

**تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية
بعد الانقسام السياسي الفلسطيني**

2017 - 2007

البرنامج بدعم من



Government of the Netherlands

سواسية



تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني 2007-2017

2017

تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني 2007-2017



معهد الحقوق - جامعة بيرزيت وبرنامج سواسية/ البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN WOMEN).

رام الله - بيرزيت، 2017.

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت - فلسطين، 2017.

الآراء الموجودة في هذا الإصدار تعبر عن رأي الكاتب أو الكتاب، ولا تمثل بالضرورة وجهة نظر حكومة هولندا، و حكومة السويد، أو الوكالة السويدية للتنمية والتعاون الدولي، أو الاتحاد الأوروبي أو هيئة الأمم المتحدة للمرأة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو الأمم المتحدة أو أي من المؤسسات المرتبطة بها.

هذا الإصدار تم إنتاجه في إطار مشروع "بناء نظام مساعدة قانونية مستدام في فلسطين" والممول من الاتحاد الأوروبي من خلال برنامج سواسية المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

ISBN: 978-9950-318-60-1

Copyright © 2017 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

This Publication is supported by SAWASYA

البرنامج بدعم من



Government of the Netherlands

سواسية



شعوب متساوية
أموال متساوية

إخراج فني: الأمين للدعاية والتسويق

تقرير حول الحالة التشريعية في المنظومة القانونية الفلسطينية
بعد الانقسام السياسي الفلسطيني 2007 - 2017

فريق العمل

أ. آلاء حماد

أ. محمود علاونه

أ. رزان البرغوثي

التدقيق اللغوي

د. نصر الله الشاعر

2017

شكر وتقدير

يتقدم معهد الحقوق في جامعة بيرزيت بالشكر الجزيل لكل من ساعد في إخراج هذا التقرير إلى النور، ونخص بالشكر المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ومؤسسات المجتمع المدني التي أسهمت في إعداد هذا التقرير، أو قدمت ملاحظات عليه من خلال ورش العمل التي عقدت، أو من خلال المقابلات الميدانية، كما نخص بالشكر الأساتذة الآتية أسماؤهم مع حفظ الألقاب:

الضفة الغربية	قطاع غزة
• استقلال العوري	• أحمد المغزى
• أماني بياتنه	• رامي مراد
• إناس إدريس	• سعد كحيل
• تهاني عويوي	• سهير البابا
• جميل سالم	• عمر شعبان
• خديجة زهران	• غسان القيشاوي
• رولا نايفة	• لينا التونسي
• عبير قيشاوي	• محمد البردويل
• عصام عابدين	• محمود ابراهيم
• عليا النوباني	• ميرفت اسماعيل
• غسان فرمند	• هبة مرسي
• فاطمة دعنا	
• فهد الشويكي	
• لينا الشلالدة	
• مرتضى زماصرة	
• معين البرغوثي	

محتويات التقرير

ملخص	7
المحور الأول: الحالة التشريعية في الضفة الغربية بعد العام 2007	8
المحور الثاني: الحالة التشريعية في قطاع غزة بعد العام 2007	17
المحور الثالث: السيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام السياسي	19
المحور الرابع: السيناريوهات المقترحة للمجلس التشريعي داخليًا، للتعامل مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة	22
المحور الخامس: قراءة نقدية تحليلية في بعض التشريعات الصادرة في قطاع غزة بعد العام 2007	25
تقرير حول قانون التعليم رقم (1) لسنة 2013	26
تقرير حول قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011	38
تقرير حول قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011	47
تقرير حول قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013 وتعديلاته	55
تقرير حول قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013	69
تقرير حول قانون رقم (3) لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية	78
الملاحق	89

ملخص

استمرت العملية التشريعية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالسير وفق آلية موحدة، مرجعيتها القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي حتى أحداث 14 حزيران 2007، ومنذ ذلك التاريخ اختلفت آلية سن التشريعات في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة؛ ففي الضفة الغربية صدرت العديد من التشريعات على شكل قرارات بقانون، صادرة عن رئيس دولة فلسطين، استناداً إلى المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، في حين أصدر المجلس التشريعي في قطاع غزة القوانين وفقاً للآلية المعتادة لسير العملية التشريعية، مع التعديل على الإجراءات الداخلية في المجلس كاستحداث وكالة الأسرى في عملية التصويت.

وعليه، مرت العملية التشريعية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني بمرحلة أحدثت ازدواجية في عمل المؤسسة الرسمية، من حيث وجود حكومتين تعملان بالتزامن على أرض الواقع: واحدة في الضفة، وأخرى في غزة؛ ترتب عليها إحداث عدد من التغييرات الجذرية في صميم العملية التشريعية ومكوناتها، بالاستناد إلى آليات وأدوات تشريعية استثنائية، في ظل تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية والنأي به عن القيام بوظيفته التشريعية، وفي الوقت ذاته قيام كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي في قطاع غزة واستمرارها بإصدار القوانين، وفق الآليات المقررة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وعملت كل حكومة على رفض تطبيق القوانين الصادرة من الطرف الآخر، بالاستناد إلى وجود مخالفات دستورية أو انتهاء الولاية، وغيرها من مبررات، كان يحاول كل طرف الاستناد بها على نصوص وثنايا القانون الأساسي المعدل للعام 2003 بالتصريح أو بالتلميح.

عملياً وصل عدد القوانين الصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة على شكل قرارات بقانون أو قوانين إلى (234) قانوناً، تتوزع بواقع (178) قراراً بقانون في الضفة الغربية، و(56) قانوناً في قطاع غزة. أما على صعيد التشريعات الثانوية فقد وصل عددها إلى ما يربو على (8000) تشريع ثانوي، موزعة بين اللوائح والأنظمة والتعليقات والقرارات.

وبناءً على ذلك، يعالج هذا التقرير الحالة التشريعية في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، وذلك من خلال خمسة محاور تتمثل بالآتي:

المحور الأول: الحالة التشريعية في الضفة الغربية بعد العام 2007.

المحور الثاني: الحالة التشريعية في قطاع غزة بعد العام 2007.

المحور الثالث: السيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام السياسي.

المحور الرابع: السيناريوهات المقترحة للمجلس التشريعي داخلياً، للتعامل مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة.

المحور الخامس: قراءة نقدية تحليلية في بعض التشريعات الصادرة في قطاع غزة بعد العام 2007.

المحور الأول: الحالة التشريعية في الضفة الغربية بعد العام 2007

بعد العام 2007 تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية كسلطة صاحبة اختصاص أصيل في سن التشريع، وفقاً للمنظومة القانونية في فلسطين؛ ما أدى إلى نقل اختصاص التشريع إلى السلطة التنفيذية، ممثلة برئيس دولة فلسطين، استناداً إلى حالة الضرورة، وفقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل، الأمر الذي أثر على أداء عدد من المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية ودورها، كديوان الفتوى والتشريع، والرئاسة. وفي الوقت ذاته تم استحداث أجسام جديدة على صلة بالعملية التشريعية، وأبرز مثال عليها الخطة التشريعية للحكومة؛ فسارت العملية التشريعية في الضفة الغربية بين المؤسسات الآتية:

وفيما يلي نستعرض آلية عملها منذ بدء الانقسام السياسي ولغاية كتابة سطور هذا التقرير:

أولاً: مؤسسة الرئاسة

يتمتع الرئيس، استناداً إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، بمجموعة من الصلاحيات التشريعية، الجزء الأول منها يارسها الرئيس أثناء انعقاد المجلس التشريعي، فيكون دوره تكميلياً لدور المجلس، كإصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي، ورد القانون المناقش في المجلس خلال مدة معينة،¹ والجزء الآخر يارسها الرئيس في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وفقاً لأحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل كإصدار قرارات لها قوة القانون؛² حيث منحت المادة (43) من القانون الأساسي المعدل رئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة، ولكن ضمن عدد من القيود، تتمثل بالآتي: حالة ضرورة لا تحتمل التأخير، غياب المجلس التشريعي، عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدوره.

لقد أصدر الرئيس بناءً على هذه المادة ما يقارب (178) قراراً بقانون حتى لحظة إعداد هذا التقرير. والجدير بالذكر أن مسألة توافر حالة الضرورة في هذه القرارات بقانون، ما زال الجدل يعترها، إذ ليست كل القرارات بقانون تنطبق فعلياً عليها حالة الضرورة، فعدد منها لا تتوافر فيها حالة الضرورة، على الرغم من محاولة مؤسسة الرئاسة التعامل مع هذه المادة من منطلق تحقيق المصلحة العامة، بالاستناد إلى نصوص القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

ثانياً: الخطة التشريعية للحكومة

تعرف الخطة التشريعية للحكومة بأنها: الترجمة التشريعية للسياسة العامة التي تتبناها الحكومة، بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية، سواءً في برنامجها الحكومي الذي نالت الثقة على أساسه، أو عند إدراكها وتحسسها للحاجات المجتمعية للتشريعات المختلفة، من خلال الإشكاليات التي تواجهها في معرض إدارتها لشؤون الدولة.³ حيث تم استحداث الخطة التشريعية للحكومة، والمجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة في العام 2007. وفيما يلي نتناول أبرز الموضوعات المتعلقة بالخطة التشريعية للحكومة وآلية عملها:

1 المادتان (41، 52) من القانون الأساسي المعدل، والمادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

2 اختلفت الأسماء التي تطلقها النظم القانونية على التشريع الاستثنائي الصادر عن رئيس الدولة، ففي الدستور الأردني للعام 1952، يطلق عليها القوانين المؤقتة، وفي الإعلان بالنظام الدستوري للعام 1962 الذي كان ساريًا في قطاع غزة زمن الإدارة المصرية تسمى بقرارات لها قوة القانون، والبعض الآخر يسميها المراسيم التشريعية؛ كما هو الحال في لبنان وسوريا.

3 أوراق خلفية حول الخطة التشريعية، الشؤون القانونية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء. للمزيد من التفاصيل، انظر حول الموضوع: فايز بكيرات، وآخرون، الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2007.

1. الإطار القانوني:

- يتمثل الإطار القانوني الناظم لعمل الخطة التشريعية للحكومة، بالقرارات الآتية:
- قرار مجلس الوزراء رقم (01/21/12/م.و/س.ف) لسنة 2007م بشأن إعداد الخطة التشريعية للحكومة الصادر بتاريخ 24/09/2007م.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (12/40/01/م.و/س.ف) لسنة 2008م بشأن المصادقة على الخطة التشريعية للحكومة.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (/12/86/م.و/س.ف) لعام 2008م بشأن المصادقة على الخطة التشريعية للحكومة لعام 2009م.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (06/18/14/م.و/س.ف) لعام 2012م بشأن المصادقة على توصيات لجنة السياسات التشريعية الوزراية في اجتماعها رقم (02) آلية إعداد الخطة التشريعية.
- وتعتبر الخطة التشريعية خطوة نوعية في سياسة وآليات عمل الحكومة، وخطوة في دعم التكامل بين السلطات الثلاث وتعزيزه، وتهدف هذه الخطة على المدى البعيد والإستراتيجي للمساهمة الفعالة في صياغة نظام قانوني موحد لفلسطين، كما تهدف إلى تحقيق الأهداف الآتية:
- أ. ترجمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية والقانونية والسياسية التي تبنتها الحكومة في برنامجها الحكومي وفق خطة تشريعية مبرمجة ومدروسة.
 - ب. تحقيق الانسجام التشريعي.
 - ج. تحسين الأداء التشريعي للحكومة.
 - د. تطوير التشريعات القائمة.
 - هـ. تعبئة الفراغ التشريعي.
 - و. ضمان جودة التشريعات ومتابعة تنفيذها.
 - ز. تحقيق تنمية قانونية مستدامة من خلال برنامج مرحلي.
 - ح. ترسيخ دولة القانون والمؤسسات وتحقيق العدل والمساواة، وتوفير البيئة القانونية لتحقيق العدالة وتسهيل الوصول إليها.

2. عضوية المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية

تتكون المجموعة الوطنية للخطة التشريعية، من الجهات الآتية:

المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية	
المركز القانوني	الجهة
عضوًا وسكرتاريًا	الإدارة العامة للشؤون القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء
أعضاء	مقررو المجموعات المتخصصة
عضوًا	مجلس القضاء الأعلى
عضوًا	وزارة المالية
عضوًا	وزارة العدل - ديوان الفتوى والتشريع
عضوًا	وزارة التخطيط
عضوًا	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
عضوًا	الأمانة العامة للمجلس التشريعي
عضوًا	ممثل عن مؤسسات المجتمع الأهلي أو أكثر «معهد الحقوق»
عضوًا	ممثل عن القطاع الخاص أو أكثر

3. تشكيل المجموعات المتخصصة في الخطة التشريعية

تكونت الخطة التشريعية من جسم أساسي إلى جانب منسق عام الخطة التشريعية، والممثل بالمجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة، إلى جانب المجموعات المتخصصة التي تمثلت بالمجموعات الآتية:

- مجموعة متخصصة في الشأن الاقتصادي والمالي.
- مجموعة متخصصة في الشأن الاجتماعي.
- مجموعة متخصصة في الشأن الإداري والمؤسسي.
- مجموعة متخصصة في شأن العدالة والقانون.
- مجموعة متخصصة في الشأن السياسي.
- مجموعة متخصصة في الشأن الأمني.
- مجموعة متخصصة في شأن البنية التحتية.
- مجموعة متخصصة في الشأن الثقافي والإعلامي.

وبموجب التكليف، يتولى المنسق العام تسمية أعضاء المجموعات المشار إليها في البند (أ) الوارد أعلاه.

4. مكونات الخطة التشريعية

تتكون الخطة التشريعية من المدخلات الآتية:

- تشريعات رئيسة: وهي مشاريع القوانين التي يجب أن تقدم للمجلس التشريعي لإقرارها.
- تشريعات ثانوية: وهي عبارة عن اللوائح والأنظمة والقرارات التنظيمية ذات المضمون التشريعي والتعليقات التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

5. آلية عمل المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية

فيما يلي توضيح لآلية عمل المجموعة الوطنية للخطة التشريعية:

- تقوم كل وزارة أو هيئة تمثل قطاعاً وطنياً، وبعد التشاور مع مكونات ذلك القطاع، بإعداد خطة القطاع التشريعية لذلك العام.
- تسلم الأمانة العامة مقترحات الوزارات والهيئات بعنوان التشريع المنوي تقديمه، ضمن المدة المحددة بقرار إعداد الخطة، على أن يتم تزويد الأمانة العامة لمجلس الوزراء بمشروع القانون المقترح خلال مدة زمنية كافية، لدراسته قبل عرضه على مجلس الوزراء.
- تدرس لجنة السياسات التشريعية الخطط المقدمة من الوزارات والهيئات، وتؤكد من انسجامها مع الخطة الوطنية والقطاعية وبرنامج الحكومة والخطط الوزارية.
- تحدد لجنة السياسات التشريعية الأولويات التشريعية وفق جدول زمني وفق المعايير الآتية:
 - أ. منح الأولوية للتشريعات الجديدة التي تعالج أشكالا وحاجات تعاني من فراغ قانوني في تنظيمها.
 - ب. منح الأولوية للتشريعات الجديدة التي تعدل أو تلغي الأوامر العسكرية الإسرائيلية.
 - ج. منح الأولوية للتشريعات التي تهدف لتوحيد النظام القانوني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - د. التركيز على التشريعات التي تتسم بتكلفة مالية منخفضة.
 - هـ. التركيز على التشريعات الثانوية على حساب التشريعات العادية كلما أمكن ذلك بالنظر الى المقدرة والهامش الذي تملكه بإصدار تلك التشريعات.
- تضع لجنة السياسات التشريعية الخطة التشريعية وفق الأولويات المتكاملة لذلك العام وترفعها لمجلس الوزراء.

6. معايير الخطة التشريعية بشأن المادة (43) من القانون الأساسي

لا بد من أن تكون مشاريع القوانين التي ترفع لرئيس دولة فلسطين محكومة بمعايير دقيقة أهمها:

- أن يكون مشروع القانون المراد تعديله أو استحداثه يدفع بشكل واضح وجلي عملية إصلاح مالي أو إداري أو اقتصادي أو اجتماعي، وله أثر إيجابي على الفئات التي يستهدفها.
- أن يكون محدود جداً وفي إطار ضيق، دون استغلال لطلب التعديل أو الاستحداث أو الإلغاء، ولا يوجد من التشريعات القائمة ما يسد هذه الحاجة.
- أن يكون اضطرارياً فعلاً ولا يستقيم الأمر بدونه.
- أن يكون مدروساً من كافة الجوانب وخاصة التكلفة المالية وآثارها من كافة الجوانب.
- أن ينسجم مع ورقة السياسة التشريعية للحكومة.
- الاجتهاد في عدم رفضه من المجلس التشريعي عند وجوده من خلال عدم تقديم مشاريع يرفضها المجتمع الفلسطيني (تقدير موقف).

➤ المعوقات التي واجهت المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية

عملياً رافق عمل الخطة التشريعية للحكومة مجموعة من المعوقات كان أبرزها:

- عدم وجود رؤية سياسية واضحة للحكومة تجاه المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة والخطة التشريعية بشكل عام.
- عدم وجود إطار تشريعي ناظم لعملها يحدد بموجبه آليات العمل والتشكيل ومهامها واختصاصاتها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها والنصاب القانوني لانعقادها، وحتى القرارات التي صدرت باستحداثها لا تعد كافية كإطار قانوني ناظم وفاعل.
- عدم شمول هذه الخطة بمشاركة القانونيين ومؤسسات المجتمع المدني في قطاع غزة.
- عدم تفرغ أعضاء المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة لأغراض العضوية فيها، حيث كان عضو الخطة يشارك فيها بالإضافة للقيام بالمهام الوظيفية داخل المؤسسة، وهو ما أربك عمل الخطة.
- تغيير المسؤول المباشر للخطة الأمر الذي يحدث إرباك في التواصل بين الأعضاء وإنجاز المهام المكلفين بها وارتباط الخطة في كثير من الأحيان بأشخاص معينين وليس بنظام مؤسسي.
- تجاوز الخطة التشريعية للحكومة وإقرار العديد من التشريعات من الحكومة من الرئيس مباشرة، قبل دراستها ومناقشتها من خلال المجموعة الوطنية العليا؛ وهو ما أضعفها.
- عدم وجود أولويات واضحة كانت تستند عليها الخطة التشريعية للحكومة.

- عدم التزام المؤسسات الحكومية بتنفيذ الخطة التشريعية المعتمدة من قبل المجموعة الوطنية.
- عدم التقيد بالبرنامج الزمني للخطة التشريعية للحكومة والذي كان يحدد لمدة عام واحد.
- عدم تقيد الخطة التشريعية للحكومة بالمهام الموكلة لها، وتحويلها لجهة رقابة فنية فقط على التشريع في كثير من الأحيان.
- عدم وجود أو تخصيص تمويل كافٍ للخطة التشريعية للحكومة.
- عدم وجود مشاركة فاعلة من مؤسسات المجتمع المدني في الخطة التشريعية للحكومة.

ثالثاً: ديوان الفتوى والتشريع/ الجريدة الرسمية

يعد ديوان الفتوى والتشريع واحداً من أهم المؤسسات التي تعنى بالعملية التشريعية في فلسطين؛ إذ يتولى الديوان القيام بمجموعة من المهام، منها إعداد مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات وصياغتها ومراجعتها كمهمة رئيسة⁴، وصياغة العقود والاتفاقيات الدولية المبرمة بين السلطة الفلسطينية والدول الأخرى، وإبداء الرأي القانوني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الوزراء وأجهزة السلطة في المسائل التي يطلب منه ذلك، وإصدار مجلة القانون والقضاء. ومن المهام الملقاة على عاتق ديوان الفتوى والتشريع أيضاً، إصدار الوقائع الفلسطينية؛ وهي الجريدة الرسمية، التي لا تعتبر أية تشريعات سارية دون النشر فيها، ومضي ثلاثين يوماً على ذلك من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

➤ آلية عمل الديوان قبل الانقسام السياسي الفلسطيني:

تتمثل الخطوات التي كان يتبعها ديوان الفتوى والتشريع في عمله قبل الانقسام السياسي الفلسطيني بالآتي:⁵

- ✓ تقوم الوزارة أو الجهة المختصة بإعداد مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسة والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة.
- ✓ تقوم الوزارة المعنية بتوجيه مقترح مشروع القانون لأمين عام مجلس الوزراء للمصادقة والتدقيق لمطابقة انسجامه مع الأنظمة القانونية السارية، الذي بدوره يقوم بعرض المقترح على مجلس الوزراء لإقراره قبل إحالته إلى الديوان من أجل الصياغة.
- ✓ يُعرض المشروع على الديوان بغرض الصياغة، وعادةً ما يقوم الديوان بتشكيل مجموعات عمل أثناء دراسة مشروع القانون، وتشكل هذه اللجان من موظفي الديوان، ومحامين، وخبراء، وتشارك فيها الوزارة المعنية بعملها.
- ✓ يعاد المشروع إلى الدائرة القانونية في رئاسة الوزراء للتدقيق من سلامة المحتوى، وعدم المساس في جوهر النص. وفي بعض الحالات التي تقوم فيها الدوائر القانونية بصياغة القانون، تقوم بإغفال الديوان خلال هذه العملية، وذلك إما في الحالات الطارئة، وإما في حالة التخوف من مساس الديوان في جوهر النص.
- ✓ بعد التدقيق يعاد المشروع إلى الوزارة التي بادرت إليه للتأكد من التزام النص بالفكرة الأساسية، ويعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء للمصادقة.
- ✓ وأخيراً يعرض مشروع القانون على المجلس التشريعي من أجل تبنيه.

4 المادتان (2) و(3) من القانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إعداد التشريعات.

5 للمزيد حول آلية عمل الديوان من الواقع النظري والعمل، انظر: فايز بكيرات وآخرون، مرجع سابق.

➤ آلية عمل الديوان بعد الانقسام السياسي:

على أرض الواقع؛ كان الديوان في قطاع غزة يعد ويتولى صياغة مشاريع القوانين للحكومة منذ العام 1995 حتى العام 2007، أما مكتب الديوان في الضفة الغربية، فقد كان دوره مسانداً للديوان في غزة الذي كان يرسل له جزءاً بسيطاً من العمل. وبعد العام 2007، انتقل الديوان للضفة الغربية كمركز رئيس، حيث تم تهميش دور الديوان كجهة رئيسية لعملية مراجعة التشريعات وصياغتها، وشارك كعضو في الخطة التشريعية للحكومة خاصة لجنة الصياغة داخل الخطة في حينه، علماً بأن الديوان في مرحلة إعداد التقرير بدأ يأخذ دوره المعتاد في عملية مراجعة التشريعات وصياغتها داخل الحكومة، إلى جانب تعزيز كادره الوظيفي.

وبذات الوقت عملت كتلة التغيير والإصلاح في غزة على متابعة عمل الديوان والاستمرار في تسيير عمله. والجدير بالذكر أنه لا يوجد أي دور للديوان في المشاركة في إعداد مشاريع القوانين أو صياغتها أو مشاركته في جلسات نقاش مشاريع القوانين في المجلس التشريعي في قطاع غزة، إلا بناءً على طلب من المجلس التشريعي. وعليه؛ فإن دور الديوان لا يتعدى كونه داراً لنشر القوانين وإصدار أعداد الجريدة الرسمية وبعض المنشورات والمطبوعات القانونية، مثل المرشد الإلكتروني وتقديم بعض الاستشارات والفتاوى القانونية للمؤسسات الحكومية التي تطلبها.⁶

وبناءً على ما سبق؛ أصبح هناك ديوان فتوى وتشريع في الضفة، وآخر في غزة، يعملان بالتزامن دون تنسيق فيما بينهما. ونتيجة لذلك، صدر مجلدان من الوقائع الفلسطينية يميلان العدد نفسه وهو (71)، أحدهما في الضفة الغربية، والآخر في قطاع غزة. وقد أصدر الديوان في الضفة الغربية لغاية الآن العدد (128) لنشر القرارات بقانون الصادرة، وفي غزة أصدر الديوان العدد (94) وعدداً ممتازاً نشر فيه القوانين المقررة بالقراءة الثانية، وهذا بدوره يؤدي إلى المساس بأهم الأهداف الإستراتيجية التي وضعها ديوان الفتوى والتشريع، وهو مبدأ توحيد التشريعات وانسجامها.

➤ سير عملية إصدار القرارات بقانون⁷

✓ تبدأ عملية سير التشريع خلال فترة إعداد التقرير من الوزارة المعنية بتحضير تشريع معين، حيث تقوم الوزارة المعنية بتحضير مشروع القانون داخلياً، ومن ثم تقوم بإجراء المشاورات مع الوزارات المعنية والمجتمع المدني حول مسودة المشروع، وبعد إنهاء المشاورات من طرفها تقوم بإرسال المشروع للشؤون القانونية في مجلس الوزراء الذي يعمل على مراجعته وإجراء المشاورات إذا لزم الأمر، ومن ثم إرساله لمجلس الوزراء لاعتماده وتنسيبه لمكتب الرئيس، حيث يوجد اتفاق بين الحكومة والرئاسة، إذا ورد مشروع قانون من غير مجلس الوزراء تتم إحالته إلى مجلس الوزراء لدراسته، باعتبار أن لكل قانون آثاراً مالية واجتماعية وبيئية، إضافة إلى الآثار الأخرى، ولأن الحكومة هي الأقدر على تقدير هذه الآثار من مؤسسة الرئاسة، باعتبارها الجهة المنفذة للقوانين.

✓ وبمجرد وصول تنسيب من مجلس الوزراء إلى الرئيس باعتبار أن له صلاحية إصدار قرارات بقانون استناداً إلى المادة (43) من القانون الأساسي، يقوم الرئيس بإحالتها إلى المستشار القانوني، ويقوم المستشار بإحالتها إلى الشؤون القانونية للدراسة، ويتم عقد اجتماع تشاوري بين المستشار القانوني ورئيس وحدة الشؤون القانونية من أجل آلية العمل على المشروع، والجهات التي يفترض التشاور معها بخصوص المشروع.

6 مقابلة شخصية مع محمد جندي، ومحمد الزهرانة، مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع - قطاع غزة، بتاريخ 2017/2/7، أجراها الباحث سعد كحيل.

7 محمود علاونة، وآخرون، العملية التشريعية في الأراضي الفلسطينية «الآليات، وسيناريوهات الحل» في كتاب الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 «الآليات، الآثار، الحلول»، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012، ص 165.

- ✓ أما آلية العمل داخل وحدة الشؤون القانونية في ديوان الرئاسة، فتكون وفقاً للآتي: بداية تتم إحالة المشروع إلى دائرة التشريعات والأبحاث في وحدة الشؤون القانونية، حيث يقوم مدير الدائرة بالتنسيق مع مدير الوحدة القانونية بوضع الخطوط العريضة للعمل على المشروع، بناء على ما تم من توجيهات مع المستشار القانوني للرئيس.
- ✓ ثم تقوم دائرة التشريعات ببدء دراسة المشروع ومقارنة هل تتوافر فيها حالة الضرورة أم لا، ودراسة هذا التشريع أفتياً وعمودياً؛ أي هل ينسجم مع التشريعات ذات العلاقة؟ وهل يتفق مع القانون الأساسي؟ وما هي الإضافة التي يضيفها إذا تم إقراره؟
- ✓ بعد أن تنجز دائرة التشريعات مذكرة أولية بخصوص التشريع، تناقش مع رئيس الوحدة القانونية. وبعد أن يتم الاتفاق عليها ترفع إلى المستشار القانوني، ويتم إدخال ملاحظات إن وجدت. بعد ذلك يكون شبه تقدير موقف نهائي من التشريع والعلم بكافة حيثياته، ويتم عقد ورشة أو اجتماع لكل من له علاقة بالتشريع؛ لمناقشته والخروج بتوصيات نهائية.
- ✓ فإذا كان التوجه العام نحو التشريع لإصداره مع إدخال تعديلات، يصار إلى مناقشة هذه التعديلات وإدخالها تمهيداً لإرسالها إلى المستشار القانوني ليقوم بتحويله للرئيس، أما إذا كان التوجه العام بعدم إصداره فتتم التوصية بعدم إصداره. يقدر المستشار القانوني للرئيس الموقف النهائي من التشريع للتشاور مع وحدة الشؤون القانونية، ويوصي برأيه للرئيس مرفقاً المبررات.⁸ أما بالنسبة لدور المؤسسات غير الحكومية كالقطاعات الأهلية والشبابية والنقابات والاتحادات، فقد لعبت دورها في عملية إصدار القرارات بقانون من خلال المشاركة في المشاورات العامة التي كانت تعقدتها الحكومة في حينه؛ نظراً لأهمية المشاورات العامة وإشراكها في صناعة القرار، وإيجاد حالة من القابلية عند إصدار التشريع والتنفيذ، والحد من معيقات التشريعات إذا ما تم إصداره، من خلال تلقي ملاحظات هذه الجهات التي تطبق هذا التشريع ودراساتها، وإدخالها على هذا التشريع إذا كان هنالك موجب لإدخالها.
- ✓ أما من حيث نفاذ القرارات بقانون التي تصدر عن الرئيس تكون نافذة في المحافظات الشمالية والجنوبية من حيث النطاق المكاني، ولكنها لا تنفذ في قطاع غزة على أرض الواقع، ولا تطبق من قبل حكومة حماس في قطاع غزة.

عمل المجلس التشريعي في الضفة الغربية بعد العام 2007:

منذ منتصف العام 2007 شهد الوضع التشريعي في الضفة الغربية تغييراً جذرياً بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي، ونتيجة لهذا الوضع وتعطل المجلس التشريعي وعدم انعقاد جلساته، بدأ التفكير من قبل الكتل البرلمانية والأعضاء الموجودين في الضفة الغربية بالقيام ببعض الأعمال إما بصورة جماعية أو فردية ذات العلاقة بقضايا الشأن العام، وذلك في إطار دورهم كأعضاء منتخبين في الحدود التي يتيحها القانون، مستنديين في ذلك إلى بعض نصوص القانون الأساسي خصوصاً المادة (56) منه، والمادة (15) المطابقة لها في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لسنة 2004، إضافة لما يتيحه النظام الداخلي للمجلس من آليات وأدوات يمكن الاستعانة بها لبث روح الحياة في عمل المجلس التشريعي وعدم بقاء تعطيله.

ووفقاً لاجتماع عقده أعضاء المجلس وممثلي الكتل والقوائم بتاريخ 5/6/2008؛ خرج المجتمعون بتبني عدد من التوجهات، من أبرزها:

- ✓ عقد اجتماع دوري عام للأعضاء وممثلي الكتل والقوائم في يوم الخميس الأول والثالث من كل شهر.
- ✓ تشكيل ما سمي بـ (هيئة ممثلي الكتل والقوائم) كإطار تنسيقي يضم ممثلين عن الكتل والقوائم والأمانة العامة للمجلس.

8 يتكامل دور مؤسسة الرئاسة مع ديوان الفتوى والتشريع والخطة التشريعية. وبالنسبة للخطة التشريعية بقيت جزء من العملية التشريعية بين العام 2007-2013 حيث توقف عملها منذ العام 2013.

✓ توزيع أعضاء المجلس على مجموعات عمل تشريعية ورقابية تجتمع بشكل دوري لمناقشة القضايا المنوطة بها.

وما يهمننا بهذا الصدد الدور الذي تقوم به «هيئة ممثلي الكتل والقوائم» و«مجموعات العمل»، والتي جاءت على النحو الآتي:

1. تتمثل مهمة هيئة ممثلي الكتل والقوائم بالمسائل الآتية:

✓ تنسيق عمل أعضاء المجلس ومجموعات العمل البرلمانية من خلال توزيع القضايا على المجموعات، ومتابعة توصيات هذه المجموعات بالتعاون مع الأمانة العامة للمجلس، والجهات ذات العلاقة.

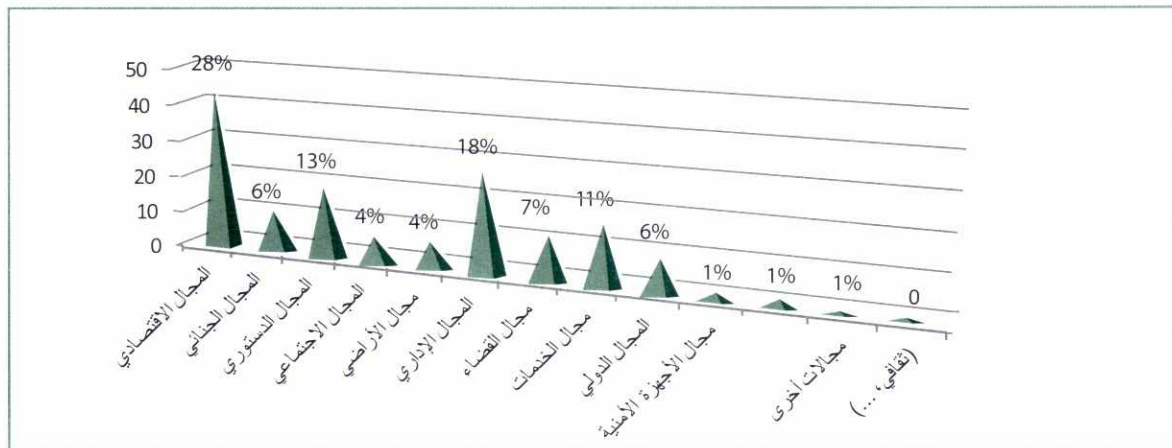
✓ مناقشة التقارير والتوصيات والملاحظات التي تقدمها مجموعات العمل، ومتابعة تنفيذ التوصيات مع السلطة التنفيذية، وخصوصاً متابعة التوصيات المتعلقة بالتشريعات، كالقرارات بقوانين التي يصدرها الرئيس، بعد دراستها وتحديد مدى توافر حالة الضرورة من عدمه.

2. أما مجموعات العمل فقد شكلتها هيئة ممثلي الكتل والقوائم، على أساس قطاعي، لتؤدي بعض المهام المحددة لها - بدلاً عن لجان المجلس لتعذر تشكيلها- في متابعة أداء الحكومة والخدمات التي تقدمها للمواطنين، وكذلك السياسات والإجراءات وإستراتيجيات العمل والتشريعات التي صدرت أو قد تصدر على شكل قرارات بقوانين من رئيس دولة فلسطين.

وقد كانت الآلية المتفق عليها بين الكتل البرلمانية والرئيس هي تزويد المجلس بمسودات هذه القرارات بقوانين؛ بغرض الاطلاع عليها ومناقشتها من قبل مجموعات العمل في المجلس، ووضع التوصيات بشأنها ورفعها لمكتب الرئيس. إلا أن هذه الآلية لم يتم الالتزام بها، وخضعت بالأساس لرأي الرئيس وتوجهه؛ فقد أصدر الرئيس أغلبية القرارات دون إحالتها للمجلس، كما أصدر قرارات بقوانين رغم إحالتها للمجلس واتخاذ المجلس موقفاً بضرورة تعديلها وفق ملاحظات وضعها عليها، وصدرت دون الأخذ بتلك الملاحظات، في حين احترم الرئيس رأي المجلس لعدم إصدار بعض القرارات بقوانين وتأجيل إصدارها.

وعليه؛ تُظهر آلية العمل بين مؤسسة الرئاسة والمجلس في موضوع مراجعة القرارات بقوانين قبل إصدارها نوعاً من عدم الثبات والاستقرار، وكان يخضع ما يحال للمجلس أو ما لا يحال له من قرارات بقوانين لرؤية مؤسسة الرئاسة؛ وهذا ما خلق ازدواجية في التعامل مع تلك القرارات بقوانين.

أما من حيث القرارات بقانون التي تم إصدارها في الضفة الغربية فقد بلغ عددها (178) موزعة على النحو الآتي:



المحور الثاني: الحالة التشريعية في قطاع غزة بعد العام 2007

ترتب على حالة الانقسام السياسي الفلسطيني كما أشرنا سابقاً استحداث آليات وحلول جديدة في العملية التشريعية في قطاع غزة؛ لتجاوز الإشكاليات القانونية التي نجمت عن هذه الحالة، والتي تتمثل بالآتي:

1. اللجنة الفنية للصياغة:

بعد العام 2007 تم تشكيل اللجنة الفنية للصياغة المكونة من المجلس التشريعي والحكومة؛ كآلية جديدة تم استحداثها بعد إحالة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة إلى اللجنة المختصة واللجنة القانونية في المجلس التشريعي؛ بغية إعطاء الرأي في المسائل المتعلقة بإعداد مشاريع القوانين وصياغتها، وفقاً للأسس القانونية والفنية المرعية، بعد مناقشتها والتشاور بشأنها مع الفئات المستهدفة لإعداد المشروع وتقديمه للمناقشة العامة في المجلس.⁹

2. توكيلات النواب الأسرى

ناقشت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي مسألة توكيلات النواب التي طرحت في العديد من المقترحات أمام المجلس التشريعي لمواجهة الإشكاليات الناجمة عن غياب نواب المجلس في مسودة مشروع قانون حقوق النائب الأسير في العام 2006، والذي منحه الحق بتنظيم وكالة خاصة وإغائها بواسطة محاميه لتوكيل غيره من النواب؛ لتمثيله في المجلس.¹⁰

وبناءً على ذلك، أعلن النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي في العام 2007 بأن كتلة التغيير والإصلاح حصلت على توكيلات خاصة من نواب الكتلة المعتقلين لدى «الاحتلال الإسرائيلي»، داعياً إلى عقد جلسة غير عادية للمجلس التشريعي، مستنداً في ذلك إلى أنه كان لا بد من إيجاد حلول قانونية في مواجهة سياسة الاحتلال الهادفة لتعطيل الشرعية الفلسطينية، من خلال تنفيذ سياسية اعتقال النواب وحرمانهم من التمثيل في المجلس التشريعي، استناداً إلى فكرة التشريع المقاوم، خاصة وأن القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لم يتضمن أي منهما نصاً يمنع العمل بنظام التوكيلات في حضور الجلسات والتصويت على قرارات المجلس، إذ تنص المادة (7) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي التي تم بموجبها اعتبار مسألة توكيلات النواب الأسرى من قبيل التنظيم الداخلي على أن: «بما لا يتعارض مع أحكام هذا النظام والقانون يجوز لكل كتلة برلمانية أن تضع لائحة لتنظيم عملها»، فضلاً عن أن الانتخاب يكون للبرنامج وليس للأشخاص، وبالتالي هناك إمكانية لتوكيل النواب من ذات الكتلة طالما أنها تطبق ذات البرنامج السياسي الذي انتخب النواب على أساسه. وعلى الرغم من المبررات القانونية التي استندت إليها كتلة التغيير والإصلاح التي اعتمدت على هذه التوكيلات في عقد جلسات المجلس التشريعي، إلا أن باقي الكتل البرلمانية رفضت تبني مثل هذه الآلية لمواجهة إشكالية اكتمال النصاب القانوني لعقد جلسات المجلس التشريعي،¹¹ ورفضت المشاركة في جلسات المجلس، حيث بقي منعقدا بحضور كتلة التغيير والإصلاح في غزة.

9 محمود علاونه، وآخرون، مرجع سابق، ص 174.

10 حسين أبو هنود وآخرون، قراءة قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة «التغيير والإصلاح» في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني والقرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، سلسلة إصدارات (3)، مشروع (تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية)، منشورات مفتاح، 8002، ص 6.

11 عدنان الحجار، «آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام عليها»، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد (13)، العدد (1)، 2011، ص 154.

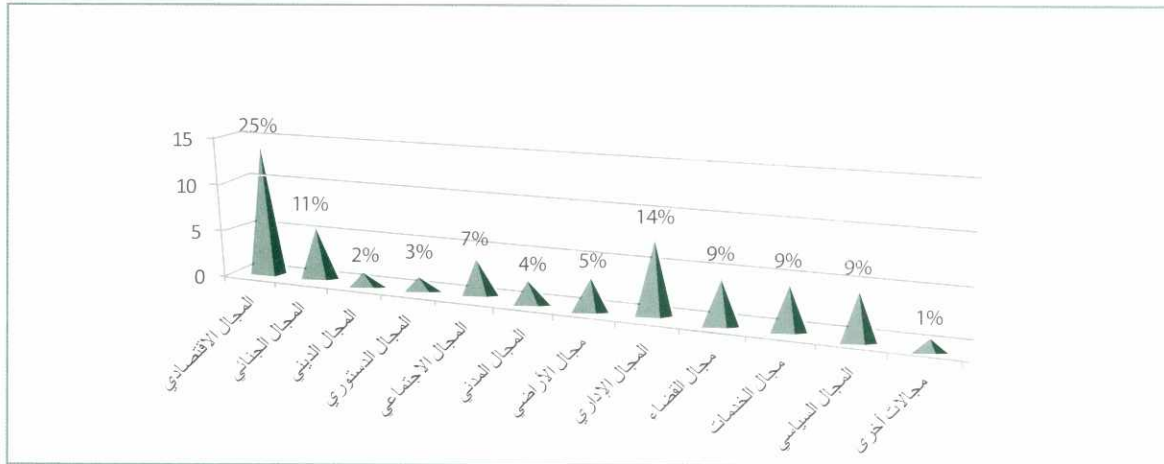
3. المصادقة من الرئيس

إن الإشكاليات التي اعترت العملية التشريعية في فلسطين بعد حدوث الانقسام السياسي عام 2007 وما تلاها من ازدواجية في عمل المؤسسة التشريعية؛ أسهمت إلى حد ما في التأثير على مراحل العملية التشريعية برمتها، خاصة بعد انتهاء ولاية الرئيس بتاريخ 2009 / 1 / 9، إذ لم تعد كتلة التغيير والإصلاح ترسل القوانين بعد إقرارها بالقراءة الثانية إلى الرئيس، على اعتبار أن ولايته قد انتهت منذ ذلك التاريخ، بعدما كان يتم إرسالها إلى الرئيس عبر الفاكس أو البريد الإلكتروني للمصادقة عليها وإصدارها؛ فقد أصبحت هذه القوانين تصدر وتنتشر في الجريدة الرسمية بعد مرور ثلاثين يوماً من إقرارها بالقراءة الثانية، دون الحاجة لتصديق الرئيس¹² وفقاً للمادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أن: «1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية».

4. النشر في الجريدة الرسمية

تقوم رئاسة المجلس التشريعي بإرسال القانون إلى رئاسة مجلس الوزراء في قطاع غزة، لإرساله من خلال وزير العدل إلى ديوان الفتوى والتشريع، بعد مرور ثلاثين يوماً على إقرار القانون بالقراءة الثانية لنشره في الوقائع الفلسطينية،¹³ استناداً لنص المادة (46) من القانون الأساسي التي تنص على أن: «يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي».

أما من حيث القوانين الصادرة في قطاع غزة فقد بلغ عددها (56) قانوناً، موزعة على النحو الآتي:



12 محمود علاونه، وآخرون، مرجع سابق، ص 174-175.

13 المرجع السابق، ص 175.

المحور الثالث: السيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام السياسي¹⁴

لدى الحديث عن المعالجة الممكنة للتشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام، لا بد من الإشارة إلى أن هناك مجموعة من التشريعات على النحو الآتي:

1. هناك قرارات بقانون صدرت في الضفة الغربية وقوانين صدرت في قطاع غزة، تنظم موضوعات مستحدثة لم يسبق أن عولجت تشريعياً من قبل، والجزء الآخر منها عدل على قوانين قائمة في الضفة الغربية أو قطاع غزة، وهناك قوانين عاجلت الموضوع ذاته في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.
2. هناك لوائح وأنظمة صدرت عن مجلس الوزراء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، فهناك أنظمة ولوائح لتشريعات سابقة صدرت، وأنظمة ولوائح لتشريعات جديدة صدرت خلال مدة الانقسام، ولوائح وأنظمة عاجلت الموضوع ذاته في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.
3. هناك تشريعات ثانوية من درجة القرارات والتعليقات، صدرت عن الوزراء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذه التشريعات منها ما هو جديد، ومنها ما هو مرتبط بقوانين سابقة ومستند إليها، ومنها ما عالج أيضاً الموضوع ذاته.
4. نضيف أن هناك جريدين رسميتين تصدران في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

في ظل هذه التشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام التي يبلغ عددها المئات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بين قوانين، وتشريعات ثانوية، نجد أن هذه التشريعات رتبت آثارها القانونية؛ سواء على صعيد الأفراد، أو على صعيد المؤسسات، وهو ما يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند القيام بأية معالجات قانونية، أو مجتمعية، في ظل تحقق المصالحة الفلسطينية الداخلية.

أمام هذا التخبط في التشريعات خلال فترة الانقسام، يمكن الحديث عن أكثر من سيناريو للمعالجة القانونية للتشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام التي سنحاول أن نتطرق إليها في هذا المحور.

السيناريو الأول: اعتبار جميع القوانين الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية صادرة بموجب إجراءات صحيحة، إلى حين مراجعتها في المجلس التشريعي بتوافق وطني وفق مكان صدورها.

يقوم هذا السيناريو على اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية خلال مرحلة الانقسام تشريعات صحيحة، صدرت ضمن الطرق والوسائل الرسمية المنصوص عليها في المنظومة الفلسطينية. ووفق هذا السيناريو لا بد من تقديم المعالجات القانونية، والقيام بعملية توحيد التشريعات والعمل على انسجامها.

إذ يتطلب اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية صحيحة وصادرة بإجراءات صحيحة، (دون الدخول في نقاش الإجراءات ومدى قانونيتها، على الرغم من الجدل الذي أثير حول قانونية الإجراءات الصادرة بموجبها هذه التشريعات، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة).

¹⁴ لم يعالج هذا التقرير السيناريوهات المتعلقة بدور القضاء الدستوري في الرقابة على التشريعات محل الدراسة، على الرغم من أهمية دوره في هذا الإطار، حيث إن هذا التقرير ركز على المعالجة القانونية للتشريعات فقط. وعليه، لم يبحث هذا التقرير في السيناريوهات المتوقعة لقيام القضاء الدستوري بدوره في عملية المراجعة الخاصة بالتشريعات.

أما من حيث السريان، فتبقى هذه التشريعات سارية في المكان الذي صدرت به مؤقتاً (تشريعات الضفة تسري فقط في الضفة الغربية، وتشريعات غزة تسري فقط في غزة كما هو الوضع الحالي)، على أن يشرع المجلس التشريعي بمراجعة هذه التشريعات وإجراء التعديلات والمعالجات اللازمة بشأنها، خلال مدة سنة من انعقاده. وهذا الأمر ينطبق على القوانين، والتشريعات الثانوية ويتطلب كذلك اتخاذ المجلس قراراً بهذا الأمر بناءً على توافق وطني.

ومن الممكن اعتبار جميع التشريعات الصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة عبارة عن مشروعات قوانين يتم عرضها على المجلس التشريعي، على أن يعاملها معاملة مشروعات القوانين من حيث مرورها بالإجراءات التشريعية اللازمة، ومن ثم يقوم المجلس بالشروع في التعديل عليها بتوافق وطني، مع الحفاظ على المراكز القانونية التي أحدثتها هذه التشريعات، وإيجاد المعالجات القانونية اللازمة لهذه المراكز.

ويعدّ هذا السيناريو الأكثر منطقية وقابلية للتطبيق، وذلك باعتبار كافة التشريعات صحيحة، وبقاءها سارية؛ الأمر الذي يوفر حماية للمراكز القانونية المترتبة عليها، بالإضافة إلى أن إبقاء هذه التشريعات سارية أفضل من إلغائها، كما سنبين في السيناريو الرابع.

السيناريو الثاني: اعتبار التشريعات الصادرة في قطاع غزة غير دستورية (غير صحيحة)، وفي الضفة دستورية (صحيحة).

يقوم هذا السيناريو على اعتبار التشريعات الصادرة في قطاع غزة غير دستورية، وبالتالي كأن لم تكن؛ الأمر الذي يترتب عليه بطلان التشريعات الثانوية واللوائح التي صدرت بموجب هذه القوانين، وفي المقابل اعتبار القرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية دستورية، وصادرة وفق إجراءات دستورية صحيحة. عملياً يخلق هذا السيناريو إشكالية كبيرة في قطاع غزة؛ نظراً لما يترتب عليه من إهدار للمراكز القانونية المترتبة على التشريعات الصادرة في قطاع غزة.

السيناريو الثالث: اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة دستورية (صحيحة)، وفي الضفة الغربية غير دستورية (غير صحيحة)

يقوم هذا السيناريو على اعتبار جميع التشريعات الصادرة في القطاع صحيحة، وصدرت ضمن الطرق والوسائل الرسمية المنصوص عليها في المنظومة الفلسطينية، وبالتالي اعتبار انعقاد جلسات المجلس وعملية التصويت والإصدار هي إجراءات صحيحة، واعتبار القرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية غير دستورية؛ لانتفاء الشروط الواردة في المادة (43) من القانون الأساسي فيها، أي عدم توافر شرط الضرورة فيها. وعلى الرغم من أن هذا الحل يوفر حماية للمراكز القانونية المترتبة في القطاع، إلا أنه يهدرها في الضفة، سواء على صعيد الأفراد أو المؤسسات، وهذا البطلان سيطل التشريعات الثانوية أيضاً التي رتب مراكز قانونية كذلك؛ الأمر الذي يترتب عليه حدوث حالة من الفراغ التشريعي في الضفة الغربية.

السيناريو الرابع: اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية غير دستورية (غير صحيحة)
يعدّ هذا السيناريو أسوأ الاحتمالات الممكنة، التي يتم فيها معالجة مصير التشريعات الصادرة أثناء مرحلة الانقسام، ويقوم هذا السيناريو على اعتبار القوانين الصادرة في قطاع غزة غير دستورية، لعدم قانونية توكيلات الأسرى، ولصدور

التشريعات من دون مصادقة الرئيس عليها، وكذلك الحال في الضفة الغربية، باعتبار القرارات بقوانين التي صدرت استناداً لحالة الضرورة غير دستورية، لعدم توافر شروط حالة الضرورة فيها. ويعدّ هذا السيناريو أسوأ الاحتمالات، لعدة أسباب؛ إن إلغاء التشريعات في كل من قطاع غزة والضفة الغربية واعتبارها غير دستورية يترتب عليه إهدار للمراكز القانونية المترتبة عليها، إذ إن هذه المراكز ستصبح بلا سند قانوني، أو إطار قانوني حام لها. فضلاً عن أن إلغاء هذه التشريعات سيترتب عليه الرجوع إلى القوانين السابقة، التي تعاني من عدة إشكاليات، والعودة إلى ترتيب مراكز قانونية وفقاً لها؛ الأمر الذي سيترتب عليه عدم استقرار الوضع القانوني في فلسطين.

السيناريو الخامس: اعتبار جميع القوانين قبل انتهاء ولاية المجلس التشريعي وولاية الرئيس صحيحة وما بعدها غير صحيحة من الناحية القانونية

أي أن تكون جميع التشريعات الصادرة قبل انتهاء ولاية الرئيس بتاريخ 2009/1/9، وانتهاء ولاية المجلس التشريعي 2010/1/25 صحيحة، وما بعدها غير صحيحة. وهذا السيناريو يخلق العديد من الإشكاليات المتمثلة في إهدار المراكز القانونية المترتبة على التشريعات العادية والثانوية الملغية، كما سيثير النقاش والجدل حول عدة مسائل، تتعلق بمدى قانونية تمديد الولاية من قبل المجلس المركزي لحركة فتح للرئيس، ومدى دستورية إصدار التشريعات من دون مصادقة الرئيس عليها، ومدى أحقية إصدار تشريعات عن المجلس التشريعي المنتهية ولايته. إذ إن هذه الموضوعات أثارت جدلاً فقهيًا وقانونيًا، علاوة عن نقص الاجتهادات الفقهية، ونقص المرجعيات الدستورية التي يمكن الاستعانة بها على المستوى الوطني، وندرة الأعراف الدستورية الدولية في هذا المجال، التي تحسم هذا الخلاف.

وعليه، فإن إلغاء التشريعات التي صدرت بعد انتهاء ولاية الرئيس والمجلس التشريعي، يترتب عليه إهدار المراكز القانونية المترتبة على هذه التشريعات، في ظل صدور مئات من التشريعات العادية والآلاف من التشريعات الثانوية، صدرت بعد انتهاء ولاية الرئيس والمجلس التشريعي.

السيناريو الأقرب للتطبيق:

كما بيّنا سابقاً فإن السيناريو المنطقي والأكثر قابلية للتطبيق هو السيناريو الأول، الذي يعتبر جميع التشريعات الصادرة في القطاع والضفة تشريعات صحيحة، وصادرة ضمن الطرق القانونية، ونحن نؤيد هذا السيناريو؛ لما فيه من حماية للمراكز القانونية المترتبة على هذه التشريعات، وبالتالي حماية المخاطبين بها، سواء أكانوا أشخاصاً أم مؤسسات. إلا أنه عند الأخذ بهذا السيناريو، يجب الأخذ بعين الاعتبار أن تتم الدراسة والمراجعة للتشريعات بشكل دقيق؛ بغية تحقيق الانسجام والمواءمة بينها، وذلك من خلال لجنة قانونية متخصصة مشتركة.

ويجدر التنويه في هذا الصدد إلى أن المجلس التشريعي هو سيد نفسه، وله وضع الحلول والمعالجات التي يراها مناسبة في ذلك، إلا أن الإشكالية الأساسية، التي تعاني منها الحالة الفلسطينية، هي عدم وجود أطر قانونية تحكم هذه الحالة، فضلاً عن عجز النصوص عن مجاراتها، فلا نجد في القانون الأساسي والنظام الداخلي ما ينص على آلية المعالجة الممكنة للوضع الحالي.

المحور الرابع: السيناريوهات المقترحة للمجلس التشريعي داخليًا، للتعامل مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة

في ظل عدم وجود نصوص واضحة، للتعامل مع المجلس التشريعي مع هذه الحالة الاستثنائية، فقد ارتأينا وضع عدد من السيناريوهات والتصورات الممكنة للتعامل مع المجلس التشريعي مع التشريعات الصادرة، تتمثل بالآتي:

السيناريو الأول: تشكيل لجنة خاصة داخل المجلس التشريعي «بقرار من المجلس» لدراسة التشريعات وتقديم توصيات بشأنها

وفقًا لهذا السيناريو؛ يقوم المجلس فور انعقاده بإصدار قرار بتشكيل لجنة خاصة أو مؤقتة، استنادًا لنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، التي تمنح المجلس صلاحية تشكيل لجان خاصة. ويتم تحديد مهام اللجنة وصلاحياتها ضمن قرار تشكيلها، بحيث تكون مهمتها الأساسية مراجعة القوانين الصادرة في قطاع غزة ودراساتها، والقرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية، وإعطاء توصيات بشأنها، ضمن معايير يتم تحديدها في القرار الصادر عن المجلس.

ومن المعايير التي من الممكن أن يتم تحديدها لعمل اللجنة في المجلس؛ تحديد التشريعات التي يرغب المجلس التشريعي بالإبقاء عليها، ومراعاة الانسجام مع القانون الأساسي والمنظومة القانونية الفلسطينية، ومراعاة وجود فراغ تشريعي لدى دراسة التشريعات، ومكان تطبيق هذا التشريع، وتوحيد التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

وفي الوقت ذاته يعمل المجلس على إصدار قرار أو قانون، يقضي بإبقاء سريان جميع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام في كل من قطاع غزة والضفة، بحسب المنطقة التي صدرت فيها جغرافيًا، ويمدّ سريانها لمدة سنة كاملة، وهي المدّة المحددة لعمل اللجنة.

وفيما يتعلق بآلية عملها، تكون وفقًا لما هو موجود من نصوص في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، من حيث الانعقاد وغيرها من التفاصيل التي تم النص عليها في الفصل الثاني من النظام الداخلي، ويتم تشكيلها من ممثلي اللجان داخل المجلس التشريعي، بما فيها اللجنة القانونية والشؤون القانونية داخل المجلس، ويكون في عضويتها ممثلو الكتل البرلمانية، كما يمكن دعوة بعض المؤسسات المجتمعية المدني لحضور اجتماعات هذه اللجنة.

ويعتمد نجاح عمل هذه اللجنة على وضوح قرار تشكيلها، ومعايير عملها، والمدد الزمنية اللازمة لعملها، إلى جانب وجود توافق مسبق بين الفصائل وممثلي الكتل البرلمانية على هذه الآلية التي سيتم إقرارها، وتقيد اللجنة بالأسس المهنية لدى مراجعتها لهذه التشريعات، وفقًا للمنظومة القانونية الفلسطينية، والاحتياج التشريعي.

السيناريو الثاني: مراجعة التشريعات بناءً على الإجراءات التشريعية السارية وفقًا للنظام الداخلي

ينطلق هذا السيناريو بالاعتماد على ما جاءت به نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ونصوص القانون الأساسي الفلسطيني، والسير بإجراءات إقرار هذه التشريعات، وفقًا لسير التشريعات العادية في المجلس التشريعي، بحيث يتم الدعوة لعقد جلسة للمجلس التشريعي وفقًا لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وتشرع اللجان المتخصصة بإعداد التقارير اللازمة عن التشريعات التي سيتم معالجتها وعرضها على الأعضاء، وتقوم

اللجان قبل انعقاد المجلس بمراجعة هذه التشريعات مراجعة تفصيلية، ووضع ملاحظاتها عليها، ومن ثم تعرض على الأعضاء لنقاشها واتخاذ الإجراءات اللازمة، بحيث تقوم كل لجنة بدراسة التشريع الخاص بها، وبحسب الصلاحيات المخولة لها.

أما فيما يتعلق بمواد الاستناد بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فموجب المواد (16-22، 48، و53-64)، حيث تنص المادة (16) على أن «يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين، مدة كل منهما أربعة أشهر: تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس)، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه، بناء على طلب من مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء».

أما المادة (22) من النظام فتنص على أن: «ينعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع الرئيس إلى هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة».

أما المادة (48) فتنص على أن: «1. يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها،... 2. يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس، وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء. 3. للمجلس أن يشكل لجناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة. 4. يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها».

ويتم الاستناد إلى المادة (53) فيما يتعلق بانعقاد هذه اللجان، والتي تنص على أن: «تتعقد اللجان بناء على دعوة من رؤسائها أو بدعوة من الرئيس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها وتكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة».

ومن ثم السير بإجراءات المراجعة، بحسب نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي، بحسب آلية سير العملية التشريعية.

السيناريو الثالث: مراجعة التشريعات بناءً على إجراءات تشريعية جديدة (وهذا يستدعي تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي؛ بغية النظر في القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس)

يقوم هذا السيناريو على أساس الإبقاء على الهيكلية الحالية للأعضاء، ولكن مع استحداث إجراءات جديدة، ومن بينها تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، بما يعطي آليات جديدة وإجراءات تمكن أعضاء المجلس من التعامل مع القرارات بقانون بطريقة سلسلة وسهلة، كما قد يتطلب الأمر العمل على مشروع قانون يقضي باعتبار جميع التشريعات الصادرة بعد العام 2007 صحيحة، وإقراره من المجلس، مع إعطاء المجلس مدة معينة للعمل على مراجعة هذه التشريعات، وفقاً للتعديلات الجديدة، ولكن هنا يجب الأخذ بعين الاعتبار نصوص القانون الأساسي الفلسطيني.

وقد تتضمن الإجراءات الجديدة، إجراءات تتعلق بالنصاب القانوني للتصويت، وآلية عرض القرارات بقانون، وآلية

مراجعتها والتعامل معها من قبل الأعضاء، كما يجب مراعاة القانون الأساسي في ظل عدم وجود نص، يتطرق إلى هذه الإجراءات.

السيناريو الرابع: إقرار المجلس التشريعي باعتبار جميع التشريعات الصادرة في الضفة وغزة صحيحة (بعد دراستها من لجنة متخصصة)

يعتمد هذا السيناريو على قيام المجلس بإقرار جميع التشريعات الصادرة في الضفة وقطاع غزة. ولكن قبل إقرارها يجب أن يتم تشكيل لجنة قانونية، بقرار سياسي، لفحص الانسجام وعدم تكرار بعض التشريعات. ومن ثم يقوم المجلس بإصدار قرار باعتمادها جميعاً، على أن يقوم بدراستها وإجراء التعديلات اللازمة عليها فيما بعد، وفقاً لمدد زمنية يتم تحديدها لهذا الغرض، وهذا قد يكون بحاجة إلى اتفاق مسبق بين الكتل البرلمانية في المجلس، وتوقع عليه مسبقاً، ويتم معالجته في إطار المصالحة الفلسطينية الداخلية، بمعنى يجب الجمع بين القانون والسياسة في آن معاً، وفقاً لهذا السيناريو.

السيناريو الخامس: شروع المجلس التشريعي بالتعديل على القوانين مباشرة بعد عرضها عليه

يقوم هذا السيناريو على أساس قيام المجلس بمعاملة التشريعات المعروضة عليه، كمعاملة مشاريع القوانين، بحيث يقوم المجلس مباشرة بإجراء التعديلات اللازمة عليها، دون الخوض في تفاصيل إقرارها من عدمه، وهو إقرار ضمني من المجلس بأنها تشريعات صحيحة. وهنا قد يتم التركيز على بعض التشريعات دون الأخرى، كالتشريعات ذات الأثر الاقتصادي، أو تلك التي يوجد عليها جدل كبير دون الأخرى.

السيناريو الأقرب للتطبيق:

إن السيناريو المنطقي والأكثر قابلية للتطبيق هو السيناريو الأول، الذي يقوم على تشكيل لجنة خاصة داخل المجلس التشريعي بقرار منه لدراسة التشريعات الصادرة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وتقديم التوصيات بشأنها، ونحن نؤيد هذا السيناريو؛ لما فيه من دراسة شاملة وموحدة لكافة القوانين والقرارات بقوانين، ضمن معايير يتم تحديدها بموجب القرار الصادر عن المجلس.

إلا أنه عند الأخذ بهذا السيناريو يجب الأخذ بعين الاعتبار أن يتم تحديد عمل هذه اللجنة وفق قرار واضح من المجلس يحدد معاييرها، والمدة الزمنية اللازمة لإنهاء عملها، إلى جانب وجود توافق مسبق بين الفصائل وممثلي الكتل البرلمانية على هذه الآلية التي سيتم إقرارها، وتفيد اللجنة بالأسس المهنية لدى مراجعتها لهذه التشريعات، وفقاً للمنظومة القانونية الفلسطينية، والاحتياج التشريعي.

المحور الخامس

قراءة نقدية تحليلية في بعض التشريعات الصادرة في قطاع غزة بعد العام 2007*

* تم تطوير هذه التقارير في إطار مجموعات العمل المكونة من طاقم معهد الحقوق والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية الآتية:

1. معهد الحقوق.
2. ديوان الفتوى والتشريع.
3. وزارة العدل.
4. وزارة الخارجية.
5. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

تقرير حول قانون التعليم رقم (1) لسنة 2013 الصادر في قطاع غزة

تمهيد

إن أي قانون للتعليم الأساسي والثانوي يقر في دولة فلسطين، يجب أن يحتكم إلى مجموعة من المعايير، منها القواعد التي أسسها القانون الأساسي، باعتبار الحق في التعليم المناسب كحق من حقوق الإنسان، واتفاقية حقوق الطفل بالنظر لأن المتعلمين في هذه المرحلة أطفال. وعليه تقدم هذه الورقة قراءة وتحليل لقانون التعليم رقم (1) لسنة 2013، الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق لتنظيم حق التعليم في الضفة الغربية وقطاع غزة، والخلفية والأسباب لإصدار قانون التعليم لسنة 2013، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة، ومدى انسجامه مع الحقوق والحريات، وتوافقه مع القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية؛ بغية فحص المخالفات الدستورية التي تعترى هذا القانون، وذلك وفق الجدول الآتي:

قانون التعليم رقم (1) لسنة 2013

ملاحظات أخرى	من حيث
<p>ملاحظات أخرى</p> <p>(المواد 37-41)</p> <p>(المواد 6، 10، 14)</p> <p>(المواد 6، 30-36)</p>	<p>الإطار القانوني</p> <p>تناولت مجموعة من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الفلسطينية الحق في التعليم، وهي على النحو الآتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • الاتفاقيات الدولية: <ul style="list-style-type: none"> - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. - اتفاقية حقوق الطفل. - اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو». - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. • الوثائق الدستورية: <ul style="list-style-type: none"> - القانون الأساسي المعدل لعام 2003. • التشريعات الخاصة بتنظيم حق التعليم: <ul style="list-style-type: none"> - قانون المعارف رقم (1) لسنة 1933، وتعديلاته الساري في قطاع غزة. - قانون التربية والتعليم رقم (16) لسنة 1964، وتعديلاته الساري في الضفة الغربية. - قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998. • التشريعات الأخرى، نذكر أهمها: <ul style="list-style-type: none"> - قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004. - قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999. - قانون مراكز الإصلاح والتأهيل «السجون» رقم (6) لسنة 1999.
	<p>بطاقة التشريع</p> <p>قام المجلس التشريعي/ غزة، بإقرار قانون التعليم رقم (1) لسنة 2013، حيث تم نشر هذا القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية في -قطاع غزة- العدد (86)، بتاريخ 2013/2/17، ليتم العمل به بعد مرور 30 يوماً من نشره، أي يتم العمل به من تاريخ 2013/3/18.</p>
	<p>خلفية ومبررات إصدار القانون</p> <p>إن الإطار القانوني الناظم لمرفق التعليم والمتمثل في قانون المعارف رقم (1) لسنة 1933م المعمول به في قطاع غزة وقانون التربية والتعليم رقم (16) لسنة 1964م المعمول به في الضفة الغربية لم يعد يتناسب مع التطورات في مجال التعليم وتقنياته الحديثة، لاسيما أنه مضى على سريان القانون الساري في قطاع غزة 83 عامًا، والقانون الساري في الضفة الغربية 52 عامًا.</p>

	<p>انطلاقاً من قرار الحكومة الفلسطينية بإعلان العام 2012 عاماً للتعليم، قررت لجنة التربية والقضايا الاجتماعية في المجلس التشريعي مواكبة هذا الإعلان، من خلال الشروع في تحديث الإطار القانوني للتعليم واستكمال منظومة التشريعات الخاصة بالتعليم، لاسيما أن المجلس التشريعي سنّ قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998. فضلاً في كونه يساهم في توحيد المرجعية القانونية للتعليم العام في شطري الوطن؛ وبالتالي إسدال الستار على التنافر في النصوص القانونية والتعارض بين قوانين الضفة وغزة.</p> <p>بناء على ذلك؛ تقدّم مجلس الوزراء في قطاع غزة بمشروع قانون التعليم لسنة 2012 والذي خضع للمراجعة والتنقيح من قبل لجنة الصياغة التشريعية بالمجلس التشريعي بمشاركة ممثلين عن وزارة التربية والتعليم.</p> <p>يذكر أنه في لحظة إعداد التقرير تم إصدار قرار بقانون التربية والتعليم ولم ينشر بعد في الجريدة الرسمية.</p>	
	<p>يتكون قانون التعليم من (60) مادة، تضمنت في نصوصها الآتي:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. تعريفات ومبادئ عامة؛ تتعلق بالزامية التعليم ومجانيته خلال المرحلة الأساسية، ومجانية التعليم في المدارس والمؤسسات العامة حتى نهاية المرحلة الثانوية. 2. نطاق تطبيق القانون وأهداف النظام التعليمي؛ حيث نص على سريان أحكامه على المؤسسات التعليمية العامة والخاصة والأجنبية والدولية العاملة في فلسطين، وعدم سريان أحكامه على مؤسسات التعليم العالي. 3. صلاحيات الوزارة ومهامها، وصلاحيات الوزير، ومجلس التعليم الذي ينشأ بموجب هذا القانون. 4. حقوق العاملين في المؤسسات التعليمية والطلبة وواجباتهم. 5. مراحل التعليم وأهدافه؛ مرحلة رياض الأطفال، مرحلة التعليم الأساسي، مرحلة التعليم الثانوي. 6. المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية، وما يتعلق بترخيصها والإشراف عليها. 7. المناهج والكتب المدرسية، التقويم، والامتحانات. 8. المخالفات والعقوبات فيما يتعلق بالمؤسسات التعليمية العامة والخاصة والأجنبية. 	<p>محتويات القانون</p>

	<p>9. أحكام عامة؛ تتعلق بمدونات سلوك العاملين، وإنشاء مراكز لتعليم الكبار ومحو الأمية، ومدارس لتعليم ذوي الاحتياجات الخاصة والموهوبين، وحظر اختلاط الطلبة من الجنسين بعد سن التاسعة، وتأسيس مدارس البنات، وتحديد أيام الدراسة الفعلية.</p> <p>10. أحكام انتقالية وختامية؛ وذلك باعتبار المؤسسات الخاصة والأجنبية المرخصة في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون حائزة على الترخيص بحكم القانون، على أن توفق أوضاعها وفق أحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ العمل به قابلة للتمديد. بالإضافة إلى آلية وضع الأنظمة والتعليمات، وإصدارها بمقتضى القانون، وإلغاء قانون المعارف لسنة 1933، وقانون التربية والتعليم لسنة 1964، وكل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون.</p>	
	<p>✓ في قطاع غزة</p> <p>لم يعالج قانون المعارف لسنة 1933 الساري في قطاع غزة قبل نفاذ قانون التعليم لسنة 2013، موضوع التربية والتعليم، وأهداف هذا الحق، وحقوق العاملين في المؤسسات التعليمية والطلبة وواجباتهم، بالإضافة إلى عدم تحديد مراحل التعليم وأهدافها، وغيرها من الأحكام التي جاء بها قانون 2013. حيث احتوى قانون سنة 1933 على ثلاثة فصول بالإضافة إلى مادة التعريفات فقط:</p> <ul style="list-style-type: none"> - الفصل الأول: أحكام عمومية؛ تناول فيه تصنيف المدارس وفق لغة التعليم، تسجيل المدارس، تعيين الناظر، شروط المدارس الصحية، وتفقيشها، تسجيل المعلمين والترخيص لهم، إغلاق المدارس. - الفصل الثاني: هيئات المعارف المحلية. - الفصل الثالث: أحكام متفرقة؛ صلاحيات المندوب السامي بإصدار أنظمة لتنفيذ القانون، وسلطته في إعفاء بعض المعاهد العلمية من أحكام هذا القانون. <p>وعليه نجد أن معظم المواد التي جاء بها قانون التعليم لسنة 2013 مستحدثة مقارنة مع قانون المعارف لسنة 1933.</p>	<p>الأحكام المستحدثة</p>

✓ في الضفة الغربية:

لم يصدر خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني أي قرار بقانون في الضفة الغربية يعالج موضوع التعليم (خلال المراحل الأخيرة لإعداد التقرير صدر قرار بقانون التربية والتعليم ولم ينشر بعد في الجريدة الرسمية)، وإنما استمر العمل بقانون التربية والتعليم الأردني لسنة 1964، الذي يعالج ذات الموضوع، إذ يتألف هذا القانون من (119) مادة، تتضمن نصوصه عددًا من المواضيع؛ فلسفة التربية وأهدافها، تصنيف المؤسسات التعليمية، مراحل التعليم، المعاهد، الشروط الواجب توافرها في المعلمون، بالإضافة إلى واجباتهم وحقوقهم، المناهج والكتب الدراسية، الامتحانات العامة، المؤسسات التعليمية الخاصة، جهاز وزارة التربية والتعليم، لجان التربية والتعليم المحلية، الأبنية المدرسية، الشؤون الصحية، البعثات، تعليم الكبار.

وأهم الأحكام المستحدثة بموجب قانون التعليم لسنة 2013 مقارنة مع قانون التربية والتعليم لسنة 1964، هي:

- قصر حق التعليم على المواطن الذي تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة بموجب القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- توسع قانون التعليم بأهداف التعليم، مع تركيزه على الجانب الديني.
- استحدث مسار التعليم الثانوي المهني والتقني.
- إنشاء «مجلس للتعليم» مكون من 9 أعضاء، وحدد صلاحياته بموجب المادة (10) منه.
- تعديل مدة التعليم الأساسي (الإلزامي)، لتصبح 10 سنوات، بدلاً من 9 سنوات وفق قانون 1964، ومدة التعليم الثانوي سنتين، بدلاً من ثلاث سنوات وفق قانون 1964.
- توسع في الصلاحيات الممنوحة للوزير؛ إذ يختص الوزير على سبيل المثال بتحديد شروط القبول في التعليم الثانوي الأكاديمي والمهني والتقني وكل ما يتعلق بها، وتحديد أثمان الكتب التي تشتريها المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية، وغيرها من الاختصاصات المذكورة بموجب القانون.
- منح نتائج امتحان شهادة الثانوية العامة قوة الأحكام القضائية الباتة غير قابلة للطعن.
- حظر اختلاط الطلبة من الجنسين في المؤسسات التعليمية بعد سن التاسعة، بالإضافة إلى تأنيث مدارس البنات.
- استحدث نص يقضي بحظر المؤسسات التعليمية العامة والخاصة والأجنبية والدولية تلقي هبات أو مساعدات تهدف إلى التطبيع مع الاحتلال الصهيوني، والترويج أو التشجيع لأي نشاط مع الاحتلال الصهيوني.

أولاً: الديباجة

تمثل الديباجة أساس القانون باعتبار أنها تشير إلى السلطة المختصة بإصداره، كما أنها تعطي التشريع هوية رسمية محددة تثبت أن القانون قد خرج إلى الوجود بطريقة شرعية، وهي وجه القانون وصورته، بالتالي يجب أن تكون محكمة الصياغة والسبك كغيرها من مواد القانون، ومن خلال اطلاعنا على القانون؛ نجد بأن الديباجة كان يعترها بعض الخلل في الصياغة والذي سنعمل على توضيحه، وكما نعلم فإن ديباجة أي قانون يجب أن تشمل على بعض العناصر الأساسية، وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية الجيدة. ومن ضمن هذه العناصر ما يأتي:

- 1- صاحب الصلاحية في الإصدار.
 - 2- السند القانوني في صلاحية الإصدار.
 - 3- التشريعات ذات العلاقة بالقانون والتي تم الاطلاع عليها.
 - 4- الجهة ذات الصلاحية بإقرار القانون.
 - 5- عبارة الإصدار.
- ومن خلال اطلاعنا على القانون نجد بأن صائغي القانون لم يتقيدوا بمعظم هذه العناصر عند صياغتهم لديباجة القانون، وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية ومناهجها، والتي سنعمل على توضيحها هنا في هذا المقام وفق الآتي:

الانسجام الشكلي

- صاحب الصلاحية في الإصدار:
تم ذكر مسمى رئيس السلطة الوطنية هو من أصدر القانون، علماً بأن هناك قراراً صدر باستخدام دولة فلسطين بعد العام 2012.
- الجهة ذات الصلاحية بإقرار القانون:
تم الإشارة إلى أن القانون مرسل من قبل مجلس الوزراء، علماً بأنه وفقاً للتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة ومن بينها النظام الداخلي لمجلس الوزراء، يجب أن يقر في جلسة معينة، ويرسل للمجلس التشريعي، بالتالي يجب ذكر تاريخ إقراره في مجلس الوزراء، ورقم الجلسة التي أقر فيها.
- عبارة الإصدار:
من الأصول التي درج استخدامها قبل عبارة الإصدار عبارة «وبناء على مقتضيات المصلحة العامة وبناء على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً أصدرنا القانون الآتي:
كما أن عبارة الإصدار جاءت بكلمة «صدر القانون» والأصل ذكر «أصدرنا القانون الآتي».

ثانيًا: هيكلية القانون

يتضح أن القانون لم يحتو على أي تقسيم لموضوعاته خاصة إلى فصول، بل لجأ إلى تقسيم الموضوعات، علمًا بأنه من المفضل أن يتم اللجوء إلى تقسيم الفصول تسهيلًا لقراءة القانون وعلى مستخدميه. أضف إلى ذلك؛ تم عنونة مواد دون الأخرى، أو احتواء المادة على عنوانين في ذات الوقت، ووفقًا لمبادئ الصياغة الجيدة يوصى بعدم عنونة المواد.

ثالثًا: التعريفات والأحكام العامة

فيما يتعلق بإادة التعريفات والأحكام العامة في القانون عاجلت المادة (1) وما تلاها من مواد من القانون هذا الموضوع، ولكن يؤخذ على هذه المادة بأنها جاءت لتضع عبارة «مبادئ عامة» بدلًا من الأحكام العامة، وهو على خلاف ما درج العمل عليه في أصول الصياغة التشريعية، وبما يتواءم مع توحيد المصطلحات الختامية.

رابعًا: أسلوب الصياغة

فيما يتعلق بأسلوب الصياغة نورد الملاحظات الآتية:

- اتسم أسلوب صياغة مواد القانون، وبشكل عام في معظم المواد، بأسلوب إنشائي يحتوي على مصطلحات فضفاضة لا يمكن اعتبارها تشكل أحكامًا محددة على الوزارة المعنية وهنا التعليم، كما أن القانون - كما أشرنا سابقًا- لم يحتو على أي تقسيم لموضوعاته خاصة إلى فصول، بل لجأ إلى تقسيم الموضوعات.
- من حيث لغة الصياغة فهناك العديد من الأخطاء اللغوية في صياغة نصوص هذا القانون ومواده.
- لجأ القانون إلى استخدام مصطلحات على خلاف ما هو متعارف عليه دوليًا؛ كما هو الحال بمصطلح ذوي الاحتياجات الخاصة، علمًا بأن العالم اتجه إلى استخدام ذوي الإعاقة.
- ومن المتعارف عليه في أساليب الصياغة التشريعية قاعدة الرقم (7+2) والتي تفيد بأن معظم الأشخاص يستطيعون حفظ سبعة معلومات على شكل نقاط ومن الممكن أحيانًا أن تزيد عن سبعة أو تقل عنها، واستخدم القانون تعدادًا لعدد من الفقرات بشكل أكبر.
- تتسم صياغة الكثير من العبارات بعدم الدقة في الصياغة وفي اللغة القانونية المستخدمة، مما يحتمل النص القانوني أكثر مما يحتمل، وخاصة في استعمال المصطلحات الفضفاضة، واستخدام عبارات النفي في الصياغة بدلًا من الأفعال الإيجابية واستخدام المبني للمجهول، وهذا واضح بشكل جلي في معظم مواد القانون.

	<p>- تم اللجوء أحياناً إلى استخدام صيغة الجمع في بعض مواد القانون، علماً بأن الاصل في الصياغة القانونية اللجوء للصياغة من خلال استخدام صيغة المفرد وليس الجمع.</p> <p>- إن أسلوب صياغة العقوبات الواردة في القانون كان ركيكاً، لا يرقى إلى أسس الصياغة التشريعية الجيدة.</p> <p>- إن النص على أن تتضمن مدونة السلوك على إجراءات معاقبة المخالف، يخالف مبدأ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص».</p> <p>- مخالفة الجوانب الإجرائية في عملية تأسيس الأجسام الوطنية حيث إنشاء مجلس تعليم بموجب أحكام القانون، علماً بأن الإنشاء هو من صلاحيات مجلس الوزراء.</p> <p>خامساً: الأحكام الختامية</p> <p>جاء النص على الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني، علماً بأنه من المحبذ أن تكون عملية الإلغاء صريحة، ولا يجبذ في الصياغة التشريعية الجيدة اللجوء إلى الإلغاء الضمني، بل الصريح.</p>	
	<p> الانسجام الداخلي؛</p> <p>يقصد بالانسجام الداخلي للتشريع: أن تأتي أحكام هذا التشريع متسقة مع بعضها، غير متعارضة فيما بينها. وبمراجعة المواد الواردة في هذا القانون، نجد أن أحكامه متسقة مع بعضها، ولا يوجد أي تعارض بينها.</p> <p> الانسجام الخارجي؛</p> <p>هناك حالة من عدم الانسجام بين قانون التعليم مع العديد من المواثيق الدولية، وفيما يلي توضيح لبعض منها:</p> <p>■ أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ إذ حدد قانون التعليم شروط - مبهمة - يجب توافرها في المواطن لحصوله أو لتمتعه بحقه في التعليم، بنصه في المادة (2)، على أن: «التعليم حق لكل مواطن تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه»، مخالفاً بذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي جعل الحق في التعليم حقاً لكل فرد دون أي تمييز، حيث نصت المادة (26) منه، على أن: «لكل شخص الحق في التعلم...».</p>	<p>الانسجام الموضوعي</p>

أضف إلى ذلك، أن قانون التعليم يقضي على حرية الآباء والأوصياء في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً، وفقاً لقناعتهم الخاصة من خلال اختيار مدراس أخرى غير المدارس العامة لأطفالهم، الأمر الذي يخالف نص الفقرة الثالثة من ذات المادة من الإعلان والتي تنص على أن: «للآباء الحق الأول في اختيار نوعية تربية أبنائهم».

▪ ثانياً: المعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

تنص المادة (13) من العهد على الآتي: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في التربية والتعليم»، وهو ما يخالف نص المادة (2) من القانون، الذي حدد شروط معينة يجب توافرها في المواطن لحصوله أو لتمتعه بحقه في التعليم.

▪ ثالثاً: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو»:

نصت المادة (46) من قانون التعليم، على أنه: «يحظر اختلاط الطلبة من الجنسين في المؤسسات التعليمية بعد سن التاسعة»، والمادة (47): «تعمل الوزارة على تأنيث مدارس البنات». وذلك يخالف نص المادة (10) الفقرة (ج) التي تنص على دعوة الدول إلى: «القضاء على أي مفهوم نمطي عن دور الرجل ودور المرأة على جميع مستويات التعليم وفي جميع أشكاله عن طريق تشجيع التعليم المختلط وغيره من أنواع التعليم التي تساعد في تحقيق هذا الهدف، ولا سيما عن طريق تنقيح كتب الدراسة والبرامج المدرسية وتكييف أساليب التعليم».

كما يخالف قانون التعليم القانون الأساسي في عدد من النقاط، وذلك على النحو الآتي:

- أولاً: مخالفة مبدأ المساواة، والتمييز على أساس الجنس، فقد نصت المادة (46) من القانون على أنه: «يحظر اختلاط الطلبة من الجنسين في المؤسسات التعليمية بعد سن التاسعة»، والمادة (47): «تعمل الوزارة على تأنيث مدارس البنات». إذ تشكل هذه المراد مخالفة لنص المادة (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والتي تنص على أن: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة». ومخالفة أيضاً لنص المادة (38) من قانون الطفل، والتي تنص على أن: «تتخذ الدولة جميع التدابير المناسبة والفعالة بهدف إلغاء مختلف أشكال التمييز في التمتع بحق التعليم والعمل على تحقيق تساوي الفرص الفعلية بين جميع الأطفال».

- ثانيًا: مخالفة القانون الأساسي المعدل الذي جعل حق التعليم حق لكل مواطن، دون اقتران هذا الحق بشروط معينة، حيث حدد قانون التعليم شروط - مبهمة - يجب توافرها في المواطن لحصوله أو لتمتعه بحقه في التعليم، بنصه في المادة (2)، على أن: «التعليم حق لكل مواطن تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه»، مخالفًا بذلك القانون الأساسي المعدل الذي جعل الحق في التعليم حقًا لكل مواطن دون أي تمييز، حيث نصت المادة (24) منه، على أن: «التعليم حق لكل مواطن...».
 - ثالثًا: مخالفة مبدأ مجانية التعليم، وذلك بالاستثناء المنصوص عليه في المادة (2/39) من هذا القانون التي تنص على استيفاء وزارة التربية والتعليم بدلًا نقدياً من المشتركين في امتحان الثانوية العامة. مخالفة بذلك نص المادة (1/24) من القانون الأساسي المعدل التي تنص على مبدأ مجانية التعليم: «1. التعليم حق لكل مواطن وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة...».
 - رابعًا: تحصيل القرارات الإدارية، وجعلها بائنة غير قابلة للطعن، فقد نصت المادة (3/39) من القانون على إعطاء نتيجة أو شهادة الثانوية العامة قوة الأحكام القضائية البائنة غير القابلة للطعن، مخالفة بذلك نص المادة (30) من القانون الأساسي المعدل، والتي نصت صراحةً، على أنه: «يحظر النص في القوانين على تحصيل أي قرار إداري من رقابة القضاء».
- وعليه؛ ينتهك قانون التعليم عددًا من الحقوق والحريات، وفيما يلي نجملها:
- الحق في المساواة، وعدم التمييز؛ حيث نص على الفصل بين الجنسين، وتأنيث المدارس.
 - الحق في التعليم؛ حيث قصر قانون التعليم حق التعليم للمواطن الذي «تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه».
 - يقضي القانون على حرية الآباء والأوصياء في تأمين تربية أولادهم دينيًا وخلقياً، وفقاً لقناعتهم الخاصة من خلال اختيار مدارس أخرى غير المدارس العامة لأطفالهم.
 - حق التقاضي؛ وذلك بحرمان الطالب من حقه بالطعن بنتيجة شهادة الثانوية، وذلك لاعتبار القانون شهادة الثانوية العامة لها قوة الأحكام القضائية البائنة غير القابلة للطعن.

<p>بناءً على هذا القانون تم استحداث العديد من المراكز القانونية سواء على صعيد المؤسسات أو الأفراد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تم انشاء «مجلس التعليم» مكون من تسعة أعضاء. - استحدثت مسار التعليم الثانوي المهني والتقني. - المخالفات والعقوبات التي تم إيقاعها على المؤسسات أو الأفراد المخالفين لأحكام هذا القانون. - الشهادات الثانوية الصادرة منذ صدور القانون ولغاية يومنا هذا غير القابلة للطعن. 	<p>تأثير القانون على المراكز القانونية (الأفراد والمؤسسات)</p>
<p>حيث إنه بصدر هذا القانون ونشره في العدد السادس والثمانين قد ألغي قانون المعارف رقم (1) لسنة 1933 وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة إضافة إلى قانون التربية والتعليم رقم (16) لسنة 1964 وتعديلاته المعمول به في الضفة.</p> <p>ويتكون هذا القانون من (60) مادة تناولت في الأساس عدة بنود محددة، منها تعريفات ومبادئ عامة تتعلق بالزامية التعليم ومجانيته خلال المرحلة الأساسية، ونطاق تطبيق القانون، وأهداف النظام التعليمي، كما اشتمل أيضاً على أحكام عامة تتعلق بمدونات السلوك للعاملين، إضافة إلى منع الاختلاط من الجنسين بعد سن التاسعة.</p> <p>جاء هذا القانون مستحدثاً بكافة مراكزه القانونية التي أنشأها، فقد أنشأ مجلساً للتعليم مكون من تسعة أعضاء، استحدثت مسارات تعليمية جديدة، حجية شهادة الثانوية، والعقوبات التي يتم إيقاعها على المؤسسات والأفراد لمخالفين لهذا القانون، كما أنه تم تطبيق هذا القانون تطبيقاً فعلياً في قطاع غزة بجميع ما جاء به من مراكز مستحدثة.¹⁵</p> <p>ومن خلال اطلعنا على نصوص القانون وقرارات المجلس التشريعي وإصدارات الجريدة الرسمية؛ تبين أنه لم يصدر لهذا القانون أي لائحة تنفيذية لتطبيقه، وإنما صدر لتنفيذه قرارات وزارية عددها (67) قرارًا، منشورة في الوقائع الفلسطينية الصادرة في غزة موزعة ما بين الأعداد، ولم يتم تخصيص أي ميزانية لتنفيذ هذا القانون أو هذه القرارات.</p> <p>وعلى الرغم من أن هذا القانون قد تم تطبيقه على أرض الواقع، إلا أنه ما زال هناك نقاشات قانونية على هذا القانون الذي يلاقي دعوات لإلغائه؛ نظرًا لمساسه بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، إضافة إلى وثيقة الاستقلال الفلسطيني، والمعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تشدد جميعها على المساواة والعدالة بين الجنسين وعلى أساس المواطنة الكاملة.</p>	<p>التطبيق العملي للقانون</p>

15 مقابلة شخصية مع محمد زيادة، مدير عام في وزارة التربية والتعليم/ قطاع غزة، بتاريخ 2017/2/7، أجراها الباحث سعد كحيل.

	<p>ومن الانتقادات التي يمكن توجيهها لقانون التعليم، ما يأتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - التوجه الأيدلوجي في معظم نصوص هذا القانون، وذلك من خلال صيغ مواد القانون بأيدولوجيا معينة تغطي عليها الصبغة الدينية، انظر على سبيل المثال، المواد الآتية: (1/5)، (14/2/أ)، (1/15)، (1/16)، (1/20)، (1/21)، (46)، (47). - لم ترد كلمة التربية إطلاقاً في القانون، باستثناء مادة التعريفات (الوزير، الوزارة، المديرية). والأصل أن التعليم الأساسي في هذه المرحلة يشكل الشق التربوي أساسه في بناء الشخصية. - نص القانون في المادة (9) منه على إنشاء مجلس للتعليم برئاسة الوزير وعضوية موظفين من الفئة العليا في وزارة التعليم دون تحديد درجة العضوين الوظيفية أو تخصصهم، كما لم يشر القانون إلى بقية الأعضاء وآلية اختيارهم، وكان يجب أن ينص القانون على كافة الأعضاء. - تناول المشرع مرحلة رياض الأطفال بتنظيمه لهذه المرحلة من حيث مدتها، وعلى كونها المرحلة التي تسبق المدرسة، وبتحديد أهدافها، دون أن يوضح هل هو واجب على عاتق الحكومة أن تُنشئ رياض أطفال، وهل يمكن ألا يُقبل الطالب إذا لم يكن قد اجتاز هذه المرحلة، كما لم يَقم على شرح دور الوزارة أو الإدارة التعليمية في هذه المرحلة من مراحل التعليم. - يحاول القانون أن يعزز من الولاية الفردية للوزير، ومنحه اختصاصات واسعة؛ إذ يُخصّص الوزير على سبيل المثال بتحديد شروط القبول في التعليم الثانوي الأكاديمي والمهني والتقني وكل ما يتعلق بها، وتحديد أثمان الكتب التي تشتريها المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية، بالإضافة إلى تحديد المقدار (البديل النقدي) الذي يستوفي من المشتركين في امتحان شهادة الثانوية العامة، وطريقة تحصيله وكيفيه دفعه وسائر الأمور المتعلقة به، إلى جانب إعطاء الوزير الصلاحيات الواسعة بالتصرف في مؤسسات الوزارة بعد الدوام الرسمي، وفي أوجه صرف ما نص القانون عليه من واردات مالية تحصلها الوزارة بناء على القانون، وبعيداً عن الموازنة العامة للحكومة. - يتضح من المادة (18) التي تنص على حظر سحب الطالب من المؤسسة التعليمية قبل بلوغه سن السادسة عشرة دون عذر مقبول، عدم وضعها لمعايير تشكل ضمانة حقيقية لإعمال هذا الحق، إذ من يقرر مقبولية العذر، هل هو الوزير أو المدير أو مربي الصف. إذ أن ضمان حق أي طفل في مواصلة تعليمه يجب أن يخضع لمعايير بالغة الشدة. - استحدث القانون مسارات جديدة للتعليم الثانوي تتعلق بالتعليم المهني والتقني، مع عدم تنظيمها وفق هذا القانون، على الرغم من أنها مسارات جديدة يجب تنظيمها بذات القانون. 	<p>ملاحظات عامة على القانون</p>
	<p>يتضح مما سبق؛ أن نصوص قانون التعليم لسنة 2013 تخالف جملة من التشريعات والقوانين الفلسطينية، وعلى رأسها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. إلى جانب مخالفتها للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهو ما يشكل انتهاكاً صريحاً للحقوق المكفولة بموجب تلك الاتفاقيات المصونة والمحمية وفقاً للقانون الأساسي، أضف إلى ما قد يشكله هذا القانون من إخلال بالبيان القانوني والمجتمعي؛ الأمر الذي يؤثر على حقوق المواطنين وحررياتهم المكفولة بالقوانين المحلية والاتفاقيات الدولية.</p>	<p>النتيجة</p>

تقرير حول قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011 الصادر في قطاع غزة

تمهيد

تعتبر الوظيفة الرئيسية للقضاء الشرعي جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة القضائية بشكل عام؛ فالقضاء الشرعي هو قضاء مختص بفض المنازعات وتنظيم الأحوال الشخصية، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، وخصوصاً ما يتعلق منها بالزواج والطلاق والولاية والوصاية والإرث والتركه، وغيرها من الأحوال الشخصية. ومن هنا فإن الكثير من الشروط والمتطلبات الناظمة لعمل القضاء النظامي، من حيث ضمان استقلاله ونزاهته وحياديته وكفاءته، الأصل أن تنطبق تماماً على القضاء الشرعي. وبالرغم من ذلك، لا بدّ من إيجاد تنظيم قانوني خاص بالقضاء الشرعي لينظم كافة المسائل المتعلقة بخصوصيته، سواء من حيث تشكيل المحاكم الشرعية، أو شروط تعيين القضاة الشرعيين، أو غيرها من المسائل الخاصة بالقضاء الشرعي. وعليه، تحاول هذه الورقة تقديم قراءة لقانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011، الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق لتنظيم القضاء الشرعي في الضفة الغربية وقطاع غزة، والخلفية والأسباب وراء إصدار قانون القضاء الشرعي لسنة 2011، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة التي جاء بها، ومدى انسجامه مع الحقوق والحريات، وتوافقه ومواءمته مع القانون الأساسي المعدل والتشريعات الفلسطينية؛ بغية فحص المخالفات الدستورية التي تعترى هذا القانون، وذلك وفق الجدول الآتي:

قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011

تناولت مجموعة من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الفلسطينية القضاء الشرعي، وهي على النحو الآتي:

• الاتفاقيات الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.
- المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء لسنة 1985.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان.
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.
- ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي لعام 2000.
- الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان.

• الوثائق الدستورية:

- القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

• التشريعات الخاصة بتنظيم القضاء الشرعي:

القوانين:

- قانون إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005 الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005 الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- قانون الأحوال الشخصية رقم (67) لسنة 1976 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- قانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- قانون أصول المحاكم الشرعية رقم (31) لسنة 1959 الأردني وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
- أمر رقم (303) بشأن قانون حقوق العائلة؛ وهو قانون الأحوال الشخصية الساري في قطاع غزة الصادر عن الحاكم الإداري المصري.
- قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965 الساري في قطاع غزة.
- قانون الأيتام رقم (69) لسنة 1953 الأردني وتعديلاته.
- قانون المحامين الشرعيين رقم (12) لسنة 1952 الأردني.
- قانون صلاحية المحاكم النظامية والدينية الصادر في آذار لعام 1925 سار بها لا يتعارض في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- قانون تسجيل الزواج والطلاق 23 أيلول لعام 1919.
- قانون رقم (13) لعام 1962 بشأن الوصية الواجبة.

الإطار القانوني

المراسيم الرئاسية:

- مرسوم رئاسي بشأن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي رقم (16) لسنة 2003.
- مرسوم رقم (2) لسنة 2011 بشأن تشكيل المجلس الأعلى الانتقالي للقضاء الشرعي.

القرارات بقوانين:

- قرار بقانون رقم (3) لسنة 2012 بشأن القضاء الشرعي.

القرارات:

- قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن تشكيل محكمة استئناف شرعية في الجهاز القضائي الشرعي بالسلطة الوطنية الفلسطينية مقرها القدس الشريف رقم (6) لسنة 1995.
- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني بشأن رواتب القضاة الشرعيين رقم (10) لسنة 2003.

الأنظمة:

- نظام إتلاف الأوراق المستعملة في الدوائر الشرعية نظام رقم (2) لسنة 1953 الأردني الساري في الضفة الغربية.
- نظام التركات وأموال الأيتام رقم (1) لسنة 1955 الأردني الساري في الضفة الغربية.
- نظام محاكم الاستئناف الشرعية نظام رقم (20) لسنة 1977 الأردني الساري في الضفة الغربية.
- نظام رسوم المحاكم الشرعية نظام رقم (55) لسنة 1983 وتعديلاته الأردني الساري في الضفة الغربية.
- نظام تنظيم وإدارة دائرة قاضي القضاة رقم (18) لسنة 1993 الأردني.
- نظام الخدمة القضائية للقضاة الشرعيين نظام رقم (22) لسنة 994 الأردني الساري في الضفة الغربية.

التعليقات:

- تعليقات تنظيم أعمال المأذونين الشرعيين رقم (1) لسنة 1990.
- تعليقات المحامين الشرعيين لسنة 1987 الأردني.

التعاميم:

- تعميم رقم (6/2012) بشأن إعادة المحاكمة الساري في قطاع غزة.
 - تعميم رقم (3/2012) بخصوص تنفيذ أمر المشروحات الساري في قطاع غزة.
 - تعميم رقم (7/2012) بشأن وقف تنفيذ أحكام المشاهدة والاستضافة بالاستئناف الساري في قطاع غزة.
 - تعميم رقم (30/2012) بشأن التعاون مع الدائرة المالية في صندوق النفقة الساري في الضفة الغربية.
 - تعميم رقم (57/2011) بشأن تسجيل التخارج في المحاكم الشرعية الساري في قطاع غزة.
 - تعميم رقم (3/2010) بشأن هيكلية المحكمة والوصف الوظيفي للموظفين الساري في قطاع غزة.
- وغيرها من التعاميم...

قام المجلس التشريعي/ غزة، بإقرار قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011، ونشر في جريدة الوقائع الفلسطينية في -قطاع غزة- العدد (79)، بتاريخ 28/8/2011، ليمت العمل به فور نشره في الجريدة الرسمية.

بطاقة التشريع

توضح المذكرة الإيضاحية لقانون القضاء الشرعي الخلفية والمسوّغات لإصداره في كونه يأتي في إطار السياسة التشريعية التي يتبناها المجلس التشريعي، نحو خطته للعمل على توحيد القوانين بين جناحي الوطن، وذلك أسوة بما تم إنجازه من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 الذي تضمن تنظيمًا كاملاً لكافة شؤون القضاء النظامي والمحاكم النظامية في فلسطين. وعليه، برزت حاجة ماسة لإيجاد قانون ينظم عمل القضاء الشرعي المتعلق بالمسائل الشرعية والأحوال الشخصية، من خلال تشريع قانون كامل وشامل لكافة شؤون القضاء الشرعي في فلسطين.

خلفية ومبررات
إصدار القانون

يتكوّن قانون القضاء الشرعي من (91) مادة، موزعة على ستة أبواب، بالإضافة إلى ملحقين. تضمنت نصوصه الموضوعات الآتية:

1. الباب الأول: تعريفات ومبادئ عامة؛ تتعلق باستقلال القضاء الشرعي والقضاة الشرعيين، وحصانة القضاة.

2. الباب الثاني: المجلس الأعلى للقضاء الشرعي؛ إنشاء المجلس وتشكيله، واختصاصاته، كما نظم حالة شغور منصب رئيس المجلس أو أي من أعضائه، وكذلك اجتماعاته وقراراته، ووضع قواعد المجلس وإجراءاته.

3. الباب الثالث: القضاة الشرعيون؛ والمتضمن ستة فصول:

أ. الفصل الأول: تعيين القضاة الشرعيين؛ شروط تعيينهم، وجهة التعيين، وآلية شغل الوظائف القضائية الشرعية، وإجراءات المسابقة للوظائف القضائية، وإجراءات التعيين، كما نظم شغل الوظيفة القضائية الشرعية بطريق الاستعارة، وشروط تعيين رؤساء المحاكم الشرعية، وتنظيم حالة شغور مناصب رؤساء المحاكم الشرعية.

ب. الفصل الثاني: نقل القضاة الشرعيين وندبهم وإعارتهم.

ج. الفصل الثالث: تقييم القضاة الشرعيين وترقيتهم؛ لجنة التقييم والترقية، قواعد الترقية، التظلم من القرارات والطعن فيها.

د. الفصل الرابع: استقالة القاضي وحقوقه؛ أحكام الاستقالة، التقاعد، العطلة القضائية والإجازة السنوية للقضاة الشرعيين.

هـ. الفصل الخامس: واجبات القضاة الشرعيين والأعمال المحظورة عليهم.

و. الفصل السادس: مساءلة القضاة الشرعيين؛ سلطة رئيس المحكمة الشرعية في الإشراف على القضاة الشرعيين، إنشاء مجلس تأديب، الدعوى التأديبية؛ إجراءاتها وجلسات المحاكمة، إصدار القرار في الدعوى التأديبية، انقضاء الدعوى، أنواع العقوبات التأديبية، تنفيذ القرارات التأديبية، القبض على القاضي وتوقيفه، وقف القضاة الشرعيين عن العمل، رفع الدعوى الجزائية على القضاة الشرعيين.

محتويات القانون

4. الباب الرابع: المحاكم الشرعية؛ والمتضمن ثلاثة فصول:
- أ. الفصل الأول: أحكام عامة؛ إنشاء المحاكم الشرعية وولايتها، جلساتها، تنظيم العمل الإداري فيها، اللغة المتبعة في المحاكم الشرعية، وإصدار الأحكام القضائية الشرعية وتنفيذها.
- أ. الفصل الثاني: أنواع المحاكم الشرعية ودرجاتها، وإنشاء المحاكم الشرعية ومقارها وتشكيلها.
- ب. الفصل الثالث: نيابة الأحوال الشخصية؛ إنشاء نيابة الأحوال الشخصية، واختصاصها.
- ج. الفصل الرابع: دائرة التنفيذ.
- د. الفصل الخامس: دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري.
5. الباب الخامس: الإدارة العامة للمحاكم الشرعية؛ إنشاء الإدارة العامة للمحاكم الشرعية ومهامها.
6. الباب السادس: أحكام عامة وختامية؛ وتضمنت موازنة القضاء الشرعي، رواتب القضاة الشرعيين، وتحديد لأعوان القضاء الشرعي، والأحكام المتعلقة بإصدار اللوائح التنفيذية والإلغاء.
7. الملاحق:
- ✓ الجدول رقم (1): حدد الوظائف والرواتب والعلاوات للقضاة الشرعيين.
- ✓ الجدول رقم (2): حدد مخصصات بدل تمثيل لبعض الوظائف القضائية الشرعية.

✓ في قطاع غزة

لم يعالج موضوع القضاء الشرعي بشكل مستقل قبل صدور هذا القانون في قطاع غزة، إذ كان يتم العمل بموجب قانون أصول المحاكمات الشرعية، والمرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2003 بشأن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي والمحكمة العليا الشرعية بشكل رئيس، وهذه التشريعات لم تعالج موضوعات ومسائل القضاء الشرعي بشكل موسع، على النحو الذي جاء به قانون القضاء الشرعي لسنة 2011 - محل هذه الورقة-، حيث احتوى قانون أصول المحاكمات الشرعية على خمسة كتب، بالإضافة إلى مادة التعريفات:

- الكتاب الأول: ترتيب المحاكم الشرعية وتشكيلها.
- الكتاب الثاني: اختصاص المحاكم الشرعية.
- الكتاب الثالث: تعيين القضاة وندبهم.
- الكتاب الرابع: الدعاوى والإعلانات والمستندات والودائع والمرافعات والأدلة والأحكام.
- الكتاب الخامس: تنفيذ الأحكام.

الأحكام المستحدثة

في حين نظم المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2003 تشكيل المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة العليا الشرعية فقط.

ويتضح من خلال مراجعة نصوص قانون القضاء لسنة 2011، أن نصوصه جاءت منظمة على نحو شامل لكافة أمور القضاء الشرعي، دون الخوض في أصول وإجراءات المحاكمات الشرعية، ومن أهم الأحكام المستحدثة التي نص عليها هذا القانون، شمل بالآتي:

- نص على استقلالية القضاء الشرعي والقضاة الشرعيين.
- عدل على تنظيم المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، وحدد اختصاصاته، وكافة المسائل المتعلقة بتنظيم المجلس.
- حدد طرق شغل الوظائف القضائية الشرعية، وإجراءاتها.
- تضمن أحكاماً تتعلق بإعارة القضاة الشرعيين إلى الحكومات والهيئات الدولية.
- أنشأ لجنة لتقييم القضاة الشرعيين «لجنة التقييم والترقية»، ووضح قواعد الترقية في الوظائف القضائية الشرعية.

- وضع أحكاماً خاصة لاستقالة القاضي الشرعي وحقوقه.
- أدرج أحكاماً تتعلق بواجبات القضاة الشرعيين والأعمال المحظورة عليهم.
- نظم موضوع مساءلة القضاة الشرعيين، وأنشأ مجلساً تأديبياً دائماً، ووضح كافة المسائل المتعلقة بالدعوى التأديبية.
- أدرج نصوصاً تتضمن العقوبات التأديبية، التي تقع بحق القاضي المخالف لأحكام هذا القانون.
- أدرج كافة المسائل المتعلقة بتنظيم جلسات المحاكم الشرعية، وتنظيم العمل الإداري في المحاكم الشرعية.
- عدل على تشكيل المحكمة العليا الشرعية.
- أنشأ في المحكمة العليا «مكتب فني»، وحدد تشكيله واختصاصه.
- أنشأ دائرة للتفتيش القضائي.
- استحدث لجنة لتعيين القضاة الشرعيين مكونة من خمسة قضاة «لجنة تعيين القضاة الشرعيين».
- أنشأ نيابة الأحوال الشخصية، وحدد تشكيلها، واختصاصاتها.
- أنشأ دائرة التنفيذ.
- أنشأ دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري، وحدد صلاحياتها، وتبعيتها.
- أنشأ الإدارة العامة للمحاكم الشرعية وحدد مهامها.
- نظم موازنة القضاء الشرعي على نحو مستقل، بحيث تظهر كموازنة خاصة، تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- حدد الرواتب والعلاوات للقضاة الشرعيين، ومخصصات بدل التمثيل لبعض الوظائف القضائية الشرعية.

✓ في الضفة الغربية:

صدر خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني قراران بقانون في الضفة الغربية، عاجلاً موضوع القضاء الشرعي؛ فقد صدر القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011 بشأن القضاء الشرعي، بموجب تم تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين قاضي القضاة، وتشكيل المجلس الأعلى الانتقالي للقضاء الشرعي. ومن ثم صدر القرار بقانون رقم (3) لسنة 2012 الذي ألغى القرار بقانون رقم (1) لسنة 2011، وتضمن هذا القانون ذات النصوص المتعلقة بتعيين قاضي القضاة، كما أضاف نصوصاً تتعلق بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء الشرعي وأعضائه.

ويتضح من استقراء نصوص التشريعات السابقين أنها لم يتضمن أي نصوص تتعلق بتنظيم عمل القضاة الشرعيين، أو تشكيل المحاكم الشرعية، وغيرها من المسائل اللازمة لتنظيم القضاء الشرعي، حيث اقتصر على تنظيم تعيين قاضي القضاة، والمجلس الأعلى للقضاء الشرعي. وعليه، تم إبقاء العمل بقانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972، وقانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959.

أولاً: الديباجة

من خلال اطلاعنا على مشروع القانون نجد بأن الديباجة كان يعترها بعض الخلل في الصياغة والذي سنعمل على توضيحه، وكما نعلم فإن ديباجة أي قانون يجب أن تشمل على بعض العناصر الأساسية، وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية الجيدة، ومن ضمن هذه العناصر ما يلي:

1. صاحب الصلاحية في الإصدار.
2. السند القانوني في صلاحية الإصدار.
3. عبارة الإصدار.

الانسجام الشكلي

ومن خلال اطلاعنا على القانون نجد بأن صائغي القانون لم يتقيدوا بمعظم هذه العناصر عند صياغتهم لديباجة القانون وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية ومناهجها، والتي سنعمل على توضيحها هنا في هذا المقام وفق الآتي:

1. صاحب الصلاحية في الإصدار:

تم ذكر مسمى رئيس السلطة الوطنية هو من أصدر القانون، علماً بأن هناك قرار صدر باستخدام دولة فلسطين بعد العام 2012.

2. عبارة الإصدار:

من الأصول التي درج استخدامها قبل عبارة الإصدار عبارة «وبناء على مقتضيات المصلحة العامة وبناء على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً أصدرنا القانون الآتي».

إن عبارة الإصدار جاءت بكلمة «صدر القانون»، والأصل ان يتم ذكرها على النحو الآتي: «أصدرنا القانون الآتي».

ثانياً: أسلوب الصياغة؛ اتسم أسلوب صياغة مواد القانون بشكل عام بأسلوب إنشائي، حيث تم استخدام الجمل الطويلة دون استخدام علامات الترقيم أو التعداد النقطي في كثير من الأحكام التي تقررها المواد.

- كما تتسم صياغة بعض العبارات الواردة بالقانون بعدم الدقة في الصياغة وفي اللغة القانونية المستخدمة مما يجعل النص القانوني أكثر مما يحتمل، وخاصة في استعمال المصطلحات الفضفاضة، واستخدام عبارات النفي في الصياغة بدلاً من الأفعال الإيجابية، والمبني للمجهول، وهذا واضح بشكل جلي في معظم مواد القانون.
- تم اللجوء أحياناً إلى استخدام صيغة الجمع في بعض مواد القانون، علماً بأن الأصل في الصياغة القانونية اللجوء للصياغة من خلال استخدام صيغة المفرد وليس الجمع.

ثالثاً: الأحكام الختامية

جاء النص على الإلغاء الضمني، علماً بأنه من المحبذ أن تكون عملية الإلغاء صريحة، ولا يجذب في الصياغة التشريعية الجيدة اللجوء إلى الإلغاء الضمني، بل الصريح.

الانسجام الداخلي؛ بمراجعة المواد الواردة في هذا القانون، نجد أن أحكامه متسقة مع بعضها، ولا يوجد أي تعارض بينها.

الانسجام الخارجي؛ هناك حالة من الانسجام بين قانون القضاء الشرعي مع العديد من المواثيق الدولية، وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء، والتي تؤكد جميعها على مبدأ حيادية القضاء واستقلاله، وتنادي بهذا المبدأ كدعامة أساسية لنشر العدالة وحماية حقوق الإنسان، وهو ما نص وأكد عليه قانون القضاء الشرعي - محل هذه الورقة -.

كما أن هذا القانون لا يخالف القانون الأساسي، وإنما جاء منسجماً معه، ومع سائر التشريعات الفلسطينية. أضف إلى ذلك؛ أنه لا ينتهك الحقوق والحريات العامة، وإنما جاء ليعزز وينظم حق التقاضي، من خلال تنظيم القضاء الشرعي، وتأكيد على استقلالية القضاء والقضاة.

الانسجام الموضوعي

بناءً على هذا القانون تم استحداث العديد من المراكز القانونية سواء على صعيد المؤسسات أو الأفراد، حيث تم:

- إنشاء لجنة التقييم والترقية.
- إنشاء مكتب فني في المحكمة العليا.
- إنشاء دائرة للتفتيش القضائي.
- إنشاء لجنة لتعيين القضاة الشرعيين.
- إنشاء نيابة الأحوال الشخصية.
- إنشاء دائرة التنفيذ.
- إنشاء دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري.
- إنشاء الإدارة العامة للمحاكم الشرعية.
- تخصيص موازنة مستقلة للقضاء الشرعي ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- إيقاع عقوبات تأديبية على القضاة المخالفين لأحكام هذا القانون.
- تعيين عدد من القضاة الشرعيين وفقاً لشروط والمعايير والإجراءات المنصوص عليها في القانون.
- نقل أو إعاره أو ندب أو توقيف أو استقالة قضاة وفقاً لأحكام هذا القانون.
- الرواتب والعلاوات والمخصصات التي حددت بموجب هذا القانون للقضاة الشرعيين.
- صدور عدد من التعميمات سندياً لهذا القانون.
- صدور العديد من الأحكام القضائية الشرعية وفقاً لهذا القانون.

تأثير القانون على
المراكز القانونية
(الأفراد والمؤسسات)

لم يكن قبل صدور هذا القانون أي قانون ينظم القضاء الشرعي، وعليه تعتبر أحكامه مستحدثة بالكامل، وتم تطبيق هذا القانون فعلياً على أرض الواقع حيث استحدثت لجنة لتعيين القضاة الشرعيين مكونة من خمس قضاة تسمى «لجنة تعيين القضاة الشرعيين»، تتكون من ثلاثة من قضاة المحكمة العليا الشرعية وقاضيين من محاكم الاستئناف الشرعية، وجميعهم ممن ليسوا أعضاء في المجلس، وأنشأت نيابة الأحوال المدنية بنص المادة (75) حيث جاء فيها «يكون في النيابة العامة نيابة جزئية تختص بمسائل الأحوال الشخصية، تسمى نيابة الأحوال الشخصية»، أنشأت الإدارة العامة للمحاكم الشرعية التي تقوم بإدارة المحاكم الشرعية.

التطبيق العملي للقانون

أما فيما يتعلق بالموازنة العامة فتكون للقضاء الشرعي موازنته الخاصة وتظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية وهذا بنص المادة (85).

تم إصدار لائحة تنفيذية لتنفيذ القانون تتعلق بالتفتيش القضائي تحمل رقم (2012/345) وصدور العديد من القرارات الوزارية لتنفيذ القانون.

كما صدرت العديد من اللوائح التنفيذية الخاصة بتنظيم أحكامه منها:

<ul style="list-style-type: none"> ✓ اللائحة التنفيذية بخصوص القواعد والإجراءات لمباشرة المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، وذلك بتاريخ 2012/11/13. ✓ اللائحة التنفيذية للتفتيش القضائي رقم 2012/345 . ✓ اللائحة التنفيذية للمكتب الفني في المحكمة العليا الشرعية. ✓ اللائحة التنفيذية لمدونة سلوك القاضي الشرعي. ✓ اللائحة التنفيذية لعمل الإرشاد والإصلاح الأسري. ✓ اللائحة التنفيذية لعمل المأذون الشرعي. ✓ اللائحة التنفيذية لعمل المحامين الشرعيين. ✓ اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة. ✓ كما صدر العديد من القرارات الوزارية التي تنظم تنفيذ هذا القانون. 	
<p>يتضح مما سبق؛ أن نصوص قانون القضاء الشرعي ينسجم مع القانون الأساسي وسائر التشريعات الفلسطينية، إلى جانب انسجامه مع المعاهدات والمواثيق الدولية.</p> <p>أضف إلى أن هذا القانون بمضمونه ينظم المسائل والموضوعات المتعلقة بالقضاء الشرعي، والتي لم تعالج بموجب أي تشريع آخر في قطاع غزة.</p>	<p>النتيجة</p>
<p>نظرًا لتعدد التشريعات النازمة للقضاء الشرعي في قطاع غزة والضفة الغربية، ولأهمية ضرورة وجود إطار قانوني موحد ناظم للقضاء الشرعي، فإننا نوصي بإجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني الناظم للقضاء الشرعي في المنظومة القانونية الفلسطينية؛ والعمل على إعداد وصياغة قانون موحد لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة؛ يراعى فيه تضمين كافة الموضوعات والمسائل المطروقة في هذا القانون؛ بهدف توحيد التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك في ظل الحاجة لقانون يُعنى بتنظيم جميع مسائل والموضوعات المتصلة بالقضاء الشرعي.</p> <p>وفي جميع الأحوال، يجب الأخذ بعين الاعتبار المراكز القانونية التي ترتبت على تطبيق القوانين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.</p>	<p>التوصية النهائية</p>

تقرير حول قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011 الصادر في قطاع غزة

تمهيد

جاء إصدار قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011 لتنظيم مجموعة من الحقوق الخاصة بفئة الشباب، وتحديد الإجراءات القانونية المتعلقة بإنشاء الهيئات والمراكز الشبابية وكيفية مزاولة أنشطتها. وعليه، تقدم هذه الورقة قراءة وتحليل لهذا القانون، الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق لحقوق فئة الشباب في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتاريخ إصداره، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة بموجبه، ومدى انسجامه مع الحقوق والحريات، وتوافقه مع القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية، بغية فحص المخالفات الدستورية التي تعترى هذا القانون، وذلك وفق الجدول الآتي:

قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011

تناولت مجموعة من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الفلسطينية موضوع هذا القانون، وهي على النحو الآتي:

- الاتفاقيات الدولية
 - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
 - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
 - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الوثائق الدستورية:
 - القانون الأساسي المعدل.
 - مسودة الدستور الفلسطيني.
- التشريعات الخاصة بفترة الشباب، أبرزها:
 - قانون رقم (13) لسنة 1965 بإنشاء مجلس أعلى لرعاية الشباب والترفيه الرياضية بقطاع غزة.
 - قانون مؤسسة رعاية الشباب رقم (70) لسنة 1966، وتعديلاته الساري في الضفة الغربية.
 - قرار المجلس الأعلى لرعاية الشباب بقطاع غزة بشأن تشكيل الهيئة العامة الفلسطينية للكشافة والمرشدات بقطاع غزة لسنة 1964.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (251) لسنة 2010 بشأن اعتماد عام 2011 عامًا للشباب الساري في قطاع غزة.
 - قرار رقم (175) لسنة 2010 بشأن تشكيل اللجنة الوطنية لمهرجان الشباب العالمي في جنوب أفريقيا، الساري في الضفة الغربية.
 - قرار سنة 2011 بشأن تشكيل المجلس الأعلى للشباب والرياضة بمنظمة التحرير الفلسطينية.

الإطار القانوني

قام المجلس التشريعي / غزة، بإقرار قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011، ونشر هذا القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية في -قطاع غزة-، بتاريخ 26/4/2011، ليتم العمل به بعد مرور 30 يومًا من تاريخ نشره.

بطاقة التشريع

يتكون قانون الشباب الفلسطيني من (30) مادة، موزعة على خمسة فصول، تضمنت في نصوصها ما يلي:

- الفصل الأول؛ التعريفات والأحكام عامة، ومهام وصلاحيات وزارة الشباب.
- الفصل الثاني؛ حقوق الشباب، والتزامات السلطة الوطنية تجاه حقوق الشباب.

محتويات القانون

<p>- الفصل الثالث؛ المؤسسات والاتحادات الشبابية، ويتضمن: المقصود بالمراكز الشبابية وبرلمان الشباب، الأحكام والإجراءات الخاصة بتأسيس مراكز الشباب، وتسجيلها وتنظيم سائر أمورها التنظيمية، وتحديد مهام وصلاحيات برلمان الشباب الفلسطيني، حل المؤسسات الشبابية، وحظر التطبيع مع العدو.</p> <p>- الفصل الرابع؛ يتناول إنشاء صندوق دعم الشباب الفلسطيني، مقره، مجلس إدارته، مهامه، اجتماعاته، موارد الصندوق.</p> <p>- الفصل الخامس؛ أحكام انتقالية وختامية؛ باعتبار جميع المؤسسات الشبابية قبل نفاذ هذا القانون مسجلة رسمياً على أن تقوم بتوفيق أوضاعها وفق أحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه، بالإضافة إلى إصدار اللوائح والأنظمة المتعلقة بالقانون، وكذلك إصدار التعليمات والقرارات والنماذج المتعلقة بتنفيذ أحكامه. وإلغاء قانون مؤسسة رعاية الشباب لسنة 1966، والقوانين المعدلة له، وكل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون.</p>	
<p>✓ في قطاع غزة</p> <p>لم يعالج قانون إنشاء مجلس أعلى لرعاية الشباب والتربية الرياضية لسنة 1965 الساري في قطاع غزة قبل نفاذ قانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011، موضوع حقوق الشباب، وأنواع المؤسسات الشبابية، والأحكام الناظمة لعملها، وكذلك موضوع إنشاء صندوق دعم الشباب، وغيرها من الأحكام التي جاء بها قانون 2011، حيث احتوى قانون 1965 على أربعة عشر مادة، عاجلت موضوع إنشاء المجلس الأعلى لرعاية الشباب والتربية الرياضية، أهدافه، وعلاقاته الخارجية، صلاحياته، ميزانيته.</p> <p>وعليه، فإن معظم المواد التي جاء بها قانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011 مستحدثة مقارنة مع قانون إنشاء مجلس أعلى لرعاية الشباب والتربية الرياضية لسنة 1965، فأحكام كل من القانونين والمواضيع التي يعالجها كل من القانونين مختلفان تماماً. وما يؤكد على ذلك عدم إلغاء قانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011 قانون لسنة 1965، إذ ما زال ساري في قطاع غزة.</p> <p>✓ في الضفة الغربية:</p> <p>لم يصدر خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني أي قرار بقانون في الضفة العربية خاص بفتة الشباب، وما صدر هو مرسوم تشكيل المجلس الأعلى للشباب والرياضة، وإنما استمر العمل بقانون مؤسسة رعاية الشباب لسنة 1966 وتعديلاته، الذي يعالج فقط موضوع إنشاء مؤسسة رعاية الشباب وأحكامها، إذ يتألف هذا القانون من (26) مادة، تتضمن نصوصه عدد من المواضيع؛ إنشاء مؤسسة رعاية الشباب، مركزها، الموظفين العاملين فيها، دورها ومسؤولياتها، تمويلها، وغيرها من الأحكام المتعلقة بالمؤسسة.</p> <p>والجددير بالذكر أن قانون الشباب الفلسطيني نص بإلغاء قانون 1966 وتعديلاته صراحةً، في المادة (29) منه.</p> <p>أما أهم الأحكام المستحدثة بموجب قانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011 مقارنة مع القوانين السابقة الصادرة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، هي:</p>	<p>الأحكام المستحدثة</p>

- تعريف الشاب؛ وهو كل فلسطيني يتراوح سنه بين الثامنة عشر والخامسة والثلاثين عامًا.
- تحديد مهام وصلاحيات وزارة الشباب، أهمها؛ تسجيل المؤسسات الشبابية، والإشراف عليها ودعمها، الرقابة المالية والإدارية عليها، تنمية قدرات الشباب المبدعين، تنظيم تبادل الأنشطة والخبرات الشبابية، وغيرها من المهام.
- كفل القانون الحقوق الآتية للشباب: المدنية والسياسية والصحية والاجتماعية والثقافية، والحق في الحصول على المعلومات، والحقوق التعليمية، والمالية والاقتصادية، السكن، العمل.
- فرض القانون التزامات على السلطة الوطنية تجاه حقوق الشباب، أهمها: ضمان المشاركة السياسية الفاعلة للشباب في ممارسة حقهم في الانتخابات اقتراحًا وترشيحًا، وضمان حقهم في تشكيل الأحزاب والانضمام إليها، إنشاء المرافق الثقافية والمكتبات العامة، العمل على تخفيض الرسوم الجامعية، وغيرها من الالتزامات.
- نظم عمل المؤسسات الشبابية؛ فقد حدد المقصود بالمراكز الشبابية، والأحكام والإجراءات الخاصة بتأسيسها وعملها. كما حدد القانون المقصود ببرلمان الشباب الفلسطيني، وحدد مهامه وصلاحياته.
- حدد حالات حل المؤسسات الشبابية.
- حظر التطبيع مع العدو من خلال النشاطات الشبابية.
- أنشأ صندوق دعم الشباب الفلسطيني، وحدد هيكلته، ومهامه، وغيرها من الأمور التنظيمية الخاصة به.

أولاً: الديباجة

- الديباجة

تمثل الديباجة أساس القانون باعتبار أنها تشير إلى السلطة المختصة بإصداره، كما أنها تعطي التشريع هوية رسمية محددة تثبت أن القانون قد خرج إلى الوجود بطريقة شرعية، وهي وجه القانون وصورته، بالتالي يجب أن تكون محكمة الصياغة والسبك كغيرها من مواد القانون، ومن خلال اطلاعنا على القانون نجد بأن الديباجة كان يعترها بعض الخلل في الصياغة والذي سنعمل على توضيحه، وكما نعلم فإن ديباجة أي قانون يجب أن تشمل على بعض العناصر الأساسية وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية الجيدة ومن ضمن هذه العناصر ما يلي:

الانسجام الشكلي

- 1- صاحب الصلاحية في الإصدار.
 - 2- السند القانوني في صلاحية الإصدار.
 - 3- التشريعات ذات العلاقة بالقانون والتي تم الإطلاع عليها.
 - 4- الجهة ذات الصلاحية بإقرار القانون.
 - 5- عبارة الإصدار.
- ومن خلال اطلاعنا على القانون نجد بأن صائغي القانون لم يتقيدوا بمعظم هذه العناصر عند صياغتهم لديباجة القانون وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية ومناهجها، والتي سنعمل على توضيحها هنا في هذا المقام وفق الآتي:

<p>- صاحب الصلاحية في الإصدار:</p> <p>تم ذكر مسمى رئيس السلطة الوطنية هو من أصدر القانون، علمًا بأن هناك قرار صدر باستخدام دولة فلسطين بعد العام 2012.</p> <p>- عبارة الإصدار:</p> <p>من الأصول التي درج استخدامها قبل عبارة الإصدار عبارة «وبناء على مقتضيات المصلحة العامة وبناء على الصلاحيات المخولة لنا قانونًا أصدرنا القانون الآتي»:</p> <p>كما أن عبارة الإصدار جاءت بكلمة «صدر القانون» وهي مبنية للمجهول «لأن الإصدار مرتبط برئيس الدولة الذي تم الإشارة له رئيس السلطة الوطنية»، بالتالي الأصل ذكر «أصدرنا القانون الآتي».</p> <p>ثانيًا: هيكلية القانون</p> <p>يتضح أن القانون تم عنوانه بعض مواد دون المواد الأخرى، علمًا بأنه وفق مبادئ الصياغة الجيدة يوصى بعدم عنوانه المواد.</p> <p>ثالثًا: أسلوب الصياغة</p> <p>فيما يتعلق بأسلوب الصياغة نورد الملاحظات الآتية:</p> <ul style="list-style-type: none"> - اتسم أسلوب صياغة بعض مواد القانون بأسلوب إنشائي. - ومن المتعارف عليه في أساليب الصياغة التشريعية قاعدة الرقم (7-2+) والتي تفيد بأن معظم الأشخاص يستطيعون حفظ سبعة معلومات على شكل نقاط ومن الممكن أحيانًا أن تزيد عن سبعة أو تقل عنها، واستخدم القانون تعداد لعدد من الفقرات بشكل أكبر. - تتسم صياغة الكثير من العبارات بعدم الدقة في الصياغة وفي اللغة القانونية المستخدمة مما يحمل النص القانوني أكثر مما يحتاج، وخاصة في استعمال المصطلحات الفضفاضة، كاستخدامه مصطلح الإمكانيات اللازمة، بشكل عادل. - تم اللجوء أحيانًا إلى استخدام صيغة الجمع في، علمًا بأن الأصل في الصياغة القانونية اللجوء للصياغة من خلال استخدام صيغة المفرد وليس الجمع. - مخالفة الجوانب الإجرائية في عملية تأسيس الاجسام الوطنية؛ حيث تم النص على إنشاء صندوق دعم الشباب الفلسطيني، بموجب أحكام القانون علمًا بأن الإنشاء هو من صلاحيات مجلس الوزراء. <p>رابعًا: الأحكام الختامية</p> <p>جاء النص على الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني، علمًا بأنه من المحبذ أن تكون عملية الإلغاء صريحة، ولا يجذب في الصياغة التشريعية الجيدة اللجوء إلى الإلغاء الضمني، بل الصريح.</p>	
<p>الانسجام الداخلي؛ يقصد بالانسجام الداخلي للتشريع: أن تأتي أحكام هذا التشريع متسقة مع بعضها البعض، غير متعارضة فيما بينها، وبمراجعة المواد الواردة في هذا القانون، نجد أن أحكامه متسقة مع بعضها البعض، ولا يوجد أي تعارض بينها.</p>	<p>الانسجام الموضوعي</p>

<p>الانسجام الخارجي؛ هناك حالة من الانسجام بين قانون الشباب الفلسطيني مع العديد من المواثيق الدولية، وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تؤكد جميعها على حقوق المواطن في حصوله على الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتي نص عليها قانون الشباب، وأكد على ضرورة تمتع هذه الفئة (الشباب) بهذه الحقوق.</p> <p>وعليه، لا ينتهك قانون الشباب الفلسطيني الحقوق والحريات العامة، وإنما جاء ليعزز وينظم مجموعة من الحقوق الخاصة بفئة الشباب، سواء أكانت حقوق مدنية وسياسية أو حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية.</p> <p>ومع ذلك، أخل القانون بحق فئة الشباب بانتخاب ممثل لهم في مجلس إدارة صندوق دعم الشباب، حيث تجاهل هذا القانون في المادة التاسعة منه حق الشباب في انتخاب ممثل لهم في الصندوق، حيث منح وزير الشباب والرياضة صلاحية اختيار «ممثلين اثنين» عن المؤسسات الشبابية.</p> <p>كما أن قانون الشباب الفلسطيني لا يخالف القانون الأساسي، وإنما جاء منسجماً معه، ومع سائر التشريعات الفلسطينية.</p>	
<p>بناءً على هذا القانون تم استحداث العديد من المراكز القانونية سواء على صعيد المؤسسات أو الأفراد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - إنشاء صندوق دعم الشباب الفلسطيني. - إنشاء برلمان الشباب الفلسطيني. - أقيمت المؤسسات والاتحادات الشبابية من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة. - صدر بموجب هذا القانون: <p>أ. قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2011 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011.</p> <p>ب. قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2011 بشأن إنشاء برلمان الشباب الفلسطيني.</p> <p>ج. قرار وزير الشباب والرياضة رقم (99) لسنة 2011 بشأن إصدار النظام الأساسي لبرلمان شباب فلسطين.</p> <p>د. قرار وزير الشباب والرياضة رقم (100) لسنة 2011 بشأن إصدار النظام الانتخابي لبرلمان شباب فلسطين.</p> <p>هـ. قرار وزير الشباب والرياضة رقم (101) لسنة 2011 بشأن إصدار نظام تعيين حدود الدوائر الانتخابية والتجمعات السكانية التابعة لها.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ألغي قانون مؤسسة رعاية الشباب رقم (70) لسنة 1966، والقوانين المعدلة له. - إيقاع المخالفات والعقوبات على المؤسسات أو الأفراد المخالفين لأحكام هذا القانون. 	<p>تأثير القانون على المراكز القانونية (الأفراد والمؤسسات)</p>

<p>صدر في غزة بتاريخ 2011/5/26، ملغياً في أحكامه قانون مؤسسة رعاية الشباب رقم 70 لسنة 1966، وتتكون نصوصه من (30) مادة.</p> <p>أنشأ قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة (2011) برلماناً شبابياً يسمى برلمان الشباب الفلسطيني، لتدريب الشباب على مهارات النقاش الفعال والحوار الديمقراطي، وأنشأ صندوقاً لدعم الشباب ومنحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، محددًا القانون الفئة الشبابية المستهدفة من هذه النصوص هي الفئة العمرية ما بين 18 و35 عامًا.</p> <p>لم يصدر له لوائح تنفيذية أو تخصيص موازنة لتنفيذه فهو لم يطبق فعلياً على أرض الواقع، إلا فيما يتعلق بإنشاء صندوق دعم زواج الشباب وتشرف عليه وزارة الشباب والرياضة وتنفق عليه من الموازنة الخاصة بالوزارة ذاتها.¹⁷</p>	<p>التطبيق العملي</p>
<p>ومن الانتقادات التي يمكن توجيهها لقانون الشباب الفلسطيني، ما يأتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - عدم تبني القانون معياراً محددًا في تعداد الحقوق المكفولة للشباب، على نحو يخالف ما هو متعارف عليه دولياً وفقاً للمواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وذلك بالنص في المادة الرابعة منه على الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والحقوق الاقتصادية والثقافية، ثم إيراد مجموعة من الحقوق الأخرى بصورة مستقلة، كالحقوق التعليمية والحقوق الصحية، والحق في الحصول على المعلومات، والحق في السكن والحق في العمل؛ الأمر الذي ترتب عليه عدم وضوح الأساس المعياري في تصنيفه وترتيبه للحقوق. - تجاهل القانون إعمال إحدى أهم الآليات الديمقراطية في التمثيل، وهي الانتخابات في تمثيل المراكز والهيئات الشبابية في مجلس إدارة صندوق دعم الشباب. إذ أعطى القانون صلاحية اختيار من يمثل هذه المراكز الشبابية لوزير الشباب والرياضة، وفق المادة (19) منه؛ الأمر الذي يمنع هذه المراكز من اختيار ممثلهم في الصندوق من جهة، والسماح بهيمنة الوزير على الصندوق من جهة أخرى. - يجد القانون في المادة السابعة منه من حرية المراكز الشبابية في تنفيذ الأنشطة وعقد المؤتمرات وإعداد البرامج مع نظيرتها من المراكز الشبابية الخارجية، وهو ما ينطبق أيضاً على ما يمكن أن تبرمه معها من اتفاقيات، حيث اشترطت هذه المادة لتنفيذ تلك الفعاليات التنسيق المسبق مع وزارة الشباب والرياضة ووفق ما تصدره من ضوابط بهذا الشأن، دون تحديد ماهية ذلك التنسيق والضوابط. - على الرغم من أن القانون نص على تمتع المراكز الشبابية بالاستقلال المالي والإداري، إلا أن المشرع قيد هذا الاستقلال في عدد من نصوص القانون؛ بإخضاع تنفيذ بعض الأنشطة التي تقوم بها على شرط «التنسيق مع الوزارة». 	<p>ملاحظات عامة</p>
<p>يتضح مما سبق؛ أن نصوص قانون الشباب الفلسطيني تنسجم مع القانون الأساسي وسائر التشريعات الفلسطينية، إلى جانب انسجامه مع المعاهدات والمواثيق الدولية. أضف إلى أن هذا القانون بمضمونه الذي ينظم فيه مجموعة من الحقوق الخاصة بفئة الشباب، ويحدد الإجراءات القانونية المتعلقة بإنشاء الهيئات والمراكز الشبابية وكيفية مزاوله أنشطتها، ينظم موضوعاً جديداً لم تعالج ضمن التشريعات السابقة سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة. الأمر الذي يسد حالة الفراغ التشريعي فيما يتعلق بهذا الموضوع.</p>	<p>النتيجة</p>

16 مقابلة شخصية مع أجد شراب، المستشار القانوني لوزارة الشباب والرياضة/ قطاع غزة، بتاريخ 2017/2/7، أجراها الباحث سعد كحيل.

وعليه، نوصي بمراجعة قانون الشباب الفلسطيني لسنة 2011، لتفادي الانتقادات الموجهة له، والعمل على إقراره من المجلس التشريعي، ليصبح ساريًا في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وايضًا مراجعة جميع القوانين النازمة للشباب في المنظومة القانونية الفلسطينية، بهدف توحيد التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك في ظل الحاجة لقانون يُعنى بفئة الشباب، ويضمن حقوقها، وينشئ هيئات ومراكز شبابية، تُعنى بحقوق الشباب، وتعمل على تنمية قدرات الشباب، وتقديم العون لهم، وغيرها من الأمور المتصلة بحقوق فئة الشباب.

التوصية النهائية

وفي جميع الأحوال، يجب الأخذ بعين الاعتبار المراكز القانونية التي ترتبت على تطبيق القانون في قطاع غزة منذ صدوره في شهر آيار من عام 2011 لغاية تاريخ كتابة سطور هذه الورقة، وخاصة ما يتعلق بالهيئات والمراكز الشبابية التي تم إنشاؤها بناءً عليه، أو أية مراكز قانونية استحدثتها.

تقرير حول قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013 وتعديلاته الصادر في قطاع غزة*

تمهيد:

إن أي قانون للإيجار يقر في دولة فلسطين، يجب أن يحتكم إلى مجموعة من المعايير، منها القواعد التي أسسها القانون الأساسي، باعتبار الحق في الإيجار وما يتضمنه من حقوق أخرى من حقوق الإنسان. وعليه تحاول هذه الورقة من خلال تقديم قراءة لقانون رقم (5) لسنة 2013م، بشأن إيجار العقارات وتعديله، الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق لتنظيم حق الإيجار في الضفة الغربية وقطاع غزة، وخلفية ومبررات إصدار قانون إيجار العقارات لسنة 2013م، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة، ومدى انسجامه مع الحقوق والحريات، وتوافقه مع القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية، بغية فحص المخالفات الدستورية التي تعترى هذا القانون، وذلك وفق الآتي:

* تم إعداد هذا التقرير من قبل الباحثة نغم بلعاوي/ ديوان الفتوى والتشريع بالتعاون مع معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

قانون إيجار العقارات وتعديلاته

تناولت مجموعة من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الفلسطينية أهم الحقوق التي يضمنها ويكفلها قانون إيجار العقارات (الحق في السكن، الحق في التملك، الحق في العمل، الحق في ممارسة التجارة)، وتمثل الاتفاقيات الدولية والتشريعات الفلسطينية بالآتي:

الاتفاقيات الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 م.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966 م.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة 1966 م.
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 1950 م.
- قرارات عدة صادرة من الأمم المتحدة التي تعزز هذا الحق. (قرار 1986/36) الذي يعزز الحق في السكن الملائم. وقرار (1987/22) يطلب تعزيز هذا الحق على المستويين الوطني والعالمي.

الوثائق الدستورية:

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

التشريعات الخاصة بتنظيم الإيجار:

- مجلة الأحكام العدلية 1293 هـ.
- القانون المدني رقم (4) لسنة 2012، الساري في قطاع غزة.
- قانون المالكين والمستأجرين الأردني رقم (62) لسنة 1953 م، وتعديله القانون رقم (7) لسنة 1958 م، الساري في الضفة الغربية.
- الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (1271) لسنة 1989 م، بشأن تعديل قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م وتعديله.
- قانون تقييد الإيجارات لدور السكن رقم (44) لسنة 1940 م، الساري سابقاً في قطاع غزة.
- قانون تقييد الإيجارات للعقارات التجارية رقم (6) لسنة 1941 م، الساري سابقاً في قطاع غزة.
- قانون رقم (3) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013.

التشريعات الأخرى ذات العلاقة، نذكر أهمها:

- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 م.
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936.
- قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 م.
- قانون تملك الطبقات والشقق والمحلات رقم (1) لسنة 1996 م.
- قانون التجارة رقم (12) لسنة 1960 م.

الإطار القانوني

<p>- قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 م. - قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996 م. - قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954 م. - القرار بقانون رقم (9) لسنة 2011 م، بشأن الغرف التجارية والصناعية. - القرار بقانون رقم (6) لسنة 2014 م، بشأن التأجير التمويلي.</p>	
<p>قام المجلس التشريعي / غزة، بإقرار قانون رقم (5) لسنة 2013 م، بشأن إيجار العقارات، حيث تم نشر هذا القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية في قطاع غزة بالعدد (88)، بتاريخ 16/6/2013 م، ليتم العمل به بعد شهرين من تاريخ نشره، أي يتم العمل به من تاريخ 17/8/2013 م. كما أصدر المجلس التشريعي قانوناً معدلاً رقم (3) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013، حيث تم نشر هذا القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية في قطاع غزة بالعدد (91)، بتاريخ 18/5/2014 م، ليتم العمل به فور نشره في الجريدة الرسمية.</p>	<p>خلفية ومبررات إصدار القانون</p>
<p>يتكون قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013 م من (13) مادة، تضمنت في نصوصها:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. تعاريف ونطاق تطبيق القانون. 2. عقود الإيجار وتسجيلها. 3. إخلاء المأجور، وحالته. 4. أحكام ختامية وانتقالية. <p>أما القانون رقم (3) لسنة 2014 المعدل لقانون إيجار العقارات، فقد احتوى على التعديل الآتي: فيما يتعلق بحالة امتناع أي من طرفي العقد عن التوقيع على عقد الإيجار أمام الموظف المختص لدى الهيئة المحلية، يتم إخطاره من قبل الهيئة المحلية وفقاً للأصول، فإذا لم يتم بالتوقيع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره يعتبر عقد الإيجار المذكور مسجلاً بحكم القانون.</p>	<p>محتويات القانون</p>
<p>1. في قطاع غزة:</p> <p>كان يسري في قطاع غزة فيما يخص إيجار العقارات السكنية:</p> <p>قانون تقييد إيجارات (دور السكن) رقم (44) لسنة 1940 م وتعديلاته، بحيث اشتمل على الآتي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - التعاريف، عرفت بدل الإيجار القياسي، المالك، المستأجر، الإجارة، الأجر. - التطبيق، يطبق هذا القانون على أي منزل أو قسم من منزل إذا كان الإيجار لا يشمل أية أرض، خلاف الموقع الذي يقوم عليه المسكن والحديقة أو العقارات في الفناء، وكل مسكن أو قسم من منزل مؤجر على هذه الصورة يعتبر مسكناً ينطبق عليه هذا القانون، ويشترط في ذلك ألا ينطبق هذا القانون على الفنادق أو النزل (البنسيونات). وينطبق هذا القانون على كل مسكن يستعمله المستأجر أيضاً لأي مقصد يتعلق بمهنة أو تجارة، بشرط أن تقتنع المحكمة بأن البديل الذي يدفع عن القسم من المسكن لتلك الغاية لا يؤلف جزءاً كبيراً من بدل إيجار المسكن. - تأليف محاكم الإيجارات. - النظر في الخلاف حول بدل الإيجار. - قيود رفع بدل الإيجار. - طلب مبالغ إضافية على بدل الإيجار. - أسباب الأمر بإعادة وضع اليد أو إخلاء المأجور، بينت الحالات التي يجوز فيها إخراج المستأجر من العقار. - إلغاء بعض العقود والاتفاقات، قبل سريان أحكام هذا القانون. 	<p>الأحكام المستحدثة</p>

- إصدار الأنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.
- الاستثناءات على تطبيق أحكام هذا القانون.
- أما فيما يخص إيجار العقارات التجارية كان يسري قانون تقييد إيجارات (العقارات التجارية) رقم (6) لسنة 1941م وتعديلاته، بحيث اشتمل على الآتي:
 - التعاريف، ونطاق التطبيق.
 - حالات إخراج المستأجر.
 - بطلان بعض العقود، قبل سريان أحكام هذا القانون.
 - بدل الإيجار، وتناولت تفصيل حالات الزيادة في بدل الإيجار.
 - إحالة الخلافات إلى مندوبي الإيجارات.
 - استئناف قرارات مندوبي الإيجارات.
 - استئناف قرارات محكمة الإيجارات.
 - تعيين مندوبي الإيجارات.
 - تأليف محاكم الإيجارات.
- إصدار الأنظمة لتنظيم أصول وكيفية رفع الطلبات إلى مندوبي الإيجارات واستئناف قراراتهم إلى محاكم الإيجارات.
- صلاحيات وضع أصول محاكمات، لتنظيم استئناف قرارات محاكم إيجارات محاكم الإيجارات إلى المحاكم المركزية.
- الاستثناءات على تطبيق أحكام القانون.

- وأهم الأحكام المستحدثة بموجب قانون رقم (5) لسنة 2013م، بشأن إيجار العقارات وتعديله، مقارنة مع قانوني تقييد الإيجارات (دور السكن والعقارات التجارية) هي:
- سريان نطاق تطبيقه على العقارات في جميع المناطق، وليس فقط على العقارات في مناطق البلدية، كما هو في قانون تقييد الإيجارات التجارية، بالإضافة إلى شموله العقارات المؤجرة لأغراض صناعية وحرفية ومهنية، وليس فقط العقارات لأغراض السكن والتجارة.
 - وضح بالتفصيل الاستثناءات من نطاق تطبيقه، وتشمل:
 - أملاك الدولة العامة والخاصة.
 - الأراضي الزراعية والمنشآت التابعة لها.
 - الأراضي الفضاء.
 - أراضي الوقف وعقاراته.
 - العقارات المؤجرة من أرباب العمل إلى العاملين لديهم بحكم ارتباطهم بالعمل أو بسببه.
 - الأماكن المؤجرة لأغراض استثمارية كالشقق المفروشة وغرف الفنادق والصالات وأماكن العرض والمسارح.
 - أي جزء من العقار يؤجر لشخص أو أشخاص بهدف تقديم خدمات للعقار أو المتفعين به.

- محتويات عقود الإيجار وتسجيلها، بأن تعقد العقود كتابة متضمنة جميع الشروط المتفق عليها، وأن تحتوي على عناصر أساسية تتمثل بالآتي: اسم المؤجر، اسم المستأجر، جنسيتها، أو من يمثلها قانوناً وعنوانها، رقم بطاقة الهوية أو بطاقة التعريف، مدة الإيجار وقيمة الأجرة، كيفية أدائها، أو صاف المأجور، الغاية من التأجير، إمضاء الطرفين.
وأن تسجل عقود الإيجار لدى الهيئة المحلية التي يقع المأجور ضمن نفوذها، وتحديد رسم استيفاء تسجيلها، والتاريخ الواجب به تسجيلها، واعتبار عقود الإيجار المسجلة كسند تنفيذي في حالة المطالبة بتنفيذ عقد الإيجار، أو المطالبة بالأجرة المستحقة، أو المطالبة بتسليم المأجور حال انتهاء مدة الإيجار، أي أن العقد سيكون له مكانة الحكم القضائي البات، ولن يحتاج صاحب المصلحة إلى فتح دعوى إجرائية تنفيذية لتنفيذ العقد؛ الأمر الذي سيحد من ظاهرة الاختناق القضائي وتخفيف العبء عن كاهل محاكم الصلح التي تختص نوعياً في نزاعات إخلاء المأجور.

- إنهاء نظرية الامتداد القانوني للعقود، بحيث ينقضي عقد الإيجار بانتهاء مدته، وأنه على المستأجر أن يرد المأجور عند انتهاء مدة الإيجار، وإلا يلتزم بدفع تعويض للمؤجر تراعى فيه أجرة المثل وما أصاب المؤجر من ضرر.

- حق المؤجر ولو قبل انتهاء مدة عقد الإيجار أن يطلب من المحكمة إخلاء المأجور في حالات محددة.
- أحكام انتقالية وتشمل:

- امتداد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإيجارات (العقارات التجارية) رقم (6) لسنة 1941 م وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة خمس سنوات. امتداد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإيجارات (دور السكن) رقم (44) لسنة 1940 م وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة ثلاث سنوات.
- يتم التمديد لمدة خمس سنوات أو لمدة ثلاث سنوات، ما لم يتضمن العقد مدة محددة أطول، أو رغب المستأجر في عدم التجديد، بشرط أن يكون المستأجر شاغلاً للمأجور.
- لا يجوز للمؤجر طلب زيادة الأجرة للعقود السارية المفعول إلا وفقاً للضوابط والمدد، وفي حدود النسب أو القيم التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.
- استمرار المحاكم في الفصل في الدعاوى المرفوعة أمامها قبل تاريخ العمل بهذا القانون وفق القانون القديم.
- سريان أحكام القانون المدني رقم (4) لسنة 2012 م، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، وبما لا يتعارض مع أحكامه.

2. في الضفة الغربية:

لم يصدر خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني أي قرار بقانون في الضفة الغربية يعالج موضوع الإيجار، وإنما استمر العمل بقانون المالكين والمستأجرين الأردني رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته، الذي يعالج الموضوع ذاته، إذ يتألف هذا القانون من (8) مواد، تتضمن نصوصه: مادة تسمية القانون ونفاذه، مادة نطاق تطبيقه على أي عقار في أية منطقة من المناطق البلدية أو المجالس المحلية، مادة التعاريف وشملت تعريف العقارات (العقارات التجارية وبيوت السكن)، المالك، المستأجر، المستأجر الفرعي، بدل الإيجار، ومادة تقييد إخراج المستأجر من العقار، بحيث نصت بأنه لا يجوز لأي محكمة أو مأمور إجراء إصدار حكم أو أمر بإخراج المستأجر من أي عقار، بغض النظر عن انتهاء أجل عقد إيجاره، إلا في الحالات محددة.

كما تضمن القانون مادة حلول الخلف في العقار بسبب نقل السلف الموظف، ومادة قيام المؤجر بأعمال يقصد منها إزعاج المستأجر والضغط عليه لإخلاء العقار أو زيادة الأجرة، ومادة الإلغاء، ومادة التنفيذ.

وأهم الأحكام المستحدثة بموجب قانون رقم (5) لسنة 2013 م وتعديله، بشأن إيجار العقارات، مقارنة مع قانون المالكين والمستأجرين الأردني رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته، هي:

- سريان نطاق تطبيقه على العقارات في جميع المناطق وليس فقط على العقارات في مناطق البلدية أو المجالس المحلية، بالإضافة إلى شموله العقارات المؤجرة لأغراض صناعية وحرافية ومهنية، وليس فقط العقارات لأغراض السكن والتجارة.

- وضع بالتفصيل الاستثناءات من نطاق تطبيقه، وتشمل:

- أملاك الدولة العامة والخاصة.
- الأراضي الزراعية والمنشآت التابعة لها.
- الأراضي الفضاء.
- أراضي الوقف وعقاراته.
- العقارات المؤجرة من أرباب العمل إلى العاملين لديهم بحكم ارتباطهم بالعمل أو بسببه.
- الأماكن المؤجرة لأغراض استثمارية كالشقق المفروشة وغرف الفنادق والصالات وأماكن العرض والمسارح.
- أي جزء من العقار يؤجر لشخص أو أشخاص بهدف تقديم خدمات للعقار أو المنتفعين به.

- محتويات عقود الإيجار وتسجيلها، بأن تعقد العقود كتابة متضمنة جميع الشروط المتفق عليها، وأن تحتوي على عناصر أساسية تتمثل بالآتي: اسم المؤجر، اسم المستأجر، جنسيتها، أو من يمثلها قانوناً وعنوانها، رقم بطاقة الهوية أو بطاقة التعريف، مدة الإيجار وقيمة الأجرة، كيفية أدائها، أو صاف المأجور، الغاية من التأجير، إمضاء الطرفين.

وأن تسجل عقود الإيجار لدى الهيئة المحلية التي يقع المأجور ضمن نفوذها، وتحديد رسم استيفاء تسجيلها، والتاريخ الواجب به تسجيلها، واعتبار عقود الإيجار المسجلة كسند تنفيذي في حالة المطالبة بتنفيذ عقد الإيجار، أو المطالبة بالأجرة المستحقة، أو المطالبة بتسليم المأجور حال انتهاء مدة الإيجار، أي أن العقد سيكون له مكانة الحكم القضائي البات، ولن يحتاج صاحب المصلحة لإفترج دعوى إجرائية تنفيذية لتنفيذ العقد؛ الأمر الذي سيحد من ظاهرة الاختناق القضائي وتخفيف العبء عن كاهل محاكم الصلح التي تختص نوعياً في نزاعات إخلاء المأجور.

- إنهاء نظرية الامتداد القانوني للعقود، بحيث ينقضي عقد الإيجار بانتهاء مدته، وأنه على المستأجر أن يرد المأجور عند انتهاء مدة الإيجار، وإلا يلتزم بدفع تعويض للمؤجر، تراعى فيه أجرة المثل وما أصاب المؤجر من ضرر.

- حق المؤجر ولو قبل انتهاء مدة عقد الإيجار أن يطلب من المحكمة إخلاء المأجور في حالات محددة.

- أحكام انتقالية وتشمل:

- امتداد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإيجارات (العقارات التجارية) رقم (6) لسنة 1941 م وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة خمس سنوات.
- امتداد مدة عقود الإيجار المبرمة وفقاً لأحكام قانون تقييد الإيجارات (دور السكن) رقم (44) لسنة 1940 م وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة، وأحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة لمدة ثلاث سنوات.
- يتم التمديد لمدة خمس سنوات أو لمدة ثلاث سنوات، ما لم يتضمن العقد مدة محددة أطول أو يرغب المستأجر في عدم التجديد، بشرط أن يكون المستأجر شاغلاً للمأجور.
- لا يجوز للمؤجر طلب زيادة الأجرة للعقود السارية المفعول إلا وفقاً للضوابط والمدد وفي حدود النسب أو القيم التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.
- استمرار المحاكم في الفصل في الدعاوى المرفوعة أمامها قبل تاريخ العمل بهذا القانون وفق القانون القديم.
- سريان أحكام القانون المدني رقم (4) لسنة 2012 م، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، وبما لا يتعارض مع أحكامه.

لمراجعة مدى الانسجام الشكلي لقانون رقم (5) لسنة 2013 م وتعديله، نورد الملاحظات الآتية:

1. الديباجة

تحتوي الديباجة على العناصر الآتية التي يجب مراجعتها والتحقق منها:

- صاحب الصلاحية في الإصدار
لم يتم مراعاة الناحية الشكلية في عبارة صاحب الصلاحية في الإصدار، إذ يجب أن تكون مكتوبة بخط أكبر من الخط المستعمل في كتابة عناصر الديباجة الأخرى وبلون أغمق، حيث لم يتم مراعاة ذلك وكتبت بنفس الخط المستخدم في بقية عناصر الديباجة الأخرى.

الانسجام الشكلي

- السند القانوني في صلاحية الإصدار
احتوت الديباجة على عبارة «بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته»، في حين أنه يجب الاستناد إلى القانون الأساسي وليس الاطلاع عليه، بالإضافة إلى أنه لم يتم ذكر مادة السند القانوني ألا وهي المادة (41) من القانون الأساسي، إذ يجب أن تكون عبارة السند القانوني على النحو الآتي: «استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (41) منه».

• التشريعات ذات العلاقة

اشتملت الديباجة على ذكر جميع التشريعات (القوانين) ذات العلاقة التي تم الاطلاع عليها، إلا أنه لم يتم مراعاة الترتيب السليم بذكرهم، إذ لا بد من ترتيب القوانين بحسب تواريخها من الأقدم إلى الأحدث، على النحو الآتي:

استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (41) منه، وبعد الاطلاع على مجلة الأحكام العدلية، وعلى قانون تقييد إيجارات دور السكن رقم (44) لسنة 1940 م وتعديلاته، وعلى قانون تقييد إيجارات العقارات التجارية رقم (6) لسنة 1941 م وتعديلاته، وعلى قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 م، والقانون المعدل له، وعلى قانون الهيئات المحلية رقم (7) لسنة 1997 م، وعلى القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012 م،

2. هيكليّة القانون

- احتوت بعض المواد على عنوان لها في حين مواد أخرى لم يتم عنوانتها، ووفق قواعد الصياغة السليمة إما عنوانها جميع المواد أو عدم عنوانتها جميعاً.
- تم استخدام لفظ «المادة» وليس «مادة» في ترقيم المواد، للمواد الآتية: (1، 2، 3، 4، 5، 6، 7)، ذلك أنه يجب الالتزام بلفظ «مادة» لجميع مواد القانون.
- لم يتم الالتزام في تجزئة المواد إلى فقرات وبنود باستخدام علامات الترقيم الواجب استخدامها بعد الأرقام في الفقرات «-» وبعد الأحرف في البنود «()»، بحيث تم استخدام النقطة «.» بعد الرقم في الفقرات وليس «-»، باستثناء المادة رقم (2)، حيث تم استخدام «-» بعد الرقم. وما يؤخذ على القانون هو عدم التوحيد فيه باستخدام علامات الترقيم الواجب استخدامها لجميع المواد من الناحية الشكلية.
كما أن البنود تم استخدام النقطة «.» بعد الحروف (أ، ب، ج، ...)، ولم يتم استخدام القوس «()» في جميع بنود المواد في القانون.
- احتوى القانون على العناصر العامة للتشريع (وحدات البنية العامة للتشريع «هيكليته»)، إذ احتوى على:

• وحدة البداية: اشتملت على عنوان القانون، والديباجة.

حيث إن العنوان ورد على النحو الآتي: «قانون رقم (5) لسنة 2013 م، بشأن إيجار العقارات».

في حين أنه وفق قواعد الصياغة السليمة يجب عدم استخدام عبارة بشأن في عنوان القانون

لذلك يجب أن يكون العنوان على النحو الآتي:

قانون إيجار العقارات

رقم (5) لسنة 2013 م

وكذلك القانون المعدل، حيث إن العنوان ورد على النحو الآتي: قانون رقم (3) لسنة 2014 م بشأن تعديل قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013 م، في حين أنه وفق قواعد الصياغة السليمة يجب أن يكون العنوان على النحو الآتي:

قانون معدل رقم (3) لسنة 2014م

لقانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013

3. أسلوب الصياغة

- تم استخدام صيغة الجمع في الصياغة كاستخدام «عقود الإيجار» في المواد (3، 4، 8) وتارة أخرى تم استخدام صيغة المفرد «عقد الإيجار» في المواد (5، 6، 7)، وأيضاً الجمع في مصطلح «العقارات» في المادة (1)، كما أنه تم تعداد العقارات المستثناة من سريان القانون بصيغة الجمع (أملاك، الأراضي، العقارات، الأماكن)، وأيضاً تم استخدام الجمع في مصطلح «الهيئات المحلية» الذي ورد في المادة (5). علماً بأن الأصل في الصياغة القانونية السليمة اللجوء للصياغة من خلال استخدام صيغة المفرد وليس الجمع.
- تم استخدام صيغة المبني للمجهول (تُبرم، تُسجل، تُنظم) في المادتين (3، 4)، وهو ما يخالف قواعد الصياغة، إذ الأصل أن تتم الصياغة بالمبني للمعلوم وليس المبني للمجهول.
- لم يتم مراعاة الثبات في التعبير في استخدام المصطلحات؛ فقد ورد في مادة التعريفات تعريف المأجور بأنه العقار محل عقد الإيجار، وبالتالي فإنه يجب الالتزام في جميع مواد القانون باستخدام لفظ «المأجور» وليس «العقار»، إلا أنه قد تم استخدام لفظ «العقار» في كل من المادتين (2، 7)، كما أنه تم استخدام لفظ «المبنى» في المادة (7) بدلاً من لفظ «المأجور».
- لم يتم مراعاة توحيد بداية جميع البنود بنفس الأسلوب المستخدم إما جميعها أفعال أو جميعها مصادر، كما هو في المادة (7) الفقرة (3)، إذ بدأت البنود على النحو الآتي: (عدم إمكانية، حصول، منح، أن يشع، تكون) وأيضاً البنود في الفقرة (4) بدأت على النحو الآتي: (إخطار، أن يشغل).
- لم يراعِ القانون المعدل مبادئ الأسس السليمة عند تعديل القانون الأصلي؛ حيث احتوى القانون المعدل على محتويات جديدة لم تكن موجودة في القانون الأصلي، لذا لا بد من إيجاد ترقيم لها يتناسب مع التشريع الأصلي، على أساس أن التشريع الأصلي والتشريع المعدل يقرآن معاً كوحدة واحدة، ويفسران على هذا الأساس. أضف إلى ذلك أن القانون المعدل لم يشير إلى التشريع الأصلي، إذ يجب أن يتضمن القانون المعدل في مادته الأولى عبارة توضح العلاقة بين التشريعيين، مثل (يسمى هذا القانون (قانون معدل لقانون إيجار العقارات لسنة 2014، ويقرأ مع قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013 المشار إليه فيما يلي بقانون الأصلي كقانون واحد...).

4. الأحكام الختامية

- تكليف التنفيذ: احتوى على الصيغة الآتية: «يصدر مجلس الوزراء اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون»، فقد تم استخدام مصطلح اللوائح ومصطلح الأنظمة معاً، ولا داعي لذلك؛ كون اللوائح والأنظمة تحمّلان نفس المعنى، فلا يجوز تكرار الألفاظ، فيجب أن يكون النص على النحو الآتي: «يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون».
- الإلغاء؛ تم استخدام أسلوب الإلغاء الصريح والضمني؛ علماً بأنه وفق مبادئ الصياغة الجيدة يجب استخدام أسلوب الإلغاء الصريح.

الانسجام الداخلي:

لا يوجد في قانون رقم (5) لسنة 2013م وتعديله، بشأن إيجار العقارات أي تعارض، أو أي حالة من عدم الانسجام الداخلي لمواد القانون فيما بينها، أو داخل كل مادة من المواد.

الانسجام
الموضوعي

الانسجام الخارجي:

- القانون الأساسي: لا يوجد في قانون رقم (5) لسنة 2013م، بشأن إيجار العقارات أي حالة انحراف تشريعي، أو تعارض أو عدم انسجام (عدم دستورية) فيما بينه وبين القانون الأساسي، من الناحية الموضوعية، بل على العكس فإن القانون قد أنهى حالة التمييز وعدم المساواة الموجودة بين المؤجر والمستأجر؛ نظرًا لوجود نظرية الاستمرار القانوني للعقد في ظل القوانين السابقة في غزة، أو في قانون المالكين والمستأجرين الأردني المطبق في الضفة الغربية، التي بموجبها يستطيع المستأجر الاستمرار في تمديد عقد الإيجار إلى ما لا نهاية إذا رغب في ذلك، مع بقاء قيمة الإيجار كما كانت عليه في عقد الإيجار الأصلي، أي أن المستأجر يتمتع بالحماية، ويبقى منتفعًا بالعقار للمدة التي يريد، وبدل الإيجار الذي اتفق عليه سابقًا، وينتقل العقد نفسه بجميع تفاصيله إلى ورثة المستأجر. يوازن هذا القانون بين مصالح طرفي عقد الإيجار كليهما، منهيًا نظرية الاستمرار القانوني للعقد، مطبقًا لقاعدة العقد شرعية المتعاقدين لعقود الإيجار التي سيتم إبرامها بعد نفاذه، أي (التراضي بين طرفي العقد، فشرط العقد هي شرعة المتعاقدين)، كما أنه شمل أيضًا في نطاق تطبيقه جميع العقارات في جميع المناطق، وليس فقط العقارات في مناطق البلدية أو المجالس المحلية.

كما أن القانون لم يخالف حق السكن وحرمة المسكن اللذين نص عليهما القانون الأساسي في المادتين (17، 23)، وحق التملك الذي نص عليه في المادة (21)، وحق العمل الذي نص عليه في المادة (25)، وحق ممارسة التجارة الذي نص عليه في المادة (21) من القانون الأساسي، باعتبار أن هذه الحقوق جميعها لها علاقة بقانون الإيجار؛ كونه يتضمن حق الإيجار ما بين المستأجر والمالك (حق السكن، حق التملك)، وأن الإيجار يقع على العقار سواء لأغراض السكن، أو لأغراض تجارية، أو صناعية أو حرفية أو مهنية (حق العمل، حق ممارسة التجارة).

- الاتفاقيات الدولية: لا يوجد اتفاقية دولية خاصة بحق الإيجار، وإنما الحقوق التي يتضمنها هذا القانون من حق السكن، حق التملك، حق العمل، حق ممارسة التجارة، فإنها حقوق قد نص عليها في مواد محددة من اتفاقيات دولية تم الإشارة إليها سابقًا، في البند الأول الخاص بالإطار القانوني للقانون فيما يخص الاتفاقيات الدولية، ذلك أن القانون لم يخالف نص أي مادة من هذه المواد، أو أي حق من الحقوق الموجودة في الاتفاقيات الدولية.

- التشريعات ذات العلاقة: تم الإشارة سابقًا إلى التشريعات ذات العلاقة بموضوع الإيجار، حيث إن القانون لم يخالف أو يعارض في أحكامه أي حكم وارد في هذه التشريعات.

أولاً: تأثيره على المراكز القانونية للأفراد

القانون قد أنهى حالة التمييز وعدم المساواة الموجودة بين المؤجر والمستأجر؛ نظرًا لوجود نظرية الاستمرار القانوني للعقد في ظل القوانين السابقة في غزة، أو في قانون المالكين والمستأجرين الأردني المطبق في الضفة الغربية والتي بموجبها يستطيع المستأجر الاستمرار في تمديد عقد الإيجار إلى ما لا نهاية إذا رغب في ذلك، مع بقاء قيمة الإيجار كما كانت عليه في عقد الإيجار الأصلي، أي أن المستأجر يتمتع بالحماية ويبقى منتفعًا بالعقار، للمدة التي يريد، وبدل الإيجار الذي اتفق عليه سابقًا، وينتقل نفس العقد بجميع تفاصيله إلى ورثة المستأجر.

إذ يوازن هذا القانون بين مصالح كلا طرفي عقد الإيجار، منهيًا نظرية الاستمرار القانوني للعقد، مطبقًا قاعدة العقد شرعية المتعاقدين لعقود الإيجار التي سيتم إبرامها بعد نفاذه، أي (التراضي بين طرفي العقد، فشرط العقد هي شرعية المتعاقدين).

تأثيره على
المراكز القانونية
للمؤسسات والأفراد

حيث إنه تضمن أحكاماً انتقالية بأن تمتد مدة عقود الإيجار لغرض تجاري المبرمة سابقاً لمدة خمس سنوات، وأن تمتد مدة عقود الإيجار لغرض السكن المبرمة سابقاً لمدة ثلاث سنوات، ما لم يتضمن العقد مدة محددة أطول، أو رغب المستأجر في عدم التجديد، وذلك كله لغرض تصويب الأوضاع ما بين المؤجر والمستأجر، وأن يتم ذلك من خلال مدة زمنية تمنح لكلا الطرفين لترتيب أوضاعهم، وبالأخص للمستأجر الذي سيتغير عليه الوضع، بأن أصبح غير محمي، وتم منحه مدة من الزمن (5 سنوات، 3 سنوات)، ومن ثم يتم تطبيق أحكام القانون الجديد الذي يتضمن إلغاء الحماية التي يتمتع بها المستأجر، واتباع قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

ثانياً: تأثيره على المراكز القانونية للمؤسسات

تضمن هذا القانون تسجيل عقود الإيجار لدى الهيئة المحلية التي يقع المأجور ضمن نفوذها، على أن يتم استيفاء رسم عند التسجيل، وبذلك أصبح للهيئات المحلية وضع قانوني جديد، بأن أصبحت ملزمة بتسجيل العقود واستيفاء رسم على تسجيلها، وذلك بموجب التعليمات الخاصة بتنظيم إجراءات تسجيل عقود الإيجار والصادرة عن وزير الحكم المحلي، إذ يهدف ذلك إلى حصر العقود المبرمة، ويحول دون قيام المؤجر بتأجير ذات العقار لأكثر من مستأجر، كما أنه يحقق أهدافاً إحصائية وخدمائية، ويخدم النظام العام.

جاء هذا القانون ليحسن المركز القانوني للمؤجر في مواجهة المستأجر، وإنهاء حالة التمييز الموجودة بين المؤجر والمستأجر. ومن خلال قراءة تناهذه القانون يتضح لنا أن تطبيق هذا القانون على أرض الواقع ينقسم إلى قسمين، القسم الأول: يتعلق في تطبيق القانون على عقود الإيجار المحررة ما بعد نفاذ القانون، والقسم الثاني: يتعلق في تطبيق القانون على عقود الإيجار المحرر قبل نفاذ القانون. وبناءً على هذا التقسيم تم تطبيق القانون فعلياً على عقود الإيجار المحررة بعد نفاذ قانون إيجار العقارات، أما بالنسبة للعقود المحرر قبل نفاذ القانون فإتم تطبيق قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة (2013) عليها بعد مضي خمس سنوات على نفاذ القانون أي بتاريخ 17/8/2018م فهو غير مطبق فعلياً في الوقت الحالي على هذه العقود.

لم يصدر لائحة تنفيذية للقانون وإنما صدر أربعة قرارات تنظيمية صادرة عن مجلس الوزراء في العدد التاسع والثمانين، ولم يتم تخصيص أي ميزانية لتنفيذ هذه القرارات.

التطبيق العملي للقانون

يتمتع القانون بإيجابيات وسلبيات على النحو الآتي: الإيجابيات:

- سريان نطاق تطبيقه على العقارات في جميع المناطق وليس فقط على العقارات في مناطق البلدية أو المجالس المحلية، بالإضافة إلى شموله العقارات المؤجرة لأغراض صناعية وحرفية ومهنية، وليس فقط العقارات لأغراض السكن والتجارة.
- إنهاء نظرية الامتداد القانوني للعقود، بحيث ينقضي عقد الإيجار بانتهاء مدته، وأنه على المستأجر أن يرد المأجور عند انتهاء مدة الإيجار، وإلا يلتزم بدفع تعويض للمؤجر تراعى فيه أجرة المثل وما أصاب المؤجر من ضرر.
- حق المؤجر ولو قبل انتهاء مدة عقد الإيجار أن يطلب من المحكمة إخلاء المأجور في حالات محددة.
- تحديد محتويات عقود الإيجار بأن تحتوي على عناصر أساسية لا بد من اشتغال عقود الإيجار عليها، تتمثل بالآتي: اسم المؤجر، اسم المستأجر، جنسيتها، أو من يمثلها قانوناً وعنوانها، رقم بطاقة الهوية أو بطاقة التعريف، مدة الإيجار وقيمة الأجرة، كيفية أدائها، أو صاف المأجور، الغاية من التأجير، إمضاء الطرفين.
- تسجيل عقود الإيجار لدى الهيئة المحلية التي يقع المأجور ضمن نفوذها.

ملاحظات عامة على القانون

- اعتبار عقود الإيجار المسجلة كسند تنفيذي في حالة المطالبة بتنفيذ عقد الإيجار، أو المطالبة بالأجرة المستحقة، أو المطالبة بتسليم المأجور حال انتهاء مدة الإيجار، أي أن العقد سيكون له مكانة الحكم القضائي البات، ولن يحتاج صاحب المصلحة إلا فتح دعوى إجرائية تنفيذية لتنفيذ العقد؛ الأمر الذي سيحد من ظاهرة الاختناق القضائي وتخفيف العبء عن كاهل محاكم الصلح التي تختص نوعياً في نزاعات إخلاء المأجور.

- تضمن القانون أحكاماً انتقالية لغرض تصويب الأوضاع بين المؤجر والمستأجر، وأن يتم ذلك خلال مدة زمنية تمنح لكلا الطرفين، لترتيب أوضاعهما، وبالأخص للمستأجر الذي سيتغير عليه الوضع، بأن أصبح غير محمي، وتم منحه مدة من الزمن (5 سنوات، 3 سنوات) ومن ثم يتم تطبيق الأحكام الجديدة للقانون عليه التي تتضمن إلغاء الحماية التي يتمتع بها المستأجر، واتباع قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

السلبات:

من الانتقادات التي يمكن توجيهها للقانون بأنه قانون مقتضب، لم يشمل على كافة الأحكام الواجب توافرها في القانون المنظم لعملية الإيجار، ومن هذه الأحكام على سبيل المثال:

- حكم تحديد التزامات المؤجر بالتفصيل، والتي تتمثل بالآتي:

1. تسليم المأجور وملحقاته وفقاً للمنفعة المحددة في عقد الإيجار.

2. الامتناع عن القيام بعمل يقصد منه إزعاج المستأجر، أو الضغط عليه لتخلية المأجور، أو منعه من دخول المأجور، أو زيادة بدل الإيجار، أو قطع المياه، أو سد المجاري، أو إتلاف أي من الأشياء التابعة له، أو إزالتها، أو تعطيل الخدمات المشتركة.

3. إذا قام المؤجر بأي عمل من الأعمال السابقة، يقوم المستأجر بإصلاح أو إعادة تركيب ما تم إتلافه بعد إخطار المؤجر بذلك، وحسم النفقات من بدل الإيجار، وإذا دفع المستأجر نفقات زيادة عن بدل الإيجار جاز له المطالبة بالتعويض وإلزام المؤجر بدفع تلك النفقات.

- حكم تحديد التزامات المستأجر بالتفصيل، والتي تتمثل بالآتي:

1. المحافظة على المأجور والانتفاع به على النحو المتفق عليه في عقد الإيجار، وعدم إحداث أي تغيير فيه إلا بموافقة المؤجر الخطية.

2. بذل عناية الشخص العادي في الانتفاع بالمأجور، ويكون مسؤولاً عما يصيبه من تلف أو هلاك ناشئ عن الانتفاع بالمأجور بخلاف ما تم الاتفاق عليه بعقد الإيجار.

3. إعادة المأجور للمؤجر عند انتهاء عقد الإيجار بالحالة التي تسلمه بها.

4. الوفاء ببذل الإيجار في الميعاد المتفق عليه في عقد الإيجار.

- حكم استحقاق المستأجر في العقود التجارية والصناعية والحرفية والمهنية المبرمة لأكثر من عشر سنوات للتعويض، في حال انتهاء مدة عقد الإيجار وعدم رغبة المؤجر في تجديد الإيجار للمستأجر، مراعاة للخصوصية التجارية لهذه العقود.

- حكم تعدد المؤجرين (المالكين) والمستأجرين، الذي يتمثل على النحو الآتي:

1. إذا تعدد المؤجرون لمأجور واحد، ويعقد إيجار واحد، تكون مسؤوليتهم تضامنية إزاء المستأجر في الالتزامات التي تترتب عليهم بمقتضى عقد الإيجار، ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك.
2. إذا تعدد المستأجرون لمأجور واحد ويعقد إيجار واحد، تكون مسؤوليتهم تضامنية إزاء كافة الالتزامات المترتبة عليهم بمقتضى عقد الإيجار، ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك.

- حكم التأجير من الباطن، والذي يتمثل على النحو الآتي:

1. لا يجوز التأجير الكلي أو الجزئي من الباطن إلا بموافقة المؤجر الخطية، وتبقى العلاقة الإيجارية بين المؤجر والمستأجر الأصلي قائمة، وينتهي الإيجار من الباطن بانتهاء عقد الإيجار الأصلي.
2. يلتزم المؤجر باختصاص المستأجر من الباطن في كل دعوى إخلاء تقام ضد المستأجر الأصلي.
3. يحق للمستأجر من الباطن إقامة الدعوى ضد المستأجر الأصلي وضد المؤجر.

- حكم المأجور المشترك، والذي يتمثل على النحو الآتي:

يتم تأجير المأجور المشترك المملوك لأكثر من شخص بالاتفاق فيما بين الشركاء، وإذا:

1. أبدى أي من الشركاء رغبته في استئجار المأجور المشترك تعطى الأفضلية له، على أن يدفع أجرة المثل.
2. تعدد الشركاء الراغبون في استئجار المأجور المشترك، تعطى الأفضلية لمن يدفع بدل إيجار أعلى من غيره من الشركاء.

- حكم انتقال حقوق الإيجار، الذي يتمثل بالآتي:

1. ينتقل حق الإيجار في المأجور المؤجر لغرض السكن بعد وفاة المستأجر إلى أفراد أسرته المقيمين معه إقامة فعلية في المأجور عند وفاته.
2. ينتقل حق الاستمرار في إشغال المأجور لغرض السكن إلى الزوجة المطلقة مع أولادها في حال طلاقها أو صدور حكم قطعي بالطلاق أو الانفصال من محكمة مختصة.
3. ينتقل حق الإيجار في المأجور المؤجر لغرض آخر غير السكن إلى الأصول والفروع من ورثة المستأجر وإلى الزوجة، وتنقطع حقوقهم عند وفاتهم، كما تنقطع بالنسبة للزوجة في حال زواجها.
4. تنتقل الحقوق الواردة في الفقرات السابقة، أثناء سريان عقد الإيجار، وتنتهي بانتهاء مدة عقد الإيجار.

- حكم المالك الجديد للمأجور، (من الأفضل لو استخدم القانون لفظ المالك بدلاً من المؤجر، كونه أشمل، وحتى يمكن تضمين حكم حالة المالك الجديد للمأجور، والذي يتمثل بالآتي:

1. يسري عقد الإيجار القائم في حق المالك الجديد ولو لم يكن له تاريخ ثابت سابق على انتقال الملكية، ما لم يثبت صورته أو بطلانه، ولا يجوز للمالك الجديد المطالبة بزيادة الأجرة أو إنهاء عقد الإيجار إلا وفقاً للأحكام المنصوص عليها بهذا القانون.
2. يلتزم المالك الجديد بإخطار المستأجر بكتاب مسجل بعلم الوصول بانتقال ملكية المأجور إليه خلال ثلاثين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تسجيل المأجور باسمه، ويرفق بالإخطار صورة من سند الملكية.
3. لا يجوز للمالك الجديد مطالبة المستأجر بما عجله من الأجرة إلى المالك السابق، إلا إذا أثبت أن المستأجر وقت الدفع كان يعلم بانتقال الملكية، فإذا عجز عن الإثبات فلا يكون له إلا الرجوع إلى المالك السابق.

<p>بناء على ما سبق؛ وبالمراجعة الشكلية والموضوعية للقانون تبين أنه لم يتم مراعاة بعض الجوانب الشكلية. أما موضوعياً فإن القانون لا يوجد به أي تعارض أو أي حالة من عدم الانسجام الداخلي لمواد القانون فيما بينها أو داخل كل مادة من المواد، أو أي حالة انحراف تشريعي، أو تعارض، أو عدم انسجام (عدم دستورية) فيما بينه وبين القانون الأساسي، أو الاتفاقيات الدولية، أو التشريعات ذات العلاقة.</p>	<p>النتيجة</p>
<p>وعليه، نوصي بضرورة العمل على توحيد التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أي بتطبيق قانون واحد في شطري الوطن خاص بإيجار العقارات، يقر من المجلس التشريعي بصورة شرعية مع الحفاظ على المراكز القانونية التي ترتبت على تطبيق قانون رقم (5) لسنة 2013 م وتعديله، بشأن إيجار العقارات في غزة.</p>	<p>التوصية</p>

تقرير حول قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013 الصادر في قطاع غزة

تمهيد

تقدم هذه الورقة قراءة لقانون النقابات رقم (2) لسنة 2013م، الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق للنقابات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وخلفية ومبررات إصدار هذا القانون، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة، ومدى انسجامه وتوافقه مع القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية، وذلك وفق الجدول الآتي:

قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013

يتمثل الإطار القانوني الناظم للنقابات في المنظومة القانونية الفلسطينية بالآتي:

أولاً: الاتفاقيات الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1966.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- اتفاقيات منظمة العمل الدولية حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم (87) لعام 1948.
- الاتفاقية الدولية رقم (151) لعام 1989 بشأن حماية حق التنظيم وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة.
- الاتفاقية العربية بشأن الحريات والحقوق النقابية رقم (8) لسنة 1977.
- الاتفاقية رقم (135) الخاصة بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسة لعام 1971.

ثانياً: الوثائق الدستورية

- القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003.

ثالثاً: التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة

أ. القوانين

- قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لعام 2000.
- قانون نقابات العمال رقم (331) لعام 1954. (سار في قطاع غزة)
- قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. (الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة).
- قانون نقابات العمال في المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين «الصادر بالامر رقم (331) لعام 1954.
- قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004. (الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة).
- قانون رقم (3) لسنة 1999 بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته. (الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة).
- قانون رقم (15) لسنة 1995 بشأن الترجمة والمترجمين. (الساري في الضفة الغربية وقطاع غزة).
- قانون رخص المهن رقم (89) لسنة 1966 وتعديلاته. (الساري بما لا يتعارض/ الضفة الغربية).

الإطار القانوني

ب. القرارات بقانون

- القرار بقانون رقم (5) لسنة 2008 الخاص بشأن تنظيم ممارسة حق الاضراب في الخدمة المدنية.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م
- القرار بقانون رقم (14) لعام 1965. (الساوي في قطاع غزة).

ج. قرارات مجلس الوزراء

- قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

العدد	جهة الإصدار	تاريخ الإصدار	بطاقة التشريع
العدد (87)	المجلس التشريعي في قطاع غزة	2103 / 3 / 21	

تتمثل مبررات إصدار هذا القانون - وفقاً للمذكرة الإيضاحية- بالآتي:

- (1) إن هذا القانون يتوافق مع السياسة التشريعية للمجلس التشريعي ويسهم في تحقيق المصلحة العليا للشعب الفلسطيني.
- (2) لقد جاء إصدار هذا القانون نتيجة عدم وجود قانون خاص بالنقابات، باستثناء الأمر رقم (331) بإصدار قانون نقابات العمال الخاص بالنقابات العمالية فقط الصادر في غزة، وغياب التشريعات المتعلقة بالتنظيم النقابي في الضفة الغربية.
- (3) على الرغم من الأهمية التي تتبوأها النقابات المهنية والعمالية، وتأثيرها الواسع في المجتمع؛ إلا أن الإطار القانوني الناظم لها يتسم بالتنافر والضعف، فباستثناء قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م، لا يزال قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية هو المرجع القانوني الرئيس لتنظيم النقابات، علاوة على بعض الأنظمة القديمة.
- (4) يستهدف القانون وضع أحكام قانونية عامة لتنظيم النقابات المهنية والعمالية، مع السماح لكل نقابة بوضع نظام خاص لتنظيم مزاولي المهنة بشكل تفصيلي، يراعي خصوصية كل مهنة، وفقاً لنظام يُقدمه المجلس إلى مجلس الوزراء.
- (5) لم يقتصر التجديد في قانون النقابات على التويب، بل تجلّى بوضوح في وحدة صياغة نصوص المشروع، حيث استأنس في صياغة نصوصه بما عرفته التقنيات الحديثة من صياغة تمتاز بإيجاز في التعبير، ودقة الألفاظ، وأتت نصوص المشروع في صياغة موحدة متطورة؛ مما جعلها متجانسة ومتراصة ومتواصلة، بالرغم من تعدد مصادرها واختلافها.
- (6) راعى القانون الموازنة بين تدعيم ممارسة الحرية النقابية والحفاظ على المصلحة العامة، وقد تجلّى ذلك في الحد من رقابة السلطة التنفيذية على النقابات، وكذلك منع حل النقابة إلا بموجب حكم قضائي نهائي، في حين حظر المشروع على النقابات ممارسة أو تشجيع أية أنشطة تدعو للتطبيع مع العدو الصهيوني.
- (7) تجنّب القانون تعداد المهن، وترك الأمر لمجلس الوزراء لمواكبة المستجدات المطردة، حيث تظهر مهن جديدة وأخرى تفتنى.
- (8) أضاف القانون حكماً انتقالياً، ينظم وضعية الجمعيات التي كانت تمارس أنشطة نقابية من خلال اعتبارها مرخصة حكماً، على أن تقوم بتوفيق أوضاعها مع أحكام القانون، خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ العمل به، وللوزارة تمديد هذه الفترة لمدة أو لمدد أخرى إذا رأت ذلك لازماً.

خلفية ومبررات
إصدار القانون

تضمن هذا القانون عددًا من الأحكام القانونية التي تنص على الحق في تأسيس النقابات وتنظيمها، والأهداف التي تسعى لتحقيقها، والاختصاصات الموكلة بها. وعليه؛ يتكون قانون النقابات من (45) مادة، تضمنت الآتي:

المادة الأولى: تضمنت هذه المادة عددًا من التعريفات شملت؛ الوزارة، الوزارة المختصة، الوزير، النقابة، النقيب، المهني، الحرفي، العامل، العضو، المجلس، الجمعية العمومية، الجمعية العمومية التمثيلية، النظام الأساسي، الأغلبية المطلقة، الأغلبية المطلقة، والأغلبية المطلقة للجمعية.

المواد من (2-4): تنص هذه المواد على نطاق تطبيق القانون.

المواد من (5-8): تنص هذه المواد على الإجراءات التي يتم من خلالها تسجيل النقابة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وبذمة مالية مستقلة بموجب هذا القانون، وحقها كذلك في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها، كما قد نصت هذه المواد على أن مقر النقابة الرئيس يتمثل في العاصمة القدس، ويجوز لها في الوقت ذاته إنشاء مقرين مؤقتين لها في مدينتي غزة ورام الله.

المادة (9): تعالج هذه المواد موضوع الأهداف التي تسعى النقابة لتحقيقها، كتنظيم مزاوله المهن والحرف والأعمال، والعمل على تحسين ظروفها ورفع مستواها وفقًا للنظام أو القانون؛ وحماية مصالح الأعضاء وتحسين ظروفهم، على سبيل المثال لا الحصر.

المادة (10): تعالج هذه المادة شروط العضوية في النقابة.

المادة (11): تعالج هذه المادة قرار منح العضوية.

المواد من (12-17): تعالج هذه المواد حالات انتهاء العضوية من النقابة، وإعادة التسجيل فيها، وسجلاتها المالية والإدارية، وتقاريرها.

المواد من (18-29): تعالج هذه المواد عددًا من الموضوعات التي تخص مجلس النقابة واختصاصاته، وصلاحيات النقيب، واجتماعات المجلس وشغور العضوية فيه، وتشكيل الجمعية العمومية، والجمعية العمومية التمثيلية، واختصاصات كل منها، وتكوين الاتحادات النقابية، وكذلك الاشتراك والانتساب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج فلسطين.

المواد من (30-35): تعالج هذه المواد الشؤون المالية للنقابة.

المادة (36): تعالج هذه المادة مسألة حل النقابة.

المادة (37): تنص هذه المادة على أن يحظر على النقابات ومنتسبيها تلقي هبات أو مساعدات تهدف إلى التطبيع مع الاحتلال الصهيوني، أو الترويج أو التشجيع لأي نشاط مع الاحتلال الصهيوني.

المواد من (38-45): تعالج هذه المواد الأحكام الانتقالية للقانون.

محتويات القانون

- في الضفة الغربية

تعتبر جميع الأحكام القانونية الواردة في هذا القانون مستحدثة؛ وذلك نتيجة وجود فراغ قانوني في عملية تنظيم العمل النقابي في فلسطين، نتيجة أن قانون العمل الفلسطيني الصادر في العام 2000 ألغى القانون الأردني الذي كان معمولاً به في فلسطين، والذي كان يمثل الإطار العام للتنظيم النقابي؛ دون أن يجري العمل على وضع إطار بديل للعمل النقابي.

الأحكام المستحدثة في القانون

- في قطاع غزة

تضمن القانون أحكامًا قانونية مستحدثة حيث إنه شمل تنظيم العمل النقابي بشكل عام دون الاقتصار على إطار نقابي دون غيره. وتعتبر كافة الأحكام القانونية الواردة فيه مستحدثة، بخلاف الأمر رقم (331) بإصدار قانون نقابات العمال الخاص بالنقابات العمالية فقط الذي تناول بتكوين النقابات العمالية فقط وأصول تشكيلها، ومجلس إدارتها، وحلها، وغيرها من الموضوعات التي تتعلق بشخصيتها الاعتبارية، ونظامها الأساسي، والعقوبات المترتبة على المخالفات الصادرة منها. لذلك نجد بأن أهم الأحكام التي استحدثتها هذا القانون مقارنة مع التشريعات ذات العلاقة، تتمثل بالآتي:

- جاء هذا القانون بأحكام قانونية تنطبق وتسري على كافة النقابات العمالية والمهنية والحرفية المشكلة بموجب أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه.
- عدل هذا القانون صلاحية تسجيل النقابات «التي كانت تنشأ تحت غطاء الجمعيات والهيئات الأهلية» بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأنف الذكر، الذي كان من صلاحية وزارة الداخلية الممثلة بوزيرها «وزير الداخلية»، ونقلها لوزارة العدل الفلسطينية، ممثلة بوزيرها «وزير العدل».
- عرف هذا القانون عددًا من المصطلحات التي لم يتضمنها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، كالنقابة، العضو المهني، الحرفي، العامل، النظام الأساسي، الأغلبية المطلقة للمجلس، الأغلبية المطلقة للجمعية.
- نص هذا القانون على أن مجلس الوزراء هو من يحدد المهن والحرف والأعمال التي يجوز لأصحابها تأسيس نقابة خاصة بهم.
- نص هذا القانون على عدد من الأحكام القانونية التي تتضمن الأهداف التي تسعى النقابات لتحقيقها، وشروط العضوية، والانتساب إليها، وحالات انتهائها.
- نص على تشكيل الجمعية العمومية التمثيلية ومهامها واختصاصاتها.

أولاً: الديباجة

تمثل الديباجة أساس القانون باعتبار أنها تشير إلى السلطة المختصة بإصداره، كما أنها تعطي التشريع هوية رسمية محددة، تثبت أن القانون قد خرج إلى الوجود بطريقة شرعية، وهي وجه القانون وصورته، بالتالي يجب أن تكون محكمة الصياغة والسبك كغيرها من مواد القانون، ومن خلال إطلاعنا على مشروع القانون نجد بأن الديباجة كان يعترها بعض الخلل في الصياغة، وسنعمل على توضيحه. وكما نعلم فإن ديباجة أي قانون يجب أن تشمل على بعض العناصر الأساسية، وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية الجيدة، ومن ضمن هذه العناصر ما يأتي:

1. صاحب الصلاحية في الإصدار.
2. السند القانوني في صلاحية الإصدار.
3. عبارة الإصدار.

الانسجام الشكلي

ومن خلال اطلعنا على القانون نجد بأن صائغي القانون لم يتقيدوا بمعظم هذه العناصر عند صياغتهم لديباجة القانون، وفقاً لمبادئ الصياغة التشريعية ومناهجها، وسنعمل على توضيحها هنا في هذا المقام وفق الآتي:

1. صاحب الصلاحية في الإصدار:

ترتب على حالة الانقسام السياسي الفلسطيني استحداث آليات وحلول قانونية جديدة في العملية التشريعية في قطاع غزة لتجاوز الإشكاليات القانونية التي نجمت عن هذه الحالة، فقد كان قبل تاريخ 2009/1/9 وهو تاريخ انتهاء ولاية الرئيس، يتم إقرار القانون بالقراءة الثانية ومن ثم يتم إرسالها للرئيس للمصادقة عليها وإصدارها، أما بعد هذا التاريخ فلم تعد القوانين تُرسل إلى الرئيس، على اعتبار أن ولايته قد انتهت، حيث أصبحت تُنشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية دون الحاجة لتصديق الرئيس، وذلك بعد مرور شهر على تاريخ قراءتها بالقراءة الثانية. وبإسقاط ذلك على عملية إصدار قانون النقابات نجد بأن المجلس التشريعي لم يُحل القانون للرئيس للمصادقة عليه وإصداره بعد إقراره، خلافاً لما تنص عليه المادة (41) من القانون الأساسي التي تنص على أن: «1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتُنشر فوراً في الجريدة الرسمية».

2. السند القانوني في صلاحية الإصدار:

تم الاستناد إلى المادة (41) من القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته.

3. عبارة الإصدار:

|| من الأصول التي درج استخدامها قبل عبارة الإصدار عبارة «وبناء على مقتضيات المصلحة العامة وبناء على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً أصدرنا القانون الآتي».

|| إن عبارة الإصدار جاءت بكلمة «صدر القانون» والأصل أن يتم ذكرها على النحو الآتي: «أصدرنا القانون الآتي».

ثالثاً: أسلوب الصياغة

1. اتسم أسلوب صياغة مواد القانون بشكل عام بأسلوب إنشائي، حيث تم استخدام الجمل الطويلة، دون استخدام علامات الترقيم، أو التعداد النقطي في كثير من الأحكام التي تقررها المواد، كما أن صياغة الكثير من العبارات اتسمت بعدم الدقة في الصياغة وفي اللغة القانونية المستخدمة.
2. إن القانون لم يحتو على أي تقسيم لموضوعاته خاصة إلى فصول، بل لجأ إلى تقسيم الموضوعات، علماً بأنه من المفضل أن يتم اللجوء إلى تقسيم الفصول تسهيلاً لقراءة القانون وعلى مستخدميه، أما من حيث لغة الصياغة فهناك العديد من الأخطاء اللغوية في صياغة نصوص هذا القانون ومواده.
3. من المتعارف عليه في أساليب الصياغة التشريعية قاعدة الرقم (7_2+) والتي تفيد بأن معظم الأشخاص يستطيعون حفظ سبع معلومات على شكل نقاط، ومن الممكن أحياناً أن تزيد عن سبعة أو تقل عنها، واستخدم القانون تعداداً لعدد من الفقرات بشكل أكبر.

4. إن أسلوب الصياغة العقوبات الواردة في المادة (40) منه كان ركيكاً، لا يرقى إلى أسس الصياغة التشريعية الجيدة.
5. أغفل القانون تبويب المواد ضمن أبواب وفصول مرتبط كل فصل أو باب بموضوع ناظم، ورتب الأحكام القانونية ضمن تسلسل مواد.
6. عدم عنونة كافة المواد، حيث خلا العديد من المواد من عناوين لها بينما احتوت المواد الأخرى عناوين، فالمواد (1، 2، 5، 9، 10، 12، 18، 19، 20، 21، 22، 25، 26، 27، 28، 30، 37، 38) اشتملت على عناوين خاصة بكل مادة، فيما خلت المواد الباقية من عناوين.
7. عدم انسجام الترتيب الموضوعي المتسلسل للمواد القانونية، ويلاحظ هذا في كافة المواد الواردة في القانون.
8. هناك العديد من الأخطاء اللغوية، مثلما ورد في المادة (2)، حيث تحتاج هذه المادة الى اعادة صياغة لغوية.

رابعاً: الأحكام الختامية

جاء النص على الإلغاء الضمني، علماً بأنه من المحبذ أن تكون عملية الإلغاء صريحة، ولا يجذب في الصياغة التشريعية الجيدة اللجوء إلى الإلغاء الضمني، بل الصريح، كما تم عنونة هذه المواد بالأحكام.

✓ الانسجام الداخلي؛

بناءً على القراءة القانونية لأحكام قانون النقابات نجد بأن أحكام هذا القانون من ناحية موضوعية جاءت متسقة مع بعضها، وغير متعارضة فيما بينها.

✓ الانسجام الخارجي؛

1. مدى انسجام أحكام القانون مع القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة:

نص قانون النقابات الفلسطينية على حق الأفراد في تشكيل نقابات تحمي حقوقهم، وتدافع عن مصالحهم المشتركة؛ بشكل ينسجم ويتواءم من الناحية الموضوعية مع ما جاء به القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 الذي نص على أن التنظيم النقابي هو حق ينظم القانون أحكامه، وأن للفلسطينيين الحق في المشاركة السياسية أفراداً وجماعات، من خلال تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والأندية والروابط والمؤسسات الشعبية، وفقاً للقانون.

2. مدى انسجام القانون مع المواثيق الدولية:

على الرغم من أن الأحكام القانونية التي يربتها قانون النقابات تتوافق إلى حد ما مع ما ترتبه الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية، من أحكام وقواعد قانونية تتعلق بالحقوق والحريات العامة، نجد أن هذا القانون لم يحمل في طياته أي مساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد بدايةً؛ بل على العكس جاء كضمانة حقيقية للحقوق والحريات التي يتمتع بها الفرد في المجتمع، وكان عكاس لسياسة المشرع في الحفاظ على هذه الحقوق، وتكريسها؛ فقد وضع أطراً قانونية تنظمها وتحكمها، إلا أنها في الوقت ذاته تتعارض معها في بعض الموضوعات التي تعالجها كل منها، وذلك على النحو الآتي:

الانسجام الموضوعي

- مسألة الحصول على إذن مسبق من قبل الجهات الإدارية المختصة: من خلال القراءة للأحكام القانونية التي يرتبها قانون النقابات الفلسطينية؛ وخاصة ما تنص عليه المادة (5) منه بأن النقابة تسجل وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، والتي تفترض حصول مؤسسيتها على إذن مسبق قبل ممارسة أعمالها والبدء بنشاطها النقابي، وبين ما ترتبه الاتفاقيات ذات العلاقة من أحكام قانونية تنص على أن لكل من العمال وأصحاب العمل أياً كان مجاله أن يكونوا فيما بينهم نقابات، أو ينضموا إليها دون إذن مسبق، لترعى المصالح المشتركة التي أنشئت لأجل تحقيقها، ولتدافع عن حقوق أعضائها؛ فإننا نجد أن هناك بعض التعارض الحاصل بين الأحكام القانونية التي يرتبها قانون النقابات الفلسطينية الذي يفترض الحصول على إذن مسبق لممارسة النقابة لنشاطها، وبين ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات العلاقة بخلاف ذلك.
- إغفاله الحقوق الأخرى المتصلة بالعمل النقابي، كالحق في الإضراب والإغلاق والمفاوضات الجماعية، وإغفاله لمبدأ الإجراءات الإيجابية لتعزيز مشاركة النساء في النقابات.
- لم يراع القانون قضايا النوع الاجتماعي، حيث جاء في مواده ومضمونه محايداً لقضايا النوع الاجتماعي، وتمثل ذلك في عدم نصه على وجوب اتخاذ إجراءات التمييز الإيجابي المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية، لتعزيز مشاركة المرأة في العمل النقابي في كافة مستوياته.

إن وجود قانون ينظم عمل النقابات في المنظومة القانونية الفلسطينية بالضرورة يرتب أحكاماً قانونية تؤثر على المراكز القانونية للأفراد والمؤسسات على حد سواء، وذلك على النحو الآتي:

- تحويل العديد من الجمعيات المشكّلة بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في المنظومة القانونية الفلسطينية إلى نقابات تخضع بموجب هذا القانون لأحكامه؛ بمعنى اعتبار كافة الجمعيات التي تم التعامل معها على أنها نقابة تمثل مهنة أو حرفة أو عمل.
- نص على إجازة تشكيل اتحاد مكون من ثلاث نقابات أو أكثر.
- نص على إجازة تشكيل اتحاد عام مكون من الاتحادات التي تنشئها النقابات فيما بينها.
- إعفاء النقابة من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي.

تأثيره على المراكز
القانونية
للمؤسسات والأفراد

إن النقابات المهنية كانت تعمل كجمعيات وفق قانون الجمعيات العثماني لسنة 1909 ومن ثم صدر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، حيث سجلت الكثير من الجمعيات ذات النشاط النقابي بلغت بحدود 51 جمعية تقريباً باستثناء نقابتي المحامين وتدقيق الحسابات التي نظمت أعمالها وفق قوانين خاصة، فصدر هذا القانون بتاريخ 21 مارس 2013 ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 12 مايو 2013، وأصبح معمولاً به من تاريخ 12 يونيو 2013، ملغياً بذلك ما سبقه من قوانين وقرارات متعلقة بها.

بموجب هذا القانون تم تحويل العيد من الجمعيات والهيئات الأهلية إلى نقابات تخضع بموجب هذا القانون لأحكامه، وأجاز تشكيل الاتحادات النقابية والإعفاءات الضريبية والجمركية للنقابات، ومن خلال مقابلتنا مع الأستاذ الياس الجلدة (الاتحاد العام لنقابات العمال) أوضح لنا بأن القانون تم تطبيقه فعلياً على أرض الواقع وصدر لتنفيذه لائحة تنفيذية رقم (103) لسنة 2014 العدد (91)، ولم يتم تخصيص أي ميزانية لتنفيذ هذه اللوائح.

التطبيق العملي
للقانون

إن عدم وجود قانون خاص بتنظيم عمل النقابات الفلسطينية يشرع الباب أمام الكثير من الانتهاكات بحق الأفراد في تكوين النقابات والانضمام إليها؛ للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشتركة. لكن عند اتجاه سياسة المشرع الفلسطيني لسن هكذا قانون، فإن ذلك يسهم بالضرورة في تقنين أوضاع أعضاء النقابات المهنية والعمالية والحرفية، ويرسخ مفهوم الحق في حرية التنظيم النقابي والتعددية النقابية في المنظومة القانونية والمجتمعية الفلسطينية.

بناءً على ذلك، يمكن لنا أن نسوق بعضاً من الملاحظات الواردة على هذا القانون على النحو الآتي:

- على الرغم من قصور المنظومة القانونية الفلسطينية في مسألة تنظيم النقابات الفلسطينية؛ إلا أن القانون الأساسي قد نص على حق الأفراد والمؤسسات في تكوين النقابات الخاصة بهم أفراداً وجماعات؛ كحق دستوري.
- ينظم قانون النقابات الفلسطيني رقم (2) لسنة 2013 النقابات المهنية والحرفية والعمالية؛ إذ إن هذا القانون يعمل على تفعيل منظومة العمل النقابي بعد تحررها من العمل تحت مصطلح جمعية خيرية أو هيئة أهلية تابعة لوزارة الداخلية.
- على الرغم من أن هذا القانون جاء لينظم الأحكام الخاصة بالنقابات المهنية والحرفية والعمالية، إلا أنه في ذات الوقت لم يتطرق لحرية التنظيم لنقابي؛ كما نأى أيضاً عن الحديث عن وسائل التنظيم النقابي سواء بالتفاوض والإضراب والإغلاق؛ للدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية بعد أن يستنفذوا كافة طرق التفاوض القانونية لتحقيق هذه المصالح، وحقهم في الاجتماع دون حاجة إلى إذن مسبق من الجهة الإدارية أو غيرها، وكذلك حرمتهم في الانضمام لهذه النقابات أو عدم الانضمام أو الانسحاب منها.
- على الرغم من أن هذا القانون جاء ليعالج في أحكامه نقابات ذات طبيعة مختلفة مهنية وحرفية وعمالية؛ إلا أنه نأى عن تنظيم النقابات الصحية.

ملاحظات إضافية

بناءً على ما سبق؛ ومن خلال القراءة القانونية لأحكام قانون النقابات الفلسطيني نجد أن هذا القانون قد جاء منسجماً مع بعض أحكام الاتفاقيات والمواثيق الدولية ومخالفًا لبعضها الآخر، إلى جانب انسجامه مع ما رتبته القانون الأساسي من أحكام تتضمن النص على حق الأفراد في تكوين نقابات؛ ومعالجته أيضاً لعدد من الموضوعات المهمة، فيما يتعلق بالتنظيم النقابي الفلسطيني، وفي ظل عدم وجود إطار قانوني ناظم للنقابات في المنظومة القانونية الفلسطينية يساير التطورات القانونية، ويرتب غيابه بعض الإشكاليات القانونية في الواقع العملي؛ فإن ذلك يقتضي بالضرورة إتاحة الفرصة لإصدار مثل هذا القانون بالشكل الذي يوجب انعكاسه على المنظومة الداخلية بما يلائم التطورات الحاصلة على صعيد الحقوق والحريات النقابية.

النتيجة

نوصي بعدم إقرار هذا القانون على الرغم من أهميته والحاجة الماسة لتنظيم عمل النقابات في فلسطين، على أن يتم الأخذ بنصوص هذا القانون ودراستها ومراجعتها مع مسودة مشروع قانون النقابات التي يتم العمل عليها حالياً في الضفة الغربية، على أن يأخذ بعين الاعتبار عند صياغة نصوصه خصوصية بعض النقابات، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني وكافة النقابات في إعداده، بهدف الخروج بقانون موحد في الضفة الغربية وقطاع غزة، يحمي ويضمن الحق في تكوين النقابات والانضمام لها.

التوصية

تقرير حول قانون رقم (3) لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية الصادر في قطاع غزة*

تمهيد

تقدم هذه الورقة قراءة لقانون رقم (3) لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، من خلال عرض الإطار القانوني السابق لموضوع الفصل في المنازعات الإدارية في المنظومة القانونية الفلسطينية، وخلفية ومبررات إصدار هذا القانون، إلى جانب عرض محتوياته والأحكام المستحدثة فيه، ومدى انسجامه وتوافقه مع القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية، وذلك وفق الجدول الآتي:

* تم اعداد هذا التقرير من قبل الباحث عبدالله نواهضة، بالتعاون مع معهد الحقوق.

قانون رقم (3) لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية		
	• الوثائق الدستورية	الإطار القانوني
المادة 102 + 100	1- القانون الأساسي المعدل	
	• التشريعات ذات العلاقة	
المواد 283-291	1- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001	
المواد 32-34	2- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001	
68	3- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002	
جميع مواد	4- قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003	
المادة 2	5- القانون رقم (5) لسنة 2005، بتعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001	
المادة 4	6- القرار بقانون رقم (15) لسنة 2014 بتعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2002	
المادة 3	7- القرار بقانون رقم (18) لسنة 2014، بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958	
العدد	جهة الإصدار	تاريخ الإصدار
منشور على الصفحة 19 من العدد (93) من مجلة الوقائع الفلسطينية الصادرة في قطاع غزة.	رئيس السلطة الفلسطينية القراءة الثانية	2016/04/16 09/ رجب/ 1937
		بطاقة التشريع
		خلفية ومبررات إصدار القانون
		<p>1- تحقيقاً لمبدأ دستوري نص عليه القانون الأساسي في المادة 102 من القانون الأساسي المعدل والذي يميز إنشاء محاكم إدارية بموجب قانون.</p> <p>2- تحقيقاً لمبدأ دستوري بجعل التقاضي على درجات وفقاً لنص المادة 97 من القانون الأساسي المعدل حيث أصبح القضاء الإداري وفقاً لهذا القانون على درجتين.</p> <p>3- غياب الرقابة على أحكام محكمة العدل العليا، إذ إن الأحكام التي تصدرها محكمة العدل العليا أحكام نهائية، ولا تقبل الطعن بأي من طرق الطعن العادية وغير العادية، إذ أنه وفقاً لدراسة أجرتها مؤسسة استقلال تيين من خلالها بأن (324) حكماً في العام 2014 ممن شملتهم الدراسة، ظهر من خلالها أن ما نسبته 85% منها هي أحكام صادرة بالرفض، وما نسبته 15% أحكام صادرة بالقبول.⁽¹⁾³</p> <p>4- خروج المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية من رقابة محكمة العدل العليا.</p> <p>5- عدم اختصاص محكمة العدل العليا سابقاً بالتعويض الناشئ عن القرارات الإدارية المعبية.</p> <p>6- عدم النص صراحة على اختصاص محكمة العدل العليا سابقاً بالمنازعات المتعلقة بالجنسية.</p> <p>7- عدم وجود قانون أصول محاكمات إدارية ينظم سير الدعوى الإدارية أمام محكمة العدل العليا.</p>

17 عمار جاموس، نجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارية «محكمة العدل العليا نموذجاً» منشورات الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون - استقلال، 2015، صفحة 10.

<p>احتوى القانون على (30) مادة قانونية تتمثل بالآتي:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- إنشاء المحكمة الادارية ومحكمة العدل العليا. (المواد 1-2) 2- تحديد اختصاصات المحكمة الإدارية. (مادة 3) 3- بيان شروط تقديم الاستدعاء والمواعيد والطلبات المستعجلة. (المواد 4-6) 4- إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية وطلبات الإدخال والتدخل وقواعد الحضور. (المواد 7-16) 5- اختصاص محكمة العدل العليا وميعاد الطعن أمامها ووقف التنفيذ. (المواد 17-20) 6- تمثيل النيابة العامة لأشخاص الإدارة العامة وقواعد الإثبات. (المواد 21 - 22) 7- الأحكام العامة. (المواد 23 - 26) 8- الأحكام الانتقالية. (المواد 27 - 28) 9- مادة الإلغاء. (مادة 29) 10- مادة التنفيذ والنفاذ. (مادة 30) 	<p>محتويات القانون</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1- أصبح التقاضي في المنازعات الإدارية على درجتين (المحكمة الإدارية، ومحكمة العدل العليا). 2- تقبل الطلبات التي هي من نوع المنازعة في الحبس من غير محامي مزاوول. خلافاً للوضع السابق الذي يشترط تقديمها من محامٍ مزاوول. 3- وجود مواد إجرائية تنظم سير الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية. 4- يجوز تجديد الدعوى الإدارية بعد صدور قرار بشطبها، خلافاً للوضع السابق. 5- نص القانون بشكل صريح على تمثيل النيابة العامة للحكومة أمام محكمة العدل العليا. 6- نص القانون بصراحة على تطبيق أحكام قانون البينات على المنازعات الإدارية واستثنى من ذلك توجيه اليمين الحاسمة. 7- منح اختصاصاً جديداً للمحاكم الإدارية ألا وهو صلاحية النظر بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية. 8- أضاف لاختصاص المحاكم الإدارية صلاحية النظر بالنزاعات المتعلقة بالجنسية. 9- أصبح نظام القضاء الإداري نظاماً كاملاً، بحيث يميز للمحكمة الإدارية أن تحكم بالإضافة لإلغاء القرار الإداري تعويض المتضرر نتيجة القرار الإداري الملغى. 10- اجاز القانون الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بطريق اعادة المحاكمة واعتراض الغير. 11- حدد القانون مقدار الرسوم الواجب استيفاؤها على المنازعات الإدارية. 12- منح المحكمة الدستورية الفصل في تنازع الاختصاص بين المحكمة الادارية وأية محكمة أخرى. 	<p>الأحكام المستحدثة</p>

أولاً: من حيث العنوان:

بالنسبة لاسم القانون والذي ورد باسم [قانون رقم (3) لسنة 2016 (بشأن الفصل في المنازعات الإدارية)] يؤخذ على هذه التسمية أنها استخدمت كلمة (بشأن) وهذا أسلوب معيب في الصياغة، ومن الأفضل تسميته «بقانون الفصل في المنازعات الادارية».

ثانياً: من حيث التعريفات.

لا يوجد مادة تعريفات، ولا لزوم لها.

ثالثاً: من حيث الديباجة

1- كان يجب بدء الديباجة بعبارة رئيس دولة فلسطين. (بالرغم من عدم توقيع الرئيس على القانون إلا أنه يبقى صاحب الصلاحية في إصدار القوانين).

2- كما أن عبارة الاستناد الواردة في الديباجة جاءت مغلوطة، والصحيح استخدام العبارة الآتية (استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ولا سيما المادة (41) منه، وبعد الاطلاع على)، إذ إن التشريع صادر بناءً على قراءة ثانية موجهة للرئيس، والإشارة إليه أنه صادر استناداً للمادة 102 غير صحيح، إذ كان يجب الإشارة إلى تلك المادة بعد مادة الاستناد، بما يفيد الرجوع إليها.

3- لم تراعى الديباجة مبادئ الصياغة الجيدة المتعلقة بترتيب ذكر التشريعات الوارد ذكرها بالديباجة من حيث زمان صدورها، إذ من قواعد الصياغة الجيدة أن تذكر التشريعات حسب قدمها، لا أن تذكر بطريقة عشوائية كما هو حاصل في هذا القانون.

4- إن إدراج عبارة «بعد الاطلاع على مشروع القانون المقدم من اللجنة القانونية في المجلس التشريعي» لا يستند إلى نص قانوني؛ وبالتالي لا داعي لذكرها في ديباجة التشريع.

5- إن ذكر عبارة وبعد أن أصبح القانون مصدرًا بقوة المادة (41) من القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته، كما قلنا سابقاً في البند (2)، موقعها بعد صاحب الصلاحية في إصدار التشريع.

6- لم تشر الديباجة إلى الأخذ برأي مجلس القضاء الأعلى استناداً للمادة (100) من القانون الأساسي، الذي أوجب أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بالتشريعات التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية.

7- جاءت الديباجة بعبارة «بسم الله ثم باسم الشعب العربي الفلسطيني» وهذه الصيغة لم ترد في القانون الأساسي الفلسطيني، فالتشريعات تصدر «باسم الشعب العربي الفلسطيني».

8- من الأفضل استخدام عبارة أصدرنا القانون التالي بدلاً من عبارة «صدر القانون التالي».

الانسجام الشكلي

رابعاً: أسلوب الصياغة:

هناك العديد من القواعد الذي يجب أن يراعيها الصائغ عند كتابته للقانون، منها ما يتعلق بالناحية الشكلية، كالمظهر الخارجي للقانون من حيث التقسيم والتبويب وترتيب المواد، وقواعد تتعلق بالإحالة الداخلية والخارجية، ومنها ما يتعلق بقواعد الوضوح، من حيث كون اللغة المستخدمة واضحة وغير مثيرة للالتباس، وتجنب استخدام الكلمات المتأرجحة والجمل الطويلة إلا عند اللزوم، مع مراعاة استخدام قواعد الترقيم المناسبة.

عيوب الصياغة الشكلية:

- 1- هيكلية القانون: لم يتم تقسيم القانون لأبواب وفصول، بل اكتفى واضع القانون بتسمية بعض المواد دون الآخر.
- 2- تنظيم المواد: تم استخدام كلمة المادة، والصحيح استخدام كلمة (مادة) منكراً بدون أل التعريف.
- 3- الترقيم: تم استخدام ترقيم الفقرات (1.) والصحيح (1-)، وترقيم التفرع عن الفقرات (أ.) والصحيح ان يستخدم بعد (أ) قوس كالتالي [أ.].
- 4- الإحالة الداخلية: لقد استخدم المشرع في صياغته مواد الإحالة الداخلية، وبعد الإشارة لرقم المادة كلمة من هذه المادة في كل من المواد (3/13) والمادة (2/15) والمادة (4/5) والمادة (2/8) والمادة (2/11) وهي عبارة زائدة، إذ يكفي الإشارة للفقرة دون حاجة لإضافة عبارة من هذه المادة.
- 5- استخدام الجمل الطويلة الخالية من علامات الترقيم: المواد (5/1) و (6/1) و (8/2) و (11/1+2) و (12/4) و (15/1).

عيوب الصياغة اللغوية:

- 1- ما جاء في المادة الثانية فقرة الأولى من عبارة «تشأ بموجب أحكام هذا القانون محكمة تسمى الخ...» صياغة معيبة؛ لأن القانون لا ينشئ الهيئات والأجسام القانونية وإنما ينظمها، فكان من المناسب أن تستهل المادة بعبارة «ينظم القانون المحكمتين الإداريتين» وبعد ذلك يورد في نص في متن المادة عبارة (ويصدر مجلس القضاء الأعلى قراراً بتشكيل محكمة تسمى (المحكمة الإدارية) الخ....
- 2- المادة (9) احتوت على تسمية مثيرة للالتباس لعضو النيابة العامة (رئيس النيابة العامة أو أحد مساعديه) فكلمة مساعديه يفهم منها استحداث منصب جديد لعضو نيابة لم يشر إليه قانون السلطة القضائية، إذ إن قانون السلطة القضائية بالمادة (60) نص على أن النيابة العامة تؤلف من (النائب العام، نائب عام مساعد، رئيس نيابة، وكيل نيابة، معاون نيابة)، وقد استخدم المشرع عبارة (يمثل الادعاء العام أمام مجلس التأديب النائب العام أو احد مساعديه) قاصداً بها مساعد النائب العام، انظر المادة (3/49) من قانون السلطة القضائية والمادة (54) من قانون الإجراءات الجزائية التي نصت: (لا يجوز لغير النائب العام أو أحد مساعديه... الخ)، وبالتالي استخدام عبارة رئيس النيابة العامة أو أحد مساعديه مثيرة للبس، لا سيما وأنه لا يوجد مسمى (مساعد رئيس نيابة عامة)، لذلك تثار الأسئلة الآتية: من المقصود بمساعد رئيس النيابة؟ أهو وكيل النيابة؟ أم هو معاون النيابة؟ أم لا أحد منهما؟

- 3- المادة (7) وردت بصيغة أن يكون الاستدعاء مقدم من محام مزاول، وهي بذلك لم تبين من يوقع على اللائحة، وبالتالي يثار العديد من التساؤلات هل يكفي توقيع المستدعي وحده على لائحة الاستدعاء؟ أم هل يجب توقيع الاستدعاء من قبل محام مزاول؟ مع الإشارة إلى أن المادة (9/2) من هذا القانون قد اشترطت أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محام مزاول، إن لم تكن مقدمة من رئيس النيابة العامة أو أحد مساعديه، وبالتالي سنكون أمام إشكالية قانونية في حال قدمت لائحة من محام مزاول، ولم تكن موقعة منه.
- 4- المادة (2) استخدم فيها الصائغ (المجلس الأعلى للقضاء) ولا يوجد جهة في فلسطين تسمى (بالمجلس الأعلى للقضاء)، إلا أن الفقرة (2) أوضحت أن المقصود بالقضاء النظامي، وبالتالي يتوجب استخدام التسمية الصحيحة (مجلس القضاء الأعلى).
- 5- المادة (14) الفقرات (1 و2 و3) نصت بأنه إذا لم يحضر المستدعي... إلخ، وهذا النص غامض؛ لأنه لم يتناول مسألة غياب المستدعي بالرغم من حضور وكيله، وبالتالي قد يساء استخدام هذا النص. والصحيح أن يستخدم عبارة إذا لم يحضر المستدعي أو وكيله... إلخ.
- 6- المادة (18) استخدام كلمة (بمثابة الحضور) غامضة، لا سيما وأن القانون لم يحدد مفهوم الحكم الصادر (بمثابة الحضور)، وكذلك قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الذي تسري أحكامه بها لا يتعارض مع طبيعة دعوى الإلغاء أيضًا لم يفسر معنى (بمثابة الحضور) وهذه الكلمة من آثار قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني الملغى.

خامساً: الأحكام الختامية

لقد احتوت الأحكام الختامية عددًا من العناصر:

- 1- أحكام عامة: ويعتبر ما جاء في المادة (23) حكمًا عامًا، أما المادتان (24 و26) فمكائنها ليس الأحكام العامة؛ لتعلقها بطرق الطعن غير العادية، والمادة (25) مكانها الإجراءات أمام المحاكم الإدارية.
- 2- أحكام انتقالية: ويعتبر ما جاء في المادة (27) حكمًا انتقاليًا؛ لتنظيمه مسألة إحالة الطعون غير المحجوزة للحكم للمحكمة الإدارية. أما المادة (28) فأرى أن محلها ليس الأحكام الانتقالية وإنما الأحكام العامة.
- 3- أحكام حافظة: لم يتناول المشرع أحكامًا حافظة، لا سيما وأن هناك طعونًا صادرة عن محكمة العدل العليا لم تنته مدة استئنافها، والقانون أصبح يميز الطعن بأحكام العدل العليا بالطرق العادية وغير العادية، وبالتالي عدم وجود مادة حافظة يجعل من مسألة الطعن بأحكام محكمة العدل العليا مسألة محل نظر.

- 4- مادة الإلغاء: لقد استخدم المشرع أسلوبين من أساليب الإلغاء، الأول إلغاء صريح، وهذا الإلغاء مستحب لتحديد القانون الملغى، بينما النوع الثاني المستخدم للإلغاء بالتعارض، وهذا النوع من الإلغاء يثير اللبس؛ لعدم تحديده أي القوانين المراد إلغاؤها مما يجعل القاضي والخصوم والمحامين في حيرة من أمرهم، أي التشريعات والأحكام نافذة وأيها ملغى!
- 5- النفاذ والتنفيذ: لم يحدد المشرع من الجهة المختصة بتنفيذ أحكام هذا القانون؛ مما يثير اللبس، لا سيما أن المادة (2) من هذا القانون أشارت إلى أن المجلس الأعلى للقضاء مسؤول عن انتداب قضاة استئناف للمحاكم الإدارية.
- 6- صاحب الصلاحية بالإصدار: رئيس السلطة الفلسطينية علمًا بأن هذا التشريع صادر بالقراءة الثانية، وكان يجب أن يشار أنه صادر بموجب القراءة الثانية؛ لأن التشريع أتى بدون توقيع.
- 7- تاريخ الصدور ومكانه: بالنسبة للتاريخ ومكان الصدور صحيحان.

الانسجام الداخلي

- 1- عدم انسجام انسجام داخلي بين المادة (7) التي وردت بصيغة أن يكون الاستدعاء مقدمًا من محام مزاول، وهي بذلك لم تبيّن من يوقع على الاستدعاء، وبالتالي يثار التساؤل التالي: هل يكفي توقيع المستدعي وحده على لائحة الاستدعاء؟ أم هل يجب توقيع الاستدعاء من قبل محام مزاول؟ وما بين المادة (2/9) التي اشترطت ان تكون اللائحة الجوابية موقعة من محام مزاول إن لم تكن مقدمة من رئيس النيابة العامة أو احد مساعديه، وبالتالي سنكون أمام إشكالية قانونية في حال قدمت لائحة من محام مزاول ولم تكن موقعة منه وكانت موقعة من موكله.
- 2- لقد نظم القانون إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية، لكنه عندما جاء لينظم إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا، لم ينص صراحة على سريان الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية على إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا، بل اكتفى بالنص في المادة (4/18) (فيما عدا ما نص عليه في هذا القانون؛ تُطبق في الطعون أمام محكمة العدل العليا الإجراءات المقررة للطعن بالاستئناف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية)، وبالتالي كان على الصائغ أن ينص صراحة على (تسري على إجراءات الدعوى أمام محكمة العدل العليا إجراءات الدعوى الإدارية، وفيما عدا ذلك تُطبق في الطعون أمام محكمة العدل العليا الإجراءات المقررة للطعن بالاستئناف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية) حتى نكون أمام انسجام داخلي للتشريع.

الانسجام الموضوعي

الانسجام الخارجي

1. إن ما تضمنته المادة (26) من منح اختصاص جديد للمحكمة الدستورية يخالف هرمية التشريع، حيث إن القانون الأساسي في المادة (103) حدد اختصاصات المحكمة الدستورية وليس من ضمنها تنازع الاختصاص بين المحكمة الإدارية وبين أية محكمة أخرى، ولا يجوز لقانون أن يمنح اختصاصًا جديدًا للمحكمة الدستورية، طالما أن القانون الأساسي لم يفوض أي تشريع آخر بمنح أي اختصاص للمحكمة الدستورية.

2. نصت المادة (1/18) من هذا القانون على الطعن بالإحكام الصادرة بمثابة الحضور، علمًا بأن هذه التسمية لم ترد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ، وإنما وردت بقانون أصول المحاكمات الحقوقية الأردني الملغى رقم 42 لسنة 1952، كما أنها لم ترد بعبارة (بمثابة الحضور)، وإنما بعبارة (بمثابة الوجاهي)، أضف لذلك أن القانون نفسه لم يبين ما المقصود بالحكم الصادر بمثابة الحضور.

3. لقد حددت المادة 68 من قانون السلطة القضائية بأنه لا يجوز أن يتولى وظيفة النيابة العامة أمام المحكمة العليا (بما فيها محكمة العدل العليا) من تقلّ درجته عن رئيس نيابة، وبالتالي لا يجوز أن يمثل أمام محكمة العدل العليا من تقلّ درجته عن رئيس نيابة، لا سيما وأن المادة 9 من هذا القانون نصت على أنه يمثل أمام المحكمة الإدارية رئيس نيابة أو أحد مساعديه، وبالتالي ونظرًا لعدم وجود نص يقضي بسريان الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية أمام محكمة العدل العليا، وأن ما جاء في المادة (4/18) (فيما عدا ما نص عليه في هذا القانون؛ تُطبق في الطعون أمام محكمة العدل العليا الإجراءات المقررة للطعن بالاستئناف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية)، لا يؤكد على وجه اليقين أن الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية تسري أمام محكمة العدل العليا، ومن تلك الإجراءات جواز أن تكون درجة عضو النيابة العامة المائل أمامها أقل من درجة (رئيس نيابة)، على اعتبار أن كلمة (رئيس نيابة أو أحد مساعديه) يدخل فيها مفهوم وكيل نيابة أو معاون نيابة، وبالتالي كان على القانون أن يكون منسجمًا خارجيًا مع قانون السلطة القضائية بأن لا يقبل مثول من هو أقل من درجة رئيس نيابة أمام محكمة العدل العليا.

4. المادة (14) بفقرتيها 4 و5 التي جاءت لتنظم إجراءات تجديد إجراءات الدعوى الإدارية، والبندان يتعارضان مع نص المادة (88) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، والتي أجازت للمحكمة من تلقاء نفسها، الحكم باعتبار الدعوى كأن لم تكن إذا مضى على قرار الشطب 60 يوم دونها تجديد، وينبع عدم الانسجام من نص المادة (28) والتي نصت على سريان قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية أمام المحاكم الإدارية ومحكمة العدل العليا بما يتناسب مع طبيعة الدعوى الإدارية.

بتعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2002 الاختصاص لمحكمة العدل العليا بنظر النزاعات الناشئة عن مؤسسات التعليم العالي، إلا أن هذا التشريع جاء خاليًا من هذا النص؛ الأمر الذي يترتب عليه عدم انسجام تشريعي خارجي بين قانون تشكيل المحاكم النظامية وهذا القانون في مدى صلاحية القضاء الإداري من نظر الطعون المقدمة ضد مؤسسات التعليم العالي، لا سيما وأن هذا القانون لم يبلغ اختصاصات محكمة العدل العليا الواردة بقانون تشكيل المحاكم النظامية، كما أن الإلغاء بالتعارض يبقى ذلك الاختصاص.

أولاً: تأثيره على المراكز القانونية للأفراد

1. أصبح بإمكان الأفراد الطعن بالأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية، بعد أن كانت الأحكام التي تصدرها محكمة العدل العليا نهائية ولا تقبل الطعن بأي من طرق الطعن العادية وغير العادية.
2. أصبح بإمكان الموقوفين بوجه غير مشروع أن يتقدموا بطلب للإفراج عنهم بدون محامٍ مزاول.
3. أصبح تقديم الطعن لمحكمة غير مختصة موقفًا لميعاد تقديم الطعن الإداري طالما قدم الطعن للمحكمة غير المختصة خلال ميعاد الطعن، كما أن الظروف الطارئة أصبحت سببًا موقفًا لميعاد الطعن لدى المحكمة الإدارية أو العدل العليا، وبالتالي لأي شخص قدم دعواه لغير محكمة غير مختصة أن يعيد طرح النزاع مرة أخرى، أمام المحكمة الإدارية، مع مراعاة ميعاد الطعن المتبقي.

تأثيره على
المراكز القانونية
للمؤسسات والأفراد

<p>ثانيًا : تأثيره على المراكز القانونية للمؤسسات</p> <p>1- إنشاء محكمة إدارية كدرجة أولى.</p> <p>2- تعديل اختصاص محكمة العدل العليا باعتبارها درجة ثانية من درجات التقاضي الإداري.</p> <p>3- أصبح من صلاحية القاضي الإداري الحكم بالتعويض الناشئ عن القرار الإداري المعيب، نظرًا لتبني نظام قضائي كامل يقضي بالإلغاء والتعويض معًا.</p> <p>4- أصبحت النيابة العامة تمثل الحكومة في المنازعات الإدارية، بعد أن كان تمثيلها أمام القضاء الإداري يتم بموجب اجتهاد قضائي صادر عن محكمة العدل العليا.</p> <p>5- أصبح من اختصاصات المحكمة الدستورية الفصل في تنازع الاختصاص الناشئ بين المحكمة الإدارية وأية محكمة أخرى.</p> <p>6- تحال جميع الطعون التي ما زالت منظورة أمام محكمة العدل العليا للمحكمة الإدارية ما لم تكن محجوزة للحكم.</p> <p>7- خرج من اختصاص المحاكم النظامية نظر النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية.</p>	
<p>لقد قام مجلس القضاء الأعلى بتشكيل هيئة قضائية في مبنى محكمة استئناف غزة، وهذه الهيئة من قضاة محكمة الاستئناف ومنتدبة لدى المحكمة الإدارية، وتختص بالنظر في المنازعات الإدارية وقد تم تخصيص قلم وعدد من الموظفين لها، أما محكمة العدل فبقيت على ما هي عليه من أقلام وقاعات وقضاة وموظفين.</p>	<p>التطبيق العملي للقانون</p>
<p>1- لم يحدد القانون نطاق تطبيق مكاني للقانون، وكأنه تعامل مع قطاع غزة ككيان مستقل عن الضفة الغربية، وبالتالي لم يتناول أحكام الضفة الغربية، بل لم يتطرق لمسألة المقر الدائم للمحكمة على غرار التشريعات الأخرى بأن يكون المقر الدائم للمحكمة في القدس وتنعقد مؤقتًا في مدينتي رام الله وغزة أو أي مكان آخر يقرره مجلس القضاء الأعلى.</p> <p>2- لم يرق القانون بمعالجة الإشكاليات التي واجهت محكمة العدل العليا، لا سيما فيما يتعلق باختصاصها بنظر القرارات التي تصدر عن مؤسسات التعليم العالي والنقابات والجمعيات.</p> <p>3- لم يشر إلى اختصاص المحكمة العليا بنظر الطعون المتعلقة بالسادة القضاة وبالطعون المقدمة ضد قرارات الهيئة العامة لنقابة المحامين، هل يبقى الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بها عائد للمحكمة العليا أم للمحكمة الإدارية.</p>	<p>ملاحظات عامة على القانون</p>
<p>إن هذا القانون قد احتوى على العديد من المخالفات الدستورية المتعلقة بعدم أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بهذا التشريع، كما يظهر من ديباجة التشريع عدم أخذ رأي، استنادًا للمادة 100 من القانون الأساسي، وإلى مخالفته للقانون الأساسي أيضًا بحيث منح اختصاصًا للمحكمة الدستورية غير ممنوح لها بموجب القانون الأساسي، كما احتوى على مخالفات قانونية بعدم تحديده للجهة المشرفة على القضاء الإداري على وجه الدقة.</p>	<p>النتيجة</p>

<p>علمًا بأن مجلس القضاء الأعلى هو المسؤول عن قضاة محكمة الاستئناف النظاميين، ولا تعرف جهة قانونية أخرى بهذا الاسم، كما أن هناك تعارضًا بين أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، حول نهائية الأحكام التي تصدرها محكمة العدل العليا وبين هذا القانون، ويوجد تعارض آخر بين درجة عضو النيابة الذي يمثل النيابة العامة أمام محكمة العدل العليا ما بين قانون السلطة القضائية وهذا القانون، كما لم يعالج القانون مصير الطعون التي أصدرتها محكمة العدل العليا ولم تنته مدة طعنها، أو تلك التي حجزت للحكم قبل نفاذ أحكام هذا القانون، أيسري عليها أحكام هذا القانون من ناحية الطعن بها بواسطة اعتراض الغير أو بطريق إعادة المحاكمة أم لا؟ كما أن واضعي التشريع لم يأخذوا بعين الاعتبار وجود القدس والضفة الغربية؛ فالتشريع المذكور لم يتطرق لا من قريب ولا من بعيد للضفة الغربية، ولم يتطرق للمركز الرئيسي لتلك المحكمة، وأن يكون في القدس والانققاد المؤقت في رام الله وغزة، ولا الولاية الإقليمية لكل محكمة. وأخيرًا هناك العديد من صور عدم الانسجام التي سبق الإشارة إليها، وعيوب في الصياغة يجب مراعاتها.</p>	
<p>وعليه، نوصي بإعادة صياغة هذا القانون ومواءمة أحكامه مع كل من القانون الأساسي، لا سيما المواد (100 و102 و103) التي تتعلق بتشكيل المحاكم النظامية والإدارية والدستورية، وأخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بهذا تشريعات تمس الشأن القضائي، وقانون تشكيل المحاكم النظامية (5) لسنة 2001 وتعديلاته، لا سيما المواد المتعلقة بالاختصاص والأسباب للطعن أمام محكمة العدل العليا، وقانون دعوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958 وتعديلاته المتعلقة بتمثيل النيابة العامة للحكومة، وقانون السلطة القضائية، لا سيما المواد المتعلقة باختصاص المحكمة العليا بنظر الطعون المتعلقة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة، وقانون نقابة المحامين النظاميين الساري، والمتعلق باختصاص المحكمة العليا بنظر الطعون الصادرة عن مجلس نقابة المحامين وهيئة العامة، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 وتعديلاته، والمتعلق بإجراءات الطعن أمام محكمة العدل العليا.</p> <p>وبعد تلك المراجعة نوصي بإصدار قانون معدل جديد يراعي فيه الأحكام والملاحظات التي أشرنا إليها في هذا التقرير.</p>	<p>التوصية</p>

الملاحق

الملحق رقم (1)

قائمة القرارات بقانون الصادرة في الضفة الغربية

في الفترة الواقعة

بين العام 2007 - 2017

القرارات بقانون الصفة الغربية	
القرار بقانون	التصنيف الموضوعي
✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته.	المجال الاقتصادي
✓ قرار بقانون رقم (12) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004م.	
✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014م وتعديلاته.	
✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2016م بشأن الضابطة الجمركية.	
✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2016م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016م.	
✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2015م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015م.	
✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م.	
✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2015م بشأن موازنة الطوارئ للسنة المالية 2015م.	
✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2015م بشأن ملحق قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014م.	
✓ قرار بقانون رقم (21) لسنة 2014م بتعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.	
✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2014م بشأن إعفاء الطوائف المسيحية المعترف بها من الضرائب والرسوم.	
✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.	
✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.	
✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2014م بشأن التأجير التمويلي.	
✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2014م بشأن إعفاء مركبات الأسرى المحررين من الرسوم الجمركية والضرائب.	
✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.	
✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014م.	
✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005م.	
✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2007م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2007م.	
✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2007م بشأن إلغاء قانون رسوم طوابع الواردات رقم (27) لسنة 1952م وقانون طوابع الإيرادات رقم (31) لسنة 1927م.	

✓	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع.
✓	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2013 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2013 م.
✓	قرار بقانون رقم (18) لسنة 2012 م بشأن ملحق قرار بقانون الموازنة العامة رقم (6) لسنة 2012 م.
✓	قرار بقانون رقم (17) لسنة 2012 م بشأن قانون تسوية المدفوعات الوطني.
✓	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2012 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2012.
✓	قرار بقانون رقم (15) لسنة 2011 بشأن الشراء العام. (مُلغى)
✓	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2011 م بشأن المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب.
✓	قرار بقانون رقم (11) لسنة 2011 م بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم (2) لسنة 2006 م.
✓	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2011 م بشأن قانون الصناعة.
✓	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2011 م بشأن الغرف التجارية والصناعية.
✓	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 م بشأن ضريبة الدخل.
✓	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2011 م.
✓	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011 م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998 م.
✓	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 م إلغاء الأمر العسكري رقم (353) بشأن لجان الاعتراض (تعديل رقم 2).
✓	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 م بشأن المصارف.
✓	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2010 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2010 م.
✓	قرار بقانون رقم (19) لسنة 2009 م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (2) لسنة 2008 م المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 م.
✓	قرار بقانون رقم (18) لسنة 2009 م بشأن ملحق قانون الموازنة العامة رقم (12) لسنة 2009 م.
✓	قرار بقانون رقم (17) لسنة 2009 م بشأن التعامل في البورصات الأجنبية.
✓	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2009 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2009 م.
✓	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 م بشأن تعديل قانون الشركات.
✓	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2008 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2008 م.
✓	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 م.
✓	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2008 م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 م. (مُلغى)
✓	قرار بقانون رقم (13) لسنة 2007 م بشأن الإعفاء الضريبي.

<p>✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2016 م بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (18) لسنة 2015 م بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (20) لسنة 2014 م بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 م وتعديلاته.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2014 م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2014 م بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2013 م بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال رقم (9) لسنة 2007 م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2011 م بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 م بشأن مكافحة غسل الأموال. (مُلغى)</p>	<p>المجال الجنائي</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (30) لسنة 2016 م بشأن رفع الحصانة عن النائب نجاة أبو بكر.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (29) لسنة 2016 م بشأن رفع الحصانة عن النائب شامي الشامي.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (28) لسنة 2016 م بشأن رفع الحصانة عن النائب محمد دحلان.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (27) لسنة 2016 م بشأن رفع الحصانة عن النائب ناصر خليل (ناصر جمعة).</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (26) لسنة 2016 م بشأن رفع الحصانة عن النائب جمال الطيراوي.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2015 م بشأن منح الثقة للوزراء الجدد في الحكومة السابعة عشر (حكومة الوفاق الوطني).</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2015 م بشأن منح الثقة للوزراء الجدد في الحكومة السابعة عشرة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (12) لسنة 2014 م بشأن منح الثقة للحكومة السابعة عشرة (حكومة الوفاق الوطني).</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2013 م بشأن منح الثقة للحكومة السادسة عشرة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2013 م بشأن منح الثقة لوزير الثقافة في الحكومة الخامسة عشرة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2013 م بشأن منح الثقة للحكومة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2013 م بشأن تعديل قانون الأسرى والمحتررين رقم (19) لسنة 2004 م.</p>	<p>المجال الدستوري</p>

✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2012 م بشأن منح الثقة للحكومة.	
✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012 م بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي.	
✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2010 م بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.	
✓ قرار بقانون رقم (20) لسنة 2009 م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء.	
✓ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2009 م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء.	
✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2009 م بشأن المصادقة على الحكومة.	
✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2007 م بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة على القانون.	
✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 م بشأن الانتخابات العامة.	
✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2016 م بشأن تعديل مسمى وزارة الشؤون الاجتماعية.	المجال الاجتماعي
✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2016 م بشأن الضمان الاجتماعي.	
✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2016 م بشأن حماية الأحداث.	
✓ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2012 م بشأن تعديل قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004 م.	
✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 م بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2000 م.	
✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2007 م بشأن إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية.	
✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2016 م بشأن ضمان الحقوق في المال المنقول.	مجال الأراضي
✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2016 م بشأن هيئة تسوية الأراضي والمياه.	
✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2015 م بشأن تعديل قانون إيجار وبيع الأموال غير المنقولة من الأجانب رقم (40) لسنة 1953 م وتعديلاته.	
✓ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2013 م بشأن إلغاء الأمر العسكري رقم (1006) لسنة 1982 م بشأن تعيينات وصلحيات بموجب قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961 م.	
✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2012 م بشأن رسوم تسجيل وانتقال الأراضي.	
✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2012 م بشأن الرسوم المستوفاة عن الوكالات والإقرارات العدلية.	

- ✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته.
- ✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- ✓ قرار بقانون رقم (25) لسنة 2016م بشأن صندوق تطوير واقراض الهيئات المحلية.
- ✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته.
- ✓ قرار بقانون رقم (17) لسنة 2015م بشأن دمج وزارة التخطيط مع وزارة المالية.
- ✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2015م بشأن المصادقة على تعيين السيد/ عزام الشوا محافظاً لسلطة النقد الفلسطينية.
- ✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- ✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2014م.
- ✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2015م بشأن المصادقة على تعيين السيد/ إياد تيم رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد.
- ✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2013م بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية.
- ✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2012م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2012م بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م المعدل بالقانون رقم (12) لسنة 2005م.
- ✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2011م بشأن المصادقة على إعادة تعيين محافظ لسلطة النقد الفلسطينية.
- ✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2011م بشأن المصادقة على تعيين رئيس لديوان الموظفين العام.
- ✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون الاستملاك رقم (2) لسنة 1953م.
- ✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2010م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد.
- ✓ قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010م بشأن سلطة الأراضي.
- ✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2010م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام.
- ✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2010م بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2010م بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.
- ✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005م.
- ✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م.
- ✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية.
- ✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.

المجال الإداري

<p>✓ قرار بقانون رقم (12) لسنة 2007م بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (07) لسنة 2005م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2007م بشأن المصادقة على اتفاقية فرض مشروع الدعم الطارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار الفاصل.</p>	
<p>✓ قرار بقانون رقم (31) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لسنة 1979م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2014م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (18) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (17) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2012م بشأن دار الإفتاء الفلسطيني.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2012م بشأن القضاء الشرعي.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م بشأن القضاء الشرعي. (مُلغى)</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م المعدل بالقانون رقم (5) لسنة 1999م. (مُلغى)</p>	<p>مجال القضاء</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (9) لسنة 2016م بشأن صندوق الإنجاز والتميز لدعم التعليم.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2016م بشأن المدرسة الوطنية الفلسطينية للإدارة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2015م بشأن استعمال وحماية شارات الهلال الأحمر والصليب الأحمر والبلورة؟؟؟؟؟ الحمراء.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2015م بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (12) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005م وتعديلاته.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م بشأن المياه.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013م بشأن إنشاء جامعة الاستقلال.</p>	<p>مجال الخدمات</p>

<p>✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2012م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 (قانون الكهرباء العام).</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2012م بشأن الرسوم المستوفاة عن الوكالات والإقرارات العدلية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2009م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2005م بشأن قانون الرياضة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م.</p>	
<p>✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2014م بشأن المصادقة على النظام الأساسي للمجلس الدولي للتمور.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (18) لسنة 2013م بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب ازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي مع جمهورية فينتام الاشتراكية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (17) لسنة 2013م بشأن المصادقة على اتفاقية إنشاء اللجنة الإسلامية للهلل الدولي.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2013م بشأن المصادقة على الاتفاقية الموحدة «لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية» المعدلة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2013م بشأن المصادقة على تعديلات الاتفاقية اليورومتوسطية الخاصة بتراكم المنشأ.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2013م بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب ازدواج الضريبي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل مع حكومة جمهورية صربيا.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2013م بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب ازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2012م بشأن المصادقة على تعديل اتفاقية القرض المبرمة مع بنك الاستثمار الأوروبي لتمويل مشروع تأهيل الطاقة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2008م بشأن المصادقة على اتفاقيتي القرض المبرمتين مع البنك الإسلامي للتنمية بشأن مشروع الربط الكهربائي بين جمهورية مصر العربية وقطاع غزة.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (10) لسنة 2007م بشأن المصادقة على اتفاقية القرض المقدم من الحكومة الألمانية.</p>	<p>المجال الدولي</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2007م بشأن الأمن الوقائي.</p>	<p>مجال الأجهزة الأمنية</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.</p>	<p>مجال البيئي</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون البيئة رقم (7) لسنة 1999م.</p> <p>✓ قرار بقانون رقم (16) لسنة 2015م بشأن جوائز دولة فلسطين في الآداب والفنون والعلوم الإنسانية.</p>	<p>مجالات أخرى</p>
<p>✓ قرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة.</p>	<p>(ثقافي،...)</p>

الملحق رقم (2)
قائمة القوانين المقررة من المجلس التشريعي في قطاع غزة
في الفترة الواقعة
(2007 - 2017)

القوانين الصادرة في قطاع غزة

القوانين	التصنيف الموضوعي
✓ قانون رقم (1) لسنة 2016 بشأن تنظيم الرسوم العامة.	المجال الاقتصادي
✓ قانون رقم (1) لسنة 2015 م بشأن قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2015 م.	
✓ قانون رقم (4) لسنة 2014 معدل لبعض أحكام قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004 م.	
✓ قانون التجارة رقم (2) لسنة 2014 م.	
✓ قانون رقم (1) لسنة 2014 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية (2014 م).	
✓ قانون رقم (3) لسنة 2013 معدل لقانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013 م.	
✓ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013 م.	
✓ قانون الشركات التجارية رقم (7) لسنة 2012 م.	
✓ قانون رقم (2) لسنة 2012 م الموازنة العامة للسنة المالية (2012 م).	
✓ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية (2011 م) رقم (1) لسنة 2011 م.	
✓ قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2011 م. (غير موجود)	
✓ قانون الموازنة العامة للسنة المالية (2010) رقم (1) لسنة 2010 م.	
✓ قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (6) لسنة المالية 2009 م.	
✓ قانون الغرف التجارية الصناعية الفلسطينية رقم (8) لسنة 2006 م.	
✓ قانون رقم (5) لسنة 2014 المعدل لقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 م.	
✓ قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (7) لسنة 2013 م.	
✓ قانون رقم (7) لسنة 2011 م بشأن الطب الشرعي.	
✓ قانون رقم (5) لسنة 2009 معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998 م.	
✓ قانون رقم (4) لسنة 2009 معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 م.	
✓ قانون رقم (3) لسنة 2009 معدل لقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 م.	
✓ قانون رقم (1) لسنة 2009 م معدل لقانون الأحوال الشخصية «الوقائع الفلسطينية».	المجال الديني

✓ قانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية.	✓ ✓	المجال الدستوري
✓ قانون رقم (5) لسنة 2008م معدل للقانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات العامة.		
✓ قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013م.	✓ ✓ ✓ ✓	المجال الاجتماعي
✓ قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (7) لسنة 2009م.		
✓ قانون رقم (5) لسنة 2011م بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م.		
✓ قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م.		
✓ قانون المعاملات الإلكترونية رقم (6) لسنة 2013م.	✓ ✓	المجال المدني
✓ القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012م.		
✓ قانون رقم (2) لسنة 2015م بشأن تعديل بعض أحكام قانون الأراضي العمومية رقم (6) لسنة 1942.	✓ ✓ ✓	مجال الأراضي
✓ قانون رقم (3) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون إيجار العقارات رقم (5) لسنة 2013م.		
✓ قانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن إيجار العقارات.		
✓ قانون اللجنة الإدارية الحكومية رقم (4) لسنة 2016م.	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓	المجال الإداري
✓ قانون رقم (3) لسنة 2016م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.		
✓ قانون رقم (2) لسنة 2016م بشأن السجل العدلي الوطني.		
✓ قانون رقم (4) لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية المعدل رقم (3) لسنة 2012.		
✓ قانون رقم (5) لسنة 2012م بشأن الهيئة العامة للمعابر والحدود.		
✓ قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (7) لسنة 2008م.		
✓ قانون رقم (3) لسنة 2012م بتعديل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م.		
✓ قانون رقم (3) لسنة 2008م معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م.		
✓ قانون رقم (4) لسنة 2011م معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م.		
✓ قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م.		
✓ قانون رقم (5) لسنة 2010م معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م.	✓ ✓ ✓	مجال القضاء
✓ قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (2) لسنة 2009م.		
✓ قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.		

✓ قانون التعليم رقم (1) لسنة 2013 م.	✓	مجال الخدمات
✓ قانون رقم (6) لسنة 2011 م بشأن إعداد الخطة العامة للتنمية.		
✓ قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011 م.		
✓ قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (2) لسنة 2010 م.		
✓ قانون رقم (1) لسنة 2012 م بشأن نقل الأعضاء البشرية وزراعتها.	✓	المجال الصحي
✓ قانون رقم (6) لسنة 2012 م الصندوق الوطني لدعم القدس.	✓	المجال السياسي
✓ قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (4) لسنة 2010 م.		
✓ قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (6) لسنة 2008 م.		
✓ قانون تجريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (2) لسنة 2008 م.		
✓ قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (1) لسنة 2008 م.		
✓ قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010 م.		
	✓	مجالات أخرى

هذا التقرير:

مرت العملية التشريعية الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني بعد الرابع من حزيران من العام 2007 بمرحلة أحدثت ازدواجية في عمل المؤسسة الرسمية، من حيث وجود حكومتان تعملان بالتزامن على أرض الواقع: واحدة في الضفة، وأخرى في غزة: ترتب عليها إحداث عدد من التغييرات الجذرية في صميم العملية التشريعية ومكوناتها بالاستناد إلى آليات وأدوات تشريعية استثنائية، في ظل تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية والنأي به عن القيام بوظيفته التشريعية، إذ استندت مؤسسة الرئاسة في إصدار تشريعاتها على المادة (43) من القانون الاساسي المعدل للعام 2003، وفي الوقت ذاته قامت كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي في قطاع غزة بإصدار القوانين وفق الآليات المقررة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مع التعديل على بعض الإجراءات الداخلية، وعملت كل حكومة على رفض تطبيق القوانين الصادرة من الطرف الآخر، بالاستناد إلى وجود مخالفات دستورية أو انتهاء الولاية وغيرها من مبررات، كان يحاول كل طرف الاستناد بها على نصوص وثنايا القانون الأساسي المعدل للعام 2003 كمظلة لتشريعاته التي اصدرها.

هذه التشريعات أدت إلى ترتيب آثار ومراكز قانونية عديدة على المؤسسات والأفراد والهيكل التنظيمية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي دفع معهد الحقوق إلى محاولة دراسة الحالة التشريعية خلال هذه الفترة، والوقوف على التشريعات التي تم إصدارها وتحليل آثارها ومحاولة وضع عدد من السيناريوهات والحلول الممكنة لهذه التشريعات بعد المصالحة الفلسطينية، إلى جانب تقديم مقترحات للمجلس التشريعي الفلسطيني في كيفية التعامل معها لدى عرضها عليه لأول مرة.

احتوى هذا التقرير على خمسة محاور، جاء المحور الأول ليركز على الحالة التشريعية في الضفة الغربية بعد العام 2007 فيما تطرق المحور الثاني إلى الحالة التشريعية في قطاع غزة بعد العام 2007، والمحور الثالث تطرق إلى السيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام السياسي، والمحور الرابع تطرق إلى السيناريوهات المقترحة للمجلس التشريعي داخلياً، للتعامل مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة، فيما تطرق المحور الخامس إلى قراءة نقدية تحليلية في بعض التشريعات الصادرة بعد العام 2007.

يذكر أن هذا التقرير جاء ثمرة جهد بذله طاقم وحدة المساندة التشريعية - معهد الحقوق، بالتعاون مع المؤسسات الرسمية الشريكة، ضمن مشروع بناء نظام مساعدة قانونية مستدام في فلسطين الذي يموله الاتحاد الأوروبي وينفذه برنامج "سواسية" البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN WOMEN).

أخيراً، من المتوقع أن يسهم هذا التقرير في إحداث حراك قانوني سياساتي نحو بعض الحلول القانونية والسيناريوهات المتوقعة لمعالجة الإشكاليات والآثار القانونية الناجمة عن الحالة التشريعية في فلسطين؛ بهدف تعزيز المصالحة الفلسطينية وأطرها القانونية السليمة بإقتراح حلول عملية مبنية وفقاً للمنظومة القانونية الفلسطينية.

ISBN 978-9950-318-60-1



9 789950 318601