاقيات، مبادئ القانون الدولي العرفي وبذلك فهي ملزمة للمجتمع الدولي بأسرة. وقد صادقت ١٥٥ دولة على الملحق (البروتوكول) الإضافي (١). أما الدول الأخرى. ومن ضمنها إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، فلم تصادق عليه حتى الآن. ويعتبر "قانون لاهاي" المؤسس والقائم على القانون العرفي الدولي ملزماً لجميع الدول. وفي الواقع، فإن القانون الإنساني الدولي يشكل جزءاً أساسياً ومهماً من القانون الدولي وعلى الدول. خاصة الأطراف في نزاعات، احترامه والخضوع لأحكامه.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب، المؤرخة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩ :

تشكل "اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب" جزءاً أساسياً بالغ الأهمية من القانون الدولي الإنساني ومن القواعد الأساسية للقانون الدولي التي تنطبق على الأراضي -

الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس بالإضافة إلى باقي الأراضي العربية التي احتلتها إسرائيل في عدوانها عام ١٩٦٧. ولعدم وجود نصوص قانونية تحمي المدنيين قبل الحرب العالمية الثانية، فقد جاء وضع الاتفاقية، بشكل خاص، ليعكس رغبة إنسانية عالمية لحمايتهم. ولأن الاتفاقية اكتسبت صفة القانون العرفي فإنها تمثل امتداداً لقانون لاهاي لعام ١٩٠٧ وصرحاً قانونياً حقيقياً حيث "تحمي الأشخاص المدنيين الذين لا يشاركون في القتال" وتوفر الحماية للأشخاص "أولئك الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما وبأي شكل كان، في حالة قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها". (المواد ٣، ٤).

ولأن معظم انتهاكات حقوق الإنسان تحدث في أراضٍ محتلة فإن اتفاقية جنيف الرابعة تعنى وبشكل رئيسي ومباشر بحماية الأشخاص المدنيين، الخاضعين لسلطة احتلال أجنبي، من تعسف هذه السلطة وسوء استخدامها. تهدف الاتفاقية، التي تحتوى على ١٥٩ مادة بالإضافة إلى ثلاثة ملاحق، إلى "تأمين احترام كرامة الشخص الإنساني وقيمه، بحماية حقوقه وحرياته التي تمثل جوهر وجوده من أي اعتداء". وبنيت الاتفاقية على أساس "المبدأ المقبول عالمياً" والذي يفرض على الأطراف المتنازعة، رغم الحرب أو الاحتلال، أن تكفل للمدنيين من سكان الأقاليم المحتلة، الاستمرار في ظروف حياة عادية وفق قوانينهم وعاداتهم وثقافتهم. وتستند الاتفاقية أيضاً إلى الاعتقاد المفصل والواضح في المادة (٢٧) بأن للأشخاص

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المدنيين، في أراض محتلة أم لا، وفي جميع الأحوال، "حق الاحترام لأشخاصهم وشرفهم وحقوقهم العائلية وعقائدهم الدينية وعاداتهم وتقاليدهم...". وهذا يؤكد بوضوح أن للأشخاص "المدنيين المحميين الخاضعين لاحتلال أجنبي" حقوق وحصانة لا يجوز انتهاك حرمتها. وتحظر الاتفاقية، بوجه خاص، الممارسات التالية :

- الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية ولا سيما التعذيب والمعاملة القاسية والتشويه،
 - أخذ الرهائن،
 - النفي والنقل التعسفي للمدنيين،
 - السلب، العمليات الانتقامية والعقوبات الجماعية،
 - الأعمال الانتقامية والاعتداء على الكرامة الشخصية، وبالأخص الأعمال المهينة والحاطة بالكرامة والتمييز الضار في المعاملة على أساس العنصر أو اللون أو الدين أو الجنسية أو الآراء والمعتقدات السياسية الخ.
- تعرف المادة (٢) الحالات التي تنطبق فيها الاتفاقية وتفصل المادة (٤) تعريف الأشخاص المنفعين بالحماية (المدنيون المحميون). وخلال تدوين اتفاقية جنيف الرابعة عمدت الدول المشاركة إلى ترك المجال واسعاً أمام دواعي التطبيق لتكفل بذلك أوسع الإمكانيات لحماية المدنيين. وفي هذا الصدد، بنيت الاتفاقية على مبدأ أساسي : الأشخاص المحميون هم أولئك الذين يجدون أنفسهم "في لحظة ما وبأي شكل كان" تحت سلطة احتلال أجنبي أو دولة محتلة ليسوا من رعاياها (المادة ٤). تحتوي اتفاقية جنيف الرابعة أحكام تحدد سلوك وتصرفات دولة الاحتلال إزاء سكان الأراضي التي تحتلها كما تحدّد واجباتها وحقوقها.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

احترام الاتفاقية :

لا يدع القانون الدولي الإنساني مجالاً للانتفاص من بعض مبادئه لذرائع عسكرية أو أمنية أو مصالح إقليمية. وذلك لأن أحكام القانون الدولي قد أخذت بعين الاعتبار الضروريات الحربية إذ توفق بين الضرورة الحربية والمعاملة الإنسانية واحترام الذات البشرية. كما أن الاتفاقية تحتوي على عدد من التنازلات لتتوافق مع متطلبات الأمن والمصالح الإقليمية للدول. تقول اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تعليقها على الاتفاقية : "حالما يتوفر أحد شروط الانطباق وفق المادة (٢). لا يجوز لأي من الأطراف المتعاقدة التذرع، بحجة قانونية أو غير ذلك، للتملص من احترام الاتفاقية. أما عبارة "في جميع الظروف" فتعني أيضاً أن لا علاقة لطبيعة النزاع بتطبيق الاتفاقية. زد على ذلك، فإن المادة (٢٧) من اتفاقية فيينا، والتي تعكس أحد أحكام القانون العرفي، تثير إلى أنه لا يجوز لأي طرف (في معاهدة) أن يتذرع بنصوص قوانينه الداخلية كمبرر لعدم الوفاء بتعهداته".

تنص المادة (١) المشتركة بين اتفاقيات جنيف على : "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال" وبذلك تبرز وتشدد على الالتزام القانوني للأطراف المتعاقدة بهذا الصدد. لقد جاء التزام الأطراف السامية المتعاقدة بهذا الإعلان ليؤكد الطبيعة الخاصة لهذه الاتفاقيات كونها ليست معاهدات ثنائية بسيطة تعتمد مبدأ التبادلية. إن عالمية الاتفاقيات والقيم الجوهرية للمبادئ الإنسانية المجمدة فيها تعطي طابعاً شمولياً للالتزام الوارد في المصطلحين، "تتحترم وتكفل" الاحترام، علاوة على ذلك، فإن القانون الدولي الإنساني، وفق مبدأ نطاقه العالمي، يقضي بأن تقوم الدول بملاحقة الأشخاص المتهمين باقتراح مخالفات جسمية كما تبينها المادة (١٤٧) وإنزال العقوبة بهم.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وعلى الدول تقديم هؤلاء الأشخاص إلى محاكمها المختصة أو أن تسلمهم إلى طرف متعاقد آخر معني بمحاكمتهم. وترفض بعض الدول الإقرار بانطباق الاتفاقيات مما يسبب مشكلة رئيسية تواجه تطبيقها، ولا تكمن المشكلة في الإطار القانوني أو الإنساني للاتفاقيات بل في الإطار السياسي، وفي الواقع، عندما تنكر بعض الدول الأطراف انطباق الاتفاقيات لدوافع سياسية وليس قانونية، فهي بهذه الحالة تتبنى موقفا غير شرعي. وقد تلجأ دول أخرى إلى القبول بانطباق الاتفاقيات كأمر واقع وليس بشكل شرعي. وتؤدي هذه المشكلة إلى خلق قواعد موازية لنصوص قائمة وملزمة كما في اتفاقيات جنيف.

تطبيق الاتفاقيات :

توفر اتفاقية جنيف الرابعة آليات عديدة للتطبيق. وتقع المسؤولية الأساسية والمباشرة على عاتق الأطراف المتعاقدة، وفي المقام الرئيسي، على الدول الأطراف في نزاع مسلح وبالأخص دولة الاحتلال، وتأتي آلية التطبيق الرئيسية عبر ملاءمة التشريعات والقوانين الداخلية لدولة طرف مع أحكام الاتفاقيات كوضع قانون لمعاقبة مقترفي المخالفات الجسيمة والانتهاكات الخطيرة لأحكام القانون الدولي. ومن الآليات الرئيسية أيضا نظام الدول الحامية واللجنة الدولية للصليب الأحمر التي منحت حقا شرعيا للقيام بمهام موكلة إليها لمنفعة السكان المدنيين وبالنيابة عنهم. وتنادي الاتفاقيات بنشر الوعي بهذه المعلومات الواردة فيها كإحدى وسائل التطبيق. وتقضي المادة (٩٠) من الملحق (البروتوكول) الأول بتشكيل لجنة دولية لتقصي الحقائق. كما تطالب المادة (٨٩) الأطراف السامية المتعاقدة بالتعاون مع الأمم المتحدة في حالات المخالفات الجسيمة لأحكام الاتفاقيات والملحق (البروتوكول) المذكور.

الاحتلال الإسرائيلي للحري للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الاتفاقيات، القانون الدولي والاحتلال :

بالإضافة إلى أحكامها العامة التي تفرض احترام المدنيين، تحدد اتفاقية جنيف الرابعة قواعد معينة تتعلق بحالات الاحتلال في المواد ٤٧-٧٨ ويجدر أخذ هذه المواد بعين الاعتبار وبشكل مواز لأحكام قانون لاهاي لعام ١٩٠٧ الملزمة لأطراف النزاع، واستناداً إلى قانون لاهاي، تعرف المادة (٤٢) الاحتلال كما يلي "تعتبر أرض الدولة محتلة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو..." ويعتبر القانون الدولي "الاحتلال" كحالة مؤقتة ولا يشمل نقل السيادة. إن احتلال الأراضي بواسطة القوة لا يمنح دولة الاحتلال "سلطة الدولة" على الأراضي المحتلة نفسها أو على سكانها.

تعتبر المادة (٤٩) من اتفاقية جنيف الرابعة من أبرز الأحكام المتعلقة بموضوع الاحتلال والتي تحظر على دولة الاحتلال نقل سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها. لقد وضعت هذه المادة خصيصاً لمنع استعمار وضم الأراضي ولمنع إجراء أية تغييرات مجحفة فيها، وعليه، فإن التغيير سيكون نتيجة حتمية لعملية النقل المحظور. وفي ذات الوقت، تفصل الاتفاقية النطاق الزمني لانتهاج التطبيق، ففي حالة احتلال ما، ينتهي تطبيق القانون الدولي الإنساني وبالأخص اتفاقية جنيف الرابعة، بزوال الاحتلال الفعلي أو حين التوصل إلى تسوية سلمية شاملة للنزاع وفق أحكام القانون الدولي العام.

تتفق اتفاقية جنيف الرابعة مع قانون لاهاي بالإضافة إلى أحكام القانون الدولي لتضع مفاهيم أساسية للاحتلال الحربي وتتضمن ما يلي :

- ليس للمحتل سيادة على الأراضي التي يحتلها وإنما يمارس عليها سلطة الأمر الواقع.

الاحتلال الإسرائيلي للحري للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

• الاحتلال، بحكم تعريفه، حالة مؤقتة. وحقوق المحتل في الأراضي التي يحتلها حقوق عابرة ويطغى عليها التزامه باحترام القوانين والأحكام الإدارية سارية المفعول.

• خلال ممارسة صلاحياته، على المحتل أن يلائم بين حاجتين أساسيتين : تحقيق حاجاته العسكرية واحترام مصالح السكان. وتوازن القواعد الدولية بين هذه المتطلبات.

• لا يجوز للمحتل أن يمارس سلطته لخدمة مصالحه أو لسد احتياجات مواطنيه، ولا يسمح له بتاتا استغلال سكان الأراضي المحتلة أو مواردها أو أي من الممتلكات العامة الخاضعة لسيطرته لمنفعة دولة الاحتلال أو منفعة رعاياها.

إن القواعد العرفية التي تحكم واجبات وصلاحيات المحتل تجاه استخدام الأرض والموارد الطبيعية الأخرى في الأراضي المحتلة وكذلك الأنشطة الاقتصادية هي بسيطة وواضحة : على المحتل أن يحترم الملكية الخاصة. وتؤكد اتفاقية جنيف الرابعة كما قانون لاهاي هذا المبدأ بشكل راسخ. تنص المادة ٤٦ (٢) من قانون لاهاي : "لا تجوز مصادرة الملكية الخاصة" ولكن يجوز إستملاكها لأغراض المنفعة العامة لسكان الأراضي المحتلة المحميين كما يمكن استخدامها لأغراض عسكرية.

يخضع تدخل المحتل الحربي في الأنشطة الاقتصادية وسلوكه في الأراضي التي يحتلها إلى قيود صارمة ما عدا التدخل الذي يهدف إلى سد احتياجاته العسكرية أو الأمنية، أو لتغطية نفقاته العسكرية الناشئة عن الاحتلال أو لحماية مصالح السكان المحميين ورفاهيتهم. لذا، لا يجوز للمحتل أن يتدخل في شؤون الملكية الخاصة للسكان المحميين أو الملكية العامة في الأراضي التي يحتلها إلا في هذه الحالات. ويسند هذا المبدأ مفهوماً عاماً في القانون الدولي بأن أية تغييرات في الملكية يقوم

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

بها المحتل أن لا تكون دائمة أولاً، وأن لا تلحق أية أضرار بالسكان المحميين،
ثانياً،

تمثل المادة ٤٩ (٦) من اتفاقية جنيف الرابعة نتيجة طبيعية لأحد متطلبات القانون العرفي التي لا تجيز للمحتل استغلال الممتلكات في الأراضي التي يحتلها أو السكان المحميين لخدمة مصالحه الاقتصادية أو غيرها. وتؤكد الفقرة ٤٦ (٢) حظر استخدام الأرض لغير الاحتياجات العسكرية كما هو مبين في قانون لاهاي. وتطبق المبادئ ذاتها على المياه بغض النظر عن كونها ملكية خاصة أو عامة، وتعتبر المياه، في القانون الدولي، ملكية ثابتة غير منقولة. وإذا كانت من الممتلكات العامة فيحظر استخدامها إلا لسد الحاجات العسكرية أو لسد احتياجات السكان المحميين. ولهذا، يحظر على الاحتلال استخدام المياه لمنفعته المادية أو ضخها إلى داخل حدود دولته.

ثانياً : القانون الدولي الإنساني :

المواد المتعلقة بالاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس
اتفاقية جنيف (الرابعة) بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب،
المؤرخة في ١٢ آب ١٩٤٩:

المادة (١) احترام الاتفاقية

"تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال".

المادة (٢) تطبيق الاتفاقية

"علاوة على الأحكام التي تسري في وقت السلم، تنطبق هذه الاتفاقية في حالة الحرب المعلنة أو أي اشتباك مسلح آخر ينشب بين طرفين أو أكثر من الأطراف السامية المتعاقدة، حتى لو لم يعترف أحدها بحالة الحرب.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

تنطبق الاتفاقية أيضا في جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة، حتى لو لم يواجه هذا الاحتلال مقاومة مسلحة. وإذا لم تكن إحدى دول النزاع طرفا في هذه الاتفاقية، فإن دول النزاع الأطراف فيها تبقى مع ذلك ملتزمة بها في علاقاتها المتبادلة. كما أنها تلتزم بالاتفاقية إزاء الدولة المذكورة إذا قبلت هذه الأخيرة أحكام الاتفاقية وطبقتها.

المادة (٤) تعريف الأشخاص المحميين

"الأشخاص الذين تحميهم الاتفاقية هم أولئك الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما وبأي شكل كان، في حالة قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها".

المادة (٦) بداية التطبيق ونهايته

"تطبق هذه الاتفاقية بمجرد بدء أي نزاع أو احتلال وردت الإشارة إليه في المادة ٢. يوقف تطبيق هذه الاتفاقية في أراضي أي طرف في النزاع عند انتهاء العمليات الحربية بوجه عام.

يوقف تطبيق هذه الاتفاقية في الأراضي المحتلة بعد عام واحد من انتهاء العمليات الحربية بوجه عام، ومع ذلك، تلتزم دولة الاحتلال بأحكام المواد التالية من هذه الاتفاقية: من ١ إلى ١٢ و ٢٧ و من ٢٩ إلى ٣٤ و ٤٧ و ٤٩ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٩ و من ٦١ إلى ٧٧ و ١٤٣"

المادة (٧)

".. ولا يؤثر أي اتفاق خاص تأثيرا ضارا علي وضع الأشخاص المحميين كما نظمتهم هذه الاتفاقية، أو يفيد الحقوق الممنوحة لهم بمقتضاها ..".

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المادة (٨) عدم جواز التنازل عن الحقوق

"لا يجوز للأشخاص المحميين التنازل في أي حال من الأحوال جزئياً أو كلياً عن الحقوق الممنوحة لهم بمقتضى هذه الاتفاقية، أو بمقتضى الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة السابقة، إن وجدت".

المادة (١١) بدائل الدول الحامية

"للأطراف السامية المتعاقدة أن تتفق في أي وقت على أن تعهد إلي هيئة تتوفر فيها كل ضمانات الحياد والكفاءة بالمهام التي تلقيها هذه الاتفاقية على عاتق الدول الحامية..".

المادة (٢٧) المعاملة، أولاً : اعتبارات عامة

"للأشخاص المحميين في جميع الأحوال حق الاحترام لأشخاصهم وشرفهم وحقوقهم العائلية وعقائدهم الدينية وعاداتهم وتقاليدهم. ويجب معاملتهم في جميع الأوقات معاملة إنسانية، وحمايتهم بشكل خاص ضد جميع أعمال العنف أو التهديد، وضد السباب وفضول الجماهير..".

المادة (٢٩) المسؤوليات

"طرف النزاع الذي يكون تحت سلطته أشخاص محميون مسؤول عن المعاملة التي يلقونها من وكلائه، دون المساس بالمسؤوليات الفردية التي يمكن التعرض لها".

المادة (٣١) حظر الإكراه

"تحظر ممارسة أي إكراه بدني أو معنوي إزاء الأشخاص المحميين، خصوصاً بهدف الحصول على معلومات منهم أو من غيرهم".

المادة (٣٢) حظر العقوبات البدنية، والتعذيب، إلخ

"تحظر الأطراف السامية المتعاقدة صراحة جميع التدابير التي من شأنها أن تسبب معاناة بدنية أو إبادة للأشخاص المحميين الموجودين تحت سلطتها. ولا يقتصر هذا

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الحظر علي القتل والتعذيب والعقوبات البدنية والتشويه والتجارب الطبية والعلمية التي لا تقتضيها المعالجة الطبية للشخص المحمي وحسب، ولكنه يشمل أيضا أي أعمال وحشية أخرى، سواء قام بها وكلاء مدنيون أو وكلاء عسكريون".
المادة (٣٣) المسؤولية الفردية، العقوبات الجماعية، السلب، الاقتصاص
"لا يجوز معاقبة أي شخص محمي عن مخالفة لم يقترفها هو شخصيا. تحظر العقوبات الجماعية وبالمثل جميع تدابير التهديد أو الإرهاب.
السلب محظور.

تحظر تدابير الاقتصاص من الأشخاص المحميين وممتلكاتهم".

المادة (٤٦) إنهاء التدابير التقييدية

"تلغي التدابير التقييدية التي اتخذت إزاء الأشخاص المحميين بأسرع ما يمكن بعد انتهاء الأعمال العدائية، ما لم تكن قد ألغيت قبل ذلك.
وتبطل التدابير التقييدية التي اتخذت إزاء ممتلكاتهم بأسرع ما يمكن بعد انتهاء العمليات العدائية طبقا لتشريع الدولة الحاضرة".

القسم الثالث : الأراضي المحتلة :

المادة (٤٧) عدم المساس بالحقوق

لا يحرم الأشخاص المحميون الذين يوجدون في أي إقليم محتل بأي حال ولا بأية كيفية من الانتفاع بهذه الاتفاقية، سواء بسبب أي تغيير يطرأ نتيجة لاحتلال الأراضي علي مؤسسات الإقليم المذكور أو حكومته، أو بسبب أي اتفاق يعقد بين سلطات الإقليم المحتل ودولة الاحتلال، أو كذلك بسبب قيام هذه الدولة بضم كل أو جزء من الأراضي المحتلة.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المادة (٤٩) النفي، النقل، الإخلاء

"يحظر النقل الجبري الجماعي أو الفردي للأشخاص المحميين أو نفيهم من الأراضي المحتلة إلى أراضي دولة الاحتلال أو إلى أراضي أي دولة أخرى، محتلة أو غير محتلة، أي كانت دواعيه...".
"... لا يجوز لدولة الاحتلال أن ترحل أو تنقل جزءاً من سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها".

المادة (٥٢) حماية العمال

"لا يجوز أن يمس أي عقد أو اتفاق أو لائحة تنظيمية حق أي عامل، سواء كان متطوعاً أم لا، أينما يوجد، في أن يلجأ إلى ممثلي الدولة الحامية لطلب تدخل تلك الدولة.

تحظر جميع التدابير التي من شأنها أن تؤدي إلى بطالة العاملين في البلد المحتل أو تقييد إمكانيات عملهم بقصد حملهم على العمل في خدمة دولة الاحتلال".

المادة (٥٣) أعمال التدمير المحظورة

"يحظر على دولة الاحتلال أن تدمر أي ممتلكات خاصة ثابتة أو منقولة تتعلق بأفراد أو جماعات، أو بالدولة أو السلطات العامة، أو المنظمات الاجتماعية أو التعاونية، إلا إذا كانت العمليات الحربية تقتضي حتماً هذا التدمير".

المادة (٦٤) التشريعات الجزائية، اعتبارات عامة

"تبقى التشريعات الجزائية الخاصة بالأراضي المحتلة نافذة، ما لم تلغها دولة الاحتلال أو تعطّلها إذا كان فيها ما يهدد أمنها أو يمثل عقبة في تطبيق هذه الاتفاقية...".

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المادة (١٤٦) العقوبات الجزائية، أولا - اعتبارات عامة

"تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تتخذ أي إجراء تشريعي يلزم لفرض عقوبات جزائية فعالة علي الأشخاص الذين يقترفون أو يأمرن باقتراح إحدى المخالفات الجسيمة لهذه الاتفاقية، المبينة في المادة التالية..."

المادة (١٤٧) ثانيا- المخالفات الجسيمة

"المخالفات الجسيمة التي تشير إليها المادة السابقة هي التي تتضمن أحد الأفعال التالية إذا اقترفت ضد أشخاص محميين أو ممتلكات محمية بالاتفاقية: القتل العمد، والتعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، بما في ذلك التجارب الخاصة بعلم الحياة، وتعمد إحداث آلام شديدة أو الإضرار الخطير بالسلامة البدنية أو الصحة، والنفي أو النقل غير المشروع، والحجز غير المشروع، وإكراه الشخص المحمي علي الخدمة في القوات المسلحة بالدولة المعادية، أو حرمانه من حقه في أن يحاكم بصورة قانونية وغير متحيزة وفقا للتعليمات الواردة في هذه الاتفاقية، وأخذ الرهائن، وتدمير واغتصاب الممتلكات علي نحو لا تبرره ضرورات حربية وعلي نطاق كبير بطريقة غير مشروعة وتعسفية".

المادة (١٤٨) ثالثا - مسؤوليات الأطراف المتعاقدة

"لا يجوز لأي طرف متعاقد أن يتحلل أو يحل طرفا متعاقدا آخر من المسؤوليات التي تقع عليه أو على طرف متعاقد آخر فيما يتعلق بالمخالفات المشار إليها في المادة السابقة".

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الملحق (البروتوكول) الإضافي الأول إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ المتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة

الديباجة

إن الأطراف السامية المتعاقدة

"... إذ تؤكد من جديد، فضلا على ذلك، أنه يجب تطبيق أحكام اتفاقيات لعام ١٩٤٩ وأحكام هذا الملحق (البروتوكول) بحذافيرها في جميع الظروف، وعلى الأشخاص كافة الذي يتمتعون بحماية هذه المواثيق دون أي تمييز مجحف يقوم على طبيعة النزاع المسلح أو على منشأه أو يستند إلى القضايا التي تناصرها أطراف النزاع أو التي تعزى إليها..."

المادة (١) مبادئ عامة ونطاق التطبيق

".... ينطبق هذا الملحق (البروتوكول) الذي يكمل اتفاقيات جنيف لحماية ضحايا الحرب الموقعة في ١٢ آب / أغسطس ١٩٤٩ على الأوضاع التي نصت عليها المادة الثانية المشتركة فيما بين هذه الاتفاقيات.

- تتضمن الأوضاع المشار إليها في الفقرة السابقة، المنازعات المسلحة التي تناضل بها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي وضد الأنظمة العنصرية، وذلك في ممارستها لحقها في تقرير المصير، كما كرسه ميثاق الأمم المتحدة والإعلان المتعلق بمبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول طبقا لميثاق الأمم المتحدة."

المادة (٣) بداية ونهاية التطبيق

(أ) ".... تطبق الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) منذ بداية أي من الأوضاع المشار إليها في المادة الأولى من هذا الملحق.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

(ب) يتوقف تطبيق الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) في إقليم أطراف النزاع عند الإيقاف العام للعمليات العسكرية، وفي حالة الأراضي المحتلة عند نهاية الاحتلال ..."

المادة (٤) الوضع القانوني لأطراف النزاع

"لا يؤثر تطبيق الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول)، وكذلك عقد الاتفاقيات المنصوص عليها في هذه الموائيق. على الوضع القانوني لأطراف النزاع كما لا يؤثر احتلال إقليم ما أو تطبيق الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) على الوضع القانوني لهذا الإقليم".

المادة (٥١) حماية السكان المدنيين

"٢... لا يجوز أن يكون السكان المدنيون بوصفهم هذا وكذا الأشخاص المدنيون محلاً للهجوم...."

"٤... تحظر الهجمات العشوائية.."

"٦... تحظر هجمات الردع ضد السكان المدنيين أو الأشخاص المدنيين.."

المادة (٥٢) الحماية العامة للأعيان المدنية

".. لا تكون الأعيان المدنية محلاً للهجوم أو لهجمات الردع.."

المادة (٥٣) حماية الأعيان الثقافية وأماكن العبادة

"تحظر الأعمال التالية، وذلك دون الإخلال بأحكام اتفاقية لاهاي المتعلقة بحماية الأعيان الثقافية في حالة النزاع المسلح المعقودة بتاريخ ١٤ أيار / مايو ١٩٥٤ وأحكام الموائيق الدولية الأخرى الخاصة بالموضوع :-

- ارتكاب أي من الأعمال العدائية الموجهة ضد الآثار التاريخية أو الأعمال الفنية أو أماكن العبادة التي تشكل التراث الثقافي أو الروحي للشعوب.
- استخدام مثل هذه الأعيان في دعم المجهود الحربي.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

- اتخاذ مثل هذه الأعيان محلاً لهجمات الردع".

المادة (٥٤) حماية الأعيان والمواد التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين - ".... يحظر مهاجمة أو تدمير أو نقل أو تعطيل الأعيان والمواد التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين ومثلها المواد الغذائية والمناطق الزراعية التي تنتجها والمحاصيل والماشية ومرافق مياه الشرب وشبكتها وأشغال الري...".

المادة (٨٠) إجراءات التنفيذ

- "تتخذ الأطراف السامية المتعاقدة وأطراف النزاع دون إبطاء، كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ التزاماتها بمقتضى الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول).
- تصدر الأطراف السامية المتعاقدة وأطراف النزاع الأوامر والتعليمات الكفيلة بتأمين احترام الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) وتشرف على تنفيذها.

- المادة (٨٥) قمع انتهاكات هذا الملحق (البروتوكول)

- "... تعد الأعمال التالية، فضلاً على الانتهاكات الجسيمة المحددة من المادة ١١، بمثابة انتهاكات جسيمة لهذا الملحق (البروتوكول) إذا اقترنت عن عمد، مخالفة للنصوص الخاصة في هذا الملحق (البروتوكول)، وسببت وفاة أو أذى بالغاً بالجسد أو بالصحة.

أ. جعل السكان المدنيين أو الأفراد هدفاً للهجوم.

ب. شن هجوم عشوائي، يصيب السكان المدنيين أو الأعيان العامة عن معرفة بأن مثل هذا الهجوم يسبب خسائر بالغة في الأرواح، أو إصابات بالأشخاص المدنيين أو أضراراً للأعيان المدنية كما جاء في الفقرة الثانية ١".

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

ثالثاً من المادة ٥٧

- "... تعد الأعمال التالية، فضلاً على الانتهاكات الجسيمة المحددة في الفقرات السابقة وفي الاتفاقيات، بمثابة انتهاكات جسيمة لهذا الملحق (البروتوكول)، إذا اُتتفت عن عمد، مخالفة للاتفاقيات أو الملحق (البروتوكول).
(أ) قيام دولة الاحتلال بنقل بعض سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها، أو ترحيل أو نقل كل أو بعض سكان الأراضي المحتلة داخل نطاق تلك الأراضي أو خارجها، مخالفة للمادة ٤٩ من الاتفاقية الرابعة.
(ج) ممارسة التفرقة العنصرية (الأبارتهد) وغيرها من الأساليب المبنية على التمييز العنصري والمنافية للإنسانية والمهينة، والتي من شأنها النيل من الكرامة الشخصية.
(هـ) حرمان شخص تحميه الاتفاقيات، أو مشار إليه في الفقرة الثانية من هذه المادة من حقه في محاكمة عادلة طبقاً للأصول المرعية".

المادة (٨٦) التفسير

- "تعمل الأطراف السامية المتعاقدة وأطراف النزاع على قمع الانتهاكات الجسيمة واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع كافة الانتهاكات الأخرى للاتفاقيات ولهذا الملحق (البروتوكول)، التي تنجم عن التفسير في أداء عمل واجب الأداء.
- لا يعفي قيام أي مرسوم بانتهاك الاتفاقيات أو هذا الملحق (البروتوكول) رؤساءه من المسؤولية الجنائية أو التأديبية، حسب الأحوال، إذا علموا، أو كانت لديهم معلومات تتيح لهم في تلك الظروف، أن يخلصوا إلى أنه كان يرتكب، أو أنه في سبيله لارتكاب مثل هذا الانتهاك، ولم يتخذوا كل ما في وسعهم من إجراءات مستطاعة لمنع قمع هذا الانتهاك".

الاحتلال الإسرائيلي للحري للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المادة (٨٩) التعاون

"تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تعمل، مجتمعة أو منفردة، في حالات الخرق الجسيم للاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول)، بالتعاون مع الأمم المتحدة وبما يتلاءم مع ميثاق الأمم المتحدة.

المادة (٩٦) العلاقات التعاهدية لدى سريان هذا الملحق (البروتوكول)
٣- "... يجوز للسلطة الممثلة لشعب مشتبك مع طرف سام متعاقد في نزاع مسلح من الطابع المشار إليه في الفقرة الرابعة من المادة الأولى أن تتعهد بتطبيق الاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) فيما يتعلق بهذا النزاع، عن طريق توجيه إعلان انفرادي إلى أمانة إيداع الاتفاقيات ..."

اتفاقية لاهاي الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية ١٩٠٧

المادة (١)

"على الدول المتعاقدة أن تصدر إلى قواتها المسلحة البرية تعليمات تكون مطابقة للائحة الملحقة بهذه الاتفاقية والخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية".

المادة (٣)

"يكون الطرف المتحارب الذي يخل بأحكام اللائحة المذكورة ملزماً بالتعويض إذا دعت الحاجة، كما يكون مسؤولاً عن جميع الأعمال التي يرتكبها أشخاص ينتمون إلى قوته المسلحة".

الأنظمة المرفقة لاتفاقية لاهاي الرابعة الخاصة بقوانين وأعراف الحرب البرية،

١٩٠٧

المادة (٤٢)

"تعتبر أرض الدولة محتلة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو ولا يشمل الاحتلال سوى الأراضي التي يمكن أن تمارس فيها هذه السلطة بعد قيامها".

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المادة (٤٣)

"إذا انتقلت سلطة القوة الشرعية بصورة فعلية إلى يد قوة الاحتلال، يتعين على هذه الأخيرة، قدر الإمكان، تحقيق الأمن والنظام العام وضمائنه، مع احترام القوانين السارية في البلاد، إلا في حالات الضرورة القصوى التي تحول دون ذلك".

المادة (٤٦)

"ينبغي احترام شرف الأسرة وحقوقها، وحياة الأشخاص والملكية الخاصة، وكذلك المعتقدات والشعائر الدينية. لا تجوز مصادرة الملكية الخاصة".

المادة (٤٧)

"يحظر السلب حظرا تاما"

المادة (٥٠)

"لا ينبغي إصدار أية عقوبة جماعية، مالية أو غيرها، ضد السكان بسبب أعمال ارتكبتها أفراد لا يمكن أن يكون هؤلاء السكان مسؤولين بصفة جماعية".

المادة (٥٥)

"لا تعتبر دولة الاحتلال نفسها سوى مسؤول إداري ومنافع من المؤسسات والمباني العمومية والغابات والأراضي الزراعية التي تملكها الدولة المعادية والتي توجد في البلد الواقع تحت الاحتلال. وينبغي عليها صيانة باطن هذه الممتلكات وإدارتها وفقا لقواعد الانتفاع".

المادة (٥٦)

"يجب معاملة ممتلكات البلديات وممتلكات المؤسسات المخصصة للعبادة والأعمال الخيرية والتربوية، والمؤسسات الفنية والعلمية، كممتلكات خاصة، حتى عندما تكون ملكا للدولة.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

يحظر كل حجز أو تدمير أو إتلاف عمدي لمثل هذه المؤسسات والآثار التاريخية والفنية والعلمية، وتتخذ الإجراءات القضائية ضد مرتكبي هذه الأعمال".

ثالثا : اتفاقية جنيف الرابعة والأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس:

تجمع الأطراف السامية المتعاقدة وهيئة الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر على انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس كما تنطبق على باقي الأراضي العربية التي احتلتها إسرائيل في عدوان الخامس من حزيران ١٩٦٧، وتم التأكيد على انطباقها من خلال ٢٥ قرارا لمجلس الأمن وفي قرارات كثيرة للجمعية العامة وأجسام أخرى في هيئة الأمم المتحدة.

إن حماية السكان المدنيين أفرادا أو جماعات، هي المحور الأساسي لاتفاقية جنيف الرابعة حين يجدون أنفسهم "في لحظة ما وبأي شكل كان" تحت سلطة احتلال حربي لدولة ليسوا من رعاياها (المادة ٤) وفي "جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي" (المادة ٢) ويؤكد الملحق "البروتوكول" الأول بشكل واضح وقطعي نطاق انطباق الاتفاقية وملحقها، علاوة على ذلك فإن وضع الأراضي الفلسطينية بما فيه القدس "كأرض محتلة" أمرا لا يقبل الجدل وفق قانون لاهاي لعام ١٩٠٧ والتي تنص المادة ٤٢ منه على "تعتبر أرض الدولة محتلة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو".

ترفض إسرائيل (دولة الاحتلال) انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس متحدية بذلك الإجماع الدولي المذكور أعلاه، وتستشهد إسرائيل بشكل ضيق ومحدود بالمادة ٢ من اتفاقية جنيف الرابعة حيث تدعي أن الاتفاقية تنطبق فقط في حالة احتلال دولة لأراضي دولة أخرى من الأطراف السامية المتعاقدة، وبما أن الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة لم يكونا يخضعان لسيادة الأردن ومصر، فإن اتفاقية جنيف الرابعة لا تنطبق على

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

احتلال إسرائيل لهذه الأراضي، ومع ذلك فإن الإدعاء الإسرائيلي غير قانوني، وكما أشرنا أعلاه، فإن اتفاقية جنيف الرابعة خصصت لحماية حقوق السكان المدنيين الذين يجدون أنفسهم "تحت سلطة طرف في النزاع وليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها" (المادة ٤) بعض النظر لمن كانت السيادة على الأراضي قبل احتلالها، ولا تشير المادة على وجه الحصر إلى أراضي "دولة ذات سيادة" وأن هذه "السيادة القانونية" قد أُجليت بواسطة جيش الاحتلال، كما أن مصطلح "الأراضي" الوارد في الاتفاقية لا ينحصر أيضا على "أرض تحمل الحكومة المهزومة صكوك ملكيتها" فالمادة (٢) لا تطرح الملكية الفعلية للأرض عندما تشير إلى "أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة".

علاوة على ذلك، فإن مصر لم تدعى سيادتها على قطاع غزة، كما أن المجتمع الدولي لم يعترف بسيادة الأردن على الضفة الغربية ومدينة القدس، مما يبرهن بطلان الإدعاء الإسرائيلي، ولقد جاء موقف الأسرة الدولية هذا على أساس أن السيادة على الأراضي الفلسطينية المحتلة هي للشعب الفلسطيني الذي تعترف الأسرة الدولية بوجوده وبحقوقه، وفي الحقيقة أن الإدعاء الإسرائيلي يفتح الباب أمام الموقف القانوني الصحيح بأن اتفاقية جنيف الرابعة تنطبق على كامل الأراضي الفلسطينية التي خصصت للدولة العربية وفق قرار التقسيم (١١) ١٨١ لعام ١٩٤٧ والتي قامت إسرائيل باحتلالها وهذا يعني أن الاتفاقية لا تنطبق على الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ فحسب بل على جميع الأراضي الواقعة بين حدود الدولة اليهودية كما حددها القرار (١١) ١٨١ وبين خطوط الهدنة لعام ١٩٤٩، والتي احتلتها إسرائيل عام ١٩٤٨، والفرق الأساسي بين الحالتين أن المجتمع الدولي لم يتخذ موقفا تجاه الوضع القانوني لهذه الأراضي التي احتلت عام

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

١٩٤٨ بعكس موقفه وتأكيدَه على انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ بما فيها القدس.

بالرغم من أن إسرائيل لم تصادق على الملحق (البروتوكول) الأول لاتفاقية جنيف، إلا أنه أي البروتوكول يحدد نطاق التطبيق لاتفاقيات جنيف وملحقاتها بشكل واضح لا لبس فيه ويتضمن "المنازعات المسلحة التي تناضل بها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي و ضد الأنظمة العنصرية، وذلك في ممارستها لحقها في تقرير المصير" المادة (١).

إن المبادئ ونصوص القانون الدولي الإنساني المذكورة آنفا توضح بشكل كاف أن موقف إسرائيل غير قانوني ويتعذر الدفاع عنه، وفي الحقيقة، أن إسرائيل تتبنى ذات الموقف إزاء انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على مرتفعات الجولان السورية، وهي أرض تابعة لأحد الأطراف السامية المتعاقدة، مما يؤكد أن موقفها قابل للدحض.

لقد تبنت محكمة العدل العليا الإسرائيلية موقفا مغايرا إلى حد ما، عندما أقرت بأن الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ هي "أراض محتلة" ففي هذا الصدد أقرت المحكمة بانطباق قانون لاهاي لعام ١٩٠٧ كجزء من القانون العرفي الدولي، ورغم ذلك فقد فسرت المحكمة أحكام لاهاي بشكل أجاز كل تصرف من قبل المؤسسة العسكرية الإسرائيلية، وبخصوص اتفاقية جنيف الرابعة تمنعت المحكمة عن اتخاذ موقف إزاء انطباق الاتفاقية معللة ذلك بأن النظر في الاتفاقية ليس من صلاحيات المحاكم البلدية الإسرائيلية لأن الاتفاقية لم تدرج ضمن التشريعات المحلية الإسرائيلية، وعموما كان "عدم انطباق القانون الدولي" هو الاتجاه السائد لدى المحكمة العليا التي انشغلت بالشكليات القانونية على حساب

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

جوهر القضايا مما أدى إلى تفويض تأثير القانون الدولي على تصرفات جيش الاحتلال.

سياسة الاستيطان:

هنالك إجماع دولي أكيد وواضح تجاه عدم شرعية الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس وباقي الأراضي العربية، (الموقف الأمريكي جرى تمييزه، في فترة لاحقة، عندما اعتبر "المستوطنات عقبة في طريق السلام" ومؤخرا اعتبرها تلحق ضررا بالعملية السلمية).

وتشير المادة (٤٩) من اتفاقية جنيف الرابعة وبشكل واضح إلى المستوطنين أو رعايا دولة الاحتلال في نصها "لا يجوز لدولة الاحتلال أن ترحل أو تنقل جزءا من سكانها المدنيين إلى الأراضي التي تحتلها" وبهذا حظرت المادة المذكورة المستوطنات بشكل بين ومطلق دونما اعتبار لدواعي إقامتها، وقد وضعت خصيصا لمنع الاستعمار الذي ينتج حتما عن عمليات النقل هذه وفي تعليقها على اتفاقية جنيف الرابعة تؤكد اللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن المادة (٦) ٤٩ وضعت لمنع ممارسات مماثلة لتلك التي قامت بها بعض الدول خلال الحرب العالمية الثانية نقلت مجموعات من رعاياها إلى الأراضي التي احتلتها لأسباب سياسية وأهداف عنصرية، أو كما زعموا، لاستعمار هذه المناطق، لقد أدت عمليات النقل تلك إلى تدهور الوضع الاقتصادي للسكان الأصليين وعرضت وجودهم كشعب للخطر".

وفي محاولتها تبرير إقامة المستوطنات، تدعي إسرائيل منذ وقت طويل، أن المستوطنات أقيمت لدواع أمنية تخدم احتياجات جيش الاحتلال الإسرائيلي، وبالرغم من تبيان زيف هذا الإدعاء فعلى ما يبدو أن إسرائيل تستخدم ادعاءها هذا للتخفيف من عامل الضغط الدولي عليها وللتخلص من تطبيق قانون لاهاي، وقد

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

بدأت إسرائيل مؤخرا طرح موقفها السياسي المبني على أيديولوجية توسعية خلال طرحها لمفهوم "أرض إسرائيل" أو "إسرائيل الكبرى"، ويؤكد هذا بوضوح الطبيعة الاستعمارية للهجمة الاستيطانية والهدم الإسرائيلي الحقيقي لضم الأرض، ولقد رفض المجتمع الدولي وبشدة ماضيا وحاضرا الموقف الإسرائيلي بشأن الاستيطان برمته.

تنفيذ الاتفاقية:

بالرغم من وضوح مسئوليتها القانونية كأحد الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة، فإن إسرائيل تمنع في تحدي أحكام الاتفاقية، وبرغم الإجماع الدولي المناهض لهذا التحدي ترفض إسرائيل تنفيذ أحكام الاتفاقية وترتكب بشكل متعمد ومنهجي مخالفات جسيمة وانتهاكات خطيرة لقواعدها، كانت إسرائيل قد وقعت على اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٥٠ وأودعت رسالة المصادقة عليها بتاريخ ٦ تموز/يوليو ١٩٥١، دون تسجيل أي تحفظات، ولهذا فإن إسرائيل ملزمة قانونيا بالتقيد بأحكام الاتفاقية والاستجابة للنداءات المتكررة التي تطالب إسرائيل بتنفيذ التزاماتها وفق أحكام الاتفاقية بما يتعلق واحتلالها الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس بالإضافة إلى الأراضي العربية التي احتلتها عامة ١٩٦٧، إن الطبيعة الإنسانية والخيرة والشمولية التي تتميز بها اتفاقية جنيف تجعلها ملزمة للأسرة الدولية كما هي الحال مع اتفاقية لاهاي والملزمة للأسرة الدولية كذلك.

تنص المادة (١) والمشاركة بين اتفاقيات جنيف "تعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال" وبناء عليه، لا يمكن لأحد الأطراف السامية المتعاقدة أن يقدم أية حجة فعالة، قانونية أو غير ذلك لتبرير عدم التزامه بالاتفاقية بشكلها الكلي، وتعني عبارة "في جميع الأحوال" أن

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الاتفاقية لا تأخذ بعين الاعتبار طبيعة النزاع وأن الضرورات الأمنية لا يمكن أن تكون ذريعة لتبرير موقف مغاير من الاتفاقيات على أساس أوضاع خاصة، ولا يسمح القانون الدولي الإنساني لتفسيرات أو تغييرات أحادية الجانب أو إجراءات تنتقص من الاتفاقية من قبل أحد الأطراف المتعاقدة وأن يتملص من تنفيذها وعدم التقيد بها تحت أي ذريعة كانت أمنية أو وطنية أو عسكرية، ويعود هذا إلى أن قواعد القانون الدولي الإنساني كانت قد أخذت بعين الاعتبار الضرورات الحربية حين وفتت بين الاحتياجات العسكرية والمتطلبات الإنسانية عند تقنينها لهذه الضرورات، وفي الواقع أن اتفاقية جنيف الرابعة تحتوى على عدد من التنازلات إزاء متطلبات الدول الأمنية ومصالحها الوطنية.

علاوة على ذلك يجب تنفيذ أحكام القانون الدولي الإنساني بغض النظر عن وجود أو عدم وجود تشريعات وطنية تقضي بذلك، كما أن موقف الدولة، أحاديا كان أم ثنائيا، إزاء إدراج أحكام القانون الدولي ضمن نطاق تشريعاتها المحلية ليس ذريعة مناسبة لإطلاقا، ويتعارض هكذا موقف مع المادة (١٨) من ميثاق فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ والتي تنص على: "تكون الدولة ملزمة بعدم إتيان أي فعل قد يبطل أهداف وفحوى معاهدة كانت أبدت قبولها بها وموافقتها عليها،" ميثاق فيينا أساسا، كمنظم فعلي للقانون العرفي الدولي، ينص أن دولة ما "لا يجوز لها أن تتذرع بأحكام تشريعاتها المحلية كمبرر لعدم الوفاء بالتزاماتها التعاقدية التي تفرضها معاهدة هي طرف فيها" (المادة ٢٧).

وفي محاولة منها للتخفيف من الضغط الدولي عليها تدعي إسرائيل أنها تطبق "الأحكام الإنسانية" من الاتفاقية لكن اتفاقيات جنيف لا تفرق بين "الأحكام الإنسانية" والأحكام "غير الإنسانية" إذ أنها مجتمعة تشكل جسما واحدا من القانون الدولي الإنساني، وبناء عليه فإن الموقف الإسرائيلي غير صحيح وبما أن إسرائيل

الاحتلال الإسرائيلي للحري للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

لا تعلن وبشكل صريح عن ماهية "الأحكام الإنسانية" التي تدعي أنها تطبقها فإنه مما يزيد من ضعف موقفها بكثير.

نهاية التطبيق ودوام الاحتلال

إن انطباق أحكام اتفاقيات جنيف على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس يبقى ساريا حتى زوال الاحتلال فعليا فاستنادا إلى المادة (٦) من اتفاقية جنيف الرابعة، والتي تحدد متى يتوقف انطباق أحكام الاتفاقيات، تنص على "يوقف تطبيق هذه الاتفاقية في أراضي أي طرف في النزاع عند انتهاء العمليات الحربية بوجه عام، يوقف تطبيق هذه الاتفاقية في الأراضي المحتلة بعد عام واحد من انتهاء العمليات الحربية بوجه عام، ومع ذلك تلتزم دولة الاحتلال بأحكام المواد التالية من هذه الاتفاقية، من ١ إلى ١٢، ٢٧، ومن ٢٩، إلى ٣٤، ٤٧، ٤٩، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٩، ومن ٦١ إلى ٧٧، و١٤٣.

وتؤكد اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن "في حالة الاحتلال للأراضي، يوقف تطبيق القانون الدولي الإنساني وبالأخص اتفاقية جنيف الرابعة، عند زوال الاحتلال فعليا أو عند التوصل إلى تسوية سياسة شاملة للنزاع وفق قواعد القانون الدولي العام" وإلى أن يحصل هذا يستحيل التملص من الحقوق التي تضمنها اتفاقية جنيف الرابعة، وهذا ما أكدته المادة (٧) في نصها "ولا يؤثر أي اتفاق خاص تأثيرا ضارا على وضع الأشخاص المحميين كما نظمته هذه الاتفاقية أو يقيد الحقوق الممنوحة لهم بمقتضاها" وتأسيسا عليه، فإن موقف إسرائيل الذي تدعى فيه أن تطبيق الاتفاقية قد انتهى بعد عام واحد من انتهاء العمليات الحربية غير صحيح إطلاقا إذ لا يزال الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية قائما ولذلك تبقى إسرائيل، كدولة الاحتلال، ملزمة بأحكام الاتفاقية.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وتدعى إسرائيل أن الاحتلال طويل الأمد يعطي المحتل صلاحيات "واسعة" أو "شاملة" وهذا موقف غير صحيح أيضا، وقد رفضت الأسرة الدولية وخبراء القانون الدولي الحجة الإسرائيلية، كما أن موقف إسرائيل هذا يتناقض والقانون الدولي الذي يعتبر أن الاحتلال بطبيعته حالة مؤقتة ولا تنتقل إليه أي من أشكال السيادة، إن احتلال أراض خلال نزاع مسلح لا يسبغ على دولة الاحتلال "صلاحيات الدولة" على سكان الأراضي المحتلة أو على الأراضي التي تحتلها فحقوق المحتل على الأراضي التي يحتلها هي حقوق عابرة وتخضع إلى أحكام ملزمة بتبطلها ألا وهي وجوب احترام القوانين وقواعد الإدارة سارية المفعول.

واجبات الأطراف السامية المتعاقدة لضمان الاحترام

تضع اتفاقيات جنيف في المادة (١) المشتركة بين الاتفاقيات الأربعة، مسؤولية قانونية على الأطراف السامية المتعاقدة، أفرادا ومجتمعين، بالإضافة إلى احترام وتطبيق الاتفاقيات من قبل الأطراف الأخرى، وكما أشرنا أعلاه، فإن المادة (١) المشتركة تنص على "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال" وقد أضيفت هذه المادة في جنيف عام ١٩٤٩ لتعزيز إمكانية تطبيق الاتفاقية وجاءت المادة (٨٩) من الملحق (البروتوكول) الإضافي الأول مكتملة للمادة (١) إذ تنص على "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تعمل مجتمعة أو منفردة في حالات الخرق الجسيم للاتفاقيات وهذا الملحق (البروتوكول) بالتعاون مع الأمم المتحدة وبما يتلائم مع ميثاق الأمم المتحدة".

تؤكد المادة (١٤٨) من اتفاقية جنيف الرابعة على الإلزام القانوني للأطراف السامية المتعاقدة الوارد في المادة (١) من الاتفاقيات بأن تكفل احترام الاتفاقية في جميع الأحوال وتعود وتؤكد أنه "لا يجوز لأي طرف متعاقد أن يتحلل أو يحل طرفا متعاقد آخر من المسؤوليات التي تقع عليه أو على طرف متعاقد

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

فيما يتعلق بالمخالفات المشار إليها في المادة السابقة، وتنص المادة (١٤٦) على "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تتخذ أي إجراء تشريعي يلزم لفرض عقوبات جزائية فعالة على الأشخاص الذي يقتربون أو يأمرهم باقتحام إحدى المخالفات الجسيمة لهذه الاتفاقية المبينة في المادة التالية.

وتحاجج إسرائيل أن المادة (١) تشير إلى الطلب من الدول الأطراف أن تكفل احترام الاتفاقية من قبل مواطنيها ولا تشكل التزاما بين الدول لفرض الالتزام على دولة أخرى باحترام الاتفاقية، وهذه الحجة باطلة لأنها تقوض أحد الأركان الأساسية لاتفاقيات جنيف ألا وهي مسؤولية الدول مجتمعة للدفاع عن حقوق المدنيين، وحسب التفسير الإسرائيلي فإن المادة (١) تحصر المسؤولية بشكل خاص على الشأن المحلي، ولكن العكس هو الصحيح إذ أن المادة (١) تطالب باحترام الاتفاقيات "في جميع الأحوال" وعلاوة على ذلك فإن المادة (٨٩) تكمل المادة (١) وتعيد التأكيد على ما جاء فيها والتي تنص على إجراء دولي لفرض تنفيذ الاتفاقية.

بناء على متقدم فإن هناك مسؤولية واضحة على الأطراف السامية المتعاقدة مجتمعة أو منفردة لأن تكفل احترام الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس، وللأسف وبالرغم من الاحتلال طويل الأمد واستمرار انتهاكات أحكام الاتفاقية من قبل دولة الاحتلال فإن الدول الأطراف لم تتخذ أية إجراءات لتكفل احترام (إسرائيل) للاتفاقية وفي بعض الحالات ساهمت مؤسسات خاصة ومؤسسات إسرائيلية ذات طابع عالمي تعمل في أراضي أطراف سامية متعاقدة، وفي مساندة ودعم الاستيطان غير القانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وهذا يدعو إلى التساؤل عن مدى جدية التام الدول الأطراف بمسؤولياتها التي تملها عليها الاتفاقية.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وقد أكد مجلس الأمن على مسؤولية الأطراف السامية المتعاقدة لحمل إسرائيل أن تحترم الاتفاقية في قراره رقم (٦٨١) الصادر في ٢٠ كانون أول/ديسمبر ١٩٩٠ وناشد فيه "الأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب مؤتمرا حول آليات لتطبيق الاتفاقية على الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس ولضمان احترامها وفق ما تقضي به المادة (١) من الاتفاقية كما تم تكرار هذه التوصية في قرارات لاحقة للجلسة الطارئة الخاصة العاشرة وحدد القرار الأخير منها (قرار رقم ١٠/٦ - ES) يوم ١٥ تموز/ يوليو ١٩٩٩ موعدا لعقد المؤتمر.

رابعا: سياسات وممارسات إسرائيل، دولة الاحتلال في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس

يمثل الآتي إطارا موجزا لسياسات وممارسات إسرائيل، دولة الاحتلال، التي تنتهك القانون الدولي الإنساني مع ذكر لأحكام ومواد اتفاقية جنيف الرابعة، الملحق (البروتوكول) الإضافي (١) وقواعد قانون لاهاي.

العنف والمعاملة القاسية للسكان المدنيين

تعرض ولا زال السكان المدنيون الفلسطينيون، وبصورة دائمة ومنهجية إلى أشكال متعددة من العنف والمعاملة القاسية على أيدي جنود الاحتلال والمستوطنون الإسرائيليون ومن ضمن هذه الأفعال القتل العمد من قبل القواعد الخاصة (المستعربون) وإطلاق النار العشوائي من جنود الاحتلال والمستوطنون الإسرائيليون مستخدمين الذخيرة الحية والعيارات المطاطية (وهي مقذوفات معدنية مغطاة بطبقة من المطاط ولا تقل خطرا عن الذخيرة الحية) أدت إلى سقوط كثيرين قتلى وجرحى، وقد تسببت هذه الممارسات وفي حالات عديدة بوقوع مجازر بين الفلسطينيين كمجزرة الحرم الشريف في القدس يوم ٨ تشرين أول/أكتوبر ١٩٩٠،

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

ومجزرة الحرم الإبراهيمي الشريف في مدينة الخليل بتاريخ ٢٥ شباط/فبراير من عام ١٩٩٤، حين أطلق مستوطن إسرائيلي النار على المصلين الفلسطينيين خلال صلاة الفجر، مما أدى إلى استشهاد ٢٩ فلسطينياً.

ومن أساليب الإسرائيليين في السجون والمعتقلات الإسرائيلية، ويسـتخدم الإسرائيليون التعذيب كوسيلة قمعية من جهة ولأغراض التحقيق من جهة أخرى وتعتبر إسرائيل وقد أباحت استخدامه قانونياً الدولة الوحيدة التي تجيز التعذيب. ويعتبر استخدام القوة المفرطة والضرب المبرح واستخدام الغاز المسيل للدموع في أماكن مغلقة بالإضافة إلى الاعتقال التعسفي والإذلال شبة اليومي وتأخير العلاج الطبي وحجز المرضى على الحواجز العسكرية ومنعهم من الوصول إلى المستشفيات في أحيان كثيرة من أشكال العنف الإسرائيلي الذي يتعرض له الفلسطينيون بصورة مستمرة.

هذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة : المواد ١٦، ٢٠، ٢٧، ٣١، ٣٢، ٣٤، ٤٧.

الملحق (البروتوكول الإضافي) (١) المواد ٥١، ٥٢، ٨٥.

قانون لاهاي : المادة ٤٦.

العقوبة الجماعية :

تتضمن العقوبة الجماعية أشكالاً متعددة منها منع التجول وحصار المدن والقرى أحيانا لفترات طويلة المداهمات تدمير وهدم البيوت الإغلاق التعسفي للمدارس والجامعات تدمير الممتلكات بما فيها الأراضي الزراعية الخاصة والعامة واقتلاع الأشجار وتخريب المحاصيل الزراعية.

ويعتبر تقييد حرية الحركة للأشخاص والبضائع من أشكال العقوبة الجماعية داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة بين الضفة الغربية وقطاع غزة وبين

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

الأراضي الفلسطينية والعالم الخارجي وعلى الفلسطينيين عموماً حمل بطاقات هوية صادرة عن سلطات الاحتلال والحصول مسبقاً على تصاريح خاصة لدخول القدس أو للسفر خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة ومنذ عام ١٩٩٣ منعت سلطات الاحتلال الفلسطينيين من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة من دخول القدس الشرقية رغم أهميتها الاجتماعية والاقتصادية والدينية لجميع الفلسطينيين.

هذه الممارسات تشكل انتهاكاً للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة: المواد ١، ٣٣، ٥٢، ٥٣، ١٤٧.

الملحق البروتوكول الإضافي (١) : المواد ٥١، ٥٢، ٥٤، ٨١.

قانون لاهاي: المواد ٤٧، ٥٠.

الاعتقال التعسفي

تخضع إسرائيل دولة الاحتلال الفلسطينيين وبشكل تعسفي للاعتقال دون محاكمة لمدة ٦ أشهر قابلة للتجديد لفترات مماثلة من ٦ أشهر إلى ما لا نهاية وفي الواقع فإن كثيرين أمضوا في السجون الإسرائيلية مدداً وصلت إلى أكثر من سبع سنوات وقد طال الاعتقال غير القانوني أكثر من ستمائة ألف من الفلسطينيين، بما فيهم الأطفال، دونما أدنى اعتبار للعمر، منذ بداية الاحتلال عام ١٩٦٧، وفي شهر تشرين ثاني/ نوفمبر ١٩٩٧ بلغ عدد المعتقلين الفلسطينيين في السجون والمعتقلات الإسرائيلية حوالي ٣٠٠٠ أسير، وفي أغلب الأحيان نقلت سلطات الاحتلال المعتقلين الفلسطينيين إلى سجون ومعتقلات خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة أي إلى داخل أراضي إسرائيل نفسها.

هذه الممارسات تشكل انتهاكاً للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة المواد ١، ٧١، ٧٢، ١٤٧.

الملحق البروتوكول الإضافي (١) المادة ٨٥.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

نفي السكان المدنيين

تبنت إسرائيل دولة الاحتلال سياسة نفي المدنيين الفلسطينيين من وطنهم وعبر أوامر عسكرية متذرة بأن أنظمة الطوارئ البريطانية لعام ١٩٤٥ مصدرا قانونيا لهذه الأوامر جدير بالذكر أن هذه الأنظمة قد ألغيت في شهر أيار/مايو ١٩٤٨ عشية انسحاب قوات الانتداب البريطاني من فلسطين، كما أنها لا تبرر النفي بأية حالة من الأحوال وفي العادة يتم تنفيذ سياسة النفي عبر أوامر إدارية خارج نطاق القانون تصدر عن مسؤولين عسكريين ولا تخضع لسلطة القضاء أو لأية إجراءات قضائية.

وفي العقد الأول من الاحتلال بلغ عدد حالات النفي ١١٦٥ حالة ووصل العدد إلى ٢٥٠٠ حالة في وقت لاحق ومن بين الأشخاص ضحايا هذه السياسة أكاديميين ومهنيين وطلابا ونقابيين وصحفيين وحتى رؤساء بلديات منتخبين وعادة يتم النفي إلى الأراضي اللبنانية أو الأردنية بالرغم من احتجاج سلطات البلدين وفي عام ١٩٩٢ قامت إسرائيل بعملية نفي جماعية لأربعمائة وثمانية عشر مدنيا فلسطينيا إلى جنوب لبنان،

هذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة: المواد ١، ٤٩، ٤٧، ١٤٧.

الملحق البرتوكول الإضافي (١) المادة ٨٥.

الاستيلاء غير المشروع على الأراضي.

مباشرة بعد الاحتلال، شرعت إسرائيل، دولة الاحتلال، بالسيطرة على أقصى ما يمكنها الاستيلاء عليه من الأرض الفلسطينية، ولتسهيل سيطرتها، فرضت إسرائيل إجراءات معقدة للاستيلاء على الأرض منها، تطبيق أنظمة الطوارئ البريطانية لعام ١٩٤٥، والسيطرة على الأراضي الميرية وأراضي

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

المشاع، وتطبيق قانون أملاك الغائبين، وتغيير القوانين المتعلقة باستملاك الأراضي وصادرت أملاكاً خاصة بصورة مباشرة، وأطلقت إسرائيل تسميات مختلفة على الأراضي التي استولت عليها مثل "أرض مغلقة" و"مواقع أمنية" و"أرض خضراء" و"محميات طبيعية" أو أراضٍ مخصصة لبناء مستوطنات وتقع أكثر من ٥٠% من الأراضي الفلسطينية المحتلة تحت سيطرة إسرائيل التامة وقد استخدمت الأخيرة أكثر من ٧% من الأراضي الفلسطينية بما فيها ثلاث مدن القدس، لبناء المستوطنات.

وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة : المواد ٤٩، ٥٣، ١٤٧.

قانون لاهاي : المواد ٤٦، ٥٥.

استغلال الموارد الطبيعية

انهك الاحتلال الإسرائيلي منذ البداية بسرقة واستغلال الموارد الطبيعية وأهمها الأرض والمياه واستحوذت إسرائيل على كامل كمية المياه المخصصة للفلسطينيين من مياه نهر الأردن وحولت مصادر المياه من ثلاثة خزانات جوفية أسفل الضفة الغربية لتلبية متطلبات مواطنيها ومتطلبات سكان المستوطنات، وتبلغ إجمالي كمية المياه من مختلف المصادر في الضفة الغربية حوالي ٦٠٠ مليون متر مكعب سنويا تستولي إسرائيل على ٤٩٠ مليون منها بينما يأخذ الفلسطينيون ما يقارب ١١٠ مليون متر مكعب فقط وقد حفرت السلطات الإسرائيلية أكثر من أربعين بئراً عميقاً في الضفة الغربية لتزويد إسرائيل بالمياه العذبة، وفي نهاية السبعينات نقلت سلطات الاحتلال المسؤولية عن مصادر المياه من الحكم العسكري الإسرائيلي إلى شركة المياه الوطنية الإسرائيلية (ميكوروت).

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

ونتج عن سياسات إسرائيل هذه نقص حاد في المياه للاستخدام الفلسطيني مما أدى إلى تدهور الإنتاج الزراعي خاصة عندما وجد المزارعون الفلسطينيون أنفسهم مجبرين على إهمال أراضيهم والبحث عن سبل أخرى لتوفير لقمة عيشهم، إن تدهور القطاع الزراعي وارتفاع معدل البطالة فيه وهبوط نسبة مساهمته في إجمالي الناتج القومي الفلسطيني كان نتيجة مباشرة لخسارة كثير من الأراضي الزراعية بسبب عمليات المصادرة التي قامت بها سلطات الاحتلال.

وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة : المواد ١، ٥٣، ١٤٧.

الملحق (البروتوكول) الإضافي (١): المواد ٥٤، ٨٥.

قانون لاهاي: المواد ٤٦، ٤٧، ٥٥.

استبدال القوانين سارية المفعول بقوانين دولة الاحتلال

أقامت إسرائيل منذ بداية احتلالها حكومة عسكرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة لتمارس سيطرة تامة على الشعب الفلسطيني، وفوضت الحاكم العسكري لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة صلاحيات رسمية مطلقة، وبفضل هذه الصلاحيات، لعب الحاكم العسكري دور المشرع ورئيس السلطة التنفيذية ومسؤولا مباشرا عن تعيينات الموظفين الرسميين بما فيهم القضاة.

وأصدر الحكام العسكريون أكثر من ١١٠٠ أمر عسكري في الضفة الغربية وأكثر من ٨٥٠ أمرا عسكريا في قطاع غزة، أدت هذه الأوامر العسكرية إلى تعديل وتغيير وحتى إلغاء كافة القوانين التي كانت سارية المفعول عشية الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، وقامت سلطات الاحتلال بتغييرات جذرية في هيكلية الجهاز القضائي فأنشأت محاكم عسكرية لتتولى مسؤولية القضايا المتعلقة بالأمن وقامت بتوسيع مجال اختصاصها في مراحل لاحقة لتشمل مسائل

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

أخرى في تشرين ثاني/نوفمبر من عام ١٩٨١ أنشأت إسرائيل إدارة مدنية للحكم العسكري وأقامت في ذات الوقت نظامين قانونيين في الأراضي المحتلة، وعمدت أيضا إلى بسط بعض قوانينها الوطنية خارج نطاقها الإقليمي لتطبيقها فقط على المستوطنين اليهود في الأراضي الفلسطينية والتي أنشأت مجالس محلية يهودية. وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة : المواد ٦٤،١ .

قانون لاهاي : المادة ٤٣ .

نقل السكان الإسرائيليين إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة

بدأت إسرائيل دولة الاحتلال منذ بداية احتلالها بنقل مجموعات من السكان الإسرائيليين إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس، وتم توطين هؤلاء على أراض فلسطينية أخذت من أصحابها بطرق غير شرعية وعرفت هذه التجمعات بالمستوطنات، وجدير بالذكر أن مثل هذه العمليات من نقل السكان محظورة بتاتا وفق أحكام اتفاقية جنيف الرابعة منعا لاستعمار وضم الأراضي.

ادعت إسرائيل في البداية أن المستوطنات قد أقيمت لأسباب "أمنية" وفي مرحلة لاحقة بدأت بإعطاء أسباب أيديولوجية لتبرر سياستها التوسعية وحتى الوقت الراهن، فإن مجموع ما نقلته إسرائيل من سكانها يزيد عن ٣٥٠٠٠٠ (ثلاثمائة وخمسون ألف) مستوطن يعيش منهم ١٨٠٠٠٠ (مائة وثمانون ألف) مستوطن في تسع مستوطنات أقيمت على أراض صودرت بشكل غير شرعي لتوسيع الحدود البلدية لمدينة القدس الشرقية وتقدم الحكومة الإسرائيلية حوافز مادية ضخمة ومساعدات شتى لتشجيع سكانها على الانتقال والاستيطان في الأراضي المحتلة، ومعظم هؤلاء المستوطنون مسلحون وكما تدل حوادث العنف الكثيرة التي

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

يرتكبونها فإنهم يشكلون مصدر خطر حقيقي ودائم على سلامة المدنيين الفلسطينيين.

إن نقل السكان ومصادرة الأراضي واستغلال الموارد الطبيعية وإقامة وتطبيق نظامين قانونيين مختلفين تماما ما هو إلا استعمار فعلي للأراضي الفلسطينية المحتلة.

وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة : المواد : ١، ٤٩، ٤٧، ١٤٧.

الملحق (البروتوكول) الإضافي (١) : المادة ٨٥.

قانون لاهاي : المواد ٤٦، ٥٥.

تدمير البنية الاقتصادية

اعتمدت إسرائيل إجراءات وتدابير واسعة دمرت الاقتصاد الفلسطيني فعليا، ومن ضمن هذه التدابير أنظمة مالية صارمة على النشاطات المتعلقة بالصناعة، إغلاق البنوك فرض الضرائب والمكوس والغرامات (وفي بعض الأحيان تبلغ تقديرات الضريبة أكثر من العائدات السنوية لمشتغل معين) سحب ترخيص وإغلاق المزارع أو المصانع والمعامل، تدمير المحاصيل والمعدات الصناعية وغيرها من الممتلكات تدابير صارمة بحق الزراعة وصيد الأسماك عبر تجريف تربة المزارع وقلع الأشجار ومنع الصيد أمام شواطئ غزة، تقييد حرية الحركة للعمال، تقييد حركة التصدير والبضائع الفلسطينية إغلاق الأراضي الفلسطينية وبشكل منهجي ومنظم فيما بينها وأيضا بينها وبين العالم الخارجي.

استطاعت إسرائيل عبر التدابير المذكورة تحويل الضفة الغربية وقطاع غزة إلى "أسواق مغلقة حبيسة" لها حيث تدخل البضائع الإسرائيلية دون خضوع للتعرفة أو الجمارك ودونما منافسة من البضائع المحلية أو العالمية، ويضطر

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

التجار الفلسطينيون إلى شراء جل ما تحتاجه السوق من إسرائيل وقد جعلت سلطات الاحتلال من السكان المدنيين مصدرا للعمالة الرخيصة لإسرائيل مما فرض على شريحة كبرى من الفلسطينيين الاعتماد بشكل رئيسي على العمالة داخل إسرائيل خاصة في قطاع البناء والأعمال الدونية الأخرى التي يأبى الإسرائيلي القيام بها.

وفي حين فرضت سلطات الاحتلال ضرائب باهظة على السكان لم تعمل تلك السلطات في المقابل على تحسين الأوضاع المعيشية أو البنية التحتية للأراضي الفلسطينية بل تركتها تتدهور وقدمت النزر القليل من الخدمات البلدية والاجتماعية. وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة: المواد ١، ٢٧، ٣٣، ٤٧، ٥٢، ٦٤.

الملحق (البروتوكول) الإضافي (١) المواد ٥١، ٥٣، ٥٤، ٥٨.

قانون لاهاي : المواد ٤٦، ٥٥.

تدمير البنية الاجتماعية

حطمت سلطات الاحتلال معظم البنية الاجتماعية الفلسطينية معيقة أية إمكانية للتطور الاجتماعي في فلسطين، فبالإضافة إلى الأذى الجسدي والنفسي الذي ألحقته بالسكان الفلسطينيين فرضت عليهم تدابير صارمة أخرى، كحظر الاتصال بالعالم الخارجي مما زاد من معاناتهم وتدهور الوضع الصحي بسبب القيود الصارمة التي فرضتها على القطاع الطبي وقطاع خدمات الصحة العامة، ولقد تعرض القطاع التعليمي الفلسطيني إلى ضغوط شديدة بسبب فرض الاغلاقات المستمرة للمدارس والجامعات ولفترات طويلة، كما حظرت سلطات الاحتلال عودة أفراد وعائلات كثيرة ممن نزحوا عام ١٩٦٧، ورفضت الغالبية العظمى من طلبات جمع الشمل الأمر الذي أدى إلى مزيد من تشتت العائلات الفلسطينية.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

انتهكت سلطات الاحتلال جميع الحقوق والحريات الأساسية وأنزلت بمن خالفها أشد العقوبات كما وحظرت حرية التجمع والحق في التعبير عن الرأي وفرضت رقابة صارمة على الصحافة ووسائل الإعلام وحرمت كافة أشكال النشاط السياسي:

وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة: المواد ١، ٢٧، ٣٣، ٤٧، ٤٤، ٦٤.

الملحق (البروتوكول) الإضافي (١) المواد ٥١، ٥٣، ٥٤، ٨٥.

قانون لاهاي : المواد ٤٦، ٥٦.

ممارسات غير قانونية إضافية في القدس

بعد احتلالها لمدينة القدس مباشرة اتخذت إسرائيل إجراءات عديدة لتمكين سيطرتها على المدينة تمهيدا لتهودتها، فقامت الحكومة الإسرائيلية بتوسيع الحدود البلدية للمدينة وأخضعتها لإدارتها ولسلطان نطاقها القانوني، وفي ٣٠ تموز/ يوليو ١٩٨٠ تبنى الكنيست الإسرائيلي قانونا غير شرعي يقضي بضم المدينة، ووجد سكان المدينة المقدسيون أنفسهم في وضع قانوني غير مستقر وأجبرتهم سلطة الاحتلال على حمل بطاقات هوية تختلف عن هويات باقي سكان الأراضي المحتلة، ولا تعتبر إسرائيل المقدسيين مواطنين لديها لكنهم يخضعون لقوانين دولة الاحتلال.

واعتمدت إسرائيل دولة الاحتلال تدابير مختلفة أخرى لتدفع بالفلسطينيين خارج مدينة القدس من ضمنها مصادرة الأرض، فرض قيود صارمة على البناء ورفض أغلبية طلبات جمع الشمل، ومن أبرز هذه التدابير خلال الأعوام الأخيرة حملة إسرائيلية شرسة، تنفيذًا لسياسة رسمية وصفها المراقبون بسياسة "التهجير الهادئ" لطردهم الفلسطينيين من المدينة المقدسة، ومن ضمن الإجراءات التي اعتمدها

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

سلطات الاحتلال لتنفيذ هذه السياسة سحب ومصادرة بطاقات الهوية من السكان الفلسطينيين تحت ذرائع مختلفة الأمر الذي أدى إلى تغيير في البنية الديموغرافية للمدينة وقد فقد أكثر من خمسة آلاف فلسطيني حقهم في الإقامة داخل مدينة القدس مما اضطرهم إلى ترك منازلهم وتشير الإحصائيات إلى أن سلطات الاحتلال جردت أكثر من ١٤٠٠ فلسطيني من هوياتهم منذ عام ١٩٩٥، من بينهم ٧٨٨، في عام ١٩٩٨.

ولقد فرضت إسرائيل منذ سنوات عدة إغلاقا كاملا ودائما على مدينة القدس وجعلت دخول الفلسطينيين إليها مستحيلا وقد أدى هذا إلى خلق مشاكل اجتماعية واقتصادية وصحية وتعليمية للشعب الفلسطيني برمته.

وبسبب المكانة الدينية لمدينة القدس فإن إغلاقها حرم الفلسطينيين من حقهم في إقامة وممارسة شعائرهم الدينية دونما عوائق فقد منع الإغلاق الفلسطينيين مسلمين ومسيحيين من الوصول إلى أماكنهم المقدسة داخل المدينة للصلاة فيها حتى في الأعياد والمناسبات الدينية وعلاوة على ذلك فقد أضحت أماكن العبادة في المدينة المقدسة هدفا للعبث والتدنيس والتخريب من قبل الإسرائيليين كما تهدد عمليات الحفر والتنقيب عن الآثار، التي يقوم بها الإسرائيليون، أساسات العديد من الأماكن الإسلامية المقدسة في المدينة وقد شهد الحرم القدسي الشريف أعمال عنف من قبل الإسرائيليين وسقط فيها العديد من المصلين المسلمين شهداء، ولم ينجح المسجد الأقصى نفسه من اعتداءات الإسرائيليين كما حصل في ٢١ آب/ أغسطس ١٩٦٩ عندما أشعل متطرف إسرائيلي النار في محرابه ألحقت أضرارا جسيمة بالمسجد، وفي مدينة الخليل خصصت سلطات الاحتلال جزءا كبيرا من الحرم الإبراهيمي للمستوطنين اليهود وبالتالي فرضت قيودا صارمة على حرية المصلين الفلسطينيين للصلاة في الحرم.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وهذه الممارسات تشكل انتهاكا للمواد التالية:

اتفاقية جنيف الرابعة: المواد ١، ٢٧، ٣٣، ٤٩، ٥٣، ٦٤، ١٤٧.

الملحق (البروتوكول) الإضافي (١) المواد ٥٣، ٥٤، ٨٥.

قانون لاهاي : المواد ٤٣، ٤٦، ٤٧، ٥٥، ٥٦.

قامت إسرائيل بتنفيذ سياساتها المنظمة والمنهجية المذكورة فيما تقدم ضد السكان الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس منذ احتلالها عام ١٩٦٧ وقد اختلفت أولويات سلطات الاحتلال والإجراءات التي اتبعتها سياستها طبقاً للأوضاع السياسية السائدة في كل وقت من الأوقات، فعلى سبيل المثال اختلفت وتيرة مصادرة الأراضي الفلسطينية أو عمليات نقل سكانها الإسرائيليين لاستعمار الأرض الفلسطينية بدرجات متفاوتة خلال فترة الاحتلال.

وقد زادت إسرائيل من ممارساتها القمعية مثل استخدام العنف بشكل مفرط ضد المدنيين إلى فرض العقوبات الجماعية عليهم وتهجيرهم ونفيهم إبان الانتفاضة الفلسطينية التي اندلعت في شهر كانون أول/ديسمبر ١٩٨٧، إذ اعتمدت سلطات الاحتلال ما أسمته سياسة "القبضة الحديدية" في التصدي بقوة غاشمة للانتفاضة بهدف تحطيمها سريعاً وكسر إرادة الفلسطينيين ففي فترة الانتفاضة استشهد أكثر من ١١٠٠ فلسطيني من بينهم ٢٧٦ من الشبان تحت سن السابعة عشرة وجرح أكثر من ٨٠٠٠٠ فلسطيني خلال أول سنتين من عمر الانتفاضة وقد جرح ما بين ٢٩٠٠٠-٢٤٠٠٠ طفل فلسطيني، وقد اعتقلت سلطات الاحتلال حوالي ١٠٠٠٠ طفل تحت سن الثامنة عشرة قضوا فترات طويلة في السجون الإسرائيلية، وأصدرت سلطات الاحتلال أيضاً ١٨٠٠٠ أمراً للتوقيف الإداري واعتقلت أكثر من ٧٥٠٠٠ فلسطيني منهم ١٤٠٠ وضعوا قيد الاعتقال الإداري كما دمرت سلطات الاحتلال حوالي ٢٠٠٠ منزل.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

ورغم التوقيع على عدة اتفاقيات بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل والتي جرى بموجبها إعادة انتشار القوات الإسرائيلية وأدت إلى انخفاض حدة الاحتكاك والتوتر بين الفلسطينيين والإسرائيليين إلا أن السياسات والتدابير الإسرائيلية بشأن القدس المستوطنات وتدمير البنية الاقتصادية واللحمة الاجتماعية للفلسطينيين قد ازدادت شراسة.

إن القيود الصارمة والتي تفرضها إسرائيل بشكل اغلاقات تامة، على حركة الأفراد والبضائع قد أصبحت أمرا يثير المزيد من القلق إن سياسات إسرائيل هذه تنتهك بشكل صارخ الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية التي عقدت خلال العملية السلمية كما وتشكل انتهاكا للقانون الدولي أيضا.

خامسا: نبذة عن مؤتمر الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة

حول آليات تطبيق الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس

جاء انعقاد الجلسة الطارئة الخاصة العاشرة للجمعية العمومية للأمم المتحدة بعد قرار إسرائيل دولة الاحتلال بناء مستوطنة إسرائيلية على جبل أبو غنيم، إلى الجنوب من القدس الشرقية المحتلة، وبعد فشل مجلس الأمن الدولي في القيام بمسؤوليته في حفظ السلام والأمن الدوليين أثر استخدام أحد الأعضاء الدائمين في المجلس لحق الفيتو مرتين متواليتين.

كانت الجلسة الطارئة الخاصة العاشرة قد عقدت في ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٧ لمناقشة "الإجراءات الإسرائيلية غير القانونية في القدس وباقي الأراضي الفلسطينية المحتلة" واستأنفت الجلسة الخاصة دوراتها في ١٥ تموز/يوليو ١٩٩٧، وفي ١٣ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٧، وفي ١٧ آذار/مارس ١٩٩٨، وفي ٥ شباط/فبراير ١٩٩٨.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

ولأن الجلسة الطارئة الخاصة تعقد بمجرد طلب غالبية الأعضاء ذلك فقد وفرت هذه الية فعالة لمتابعة تطبيق البنود الواردة في قراراتها السابقة ففي الدورة الأولى للجلسة الطارئة الخاصة ناقشت الجمعية العمومية تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة والذي أكد فيه استمرار الإجراءات الإسرائيلية غير القانونية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس كما ألقى الضوء على رفض إسرائيل الالتزام بما جاء في قرار الجلسة الطارئة الخاصة رقم (٢٥ APRIL) ١٠/٢-ES.

وقد وفر القرار رقم ES-١٠/٣ آلية أخرى لمتابعة أحد بنوده الذي أوصى بعقد مؤتمر للأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة للبحث في آليات لتطبيق الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس ولضمان احترام الاتفاقية وفق ما تقضي به المادة (١) من الاتفاقية المذكورة، بعد تبني القرار الأخير دعا السكرتير العام للأمم المتحدة الحكومة السويسرية بصفتها الدولة المودع لديها اتفاقيات جنيف لتقديم المعلومات الضرورية التي تمكنه من إعداد تقرير للجمعية العمومية بعد ثلاث أشهر حسبما جاء في القرار ES-١٠/L٣.

أرسلت الحكومة السويسرية عبر سفاراتها برسالة دبلوماسية إلى الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة تقول فيها "تقع المسؤولية على عاتق الدول الأطراف عندما تصلهم التوصية لتحديد الإجراء الذي ينوون اتخاذه وفق ما جاء في القرار "كما طلبت الحكومة السويسرية "ملاحظاتهم حول آلية المتابعة التي ينوون اعتمادها وفق الفقرة ١٠ من القرار ES-١٠/٣ خاصة في ما يتعلق وعقد المؤتمر المقترح والنتائج التي تصدر عنه".

عرض السكرتير العام للأمم المتحدة تقريره في ١٤ تشرين أول/أكتوبر ١٩٩٧ وصدر ملحق للتقرير في ١٠ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٧ واحتوى التقرير على الردود التي وردت إلى الحكومة السويسرية وبلغ عدد الردود الفردية حتى وقت

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

صدر التقرير وملحقة اثنان وسبعون ردا وافقت فيها الغالبية العظمى على عقد المؤتمر بالإضافة إلى الردود الفردية وصلت أيضا ردود جماعية من مكتب التنسيق لحركة عدم الانحياز وجامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي وقد أيدت دول الاتحاد الأوروبي والتي بعثت بردود جماعية وفردية ضرورة التحضير الحذر للمؤتمر وأما استراليا والولايات المتحدة الأمريكية فبعثت ردودا سلبية.

استأنفت الجلسة الطارئة الخاصة العاشرة دورتها في شهر تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٧ لمناقشة تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة وأصدرت في هذه الجلسة القرار رقم ES-١٠/٣ في ١٣ تشرين/نوفمبر ١٩٩٧ والذي كررت فيه "توصيتها بأن تعقد الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة مؤتمرا حول آليات تطبيق الاتفاقية المذكورة في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس ولضمان احترام الاتفاقية وفق المادة (١) منها" كما احتوى القرار توصية للحكومة السويسرية بصفتها الدولة المودع لديها اتفاقية جنيف الرابعة لاتخاذ الخطوات الضرورية بما فيها عقد اجتماع لمجموعة خبراء لمتابعة ما جاء في التوصية المذكورة أعلاه في أقرب وقت ممكن على ألا يتعدى نهاية شهر شباط/فبراير ١٩٩٨" جاءت إضافة الفقرة الخاصة بمجموعة الخبراء كحل وسط إرضاء لموقف الاتحاد الأوروبي المنادي بالتحضير الحذر للمؤتمر مقابل موافقتهم على ادرج تكرار التوصية بعقد المؤتمر.

وطلب مجددا من الحكومة السويسرية بصفتها الدولة المودعة اتخاذ الإجراءات الضرورية لمتابعة تنفيذ التوصية بعقد المؤتمر واجتماع مجموعة الخبراء من الأطراف السامية المتعاقدة وتمخض عن ذلك جولة أخرى من الاستشارات والمداولات حول شكل ومضمون ومكان الانعقاد والمشاركين في لجنة الخبراء والإجراءات المتبعة في اجتماع لجنة الخبراء.

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وأفضت مداوات الحكومة السويسرية إلى عدم وجود إجماع بين الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة حول عقد مؤتمر دولي وأن بعض الأطراف السامية المتعاقدة أبدت قلقها إزاء ذلك خاصة تلك الراغبة بتحسين الظروف على أرض الواقع وخوفا من تعريض العملية السلمية للخطر، فأقترحت الحكومة السويسرية عقد اجتماع مغلق (وقابل للانعقاد ثانية) بين ممثلين عن منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل وبمشاركة الحكومة السويسرية بصفتها الدولة المودعة، وبحضور اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

واعتبر الاقتراح السويسري انحرافا عن الحل الوسط المتفق عليه والوارد في القرار رقم ES-10/L4 الصادر بموافقة الغالبية العظمى من الدول الأعضاء، وعلاوة على ذلك فإن الموقف الحذر للحكومة السويسرية المطالب بإجماع الأطراف السامية المتعاقدة مسبقا لعقد المؤتمر أو لعقد اجتماع لجنة الخبراء لم يلق ترحيبا من غالبية الدول الأعضاء كما لم تر فيه أغلبية الدول شرطا ضروريا لعقد المؤتمر أو اجتماع لجنة الخبراء.

ومع انتهاء الموعد الذي حدده القرار ES-10/L4 كان لا بد من عقد دورة أخرى للجلسة الطارئة الخاصة فعقدت الدورة في 17 آذار/مارس عام 1998 بهدف إعادة التأكيد على عقد المؤتمر وإجماع لجنة الخبراء وتحديد موعد أقصى لعقد اجتماع لجنة الخبراء وحدد القرار ES-10/L5 الصادر في 17 آذار/مارس 1998 نهاية شهر نيسان/إبريل 1998 موعدا أقصى لاجتماع لجنة الخبراء.

وبعد صدور القرار ES-10/L5 تقدمت الحكومة السويسرية باقتراح جديد وصفته من نقطتين تقضي النقطة بعقد اجتماع لخبراء أربعة وفق معادلة 2+2 ويتضمن خبراء من منظمة التحرير الفلسطينية وخبراء من إسرائيل وخبراء من اللجنة الدولية للصليب الأحمر والحكومة السويسرية ويتم في هذا الاجتماع التركيز على

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

القضايا الجوهرية والانتهاكات ويتبع هذا إعلان من الحكومة السويسرية عن نيتها عقد اجتماع لكافة الأطراف السامية المتعاقدة لتدارس آليات وتدابير لتطبيق اتفاقية جنيف الرابعة بشكل عام، وخصوصا وليس حصرا في الأراضي المحتلة.

عقد اجتماع لخبراء فلسطينيين وإسرائيليين بحضور اللجنة الدولية للصليب الأحمر وبرئاسة الحكومة السويسرية بين ١١-٩ حزيران/يونيه في فيلا سارازين في جنيف ولم ينتج عن الاجتماع أي تطور على أرض الواقع إذ استمرت إسرائيل في إجراءاتها غير الشرعية في القدس كما في باقي الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وكما كان مقررا في السابق عقد اجتماع موسع للخبراء بين ٢٩-٢٧ تشرين أول/أكتوبر ١٩٩٨ وحضره خبراء من ١١٧ دولة بالإضافة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر ووكالات الأمم المتحدة أما التقرير النهائي لاجتماع الخبراء الذي عكس وجهة نظر رئاسة الاجتماع فقط فقد تم توزيعه في منتصف شهر كانون أول/ديسمبر مع رسالة دبلوماسية من الحكومة السويسرية عبر سفارتها وتألف التقرير النهائي من قسمين مقدمة وموجز عرض القسم الثاني أي الموجز لائحة بالمشاكل العامة وتعريف بالانتهاكات لأحكام اتفاقية جنيف الرابعة ومن ضمنها تلك المتعلقة بالنزاعات المسلحة والأراضي المحتلة بشكل عام والتدابير الرئيسية المقترحة من قبل المشاركين لمعالجة المشاكل وللحد من الانتهاكات في المستقبل.

كما أشار التقرير إلى أن الحكومة السويسرية قد بدأت تقييم الآراء والنقاشات التي وردت في اجتماع الخبراء وتلك التي وردت في الاجتماع المصغر للخبراء الفلسطينيين والإسرائيليين كما أن السلطات السويسرية ستقوم بجولة جديدة من النقاشات مع الدول المتعاقدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمات معينة أخرى، وستتناول المشاورات نتائج اجتماع الخبراء أخذه بعين الاعتبار وسائل

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

العلاج الممكنة والأفضل لمواجهة أفعال غير قانونية لاحقة مستندة رسالة اللجنة الطارئة الخاصة إلى الدول الأطراف.

وفي انتظار عقد مؤتمر الأطراف السامية المتعاقدة عقدت دورة للجلسة الطارئة الخاصة العاشرة في ٥ شباط/فبراير ١٩٩٩ وصدر القرار رقم ES-١٠/٦ يوم ٩ شباط/فبراير ١٩٩٩ وقد جرت مفاوضات شاقة مع دول "الترويكا" الأوروبية وكان موعد عقد المؤتمر أكثر الأمر مثارا للجدل وجرى تحديد يوم ١٥ تموز/يوليو ١٩٩٩ كموعدا لعقد المؤتمر، فأعطى هذا التاريخ الأوروبيين وقتا كافيا للتحضير وضمن للعرب والفلسطينيين موعدا محددا للمؤتمر، وقد طلب القرار ES-١٠/٦ من السكرتير العام للأمم المتحدة اتخاذ كافة التسهيلات اللازمة للأطراف السامية المتعاقدة لعقد المؤتمر وقد كان الموعد المحدد بذاته تطورا إيجابيا من عملية التحضير للمؤتمر.

ومع ذلك بدأت الحكومة السويسرية جولة أخرى من الاستشارات في ٩ آذار/مارس ١٩٩٩ لتبحث في توضيحات بشأن شكلية المؤتمر وفق توصية القرار رقم ES-١٠/٦ ففي رسالة إلى الأطراف السامية المتعاقدة طرح السويسريون خمسة أسئلة تتعلق بقرار عقد المؤتمر مواقف الأطراف المعنية القواعد الإجرائية حصيلتها المؤتمر والنفقات المترتبة وحدد السويسريون يوم ١٠ نيسان/أبريل كحد أقصى لاستلام الردود.

وفي ١٠ نيسان/أبريل قدم كل من الجامعة العربية ومكتب التنسيق لحركة عدم الانحياز رسائل تحمل ردا جماعيا إلى البعثة الدائمة السويسرية لدى الأمم المتحدة في نيويورك وقد أشارت المجموعتان في ردهما إلى أن الأسئلة المتعلقة بعقد المؤتمر لا أهمية لها في ضوء تأييد ودعم أغلبية الأعضاء لعقده، كما احتوت الرسائل على أفكار واقتراحات بشأن الوسائل العلاجية والقواعد الإجرائية للمؤتمر

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

وكذلك أشارت الردود إلى أهمية مواقف الأطراف المعنية منادية بأوسع مشاركة ممكنة لكن دون إعطاء أحد الأطراف حق النقض "الفيتو" إزاء عقد المؤتمر أما بالنسبة إلى حصيلة المؤتمر اقترحت المجموعتان أن يخلص المؤتمر إلى إصدار قرار أو إعلان يتمتع بتأييد الغالبية العظمى من الأعضاء يجيز للأطراف السامية المتعاقدة القيام بمسؤولياتها لضمان احترام الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فهي القدس.

وفي ٧ أيار/مايو ١٩٩٩ أبلغت الحكومة السويسرية الطرف الفلسطيني أن غالبية الدول الأطراف تؤيد عقد المؤتمر وأن دولتان فقدت تعارض ذلك، وفي هذا الصدد أضاف الأمريكيون أنهم لن يحضروا المؤتمر لو تم عقده لذلك قرر السويسريون نقل النقاش إلى جنيف.

لاحقا أبلغ السويسريون الطرف الفلسطيني أن الحكومة السويسرية قد قررت تشكيل مجموعة من ٢٦ دولة للتشاور حول عقد المؤتمر، وتم استثناء فلسطين وإسرائيل من عضوية هذه المجموعة على أن يتم إبلاغهما بما يستجد من قرارات وتكونت المجموعة من الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الترويكا الأوروبية (ألمانيا، وفنلندا، والنمسا) ثلاث دول أوروبية أخرى هي النرويج، وبولندا، وهنغاريا، وعن الجامعة العربية تونس ومصر والمغرب ومن حركة عدم الانحياز كل من بنغلادش وجنوب أفريقيا وكولومبيا ومن أمريكا اللاتينية فنزويلا ومن آسيا سيريلانكا وباكستان والهند واليابان ومن أفريقيا غانا بالإضافة إلى أستراليا وكندا وقطر.

وفي ١٤، ١٥ حزيران/يونيو ١٩٩٩ عقد في القاهرة الاجتماع الدولي للأمم المتحدة حول عقد مؤتمر للبحث في آليات لتطبيق اتفاقية جنيف الرابعة في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس، وقد نظم هذا اللقاء برعاية لجنة الأمم المتحدة

الاحتلال الإسرائيلي الحربي للأراضي الفلسطينية بما فيها القدس من منظور القانون الدولي الإنساني.

حول حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف لمناقشة أمور هامة ذات علاقة بعقد مؤتمر للأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة وشارك في الاجتماع هذا ممثلون عن ١٠٠ دولة بالإضافة إلى ممثلين عن هيئات دولية ومنظمات دولية ومنظمات عالمية من ضمنها اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى جانب العديد من خبراء ونشطاء حقوق الإنسان، وتبنى الاجتماع وثيقة ختامية وأسهم بشكل فاعل في الجهود الرامية إلى عقد المؤتمر في الوقت المحدد.



وثائق

مبادئ بانجلور للسلوك القضائي ٢٠٠٣م

التي تبنتها المجموعة القضائية لدعم الأمانة القضائية

في اجتماع المائدة المستديرة لرؤساء المحاكم العليا التي انعقدت بقصر

السلام بلاهاي في ٢٥،٢٦ نوفمبر ٢٠٠٣م

تمهيد

حيث أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعترف - كقاعدة أساسية - بمبدأ حق كل شخص في محاكمة عادلة وعلانية، أمام محكمة مستقلة غير منحازة، تفصل في النزاع حول الحقوق والالتزامات وفيما يختص بأي اتهام جنائي.

وحيث أن المؤتمر الدولي للحقوق المدنية والسياسية يضمن المساواة بين كل الناس أمام المحاكم، وفي الفصل في أي اتهام جنائي أو في أية منازعة حول الحقوق والالتزامات المنصوص عليها قانوناً، وأن كل شخص سوف يحصل، بدون تأخير، على محاكمة عادلة وعلانية من قبل محكمة مستقلة غير منحازة، يحددها القانون.

وحيث أن تلك المبادئ والحقوق الجوهرية، معترفاً بها أيضاً، وتنعكس في وثائق حقوق الإنسان الأساسية، وفي القوانين الدستورية والتشريعية والعرفية المحلية وفي الاتفاقيات والأعراف القضائية والتشريعية.

وحيث أن أهمية وجود سلطة قضائية، مختصة ومستقلة وغير منحازة، لحماية حقوق الإنسان، إنما يتأكد بحقيقة هامة، هي أن النفاذ إلى كافة الحقوق الأخرى، يعتمد في النهاية على الإدارة السليمة للعدالة.

وحيث أن وجود سلطة قضائية، مختصة ومستقلة وغير منحازة، يُعد أمراً أساسياً إذا قامت المحاكم بتنفيذ دورها المبني على احترام المبادئ الدستورية وقواعد القانون.

وحيث أن ثقة الناس في النظام القضائي وفي النفوذ الأدبي للسلطة القضائية واستقامتها، يُعد أمراً ذو أهمية قصوى في المجتمع الديمقراطي الحديث. وحيث أنه من الضروري أن يقوم القضاة، منفردين أو مجتمعين، باحترام وتشريف المنصب القضائي، كموضع ثقة لعامة الناس، وأن يسعوا لتعزيز الثقة في النظام القضائي.

وحيث أن المسؤولية الأولى للمحافظة على أعلى مستويات الأداء القضائي تكمن في السلطة القضائية في كل بلد.

وحيث أن المبادئ الأساسية للأمم المتحدة، بشأن استقلال القضاة، قد تم صياغتها بكيفية ترفع من منزلة استقلال السلطة القضائية، وهي تخاطب في المقام الأول الدول المختلفة.

ومن خلال ما تقدم، فإن المقصود من المبادئ التالية، ترسيخ معايير ومستويات السلوك الأخلاقي للقضاة، وهي مُعدة خصيصاً لتزويد القضاة بالإرشادات، ولتوفر للسلطة القضائية إطار عمل لنظام السلوك القضائي، كما أن هذه المبادئ تهدف إلى مساعدة أعضاء اللجان التنفيذية والتشريعية والمحامين والناس بصفة عامة، في فهم ودعم السلطة القضائية بصورة أفضل، وتفترض هذه المبادئ: أن القضاة خاضعين للمحاسبة على سلوكهم أمام الجهات المعنية المشكلة لصيانة الضوابط القضائية، وهي جهات مستقلة وغير منحازة، تهدف إلى إكمال، وليس الانتقاص، من القواعد القانونية والسلوكية الملزمة للقضاة.

القيمة الأولى الاستقلال

المبدأ :

الاستقلال القضائي مطلب جوهرى بحكم القانون، وضامن أساسي للمحاكمة العادلة، وعلى القاضي أن يدعم ويجسد الاستقلال القضائي على الصعيدين الفردي والمؤسسي.

التطبيق :

- ١-١ : على القاضي أن يمارس مهامه القضائية بصورة مستقلة، على أساس من تقديره للحقائق والفهم الواعي للقانون، بعيداً عن أي مؤثرات دخيلة أو اغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو أي تدخل مباشر أو غير مباشر من أي جهة، أو لأي سبب.
- ٢-١ : على القاضي أن يكون مستقلاً في علاقته بالمجتمع بصفة عامة، وفيما يتعلق بإطراف النزاع المطروح عليه للحكم فيه.
- ٣-١ : على القاضي أن يكون، ليس فحسب بعيداً عن أن تكون له صلات غير مناسبة أو أن يكون خاضعاً لتأثير الجهات التنفيذية والتشريعية، بل لا بد أن يكون واضحاً عليه ذلك في نظر أي شخص عادي.
- ٤-١ : على القاضي، عند أداء واجباته القضائية، أن يكون مستقلاً عن زملائه في خصوص القرارات التي يتخذها.
- ٥-١ : على القاضي أن يشجع ويدعم الإجراءات الوقائية اللازمة لأداء واجباته القضائية من أجل صيانة وتعزيز الاستقلال الفعلي للسلطة القضائية.

٦-١ : على القاضي أن يُبرز ويشجع تحقيق الضوابط الراقية للسلوك القضائي، بهدف تدعيم ثقة الناس في السلطة القضائية، التي تُعدّ أمراً أساسياً لصيانة الاستقلال القضائي.

القيمة الثانية

الحياد (عدم الانحياز)

المبدأ :

النزاهة أمر أساسي لأداء واجبات المنصب القضائي، وينطبق ذلك، ليس فحسب على القرار في حد ذاته، بل أيضاً على العملية (الإجراءات) التي يتخذ القرار من خلالها.

التطبيق :

١-٢ : على القاضي أن يؤدي واجبات وظيفته القضائية بدون تحيز أو انحراف أو تحامل.

٢-٢ : على القاضي أن يتأكد من أن سلوكه، سواء داخل أو خارج المحكمة، يحافظ ويعزز ثقة عامة الناس والمهن القانونية والخصوم والمتقاضين، في نزاهة القاضي والوظيفة القضائية.

٣-٢ : على القاضي أن يكون، منضبطاً في سلوكه بالقدر المعقول الذي يحد من المناسبات التي تملّي فيها الضرورة تجريده من أهلية سماع الدعوى أو اتخاذ قرار فيها.

٤-٢ : على القاضي أن يمتنع عن إبداء أي تعليقات من المرجح أن يؤثر في نتيجة الدعوى القضائية المعروضة عليه، أو التي يرجح عرضها عليه،

ولا أن يُبدي تعليقات في العلانية، أو بأي طريقة أخرى، يمكن أن تؤثر في المحاكمة العادلة لأي شخص أو نزاع.

٢-٥ : على القاضي أن يبتعد عن المشاركة في أي دعوى قضائية لا يستطيع أن يتخذ فيها قراراً نزيهاً بغير تحيز أو تلك التي يبدو فيها للشخص العادي أن القاضي لا يستطيع أن يتخذ فيها قراراً نزيهاً بغير تحيز، ومن ذلك :
٢-٥-١ : إذا كان القاضي متحاملاً أو منحازاً لطرف، أو لديه معلومات شخصية بحقائق المسائل المتنازع عليها في الدعوى القضائية.

٢-٥-٢ : إذا كان القاضي قد سبق له أن تولى الدفاع كحام، أو أدلى بشهادة في القضية موضوع النزاع.

٢-٥-٣ : إذا كان القاضي أو أحد أعضاء هيئة المحكمة له مصلحة اقتصادية في نتائج القضية موضوع النزاع.

ولا يكون شرط تجريد القاضي من أهليته مطلوباً، في حالة عدم التمكن من تشكيل محكمة أخرى لنظر الدعوى، أو بسبب ظروف عاجلة قد يؤدي التأخير في العمل إلى عدم إقامة العدل على نحو خطير.

القيمة الثالثة

الاستقامة (الأمانة)

المبدأ :

الاستقامة (الأمانة)، أمر أساسي لأداء مهام المنصب القضائي.

التطبيق :

٣-١ : على القاضي أن يتأكد من أن سلوكه فوق الشبهات من وجهة نظر الشخص العادي.

٣-٢ : يجب أن يؤكد سلوك وأداء القاضي ثقة الناس في أمانة واستقامة السلطة القضائية، فإن العدالة يجب ألا تتحقق بصورة مجردة، ولكن يجب أن يراها الآخرون وهي تتحقق.

القيمة الرابعة

اللياقة (آداب المجتمع)

المبدأ :

اللياقة : ومظهر اللياقة، أمران أساسيان في ممارسة القاضي لكافة الأنشطة.

التطبيق :

٤-١ : على القاضي في ممارسته لكافة الأنشطة، أن يتجنب قلة الاحتشام أو مظاهر عدم الاحتشام.

٤-٢ : باعتبار أن القاضي معرض دائماً للفحص والتدقيق من جانب عامة الناس، فعليه أن يقبل بإرادة وحرية، من القيود الشخصية ما يعتبر عبء على المواطن العادي، وأن يكون مسلكه بصفة خاصة متمشياً مع كرامة المهنة القضائية.

٤-٣ : على القاضي في علاقاته الشخصية مع غيره من القضاة الذين يعملون في ذات المحكمة أن يتجنب المواقف التي تثير الشبهات، أو تلك التي قد تبدو متسمة بالتحيز أو عدم الانحياز.

٤-٤ : على القاضي ألا يشترك في تقرير مصير أي قضية يكون فيها أي من أفراد عائلته ممثلاً لأحد الأطراف المتنازعة فيها، أو مرتبطاً بأية كيفية بتلك القضية.



JOURNAL
of
LAW AND THE JUDICIARY

A Specialized Periodical Journal for Publishing legal, Judicial, and Legislative Researches



Published By
Diwan Al Fatwa Wa al Tashri

Issue No. (15)

March 2004

٤-٥ : على القاضي ألا يسمح لأي عضو بهيئة قانونية أن يستعمل منزله لاستقبال موكله أو أي من أعضاء المهن القانونية الأخرى.

٤-٦ : للقاضي، كغيره من المواطنين، حرية الرأي والعقيدة والارتباط والاجتماع، ولكن عند ممارسته تلك الحقوق يجب عليه مراعاة كرامة الوظيفة القضائية ونزاهة واستقلال السلطة القضائية.

٤-٧ : على القاضي أن يتعرف جيداً على أوضاعه الشخصية والمالية والائتمانية، وأن يبذل جهوداً كافية لمعرفة الأوضاع المالية لأفراد عائلته.

٤-٨ : على القاضي ألا يسمح للعلاقات الاجتماعية أو أي علاقات أخرى بأفراد عائلته أو أقاربه، أن تؤثر على نحو غير ملائم في سلوكه وحكمه القضائي.

٤-٩ : على القاضي ألا يستعمل أو يستغل مكانة المنصب القضائي لتعزيز مصالحه الشخصية أو مصالح أحد أفراد عائلته أو أي شخص آخر، وألا ينقل أو يسمح للآخرين بنقل انطباع بأن أي شخص يحظى بمكانة خاصة لديه أو له نفوذ يؤثر في أداء واجبات وظيفته القضائية.

٤-١٠ : يجب على القاضي ألا يستخدم أو يفشي المعلومات التي يحصل عليها من خلال منصبه، لأي غرض آخر لا يتعلق بواجباته في الوظيفة القضائية.

٤-١١ : بهدف أداء الواجبات القضائية على نحو سليم، يجوز للقاضي :

٤-١١-١ : أن يكتب ويحاضر ويُعلم ويساهم في الأنشطة التي تتعلق بالقانون أو النظام القانوني أو إدارة النظام القضائي، والمسائل المتصلة بها.

٤-١١-٢ : أن يظهر في جلسة عامة أمام هيئة رسمية، فيما يتصل بمسائل القانون أو النظام القانوني أو إدارة النظام القضائي، والمسائل المتصلة بها.

- ٤-١١-٣ : أن يعمل كعضو في هيئة رسمية أو لجنة حكومية أو هيئة استشارية، متى كانت هذه العضوية لا تتعارض مع نزاهة القاضي وحياده السياسي.
- ٤-١١-٤ : الاشتغال في الأنشطة الأخرى التي لا تنتقص من كرامة المنصب القضائي أو تتدخل، من ناحية أخرى، في أداء الواجبات القضائية.
- ٤-١٢ : على القاضي ألا يمارس المحاماة أثناء شغله المنصب القضائي.
- ٤-١٣ : يجوز للقاضي أن يُشكل أو ينضم إلى اتحادات القضاة، أو يشارك في التنظيمات الأخرى التي تمثل مصالح القضاة.
- ٤-١٤ : لا يجوز للقاضي أو أفراد عائلته أن يطلبوا أو يقبلوا أي هدية أو مكافأة أو قرض أو ميزة تتعلق بأي عمل من الأعمال القضائية التي قام بها القاضي أو لحمله على القيام بها أو للامتناع عن أدائها.
- ٤-١٥ : على القاضي ألا يسمح لموظفي المحكمة أو أي من الخاضعين لنفوذه أو تعليماته أو سلطاته، أن يطلبوا أو يقبلوا أي هدية أو مكافأة أو قرض أو ميزة تتعلق بأي عمل من الأعمال القضائية التي قام بها أو لحمله على القيام بها أو للامتناع عن أدائها.
- ٤-١٦ : مع عدم الإخلال بأحكام القانون، وفي إطار العلانية الكافية، للقاضي أن يحصل على هدية رمزية أو مكافأة أو ميزة ملائمة للمناسبة التي تم تقديمها فيها، بشرط ألا يكون مفهوماً أن القصد من تقديمها التأثير على القاضي في أداء واجبات منصبه القضائي.

القيمة الخامسة

المساواة

المبدأ :

الحرص على المساواة في معاملة الجميع أمام المحاكم أمر أساسي لأداء واجبات المنصب القضائي.

التطبيق :

١-٥ : على القاضي أن يكون على علم وإدراك بمدى التنوع في المجتمع والفروق الناشئة عن التعدد، والذي يشمل على سبيل المثال لا الحصر اللون والجنس والنوع والدين والأصل العرقي والطوائف الاجتماعية محدودية القدرات والعمر والوضع الاجتماعي والتوجهات الجنسية والحالة الاجتماعية والاقتصادية، وغيرها من الأسباب المماثلة.

٢-٥ : على القاضي، أثناء أداء واجبات منصبه القضائي، أن لا يظهر انحيازاً أو تحاملاً، سواء بالكلمات أو بالسلوك، نحو أي شخص أو جماعة بناء على أسباب لا صلة لها بما هو مطروح عليه.

٣-٥ : على القاضي عند ممارسته لواجبات منصبه القضائي أن يتوخى التقدير الملائم لكافة الأشخاص، سواء كانوا أطراف في المنازعة أو شهود أو محامين أو موظفي المحكمة أو زملاء في المهنة القضائية، بدون تمييز بنسب على أسباب لا صلة لها بالعلاقة بهم.

٤-٥ : على القاضي ألا يسمح لموظفي المحكمة أو الآخرين الخاضعين لنفوذه أو تعليماته أن يميزوا بين الأشخاص المعنيين في القضايا المنظورة أمامه.

٥-٥ : على القاضي أن يطلب من المحامين في الدعاوى المنظورة أمام المحكمة بالامتناع عن التعبير، سواء بالكلمات أو بالسلوك، عن الانحياز أو التحامل

المبني على أسباب لا صلة لها بموضوع النزاع، باستثناء ما يرتبط قانوناً بأمر في الدعوى القضائية المعروضة ويكون محل دفاع قانوني.

القيمة السادسة المقدرة والاجتهاد

المبدأ :

المقدرة والاجتهاد شرطان أساسيان لأداء واجبات المنصب القضائي.

التطبيق :

١-٦ : أداء القاضي لواجبات المنصب القضائي يجب أن تحتل مرتبة الصدارة بالنسبة للأنشطة الأخرى التي يباشرها.

٢-٦ : على القاضي أن يخصص نشاطه المهني لأداء واجبات منصبه القضائي، الذي لا يقتصر على الواجبات والمسؤوليات القضائية في المحكمة واتخاذ القرارات، ولكن يشمل أيضاً المهام الأخرى المتصلة بالمنصب القضائي أو أعمال المحاكم.

٣-٦ : على القاضي أن يتخذ خطوات معقولة لصيانة وتعزيز المعلومات والمهارات اللازمة لأداء الواجبات القضائية على نحو مرض، من خلال التدريبات والتسهيلات التي توفر عن طريق السلطة القضائية المختصة.

٤-٦ : على القاضي أن يحيط نفسه علماً بالتطورات المختلفة في القانون الدولي والاتفاقيات الدولية، والوثائق الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان.

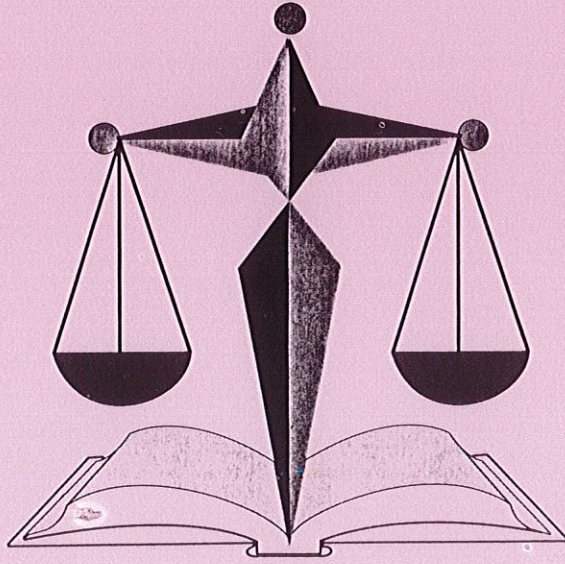
٥-٦ : على القاضي أن يقوم بكافة واجبات منصبه القضائي، بما في ذلك إصدار القرارات التحفظية، بكفاءة ونزاهة، وفي وقت معقول.

٦-٦ : على القاضي أن يحافظ على النظام في إدارته لجلسات المحكمة وأن يكون صبوراً وقوراً ودمث الخلق فيما يتعلق بالأطراف المتنازعة والمحلفين والشهود والمحامين وغيرهم ممن يتعامل معهم بصفته الرسمية، وعليه أن يطالب وكلاء الخصوم وموظفي المحكمة وغيرهم من الخاضعين لنفوذه بأن يلتزموا بذات النهج.

٦-٧ : على القاضي أن يجد ويجتهد في أن يكون مسلكه ملائماً لمقتضيات العمل القضائي.

التنفيذ :

نظراً لطبيعة العمل القضائي، يجب أن تتبنى السلطات القضائية الوطنية إجراءات فعالة لتفعيل الآليات اللازمة لتنفيذ هذه المبادئ، ما لم تكن هذه الآليات موجودة بالفعل داخل نطاق اختصاصها.



تشریعات

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على القانون الأساسي المعدل ،

وعلى أصول رسوم المحاكم سنة ١٩٣٥ المعمول بها في محافظات غزة ،
وعلى نظام رسوم المحاكم رقم (٤) سنة ١٩٥٢ المعمول به في محافظات الضفة ،
وعلى نظام رسوم المحاكم الصادر من وزير العدل بتاريخ ١٢/٩/١٩٩٤ ،
وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء ،
وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤/٤/٢٠٠٣م .
وقد وافق عليها مجلس القضاء الأعلى ،

أصدرنا القانون التالي :

الفصل الأول

أحكام عامة

مادة (١)

تطبق أحكام هذا القانون على جميع الإجراءات الحقوقية والجزائية أمام جميع المحاكم النظامية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ما لم يرد نص بخلاف ذلك.

مادة (٢)

١. تستوفي المحاكم الرسوم المقررة حسبما هو مبين في الجدول الملحق بهذا القانون وتورد إلى حساب الخزينة العام.
٢. الوحدة المالية (الدينار) المشار إليها في هذا القانون هي الدينار الأردني أو ما يعادله بالعملة المتداولة قانوناً.

مادة (٣)

- مع مراعاة ما ورد في أي قانون خاص آخر:
- لا تقبل أية دعوى أو طلب أو لائحة جوابية أو لائحة استئناف أو طعن في أية دعوى أو استئناف أو نقض أو أية إجراءات خاضعة للرسم ما لم يكن الرسم المقرر قد استوفى عنها مقدماً أو قد تم تأجيله بموجب أحكام هذا القانون.

مادة (٤)

- إذا فقد أو تلف كلياً أو جزئياً ملف دعوى مازالت منظورة أمام المحكمة، وأبرز صاحب المصلحة وصلاً يفيد دفع الرسوم المقررة، فيكون الوصل المبرز بينة كافية على دفع الرسوم المبينة فيه.

الفصل الثاني

الدعوى الحقوقية

مادة (٥)

- يدفع الفريق الذي تقدم بالدعوى أو الاستئناف الرسوم المستحقة الدفع عن أية دعوى أو استئناف يقام أمام أية محكمة ما لم يرد نص بخلاف ذلك.

مادة (٦)

- تذكر قيمة الدعوى أو قيمة الاستئناف نقداً، حيثما أمكن ذلك، فإذا لم تذكر القيمة بالنقد وكان في الإمكان تقديرها، أو إذا ارتابت المحكمة أو أحد قضاتها في أي

دور من أدوار المحاكمة في صحة قيمة الدعوى أو قيمة الاستئناف التي ذكرها المدعى أو المستأنف فتقدر القيمة عندئذ من قبل المحكمة أو أحد قضااتها ويدفع المدعي أو المستأنف الفرق بين الرسم الذي كان قد دفعه والرسم المستحق على أساس القيمة المقدرة بهذه الصورة.

مادة (٧)

إذا كان المدعى به مبلغاً من المال بغير العملة المتداولة فيقدر الرسم على أساس ما يعادل ذلك من العملة المتداولة وفقاً لسعر الصرف المعلن عنه من قبل سلطة النقد.

مادة (٨)

إذا قدم أكثر من إيداع واحد في نفس الدعوى فيستوفى عن كل إيداع منها رسمٌ مستقل.

مادة (٩)

إذا قدم فريق من الفرقاء إيداعاً متقابلاً في أية دعوى كي تفصل فيه المحكمة فيستوفى عن الادعاء المتقابل الرسم الذي يستوفى كما لو كان موضوع دعوى منفردة.

مادة (١٠)

يستوفى نصف الرسم المستحق عند تجديد الدعوى التي شطبت إذا قدم طلب تجديدها خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار بشطبها، وإذا لم يقدم الطلب خلال هذه المدة فتدفع الرسوم كاملة إلا إذا أمرت المحكمة بخلاف ذلك.

مادة (١١)

١. إذا صدر حكم في دعوى على شخصين أو أكثر بالتضامن والتكافل واستؤنف هذا الحكم من قبل أحد المحكوم عليهم أو أكثر فتدفع رسوم الاستئناف مرة واحدة فقط وتستوفى من الشخص الذي قدم الاستئناف أولاً إذا

كان منفرداً أو من الأشخاص الذين قدموا الاستئناف أولاً إذا كانوا أكثر من واحد.

٢. أما إذا لم يكن ثمة تكافل وتضامن بين المحكوم عليهم فيستوفى من المستأنف رسم الاستئناف عما يخصه من المحكوم به فقط.

مادة (١٢)

لا يستوفى رسم من المستأنف عند استئناف الحكم الذي أعيد لمحكمة أول درجة من محكمة استئنافية للنظر فيه من جديد.

مادة (١٣)

لا يستوفى رسم تبليغ عن النسخ المشار إليها أدناه إلا إذا ورد نص بخلاف ذلك:

١. نسخة إعلام الحكم أو الأمر أو نسخة القرار الصادر غيابياً والتي يراد تبليغها للشخص الذي صدر عليه الحكم أو القرار.
٢. نسخة إعلام الحكم أو الأمر أو نسخة القرار الذي يقضي أي تشريع آخر خلاف قانون الإجراءات الجزائية بتبليغه إلى أي شخص من الأشخاص.
٣. نسخة إعلام الحكم أو الأمر أو نسخة القرار الذي يقضي أي تشريع بوجود نشره في الجريدة الرسمية أو في أية جريدة أخرى.

مادة (١٤)

١. إذا ادعى شخص بعدم اقتداره على دفع الرسوم في أية دعوى حقوقية تقوم المحكمة بالتحقق من حالة عدم اقتداره فإذا اقتنعت بصحة الادعاء تقرر قبول الدعوى برسم مؤجل.
٢. إذا ثبت للمحكمة أن الشخص الذي قبلت دعواه برسم مؤجل قد أصبح قادراً على تأدية الرسوم في أي دور من أدوار المحاكمة تأمر المحكمة بوقف الإجراءات ريثما تدفع كافة الرسوم المستحقة على الدعوى.

٣. إذا صدر حكم قطعي في الدعوى لصالح الشخص الذي قبلت دعواه برسم مؤجل على الوجه المذكور في هذا القانون يأمر رئيس المحكمة بإعداد كشف بجميع الرسوم المستحقة على جميع الإجراءات المتخذة في الدعوى لإضافة تلك الرسوم على المبلغ المحكوم به وتستوفى من متحصلات التنفيذ باعتباره ديناً ممتازاً على تلك المتحصلات.

٤. إذا ردت أو شطبت دعوى الفريق الذي قبلت دعواه برسم مؤجل أو لم يتمكن مأمور التنفيذ من تحصيل الرسوم بسبب فقر المحكوم عليه أو لأي سبب يجوز لرئيس التنفيذ أن يأمر بدفع الرسوم المستحقة جميعها أو بعضها أو أن يصدر القرارات التي يستصوبها في هذا الشأن.

٥. تعفى الحكومة أو أي شخص مفوض بتمثيلها من تأدية الرسوم بموجب هذا القانون على أنه إذا قضى أي حكم أو قرار بتأدية رسوم المحكمة من قبل الفريق الآخر فإن الرسوم التي تدفع عادة في الدعوى تضاف إلى المبلغ المحكوم به وتذكر في إعلام الحكم وتدفع بعد تحصيلها إلى صندوق المحكمة التي أصدرت الحكم.

٦. تعفى لوائح المرافعة الختامية أو المذكرات الخطية التي تقدم بناءً على أمر المحكمة أو بإذنها من دفع الرسوم.

٧. تعفى من دفع الرسوم المستندات المبرزة في القضايا أو الطلبات التي تم الفصل فيها نهائياً والتي يطالب أصحابها باستردادها شريطة إيداع صور عنها ويصدق عليها رئيس القلم مجاناً بما يفيد أنها صورة طبق الأصل عن المستند الذي تسلمه صاحبه.

مادة (١٥)

تضاف جميع الرسوم والمصاريف الرسمية بما فيها مصاريف ورسوم تنفيذ الحكم إلى المبلغ المحكوم به وتحصل من المحكوم عليه مع المبلغ المحكوم به بدون حاجة إلى صدور حكم بها.

مادة (١٦)

على وزير العدل إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

مادة (١٧)

لمجلس الوزراء تعديل الرسوم المبينة في الجدول الملحق بهذا القانون حسب مقتضى الحال.

الفصل الثالث

الأحكام الختامية

مادة (١٨)

تعتبر جميع الرسوم التي دفعت عن الدعاوى أو الإجراءات القائمة حين نفاذ هذا القانون أنها مدفوعة بتمامها وحسب الأصول إذا كانت قد دفعت وفقا لفئة الرسوم المعمول بها حين الدفع.

مادة (١٩)

تلغى الأنظمة والأصول التالية:

١. أصول رسوم المحاكم سنة ١٩٣٥ المعمول بها في محافظات غزة.
٢. نظام رسوم المحاكم رقم ٤ سنة ١٩٥٢ المعمول به في محافظات الضفة.
٣. نظام رسوم المحاكم الصادر من وزير العدل بتاريخ ١٢/٩/١٩٩٤م.
٤. كل ما يتعارض مع هذا القانون.

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ م

مادة (٢٠)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القانون ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ : ٥ / ٨ / ٢٠٠٣ ميلادية
الموافق : ٧ / جماد آخر / ١٤٢٤ هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

جدول الرسوم

التسلسل	الدعاوى والإجراءات	الرسم المقرر
أولاً	دعاوى الحقوق والأراضي والإيجارات والقسمة والمهاياة ووضع اليد والتعويض والطلبات المتعلقة بها.	
	١. الدعوى الأصلية أو المتقابلة المعينة القيمة.	واحد بالمائة من قيمة الدعوى على ألا يقل عن عشرة دنانير ولا يزيد على مائة دينار بالنسبة للدعاوى الصلحية. ولا يقل عن ثلاثين ديناراً ولا يزيد على خمسمائة دينار بالنسبة لدعاوى البداية
	٢. الدعوى الأصلية أو المتقابلة غير المعينة القيمة.	ثلاثون ديناراً في الدعوى الصلحية. خمسون ديناراً في دعاوى البداية.
	٣. دعوى تسليم المأجور أو إخلائه.	واحد بالمائة من بدل الإيجار السنوي على ألا يقل عن عشرة دنانير ولا يزيد على مائتين وخمسين ديناراً.
	دعوى المهاياة أو القسمة أو وضع اليد.	خمسون ديناراً.
	٤. دعاوى تصحيح الاسم	عشرة دنانير

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

عشرة دنانير	٥. الدعاوى التصريحية	
<p>واحد بالمائة من قيمة المبالغ المحكوم بها أو المتصالح عليها على ألا يقل الرسم عن عشرة دنانير ولا يزيد على مائة دينار في الدعاوى الصلحية ولا يقل عن ثلاثين ديناراً ولا يزيد على خمسمائة دينار في دعاوى البداية يدفع منها مبلغ خمسة دنانير مقدماً عند رفع الدعوى ويحصل الباقي من خاسر الدعوى ما لم يتفق الخصوم على خلاف ذلك عند صدور الحكم النهائي بالتعويض عند المصالحة أو عند التعويض.</p> <p>نصف الرسوم المستحقة على دعوى التعويض الأصلية كما هي مبينة في البند (أ) من هذه الفقرة ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك.</p>	<p>٦. أ. دعوى تعويض أضرار بدنية.</p> <p>ب. إذا شطبت دعوى التعويض أو ردت.</p>	
	<p>٨. أ. طلب الاعتراض على الأحكام الغيابية وفسخها</p> <p>ب. طلب الحجز الاحتياطي.</p>	

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

	<p>ج. طلب إعادة المحاكمة.</p> <p>د. طلب وقف البناء أو المنع أو إثبات الحالة.</p> <p>هـ. طلب المنع من السفر.</p> <p>و. طلب تعيين قيم أو وصي أو وكيل.</p> <p>ز. أي طلب آخر لم يرد ذكره أعلاه.</p>	
	التحكيم:	ثانياً
واحد بالمائة من قيمة القرار على ألا يقل عن ثلاثين ديناراً ولا يزيد على مائة دينار.	١. طلب تصديق أو الطعن في قرار المحكمين المعين القيمة.	
ثلاثون ديناراً.	٢. طلب تصديق أو الطعن في قرار المحكمين غير المعين القيمة. تحال الى المحكمة المختصة بشأن نزاع منظور أمامها	
مغفأة.	٣. أية مسألة مختلف عليها.	
	الأحكام الأجنبية:	ثالثاً
واحد بالمائة من المبلغ المحكوم به على ألا يتجاوز عن ثلاثين ديناراً.	١. دعوى موضوعية استناداً لحكم أجنبي.	
ديناران.	٢. طلب استصدار قرار بتسجيل حكم حكم أجنبي ليصبح نافذ المفعول.	

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ م

	٣. صورة مصدقة عن القرار الصادر لتنفيذ حكم أجنبي.	دينار واحد.
رابعاً	قضايا الإفلاس:	
	١. الطلب المقدم لإشهار الإفلاس.	عشرة دنانير.
	٢. الطلب المقدم لإحاق دين إلى التفليسة.	كما لو كان دعوى مقدمة للحصول على حكم بالدين.
	٣. الطلب المقدم من المفلس لإشهار إفلاسه.	معفي من الرسوم.
	٤. طلب إلغاء الإفلاس أو تعيين تاريخه أو تعيين أمين تفليسة أو عزله أو استبداله	عشرة دنانير.
	٥. عن كل حكم يقضي بالمصادقة على المصالحة أو بتوزيع موجودات المفلس بين دائنيه.	واحد بالمائة من المبلغ الذي يتعهد المفلس بدفعه إلى دائنيه من موجودات التفليسة.
خامساً	الأحكام:	
	١. تصديق النسخة الأولى من الأحكام الصادرة من كافة المحاكم على اختلاف درجاتها.	مغاة
	٢. تصديق نسخته الثانية من الأحكام الصادرة من كافة المحاكم على اختلاف درجاتها للمتقاضين.	ديناران.
	٣. تصديق من الأحكام الصادرة	

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

خمسـة دنانير	من كافة المحاكم مع اختلاف درجاتها لغير المتقاضين	
	الاستثناءات الحقوقية:	سادساً
نصف الرسم المدفوع في محكمة أول درجة.	١. أ. الاستئناف أو الاستئناف المتقابل. ب. إذا كان بالإمكان التعبير عن قيمه الاستئناف نقداً.	
يدفع نصف بالمائة من المبلغ الذي لم يحكم به أمام محكمة أول درجة.	٢. تجديد الاستئناف الذي شطب.	
نصف الرسوم المستحقة عن الاستئناف أو الاستئناف المتقابل.		سابعاً
	١. المحكمة العليا بصفقتها محكمة عدل عليا:	
يسري عليها الأحكام الواردة في سادساً.	أ. الإجراءات التي تتم أمام محكمة العدل العليا ب. لدي تقديم أي طلب أو استدعاء إلى محكمة العدل العليا.	
عشرون ديناراً.	٢. المحكمة العليا بصفقتها محكمة نقض.	
يسري عليها الأحكام الواردة في سادساً.		ثامناً
	الإجراءات التنفيذية:	
ديناران.	١. تبليغ حكم صادر عن محكمة نظامية أو شرعية أو دينية أو سند قابل للتنفيذ طبقاً للقانون.	

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

<p>واحد بالمائة من قيمة المبلغ المحكوم به على ألا يزيد على خمسين دينارا في القضايا الصلحية وخمسمائة دينار في قضايا البداية.</p>	<p>٢. تنفيذ أي حكم نظامي أو شرعي لم يرد في هذا الجدول أو سند قابل للتنفيذ طبقا للقانون.</p>	
<p>رسما يعادل المبلغ المدفوع في الدعوى الأصلية على ألا يزيد على خمسين دينارا في القضايا الصلحية وخمسمائة دينار في قضايا البداية.</p>	<p>٣. إذا كان المحكوم به في الحكم المطلوب تنفيذه من غير النقود.</p>	
<p>تستوفى نفس النسبة المبينة بالفقرة (٢) من هذا البند حسب تقدير رئيس التنفيذ.</p>	<p>٤. إذا كان المحكوم به في الحكم المطلوب تنفيذه غير مقدر القيمة.</p>	
<p>خمس دنانير في القضايا الصلحية عشرة دنانير في قضايا البداية وترد في تلك الحالات إذا ظهر أن الطاعن محق في طعنه.</p>	<p>٥. أي طعن في قرار رئيس التنفيذ بشأن تنفيذ حكم.</p>	
	<p>الدعاوى الجزائية:</p>	<p>تاسعا</p>
<p>مغاة.</p>	<p>الدعاوى الجزائية التي ترفع أمام جميع المحاكم بكافة درجاتها.</p>	
	<p>وكالة المحامي:</p>	<p>عاشرا</p>
<p>يحصل طابع دمغة بمبلغ دينار</p>	<p>وكالة المحامي التي تبرز لإثبات</p>	

قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م

واحد.	حضوره في قضية أمام المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها.	
	متفرقات:	حادي عشر
مائة فلس على ألا يزيد مجموع الرسم عن مجموع الصفحات أو صور المستندات على دينارين.	١. أية صفحة من ضبط الدعوى في أية إجراءات حقوقية أو أي مستند آخر أو خلاصة عنه فيما عدا النسخة الأولى.	
دينار واحد.	٢. أي تعهد أو سند كفالة في دعوى جزائية أو بشأن تأمين رسوم أو مصاريف دعوى حقوقية.	
دينار واحد.	٣. تصريح مشفوع بالقسم.	
ربع دينار.	٤. أي إشعار مرسل من قبل المحكمة.	
ديناران.	٥. التصديق على مستند يراد استعماله خارج فلسطين.	
دينار واحد.	٦. أي طلب يقدم إلى المحاكم بكافة درجاتها ولم يرد ذكره في هذا الجدول.	
مغفأة من الرسوم	٧. طلبات تصحيح الأحكام أو تفسيرها	



قضايا وأحكام

بسم الله الرحمن الرحيم

لدى محكمة النقض العليا بغزة
في الطعن رقم ٢٠٠٢/١٣٢ جزاء

أمام السادة القضاة : المستشار / جميل العشي رئيساً وعضوية المستشارين
خليل الشياح ويونس الأغا وسعادة الدجاني وفيصل الحسيني.
وسكرتارية : أحمد عوض .
الطاعن : الأستاذ / النائب العام.
المطعون ضدهما :

١. ر.ف.ك. أ - ٣٨ سنة - غزة الدرج / مكفول.

٢. غ.ف.ك.أ - ٢٤ سنة - غزة الدرج / مكفول.

وكيلهما المحامي / وليد افطيمة.

الحكم المطعون فيه : الحكم الصادر عن محكمة بداية غزة بصفتها الاستئنافية
بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٩م والقاضي بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع برفضه
وتأييد الحكم المستأنف بعد الحكم الصادر عن محكمة صلح غزة في
٢٠٠٢/٤/٢٠م والقاضي ببراءة المتهمين مما أسند إليهما من اتهام لعدم كفاية
الأدلة.

تاريخ تقديمه : ٢٠٠٢/١١/١٧م.

جلسة يوم : الاثنين ٢٠٠٣/١/٢٠م.

الحضور : حضر الأستاذ / وليد افطيمة وكيل المطعون ضدهما.

وحضر الأستاذ / زاهر السقا وكيل النيابة .

// القرار //

حيث أن الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية. وحيث أن الوقائع تخلص في أن النيابة العامة قدمت المطعون ضدهما للمحاكمة أمام محكمة صلح غزة في القضية رقم ٢٠٠٠/٢٩٠٦ بتهمة إبقاء اليد عنوة بالاشتراك خلافاً للمادتين ٩٧، ٢٣ عقوبات لسنة ٣٦ بوصف أنهما خلال شهر ديسمبر لسنة ١٩٩٤ وبدائرة شرطة المدينة أبقيا أيديهما عنوة وبالاشتراك مع آخر - فار - على منزل المجني عليه / م. م. أ. الكائنة بالقطعة رقم ٦٠٤ قسيمة رقم ٢٩٥ من أراضي محلة الدرج بغزة، بأن تمسكوا بإبقاء أيديهم على المنزل بالرغم من مطالبة المجني عليه لهم بالخروج منه الذي من شأنه أن يؤدي إلى تكدير صفو الطمأنينة العامة وذلك بوجه غير مشروع.

وحيث أنه بعد أن استمعت المحكمة إلى شهود النيابة ودفاع المطعون ضدهما قررت بجلسة ٢٠٠٢/٤/٢٠ براءة المطعون ضدهما من التهمة المسندة إليهما في تقدير الاتهام لعدم كفاية الأدلة ووضعت محكمة الصلح أسباب حكمها كما يلي :

بعد الإطلاع على الأوراق والمبررات وبعد الاستماع إلى المرافعة النهائية من الطرفين تبين للمحكمة أن القضية الراهنة لا تعدو أن يكون نزاعاً مدنياً وذلك لعدم ثبوت عنصر القوة في التهمة الراهنة ولا تكدير صفو الطمأنينة العامة. الأمر الذي يتعين معه على صاحب المصلحة أن يسلك الطريق الذي رسمه له القانون للمطالبة بما يدعيه من حقوق، الأمر الذي تكون معه الأدلة التي ساقته النيابة غير كافية لإثبات التهمة قبل المتهمين.

وحيث أن هذا الحكم لم يرق للنياحة العامة فبادر النائب العام إلى استئنافه أمام محكمة بداية غزة بصفتها الاستئنافية في القضية رقم ٣٩ / ٢٠٠١ ويقوم مبنى الاستئناف في أن أسباب حكم محكمة أول درجة جاءت خالية من أي بيان للوقائع

والأدلة التي استندت إليها في حكمها، وأنه يوجد تناقض ما بين أسباب الحكم ومنطوقه حينما قررت المحكمة أن الواقعة لا تعدو أن تكون نزاعاً مدنياً في حين أنها قررت البراءة لعدم كفاية الأدلة وأن محكمة أول درجة قد استنتجت بينات النيابة.

وحيث أنه بعد أن استمعت المحكمة الاستئنافية إلى مرافعة الطرفين قررت بجلسة ٢٠٠٢/١٠/٩ رفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف تأسيساً على أن محكمة أول درجة قد بنت حكمها ببراءة المستأنف ضدهما على ضوء تقديرها للأدلة التي طرحتها النيابة العامة أمامها وتولت في حيثيات حكمها الرد على سائر النقاط التي أثيرت أمامها وخلصت إلى أن النزاع هو نزاع مدني ولم يثبت أمامها تكدير لصفو الطمأنينة العامة مما يخرج هذا النزاع من دائرة القانون الجنائي.

وحيث أن النيابة العامة قد بادرت إلى الطعن في هذا الحكم بالنقض أمام هذه المحكمة ويتحصل مبنى الطعن في الأوجه الآتية :

(١) مخالفة الإجراءات.

(٢) الخطأ في تطبيق القانون.

(٣) خلو الحكم من أسبابه الموجبة.

وقال النائب العام شرحاً لذلك في صحيفة الطعن أن محكمة الاستئناف قد أصدرت قرارها المطعون فيه دون الالتفات إلى ما ساقته النيابة العامة من أسباب طعنها في الحكم الابتدائي التي جاءت أسبابه خلواً من أي بيان جلي ومفصل للوقائع ومضمون الأدلة التي استندت إليها في حكمها. وأن تناقضاً قد وقع ما بين الأسباب والمنطوق حينما قالت محكمة أول درجة أن الدعوى لا تعدو أن تكون نزاعاً مدنياً في حين قضت ببراءة المطعون ضدهما لعدم كفاية الأدلة. وبذلك تكون محكمة الاستئناف قد أخطأت في تطبيق القانون بعدم التفاتها إلى ما أثارته النيابة العامة من

أوجه في استئنافها الأمر الذي يجعل حكمها معيباً واجب النقض وطالب النائب العام في ختام صحيفة الطعن بنقض الحكم المطعون فيه وإعادة القضية إلى محكمة بداية غزة - بصفتها الاستئنافية - للحكم فيها من جديد بهيئة مغايرة استناداً للمادة ٣٧٢ من قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١.

وحيث أنه بتدقيق الأوراق ترى هذه المحكمة انه لما كانت النيابة العامة قد دفعت في استئنافها الحكم الابتدائي بالقصور في التسبيب والتناقض الواقع ما بين منطوقه وأسبابه وأن محكمة الاستئناف لم ترد في حكمها المطعون فيه على هذه الدفع التي من شأنها إن صحت أن تؤثر في الحكم الابتدائي بل أنها تجاهلت هذه الدفع ولم ترد عليها فيكون حكمها قد شابه عيب القصور في التسبيب وخلوه من أسبابه الموجبة وعدم كفايتها مما ترى معه هذه المحكمة أن الطعن في محله مما يتعين قبوله والحكم بنقض الحكم المطعون فيه وإعادة الأوراق إلى محكمة بداية غزة بصفتها الاستئنافية للحكم فيها من جديد بهيئة مغايرة.

لهذه الأسباب

وباسم الشعب العربي الفلسطيني

// الحكم //

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بنقض الحكم المطعون فيه وإعادة القضية إلى محكمة بداية غزة بصفتها الاستئنافية لتحكم فيها من جديد بهيئة مغايرة، نظر تدقيقاً وأفهم علناً في ٢٠/١/٢٠٠٣م.

عضو عضو عضو عضو رئيس المحكمة

(فيصل الحسيني) (يونس الأغا) (حسين أبو عاصي) (خليل الشياح) (جميل العشي)

بسم الله الرحمن الرحيم

لدى محكمة النقض العليا بغزة
في الطعن رقم ٢٠٠٢/٣٢ مدني

أمام السادة القضاة : المستشار/ جميل العشي رئيساً وعضوية المستشارين حسين أبو عاصي ويونس الأغا و خليل الشياح.
وسكرتارية : نور فارس.
الطاعن : شركة أبناء رزق للتجارة والمقاولات - يمثلها السيد / عبد اللطيف رزق.

وكيله المحامي / فضل عطا الله.

المطعون ضده : إسماعيل محفوظ الفرا - خان يونس.

وكيلاه المحاميان / الهام الفرا وجبريل أبو دقة.

الحكم المطعون : الصادر عن محكمة بداية خان يونس في الاستئناف الحفوقي ٩٩/١٢٧ صلح خان يونس والقاضي بقبول الاستئناف شكلاً ورفضه في الموضوع.

تاريخ تقديمه : ٢٠٠٢/٣/١١م

جلسة يوم : السبت ٢٠٠٢/١٢/٢٨م

الحضور : حضرت الأستاذة / عفاف الكترى منابة عن الأستاذ / فضل عطا الله وأبرزت إنابة أرفقت بالملف.

وحضر الأستاذ / حلام البكري مناباً عن الأستاذ / جبريل أبرزته وأبرز
إنابة أرفقت بالملف.

// القرار //

بعد الاطلاع على الأوراق وتدقيقها.
وحيث أن الطعن قد أستوفى أوضاعه الشكلية.
وحيث أن الواقعة تخلص في أن الطاعنة (المدعي عليها) في القضية رقم
١٩٩٩/١٢٧ صلح خان يونس حكم عليها بان تدفع للمطعون ضده (المدعي) قيمة
المبلغ المدعي به عن مدة خدمته كبديل إجازات ومكافأة نهاية الخدمة. وقد تأيد هذا
الحكم من محكمة البداية بخان يونس بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/٣١.
وحيث أن الحكم الأخير لم يلق قبولاً لدى الطاعنة فطعنت فيه بهذا الطعن الذي
يقوم على الأسباب التالية :-
أن الحكم المطعون فيه خالف القانون وأجحف بحق الطاعنة من عدة وجوه والتي
تتمثل :-

(١) أن القرار المطعون فيه تعرض لبيانات لم تقدم للمحكمة والطاعن على استعداد
لتقديمها.

(٢) أن القرار المطعون فيه جاء خلواً من الأسباب التي استند إليها في منطوقه.
وحيث أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون لتأييده الحكم الصلحي إذ حكم
بتعويض المطعون ضده عن كل الإجازات عن السنين السابقة لإنهاء العقد.
وحيث أن المادة ٣٤ من قانون العمل رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤ تنص أن يلتزم صاحب
العمل بإعطاء كل عامل أمضى في خدمته سنة كاملة إجازة سنوية لمدة أربعة

عشر يوماً بأجر كامل وتزداد الإجازة إلى ٢١ يوماً متى أمضى العامل خمس سنوات متصلة في خدمة صاحب العمل، ولا يجوز للعامل النزول عن إجازته. وحيث أن المادة " ٣٥ " من نفس القانون أجازت لصاحب العمل بناء على طلب كتابي من العامل أن يؤجل إعطاء العامل إجازته التي تزيد على الستة أيام إلى السنة التالية.

وحيث أنه متى كان ذلك وتطبيقاً للقانون فإن حق المطعون ضده في الإجازة عن المدة السابقة لانتهاء العقد تنقضي بانقضاء المدة المستحقة عنها وتسقط بالتقادم الحولي. أما من حيث حق العامل (المطعون ضده) في الإجازة أثر إنهاء عقده. فلن حق العامل بالإجازة من النظام العام ولا يجوز التنازل عنه وأنه يستحق فقط إجازة "٢١" يوماً عن السنة الأخيرة فقط طبقاً للمادة ٣٤ سالف الذكر.

وحيث أن تنفيذ الإجازة عيناً لا يمكن لانتهاء العقد لذلك فإن المطعون ضده يستحق مقابل مدة الإجازة المستحقة له عن السنة الأخيرة فقط.

وحيث أنه لما كانت سلطة محكمة النقض تنصب على الأحكام النهائية الصادرة عن محاكم الاستئناف إذا كان الطعن مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله طبقاً لما تنص عليه المادة ٢٢٥ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.

وحيث أنه لما كان الحكم المطعون فيه قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه فإنه بات من المتعين نقضه وإعادة الأوراق إلى محكمة بداية خان يونس بصفتها الاستئنافية للحكم فيها طبقاً للقانون من هيئة مغايرة.

فلهذه الأسباب

وباسم الشعب العربي الفلسطيني

// الحكم //

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بنقض الحكم المطعون فيه وإعادة الأوراق إلى محكمة بداية خان يونس بصفتها الاستئنافية للحكم فيها طبقاً للقانون من هيئة مغايرة، صدر تدقيقاً وأفهم علناً في ٢٨/١٢/٢٠٠٢م.

عضو (سعادة الدجاني) (حسين أبو عاصي) (يونس الأغا) (خليل الشياح) (جميل العشي)
عضو عضو عضو
رئيس المحكمة



أخبار قانونية

أعلن المستشار إبراهيم الدغمة رئيس ديوان الفتوى والتشريع أن الديوان انتهى مؤخراً من إعداد ما تبقى من رزمة "القوانين الاقتصادية" وقام برفعها إلى مجلس الوزراء الذي سيعمل على إحالتها بدوره إلى المجلس التشريعي تمهيداً لإقرارها. وأوضح أن رزمة القوانين تلك تضم مسودات مشاريع القوانين التالية: التجارة، الشركات التجارية التجارة البحرية، التأمين الإلزامي، الإشراف والرقابة على التأمين بالإضافة إلى مسودة القانون المدني.

واعتبر المستشار الدغمة أن الانتهاء من إعداد مسودات القوانين المذكورة يعد من أهم منجزات الديوان الذي بدأ يزاول عمله إثر قيام السلطة الوطنية العام ١٩٩٤. وأشار إلى أن العمل في مسودات القوانين المذكورة قد استغرق سنوات عدة وصلت إلى أربع سنوات في حالة القانون المدني، وأنه تمت الاستعانة بخبرات محلية وعربية خلال مرحلة الإعداد، كما جرى تنظيم ورشات عمل عدة في محافظات الضفة الغربية وغزة وشارك فيها مهتمون ومختصون من قطاعات مختلفة ذات علاقة.

وثنى الجهود كافة التي أنتجت مسودة القانون المدني والقوانين الأخرى، موضحاً أن القانون المدني على وجه الخصوص تطلب العمل فيه جهوداً كبيرة قبل أن يخرج بصورته الحالية التي تضم [١٣١٢] مادة أسهم في صوغها عدد غير قليل من الخبراء الفلسطينيين والمصريين والأردنيين إلى جانب عدد من القضاة أساتذة القانون في الجامعات ومحامين بحيث عرض لكل أوجه النشاط المدني والاقتصادي في الحياة الفلسطينية مثل الملكية والبيع والشراء والتأمين والعمل وغيرها من الموضوعات.

وأوضح أن مذكرة إيضاحية خاصة بالقانون تم إعدادها من قبل أستاذين في جامعة الأزهر هما الدكتور/ موسى أبو ملوح، والدكتور/ خليل قداده جاءت في [١٣٧٥]

صفحة وهو ما يدل بوضوح على حجم الجهود التي بذلت لإخراج القانون، واعتبر الدغمة أن القانون المدني بشكله الحالي (المسودة) على درجة عالية من التطور والإتقان بحيث يحق وصفه بأنه أحدث قانون مدني في العالم العربي نظراً لأنه يلبي مختلف الحاجات الفلسطينية في موضوعه.

ولفت إلى أن مشروع قانون التجارة على درجة عالية من الأهمية أيضاً، حيث استغرق العمل فيه ثلاث سنوات ويقع في [٧٤٥] مادة فيما وصل عدد صفحات المذكرة الإيضاحية التي أعدها الدكتور/ أمين دواس والدكتور/ غسان خالد من جامعة النجاح إلى [٨٥٠] صفحة.

وقال إن مشروع قانون الشركات التجارية الذي جاء في [٣٦٣] مادة بينما جاءت المذكرة الإيضاحية الخاصة به في [٥١٨] صفحة يعد من القوانين المهمة حيث يحدد الوضع القانوني لجميع أنواع الشركات، وأوضح أن أهمية مسودة قانون التجارة البحرية تتبع من كونه جاء تلبية لحاجة المجتمع الفلسطيني لم يف بها أي من القوانين في السابق، لافتاً إلى أنه تم الاسترشاد بالقوانين النظيرة في عدد من الدول العربية من مصر والكويت وقطر ولبنان والجزائر والمغرب، نظراً لعدم وجود أي قانون فلسطيني في هذا المجال يصلح لأن يؤدي هذا الغرض.

ولفت إلى أن القانون جاء في [٤٢٢] مادة بينما وصل عدد صفحات المذكرة الخاصة به التي أعدها الدكتور/ قداده إلى [٦٣٨] صفحة، بينما بلغ عدد صفحات المذكرة الإيضاحية لمسودة قانون التأمين الإلزامي [٨٦] صفحة وبلغ عدد مواد مسودة القانون نفسها [٤٦] مادة، مشيراً إلى أهمية القانون بعد أن تكشف قطاع التأمين الفلسطيني عن مشاكل جمة تحتاج إلى قانون مختص يمنعها ويضع الضوابط القانونية لها.

وأشار أيضاً إلى أن مسودة قانون الإشراف والرقابة على التأمين نفي بجزء مهم من الاحتياجات القانونية اللازمة في قطاع التأمين، وقد جاء القانون في [١٤٧] مادة بينما وصل عدد صفحات مذكرته الإيضاحية [١١٥] صفحة قام بإعدادها المحامي ناظم عويضة الذي أعد أيضاً المذكرة الإيضاحية الخاصة بمسودة قانون التأمين الإلزامي.

وكان ديوان الفتوى والتشريع أحال في وقت سابق مسودات مشاريع قوانين أخرى إلى مجلس الوزراء أبرزها مسودة قانون المحكمة الدستورية الذي يقدر القانونيون أهميته الخاصة في مجال الفصل في المسائل الدستورية، هذا إلى جانب مسودات قوانين الأراضي والتنظيم والبناء ورهن الأموال المنقولة وغيرها من المسودات.

بترشيح من رئيس مجلس القضاء الأعلى تم تعيين المستشار مازن سيسالم قاضي المحكمة العليا بغزة عضواً في محكمة الاستثمار العربية بالقاهرة ممثلاً لدولة فلسطين، حيث أدى بتاريخ ١٠/٢/٢٠٠٤م اليمين القانونية أمام السيد / عمرو موسى أمين عام جامعة الدول العربية، علماً بأن هذه المحكمة والتي تضم قضاة من ثمانية دول عربية تختص في الفصل بالنزاعات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.



أعلام في القانون والقضاء



المرحوم الأستاذ سالم أبو مهادي "أبو رامي"

تنعي هيئة تحرير مجلة القانون والقضاء إلى قرائها الأفاضل، المغفور له سالم أبو مهادي (المدقق اللغوي للمجلة) الذي وافته المنية يوم الخميس ١٢ أغسطس سنة ٢٠٠٤ الموافق ٢٦ جماد آخر سنة ١٤٢٥ هـ.

وهي إذ تخرج عن القاعدة المتبعة في نشر سير أعلام القانون والقضاء، فما هذا إلا عرفاناً منها وتقديراً لدوره الكبير في إخراج هذه المجلة بالصورة التي تليق بها. ولد رحمه الله في بئر السبع سنة ١٩٤٣.

- تلقى تعليمه الابتدائي والمتوسط في مدارس النصيرات للاجئين .
- وحصل على الثانوية العامة عام ١٩٦٠ من مدرسة خالد بن الوليد الثانوية بالنصيرات .
- حصل على ليسانس اللغة العربية من جامعة الإسكندرية عام ١٩٦٤.
- عين مدرساً للغة العربية في مدرسة خالد بن الوليد -مدرسة فلسطين بغزة حتى حرب ١٩٦٧.
- ابعد عن ارض الوطن إلى مصر في يونيه ١٩٦٧ .
- عمل مدرساً في مدارس منطقة شرق القاهرة التعليمية حتى عام ١٩٧٨.
- عمل مدرساً بالكويت حتى عام ١٩٩٢، وفي اليمن حتى عام ١٩٩٦.

نعي زميل فاضل "المدقق اللغوي لمجلة القانون والقضاء"

-
- عاد إلى أرض الوطن سنة ١٩٩٦ حيث عين مدققاً لغوياً في ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل.
 - انضم إلى أسرة تحرير مجلة القانون والقضاء عام ٢٠٠٠ حيث تولى المراجعة اللغوية لموادها بالدقة والأناة المعهودتين عنه .
- كان رحمه الله محباً ودوداً دمث الخلق مثقفاً واسع الاطلاع والمعرفة.
إن أسرة تحرير المجلة وأعضاء ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل إذ يعربون عن ألمهم لفقدانهم رجلاً تمثلت فيه كل القيم والمبادئ والأخلاق الحميدة فانهم يتقدمون بأحر التعازي والمواساة لذوي الفقيد ولقراء المجلة سائلين المولى العليّ القدير أن يتغمده بواسع رحمته ويسكنه فسيح جناته.
- -----

قسمة اشتراك

أرجو قبول اشتراكي بـ () نسخة اعتبارا من / / ٢٠٠٠م ولمدة سنة.

مرفق طيه شيك رقم : _____ .

حوالة إلى حساب المجلة رقم ٤٠٥٦٥ بنك الاستثمار الفلسطيني - غزة.

نقدا.

الاسم : _____ .

العنوان : _____ .

التاريخ

التوقيع

الاشتراكات السنوية المحلية :

٢٠ دولارا أمريكيا سنويا للأفراد.

٣٠ دولارا أمريكيا سنويا للمؤسسات.

الاشتراكات السنوية الخارجية بما فيها أجور البريد :

٥٠ دولارا أمريكيا سنويا للأفراد.

٦٠ دولارا أمريكيا سنويا للمؤسسات.

توجه المراسلات باسم رئيس هيئة التحرير

غزة : هاتف ٢٨٢٩١٩٧

رام الله : صندوق بريد ٢٣٨٢ هاتف ٢٩٨٤٣٠٤

JOURNAL of LAW AND THE JUDICIARY

Request from.

Date / /

From Annual Subscription

- Enc. Chequ () payable to the accountant of the Journal at **Jerusalem Development & Investment Bank** - Gaza. for the account # 615575 in U.S \$
- Cash

Name :

Address :

.....
Signature

Local Subscription

20\$ (per annum) for Ind.

30\$ (per annum) for Inst .

Extemal Subscription .

(per annumt postage and handling)

50\$ for Ind .

60\$ for Inst .

Address all correspondence to the chief editor and Judicial Journal .

Gaza Telefax: 00972 8 2829197

Ramallah Tel.: 02-2984304 P.O.Box: 2382



شروط النشر في المجلة

١. ترحب المجلة بنشر الأبحاث والمقالات القانونية والقضائية التي تتوافر فيها الأصالة والمنهجية السليمة والملائمة باللغة العربية أو الإنجليزية من داخل فلسطين أو خارجها.
٢. يقدم الباحث نسخة مطبوعة من البحث مرفقا بها نسخة إلكترونية (ديسك كمبيوتر) مع ملخص باللغة العربية في حدود ١٠٠ كلمة ويفضل إرفاق ملخص باللغة الإنجليزية.
٣. ترحو المجلة من الكتاب أن يقرنوا مساهماتهم بتعريف عنهم.
٤. يعرض البحث المقدم للنشر في حال قبوله على متخصصين محكمين من الهيئة الاستشارية للمجلة لتقييم مدى صلاحيته للنشر، ويجوز لهيئة التحرير أن تطلب إجراء أية تعديلات على البحث بناء على توصية الهيئة الاستشارية.
٥. يفضل ألا تزيد صفحات البحث عن أربعين صفحة بما في ذلك الملاحق والمراجع.
٦. تحتفظ المجلة بحقها في الحذف أو التعديل بما لا يخل بجوهر البحث ويتلاءم مع أسلوب المجلة في النشر.
٧. المجلة غير ملزمة بنشر أو إعادة أية مادة تصل إليها.
٨. الأبحاث والمقالات التي تنشرها المجلة تعبر عن آراء أصحابها وحدهم.
٩. تزود المجلة صاحب البحث بنسخة واحدة من العدد الذي نشر فيه البحث.
١٠. تمنح هيئة تحرير المجلة مكافأة نقدية رمزية للبحوث التي تنشرها.

توجه جميع المراسلات إلى رئيس هيئة التحرير

ديوان الفتوى والتشريع

غزة : تلفاكس ٢٨٢٩١٩٧

رام الله : صندوق بريد ٢٣٨٢ تلفاكس ٢٩٨٤٣٠٣

JOURNAL of LAW AND THE JUDICIARY

A Specialized Periodical Journal for Publishing legal, Judicial,
and Legislative Researches

Chief Editor

Mr. Ibrahim Al-Daghma

Editorial Board

Dr. Abd Al-Kareem Al-Shami

Mr. Omar Ebeid

Mr. Mohammad Jenena

Mr. Walid Khaled Al-Zaini

Mr. Ouda Eriqat