

مجلة  
**القانون والقضاء**

دورية متخصصة بنشر البحوث القانونية والأحكام القضائية والتشريعات



يصدرها  
ديوان الفتوى والتشريع - وزارة العدل

مارس ٢٠٠٢م

العدد السابع

## مجلة قانونية محكمة



# مجلة القانون والقضاء

دورية متخصصة بنشر البحوث القانونية والأحكام القضائية

الهيئة الاستشارية

الأستاذ فريح أبو مدين وزير العدل رئيسا

الأستاذ إبراهيم الدغمة رئيس ديوان الفتوى والتشريع نائبا

- الأستاذ حسن أبو لبدة
- أ. د. أحمد مبارك
- أ. د. موسى أبو ملوح
- أ. د. سيف الدين البلعاوي
- د. محمد أبو عمارة
- القاضي خليل الشياح
- د. نافع الحسن
- القاضي إسحاق مهنا
- الأستاذ فريد الجلال
- الأستاذ مازن سيسالم
- د. درويش الوحيدي
- د. حنا عيسى

رئيس التحرير المستشار إبراهيم الدغمة

هيئة التحرير

الأستاذ محمد عمر عبيد

د. عبد الكريم الشامي

الأستاذ وليد الزيني

الأستاذ محمد جنيه

الأستاذ عودة عريقات

الإخراج والإشراف على تنفيذ الطباعة

محمد منذر كمال شعشاعة

المراجعة اللغوية

سالم أبو مهادي

الطباعة الإلكترونية

منى سامي الغصين

طباعة : مطبعة النصر (حجاوي) نابلس هاتف ٢٣٨٠٨٦٥



# أبحاث ومقالات



# محتويات العدد

كلمة العدد		
١	أبحاث ومقالات	
٣	المستشار إبراهيم الدغمة البحر الإقليمي للدولة الساحلية	
٣١	علي سفاريني حق التصرف في الأراضي المملوكة للدولة	
٥٧	عبد الحميد العيله المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية	
وثائق		
١٠٧		
١٠٩	الاتفاقية رقم ١٦٨ بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة	
تشريعات		
١٢٩		
١٣١	قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠م	
١٨١	حركة القوانين	
قضايا وأحكام		
١٩٧	مدني - جزاء	
أخبار قانونية		
٢١١		
أعلام في القانون والقضاء		
٢١٥		
مارس ٢٠٠٢م	العدد السابع	مجلة القانون والقضاء



## كلمة العدد

بصدور العدد السابع من مجلة القانون والقضاء تكون قد أتمت عامها الثاني وهي عاقدة العزم على تحقيق أهدافها المتوخاة منها في الإسهام في إيجاد المناخ الفكري الملائم لتوحيد النظام القانوني في فلسطين.

وفي سبيل ذلك رسم نظامها الأساسي أهدافها التي تتلخص في نشر الوعي القانوني، وتشجيع البحث القانوني ونشر الدراسات القانونية التحليلية والمقارنة حول التشريعات الفلسطينية.

ولا يخفى على أحد ما لمجلة القانون والقضاء من دور هام في تحقيق أهداف وزارة العدل ممثلة في ديوان الفتوى والتشريع حيث أخذت مكانتها كمرجع قانوني متخصص بين المجالات الفلسطينية والعربية القانونية.

وهذه المناسبة تدعونا نحن أعضاء هيئة تحرير المجلة لوقف تأملية لمسيرة المجلة ومستقبلها ودعوة ملحة للجهات المختصة في وطننا الحبيب إلى مزيد من الدعم والعون لتوسيع رقعة انتشارها وتعزيز أهميتها وحضورها القانوني والعلمي على الساحة الفلسطينية والعربية، ذلك بتزويد هيئة التحرير بالدراسات والأبحاث التي تتفق والسياسة العامة للمجلة والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم، وذلك لتظل المجلة مرآة تعكس أنشطة وزارة العدل - ديوان الفتوى والتشريع ولجانها القانونية القائمة على إعداد مشاريع القوانين الحديثة والمتطورة والمتماشية مع الاتفاقيات الدولية، وتعرف بالعمل القضائي، ووسيلة هامة للتنمية القانونية وتكوين الذهنية القانونية والقضائية الفلسطينية ومنبرا تلتقي حوله أعلام الفكر القانوني الفلسطيني والعربي المعاصر.

هيئة التحرير





## البحر الإقليمي للدولة الساحلية

المستشار إبراهيم الدغمة \*

تمهيد :

بدأت فكرة البحر الإقليمي للدولة الساحلية في الظهور في نطاق القانون الخاص منذ أن بدأ فقهاء القانون الروماني من تعليقات على مختلف قواعد هذا القانون، ومن بينها ذلك النقاش الذي دار بينهم حول ما إذا كان لصاحب العقار المطل على البحر "الحق" في منع الغير من الصيد في المساحة البحرية القريبة مباشرة من منزله. أما فيما تعدى هذه المساحة القريبة من الشاطئ فإن البحر - عند فقهاء الرومان - كان حراً طليقاً كالهواء، يستعمله كل من يشاء، ومن يستطيع، بغض النظر عن هويته.

وقد ظل الأمر كذلك حتى بدأت كل مدينة ساحلية فكرة تعيين حدودها البحرية التي يشملها اختصاصها القضائي والإداري. ثم تطورت هذه الفكرة عندما بدأت الأساطيل البحرية التي تملكها الدولة بالاستيلاء على الغنائم البحرية بعد الحصول على ترخيص من الدولة بالقيام بالعمليات الحربية. وكان الاستيلاء على الغنائم في القرنين الخامس عشر والسادس عشر ذا أهمية كبيرة. كما كانت أخطار السفن المملوكة للأفراد والتي رخصت لها الدولة بالقيام بالاستيلاء على الغنائم البحرية تزداد يوماً بعد آخر.

وكان لذلك كله أثره في اهتمام الدول الناشئة وعنايتها في العمل بتثبيت اختصاصاتها أو ملكيتها على الجزء الساحلي من البحر الذي يقابل شواطئها. وكان أكثر المعايير شيوعاً في ذلك الوقت هو المعيار الذي كان يؤدي إلى امتداد سلطان الدولة الساحلية إلى مسافة تبلغ مائة ميل، وهو ما يعادل المسافة التي تقطعها

\* رئيس ديوان الفتوى والتشريع - بوزارة العدل - السلطة الوطنية الفلسطينية.

السفينة في يومين. بينما كان المعيار السائد في الدول الأوروبية في تلك الحقبة التاريخية وما تلاها هو المعيار الذي يحدد البحر الإقليمي على أساس مدى البصر. فيمتد البحر الإقليمي للدولة الساحلية إلى حيث يمكن للشخص الذي يقف على الشاطئ أن يرى، وقد اعتمد هذا المعيار في المعاهدة التي عقدت بين بريطانيا والأمر الذي أصدره الملك فيليب ملك أسبانيا في سنة ١٥٦٦، وكانت مسافة البحر الإقليمي طبقاً لذلك المعيار تتراوح بين ١٤،٢١ ميلاً بحرياً.<sup>١</sup>

وقد رفض جروسيوس اعتماد المعيار الإيطالي الذي يحدد هذه المساحة بمائة ميل بصفته معياراً مغالاً فيه، كما أن معيار مرمى البصر ينطوي على الغموض، ويمكن القول بأن "جروسيوس" قد ترك معيار قياس مدى البحر الإقليمي لعرف كل دولة.

وقد وجدت أفكار جروسيوس رواجاً كبيراً في القرن الثامن عشر، حتى قام الفقيه الهولندي بنكرشوك بالتأكيد على أن حد سيطرة الدولة على المسطحات البحرية المجاورة لشواطئها يتعين أن يجري تحديده بالمدى الذي تصل إليه قذيفة المدفع المنصوب على الشاطئ، مقررراً أن سلطة الدولة تتوقف عند المدى الذي تعمل إليه قوتها.

وقد قام الفقيه الإيطالي جالياني بتجسيد معيار قذيفة المدفع تجسيدا حسابياً، حيث حدد هذا المدى بمسافة ثلاثة أميال بحرية تقاس من الشاطئ، وبذلك كان أول من وضع وابرز قاعدة الأميال البحرية الثلاثة كحد للبحر الإقليمي.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> القانون الدولي الجديد للبحار - د.صلاح الدين عامر - دار النهضة العربية وكذلك القانون الدولي العام في وقت السلم للدكتور حامد سلطان - الطبعة الثانية ١٩٥٦ ص ٥٨٨ وما بعدها.

<sup>٢</sup> انظر في ذلك الدكتور صلاح الدين عامر المرجع المشار إليه ص ٧٥

ويبدو واضحاً مما سبق عرضه أن الوضع في الفقه وفيما تواتر عليه العمل بين الدول في القرن الثامن عشر كان يستند إلى معيارين : معيار "بنكرشوك" ومعيار "جاليانى" ويجب أن نلاحظ أن معيار "بنكرشوك" كان محددًا بأقصى المسافة التي قد تصل إليها قذيفة المدفع المنصوب على الشاطئ، وذلك مهما تكن قوة هذه القذيفة، ومهما تكن المسافة التي قد تصل إليها. في حين أن معيار "جاليانى" كان معياراً حسابياً قائماً على التحديد والثبات، وهو ثلاثة أميال بحرية. وعلى الرغم من الفارق بين المعيارين إلا انهما كانا قائمين على أساس واحد، وهو أساس حيازة الدولة الشاطئية لمساحة من البحر عن طريق فرض أرائتها وسلطانها عليها بالقوة المادية المسلحة.<sup>٣</sup>

وفي القرن التاسع عشر ظهر واضحاً ذلك الفارق بين معيار "بنكرشوك" ومعيار "جاليانى" وذلك نتيجة للتقدم العلمي والفني مما جعل المدى الذي تصل إليه قذيفة المدفع يتجاوز مسافة الأميال الثلاثة. وظهر أن معيار "بنكرشوك" كان اصلح انطباقاً مع واقع الحال لما ينطوي عليه من مرونة تجعله يساير التقدم في قوة السلاح. فالمعيار عنده هو المدى الذي تصل إليه قذيفة المدفع من غير تحديد حسابي جامد. فان ازداد مدى القذيفة ازدادت مساحة البحر الإقليمي بالمدى ذاته. لذلك عدلت بعض الدول عن معيار "جاليانى" وأصدرت تشريعات داخلية تحدد مساحة البحر الإقليمي بأكثر من ثلاثة أميال بحرية. أما الدول الأخرى التي احتفظت بمعيار "جاليانى" فقد أجمعت على اعتبار مسافة الثلاثة أميال "حدا ادنى لقياس البحر الإقليمي" وكان من آثار الفارق العملي بين معياري "بنكرشوك" و"جاليانى" أن إنفسح المجال أمام مبدأ وجود "المنطقة المتاخمة". ووجود هذه المنطقة أتاح للدول وضع نظم بهدف ممارسة بعض الاختصاصات وتطبيق بعض

<sup>٣</sup> انظر في ذلك الدكتور حامد سلطان المرجع المشار إليه ص ٥٩٥

الإجراءات الخاصة بالهجرة والضرائب والصحة على وجه الخصوص. واستمر الخلاف على تحديد امتداد البحر الإقليمي، ولم يتمكن مؤتمر الأمم المتحدة الأول الذي نتج عنه اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ من الوصول إلى اتفاق بشأن عرض البحر الإقليمي كما أن المؤتمر الثاني للأمم المتحدة الذي انعقد عام ١٩٦١ فشل في الوصول إلى اتفاق.

واستمر الحال على هذا المنوال حتى حسمت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ هذا الخلاف وقضت على أن عرض البحر الإقليمي للدولة الساحلية اثنا عشر ميلاً بحرياً.

ويمكن القول أن التغيرات التي حدثت في إطار قانون البحار ليست إلا انعكاساً للتغيرات الخاصة باهتمامات الدول ومصالحها. سواء كانت ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو عسكرية أو نتيجة تطور الاستراتيجيات والتقدم العلمي والتكنولوجي. وقد انعكست آثار هذه التغيرات على حقوق وواجبات الدول نفسها، فالتغير لم يكن في اتجاه واحد (منح الحقوق) وإنما في اتجاهين (منح الحقوق وفرض الالتزامات). وسنرى خلال هذا البحث أن القانون الدولي يفرض على الدولة الساحلية بعض الالتزامات ويمنحها بعض الحقوق. وسوف نقسم هذا البحث إلى الأقسام التالية :

أولاً : الطبيعة القانونية للبحر الإقليمي.

ثانياً: حدود البحر الإقليمي.

ثالثاً: تعيين حدود البحر الإقليمي بين دولتين ذاتي سواحل متقابلة أو متلاصقة.

رابعاً: حقوق الدولة الساحلية على بحرها الإقليمي.

خامساً: المرور البريء.

سادساً: واجبات الدولة الساحلية.

**أولاً : الطبيعة القانونية للبحر الإقليمي :**

بعد أن استعرضنا فيما تقدم الخلفية التاريخية لنشوء فكرة البحر الإقليمي والتطور الذي واكبها حتى استقرت في نطاق القانوني الدولي. غير أن النقاش ثار حول الطبيعة القانونية للبحر الإقليمي وهل يعتبر جزءاً من البحر العالي أو جزءاً من إقليم الدولة الساحلية وان الأخذ بإحدى هاتين النظريتين يترتب عليه آثار هامة. إذ أن الأخذ بالنظرية الأولى تكون الأفضلية في حالة الشك لمبدأ حرية البحار العالية أما الأخذ بأن البحر الإقليمي جزء من إقليم الدولة الساحلية فإنه، في حالة الشك، تكون الأفضلية دائماً لحق الدولة.

ولهذا فإن الفقه انقسم في هذا الموضوع إلى قسمين :

**الأول :** يعتبر البحر الإقليمي جزءاً من البحر العالي.

**الثاني :** يعتبر البحر الإقليمي جزءاً من إقليم الدولة.

**(١) الرأي القائل بأن البحر الإقليمي جزء من أعالي البحار :**

رأى بعض الفقهاء أن البحر الإقليمي جزء من أعالي البحار ومن أبرز هؤلاء الفقهاء الأستاذ لابراديل Dela Pradelle والأستاذ فوشي<sup>٤</sup> Fauchille فقد رأى لابراديل أن الدول لا يمكن اعتبارها " مالكة " للبحر الإقليمي " ولا يمكن اعتبارها صاحبة السيادة عليه، ذلك لان صاحبة السيادة على البحر الإقليمي هي أسرة الدول، أما الدول الشاطئية فكل مالها على البحر الإقليمي هو بعض حقوق الارتفاق التي تكفل مصالحها باعتبارها دولة شاطئية.

أما فوشي فقد انتقد نظرية لابراديل حيث أوضح أن البحر ليس ملكية مشتركة لأسرة الدول، بل أن جميع أعضاء أسرة الدول لها الحق في استعماله. كما أن

<sup>٤</sup> القانون الدولي العام د. إبراهيم توفيق الرابي ص ١٧٢ وبما بعدها وكذلك الدكتور صلاح الدين عامر في المرجع السابق الإشارة إليه ص ٨٠ والدكتور حامد سلطان في المرجع السابق الإشارة إليه ص ٥٨٠ .

نظرية الارتفاق الدولي نظرية قد نبذها الثقات من علماء القانون الدولي. وبعد هذا النقد رأي فوشي أن البحر الإقليمي هو في الأصل جزء من البحر العالي تمارس عليه الدول الشاطئية بعض الحقوق والاختصاصات المتفرعة عن الحق الأساسي لكل دولة في المحافظة على بقائها وعلى حياتها. والبحر العالي ليس ملكاً لأحد، ويجوز لكل دولة أن تنتفع به وان تستعمله، وذلك بشرط ألا تهدد بقاء أية دولة أخرى.

وقد تعرضت النظرية التي تعتبر البحر الإقليمي جزءاً من البحار العالية إلى كثير من النقد وان هذه النظرية يعيبها إنها تغفل أن الملكية تتضمن ضرورة وضع اليد "الحيازة" على الشيء المملوك. وهذا النقد أدى في نهاية الأمر إغفال هذه النظرية تماماً في الأحكام الوضعية في القانون الدولي.

## (٢) الرأي القائل بأن البحر الإقليمي جزء من إقليم الدولة الساحلية :

أما المبدأ أو النظرية التي تقرر أن البحر الإقليمي هو جزء من إقليم الدولة الساحلية فهو المبدأ الذي اجمع عليه الفقه والقضاء في أحكام القانون الدولي الحديث.

والبحر الإقليمي وفقاً لهذا الرأي هو قسم من إقليم الدولة البري تغمره المياه، وهو لا يختلف من حيث جوهره القانوني عن أي جزء آخر من أجزاء إقليم الدولة. غير أن مظاهر سلطان الدولة عليه تصطبغ بصبغه خاصة، وذلك لسببين : أولهما هو الطبيعة، وثانيهما هو السبب الجغرافي والسياسي، معاً. فالطبيعة جعلت وسائل استعمال هذا القسم من إقليم الدولة والانتفاع به مقصورين على وسائل مادية مختلفة تتنوع بتطور العلم وتقدمه ونموه مع مرور الزمن، والعامل الجغرافي والسياسي يطبع البحر الإقليمي بطابع خاص، فهو حدود الدولة الساحلية وتخومها. ولذلك لا يمكن تصور البحر الإقليمي مستقلاً عن إقليم الدولة، ولا يمكن أن يوجد بحر إقليمي بغير وجود الإقليم، كما أنه لا يتصور وجود بحر إقليمي بغير وجود

الإقليم البري ويترتب على ذلك أيضا أن تكون الطبيعة القانونية للبحر الإقليمي هي بعينها التي تصدق على إقليمها البري.

ويترتب على القول بان البحر الإقليمي للدولة الساحلية جزء من إقليمها البري بان نطاق سيادة الدولة على بحرها الإقليمي يشمل السيادة على قاع هذا البحر إلى ما لانهاية في العمق، يشمل أيضا السيادة على طبقات الهواء والجو التي تعلو سطحه في ذات الحدود التي تحكم سيادة الدولة على الهواء والفضاء الذي يعلو إقليمها البري. وقد اخذ المؤتمر الأول لقانون البحار عام ١٩٥٨ في اتفاقية البحر الإقليمي بنظرية السيادة، حيث نصت المادة الأولى على أن "سيادة الدولة تمتد إلى ما بعد إقليمها الأرضي بمياهها الداخلية إلى نطاق بحري متاخم لسواحلها يعرف بالبحر الإقليمي". كما تنص المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لقانون البحار لعام ١٩٨٢ :

١. تمتد سيادة الدولة الساحلية خارج إقليمها البري ومياهها الداخلية أو مياهها الارخبيلية إذا كانت دولة ارخبيلية، إلى حزام بحري ملاصق يعرف بالبحر الإقليمي.

٢. تمتد هذه السيادة إلى الحيز الجوي فوق البحر الإقليمي وكذلك إلى قاعه وباطن أرضه.

٣. تمارس السيادة على البحر الإقليمي رهنا بمراعاة أحكام هذه الاتفاقية وغيرها من قواعد القانون الدولي.

#### ثانياً : حدود البحر الإقليمي :

استقرت أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ كما هو واضح من نص المادة الثانية السابق الإشارة إليها بان البحر الإقليمي جزء من إقليم الدولة اليابس ولكن المياه تغمره وينبني على ذلك أن لكل دولة الحق في أن تمارس على بحرها الإقليمي وعلى قاع هذا البحر جميع الحقوق الواردة في الاتفاقية.

ويترتب على ما تقدم انه من الأمور الواجبة أن يحدد مدى المسافة البحرية التي يمتد إليها هذا البحر وكيفية قياسها. وسبق أن بينا المعيار الذي وضعه "بنكرشوك" للمدى الذي تمتد إليه سيادة الدولة الساحلية على البحر، والمعيار الحسابي الذي وضعه "جاليانى".

ولعل امتداد البحر الإقليمي للدولة الساحلية كان من أكثر المسائل الخلافية بين الدول. إذ كانت الدول مختلفة فيما يتعلق بحق كل دولة ساحلية في تحديد مدى بحرها الإقليمي. فبعض الدول ترى أن يكون هذا المدى ثلاثة أميال بحرية، ويؤى البعض الآخر أن يكون أربعة أميال، ويقرر فريق ثالث أنه ستة أميال، ويقرر فريق رابع أنه اثنا عشر ميلاً بحرياً أو أكثر من ذلك.

ومنذ أن عرفت فكرة البحر الإقليمي في القرن الثامن عشر لم يستقر العمل الدولي على معيار موحد لتحديد عرض البحر الإقليمي بسبب ارتباط تحديد مدى البحر الإقليمي بمصالح الدول الساحلية التي تتمثل في تحديد مناطق الصيد واستغلال الثروات البحرية بالإضافة إلى الاعتبارات الاستراتيجية.

ويشير إحصاء حديث إلى أنه من بين 116 دولة، فإن 99 دولة تحدد بحارها الإقليمية بمسافات تتراوح ما بين ثلاثة واثني عشرة ميلاً بحرياً، وان خمس دول من بينها تحدد بحارها الإقليمية بمسافات تتجاوز اثنتي عشر حتى ثمانين ميلاً بحرياً، في حين أن 12 دولة تحدد بحارها الإقليمية بمسافات تتراوح بين 80 و 200 ميل بحري°.

ولقد كانت هذه المسألة بوجه خاص موضعاً للخلاف بين الدول، وخاصة خلال المؤتمرات الدولية التي استهدفت تقنين القواعد العرفية لقانون البحار وتطويرها. فقد فشلت الدول في مؤتمر لاهاي عام 1930 في الاتفاق على تحديد امتداد البحر

° القانون الدولي الجديد للبحار - د.صلاح الدين عامر ص 109



الإقليمي، وفي مؤتمر الأمم المتحدة الأول لقانون البحار الذي عقد في جنيف عام ١٩٥٨، تجدد الخلاف حول هذا الموضوع ولم يتمكن المؤتمر من التوصل إلى اتفاق بشأنه. وهو ما حدا بالمؤتمر إلى تناول هذه المسألة على نحو ضمني في نص الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من اتفاقية البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة، والتي جاء بها انه "لا يجوز أن تتجاوز المنطقة المتاخمة مسافة اثني عشر ميلاً تبدأ من خط الأساس الذي يعتبر نقطة بداية قياس عرض البحر الإقليمي". وهو ما كان يعني أن الدولة التي تقوم بتحديد بحرها الإقليمي بمسافة اثني عشر ميلاً بحرياً، لا يكون لها أن تمارس حقوقاً في أي منطقة بعد ذلك بادعاء أنها منطقة متاخمة. وعند بحث هذه المسألة في المؤتمر الثاني للأمم المتحدة لقانون البحار علم ١٩٦٠ ظهر تياران :

أحدهما يطالب بتحديد البحر الإقليمي بستة أميال، والثاني يطالب بان يكون هذا المدى اثني عشر ميلاً بحرياً. ونتيجة لهذا الخلاف ظل امتداد البحر الإقليمي أمراً غير متفق عليه وجرت الدول على أن تقوم كل دولة ساحلية بإصدار التشريعات التي تحدد بها، بطريقة انفرادية بحرها الإقليمي. بيد أن هذا لا يعني أن تحدد كل دولة ساحلية بحرها الإقليمي على النحو الذي يروق لها، متجردة من أية التزامات دولية في هذا الصدد، على النحو الذي قاد العديد من الدول إلى تحديد بحارها الإقليمية بمسافات تصل إلى مائتي ميل بحري، ولكن الدول تنقيد بهذا التحديد بقواعد القانون الدولي. وهو الأمر الذي أكدته محكمة العدل الدولية، في حكمها في قضية المصايد الإنجليزية النرويجية عام ١٩٥١، حيث قررت أن عملية تحديد المياه الإقليمية للدولة، هي من المسائل ذات الطابع الدولي، والتي لا يمكن أن تترك للإرادة المنفردة لكل دولة. وإذا كان من المسلم به أن عملية التحديد تعتمد دائماً على إرادة الدولة في قيامها بإعلان ذلك التحديد فإن هذا التحديد لا يكون سارياً في مواجهة باقي الدول إلا حينما يكون متفقاً مع قواعد القانون الدولي.

واستمر الوضع على هذا الحال حتى انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار الذي ناقش فيه مسألة تحديد عرض البحر الإقليمي. وحاولت بعض دول أمريكا اللاتينية المطالبة بتحديد البحر الإقليمي بمسافة مائتي ميل بحري. بيد أن غالبية الدول المشتركة في المؤتمر قد اتجهت إلى قبول تحديد البحر الإقليمي بمسافة لا يجوز أن تتجاوز اثني عشر ميلاً بحرياً وهو الأمر الذي قرره المادة الثالثة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ التي تنص " لكل دولة الحق في أن تحدد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز ١٢ ميلاً مقيسة من خطوط الأساس المقررة وفقاً لهذه الاتفاقية ". وبالتالي قدمت الاتفاقية حلاً لجدل قائم منذ زمن طويل وكان الاتفاق على حد أقصى قدره ١٢ ميلاً بحرياً عنصراً أساسياً في الصفقة الشاملة حول البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة والمنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري

#### قياس البحر الإقليمي :

ينحصر البحر الإقليمي بين حدين : حد البداية ويسمى خط الأساس وحد النهاية ويسمى الحد الخارجي للبحر الإقليمي. ونصت المادة الرابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على أن الحد الخارجي للبحر الإقليمي هو الخط الذي يكون بعد كل نقطة عليه عن اقرب نقطة على خط الأساس مساوياً لعرض البحر الإقليمي.

أما عن كيفية تعيين خط الأساس الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي كما ورد في المادة الثالثة من الاتفاقية فقد تعددت الآراء في الفقه وفي العمل فيما يتعلق بالوسائل التي يحسن أن تتبع في تعيين خط الأساس الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي الذي يعد فاصلاً بين المياه الداخلية للدولة الساحلية وبين بداية بحرها الإقليمي كما يستخدم هذا الخط في تحديد عرض المناطق الأخرى الخاضعة للولاية الوطنية مثل المنطقة الاقتصادية الخالصة والمنطقة المتاخمة والجرف القاري.

ومهما يكن تعدد الآراء في الفقه والعمل في خصوص اختيار الطريقة التي يقاس بها البحر الإقليمي، فقد حسمت اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي لسنة ١٩٥٨ هذا الخلاف ووضعت في شأنه المعايير المفصلة التي وردت في أحكام المواد من ٣ إلى ١٣.

وقد أخذت اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ بشأن البحر الإقليمي في مادتها الثالثة المبدأ العام في شأن الخط الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي، حيث قررت أن خط الأساس العادي الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي هو آخر نقطة على الشاطئ تتحسر عنها المياه وقت الجزر، وذلك كما هو مبين على الخرائط ذات المقياس الكبير التي تعترف بها رسمياً الدولة الساحلية. وقد أخذت اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ في مادتها الخامسة<sup>١</sup> نفس الأحكام الواردة في اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨. وبمفهوم الأحكام الواردة في المادة الثالثة من اتفاقية جنيف والمادة الخامسة من اتفاقية الأمم المتحدة يبدأ قياس البحر الإقليمي من آخر نقطة تتحسر عنها المياه وقت الجزر، وإن البحر الإقليمي يبدأ من هذه النقطة التي توازي شاطئ الدولة، والتي توازيه في مختلف تعاريفه الطبيعية، وتتبعه في أمكنة بروزه وتجاويفه، وقد أطلق على هذا الخط الإقليمي العادي base line الذي يجب أن يكون مبيناً على الخرائط الجغرافية البحرية ذات المقياس الكبير، والتي تعترف بها الدولة الساحلية رسمياً.

وقد أخذت اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ في المادة الرابعة وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ في المادة السابعة طريقة أخرى لقياس البحر الإقليمي (خطوط الأساس

<sup>١</sup> تنص المادة الخامسة من الاتفاقية على أنه "باستثناء الحالات التي تنص فيها هذه الاتفاقية على غير ذلك، خط الأساس العادي لقياس عرض البحر الإقليمي هو حد أدنى الجزر على امتداد الساحل كما هو مبين على الخرائط ذات المقياس الكبير المعترف بها رسمياً من قبل الدولة الساحلية".

المستقيمة (straight baseline) وتستخدم هذه الطريقة في حالة وجود تعاريج وتجاويف عميقة، وأحيث توجد سلسلة من الجزر على امتداد الساحل وعلى مسافة قريبة منه مباشرة. وهذه الطريقة هي رسم خطوط مستقيمة ما بين الرؤوس البارزة من الشاطئ، وهذه الخطوط المستقيمة هي التي تعد الخط الأساسي الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي. وقد أخذت هذه الأحكام الواردة في الاتفاقيتين المشار إليهما من حكم محكمة العدل الدولية في قضية المصايد في شمال الأطلسي بين النرويج والمملكة المتحدة عام ١٩٥١<sup>٧</sup> وقد وضعت اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ وتابعتها في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، أحكاماً خاصة لبيان كيفية قياس البحر الإقليمي في بعض الحالات الخاصة كالخلجان والموانئ والمراسي والمرتفعات التي تتحسر عنها المياه وقت الجزر<sup>٨</sup>. كما أجازت اتفاقية الأمم المتحدة في المادة ١٤ منها على أنه يجوز للدولة الساحلية أن تحدد خطوط الأساس تبعاً بأية طريقة من الطرق المنصوص عليها في المواد السابقة بما يناسب اختلاف الظروف. كما ألزمت المادة ١٦ من الاتفاقية الدولية الساحلية بإعداد الخرائط التي تبين خطوط الأساس لقياس عرض البحر الإقليمي وان تقوم بالإعلان عن هذه الخرائط أو قوائم الإحداثيات الجغرافية وتودع نسخة من كل خريطة أو قائمة منها لدى الأمين العام للأمم المتحدة<sup>٩</sup>.

<sup>٧</sup> القانون الدولي العام وقت السلم د. حامد سلطان الطبعة الثانية عام ١٩٦٥ ص ٦٢٩ وكذلك

القانون الدولي للبحار للدكتور صلاح الدين عامر الطبعة الثانية ٢٠٠٠ ص ١٣٦

<sup>٨</sup> راجع القانون الدولي الجديد للبحار ص ١٤٥- المستشار إبراهيم الدغمة- دار النهضة العربية

سنة ١٩٩٨

<sup>٩</sup> راجع المواد من ٧-١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢.

ثالثاً : تعيين الحدود البحرية بين دولتين ذاتي سواحل متقابلة أو متلاصقة :

الأصل في تحديد حدود البحر الإقليمي بين الدول المتقابلة أو المتلاصقة هو الاتفاق بين هذه الدول على طريقة تعيين حدود بحرهما الإقليمي ويكون الاتفاق في هذه الحالة في صورة معاهدات أو اتفاقيات ثنائية أو شبه إقليمية.

أما في حالة عدم وجود اتفاق بين هذه الدول فالقاعدة العامة التي يجب اتباعها كما نصت عليها المادة ١٥ من اتفاقية الأمم المتحدة أنه لا يحق لأي دولة أن تمتد بحرهما الإقليمي إلى ابعده من خط الوسط الذي تكون كل نقطة عليه متساوية في بعدها عن اقرب نقطة على خط الأساس الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي لكل من الدولتين. غير أن هذا الحكم لا ينطبق حين يكون من الضروري بسبب سند تاريخي أو ظروف خاصة أخرى تعيين حدود البحر الإقليمي لكل من الدولتين بطريقة تخالف هذا الحكم.

وقد استقر الفقه في القانون الدولي على أن السند التاريخي في المياه البحرية المتاخمة يمكن أن يتحقق بتوافر الشروط الآتية :

١. أن تباشر الدولة سيادتها على قطاع معين من المياه البحرية لا يجوز لها أن تحوزه وفقاً لقواعد القانون الدولي.
٢. أن تكون هذه السيادة واقعية ومعلنة فلا تباشرها الدولة خفية، بل تفصح عنها بأعمال مادية تعد في واقع الأمر تعبيراً عن هذه السيادة وتتطوي على ممارسة للحقوق المتفرعة عنها مثل بناء منشآت أو مرافق عامة أو مراكز لإصدار رخص للصيادين أو غيره مما يعتبر تعبيراً عن ممارسة الدولة لسلطتها على هذه المياه.
٣. أن تباشر الدولة الساحلية هذه السيادة عبر فترة من الزمن لها وزنها واعتبارها.

٤. ألا تعترض الدول الأجنبية على مباشرة الدولة الساحلية لهذه السيادة خلال الفترة التي يتكون خلالها السند التاريخي، وانتفاء الاعتراض يحقق ما يسمى التسامح العام<sup>١٠</sup> ويتوافر هذه الشروط فإن السيادة التي تكسبها الدولة الساحلية في المنطقة البحرية بناء على السند التاريخي، أما أن تلحق هذه المنطقة بالمياه الداخلية أو ببحرها الإقليمي ويتحدد النظام القانوني لهذه المنطقة البحرية تبعاً لموقعها.

أما في حالة وجود جزر في المياه الإقليمية للدولتين فإن الأمر يختلف باختلاف موقع الجزر ومدى تقابلها، ذلك أن كل جزيرة لا بد أن يكون لها بحرها الإقليمي ما دامت لا تعتبر جزءاً من الساحل<sup>١١</sup>.

وعليه فإن قاعدة خط الوسط لتحديد حدود البحر الإقليمي بين الدول المتقابلة أو المتلاصقة لا تنطبق حين يكون من الضروري بسبب سند تاريخي أو ظروف خاصة أخرى تعيين حدود البحر الإقليمي لكل من الدولتين بطريقة تخالف هذه القاعدة.

#### المياه الداخلية :

تتكون المياه الداخلية للدولة الساحلية من مجموع المياه المحصورة بين خط الأساس الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي وفقاً للقواعد المتقدمة، والساحل. ولا تعتبر هذه المياه جزءاً من البحر الإقليمي وبالتالي يكون للدولة الساحلية السيادة الكاملة على مياهها الداخلية، تلك السيادة التي لا تختلف في شئ عن سيادة الدولة على إقليمها البري. وتنفرد كل دولة بتنظيم أحكام ولايتها ورقابتها الإدارية والتشريعية

<sup>١٠</sup> القانون الدولي الجديد للبحار ص ١٦٢ المستشار إبراهيم الدغمة دار النهضة العربية عام ١٩٩٨ .

<sup>١١</sup> النظام القانوني للجزء في القانون الدولي للبحار - د. محمد عبد الرحمن الدسوقي - دار النهضة العربية عام ٢٠٠١

والقضائية على مياهها الداخلية ولا يجوز للسفن الأجنبية ممارسة حق المرور البريء، كما لا يجوز لهذه السفن ممارسة الملاحة إلا بإذن من الدولة الساحلية. وقد أخذت اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ بهذا ولكنها أوردت عليه استثناء ين، يتعلق أولهما بالأوضاع الخاصة بالمياه الارخبيلية، وثانيهما يتعلق بنظام خطوط الأساس المستقيمة، فكلما أدى تطبيقها إلى حصر مسطحات مائية خلفها، وجعلها مياه داخلية، ولم تكن تعتبر كذلك من قبل، فإن تلك المياه رغم اعتبارها داخلية إلا أنها تظل محملة بحق المرور البريء.

وقد نصت المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ على :

١- باستثناء ما هو منصوص عليه في الجزء الرابع<sup>١٢</sup>، تشكل المياه الواقعة على الجانب المواجه للبر من خط الأساس للبحر الإقليمي جزءاً من المياه الداخلية للدولة.

٢- حيث يؤدي تقرير خط الأساس المستقيم وفقاً للطريقة المبينة في المادة (٧) إلى حصر مساحات مائية وجعلها مياهاً داخلية بعد أن لم تكن تعتبر كذلك من قبل، ينطبق على تلك المياه حق المرور البريء كما هو منصوص عليه في هذه الاتفاقية<sup>١٣</sup>.

رابعا : حقوق الدولة الساحلية على بحرها الإقليمي :

استقر الفقه والقضاء وأحكام القانون الدولي بسيادة الدولة على بحرها الإقليمي وان هذه السيادة تشمل السيادة على قاع هذا البحر إلى ما لا نهاية من العمق كما يشمل على طبقات الهواء والجو التي تعلو سطحه في ذات الحدود التي تحكم سيادة الدولة على الهواء والفضاء الذي يعلو إقليمها البريء. وقد أخذت اتفاقية الأمم المتحدة

<sup>١٢</sup> الجزء الرابع من الاتفاقية خاص بالدول الاخبيلية من المادة ٤٦ إلى ٥٥

<sup>١٣</sup> راجع القانون الدولي العام ص ١٦٠ للدكتور إبراهيم توفيق الرابي طبعة أولى ٢٠٠٠

لقانون البحار لعام ١٩٨٢ بهذا المبدأ إذ نصت في المادة ٢/٢ على أنه " تمتد هذه السيادة إلى الحيز الجوي فوق البحر الإقليمي وكذلك إلى قاعه وباطن أرضه". وبموجب هذا الحق تتمتع الدولة الساحلية بسلطات كاملة على بحرها الإقليمي لا يحد منها سوى قيد هام رتبته العرف المتواتر بين الدول وهو حق المرور البريء. أي أن سيادتها غير مشروطة سوى بترك السفن الأجنبية تمر في مياهها الإقليمية ما دام عبورها يتسم بالبراءة ولا ينطوي على إهانة للدولة الساحلية أو على إضرار بمصالحها.

وتظهر سيادة الدولة على بحرها الإقليمي في عدة وجوه نذكر فيما يلي أهمها :

١. للدولة حق تقرير احتكار الصيد بمختلف أنواعه أو قصره على رعاياها فقط.
٢. إجراءات الأمن والدفاع، إذ للدولة الحق في اتخاذ الوسائل الكفيلة بتحقيق سلامتها العسكرية ضد مخاطر الاعتداء والقيام بحقها في الدفاع عن استقلالها من كل اعتداء.
٣. قوانين الجمارك والضرائب : من المسلم به أن الدولة تستطيع أن تباشر سلطاتها الجمركية وتحصل الضرائب والرسوم في بحرها الإقليمي باعتبار هذا البحر جزءاً لا يتجزأ من الإقليم.
٤. الرقابة الصحية : يمكن للدولة أن تنظم إشرافها الصحي على مياهها الإقليمية وأن تضع قواعد الحجر الصحي والزيارات الطبية للسفن التي تمر بهذه المياه وأن تتخذ إجراءات الوقاية اللازمة.
٥. المراسم البحرية : من المسلم به عموماً أن للدولة أن تضع القواعد الخاصة باحترام علمها وسفنها الحربية وأن على السفن أن تراعي هذه القواعد في المياه الإقليمية لهذه الدول.



٦. سلطان الدولة القضائي المدني والجنائي : كما ذكرنا سابقاً أن المياه الإقليمية تخضع لسيادة الدولة الساحلية ومن المفروض تبعاً لذلك أن السفن الخاصة التي تمر بهذه المياه تخضع للسيادة المحلية بمعنى أن للدولة أن تباشر أعمال الضبط والتفتيش والقبض والتحقيق على ظهور السفن الأجنبية التي توجد في بحارها الإقليمية، أو التي تمر بها ولها أن تخضع هذه السفن لمحاكمها المدنية والجنائية. إلا أن الخضوع المطلق للسيادة المحلية يؤخذ عليه أنه كثيراً ما لا يكون للدولة الشاطئية أية مصلحة في التدخل بالنسبة لما يقع على ظهر السفينة، كما أن إخضاع السفينة للاختصاص المحلي دون قيد أو شرط يعوق الملاحة الدولية دون تحقيق أي صالح للدولة الشاطئية، كما أن السفن الأجنبية تعتبر، إلى حد ما امتداداً لأقاليم الدول التي تتبعها أو أجزاء من هذه الأقاليم تسبح في البحار. لهذا كله فقد أعفيت السفينة الخاصة من الخضوع للاختصاص المحلي في بعض الشئون. فهي لا تخضع لاختصاص الدولة الشاطئية في شئونها المدنية سواء فيما يتعلق بالتصرفات التي تصدر من ركابها أم التي تصدر لحساب السفينة نفسها. إنما يجوز للسلطات المحلية أن تتخذ إجراءات تحفظية قبلها بالنسبة للتصرفات التي تتعلق مباشرة بمرورها في البحر الإقليمي. وتطبق هذه القواعد على السفن الراسية في بحرها الإقليمي لأن هذا الرسو أياً كانت أسبابه هو جزء من المرور أما إذا كان رسوها ليس جزءاً من المرور فإنها تعامل معاملة السفن الموجودة في المياه الداخلية لأنها في هذه الحالة لا تمارس حق المرور البريء. وللدولة الساحلية وفقاً لقوانينها أن توقع إجراءات التنفيذ لغرض أي دعوى مدنية ضد أية سفينة أجنبية راسية في بحرها الإقليمي أو مارة خلال بحرها الإقليمي أو أن تحتجزها بعد مغادرة المياه الداخلية (المادة ٣٨ من الاتفاقية).

أما بخصوص المسائل الجنائية فلا تختص الدولة الساحلية بنظرها إلا في الحالات التالية :

- أ. إذا امتدت نتائج الجريمة إلى الدولة الساحلية.
  - ب. أو إذا كانت الجريمة من نوع يخل بسلم البلد أو بحسن النظام في البحر الإقليمي.
  - ج. أو إذا طلب ربان السفينة أو ممثل دبلوماسي أو موظف قنصلي لدولة العلم مساعدة السلطات المحلية.
  - د. أو إذا كانت هذه التدابير لازمة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو المواد التي تؤثر على العقل.
- والأحكام السابقة لا تمنع الدولة الساحلية من اتخاذ أية خطوات تأذن بها قوانينها لإجراء توقيف أو تحقيق على ظهر سفينة أجنبية مارة خلال البحر الإقليمي بعد مغادرة مياهها الداخلية. (المادة ٢٧ من الاتفاقية).
- وتجدر الإشارة أن الأحكام السابقة تطبق على السفن الخاصة فقط أما السفن العامة ومن بينها السفن الحربية فهي لا تخضع للقضاء المحلي للدول الساحلية، والحكم في تقرير هذا الإعفاء هو أن السفينة الحربية تقوم بمرفق عام بالغ الأهمية ألا وهو المساهمة في حماية استقلال البلد الذي تحمل علمه، ولذا اقتضى حسن الاتفاق بين الدول والاحترام المتبادل لاستقلالها إعفاء السفن الحربية من القضاء الوطني حتى لا يكون هذا الخضوع عائقاً يحول دون قيامها بمهمتها في توكيد استقلال بلدها.
- ولكن ليس معنى ذلك أنه يحق للسفن الحربية الأجنبية خرق قوانين الدولة الساحلية أثناء مرورها في بحرها الإقليمي، إذ أنه في مثل هذه الحالة للدولة الساحلية أن تطلب إليها مغادرة البحر الإقليمي على الفور. (المادة ٣٠ من الاتفاقية).

## خامسا : المرور البريء في البحر الإقليمي : INNOCENT PASSAGE

أعدت اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٨٢ تأكيد حق المرور البريء على النحو المنصوص عليه في اتفاقية عام ١٩٥٨ بشأن البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة. ومع ذلك فقد زادت من توضيح هذا الحق. وهذه التوضيحات تحمي مواقف كل من الدول الساحلية ودول العالم في ممارسة حق المرور البريء. وقد نظرت محكمة العدل الدولية في الوضع القانوني لأحد الأحكام الرئيسية في الاتفاقية المتصلة بالمرور البريء، وذلك في القضية المتعلقة بالأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها عام ١٩٨٦. وقد قررت المحكمة أن الفقرة ١ (ب) من المادة (١٨) لا تفعل أكثر من تدوين القانون الدولي العرفي كجزء من حرية الاتصالات.

وككل. يمكن القول بأن أحكام الفرع ٣ من الجزء الثاني المتصل بالمرور البريء في البحر الإقليمي كان لها أثر على ممارسة الدول أكبر من أثر أحكام اتفاقية عام ١٩٥٨ التي استندت إليها المواد إلى حد بعيد. وتشمل الأحكام الجديدة في الفرع (٣) من المادة (١٩) التي تحدد قائمة تفصيلية بالأنشطة التي تجعل المرور غير برئ. وتشمل التشريعات في كثير من البلدان حاليا قائمة بهذه الأنشطة. وبصفة عامة، التزمت الدول بالقائمة بدقة، ولكن توجد حالات حدثت فيها انحرافات بسيطة عن نص المادة (١٩).

ويمكن أيضا ملاحظة تأثير الفرع (٣) من البيان المشترك الذي وقعته في ٢٣ أيلول / سبتمبر ١٩٨٩ الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق بشأن حق المرور البريء. وقد أكد هذا البيان أن "القواعد ذات الصلة من القانون الدولي المنظمة للمرور البريء للسفن في البحر الإقليمي واردة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٣...، ولا سيما في الفرع (٣) من الجزء الثاني". وقد استخدمت الولايات المتحدة والدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية أيضا الاتفاقية

في صياغة تحفظات في عام ١٩٨٥ على اللوائح التي أعلنتها الجمهورية العربية الليبية بقصر المرور البريء للسفن التجارية عبر بحرها الإقليمي على ساعات ضوء النهار فقط، شريطة إعطاء إخطار سابق للسلطات الليبية قبل المرور المقترح بفترة ١٢ ساعة على الأقل.

والمرور البريء هو عبور البحر الإقليمي لغرض :

١. اجتياز هذا البحر دون دخول المياه الداخلية أو التوقف في مرسى أو في

مرفق مينائي خارج المياه الداخلية،

٢. أو التوجه إلى المياه الداخلية أو منها أو التوقف في أحد هذه المراسي أو

المرافق المينائية أو مغادرته،

٣. يكون المرور متواصلًا وسريعًا، ومع هذا فإن المرور يشتمل على التوقف

والرسو ولكن فقط بقدر ما يكون هذا الرسو والتوقف من مقتضيات الملاحة

العادية، أو حين تستلزمها قوة قاهرة أو حالة شدة. (المادة ١٨ من الاتفاقية).

ويقصد بوصف المرور انه بريء ما دام لا يضر بسلم الدولة الساحلية أو بحسن

نظامها أو بأمنها. وقد حددت المادة (١٩) من الاتفاقية بعض الأنشطة التي تعتبر

ضارة بسلم الدولة الساحلية أو بحسن نظامها أو أمنها إذا قامت بها السفينة الأجنبية

أثناء مرورها البحر الإقليمي.

وعلى الدولة الساحلية أن لا تعيق المرور البريء للسفن الأجنبية عبر بحرها

الإقليمي إلا وفقاً للاتفاقية ويترتب على ذلك عدم فرض شروط على السفن يكون

أثرها العملي إنكار حق المرور أو التمييز قانوناً أو فعلاً ضد سفن أي دولة أو ضد

السفن التي تحمل بضائع إلى أي دولة أو منها أو لحسابها كما أن على الدولة

الساحلية أن تعلن الإعلان المناسب عن أي خطر على الملاحة تعلم بوجوده داخل

بحرها الإقليمي. (المادة ٢٤).

ويترتب على أن المرور البريء حق للسفن الأجنبية فإنه لا يجوز للدولة الساحلية أن تفرض رسوماً على هذه السفن لمجرد عبورها البحر الإقليمي، بيد أن هذا لا يمنع الدولة إن حصلت رسوماً مقابل خدمات معينة قدمت إلى السفينة وتجبى هذه الرسوم من غير تمييز (المادة ٢٦ من الاتفاقية).

وفي مقابل حق السفن الأجنبية المرور البريء عبر البحر الإقليمي للدولة الساحلية فإن على هذه السفن احترام القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة الساحلية بشأن المرور البريء (المادة ٢١).

كما أنه يحق للدولة الساحلية، كلما اقتضت ذلك سلامة الملاحة، أن تعرض على السفن الأجنبية التي تمارس حق المرور البريء خلال بحرها الإقليمي استخدام الممرات البحرية واتباع نظم تقسيم حركة المرور التي قد تعينها أو تقررها لتنظيم مرور السفن (المادة ٢٢).

#### مرور السفن النووية : Foreign nuclear-powered ships

حظيت هذه المسألة بكثير من الاهتمام خلال المؤتمر الثالث لقانون البحار، حيث عبرت كثير من الدول عن التخوف من الأخطار التي يمكن أن تنجم عن مباشرة السفن التي تعمل بالطاقة النووية أو التي تحمل مواد نووية أو غيرها من المواد ذات الطبيعة الخطرة أو المؤذية، سواء لخشية وقوع حوادث لتلك السفن، أو لاعتبارات المحافظة على البيئة البحرية، وإمكانية حدوث تلويث أو مساس بالبيئة، بينما حرصت الدول الصناعية الكبرى على التأكيد على حق السفن النووية أو التي تحمل مواد نووية في مباشرة حق المرور البريء وشددت دول أخرى على وجوب الإخطار المسبق بمرور تلك السفن التي عليها أن تلتزم بالممرات الملاحية التي تحددها الدولة الساحلية لعبورها.

وقد انتهت المناقشات إلى التوصل إلى صياغة المادة (٢٣) من الاتفاقية والتي تنص "على السفن الأجنبية التي تعمل بالقوة النووية والسفن التي تحمل مواد نووية

أو غيرها من المواد ذات الطبيعة الخطرة أو المؤذية، أثناء ممارستها لحق المرور البريء عبر البحر الإقليمي، أن تحمل من الوثائق وأن تراعي من التدابير الوقائية الخاصة ما قرره الاتفاقات الدولية فيما يتعلق بتلك السفن".

ويستفاد من أحكام هذه المادة أنها قررت المبدأ العام وهو حق السفن النووية المرور خلال البحر الإقليمي إلا أنها ألقت التزاماً على هذه السفن بضرورة تنفيذ التزامات معينة تتطلب تدخلاً من الدولة الساحلية للتحقق من تنفيذ تلك الالتزامات المقررة وفقاً لأحكام الاتفاقيات الدولية النافذة، وهو أمر لا يمكن تنفيذه بغير أن يتصل علم الدولة الساحلية بواقعة المرور، وهو الذي لا يتصور تحققه بغير أن تطلب الإخطار المسبق بالمرور. يضاف إلى ذلك ما جاء في المادة (٢/٢٢) التي يجوز بمقتضاها للدولة الساحلية أن تفرض على هذا النوع من السفن المرور في ممرات معينة. وعليه يحق للدولة الساحلية عند نظرها في الوثائق التي تحملها السفن النووية أو التي تحمل مواد نووية أو خطيرة. ألا تسمح لهذه السفن بالمرور عبر بحرها الإقليمي إذا ترتب على هذا المرور خطر على أمنها.

وفيما يتعلق بممارسات الدول بشأن السفن الحاملة لنفايات خطيرة، فإن بعضها، لكي تحمي بيئتها البحرية، قد سنت لوائح تمنع السفن الحاملة لهذه النفايات من دخول بحرها الإقليمي. وتنص اتفاقية بازل لعام ١٩٨٩ بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود على أن الاتفاقية تفسر، في جملة أمور، سيادة الدول على بحرها الإقليمي وممارسة سفن جميع الدول لحقوقها الملاحية" على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي وكما يظهر في الصكوك الدولية ذات الصلة". وقد أدت هذه الصيغة التوفيقية بالبرتغال إلى إعلان أنها تشترط الإخطار عن جميع عمليات النقل عبر الحدود لهذه النفايات عبر مياهها، كما حدث بعدة دول من أمريكا اللاتينية، بما فيها أوروغواي وفنزويلا والمكسيك، إلى إعلان أن حقوقها، بوصفها دولاً ساحلية، محمية بشكل ملائم بمقتضى اتفاقية بازل. ومن

الناحية الأخرى أعلنت ألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة واليابان أنه لا يوجد في الاتفاقية ما يتطلب أي إخطار أو موافقة من الدول الساحلية بالنسبة للسفن التي تمارس حق المرور البريء.

كما أن المادة ٢٠ من الاتفاقية ألزمت الغواصات والمركبات الغاطسة الأخرى أن تبهر طافية ورافعة أعلامها حين تكون في البحر الإقليمي.

#### مرور السفن الحربية : WARESHIPS

بالرغم من أن هناك حالياً توافقاً دولياً عاماً بشأن حق المرور البريء وبشأن نطاق الأنشطة التي تجعل المرور غير بريء، فما زالت هناك بعض الاختلافات في ممارسة الدول فيما يتعلق بالسفن الحربية. وفي مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، كانت مسألة حق المرور البريء للسفن الحربية موضوع مناقشات مسهبة. ولم تدرج في الاتفاقية المقترحات التي مفادها أن السفن الحربية ينبغي أن تعطى إخطاراً مسبقاً أو أن تسعى للحصول على ترخيص مسبق قبل دخولها البحر الإقليمي ممارسة لحق المرور البريء. ومع ذلك فإن تشريعات عدد من الدول تحتوي على أحكام تتعلق بهذا الإخطار أو الترخيص<sup>١٤</sup>.

وقد رددت محكمة العدل الدولية حق السفن الحربية زمن السلم في أن تمر بالمياه الساحلية مرورا بريئاً. من ذلك الحكم المشهور الذي صدر في منازعة مضيق كورفو، وفيه أخذت بالقواعد الآتية :

١. المرور البريء حق للسفن الحربية وغير الحربية على السواء في زمن السلم.

<sup>١٤</sup> الدول التي تطلب مثل هذا الإخطار أو الإذن هي : جمهورية إيران الإسلامية، باكستان، البرازيل، بلغاريا، بنغلاديش، تركيا، سري لانكا، السويد، الصومال، الصين، عمان، فنلندا، مصر، نيجيريا .

٢. الدولة ملتزمة بأن تمتنع عن كل ما من شأنه إعاقة استعمال هذا الحق أو جعل استعماله مبعث ضرر.
٣. إذا أصاب الغير ضرر بسبب استعمال حق المرور البريء كان له الحق في مساءلة الدولة الساحلية عن هذا الضرر.
- وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار نرى أنها جاءت خالية من نص قاطع في هذا الموضوع وإن كانت النصوص ترجح المرور البريء للسفن الحربية ويستخلص هذا الفهم من :
١. عنوان الفرع (٣) الخاص بالمرور البريء الذي ورد فيه " قواعد تنطبق على جميع السفن " ولفظة جميع تعني السفن بنوعها الحربية وغير الحربية.
٢. أفراد قسم خاص للقواعد المنطبقة على السفن الحربية وغيرها من السفن الحكومية المستعملة لأغراض غير تجارية، كقسم فرعي (ج) من الفرع الخاص بالمرور البريء في البحر الإقليمي.
٣. وجود نص خاص بتعريف المقصود بالسفن الحربية (المادة ٢٩) ونص المادة (٣٠) الخاصة بعدم امتثال السفن الحربية لقوانين وأنظمة الدولة الساحلية. ثم (المادة ٣١) التي تتحدث عن مسؤولية دولة العلم عن الضرر الذي تحدثه سفينة حربية أو سفينة حكومية مستعملة لأغراض تجارية بشأن المرور في البحر الإقليمي.
٤. من بين الأنشطة التي عدتها المادة (١٩) والتي تضر بأمن الدولة الساحلية فتجعل المرور غير برئ - حالتنا أي تهديد بالقوة أو أي استعمال لها ضد سيادة الدولة الساحلية، وأي مناورة أو تدريب بأسلحة من أي نوع. والمنطقي أن احتمال القيام بمثل هذا النشاط إنما يأتي من قبل السفن الحربية أكثر منه من قبل السفن غير الحربية.



وعليه فإنني أرى أن الأسباب السابقة تعني التسليم بحق السفن الحربية في ممارسة حق المرور البريء في البحر الإقليمي.

سادساً : واجبات الدولة الساحلية<sup>١٥</sup>

ذكرنا في البند السابق حقوق الدولة الساحلية على بحرها الإقليمي وتطبيقاً لفكرة العلاقات التبادلية بين الحقوق والواجبات قررت الاتفاقية بعض الواجبات التي تقع على عاتق الدولة الساحلية وهي :

١. عدم تحصيل رسوم على السفن أثناء المرور في البحر الإقليمي :  
فقد نصت المادة ٢٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ على أنه "أ- لا يجوز أن تفرض رسوم على السفن الأجنبية لمجرد مرورها خلال البحر الإقليمي ب- لا يجوز أن تفرض رسوم على سفينة أجنبية مارة بالبحر الإقليمي إلا مقابل خدمات محددة قدمت إلى السفينة وتجبي هذه الرسوم من غير تمييز".
٢. الالتزام بعدم إعاقة المرور البريء في البحر الإقليمي.  
قضت الفقرة الأولى من المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة على أن تلتزم الدولة الساحلية بعدم إعاقة المرور البريء للسفن الأجنبية عبر بحرها الإقليمي ألا وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية. وفي سبيل تحقيق هذا الالتزام قضت المادة ٢٤ من هذه الاتفاقية بأنه لا يجوز للدولة الساحلية فرض شروط يكون من أثرها العملي إنكار حق المرور البريء على السفن الأجنبية أو تقييده بقيود لا يقرها القانون الدولي، أو التمييز قانوناً أو فعلاً ضد سفن أي دولة أو ضد السفن التي تحمل بضائع إلى أي دولة أو منها أو لحسابها.
٣. الإعلان عن أماكن الخطر عند المرور في البحر الإقليمي :

<sup>١٥</sup> راجع القانون الدولي للبحار ص ٢٢٣ د. احمد أبو الوفا محمد الطبعة الأولى ١٩٨٨

قد يحدث أن يكون هناك مناطق خطره على الملاحة والمرور في مناطق معينة من البحر الإقليمي يكون من شأنها تعريض سلامة الأشياء أو الأشخاص لخطر يصعب التخلص منه، لذلك كان من الطبيعي إلزام الدولة الساحلية بضرورة الإعلان عن هذه المناطق إذا كانت تعلم بوجودها. وقد قضت المادة ٢/٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة على هذا الحكم إذ نصت على " تعلن الدولة الساحلية الإعلان المناسب عن أي خطر على الملاحة تعلم بوجوده داخل بحرها الإقليمي. "

#### خاتمة :

تعرضنا في هذا البحث إلى الأحكام العامة للبحر الإقليمي للدولة الساحلية منذ أن بدأ فقهاء القانون الروماني في الحديث حول هذا الموضوع مروراً ببعض الاتفاقيات الدولية وأهمها اتفاقية جنيف بشأن البحر الإقليمي لعام ١٩٥٨ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢.

ويمكن القول بان النصوص الخاصة بالبحر الإقليمي في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لا تخرج كثيراً على الأحكام التي تضمنتها اتفاقية جنيف لعام ١٩٥٨ بوجه خاص ومبادئ القانون الدولي بوجه عام. ومن أهم الأحكام التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ولم تتعرض لها اتفاقية جنيف ما يتعلق بتحديد عرض البحر الإقليمي وكذلك بعض الأحكام التفصيلية التي استلزمها ضرورات التقدم العلمي والفني، وإدراك الأبعاد الحقيقية للمشاكل التي يثيرها البحر الإقليمي، ولمشاكل التلوث ووجوب العمل على مكافحته. كما تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة أحكاماً تفصيلية بحق المرور البريء ومفهومه، وضوابط ممارسته، والقوانين والأنظمة التي تقوم الدولة بوضعها بشأن المرور البريء.

كما تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ العديد من التجديدات والإضافات، فقد جرى الاهتمام بحق الدولة الساحلية في إصدار القوانين ووضع الأنظمة الخاصة بشأن المرور البريء. ومن بين الإضافات الجديدة ما ورد بالمادة

٢٢ بشأن الممرات البحرية، ونظم حركة المرور في البحر الإقليمي حيث أشارت تلك المادة إلى أن للدولة الساحلية، كلما اقتضت ذلك سلامة الملاحة، أن تفرض على السفن الأجنبية التي تمارس حق المرور البريء خلال بحرها الإقليمي استخدام الممرات البحرية واتباع نظم حركة المرور التي قد تعينها أو تقررها لتنظيم مرور السفن.

وأخيرا أمل أن أكون قد وفقت في بيان الأحكام الخاصة بالبحر الإقليمي للدولة الساحلية على ضوء الأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢.



## حق التصرف في الأراضي المملوكة للدولة

### كحق عيني متفرع عن حق الملكية

### في مشروع القانون المدني الفلسطيني

\*المحامي علي سفاريني

تناول مشروع القانون المدني الفلسطيني موضوع الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية في المواد ١١٧٤-١٢٣٢ وحصرها في الحقوق التالية :

١. حق التصرف في الأراضي المملوكة للدولة.

٢. حق الانتفاع.

٣. حق الاستعمال والسكنى.

٤. حق المساطحة (القرار).

٥. حق الاستحقاق في الوقف.

٦. حق الحكر.

٧. حقوق الإرفاق.

وبذلك اعتبر مشروع القانون حق التصرف من جملة الحقوق العينية المتفرعة عن حق ملكية الأراضي التي تملكها الدولة أسوة بما ذهب إليه المشرع الأردني في المواد ١١٩٩-١٢٠٤ من القانون المدني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦، وعلى خلاف القانونين المصري والسوري اللذين اخذ منهما مشروع القانون معظم أحكامه. فالقانون المدني المصري لا يعتبر حق التصرف حقاً متفرعاً عن حق الملكية على الإطلاق، بل عنصراً من العناصر الثلاثة التي يتألف منها هذا الحق وهي:

الاستعمال والاستغلال والتصرف. أما المشرع السوري فقد اعتبر حق التصرف في الأراضي الأميرية حقاً قائماً بذاته ورفعته إلى مصاف الملكية التامة. ويعود

\*محامي.

السبب الذي دفع المشرعين الفلسطينيين والأردني اعتبار حق التصرف حقا عينيا متفرعا من حق الملكية، إلى رغبتهما في إعادة ترسيخ وتأكيد الأحكام التي وردت في قانون الأراضي العثماني بشأن الأراضي التي اسماها القانون المذكور بالأراضي الأميرية. فبموجب تلك الأحكام تنفصل ملكية رقبة الأرض الأميرية عن جميع العناصر التي يتألف منها حق الملكية وهي الاستعمال والاستغلال والتصرف، وتختص الدولة بملكية رقبة الأرض مجردة عن العناصر المذكورة، بينما يختص الأشخاص الذين تؤول لهم الأراضي الأميرية بحق استعمالها واستغلالها والتصرف فيها ضمن حدود معينة دون أن يكونوا مالكيين لرقبتها. وعلى هذا الأساس اعتبر المشرعان الأردني والفلسطيني حق استعمال واستغلال الأرض الأميرية والتصرف فيها حقا عينيا متفرعا عن حق ملكية تلك الأرض. غير أن تلك الأحكام التي جاء بها المشرع العثماني هي أحكام قديمة وضعت قبل ما يقرب من مئة وخمسين عاما في ظل ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية تختلف جذريا عن ظروف عصرنا هذا، وقد عفا عليها الزمن، وانتفتت الغاية المقصودة منها، ولم تعد تتلائم مع متطلبات العصر ولا مع النظرة الحديثة للوظيفة التي تؤديها ملكية الأرض والتي تتعارض بصورة حادة مع نظرة الدولة العثمانية التي كانت تعتبر الأرض مجرد مصدر من مصادر ضريبة الدولة.

وقبل أن نبحث في حق التصرف هذا -كحق عيني متفرع عن حق ملكية الأرض- فإنه لا بد لنا أولا أن نعرض لحق الملكية ذاته وان نتعرف على عناصره التي يتألف منها، وان نقارن ما نص عليه مشروع القانون مع ما نص عليه المشرع الأردني والمشرع المصري بهذا الشأن.

#### ١- التعريف بحق الملكية.

تحاشى مشروع القانون وضع تعريف لحق الملكية واكتفى في المادة ٩٩٧ منه

ببيان نطاق هذا الحق ومداه والعناصر التي يتألف منها. فنصت المادة المذكورة على أن "لمالك الشيء وحده حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه في حدود القانون". في حين أن المشرع الأردني في المادة ١٠١٨ عرف هذا الحق بأنه "سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً عيناً ومنفعةً واستغلالاً".

ويلاحظ أن نص المادة ٩٩٧ من مشروع القانون مأخوذ حرفياً عن المادة ٨٠٢ من القانون المدني المصري التي تنص "لمالك الشيء وحده في حدود القانون حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه". ويبدو واضحاً أن المشرع الفلسطيني لم يشأ أن يدخل في جدل فقهي حول تعريف حق الملكية الذي اختلفت الاجتهادات بشأن وضع تعريف جامع مانع له يستوعب كل العناصر التي يتألف منها، واكتفى ببيان عناصر هذا الحق، واقتفى في ذلك اثر المشرع المصري على اعتبار أن بيان العناصر التي يتألف منها الحق يغني عن وضع تعريف له. كما يلاحظ أيضاً أن المشرع الفلسطيني، على خلاف ما ذهب إليه المشرع الأردني، تحاشى أن يصف حق الملكية بأنه حق مطلق، إذ أن المالك في ممارسته لهذا الحق يخضع في الحقيقة لقيود شتى نصت عليها القوانين المختلفة أخذاً بنظرية عدم التعسف في استعمال الحق، وتمشياً مع النظرة الحديثة لممارسة حق الملكية واعتباره بمثابة وظيفة اجتماعية بدلاً من النظرة القديمة إليه كحق مطلق يخول صاحبه التصرف به كما يشاء. ومن قبيل ذلك القيود الكثيرة التي فرضها القانون على ممارسة هذا الحق كالقيود المفروضة على المعاملات الجوية أو المفروضة بموجب قوانين التنظيم التي تحدد اوجه استعمال الأرض والمساحة التي يستطيع المالك إقامة البناء عليها، ومدى ارتداد هذا البناء عن الأراضي المجاورة، بالإضافة إلى قيود الإفراق المختلفة التي يرتبها القانون للأشخاص على الأراضي الجارية بملكية الغير.

٢- العناصر التي يتألف منها حق الملكية.

حسبما نصت على ذلك المادة ٩٩٧ من مشروع القانون، فإن حق الملكية يتألف من عناصر ثلاثة هي الاستعمال والاستغلال والتصرف، وهي نفس العناصر التي نصت عليها المادة ٨٠٢ من القانون المدني المصري. وحق الملكية كما يقول الدكتور السنهوري هو " أوسع الحقوق العينية نطاقاً بل هو جماع هذه الحقوق العينية وعنه تنفرع جميعاً. فمن له حق الملكية على شيء كان له حق استعماله وحق استغلاله وحق التصرف فيه. وبذلك يستجمع كل السلطات التي يعطيها القانون للشخص على الشيء. فإذا اقتصر حق الشخص على استعمال الشيء واستغلاله كان هذا حق انتفاع متفرعاً عن حق الملكية. وإذا اقتصر حقه على السكنى دون وجه آخر من وجوه الاستعمال كان هذا حق استعمال أو حق سكنى وكلا الحقين متفرعاً عن حق الملكية<sup>١</sup>. أما حق التصرف فله مدلولان : مدلول مادي ويدخل في نطاقه استعمال الشيء أو استغلاله. ومدلول قانوني ويدخل في نطاقه حق نقل ملكية الشيء أو نقل ملكية أي حق عيني متفرع عنه. وحق التصرف بمعناه الواسع وبمدلوليه المادي والقانوني لا يثبت إلا لمالك الرقبة أي لمالك الشيء ملكية تامة.

وقد اعتبر مشروع القانون حق التصرف من جملة الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية كما نص على ذلك في المواد ١١٧٤-١١٨١، في حين أن حق التصرف بمدلوليه المادي والقانوني يستوعب جميع العناصر التي يتألف منها حق الملكية وبالتالي لا يجوز قانوناً اعتباره حقاً عينياً متفرعاً عن حق الملكية. والفرق بين حق الملكية وبين الحقوق المتفرعة عنه هو كالفارق بين الأصل والفرع. فإذا استوعب الفرع جميع العناصر التي يتألف منها الأصل أمحى الفرق بينهما ولا

<sup>١</sup> السنهوري، الوسيط، مجلد ٨، صفحة ٤٧٩.



يجوز تسمية أحدهما أصلاً والآخر فرعاً. والحقوق العينية التي تنفرع عن حق الملكية تعتبر أضيق مدى ولا تأخذ منه إلا بعض عناصره. وعلى سبيل المثال فإن حق الانتفاع المتفرع عن حق الملكية والمنصوص عليه في المواد ١١٨٢-١١٩٢ لا يأخذ من حق الملكية سوى عنصرين اثنين فقط هما الاستعمال والاستغلال. وكذلك حق السكنى لا يأخذ من حق الملكية سوى عنصر واحد هو حق الاستعمال. وتختلف العناصر التي يتألف منها أي حق من الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية في حدودها ومداها بين حق وآخر حسب طبيعة ونوع هذا الحق والخصائص التي تميزه عن غيره. وتختلف جميعها عن حق الملكية الذي تفرعت عنه في أن حق الملكية هذا يستوعب العناصر الثلاثة المذكورة مجتمعة، وهي نفس العناصر التي يشملها التصرف بمدلوليه المادي والقانوني.

ويختلف التصرف في الملكية نفسها، كما يقول السنهوري<sup>٢</sup> عن التصرف بعنصر من عناصرها " في أن التصرف في الملكية ينقلها من المالك إلى غيره، فلا تعود له إلا بسبب جديد من أسباب كسب الملكية. أما التصرف في عنصر من عناصر الملكية، فإنه لا ينقل الملكية من مالك إلى غيره، بل يستبقى المالك ملكه، وهو في الكثرة الغالبة يسترد العنصر الذي تصرف فيه بلا سبب جديد بل بمجرد انقضاء حق الغير "

#### حق التصرف كحق عيني متفرع عن حق الملكية.

لم يضع مشروع القانون تعريفاً لحق التصرف كما فعل عندما عرف بعض الحقوق العينية الأخرى المتفرعة عن حق الملكية، واكتفى بالإشارة إليه كحق عيني متفرع عن حق ملكية الأراضي المملوكة للدولة منوهاً بذلك إلى أن الأراضي التي

<sup>٢</sup> السنهوري، الوسيط، مجلد ٨، صفحة ٥٠٣.

تملكها الدولة هي وحدها التي يمكن أن تكون محلا لهذا الحق. فنصت المادة ١١٧٤ منه :

١. يجوز للدولة أن تبيح حق التصرف في الأراضي المملوكة لها لمن يرغب بالشرائط التي يفرضها القانون.

٢. يجب أن يكون سند التصرف مسجلا في دائرة تسجيل الأراضي ".  
وقد اقتبس مشروع القانون النص المذكور من المادة ١١٩٨ من القانون المدني الأردني التي تنص :

١. يجوز للدولة أن تبيح حق التصرف في الأراضي المملوكة لها (الأميرية) لمن يرغب بالشروط التي يفرضها القانون.

٢. ويجب أن يكون سند التصرف مسجلا في دائرة تسجيل الأراضي ".  
وجاء في المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني : "وبالنسبة لحق التصرف في الأراضي الأميرية وهي الأراضي المملوكة بصفة عامة للدولة والتي آلت إليها ممن لا وارث له وغيرها من الأراضي التي تكتسب هذه الصفة بمقتضى القوانين المتعلقة بالأراضي، فقد سبق أن وردت في قوانين التصرف في الأموال غير المنقولة". كما أشارت المذكرة الإيضاحية إلى القرار رقم ١١ لسنة ١٩٥٣ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين الذي أكد ما نصت عليه المادة الأولى من قانون الأراضي العثماني من أن أراضي المملكة تقسم إلى خمسة أقسام : الأول الأراضي المملوكة، الثاني الأراضي الأميرية، الثالث الأراضي الموقوفة، الرابع الأراضي المتروكة، الخامس الأراضي الموات. كما تضمنت المذكرة الإيضاحية القول انه "بناء على التقسيم المشار إليه فقد تعين تحديد الحقوق المتفرعة من كل نوع من الأراضي التي حدد تقسيمها قانون الأراضي... وهي أولا : حق الانتفاع وحق الاستعمال والسكن والسطحية بالنسبة للأراضي المملوكة للأفراد. وثانيا : حق التصرف بالنسبة للأراضي الأميرية. ثالثا : الحكر والاجارتين وخلو الانتفاع

بالنسبة للأراضي الموقوفة. أما ما يتعلق بالأراضي الموات أو الأراضي المتروكة فقد تناولتها النصوص الواردة في أسباب كسب الملكية".

ويبدو واضحاً أن المقصود بالأراضي المملوكة للدولة المشار إليها في المادة ١١٧٤ من مشروع القانون هي نفسها الأراضي المشار إليه في المادة ١١٩٨ المقابلة لها في القانون المدني الأردني، والتي أسماها بالأراضي الأميرية، وهي نفس الأراضي الأميرية التي وردت أحكامها في قانون الأراضي العثماني. يؤكد ذلك أن مشروع القانون، لم يعتبر حق التصرف، كحق عيني متفرع عن حق الملكية إلا بالنسبة للأراضي المملوكة للدولة، تماماً كما فعل المشرع الأردني. كما أن الأراضي الأميرية وحدها هي التي تنفصل فيها ملكية الرقبة عن حق الاستعمال والاستغلال والتصرف، ولا يمكن تصور انفصال ملكية الرقبة عن الحقوق المذكورة بصورة دائمة إلا في الأراضي الأميرية، لان الأصل أن ملكية الرقبة تستتبع دائماً ملكية الحقوق الملازمة لها من استعمال واستغلال وتصرف. وقد تنفصل ملكية الرقبة عن الحقوق المذكورة الملازمة لها في الأراضي المملوكة ملكية خاصة ولكن بصورة مؤقتة ولمدة محددة، كما إذا أوصى المالك لشخص بمنفعة عقار بعد وفاته مدة معينة، فان ورثة الموصي في هذه الحالة إنما يملكون بالإرث رقبة ذلك العقار فقط، أما منفعتهم فيتأخر ارتها إلى حين انقضاء مدة الانتفاع التي أوصى بها المورث. وفي مثل هذه الحالة يكون انفكاك ملك الرقبة عن ملك المنفعة مؤقتاً بمدة استحقاق المنتفع للمنفعة<sup>٣</sup>.

ومن جهة أخرى فان الأراضي المملوكة للدولة لا تخرج عن نوعين : أما أراض تملكها الدولة ملكية تامة أي تملك رقبته وتملك حقوق استعمالها واستغلالها

<sup>٣</sup> مصطفى أحمد الزرقا، المدخل الفقهي العام إلى الحقوق المدنية في البلاد السورية، صفحة ١٧٠.

والتصرف فيها. وأما أراض تقتصر علاقة الدولة بها على ملكية رقبته، كما هو الحال في الأراضي التي اسماها المشرع العثماني بالأراضي الأميرية. ولما كان حق التصرف، كحق عيني متفرع عن حق الملكية، لا يرد إلا على الأراضي المملوكة للدولة حسب صراحة نص المادة ١١٧٤ من مشروع القانون، فإن تعبير "الأراضي المملوكة للدولة" الوارد في المادة ١١٧٤ يشمل الأراضي التي تملكها الدولة ملكية تامة، كما يشمل الأراضي التي تملك رقبته فقط. وبذلك يكون مشروع القانون قد ذهب إلى ابعدها مما ذهب إليه المشرع الأردني، عندما أجاز أن يتفرع حق التصرف عن حق الملكية حتى في الأراضي التي تملكها الدولة ملكية تامة، بينما قصر المشرع الأردني ذلك على الأراضي الأميرية التي تملك الدولة رقبته فقط.

وحيث أن انفكاك ملكية الرقبة عن عناصر حق الملكية من استعمال واستغلال وتصرف، لم يأخذ طريقة في التطبيق العملي حتى يومنا هذا إلا في الأراضي التي سميت في القانون العثماني بالأراضي الأميرية، فإن البحث في حق التصرف كحق عيني متفرع عن حق الملكية يقتضي منا أن نبحث في مفهوم الأراضي الأميرية، وتاريخ وأسباب نشأتها والأسباب التي دعت المشرع العثماني إلى الاحتفاظ بملكية رقبته للدولة، وما إذا كانت هذا الأسباب لازالت قائمة حتى اليوم، وما هي قيمة ملكية الرقبة بمعزل عن حقوق الاستعمال والاستغلال والتصرف، وما إذا كان يتوجب على المشرع الفلسطيني عمله لمعالجة هذا الموضوع الخطير الذي يمس الغالبية العظمى من الأراضي الفلسطينية.

#### ١- التعريف بالأراضي الأميرية.

صنف قانون الأراضي العثماني أراضي الدولة العثمانية في خمسة أقسام هي

- ١- الأراضي المملوكة ٢- الأراضي الأميرية ٣- الأراضي الموقوفة ٤- الأراضي المتروكة ٥- الأراضي الموات. وعرفت المادة (٣) من هذا القانون الأراضي

الأميرية بقولها : "رقبة الأرض الأميرية هي ما كان عائدا لبيت المال من المزارع والمراعي والمسارح والمشاتي والمحاطب وأمثال ذلك من الأراضي التي كان يحصل التصرف بها مقدما عند وقوع الفراغ والمحولات بإذن وتفويض أصحاب التيمار والزعامة الذين كانوا يعتبرون أصحاب الأراضي، وبعض الأحيان بالإذن والتفويض من الملتزمين والمحصلين. وقد حصل إلغاء ذلك أخيرا فاصبح يجري بها التصرف على هذا الحال بإذن وتفويض الذات المأمورة بهذا الخصوص من طرف الدولة العلية ويعطى ليد الذين يتصرفون بها سندات طابو متوجة بالطغراي، والطابو هو المعجلة التي تعطى في مقابلة حق التصرف فيأخذها المأمور ويستوفيها إلى جانب الميري".

وبغض النظر عن المراحل التي مر فيها تفويض حقوق التصرف في الأراضي الأميرية للأفراد سواء عن طريق أصحاب حق الزعامة والتيمار التي كانت الدولة تقطعهم الأرض أو عن طريق الملتزمين والمحصلين الذي كانت الدولة تعهد لهم بتحصيل ضريبة الأرض من أعشار وخراج، إلا أن ما يمكن استخلاصه من النص المذكور أن الأراضي الأميرية هي ما كانت تعود ملكيتها لبيت المال أو للدولة، والتي قامت الدولة في نهاية الأمر بالتنازل عن حقوق التصرف فيها للأفراد لقاء مبلغ (معجلة) يسمى (طابو) يدفعه الفرد للدولة فيسجل حق التصرف باسمه في دائرة الأراضي، ويعطى سندا بذلك، بينما تظل ملكية رقبة الأرض عائدة للدولة.

ومن المهم في هذا المجال أن نعرف كيف آلت ملكية هذه الأراضي الأميرية للدولة أو لبيت المال، ومن كان يملك هذه الأراضي قبل أن تمتلكها الدولة أو هل كانت فعلا بدون مالك. وهذا ما سنحاول الإجابة عليه فيما يلي.

## ٢- نشأة الأراضي الأميرية.

قبل الفتح العربي لبلاد الشام في أوائل القرن السادس الميلادي، كانت بلاد الشام تخضع لحكم الدولة البيزنطية. وكانت الأراضي بصورة عامة مملوكة من قبل أصحابها ملكية تامة، أي يملكون رقبته كما يملكون حق استعمالها واستغلالها والتصرف بها. ولم يكن اصطلاح الأرض الأميرية معروفا في ذلك الوقت. وكانت علاقة الدولة بهذه الأراضي المملوكة تقتصر على جباية الضريبة منها. وعندما فتح العرب بلاد الشام وانتهى الحكم البيزنطي فيها، ابقوا الأرض بيد أصحابها، ولم ينزعوا ملكية أرض لها مالك<sup>٤</sup>. ومنذ الأيام الأولى للحكم العربي، وعملا بأحكام الشريعة الإسلامية، فقد ظلت الأرض التي بيد أصحابها مملوكة لهم ملكية تامة<sup>٥</sup>. فقط فرضت الدولة الضريبة عليها وفق ما كان معمولاً به في العهد البيزنطي.

وكانت هذه الضريبة نوعين : ضريبة العشر وتستوفى بنسبة العشر من ناتج الأرض، وتفرض على مالكي الأرض الذين اعتنقوا الإسلام. وضريبة الخراج وتستوفى من غير المسلمين بنسبة أعلى من العشر وبما يقرب من النسبة التي كانت تستوفىها الدولة البيزنطية، وربما كانت كلمة (الخراج) معربة عن كلمة (khoregia) اليونانية وهي اسم لنوع من الضريبة<sup>٦</sup>. وقد سميت الأراضي التي تخضع لضريبة العشر أو الخراج بالأراضي العشرية أو الخراجية نسبة للضريبة المفروضة عليها، وهي أراض زراعية مغللة يتمتع أصحابها بحقوق ملكية تامة فيها. ولذلك اعتبرها قانون الأراضي العثماني من نوع الأراضي المملوكة ملكية تامة، أي التي يملك أصحابها رقبته وحقوق استعمالها واستغلالها والتصرف بها.

<sup>٤</sup> The land law of Palestine , Goadby and Doukhan , P.2

<sup>٥</sup> . 3. Ibid , P

<sup>٦</sup> 247.. The Middle East , a brief history of the last 2000 years , Bernard Lewis , p

إلى جانب الأراضي العشرية والخراجية التي كانت تشكل معظم الأراضي الزراعية المغلة في البلاد السورية والتي تركت في يد أصحابها، كانت هناك أراض زراعية واسعة هجرها أصحابها أو قتلوا في الحرب، أو فروا مع الجيوش البيزنطية ومنها اقطاعات واسعة كان يملكها الفرسان والأمراء والكهنة والرهبان الرومان، واسماها العرب "بالصوافي"<sup>٧</sup> أي الأراضي التي صفت بدون مالك. في أول الأمر طلب الفاتحون تقسيم هذه الأراضي بينهم كما تقسم غنائم الحرب استناداً إلى الآية الكريمة التي وردت في سورة الأنفال (واعلموا أننا غنمتم من شيء، فإن لله خمسهُ وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل). وكانت نفس المشكلة قد نشأت في العراق عندما طالب الفاتحون تقسيم أراضي السواد فيما بينهم. غير أن الخليفة عمر بن الخطاب رأى غير ذلك، "وجمع الناس واستشارهم، فكان رأي عامة الناس تقسيمها، إلا علياً وعثماناً وطلحة ومعاذ بن جبل فكان رأيهم ك رأي عمر وقال له معاذ: إنك إن قسمتها صار الريع العظيم في أيدي هؤلاء القوم، ثم يبيدون فيصير ذلك إلى الرجل الواحد أو المرأة، ثم يأتي من بعدهم قوم يسدون في الإسلام مسداً، وهم لا يجدون شيئاً فانظر أمراً يسع أولهم وآخرهم. ومكثوا يتناقشون أياماً حتى قال عمر: وجدت الحجة عليهم في الآية التي وردت في سورة الحشر (ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى والمساكين وابن السبيل، كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم... للفقراء المهاجرين الذين اخرجوا من ديارهم... والذين تبوءوا الدار والإيمان من قبلهم... والذين جاءوا من بعدهم). وقال لهم: ما أرى هذه الآية إلا قد عمت الخلق كلهم حتى الراعي بكداء<sup>٨</sup>. وفي نهاية الأمر رفض الخليفة عمر توزيع أراضي السواد

<sup>٧</sup> يحيى بن آدم، كتاب الخراج، صفحة ٤.

<sup>٨</sup> مصطفى أحمد الزرقاء، المدخل الفقهي العام في البلاد السورية، صفحة ٧٤-٧٧.

في العراق على الفاتحين، وتم فيما بعد تطبيق ذلك على أراضي الصوافي في بلاد الشام، وهي الأراضي التي صفت نتيجة الحروب بدون مالك، فدخلت في ملكية بيت المال. وأعطتها الدولة للأفراد لزراعتها واستغلالها ودفع ضريبة الخراج عنها، مع بقاء ملكيتها منوطة ببيت المال، أي بالدولة. وظلت هذه الأراضي تسمى بالصوافي طيلة الحكم العربي، إلى أن تولى العثمانيون الحكم، وأسموها بالأراضي الأميرية، نسبة إلى الأمير حاكم البلاد. وعندما صدر قانون الأراضي العثماني عام ١٨٥٨، كانت هذه الأراضي جميعا بيد المزارعين يتصرفون بها ويستغلونها سواء منذ عهد الدولة العربية أو بإذن من أصحاب الزعامة والتمار أو المحصلين أو الملتزمين أو مأموري الطابو في العهد العثماني. ولما كانت في الأصل ملكا لبيت المال، وأصبح حق التصرف بها عائدا فيما بعد للمزارعين والفلاحين، فقد اعتبر قانون الأراضي العثماني رقبة هذه الأرض عائدة للدولة، بينما أنيطت حقوق التصرف بها بالمزارعين، وأوجب القانون المذكور تسجيل حقوق التصرف هذه بموجب سند متوج بالطغراي لقاء دفع (معجلة) الطابو عنها.

### ٣- اختلاط الأراضي الزراعية المملوكة بالأراضي الأميرية.

بينما سابقا أن معظم أراضي بلاد الشام الزراعية كانت ومنذ العهد العربي تعتبر أراض عشيرية أو خراجية أي من نوع الملك التام الذي تجتمع فيه ملكية الرقبة مع حقوق الاستعمال والاستغلال والتصريف. وقد أكد قانون الأراضي العثماني هذه الحقيقة عندما نصت المادة (٢) منه على اعتبار الأراضي الزراعية العشيرية والخراجية من نوع الملك. كما بينا أيضا أن الأراضي الأميرية اقتصرت في الأصل على تلك الأراضي التي أسماها العرب ارض الصوافي والتي دخلت في ملكية بيت المال ووزعت على المزارعين لاستغلالها ودفع خراجها. واستمر هذا الوضع على هذه الحال إلى أن صدر قانون الأراضي العثماني عام ١٨٥٨ الذي أوجب إعطاء سندات تصرف للمتصرفين بها من قبل مأموري الطابو، مع



احتفاظ الدولة العثمانية بملكية رقبته فقط. وبديهي القول أن ذلك لا يشمل الأراضي الزراعية المملوكة أصلاً للأفراد (العشرية والخراجية)، إذ أن الدولة لم تكن تملك لا رقبته ولا حقوق استعمالها واستغلالها والتصرف بها، ولم تكن للدولة أي علاقة بها باستثناء جباية الضريبة المفروضة عليها. ولكن، ومع مرور مئات السنين عبر مختلف عهود وأنظمة الحكم التي تعاقبت حكم بلاد الشام، وعلى مدى حقبة زمنية طويلة جاوزت اثني عشر قرناً منذ الفتح العربي في أوائل القرن السادس الميلادي وحتى صدور قانون الأراضي العثماني عام ١٨٥٨، وفي غياب إدارة منظمة تعنى بتسجيل الأرض وتحديد حقوق ملكيتها والتصرف فيها، وبسبب الفوضى التي نشأت عن تسلط أصحاب التيمار والزعامة والمحصلين والملتزمين الذين عاثوا في الأرض فساداً، فلم يعد ممكناً من ناحية عملية صرفة وضع حد فاصل بين الأراضي الزراعية المملوكة (العشرية والخراجية) وبين أراضي الصوافي (الأميرية) التي تعود رقبته للدولة. فكلا النوعين من الأرض كانا يتصرف المزارعين استعمالاً واستغلالاً وانتقالاً بالبيع والشراء والإرث، وكلا النوعين كانا يخضعان لنفس ضريبة العشر أو الخراج التي تستوفيها الدولة من غلة الأرض، وفيما بعد لضريبة الويركو Wergo التي حلت محل تلك الضريبة وأخذت الدولة تستوفيها بصورة سنوية وبنسبة ثابتة من صاحب الأرض سواء غلت محصولاً أم لا، حيث أن هم الدولة الأول كان جباية هذه الضريبة بغض النظر عما إذا كانت الأرض مملوكة أو أميرية. وبذلك ومع مرور الزمن واستمرار التصرف بالأرض واستمرار دفع ضريبتها أمحى الفارق عملياً بين هذين النوعين من الأراضي<sup>٩</sup>.

ومن جهة أخرى واجهت الدولة العثمانية صعوبة كبيرة في تحصيل ضريبة الأرض الزراعية المملوكة في حالة وفاة مالكيها. إذ مع مرور الزمن تعدد الورثة

<sup>٩</sup> . The middle East , a brief history of the last 2000 years , Bernard Lewis , p.203

وورثة الورثة وتشعبت النزاعات والادعاءات حول حقوق وراثتها، وتحولت إلى أراض مشاع واصبح من الصعوبة بمكان تحصيل ضريبتها. وتفتق ذهن القائمين على الحكم عن حل لهذه المشكلة عن طريق اعتبار الأرض المملوكة محلولة انقراض أصحابها دون وارث والت لبيت المال<sup>١٠</sup>. وبالفعل صدرت إرادة سنية بتاريخ ١٨ من رجب ١٢٧٨ (المادة ٢ من قانون الأراضي العثماني) تقضي بانقراض أصحاب الأراضي المملوكة دون وارث وبأنها قد آلت لبيت المال، على أن يتم تفويضها بالمزاد العلني مجددا للراغبين في ذلك. ويعطي هذا الإجراء الغريب الذي لا سابقة له في أي بلد صورة واضحة عن قيمة تسجيلات الأرض في العهد العثماني، وكيف كان يتم العبث بحقوق ملكية الأرض دون أي اعتبار لحقوق مالكيها، وكيف اختلفت الأراضي المملوكة (العشرية والخراجية) وأصبحت بحكم الأراضي الأميرية.

ويصعب على المرء أن يصدق كيف يمكن أن تصدر شهادة وفاة واحدة بجميع أصحاب الأرض الزراعية المملوكة، وكيف اعتبر أصحابها قد انقضوا عن بكرة أبيهم بجرة قلم. وبهذه الصورة أمحى الفرق بين الأراضي المملوكة وبين الأراضي الأميرية، وأصبحت جميع أراضي البلاد السورية الزراعية الواقعة خارج المدن والقرى أراض أميرية تعود رقيبتها للدولة ولا يملك أصحابها سوى حق التصرف فيها ضمن الحدود التي وضعها القانون العثماني، بالرغم من أن الأراضي الزراعية الأميرية لم تشمل في الأصل إلا جزءا بسيطا من أراضي بلاد الشام، بينما كانت معظم تلك الأراضي مملوكة لأصحابها سواء كانت عشرية أو خراجية.

#### ٤- بعض آثار تطبيق أحكام الأراضي الأميرية في القانون العثماني.

بالرغم من أن الدولة العثمانية اعتبرت إصدار قانون الأراضي العثماني من جملة الإصلاحات التشريعية التي وضعتها، إذ ألغى القانون المذكور نظام أصحاب

<sup>١٠</sup> (1) The Land Law of Palestine , Goadby and Doakhan , p.3

التيمار والزعامة ونظام المحصلين والملتزمين، إلا أن الحقيقة كانت خلاف ذلك. فقد ظل المحصلون والملتزمون يتمتعون بنفوذ كبير على الأرض وعلى أصحابها المتصرفين بها حتى بعد صدور القانون المذكور. وفي ظل الفساد الإداري الذي كان متفشياً فقد كانت لأصحاب النفوذ والمقربين من الحكام اليد الطولي في تسجيل أراض واسعة بأسمائهم لدى مأموري الطابو دون أي التفات لحقوق أصحاب هذه الأراضي الذي يتصرفون بها ويعيشون من غلالها ومحاصيلها منذ مئات السنين. وكان أصحاب هذه الأراضي لا يخشون شيئاً بقدر خشيتهم من الضرائب والإتاوات الباهظة والتعسفية التي كانت تفرضها وتحصلها الدولة من خلال الملتمتزمين والمخلصين ذوي النفوذ. وعندما صدر قانون الأراضي العثماني أشاع المحصلون والملتزمون السابقون وغيرهم من التجار والمرابيين وذوي النفوذ أن تسجيل الأرض بموجب ذلك القانون لا يقصد منه إلا إخضاع أصحاب الأرض لضرائب باهظة جديدة، ولذلك أحجموا عن تسجيلها، وإذا ما سجلوها فبمساحات تقل كثيراً عن مساحتها الحقيقية. وكثير منهم سارع إلى بيعها بأثمان بخسة تجنباً لدفع ضريبتها، ومنهم من سجلها بأسماء أصحاب النفوذ الذي يملكون القدرة على التهرب من دفع الضريبة.

بالإضافة لذلك، وعندما كان يعجز الفلاح عن دفع ضريبة أرضه، أو عندما كانت الدولة تعتبر هذه الأرض محلولة وتعرض تفويضها بالمزاد وفق الإرادة السنية المشار إليها، فقد كان كبار التجار والمرابيين يقومون بدفع ضريبتها بعد شرائها ومن ثم تسجل بأسمائهم في سجلات الطابو العثمانية. ووجد الفلاح نفسه كمن يهرب من المطر ليقف تحت المزارب، فبدلاً من دفعه الضريبة للدولة اخذ يدفع قسماً كبيراً من غلة الأرض لهؤلاء الذي انتقلت إليهم بالمزاد. وبهذه الطريقة انتقلت حقوق أصحاب التصرف بأراض واسعة كثيرة إلى تجار ومرابيين لا يعرفون الأرض ولم يسبق لإقدامهم أن وطأتها. وكان هؤلاء ومنهم تيان وسرسق وتويني وكركبي من لبنان هم

أنفسهم الذي تسربت منهم أراضي مرج ابن عامر وأراضي واسعة في السهل الساحلي ووادي الحوارث إلى المستوطنين الصهاينة<sup>١١</sup>.

٥- الأرض الأميرية في عهد الانتداب البريطاني (١٩١٧-١٩٤٨) وفي عهد الاحتلال الإسرائيلي منذ عام ١٩٦٧.

بدون توفير الأرض اللازمة لإقامة المستوطنات اليهودية واستيعاب المهاجرين اليهود، لم يكن ممكناً أن تقوم لهم دولة في فلسطين. وبدون الأرض لا يمكن أن تقوم دولة للفلسطينيين ولا أن يمارسوا أي حق سيادي عليها. ولهذا السبب تم إخضاع فلسطين للانتداب البريطاني تنفيذاً لوعده بلفور، ولهذا السبب نص صك الانتداب على وجوب تخصيص الأراضي اللازمة للمهاجرين اليهود من :

أ. أراضي البلاد.

ب. أراضي الدولة.

ج. الأراضي البور (وهي الأراضي التي سميت في القانون العثماني بالأراضي الموات).

وقد وجدت حكومة الانتداب ضالتها المنشودة في قانون الأراضي العثماني، وبخاصة في الأحكام التي أوردها بشأن الأراضي الأميرية والأراضي الموات. وتولت دائرة الأراضي الانتدابية التي كان يرأسها مدراء إنكليز أو يهود مهمة تطويع وتفسير القانون المذكور، وجميع تسجيلات الأراضي التي تمت بمقتضاه، بهدف تسهيل انتقال ملكية مساحات واسعة من الأرض الأميرية والأراضي الموات للوكالة اليهودية. وعملت الإدارة الانتدابية على محو الفرق بين الأراضي الأميرية وأراضي الدولة State land، وأصبحت عبارة Amiri land مرادفة لعبارة State land رغم الفارق الكبير بينهما. ومن الغريب أن المادة ١١٩٨ من

<sup>١١</sup> The Land Question in Palestine , Kenneth Stein , p.22.23.24.25.

القانون المدني الأردني لم تفرق أيضا بين الأراضي الأميرية والأراضي المملوكة للدولة، واعتبرت الأراضي الأميرية بمثابة أراض مملوكة للدولة. وتبدو خطورة هذا الأمر إذا عرفنا أن جميع أراضي الأردن الزراعية الواقعة خارج حدود المدن والقرى تعتبر أراض أميرية.

هذا ولما كان معظم أصحاب الأراضي في فلسطين قد أحجموا عن تسجيل أراضيهم في دائرة الطابو كما يشترط ذلك قانون الأراضي العثماني، فقد كان من الصعب على هؤلاء إثبات حقوق ملكيتهم أو تصرفهم بالأرض، في المنازعات التي كانت تقوم بشأنها فيما بينهم وبين الوكالة اليهودية أو فيما بينهم وبين حكومة الانتداب أمام المحاكم التي يرأسها قضاة إنجليز أو يهود، الأمر الذي ساهم إلى درجة كبيرة في انتقال ملكية هذه الأراضي للمستوطنين اليهود.

وفي عهد الاحتلال الإسرائيلي استغلت سلطات الاحتلال قانون الأراضي العثماني والأحكام التي أوردها بشأن الأراضي الأميرية ابشع استغلال. ففي سبيل اعتبار الأراضي الأميرية بمثابة أراض حكومية، ونزع ملكية أصحابها وتخصيصها لإقامة المستوطنات اليهودية عليها، فقد أصدرت الأمر العسكري رقم ٣٦٤ الذي لم يعرف البلد مثيلا له طوال تاريخه الطويل. فمجرد صدور إعلان بسيط من قائد المنطقة العسكري استنادا إلى ذلك الأمر أن أرضا ما هي أرض حكومية، فإنها تعتبر كذلك وتسجل في سجلات الأراضي على هذا الأساس، ما لم يعترض أصحاب الأرض ويثبتوا عكس ما جاء في هذا الإعلان. وبمعنى آخر فإن الأمر العسكري المذكور افترض أن الأرض تعتبر مملوكة للدولة ما لم يثبت صاحبها وواضع اليد عليها والمتصرف فيها عكس ذلك. وكل من له إمام بسيط بمبادئ القانون يعرف أن واضع اليد على الأرض يقف في موقف المدعى عليه في حالة وقوع أي خلاف بشأن ملكيتها. وإن المدعي، وليس المدعى عليه هو المكلف بالإثبات، غير أن الأمر العسكري المذكور قلب هذه القاعدة القانونية رأسا على

عقب، وألقى على الفلاح الذي يتصرف بالأرض ويضع يده عليها، ويتوارثها أباً عن جد عبء إثبات انه مالك لهذه الأرض. أي أصبح مالك الأرض ملزماً أن يثبت ملكيته للأرض وإلا فإنها تصبح ملكاً للدولة. ومن جهة أخرى لم يكن أمام هذا الفلاح سوى تقديم اعتراضه إلى لجان الاعتراض العسكرية المؤلفة من أفراد من القوات الإسرائيلية المسلحة، ولم يكن أمراً صعباً التنبؤ سلفاً بما تقرره هذه اللجان، بل وفي كثير من الأحيان كان البناء الاستيطاني يقوم في الأرض أثناء النظر في الاعتراض. كما أصدرت سلطات الاحتلال الأمر العسكري ١٠١٥ وبموجبه أصبح ممنوعاً على صاحب أية أرض أن يزرع شجرة مثمرة في أرضه من دون الحصول على إذن خطي من سلطات الاحتلال تحت طائلة الحبس. وذلك من أجل تسهيل اعتبار الأرض معطلة ومحلولة آلت ملكيتها للدولة كما تقضي بذلك المادة ٦٨ من قانون الأراضي العثماني.

أن قانون الأراضي العثماني كان في الحقيقة كارثة كبيرة أصابت حقوق أصحاب الأرض في الصميم، وأدى تطبيقه إلى قطع جذورهم بها، وإلى تسهيل انتقالها لكبار التجار والمرابين والمستنفذين وبالتالي تسريبها للمستوطنين اليهود. ولهذه الأسباب تشبثت به حكومة الانتداب البريطاني كما استغلته سلطات الاحتلال الإسرائيلي لتهويد ما تبقى من الأراضي الفلسطينية بعد قيام الدولة الإسرائيلية. ويأتي مشروع القانون المدني الجديد ليعيد الحياة إلى ذلك القانون ويكرس ما ورد فيه من أحكام بالية بشأن الأراضي الأميرية من خلال ما نص عليه من اعتبار التصرف بهذه الأراضي حقاً عينياً لا يرقى إلى مستوى حق الملكية وإنما مجرد حق عيني متفرع عن حق ملكية الدولة، وكأن هذه الأراضي لم تكن مملوكة أصلاً من أصحابها الذي عمروها وسكنوها وأقاموا مدنهم وقراهم عليها وغرسوا سهولها وهضابها بالكرمة والزيتون وتوارثوها أباً عن جد منذ مئات السنين.

لقد وضعت الدولة العثمانية قانون الأراضي بهدف ضبط وأحكام تحصيل ضريبة الأرض وليس لحماية حقوق مالكيها<sup>١٢</sup>. وقد انتفت الغاية المقصودة منه، ولم يعد يستجيب لمتطلبات العصر، وألغته الدولة العثمانية نفسها، كما الغي في جميع البلدان التي كانت تتألف منها الإمبراطورية العثمانية باستثناء الأردن وفلسطين. ولم يعد ممكناً في ظل أحكامه القديمة وفي ظل سجلات الأراضي التي نظمت بالاستناد إلى هذه الأحكام التفريق بين الأراضي الزراعية المملوكة ملكية تامة، وبين الأراضي الزراعية الأميرية التي اقتصر حق الدولة فيها على ملكية رقبته.

وإذا ما أردنا تطبيق حكم المادة ٩٩٨ من مشروع القانون التي اعتبرت حق التصرف حقا عينيا متفرعا عن حق الملكية في الأراضي التي تملكها الدولة، على الأراضي التي تملك الدولة رقبته فقط، فسوف يشمل ذلك جميع الأراضي الزراعية الواقعة خارج حدود المدن والقرى. ولن يكون بالإمكان اعتبار أصحاب هذه الأراضي مالكيين بها، بل مجرد أصحاب حق تصرف متفرع عن حق ملكية الدولة لهذه الأراضي، وان الدولة أباحت لمواطنيها فقط حق التصرف فيها ضمن حدود معينة، الأمر الذي لا يتفق مع حقائق التاريخ ولا مع حقوق المواطنين ولا مع أي منطبق قانوني سليم.

٦- تقنين انفكاك ملكية رقبة الأرض عن حقوق التصرف بها عبث تشريعي.  
 ملكية الرقبة، ويقال لها ملكية العين<sup>١٣</sup> تعني في الأصل أن تكون للمالك سلطة كاملة في أن يتصرف في ملكه عينا ومنفعة واستغلالا. وعلى ذلك نصت المادة ١٠١٨ من القانون المدني الأردني. فالملكية في حقيقتها هي سلطة يخولها القانون للمالك على الشيء الذي يملكه، وهذا هو جوهر ومعنى حق الملكية. فملكية الأشياء كما يقول الدكتور مصطفى الزرقا<sup>١٤</sup> " ليست مقصودة لذاتها، وإنما الغاية

<sup>١٢</sup> The Land Question in Palestine , Kenneth Stein , p.20,21.

<sup>١٣</sup> مصطفى الزرقا، المدخل الفقهي العام، صفحة ١٦٨.

كما يقول الدكتور مصطفى الزرقا<sup>١٤</sup> " ليست مقصودة لذاتها، وإنما الغاية منها وهي منافعها فليست ملكية العين بشيء لولا المنفعة المرجوة منها. فإذا تصورنا انفكاك ملكية الرقبة في الشيء عن حق الانتفاع به بصورة دائمة فذلك من العبث الذي ليس من شأن التشريع أن يقره "

وإذا كان المشرع العثماني، لأسباب تاريخية، أجاز انفكاك ملكية الرقبة عن حقوق التصرف في نوع واحد من الأراضي وهو الأراضي الأميرية، فإن من غير المنطق أن ينص مشروع القانون على جواز انفكاك ملكية الرقبة عن حقوق التصرف في جميع الأراضي التي تملكها الدولة، سواء كانت تملكها ملكية تامة، أو تملك رقبتها فقط وفق أحكام قانون الأراضي العثماني. ذلك أن النص في مشروع القانون جاء مطلقاً ويشمل جميع الأراضي المملوكة للدولة، بينما قصر القانون المدني الأردني ذلك على الأراضي الأميرية. وربما نجد بعض العذر للمشرع الأردني الذي لم يستطع أو لم يرد أن يتجاوز أحكام قانون الأراضي العثماني بشأن الأراضي الأميرية، فأبقى على الأوضاع التي نشأت وترسخت في ظلّه على مدى ما يقرب من مئة وخمسين عاماً. إلا أنه من غير المستساغ لا قانوناً ولا منطقاً، أن يطبق مشروع القانون الأحكام التي وردت في قانون الأراضي العثماني على الأراضي التي تملكها الدولة ملكية تامة، سواء كانت أراض واقعة داخل حدود المدن والقرى أو خارجها. وما الجدوى والفائدة العملية التي تعود للدولة إذا احتفظت بملكية رقبة هذه الأراضي مجردة عن حقوق الاستعمال والاستغلال والتصرف. أن ملكية الرقبة في مثل هذه الحالة ستكون ملكية نظرية مجردة من أية قيمة، لا تقبل البيع أو الشراء أو الرهن ولا ترد عليها الإجارة أو الإعارة أو الهبة أو أي من التصرفات الناقلة للملكية أو لأي حق متفرع عنها. والنص على جواز

<sup>١٤</sup> مصطفى الزرقا، المدخل الفقهي العام، صفحة ١٧٧، صفحة ١٧٨.



ذلك في مشروع القانون ما هو إلا من قبيل العبث التشريعي كما يقول الدكتور مصطفى الزرقا. وقد وصف شراح القانون ملكية الدولة للرقبة في مثل هذه الحالة بأنها خرافة أو أسطورة<sup>١٥</sup>.

وما دفع المشرع الأردني، ومن بعده المشرع الفلسطيني إلى هذا العبث التشريعي، هو محاولتهما اعتبار حق التصرف حقا متفرعا عن حق الملكية، على خلاف ما ذهب إليه المشرع السوري وما ذهب إليه المشرع المصري في هذا الشأن كما سنبين فيما بعد.

٧- حق التصرف، كحق عيني متفرع عن حق الملكية، هل هو حق دائم أم مؤقت.

أن من أهم خصائص الملكية انه حق دائم، ولذلك قيل أن حق الملكية لا يقبل التآقيت، على خلاف الحقوق العينية التي تتفرع عنه، فجميعها حقوق مؤقتة محدودة بفترة زمنية معينة<sup>١٦</sup>. وعلى سبيل المثال فان حق الانتفاع المنصوص عليه في المواد ١١٨٢-١١٩٢ من مشروع القانون هو حق مؤقت ينقضي بانقضاء الأجل المحدد له أو بوفاة المنتفع أو بعدم الاستعمال مدة ١٥ سنة، وينطبق نفس القول على حق الاستعمال وحق السكنى. وكذلك حدد مشروع القانون حق المساطحة بمدة لا تتجاوز ٥٠ سنة وفعل نفس الشيء بالنسبة لحق الحكر. كما نص على أن حق الإرفاق ينتهي بانتهاء الأجل المحدد له أو بعدم استعماله مدة خمسة عشر سنة.

غير أن مشروع القانون لم يتطرق إلى هذه المسألة بالنسبة لحق التصرف، وما إذا كان يعتبره حقا دائما أو مؤقتا. وكان يتوجب، وعلى أدنى احتمال أن ينص على انه حق دائم، على اعتبار أن حقوق المتصرفين بالأراضي الأميرية أصبحت

<sup>١٥</sup> الدكتور وحيد سوار، الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية، صفحة ٣٥٦.

<sup>١٦</sup> السنهوري، الوسيط، مجلد ٨، صفحة ٥٣٠.

من ناحية عملية صرفة لا تختلف عن حقوق المالكين في الأراضي المملوكة من جهة ديمومة التصرف. ولكن مشروع القانون لم ينص على ذلك، لان اعتبار حق التصرف حقا دائما يرفعه إلى مستوى حق الملكية، ولان الحق الذي يتفرع عن الملكية لا يمكن قانونا أن يستوعب عناصر الملكية جميعا.

أن الخطأ يكمن في اعتبار حق التصرف بالأراضي الأميرية حقا عينيا متفرعا عن حق الملكية، الأمر الذي لم يفعله المشرع المصري ولا المشرع السوري<sup>١٧</sup>. إن تفريع هذا الحق عن حق الملكية يستلزم بحكم الضرورة وانسجاما مع المنطق القانوني اعتباره حقا مؤقتا الأمر الذي يشكل افتئاتا وتعديا على حقوق المتصرفين بالأراضي الأميرية.

ومن جهة أخرى، فقد نص مشروع القانون في المادة ١١٧٥ منه على أن "يراعى في تنظيم هذا الحق ما يرد بشأنه من أحكام في التشريعات الخاصة". وإذا ما رجعنا إلى قانون الأراضي العثماني، وهو تشريع خاص يبحث في حقوق التصرف في الأراضي الأميرية سنجد أن المشرع العثماني أجاز في المادة ٦٨ من القانون المذكور انقضاء حق التصرف إذا عطل صاحب حق التصرف الأرض مدة ثلاث سنوات متتالية دون عذر، إذ تصبح الأرض في مثل هذه الحالة مستحقة الطابو، وبمثابة الأرض المحلولة التي تعود ملكيتها كاملة للدولة. وقد استغلت سلطات الاحتلال الإسرائيلي. على مدى الخمس والثلاثين سنة الماضية ذلك ابشع استغلال، واعتبرت كثيرا من أراضي الضفة الغربية بحكم الأراضي المعطلة، واعتبرتها أراض حكومية عادت ملكيتها للدولة وخصصتها لإقامة المستوطنات اليهودية عليها. وكان يجدر بالمشرع الفلسطيني أن يتنبه لخطورة الموضوع، وان

<sup>١٧</sup> الدكتور وحيد سوار، الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية، صفحة ٣٥٦.

ينص على اعتبار حق التصرف، إذا كان لا بد من اعتباره حقاً متفرعاً عن الملكية، بأنه حق دائم لا يسقط بعدم الاستعمال.

ولعل مما يزيد الأمور سوءاً النص في المادة ١١٧٤ من مشروع القانون على أن حق التصرف ينشأ بطريق الإباحة من الدولة. والإباحة كما هو معروف من العقود غير اللازمة التي يجوز الرجوع عنها في أي وقت.

#### ٨- حق التصرف وملكية الأبنية والإنشاءات والأشجار.

أجازت المادة ١١٧٦ من مشروع القانون لصاحب حق التصرف في الأرض المملوكة للدولة أن يغرّس فيها ما شاء من الأشجار وان ينشئ فيها أي بناء يحتاج إليه. ونصت الفقرة (٣) من هذه المادة على أن الأبنية التي تنشأ على الأرض وما يغرّس فيها من أشجار تسرى عليها الأحكام الموضوعة للأراضي المملوكة للدولة فيما يتعلق بحق التصرف.

وواضح من هذه النصوص أن صاحب حق التصرف لا يعتبر مالكا للأبنية التي ينشئها أو الأشجار التي يغرّسها في الأرض، وإنما تعتبر رقبته ملكاً للدولة ويقتصر حق من انشأ هذه الأبنية أو غرس هذه الأشجار على التصرف بها في الحدود التي نص عليها مشروع القانون، وتطبق عليها الأحكام التي تطبق على حق التصرف.

وما ذهب إليه مشروع القانون في هذا الشأن أمر بعيد عن المنطق، وينطوي على ظلم بين، ولا يجوز تحت أي اعتبار عدم اعتبار هذه الأبنية والإنشاءات والأشجار ملكاً صرفاً لمن أنشأها أو غرسها من ماله الخاص. ومشروع القانون في هذا الذي ذهب إليه يرجع بنا ما يقرب من مئة عام إلى الوراء، ويوجب العمل بالنصوص التي وردت في قانون التصرف بالأموال غير المنقولة العثماني لسنة ١٣٣١ هجرية التي تعتبر الأبنية التي تنشأ والأشجار التي تغرّس في الأراضي الأميرية تابعة لهذه الأراضي.

٩- كسب ملكية حق التصرف.

نصت الفقرة (١) من المادة ١١٧٤ من مشروع القانون أن سبب كسب حق التصرف في الأراضي المملوكة من الدولة هو عقد الإباحة. واشترطت الفقرة (٢) من المادة المذكورة أن يتم ذلك بموجب سند تصرف يسجل في دائرة الأراضي. ومقتضى هذه النصوص أن التسجيل في دائرة الأراضي هو ركن من أركان انعقاد عقد الإباحة الذي ينشأ بموجبه حق التصرف.

كما نصت الفقرة (٢) من المادة ١١٥٩ من مشروع القانون على أنه لا يجوز تملك الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة أو الوقف أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم.

ولما كانت معظم الأراضي الأميرية في فلسطين وبخاصة في الضفة الغربية، غير مسجلة بأسماء المتصرفين بها، ولم تشملها أحكام تسوية الأراضي النهائية، فإن حقوق المتصرفين فيها تصبح غير قائمة وغير معترف بها قانوناً ولم يكسبهم تصرفهم الطويل أي حق فيها. هذا مع العلم أن قانون الأراضي العثماني نفسه نص في المادة ٧١ منه على أنه " إذا كان إنسان يزرع أرضاً أميرية أو موقوفة ويتصرف بها عشر سنين بدون منازع يكون حق القرار ثابتاً له سواء وجد بيده سند معمول به أو لم يوجد، ولا ينظر إلى تلك الأراضي بنظر المحلول بل يلزم أن يعطى ليده سند طابو جديد مجاناً... الخ "

وبذلك يكون قانون الأراضي العثماني الذي صدر قبل قرن ونصف بمثابة خطوة متقدمة بالنسبة لمشروع القانون المدني الجديد، إذ أجاز كسب حق التصرف بتقادم عشر سنوات وأوجب إعطاء المتصرف سند طابو مجاناً، بينما لم يعترف مشروع القانون بهذا الحق.

## ١٠- نحو تغيير جذري في مفهوم حق التصرف في الأراضي الأميرية.

بعد مرور ما يقرب من مئة وخمسين عاما على الأحكام التي وضعها قانون الأراضي العثماني بشأن الأراضي الزراعية التي احتفظت الدولة بملكية رقبتهـا، وفوضت حقوق استعمالها واستغلالها والتصرف بها للأفراد، وهي الأراضي المصنفة بموجب ذلك القانون كأراض أميرية، وبعد أن اختلطت هذه الأراضي الأميرية بالأراضي الزراعية المملوكة للأفراد والتي كانت تسمى بالأراضي العشرية والخراجية، ولم يعد ممكنا في ضوء سجلات الأراضي الحالية التفريق بين الأراضي الزراعية التي كانت أصلا ملكا للدولة وبين الأراضي الزراعية الجارية بملكية الأفراد، وبعد أن بينا أن ملكية الدولة لرقبة الأرض بصورة منفصلة عن ملكية حقوق استعمالها واستغلالها والتصرف فيها، هي مجرد وهم أو أسطورة ولا تنطوي على أية قيمة على الإطلاق، وبعد أن تقارب حق التصرف في الأراضي التي تملكها الدولة مع حق الملكية التام، وتضاءلت الفروق فيما بينهما، فقد آن الوقت لوضع حد لهذا الوهم أو تلك الأسطورة، واعتبار حق التصرف بالأرض الأميرية حق ملكية تامة يشمل رقبة الأرض كما يشمل حقوق التصرف فيها. إذ لم يعد ممكنا وفق أي منطق قانوني قبول مبدأ انفصال ملكية الرقبة عن حقوق التصرف انفصالا دائما. ولم يعد مقبولا اعتبار حقوق أصحاب الأرض في جميع الأراضي الفلسطينية الواقعة خارج حدود المدن والقرى مجرد حقوق تصرف متفرعة عن حق ملكية الدولة لهذه الأراضي، وهم الذي يتصرفون بها تصرفا مطلقا عينا ومنفعة واستغلالا ويتوارثونها أبا عن جد منذ مئات السنين. وقد آن الوقت لان يتحرر المشرع الفلسطيني من الأحكام البالية التي وضعها المشرع العثماني في ظروف تختلف جذريا عن الظروف التي نعيشها، وان يكون قانوننا المدني نابعا من حاجات وظروف هذا الوطن ومواطنيه لا منقولا عن غيره من القوانين في البلاد الأخرى.

وليت المشرع الفلسطيني هذا حذو المشرع المصري أو المشرع السوري في موضوع الأراضي الأميرية. ففي مصر، وقبل ما يزيد على مئة عام تم إلغاء الفرق ما بين الأراضي المملوكة والأراضي الأميرية وأصبحت جميع الأراضي في مصر مملوكة لأصحابها<sup>١٨</sup>. وفي سوريا، فإن مشرع القانون المدني السوري لم يدرج حق التصرف في عداد الحقوق المشتقة عن حق الملكية، وإنما عده حقا قائما بذاته ورفعته إلى مصاف الملكية حين طبق عليه ما طبق على حق الملكية من أحكام<sup>١٩</sup>.

وفي فلسطين، وفي ظل الظروف التي يمر بها هذا البلد، والتي يحتدم فيها الصراع على الأرض وحقوق ملكيتها، فإن المطلوب من المشرع الفلسطيني أن يرتفع إلى مستوى الأحداث العاتية التي تعصف بالوطن، وان يلغي أسطورة الأراضي الأميرية ويطوي صفحة التشريع العثماني إلى الأبد. ويستطيع ذلك إذا ألغى حق التصرف كحق عيني متفرع عن حق الملكية كما فعل المشرع المصري والسوري، وإذا عدل المادة ٩٩٧ من مشروع القانون التي عرفت حق الملكية بلن يضيف إليها فقرة تنص: "وتعتبر الأراضي الأميرية الجارية بتصرف الأفراد من نوع الملك التام وتطبق عليها الأحكام التي تطبق على الأراضي المملوكة" تماما كما فعل المشرع المصري.

<sup>١٨</sup> السنهوري، الوسيط، مجلد ٨، السنهوري صفحة ٤٨٨، ٤٨٩.

<sup>١٩</sup> الدكتور وحيد سوار، الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية، صفحة ٣٥٦.

## المؤسسة التشريعية

### في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

\* عبد الحميد لطفي العيله

مقدمة :

تشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاق إعلان المبادئ، والاتفاقية المرحلية (اتفاق غزة - أريحا) الموقعة في ٥/٥/١٩٩٤م من هيئة مكونة من أربعة وعشرين عضواً، أنيط بها كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية لحين انتخاب المجلس الذي له صلاحية تبني تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى، ومن جانب آخر تكون لرئيس السلطة التنفيذية للمجلس صلاحية مبادأة تشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس، وإصدار تشريعات تبنّاها المجلس، وإصدار تشريعات ثانوية<sup>١</sup>. ومنذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية وقدمها إلى أرض الوطن في ٤/٥/١٩٩٤م، وحتى انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العشرين من يناير ١٩٩٦م، تنوعت التشريعات الصادرة ما بين تشريعات أولية أي (قوانين) وتشريعات ثانوية أي (أنظمة)، ففي هذه الفترة كانت سلطة التشريع تتركز بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى أن صدر القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م<sup>٢</sup>

\* عبد الحميد لطفي العيله/ مستشار قانوني بالدائرة القانونية - المجلس التشريعي الفلسطيني.

- ١- انظر المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨/سبتمبر/١٩٩٥م.
- ٢- انظر القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الصادر بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٥م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية/ العدد الرابع.

والذي بموجباً أشرك مجلس الوزراء في العملية التشريعية، وكانت عملية إعداد التشريعات وإصدارها تتم وفقاً لآلية معينة، وبعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني وتشكيله أخذ دوره الرئيسي في العملية التشريعية باعتباره العضو الأصيل في التشريع.

#### هدف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى بيان كيفية إنشاء وتشكيل المؤسسة التشريعية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية حتى كتابة هذا البحث، وتوضيح حدود الصلاحيات المنوطة بها كسلطة تشريعية، وكذلك التعرف على آلية سن التشريعات الفلسطينية سواء قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أو بعد انتخابه، هذا بالإضافة للتعرض إلى طبيعة المجلس التشريعي الفلسطيني من حيث ظروف نشأته وصلاحياته وتركيبته الداخلية، والتعرف على آلية العمل فيه سواء تعلق الأمر باتخاذ قرارات أو بإقرار التشريعات وفقاً لمشروع القانون الأساسي والنظام الداخلي له وآلية عمل لجانته.

#### نطاق الدراسة :

تقتصر هذه الدراسة على بيان ماهية وطبيعة عمل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تشكيلها وقدمها إلى أرض الوطن، وبيان ماهية وطبيعة وعمل هذه المؤسسة بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، من حيث تشكيلها واختصاصاتها وآلية سن التشريعات الفلسطينية في مرحلتين زمنيتين، الأولى منذ ٤/٥/١٩٩٤م وحتى انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ٢٠/١/١٩٩٦م، والثانية منذ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني وحتى الآن.

#### الدراسات السابقة :

سبق هذه الدراسة دراسات اهتمت بالجانب التحليلي لعمل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو الجانب التقييمي لأدائه خلال دورات انعقاده المختلفة، أو



بحثت في طبيعة هذا المجلس ودوره في النظام السياسي الفلسطيني، إلا أنها لم تتناول بالبحث والتحليل في جوانب المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية من حيث ظروف تشكيلها وأعضائها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أو وصفاً تحليلياً دقيقاً لآلية العمل بداخل هذه المؤسسة، وبخاصة فيما يتعلق بآلية إقرار التشريعات الفلسطينية الصادرة عنها، ومن هذه الدراسات على سبيل المثال لا الحصر:

(١) التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية (دراسة تحليلية)، وهي عبارة عن تقرير صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية رقم (٣) ١٩٩٨م/رام الله.

(٢) المجلس التشريعي الفلسطيني - تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦م - مارس ١٩٩٨م) - صادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - سلسلة الدراسات رقم (٥)، الطبعة الأولى/ نوفمبر ١٩٩٨م - غزة، سلسلة الدراسات رقم (١٣)، الطبعة الثانية/ مايو ١٩٩٩م - غزة.

(٣) المجلس التشريعي الفلسطيني - تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس ١٩٩٨م - مارس ١٩٩٩م) صادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (١٩)، الطبعة الأولى / ديسمبر ١٩٩٩م - غزة.

(٤) المجلس التشريعي الفلسطيني... البحث عن دور؟!، الدكتور/ رياض علي العيله، منشور في مجلة حوليات، وهي دورية علمية محكمة تصدر عن جماعة القياس والتقويم التربوي بجامعة الأزهر بغزة، الحولية الأولى/ الرسالة (٤)، أكتوبر ١٩٩٩م.

منهج الدراسة :

تعتمد هذه الدراسة الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية الفلسطينية، سواء كانت هذه

النصوص في الاتفاقيات المبرمة، أم في مشروع القانون الأساسي، أم في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، أو في أي نظام صادر عنه، بهدف عرضها بطريقة سلسة وفهم كيفية التطبيق العملي لها، ووصولاً إلى نتائج إيجابية خاصة بتطوير عمل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، وبصفة خاصة المجلس التشريعي الفلسطيني باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية.

ولئلاً تترك نتائج هذه الدراسة متناثرة بين فصولها ومباحثها ومطالبها فقد رأيت أنه من الأفضل جمع شتاتها في خاتمة يلخص فيها أهم النتائج التي خلصت إليها وبعض المقترحات والتوصيات التي قد تسهم في مسار العملية التشريعية وتجعلها أكثر وضوحاً ونجاحاً.

#### تقسيم الدراسة :

سنقوم ببحث ودراسة المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية خلال مرحلتين زمنيتين، الأولى: مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، والثانية: مرحلة ما بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك في فصلين مستقلين، يسبقهما فصل تمهيدي نبحت فيه كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية.

#### فصل تمهيدي

##### كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية

في الثالث عشر من سبتمبر ١٩٩٣م وقعت منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل اتفاق إعلان المبادئ<sup>٣</sup>، والذي كان أساساً لاتفاقيتي التسوية المرحلتين

٣ - انظر المادة (٣) من اتفاقية إعلان المبادئ، الموقعة في أوسلو بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣م، حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية.

الموقعتين بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في أيار ١٩٩٤م وأيلول ١٩٩٥م على التوالي، وقد شكلت هاتان الاتفاقيتان الأساس القانوني لإعادة انتشار قوات الاحتلال الإسرائيلي وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية في أجزاء من الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما نصت على ضرورة إجراء انتخابات لفلسطينيي قطاع غزة والضفة الغربية والقدس بهدف اختيار أعضاء المجلس الفلسطيني ورئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد حددت طبيعة عمل المجلس وصلاحياته. ونصت الاتفاقية الانتقالية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، في المادة الثالثة منها على أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، القدس وقطاع غزة للفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ، وأضافت هذه المادة في فقرتها الثانية أنه سيحصل المجلس على صلاحيات تشريعية وتنفيذية وفقاً للمادة (٩،٧) من إعلان المبادئ، وسيكون مسؤولاً عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الاتفاقية، ممارسة صلاحيات تشريعية ستكون وفقاً للمادة (١٨) لهذه الاتفاقية (الصلاحيات التشريعية للمجلس). أما المادة التاسعة من الاتفاقية فقد تحدثت عن صلاحيات ومسؤوليات المجلس، وعلى سبيل المثال فقد نصت الفقرة الأولى منها على أنه: "استناداً إلى أحكام الاتفاقية فإن للمجلس ضمن ولايته، صلاحيات تشريعية كما نص على ذلك في

المادة (١٨) من هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية<sup>(٤)</sup> وكذلك حددت المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية<sup>(٥)</sup> الصلاحيات التشريعية للمجلس<sup>(٦)</sup>.

٤ - انظر المادة التاسعة من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، (اتفاق طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥ م.

٥ - اتفاقية إعلان المبادئ (١٣/٩/١٩٩٣ م).

٦ - نصت المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية على هذه الصلاحيات بقولها:

١- لأغراض هذه المادة، التشريع سوف يعني أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى.

٢- سيكون للمجلس الصلاحية، ضمن ولايته كما حدد في المادة السابعة عشر لهذه الاتفاقية، تبني التشريعات.

٣- مع أن صلاحية التشريع الأولي بيد المجلس بمجمله، فإن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس ستكون له الصلاحيات التشريعية التالية:

- صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس.

- صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس.

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

(أ) التشريعات، بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، تفوق ولاية المجلس أو التي تكون، مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية، أو أية اتفاقية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة.

(ب) على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.

٤ - يجب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات.

٥ - بدون إجحاف لإحكام البند الرابع أعلاه، فإن الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع ينطبق عليها، وذلك من أجل =

وبموجب هذه الاتفاقيات فقد تم تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة مكونة من أربعة وعشرين عضوا والتي بدورها تولت كافة المسؤوليات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية إلى أن تم انتخاب المجلس الفلسطيني كما هو متفق عليه. وبتاريخ ٢٠/١/١٩٩٦م أجريت انتخابات عامة، حرة ومباشرة، لانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني لتولي مسؤولية الحكم في المرحلة الانتقالية<sup>(٧)</sup>، وبالرغم من اقتصرها على فلسطيني الأراضي المحتلة، إلا أنها اعتبرت خطوة أولى في طريق رسم ونهج الحياة البرلمانية والديمقراطية (٨).

وخلال الفترة من تاريخ ٥/٥/١٩٩٤م حتى ٢٠/١/١٩٩٦م، أي ما بين تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية وانتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، فقد أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التشريعات، تنوعت ما بين تشريعات أولية (قوانين)، وبين ما يعتبر تشريعات ثانوية (قرارات وأنظمة)، وكانت هذه التشريعات يتم إعدادها وفقا لآلية معينة، سنعرض لها في الفصل الأول من هذه الدراسة.

---

= مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات، ستنظر اللجنة القانونية إلى تشريعات رفعت إليها في أقرب فرصة ممكنة.

٧ - انظر المادة (١/٢) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن الانتخابات، الصادر بتاريخ ١٢/٧/١٩٩٥م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية/ العدد العاشر.

٨ - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، (مارس ١٩٩٦م-مارس ١٩٩٨م)، سلسلة الدراسات (١٣)، ص ٨.

## الفصل الأول

### المؤسسة التشريعية قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني

أعطت الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية سلطة التشريع والتفويض لهيئة واحدة هي السلطة الوطنية الفلسطينية والمكونة من أربعة وعشرين عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحددت مدة هذه الصلاحيات إلى حين انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني<sup>(٩)</sup>.

وبناء على ذلك فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ستة قوانين بإرادة منفردة، (إلى أن أصدر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات)، وهي: القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٤م بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي<sup>(١٠)</sup>، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة<sup>(١١)</sup>، والقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥م بشأن تعديل قانوني دعاوى الحكومة رقمي (٥) لسنة ١٩٥٨م، و(٣٠) لسنة ١٩٢٦م<sup>(١٢)</sup>، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥م بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية<sup>(١٣)</sup>، والقانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن إنشاء دائرة السير<sup>(١٤)</sup>، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إعداد التشريعات<sup>(١٥)</sup>.

٩ - انظر المادة رقم (١/٣) من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاقية طابا) الموقعة في واشنطن بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥م.

- ١٠ - صدر هذا القانون بتاريخ ٢٤/٩/١٩٩٤م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثاني.
- ١١ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٣/١١/١٩٩٤م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثاني.
- ١٢ - صدر هذا القانون بتاريخ ٧/١/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الثالث.
- ١٣ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٧/١٢/١٩٩٤م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.
- ١٤ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٣/٢/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.
- ١٥ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

وبموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات<sup>(١٦)</sup> فقد أشرك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية معه مجلس السلطة، حيث نصت على ذلك المادة الثانية منه بقولها: " يصدر رئيس السلطة الفلسطينية القوانين بعد موافقة مجلس السلطة"، وأضافت المادة الثالثة منه بقولها: " يتولى رئيس السلطة وأعضائه مجلس السلطة الصلاحيات والسلطات التنفيذية كل في حدود اختصاصه". أما القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بشأن إعداد التشريعات فقد عني ببيان وتنظيم إجراءات إعداد التشريعات في السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تضمنت المادة الأولى منه حكماً يقضي بأن يتم إعداد التشريعات وفقاً لأحكامه<sup>(١٧)</sup>.

وبموجب هذا القانون فقد أعطيت الوزارة أو الجهة المختصة صلاحية إعداد مسودة مشروعات القوانين أو مسودة مشاريع الاتفاقيات وما في حكمها، متضمنة الأحكام الموضوعية المراد تضمينها لهذه المشروعات<sup>(١٨)</sup>.

وبعد أن يتم إعداد مسودة المشروع من قبل الوزارة أو الجهة المختصة وفقاً لما تقدم تقوم الوزارة أو الجهة المختصة بإحالة مسودة مشروع القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل، ومن ثم يقوم ديوان الفتوى والتشريع بعمل صياغة قانونية لمسودة المشروع ووضعه في الصيغة القانونية المناسبة<sup>(١٩)</sup>.

وقبل أن يقوم ديوان الفتوى والتشريع بصياغة للمسودة المقترحة لمشروع القانون أو الاتفاقية، يعكف على دراستها وله أن يدخل عليها من التعديلات اللازمة شريطة ألا تؤثر هذه التعديلات على جوهر المشروع أو الغاية التي يهدف إليها.

١٦ - صدر هذا القانون بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع.

١٧ - انظر المادة رقم (١) من نفس القانون.

١٨ - انظر الفقرة الأولى من المادة رقم (١) من نفس القانون.

١٩ - انظر الفقرة الثانية من المادة رقم (٢) من نفس القانون.

ولديوان الفتوى والتشريع في سبيل أداء مهامه القانونية الموكولة إليه، أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة التي أعدت مسودة المشروع، وإذا لزم الأمر التشاور مع وزارات أو جهات أخرى ذات علاقة بالموضوع، ويكون الهدف من هذا التنسيق والتشاور هو التوصل إلى الصيغة الأمثل والملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من المشروع المقترح (٢٠).

وبعد دراسة المسودة المقترحة لمشروع القانون أو الاتفاقية من قبل ديوان الفتوى والتشريع وإدخال بعض التعديلات اللازمة، يرفعها الديوان إلى أمين عام مجلس الوزراء الذي بدوره يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية يتم تشكيلها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع وعدد من الوزراء، حيث تقوم هذه اللجنة الوزارية بدراسة مشروع القانون المقترح، وتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء، الذي له أن يوافق على قبول مشروع القانون المقترح، أو أن يرفضه، أو أن يدخل عليه بعض التعديلات التي يراها مناسبة.

وفي حالة موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون المقترح وقبوله، أو إدخال بعض التعديلات التي يراها مناسبة، يعيد مجلس الوزراء المشروع متضمناً التعديلات التي أدخلها عليه، إلى ديوان الفتوى والتشريع لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة (٢١). وبعد وضع المشروع في صيغته القانونية النهائية من قبل ديوان الفتوى والتشريع، يرفعه الديوان إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإصداره، والأمر بنشره في الجريدة الرسمية (٢٢).

٢٠ - انظر المادة رقم (٣) من نفس القانون.

٢١ - انظر المادتين رقمي (٥،٤) من نفس القانون.

٢٢ - انظر المادة رقم (٦) من نفس القانون.



## الفصل الثاني

### المؤسسة التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني

تمهيد :

فيما يتعلق بهذه المرحلة الزمنية والتي بدأت منذ العشرين من يناير ١٩٩٦م وحتى الآن، وبعد أن تم انتخاب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، فقد أعطي هذا المجلس صلاحية التشريع كصاحب الاختصاص الأصلي، وبالرغم من ذلك فقد أقيمت بعض الصلاحيات التشريعية بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تتمثل بحقه بالمبادرة بالتشريع أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس، والحق في إصدار تشريعات تبناها المجلس التشريعي الفلسطيني، والحق في إصدار أي تشريعات ثانوية بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال في أي تشريعات أولية تبناها المجلس (٢٣).

هذا وسنقصر البحث والدراسة في هذه المرحلة الزمنية على عدة أمور، وهي: السلطة المختصة بالتشريع، وأعضاء السلطة التشريعية، وكيفية ممارسة الوظيفة التشريعية، نخصص لكل منها مبحثاً مستقلاً.

### المبحث الأول

#### السلطة المختصة بالتشريع (٢٤)

**تعريف:** السلطة التشريعية هي تلك الجهة التي ينعقد لها الحق في وضع وإقرار القواعد العامة الملزمة التي تحكم وتنظم تصرفات المجتمع في إطاره القانوني وهو الدولة.

٢٣ - راجع البند الثالث من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية.

٢٤ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي/ القاهرة/١٩٩٦م، ص ٢٩.

وسلطة التشريع في الديمقراطيات النيابية البحتة تمارس من قبل السلطة التشريعية بمفردها، أما في الديمقراطية شبه المباشرة فيكون للناخبين حق المشاركة في سلطة التشريع مع السلطة التشريعية، وبالرغم من أن غالبية الدساتير العربية يغلب عليها الطابع النيابي البحت، إلا أنه وردت فيها بعض الإستثناءات فيما يتعلق بحق جهات أخرى غير السلطة التشريعية في المشاركة في سلطة التشريع، كما هو الحال في حق الاستفتاء الشعبي، وحق اقتراح القوانين.

ووفقاً لمبدأ الشرعية تتدرج التشريعات من حيث قوتها الإلزامية، فالقواعد الدستورية تتربع على قمة الهرم التشريعي، ويليهما في التدرج قواعد التشريعات العادية (القوانين)، ثم اللوائح التنفيذية، وهكذا....

ويختلف دور المؤسسة التشريعية في وضع أو تعديل القواعد الدستورية عنه في وضع أو تعديل قواعد التشريعات العادية (القوانين)، ولذلك فإن وضع أو تعديل القواعد الدستورية يتطلب إجراءات تختلف كثيراً أو قليلاً عن وضع أو تعديل قواعد التشريعات العادية (القوانين)، وهذا ينعكس بدوره على نطاق سلطة المؤسسة التشريعية في هذا الخصوص.

وإذا كان البرلمان يضطلع بالدور الأساسي في إعداد ووضع التشريعات وإقرارها، فإنه وبحسب النظام السياسي والأسس التي تقوم عليها الدولة، فقد يكون لرئيس الدولة أياً كانت تسميته دوراً مشاركاً في إعداد ووضع التشريعات، وقد يتعدى الأمر إلى ابعده من ذلك فيقوم بوضع التشريع منفرداً إذا ما توافر السبب الموجب لذلك (٢٥).

وبعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أصبح هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، باستثناء بعض الصلاحيات التشريعية فقد ظلت بيد رئيس السلطة

٢٥ - د. سليمان الطماوي، نفس المرجع السابق، ص ٥٠.

الوطنية الفلسطينية<sup>(٢٦)</sup>، وبذلك اختص المجلس التشريعي الفلسطيني بسلطة سن التشريع الأساسي والتشريعات العادية (القوانين)، بينما اختصت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحيات إصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين التي يقرها المجلس.

### المبحث الثاني

#### أعضاء السلطة التشريعية

تضمن مشروع القانون الأساسي<sup>(٢٧)</sup> نصوصاً تحدد أعضاء السلطة التشريعية، وهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني<sup>(٢٨)</sup>.

### المطلب الأول

#### رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

نصت المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي على الحقوق التي يمارسها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال التشريع ونعني بها الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، أو الحق في التصديق عليها، وكذلك الحق في إصدارها، وتمارس هذه الحقوق وفق ضوابط وشروط معينة تضمنتها تفصيلاً المادة سالفه الذكر، ولن نعرض هنا لطبيعة كل من حق الاعتراض أو التصديق والإصدار مرجئين ذلك إلى المطلب المخصص لدراسة كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية.

٢٦ - انظر البند الثالث من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية.

٢٧ مشروع القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الثالثة بتاريخ

١٠/٢/١٩٩٧م، ولم يتم إصداره حتى الآن.

٢٨ انظر المادتين رقمي (٢/٤٢، ٥٨) من مشروع القانون الأساسي.

وإذا كان الأصل في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية - كعضو تشريعي - أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يعتبر العضو الأصيل في العملية التشريعية، فإن مشروع القانون الأساسي قد أفرد دوراً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلالاً، وذلك في حالتين تحدثت عنهما المادتين (١٠١،٦٠) من مشروع القانون الأساسي وهما:

#### أولاً: التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي (حالة الضرورة)

يقوم النظام البرلماني على أساس توقيت البرلمان بمدد معينة يعود بعدها الأعضاء إلى الشعب لتجديد انتخابهم أو يسحب الثقة منهم، وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية نصاً يقول: "المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة للفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ"، وبذلك ارتبطت مدة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني بالمدة الزمنية للفترة الانتقالية.

ومن ناحية أخرى فإن المجلس التشريعي لا ينعقد باستمرار، بل له أدوار انعقاد عادية، وأخرى غير عادية، تتخللها فترات للراحة، فإذا حدث أمر طارئ لا يمكن مواجهته إلا بقانون، فإن مشروع القانون الأساسي قد عالج هذه الحالة حين نص في مادته رقم (٦٠) <sup>(٢٩)</sup> على تخويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار

<sup>٢٩</sup> - نصت المادة رقم (٦٠) من مشروع القانون الأساسي على أن: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد

قرارات لها قوة القانون، موجباً عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإذا لم يتم عرضها وفقاً لما تقدم فإنه يزول وبأثر رجعي ما كان لهذه القرارات من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت على المجلس على النحو السابق للمجلس أن يقرّها أو أن يرفضها، فإن أقرّها اعتبرت قوانين نافذة من تاريخ إصدارها، أما إذا رفضها ولم يقرّها زال ما يكون لها من قوة القانون من تاريخ انعقاد المجلس، إلا إذا رأى المجلس التشريعي اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها.

#### ثانياً: التشريع في أحوال الطوارئ (حالة التفويض)

إذا كانت الحياة النيابية معطلة لسبب أو لآخر، فإن البرلمان عضو التشريع الأصل لا يكون موجوداً، وفي هذه الحالة لا بد من سلطة تتولّى مهام التشريع، وهذه السلطة عادة تكون رئيس الدولة أو من يقوم مقامه، وهذه نتيجة حتمية تتوقعها غالبية الدساتير وتنص عليها صراحة وتنظم كيفية ممارستها.

وقد تضمن مشروع القانون الأساسي نصاً يعالج هذه الحالة، فنظمت أحكامها المادة (١٠١) (٣٠) منه عندما نصت على أنه عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب

صدر هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرّها زال ما يكون لها من قوة القانون.

٣٠ - نصت المادة رقم (١٠١) من مشروع القانون الأساسي على أن:

- ١- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصفان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.
- ٢- يجوز تمديد حلة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
- ٣- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. =

أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وأضافت أنه يجوز تجديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه، وهنا نلاحظ أن قيام حالة من حالات الطوارئ المنصوص عليها في هذه المادة على سبيل الحصر تجيز لرئيس السلطة الوطنية بداية الحق في الإعلان عن حالة الطوارئ هذه ولمدة الثلاثين يوماً مع جواز تمديدها لفترة أخرى مماثلة.

ومن ناحية أخرى فقد ألزمت هذه المادة في فقرتها الثالثة رئيس السلطة الوطنية بأن يكون في مرسوم إعلان حالة الطوارئ محدداً بوضوح الهدف منه والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

وفي أثناء هذه الفترة الزمنية قد يتخذ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من الإجراءات والتدابير السريعة لمواجهة هذا الخطر، وهذه المادة بعموميتها تخول رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اتخاذ إجراءات مختلفة، وقد يكون من بينها إصدار تشريعات ممثلة في القرارات أو المراسيم الرئاسية، وقد وسعت هذه المادة من صلاحية رئيس السلطة الوطنية في اتخاذ الإجراءات والتدابير بل وإصدار القرارات والمراسيم الرئاسية حتى في ظل وجود المجلس التشريعي الفلسطيني وعدم تعطيل الحياة النيابية، لأنها لم تشترط ترتيب تعطيل الحياة النيابية للمجلس التشريعي كنتيجة من نتائج الأسباب التي حددتها واعتبرتها موجبة لإعلان الطوارئ.

٤- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجابات اللازمة بهذا الشأن).

وبمعنى آخر فقد أبحاث هذه المادة لرئيس السلطة الوطنية اتخاذ الإجراءات والتدابير وإصدار التشريعات حتى في وجود الحياة النيابية ممثلة في المجلس التشريعي فأجازت لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ متى قامت إحدى حالتين حددتا على سبيل الحصر وهما: وجود تهديد للأمن القومي بسبب الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح، أو حدوث كارثة طبيعية.

أما الفقرة الرابعة من هذه المادة فقد أعطت الحق للمجلس التشريعي الفلسطيني أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها والتي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، عند أول اجتماع له عقب الإعلان عن حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد، (ويقصد هنا جلسة التمديد الجلسة التي يعقدها المجلس التشريعي الفلسطيني للموافقة بأغلبية ثلثي أعضائه على تمديد فترة حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى)، أي الجلستين أسبق، وللمجلس في هذه الحالة أن يجري الاستجابات اللازمة بهذا الشأن. وأضافت المادة (١٠٢) من مشروع القانون الأساسي قيداً جوهرياً على الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء فترة حالة الطوارئ حين نصت على أنه: "لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ".

### القرارات والمراسيم

لم يحدّد مشروع القانون الأساسي تسمية موحدة للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فتارةً أطلق عليها تسمية "قرارات"<sup>(٣١)</sup>، وتارةً أخرى أطلق عليها تسمية "مراسيم"<sup>(٣٢)</sup>، وتجدر الإشارة هنا إلى عدة ملاحظات:

<sup>٣١</sup> - راجع المادة (٦٠) من مشروع القانون الأساسي.

<sup>٣٢</sup> - راجع المادة (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.

١. من الملاحظ أن مشروع القانون الأساسي أخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية، باعتبار أن التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية هي عبارة عن قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها من قبل المجلس التشريعي قبل المصادقة عليها، أما إذا صادق عليها فإنها تتحول إلى تشريعات عادية (قوانين).
٢. ومن ناحية أخرى فإن هذه القرارات أو المراسيم " تكون لها قوة القانون"، وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية يستطيع من خلالها أن ينظم أي موضوع يوجب مشروع القانون الأساسي تنظيمه بقانون، ولكن المادة (١٠٢) قيدت هذه المراسيم بعدم فرضها قيوداً على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن من المرسوم، ويعتبر هذا القيد ظاهرياً أو شكلياً لأن المجلس التشريعي نفسه لا يستطيع أن يضع قيوداً على الحقوق والحريات الأساسية التي كفلها مشروع القانون الأساسي، فيكون الحكم من باب أولى بالنسبة إلى المراسيم باعتبارها تشريعا استثنائياً.
٣. تطلب مشروع القانون الأساسي ضرورة عرض هذه التشريعات "القوانين أو المراسيم" على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدور هذه القرارات (٣٣)، في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ (٣٤)، ورتب جزاء البطلان على عدم عرض هذه القرارات أو المراسيم سواء بأثر رجعي أو في المستقبل.
٤. سوى مشروع القانون الأساسي بين أسباب غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وهي كونه في إجازة عادية بين أدوار الانعقاد، وبين فترة الإعلان عن حالة الطوارئ بسبب وجود تهديد للأمن القومي أو حدوث كارثة طبيعية.

٣٣ - راجع المادة (٦٠) من مشروع القانون الأساسي.

٣٤ - راجع المادة (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.



٥. اكتفى مشروع القانون الأساسي بمجرد وجوب "عرض" القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس بعد صدور القرارات، ولم يتطلب الموافقة الصريحة على تلك القرارات بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، وللمجلس أن ينظر فيها في الوقت الذي يراه مناسباً لنظرها، ولم يحدد مشروع القانون الأساسي مدة قصوى للمجلس التشريعي لكي يبدي رأيه في تلك القرارات، مما يجعل هذه القرارات تظل نافذة مدة طويلة من الزمن دون أن يبدي المجلس رأيه فيها.

ومن المفروض أنه متى تم عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني فإن له الحرية الكاملة في أن يقبلها أو أن يرفضها، وبالرغم من أنه لم يشر مشروع القانون الأساسي فيما إذا كان للمجلس التشريعي الفلسطيني الحق في تعديل هذه القرارات، إلا أنه ووفقاً للقواعد الأصولية من يملك الأكثر يملك الأقل، ونظراً لأن المجلس التشريعي الفلسطيني هو عضو التشريع الأصيل وما دام يملك إقرار التشريعات ابتداءً وأن يعدل تشريعات نافذة، فمن باب أولى يملك أن يعدل مجرد قرارات بقوانين ليست لها قوة القانون إلا بصورة مؤقتة، ومن ناحية أخرى فإن للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير التي اتخذت من قبل السلطة التنفيذية أثناء فترة حالة الطوارئ، وكذلك له الحق في إجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.

٦. لم يكتف مشروع القانون الأساسي بتحويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق إصدار تشريعات في حال غياب المجلس التشريعي الفلسطيني (في غير أدوار انعقاد المجلس)، وإنما منحه حق التشريع واتخاذ الإجراءات والتدابير أثناء انعقاد دورات المجلس التشريعي، وأسند ذلك إلى حالتين، هما: وجود تهديد للأمن القومي، أو حدوث كارثة طبيعية، وعند توافر إحدى هاتين الحالتين أجاز

مشروع القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ  
بمرسوم منه لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً<sup>(٣٥)</sup>.  
وباعتبار أن هاتين الحالتين تعتبران من حالات الضرورة القصوى فقد ترك لرئيس  
السلطة التنفيذية صلاحية الإعلان عن حالة الطوارئ إذا ما توافرت إحدى هاتين  
الحالتين، دون أن يترك له صلاحية تقدير ما ينضوي من أسباب لتوافر إحدى  
هاتين الحالتين، فاشترط مشروع القانون الأساسي لاعتبار تهديد الأمن القومي  
متحققاً توافر أحد أسباب ثلاثة حددها على سبيل الحصر وهي: الحرب، أو الغزو،  
أو العصيان المسلح.

### المطلب الثاني

#### مجلس الوزراء

أعطت المادة (٥٨) من مشروع القانون الأساسي الصلاحية والحق لمجلس  
الوزراء بالتقدم للمجلس التشريعي الفلسطيني بمشروعات قوانين وإصدار اللوائح  
واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين<sup>(٣٦)</sup>، وهو نفس الحق الذي يتمتع به  
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب نفس المادة، وبذلك يعتبر مجلس الوزراء  
عضواً مشاركاً في السلطة التشريعية.

<sup>٣٥</sup> - انظر المادة رقم (١٠١) من مشروع القانون الأساسي.

<sup>٣٦</sup> - نصت المادة رقم (٥٨) من مشروع القانون الأساسي على أن: "لرئيس السلطة الوطنية  
ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ  
الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

كذلك تحدثت المادة (٤/٧٣) من نفس مشروع القانون الأساسي عن اختصاص الوزير بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته<sup>(٣٧)</sup>، وتقديمها لمجلس الوزراء، الذي يقوم بدوره بتقديمها للمجلس التشريعي الفلسطيني كما سلف.

### المطلب الثالث

#### المجلس التشريعي الفلسطيني

**تمهيد:** المجلس التشريعي الفلسطيني هو عضو التشريع الأصيل، وإنما تعتبر مشاركة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء في العملية التشريعية أمراً مكملاً لاختصاص المجلس التشريعي الفلسطيني، وسوف نتعرض في هذا المطلب لظروف تشكيل المجلس وصلاحياته وتركيبته الداخلية.

#### الفرع الأول

##### تشكيل المجلس

نصت الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل بوضوح على ضرورة إجراء انتخابات لفلسطينيي الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة تهدف لانتخاب رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس تمثيلي، وذلك حسب ما جاء في اتفاق إعلان المبادئ ذلك الذي نص على أنه: "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس"، وأكدت ذلك المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية حين نصت على أنه: "المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية،

٣٧ - نصت المادة رقم (٤/٧٣) من مشروع القانون الأساسي على أن: "يختص كل وزير في إطار وزارته بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء".

القدس، وقطاع غزة للفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق رقم (١) من إعلان المبادئ<sup>(٣٨)</sup>.

وأكدت (اتفاقية طابا) الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة ما جاء في اتفاق أوسلو حول طبيعة وهدف هذه الانتخابات، حيث نصت المادة الأولى من ملحق الانتخابات أنها ستكون انتخابات سياسية تهدف إلى انتخاب الرئيس بشكل مستقل عن المجلس ولكن في نفس الوقت ونفس الإجراءات تقريباً، أما المادة الثانية من الملحق فقد حددت شروط الانتخاب، والترشيح، وإجراءات الترشيح، لعضوية المجلس، وإجراءات الترشيح لمنصب الرئيس، والحملة الانتخابية، كما أكدت أن المجلس المنتخب سيعمل لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات سيكون خلالها مسؤولاً عن إدارة الشؤون المدنية لفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد باشرت السلطة الوطنية الفلسطينية في شهر ديسمبر ١٩٩٥م استعداداتها لإجراء الانتخابات، فقامت بإصدار قانون الانتخابات الفلسطيني<sup>(٣٩)</sup>.

وفي العشرين من يناير ١٩٩٦م توجهت جماهير الشعب الفلسطيني إلى صناديق الاقتراع للإدلاء بأصواتها بهدف اختيار رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأعضاء للمجلس التشريعي الفلسطيني الذي يعتبر هو السلطة التشريعية المنتخبة كما نصت على ذلك المادة (٣٤) من مشروع القانون الأساسي<sup>(٤٠)</sup>، والتي أضافت

<sup>٣٨</sup> - انظر البند الأول من المادة الثالثة من الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا)، الموقع في واشنطن، بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥م.

<sup>٣٩</sup> - صدر القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥م بشأن الانتخابات، بتاريخ ٧/١٢/١٩٩٥م، ونشر في الوقائع الفلسطينية / العدد العاشر.

<sup>٤٠</sup> - نصت المادة رقم (٣٤) من مشروع القانون الأساسي على أن: (١- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ٢- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى

أن مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية، التي تنتهي في ١/٥/١٩٩٩م، وأردفت المادة (٣٥) التي بعدها بأن المجلس التشريعي يتألف من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً وفقاً للقانون.

### الفرع الثاني

#### صلاحيات المجلس

حددت المادة التاسعة من (اتفاقية طابا) <sup>(٤١)</sup> إطار صلاحيات ومسؤوليات المجلس التشريعي حيث نصت في فقرتها الأولى بأنه: "استناداً إلى أحكام الاتفاقية فإن للمجلس ضمن ولايته، صلاحية تشريعية كما نص عليها في المادة الثامنة عشرة من هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية.

أما المادة الثامنة عشرة من نفس الاتفاقية فقد حددت أن التشريع يشمل أية تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، القوانين، الأنظمة ومشاريع قانونية تشريعية أخرى، وأن التشريع سيكون للمجلس بمجمله.

وعلى ذلك فإن حق المجلس التشريعي المنتخب يشتمل على حق التشريع الأولي المتمثل في إصدار القانون الأساسي، وحقه في إقرار التشريعات الثانوية المتمثلة في الأنظمة أو التشريعات الأخرى (القوانين)، وتشمل كذلك التشريعات التي تعدل أو تلغي أوامر عسكرية شريطة ألا تفوق ولاية المجلس أو تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية.

المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ٣- مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية).

<sup>٤١</sup> - الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا) المؤقتة في واشنطن بتاريخ

١٩٩٥/٩/٢٨م.

### الفرع الثالث

#### التركيبة الداخلية للمجلس

أولاً: هيئة مكتب الرئاسة: حددت المادة (٧٣) من مشروع القانون الأساسي كيفية تشكيل هيئة مكتب رئاسة المجلس فنصت على أنه " ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر " .

وتحدثت المادة التاسعة عن كيفية انتخاب النائبين وأمين السر حيث نصت على أنه " يجري انتخاب النائبين وأمين السر واحداً تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤولياتها " .

وتحدثت المادة (١٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي عن صلاحيات ومسؤوليات رئيس المجلس فهو يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويحافظ على أمنه ونظامه، وهو الذي يفتتح جلسات المجلس ويعلن عن انتهائها، وله ضبط وإدارة المناقشات الدائرة بالمجلس وهو الذي يعطي الإذن للأعضاء بالكلام وله أن يحدد موضوع البحث ويشرف على حسن سير أعمال المجلس، ولرئيس المجلس الحق في أن يشترك في مناقشات المجلس وفي هذه الحالة عليه أن يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه إلا بعد أن تنتهي المناقشة التي شارك فيها.

وفي جميع الأحوال لا يجوز الجمع بين عضوية مكتب رئاسة المجلس ومنصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر (مادة (١٩) من النظام الداخلي) .

ثانياً: الأمانة العامة: الأمانة العامة للمجلس التشريعي تقوم بمهمة الإشراف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة

والبروتوكول كما تقوم بمهام تنفيذ قرارات المجلس والقيام بتبليغها للجهات المعنية، كما تقوم بضبط وحفظ الوثائق التي تتعلق بجلسات المجلس واجتماعاته. وقد أوكلت رئاسة الأمانة العامة للمجلس لأمين السر بموجب المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

**ثالثاً: الكتل البرلمانية:** أجاز النظام الداخلي للمجلس لأعضائه حق الانتظام في كتل برلمانية وفقاً لضوابط معينة نصت عليها المواد (٧،٦،٥) حيث أجازت المادة الخامسة لعدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن (٥ %) من مجموع عدد أعضاء المجلس حق التجمع والانتظام في كتلة برلمانية، وقيدت ذلك بشرط هام وهو عدم جواز انضمام العضو لأكثر من كتلة برلمانية واحدة وكذلك فإن المادة السابقة أجازت لكل كتلة برلمانية الحق في أن تضع نظاماً داخلياً لها.

**رابعاً: اللجان:** تعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العصب الرئيسي لعمله في ممارستها لدورها في العمل التشريعي والرقابي، ودراسة ومراجعة الخطط والاتفاقات والمعاهدات، وهي أهم الأجهزة فيما يتعلق بسير العمل داخل المجلس التشريعي وأدائه لوظائفه، ذلك لأنها تتسم بالحركة والنشاط، وهي الأكثر إنتاجاً وتحصيلاً، فلا يعرض موضوع ما على المجلس التشريعي بكامل أعضائه إلا بعد أن يكون قد عرض على إحدى اللجان المختصة التي تقوم بفحصه ودراسته، وتكون اللجنة قد قدمت تقريراً بشأنه، ويرتبط بذلك أنه بقدر نشاط اللجنة واتساع نطاق حركتها بقدر ما يكتسب العمل البرلماني حيويته ومصداقيته.

### المبحث الثالث

#### كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية

**تمهيد:** سنخصص هذا المبحث لدراسة التشريع في الأحوال العادية ونقصد بالتشريع هنا القوانين بمعناها الفني المعروف والتي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، ومن المعروف أن التشريع درجتان، تشريع دستوري بمعنى أنه

يتضمن تعديلاً في القانون الأساسي القائم، وتشريع عادي لتنظيم الموضوعات التي يتحتم أن تعالج بتشريع وفقاً لأحكام القانون الأساسي كفرض ضريبة، أو إنشاء جريمة، أو وضع تنظيم لكيفية ممارسة الحريات العامة... الخ.

وتعديل أحكام القانون الأساسي يتطلب إجراءات أشد من الإجراءات التي يخضع لها التشريع العادي، وذلك راجع لإحاطة الدستور أو القانون الأساسي بنوع من القدسية وتجعله بعيداً عن التعديلات المبتسرة لخطورة ذلك، ويمر التشريع - أيضاً - كان نوعه - بعدة مراحل هي الاقتراح والتصويت في المجلس التشريعي الفلسطيني ومن ثم إقراره، ثم المصادقة عليه وإصداره من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وسنقصر الدراسة في هذا المقام على التشريع العادي، دون التشريع الدستوري، وذلك في مطلبين، نخصص الأول للبحث في آلية إقرار التشريعات، والثاني نخصصه للبحث في آلية التصويت على مشروعات القوانين.

### المطلب الأول

#### آلية إقرار التشريعات

**تمهيد:** أخذ مشروع القانون الأساسي بالقاعدة المستقرة في النظام البرلماني، والتي تجعل التشريع عملية مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فقد نصت أحكامه صراحة على أن حق اقتراح مشروعات القوانين يمارسه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، كما أنها حولت رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق التصديق على التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، وكذلك صلاحية إصدارها.

ووفقاً لما تقدم، فإننا سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين، الأول نخصصه لدراسة توزيع الوظيفة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية، والثاني لدراسة خطوات إقرار التشريعات.



## الفرع الأول

### توزيع الوظيفة التشريعية

أكدت المادة الثامنة من اتفاقية إعلان المبادئ على استمرار إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية، وكذلك بمسؤولية الأمن الإجمالي للإسرائيليين بغرض حماية أمنهم الداخلي والنظام العام، وكذلك أكد الملحق (بروتوكول حول انسحاب القوات الإسرائيلية) من هذه الاتفاقية على أن بنية وصلاحيات ومسؤوليات السلطة الفلسطينية في هذه المجالات فيما عدا الأمن الخارجي والمستوطنات والإسرائيليين، والعلاقات الخارجية ومسائل أخرى متفق عليها بشكل مشترك (البند ٣/ب)، ويتضح من ذلك أن الصلاحية التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية هي صلاحيات محكومة ببنود الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، فلا تملك صلاحية التشريع في المسائل التي لم تنقل إليها، أو التشريع على المناطق الخاضعة لها مع بعض الاستثناءات التي تضمنتها الاتفاقيات.

وبموجب البند الرابع من المادة الثامنة عشرة من الاتفاقية المرحلية فقد حددت الولاية التشريعية للمجلس التشريعي الفلسطيني بثلاثة خطوط عريضة هي:

- (١) عدم تبني تشريعات تفوق ولايته.
- (٢) عدم تبني تشريعات تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ.
- (٣) عدم تبني تشريعات تكون مخالفة لأية اتفاقية يمكن التوصل إليها خلال المرحلة الانتقالية.

ومن جانب آخر، فقد أوجبت المادة الثامنة عشرة سالفه الذكر على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.

وعلى أي حال فقد اختصت السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحيات تشريعية اقتسمتها فيما بين سلطاتها التنفيذية والتشريعية، وفقاً لما سنعرض له في الفرع الثاني من هذا المبحث.

## الفرع الثاني

### خطوات إقرار التشريعات

يقوم المبدأ الديمقراطي في الدول الديمقراطية على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، وعلى هذا الأساس فإنه يقر التشريعات قبل نفاذها، وقد أخذ مشروع القانون الأساسي بهذا المبدأ حين أعطى الحق لأعضاء المجلس التشريعي باقتراح مشاريع القوانين باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ولأن المجلس التشريعي هو العضو الأصيل للتشريع، إلا أن مشروع القانون الأساسي جعل التشريع شراكة بين المجلس التشريعي وبين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء.

ووفقاً لما تقدم سنتناول بالبحث والدراسة خطوات إقرار التشريعات من خلال التعرض للحق في اقتراح مشروعات القوانين، وكيفية مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها.

**البند الأول/اقتراح مشروعات القوانين:** حق اقتراح القوانين كقاعدة عامة مقرر لأعضاء البرلمان والحكومة، فعلى صعيد مشروع القانون الأساسي نجد أنه أعطى الحق لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في اقتراح القوانين، وكذلك أعطى لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وللمجلس الوزراء حق التقدم إلى المجلس بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

وطالما أن المجلس التشريعي هو الأصيل في العملية التشريعية وأن القانون هو التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب، فإنه يتبع ذلك أن يكون مجال القانون هو الأصل

الذي يقوم به المجلس التشريعي، وما عدا القوانين من تشريعات ثانوية تظل من عمل السلطة التنفيذية لأن عملها تبعياً لعمل المجلس التشريعي من خلال إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين أو أية تشريعات ثانوية أخرى.

**مجال القانون واللائحة:** للسلطة التشريعية أن تضمن القانون ما تشاء باستثناء بعض الأمور المحددة على سبيل الحصر، والتي أخرجها القانون الأساسي من نطاق التشريع، وهي: تحريم رجعية نصوص قانون العقوبات (م١٥)، وتحريم إبعاد الفلسطينيين عن وطنهم أو حرمانهم من العودة إليه أو منعهم من المغادرة أو تجريدهم من الجنسية أو تسليمهم لأية جهة أجنبية (م٢٨)، وتحريم النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، ولكن هذه مجالات استثنائية، وفيما عداها فإن المجلس التشريعي له الإرادة الكاملة في إصدار ما يشاء من تشريعات ما دام يحترم القواعد الشكلية المنصوص عليها مشروع القانون الأساسي والتي تتعلق بإعداد القوانين في مراحلها المختلفة.

ومن ناحية أخرى، فإن معظم القوانين تحتاج عند تنفيذها إلى لوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته، أو لتواجه ظروفاً معينة سريعة ومتغيرة.

**البند الثاني/ مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:** لكي يصبح مشروع القانون المقترح قانوناً لا بد أن يوافق عليه المجلس التشريعي الفلسطيني، وتتم إجراءات التصويت على مشروعات القوانين وفقاً للإجراءات التي تحكم سير العمل بالمجلس التشريعي، أي طبقاً لآلية إقرار مشاريع القوانين والاقتراحات، وعلى ذلك سنتعرض في هذا البند لبيان آلية مناقشة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، وذلك على النحو التالي:

(١) آلية مناقشة مشروعات القوانين: حدّد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية لقراءة لمناقشة مشروعات القوانين، وبين كيفية إجراء هذه القراءة

وهي أن تتم مناقشة مشروع القانون مادة مادة بعد أن تتم تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها على مسامح أعضاء المجلس الحاضرين، بحيث يتسنى لكل واحد منهم مناقشة كل مادة من مواد مشروع القانون على حدة، ويتبع ذلك أن يتم أخذ الرأي بالموافقة أو الرفض على كل مادة والمقترحات المقدمة بشأنها، وبعد أن يتم الانتهاء من مناقشة جميع مواد مشروع القانون كما سبق توضيحه، فإنه يصير إلى طرح مشروع القانون بمجمله لأخذ الرأي عليه بالموافقة أو الرفض، فإذا تمت الموافقة بالأغلبية المطلوبة لإقرار مشاريع القوانين (الأغلبية المطلقة) نكون بصدد الانتهاء من قراءة مشروع القانون، ويقال أن المجلس التشريعي أقر مشروع القانون بقراءته.

ومن جانب آخر فقد أوضح النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الآلية المتبعة في إقرار مشاريع القوانين، وهي أن تتم في قراءتين منفصلتين، ولكن لكل قراءة أحكاماً تختلف عن الأخرى، بالإضافة إلى أنه أوجد سبيلاً آخر لمناقشة وإقرار مشاريع القوانين بقراءة جديدة غير القراءتين المنفصلتين السابقتين، أطلق عليها اسم القراءة الثالثة، ولكن لا يصار إليها إلا بشروط محددة على سبيل الحصر، وفيما يلي سنوضح ماهية وأحكام كل قراءة من القراءات الثلاث:

**القراءة الأولى:** لا تثير القراءة الأولى لمشاريع القوانين أية صعوبة من حيث ماهيتها أو أحكامها، فهي تتم وفق الخطوات التي سبق بيانها أعلاه، حيث يناقش مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة على حدة، وبعد الانتهاء من التصويت على المواد بشكل منفرد يصير إلى التصويت على مجمل مواد مشروع القانون، فإذا تمت الموافقة على مشروع القانون بالأغلبية المطلوبة يقال بأن مشروع القانون قد أقر بالقراءة الأولى، وإذا لم تتم الموافقة بالأغلبية المطلوبة يقال بأن المشروع قد تم رفضه من قبل المجلس، وبذلك يسقط مشروع القانون ويموت.

**القراءة: الثانية:** أوجب المشرع الفلسطيني إجراء قراءة ثانية لمشاريع القوانين خلال فترة زمنية محددة لا يمكن تجاوزها، وهي مدة شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، ولكن هذه القراءة تختلف عن سابقتها من حيث أحكامها، فهي لا تتم بمناقشة مواد مشروع القانون مادة مادة ثم بعد ذلك يجري التصويت عليها، ولا يتم فيها أيضاً التصويت على مشروع القانون بمجمله، إنما تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات التي تم اقتراحها وتقديمها لبعض مواد مشروع القانون المقرّ بالقراءة الأولى، وقد تقتصر هذه القراءة على تعديلات مقترحة لمادة أو أكثر من مواد مشروع القانون حسب مقتضى الحال، ثم بعد ذلك يتم التصويت على المواد المعدلة نهائياً فقط.

وفي هذا المقام نود الإشارة إلى أن القراءة الثانية هذه لا تكون قراءة ثانية بالمعنى التقليدي لقراءة مشاريع القوانين، كما هو الحال في القراءة الأولى، لأنها تقتصر على بعض مواد مشروع القانون ولا تنصرف إلى بقية مواد المشروع ككل، إلا في حالة واحد ووحيدة هي أن تتعلق التعديلات والاقتراحات المقدمة في هذه القراءة بجميع مواد مشروع القانون، ففي هذه الحالة يمكن القول بأن مشروع القانون قد تمت قراءته قراءة ثانية، أمّا وأن الأمر يتعلق فقط ببعض المواد التي قدم تعديل واقتراحات بشأنها، فإن القراءة الثانية تكون متحققة فقط لتلك المواد دون بقية مواد مشروع القانون، ويترتب على ذلك أننا نكون بصدد قراءة ثانية جزئية لمشروع القانون، وليست لكل مواد مشروع القانون، اللهم إلا إذا اعتبرنا هذه القراءة هي بمثابة إعادة الموافقة للمرة الثانية على إقرار مواد ونصوص المشروع المقرّ بالقراءة الأولى .

**القراءة الثالثة:** أجاز المشرع الفلسطيني قراءة مشاريع القوانين قراءة ثالثة إذا توافرت شروطها، وتعتبر هذه القراءة قراءة استثنائية لأنها تأتي على خلاف الأصل والقاعدة العامة التي وضعها بموجب الفقرة الأولى من المادة رقم (٦٨) من

النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وهي وجوب قراءة مشاريع القوانين بقراءتين منفصلتين، ولذلك تأتي هذه القراءة مقتصرة على التعديلات المقترحة فقط، ولا تتعرض لباقي مواد مشروع القانون، فهي من هذه الناحية تتفق مع ماهية وطبيعة القراءة الثانية (الوجوبية)، ولكن دواعي وأسباب هذه القراءة محددة على سبيل الحصر، وهي إما أن يتقدم مجلس الوزراء بطلب كتابي مسبب إلى المجلس التشريعي الفلسطيني طالبا بموجبه قراءة مشروع القانون قراءة ثالثة، أو أن يتقدم ربع عدد أعضاء المجلس بهذا الطلب للمجلس التشريعي الفلسطيني، وفي جميع الأحوال يجب أن يتم التقدم بالطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتصديق عليه وإصداره، وهذا يعني وجوب تقديم الطلب قبل انقضاء فترة أسبوعين من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية، لأن المادة رقم (٧٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني أوجبت على المجلس التشريعي إحالة مشروع القانون فور إقراره بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتصديق عليه وإصداره.

**القراءة الجديدة (القراءة الخاصة):** قد يتطلب الأمر قراءة مشروع القانون قراءة جديدة غير القراءتين الأولى والثانية الوجوبيتين، وعندئذ يطلق عليها القراءة الثالثة (وتكون بناء على طلب من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، أو بناء على طلب من مجلس الوزراء)، أو تكون بناء على إعادة مشروع القانون للمجلس التشريعي الفلسطيني من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (في الحالة التي يحيل فيها المجلس التشريعي مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثانية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، وفي جميع الحالات السابقة نكون أمام قراءة ثالثة لمشروع القانون، أما ما نقصده بالقراءة الجديدة (الخاصة) هنا فهي القراءة التي تتم بعد إحالة مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثالثة من قبل المجلس التشريعي

الفلسطيني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وإعادته للمجلس مشفوعا بملاحظات الرئيس وأسباب اعتراضه، ففي مثل هذه الحالة نكون أمام قراءة جديدة غير القراءات الثلاث سالفه الذكر، ويمكن القول بأن هذه القراءة تعتبر قراءة خاصة لأنها لا تكون إلا بعد إعادة مشروع القانون من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي بالرغم من إقرار القانون بقراءته الثلاث، ولا يستطيع أي من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني التقدم للمجلس بطلب هذه القراءة، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الوزراء، ولا يستطيع المجلس التشريعي الفلسطيني من تلقاء نفسه أن يقوم بهذه القراءة، لأن النظام الداخلي للمجلس حدد آلية إقرار مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين، وأجاز بشروط معينة إجراء قراءة ثالثة، كما سبق الحديث عنها.

(٢) التصويت على مشروعات القوانين: لم يميز النظام الداخلي بين مختلف مشاريع القوانين من حيث إجراءات التصويت عليها، وهذا يعني أن جميع مشاريع القوانين تخضع لذات الإجراءات إلا فيما يتعلق بالأغلبية، وقد أكدت هذا المعنى المادة (٦٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أنه: "يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، ويقصد بالأغلبية المطلقة بحسب تعريف المادة الأولى من النظام الداخلي لها هي أكثرية (نصف+واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت).

ولدراسة آلية التصويت على مشروعات القوانين يلزم التمييز بين ثلاثة أنواع من مشروعات القوانين سواء من حيث الأغلبية المطلوبة لصدور القرار بشأنها، أو من حيث الأغلبية المطلوبة للتقدم بشأن أية اقتراحات بخصوص مثل هذه المشروعات، أو من حيث وقت تقديمها للمجلس التشريعي وكيفية التصويت عليها، وكذلك بيان وتوضيح العلاقة بين صحة انعقاد جلسة المجلس ومدى صحة الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات فيما يتعلق بإقرار مشروعات القوانين.

## أولاً: التمييز بين مشروعات القوانين:

١. مشروعات القوانين المتعلقة بتعديل أو تنقيح القانون الأساسي: وضعت المادة (١١١) من مشروع القانون الأساسي القاعدة العامة بشأن أي تعديل في أحكام القانون الأساسي وهي ضرورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني على هذا التعديل، وتكفلت المادة (٧٣) من النظام الداخلي للمجلس ببيان الأحكام المتعلقة بأية اقتراحات بشأن تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي، فاشتترطت إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقمدا من أعضاء المجلس التشويعي أن يكون هذا الطلب موقعا من ثلث عدد أعضاء المجلس، أما فيما يتعلق بقرار المجلس بشأن مناقشة طلب التعديل أو التنقيح، فيلزم أن يصدر قرار المجلس بالأغلبية النسبية قبولاً أو رفضاً، وفي حالة الرفض يعتبر الطلب مرفوضاً ولا تتم مناقشته، أما في حالة قبول الطلب بالأغلبية النسبية فتطبق بشأنه الإجراءات المتبعة بشأن إقرار مشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة (٦٨) من النظام الداخلي، وأخيراً فإن أي قرار يقضي بأي تعديل أو تنقيح في مواد وأحكام القانون الأساسي يجب أن يصدر عن المجلس التشريعي بموافقة أغلبية الثلثين من أعضائه.

٢. مشروعات القوانين المتعلقة بالتشريعات العادية: وضعت المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القاعدة العامة لكيفية إصدار القرارات عن المجلس التشريعي، والقاعدة هي أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، ومن أوضح حالات الأغلبية الخاصة في التشريعات العادية ما نصت عليه المادة (٢/٥٧) من القانون الأساسي بقولها: " إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة أعلاه تعاد مناقشته ثانية في المجلس، فإذا أقره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"، وكذلك ما نصت عليه المادة (٢/٧١) من النظام الداخلي بقولها: " إذا رد رئيس السلطة



الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقا لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"

وعلى هذا الأساس فالقاعدة أن الأغلبية المطلقة هي الأصل وتكفي للموافقة على مشروع القانون ما لم يقرر القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، خلاف ذلك صراحة، فإذا لم يحصل مشروع القانون على هذه الأغلبية يعتبر مرفوضاً. واشتمل النظام الداخلي للمجلس نصوصاً تتحدث عن هذه القواعد الأصولية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١٨) منه والتي تقضي بأنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، فإذا تبين عند حلول موعد الاجتماع عدم اكتمال النصاب يؤخر افتتاح الجلسة نصف ساعة، فإذا لم يكتمل النصاب بعد ذلك يؤجل رئيس المجلس الجلسة إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعاً من ذلك التاريخ.

وكذلك ما نصت عليه المادة (٨٩) من النظام الداخلي على أنه "تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يعاد التصويت مرة ثانية فقط، وعند تساوي الأصوات مرة ثانية يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس"، وأضافت أنه يستثنى من أحكام الفقرة السابقة ما ورد عليه نص في النظام الداخلي. وأخيراً يجري التصويت على مشروع القانون مادة مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

٣. مشروع قانون الموازنة: نظراً للأهمية الخاصة التي يتميز بها مشروع قانون الموازنة عن باقي مشروعات القوانين، نجد أن المشرع الفلسطيني أفرد له أحكاماً خاصة، منها ما يتعلق بماهية الجهة التي تتقدم به للمجلس التشريعي، ومنها ما

يتعلق بموعد تقديمه للمجلس، ومنها ما يتعلق بضرورة عقد جلسة خاصة لمناقشته، ومنها ما يتعلق بكيفية التصويت عليه،... إلخ.

فقد نصت المادة (٤٨) من مشروع القانون الأساسي على هذه الأحكام والشروط، فأوجبت على الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، وكذلك أوجبت على المجلس التشريعي ضرورة عقدة خاصة لمناقشة مشروع الموازنة، ويترتب على ذلك عدم جواز مناقشة أي مشروع قانون آخر غير مشروع قانون الموازنة السنوية في هذه الجلسة، وإلا ترتب على ذلك بطلان إجراءات مجرد مناقشة مشروع قانون الموازنة واعتبارها غير متفقة مع أحكام القانون الأساسي، ومخالفة لما حدده النظام الداخلي للمجلس في مادته (٧٤) والتي جاءت فقراتها (الأولى والثالثة والرابعة والخامسة) تكرر لما نصت عليه المادة (٤٨) من مشروع القانون الأساسي.

وإذا ما عقد المجلس التشريعي الجلسة الخاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة فللمجلس أن يقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، وللمجلس على ضوء تقرير اللجنة المختصة وتوصياتها (بإدخال تعديلات على مشروع قانون الموازنة) كذلك أن يعيد مشروع القانون للحكومة (مجلس الوزراء) في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديم مشروع القانون للمجلس، مصحوبا بملاحظاته (بناء على تقرير اللجنة وتوصياتها للمجلس) لإجراء التعديلات المطلوبة واستكمال المقترضات المطلوبة، ومن ثم إعادتها للمجلس خلال أسبوعين من تاريخ إعادة المشروع للحكومة، مشفوعا بالملاحظات لإقرارها.

ويتم إجراء التصويت على مشروع قانون الموازنة بابا بابا، ولا يجوز إجراء أية مناقلة بين أبوابه إلا إذا تم الاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ذلك. مشروعات القوانين التي يتم رفضها: وضع مشروع القانون الأساسي قاعدة عامة مفادها "عدم جواز تقديم اقتراح سبق أن رفضه المجلس في نفس دور الانعقاد

السنوي"، وهذه القاعدة تفترض أن هناك اقتراحا أو مشروع قانون تم تقديمه فعلا إلى المجلس التشريعي، واتخذ المجلس بشأنه قرارا بعدم الموافقة (الرفض)، ففي مثل هذه الأحوال وتطبيقا لنص المادة (٢/٤٣) لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي للمجلس.

**ثانيا: العلاقة بين صحة انعقاد جلسة المجلس ومدى صحة الأغلبية المتطلبية لصدور القرارات<sup>(٤٢)</sup>:**

حددت المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي الأغلبية المتطلبية للتغلب على اعتراض رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فاشتترطت موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي بقولها: " فإذا أقره (أي المجلس) ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا ...".

في حين أن المادة (٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس تطلبت إقرار مشروع القانون ثانية بالأغلبية المطلقة للمجلس، وكذلك ما نصت عليه المادة (٦٩) من نفس النظام بأنه: "يتم إقرار القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك" وقد عرفت المادة (١) من النظام الداخلي للمجلس الأغلبية المطلقة للمجلس بأنها: أكثرية (نصف+واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت). وبالرجوع إلى نص المادة (١٨) من النظام الداخلي نجد أنها تشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وهي (أكثرية نصف+واحد) لكل عدد أعضاء المجلس.

ومن خلال التنسيق بين نصوص النظام الداخلي للمجلس، نلاحظ أن انعقاد جلسة المجلس تكون صحيحة بحضور (٤٥) خمسة وأربعين عضوا من أعضائه،

<sup>٤٢</sup> - انظر المادة (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، وكذلك المواد (١، ١٨، ٦٩، ٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ويترتب على ذلك أن تكون الأغلبية المطلقة (بحسب تعريفها في النظام الداخلي) هي ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون عضواً على الأكثر من عدد أعضاء المجلس التشريعي، وبذلك يكون هذا العدد من أعضاء المجلس هو الحد الأدنى المطلوب موافقته وإقراره لمشاريع القوانين التي يناقشها المجلس التشريعي، وهذا العدد من الأعضاء يمثل حقيقة (الربع+واحد أو اثنين على الأكثر من عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي الفلسطيني)، ويمكن اعتبار الأغلبية المطلقة وفقاً للتحليل السابق بأنها (أغلبية مطلقة نسبياً)، بمعنى أن عدد الأعضاء الذين تتشكل منهم هذه الأغلبية المطلقة متغيراً وليس ثابتاً، نظراً لتوقفها على عدد أعضاء المجلس الحاضرين، فهي تتراوح بين حديها، الأدنى (ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون عضواً على الأكثر)، والأعلى (خمسة وأربعون عضواً).

وعند الحديث عن الأغلبية المطلقة، يكون مفترضاً أن يلتزم أعضاء المجلس التشريعي الذين يحضرون الجلسة (منذ انعقادها بالشكل القانوني الصحيح) بالاستمرار في الحضور الفعلي إلى الانتهاء من هذه الجلسة، حتى يتمكنوا من المشاركة في عملية التصويت عند أخذ الرأي.

ومن الناحية العملية، بعد أن يعقد المجلس التشريعي جلسته انعقاداً صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة للمجلس على الأقل (نصف+واحد) والتي هي خمسة وأربعون عضواً، وتبدأ مناقشة مشروع قانون ما، وأثناء هذه المناقشة قد يحدث خروج أو انسحاب عضو أو أكثر من الأعضاء من هذه الجلسة، وفي هذه الأثناء قد يحدث أخذ الرأي (التصويت) على مشروع القانون الذي تتم مناقشته، فنكون والحالة هذه أمام حضور قانوني يمثل الأغلبية المطلقة للمجلس وهي (نصف عدد الأعضاء+واحد) خمسة وأربعون عضواً، وهذا العدد هو الحد الأدنى لصحة انعقاد جلسة المجلس التشريعي، وهذا العدد يكون مجموع نوعين من الحضور، الأول: حضور اعتباري أو حكمي، وهو يمثل عدد الأعضاء الذين حضروا الجلسة منذ

بداية انعقادها صحيحة وخرجوا أو انسحبوا منها بعد بدئها وأثناء المناقشة وقبل أخذ الرأي (التصويت)، والثاني: حضور حقيقي أو فعلي، وهو يمثل عدد الأعضاء الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت).

ومما لاشك فيه هنا أن عدد الأعضاء الحاضرين حضوراً حقيقياً أو فعلياً، يكون أقل من عدد الأعضاء الحاضرين حضوراً اعتبارياً أو حكماً، ويترتب على ذلك وكنتيجة منطقية انخفاض في العدد الذي تتشكل منه الأغلبية المطلقة باعتبارها تمثل (نصف+واحد) من عدد الأعضاء الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، مما يدعونا للقول بأن الأغلبية المطلقة تكون متغيرة نسبياً من حيث العدد الذي تتشكل منه، لارتباطها وتوقفها على عدد الأعضاء الحاضرين، بحديها الأدنى والأعلى، كما سلف القول.

هذا من الناحية النظرية على الأقل، ومن الناحية العملية قد يتعدى هذا الأمر إلى أبعد من ذلك، ويؤدي إلى انخفاض في عدد الحد الأدنى الذي تتشكل منه الأغلبية المطلقة.

وللخروج من هذه الإشكالية العملية، وللتغلب عليها بالشكل القانوني السليم، يمكننا القول بأن الحضور القانوني بحده الأدنى (خمسة وأربعون) عضواً من أعضاء المجلس وهو العدد اللازم على الأقل لصحة انعقاد جلسة المجلس التشريعي والذي يجب أن يكون متوفراً في بداية انعقاد الجلسة، وبالرغم من خروج أو انسحاب بعض الأعضاء من هذه الجلسة، لا يزال منتجا لأثره القانوني واعتبار أن الأعضاء الذين خرجوا أو انسحبوا من الجلسة بأنهم حاضرين (الحضور الاعتباري أو الحكمي) ويستتبع ذلك اعتبار كل عضو سبق له أن حضر الجلسة التي انعقدت انعقاداً صحيحاً منذ بدايتها (وحدث أن خرج أو انسحب من الجلسة)، بأنه حاضر أثناء أخذ الرأي (التصويت)، وبمعنى آخر يمكننا القول بأن الحضور القانوني لأعضاء المجلس ينقسم إلى نوعين من الحضور، الأول: حضور حقيقي أو فعلي،

والثاني: حضور اعتباري أو حكمي، ومن مجموع عدد هذين الحضورين يتكون عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس عند أخذ الرأي (التصويت)، آخذين بعين الاعتبار بأن الأعضاء الحاضرين حضورا اعتباريا أو حكما يعتبرون بأنهم ممتنعين عن التصويت عند أخذ الرأي (التصويت)، وبالتالي ينحصر (من الناحية العملية) أخذ الرأي (التصويت) في عدد الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا أو فعليا، وفي هذه الحالة يجب أن تتحقق الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء الحاضرين حضورا قانونيا في بداية الجلسة (سواء أكان هذا الحضور حقيقيا أم اعتباريا).

ولتوضيح ذلك نورد المثال التالي: لو فرضنا أن عدد الأعضاء الحاضرين جلسة المجلس (٤٥) خمسة وأربعون عضوا باعتبار أن حضور هذا العدد من الأعضاء يمثل الحد الأدنى (النصاب القانوني) لصحة انعقاد المجلس التشريعي<sup>(٤٣)</sup>، ولنطلق تسمية الحضور القانوني لهذا العدد من الأعضاء، وبعد انعقاد الجلسة وبدء المناقشات وأثناءها حدث أن خرج أو انسحب عدد من الأعضاء يقدر ب (١٥) خمسة عشر عضوا، ولنطلق تسمية الحضور الاعتباري على هذا العدد من الأعضاء، وحدث أن بقي حاضرا الجلسة عند أخذ الرأي (٣٠) ثلاثون عضوا، ولنطلق تسمية الحضور الحقيقي على هذا العدد من الأعضاء، فيكون الحضور القانوني مكونا من مجموع الحضورين: الحقيقي والاعتباري، ولغايات تحقق الأغلبية المطلقة وعدم انخفاض حدها الأدنى عن (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضوا من عدد أعضاء المجلس التشريعي، يمكن اعتبار الأعضاء الحاضرين حضورا اعتباريا بأنهم حاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، ولكنهم في حكم الممتنعين عن التصويت، وبذلك ينحصر التصويت الفعلي بين عدد

<sup>٤٣</sup> - انظر المادة رقم (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

(الثلاثين) عضوا وهم الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا، وتكون الأغلبية المطلقة هي عدد (١٦) ستة عشر عضوا وهذا العدد يقل بكثير عن ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، ولذلك نقترح في مثل هذه الحالة أن تتم الموافقة أو الرفض (للمقترح المراد التصويت عليه) بما لا يقل عن (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضوا من الأعضاء الحاضرين حضورا حقيقيا، وبذلك يتوافر العدد الذي يمثل حقيقة ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، وهو العدد الذي يجب موافقته على طلب إجراء القراءة الثالثة لأي مشروع قانون معروض على المجلس التشريعي<sup>(٤٤)</sup>، لا سيما أن الأغلبية المطلقة متطلبا عاما لإقرار مشروعات القوانين بدء من المناقشة العامة مروراً بالقراءة الأولى والثانية<sup>(٤٥)</sup>، وجدير بالذكر أن المناقشة العامة والقراءتين الأولى والثانية جميعها تتعلق بكل مواد مشروعات القوانين، بينما القراءة الثالثة فهي تتعلق ببعض التعديلات لبعض مواد مشروع القانون، وبذلك يكون من باب أولى ألا تقل الأغلبية المطلقة في جميع الأحوال عن ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

أما إذا كان عدد الأعضاء الحاضرين حضوراً قانونياً (وهو العدد الذي يتوافر عند بداية انعقاد الجلسة) يزيد على الخمسة وأربعين عضواً، ففي هذه الحالة يزداد عدد الأعضاء الذين تتكون منهم الأغلبية المطلقة للمجلس، ويتبع ذلك ارتفاعاً في حديها الأدنى والأعلى نظراً لارتباطها وتوقفها على عدد الأعضاء الحاضرين، كما سلف القول، مما يدعونا للقول بأن الحد الأدنى للأغلبية المطلقة في مثل هذه الأحوال يزيد على (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضواً من أعضاء المجلس.

<sup>٤٤</sup> - انظر المادة رقم (٢/٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

<sup>٤٥</sup> - انظر المادة رقم (٦٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ولتوضيح ذلك نورد المثال التالي: في هذا المثال الفرض أن عدد الأعضاء الحاضرين يزيد على الحد الأدنى (النصاب القانوني) لصحة انعقاد المجلس التشريعي، وليكن على سبيل المثال (٦٠) ستون عضواً، ولنطلق تسمية الحضور القانوني على هذا العدد من الأعضاء، وبعد انعقاد الجلسة وأثناء انعقادها وقبل أخذ الرأي (التصويت) حدث أن خرج أو انسحب عدد من الأعضاء يقدر بـ (١٠) عشرة أعضاء، ولنطلق تسمية الحضور الاعتباري على هذا العدد من الأعضاء، وبقي حاضراً الجلسة عند أخذ الرأي (التصويت) عدد (٥٠) خمسون عضواً، ولنطلق تسمية الحضور الحقيقي على هذا العدد من الأعضاء، ولغايات تحقيق الأغلبية المطلقة وعدم انخفاض حدها الأدنى (عن ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين)، عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، يمكن اعتبار الأعضاء الحاضرين حضوراً اعتبارياً حاضرين عند أخذ الرأي (التصويت) ولكنهم في حكم الممتنعين عن التصويت، وبذلك ينحصر التصويت الفعلي بين عدد (٥٠) خمسين عضواً، وهم الأعضاء الحاضرين حضوراً حقيقياً، فتكون الأغلبية المطلقة لهم هي (٢٦) ستة وعشرون عضواً، وهذا العدد يزيد على ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، وفي مثل هذه الأحوال لا ضير من الإبقاء على مفهوم الأغلبية المطلقة كما ورد تعريفها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولا تقل عن عدد الحد الأدنى كما هو في المثال السابق، بل تزيد على (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) عضواً، أي تزيد على ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

ومن خلال التنسيق بين المثالين السابقين يمكن أن نرتب نتيجة بالغة الأهمية، وهي عدم إمكانية أي انخفاض في الحد الأدنى لعدد الأعضاء الذين تتشكل منهم الأغلبية المطلقة وهو عدد (ثلاثة وعشرون أو أربعة وعشرون) عضواً من عدد أعضاء المجلس التشريعي.



ومن ناحية أخرى نجد أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد ميز بين نوعين من الأغلبية اللازمة لإقرار مشاريع القوانين، الأولى: الأغلبية المطلقة وهي التي تشترط للموافقة على إقرار مشاريع القوانين بشكل عام وتتراوح ما بين (ثلاثة وعشرين أو أربعة وعشرين) إلى (خمسة وأربعين) عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، والثانية: الأغلبية المطلقة للمجلس وهي التي تشترط للموافقة على إقرار مشروع القانون المعترض عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتمثل (سنة وأربعين) عضواً من أعضاء المجلس التشريعي، في حين أن الأغلبية التي تطلبها المادة (٢/٥٧) من مشروع القانون الأساسي لإقرار مشروع القانون المعترض عليه هي أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس التشريعي وتمثل (ثمانية وخمسين أو تسعة وخمسين) عضواً من الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس التشريعي، وليست الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس التشريعي.

### الخاتمة

تعرضنا في مقدمة هذه الدراسة لتوضيح الهدف منها ألا وهو بيان كيفية إنشاء وتشكيل المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتوضيح حدود الصلاحيات المنوطة بها كسلطة تشريعية، سواء قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني أو بعد انتخابه، بالإضافة للتعرض إلى طبيعة المجلس التشريعي الفلسطيني من حيث ظروف نشأته وحدود صلاحياته وتركيبته الداخلية وخطوات العملية التشريعية بداخله.

وقد اهتمت هذه الدراسة بالوظيفة التشريعية للمؤسسة التشريعية خلال مرحلتين زمنييتين الأولى منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في ٤/٥/١٩٩٤م وحتى انتخاب التشريعي في ٢٠/١/١٩٩٦م، والثانية منذ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني حتى الآن، وتم التعرض فيها إلى بيان أعضاء السلطة التشريعية وطبيعة ونطاق الصلاحيات المنوطة بهم في العملية التشريعية.

وفي سبيل التمهيد للنفاز إلى قلب العملية التشريعية والخطوات المتبعة لإقرار التشريعات وإصدارها، كان لا بد من البحث والدراسة بشكل تحليلي وموضوعي للعملية التشريعية من خلال تناول النصوص القانونية ذات العلاقة والتي تنظم كيفية سير هذه العملية.

ولذلك فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، أما الفصل الأول فقد اقتصر فيه الحديث على كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية في مرحلتين زمنيتين مختلفتين، ثم بعد ذلك انتقلنا للفصل الثاني الذي خصصناه لدراسة المؤسسة التشريعية في السلطة الوطنية الفلسطينية في هذه الفترة الزمنية، وتم التعرض فيه لبيان آلية إقرار التشريعات وإصدارها في تلك الفترة، وأخيرا كان الفصل الثالث من هذه الدراسة والذي خصص للبحث في المؤسسة التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، خصص المبحث الأول منه لبيان ماهية السلطة المختصة بالتشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية، والمبحث الثاني منه تناول بالتفصيل أعضاء السلطة التشريعية، من حيث طبيعة اختصاصاتهم ودورهم في العملية التشريعية، وتم التطرق في هذا المبحث لبيان كيفية تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وصلاحيات هذا المجلس وتركيبته الداخلية، أما المبحث الثالث فقد تم تخصيصه لبيان كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية من خلال مطلبين، الأول: آلية إقرار التشريعات، والثاني آلية التصويت على مشروعات القوانين.

وبينما نحن نبحت في متن هذه الدراسة من بدايتها إلى نهايتها فقد خلصنا إلى بعض النتائج التي تم الكشف عنها في ثنايا هذه الدراسة، وكان لنا بعض الملاحظات والمقترحات التي قد تسهم في تصحيح مسار العملية التشريعية وتجعلها أكثر وضوحا ونجاحا، وذلك يتمثل في النقاط التالية:

**أولاً: أهم النتائج التي خلص إليها البحث:**

١. **بموجب الاتفاقيات** الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل فقد تم تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة مكونة من أربعة وعشرين عضواً، والتي بدورها تولت كافة المسؤوليات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية، إلى أن تم انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني.
٢. **بموجب القانون** رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات فقد أشرك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية معه مجلس السلطة (مجلس الوزراء).
٣. **المجلس التشريعي** الفلسطيني بعد انتخابه أصبح مختصاً بسلطة سن التشريع الأساسي والتشريعات العادية (القوانين)، بينما اختصت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصلاحيات إصدار التشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني.
٤. **تضمن** مشروع القانون الأساسي نصوصاً تحدد أعضاء السلطة التشريعية، وهم: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.
٥. **أفرد** مشروع القانون الأساسي دوراً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلالاً في حالتين، هما: التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني (حالة الضرورة)، والتشريع في أحوال الطوارئ (حالة التفويض).
٦. **لم يحدد** مشروع القانون الأساسي تسمية موحدة للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فتارة أطلق عليها تسمية "قرارات"، وتارة أخرى أطلق عليها تسمية "مراسيم"، ومن ناحية أخرى فل هذه القرارات أو تلك المراسيم قوة القانون من تاريخ إصدارها.

٧. **تطلب** مشروع القانون الأساسي ضرورة عرض هذه التشريعات "القرارات أو المراسيم" على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدور هذه القرارات، في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، ورتب جزاء البطلان على عدم عرض هذه القرارات أو المراسيم سواء بأثر رجعي أو في المستقبل.
٨. **سوى** مشروع القانون الأساسي بين أسباب غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، بين أدوار الانعقاد (وهي كونه في إجازة عادية)، وبين فترة الإعلان عن حالة الطوارئ بسبب وجود تهديد للأمن القومي أو حدوث كارثة طبيعية.
٩. **اكتفى** مشروع القانون الأساسي بمجرد وجوب "عرض" هذه القرارات على المجلس التشريعي الفلسطيني في أول جلسة يعقدها المجلس بعد صدور القرارات، ولم يتطلب الموافقة الصريحة على تلك القرارات، بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، وللمجلس أن ينظر فيها في الوقت الذي يراه مناسباً لنظرها، ولم يحدد كذلك مدة قصوى للمجلس التشريعي لكي يبدي رأيه في تلك القرارات، مما يجعل هذه القرارات تظل نافذة مدة طويلة من الزمن دون أن يبدي المجلس رأيه فيها.
١٠. **لم يكتف** مشروع القانون الأساسي بتحويل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق إصدار تشريعات في حال غياب المجلس التشريعي الفلسطيني (في غير أدوار انعقاد المجلس)، وإنما منحه حق التشريع واتخاذ الإجراءات والتدابير أثناء انعقاد دورات المجلس التشريعي، وأسند ذلك إلى حالتين، هما: وجود تهديد للأمن القومي، وحدث كارثة طبيعية، وعند توافر إحدى هاتين الحالتين لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم منه لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، ولم يترك لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية تقدير ما ينضوي من أسباب لتوافر إحدى هاتين الحالتين، فاشترط مشروع القانون

- الأساسي لاعتبار تهديد الأمن القومي متحققا توافر أحد أسباب ثلاثة، حددها على سبيل الحصر وهي: الحرب، أو الغزو، أو العصيان المسلح.
١١. تعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العصب الرئيسي لعمله في ممارستها لدورها في العملية التشريعية والرقابية، ودراسة ومراجعة الخطط والاتفاقات والمعاهدات.
١٢. إن مشروع القانون الأساسي قد تم إقراره من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني وفقا للآلية المتبعة في إقرار مشاريع القوانين، حيث تمت مناقشته في المجلس بتاريخ ١٠/٧/١٩٩٦م، وأقر بالقراءة الأولى بتاريخ ١/٩/١٩٩٦م، وبالقراءة الثانية بتاريخ ٧/٩/١٩٩٧م، وأخيرا بالقراءة الثالثة بتاريخ ٢/١٠/١٩٩٧م، وتمت إحالته لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٤/١٠/١٩٩٧م للمصادقة عليه وإصداره، إلا أنه حتى الآن لم تتم هذه المصادقة ولم يصدر، وبالرغم من ذلك فإن مشروع القانون الأساسي يعتبر بمثابة الدستور الفلسطيني للمرحلة الانتقالية.
١٣. حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية القراءة لمناقشة مشروعات القوانين، وبين كيفية إجراء هذه القراءة، وهي أن تتم في قراءتين منفصلتين، ولكن لكل قراءة أحكاما تختلف عن الأخرى، بالإضافة إلى أنه أوجد سبيلا آخر لمناقشة مشاريع القوانين بقراءة جديدة غير القراءتين المنفصلتين السابقتين أطلق عليها اسم القراءة الثالثة ولكن لا يصار إليها إلا بشروط محددة على سبيل الحصر.
١٤. رتب مشروع القانون الأساسي جزاء على عرض مشروع قانون ثم رفضه من قبل المجلس، بعدم جواز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.

**ثانياً: التوصيات:** في ظل عدم وجود الدستور الذي بموجبه تنتظم العملية التشريعية، لأنها تتجاوز نطاق النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني إلى العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى، بين السلطة التشريعية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولذلك تظل الحاجة ملحة لضرورة الإسراع بالمصادقة على مشروع القانون الأساسي باعتباره دستوراً للمرحلة الانتقالية، ولحين إصدار الدستور الدائم لفلسطين، نوصي باتخاذ الإجراءات التالية لضرورتها في سير ونجاح العملية التشريعية:

(١) **تحديد موقف تشريعي واضح** فيما يتعلق بدستور ١٩٢٢م، والقانون رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥م بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، وإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في سنة ١٩٦٢م، والميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام ١٩٦٨م.

(٢) **العمل على التصديق على مشروع القانون الأساسي وإصداره**، لأنه بالإضافة إلى كونه يحدد طبيعة النظام السياسي، فإنه بموجبه ينتظم سير العملية التشريعية في مراحلها الدستورية المختلفة.

(٣) **ضرورة التدخل التشريعي لإزالة التعارض الواضح** بين نص المادة رقم (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، وبين نص المادة رقم (٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني وبخاصة فيما يتعلق بنوع الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون الذي يرده رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي.

(٤) **ضرورة إقرار قانون للجريدة الرسمية**، ينظم إجراءات نشر القوانين فيها والجهة المختصة بذلك، باعتبار أن نشر القانون أولى مراحل تنفيذه.

(٥) **ضرورة تعديل نص الفقرة الثانية** من المادة رقم (٥٧) من مشروع القانون الأساسي، بما ينسجم مع ما جاء في الفقرة الأولى من نفس المادة، لا سيما أن

الفقرة الأولى منها حددت الجهة التي تصدر القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني، بينما جاءت الفقرة الثانية بحكم جديد وهو اعتبار مشروع القانون قانون بمجرد إقراره بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس التشريعي، وأمرت كذلك بنشره في الجريدة الرسمية، ولأنه عمل لا يمكن نشر القانون في الجريدة الرسمية إلا بعد صيرورته قانوناً، ولا يصبح مشروع القانون قانوناً إلا بعد التصديق عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبمعنى آخر لا بد من المصادقة عليه وإصداره من الجهة المخولة بذلك دستورياً.

٦) ضرورة الاكتفاء بمعنى واحد لمصطلح (الأغلبية المطلقة) دون التمييز بين نوعين منها، (الأغلبية المطلقة، الأغلبية المطلقة للمجلس) كما هو وارد في الفقرتين رقمي (٩، ١٠) من المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

٧) ضرورة تضمين مشروع القانون الأساسي نصاً يحدد مدة قصوى للمجلس التشريعي الفلسطيني لكي يبدي رأيه في التشريعات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالتي الضرورة والتفويض.

٨) ضرورة تضمين مشروع القانون الأساسي نصاً يحدد عدد المرات التي يحق فيها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الاعتراض على مشروع القانون وردة للمجلس التشريعي الفلسطيني، أو نصاً يقرر آلية للخروج من هذا المأزق التشريعي، ولتكن حقاً وصلاحيّة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في أن يعرض مشروع القانون للاستفتاء الشعبي خلال مدة زمنية محددة.







وثائق



## الاتفاقية رقم (١٦٨) بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية

يوم ٢١ حزيران / يونيه ١٩٨٨، في دورته الخامسة والسبعين

تاريخ بدء النفاذ: ١٧ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩١،

طبقاً للمادة ٣٢

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،

وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الاجتماع في جنيف، حيث عقد

دورته الخامسة والسبعين في أول حزيران/ يونيه ١٩٨٨،

وإذ يؤكد أهمية العمل والعمالة المنتجة في كل مجتمع، لا بسبب ما يوفرانه من موارد للمجتمع وحسب، وإنما أيضا بسبب ما يحققانه من دخل للعمال، وما يسندانه

إلى العمال من دور اجتماعي وبيئته فيهم من شعور بالرضا عن الذات،

وإذ يشير إلى المعايير الدولية القائمة في مجال العمالة والحماية من البطالة (اتفاقية

وتوصية ضمان تعويض أو بدلات للمتقاعدين رغم إرادتهم، ١٩٣٤، وتوصية

البطالة (الأحداث)، ١٩٣٥، وتوصية ضمان الدخل، ١٩٤٤، واتفاقية المستويات

الدنيا للضمان الاجتماعي، ١٩٥٢، واتفاقية وتوصية سياسة العمالة، ١٩٦٤،

واتفاقية وتوصية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥، واتفاقية وتوصية إدارة العمل،

١٩٧٨، وتوصية سياسة العمالة (أحكام إضافية)، ١٩٨٤)،

وإذ يلاحظ انتشار البطالة والبطالة الجزئية اللتين تؤثران على مختلف البلدان في

العالم على اختلاف مراحل تنميتها، وخاصة مشاكل الشباب الذين يبحث كثير منهم

عن أول عمل لهم،

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

وإذ يضع في اعتباره أنه جرت في القوانين والممارسات الوطنية في كثير من الدول الأعضاء، منذ اعتماد الصكوك الدولية المتعلقة بالحماية من البطالة والمذكورة أعلاه تطورات هامة تجعل من الضروري مراجعة الصكوك الموجودة، وخاصة الاتفاقية المتعلقة بضمان تعويض أو بدلات للمتطلين رغم إرادتهم، ١٩٣٤، واعتماد معايير دولية جديدة تتعلق بالنهوض بالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك الضمان الاجتماعي، وإذ يلاحظ أن الأحكام المتعلقة بإعانات البطالة في اتفاقية المستويات الدنيا للضمان الاجتماعي، ١٩٥٢، تحدد مستوى للحماية تجاوزته اليوم غالبية نظم التعويض القائمة في البلدان الصناعية، وأنها لم تستكمل بعد بمعايير أعلى، على خلاف الأحكام الخاصة بإعانات أخرى، وأن المبادئ التي تستند إليها هذه الاتفاقية مازالت صحيحة مع ذلك، وأنه ما زال من الممكن اعتبار هذه المعايير هدفا ينبغي أن تبلغه بعض البلدان النامية القادرة على إقامة نظام للتعويض عن البطالة، وإذ يدرك أن السياسات التي تؤدي إلى نمو اقتصادي مستقر ومطرود وغير تضخمي، وإلى تجاوب مرن مع التغيير، وكذلك إلى إيجاد وتعزيز جميع أشكال العمالة المنتجة والمختارة بحرية، بما فيها المشاريع الصغيرة، والتعاونيات، والعمل للحساب الخاص، والمبادرات المحلية من أجل العمالة، وحتى من خلال إعادة توزيع الموارد المخصصة حاليا لتمويل الأنشطة التي يقصد منها المساعدة فقط، وتوجيهها نحو أنشطة ترمي إلى النهوض بالعمالة، وبصورة خاصة نحو التوجيه والتدريب والتأهيل المهني، تتيح أفضل حماية من الآثار السلبية للبطالة غير الإرادية، وأن البطالة غير الإرادية تحدث مع ذلك، وأن من الهام بالتالي أن تقدم نظم الضمان الاجتماعي المساعدة على إيجاد عمل ودعم اقتصاديا للعاطلين عن العمل رغم إرادتهم،

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

وإذ قرر اعتماد مقترحات شتى تتعلق بالنهوض بالعمالة والضمان الاجتماعي، وهو موضوع البند الخامس في جدول أعمال هذه الدورة، وذلك، بصورة خاصة، بغية مراجعة اتفاقية ضمان تعويض أو بدلات للمتعطلين رغم إرادتهم، ١٩٣٤، وإذ قرر أن تأخذ هذه المقترحات شكل اتفاقية دولية،  
يعتمد في هذا اليوم الحادي والعشرين من حزيران/يونيه عام ثمانية وثمانين وتسعمائة وألف الاتفاقية التالية التي ستمي اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨:

### أولا : أحكام عامة

#### المادة ١

في مفهوم هذه الاتفاقية :

- أ. يتضمن مصطلح "التشريع" جميع القواعد المتعلقة بالضمان الاجتماعي وكذلك القوانين واللوائح،
- ب. يعني مصطلح "المقررة" التي يقضي بها التشريع الوطني أو تحدد بموجبه.

#### المادة ٢

تتخذ كل دولة عضو تدابير مناسبة لتنسيق نظام الحماية من البطالة فيها مع سياستها في مجال العمالة، وتحرص، لهذا الغرض، على أن يسهم نظام الحماية من البطالة فيها، ولا سيما طرائق التعويض عن البطالة، في تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، وألا يكون من أثرها عدم تشجيع أصحاب العمل على عرض عمل منتج، والعمال عن البحث عن هذا العمل.

#### المادة ٣

تطبق أحكام هذه الاتفاقية بالتشاور والتعاون مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وفقا للممارسة الوطنية.

#### المادة ٤

١. يجوز لكل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية أن تستبعد أحكام الجزء السابع من الالتزامات المترتبة على تصديقها، بإعلان ترسله مع تصديقها.
٢. يجوز لكل دولة عضو أرسلت إعلاننا بموجب الفقرة ١ أن تلغيه في أي وقت بإعلان لاحق.

#### المادة ٥

١. يجوز لكل دولة عضو أن تستفيد من استثنائيين على الأكثر من الإستثناءات المؤقتة التي تنص عليها الفقرة ٤ من المادة ١٠، والفقرة ٣ من المادة ١١، والفقرة ٢ من المادة ١٥، والفقرة ٢ من المادة ١٨، والفقرة ٤ من المادة ١٩، والفقرة ٢ من المادة ٢٣، والفقرة ٢ من المادة ٢٤، والفقرة ٢ من المادة ٢٥، وذلك بإعلان ترسله مع تصديقها ويبين الأسباب التي تبرر الاستثناء.
٢. على الرغم من أحكام الفقرة السابقة، يجوز لكل دولة عضو، إذا كان نطاق حماية نظام الضمان الاجتماعي فيها يبرر ذلك، أن تستفيد من الإستثناءات المؤقتة التي تنص عليها الفقرة ٤ من المادة ١٠، والفقرة ٣ من المادة ١١، والفقرة ٢ من المادة ١٥، والفقرة ٢ من المادة ١٨، والفقرة ٤ من المادة ١٩، والفقرة ٢ من المادة ٢٣، والفقرة ٢ من المادة ٢٤، والفقرة ٢ من المادة ٢٥، وذلك بإعلان ترسله مع تصديقها ويبين الأسباب التي تبرر هذه الإستثناءات.
٣. على كل دولة عضو أرسلت إعلاننا بموجب الفقرة ١ أو ٢ أن تبيين في التقارير التي تقدمها عن تطبيق هذه الاتفاقية بموجب المادة ٢٢ من دستور منظمة العمل الدولية، بخصوص كل استثناء تستفيد منه:
  - أ. أن السبب الذي يدفعها إلى ذلك لا يزال قائماً،
  - ب. أو أنها تتخلى عن حقها في الاستفادة من الاستثناء المقصود ابتداء من تاريخ معين.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

٤. تقوم كل دولة عضو أرسلت إعلانا بموجب الفقرة ١ أو ٢، بما يتفق مع نص هذا الإعلان وحسبما تسمح به الظروف بما يلي:
- أ. تغطية حالة البطالة الجزئية،
  - ب. زيادة عدد الأشخاص المحميين،
  - ج. زيادة مبلغ الإعانات،
  - د. تقصير مدة الانتظار،
  - هـ. إطالة فترة دفع الإعانات،
  - و. تكييف نظم الضمان الاجتماعي القانونية مع الظروف المهنية للعاملين لبعض الوقت،
  - ز. السعي إلى توفير الرعاية الطبية للأشخاص الذين يتلقون إعانة بطالة ولمن يعولون،
  - ح. السعي إلى ضمان أخذ المدد التي تدفع فيها هذه الإعانة في الاعتبار لأغراض اكتساب الحق في إعانات الضمان الاجتماعي، وعند الاقتضاء، لحساب إعانات العجز أو الشيخوخة أو الورثة.

### المادة ٦

١. تضمن كل دولة عضو المساواة في المعاملة لجميع الأشخاص المحميين، دون تمييز على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الديانة، أو الرأي السياسي، أو الانتماء الوطني أو الجنسية، أو الأصل العرقي أو الاجتماعي، أو الإعاقة، أو العمر.
٢. لا تتعارض أحكام الفقرة ١ من اعتماد تدابير خاصة تبررها ظروف مجموعات محددة تشملها النظم المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١٢، أو تدابير لتلبية الاحتياجات التي تنفرد بها فئات الأشخاص الذين يواجهون مشاكل معينة في سوق العمل وخاصة المجموعات الأكثر تضررا، أو مع عقد اتفاقات

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

ثنائية أو متعددة الأطراف بين الدول بشأن إعانات البطالة على أساس المعاملة بالمثل.

### ثانيا : النهوض بالعمالة المنتجة

#### المادة ٧

تضع كل دولة عضو، كهدف له الأولوية، سياسة ترمي إلى النهوض بالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية بجميع الوسائل المناسبة، بما فيها الضمان الاجتماعي. وتتضمن هذه الوسائل، فيما تتضمنه، خدمات التوظيف، والتدريب المهني، والتوجيه المهني.

#### المادة ٨

١. تسعى كل دولة عضو، مع مراعاة القوانين والممارسات الوطنية، إلى وضع برامج خاصة تعزز إمكانات إضافية للعمالة وتعين على إيجاد عمل، وتيسر العمالة المنتجة والمختارة بحرية لفئات محددة من الأشخاص المتضررين الذين يواجهون أو يمكن أن يواجهوا صعوبات في العثور على عمل دائم، مثل النساء، والشباب والمعوقين والمسنين من العمال، والمتعطلين عن العمل فترات طويلة، والعمال المهاجرين المقيمين في البلد بصورة قانونية، والعمال المتأثرين بالتغيرات الهيكلية.
٢. تحدد كل دولة عضو في التقارير التي تقدمها بمقتضى المادة ٢٢ من الدستور، فئات الأشخاص التي تتعهد بتعزيز برامج استخدامها.
٣. تسعى كل دولة عضو إلى توسيع النهوض بالعمالة المنتجة بالتدرج ليشمل عددا من الفئات أكبر من العدد المغطي أصلا.

#### المادة ٩

يهتدي عند اتخاذ التدابير الواردة في هذا الجزء باتفاقية وتوصية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥، وتوصية سياسة العمالة (أحكام إضافية)، ١٩٨٤،



## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

### ثالثا : الاحتمالات واجبة التغطية

#### المادة ١٠

١. تشمل الاحتمالات المغطاة، بشروط مقررة، البطالة الكاملة المعروفة بأنها فقد الكسب بسبب عجز شخص عن الحصول على عمل مناسب، بالمعني الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٢١، رغم كونه قادرا على العمل، ومستعدا له، وباحثا بالفعل عن عمل.
٢. على كل دولة عضو أن تسعى أيضا، بشروط مقررة، إلى توسيع نطاق الحماية التي توفرها الاتفاقية لتشمل الحالتين التاليتين :
  - أ. فقد الكسب بسبب البطالة الجزئية التي تعرف بأنها تخفيض مؤقت في ساعات العمل العادية أو القانونية،
  - ب. توقف أو نقص الكسب بسبب فقد مؤقت للعمل.دون إنهاء علاقة العمل، وبوجه خاص لأسباب اقتصادية أو تكنولوجية أو هيكلية أو أسباب مماثلة.
٣. تسعى كل دولة عضو بالإضافة إلى ذلك إلى ضمان دفع إعانات للعاملين لبعض الوقت الذين يبحثون فعلا عن عمل لكامل الوقت. ويمكن لمجموع هذه الإعانات والكسب الذي يحققونه من العمل لبعض الوقت أن يؤدي إلى استمرار توفر الحوافز لديهم على شغل عمل لكامل الوقت.
٤. يجوز تأجيل تنفيذ الفقرتين ٢ و ٣ في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥.

### رابعاً : الأشخاص المحميون

#### المادة ١١

١. يتضمن الأشخاص المحميون فئات مقررة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن ٨٥ في المائة من مجموع العاملين، بما فيهم موظفو الخدمة العامة والمتمرنون.

٢. على الرغم من أحكام الفقرة ١ الواردة أعلاه، يجوز استبعاد موظفي الخدمة العامة من الحماية إذا كان عملهم مضموناً حتى السن العادية للتقاعد بموجب القوانين أو اللوائح الوطنية.

٣. يتضمن الأشخاص المحميون، في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥:  
أ. فئات مقررة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة من مجموع العاملين،

ب. أو فئات مقررة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة من مجموع العاملين في المؤسسات الصناعية التي تستخدم ٢٠ شخصاً أو أكثر، إذا كان مستوى التنمية يبرر ذلك بالتحديد.

### خامساً : طرائق الحماية

#### المادة ١٢

١. يجوز لكل دولة عضو أن تحدد طريقة أو طرائق الحماية التي تختارها لإنفاذ أحكام هذه الاتفاقية، سواء كانت نظماً اكتبية أو غير اكتبية، أو بتركيبة من هذين النظامين، ما لم تنص هذه الاتفاقية على غير ذلك.

٢. ومع ذلك، يجوز، طبقاً لأحكام المادة ١٦، تخفيض الحماية المتاحة مع مراعاة موارد المستفيد وأسرته، إذا كان تشريع دولة عضو يحمي جميع المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم خلال الحالة الطارئة حدوداً مقررة.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

### سادسا : الإعانات الواجب دفعها

#### المادة ١٣

يجوز ربط الإعانات المقدمة للعاطلين عن العمل في شكل مدفوعات دورية بنوع الحماية.

#### المادة ١٤

تدفع الإعانات، في حالة البطالة الكاملة، في شكل مدفوعات دورية تحسب بطريقة تتيح للمستفيد تعويضا جزئيا مؤقتا عن فقد كسبه، وتحول في الوقت نفسه دون حدوث آثار تثني عن العمل أو عن توفير الوظائف.

#### المادة ١٥

١. تدفع الإعانات في حالة البطالة الكاملة وحالة توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل، وإذا كان هذا الاحتمال الأخير مغطى، في شكل مدفوعات دورية تحسب كما يلي:

أ. عندما تكون هذه الإعانات محددة على أساس الاشتراكات التي دفعها الشخص المحمي أو دفعت باسمه، أو على أساس كسبه السابق، تحدد بنسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة من الدخل السابق الذي يجوز أخذه في الاعتبار إلى حد أقصى يربط مثلا بأجر عامل مؤهل أو بمتوسط أجر العمال في المنطقة المعنية،

ب. عندما تكون هذه الإعانات غير محددة على أساس الاشتراكات أو على أساس الكسب السابق، تحدد بنسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة من الأجر الأدنى القانوني، أو من أجر العامل اليدوي العادي، أو بالقدر الأدنى الضروري لتغطية النفقات الأساسية للمعيشة، أيهما أعلى.

٢. تساوي الإعانات، في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥، ما يلي:

أ. نسبة لا تقل عن ٤٥ في المائة من الكسب السابق،

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

ب. أو نسبة لا تقل عن ٤٥ في المائة من الأجر الأدنى القانوني، أو من أجر العامل اليدوي العادي، أو القدر الأدنى الضروري لتغطية النفقات الأساسية للمعيشة.

٣. يجوز، عند الاقتضاء، بلوغ النسب المئوية المحددة في الفقرتين ١ و ٢ بمقارنة صافي المدفوعات الدورية بعد استقطاع الضرائب والاشتراكات مع صافي الكسب بعد استقطاع الضرائب والاشتراكات.

### المادة ١٦

على الرغم من أحكام المادة ١٥، يجوز أن تحدد الإعانات المدفوعة بعد المدة المنصوص عليها في الفقرة ٢ (أ) من المادة ١٩، وكذلك الإعانات التي تدفعها دولة عضو المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١٢، بمراعاة موارد أخرى للمستفيد وأسرته تتجاوز حداً مقراً، وفق مقياس مقرر، وتضمن لهم هذه الإعانات، بالإضافة إلى أية إعانات أخرى قد تحقق لهم على أي حال، ظروف حياة صحية ومناسبة، وفقاً للمعايير الوطنية.

### المادة ١٧

١. إذا كان تشريع أي دولة عضو يخضع الحق في إعانات البطالة لشرط انقضاء مدة مؤهلة، فإن هذه المدة لا تتجاوز الفترة التي تعتبر ضرورية لتفادي التعسف في استعمال الحق.
٢. تبذل كل دولة عضو جهودها لتكييف المدة المؤهلة مع ظروف النشاط المهني للعمال الموسميّين.

### المادة ١٨

١. إذا كان تشريع أي دولة عضو ينص على عدم ابتداء دفع الإعانات في حالة البطالة الكاملة إلا بعد انقضاء فترة انتظار، فإن هذه الفترة لا تتجاوز سبعة أيام.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

٢. لا تتجاوز فترة الانتظار عشرة أيام في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥.

٣. يجوز، في حالة العمال الموسمين، تكييف فترة الانتظار التي تنص عليها الفقرة ١ أعلاه مع ظروف نشاطهم المهني.

### المادة ١٩

١. تدفع الإعانات في حالة البطالة الكاملة وحالة توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل، طوال مدة هاتين الحالتين الطارئتين.

٢. على أنه يجوز في حالة البطالة الكاملة:

أ. أن تقصر المدة الأولى لدفع الإعانات المذكورة في المادة ١٥ على ٢٦

أسبوعاً في كل حالة بطالة، أو على ٣٩ أسبوعاً خلال كل فترة من ٢٤ شهراً،

ب. إذا امتدت البطالة إلى ما بعد انقضاء المدة الأولى للإعانة، أن تقتصر مدة دفع الإعانات التي يمكن أن تحسب على ضوء موارد المستفيد وأسرته، وفقاً لأحكام المادة ١٦، على فترة مقررة.

٣. إذا كان تشريع دولة عضو ينص على اختلاف المدة الأولى لدفع الإعانات المذكورة في المادة ١٥ باختلاف المدة المؤهلة، فإن متوسط المدد المقررة لدفع الإعانات لا يقل عن ٢٦ أسبوعاً.

٤. يجوز، في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥، أن تقصر مدة دفع الإعانات على ١٣ أسبوعاً خلال كل فترة من ١٢ شهراً، أو على ١٣ أسبوعاً وسطياً إذا كان التشريع ينص على اختلاف المدة الأولى لدفع الإعانات باختلاف المدة المؤهلة.

٥. تبذل كل دولة عضو جهودها، في الحالة المذكورة في الفقرة ٢ (ب) أعلاه، لكي تمنح مساعدة إضافية مناسبة للأشخاص المعنيين بغية السماح لهم بالعثور

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

على عمل منتج يختارونه بحرية، وخاصة باللجوء إلى التدابير المحددة في الجزء الثاني.

٦. يجوز دون إخلال بأحكام الفقرة ٢ (ب) أعلاه تكييف مدة دفع الإعانات للعمال الموسمين مع ظروف نشاطهم المهني.

### المادة ٢٠

يجوز رفض، أو إلغاء، أو وقف، أو تخفيض الإعانات التي يمكن أن يستحقها شخص محمي في حالات البطالة الكاملة أو الجزئية أو توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل، في حدود مقررة :

- أ. طالما كان الشخص المعني غير موجود على أراضي الدولة العضو،
- ب. إذا توصلت السلطة المختصة إلى قرار بأن الشخص المعني قد شارك عمدا في فصله،
- ج. إذا توصلت السلطة المختصة إلى قرار بأن الشخص المعني قد ترك عمله بإرادته دون سبب مشروع،
- د. إذا توقف الشخص المعني عن العمل، أثناء نزاع عمالي، للاشتراك في هذا النزاع، أو إذا منع من العمل كنتيجة مباشرة لتوقف العمل بسبب هذا النزاع،
- هـ. إذا حاول الشخص المعني الحصول على إعانات، أو حصل بالفعل على إعانات عن طريق الغش،
- و. إذا تقاعس الشخص المعني، دون سبب مشروع، عن استخدام خدمات التوظيف، أو التوجيه المهني، أو التدريب، أو إعادة التدريب المهنيين، أو النقل إلى عمل مناسب، المتاحة له،
- ز. طالما كان الشخص المعني يتلقى إعانة أخرى للحفاظ على الدخل ينص عليها تشريع الدولة العضو المعنية، بخلاف التعويض العائلي، وشريطة ألا يتجاوز الجزء الذي يوقف من الإعانة مقدار الإعانة الثانية.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

### المادة ٢١

١. يجوز رفض، أو إلغاء، أو وقف أو تخفيض، الإعانات التي يمكن أن يستحقها شخص محمي في حالة البطالة الكاملة في حدود مقررة، عندما يرفض الشخص المعني قبول عمل مناسب.
٢. تؤخذ في الاعتبار بوجه خاص عند تقدير مناسبة عمل ما، بشروط مقررة وفي حدود ملائمة، سن العاطل، وأقدميته في مهنته السابقة، والخبرة التي اكتسبها، ومدة البطالة، وحالة سوق العمل، وكذلك انعكاسات هذا العمل على وضع الشخص المعني الشخصي والأسري، وكونه شاغرا كنتيجة مباشرة لتوقف العمل بسبب نزاع عمالي جار.

### المادة ٢٢

- عندما يتلقى شخص محمي من صاحب عمله مباشرة أو من أي جهة أخرى تحدها القوانين أو اللوائح الوطنية أو الاتفاقات الجماعية تعويض إنهاء الخدمة الذي يقصد به أساسا المساهمة في تعويضه عن فقد الكسب الذي تكبده في حالة البطالة الكاملة:
- أ. يجوز وقف صرف إعانات البطالة التي يستحقها الشخص المعني فترة معادلة للفترة التي يمكن خلالها لتعويض إنهاء الخدمة من تعويض فقد الكسب الذي تكبده،
  - ب. يجوز تخفيض تعويض إنهاء الخدمة بمبلغ يعادل القيمة المحولة إلى دفعة وحيدة من المدفوعات الدورية التي يستحقها الشخص المعني فترة معادلة للفترة التي يمكن خلالها لتعويض إنهاء الخدمة من تعويض فقد الكسب الذي تكبده. ولكل دولة عضو أن تختار أحد هذين الحليين.

### المادة ٢٣

١. تبذل كل دولة عضو جهودها، إذا كان تشريعها يعطي الحق في الرعاية الطبية ويخضع هذا الحق بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لشرط ممارسة نشاط مهني،

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

لكي تضمن، بشروط مقررة، توفر الرعاية الطبية للمستفيدين من إعانات البطالة ولمن يعولون.

٢. يجوز تأجيل تنفيذ الفقرة ١ أعلاه في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة ٥.

### المادة ٢٤

١. تبذل كل دولة عضو جهداً لكي تضمن للمستفيدين من إعانات البطالة، بشروط مقررة، أخذ الفترات التي تدفع خلالها هذه الإعانات في الاعتبار:

أ. لاكتساب الحق في إعانات العجز والشيخوخة والورثة، وعند الاقتضاء، لحسابها،

ب. لاكتساب الحق في الرعاية الطبية، وفي إعانات المرض والأمومة والأسرة بعد انتهاء البطالة.

وذلك عندما ينص تشريع الدولة العضو المعنية على الحق في هذه الإعانات ويخضعها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لشرط ممارسة نشاط مهني.

٢. يجوز تأجيل تنفيذ الفقرة ١ أعلاه في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة (٥).

### المادة ٢٥

١. تكفل كل دولة عضو تكييف نظم الضمان الاجتماعي القانونية التي تستند إلى نشاط مهني مع ظروف النشاط المهني للعاملين لبعض الوقت، ما لم يكن في الإمكان أن تعتبر ساعات عملهم وكسبهم، بشروط مقررة، ضئيلة.

٢. يجوز تأجيل تنفيذ الفقرة ١ أعلاه في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة (٥).

### سابعاً : أحكام خاصة بالباحثين الجدد عن عمل

### المادة ٢٦

١. تضع الدول الأعضاء في اعتبارها أنه توجد فئات عديدة من الأشخاص الباحثين عن عمل الذين لم يعترف بهم أبداً من قبل كعاطلين أو توقف اعتبارهم كذلك، أو الذين لم ينتموا أبداً إلى نظم الحماية من البطالة أو لم



## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

يعودوا ينتمون إليها. ومن ثم يجب أن تتلقى إعانات اجتماعية، بالشروط والطرانق المقررة، ثلاث على الأقل من فئات الأشخاص الباحثين عن عمل العشرة التالية :

- أ. الشباب الذي أنهوا تدريبهم المهني،
  - ب. الشباب الذي أنهوا دراساتهم،
  - ج. الشباب الذي أنهوا الخدمة العسكرية الإلزامية،
  - د. الأشخاص الذين قضوا فترة خصصت لتربية طفل أو رعاية شخص مريض أو معوق أو مسن،
  - هـ. الأشخاص الذين توفي أزواجهم حين لا يكون لهم حق في إعانة الوراثة،
  - و. الأشخاص المطلقون أو المنفصلون،
  - ز. المسجونون الذين أطلق سراحهم،
  - ح. الكبار، بما فيهم المعوقون، الذين أنهوا فترة تدريب،
  - ط. العمال المهاجرون بعد عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، مع مراعاة حقوقهم المكتسبة بموجب تشريع آخر بلد عملوا فيه،
  - ي. الأشخاص الذين عملوا من قبل لحسابهم الخاص.
٢. تحدد كل دولة عضو في التقارير التي تقدمها بمقتضى المادة ٢٢ من دستور منظمة العمل الدولية فئات الأشخاص التي تتعهد بحمايتها من بين الفئات المشار إليها في الفقرة ١ أعلاه.
٣. تبذل كل دولة عضو جهودها لتوسيع نطاق الحماية بالتدرج لتشمل عددا من الفئات أكبر من العدد الذي قبلت حمايته في البداية.

ثامنا : الضمانات القانونية والإدارية والمالية

المادة ٢٧

١. يكون لكل شخص مطالب بإعانة الحق في تقديم شكوى إلى الجهاز الذي يدير نظام الإعانات، ثم في الطعن أمام جهاز مستقل، وذلك في حالة رفض دفع الإعانات أو إلغائها أو وقفها أو تخفيضها أو منازعة في قيمتها، ويجري تعريف المطالب كتابية بالإجراءات المتاحة، على أن تكون بسيطة وسريعة.
٢. يمكن إجراء الطعن الشخص المطالب، وفقا للقوانين والممارسات الوطنية، من أن يمثله أو يساعده شخص من اختياره تكون له أهلية لذلك، أو مندوب منظمة ممثلة للعمال، أو مندوب منظمة ممثلة للأشخاص المحميين.

المادة ٢٨

تتحمل كل دولة عضو المسؤولية العامة عن سلامة إدارة الهيئات والإدارات المكلفة بتطبيق هذه الاتفاقية.

المادة ٢٩

١. حينما تكون الإدارة مسندة مباشرة إلى إدارة حكومية مسؤولة أمام البرلمان، يشترك ممثلو الأشخاص المحميين وممثلو أصحاب العمل في الإدارة بصفة استشارية بشروط مقررة :
٢. حينما لا تكون الإدارة مسندة إلى إدارة حكومية مسؤولة أمام البرلمان:
  - أ. يشترك ممثلون للأشخاص المحميين في الإدارة، أو يشركون فيها بصفة استشارية، بشروط مقررة،
  - ب. يجوز أيضا أن ينص التشريع الوطني على اشتراك ممثلين لأصحاب العمل.
  - ج. يجوز أيضا أن ينص التشريع الوطني على اشتراك ممثلين للسلطة العامة.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

### المادة ٣٠

في الحالات التي تدفع فيها الدولة أو نظام الضمان الاجتماعي إعانات للمحافظة على وظائف، تتخذ الدول الأعضاء التدابير اللازمة لضمان تخصيص هذه الإعانات للغرض المقصود بها فقط، ولمنع أي غش أو تعسف من جانب المستفيدين من هذه الإعانات.

### المادة ٣١

تراجع هذه الاتفاقية اتفاقية ضمان تعويض أو بدلات للمتعطلين رغم إرادتهم،  
١٩٣٤،

### المادة ٣٢

ترسل التصديقات الرسمية لهذه الاتفاقية إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي لتسجيلها.

### المادة ٣٣

١. لا تلزم هذه الاتفاقية سوي الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية التي سجل المدير العام لمكتب العمل الدولي تصديقاتها.
٢. ويبدأ نفاذها بعد مضي اثني عشر شهرا على تاريخ تسجيل المدير العام لمكتب العمل الدولي تصديقي دولتين عضوين في منظمة العمل الدولية.
٣. ويبدأ بعدئذ نفاذها بالنسبة لأي دولة عضو بعد مضي اثني عشر شهرا على تاريخ تسجيل تصديقها لدى مكتب العمل الدولي.

### المادة ٣٤

١. يجوز لأي دولة عضو صدقت على هذه الاتفاقية أن تنقضها بعد انقضاء عشر سنوات على بدء نفاذها، بوثيقة ترسلها إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي لتسجيلها، ولا يكون هذا النقص نافذا إلا بعد انقضاء سنة على تاريخ تسجيله لدى مكتب العمل الدولي.

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

٢. كل دولة عضو صدقت على هذه الاتفاقية ولا تستعمل حقها في النقض المنصوص عليه في هذه المادة خلال السنة التالية لانقضاء فترة العشر سنوات المذكورة في الفقرة السابقة، تكون ملتزمة بها لفترة عشر سنوات أخرى، وبعدئذ يجوز لها بعد ذلك أن تنقض هذه الاتفاقية بعد انقضاء كل فترة عشر سنوات بمقتضى الشروط المنصوص عليها في هذه المادة.

### المادة ٣٥

١. يخطر المدير العام لمكتب العمل الدولي كل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية بتسجيل كل التصديقات والنقوض التي أبلغته بها الدول الأعضاء في المنظمة.

٢. يسترعي المدير العام انتباه الدول الأعضاء في المنظمة، لدي إخطارها بتسجيل التصديق الثاني المبلغ به، إلى التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ هذه الاتفاقية.

### المادة ٣٦

يقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة بالتفاصيل الكاملة لكل التصديقات ووثائق النقض التي سجلها طبقاً لأحكام المواد السابقة، فيما يقوم الأمين العام بتسجيلها وفقاً لأحكام المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

### المادة ٣٧

يقدم مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى المؤتمر العام تقريراً عن تطبيق هذه الاتفاقية كلما تراءت له ضرورة لذلك وينظر فيما إذا كان هناك ما يدعو إلى إدراج مسألة مراجعتها كلياً أو جزئياً في جدول أعمال المؤتمر.

### المادة ٣٨

١. إذا اعتمد المؤتمر اتفاقية جديدة مراجعة لهذه الاتفاقية كلياً أو جزئياً، وما لم تنص الاتفاقية الجديدة على خلاف ذلك:

## اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة

- أ. يستتبع تصديق دولة عضو للاتفاقية الجديدة المراجعة، قانوناً، وبغض النظر عن أحكام المادة ٣٤ أعلاه، النقص المباشر للاتفاقية الحالية، شريطة أن تكون الاتفاقية الجديدة المراجعة قد بدأ نفاذها،
- ب. ابتداء من تاريخ نفاذ الاتفاقية الجديدة المراجعة، يقفل باب تصديق الدول الأعضاء للاتفاقية الحالية.
٢. تظل الاتفاقية الحالية مع ذلك نافذة في شكلها ومضمونها الحاليين بالنسبة للدول الأعضاء التي صدقتها ولم تصدق الاتفاقية المراجعة.

### المادة ٣٩

النصان الإنكليزي والفرنسي لهذه الاتفاقية متساويان في الحجية.





# تشریحات





## قانون العمل

### رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة،

وعلى قانون العمل رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤م وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة،

وبعد إقرار المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٠.

أصدرنا القانون التالي :

#### الباب الأول

#### تعريف وأحكام عامة

#### الفصل الأول

#### تعريف

#### مادة (١)

لغايات تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني

المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

السلطة الوطنية : السلطة الوطنية الفلسطينية

الوزارة : وزارة العمل

الوزير : وزير العمل

صاحب العمل : كل شخص طبيعي أو اعتباري أو من ينوب عنه يستخدم شخصاً

أو أكثر لقاء أجر.

العامل : كل شخص طبيعي يؤدي عملاً لدى صاحب العمل لقاء أجر ويكون أثناء أدائه العمل تحت إدارته وإشرافه.

النقابة : أي تنظيم مهني يشكل وفقاً للقانون (قانون النقابات).

العمل : كل ما يبذله العامل من جهد ذهني أو جسماني لقاء أجر سواء كان هذا العمل دائماً أو مؤقتاً أو عرضياً أو موسمياً.

العمل المؤقت : العمل الذي تقتضي طبيعته تنفيذه وإنجازه مدة محدودة.

العمل العرضي : العمل الذي تستدعيه ضرورات طارئة ولا تزيد مدة إنجازه على ثلاثة أشهر.

العمل الموسمي : كل عمل ينفذ وينجز في مواسم دورية سنوية.

الأجر الأساسي : هو المقابل النقدي و/ أو العيني المتفق عليه الذي يدفعه صاحب العمل للعامل مقابل عمله، ولا تدخل في ذلك العلاوات والبدلات أياً كان نوعها.  
الأجر : ويعني به الأجر الكامل وهو الأجر الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات.

المنشأة : المكان الذي يؤدي فيه العمال أعمالهم.

الحدث : كل من بلغ الخامسة عشرة من عمره ولم يتجاوز الثامنة عشرة.

الليل : فترة اثنتي عشرة ساعة متتالية تشمل وجوباً ما بين الثامنة مساءً حتى السادسة صباحاً.

السنة : تعتبر السنة في تطبيق أحكام هذا القانون (٣٦٥) يوماً والشهر (٣٠) يوماً، والأسبوع (٧) أيام.

اللجنة الطبية : الجهة الطبية التي يعتمدها وزير الصحة.

إصابة العمل : الحادث الذي يقع للعامل أثناء العمل أو بسببه أو أثناء ذهابه لمباشرة عمله أو عودته منه، ويعتبر في حكم ذلك الإصابة بأحد أمراض المهنة التي يحددها النظام.

المعوق : هو الشخص الذي يعاني من عجز في بعض قدراته الجسدية أو الحسية أو الذهنية، نتيجة مرض أو حادث أو سبب خلقي أو عامل وراثي، أدى لعجزه عن العمل أو الاستمرار أو الترقى فيه، أو أضعف قدرته عن القيام بإحدى الوظائف الأساسية الأخرى في الحياة ويحتاج إلى الرعاية والتأهيل من أجل دمج أو إعادة دمج في المجتمع.

التأهيل : عملية منظمة ومستمرة مبنية على أسس علمية تهدف إلى الاستفادة من القدرات المتاحة لأي شخص من خلال تنمية قدراته سواء الجسدية أو المهنية. المحكمة المختصة : المحكمة المختصة بالقضايا العمالية.

## الفصل الثاني

### أحكام ومبادئ عامة

#### مادة (٢)

العمل حق لكل مواطن قادر عليه، تعمل السلطة الوطنية على توفيره على أساس تكافؤ الفرص ودون أي نوع من أنواع التمييز.

#### مادة (٣)

تسري أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء:  
١. موظفي الحكومة والهيئات المحلية مع كفالة حقهم في تكوين نقابات خاصة بهم.

٢. خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاما خاصا بهم .

٣. أفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى.

#### مادة (٤)

يعفى العمال من الرسوم القضائية في الدعاوى العمالية التي يرفعونها نتيجة نزاع يتعلق بالأجور أو الإجازات أو بمكافآت نهاية الخدمة أو بالتعويضات عن إصابة العمل أو بفصل العامل فصلا تعسفيا.



مادة (٥)

وفقا لأحكام القانون للعمال وأصحاب العمل الحق في تكوين منظمات نقابية على أساس مهني بهدف رعاية مصالحهم والدفاع عن حقوقهم.

مادة (٦)

تمثل الأحكام الواردة في هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال التي لا يجوز التنازل عنها، وحيثما وجد تنظيم خاص لعلاقات العمل تنطبق على العمال أحكام هذا القانون أو أحكام التنظيم الخاص أيهما أفضل للعامل.

الباب الثاني

التشغيل والتدريب والتوجيه المهني

الفصل الأول

التشغيل

مادة (٧)

١. يشكل مجلس الوزراء لجنة استشارية ثلاثية برئاسة وزير العمل ويعدد متساو من أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومة، أصحاب العمل، العمال) وتسمى لجنة السياسات العمالية وتكون مهمتها اقتراح السياسات العامة خاصة في مجال التشغيل والتدريب والتوجيه المهني.

٢. يحدد قرار تشكيل هذه اللجنة نظام عملها وعدد أعضائها.

٣. يجوز لرئيس اللجنة دعوة من يراه مناسبا للاستئناس برأيه.

مادة (٨)

تنشئ الوزارة مكاتب للعمل موزعة بشكل ملائم بحيث يسهل على أصحاب العمل والعمال الاتصال بها، وتقدم تلك المكاتب خدماتها مجانا، وتحدد الوزارة نظام عملها واختصاصاتها.

مادة (٩)

تقوم الوزارة بإعداد إحصائيات دورية خاصة بالبطالة والتشغيل كما ونوعاً.

مادة (١٠)

على كل شخص قادر على العمل وراغب فيه أن يسجل اسمه في مكتب العمل الواقع في دائرة إقامته، وعلى المكتب قيد طلبات العمل وإعطاء طالبيه شهادة بذلك، وتنظم الوزارة البيانات والإجراءات المتعلقة بطلب العمل وشهادة تسجيله.

مادة (١١)

على مكاتب العمل الالتزام بتنسيب العمال المسجلين لديها، مراعية في ذلك الاختصاصات والكفاءة والأسبقية في التسجيل وحق صاحب العمل في الاختيار.

مادة (١٢)

على كل صاحب عمل أن يوافي مكتب العمل الواقع في دائرة عمله ببيان شهري عن أسماء العمال وعددهم ووظائفهم وسنهم وجنسهم ومؤهلاتهم وأجورهم وتاريخ التحاقهم بالعمل والوظائف الشاغرة لديه.

مادة (١٣)

يلتزم صاحب العمل بتشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين بأعمال تتلاءم مع إعاقاتهم، وذلك بنسبة لا تقل عن (٥%) من حجم القوى العاملة في المنشأة.

مادة (١٤)

للوزارة أن تمنح ترخيصاً بالعمل في فلسطين لغير الفلسطينيين ويحظر على صاحب العمل أن يلحق، مباشرة أو بواسطة الغير، أي عامل غير فلسطيني قبل التأكد من الحصول على الترخيص المشار إليه.

مادة (١٥)

وفقاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الجهات المعنية بما في ذلك نقابات أصحاب العمل ونقابات العمال يصدر الوزير نظاماً لتحديد شروط منح ترخيص العمل للعمال غير الفلسطينيين.

مادة (١٦)

يحظر التمييز في ظروف وشروط العمل بين العاملين في فلسطين.

مادة (١٧)

بالتنسيق مع الجهات المعنية بما فيها نقابات أصحاب العمل ونقابات العمال تتولى الوزارة تنظيم سوق العمل والتشغيل للعمال الفلسطينيين في الخارج.

الفصل الثاني

التدريب والتوجيه المهني

مادة (١٨)

لغرض تطبيق أحكام هذا الفصل:

١. يقصد بالتوجيه المهني النشاطات التي تهدف إلى توجيه العمال لفرص العمل والتدريب المتاحة التي تتناسب مع مهاراتهم وميولهم وقدراتهم.
٢. يقصد بالتدريب المهني النشاطات التي تهدف إلى توفير احتياجات التنمية من العمال المدربين، وتمكينهم من اكتساب المهارات والقدرات اللازمة وتطويرها بصفة مستمرة.

مادة (١٩)

تقوم الوزارة بوضع ومتابعة وتطبيق سياسات التدريب والتوجيه المهني، بما يحقق التنسيق والتكامل مع الوزارات والمؤسسات المعنية الأخرى، وبما يوفر احتياجات برامج التنمية من العمالة الفنية والمدربة.

مادة (٢٠)

تنشئ الوزارة مراكز للتدريب المهني حسب الحاجة ويتم تحديد نظام عملها واختصاصاتها بقرار من الوزير.

مادة (٢١)

يصدر الوزير نظاماً للتدريب والتوجيه يكفل مبدأ تحقيق تكافؤ الفرص مع مراعاة حرية الاختيار وإعطاء الأولوية لأبناء الشهداء ويتضمن النظام ما يلي:

١. عقد التدريب المهني.

٢. برامج التدريب.

٣. حقوق المتدرب.

مادة (٢٢)

١. الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية هي الجهة الوحيدة المخولة بمنح الترخيص لإنشاء مؤسسات التدريب المهني.

٢. في حالة عدم الالتزام بشروط منح الترخيص يجوز للوزير إصدار قرار بالإغلاق الكلي أو الجزئي للمؤسسة أو بإيقاف برنامج تدريبي فيها بشكل مؤقت أو نهائي حسب طبيعة الخطأ وجسامته.

مادة (٢٣)

على كل مؤسسة تدريب غير حكومية أن تسوي أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون في مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ نفاذه.



الباب الثالث

عقد العمل الفردي

الفصل الأول

تكوين العقد

مادة (٢٤)

عقد العمل الفردي هو اتفاق كتابي أو شفهي صريح أو ضمني يبرم بين صاحب عمل وعامل لمدة محددة أو غير محددة أو لإنجاز عمل معين يلتزم بموجبه العامل بأداء عمل لمصلحة صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه، ويلتزم فيه صاحب العمل بدفع الأجر المنفق عليه للعامل.

مادة (٢٥)

لا يجوز أن تزيد المدة القصوى لعقد العمل محدد المدة لدى نفس صاحب العمل بما في ذلك حالات التجديد على سنتين متتاليتين.

مادة (٢٦)

إذا استمر طرفا عقد العمل محدد المدة في تنفيذه بعد انقضاء مدته اعتبر العقد غير محدد المدة.

مادة (٢٧)

يتمتع العاملون بعقود عمل محددة المدة بمن فيهم العاملون بموجب عقد عمل عرضي أو عقد عمل موسمي بنفس الحقوق وعليهم نفس الواجبات التي يخضع لها العاملون بعقود عمل غير محددة المدة في ظروف مماثلة مع مراعاة الأحكام الخاصة بالعمل لمدة محددة أو عرضية أو موسمية.



مادة (٢٨)

ينظم عقد العمل باللغة العربية، متضمناً شروط العمل الأساسية خاصة الأجر ونوع العمل ومكانه ومدته، ويوقع من طرفيه، وتعطى نسخة منه للعامل، وللعامل إثبات حقوقه بكافة طرق الإثبات القانونية.

مادة (٢٩)

يجوز أن يبدأ عقد العمل بفترة تجربة مدتها ثلاثة أشهر ولا يجوز تكرارها لأكثر من مرة واحدة عند نفس صاحب العمل.

مادة (٣٠)

إذا نفذ متعهد فرعي العمل بالنيابة عن صاحب العمل الأصلي أو لصالحه يكون الاثنان مسؤولين بالتضامن عن تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد.

مادة (٣١)

لا يلزم العامل بالعمل في مكان غير المتفق عليه في العقد إذا أدى إلى تغيير مكنن إقامته.

مادة (٣٢)

لا يجوز تكليف العامل بعمل يختلف اختلافاً بيناً عن طبيعة العمل المتفق عليه في عقد العمل، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك منعا لوقوع حادث، أو في حالة القوة القاهرة على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة بما لا يتجاوز شهرين.

مادة (٣٣)

يلتزم العامل بتأدية عمله بإخلاص وأمانة وبالمحافظة على أسرار العمل وأدواته ولا يعتبر العامل مسؤولاً عن خلل الأدوات أو ضياعها نتيجة أي ظرف طارئ خارج عن إرادته أو قوة القاهرة .

مادة (٣٤)

على العامل التقيد بتطبيق شروط اللائحة الداخلية للمنشأة وبقواعد السلامة والصحة المهنية في العمل.

الفصل الثاني

انتهاء عقد العمل الفردي

مادة (٣٥)

ينتهي عقد العمل الفردي في أي من الحالات الآتية:

١. باتفاق الطرفين.
٢. بانتهاء مدته في الأعمال العرضية أو المؤقتة أو الموسمية.
٣. برغبة أحد الطرفين خلال مدة التجربة.
٤. بناء على رغبة العامل، شريطة إخطار صاحب العمل خطياً قبل الترك:
  - أ. بشهر إذا كان يتقاضى أجره على أساس شهري.
  - ب. بأسبوع إذا كان يتقاضى أجره على أساس يومي أو أسبوعي أو بالقطعة أو بالعمولة.
٥. بوفاة العامل أو إصابته بمرض أو عجز أقعده عن العمل لمدة تزيد على ستة أشهر بناء على تقرير طبي صادر عن اللجنة الطبية مع عدم وجود مركز شاغر يلائم قدراته المهنية ووضعه الصحي الجديد.

مادة (٣٦)

لا ينتهي عقد العمل بسبب وفاة صاحب العمل إلا إذا كان موضوع العقد يتعلق بشخص صاحب العمل.

مادة (٣٧)

يبقى عقد العمل نافذاً حتى لو تغير صاحب العمل بسبب نقل ملكية المشروع أو بيعه أو اندماجه أو انتقاله بطريق الإرث، ويظل صاحب العمل الأصلي والجديد

مسؤولين بالتضامن لمدة ستة أشهر عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عن العقد ومستحقة الأداء قبل تاريخ التغيير، وبعد انقضاء الستة أشهر يتحمل صاحب العمل الجديد المسؤولية وحده.

مادة (٣٨)

١. لا ينتهي عقد العمل في حالة صدور قرار إداري أو قضائي بإغلاق المنشأة أو بإيقاف نشاطها مؤقتاً لمدة لا تزيد على شهرين، وعلى صاحب العمل الاستمرار في دفع أجور عماله طيلة فترة الإغلاق أو الإيقاف المؤقت مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون والمتعلقة بفترة التجربة.
٢. ينقضي الالتزام المذكور في الفقرة (١) أعلاه بعد مدة الشهرين وعلى صاحب العمل أن يدفع لعماله زيادة على ما سبق ذكره مكافأة نهاية الخدمة كما نصت عليها أحكام هذا القانون .

الفصل الثالث

إنهاء عقد العمل الفردي

مادة (٣٩)

- لا يمكن اعتبار الحالات التالية بوجه الخصوص من الأسباب الحقيقية التي تبرر إنهاء العمل من قبل صاحب العمل:
١. الانخراط النقابي أو المشاركة في أنشطة نقابية خارج أوقات العمل، أو أثناء العمل إذا كان ذلك بموافقة صاحب العمل.
  ٢. إقدام العامل على طلب ممارسة نيابة تمثيلية عن العمال ، أو كونه يمارس هذه النيابة حالياً أو مارسها في الماضي.
  ٣. إقدام العامل على رفع قضية أو مشاركته في إجراءات ضد صاحب العمل بإدعاء خرق القانون، وكذلك تقديمه لشكوى أمام الهيئات الإدارية المختصة.

مادة (٤٠)

لصاحب العمل إنهاء عقد العمل من طرف واحد دون إشعار مع حقه في مطالبة العامل بكافة الحقوق الأخرى عند ارتكابه أيا من المخالفات التالية:

١. انتحاله شخصية غير شخصيته أو تقديمه شهادات أو وثائق مزورة لصاحب العمل.
٢. ارتكابه خطأ نتيجة إهمال مؤكد نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل شريطة أن يبلغ صاحب العمل الجهات المختصة بالحادث خلال ثمان وأربعين ساعة من وقت علمه بوقوعه.
٣. تكراره مخالفة النظام الداخلي للمنشأة المصادق عليه من وزارة العمل أو التعليمات المكتوبة الخاصة بسلامة العمل وصحة العمال رغم إنذاره بها حسب الأصول.
٤. تغيبه دون عذر مقبول أكثر من سبعة أيام متتالية، أو أكثر من خمسة عشر يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة، على أن يكون قد انذر كتابياً بعد غياب ثلاثة أيام في الحالة الأولى أو عشرة أيام في الحالة الثانية.
٥. عدم وفاء العامل بالالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد العمل رغم إنذاره حسب الأصول.
٦. إفشائه للأسرار الخاصة بالعمل التي من شأنها أن تسبب الضرر الجسيم.
٧. إدانته بحكم نهائي في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.
٨. وجوده أثناء العمل في حالة سكر أو متأثراً بما تعاطاه من مادة مخدرة يعاقب عليها القانون.
٩. اعتدائه بالضرب أو التحقير على صاحب العمل أو على من يمثله أو على رئيسه المباشر.



مادة (٤١)

يجوز لصاحب العمل إنهاء عقد العمل لأسباب فنية أو خسارة اقتضت تقليص عدد العمال مع احتفاظ العامل بحقه في بدل الإشعار، ومكافأة نهاية الخدمة، شريطة إشعار الوزارة بذلك.

مادة (٤٢)

١. يجوز للعامل ترك العمل بعد إشعار صاحب العمل مع احتفاظه بحقوقه القانونية بما فيها مكافأة نهاية الخدمة وما يترتب له من حقوق، وذلك في أي من الحالات الآتية:

- أ. تشغيله في عمل يختلف في نوعه أو درجته اختلافاً بينا عن العمل الذي اتفق عليه بمقتضى عقد العمل، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك ولمدة مؤقتة منعا لوقوع حادث أو في حالة القوة القاهرة.
- ب. تشغيله بصورة تدعو إلى تغيير مكان إقامته.
- ج. الثبوت بتقرير طبي صادر عن اللجنة الطبية إن استمراره في عمله يشكل خطراً على حياته.
- د. اعتداء صاحب العمل أو من يمثله على العامل أثناء العمل أو بسببه بالضرب أو التحقير.

- هـ. عدم وفاء صاحب العمل بالتزاماته تجاه العامل رغم مطالبته بها كتابياً.
٢. استثناء مما ورد في البند (١) أعلاه يحق للعامل إذا استقال من عمله خلال السنوات الخمس الأولى ثلث مكافأة نهاية الخدمة، وثلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت الاستقالة خلال السنوات الخمس التالية، ويستحق المكافأة كاملة إذا أمضى عشر سنوات أو أكثر في العمل.

مادة (٤٣)

يلزم صاحب العمل برد ما أودعه العامل لديه من أوراق أو شهادات أو أدوات، كما ويلزم العامل بإعادة ما بحوزته من عهدة إلى صاحب العمل.

مادة (٤٤)

يمنح العامل عند انتهاء خدمته بناء على طلبه شهادة خدمة يذكر فيها اسمه ونوع عمله ومدته.

مادة (٤٥)

للعامل الذي أمضى سنة من العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل على أساس آخر أجر تقاضاه دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحتسب لهذا الغرض كسور السنة.

مادة (٤٦)

١. يجوز لأي من طرفي عقد العمل غير محدد المدة إنهاؤه بمقتضى إشعار يرسل بعلم الوصول إلى الطرف الآخر قبل شهر من إنهاء العمل.
٢. يحق للعامل الذي تلقى إشعاراً من صاحب العمل بإنهاء عقد العمل التغيب عن العمل طيلة النصف الثاني من أجل الإشعار ويعتبر تغيبه عملاً فعلياً في المنشأة.
٣. يعتبر تعسفياً إنهاء عقد العمل دون وجود أسباب موجبة لذلك.

مادة (٤٧)

مع احتفاظه بكافة حقوقه القانونية الأخرى، يستحق العامل تعويضاً عن فصله تعسفياً مقداره أجر شهرين عن كل سنة قضاها في العمل على ألا يتجاوز التعويض أجره عن مدة سنتين.

مادة (٤٨)

تحتسب مكافأة نهاية الخدمة وتعويض الفصل التعسفي للعامل بالقطعة أو بالعمولة على أساس متوسط أجره الشهري في مدة السنة الأخيرة.

الباب الرابع

علاقات العمل الجماعية

الفصل الأول

المفاوضة الجماعية

مادة (٤٩)

المفاوضة الجماعية هي الحوار الذي يجري بين أي من نقابات العمال أو ممثليين عن العمال وبين صاحب العمل أو أصحاب العمل أو ممثليهم، بهدف حسم النزاع الجماعي أو تحسين شروط وظروف العمل أو رفع الكفاءة الإنتاجية.

مادة (٥٠)

تجري المفاوضة الجماعية بحرية ودون ضغط أو تأثير.

مادة (٥١)

يحق لكل طرف من طرفي المفاوضة الجماعية تسمية ممثليه كتابة دون أن يكون لأيهما حق الاعتراض على هذا التمثيل.

مادة (٥٢)

بناء على طلب أي من طرفي المفاوضة الجماعية على الجهات ذات العلاقة تقديم المعلومات والبيانات المطلوبة.

مادة (٥٣)

تجري المفاوضة الجماعية :

١. على مستوى المنشأة بين صاحب العمل أو إدارة المنشأة وبين ممثلي العمال في المنشأة.

٢. على مستوى نشاط اقتصادي معين بين ممثلي أصحاب العمل في هذا النشاط والنقابة العمالية ذات العلاقة.

٣. على المستوى الوطني بين اتحاد أصحاب العمل وبين اتحاد نقابات العمال.

### الفصل الثاني

#### اتفاق العمل الجماعي

##### مادة (٥٤)

اتفاق العمل الجماعي اتفاق مكتوب باللغة العربية يبرمه طرفا المفاوضة الجماعية ويتضمن أحكاما تتعلق بتحسين شروط وظروف العمل ورفع الكفاءة الإنتاجية.

##### مادة (٥٥)

يكون اتفاق العمل الجماعي ملزما من التاريخ المحدد فيه وتعطى نسخة منه لكل من طرفي المفاوضة الجماعية وتودع نسخة لدى الوزارة.

##### مادة (٥٦)

مدة اتفاق العمل الجماعي ثلاث سنوات، وتجري المفاوضة الجماعية بناء على طلب أحد طرفي العمل قبل انتهائها بثلاثة أشهر ويبقى الاتفاق ساريا إلى أن يتم التوصل إلى اتفاق جديد ويجوز أن يتفق طرفا الإنتاج على فتح باب التفاوض إذا اقتضت الضرورة ذلك.

##### مادة (٥٧)

وفقا لأحكام هذا القانون يجب أن يتضمن اتفاق العمل الجماعي كحد أدنى البنود التالية:

١. حرية ممارسة العمل النقابي.
٢. الحد الأدنى للأجور على كل أنواع العمل.
٣. شروط تشغيل العمال وإعفاءهم من العمل.
٤. لجنة ثنائية لحسم أية خلافات تنشأ عن تطبيق الاتفاق.



مادة (٥٨)

١. تسري أحكام اتفاق العمل الجماعي على:
  - أ. جميع العاملين لدى صاحب العمل.
  - ب. أصحاب العمل ومن يحل محلهم.
٢. لغير طرفي اتفاق العمل الجماعي حق الانضمام إليه بناء على اتفاق مكتوب بينهم يقدم إلى الوزارة.

مادة (٥٩)

يصدر الوزير التعليمات اللازمة لتنفيذ اتفاق العمل الجماعي.

الفصل الثالث

تسوية النزاعات العمالية الجماعية

مادة (٦٠)

النزاع العمالي الجماعي هو النزاع الذي ينشأ بين واحد أو أكثر من أصحاب العمل وبين العمال أو فريق منهم حول مصلحة جماعية.

مادة (٦١)

يحق لكل من طرفي نزاع العمل الجماعي اللجوء إلى مندوب التوفيق في الوزارة، إذا لم يحل هذا النزاع بالطرق التفاوضية داخل المنشأة.

مادة (٦٢)

إذا فشل مندوب التوفيق في حل النزاع خلال عشرة أيام على الوزير إحالة النزاع إلى لجنة توفيق تشكل من أحد موظفي الوزارة رئيساً ومن عدد متساو من الأعضاء ينسبهم كل من صاحب العمل والعمال.

مادة (٦٣)

١. إذا فشلت لجنة التوفيق في حل النزاع خلال أسبوعين يحق لأي من طرفيه اللجوء إلى المحكمة المختصة.

٢. إذا لم يلجأ أي من الطرفين للقضاء وكان النزاع العمالي الجماعي يمس بالمصلحة العامة يحق للوزير إلزام الطرفين بالمتول أمام لجنة تحكيم يشكلها الوزير بالتنسيق مع الجهات المعنية من :

- أ. قاض رئيساً للجنة.
- ب. ممثل عن الوزارة .
- ج. ممثل عن العمال.
- د. ممثل عن أصحاب العمل.

#### مادة (٦٤)

عند النظر في نزاع عمالي يكون لمندوب التوفيق وللجنة التوفيق أو التحكيم صلاحية المحكمة المختصة فيما يتعلق بإحضار الشهود وسماع أقوالهم وإجراء المعاينة والاستعانة بأهل الخبرة.

#### مادة (٦٥)

خلال النظر في منازعات العمل الجماعي لا يجوز لصاحب العمل تغيير شروط العمل السارية.

### الفصل الرابع

#### الإضراب والغلق

#### مادة (٦٦)

وفقاً لأحكام القانون الإضراب حق مكفول للعمال للدفاع عن مصالحهم.

#### مادة (٦٧)

١. يجب توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب أو الإغلاق إلى الطرف الآخر وإلى الوزارة قبل أسبوعين من اتخاذ الإجراء موضحاً أسباب الإضراب أو الإغلاق.
٢. يكون التنبيه قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة.

٣. في حال الإضراب يكون التنبيه الكتابي موقعا من ٥١% من عدد العاملين في المنشأة على الأقل، وفي حال الإغلاق تكون نفس النسبة من مجلس إدارة المنشأة.

٤. لا يجوز الإضراب أو الإغلاق أثناء إجراءات النظر في النزاع الجماعي.

٥. يترتب على عرض نزاع العمل الجماعي على جهة الاختصاص وقف الإضراب أو الإغلاق.

### الباب الخامس

#### شروط وظروف العمل

#### الفصل الأول

#### ساعات العمل والراحة الأسبوعية

##### مادة (٦٨)

ساعات العمل الفعلي في الأسبوع خمس وأربعون ساعة.

##### مادة (٦٩)

تخفض ساعات العمل اليومي بما لا يقل عن ساعة واحدة في الأعمال الخطرة أو الضارة بالصحة والأعمال الليلية، وتحدد هذه الأعمال بقرار من الوزير بعد استشارة المنظمات المعنية لأصحاب العمل والعمال.

##### مادة (٧٠)

يجب أن تتخلل ساعات العمل اليومي فترة أو أكثر لراحة العامل لا تزيد في مجموعها على ساعة مع مراعاة ألا يعمل العامل أكثر من خمس ساعات متصلة.

##### مادة (٧١)

١. يجوز لطرفي الإنتاج الاتفاق على ساعات عمل إضافية لا تتجاوز اثنتي عشرة ساعة في الأسبوع.

٢. يدفع للعامل أجر ساعة ونصف عن كل ساعة عمل إضافية.

مادة (٧٢)

١. للعامل الحق في راحة أسبوعية مدفوعة الأجر لا تقل عن ٢٤ ساعة متتالية، ويجوز بناء على اتفاق طرفي الإنتاج تجميعها مرة واحدة في الشهر.
٢. تحتسب الراحة الأسبوعية مدفوعة الأجر إذا عمل العامل ستة أيام متصلة قبلها، ويحسم من ذلك نسبة الأيام التي تغييبها العامل عن العمل.

مادة (٧٣)

- يوم الجمعة هو يوم الراحة الأسبوعية إلا إذا كانت مصلحة العمل تقتضي تحديد يوم آخر بصورة منتظمة.

الفصل الثاني

الإجازات

مادة (٧٤)

١. يستحق العامل إجازة سنوية مدفوعة الأجر مدتها أسبوعان عن كل سنة في العمل، وثلاثة أسابيع للعامل في الأعمال الخطرة أو الضارة بالصحة ولمن أمضى خمس سنوات في المنشأة.
٢. لا يجوز للعامل التنازل عن الإجازة السنوية.
٣. بناء على اتفاق طرفي الإنتاج يجوز تجزئة الإجازة السنوية.
٤. لا يجوز تجميع الإجازات السنوية لأكثر من سنتين.

مادة (٧٥)

- للعامل الحق في إجازة مدفوعة الأجر في الأعياد الدينية والرسمية لا تحتسب من الإجازات السنوية.

مادة (٧٦)

- للعامل الحق في إجازة ثقافية عمالية مدفوعة الأجر، مدتها أسبوع في السنة الواحدة، وتنظم بقرار من الوزير.



مادة (٧٧)

يستحق العامل الذي أمضى خمس سنوات في المنشأة إجازة مدفوعة الأجر لا تقل عن أسبوعين لأداء فريضة الحج تمنح له لمرة واحدة.

مادة (٧٨)

١. يستحق العامل إجازة مدفوعة الأجر لمدة ثلاثة أيام في حال وفاة أحد أقاربه حتى الدرجة الثانية غير محتسبة من إجازته السنوية.
٢. يجوز للعامل التغيب عن العمل لسبب عارض مثبت لمدة عشر أيام في السنة، تحتسب من الإجازة السنوية على أن لا تتجاوز المدة ثلاثة أيام متتالية في المرة الواحدة.

مادة (٧٩)

بناءً على تقرير من اللجنة الطبية يستحق العامل إجازة مرضية مدفوعة الأجر خلال السنة الواحدة مدتها أربعة عشرة يوماً، وبنصف الأجر لمدة أربعة عشرة يوماً أخرى.

مادة (٨٠)

بنظام يصدر عن مجلس الوزراء، وبناء على اقتراح من الوزير بالتنسيق مع الجهات المعنية يجوز استثناء عمال الزراعة وبعض المهن الخاصة من كل أو بعض أحكام هذا الباب.

الفصل الثالث

الأجور

مادة (٨١)

يستحق العامل أجره إذا تواجد في مكان العمل وأن لم يؤد عملاً لأسباب تتعلق بالمنشأة.

مادة (٨٢)

١. يدفع الأجر للعامل بالنقد المتداول قانوناً شريطة أن يتم الدفع وفقاً لما يلي:
  - أ. في أيام العمل ومكانه.
  - ب. في نهاية كل شهر للعاملين بأجر شهري.
  - ج. في نهاية كل أسبوع للعاملين على أساس وحدة الإنتاج أو الساعة أو المياومة أو الأسبوع.
٢. لا يجوز تأخير دفع أجر العامل أكثر من خمسة أيام من تاريخ الاستحقاق.

مادة (٨٣)

١. فيما عدا الحالات التالية لا يجوز حسم أية مبالغ من أجر العامل:
  - أ. تنفيذاً لحكم قضائي قطعي.
  - ب. أية سلفة مستحقة لصاحب العمل شريطة أن لا يزيد كل حسم عن (١٠%) من الأجر الأساسي.
  - ج. الغرامات المفروضة على العامل وفقاً لأحكام هذا القانون أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه.
٢. لا يجوز أن يزيد مجموع ما يحسم بمقتضى البندين (ب،ج) من الفقرة (١) أعلاه عن (١٥%) من الأجر الأساسي.

مادة (٨٤)

١. لا يجوز لصاحب العمل اتخاذ أي إجراء تأديبي أو فرض غرامة على العامل إلا عن مخالفة منصوص عليها في لائحة الجزاءات المصدقة من قبل الوزارة، على أن يراعى ما يلي:
  - أ. لا يزيد مقدار الغرامة عن أجر ثلاثة أيام في الشهر.
  - ب. لا يتخذ أي إجراء تأديبي ضد العامل بعد انقضاء أسبوعين من تاريخ التثبت من المخالفة.

ج. أن ينظم سجل خاص بالغرامات التي تفرض يتضمن اسم العامل ومقدار أجره وأسباب فرض الغرامة عليه.

د. تخصص الغرامات للخدمات الاجتماعية العمالية في المنشأة.

٢. للعامل الحق في الاعتراض على أي إجراء تأديبي أو غرامة تفرض عليه لدى مفتش العمل خلال أسبوع واحد من تبليغه بذلك كتابياً.

مادة (٨٥)

وفقاً لأحكام القانون يعتبر أجر العامل من الديون الممتازة.

مادة (٨٦)

١. بناء على توصية من الوزير يشكل مجلس الوزراء لجنة تسمى " لجنة الأجور " من عدد متساو من ممثلين عن الحكومة وعن أصحاب العمل وعن العمال.

٢. تتولى المنظمات النقابية لأصحاب العمل والعمال مسؤولية تسمية ممثليها في اللجنة.

٣. يعين مجلس الوزراء رئيساً للجنة من بين أعضائها.

٤. للجنة الحق في الاستعانة بمن تراه مناسباً لإنجاز مهماتها.

مادة (٨٧)

تقوم لجنة الأجور بالمهام التالية:

١. دراسة السياسات العامة للأجور ومدى ملاءمتها لمستوى المعيشة وتقديم التوصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء.

٢. تحديد الحد الأدنى للأجور على أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء.

مادة (٨٨)

تجتمع لجنة الأجور دورياً كل سنة مرة على الأقل، وتجتمع عند الضرورة بناء على طلب من رئيسها أو من ممثلي أي من أطرافها الثلاثة.

مادة (٨٩)

لا يجوز أن يقل أجر العامل عن الحد الأدنى المقرر قانوناً.

الفصل الرابع

السلامة والصحة المهنية

مادة (٩٠)

بناءً على اقتراح الوزير بالتنسيق مع جهات الاختصاص يصدر مجلس الوزراء الأنظمة الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل متضمنة بصفة خاصة ما يلي:

١. وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة.
٢. الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل.
٣. وسائل الإسعاف الطبي للعمال في المنشأة.
٤. الفحص الطبي الدوري للعمال.

مادة (٩١)

وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه تصدر المنشأة التعليمات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية ولائحة الجزاءات الخاصة بها مصدقة من الوزارة، وتعلق هذه التعليمات في أماكن ظاهرة في المنشأة.

مادة (٩٢)

لا يجوز لأية منشأة تحميل العامل أية نفقات أو اقتطاعات من أجره لقاء توفير شروط السلامة والصحة المهنية.

الباب السادس

تنظيم عمل الأحداث

مادة (٩٣)

يحظر تشغيل الأطفال قبل بلوغهم سن الخامسة عشر.



مادة (٩٤)

يجب إجراء الكشف الطبي على الأحداث قبل التحاقهم بالعمل للتأكد من ملاءمتهم الصحية له على أن يعاد الكشف كل ستة اشهر.

مادة (٩٥)

لا يجوز تشغيل الأحداث في :

١. الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة التي يحددها الوزير.
٢. الأعمال الليلية أو الأعياد الرسمية أو الدينية أو أيام العطل الرسمية.
٣. ساعات عمل إضافية أو على أساس وحدة الإنتاج.
٤. الأماكن النائية أو البعيدة عن العمران.

مادة (٩٦)

١. تخفض ساعات العمل اليومي للأحداث بما لا يقل عن ساعة عمل واحدة يوميا.
٢. تتخلل ساعات العمل اليومي فترة أو أكثر للراحة لا تقل في مجملها عن ساعة بحيث لا يعمل الحدث اكثر من أربع ساعات متواصلة.

مادة (٩٧)

تكون الإجازة السنوية للأحداث ثلاثة أسابيع سنويا ولا يجوز تأجيلها.

مادة (٩٨)

على المنشأة أن تعلق في أماكن العمل الأحكام الخاصة بتشغيل الأحداث، وينظم صاحب العمل سجلا بكل ما يتعلق بهم.

مادة (٩٩)

يستثنى من أحكام هذا الباب الأحداث الذين يعملون لدى أقاربهم من الدرجة الأولى وتحت إشرافهم، على أن يتم العمل في جميع الأحوال وفق شروط صحية واجتماعية ملائمة بما لا يؤثر سلباً على نموهم العقلي والجسدي وعلى تعليمهم.

الباب السابع

تنظيم عمل النساء

مادة (١٠٠)

وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه يحظر التمييز بين الرجل والمرأة.

مادة (١٠١)

يحظر تشغيل النساء في :

١. الأعمال الخطرة أو الشاقة التي يحددها الوزير.
٢. ساعات عمل إضافية أثناء الحمل والستة اشهر التالية للولادة.
٣. ساعات الليل فيما عدا الأعمال التي يحددها مجلس الوزراء.

مادة (١٠٢)

على المنشأة توفير وسائل راحة خاصة بالعاملات.

مادة (١٠٣)

١. للمرأة العاملة التي أمضت في العمل قبل كل ولادة مدة مائة وثمانين يوماً الحق في إجازة وضع لمدة عشرة أسابيع مدفوعة الأجر منها ستة أسابيع على الأقل بعد الولادة.
٢. لا يجوز فصل المرأة العاملة بسبب الإجازة المذكورة في الفقرة (١) أعلاه إلا إذا ثبت أنها اشتغلت بعمل آخر خلالها.

مادة (١٠٤)

١. للمرأة المرضع الحق بفترة أو فترات رضاعة أثناء العمل لا تقل في مجموعها عن ساعة يومياً لمدة سنة من تاريخ الوضع.
٢. تحسب ساعة الرضاعة المذكورة في الفقرة (١) أعلاه من ساعات العمل اليومية.

مادة (١٠٥)

وفقا لمصلحة العمل يجوز للمرأة العاملة الحصول على إجازة بدون أجر لرعاية طفلها أو لمرافقة زوجها.

مادة (١٠٦)

على المنشأة أن تعلق في مكان العمل الأحكام الخاصة بتشغيل النساء.

الباب الثامن

تفتيش العمل

مادة (١٠٧)

١. بمقتضى هذا القانون يشكل الوزير هيئة تسمى هيئة تفتيش العمل من عدد ملائم من المفتشين والمؤهلين أكاديميا ومهنيا لمتابعة تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
٢. يتمتع أعضاء هيئة تفتيش العمل في ممارستهم لمهامهم بصلاحيات الضبطية القضائية.

مادة (١٠٨)

يقسم كل مفتش عمل قبل مباشرة عمله اليمين أمام الوزير على أن يؤدي عمله بأمانة وإخلاص وألا يفشي الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته.

مادة (١٠٩)

يراعى عند اختيار مفتش العمل للقيام بمهمة تفتيش ألا تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشأة الخاضعة لتفتيشه.

مادة (١١٠)

يختص مفتش العمل بما يلي:

١. متابعة تطبيق تشريعات العمل خاصة ما يتعلق بشروط وظروف العمل بكافة الوسائل المشروعة بما في ذلك استقبال الشكاوى والبلاغات.

٢. تزويد أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تساعد في تنفيذ أحكام هذا القانون.

٣. إبلاغ الجهات المختصة بأوجه النقص والمخالفات التي يكتشفها أثناء عمله.

مادة (١١١)

يحق لمفتش العمل ما يلي:

١. دخول أماكن العمل الخاضعة للتفتيش بحرية تامة أثناء العمل دون سابق إنذار

مع وجوب إشعار صاحب العمل أو ممثله عند دخول المنشأة.

٢. الاستفسار من صاحب العمل أو من العمال مجتمعين أو منفردين أو بحضور شهود بشأن تطبيق أحكام وتشريعات العمل.

٣. الاطلاع على السجلات والدفاتر وأية وثائق أخرى تتعلق بشروط العمل وأخذ صور أو مستخرجات منها.

٤. أخذ عينات من المواد المستعملة لغرض التحليل للتأكد من مدى ملاءمتها لسلامة وصحة العمال مع إشعار صاحب العمل أو ممثله بذلك ويكون ذلك وفقاً لأنظمة خاصة تضعها الوزارة.

٥. إصدار الأوامر والتعليمات لإزالة أوجه النقص في الأجهزة والمعدات المستعملة أو لإزالة الضرر الناتج عن استخدامها على صحة وسلامة العمال وله أن يطلب التنفيذ الفوري للإجراءات التي يراها لازمة لدرء خطر محقق.

مادة (١١٢)

على أصحاب العمل أو من ينوبون عنهم تقديم جميع المعلومات التي يطلبها مفتش العمل في مهمة التفتيش.

مادة (١١٣)

على مفتش العمل أن ينظم محضراً بالمخالفة التي يضبطها وله أن يتخذ أياماً من الإجراءات التالية بحق المخالف وذلك بما يتلائم وطبيعة المخالفة ومدى خطورتها:



١. إسداء النصح والإرشاد.
٢. توجيه تنبيه شفهي لإزالة المخالفة خلال مدة محددة .
٣. التوصية لهيئة تفتيش العمل بتوجيه إنذار خطي بشأن المخالفة.

مادة (١١٤)

١. يقدم مفتشو العمل إلى هيئة تفتيش العمل تقارير دورية شهرية و سنوية عن نتائج نشاطاتهم في التفتيش وفق نماذج تقرها الوزارة.
٢. تقوم الوزارة بنشر تقرير عام دوري عن أعمال هيئة تفتيش العمل.

مادة (١١٥)

تصدر الوزارة التعليمات اللازمة لتنظيم عمل مفتش العمل والإجراءات اللازمة لتنفيذ الأحكام القانونية الخاصة بهذا القانون.

الباب التاسع

إصابات العمل وأمراض المهنة

مادة (١١٦)

يجب على صاحب العمل أن يؤمن جميع عماله عن إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين.

مادة (١١٧)

عند وقوع إصابة عمل على صاحب العمل القيام بما يلي:

١. تقديم الإسعافات الأولية اللازمة للمصاب ونقله إلى اقرب مركز للعلاج.
٢. تبليغ الشرطة فور وقوع أية إصابة أدت إلى وفاة العامل أو ألحقت به ضرراً جسيماً حال دون استمراره بالعمل.
٣. إخطار الوزارة والجهة المؤمن لديها خطياً عن كل إصابة عمل خلال ٤٨ ساعة من وقوعها ويسلم المصاب صورة عن الإخطار.

مادة (١١٨)

وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه يتكفل صاحب العمل بما يلي:

١. علاج العامل المصاب إلى أن يتم شفاؤه، وتغطية كافة النفقات العلاجية اللازمة بما فيها نفقات الخدمات التأهيلية ومستلزماتها.
٢. جميع الحقوق المترتبة على الإصابة ولو اقتضت مسؤولية طرف ثالث.

مادة (١١٩)

إذا حالت إصابة العمل دون أداء العامل لعمله يستحق العامل ٧٥% من أجره اليومي عند وقوع الإصابة طيلة عجزه المؤقت بما لا يتجاوز ١٨٠ يوماً.

مادة (١٢٠)

١. إذا أدت إصابة العمل إلى الوفاة أو نتج عنها عجز كلي دائم استحق الورثة في الحالة الأولى والمصاب في الحالة الثانية تعويضاً نقدياً يعادل أجر (٣٥٠٠) ثلاثة آلاف وخمسة مائة يوم عمل أو ٨٠% من الأجر الأساسي عن المدة المتبقية حتى بلوغه سن الستين أيهما أكثر.
٢. إذا ترتب على إصابة العمل عجز جزئي دائم يستحق المصاب تعويضاً نقدياً يعادل نسبة العجز إلى العجز الكلي الدائم.
٣. إذا ترتب على إصابة العمل أكثر من عجز جزئي دائم يستحق المصاب تعويضاً نقدياً عن مجموع نسب العجز بما لا يتجاوز التعويض المقرر للعجز الكلي الدائم.

مادة (١٢١)

وفقاً لأحكام هذا القانون تقدر اللجنة الطبية نسبة العجز المستحقة عن إصابة العمل بمقتضى أحكام القانون أو النظام ذي العلاقة الساري المفعول وقت الإصابة.

مادة (١٢٢)

للمصاب الحق في الطعن في قرار تقدير نسبة العجز أو قرار عودته للعمل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار.

مادة (١٢٣)

١. يسقط حق المصاب في التعويض إذا ثبت بعد تحقيق تجريه جهة ذات اختصاص أن الإصابة نتجت عما يلي :
  - أ. عن فعل متعمد من المصاب.
  - ب. تأثير الخمر أو المخدرات.
٢. يستثنى من أحكام الفقرة (١) أعلاه حالة الوفاة أو العجز الدائم بنسبة ٣٥% فأكثر.

مادة (١٢٤)

ما لم يكن التأخير ناتجاً عن عدم استقرار الإصابة أو عن عذر مشروع يسقط حق المصاب في المطالبة بالتعويض عن إصابة العمل بانقضاء سنتين على وقوع الإصابة.

مادة (١٢٥)

لا يحول التعويض عن إصابة العمل دون الحصول على مكافأة نهاية الخدمة المستحقة.

مادة (١٢٦)

١. ينظم صاحب العمل سجلاً تفصيلياً لإصابات العمل.
٢. يقوم صاحب العمل بإبلاغ الوزارة خطياً في حالة العجز الدائم خلال شهر من ثبوت ذلك العجز ومقدار التعويض الذي دفعه للمصاب أو المستحقين أو تعهد بدفعه لهم.

مادة (١٢٧)

١. يلتزم صاحب العمل بالحقوق المقررة للعامل وفقاً لأحكام هذا الباب من القانون.

٢. إذا اقتضت إصابة العمل مسؤولية طرف آخر خلاف صاحب العمل يحق للعامل المطالبة بحقوقه المترتبة على الإصابة من أي منهما.

مادة (١٢٨)

إذا ظهرت على العامل أعراض أحد أمراض المهنة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون خلال سنتين من تاريخ انتهاء خدمته يلتزم صاحب العمل بجميع الحقوق المقررة له وفقاً لأحكام هذا الباب من القانون.

مادة (١٢٩)

لا يجوز بأي حال من الأحوال حجز التعويض الواجب دفعه إلا لسداد النفقة وفيما لا يتجاوز ثلث مبلغ التعويض كما لا يجوز إحالته لأي شخص آخر غير العامل أو المستحقين عنه.

مادة (١٣٠)

يحسب التعويض المستحق وفقاً لأحكام هذا الباب على أساس متوسط الأجر لآخر ثلاثة اشهر.



الباب العاشر

العقوبات والأحكام الختامية

الفصل الأول

العقوبات

مادة (١٣١)

يعاقب صاحب العمل على مخالفة أي من أحكام الفصل الأول والثاني من الباب الخامس وأي نظام صادر بمقتضاه بغرامة لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (٣٠٠) دينار، وتتعدد العقوبة بتعدد المخالفات وتضاعف في حالة التكرار.

مادة (١٣٢)

يعاقب صاحب العمل على مخالفة أي من أحكام الفصل الثالث من الباب الخامس وأي نظام صادر بمقتضاه بغرامة لا تقل عن (٥٠) دينار ولا تزيد على (١٠٠) دينار مع إلزامه بدفع فرق الأجر للعامل، وتتعدد الغرامة بتعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة.

مادة (١٣٣)

إذا خالف صاحب العمل أي حكم من أحكام الفصل الرابع من الباب الخامس والأنظمة الصادرة بمقتضاه فللوزير فضلا عن العقوبة المنصوص عليها في المادة (١٣١) إغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً أو إيقاف أية آلة فيها وذلك إلى أن يزيل صاحب العمل المخالفة.

مادة (١٣٤)

يعاقب كل من يخالف حكماً من أحكام الباب السادس والباب السابع والأنظمة الصادرة بمقتضاه بغرامة لا تقل عن (٢٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار وتتعدد الغرامة بعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة وفي حالة التكرار تضاعف العقوبة.

مادة (١٣٥)

كل من يمانع أو يعارض أو يعيق أعمال مفتش العمل أو هيئة التفتيش يعاقب بإزالة المخالفة وبغرامة لا تقل عن (٢٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار.

مادة (١٣٦)

إذا خالف صاحب العمل أياً من أحكام المادتين (١١٦، ١١٧) يعاقب بغرامة لا تقل عن (٣٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار.

مادة (١٣٧)

لا يجوز الحكم بوقف التنفيذ في العقوبات المنصوص عليها في هذا الباب أو النزول عن الحد الأدنى للعقوبة المقررة قانونياً لأسباب تقديرية.

مادة (١٣٨)

لأغراض تطبيق أحكام هذا القانون تحتسب قيمة الغرامة بالدينار الأردني أو ما يعادله بالعملة المتداولة قانوناً.

الفصل الثاني

أحكام ختامية

مادة (١٣٩)

لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

مادة (١٤٠)

يلغى قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ المعمول به في محافظات الضفة وتعديلاته، وقانون العمل رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤ المعمول به في محافظات غزة وتعديلاته وكل ما يخالف أحكام هذا القانون.

مادة (١٤١)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.  
صدر بمدينة غزة بتاريخ : ٢٠٠٠/٤/٣٠ ميلادية.  
الموافق: ٢٥/من محرم/ ١٤٢١ هجرية.

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

- ملحق أمراض المهنة -

متسلسل	أمراض المهنة	أمثلة من الأعمال المسببة لهذا المرض
١	التسمم بالرصاص (LEAD) ومضاعفاته	<p>أي عمل يستدعي استعمال أو تداول الرصاص أو مركباته أو المواد المحتوية عليه، وكذلك أي عمل يستدعي التعرض لغبار أو أبخرة الرصاص أو مركباته.</p> <p>ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تداول الخامات المحتوية على الرصاص.</li> <li>- صهر وصب الرصاص القديم والزنك القديم (الخردة) في سبائك للصناعة.</li> <li>- تحضير واستعمال ميناء الخزف المحتوية على رصاص التلميع بواسطة برادة الرصاص أو المساحيق المحتوية على الرصاص.</li> <li>- استخدام الرصاص ومركباته في الطباعة وتصليح الخزانات الرصاصية والطلاء رشاً بمائع الرصاص وصنع الحوامض وأملاح الرصاص ومباشرتها وتحضير واستعمال البويات.. الخ</li> </ul>
٢	التسمم بالزئبق (MERCURY) ومضاعفاته	<p>أي عمل يستدعي استعمال أو تداول الزئبق أو مركباته أو المواد المحتوية عليه وكذا أي عمل يستدعي التعرض لغبار أو أبخرة الزئبق أو مركباته أو المواد المحتوية عليه.</p> <p>ويشمل ذلك:</p>



قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>- العمل في صناعة مركبات الزئبق وصناعة آلات المعامل والمقاييس الزئبقية وعمليات التذهيب واستخراج الذهب وصناعة المفرعات الزئبقية..الخ.</p>		
<p>أي عمل يستدعي استعمال أو تداول الزرنيخ أو مركباته أو مستحضراته أو المواد المحتوية عليه وكذا أي عمل يستدعي التعرض لغبار أو أبخرة الزرنيخ أو مركباته أو المواد المحتوية عليه. ويشمل ذلك:</p> <p>- العمليات التي يتولد فيها الزرنيخ أو مركباته وكذا العمل في إنتاج أو صناعة الزرنيخ أو مركباته.</p> <p>- صنع واستعمال العقاقير المبيدة للحشرات والمحتوية على الزرنيخ أو مركباته.</p> <p>- صنع واستعمال الأصباغ المحتوية على مركبات الزرنيخ.</p> <p>- استعمال الزرنيخ في إعداد ودباغة الجلود.</p> <p>- استعمال الزرنيخ في صناعة البلور..إلخ.</p>	<p>التسمم بالزرنيخ (ARSANIC) ومضاعفاته</p>	<p>٣</p>
<p>أي عمل يستدعي استعمال أو تداول الأنتيمون أو مركباته أو المواد المحتوية عليه وكذا أي عمل يستدعي التعرض لغبار أو أبخرة الأنتيمون أو مركباته أو المواد المحتوية عليه.</p>	<p>التسمم بالأنتيمون (ANTIMONY) ومضاعفاته</p>	<p>٤</p>
<p>أي عمل يستدعي استعمال أو تداول الفسفور أو</p>	<p>التسمم بالفسفور</p>	<p>٥</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>مركباته أو مستحضراته أو المواد المحتوية عليه وكذا أي عمل يستدعي التعرض لغبار أو أبخرة الفسفور أو مركباته أو المواد المحتوية عليه.</p>	<p>(PHOSPHOURS) ومضاعفاته</p>	
<p>كل عمل يستدعي استعمال أو تداول هذه المواد وكذا كل عمل يستدعي التعرض لأبخرتها أو غبارها.</p>	<p>التسمم بالبنزول (BENZOLE) أو ميثيل البنزول أو مركباته الأמידية أو الأزوتية أو مشتقاتها ومضاعفات ذلك التسمم</p>	٦
<p>كل عمل يستدعي استعمال أو تداول المنجنيز أو مركباته أو المواد المحتوية عليه. وكذا كل عمل يستدعي التعرض لأبخرة أو غبار المنجنيز أو مركباته أو المواد المحتوية عليه. ويشمل ذلك: العمل في استخراج أو تحضير المنجنيز أو مركباته وطحنها وتعبئتها . إلخ.</p>	<p>التسمم بالمنجنيز (MANGANESE) ومضاعفاته</p>	٧
<p>كل عمل يستدعي استعمال أو تداول الكبريت أو مركباته أو المواد المحتوية عليه وكذا كل عمل يستدعي التعرض لأبخرة أو غبار الكبريت أو مركباته أو المواد المحتوية عليه.</p>	<p>التسمم بالكبريت (SULPHER) ومضاعفاته</p>	٨
<p>كل عمل يستدعي تحضير أو تولد أو استعمال أو تداول الكروم أو حمض الكروميك أو كرومات أو بيكرومات الصوديوم أو البوتاسيوم أو الزنك أو أي مادة تحتوي عليها.</p>	<p>التأثر بالكروم (CHROMIUM) وما ينشأ عنه من قرح ومضاعفات</p>	٩
<p>كل عمل يستدعي تحضير أو تولد أو استعمال أو</p>	<p>التأثر بالنيكل</p>	١٠

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>تداول النيكل أو أية مادة تحتوي على النيكل أو مركباته ويشمل ذلك: التعرض لغبار كربونيل النيكل.</p>	<p>(NIKEL) وما ينشأ عنه من مضاعفات وقرح</p>	
<p>كل عمل يستدعي التعرض لأول أكسد الكربون ويشمل ذلك عمليات تحضيره أو استعماله أو تولده كما يحدث في الجراجات وقمائن الطوب والجير والمناجم وحالات الحرائق إلخ.</p>	<p>التسمم بأول أكسيد الكربون (CARBON MONOXIDE) وما ينشأ عنه من مضاعفات</p>	١١
<p>كل عمل يستدعي تحضير أو استعمال أو تداول حامض السيانور أو مركباته وكذا كل عمل يستدعي التعرض لأبخرة أو رذاذ الحامض أو مركباته أو أتربتها أو المواد المحتوية عليها.</p>	<p>التسمم بحامض السيانور (HYDRO CYANIC ACID) ومركباته وما ينشأ عنه من مضاعفات</p>	١٢
<p>كل عمل يستدعي تحضير أو استعمال أو تداول الكلور أو الفلور أو البروم أو مركباتها وكذا أي عمل يستدعي التعرض لتلك المواد أو أبخرتها أو غبارها.</p>	<p>التسمم بالكلور (CHLORINE) أو الفلور (FLUORINE) أو البروم (BROMINE) أو مركباتها ومضاعفاته</p>	١٣
<p>كل عمل يستدعي تداول أو استعمال البترول أو غازاته أو مشتقاته وكذا أي عمل يستدعي التعرض لتلك المواد صلبة كانت أو سائلة أو غازية.</p>	<p>التسمم بالبترول (PETROLIUM) أو غازاته أو مشتقاته ومضاعفاته</p>	١٤



قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

١٥	التسمم بالكوروفورم ورابع كلوريد الكربون	أي عمل يستدعي تحضير أو استعمال أو تداول الكلوروفورم أو رابع كلوريد الكربون وكذا أي عمل يستدعي التعرض لأبخرتها أو الأبخرة المحتوية عليها.
١٦	التسمم برابع كلوريد الإيثيلين وثالث كلوريد الإيثيلين والمشتقات الهالوجينية الأخرى للمركبات الهيدروكربونية من المجموعة الأليفاتية	أي عمل يستدعي استعمال أو تداول هذه المواد أو التعرض لأبخرتها أو الأبخرة التي تحتوي عليها.
١٧	سرطان الجلد الأولي والتهابات وتقرحات الجلد والعين المزمنة نتيجة التأثر بالمواد المخرشة	أي عمل يستدعي استعمال أو تداول أو التعرض لأية مادة مهيجة صلبة أو سائلة أو غازية تحدث أذى مزمناً على الجلد أو العين كالقطران أو الزفت أو البيتومين أو الزيوت المعدنية أو الفلور وكذلك أعمال الطلي بالكهرباء إلخ.
١٨	التسمم بالبريليوم (BERYLIIUM)	أي عمل يستدعي استعمال أو تداول أو التعرض للبريليوم أو مركباته أو أبخرته أو غباره أو المواد المحتوية عليه.
١٩	التسمم بالسيلينيوم (SELENIUM)	أي عمل يستدعي استعمال أو تداول أو التعرض للسيلينيوم أو مركباته أو أبخرته أو غباره أو المواد المحتوية عليه.
٢٠	التسمم بالكاديوم (CADMIUM)	أي عمل يستدعي التعرض لأبخرة أو غبار الكاديوم ويشمل ذلك:



قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<ul style="list-style-type: none"> <li>- أعمال الخلائط المعدنية.</li> <li>- الأصباغ.</li> <li>- المفاعلات الذرية.</li> <li>- دخان الكادميوم الساخن.</li> <li>- أعمال التغليف الواقعي به ..إلخ.</li> </ul>		
<p>أي عمل يستدعي التعرض للبلاتين ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- العمليات الكيميائية الوسيطة.</li> <li>- العمل في مصافي البترول.</li> <li>- صناعة الأحماض الكبريتية والأزوتية.</li> <li>- صناعة الخلائط إلخ.</li> </ul>	<p>التسمم بالبلاتين (PLATINIUM)</p>	<p>٢١</p>
<p>أي عمل يستدعي التعرض لهذا العنصر أو مركباته ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- الصناعة الكيميائية والبتروكيميائية.</li> <li>- صناعة الخلائط الفولاذية.</li> <li>- أعمال الطلاء والتصوير إلخ.</li> </ul>	<p>التسمم بالفاناديوم (VANADIUM)</p>	<p>٢٢</p>
<p>أي عمل يستدعي التعرض لغاز الأوزون ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- صناعة الورق والزيوت.</li> <li>- الطيران على ارتفاع يتجاوز ١٠ كم.</li> <li>- العمل قرب الأشعة فوق البنفسجية.</li> <li>- أعمال التعقيم بالأوزون إلخ.</li> </ul>	<p>التسمم بالأوزون (OZONE)</p>	<p>٢٢</p>
<p>أي عمل يستدعي التعرض للراديويم أو أية مادة ذات نشاط إشعاعي أو أشعة إكس. ويشمل ذلك:</p>	<p>الأمراض والأعراض الباثولوجية التي تنشأ عن</p>	<p>٢٤</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>- إجراء بحوث أو عمليات قياس تتعلق بالمواد ذات النشاط الإشعاعي وبأشعة إكس في المختبرات وغيرها.</p> <p>- الأعمال التي تجعل المباشرين لها عرضة لمفعول الإشعاع في المراكز الطبية وغيرها.</p>	<p>الراديوم (RADIUM) أو المواد ذات النشاط الإشعاعي أو أشعة إكس</p>	
<p>أي عمل يستدعي التعرض لغبار حديث التولد لمادة السليكا أو المواد التي تحتوي على مادة السليكا بنسبة تزيد على ٥% وكذا أي عمل يستدعي التعرض لغبار الأسبستوس وغبار القطن وغبار الكتان وبودرة التلك لدرجة ينشأ عنها هذه الأمراض.</p> <p>ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- العمل في المناجم والمحاجر.</li> <li>- تلميع المعادن بالرمل.</li> <li>- صنع ومباشرة العقاقير السحجية والمساحيق المستعملة للتنظيف.</li> <li>- صنع الزجاج والخزف.</li> <li>- صنع الأسمنت والجير والجبس باستثناء استعمال هذه المواد في البناء.</li> <li>- صناعة المسنات الحجرية.</li> <li>- نحت الصخور وصقلها.</li> <li>- أشغال التدويب التي تجعل صاحبها عرضة لغبار الرمل وإخراج القطعة من القالب وإزالة الرمل.</li> <li>- أشغال التسطیح أو الصقل بواسطة محبس</li> </ul>	<p>الأمراض الرئوية المزمنة الناتجة عن التعرض للغبار.</p>	<p>٢٥</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>الرمل.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- عمال الهيئة في مغازل القطن.</li> <li>- الأعمال التي يتعرض فيها العمال لاستنشاق الأغبرة الناجمة عن تخزين وطحن الحبوب (الغذائية) قمح- شعير إلخ.</li> <li>- العمليات الزراعية التي يتعرض العمال فيها للقش والتبن.</li> <li>- أعمال تربية الطيور إلخ.</li> </ul>		
<p>الأعمال التي يتعرض فيها العامل لاستنشاق الغازات المهيجة (الغازات الكبريتية، الكلورين، أكاسيد الآزوت إلخ) ويشمل ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- عمليات التعدين.</li> <li>- العمل في المختبرات التي تتعامل مع هذه المواد.</li> <li>- الصناعات الكيماوية إلخ.</li> </ul>	<p>أمراض الجهاز التنفسي الناتجة عن التعرض للغازات والأبخرة المهيجة</p>	<p>٢٦</p>
<p>كل عمل يستدعي التعرض المفاجئ أو العمل تحت ضغط جوي مرتفع أو التخلخل المفاجئ في الضغط الجوي أو العمل تحت ضغط جوي منخفض لمدد طويلة.</p>	<p>الأعراض والأمراض الناتجة عن التعرض لتغيرات الضغط الجوي</p>	<p>٢٧</p>
<p>كل عمل يستدعي الاتصال بحيوانات مصابة بهذا المرض أو تداول رممها أو أجزاء منها ومنتجاتها الخام أو مخلفاتها. ويشمل ذلك.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- التعامل مع الجلود والخوافر والقرون والشعر</li> </ul>	<p>الجمرة الخبيثة (ANTRAX)</p>	<p>٢٨</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

والصوف. - العمل في شحن وتفريغ البضائع المحتوية على منتجات الحيوانات الخام ومخلفاتها.		
كل عمل يستدعي الاتصال بحيوانات مصابة بهذا المرض كالخيول وتداول رممها أو أجزاء منها.	السقاوة	٢٩
العمل في المستشفيات والمصحات ودور العلاج والتشخيص التي تعرض بحكم المهنة للتماس مع هذا المرض.	مرض الدرن (السل)	٣٠
العمل في المستشفيات والمعامل ومراكز الأبحاث المختصة بهذه النوعية من الأمراض.	الحميات والأمراض المعدية الأخرى	٣١
كل عمل يستدعي التعرض للهرمونات أو مشتقاتها.	الأعراض والأمراض التي تنشأ عن الهرمونات ومشتقاتها	٣٢
العمل في الصناعات أو الأعمال في الأماكن التي يتعرض فيها العمال لتأثير الضوضاء التي تزيد فيها شدة الصوت عن ٨٥ ديسيبل.	تأثر الجهاز السمعي	٣٣
العمل في المجاري والأنفاق والمناجم والمسالخ وغيرها من الأعمال التي يتعرض فيها العمال ل تماس لحوم الحيوانات والأسماك أو المياه القذرة.	مرض البريميات اليرقاني النزفي	٣٤
العمل في الأنفاق والمجاري والمناجم.	مرض الانكلوستوما	٣٥
العمل في الأنفاق والمجاري والتعامل مع روث الحيوانات إلخ.	الكزاز	٣٦
جميع الأعمال التي تستعمل فيها المطارق الهوائية أو الأدوات المماثلة ذات الارتجاجات منخفضة	الآفات العظمية والمفصلية المهنية	٣٧



قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>التوتر وكذا الأعمال التي تتطلب حركة بنمط واحد مثل: عمال الآلة الكاتبة- ضاربي البيانو والكمان- عمال صياغة الذهب إلخ.</p>	<p>والالتهاب المزمن للأوتار واغمادها وأغشيتها وأربطة المفاصل مثل: EPICONDELYTIS CARPAL TUNNEL SYNDROME KEINBOCK,S DISEASE TENDO BAGINITIS BURSITIS</p>	
<p>أعمال صناعة التبغ بمراحلها المختلفة من فرزها وتنقيته وتعبئته وتخمييره وصنع منتجاته.</p>	<p>التسمم بالتبغ</p>	<p>٣٨</p>
<p>الأعمال التي تستدعي الوقوف المديد على أن لا تقل مدة العمل في المهنة المذكورة عن خمس سنوات. ويشمل ذلك: - عمال الطباعة - الحمالين - عمل الآلات التي تستدعي الوقوف المديد- أطباء الأسنان والعاملين في أقسام العمليات من أطباء وممرضين - موزعي البريد - عمال المطاعم والفنادق والحلاقين ..إلخ.</p>	<p>دوالي الساقين (VARICOSE VEINS)</p>	<p>٣٩</p>
<p>العمل في وسط شديد البرودة - عمال البرادات والأماكن المستنقعية الباردة ... إلخ.</p>	<p>التهاب باطن الشريان الساد</p>	<p>٤٠</p>
<p>أي عمل يستدعي التعرض لهذه الموجات مثل: - أعمال ذات علاقة بالراديو والرادار. - بعض عمليات المعالجة الطبية. - عمال الأفران الغذائية. - بعض عمليات التجفيف... إلخ.</p>	<p>الأمراض التي تنجم عن الأمواج القصيرة جدا</p>	<p>٤١</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

<p>أي عمل يستدعي التعرض لأي من الإشعاعات المختلفة في المجالات الصناعية والطبية وغيرها ويشمل ذلك:</p> <p>أ- الأشعة فوق البنفسجية مثل:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مصابيح التتغستن- أبخرة المصابيح الزئبقية</li> <li>- أشعة الليزر- المعادن المسخنة فوق (٣٠٠٠) درجة مئوية - استعمالات الأشعة فوق البنفسجية في الطب والصناعة والطباعة... إلخ.</li> </ul> <p>ب- أشعة الليزر مثل :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- استعمالاتها العسكرية والطبية.</li> <li>- استعمالاتها في أعمال البناء والحفر والاتصالات وأعمال التنقيب .. الخ.</li> </ul> <p>ج- الأشعة تحت الحمراء مثل:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- عمليات صهر المعادن - عمال الأفران - أشعة الليزر - عمال صهر الزجاج - العمل على الأجهزة الإلكترونية - التعرض المديد للشمس.</li> </ul>	<p>أمراض الجلد والعيون التي تنجم عن الحرارة والضوء والإشعاعات المختلفة</p>	<p>٤٢</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- عمال المسالخ.</li> <li>- عمال تربية الأبقار والأغنام والتعامل مع منتجاتها وفضلاتها.</li> </ul>	<p>الحمى المالطية ومضاعفاتها</p>	<p>٤٣</p>

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

جدول المواد المسببة للسرطان المهني

م	المادة المسببة	نوع المرض	العمليات أو الأعمال المسببة لهذا المرض
١	الأميمنت	سرطان الرئة	العمل في مناجم الأميمنت عمليات طحن الأميمنت ونسجه. صناعة الأسمنت الأمينتي وعملية التغلف به.
٢	النيكل المكرر بكربونيل النيكل	سرطان القصبات والرئة	عمليات السباكة والخلائط والشواء للنيكل أعمال التحليل الكهربائي.
٣	كرومات سداسي التكافؤ	سرطان القصبات والرئة	عمليات إنتاج الكروم وتصنيعه والطلاء به واستعمالاته، العمل في الأستلين والانييلين- صناعة البطاريات - صناعة الزجاج والخزف والسجاد البلاستيكي.
٤	زيوت الأيزوبروبيل الأنفية	سرطان الجيوب الأنفية	العمل في صناعة واستعمال زيت الأيزوبروبيلين.
٥	البنزين (البتترول)	سرطان الدم للكريات البيضاء والحمراء.	- صناعة البترول- العمل في صناعة المتفجرات - صناعة الأسمنت المطاطي العمل في صناعة واستعمال الأصبغة والدهانات- صناعة الأحذية - أعمال التقطير.
٦	الزرنينخ	سرطان الجلد سرطان الرئة	العمل في مناجم استخراج الزرنينخ - عمليات السباكة - والدباغة

قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

صناعة مبيدات الحشرات صناعة مصفقات الشعر- العمليات الكيميائية صناعة الخمور - العمل في تكرير النفط.			
استعمالات هذه الإشعاعات في الزراعة والطب التشخيصي والعلاجي وفي مجالات العمل المختلفة.	سرطان الجلد والعظام والرئة والدم	الإشعاعات المثوية وأشعة (X)	٧
- التعرض لأبخرة وغبار الكاديوم أعمال الخلائط المعدنية المدخرات القلوية الأصبغة المفاعلات الذرية دخان الكاديوم المسخن أعمال التغليف الواقية به.	سرطان البرستانات	الكاديوم	٨
العمليات التي تعرض للتماس مع هذه المواد.	سرطان الجلد والخصية والرئة والقصبات	الشحوم المائية المتعددة الحلقات بتردين بترانزاسين الزفت زيت القار	٩
- العمل في صناعة مواد الصبغة واستعمالاتها. - صناعة المطاط (المضاغط). - العمل في صناعة الأقمشة.	سرطان المثانة والجهاز البولي	بيتانافتيل امين الفانافتيل امين بتردين دي	١٠



قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

- العمل في صناعة الأقمشة		كلوربتريدين	
- صناعة الدهانات			



**حركة القوانين \*  
أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وأصدرها الرئيس**

الإصدار	الإحالة	القرارة الثالثة	القرارة الثانية	القرارة الأولى	الناقضة العامة	تاريخ الإحالة	تاريخ التقييم	التاريخ	الجهة المقدمة	القانون	رقم القانون	E
٩٦/١٢/١٦			٩٦/١٢/١	٩٦/١٠/١٠	٩٦/٨/٢٢			٩٦/٣/٢٠	مجلس الوزراء	التنخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	م/٩٦/٢	١
٩٧/١٠/١٢	٩٧/٧/٢١	٩٧/٧/١٤	٩٧/٧/٢	٩٧/٢/١٢	٩٧/٢/٤				مجلس الوزراء	الهيئات المحلية الفلسطينية	م/٩٧/٤	٢
٩٧/١٢/١٦	٩٧/١٢/١٥		٩٧/٦/٣٠	٩٧/٤/١١	٩٧/٣/٢٧				مجلس الوزراء	سلطة النقد	م/٩٧/٦	٣
٩٨/٤/٢٣	٩٨/٤/٢٠		٩٨/٤/١٤	٩٨/٣/١٩	٩٧/٢/٩	٩٧/١١/١٠	٩٦/٥/٧	٩٦/٥/٧	أعضاء	تشجيع الاستثمار في فلسطين	١/٩٧/٢٠	٤
٩٨/٥/٢٠	٩٨/٤/٢٠		٩٨/٤/٢	٩٨/١/٧	٩٧/١١/٢٥	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٤/١٩	مجلس الوزراء	الأسلحة النارية والمدجاجة	م/٩٧/١٨	٥
٩٨/٥/٢٨	٩٧/٦/٤		٩٧/٦/٣	٩٧/١/٢٩	٩٦/١١/٧	٩٦/٥/٨	٩٦/٥/٨	٩٦/٥/٨	مجلس الوزراء	الخدمة المدنية	م/٩٦/٣	٦
٩٨/٥/٢٨	٩٨/٣/٢٤		٩٨/٣/١٧	٩٧/١١/٩	٩٧/١١/٢٥	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٣/١٧	مجلس الوزراء	دمج ومراقبة المعادن الثمينة	م/٩٧/٢٥	٧
٩٨/٥/٢٨	٩٨/٤/٣٠		٩٨/٣/٣١	٩٨/١/٨	٩٧/١١/٢٥	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٤/١١	مجلس الوزراء	الدفاع المدني	م/٩٧/١٧	٨
٩٨/٥/٢٨	٩٨/٥/٢		٩٨/٤/٢٨	٩٨/٤/٢	٩٧/١١/٢٥			٩٧/١١/٢٠	لجنة الرقابة	مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون)	ل/٩٧/١٣	٩

\* إعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

الإصدار	الإحالة	القرارة الثالثة	القرارة الثانية	القرارة الأولى	الناقشة العامة	تاريخ الإحالة	تاريخ التقديم	التاريخ	الجهة المقامة	القانون	رقم القانون	E
٩٨/٨/٣	٩٨/٤/٢٠		٩٨/٤/١٤	٩٨/٤/٢	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/٩	٩٧/٤/٣٠	الوزارة	تنظيم الوزارة العامة والشؤون المالية	ل/٩٧/١٠	٠١٠
٩٨/١١/٢	٩٨/٣/٩		٩٧/١٢/١٠	٩٧/١٠/١٤	٩٧/١٠/١٣	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٤/١١	مجلس الوزراء	حماية الثروة الحيوانية	م/٩٧/١١	٠١١
٩٨/١١/٢	٩٨/٨/١٩		٩٨/٧/٣٠	٩٨/٧/١٣	٩٨/٥/٢٧	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/١٦	مجلس الوزراء	التعليم العالي الفلسطيني	م/٩٨/٣٢	٠١٢
٩٨/١١/٢	٩٨/٩/٩		٩٨/٨/١٨	٩٨/٧/٢٩	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/١٧	٩٨/١/٢٤	مجلس الوزراء	المدن الصناعية والمناطق الحرة الصناعية	م/٩٨/٣٢	٠١٣
٩٨/١١/٢	٩٨/٩/١٤		٩٨/٨/١٨	٩٨/٧/١٤	٩٨/٥/٢٧	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٧/٧/١٣	مجلس الوزراء	اللوائح العامة	-١/٢٩ م/٩٧	٠١٤
٩٨/١٢/٢٨	٩٨/١٢/١٩		٩٨/١١/٢٥	٩٨/٨/٢٠	٩٨/٤/٢٨	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٣/٢٧	مجلس الوزراء	الاجتماعات العامة	م/٩٧/٢٤	٠١٥
٩٩/١/٢٤	٩٨/١٢/٥		٩٨/١١/٥	٩٨/٨/١٨	٩٨/٤/٢٨	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/١/٢٤	مجلس الوزراء	المصادر الطبيعية	م/٩٨/٣٠	٠١٦
٩٩/٦/٨	٩٩/٥/١٠	٩٩/٤/٢١	٩٨/١٢/٨	٩٨/١١/١٢	٩٨/١١/١١	٩٨/٧/٢٩	٩٨/٧/٢٩	٩٨/٧/٢٥	مجلس الوزراء	الأحوال المدنية	م/٩٨/٣٥	٠١٧
٩٩/٦/٢٤	٩٩/٤/١٩	٩٩/٤/٦	٩٩/١/٦	٩٨/١٢/١	٩٧/٧/١٤	٩٧/٧/١٠	٩٧/٧/١٠	٩٧/٧/٩	اللجنة القانونية	تنظيم مهنة المحاماة	ل/٩٧/٩	٠١٨
٩٩/٨/٩	٩٩/٦/٢	٩٩/٥/٢٥	٩٩/٣/١٦	٩٩/١/٦	٩٨/١١/٥	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٦	أعضاء	حقوق الموقوفين	١/٩٨/٤٠	٠١٩

\* إصدار قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي



رقم القانون	القانون	الحصة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقييم	تاريخ الإحالة	الناقصة العامة	الفترة الأولى	الفترة الثانية	الفترة الثالثة	الإحالة	الإصدار
٢٠	العمل قانون تنظيم مهنة المحاماة	عضو/فريق أبو عدين	٩٩/١١/١٨	٩٩/١١/١٨	٩٩/١١/١٨	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/٢٧	٩٨/١١/٢٥	٩٩/١١/٢٧	٩٩/١٢/٢٨	٩٩/١٢/٢٨
٢١	البيئة	مجلس الوزراء	٩٨/٥/١٦	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/١٧	٩٨/٥/٢٧	٩٩/٧/٦	٩٩/٨/٥	٩٩/١٢/٢٨	٩٩/١٢/٢٨
٢٢	المعاملات للأشغال الحكومية	مجلس الوزراء	٩٧/٧/١٣	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٥/٢٧	٩٨/٩/١	٩٩/٦/٢٧	٩٩/١٢/٢٨	٩٩/١٢/٢٨
٢٣	الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	أعضاء	٩٧/١٠/١٣	٩٧/١٠/١٣	٩٧/١٠/١٣	٩٧/١٠/١٣	٩٧/١٢/٩	٩٨/٧/٣٠	٩٩/٥/٢٥	٩٩/١٢/٢٨	٩٩/١٢/٢٨
٢٤	تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين	أعضاء	٩٧/١١/١٠	٩٧/١١/١٠	٩٧/١١/١٠	٩٧/١١/١٠	٩٧/١٢/٩	٩٩/١/٧	٩٩/٦/٢٤	٩٩/١٢/٢٨	٩٩/١٢/٢٨
٢٥	التحكيم	مجلس الوزراء	٩٩/٦/١٦	٩٩/٦/٢٤	٩٩/٦/٢٤	٩٩/٧/٦	٩٩/٧/٦	٩٩/١١/٢٣	٢٠٠٠/٢/٢٢	٢٠٠٠/٤/٥	٢٠٠٠/٤/٥
٢٦	العمل الفلسطيني	لجنة التربية	٩٨/٣/٨	٩٨/٣/١٠	٩٨/٣/١٠	٩٨/٣/١٠	٩٨/٥/٢٧	٩٨/١٧/٢٤	٢٠٠٠/٤/٢	٢٠٠٠/٤/٢	٢٠٠٠/٤/٣٠
٢٧	التعديلات على قانون دمج ومراقبة الممان التمييزية	مجلس الوزراء	٩٩/٤/١٩	٩٩/٤/٢٠	٩٩/٤/٢٠	٩٩/٤/٢٠	٩٩/٥/٢٧	٩٩/١١/٢٣	٢٠٠٠/٤/٢	٢٠٠٠/٤/٢	٢٠٠٠/٤/٣٠
٢٨	الإحصاءات العامة	مجلس الوزراء	٩٨/١/٢٤	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/١٧	٩٨/٣/٢٩	٢٠٠٠/٦/٢٩	٢٠٠٠/٦/٢٩	٢٠٠٠/٦/٢٩

تم إصدار مرسوم رئاسي بجهة التعديلات بتاريخ ١٩٩٩/٩/٧

الإصدار	الإحالة	القرعة الثالثة	القرعة الثانية	القرعة الأولى	المنافسة العامة	تاريخ الإحالة	تاريخ التقويم	التاريخ	الجهة المقدمة	القانون	رقم القانون	ع
٢٠٠٠/٩/١٧	٢٠٠٠/٧/١	٢٠٠٠/٦/٢٨	٢٠٠٠/٤/١٢	٢٠٠٠/٢/١٦	١٩٩٩/١٧/١	٩٩/١٠/١٤	٩٩/١٠/١٤	٩٩/٧/٢١	أعضاء	المواصفات وآلية إيبس التمسطينية	١/٩٩/٥٥	٢٩
٢٠٠٠/٩/١٧	٢٠٠٠/٦/١٧	٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٥/١٥	٩٩/١٢/١٦	٩٩/٦/٢٣	٩٩/٤/٢٠	٩٩/٤/٢٠	٩٩/٤/١٩	مجلس الوزراء	المرور	م/٩٩/٤٩	٣٠
٢٠٠١/١/٣٠	٢٠٠٠/٦/٢٤		٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٥/١٧	١٩٩٩/١٢/١	٩٩/١٠/١٤	٩٩/١٠/١٤	٩٩/٨/٣	مجلس الوزراء	الرسوم الفصلية	م/٩٩/٥٨	٣١
٢٠٠١/٥/١٢	٢٠٠٠/٧/٢٣		٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٤/١٥	٩٩/١٠/٢٧	٩٩/١٠/١٤	٩٩/١٠/١٤	٩٩/٧/٢٢	مجلس الوزراء	الإجراءات الجزائية	م/٩٩/٥٦	٣٢
٢٠٠١/٥/١٢	٢٠٠٠/١٠/٢٣		٢٠٠٠/٩/٢٨	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٢/٣	٢٠٠٠/٢/٣	٢٠٠٠/١/٢٦	٢٠٠٠/٢/٢٦	مجلس الوزراء	أصول المحاكمات المدنية والتجارية	م/٢٠٠٠/٦٦	٣٣
٢٠٠١/٥/١٢	٢٠٠٠/٩/١٨		٢٠٠٠/٨/١٦	٢٠٠٠/٨/٩	٢٠٠٠/٦/٢٨	٢٠٠٠/٦/٧	٢٠٠٠/٦/٧	٢٠٠٠/٦/٦	مجلس الوزراء	البيانات في المواد المدنية والتجارية	م/٢٠٠٠/٧١	٣٤
٢٠٠١/٥/١٢	٢٠٠٠/٥/١٨	٢٠٠٠/٥/١٧	٢٠٠٠/٣/١٣	٢٠٠٠/٣/١٢	٩٩/١٧/١٥	٩٩/١٢/١٤	٩٩/١٧/١٤	٩٩/١٢/٢	مجلس الوزراء	تشكيل المحاكم النظامية	م/٩٩/٦٢	٣٥
٢٠٠١/١٠/٢١	٢٠٠١/٧/٣٠		٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٤/٥	٢٠٠٠/٩/٢٨	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/٦	لجنة الداخلية	معدل قانون الأحوال المدنية رقم (٦) لسنة ٢٠٠١	ل/٢٠٠٠/٧٩	٣٦

\* إعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

## الموازنت العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية التي أقرها المجلس

الإصدار	الإقرار	المنافسة العامة	تاريخ الإحالة	تاريخ التقديم	التاريخ	الجهة المقدمة	القانون	رقم القانون	ع
	٩٧/٥/٢٧		٩٧/٣/١٥	٩٧/٣/١٥	٩٧/٣/١٥	مجلس الوزراء	الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ١٩٩٧	م/٩٧/٥	١
	٩٨/٦/٢٩	٩٨/٤/٢٨	٩٨/٣/٣١	٩٨/٣/٣١	٩٨/١/٢٧	مجلس الوزراء	الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ١٩٩٨	م/٩٨/٣٤	٢
٩٩/٩/٤	٩٩/٨/١٣		٩٩/٧/١٤		٩٩/٧/١٣	مجلس الوزراء	الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ١٩٩٩	م/٩٩/٥٤	٣
		٢٠٠٠/١/٢٦	٩٩/١١/٧	٩٩/١١/٧	٩٩/١/٧	مجلس الوزراء	الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٠	م/٩٩/١٠	٤
	٢٠٠١/٤/٤		٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٣/١٠	مجلس الوزراء	الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠١	م/٢٠٠١/٨٥	٥

\* إصدار قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي



مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني المحالة إلى الأخر الرئيس ولم يتم توقيعها وعدادها (١١)

الإحالة للرئيس	مجلس الوزراء	القرارة الثانية	القرارة الثالثة	القرارة الأولى	التفصية العامة	الإحالة للجان	تاريخ التقييم	التاريخ	الجهة المقدمة	مشروع القانون	رقم المشروع	
٩٧/١٠/٤		٩٧/١٠/٢	٩٧/٩/١٧	٩٦/٩/١	٩٦/٧/١٠	٩٦/٨/٥	٩٦/٥/٨	٩٦/٥/٥	عضو/فريق أبو عدين	الأساسي	ع/٩٦/١	٠١
٩٧/١٠/٤		٩٧/٩/٣٠	٩٧/٦/٣٠	٩٧/٦/٣٠	٩٧/٦/١٦	٩٧/٦/١٦	٩٧/٦/١٦	٩٧/٦/١٦	اللجنة القانونية	تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين	١/٩٧/٧	٠٢
٩٧/١٢/٧		٩٧/١١/٢٥	٩٧/٩/١٨	٩٧/٧/١٥			٩٧/٤/١٩	٩٧/٤/١٩	مجلس الوزراء	الهيئة العامة الفلسطينية للبرترول	م/٩٧/٨	٠٣
٩٨/١٢/٥		٩٨/١١/٢٥	٩٨/٩/٢	٩٨/٦/٢٥	٩٧/١١/١٢		٩٧/٦/٨	٩٧/٦/٨	اللجنة القانونية	السلطة القضائية	ل/٩٧/١٤	٠٤
	٢٠٠٠/٢/٥						٢٠٠٠/٢/٣	٢٠٠٠/١/٢٦	مجلس الوزراء	معدل قانون السلطة القضائية	م/٢٠٠٠/١٧	
٢٠٠٠/٤/٩		٢٠٠٠/٣/١٣	١٩٩٩/١١/٣	٩٨/١٢/٨	٩٨/١١/١٠	٩٨/١١/١٠	٩٨/١١/١٠	٩٨/١١/٤	مجلس الوزراء	التشريكات الإدارية	م/٩٨/٤٤	٠٥
٢٠٠٠/٩/٢٩		٢٠٠٠/٩/٢٨	٢٠٠٠/٧/٢٠	٢٠٠٠/٧/١٩	٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٦/٨	٢٠٠٠/٦/٧	عضو/د. عزمي الشعيبي	قانون العاصمة القدس	ع/٢٠٠٠/٧٢	٠٦
٢٠٠٠/٤/١٦		٢٠٠٠/٤/٥	٢٠٠٠/٨/١٦	٢٠٠٠/٨/٨	٢٠٠٠/٥/٣	٢٠٠٠/٥/٣	٢٠٠٠/٥/٣	٢٠٠٠/٤/١٩	مجلس الوزراء	الطيران المدني	م/٢٠٠٠/١٩	٠٧

\* إصدار قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي



٢٠٠١/٥/٢٣	٢٠٠١/٤/٢٢		٢٠٠١/٣/١١	٢٠٠٠/٨/١٧	٩٨/١٢/٢١	٩٨/١١/٥	٩٨/١١/٥	٩٨/١٠/١٨	لجنة الوزراء والشؤون المالية	ضريبة الدخل الفلسطيني	٧/٩٨/٤١	٠٨
٢٠٠١/٧/٢٩	٢٠٠١/٧/١٠		٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٣/١١	٢٠٠٠/٩/٢٨	٩٩/١٢/١٤	٩٩/١٢/١٤	٩٩/١٢/١	مجلس الوزراء	التأمينات الاجتماعية	٣/٩٩/٢٣	٠٩
٢٠٠١/٩/٥			٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠٠/٩/٢٨	٩٩/١٢/١	٩٩/١٠/١٤	٩٩/١٠/١٤	٩٩/٨/٣١	مجلس الوزراء	البناء	٥/٩٩/٣٠	٠١٠
٢٠٠١/٩/٢٠			٢٠٠١/٩/١٥	٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٣/١٠	٩٨/١٢/٨	٩٨/١١/٥	٩٨/١٠/٢٥	مجلس الوزراء	الضرائب	٤٣/٩٨/٣٠	٠١١

**مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني**  
**مقترحة بالقرارة الأولى وعددها (١)**

الرقم	رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	الإحالة للجان	الناقشة العامة	القرارة الأولى
١	٣٠٠١/٢٠/٣٠	رسوم المحاكم النظامية	مجلس الوزراء	٢٠٠١/٦/١٦			٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/١٠/١٦

\* إعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي التي قبلت بالناقضة العامة وعددها (٢٢)

الرقم	رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	الناقضة العامة
٠١	م/٩٧/١٢	مشروع القانون الأحزاب السياسية	مجلس الوزراء	٩٧/١/٢٤	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٧/١/١٠
٠٢	ع/٩٧/٢٨	الخدمة الوطنية	عضو/عزيمى الشعبى	٩٧/٨/٣١	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٥/٢٧
٠٣	م/٩٨/٤٥	التموين	مجلس الوزراء	٩٨/١١/٤	٩٨/١١/١٠	٩٨/١١/١٠	١٩٩٩/١٢/١
٠٤	ع/٩٩/٤٦	حقوق المؤلف والحقوق المجاورة	عضو-د. عزيمى الشعبى	١٩٩٩/٣/١	١٩٩٩/٣/١٦	١٩٩٩/٣/١٦	١٩٩٩/١٢/١
٠٥	م/٩٩/٥٧	صندوق تعويض المزارعين من أضرار الكوارث الطبيعية	مجلس الوزراء	٩٩/٨/٣	٩٩/١٠/١٤	٩٩/١٠/١٤	١٩٩٩/١٢/١
٠٦	م/٢٠٠٠/٦٥	الصحة العامة	مجلس الوزراء	٢٠٠٠/١/٢٦	٢٠٠٠/٢/٣	٢٠٠٠/٢/٣	٢٠٠٠/٣/١٢
٠٧	م/٢٠٠٠/٦٨	إيجار المساكن والعقارات التجارية	مجلس الوزراء	٢٠٠٠/٤/٤	٢٠٠٠/٥/٣	٢٠٠٠/٥/٣	٢٠٠٠/٥/٣
٠٨	م/٢٠٠٠/٧٣	المجلس القاسطنى للتمريض والقبالة	مجلس الوزراء	٢٠٠٠/٦/٢٧	٢٠٠٠/٧/٢٠	٢٠٠٠/٧/٢٠	٢٠٠٠/٨/١
٠٩	ع/٢٠٠٠/٧٠	الكسب غير المشروع	عضو/عبد الفتاح حمايل	٢٠٠٠/٥/٢٠	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/٢٨
٠١٠	م/٢٠٠٠/٧٥	الصناعة	مجلس الوزراء	٢٠٠٠/٣/٢٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/٢٨
٠١١	م/٢٠٠٠/٧٨	مدل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام ١٩٩٦	مجلس الوزراء	٢٠٠٠/٩/٦	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠١/٣/١٠
٠١٢	ع/٢٠٠٠/٧٤	مكافحة التدخين	عضو/مروان البرغوثى	٢٠٠٠/٨/٨	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠١/٣/١٠

\* إصدار قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٨/٢٧	مجلس الوزراء	تنظيم المنه الهندسية	م/٢٠٠٠/٧٦	١٣
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/١٩	٢٠٠٠/٩/٢	عضو/عبد الفتاح حمائل	تنظيم مهنة المعلمين الحكوميين	ع/٢٠٠٠/٧٧	١٤
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠٠/٢/٢١	٢٠٠٠/٢/٢١	٢٠٠٠/١١/١١	مجلس الوزراء	الزراعة	م/٢٠٠٠/٨٠	١٥
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠٠/١/٢٤	مجلس الوزراء	مؤسسة ادارة وتنمية اموال اليتامى	م/٢٠٠١/٨١	١٦
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١١	لجنة الموازنة	الأوراق المالية	ل/٢٠٠١/٨٢	١٧
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١١	لجنة الموازنة	هيئة سوق رأس المال الفلسطيني	ل/٢٠٠١/٨٣	١٨
٢٠٠١/٣/١٠	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١٤	٢٠٠١/٢/١٣	عضو/د. عزمي الشعبي	صندوق التامينات الاجتماعية	ع/٢٠٠١/٨٤	١٩
٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/١/٢٦	مجلس الوزراء	مزاولة مهنة تدقيق الحسابات	م/٢٠٠١/٩١	٢٠
٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٦/٢٨	مجلس الوزراء	التفتيش	م/٢٠٠١/٩٢	٢١
٢٠٠١/١٠/١٦	٢٠٠١/٩/١٥	٢٠٠١/٩/١٥	٢٠٠١/٩/٦	مجلس الوزراء	العقوبات	م/٢٠٠١/٩٣	٢٢

\* اعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي



مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني  
المحالة إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي وحددها (٤)

الرقم	رقم مشروع القانون	مشروع القانون	الجهة المقدمة	الإستلام	التقديم للمجلس	الإحالة للجان
٠١	م/٢٠٠١/٨٦	معدل لقانون الهيئات المحلية	مجلس الوزراء	٢٠٠١/١١/١٣	٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٦/٢٤
٠٢	ع/٢٠٠١/٨٨	تنظيم التعامل مع الأعباء النارية	عضو/عبد الفتاح حمال	٢٠٠١/٥/٢١	٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٦/٢٤
٠٣	ل/٢٠٠١/٨٩	أمانة القدس (العاصمة)	لجنة الداخلية	٢٠٠١/٦/١٠	٢٠٠١/٦/٢٤	٢٠٠١/٦/٢٤
٠٤	ع/٢٠٠١/٨٧	التأمين ضد البطالة	عضو/عزمي الشقيبى	٢٠٠١/٢/١٣	٢٠٠١/٨/٨	٢٠٠١/٨/٨

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني تم إعادتها وحددها (٤)

الرقم	رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	المناقشة العامة
٠١	م/٩٧/٢٧	حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة	مجلس الوزراء	٩٧/٤/١٩	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	المناقشة العامة ٩٨/٩/٣٠ اعيد للسلطة التنفيذية
٠٢	م/٩٧/٢٢	إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية الريفية	مجلس الوزراء	٩٧/٤/١٩	٩٧/٩/٣٠	٩٧/٩/٣٠	٩٨/٨/١٨ اعيد للسلطة التنفيذية
٠٣	ع/٩٩/٤٧	الطبوعات والنشر	عضو/د. عزمي الشقيبى	١٩٩٩/٣/١٣	١٩٩٩/٣/١٦	١٩٩٩/٣/١٦	٩/٥/٢٥ تم رفضه بسبب صدور مرسوم رئاسي بإصداره كما أنه تم نشره في الجريدة الرسمية
٠٤	م/٩٩/٤٨	الموازنة العامة لعام ١٩٩٩	مجلس الوزراء	١٩٩٩/٤/٥	١٩٩٩/٤/٥	١٩٩٩/٤/٥	تم استرجاعها من قبل الرئيس بتاريخ ٩٩/٦/٩

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني تم وقفها وعدادها ( ١ )

الرقم	رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	المنافسة العامة	تاريخ طلب الجهة التي طلبت وقفه
١	٢٠٠٢/٩/٥٢	تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الزراعية	مجلس الوزراء	١٩٩٩/٦/١٦	٩٩/٦/٢٤	٩٩/٦/٢٤	١٩٩٩/١٢/١	٢٠٠٠/٥/١٥ مجلس الوزراء

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني تم دمجها في قانون واحد

رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	المنافسة العامة
٩٨/٨/١٨ ٩٨/١١/٥	رعاية وتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة (المعاقين)	عضو د. عزمي الشعبي	٩٨/٣/١٠	٩٨/٣/١٩	٩٨/٣/١٩	٩٨/٨/١٨ ٩٨/١١/٥ المنافسة العامة

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني تم رفضها وعدادها ( ٢ )

رقم مشروع القانون	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	الرفض
١٩٩٧/٧/٢	تعيين المحابر	مجلس الوزراء	٩٧/٤/١١			
٢٠٠٠/٥/١٧	منح التعيين للموقوفين والمحجزين والسجونيين	لجنة الرقابة	٩٩/١٢/١٩	٩٩/١٢/٣٠	٩٩/١٢/٣٠	

\* إعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني  
تم تأجيلها وعدادها (٦)

الرقم	رقم المشروع	مشروع القانون	الجهة المقدمة	التاريخ	تاريخ التقديم	تاريخ الإحالة	التاريخ	أسباب التأجيل
٠١	٥/٩٧/٩٧م	بنك تنمية الهيئات المحلية	مجلس الوزراء	١١/٤/٩٧	٣٠/٩/٩٧	٣٠/٩/٩٧	٣٠/٩/٩٧	لحين إقرار قانون المصارف
٠٢	٦/٩٧/٩٧م	الأطباء البيطريين	مجلس الوزراء	٢٧/٣/٩٧	٣٠/٩/٩٧	٣٠/٩/٩٧	٣٠/٩/٩٧	لحين إقرار قانون انتخابات العام
٠٣	٩/٩٨/٩٨ل	التأمين الصحي الحكومي	لجنة الترتيبية	٢٠/٥/٩٨			٥/١١/٩٨	لتقديمه كجزء من مشروع قانون الصحة العامة
٠٤	٤٢/٩٨/٩٨م	مراقبة الحمضيات	مجلس الوزراء	٢٥/١٠/٩٨	٥/١١/٩٨	٥/١١/٩٨	٨/١٢/٩٨	
٠٥	٥١/٩٩/٩٩ع	المجلس العربي الفلسطيني	عضو-د. معاوية المصري	٢٥/٤/٩٩	١١/٥/٩٩	١١/٥/٩٩	٢٥/٥/٩٩	لحين استعمال قوانين الصحة
٠٦	٢٣/٩٧/٩٧ل	صندوق دعم أسر الشهداء والأسيى والجرحى	اعضاء		٣٠/٩/٩٧	٣٠/٩/٩٧	٢٨/٧/٩٨	قدم للقراءة الأولى وتم إعادته للجنة لإعادة النظر به



القوانين التي تم نشرها في الجريدة الرسمية بعد اعتمادها من الرئيس وصددها (٢٦)

الرقم	اسم القانون	العدد	صفحة	تاريخ النشر
٠١	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	١٦	٦	١٩٩٦/١٢/٣٠
٠٢	قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٧ الهيئات المحلية الفلسطينية	٢٠	٥	١٩٩٧/١١/٢٩
٠٣	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ سلطة النقد الفلسطينية	٢١	٥	١٩٩٨/١٢/٢١
٠٤	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ تشجيع الاستثمار	٢٣	٥	١٩٩٨/٦/٨
٠٥	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ الأسلحة النارية والذخائر	٢٣	٧٨	١٩٩٨/٦/٨
٠٦	قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ الدفاع المدني	٢٤	٥	١٩٩٨/٧/١
٠٧	قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ الخدمة المدنية	٢٤	٢٠	١٩٩٨/٧/١
٠٨	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ دمج ومراقبة المعادن الثمينة	٢٤	٧٢	١٩٩٨/٧/١
٠٩	قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٨ مراكز الإصلاح والتأهيل	٢٤	٨٧	١٩٩٨/٧/١
٠١٠	قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨ المدن والناطق الصناعية الحرة	٢٧	٥	١٩٩٨/١٢/٨
٠١١	قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨ التعليم العالي	٢٧	٧٨	١٩٩٨/١٢/٨
٠١٢	قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ الاجتصاصات العامة	٢٨	٦	١٩٩٩/٣/١٣
٠١٣	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ المصادر الطبيعية	٢٨	١٠	١٩٩٩/٣/١٣
٠١٤	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ الأحوال المدنية	٢٩	٦	١٩٩٩/٧/١٧
٠١٥	قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوائح العامة			
٠١٦	قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حقوق الموقوفين	٣٠	٣١	١٩٩٩/١١/١٠
٠١٧	قانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٨ بشأن حماية الثروة الحيوانية			
٠١٨	قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الوروزة العامة			
٠١٩	قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن تنظيم مهنة المحاماة	٣٠	٥	١٩٩٩/١١/١٠
٠٢٠	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٩ المعدل لقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٩	٣٢	٥	٢٠٠٠/٢/٢٩

\* إعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي

٠٢١	قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ البيئية	٣٢	٢٨	٢٠٠٠/٢/٢٩
٠٢٢	قانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٩ العطاءات للأشغال الحكومية	٣٢	٩	٢٠٠٠/٢/٢٩
٠٢٣	مرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة	٣٠	٤٦	١٩٩٩/١١/١٠
٠٢٤	قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	٣٢	٧١	٢٠٠٠/٢/٢٩
٠٢٥	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠ تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين	٣٢	٩٢	٢٠٠٠/٢/٢٩
٠٢٦	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ التحكيم	٣٣	٥	٢٠٠٠/٣/٣٠
٠٢٧	قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ العمل			
٠٢٨	قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١	٣٨	٥	٢٠٠١/٩/٥
٠٢٩	قانون الاجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١	٣٨	٩٤	٢٠٠١/٩/٥
٠٣٠	قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١	٣٨	٢٢٦	٢٠٠١/٩/٥
٠٣١	قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١	٣٨	٢٧٩	٢٠٠١/٩/٥

\* اعداد قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي



القوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتم نشرها في الوقائع الفلسطينية  
وعددتها (٨)

الرقم	القانون	العدد	صفحة	تاريخ النشر
٠١	تشجيع الاستثمار رقم (٢) لسنة ١٩٩٥	٥	٦	١٩٩٦/٦/٥
٠٢	قانون رقم (١١) بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقطعية من رسوم التسجيل والترخيص	٧	٨	١٩٩٥/١٠/٢٥
٠٣	قانون رقم (١٧) بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية	٧	١٠	١٩٩٥/١٠/٢٥
٠٤	قانون رقم (١٣) بشأن الانتخابات	٨	٧	١٩٩٥/١٢/١١
٠٥	قانون رقم (١٦) بشأن تعديل أحكام قانون الانتخابات	١٠	٤	١٩٩٥/١٢/٣١
٠٦	قانون رقم (١٧) بشأن هيئة الرقابة العامة	١١	٧	١٩٩٦/٢/١١
٠٧	قانون رقم (١١) بشأن تمليك الطبقات والشفق والحلات	١١	٢٢	١٩٩٦/٢/١١
٠٨	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية	١١	٣٦	١٩٩٦/٢/١١





قضايا وأحكام



## لدى المحكمة الاستئناف العليا بغزة

### في الاستئناف رقم ٢٠٠٠/٥١ أراضي

أمام السادة القضاة : المستشار / حمدان العبدلة رئيساً وعضوية المستشارين  
خليل الشياح وسعادة الدجاني.

وسكرتارية : نور فارس.

المستأنف : وليد محمد سعيد عاشور - غزة.

وكيلاه المحاميان / عبد الرؤوف الحلبي وناظم عويضة.

المستأنف ضده : عماد إبراهيم خليل صوان - من غزة

الحكم المستأنف : هو الحكم الصادر عن محكمة صلح غزة بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٠

في القضية الأراضي ٩٤/٣١٠ القاضي بتنفيذ عقد الاتفاق على البيع المبرز م/٢

تنفيذاً عينياً وذلك بتسجيل ما مساحته (٧٨١م) ونصف المتر من القسيمة (٣٥)

قطعه (٧٠٣) باسم المدعى المستأنف ضده وشطبها عن اسم المدعى عليه الثاني

(المستأنف) وإشعار دائرة تسجيل الأراضي بذلك وإبطال الحكم الذي حصل عليه

المستأنف بتاريخ ٢٨/٦/٨٧ في القضية رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزة.

تاريخ تقديمه : ٢٨/٢/٢٠٠٠م.

جلسة يوم : الأربعاء ٧/٢/٢٠٠١م.

الحضور : حضر الأستاذ / عبد الرؤوف الحلبي وكيل المستأنف.

وحضر الأستاذ / دوريش الوحيدي وكيل المستأنف ضده.

## القرار

بعد الإطلاع على الأوراق والإنصات إلى المرافعة والمدولة قانوناً.

وحيث أن الاستئناف قد استوفى أوضاعه الشكلية.

وحيث أن الوقائع تخلص في أن المستأنف ضده أقام لدى محكمه صلح غزة بصفتها محكمة أراضى القضية رقم ٩٤/٣١٠ اختصم فيها كلا من فريد مصباح أبو رمضان ووليد محمد سعيد عاشور (المستأنف) بدعوى تنفيذ عيني وإلغاء حكم وقال شرحاً لذلك في صحيفة الدعوى انه اشترى من المدعى عليه الأول بتاريخ ٨٥/٧/٢٨ القسيمة رقم ٣٥ من القطعة رقم ٧٠٢ بأراضى غزة الدرج بموجب عقد محرر بينهما وتصرف فيها وأقام في البيت الواقع فيها وان المدعى عليه الأول باع تلك الأرض بتاريخ ٨٥/١١/٣ إلى المدعى عليه الثاني بدون وجه حق بمبلغ خمسه آلاف جنيه مصري وحصل المدعى عليه الثاني بتاريخ ٨٧/٦/٢٨ على حكم حضوري في القضية رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزة بتنفيذ العقد المبرم بينه وبين المدعى الأول تنفيذاً عينياً وطالب المدعى في ختام لائحة دعواه بإجابة طلباته الواردة فيها فأجاب المدعى عليه الأول في لائحته الجوابية بأنه لا مانع من إجابة طلبات المدعى وأجاب المدعى عليه الثاني في لائحته الجوابية بأنه المالك والمتصرف في الأرض بطريق الشراء من المدعى عليه الأول بموجب عقد انفلاق على بيع مؤرخ في ٨٥/١٠/٣ وحصل بتاريخ ٨٧/٦/٢٨ من محكمة صلح غزة على حكم القضية رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزة بتنفيذ العقد المبرم بينه وبين المدعى الأول تنفيذاً عينياً وطالب المدعى في ختام لائحة دعواه بإجابة طلباته الواردة فيها فأجاب المدعى عليه الأول في لائحته الجوابية بأنه المالك والمتصرف في الأرض بطريق الشراء من المدعى عليه الأول بموجب عقد اتفاق على بيع مؤرخ في ٨٥/١٠/٣ وحصل بتاريخ ٨٧/٦/٢٨ من محكمة صلح غزة على حكم في القضية رقم ٨٦/٩٧٧ بتنفيذ العقد تنفيذاً عينياً وأجابت المحكمة المركزية بتاريخ ٨٩/٣/٨ طلبه رقم ٨٩/٢٥ بفك الرهن عن القسيمة موضوع الدعوى وانه المالك والمتصرف فيها وان إقامة المدعى في المنزل المقام عليها كانت مؤقتة بصفة والده مستأجراً وطالب المدعى عليه الثاني في ختام اللائحة الجوابية برد الدعوى.

وحيث انه بعد أن استمعت المحكمة إلى بينات الطرفين حكمت بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٠ بتنفيذ عقد الاتفاق على البيع المبرز م / ١ تنفيذاً عينياً وذلك بتسجيل الأرض السابق بيانها باسم المدعى عماد إبراهيم صوان وشطبها عن اسم المدعى عليه الثاني وليد محمد سعيد عاشور وإشعار دائرة تسجيل الأراضي بغزة بذلك وإبطال الحكم الذي حصل عليه المدعى عليه الثاني بتاريخ ٢٨/٦/٨٧ في القضية رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزة - تنفيذ عيني - تأسيساً على أن والد المدعى كان مستأجراً للعقار موضوع الدعوى وقام المدعى بشرائه من المدعى عليه الأول بموجب عقد اتفاق على بيع مؤرخ في ٢٨/٧/٨٥ المبرز م/٢ وأجرى تغييرات فيه دون معارضه من أحد وقد اقر وكيل المدعى عليه الأول العام بصحة عقد الاتفاق على البيع المذكور أمام المحكمة مما يؤكد صحة دعوى المدعى وتوافر عناصرها وفقاً للقانون الذي يسبغ حمايته على الحائز ذي السند الأقدم تاريخاً وطبقاً للسوابق القضائية في مثل هذه الحالة ومنها الاستئناف رقم ٨٠/٤١ س ع مدني وان قيام المدعى عليه الأول ببيع الأرض موضوع الدعوى مرة أخرى للمدعى عليه الثاني يعتبر بيعاً فاسداً وتضليلاً للعدالة.

وحيث أن هذا الحكم لم يلق قبولاً لدى المستأنف فبادر وكيله إلى استئنافه أمام هذه المحكمة ويتحصل مبنى الاستئناف في الأوجه التالية :

أولاً : تجاهلت محكمة الموضوع خطأ المستأنف ضده بإقامة دعواه أمامها بتكليف مزدوج متناقض - تنفيذ عيني وإلغاء حكم - إذ أن كل تكليف منهما سبب منفصل لدعوى مستقلة وان الحكم قد حاز حجية الأمر المقضي به ولا يجوز التعرض له إلا من خلال مبدأ إعادة النظر للحصول عليه بطريقه الغش والخداع كما تجاهلت محكمة الموضوع بينات المستأنف التي أثبتت قانونية حصوله على حكم قضائي حاز حجية الأمر المقضي به ومن ثم ما كان لها



أن تلغيه الذي أصبح عنواناً لحقيقة أن المستأنف هو المالك للأرض وما التسجيل في دائرة الطابو إلا توثيقاً لهذه الحقيقة.  
ثانياً: لو سلم جدلاً بان المستأنف ضده قد اشترى الأرض من فريد أبو رمضان بتاريخ ٨٥/٧/٢٨ فلماذا تراخى في الحصول على توكيل الفراغ من البائع حتى عام ٩٤ ولماذا لم يقيم بأي إجراء يدل على شرائه للأرض حتى والده الذي يقطن معه في نفس العقار لم يدع في أي لحظه سابقة من خلال القضايا المرفوعة عليه من المستأنف شراء ولده لهذا العقار وقد شهد المستأنف ضده في القضية رقم ٤٧ / ٩٢ بأنه يسكن مع والده في العقار كمستأجرين من دائرة أملاك الغائبين ولم يدعى أثناء تأدية شهادته شرائه له.

وطالب المستأنف في ختام لائحة الاستئناف الحكم بإلغاء الحكم المستأنف ورد الدعوى.

وحيث انه بعد الاستماع إلى مرافعة الطرفين وتدقيق الأوراق ترى المحكمة انه عن الوجه الأول من اوجه الاستئناف فان تنفيذ عقد الاتفاق على البيع بنقل ملكيه الأرض المباعه في دائرة تسجيل الأراضي باسم المشتري يتم إما بقيام المالك بنقل الملكية في تلك الدائرة طوعاً منه أو جبراً عنه بموجب حكم قضائي إذ أنكل عن القيام بذلك وفي كلا الحالتين فانه لا يجوز للمشتري الأول لهذه الأرض أن يطلب إبطال هذا القيد الذي تم باسم المشتري الثاني إلا بإقامة الدليل أمام المحكمة المختصة على حصوله بطريق الغش والخداع ويتوجب عندئذ القضاء بإلغاء هذا القيد ليعود هذا الملك إلى صاحبه وتنفيذ عقد الشراء الأول تنفيذاً عينياً إذا ما توافر عناصر دعواه.

وحيث انه لما كان المدعى (المستأنف ضده) يطعن في هذا التسجيل للحصول على السبب الذي قام عليه وهو الحكم الصادر في القضية رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزوة بطريق الغش والخداع ما بين بائعه - المدعى عليه الأول - وبين المشتري الثاني

- المدعى عليه الثاني - وان هذا الحكم لا يعتبر حجه عليه لأنه لم يكن طرفاً في تلك الدعوى الصادر فيها وان دعوى إبطال هذا الحكم أقامها أمام نفس المحكمة التي أصدرته وهي المحكمة المختصة بنظر دعوى التنفيذ العيني فان إقامة دعواه بشكلها الراهن لا تثير عليه.

وحيث انه عن الوجه الثاني من اوجه الاستئناف فان المستأنف ضده وقد تعاقد مع المدعى عليه الأول (المالك) على شراء القسيمة محل الدعوى قبل شراء المستأنف لها بحوالي ثلاثة أشهر قعد مدة تسع سنوات وأربعة اشهر عن اتخاذ أي إجراء بشأن تسجيلها باسمه حتى بادر إلى إقامة الدعوى الراهنة بينما بادر المستأنف إلى اتخاذ هذه الإجراءات بعد حوالي سنة من تاريخ عقده فأقام دعوى التنفيذ العيني لهذا العقد رقم ٨٦/٩٧٧ صلح غزة وقضت المحكمة بتاريخ ٨٧/٦/٢٨ بإجابة دعواه ومن ثم قام بفك الرهن الموقع عليها بعد أن دفع مبلغ الرهن للمرتهن وحصل من بلديه غزة على رخص الهدم والبناء عليها ووجد حصصه في أرض القسيمة وحصل على مستخرج قيد بذلك ودفع الضرائب المستحقة عليها واختصم والد المستأنف ضده في دعوى إخلاء المأجور للهدم والبناء في القضية رقم ٨٩/٨ وحصل بتاريخ ٨٩/٥/١٠ على حكم بإخلائه منها.

وحيث أن قعود المستأنف ضده عن اتخاذ إجراءات مبكرة لتنفيذ عقده وتسجيل الأرض باسمه رغم علمه بعقد الشراء الثاني قد مكن المستأنف من اتخاذ الإجراءات القانونية وتسجيل الأرض باسمه ومن مقتضى هذا التقاعس نزوله من مزايا المشتري الأول انتج أثره إذ كشف بذلك عن نيته خلال مدة طويلة قد انصرفت عن تنفيذ العقد فقد حذرت هذه المحكمة في حكمها رقم ٤٣/١٨١ من النتائج التي تترتب عن تراخي المشتري الأول في اتخاذ إجراءات تنفيذ عقد الشراء وقالت المحكمة انه من الحكمة دائماً أن تتخذ الاحتياطات الكفيلة بتنفيذ العقد وإتملم التسجيل إذ لو تقاعس المشتري عن ذلك فإنه يتعرض لخطر بيع المالك العقار

لآخر ولا يبقى له إذا رغب سوى المطالبة بالتعويض في المحكمة المختصة لمخالفة البائع التزاماته في العقد.

وحيث أنه لما كان ذلك وكان المدعى (المستأنف ضده) لم يقدّم الدليل على تواطؤ المستأنف في تسجيل العقار باسمه أو أن هذا التسجيل قد تم بطريق الغش والاحتيال ولم يثبت علم المستأنف بشرائه بل أنه أقر أمام القضاء في دعوى إزالة الشيوخ التي أقامها المستأنف أنه صفتة في الأرض مستأجراً من دائرة أملاك الغائبين. كما أقر والده الذي يقيم معه على نفس الأرض أن توأجهما فيها بنفس الصفة فإن القول بأن المستأنف قد تواطأ مع بائعه المدعى عليه الأول أو كان يعلم بالبيع إلى المستأنف ضده قول في غير محله ولا دليل عليه ويكون بذلك الحكم المستأنف قد جانبه الصواب مما يتعين معه فسخه والحكم برد الدعوى وإلزام المستأنف ضده بالرسوم والمصاريف.

### فلهذه الأسباب

وباسم الشعب الفلسطيني

### الحكم

حكمت المحكمة حضورياً بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع بفسخ الحكم المستأنف ورد دعوى المدعى، وألزمت المستأنف بالرسوم والمصاريف ومبلغ مائة شيكل أتعاب المحاماة. صدر وأفهم علناً بجلسة اليوم الموافق ٢٠٠١/٢/٧ م.

رئيس المحكمة

حمدان العبدالله

عضو

خليل الشياح

عضو

سعادة الدجاني

## القضية رقم ٢٠-٥٣

### استئناف عليا جزاء

أمام حضرات القضاة رئيس المحكمة العليا الأستاذ محمد عصام الدين حسونه  
وعضوي المحكمة الأستاذين رزق حلزون ومصطفى نور الدين طاهر.  
وكمال بغدادي كاتب المحكمة

المستأنف : ع.م. ح من غزة وكيله المحامي الأستاذ فريد الشوا

المستأنف عليه : النائب العام يمثله الأستاذ نور الدين بسيسو مساعد مدير البوليس  
الحكم المستأنف : صادر من محكمة الجنايات الكبرى بغزة بتاريخ ١٩٥٣/٣/٢٣  
بقضية الجناية الكبرى رقم ٥٢/٥ يتضمن تجريم المتهم المستأنف بالجريمتين  
التاليتين :

١. التسبب قصداً في موت شخص آخر تسهياً لارتكاب جرم آخر بالاشتراك  
خلافاً للمادة ٢١٤ فقرة ج والمواد ٢١٥ و ٢١٦ و ٢٣ من قانون العقوبات  
اللسطيني لسنة ١٩٣٦.

٢. السلب بالاشتراك خلافاً للمواد ٢٨٧ و ٢٨٨ و ٢٣ من قانون العقوبات  
اللسطيني لسنة ١٩٣٦.

والحكم بحبسه مع الأشغال الشاقة لمدة خمسة عشر عاماً من تاريخ توقيفه الواقع  
في ١٩٥١/٩/٢٩ ومصادرة المضبوطات.  
تاريخ تقديم الاستئناف في ١٩٥٣/٣/٣١.

جلسة ١٩٥٣/١٠/١٩

- يجوز لمحكمة الاستئناف أن تلغي الحكم المستأنف وتعيد الأوراق لمحكمة  
الجنايات لإجراء المحاكمة من جديد وذلك لتحقيق أمور معينة ومن ثم إصدار  
الحكم على ضوء ما يسفر عنه.

## المحكمة

بعد الإطلاع على الأوراق والإنصات إلى المرافعة والمداولة قانوناً. حيث أن الاستئناف قدم في الموعد، وعلى الوجه المبين في القانون، فهو مقبول شكلاً.

وحيث أن المستبان من لائحة الاستئناف ومن مرافعة وكيل المستأنف أمام هذه المحكمة، انه يعيب على الحكم المستأنف :

أولاً : أنه قد ثبت من تقرير طبيب الصحة بهاء الدين النمري الذي أوقع الكشف على المجني عليه اثر وفاته، أن سبب وفاته يرجع إلى كسر بالجمجمة ونزيف بالدماغ، وان مبعث ما شاهده بالجنة من إصابات سقوط المجني عليه من مكان مرتفع، وهو ما ينفي التهمة عن المستأنف.

ثانياً : أن الحكم دان المستأنف بناءً على بيينة تقصر عن أدانته، فان إقرار المستأنف الذي ركن إليه الحكم في إدانته، انتزع منه كرهاً مما يهدر دلالاته، كما أن فريقاً من الشهود الذين استمعت إليهم محكمة الجنايات قد شهدوا أمامها بان المجني عليه ذاته أنبأهم قبيل وفاته بأنه أصيب من جراء وقوعه أثناء سيره.

أما أقوال باقي المتهمين - الذين لم يستأنفوا - فإنها على فرض صدورها عنهم على وجه مشروع لا يجوز أن يؤخذ بها المتهم المستأنف لأنها شهادة متهم على متهم.

وحيث أن واقعة الحادث تخلص في انه مساء يوم ١٧ من سبتمبر سنة ١٩٥١ عاد المجني عليه إلى مسكنه، مصاباً برأسه، يحمله م. ف. س، وأنهى إلى زوجته م.م.ش أنه أثناء سيره بين المقابر زلت قدمه في فجوه فسقط وأصيب، فلمل كان الغد استدعت الزوجة أخ زوجها فحمله هذا إلى المستشفى الإنكليزي بغزة،

حيث استقبله أحد الأطباء ووقع الكشف الطبي عليه، ووصف حالته في تذكرته الطبية بأنها كسر بالجمجمة وما لبث المصاب أن توفي بعد قليل. وأوقع الطبيب بها الدين النمري مفتش الصحة الكشف الطبي عليه، واثبت بتقريره انه ألقى به تورماً في العين والأنف وحول الأذن اليمنى ونزيفاً من الدماغ، وان الإصابة التي وجدت بالجثة نجمت من سقوط المجني عليه من عل. وتحرى البوليس بعد ذلك ظروف الحادث، فكشف أن اعتداء وقع على المجني عليه، مفاده أن المتهم المستأنف وآخرين استدرجوه إلى منطقة المقابر، ابتغاء سلب ما يحمله من نقود، وهناك ضربه أحدهم بعضاً على رأسه، وتمكن زملاؤه من ارتكاب السرقة.

وقد تولى البوليس بناءً على هذه التحريات ضبط المتهم المستأنف وكل من ع.أ.م، وس. ح. س، و ع. م. س، واستجوبهم فاقروا باقترافهم الحادث، ثم عادوا فأنكروا أمام قاضي التحقيق وأثناء المحاكمة أمام محكمة الجنايات، معتلين بأنهم قد اكرهوا على الإدلاء بالاعترافات المنسوبة إليهم في إفادات البوليس وقد اثبت حضرة مفتش الصحة انه وجد فعلاً بالمستأنف في الأول من أكتوبر سنة ١٩٥١ آثار تدل على ضربه بعضاً أو سوط.

وقد أسندت النيابة العامة إلى المتهم المستأنف - وغيره من المتهمين - انه بتاريخ ١٧ من سبتمبر سنة ١٩٥١ وبالأشتراك :

أولاً : قد تسببوا قصداً في موت المغدور ا. ع. ا. غ تسهلاً لسلبه نقوده بان ضربه بالعصي على رأسه وقد توفي متأثراً من نتيجة الضربة بتاريخ ١٨/٩/١٩٥١ بالمستشفى الإنكليزي بغزة.

ثانياً : سلبوا منه حزامه وبداخلة نقوده وهي حوالي ستين جنيهاً وذلك باستعمال العنف الفعلي معه وبينما كان أحدهم مسلحاً ببندقية وآخر بألة جارحة، وطلبت إلى

محكمة الجنايات عقابه بالمواد ٢٣ و ٢١٤ فقرة ج و ٢١٥ و ٢١٦ عن التهمة الأولى، والمواد ٢٨٧ و ٢٨٨ و ٢٣ من قانون العقوبات على التهمة الثانية. وبعد أن استمعت المحكمة إلى بينات الاتهام والدفاع قررت بجلسة ٢٣ من مارس سنة ١٩٥٣ إدانة المتهم المستأنف وغيره من المتهمين بالتهمتين المسندتين إليهم وقضت بمعاقبة المتهم المستأنف بالحبس مع الأشغال الشاقة لمدة خمسة عشر عاماً من تاريخ التوقيف الموافق ٢٩ من سبتمبر سنة ١٩٥١.

وحيث أن هذه المحكمة في سبيل تحقيق ما أثاره الدفاع عن المتهم المستأنف من التشكيك في سبب وفاة المجني عليه - قد استمعت إلى أقوال مفتش الصحة الطبيب بهاء الدين النمري الذي أوقع الكشف الطبي على الجثة وناقشته فيما تضمنه تقريره، كما دعت طبيبين آخرين للاستئارة برأيهما فيما أبداه الطبيب الأول، هما محمد عبد الفتاح المغربي مدير المستشفى البلدي بغزة ونصري حبيب ايوب، فعارضا الأول فيما ذهب إليه من أن الإصابات التي شاهدها بجثة المجني عليه، وأثبتها في تقريره، تفيد بيقين وجود كسر بالجمجمة، وقد رأت المحكمة استكمالاً لتحقيق هذه النقطة أن تعرض الأمر على الطبيب الشرعي بالقاهرة فبعثت إليه بتقرير الكشف الطبي الذي أوقعه مفتش الصحة وتذكرة المجني عليه المحورة بالمستشفى الإنكليزي وبمذكرة ضمنيتها خلاصة الحادث وآراء الأطباء الثلاثة وطلبت إليه " إيضاح أن كان مجرد الاطلاع على ما ورد بتقرير حضرة مفتش الصحة بغزة المؤرخ في ١٨ سبتمبر سنة ١٩٥١، وتقرير المشاهدة الصادر من مستشفى C.M.S بغزة "المستشفى الإنكليزي" وما جاء بهما من وصف ما تبينه كل من الطبيبين من إصابات بالمجني عليه، أن كان ذلك يكفي لبيان سبب وفاة المجني عليه والقطع في ذلك برأي، وان لم يكن ذلك كافياً فهل يعين استخراج جثة المجني عليه الآن وإعادة فحصها في تعرف سبب وفاة، وإبداء الرأي فيما جاء بتقرير مفتش الصحة عن سبب الوفاة تأسيساً على مجرد الأعراض التي شاهدها



بالجثة والتي أوردتها بالتقرير " وقد أجاب الطبيب الشرعي بتقريره المؤرخ في ١٠ من يونيو سنة ١٩٥٣ والمرافق لأوراق القضية على استفسار المحكمة بما نصه "، من رأينا أن الإصابات الموصوفة بالمدعو ا. ع. ا. غ يشتهب معها في وجود كسر بالجمجمة ولكننا نرى للتثبيت من وجود الكسر وكذلك لمعرفة سببه أن وجد وعمّا إذا كان نتيجة لسقوط أو نتيجة الضرب بعصا، فإننا نفضل استخراج جثة المذكور وفحص جميع عظامها بمعرفة الطبيب الذي ينتدب لهذه الأمور على أن يقدم تقرير يوضح به ما قد يجده من إصابات أو كسور بالعظام وان ترسل إلينا الجمجمة لفحصها بمعرفتنا وذلك لإمكان إبداء الرأي المطلوب بخصوص سبب الإصابة والوفاة " .

وحيث أن ما جاء بتقرير الطبيب الشرعي وما استمعت إليه هذه المحكمة من بيانات بشأن سبب وفاة المجني عليه لم يكن تحت نظر محكمة الجنايات حين أصدرت حكمها المستأنف وقد يكون لهذا التقرير وهذه البيانات اثر على تقديرها . وحيث انه بالنسبة للدفع ببطلان الاعتراف المعزو إلى المستأنف فان هذا الدفع قد أثير أمام محكمة الجنايات ولم تبين في حكمها ما ارتكنت إليه لاطراحه، كما انها لم توف تحقيق هذه النقطة حقها الذي يجلو أن كان هذا الاعتراف وقع نتيجة اعتداء رجال البوليس على المتهم أم لم يقع نتيجة ذلك، فلم تناقش المسؤولين عن السجن عن سبب الإصابات التي أثبتتها مفتش الصحة بالمتهم " المستأنف " ولم تطلع على دفتر استقبال السجن أو على دفتر الأحوال في اليوم الذي اثبت فيه استقبال هذا المتهم لمعرفة أن كان قد اثبت في أيهما بشيء عن حالة المتهم وهل ثمة إصابات به أم لا . ولم تناقش على وجه واف رجال البوليس الذين اشتركوا في ضبط المتهم أو في اخذ إفادته عن تعليل هذه الإصابات .

وحيث انه من اجل ذلك ترى المحكمة عملاً بالمادتين ٧١ و٧٢ من أصول المحاكمات الاتهامية أن تلغى الحكم المستأنف فيما قضى به من إدانة المتهم

## أحكام قضائية

المستأنف ومعاقبته، وتعيد الأوراق إلى محكمة الجنايات لإجراء المحاكمة من جديد، وذلك لتحقيق :

أولاً : سبب وفاة المجني عليه ا. ع. ا. غ في ضوء البينات التي استمعتها محكمة الاستئناف العليا عن هذه النقطة وما جاء عنها بتقرير كبير الأطباء الشرعيين المؤرخ في ١٠ من يونيو سنة ١٩٥٣.

ثانياً : استيفاء تحقيق ما يدعيه المتهم المستأنف من أن اعترافه بإفادة البوليس كان نتيجة اعتداء رجال البوليس عليه بقصد الحصول منه على هذا الاعتراف. وعلى المحكمة تحقيق ما يسفر عنه تحقيق هاتين النقطتين والاستماع إلى البينات التي تقتضيانها، على أن تصدر حكمها بعد تنفيذ المطلوب على ضوء ما يسفر عنه.

وعلى أن يبقى المتهم المستأنف موقوفا على ذمة المحاكمة.



# أخبار قانونية



• أحال ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل في أوائل شهر فبراير ٢٠٠٢م مشروع قانون الطفل إلى المجلس التشريعي، وذلك بعد أن انتهت اللجنة المكلفة بإعداده من صياغته بشكل قانوني مناسب ووفق احتياجات المجتمع الفلسطيني الذي يشكل الأطفال فيه نسبة عالية، وجاء متناغما مع الاتفاقيات والمعايير الدولية المتعلقة بحماية حقوق الأطفال، كما أن مشروع القانون يركز على فلسفة إعطاء الدولة والمجتمع دورا أساسيا في حماية الطفل وتنشئته ورعايته إلى أن يتم سنوات طفولته، وقد أخذت اللجنة بعين الاعتبار ما ورد في قانون الطفل لجامعة الدول العربية وكذلك أحكام الشريعة الإسلامية.

• تحت رعاية رئيس ديوان الفتوى والتشريع المستشار إبراهيم الدغمة وبإشراف مشروع تطوير الأطر القانونية في فلسطين انعقد في مدينة غزة بقاعة مطعم الأندلس بتاريخ ١٧/٢/٢٠٠٢م ورشة عمل حول مشروع قانون الأبنية والأراضي شارك فيها نخبة من السادة القضاة والمحامين والمشغلين بالقانون والمعنيين بالمشروع وكذلك الجهات الحكومية صاحبة الاختصاص والمحافظات والنقابات والبلديات.





# أعلام في القانون والقضاء







## المرحوم موسى العلمي

- ولد في مدينة القدس عام ١٨٩٧ وتلقى علومه فيها.
- غادر فلسطين إلى إنجلترا والتحق في معهد الحقوق بجامعة كمبردج وتخرج منها عام ١٩٢٥ حاصلا على شهادة الحقوق.
- عين مساعدا لمحامي الحكومة في حكومة فلسطين، وفي سنة ١٩٣١ رقي إلى درجة وكيل النائب العام.
- في عام ١٩٣٣ عين سكرتيرا خاصا للمندوب السامي، ثم عاد إلى منصبه في النيابة العامة بوظيفة النائب العام.
- في سنة ١٩٤٢ استقال من منصبه وعمل في المحاماة.
- في عام ١٩٤٥ انتدب عن الأحزاب الفلسطينية العربية ليمثلها أمام مجلس الجامعة العربية، وعند تشكيل اللجنة العربية العليا انتخب سكرتيرا لها، وقام بتأسيس المكاتب العربية في لندن وواشنطن والقدس وعين مديرا عاما لها، وقد استقال من سكرتارية اللجنة العليا لكثرة أعماله في المكاتب العربية.
- وكان المرحوم من أصحاب فكرة إنشاء المشروع الإنشائي الفلسطيني وأحد أعضائه.
- توفي رحمه الله في شهر مارس عام ١٩٨٤م في مدينة القدس ودفن هناك.



# مجلة القانون والقضاء

## قسمة اشتراك

أرجو قبول اشتراكي بـ ( ) نسخة اعتبارا من / / ٢٠٠١م ولمدة سنة .

- مرفق طيه شيك رقم : \_\_\_\_\_ .
- حوالة إلى حساب المجلة رقم ٦١٥٥٧٥ بنك القدس للتنمية والاستثمار 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 : صندوق بريد ١٤١٧ هاتف ٢٨٣٩٣١١ فاكس ٢٨٣٩٤١١

رام الله : صندوق بريد ٢٣٨٢ هاتف ٢٩٨٤٣٠٤ فاكس ٢٩٨٤٣٠٦



# 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 .

Extetal Subscription .

( per annumt postage and handling )

50\$ for Ind .

60\$ for Inst .

Address all correspondence to the chief editor and Judicial  
Journal .

**Diwan AL Fatwa Wa al Tashri**  
**P.O.Box ( 1417 ) , Fax 07/2839411**



## 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. ترحب 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 - وزارة العدل

غزة : صندوق بريد ١٤١٧ هاتف ٢٨٣٩٣١١ فاكس ٢٨٣٩٤١١

رام الله : صندوق بريد ٢٣٨٢ هاتف ٢٩٨٤٣٠٤ فاكس ٢٩٨٤٣٠٦

# **JOURNAL of LAW AND THE JUDICIARY**

## **Advisory Board**

**Minister of Justice ( Chairman )  
Mr. Ibrahim AL Daghma ( Vice Chairman )**

## **Members**

1- Mr. Hasan Abu-Lubda	7- Prof. Ahmed Moubark
2- Prof. Mousa Abu Maloh	8- Prof. Seif Eddine AL Balaawi
3- Dr. Mohammad Abu Amara	9- Judge Khalil AL Shaiyah
4- Dr. Naf'e AL Hassan	10- Judge Isshaq Mhana
5- Mr. Farid Al Jalad	11- Mr. Mazen Sesalem
6- Dr. Darwish Al Wuhaidi	12- Dr. Hana Issa

**Chief Editor  
Mr. Ibrahim AL Daghma  
Head of Diwan AL Fatwa Wa al Tashri**

## **Editorial Board**

Dr. Abd EL Kareem Alshami  
Mr. Omar Ebeid  
Mr. Mohammad Jonena  
Mr. Walid AL Zaini  
Mr. Ouda Eriqat





**JOURNAL**  
**of**  
**LAW AND THE JUDICIARY**

**A Specialized Periodical on Legal, Judicial, and Legislative Research**



**Published By**  
**Diwan Al Fatwa Wa al Tashri**  
**Ministry of Justice**

**Issue No. (7)**

**March 2002**