



المركز الفلسطيني  
لحقوق الإنسان

## العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني

(من يونيو 2007 وحتى أغسطس 2012)

وحدة تطوير الديمقراطية  
المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

## المحتويات

4	<b>المقدمة</b>
7	<b>القسم الأول: الوقائع المتعلقة بعملية التشريع والرقابة البرلمانية في فترة الانقسام</b>
8	مقدمة
8	أولاً: تأثير سياسات الاحتلال الإسرائيلي على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية
13	ثانياً: تأثير الانقسام السياسي الفلسطيني على عملية التشريع في السلطة الفلسطينية
16	ثالثاً: التشريعات الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في فترة الانقسام
19	رابعاً: القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية في فترة الانقسام
	<b>القسم الثاني: التنظيم القانوني لعملية التشريع والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية</b>
23	مقدمة
24	أولاً: صلاحية التشريع والرقابة
26	ثانياً: آلية إقرار التشريعات في المجلس التشريعي
28	ثالثاً: آليات رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية
31	<b>القسم الثالث: التحليل القانوني</b>
32	مقدمة
32	أولاً: الجدل القانوني حول القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في فترة الانقسام
34	ثانياً: الجدل القانوني حول القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني في فترة الانقسام
36	ثالثاً: العملية التشريعية والرقابة البرلمانية بعد انتهاء المدة الدستورية للرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي في يناير 2010
37	رابعاً: الجدل حول مصير الأعمال المستندة لقوانين صدرت في ظل الانقسام
41	<b>القسم الرابع: تقييم عملية التشريع والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام</b>
42	مقدمة
43	أولاً: ملاحظات حول بعض القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح
46	ثانياً: ملاحظات على بعض القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني
48	ثالثاً: تقييم الرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام
51	<b>القسم الخامس: الخاتمة</b>
52	أولاً: الخلاصة
53	ثانياً: توصيات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
55	<b>الملاحق</b>
56	أولاً: أوراق موقف صادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
69	ثانياً: بيانات صحفية صادرة عن المركز الفلسطيني
74	ثالثاً: قرارات صادرة عن المجلس التشريعي

”شكّل الانقسام الفلسطيني حالة من الانتحار السياسي للقضية وللشعب الفلسطيني، فهو مأسسة للضعف على كافة الأصعدة، وقد خلف إرثاً من المعضلات السياسية والقانونية... إن أي اتفاق سياسي للتعامل مع هذا الإرث يجب أن يخضع لمحددات المصلحة الوطنية العليا ولمعايير حقوق الإنسان، ويجب أن لا يتجاوز بأي حال القانون الأساسي الفلسطيني ومبدأ المشروعية“

### راجي الصوراني/ المحامي\*

\* مدير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورئيس مجلس أمناء المنظمة العربية لحقوق الإنسان. ونائب رئيس الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان.

”كنا نأمل أن ينأى المجلس التشريعي بنفسه عن الصراع والانقسام في السلطة التنفيذية، وأن يكون أداة الشعب. للحفاظ على الوحدة الوطنية وإجاز المصالحة، بما يخدم تحقيق الأهداف الوطنية العليا في الاستقلال وإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.“

حمدي شقورة<sup>1</sup>

”المجلس التشريعي بين مطرقة الاحتلال وسندان الانقسام“ هكذا عبّر المركز الفلسطيني عن حالة المجلس التشريعي الفلسطيني خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني.<sup>2</sup> فمنذ حصول حركة حماس على أغلبية برلمانية كبيرة في المجلس التشريعي المنتخب في العام 2006، عملت سلطات الاحتلال الإسرائيلي على تعطيل دوره من خلال اعتقال وملاحقة نوابه وتقييد حريتهم في التنقل بين المحافظات الفلسطينية. ثم جاءت حادثة الانقسام الفلسطيني في يونيو 2007 لتكتمل ما بدأه الاحتلال من عرقلة عمل المجلس.<sup>3</sup> من خلال قيام أكبر كتلتين في المجلس والمحسوبتين على طرفي الانقسام بالتغيب المتعمد عن جلسات المجلس للحيلولة دون إكمال النصاب القانوني اللازم لانعقاده بصورة صحيحة، ليشترك بذلك الاحتلال والانقسام في تغييب المجلس التشريعي، ليغيب معه دوره التشريعي والرقابي .

أستأثر الرئيس الفلسطيني بسلطة التشريع بعد حادثة الانقسام.<sup>4</sup> وذلك من خلال استخدام صلاحياته الدستورية بإصدار قرارات بقوة القانون، بحجة أن المجلس التشريعي غير قادر على الانعقاد، وهكذا جمع الرئيس الفلسطيني بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الضفة الغربية، ولمدة خمس سنوات حتى الآن. قام خلالها بإصدار 68 قراراً بقانون، مما يثير شبهة حول مدى التزام الرئيس مبدأ الضرورة، والذي بموجبه أعطي هذه صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، وكذلك جدل آخر حول امتلاك الرئيس لهذه الصلاحية وغيرها من صلاحيات الرئاسة بعد انتهاء المدة القانونية لولايته في يناير 2009.

ومن ناحية أخرى، عمدت كتلة التغيير والإصلاح<sup>5</sup> إلى عقد جلسات باسم المجلس التشريعي في غزة، مستندة في إكمال النصاب القانوني اللازم لانعقاد هذه الجلسات على توكيلات من النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الإسرائيلية، وقد أثار استخدام التوكيلات، وانعقاد المجلس في دورات عادية جديدة دون دعوة الرئيس، جدلاً قانونياً كبيراً حول دستورية هذه الأعمال ومصير ما يترتب عليها. ورغم ذلك، استمرت كتلة التغيير والإصلاح في ممارسة سلطة التشريع والرقابة البرلمانية في قطاع غزة، حيث أصدرت 32 قانوناً خلال سنوات الانقسام الخمس الماضية.

ورغم غياب الدور الرقابي للمجلس التشريعي وذلك لغياب المجلس نفسه، إلا أن كتلة التغيير والإصلاح والتي تعقد جلسات باسم المجلس التشريعي تستخدم الآليات الرقابية المخولة للمجلس للرقابة على أعمال الحكومة في غزة. كما أن الكتل والقوائم البرلمانية في الضفة الغربية - باستثناء كتلة التغيير والإصلاح - قد نظمت نفسها للقيام بدور رقابي جماعي على ممارسة الرئيس لسلطته في إصدار قرارات بقانون ومتابعة أعمال الحكومة في الضفة الغربية. وقد تعرض هذا التقرير للدور الرقابي الذي يمارسه الطرفان بالتحليل والتقييم.

1 نائب مدير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان لشؤون البرامج، ومدير وحدة تطوير الديمقراطية في المركز.  
2 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. ”المركز ينظم ندوة بعنوان ”المجلس التشريعي بين مطرقة الاحتلال وسندان الانقسام“، 13 فبراير 2012 [http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9562--q-q->](http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9562--q-q->)  
&catid=112:2009-12-29-09-28-34&Itemid=195  
3 مصطلح ”حادثة الانقسام“ يعبر عن أحداث الاقتتال الداخلي في يونيو 2007 والتي نتج عنها سيطرة حركة حماس على قطاع غزة.  
4 حادثة الانقسام، هي حادثة الاقتتال الداخلي بين حركة فتح والأجهزة الأمنية من جهة وحركة حماس والقوة التنفيذية وكتائب القسام من جهة أخرى، والتي نتج عنها سيطرة حماس على قطاع غزة بالقوة العسكرية منذ تاريخ 14 يونيو 2007.  
5 كتلة التغيير والإصلاح هي الكتلة البرلمانية التي تمثل حركة المقاومة الإسلامية (حماس) في المجلس التشريعي.

وقد أكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان حفظه على كافة التشريعات التي صدرت خلال فترة الانقسام، وطالب كتلة التغيير والإصلاح بالتوقف عن إصدار قوانين باسم المجلس التشريعي، كما طالب الرئيس الفلسطيني بالالتزام بمبدأ الضرورة اللازم لممارسة الرئيس سلطته في إصدار قرارات بقوة قانون. كما أكد على ضرورة مراجعة كافة التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام من قبل السلطات الشرعية حين التناميها بعد إنهاء الانقسام، واعتبر المركز أن فوضى التشريع الحالية هي محاولة من طرفي الصراع لتكريس الانقسام وخدمة أجندات حزبية، مؤكداً أن مشكلة الانقسام سياسية بالدرجة الأولى قبل أن تكون مشكلة قانونية.

إن استئثار كل طرف من طرفي الانقسام بسلطة التشريع أدى إلى حدوث انقسام في المنظومة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والعمل على إعادة الوحدة لهذه المنظومة والتعامل مع المراكز القانونية التي رتبها تشريعات الانقسام بثير معضلات قانونية وسياسية. إن تحديد مصير هذه التشريعات والأعمال المترتبة عليها يجب أن لا يترك لمحض المساومة السياسية، بل يجب أن يكون القانون الأساسي الفلسطيني ومبدأ المشروعية والمصلحة العامة ومعايير حقوق الإنسان هي المحددات الرئيسية للتعامل مع هذه التشريعات.

يدرك المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان للظروف الموضوعية التي خلفها الانقسام، والتي يصعب معها إجراء انتخابات شفافة ونزيهة، إلا أنه يؤكد على أن تعطيل الانتخابات للاستمرار في الحكم يمثل خرقاً لمبدأ الدورية ويشكل هدم كامل للنظام الديمقراطي، والذي ضمنهما القانون الأساسي الفلسطيني. وإن استمرار الوضع القائم هو نتاج لعدم وجود محكمة دستورية تحمي الشرعية وسيادة القانون.

رغم الجدل حول مدى دستورية العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام، إلا أنه من اللازم إبقائهما تحت التقييم والمتابعة من قبل الجهات الحقوقية، حيث أن هذه الأعمال تؤثر على حقوق المواطنين واستقرار مراكزهم القانونية، وبالتالي فإن قيام المركز الفلسطيني بهذا الدور ليس اعترافاً منه بدستورية أو شرعية هذه الأعمال، بل تأكيداً على حقه في متابعة ومراقبة مدى احترام معايير حقوق الإنسان من قبل الهيئات التي تمارس السلطة الفعلية على الأرض، وبغض النظر عن مشروعية هذه الهيئات.

يعمل هذا التقرير على تحليل وتقييم العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال خلال فترة الانقسام. كما يهدف إلى وضع بعض المحددات القانونية والحقوقية، والتي يجب أن يرتكز عليها صناع القرار في تحديد مصير التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام والأعمال المستندة إليها، والخطوات اللازمة لإعادة الوحدة للنظام القانوني الفلسطيني. وقد أستعاد معد التقرير بعدة وسائل بحثية، تضمنت مقابلات مع نواب مجلس تشريعي وشخصيات قانونية واعتبارية<sup>6</sup>، وكذلك البيانات والتقارير الصادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ومجموعة من الوثائق والاتفاقيات الدولية والقوانين المحلية، وذلك للوصول لإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما تأثير الاحتلال الإسرائيلي على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية؟
2. ما تأثير الانقسام الفلسطيني على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية؟
3. ما هي التشريعات التي صدرت عن كتلة التغيير والإصلاح خلال فترة الانقسام؟

6 من الجدير بالذكر أن بعض الشخصيات التي حاول الباحث اللقاء معها، اعتذرت عن تقديم أي تصريح، وفي بعض الأحيان امتنعت عن إجراء اللقاء أصلاً. ومنهم أعضاء مجلس تشريعي وقانونيين، وشخصيات اعتبارية أخرى. كما فضل بعض من تمت المقابلة معهم عدم ذكر اسمهم في التقرير لحساسية موقفهم.

4. ما هي القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني في فترة الانقسام؟
5. كيف نظم القانون الفلسطيني العملية التشريعية والرقابة البرلمانية؟
6. ما مدى مشروعية قيام كتلة التغيير والإصلاح بممارسة دور المجلس التشريعي؟
7. ما مدى مشروعية إصدار الرئيس قرارات بقانون في ظل الانقسام؟
8. ما مدى مشروعية العملية التشريعية والرقابة البرلمانية بعد انتهاء المدة الدستورية للرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي في يناير 2010؟
9. ما مصير الأعمال والأحكام المترتبة على القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح؟
10. ما مصير الأعمال والأحكام المترتبة على القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس؟
11. ما هو موقف المركز الفلسطيني من التشريعات الصادرة في ظل الانقسام بوجه عام ومن بعض هذه التشريعات بشكل خاص؟
12. ما تقييم المركز الفلسطيني للرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام؟
13. لماذا تصدى المركز الفلسطيني لموضوع العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في فترة الانقسام؟
14. ما هو دور صناع القرار الفلسطيني والمجتمع الدولي لإعادة تفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني والتعامل مع تشريعات الانقسام وضمان عدم تكرار ما حدث؟

للإجابة عن هذه الأسئلة، قُسم هذا التقرير إلى أربعة أقسام. القسم الأول يتناول حقائق حول العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام، ويفصل فيها تأثير سياسات الاحتلال والانقسام الفلسطيني على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية، كما يسرد التشريعات التي صدرت خلال فترة الانقسام. القسم الثاني يتناول التنظيم القانوني لعملية التشريع والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية. القسم الثالث يقدم تحليلاً قانونياً حول مدى مشروعية الأعمال التشريعية في ظل الانقسام والنتائج المترتبة على ذلك. أما القسم الرابع فيتناول تقييم عملية التشريع والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام. كما يقدم التقرير جملة من التوصيات لصناع القرار الفلسطيني وللمجتمع الدولي لإعادة تفعيل دور المجلس التشريعي وتوحيد النظام القانوني الفلسطيني.

# القسم الأول

الوقائع المتعلقة بعملية التشريع والرقابة  
البرلمانية في فترة الانقسام

## مقدمة

تتابعت العديد من الأحداث التي أثرت على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام. فقد اشترك الاحتلال الإسرائيلي والانقسام السياسي الفلسطيني في شل العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية. هذا القسم يتناول الحقائق المتعلقة بالتشريع والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام في أربعة محاور. يتعلق المحور الأول بتأثير الاحتلال على عملية التشريع والرقابة البرلمانية. أما الثاني فيتناول تأثير الانقسام الفلسطيني على عملية التشريع والرقابة البرلمانية. والمحور الثالث يسرد التشريعات التي صدرت عن كل كتلة التغيير والإصلاح. والمحور الأخير يعقد القرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس الفلسطيني.

## أولاً: تأثير سياسات الاحتلال الإسرائيلي على العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية

تمارس قوات الاحتلال الإسرائيلي جملة من الإجراءات التعسفية ضد نواب المجلس التشريعي الفلسطيني. وخاصة ضد نواب كتلة التغيير والإصلاح. كان آخرها صدور قرار من قبل قائد قوات جيش الاحتلال باعتبار كتلة النواب الإسلاميين "إتخاد محظور"، ويأتي هذا القرار لشرعنة القمع الممنهج الذي تمارسه قوات الاحتلال الإسرائيلي ضد نواب كتلة التغيير والإصلاح في الضفة الغربية بما فيها القدس. حيث أن هذا القرار ينذر باستمرار ملاحقة واعتقال نواب كتلة التغيير والإصلاح وإغلاق مكاتبهم ومحاسبة كل من يتعامل معهم.<sup>1</sup>

وقد انتهجت قوات الاحتلال هذه السياسة ضد المجلس التشريعي الحالي بعد أن أعلنت رفضها لقبول نتائج الانتخابات الفلسطينية في العام 2006. والتي أفرزت أغلبية تشريعية كبيرة لصالح حركة حماس.<sup>2</sup> وهي حركة مقاومة فلسطينية تصنفها إسرائيل كتنظيم إرهابي. لدورها البارز في المقاومة ضد الاحتلال الإسرائيلي. وقررت حينها إسرائيل فرض حصار على الحكومة الفلسطينية التي شكلتها كتلة التغيير والإصلاح.<sup>3</sup> كما أصدرت قراراً باعتبار كتلة التغيير والإصلاح تنظيمًا محظورًا. مما دفع الكتلة لتغيير أسمها في الضفة الغربية والقدس إلى "كتلة النواب الإسلاميين".<sup>4</sup> تأتي هذه الإجراءات في إطار سياسة إسرائيلية واضحة تهدف إلى وأد التجربة الديمقراطية الفلسطينية في مهدها.<sup>5</sup>

يوضح هذا المحور أبرز الإجراءات التعسفية التي تنتهجها قوات الاحتلال الإسرائيلي ضد نواب المجلس التشريعي في ثلاث نقاط. تتناول تقييد حرية الحركة واعتقال وإبعاد نواب المجلس التشريعي.

1 القدس العربي "إسرائيل تقرر اعتبار نواب كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحماس في المجلس التشريعي تنظيمًا محظورًا بالضفة". الثلاثاء 24 يوليو 2012 <http://www.alquds.co.uk/index.asp?fname=today%5C24z495>  
<htm&arc=data%5C2012%5C07%5C07-24%5C24z495.htm

2 شهدت مناطق السلطة الفلسطينية انتخابات تشريعية في العام 2006 (بموجب اتفاق بين القوى الوطنية والسياسية "اتفاق القاهرة") لتكون ثاني انتخابات تشريعية تشهدها السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها عام 1994.

3 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 إلى يوليو 2007 (تقرير دورية حول تقييم أداء المجلس التشريعي. 2007) ص 10-7

4 وكالة أنباء آسيا. "إسرائيل: نواب الضفة الإسلاميين تنظيمًا محظورًا". الثلاثاء 24 يوليو 2012 <http://asiannews1b.com/v ->  
<cg379q.ak9zz4r.ra.html

5 تأتي هذه الإجراءات في سياق السياسات الظالمة التي تنتهجها قوات الاحتلال الإسرائيلية لحرمان الفلسطينيين من حقوقهم في تقرير مصيرهم وإخضاعهم للسلطة العسكرية لقوات الاحتلال. من خلال إفشال تجربة الحكم الذاتي الفلسطينية. فبعد توقيع اتفاقية أوسلو انتقلت سلطة التشريع - بحدود معينة- في مناطق السلطة إلى الفلسطينيين. وتم انتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني في العام 1996. والذي كان من المقرر له الاستمرار حتى نهاية المرحلة الانتقالية. والتي كان من المقرر نهايتها في العام 1999. وهو التاريخ الذي كان محدد لإقامة الدولة الفلسطينية (وفق ما نصت عليه "اتفاقية طابا" لسنة 1995). ولكن التعتن الإسرائيلي في إعطاء الفلسطينيين حقوقهم عبر السلام تسبب في إطالة المرحلة الانتقالية. وبالتالي امتدت ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني الأول من 1996 إلى 2006. أي لـ 10 سنوات. لمزيد من المعلومات أنظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. المجلس التشريعي الفلسطيني: "عشرة أعوام من غياب المسألة دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال العقد الأول من عمره 2006-1996" (تقارير دورية حول تقييم أداء المجلس التشريعي. 2006) ص 36-31

## 1. تقييد حرية الحركة لنواب المجلس التشريعي:

عملت إسرائيل منذ قيام المجلس التشريعي الفلسطيني الأول في العام 1996 على تعطيل عمل السلطة التشريعية من خلال تقييد حرية الحركة للنواب. وقد تصاعدت هذه السياسة منذ اللحظة الأولى لفوز كتلة التغيير والإصلاح في الانتخابات التشريعية لسنة 2006، حيث قامت قوات الاحتلال بجملة من الإجراءات التعسفية ضد السلطة الفلسطينية. ومن هذه الإجراءات فرض قيود صارمة على حرية الحركة لنواب المجلس، ومنعتهم من حرية التنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وتأتي هذه الإجراءات في إطار السياسة التي تنتهجها قوات الاحتلال الإسرائيلي منذ بدا الاحتلال، والمتمثلة في فرض قيود صارمة على حرية الحركة للفلسطينيين بصفة عامة ومثليهم وقادتهم بصفة خاصة.

وقد أثرت الإجراءات المذكورة بشكل كبير على الدور التشريعي والرقابي للمجلس التشريعي، حيث اضطر المجلس في حينها إلى عقد جلساته عن طريق الربط التلفزيوني المغلق (الفيديو كونفرانس)<sup>6</sup>، وما استتبع ذلك من صعوبة في إجراء نقاشات معمقة بخصوص مشاريع القوانين وغيرها من القضايا. أما الدور الرقابي للمجلس فكان شبه معطل نتيجة لعرقلة حرية تنقل النواب بين المحافظات الفلسطينية، فمئات الحواجز العسكرية المنتشرة في مدن الضفة الغربية وسياسة الاحتلال في فصل الضفة الغربية عن قطاع غزة حال دون متابعة النواب لأعمال السلطة التنفيذية في المحافظات المختلفة.

كما تلاحق قوات الاحتلال بعض نواب المجلس التشريعي - بإدعاء مشاركتهم في أعمال المقاومة ضد الاحتلال، بما حرم هؤلاء النواب القدرة على حضور جلسات المجلس التشريعي وبممارسة حقوقهم وواجباتهم النيابية. فمن المدير بالذكر أن 17 نائباً من المجلس التشريعي تغيبوا عن حضور الجلسة الافتتاحية الأولى للمجلس التشريعي (جلسة حلف اليمين)، بسبب ملاحقتهم من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي<sup>7</sup>، مما دفع المجلس إلى إصدار قرار في حينه يجيز للنواب غير القادرين على الحضور حلف اليمين الدستورية أمام خمسة من نواب نفس المحافظة<sup>8</sup>.

## 2. اعتقال نواب المجلس التشريعي:

قامت قوات الاحتلال الإسرائيلي باعتقال 47 نائباً من نواب المجلس التشريعي خلال الست سنوات الماضية، أفرجت عن عدد منهم بعد قضاء سنوات في المعتقل دون تهمة أو محاكمة، ومن ضمنهم نائبين عن كتلة التغيير والإصلاح، وهما مريم محمود صالح ومنى سليم منصور. وما يزال 18 نائباً قيد الاعتقال حتى إعداد هذا التقرير، 15 منهم من كتلة التغيير والإصلاح، ونائبين من كتلة فتح البرلمانية ونائب من كتلة أبو علي مصطفى البرلمانية<sup>9</sup>. وقد صدرت ضد النواب الثلاثة الآخرين أحكام بالسجن المؤبد بإدعاء مشاركتهم في المقاومة ضد الاحتلال. ومن المدير بالذكر أن أربعة نواب من المجلس تم انتخابهم وهم داخل السجون الإسرائيلية<sup>10</sup>.

” انظر الجدول رقم (1)“

بدأت قوات الاحتلال الإسرائيلية إجراءاتها التعسفية ضد نواب المجلس التشريعي الحالي منذ تولي المجلس لعمله في 2006<sup>11</sup>، ووصل التصعيد ذروته بعد العملية العسكرية التي نفذتها المقاومة الفلسطينية ضد موقع إسرائيلي عسكري شرق مدينة رفح في 25 يونيو 2006، حيث قامت

6 من المدير بالذكر أن المجلس التشريعي الأول قد أستخدم طريقة الفيديو كونفرانس لعقد كثير من جلساته بسبب القيود التي فرضتها إسرائيل على تنقل النواب الفلسطينيين، خاصة التنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

7 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. ”تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 إلى يوليو 2007“ (تقرير دورية حول تقييم أداء المجلس التشريعي، 2007) ص 10-7

8 قرار صادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني، الجلسة الخامسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، الدورة العادية الأولى، قرار رقم (1032/5/1) الأربعم 3 مايو 2006، العدد 72 من الوقائع الفلسطينية ص 16

9 هي أسم الكتلة التي تمثل الجبهة الشعبية في المجلس التشريعي الفلسطيني.

10 المدير بالذكر أن النائب أحمد سعادات قد تم انتخابه وهو في سجن أريحا، والذي كان معتقلاً فيه تحت إشراف دولي، وذلك بموجب اتفاق بين السلطة وإسرائيل بوساطة أوروبية، بعد أن وجه للنائب سعادات تهمة الاشتراك في قتل الوزير الإسرائيلي رجبعام ذيفي، وبالتالي يمكن القول بان هناك خمسة نواب وليس أربعة فقط تم انتخابهم وهم مغيبين داخل السجون.

11 هي الحادثة التي تم فيها اختطاف الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط .

إسرائيل بفرض حصار كامل على قطاع غزة، وقامت بحملة اعتقالات واسعة ضد نواب كتلة التغيير والإصلاح في الضفة الغربية. وخلال الفترة الممتدة من يونيو حتى أغسطس 2006 قامت قوات الاحتلال باعتقال 31 نائباً من المجلس التشريعي من بينهم 8 وزراء ورئيس المجلس التشريعي الدكتور عزيز دويك والذي أعيد اعتقاله إدارياً عدة مرات خلال الفترة الماضية.<sup>12</sup>

### 3. إبعاد النواب المقدسين:

تمارس إسرائيل سياسات تعسفية ضد نواب المجلس التشريعي المقدسين تتمثل في إبعادهم عن مدينتهم (القدس) بإدعاء انتمائهم إلى منظمة محظورة. فقد اعتقلت قوات الاحتلال النائب المقدسي محمد أبو طير في يوليو 2010 وقدمته للمحاكمة بتهمة الانتماء "لنظمة محظورة" (كتلة التغيير والإصلاح). وقد أصدرت محكمة الصلح الإسرائيلية حكمها على النائب أبو طير بالحبس 4 شهور مع وقف التنفيذ وإبعاده إلى رام الله. وفي شهر يونيو استدعت قوات الاحتلال النائبين أحمد عطوان ومحمد طوطح إلى مركز توقيف "المسكوبية" بمدينة القدس المحتلة، حيث أبلغا بقرار سحب هويتهما المقدسية، واستبدالهما بإقامتين مؤقتتين تنتهيا بتاريخ 3 يوليو 2010. وقد لجأ النائبان إلى مقر الصليب الأحمر خوفاً من تنفيذ قرار الإبعاد ضدهما. بتاريخ 6 سبتمبر 2011، قامت قوات الاحتلال باختطاف النائب عطوان من خيمة الاعتصام أمام مقر الصليب الأحمر في القدس، ومن ثم إبعاده إلى رام الله. وفي 23 يناير 2012 تم اعتقال النائب طوطح بعد اقتحام قوات الاحتلال المدججة بالسلاح مقر الصليب الأحمر.<sup>13</sup>

### جدول رقم (1): النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الإسرائيلي حتى أغسطس 2012<sup>14</sup>

رقم	أسم النائب	الدائرة	الكتلة البرلمانية	تاريخ آخر اعتقال	تاريخ الإفراج	مدة اعتقال سابقة في فترة نيابته
1-	أحمد عبد العزيز مبارك	رام الله	كتلة التغيير والإصلاح	15/7/2012	ما زال معتقلاً	3 سنوات
2-	محمد محمود أبو طير	القدس	كتلة التغيير والإصلاح	9/6/2011	ما زال معتقلاً	4 سنوات
3-	محمد عمران طوطح	القدس	كتلة التغيير والإصلاح	23/1/2012	ما زال معتقلاً (مبعد من القدس إلى رام الله)	3 سنوات
4-	نايف محمود الرجوب	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	1/12/2010	ما زال معتقلاً	3 سنوات، 5 أشهر
5-	عزام نعمان سلهب	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	3/2/2011	ما زال معتقلاً	4 سنوات
6-	سمير صالح القاضي	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	16/6/2011	ما زال معتقلاً	2 سنة، 7 أشهر
7-	محمد مطاق أبوجحيشة	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	30/8/2011	ما زال معتقلاً	2 سنة، 8 أشهر

12 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. "تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 إلى يوليو 2007" (تقرير دورية حول تقييم أداء المجلس التشريعي. 2007) ص 10-7

13 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. "التقرير السنوي للعام 2010" (2011). تم اعتقال النائب أبو طير لاحقاً من رام الله، وهو معتقل الآن دون تهمة أو محاكمة حتى تاريخ إعداد هذه التقرير.

14 المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة). "كتيب خاص حول النواب المختطفين في سجون الاحتلال الإسرائيلي". (17 أبريل 2012)؛ المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة). "أربع سنوات من العطاء رغم الحصار" (2010) ص 365. ملاحظة: عمل التقرير على تحديث القائمة الواردة من المصدر المذكور، من خلال تتبع الأخبار والتقارير حول النواب المفرج عنهم أو الذين أعيد اعتقالهم خلال الفترة اللاحقة لنشر المصدر وحتى كتابة هذا التقرير.

8-	محمد جمال النتشة	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	31/1/2011	ما زال معتقلاً	5 سنوات
9-	عمر محمود عبد الرازق	سلفيت	كتلة التغيير والإصلاح	1/8/2011	ما زال معتقلاً	3 سنوات
10-	عبد الرحمن فهيم زيدان	طولكرم	كتلة التغيير والإصلاح	6/1/2011	ما زال معتقلاً	2 سنة
11-	أحمد علي الحاج	نابلس	كتلة التغيير والإصلاح	6/6/2011	ما زال معتقلاً	3 سنوات
12-	خالد إبراهيم طافش	بيت لحم	كتلة التغيير والإصلاح	20/1/2012	ما زال معتقلاً	2 سنة، 4 أشهر
13-	حسن يوسف خليل	رام الله	كتلة التغيير والإصلاح	11/1/2011	ما زال معتقلاً	5 سنوات
14-	فضل محمد حمدان	رام الله	كتلة التغيير والإصلاح	15/9/2011	ما زال معتقلاً	3 سنوات، 3 أشهر
15-	عبد الجابر مصطفى فقهاء	رام الله	كتلة التغيير والإصلاح	23/1/2012	ما زال معتقلاً	أربع سنوات، 7 أشهر
16-	جمال عبد الحميد الطيراوي	جنين	كتلة فتح	29/5/2007	ما زال معتقلاً (محكوم 30 سنة)	-
17-	مروان حسيب البرغوثي x	رام الله	كتلة فتح	15/4/2002	ما زال معتقلاً (محكوم 26 مؤبد)	-
18-	أحمد سعادات عبد الرسول	رام الله	كتلة أبو علي مصطفى	14/3/2006	ما زال معتقلاً (محكوم 30 سنة)	-
19-	محمد ماهر بدر	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	31/3/2011	15/8/2012	2 سنة، 10 أشهر
20-	حاتم رباح قفيشة	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	18/10/2010	15/8/2012	2 سنة و 8 أشهر
21-	ناصر عبد الله عبد الجواد	سلفيت z	كتلة التغيير والإصلاح	28/6/2011	28/6/2012	2 سنة، 8 أشهر
22-	أيمن حسين ضراغمة	طوباس	كتلة التغيير والإصلاح	14/2/2011	14/6/2012	8 أشهر
23-	خليل موسى الربيعي	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	30/12/2010	28/6/2012	2 سنة، 8 أشهر
24-	أنور محمد الزبون x	بيت لحم	كتلة التغيير والإصلاح	27/8/2001	25/6/2012	4 سنوات
25-	نزار عبدالعزیز رمضان	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	31/5/2011	5/7/2012	4 سنوات
26-	عزيز سالم دويك	الخليل	كتلة التغيير والإصلاح	19/1/2012	20/7/2012	3 سنوات

3 سنوات	5/7/2012	11/8/2010	كتلة التغيير والإصلاح	رام الله	محمود احمد الرمحي	-27
3 سنوات. 4 أشهر	26/6/2012	28/12/2010	كتلة التغيير والإصلاح	الخليل	محمد إسماعيل الطل	-28
4 سنوات	تم إبعاده لمدينة رام الله	6/12/2011	كتلة التغيير والإصلاح	القدس	أحمد محمد عطوان	-29
-	11/2/2009	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	بيت لحم	محمود داوود الخطيب	-30
-	9/2/2009	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	جنين	إبراهيم محمد دحبور	-31
-	9/2/2009	25/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	جنين	خالد سعيد يحيى	-32
-	25/8/2008	21/8/1981	كتلة فتح	الخليل	محمد إبراهيم أبو علي (أبو علي يظا)»	-33
-	11/1/2008	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	رام الله	محمود إبراهيم مصلح	-34
-	11/11/2008	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	رام الله	مرم محمود صالح	-35
-	9/2/2009	25/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	جنين	خالد سلمان أبو حسن	-36
-	7/6/2009	25/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	القدس	إبراهيم سعيد أبو سالم	-37
-	11/2/2009	25/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	القدس	وائل محمد الحسيني	-38
-	31/12/2010	1/1/2009	كتلة التغيير والإصلاح	الخليل	باسم احمد الزعازير	-39
-	9/2/2009	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	طولكرم	رياض محمد رداد	-40
-	4/2/2009	26/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	طولكرم	فتحي محمد قرعاوي	-41
-	9/2/2009	26/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	قلقيلية	عماد محمد نوفل	-42
-	31/7/2011	26/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	أريحا	علي سليم رومانين	-43
-	4/4/2008	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	نابلس	حامد سليمان البيتاوي	-44
-	9/2/2009	29/6/2006	كتلة التغيير والإصلاح	نابلس	حسني محمد ياسين	-45

46-	داوود كمال أبو سير	نابلس	كتلة التغيير والإصلاح	29/6/2006	17/10/2008	-
47-	رياض علي العملة	نابلس	كتلة التغيير والإصلاح	29/6/2006	10/4/2009	-
48-	منى سليم منصور	نابلس	كتلة التغيير والإصلاح	20/6/2008	4/7/2008	-
49-	ياسر داوود منصور	نابلس	كتلة التغيير والإصلاح	29/6/2006	9/2/2009	-
50-	جمال حويل <sup>15</sup>	جنين	كتلة فتح	1/4/2002	24/6/2009	-

## ثانياً: تأثير الانقسام السياسي الفلسطيني على عملية التشريع في السلطة الفلسطينية

يعتبر استمرار الانقسام السياسي الفلسطيني للسنة الخامسة على التوالي سابقة خطيرة في الحياة السياسية الفلسطينية، فمنذ لحظة سيطرة حركة حماس على قطاع غزة في حزيران 2007، عملت القوتان السياسيتان المتناحرتان في السلطة الفلسطينية على تعزيز الانقسام بشتى الوسائل. كان أبرزها ازدواجية مؤسسات السلطة والقمع البوليسي المتبادل لناشطي الحركتين في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما سعى الطرفان للتفرد بسلطة التشريع بادعاءات مختلفة، وذلك من خلال قيام كتلة التغيير والإصلاح بإصدار قوانين في قطاع غزة باسم المجلس التشريعي، وقيام الرئيس الفلسطيني بإصدار قرارات بقانون بحجة غياب المجلس التشريعي. وقد عمل كل طرف على إصدار جريدة رسمية (الوقائع الفلسطينية) خاصة به لنشر القوانين والقرارات التي تصدر عن هيئاته الحكومية، كخطوة أخرى في مسلسل تعزيز الانقسام الفلسطيني.

بدأت إرهابات هذا الانقسام السياسي منذ فوز كتلة التغيير والإصلاح بأغلبية 74 مقعداً من أصل 132 مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي في الانتخابات التي عقدت في العام 2006م، والتي حلت كتلة فتح فيها في المرتبة الثانية بـ 54 مقعداً. وعقد المجلس دورته الأولى بتاريخ 18/2/2006 في جو سادء المناكفة السياسية على عمل المجلس التشريعي منذ أول جلسة له، وعملت كتلتا فتح وحماس على تعطيل عمل المجلس لتحقيق أهداف حزبية، مما ترتب عليه انتهاء الدورة الأولى والوحيدة للمجلس التشريعي الفلسطيني الثاني دون إنجازات تذكر على المستوى التشريعي أو الرقابي، حيث كانت حصيلة الدورة الأولى (التي عقدت من مارس 2006 وحتى يوليو 2007) إقرار قانون واحد، وهو قانون إقرار الموازنة العامة للعام 2006، بالإضافة إلى 12 سؤال فقط للوزارات المختلفة.<sup>16</sup>

منذ حادثه الانقسام تعرض العديد من نواب المجلس التشريعي للقمع والمضايقة من قبل الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة، هذا بالإضافة إلى الاعتداء عليهم من قبل مسلحين مجهولين- يدعى بأنهم تابعين لطرفي الانقسام.<sup>17</sup> ففي قطاع غزة قامت الأجهزة الأمنية بافتحام منازل بعض نواب كتلة فتح، كما منعت نواب الكتلة من التوجه للضفة الغربية للمشاركة في اجتماعات كتلة فتح هناك.<sup>18</sup> كما مارست حكومة الضفة إجراءات تعسفية ضد نواب كتلة التغيير والإصلاح، حيث قامت الشرطه هناك بمنع نواب الكتلة من دخول مقر المجلس

15 جميع النواب الذين تم إلحاق أسمهم بعلامة النجمة (x) هم نواب تم انتخابهم وهم داخل السجون الإسرائيلية.

16 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 إلى يوليو 2007" (تقرير دورية حول تقييم أداء المجلس التشريعي، 2007) ص 46، 47.

17 بتاريخ 8 فبراير 2010، أطلق مجهولون النار على مكتب عضو المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح، عماد نوفل، دون وقوع إصابات. وبتاريخ 3 يوليو 2010 اعترض ثلاث مسلحين مقنعين النائب عن كتلة فتح البرلمانية، د. عبد الحميد العيلة، بينما كان يستقل سيارته الخاصة، وقد استطاع أن يلوذ بالفرار منهم. بتاريخ 19 أبريل 2009 تعرض النائب عن كتلة التغيير والإصلاح، الشيخ حامد خضر البيتاوي، لإطلاق نار من قبل مسلحين مجهولين في مدينة نابلس.

18 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "التقرير السنوي للعام 2010" (2011) ص 86، 87؛ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "التقرير السنوي للعام 2009" (2010) ص 90.

التشريعي برام الله، واقتحمت منازل عدداً منهم، وعملت على مصادرة حقهم في التنقل في أكثر من موقف رصدته المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.<sup>19</sup> يوضح هذا المحور الحقائق المتعلقة بالعملية التشريعية والرقابة البرلمانية في السلطة الفلسطينية خلال فترة الانقسام في نقطتين. الأولى: تناول العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في غزة، والثانية: تناول العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في الضفة الغربية.

## 1. العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في قطاع غزة خلال فترة الانقسام:

### • العملية التشريعية:

استمرت كتلة التغيير والإصلاح في ممارسة سلطة التشريع باسم المجلس التشريعي وللسنة الخامسة على التوالي، في سابقة خطيرة ساهمت في تعزيز الانقسام الفلسطيني، حيث تعقد الكتلة منذ نوفمبر 2007 جلسات باسم المجلس التشريعي بنصاب قانوني يعتمد في اكتماله على توكيلات صادرة عن النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال.<sup>20</sup> وقد أصدرت الكتلة خلال الخمسة سنوات السابقة ما يزيد عن 32 قانوناً، نشرت في الجريدة الرسمية الصادرة في قطاع غزة، وبنحصر نطاق تطبيقها الفعلي هناك. ومن الجدير بالذكر أن النائب يحيى موسى قد أكد أن أغلب القوانين التي أقرتها الكتلة كانت مشاريع قوانين أعدها المجلس التشريعي السابق.<sup>21</sup>

وقد عقدت كتلة التغيير والإصلاح أولى جلساتها بتاريخ 7 نوفمبر 2007 في مدينة غزة، وبحضور 29 نائباً فقط، جميعهم من كتلة التغيير والإصلاح، وادعت الكتلة اكتمال النصاب القانوني بحضور 70 عضواً، مستندة في ذلك إلى 35 توكيلاً حصلت عليها الكتلة من نوابها المعتقلين لدى قوات الاحتلال، والاتصال مع ستة نواب من الضفة الغربية عبر الهاتف، وقد أثارت هذه التوكيلات جدلاً كبيراً حول دستورتيتها. وقد قاطعت الكتل البرلمانية الأخرى بما فيها كتلة فتح هذه الجلسات، واعتبرتها جلسات باطلة ومخالفة للقانون.<sup>22</sup>

يأتي احتكار كتلة التغيير والإصلاح للسلطة التشريعية في قطاع غزة بعد ما انتهجه كتلتا حماس وفتح البرلمانيتين من تعطيل لعمل المجلس التشريعي بشكل كامل بعد حادثة الانقسام، فقد عمدت كل من كتلتي حماس وفتح البرلمانيتين التغيب عن جلسات المجلس التي لا يدعو لها تيارهم السياسي في السلطة، وذلك من أجل إفشال الجلسة عن طريق تجنب اكتمال النصاب القانوني، وبالتالي تعطيل قدرة المجلس على الانعقاد، فبتاريخ 5 يوليو 2007، دعا القوائم بأعمال رئيس المجلس التشريعي الدكتور احمد بحر المجلس للانعقاد في دورة غير عادية، ولكنها لم تنعقد نتيجة للغياب المتعمد لنواب فتح وعدم اكتمال النصاب القانوني، وبتاريخ 11 يوليو 2007 دعا الرئيس الفلسطيني إلى جلسة افتتاح الدورة الثانية للمجلس التشريعي، وإلى انتخاب هيئة رئاسة مكتب جديدة، ولم تعقد أيضاً لعدم توفر النصاب القانوني للغياب المتعمد لنواب حركة حماس، وفي 22 يوليو 2007 دعا الدكتور احمد بحر لانعقاد المجلس التشريعي لمناقشة منح الثقة لحكومة الطوارئ التي شكلها الدكتور سلام فياض، وألغيت الجلسة أيضاً للغياب المتعمد لنواب حركة فتح.<sup>23</sup>

### • الرقابة البرلمانية:

تعمل كتلة التغيير والإصلاح على ممارسة دور رقابي على الحكومة في غزة باسم المجلس التشريعي مستخدمة في ذلك آليات الرقابة التي أقرها القانون الأساسي الفلسطيني وفصلها النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مثل توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء وتلقي الشكاوى

19 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "التقرير السنوي للعام 2008" (2009) ص 89.90؛ أنظر أيضاً: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "التقرير السنوي 2010" (2011) ص 87-85

20 القسم الثالث من هذا التقرير والذي يتناول التحليل القانوني للحقائق الواردة في هذا القسم، سوف يعرض ماهية هذه التوكيلات والجدل القائم بشأنها.

21 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012

22 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "التقرير السنوي 2007" (2008) ص 62

23 نفس المصدر، ص 86.87

والعرائض من المواطنين وإقرار الميزانية العامة. كما قامت بتشكيل 11 لجنة لمتابعة قضايا مختلفة، وتمارس هذه اللجان دورها بإدعاء أنها لجان المجلس التشريعي.

خلال الخمس سنوات الماضية وجه نواب كتلة التغيير والإصلاح 12 سؤالاً فقط لبعض الوزراء في الحكومة في غزة، ولم يتم استجواب أي وزير خلال نفس الفترة. كما تلقت اللجان التي شكلتها كتلة التغيير والإصلاح آلاف الشكاوى خلال الخمسة سنوات الماضية. وقد عقدت هذه اللجان ما يزيد عن 250 جلسة استماع. وقد تضاعف عدد الشكاوى الواردة للمجلس بعد صدور قرار من المجلس بتاريخ 28 يناير 2012 بتخصيص يوم السبت لاستقبال شكاوى المواطنين والذين يتاح لهم مقابلة رئيس المجلس بالإجابة الدكتور أحمد بحر إذا طلبوا ذلك.<sup>24</sup> من الجدير بالذكر أن الأغلبية الساحقة من مواضيع الشكاوى الواردة للمجلس في غزة تتعلق بطلب مساعدات إنسانية، ونسبة قليلة منها تتعلق بالأداء الإداري للوزارات والأجهزة الأمنية. لم يتمخض عن هذه الشكاوى توجيه أي سؤال لأي من الوزراء، ولكن أكد مكتب الشكاوى في المجلس التشريعي بغزة أن 93% من الشكاوى التي ترسل للوزارات والأجهزة الأمنية، والتي يتلقى المجلس الرد على أغلبها من قبل هذه الهيئات. كما أن أغلب الشكاوى يتم حلها وفي بعض الأحيان الحاسبة عليها ولكن بشكل داخلي، من خلال استخدام الآليات الإدارية لهذه الهيئات.<sup>25</sup>

## 2. العملية التشريعية والرقابة البرلمانية في الضفة الغربية خلال فترة الانقسام:

### • العملية التشريعية:

يحتكر الرئيس الفلسطيني سلطة إصدار القوانين في الضفة الغربية، حيث يقوم بإصدار قرارات بقوة القانون منذ حادثة الانقسام بدعوى غياب المجلس التشريعي. وقد أصدر الرئيس خلال الخمسة سنوات الفائتة 68 قرار بقانون، ينحصر تطبيقها الفعلي في الضفة الغربية، وتنشر في الجريدة الرسمية الصادرة هناك. ويأتي احتكار الرئيس الفلسطيني للسلطة التشريعية بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، وإعلان الرئيس حالة الطوارئ في 14 يونيو 2007. بموجب المرسوم الرئاسي رقم (9). كما قام بإصدار عدد من المراسيم لسحب سلطات من المجلس التشريعي، وإقصاء حركة حماس وكوادرها عن السلطة الفلسطينية.

ففي 14 يونيو قام الرئيس بإصدار المرسوم رقم (8) والذي يقضي بإقالة رئيس الوزراء إسماعيل هنية (رئيس الحكومة الحادية عشر والنائب عن حركة حماس في المجلس التشريعي). وبتاريخ 15 يونيو أصدر الرئيس مرسوماً رقم (11) والذي يقضي بتعليق العمل بالمواد (65)، (66)، (67) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003، وأصدر لاحقاً بتاريخ 17 يونيو مرسوماً رقم (12) لتعطيل العمل بالمادة (79) من القانون الأساسي، وبذلك سحب سلطة المجلس التشريعي بمنح أو عدم منح الثقة للحكومة.<sup>26</sup>

### • الرقابة البرلمانية:

عقدت الكتل البرلمانية للمجلس التشريعي باستثناء كتلة التغيير والإصلاح اجتماعاً في مقر المجلس التشريعي برام الله بتاريخ 5 يونيو 2008. وهدف الاجتماع إلى تفعيل دور أعضاء المجلس التشريعي بعد أن تعطل عمل المجلس بسبب الانقسام الفلسطيني. فاتفتت الكتل والقوائم البرلمانية المجتمعة على تشكيل ثلاث هيئات تمخضت عنها لاحقاً أربعة لجان لتقصي الحقائق.<sup>27</sup> وهذه الهيئات هي:

24 مقابلة مع الموظف المسنول في مكتب الشكاوى التابع للمجلس التشريعي في غزة، الأحد 29 يوليو 2012

25 نفس المصدر

26 تم تعليق هذه المواد لأنها جميعاً أتت على ذكر سلطة المجلس التشريعي في منح الثقة للحكومة التي يشكلها رئيس الوزراء المعين من قبل رئيس السلطة، وبالتالي جاءت هذه القرارات لتسحب سلطات المجلس التشريعي لصالح السلطة التنفيذية.

27 المجلس التشريعي الفلسطيني (رام الله). "الواقع الراهن للمجلس". 26 يوليو 2010 <http://www.pal-plc.org/index.php/2010-07-26-21-59-20.html>. لجان تقصي الحقائق التي شكلت هي: لجنة تقصي الحقائق البرلمانية بقضية وفاة الأطفال الخدج في مستشفى رام الله الحكومي؛ اللجنة الخاصة لدراسة رزمة القوانين القضائية، لجنة تقصي الحقائق الخاصة باختلاس أموال من حساب وزارة الأسرى؛ لجنة تقصي الحقائق حول وفاة المواطن محمد الحاج في سجن الأمن الوقائي بجنين.

أ. هيئة ممثلي الكتل البرلمانية: وتتكون من 8 أعضاء يمثلون الكتل المشاركة وهي عبارة عن إطار قيادي وتنسيقي بين الكتل البرلمانية المشاركة وهي كتلة فتح، والطريق الثالث، وكتلة الشهيد أبو علي مصطفى، والبديل، وفلسطين المستقلة.<sup>28</sup>

ب. الاجتماع الدوري العام: وهو اجتماع لجميع أعضاء المجلس التشريعي بغض النظر عن الكتلة أو القائمة الانتخابية التي ينتمون لها، ويقوم الاجتماع العام بمناقشة وإحالة القضايا إلى هيئة الكتل البرلمانية ومتابعة وإقرار عمل مجموعات العمل البرلمانية. وقد عمل الاجتماع الدوري على تشكيل لجنة خاصة لمتابعة القرارات بقانون المتعلقة بمرفق القضاء، كما يتسلم التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>29</sup>

ج. مجموعات العمل البرلمانية: أكد موقع المجلس التشريعي الإلكتروني برام الله أن مجموعات العمل البرلمانية ليست بديلاً أو مساوي للجان المجلس التشريعي، وإنما هي ممارسة جماعية لحق كل عضو في التقدم بطلبات للسلطة التنفيذية ومتابعة الشأن العام، ولا تعتبر أعمال هذه المجموعات أعمال تشريعية. وقد شكّلت 6 مجموعات عمل تتناول بعض القضايا والتشريعات المتعلقة بها (القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس بشأنها)، كما أنها تستقبل شكاوى المواطنين، وهذه المجموعات هي: مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي، ومجموعة متابعة الخدمات العامة، ومجموعة متابعة القضايا الاجتماعية، ومجموعة متابعة الشؤون الداخلية والحكم المحلي، ومجموعة قضايا الرأي والحريات والمجتمع المدني، ومجموعة القدس ومقاومة الاستيطان والجدار.<sup>30</sup>

### ثالثاً: التشريعات الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في فترة الانقسام

خلال فترة الانقسام الفلسطيني والتي أتمت عامها الخامس بتاريخ 14 يونيو 2012، قامت كتلة التغيير والإصلاح وحتى تاريخ إعداد هذا التقرير بإصدار 32 قانوناً باسم المجلس التشريعي تم نشرها في جريدة الوقائع الفلسطينية الصادرة في غزة. منها 18 قانوناً جديداً، و10 قوانين معدلة لقوانين سابقة، و4 قوانين تتعلق بإقرار الموازنة العامة. وما يزال 16 مشروع قانون قيد المناقشة أمام كتلة التغيير والإصلاح. ومن الجدير بالملاحظة أنه في العام 2007 لم يصدر أي قانون عن كتلة التغيير والإصلاح. فيما يلي جدولاً (رقم 2) يبين التشريعات التي أقرتها كتلة التغيير والإصلاح خلال فترة الانقسام، وتاريخ إقرارها وطريقة إصدارها، وجدولاً رقم (3) والذي يسرد مشاريع القوانين التي ما زالت مطروحة أمام كتلة التغيير والإصلاح.

### جدول رقم (2): التشريعات الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في فترة الانقسام حتى أغسطس 2012<sup>31</sup>

طريقة الإصدار	تاريخ الإصدار	أسم التشريع	
<b>العام 2008</b>			
مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني	8/1/2008	قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (1) لسنة 2008م	-1
مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني	10/4/2008	قانون خريم وخريم التنازل عن القدس رقم (2) لسنة 2008م	-2
مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني	10/4/2008	قانون رقم (3) لسنة 2008 معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م	-3

28 نفس المصدر

29 نفس المصدر

30 نفس المصدر

31 الوقائع الفلسطينية (غزة)، من العدد 71 إلى العدد 83، والعدد الممتاز الأول للعام 2012

4-	قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م.	10/4/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
5-	قانون رقم (5) لسنة 2008م معدل للقانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات العامة	14/7/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
6-	قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (6) لسنة 2008م	14/7/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
7-	قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (7) لسنة 2008م	17/7/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
8-	قانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية "الوقائع الفلسطينية"	17/7/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
9-	قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م	20/11/2008	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
<b>العام 2009</b>			
10-	قانون رقم (1) لسنة 2009م معدل لقانون الأحوال الشخصية	5/1/2009	مرور 30 يوماً من تاريخ إرساله للرئيس الفلسطيني
11-	قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (2) لسنة 2009م	18/1/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس <sup>32</sup>
12-	قانون رقم (3) لسنة 2009م معدل لقانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936م	25/6/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
13-	قانون رقم (4) لسنة 2009م معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001م	25/6/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
14-	قانون رقم (5) لسنة 2009م معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998م	25/6/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
15-	قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (6) للسنة المالية 2009	1/11/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
16-	قانون "هيئة حقوق أسر الشهداء" رقم (7) لسنة 2009	22/11/2009	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
<b>العام 2010</b>			
17-	قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2010م رقم 1 لسنة 2010م	31/1/2010	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
18-	قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (2) لسنة 2010م	12/2/2010	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
19-	قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010م.	24/9/2010	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
20-	قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة للملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (4) لسنة 2010م	29/10/2010	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس

32- بعد 1 يناير 2009 أعلنت حركة حماس ومثلتها في المجلس التشريعي كتلة التغيير والإصلاح عن انتهاء مدة ولاية الرئيس. وأستتبع ذلك توقفهم عن إرسال القوانين وأحكام الإعدام للرئيس للمصادقة عليها. بل مُنحت هذا الاختصاص لمجلس الوزراء، وسيأتي توضيح لذلك ببعض التفصيل في الباب المتعلق بالتحليل القانوني في هذا التقرير.

21-	قانون رقم (5) لسنة 2010م معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م	21/11/2010	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
<b>العام 2011</b>			
22-	قانون الموازنة العامة للسنة المالية (2011م) رقم (1) لسنة 2011م	28/4/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
23-	قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011م	26/5/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
24-	قانون القضاء الشرعي رقم (3) لسنة 2011م	28/8/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
25-	قانون رقم (4) لسنة 2011م معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م	28/8/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
26-	قانون رقم (5) لسنة 2011م بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008م	22/5/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
27-	قانون رقم (6) لسنة 2011م بشأن إعداد الخطة العامة للتنمية	8/10/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
28-	قانون رقم (7) لسنة 2011م بشأن الطب الشرعي	18/12/2011	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
<b>العام 2012</b>			
29-	قانون رقم (1) لسنة 2012م بشأن نقل الأعضاء البشرية وزراعتها	22/1/2012	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
30-	قانون رقم (2) لسنة 2012م الموازنة العامة للسنة المالية 2012م	1/5/2012	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
31-	قانون رقم (3) لسنة 2012م بتعديل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م	18/6/2012	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس
32-	القانون المدني رقم (4) لسنة 2012م	26/7/2012	أصدرها مجلس الوزراء بغزة نيابة عن الرئيس

### جدول رقم (3): مشاريع القوانين التي ما زالت تناقش في اجتماعات كتلة التغيير والإصلاح<sup>33</sup>

حالة القانون	الجهة المقدمة	مشروع القانون	
مقدم للقراءة الثالثة	مجلس الوزراء	مشروع قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود	1-
المنافشة العامة	اللجنة القانونية	مشروع قانون حظر المسكرات	2-
المنافشة العامة	مجلس الوزراء	مشروع قانون الشركات	3-
المنافشة العامة	مجلس الوزراء	مشروع قانون التجارة	4-
المنافشة العامة	مجلس الوزراء	مشروع قانون استثمار أملاك الدولة	5-

33 المجلس التشريعي (غزة)، "أعمال المجلس من الفترة 1/1/2010 إلى 31/12/2011م" ص 23 . 24

6-	مشروع قانون ضبط الأموال المكتسبة عن طريق الفساد	مجلس الوزراء	المنافشة العامة
7-	مشروع قانون التصديق والتوثيق	مجلس الوزراء	المنافشة العامة
8-	مشروع قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001	اللجنة القانونية	المنافشة العامة
9-	مشروع قانون الكشافة والمرشدات الفلسطينيين	النائب. هدى نعيم	المنافشة العامة
10-	مشروع قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية	النائب. جمال نصار	المنافشة العامة
11-	مشروع قانون تنظيم المسؤولية الطبية	مجلس الوزراء	المنافشة العامة
12-	مشروع قانون بشأن الجمارك	مجلس الوزراء	المنافشة العامة
13-	مشروع قانون حقوق المؤلف	مجلس الوزراء	المنافشة العامة
14-	مشروع قانون مجلس التخطيط الفلسطيني	النائب. جمال نصار	التقديم والإحالة
15-	مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م	اللجنة القانونية	المنافشة العامة
16-	مشروع قانون معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001م	اللجنة القانونية	المنافشة العامة

#### رابعاً: القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية في فترة الانقسام

أصدر الرئيس الفلسطيني خلال فترة الانقسام وحتى تاريخ إعداد هذا التقرير 68 قراراً بقانون. 23 منها قوانين جديدة. 23 قراراً هي تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة. 7 أخرى تتعلق بإقرار الموازنة العامة. و15 قراراً عبارة عن قرارات على هيئة قانون يختص المجلس التشريعي بإصدارها.<sup>34</sup> ومن الجدير بالذكر أن جميع القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني قد تضمنت نص بضرورة عرضها على المجلس التشريعي حال التمام. فيما يلي جدول يعدد القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني وتاريخ إصدارها.

#### جدول رقم (4): القرارات بقانون الصادرة من قبل الرئيس الفلسطيني خلال فترة الانقسام وحتى أغسطس 2012<sup>35</sup>

تاريخ الإصدار	أسم التشريع	
<b>العام 2007</b>		
2/9/2007	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة	1-
8/7/2007	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2007م بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ	2-
24/7/2007	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2007م بشأن إلغاء قانون رسوم طوابع الواردات رقم (27) لسنة 1952م وقانون طوابع الإيرادات رقم (31) لسنة 1927م	3-
12/8/2007	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2007م بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة على القانون	4-
23/8/2007	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (07) لسنة 2005م	5-

34 وهي عبارة عن قرارات إدارية ذات أهمية خاصة. ولذلك أعطى القانون الأساسي وقوانين أخرى المجلس التشريعي سلطة إصدار هذه القرارات أو المصادقة عليها. مثال: قرارات منح الثقة للحكومة وتعديلاتها. وقرارات التعيينات لبعض المناصب أو المصادقة على هيكلية بعض الهيئات

35 الوقائع الفلسطينية (رام الله) من العدد 71 إلى العدد 92 والأعداد الممتازة 3، 4، 5، 6.

23/8/2007	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2007م بشأن إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية	-6
9/9/2007	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2007م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2007م	-7
17/9/2007	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التأمين (20) لسنة 2005م	-8
25/10/2007	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007م بشأن مكافحة غسل الأموال	-9
4/11/2007	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2007م بشأن المصادقة على اتفاقية القرض المقدم من الحكومة الألمانية	-10
20/11/2007	قرار بقانون رقم (11) لسنة 2007م بشأن الأمن الوقائي	-11
6/12/2007	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2007م بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية	-12
12/12/2007	قرار بقانون رقم (13) لسنة 2007م بشأن الإعفاء الضريبي	-13
<b>العام 2008</b>		
8/2/2008	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م	-14
18/3/2008	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م	-15
24/3/2008	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م	-16
4/4/2008	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2008م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2008م	-17
5/4/2008	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية	-18
20/5/2008	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الشركات	-19
25/5/2008	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	-20
9/7/2008	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م	-21
13/11/2008	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م	-22
25/11/2008	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005م.	-23
1/12/2008	قرار بقانون رقم (11) لسنة 2005م بشأن قانون الرياضة	-24
<b>العام 2009</b>		
28/2/2009	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2009م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2009م	-25
23/4/2009	قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009م بشأن قانون الكهرباء العام	-26
19/5/2009	قرار بقانون رقم (14) لسنة 2009م بشأن المصادقة على الحكومة	-27
4/6/2009	قرار بقانون رقم (15) لسنة 2009م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات	-28
4/6/2009	قرار بقانون رقم (16) لسنة 2009م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء	-29
1/8/2009	قرار بقانون رقم (17) لسنة 2009م بشأن التعامل في البورصات الأجنبية	-30
29/9/2009	قرار بقانون رقم (18) لسنة 2009م بشأن ملحق قانون الموازنة العامة رقم (12) لسنة 2009م	-31

23/10/2009	قرار بقانون رقم (19) لسنة 2009م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (2) لسنة 2008م المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م	-32
24/10/2009	قرار بقانون رقم (20) لسنة 2009م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء	-33
<b>العام 2010</b>		
9/3/2010	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2010م بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع	-34
17/3/2010	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2010م بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية	-35
31/3/2010	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2010م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2010م	-36
26/4/2010	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2010م بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات	-37
26/4/2010	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2010م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام	-38
19/5/2010	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010م بشأن سلطة الأراضي	-39
8/11/2010	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف	-40
20/6/2010	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م	-41
26/6/2010	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون المحامين النظامين رقم (3) لسنة 1999م المعدل بالقانون رقم (5) لسنة 1999م	-42
24/11/2010	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بإلغاء الأمر العسكري رقم (353) بشأن لجان الاعتراض (تعديل رقم 2)	-43
16/10/2010	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2010م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد	-44
<b>العام 2011</b>		
6/1/2011	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2011م بشأن القضاء الشرعي	-45
13/1/2011	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م	-46
1/2/2011	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون الاستثمار رقم (2) لسنة 1953م	-47
9/2/2011	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2011م بشأن المصادقة على تعيين رئيس لديوان الموظفين العام	-48
31/3/2011	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2011م	-49
27/4/2011	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م	-50
15/5/2011	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية	-51
26/9/2011	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل 36	-52
4/8/2011	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2011م بشأن الغرف التجارية والصناعية	-53

36 "طلابت هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي بتعليق العمل بقانون ضريبة الدخل الصادر عام 2011م لما فيه من تأثيرات سلبية على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام". كما أكد عدد من مثلي القطاع الخاص على "التأثيرات السلبية التي ستلحق بالاقتصاد الفلسطيني في حال تطبيق هذا القانون، والتي من أهمها إفلاس الشركات وزيادة البطالة وتدمير القطاع الزراعي وشغل عجلة نمو الاقتصادي من كافة الجوانب". وطالبوا بوضع سياسة مالية تخدم الاقتصاد وليس الأفراد". المصدر: وكالة الأنباء والعلوم الفلسطينية (وفا). "هيئة الكتل والقوائم البرلمانية تطالب بتعليق العمل بقانون ضريبة الدخل"، 23 يناير

4/8/2011	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2011م بشأن قانون الصناعية	-54
4/8/2011	قرار بقانون رقم (11) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون الاخاء العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم (2) لسنة 2006م	-55
13/8/2011	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2011م بشأن المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب	-56
4/11/2011	قرار بقانون رقم (13) لسنة 2011م بشأن المصادقة على إعادة تعيين محافظ لسلطة النقد الفلسطينية	-57
5/11/2011	قرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته	-58
7/12/2011	قرار بقانون رقم (15) لعام 2011م بشأن الشراء العام	-59
<b>العام 2012</b>		
1/1/2012	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2012م بشأن الرسوم المستوفاة عن الوكالات والإقرارات العدلية	-60
1/1/2012	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2012م بشأن رسوم تسجيل وانتقال الأراضي	-61
2/1/2012	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2012م بشأن القضاء الشرعي	-62
3/1/2012	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012م بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي	-63
21/3/2012	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2012م بشأن المصادقة على تعديل اتفاقية القرض المبرمة مع بنك الاستثمار الأوروبي لتمويل مشروع تأهيل قطاع الطاقة	-64
7/4/2012	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2012م بشأن الموازنة العامة للعام 2012	-65
7/4/2012	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2012م بشأن دار الإفتاء الفلسطينية	-66
14/5/2012	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2012م بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م	-67
15/5/2012	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2012م بشأن منح الثقة للحكومة	-68

## القسم الثاني

التنظيم القانوني لعملية التشريع والرقابة  
البرلمانية في السلطة الفلسطينية

## مقدمة

أكد القانون الأساسي الفلسطيني في الباب الأول على أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي، يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون. وبالتالي فجميع السلطات في السلطة الفلسطينية يجب أن تخضع للقانون. وجميع مثلي هذه السلطات هم نواب للشعب في ممارستهم لسلطتهم. وعملية التشريع كغيرها من أعمال السلطات يجب أن تخضع للقانون وفق مبدأ تدرج التشريع المستند لمبدأ سيادة القانون. والذي نصت عليه المادة (6) من القانون الأساسي الفلسطيني 2003. ومبدأ التدرج التشريعي يقوم على وجوب عدم مخالفة القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي للقانون الأساسي. ووجوب عدم مخالفة اللوائح التنفيذية للتشريعات العادية أو القانون الأساسي.

نظمت خمسة قوانين محلية عملية التشريع في السلطة الفلسطينية منذ قيامها. وهذه القوانين هي: قانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وقانون رقم (2) لسنة 1995 بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، وقانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات، والقانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. بصدر القانون الأساسي الفلسطيني تم إلغاء القوانين الثلاثة الأولى. ليبقى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته للعام 2005 والنظام الداخلي للمجلس التشريعي هم المنظمين لعملية التشريع في السلطة الفلسطينية.

يستعرض هذا القسم القوانين الفلسطينية التي تنظم عملية التشريع والرقابة البرلمانية في ثلاث محاور. المحور الأول يبين القوانين التي تعطي صلاحية التشريع والرقابة. والمحور الثاني يوضح آلية إقرار وإصدار التشريعات في المجلس التشريعي، أما المحور الأخير فيتناول التنظيم القانوني لعملية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

## أولاً: صلاحية التشريع والرقابة

نظم القانون الأساسي الفلسطيني عملية التشريع. وأعطى سلطة إقرار القوانين للسلطة التشريعية. ولكنه منح سلطة إصدارها أو الاعتراض عليها لرئيس السلطة الفلسطينية. كما منح الرئيس حق إصدار قرارات بقوة القانون في حالات استثنائية. فيما يلي تبيان صاحب السلطة الأصلية في التشريع والرقابة. والمدة القانونية لممارسة تلك السلطة. وسلطة الرئيس في إصدار القوانين. وصلاحياته المتعلقة بإصدار قرارات لها قوة القانون.

### 1. صاحب السلطة الأصلية في التشريع والرقابة:

أعطى القانون الأساسي الفلسطيني المجلس التشريعي سلطة التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية. وقد فصل النظام الداخلي للمجلس هذه الآليات وطريقة استخدامها. حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (47) من القانون الأساسي على:

”بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي“

فالمجلس التشريعي بذلك لديه السلطة الأصلية في إقرار التشريعات والرقابة على السلطة التنفيذية. ويمارس هذه السلطات باستقلال كبير حيث أن القيدين الواردين في الفقرة السابقة يتعلق أحدهما باحترام القانون الأساسي نفسه، والآخر يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس والذي يصدر عن المجلس نفسه وفق ما نصت عليه المادة (51) من القانون الأساسي.

وقد فصلت المادة (56) من القانون الأساسي صلاحيات المجلس التشريعي المتعلقة بالتشريع والرقابة على السلطة التنفيذية. حيث نصت على:

”لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:

1- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من

ممارسة مهامه النيابية.

2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.  
3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجابات الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

### 2. المدة القانونية لممارسة المجلس التشريعي لمهامه:

حدد القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 المدة القانونية للمجلس التشريعي منذ انتخابه، حيث نصت المادة (1) منه والمعدلة للمادة (47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، على أن: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

كما نص في المادة (-2 47 مكرر) على:

"تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري".

من النصين السابقين يتضح أن سلطة المجلس التشريعي في إصدار التشريعات والمراقبة على أعمال السلطة التنفيذية تستمر من حلفه اليمين في الجلسة الافتتاحية الأولى بعد انتخابه إلى أن يقوم المجلس اللاحق له (الجديد) بأداء اليمين الدستوري. ولكن يلاحظ أنه لا يجوز استخدام هذا النص للإدعاء بشرعية المجلس بعد انتهاء المدة القانونية له والمحددة بأربع سنوات، حيث أن هذا النص يجب أن يقرأ في الإطار العام الذي حددته المادتان (2) و (5) من القانون الأساسي 2003، واللذان أكدتا على أن نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي. وبالتالي، لا يجوز تفسير هذا النص بطريقة تتناقض من مبدأ الدورية - المنصوص عليه في القانون الأساسي - والذي لا يقوم أي نظام ديمقراطي بدونه.

### 3. سلطة رئيس السلطة في إصدار القوانين:

لرئيس السلطة الفلسطينية سلطة أصيلة في إصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، حيث نصت المادة (41) من القانون الأساسي على:

"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 بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر 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 أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية."

وبالتالي، فالقوانين التي يقرها المجلس التشريعي تعتبر صادرة وتستوجب النشر في الجريدة الرسمية في ثلاث حالات:

- إصدارها من قبل رئيس السلطة.
- مرور 30 يوماً دون أن يبدي رئيس السلطة أي رد على القانون المرسل له.
- إقرارها من قبل ثلثي أعضاء المجلس التشريعي بعد ردها من قبل الرئيس.

### 4. السلطة الاستثنائية للرئيس الفلسطيني في إصدار قرارات لها قوة القانون:

أعطت المادة (43) من القانون الأساسي للرئيس الفلسطيني حق إصدار قرارات لها قوة القانون وفق شروط معينة، حيث نصت المادة المذكورة على: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تختمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس

التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون. ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون. أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون<sup>1</sup>.

من هذا النص يتبين أن سلطة الرئيس الفلسطيني في إصدار قرارات لها قوة القانون مقيدة بثلاثة شروط:

- أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد.
- أن تكون هناك ضرورة ملحة لا تحتمل التأخير لإصدار القانون، حيث أن سلطته في هذه الحالة استثناء لا يجوز التوسع فيه.
- أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذا القرار وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.

### ثانياً: آلية إقرار التشريعات في المجلس التشريعي

أحال القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (47) تنظيم مهام المجلس التشريعي في إقرار القوانين والرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية إلى النظام الداخلي الذي يقره المجلس نفسه. فعلى المجلس التزام دستوري بعدم مخالفة نظامه الداخلي. وبالتالي فإن إقرار قانون من المجلس التشريعي يتطلب أن انعقد المجلس بشكل سليم وأن يتبع الإجراءات التي حددها القانون الأساسي واللائحة الداخلية للمجلس. يوضح هذا المحور شروط وحالات الانعقاد الصحيح للمجلس التشريعي، كما يبين الإجراءات اللازمة لإقرار التشريعات العادية والتعديلات الدستورية.

#### 1. شروط وحالات انعقاد المجلس:

حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي مواعيد وطريقة انعقاد دوراته، كما حدد النصاب القانوني اللازم لكي يكون انعقاده صحيحاً. وقد نظمت المواد من (16) إلى (22) انعقاد جلسات المجلس، حيث نصت المادة (16) على:

”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 يُدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء.“

من خلال النص يتبين أن النظام الداخلي قد قيّد انعقاد المجلس التشريعي في دوراته العادية بدعوة الرئيس الفلسطيني، على الرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني لم ينص على هذا القيد. ولم يتطلب تدخل رئيس السلطة لانعقاد دورات المجلس إلا في الدورة العادية الأولى فقط. حيث نصت المادة (52) من القانون الأساسي على:

”يفتتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي.“

كما أجاز النظام الداخلي لرئيس المجلس التشريعي دعوة المجلس للانعقاد في دورات غير عادية بناء على طلب ربع أعضاء المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء.

كما يجوز للمجلس عقد جلسات طارئة بناء على طلب رئيس السلطة الفلسطينية أو رئيس المجلس التشريعي أو بموجب طلب كتابي مقدم من ربع أعضاء المجلس، حيث نصت المادة (22) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على:

1 يرى الأستاذ الدكتور موسى أبو ملوح وبحق أن الزوال الذي قصده المشرع هنا هو زوال بأثر رجعي في هذه الحالة، ولذلك أستخدم المشرع عبارة ”زال ما كان لها من قوة القانون“ في حالة عدم العرض على المجلس التشريعي، وأستخدم عبارة ”زال ما يكون لها من قوة القانون“ في حالة عدم إقرارها من المجلس التشريعي بعد عرضها عليه، ويرى أبو ملوح أن هذا النص معيب وغير منطقي ويجب أن يتم تعديله ليكون الزوال بأثر فوري لا بأثر رجعي. (مقابلة مع الدكتور موسى أبو ملوح، أجراها الباحث، 1 أغسطس 2012)

”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.“

اشترط النظام الداخلي للمجلس التشريعي نصاب قانوني محدد للانعقاد الصحيح، حيث نصت المادة (18) منه على:

”يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. فإذا تبين عند حلول موعد الاجتماع عدم اكتمال هذا النصاب يؤخر الرئيس افتتاح الجلسة نصف ساعة فإذا لم يكتمل النصاب بعد ذلك يؤجل الرئيس الجلسة إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعاً من ذلك التاريخ.“ وبالتالي يلزم لعقد جلسة صحيحة للمجلس التشريعي الفلسطيني حضور 67 نائباً على الأقل من أصل 132 نائباً، لكي يكون المجلس قادراً على القيام بمهامه.

## 2. إجراءات إقرار وإصدار التشريعات:

حدد النظام الداخلي على سبيل الحصر الجهات التي يحق لها تقديم مشاريع قوانين للمجلس التشريعي. كما حدد الإجراءات التي يجب أن تمر بها القوانين أو تعديلات القوانين لكي تكون نافذة وواجبة التطبيق. وقد فرق النظام الداخلي للمجلس بين حالة إقرار أو تعديل قانون عادي، وحالة إجراء تعديل أو تنقيح للقانون الأساسي الفلسطيني. توضح هذه الفقرة الجهات التي لها حق التقدم باقتراحات مشاريع للمجلس التشريعي. كما توضح المراحل التي يجب أن تمر بها مشاريع القوانين لكي تصبح قوانين نافذة، أي واجبة التطبيق.

### أ- من يجوز له اقتراح مشاريع القوانين:

حددت المادتان (56) ، (70) من القانون الأساسي الفلسطيني والمادتان (65) و(67) من النظام الداخلي للمجلس الجهات التي يحق لها اقتراح مشاريع القوانين في ثلاث جهات:

- مجلس الوزراء.
- أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي.
- اللجان القانونية التابعة للمجلس التشريعي.

### ب- المراحل التي يمر بها مشروع القانون قبل نفاذه:

يمر مشروع القانون بمراحل إجرائية لكي يصبح نافذاً، وهناك إجراءات عامة لتنفيذ القوانين العادية وإجراءات خاصة تطلبها المشرع في حالة تعديل أو تنقيح القانون الأساسي الفلسطيني.

### - الإجراءات العامة:

- المناقشة العامة: يتم فيها مناقشة قبول مشروع القانون من عدمه، وفي حالة قبوله بالأغلبية المطلقة للحضور يتم استكمال الإجراءات الأخرى لعمل التعديلات اللازمة وإقراره.<sup>2</sup>
- القراءة الأولى: ويتم فيها مناقشة ”المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.“<sup>3</sup>
- القراءة الثانية: وتقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة خلال القراءة الأولى ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.<sup>4</sup>
- القراءة الثالثة: تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره، أي قبل مرور أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية.<sup>5</sup>

2 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 65

3 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 68

4 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 68

5 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 68

- إحالة القانون للرئيس الفلسطيني: يقوم المجلس التشريعي بإحالة القانون فوراً بعد إقراره بالقراءة الثالثة أو بعد أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية إلى الرئيس الفلسطيني لإصداره أو الاعتراض عليه وفق الآلية التي وضحت سابقاً في هذا القسم<sup>6</sup>.
- نشر القانون: يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)<sup>7</sup>. حيث نصت المادة (116) من القانون الأساسي 2003 على أن "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني. وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

#### - إجراءات خاصة: حالة تعديل القانون الأساسي:

أخذ المشرع الفلسطيني مبدأ الدستور الجامد نسبياً. حيث تطلب إجراءات خاصة لتعديل القانون الأساسي الفلسطيني. فقد نصت المادة (120) على:

"لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني"

- وقد فصل النظام الداخلي للمجلس إجراءات خاصة لتعديل القانون الأساسي تختلف عن تلك المقررة لتعديل القوانين العادية. فقد نصت المادة (73) على:
- 1- "يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوباً وموضوعاً في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية."
  - 2- "إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقمداً من الأعضاء فيجب أيضاً أن يكون موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس."
  - 3- "يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي. بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن."
  - 4- "بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه. يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب أو رفضه. فإذا رفضه اعتبر مرفوضاً وإذا قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (68) من هذا النظام."
  - 5- "أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين."

يتضح من النصوص أن إجراءات تعديل القانون الأساسي أكثر تعقيداً من تعديل القوانين العادية. خاصة فيما يتعلق باقتراح التعديل والتي تتطلب عريضة مقدمة من ثلث المجلس. وكذلك الشكلية الإجرائية التي تطلبها المواد السابقة في اقتراح التعديل. وأخيراً فيما يتعلق بأغلبية الثلثين المطلوبة لإقرار أي تعديل أو تنقيح للقانون الأساسي.

### ثالثاً: آليات رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية

نظم القانون الأساسي الفلسطيني آليات رقابة المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في الأحوال العادية وفي حالة الطوارئ. وقد أحال تفصيل مباشرة هذه الآليات للنظام الداخلي للمجلس التشريعي. وفيما يلي توضيح الحالتين.

#### 1. الحالة العادية:

أقر القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة التشريعية آليات رقابية على السلطة التنفيذية في المادتين (47) و(56) بشكل مجمل وأحال في تفصيل عمل هذه الآليات للنظام الداخلي للمجلس التشريعي. كما نظم القانون الأساسي الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال إعطاء المجلس صلاحية اعتماد الميزانية السنوية والحساب الختامي. وكذلك أقر النظام الداخلي للمجلس آلية هامة للرقابة تتمثل في إعطاء كل فلسطيني الحق في تقديم عريضة أو شكوى للمجلس التشريعي. فيما يلي توضيح لهذه الآليات.

6 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 70

7 النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني. المادة 70

نصت الفقرة (2) من المادة (47) من القانون الأساسي على:  
” بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.“

ونصت الفقرتين (1) . (3) من المادة (56) من القانون الأساسي على أن لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي صلاحية:

”1- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.“

”3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.“

وقد جاء النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المواد من (75) إلى (80) موضحاً الإجراءات اللازمة لممارسة عضو المجلس التشريعي حقه في توجيه الأسئلة وإجراء الاستجابات إلى الوزراء، كما أعطى العضو حق الاستيضاح والتعليق على إجابة الوزير، أما فيما يتعلق بالرقابة المالية على السلطة التنفيذية فقد نصت المادة (61) الفقرة الأولى من القانون الأساسي على:  
”1- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية“

ونصت المادة (26) من القانون الأساسي على:  
”يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً.“

كما أقر النظام الداخلي وسيلة أخرى للرقابة على السلطات تتمثل في إعطاء الحق لكل فلسطيني برفع عريضة أو شكوى للمجلس تتعلق بشأن عام، وللمجلس بخصوص ذلك الحق في طلب الإيضاحات من الوزراء أو الجهات المسؤولة بخصوص هذه الشكاوى. ويلتزم المجلس بإعلام مقدم الشكوى أو العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها من إجراءات. وقد نظم المجلس هذه الآلية في المواد من (100) إلى (104) من نظامه الداخلي.

## 2. حالة الطوارئ:

نظمت المواد من (110) إلى (114) من القانون الأساسي 2003 حالة الطوارئ، وأعطت للرئيس صلاحية إعلان حالة الطوارئ لمدة شهر واحد قابلة للتجديد لشهر آخر فقط. وقد أعطى القانون الأساسي في المادة (110) سلطتي رقابة للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ. الأولى تتمثل في تعليق إمكانية تمديد حالة الطوارئ على موافقة المجلس التشريعي وبأغلبية الثلثين. الثانية تتمثل في إعطاء المجلس التشريعي حق مراجعة جميع الأعمال التي تمت خلال حالة الطوارئ حيث نص الفقرة (4) المادة (110) على:  
”يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.“

من النص يتضح أن للمجلس الحق في مراجعة جميع الإجراءات التي تمت خلال حالة الطوارئ؛ وله في ذلك أن يسأل ويستجوب وزراء الحكومة، ومراجعة كل الأوامر والقرارات والمراسيم الصادرة عن الرئيس أو السلطة التنفيذية.



# القسم الثالث

## التحليل القانوني

## مقدمة

خلال فترة الانقسام الفلسطيني وحتى وقت إعداد هذا التقرير دخل 100 قانون حيز النفاذ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث أصدر الرئيس الفلسطيني 68 قراراً بقانون خلال الخمسة سنوات السابقة، كما أصدرت كتلة التغيير والإصلاح 32 قانوناً خلال نفس الفترة. وقد أثارت القوانين الصادرة في ظل الانقسام جدلاً كبيراً بين السياسيين والقانونيين حول مدى مشروعيتها آلية إصدارها ومدى الحاجة إليها.

إن ما قامت به كتلة التغيير والإصلاح بإصدار قوانين ينحصر تطبيقها الفعلي في قطاع غزة، وما قام به الرئيس الفلسطيني من إصدار قرارات بقانون ينحصر تطبيقها الفعلي في الضفة الغربية، ساهم في تعزيز تشرد النظام القانوني الفلسطيني، وأضاف بعداً آخرًا للانقسام، أصبحت معه الضفة الغربية وقطاع غزة كيانين منفصلين، جغرافياً وسياسياً وقانونياً أيضاً. ما يمثل إجحاحاً لسياسة الاحتلال الإسرائيلي الرامية إلى فصل الضفة الغربية عن قطاع غزة بشكل تام.

هناك تضارب في التصريحات حول وجود أو عدم وجود اتفاق بين أطراف المصالحة حول مصير التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام<sup>1</sup> وبالتالي فطريقة التعامل مع هذه التشريعات والأعمال المترتبة عليها تبقى مرهونة بالاتفاق السياسي الذي سيتم التوصل له بين الأطراف. وقد يتمخض هذا الاتفاق عن قرارات قد ترتب ضرراً لبعض المواطنين الذين تعلقت مراكزهم القانونية بهذه القوانين. وبالتالي، يجب عدم ترك موضوع التعامل مع هذه التشريعات لمجرد المساومة السياسية بين أطراف المصالحة الفلسطينية، بل يجب أن يكون هناك محددات قانونية تلتزم بإطارها المساومات والخيارات السياسية.

ويؤكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في هذا السياق ضرورة النص صراحة في أي اتفاق سياسي بهذا الخصوص على أن يكون للمتضررين من وجود القوانين غير الدستورية أو من إلغائها حق اللجوء للقضاء لطلب التعويض المادي أو العيني. بل وتوفير سبل قضائية سهلة وسريعة للنظر في تظلماتهم، ضمن آليات العدالة الانتقالية التي سيتفق عليها أطراف المصالحة.

يعمل هذا القسم على رسم بعض الحدود القانونية التي يجب أن يتم على أساسها النظر للتشريعات التي صدرت في ظل الانقسام، حيث أن القانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات السابقة على الانقسام يجب أن تكون من المحددات الرئيسية للخيارات السياسية على طاولة الحوار. ولذا يوضح هذا القسم الجدول القانوني المتعلق بمدى مشروعية القوانين الصادرة في ظل الانقسام في محورين، يتحدث الأول عن القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح، والثاني يتحدث عن القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس. كما يناقش في محور ثالث العملية التشريعية والرقابة البرلمانية بعد انتهاء المدة الدستورية لولاية الرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي في يناير 2010. وفي المحور الرابع والأخير يناقش هذا القسم مصير القرارات والأعمال التي ترتبت على هذه القوانين، إذا تم إلغائها أو وقف العمل بكلها أو بعضها، كما يوضح موقف المركز الفلسطيني من هذا الجدول.

## أولاً: الجدول القانوني حول القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في فترة الانقسام

عملت كتلة التغيير والإصلاح على عقد جلسات باسم المجلس التشريعي بنصاب يعتمد في اكتماله على توكيلات من النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الإسرائيلي. وقد قاطع أعضاء البرلمان من غير كتلة التغيير والإصلاح هذه الجلسات، ووصفتها الكتل البرلمانية الأخرى في المجلس

1 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012؛ مقابلة مع النائب فيصل أبو شهلا، النائب عن كتلة فتح البرلمانية من غزة، الخميس 19 يوليو 2012، وقد أكد النائب يحيى موسى على أن هناك اتفاق بين أطراف المصالحة على اعتبار جميع التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام كمشاريع قوانين تعرض على المجلس الحالي عند انعقاده، في حين نفى النائب فيصل أبو شهلا وجود أي اتفاق سياسي بهذا الخصوص.

بأنها غير قانونية. وفي المقابل، أكدت كتلة التغيير والإصلاح على صحة هذه الجلسات. فيما يلي توضيح للأساسيات التي ارتكز عليها موقف المؤيدين والمعارضين لجلسات كتلة التغيير في قطاع غزة، إلى جانب استعراض موقف المركز الفلسطيني من هذه الجلسات ومن القوانين الصادرة عنها.

#### 1. موقف المؤيدين:

يبرر المؤيدون لعقد كتلة التغيير والإصلاح جلسات باسم المجلس التشريعي بالاستناد إلى توكيلات، بأن الظرف الفلسطيني استثنائي، وأنه يجب عدم السماح لقوات الاحتلال بتعطيل "الشرعية الفلسطينية" من خلال سياسة اعتقال النواب وحرمانهم من حرية التنقل.<sup>2</sup> هذا بالإضافة إلى عدم وجود أي نص في القانون الأساسي أو في النظام الداخلي يمنع نظام التوكيلات في حضور الجلسات. كما أن الانتخاب يكون للبرنامج الانتخابي وليس للأشخاص، وبالتالي يجوز للنواب المعتقلين توكيل نواب من نفس الكتلة طالما أنها تطبق نفس البرنامج.<sup>3</sup> هذا بالإضافة إلى أن هناك قرار صادر من المجلس التشريعي الثاني قبل الانقسام باعتبار النواب المعتقلين "فعليين في المجلس".<sup>4</sup> كما أن المجلس التشريعي الأول قد أخذ بنظام التوكيلات في أكثر من حادثه.<sup>5</sup>

تستند كتلة التغيير والإصلاح في إصدارها للقوانين (والتي هي في الأصل من صلاحيات الرئيس) وحتى تاريخ ما تسمية "انتهاء ولاية الرئيس محمود عباس" على الفقرة الأولى من المادة (41) من القانون الأساسي والتي نصت على:

"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 بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية".  
استناداً إلى هذا النص كانت الكتلة تقوم بنشر القوانين التي أقرتها في الجريدة الرسمية الصادرة في قطاع غزة، حيث أنها تعتبر جاهل الرئيس الفلسطيني للقوانين المرسله له من قبلها، يجعل هذه القوانين صادرة بقوة القانون بعد ثلاثين يوماً، من تاريخ إرسالها له.<sup>6</sup>

أما بعد يناير 2009 (تاريخ ما تسمية كتلة التغيير انتهاء ولاية الرئيس محمود عباس) فإن كتلة التغيير والإصلاح أصبحت ترسل القوانين التي تقرها إلى مجلس وزراء غزة لإصدارها، مستندين في ذلك إلى المادة (46) من القانون الأساسي، والتي تنص على:

"يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

وقد اعتبرت الكتلة أن هذا النص يتيح لمجلس الوزراء مساعدة الرئيس في إصدار القوانين، وبالتالي فإنه في حالة غياب الرئيس يكون لمجلس الوزراء ممارسة هذا الدور.

#### 2. موقف المعارضين:

يرى المعارضون لما تقوم به كتلة التغيير والإصلاح من عقد جلسات باسم المجلس التشريعي، أن هذه الجلسات تمثل تعدياً على السلطة التشريعية، حيث أنها مخالفة للقانون من جانبين: الأول يتعلق بأن انعقاد دورات المجلس العادية يجب أن يكون بدعوة من الرئيس الفلسطيني وفق نص المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. كما أن المجلس يجب أن ينتخب هيئة المكتب لكل دورة، ولا يجوز تمديد عمل هيئة المكتب للدورة التي تليها حيث أن المادة (4) من النظام

2 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012

3 مقابلة مع الدكتور نافذ الدهون، أمين عام المجلس التشريعي في غزة، الخميس 7/6/2012

4 قرار صادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني، الجلسة الخامسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، الدورة العادية الأولى، قرار رقم (1032/5/1) الأريبع 3 مايو 2006، العدد 72 من الوقائع الفلسطينية ص 16، أكد النائب يحيى موسى في مقابلة معه بأن هناك اختلاف بين نواب المجلس حول تفسير مقصد القرار الصادر من المجلس التشريعي باعتبار النواب المعتقلين "نواب فعليين في المجلس"، فأعتبرها البعض أنه يجيز نظام التوكيلات، وأنكر آخرون ذلك التفسير، وقد صرح النائب فيصل أبو شهلا في المقابلة التي أجراها الباحث معه أن هذا القرار لا يمكن تفسيره على أنه إجازة لنظام التوكيلات.

5 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012

6 نفس المصدر

الداخلي جاءت قاطعة في تحديد مدة ولاية هيئة المجلس المنتخبة.<sup>7</sup> حيث نصت على: "تألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده، وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، وإذا شغل منصب أحدهم ينتخب المجلس خلفاً له ..."

والثاني يتعلق بكون عضو المجلس التشريعي هو وكيل عن الناخبين ولا يجوز توكيل الصلاحيات الموكلة إلا بنص صريح في الوكالة، ولما كان القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وقانون الانتخابات 2005، وهي القوانين التي نظمت هذه الوكالة، لم تتضمن نصاً صريحاً يبيح توكيل صلاحيات النائب، فإن التوكيل في حضور الجلسات هو غير قانوني وغير دستوري. والسببين السابقين يكون عقد كتلة التغيير والإصلاح لجلسات باسم المجلس التشريعي باطلاً، وكل ما صدر عن هذه الجلسات في حكم المعدوم.<sup>8</sup>

### 3. موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان:

أكد المركز الفلسطيني في ورقة موقف صدرت عنه بتاريخ 22 يونيو 2009 تحفظه على جميع التشريعات الصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الانقسام، مؤكداً على أن هذه التشريعات في أغلبها غير ضرورية، وتخدم أجندات حزبية فقط، كما أنها تعزز الانقسام، من خلال خلق وقائع على الأرض يصبح معها إنهاء الانقسام أكثر تعقيداً.<sup>9</sup>

وقد تحفظ المركز على الجلسات التي تعقدها كتلة التغيير والإصلاح في قطاع غزة باسم المجلس التشريعي، مؤكداً أنها جلسات غير قانونية. و طالب بضرورة مراجعة جميع التشريعات التي تصدر في فترة الانقسام، بعد إنهائه، من قبل السلطات التشريعية بعد التئامها.<sup>10</sup> ويؤكد المركز الفلسطيني على أهمية دور السلطة القضائية في هذا المقام، وخاصة دور المحكمة الدستورية، والتي يجب أن تشكل وفق القانون، وتتوافق وطني، لكي تكون الضمانة الأساسية لحفظ الشرعية وسيادة القانون.

كما يؤكد المركز الفلسطيني على إن الاحتجاج بالمادة (46) من القانون الأساسي لإعطاء مجلس الوزراء في غزة حق إصدار القوانين هو جني على القانون الأساسي الفلسطيني، حيث أن المادة نفسها حددت إطار المقصود بالمساعدة عندما ذكرت بأن المساعدة تكون "على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي"، والقانون الأساسي لم يأت على ذكر إصدار القوانين كعمل من الأعمال التي يساعد فيها مجلس الوزراء الرئيس الفلسطيني، هذا بالإضافة إلى أن المادة (41) من القانون الأساسي حددت ثلاث حالات لإصدار القوانين على سبيل الحصر، ليس منها إصدارها من قبل مجلس الوزراء.

## ثانياً: الجدل القانوني حول القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني في فترة الانقسام

يستأثر الرئيس الفلسطيني بالسلطة التشريعية منذ حادثة الانقسام، ليجمع بذلك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأكثر من خمس سنوات، حيث يصدر الرئيس قرارات بقانون، مستنداً في ذلك إلى المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي أعطته حق إصدار قرارات بقانون بثلاثة شروط وهي: وجود حالة ضرورة لا تختمل التأخير تقتضي إصدار التشريع؛ وفي غير انعقاد دورات المجلس التشريعي؛ وأن يتم عرض هذه القرارات على المجلس في أول جلسة له، وقد أثار ممارسة الرئيس الفلسطيني لدور المشرع جدل قانوني في الأوساط السياسية والحقوقية،

7 مقابلة مع النائب فيصل أبو شهلا، النائب عن كتلة فتح البرلمانية من غزة، الخميس 19 يوليو 2012.

8 مقابلة مع الدكتور موسى أبو ملوح، أستاذ القانون المدني، وعميد كلية الحقوق - جامعة فلسطين، 1 أغسطس 2012؛ مقابلة مع النائب فيصل أبو شهلا، النائب عن كتلة فتح البرلمانية من غزة، الخميس 19 يوليو 2012.

9 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "ورقة موقف: المركز الفلسطيني يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام"، الاثنين 22 يونيو 2009.

10 نفس المصدر.

فيما يلي توضيح لبعض هذه المواقف:

## 1. موقف المعارضين لإصدار الرئيس الفلسطيني قرارات بقانون:

يرى البعض أن ما يقوم به الرئيس الفلسطيني من إصدار قرارات بقانون هو اغتصاب للسلطة التشريعية من صاحبها الأصيل وهو المجلس التشريعي. حيث اعتبروا أن المجلس التشريعي يعقد جلساته في مدينة غزة بصورة صحيحة، وبالتالي فأصدار الرئيس الفلسطيني قرارات بقانون والمجلس منعقد (يقصد بالمجلس هنا الجلسات التي تعقدها كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس) هو أمر غير دستوري لمخالفته للمادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني<sup>11</sup>. أما القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس في غير دورات المجلس (المقصود هنا الدورات التي تعقدها كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس) فقد داومت كتلة التغيير والإصلاح والتي تنعقد باسم المجلس التشريعي في غزة، وفي الجلسة الأولى من كل دورة، على "عدم إقرار"<sup>12</sup> جميع القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس، وذلك لعدم عرضها من قبل الرئيس على المجلس في أول جلسة<sup>13</sup>.

كما أكدت كتلة التغيير والإصلاح في قرار نسبته للمجلس التشريعي الفلسطيني على أن الرئيس الفلسطيني قد انتهت ولايته منذ تاريخ 8 يناير 2009، وبالتالي فكل ما يصدر عنه منذ ذلك التاريخ في حكم المعدم، لصدوره عن غير ذي صفة<sup>14</sup>. وأن رئيس المجلس التشريعي قد انتقلت إليه كافة صلاحيات الرئيس حين عقد الانتخابات الرئاسية<sup>15</sup>. مستندين في ذلك إلى نص المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والتي تنص على:

"1- يعتبر مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً في أي من الحالات الآتية:-

أ- الوفاة .

ب- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.

ج- فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

2- إذا شغل مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني".

## 2. موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان:

أكد المركز أن الرئيس الفلسطيني وإن كان له الحق في إصدار قرارات بقوة القانون، فإنه يجب أن يتقيد ببدأ الضرورة التي لا تختمل التأخير. إن قيام الرئيس بإصدار 68 قانون خلال فترة الانقسام يثير شبهة قانونية حول مدى التزام الرئيس بهذا المبدأ، حيث أن صلاحيات الرئيس فيما يتعلق بإصدار قرارات بقانون هي صلاحيات استثنائية، ولا يجوز التوسع في الاستثناء كقاعدة عامة. ويرى المركز أن الرئيس قد أصدر العديد من التشريعات التي لم يكن هناك حاجة ملحة لإصدارها، كما أن الأغلبية الساحقة منها يمكن تأخيرها إلى ما بعد المصالحة والتئام السلطات الشرعية. وخير مثال على ذلك القرار بقانون الصادر من الرئيس في العام 2007 بقانون جديد للانتخابات،

11 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012، مقابلة مع الدكتور نافذ الدهون، أمين سر المجلس التشريعي في غزة، 7 يونيو 2012.

12 يلاحظ أن كتلة التغيير والإصلاح تستخدم عبارة "عدم إقرار" عند تأكيدها على زوال القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس لعدم عرضها على الكتلة، وإن تجاوزنا فكرة عدم صحة ما تقوم به الكتلة من عقد جلسات باسم المجلس التشريعي في الأساس، فإن استخدام عبارة "عدم إقرار" في هذا المقام يعتبر غير دقيق قانونياً، حيث أن عدم عرض الرئيس القرارات بقانون على المجلس في أول دورة له يترتب عليه زوال هذه القرارات بقوة القانون وبأثر رجعي ودون الحاجة إلى صدور قراراً بذلك من المجلس التشريعي، وبالتالي فإن القرارات المذكورة إما جاءت فقط لتؤكد هذا الزوال، ولكن بعبارة غير دقيقة وهي "عدم إقرار"، والأصل إن هذه العبارة تستخدم لإزالة القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس والتي عرضت على المجلس ورأى عدم إقرارها، ويكون الزوال هنا غير رجعي.

13 المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، قرارات المجلس التشريعي بالأرقام: (1075/ع/غ/1/2) بتاريخ 7 نوفمبر 2007، (1101/1/3) بتاريخ 27-26 مارس 2008، (1197/ع/غ/4/1) بتاريخ 14-13 مايو 2009.

14 المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، قرار مجلس تشريعي رقم (1200/ع/غ/4/1) بتاريخ 14-13 مايو 2009، العدد 74، ص 43.

15 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "ورقة موقف: حول الجدل بشأن انتهاء مدة الرئاسة"، 17 سبتمبر 2008.

رغم عدم وجود انتخابات مستحقة في تلك الفترة.<sup>16</sup> كما أكد المركز في ورقة موقف صدرت عنه بتاريخ 17 سبتمبر 2008 على أن ولاية الرئيس الفلسطيني مستمرة حتى عقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية معاً. وأن ما ورد عن كتلة التغيير والإصلاح بأن رئيس المجلس التشريعي هو المتولي لصلاحيات الرئيس منذ يناير 2009 هو مجاف للصواب. حيث أن المادة التي تستند إليها الكتلة في إدعائها حددت ثلاث حالات على سبيل الحصر تنتقل فيها صلاحيات الرئيس الفلسطيني لرئيس المجلس التشريعي وهي: وفاته أو تقديم استقالته إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه، أو فقده لأهليته القانونية وفق حكم صادر عن المحكمة الدستورية وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين. ولما كان انتهاء مدة 4 سنوات المحددة لولاية الرئيس والنصوص عليها في المادة (1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 لم ترد ضمن هذه الحالات، فإن الإدعاء بتولي رئيس المجلس التشريعي لصلاحيات الرئيس من شهر يناير 2009 لا يستند إلى أي أساس قانوني.<sup>17</sup>

كما يستند المركز في موقفه إلى الفقرة الأولى من المادة (2) من قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 2005 والتي تنص على:

”يتم انتخاب الرئيس، وأعضاء المجلس في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري“

وبالتالي تبقى ولاية الرئيس إلى تاريخ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني الثالث، والتي كانت مقررة في يناير 2010، حيث أكدت المادة المذكورة أن الانتخابات لثلاثين يجب أن تتم في ”آن واحد“.

### **ثالثاً: العملية التشريعية والرقابة البرلمانية بعد انتهاء المدة الدستورية للرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي في يناير 2010**

يطرح مرور تاريخ استحقاق الانتخابات التشريعية والرئاسية في يناير 2010، دون عقدها، تساؤلاً حول قانونية ممارسة المجلس التشريعي أو الرئيس الفلسطيني بعد ذلك التاريخ لصلاحيتهما، ومنها صلاحية التشريع والرقابة البرلمانية. ويبين كيفية مواجهة استمرار تعطيل عملية الانتخابات، واستغلال نصوص القانون الأساسي لإضفاء شرعية على المهام التي تقوم بها السلطان باسم الشعب.

ورغم إدراك المركز للظروف الموضوعية التي خلفها الانقسام، والتي يصعب معها إجراء انتخابات شفافة ونزيهة، إلا أنه يؤكد على أن تعطيل الانتخابات للاستمرار في الحكم يمثل خرقاً لبدأ الدورية الذي ضمنه القانون الأساسي الفلسطيني. واستمرار الوضع القائم هو نتاج لعدم وجود محكمة دستورية تحمي الشرعية وسيادة القانون.

فيما يلي توضيح لتأثير مرور تاريخ استحقاق الانتخابات التشريعية والرئاسية، على كل من المجلس التشريعي والرئيس الفلسطيني، في ممارستهم لمهامهم، وتبيان موقف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من ذلك.

#### **1. السلطة التشريعية:**

تبينا من خلال التقرير أن المجلس التشريعي لم يمارس أي دور منذ حادثة الانقسام، ولكن كتلة التغيير والإصلاح في قطاع غزة تمارس دوراً التشريع والرقابة على الحكومة في غزة، وباسم المجلس التشريعي. وقد بينا سابقاً موقف المركز الفلسطيني المتحفظ عليها. كما يمارس أعضاء المجلس التشريعي في الكتل والقوائم الأخرى الموجودة في الضفة الغربية دوراً رقابياً محدوداً جداً على الحكومة هناك، بموجب الصلاحيات التي أعطاها القانون الأساسي لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي. وبالتالي، لا جدوى من الحديث عن مدى قانونية عمل المجلس بعد انتهاء المدة الدستورية لولايته، حيث أن المجلس غير قائم أصلاً ولا يمارس أعمال منذ تاريخ الانقسام.

16 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ”ورقة موقف: المركز الفلسطيني يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام“، الاثنين 22 يونيو 2009

17 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ”ورقة موقف: حول الجدول بشأن انتهاء مدة الرئاسة“، 17 سبتمبر 2008

أما فيما يتعلق باستمرار ولاية المجلس بعد مرور أربع سنوات على توليه، فقد أكدت الفقرة 3 من المادة 47 مكرر من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 على أن مدة المجلس التشريعي أربع سنوات فقط من تاريخ انتخابه، وأنه يجب عقد انتخابات دورية كل أربع سنوات. بالتالي، فالأصل أن المجلس كهيئة وأعضاء تنتهي ولايتهم، وصحة ما يصدر عنهم، بمرور أربع سنوات.

ولذا يؤكد المركز الفلسطيني أن استمرار ممارسة أعضاء المجلس التشريعي مهامهم، رغم انتهاء المدة القانونية المحددة لهم، وعدم عقد الانتخابات لهذه اللحظة، يمثل تعدي خطير على الشرعية والديمقراطية الفلسطينية. ويؤكد على عدم صحة الاعتماد على الفقرة 2 من المادة 47 مكرر، والتي تسمح باستمرار ولاية المجلس التشريعي إلى حين تسليم أماكنهم لممثلي الشعب الجدد بعد عقد الانتخابات، للأسباب التالية:

- أ- جاءت الفقرة 2 من المادة 47 مكرر لتنظيم عملية انتقال السلطة، ولضمان عدم حدوث فراغ دستوري في حال تأخرت الانتخابات لوجود قوة قاهرة. وبالتالي، فإن استمرار ولاية المجلس التشريعي بعد مرور أربع سنوات إنما هو استثناء مؤقت حتى انتهاء القوة القاهرة التي منعت إجرائها، ولا يجوز التوسع فيه أو استغلاله لإفراغ الديمقراطية الفلسطينية من محتواها.
- ب- إن تفسير النص المذكور يجب أن يكون بقراءته مع نصوص القانون الأساسي الأخرى، وخاصة نص الفقرة 3 من نفس المادة والتي حددت مدة المجلس التشريعي في أربع سنوات، كما أكدت على دورية الانتخابات. وكذلك، حددت المادتان (2) و (5) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003، طبيعة نظام الحكم في السلطة الفلسطينية، حيث أكدنا على أن نظام الحكم في فلسطيني ديمقراطي وأن الشعب مصدر السلطات. وبالتالي، لا يستقيم تفسير الفقرة 3 سابقة الذكر بطريقة تتعارض مع فكرة الديمقراطية والدورية وسلطة الشعب التي يقوم عليها نظام الحكم في السلطة الفلسطينية.
- ج- أن تعطيل الانتخابات في مناطق السلطة ناخ عن إرادة سياسية لطرفي الانقسام، وليس قوة قاهرة أو عامل أجنبي. وبالتالي، فإن الادعاء بوجود غطاء قانوني لاستمرار عمل المجلس التشريعي مغالطة، حيث أن ذلك يعطي للمخطئ حق بأن يستفيد من خطأه.

## 2. الرئيس الفلسطيني:

بينما سابقاً أن مدة رئاسة الرئيس الفلسطيني امتدت بموجب القانون لتصبح خمس سنوات، أي حتى يناير 2010، لتوافق نص المادة (2) من قانون الانتخابات لسنة 2005، والتي جعلت الانتخابات الرئاسية والتشريعية مستحقة في نفس الوقت، كما بينا سابقاً. وقد خلا القانون الأساسي الفلسطيني من أي نص لمعالجة ولاية الرئيس في حالة انتهاء مدة الرئاسة دون إجراء الانتخابات. وفي ظل غياب أي نص يحدد الجهة التي تخلف الرئيس في حالة انتهاء مدة رئاسته، وعدم إجراء الانتخابات، تكون بذلك المحكمة الدستورية هي الجهة المخولة بتحديد مدى مشروعية الأعمال إلى قام بها الرئيس بعد انتهاء مدة ولايته، وكذلك الجهة التي تتولى صلاحيات الرئيس حين عقد الانتخابات. ولها في ذلك أن تقرر استمرار الرئيس نفسه، أو رئيس المجلس التشريعي، أو تتولى المحكمة نفسها إدارة مناطق السلطة، حين عقد الانتخابات.

## رابعاً: الجدول حول مصير الأعمال المستندة لقوانين صدرت في ظل الانقسام

ينار جدول قانوني حول مصير الأحكام القضائية والقرارات الإدارية التي استندت في صدورها على قوانين أقرت في فترة الانقسام. ما مصير هذه الأحكام والقرارات في حالة إبطال هذه القوانين لعدم دستورتها أو لعدم إقرارها من قبل السلطات الشرعية حال التئامها؟ هل تصبح هذه القوانين منعدمة وبالتالي ينسحب أثرها على الماضي، أم أن الحكم بعدم دستورتها أو عدم إقرارها من قبل السلطات الشرعية ليس له أثر رجعي؟

يحاول كل طرف من طرفي الانقسام الدفع بانعدام التشريعات الصادرة عن الطرف الآخر باعتبار

أنها صادرة من غير ذي صفة، والانعدام في هذه الحالة له أثر رجعي في زوال الأعمال المترتبة عليه. وبالتالي يدعي كل طرف أن جميع القرارات الإدارية والأحكام القضائية المستندة إلى التشريعات التي صدرت من الطرف الآخر هي منعدمة أيضاً، وعلى مصدرها تعويض المتضررين.

والحقيقة أن المشرع الفلسطيني لم يأخذ بالانعدام، حيث لم يفرق عند الحكم بعدم دستورية نص قانوني بين غياب ركن أو غياب شرط صحة. وبالتالي ففي كل الأحوال أخذ المشرع الفلسطيني بوقف تنفيذ القانون غير الدستوري. فيما يلي تحليل قانوني لمصير الأعمال التي تترتب على قوانين حكم بعدم دستورتها أو أصدر قراراً بإلغائها. ويتناول فيها حالة الأعمال المترتبة على التشريعات الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح، وحالة الأعمال المترتبة على القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني.

#### 1. الأعمال المترتبة على القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح:

هناك جدل قانوني حول دستورية الجلسات التي تعقدتها كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس التشريعي، ويستند التشكيك في دستورتها الأمرين - كما وضح سابقاً - بتعلقان بمدى دستورية التوكيلات التي تعتمد عليها الكتلة في إتمام النصاب القانوني للمجلس، ومدى قانونية عقد المجلس لدورة عادية بدون دعوة من الرئيس الفلسطيني وفق ما نصت عليه المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

من الممكن أن يتحدد مصير هذه القوانين بأي من طريقتين، إما بمراجعة المجلس التشريعي لها - حين التئامه، على اعتبار أنها مجرد مشاريع قوانين<sup>18</sup> أو بالطعن في دستورتها أمام المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا بصفتها الدستورية. وفي الحالة الأولى يمكن للمجلس إقرارها وبالتالي تسري بشكل دستوري من ذلك التاريخ أو عدم إقرارها وبالتالي تصبح كأن لم تكن، لأنها وفق هذه الفرضية مجرد مشروع قانون<sup>19</sup>. وهذه الفرضية تثير إشكالية قانونية، حيث أن التكييف القانوني لدى دستورية هذه القوانين في فترة ما قبل مراجعتها من قبل المجلس التشريعي لن يتغير في كلا الحالتين، خاصة وأن المجلس لا يملك إقرار هذه القوانين بتاريخ رجعي، وبالتالي يبقى للمتضرر - ودون التقيد بالمدد القانونية - حق الطعن في دستورية هذه القوانين ومشروعيتها الأعمال التي تترتب عليها خلال تلك الفترة باعتبارها أفعال استندت في وجودها إلى قوة الأمر الواقع وليس القانون<sup>20</sup>.

أما في حالة اللجوء للقضاء للطعن في دستورية هذه القوانين، فيمكن التفرقة بين حالتين للآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية هذه القوانين: (1) حالة كان القانون المحكوم بعدم دستوريته قانوناً جزائياً؛ (2) حالة إذا كان القانون المحكوم بعدم دستوريته قانوناً عادياً (غير جزائياً). فيما يلي توضيح ذلك بشيء من التفصيل:

#### أ- حالة قانون عادي (غير جزائياً):

القاعدة العامة في الآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية قانون وفق ما اخذ به قانون تشكيل المحكمة الدستورية 2006 هو وقف العمل بالقانون غير الدستوري في الحدود التي تقرها المحكمة، وبالتالي فالمحكمة لم تأخذ بإبطال القانون غير الدستوري، وإنما ألزمت الجهات المختصة بوقف العمل به بشكل فوري بعد صدور الحكم، وبالتالي تكون جميع المراكز القانونية التي استقرت قبل وقف العمل بالقانون المحكوم بعدم دستوريته باقية ومرتبطة لآثارها، إلا في حالة وجود غش أو تواطؤ، وعلى من يدعيه أن يثبته. فقد نصت الفقرة (2) من المادة (41) من قانون تشكيل المحكمة الدستورية على:

”إذا قررت المحكمة أن النص موضوع المراجعة مشدوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية، توضح ذلك بقرار معلل يرسم حدود عدم الدستورية، والنص الذي تقرر عدم دستوريته يعتبر في حدود قرار

18 أكد النائب يحيى موسى على أن هناك اتفاق بين أطراف المصالحة على اعتبار جميع التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام مجرد مشاريع بقانون تعقد على المجلس التشريعي الحالي حين التئامه. المصدر: مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012

19 مقابلة مع الدكتور موسى أبو ملوح، أستاذ القانون المدني، وعميد كلية الحقوق - جامعة فلسطين، 1 أغسطس 2012.

20 مقابلة مع الدكتور موسى أبو ملوح، أستاذ القانون المدني، وعميد كلية الحقوق - جامعة فلسطين، 1 أغسطس 2012.

المحكمة محذور التطبيق.“

والفقرة (3) من المادة (25) من نفس القانون:

”عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محذور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً.“

ب- حالة القانون الجزائري<sup>21</sup> :

إذا كان القانون الملغى قانوناً يقر عقوبة جنائية فإن إلغاء هذا القانون يترتب عليه حظر تطبيق هذه العقوبة، حتى لو كان الحكم بالإدانة بات (إي أستنفيذ جميع طرق الطعن). حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة (41) لقانون تشكيل المحكمة الدستورية لعام 2006 على:

”إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص محظورة التطبيق، ويقوم رئيس المحكمة بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء المقتضى القانوني اللازم“

ويلاحظ أنه، في حالة وقف العمل بالنص الجزائري المحكوم بعدم دستورية فإن الزوال يكون حتى للمراكز القانونية التي استقرت، وذلك في حالة أحكام الإدانة فقط دون أحكام البراءة، وهذا على خلاف النصوص غير الجزائية والتي لا يؤثر وقف العمل بها على المراكز القانونية التي استقرت قبل إلغائها. وللمتضرر في كل الأحوال حق طلب التعويض العيني أو المادي من الجهة التي أصدرت القانون غير الدستوري، وفق ما أقرته المادة (25) المشار إليها سابقاً.

2. الأعمال المستندة للقرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني:

رغم وجود نص دستوري حول مصير الأعمال المترتبة على القرارات بقانون التي يصدرها الرئيس الفلسطيني، فإن هناك جدل حول مصير هذه الأعمال في حال تجاوز الرئيس صلاحياته عند إصداره لتلك القرارات أو في حالة عدم عرضها<sup>22</sup> ويمكن التفرقة بين حالتين، حالة صدور حكم من المحكمة العليا بصفتها الدستورية بعدم دستورية بعض أو كل القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس، وهذه الحالة ينطبق عليها نفس التحليل السابق الذكر في المحور السابق. أما الحالة الثانية فتتضمنها المادة (43) من القانون الأساسي، وتتعلق بالآثار المترتبة على عدم عرض القرار بقانون على المجلس أو عدم إقراره، وفي هذه الحالة يمكن التفرقة أيضاً بين حالتين، حالة القوانين العادية (غير الجزائية)، وحالة القوانين الجزائية.

أ- حالة النصوص العادية (غير الجزائية):

يكون للزوال بالنسبة للنصوص غير الجزائية أثر فوري، وبالتالي فإن جميع المراكز القانونية التي استقرت قبل صدور القرار بعدم إقرارها تبقى سارية ومرتبطة آثارها، إلا في حالة الغش أو التواطؤ، وعلى من يدعيه إثباته.<sup>23</sup>

ب- حالة النص الجزائي:

لم تعالج المادة (43) من القانون الأساسي حالة إذا كان القرار بقانون متعلق بنص عقابي، وبالتالي يمكن تطبيق نفس القواعد المترتبة على إلغاء قانون عقابي. وقد نظم المشرع الآثار المترتبة على إلغاء نص عقابي في قانون العقوبات 1960 المطبق في الضفة الغربية، حيث نصت المادة (5) منه على:

”كل قانون جديد يلغي عقوبة أو يفرض عقوبة أخف يجب أن يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه وإذا صدر قانون جديد بعد حكم مبرم يجعل الفعل الذي حكم على فاعله من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي آثاره الجنائية.“

21 المقصود بالقانون الجزائري هو قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية.

22 يرى بعض فقهاء القانون أن الزوال المترتب على عدم عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة له، يكون له أثر رجعي، ولذلك أستخدم المشرع كلمة ”كان“ في هذه الحالة، بدلاً من كلمة ”يكون“ التي عبر بها عن الزوال في حالة عدم الإقرار.

23 مقابلة مع الدكتور موسى أبو ملوح، أستاذ القانون المدني، وعميد كلية الحقوق - جامعة فلسطين، 1 أغسطس 2012.

كما ينص قانون الإجراءات الجزائية لعام 2001 المادة (9) على:  
”تنقضي الدعوى الجزائية في إحدى الحالات التالية:

1- إلغاء القانون الذي يجرم الفعل“

يلاحظ أن قانون العقوبات المطبق في الضفة الغربية نص على وقف تنفيذ الحكم حتى لو كان مبرماً. أما المادة (9) من قانون الإجراءات فلم تعالج حالة الحكم المبرم، بل نصت فقط على انقضاء الدعوى القائمة وقت إلغاء النص. ويلاحظ أن قانون العقوبات 1936 المطبق في غزة لم يأثم بماده مشابهاً، ولما كانت القرارات بقانون التي صدرت من الرئيس ينحصر إطار تطبيقها الفعلي في الضفة الغربية، فإن المادة (5) من قانون العقوبات 1960 تكون كافية لوقف تنفيذ أي عقوبة حتى لو مبنية على حكم مبرم. إذا ترتبت على قرارات بقانون ألغيت من قبل المجلس التشريعي، ويلاحظ أن الزوال في هذه الحالة يترتب عليه وقف تنفيذ الحكم فقط، وليس زوال الحكم نفسه كما في الحالة السابقة.

## القسم الرابع

تقييم عملية التشريع والرقابة البرلمانية  
خلال فترة الانقسام

## مقدمة

يفتقد النظام القانوني الفلسطيني الكثير من مقومات النهوض<sup>1</sup> "وتطور هذا النظام مرهون بالتخلص من قيود اتفاقية أوسلو<sup>2</sup> وقيام الدولة الفلسطينية المستقلة" هذا ما أكده مدير الوحدة القانونية في المركز الفلسطيني للأستاذ إياد العلمي، والذي شدد على أن الاحتلال هو العيق الأكبر للنهوض بالقوانين الفلسطينية<sup>3</sup>. تضمنت اتفاقية أوسلو عدة قيود على صلاحيات السلطة الفلسطينية في التشريع، حيث نظمتها المادة (7) من الاتفاقية. ومن هذه القيود سلطة إسرائيل في مراجعة وإقرار أو عدم إقرار التشريعات الفلسطينية، وعدم قدرة السلطة على سن تشريعات تتعلق بالاقتصاد أو المجال الكهرومغناطيسي أو المواني والمنافذ أو بعمل وتشكيل الأجهزة الأمنية الفلسطينية، إلا بموافقة إسرائيل. وإلا لن تتمكن السلطة من تطبيقها على الأرض<sup>4</sup>. وقد زالت الكثير من هذه القيود بشكل فعلي بمرور الوقت وبالانسحاب الإسرائيلي من داخل غزة.

ومن قيود اتفاقية أوسلو التي ظلت قائمة على المشرع الفلسطيني، تلك القيود المتعلقة بالاقتصاد والتجارة وبالمجال الكهرومغناطيسي والمنافذ والمعابر، وعدم خضوع الأشخاص الإسرائيليين الطبيعيين والمعنويين للقانون الفلسطيني. وكذلك، عدم قدرة السلطة الفلسطينية على إلغاء القرارات العسكرية الإسرائيلية المطبقة في مناطق السلطة إلا بموافقة إسرائيل<sup>5</sup>. وبذلك، فإن إسرائيل تمارس ولاية قانونية وقضائية على بعض مناطق السلطة الفلسطينية، بموجب هذه القرارات العسكرية. هذا الوضع ساهم بشكل كبير في تقييد المشرع الفلسطيني، وأدى إلى استمرار تشردم النظام القانوني الفلسطيني، بالرغم من مرور أكثر من 18 عاماً على إنشاء السلطة الفلسطينية.

وبالتالي فالجلس التشريعي عليه مسؤولية كبيرة للتحضير لمرحلة الاستقلال، من خلال إقرار قوانين ترتقي بالمستقبل الفلسطيني وتدفع عجلة الاقتصاد، وهذا يتطلب قوانين تحترم المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتؤسس لدولة ديمقراطية تحترم الحريات، حيث أن الديمقراطية هي مفتاح الاستقرار، والذي يعتبر الخطوة الأولى لتحقيق كافة أشكال التنمية وخاصة التنمية الاقتصادية.

رغم الجدل حول مدى دستورية العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام، يجب أن يبقى ما يتم عملة على هذا الصعيد محل تقييم ومتابعة من قبل الجهات الحقوقية، حيث أن هذه الأعمال تؤثر على حقوق المواطنين واستقرار مراكزهم القانونية. وبالتالي عمل هذا القسم على تقييم بعض جوانب العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام، ليس اعترافاً بدستورية أو شرعية هذه الأعمال، بل تأكيداً على حق المركز الفلسطيني في متابعة ومراقبة مدى احترام معايير حقوق الإنسان ومدى الالتزام بالشفافية وتحقيق المصلحة العامة من قبل الهيئات التي تمارس السلطة الفعلية على الأرض، وبغض النظر عن مشروعية هذه الهيئات.

ويؤكد المركز الفلسطيني - في إطار موقفه الموضح سابقاً بخصوص حفظه على كافة التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام- رفضه التام لإصدار أي قانون عقابي جديد في ظل

1 يعاني النظام القانوني الفلسطيني من تشتت ونقصان، ويتسم بغياب الوحدة الموضوعية ووحدة التطبيق، نتيجة لخضوع أجزاء من فلسطين لحكم قوى سياسية مختلفة عبر تاريخها، وقد ساهمت الإجراءات التعسفية التي تنتهجها إسرائيل ضد المجلس التشريعي الفلسطيني وأعضائه في عرقلة المجلس عن النهوض بهذا النظام القانوني، ومن ثم جاء الانقسام السياسي الفلسطيني ليكمل ما بدأه الاحتلال من تقييد لدور المجلس التشريعي.

2 اتفاقية أوسلو هي الاتفاقية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والجانب الإسرائيلي في العام 1993 والتي تم إقامة السلطة الفلسطينية بموجبها.

3 مقابلة مع الأستاذ إياد العلمي، مدير الدائرة القانونية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 1 يونيو 2012

4 مركز غزة للحقوق والقانون، "الوثيقة الرسمية لاتفاقيات القاهرة ومرفقاته وخرائطه الصادرة عن الدورة التاسعة والأربعين للجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة ومجلس الأمن" (1994) ص 11. يلاحظ أن حظر سن القوانين هنا، يتعلق بعدم قدرة السلطة على تطبيق هذه القوانين، حتى لو سنها المجلس التشريعي الفلسطيني.

5 ملاحظة: تم تجاوز هذا الخطر بشكل كامل في غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي من داخل غزة، وإعلان قائد المنطقة الجنوبية الجنرال دان حراتيل بإنهاء الحكم العسكري والأوامر العسكرية في قطاع غزة. أما في الضفة الغربية فالتحكم بالتشريع الفلسطيني وفرض القرارات العسكرية الإسرائيلية ما زال هو السائد خاصة في مناطق (B) و(C).

الانقسام، وذلك لتجنب استغلال النصوص العقابية من قبل طرفي الانقسام للقمع السياسي، والاستحالة تعويض المدان بموجب هذه القوانين إذا ما تم إبطالها لاحقاً لوجود عيب دستوري في آلية إقرارها. ويرى المركز أن تطوير قانون العقوبات لا يمكن أن يكون إلا باعتماد قانون عقوبات جديد يقره المجلس التشريعي -حين التئامه- ويحترم المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

اتفاق المصالحة الفلسطيني النهائي هو الذي سيحدد مصير القوانين الصادرة في ظل الانقسام، وهذا يستلزم من أطراف المصالحة إشراك المؤسسات الحقوقية في النقاشات المتعلقة بتحديد مصير هذه القوانين والأعمال المترتبة عليها، وذلك للحيلولة دون ترك ذلك لمحض المساومة السياسية بين أطراف المصالحة، وبالتالي يصبح تقييم هذه المرحلة ووضع المحددات القانونية والحقوقية للتعامل معها واجب على المؤسسات الحقوقية، وضرورة ملحة لتحقيق المصلحة العامة وتعزيز احترام حقوق الإنسان.

يتناول هذا القسم في المحورين الأولين ملاحظات على بعض القوانين الصادرة عن كل من كتلة التغيير والإصلاح والرئيس الفلسطيني، وذلك بهدف تبيان نقاط القوة والضعف بالقياس مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومتطلبات المجتمع الفلسطيني وتطلعاته. أما المحور الثالث فيعمل على تقييم الرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام.

### أولاً: ملاحظات حول بعض القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح

1. "قانون رقم (1) لسنة 2009 معدل لقانون الأحوال الشخصية":  
"هي تلبية جزئية لمطالب المؤسسات الحقوقية وخاصة المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان" هكذا وصف الأستاذ سمير حسنية، محامي وحدة المرأة في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، القانون الصادر عن كتلة التغيير والإصلاح رقم (1) لسنة 2009 والمعدل لقانون الأحوال الشخصية. و اعتبر حسنية أن إعطاء القاضي حق تمديد فترة الحضانة للمرأة المتوفى عنها زوجها والتي حبست نفسها خطوة للأمام في المساعي لتطوير قانون الأحوال الشخصية لكي يتواءم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان<sup>6</sup> حيث نص التعديل على:  
"للقاضي أن يأذن باستمرار حضانة الأم المتوفى عنها زوجها وحبست نفسها على تربية أولادها ورعايتهم إذا اقتضت مصلحتهم ذلك مع اشتراط الأهلية في الحاضنة والمشاهدة والمتابعة للعصبة."  
كما أكد الأستاذ حسنية على مطالبة المراكز الحقوقية بتعديلات أخرى تتعلق برفع سن الحضانة حتى 15 عاماً للام غير الأرملة أيضاً، وضرورة حصر مسؤولية حضانة الأطفال في الوالدين فقط دون الأقارب، مع التأكيد على أن مصلحة الطفل الفضلى يجب أن تكون المعيار الأول في تحديد جهة الحضانة للطفل<sup>7</sup>.

وبالتالي فالقانون محل النقاش خطوة غير مكتملة إلى الأمام، وعلى المشرع الفلسطيني -حين التئام السلطات التشريعية- عند مراجعة هذا القانون المعدل أن يأخذ بالحسبان المطالب الحقوقية الأخرى المتعلقة بالحضانة، وأن يتم النص صراحة في قانون الأحوال الشخصية على أن يكون مبدأ مصلحة الطفل الفضلى المعيار الأساسي في تحديد مسؤولية الحضانة.

2. "قانون رقم (3) لسنة 2009 معدل لقانون العقوبات رقم (74)":  
جاء هذا التعديل ليضيف جرمين على قانون العقوبات الفلسطيني 1936: الأول، تتعلق بتجريم الزنا الواقع بالتراضي بين غير المتزوجين، في تعديل للمادة (152) من قانون العقوبات والتي لم تكن تجرم الواقعة بالتراضي؛ والثاني، استحداث نص بتجريم التعدي على الحق في الخصوصية والآداب والراحة العامة، باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة. وتتناول في هذا السياق التعديل

6 مقابلة مع المحامي سمير حسنية، محامي وحدة المرأة في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 24 يونيو 2012

7 نفس المصدر

المتعلق بإضافة جريمة الزنا بالتراضي.

#### • التعديل الخاص بتجريم الزنا بالتراضي:

لا شك أن المجتمع الفلسطيني يرفض الزنا ولو وقع بالتراضي، ولكن تجريم واقعة الزنا بالتراضي أمر في غاية الحساسية والخطورة، وحتى الشريعة الإسلامية والتي أستمد منها هذا التشريع وضعت شروطاً تعجيزية لإثبات هذه الواقعة، حيث تطلبت أربع شهود، قد شهدوا الواقعة بتفصيلاتها الدقيقة، وإلا اعتبر المدعي بوقوعها مرتكباً لجريمة القذف وفق ما نص عليه التشريع الإسلامي. أما عن الادعاء بأن الشريعة تأخذ بالاعتراف الطوعي لإقامة حد الزنا، فإن الاعتراف الذي قصدته الشريعة هو الاعتراف الاختياري الذي يأتي بمبادرة من الفاعل، وليس الاعتراف تحت ضغط وسائل التحقيق. كما أن الاعتماد على الاعتراف في الإثبات سيزيد من حالات استخدام التعذيب في هذه القضايا، وقد رصد المركز الفلسطيني عدد من حالات تعذيب بهذا الخصوص<sup>8</sup>. جاء تجريم الزنا بالتراضي من قبل كتلة التغيير والإصلاح نتيجة لضغط من بعض نواب المجلس الذين أرادوا عكس أيديولوجيتهم الخاصة على النظام القانوني الفلسطيني، ورغم أن اقتراح هذه المادة جاء بالاستناد إلى مقاصد الشريعة الإسلامية، نجد أن كتلة التغيير والإصلاح أغفلت طريقة الإثبات الشرعية لهذه الجريمة.

كما أن هذا النص يهدد الطريق للتعدي على الحق في الخصوصية، حيث أنه قد يستخدم كذريعة من قبل أفراد إنفاذ القانون للتدخل في الحياة الخاصة للمواطنين، واقتحام وتفتيش البيوت بحجة وجود بلاغ عن موقعة غير مشروعة في المكان. وما يحدث من تكرار حالات توقيف الشرطة لشباب لسؤالهم عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالفتاة التي بصحبتهم (والتي غالباً ما يتبين لاحقاً أنها زوجته أو أخته أو إحدى أقاربه). لهو أكبر دليل على سوء استخدام النص المذكور. وفي هذا السياق يؤكد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الحق في الخصوصية في المادة (17)، حيث تنص الفقرة الأولى فيه على:

”لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته“

كما أن ملاحقة جريمة الزنا لها توابع اجتماعية خطيرة، حيث يتسبب بالتشهير بالعائلات بكاملها، خاصة في ظل النظام الاجتماعي في فلسطين والذي يستند إلى العائلة الممتدة في تعريف الشخص، كما أنها قد تزيد من جريمة ما يسمى بالقتل على خلفية شرف.

3. ”قانون رقم (4) لسنة 2009 معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001“: جاء هذا القانون معدلاً للمادة (206) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، ويمثل هذا التعديل انتهاكاً خطيراً ل ضمانات محاكمة عادلة للمتهمين، حيث ينص على جواز إقامة ”البينة في الدعوى الجزائية المتعلقة بالمخدرات وغيرها من المؤثرات العقلية بأي من طرق الإثبات.“ وقد جاء هذا النص التفاضلاً على المادة (220) من القانون نفسه والتي تنص على: ”تقبل في معرض البينة في الإجراءات الجزائية جميع التقارير الصادرة من الموظف المسؤول عن المختبرات الحكومية أو المعتمدة رسمياً، والمتضمنة نتيجة الفحص الكيميائي أو التحليل الذي أجراه بنفسه بشأن أي مادة يشتبه بها“

إن تحديد طرق إثبات معقدة في الجرائم الخطيرة كجريمة حيازة أو الاتجار بالمخدرات يهدف إلى حماية

8 أكد النائب يحيى موسى أن العقاب على الزنا بالتراضي أمام القضاء في غزة يكون في حالة الاعتراف الطوعي فقط، وأنه لا توجد أي حالة تجريم لزنا بالتراضي أو أي حالة تعذيب للاعتراف على ارتكاب جريمة زنا بالتراضي (مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012) والحقيقة أن التعديل المذكور لم يحصر إثبات واقعة الزنا بالاعتراف، وبالتالي فجميع طرق الإثبات متاحة أمام النيابة والقاضي لإثبات وإقرار الواقعة، كما أن المركز الفلسطيني قد رصد حالة حكم فيها على سيدة بـ 6 سنوات ورجل بـ 4 سنوات لارتكابهم جريمة الزنا بالتراضي، بعد أن أقرت بارتكابه تحت وطأة التحقيق (وزارة الإعلام، ”محكمة بداية غزة تحكم بحبس مدانة بالزنا 6 سنوات“، 8 فبراير 2012). كما رصد المركز حالة تعذيب لسيدة في مركز شرطة جباليا لإجبارها على الاعتراف بارتكاب جريمة زنا، وهذا يخالف فكرة الإقرار الطوعي التي تحدث عنها النائب. (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ”جرائم التعذيب في السلطة الفلسطينية خلال الفترة بين سبتمبر 2011-يونيو 2012“، (2012))

المتهم من التعرض للإدانة عن طريق التلفيق. وبالتالي تضمن طرق الإثبات أن تكون الإدانة مبنية على اليقين وليس الشك، ولتحمي المواطن من سوء استخدام السلطة من قبل أفراد إنفاذ القانون. وبذلك، فإن إقرار قانون يبيح إثبات هذه الجريمة الخطيرة بأي من طرق الإثبات يعتبر تعدد خطير على ضمانات المحاكمة العادلة، ويجعل المواطن عرضة لحوادث سوء استخدام السلطة.<sup>9</sup>

#### 4. "قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010م":

"هذه الخطوة مقدمة للسيطرة على الهيئة المستقلة باسم القانون" هكذا وصف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ما قامت به كتلة التغيير والإصلاح من إقرار قانون الهيئة المستقلة، في بيان صدر عن المركز بتاريخ 25 أغسطس 2010، حيث نوه المركز إلى أن إصدار القانون جاء كخطوة كيدية بعد فترة من التوتر بين الهيئة والحكومة في غزة، نتيجة لاعتراض الأخيرة على تقارير صدرت عن الهيئة تدين انتهاكات لحقوق الإنسان بدرت من الحكومة في غزة.<sup>10</sup> أعطى القانون المجلس التشريعي حق نزع الثقة من الهيئة، حيث نصت الفقرة (6) من المادة (5) على: "للمجلس التشريعي نزع الثقة عن الهيئة أو رئيسه أو أي من أعضائه بالأغلبية المطلقة"

ولما كانت كتلة التغيير والإصلاح تعقد جلسات باسم المجلس التشريعي في غزة، بالتالي فالكتلة قد أعطت نفسها حق حل الهيئة أو استبعاد رئيسها أو أحد أعضائها. حتى في حالة التنازل للمجلس التشريعي، فإن النص المذكور أعطى المجلس التشريعي سلطات إدارية وليس رقابية فقط على الهيئة، مما يؤثر بشكل كبير على دور الهيئة في مراقبة أعمال المجلس التشريعي نفسه، بل وكذلك على قدرتها في مراقبة أعمال الحكومة والتي تشكلها الأغلبية البرلمانية في المجلس. وقد يعطي ذلك كتلة الأغلبية في البرلمان مجالاً لتحسين نفسها وتحسين الحكومة التي تشكلها من رقابة الهيئة، حيث أن لهذه الكتلة بموجب هذا القانون حق استبعاد أي موظف من الهيئة أو حتى الهيئة بكاملها.

تشكل هذه المادة أيضاً مخالفة واضحة لمبادئ باريس الدولية الخاصة بوضع الهيئات الوطنية للدفاع عن حقوق الإنسان والتي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1993، حيث نصت هذه المبادئ في المادة (2)، (3) من القسم الثاني على أنه يجب منح الهيئات الوطنية استقلالاً إدارية ومادية، كما يجب أن يكون تفويضها من قبل الدولة لمراقبة حقوق الإنسان "تفويضاً مستقراً".<sup>11</sup>

ومن ناحية أخرى، جاء هذا القانون غير مكتمل ولم يعرّف ما المقصود بحقوق الإنسان، حيث لم يُحل القانون للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية ذات العلاقة مسألة تعريف المقصود بحقوق الإنسان كما فعلت العديد من قوانين الدول الأخرى. ومن الجدير بالذكر أن السلطة الفلسطينية قد ألزمت نفسها بتلك المواثيق من خلال إعلانها الالتزام بها في أكثر من مناسبة. وبالتالي كان من المفترض الإحالة لتلك المواثيق، حيث أن هذه الإحالة ستوسع من نطاق رقابة الهيئة على أعمال السلطات الثلاث.

9 أكد النائب يحيى موسى على أن تعديل الإجراءات الخاصة بإثبات جرائم المخدرات إنما جاء "لينهي حالة شاذة كان القانون فيها هو الحامي لتجار المخدرات"، ونفى إمكانية استخدام هذا التعديل لتلفيق التهم. مؤكداً أن الشواهد على الأرض تثبت تسامح الشرطة في التعامل مع هذه الجرائم في الحالات الإنسانية، وبالتالي لا يمكن تصور وجود تقصد أو تليفق. مؤكداً في الوقت ذاته أن المصلحة الجماعية المتمثلة بالقضاء على ظاهرة المخدرات أهم من المصالح الفردية التي يحاول البعض التركيز عليها وإغفال المصلحة العامة. (مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012)

10 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. "المركز يعبر عن قلقه إزاء إقرار كتلة التغيير والإصلاح مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بالقراءة الثانية"، 25 أغسطس 2010. - [http://www.pchrgaza.org/portal/ar/i-dex.php?option=com\\_content&view=article&id=8126:2010-08-25-12-18-45&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194](http://www.pchrgaza.org/portal/ar/i-dex.php?option=com_content&view=article&id=8126:2010-08-25-12-18-45&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194)

11 Office of the United Nation High commissioner of Human Rights. "Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)" (1993) < <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

## ثانياً: ملاحظات على بعض القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني

1. "قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة":  
قام الرئيس الفلسطيني بإصدار هذا القانون بعد حادثة الانقسام بثلاثة أشهر. وجاء هذا القانون ملغياً لقانون الانتخابات 2005 والذي صدر عن المجلس التشريعي الفلسطيني. بعد التوافق عليه بين القوى السياسية الفلسطينية.<sup>12</sup> وقد أصدر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في حينه بياناً يؤكد تحفظه على إصدار قرارات بقانون من قبل الرئيس الفلسطيني في تلك المرحلة. وأعتبر القانون المذكور خطوة على طريق تعميق الانقسام.

بالرغم من ما للرئيس من صلاحيات بموجب المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني، فإن هذه الصلاحيات أعطيت بحدود معينة، حيث يجب أن يستخدمها في غير دورات المجلس التشريعي وأن تكون لضرورة قصوى. ويرى المركز أنه لا حاجة لهذا القانون في وقت إصداره ولا ينطبق عليه معيار الضرورة. كما أن المجلس التشريعي تم تغييبه عن الساحة السياسية الفلسطينية وبقرار سياسي من أطراف الانقسام. وبالتالي لا يجوز استغلال هذا التغييب لمصلحة أي من طرفي الانقسام.

رغم تأكيد المركز في البيان سابق الذكر تأييده للنظام النسبي الكامل الذي أعتمده هذا القانون، لكنه يؤكد على تحفظه تجاه آلية إصدار هذا القانون، ويؤكد أن قانون بحساسة قانون الانتخابات يجب ألا يزعج به في أتون المناكفة الحزبية صوتاً لمسيرة الديمقراطية في فلسطين، ويرى أن التوافق الوطني حول قانون الانتخابات أمر ملح في الظروف السياسية المعقدة التي يعيشها الشعب الفلسطيني.

2. "قرار بقانون رقم (4) لسنة 2007م بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة على القانون":  
يمثل هذا القانون أسوأ حالات استخدام الرئيس لصلاحياته في إصدار قرارات بقانون، حيث استخدمت السلطة التنفيذية هذا القانون للقمع السياسي. وقد جاءت نصوصه لتعتبر مجرد الانتماء للجنح المسلح لحركة حماس جناية تصل عقوبتها 7 سنوات، حيث نصت المادة (2) من القرار على:  
"بعد الانتساب للقوة التنفيذية والميليشيات المسلحة المشار إليها في المادة السابقة جريمة يعاقب عليها بالاعتقال المؤقت من ثلاث إلى سبع سنوات"

لا يلزم أن يرتكب المنتسب للقوة المسلحة لحركة حماس فعل معين لكي يطبق عليه هذا النص، بل جاء النص ليجرم مجرد الانتساب، بل واعتبرت أن كل من يأوي هذه العناصر شريك في الجريمة، له نفس العقوبة، حيث نصت المادة (3) من نفس القرار على:  
"يعتبر متدخلاً في الجريمة ويعاقب بنفس العقوبة كل من سلح أو قدم مساعدة أو أخفى أي من منتسبي هذه الميليشيات"

فالقرار يهدف إلى استباحة حقوق وحريات كل من ينتمي إلى حركة حماس. خاصة وأن القانون لم يحدد ما المقصود بما أسماه "ميليشيات حركة حماس". يشكل هذا القانون سابقة خطيرة في التعسف في استخدام السلطة وسوء استخدامها. فلا يجوز بأي حال من الأحوال عقاب شخص لمجرد انتمائه لجماعه معينة، وبالتالي يعتبر هذا القانون سابقة خطيرة لاستخدام أدوات القانون للقمع السياسي.

المركز الفلسطيني يدعو الرئيس الفلسطيني إلى إلغاء هذا القانون فوراً، حيث أنه يسيء للقضية

12 وقعت القوى والفصائل الفلسطينية في مارس 2005 اتفاق يقضي بتفعيل منظمة التحرير وانضمام القوى الإسلامية لها. وإجراء انتخابات تشريعية في العام 2006 تشارك فيها حركة حماس وكل القوى الراغبة في المشاركة. وفق نظام انتخابي تم التوافق عليه بين القوى والفصائل المشاركة في الاتفاق.

الفلسطينية وللشعب الفلسطيني ونضاله. وفي الوقت ذاته يؤكد واجب السلطة التنفيذية في حفظ الأمن ومنع انتشار السلاح في الشارع الفلسطيني. ويجب أن تقتصر الملاحقة والعقاب على من يرتكب أفعال إجرامية فقط، ولا يجوز بأي حال من الأحوال عقاب شخص على مجرد انتمائه لأي جماعة، فمجرد الانتماء لجماعة معينة يدخل في إطار حرية الرأي. وقد أكدت المادة (19) من كل من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن حرية الرأي مطلقة ولا يجوز فرض أي قيد عليها حتى في حالة الطوارئ؛ وقد أكدت هذا التفسير اللجنة الدولية لحقوق الإنسان<sup>13</sup>.

3. "قرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية":  
جاء هذا القرار بقانون في سياق سياسي معين، حيث هدف إلى تقويض حركة إضراب قام بها موظفو الخدمة المدنية في فترة إصداره. وقد نص القانون على تطبيق أحكام المادة (67) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م والمتعلقة بتنظيم الإضراب على موظفي الخدمة المدنية. وتكمن مشكلة هذا القانون في المادة (3) والتي نصت على:  
"1-يجوز لمجلس الوزراء ولأي جهة متضررة من الإضراب اللجوء إلى محكمة العدل لوقف الإضراب في حال كان الإضراب مخالفاً لأحكام هذا القانون أو يلحق ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة."

يتضح من النص أن لمجلس الوزراء ولأي متضرر اللجوء لمحكمة العدل العليا لوقف الإضراب بالاستناد إلى أي من الأمرين. الأول، إثبات أن الإضراب جاء بالمخالفة لأحكام هذا القانون والذي أحال إلى المادة (67) من قانون العمل. الثاني، يتعلق بإثبات ضرراً جسيماً سيلحق بالمصلحة العامة من جراء هذا الإضراب. والحالة الأخيرة تشكل خطراً كبيراً على الحق في الإضراب، حيث انه من الطبيعي أن يترتب على الإضراب ضرر، خاصة عندما نتحدث عن الإضراب في المرافق العامة (محل تنظيم هذا القانون). وبالتالي، يمكن للسلطة التنفيذية استخدام هذه المادة لإفراغ حق الإضراب لموظفي الخدمة المدنية من مضمونه، مما يشكل تعدياً على الحق في الإضراب والذي كفله القانون الأساسي الفلسطيني والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولذلك، فإن المركز يتحفظ على هذا القانون ويوصي المجلس التشريعي - عند التئامه- بعدم إقرار المادة المذكورة.

4. "قرار بقانون رقم (7) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية":

جاء القانون المذكور ليعدل قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 1936 والمطبق في قطاع غزة وقانون العقوبات الأردني لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية، حيث جاء معدلاً للمادة (18) من قانون العقوبات 1936 والتي يستفيد منها مرتكبي جريمة ما يسمى "القتل على خلفية شرف العائلة" من خلال تخفيف العقوبة. وقد جاء التعديل ليستثنى "قتل النساء على خلفية ما يسمى (شرف العائلة)". كما ألغى القانون المادة (340) من قانون العقوبات 1960 المطبق في الضفة الغربية والتي يعتبر دافع الشرف في القتل ظرفاً مخففاً. وقد أكد المركز في بيان صدر عنه ترحيبه الشديد بالقرار الصادر عن الرئيس<sup>14</sup>، ويأتي هذا القرار انتصاراً لمطالبات المركز المتكررة، وفي أكثر من مناسبة، بضرورة وقف العمل بالمواد التي تخفف العقوبة على مرتكبي جريمة ما يسمى بالقتل على خلفية شرف العائلة. ولذا يطالب المركز الحكومة في غزة باعتماد

13 اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 (2011) > <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm> < و لجنة حقوق الإنسان، هي اللجنة التي تشكلت بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومهمتها متابعة تنفيذ الدول الأطراف في العهد، لالتزاماتهم بموجب هذا العهد، واستقبال الشكاوى التي تقدمها الدول الأطراف أو الأفراد ضد الدول الأطراف، في بعض الحالات.

14 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "المركز الفلسطيني يرحب بقرار الرئيس محمود عباس بقوة القانون بشأن إلغاء الأحكام المخففة بحق مرتكبي الجرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"، الاثنى 23 مايو 2011. < - > [http://www.pchrgaza.org/po-tal/ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8710:-----q-q-&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194](http://www.pchrgaza.org/po-tal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=8710:-----q-q-&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194)

هذا التعديل. والذي يمثل ضرورة ملحة في المجتمع الفلسطيني، ويؤكد المركز على ضرورة الأخذ بنفس السياسة عند سن قانون العقوبات الموحد للسلطة الفلسطينية.

### ثالثاً: تقييم الرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام

أعطى القانون الأساسي الفلسطيني المجلس التشريعي عدة آليات للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في الأحوال العادية وحتى في حالة الطوارئ - سبق تفصيلها. فللمجلس حق سؤال واستجواب الوزراء، وله مراجعة أعمال السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ؛ كما نص النظام الداخلي للمجلس على آلية أخرى تتمثل في إعطاء المواطنين حق تقديم الشكاوى والعرائض للمجلس. وبطبيعة الحال فهذا الدور معطل بشكل كامل منذ حادثة الانقسام. وذلك لتغيب المجلس التشريعي نفسه من قبل طرفي الانقسام. هذا المحور يتناول بالتقييم الرقابة البرلمانية في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الانقسام.

#### 1. الرقابة البرلمانية في قطاع غزة:

تمارس كتلة التغيير والإصلاح دوراً رقابياً باسم المجلس التشريعي على الحكومة في غزة. ولكن وبالنظر لحجم ونتائج هذه الرقابة، نجد أنها محدودة جداً. حيث يلاحظ أن 12 سؤالاً فقط تم توجيهها لوزراء الحكومة خلال السنوات الخمس السابقة وعدم استجواب أي وزير خلال نفس الفترة. إلا أن اللجان التي شكلتها كتلة التغيير والإصلاح أجرت ما يزيد عن 250 جلسة استماع تتعلق بمواضيع مختلفة.<sup>15</sup> هذا بالإضافة إلى أنه وبالرغم من أن مكتب الشكاوى قد تلقى أكثر من ثلاث آلاف شكوى من قبل المواطنين والهيئات المختلفة، إلا أن هذه الشكاوى لم يترتب عليها توجيه أي سؤال لوزراء الحكومة في غزة.<sup>16</sup>

كما أن تفعيل رقابة مالية على الحكومة في غزة هو أمر غير ممكن، حيث أن النسبة الأكبر من مصادر تمويل ميزانية الحكومة في قطاع غزة هي مصادر سرية لا يمكن إطلاع الجمهور على مصدرها، ولا توجد أية وسائل رسمية لتحديد مقدارها الحقيقي. وتصبح بذلك فكرة الشفافية في هذا الوضع الاستثنائي غير ممكنة.<sup>17</sup> إلا أن كتلة التغيير والإصلاح تؤكد على أن هناك رقابة مالية متقنة على أموال الحكومة ولكن وفق آليات لا يمكن إطلاع الجمهور عليها بسبب ملاحقة مصادر تمويل الحكومة في غزة من قبل إسرائيل والولايات المتحدة.<sup>18</sup>

بمقارنة حجم انتهاكات حقوق الإنسان في غزة والمتعلقة بمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالأخص الانتهاكات المتعلقة بالحقوق في المشاركة السياسية وحرية التعبير والتجمع السلمي والحقوق في عدم التعذيب وعدم الاعتقال التعسفي والحقوق في العمل والسكن اللائق،<sup>19</sup> مع كل من:

- عدد الأسئلة التي وجهت لوزراء الحكومة في غزة خلال الخمسة سنوات السابقة ( 12 سؤال فقط خلال خمسة سنوات).
- عدم إجراء استجواب لأي وزير، أو أي محاولة لحجب الثقة عن أي وزير أو عن الحكومة ككل خلال الخمس سنوات السابقة.
- عدم تشكيل أية لجنة تحقيق من قبل المجلس للتحقيق في الانتهاكات المتكررة والجسيمة لحقوق الإنسان، أو في أي من الأحداث الدموية الداخلية التي شهدتها القطاع خلال فترة الانقسام.
- عقد جلستي استماع فقط لوزير الداخلية خلال الخمس سنوات الفائتة، كما أن هاتين الجلستين تناولتا قضايا عامة جداً، متجاهلة بذلك انتهاكات حقوق الإنسان الجمة

15 المجلس التشريعي الفلسطيني، "أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006-2010"، (2010)؛ المجلس التشريعي الفلسطيني، "أعمال المجلس التشريعي خلال الفترة من 1/12/2010 إلى 31/12/2011" (2012)

16 مكتب الشكاوى التابع للمجلس في غزة أكد أن المجلس يعمل على مراسلة الوزارات والأجهزة الأمنية للعمل على حل المشاكل التي يتلقاها بالتسوية.

17 مقابلة مع الدكتور نافذ الدهون، أمين عام المجلس التشريعي في غزة، الخميس 7 يونيو 2012

18 مقابلة مع النائب الدكتور يحيى موسى، نائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، الاثنين 30 يوليو 2012

19 التقارير السنوية الصادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من 2007 إلى 2011

والحوادث الأمنية البارزة والخطيرة التي حدثت خلال هذه السنوات.  
- استحالة إجراء رقابة مالية بآليات رسمية على الحكومة.  
جد أن الرقابة التي تقوم بها كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في غزة هي رقابة ضعيفة وشكلية.

2. الرقابة البرلمانية في الضفة الغربية:  
تستند الكتل والقوائم البرلمانية في الضفة الغربية على المادة (56) من القانون الأساسي في تشكيلها لهيئات للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هناك، حيث أعطت هذه المادة الحق لكل نائب في:

”التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية“  
كما تستند إلى الصلاحيات الممنوحة للنواب بموجب نص المادة (15) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي.<sup>20</sup>

إن ما تقوم به الكتل والقوائم البرلمانية في الضفة الغربية هو عبارة عن تجميع للجهود وللصلاحيات الفردية للنواب لممارسة قدر من الرقابة على أعمال الحكومة في رام الله. ولكن تبقى اجتماعات الكتل البرلمانية والهيئات التي تتمخض عنها لا تمثل سلطة رقابية حقيقية أو فاعلة، وذلك لغياب المجلس التشريعي نفسه والذي يمتلك الآليات القانونية والدستورية الملزمة للرقابة. مثل السؤال والاستجواب وإقرار الموازنة العامة واعتماد الحساب الختامي.

تشكل القرارات الصادرة عن الهيئات التي شكلتها الكتل والقوائم البرلمانية في الضفة الغربية مجرد توصيات صادرة عن جهه لها وزن اعتباري سياسي، والأخذ بهذه التوصيات يخضع للرغبة المحضة للسلطة التنفيذية. وبالتالي فإن دور هذه الهيئات في الرقابة على أعمال الحكومة في الضفة الغربية دور محدود جداً، والحجم الكبير لانتهاكات حقوق الإنسان في الضفة الغربية خلال فترة الانقسام وخاصة الانتهاكات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية<sup>21</sup> يؤكد عدم جدوى هذا الدور الرقابي، وعدم قدرته على الرقي بأداء الحكومة في رام الله.

20 المجلس التشريعي الفلسطيني (رام الله). ”الواقع الراهن للمجلس“، 26 يوليو 2010 <http://www.pal-plc.org/index.php/2010-07-26-21-59-20.html>

21 التقارير السنوية الصادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان من 2007 إلى 2011



# القسم الخامس

## الخاتمة

## أولاً: الخلاصة

بم النظام السياسي الفلسطيني بأسوأ مراحل عبر التاريخ، فالانقسام الفلسطيني يعتبر الحادثة الأسوأ في تاريخ القضية الفلسطينية، منذ النكبة الفلسطينية في العام 1948. رغم ما بشر به نجاح عقد الانتخابات الرئاسية والبلدية والتشريعية في العامين 2005 و2006 من بدء عهد جديد من الديمقراطية في السلطة الفلسطينية، جاء الانقسام بعد سنة واحدة من هذه الانتخابات كطعنة في خاصرة القضية الفلسطينية وكسد في مواجهة مشروع إقامة الدولة الفلسطينية الديمقراطية، وليكمل بذلك الانقسام سياسة الاحتلال الهادفة إلى تقويض حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره وإقامة دولته المستقلة.

كان المجلس التشريعي أحد أبرز ضحايا الانقسام الفلسطيني، فقد عمل طرفي الانقسام على تغييبه بهدف تعطيل دوره التشريعي والرقابي. وبالتالي إطلاق يد السلطة التنفيذية لطرفي الانقسام دون قيد أو رقيب. فعمل كل منهما على احتكار للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً لأكثر من خمس سنوات. قامت خلالها كتلة التغيير والإصلاح -والتي تشكل الحكومة في غزة- بإصدار قوانين باسم المجلس التشريعي. وعمل الرئيس الفلسطيني على إصدار قرارات بقانون مستنداً إلى نص المادة (43) من القانون الأساسي.

إن تركيز أهم سلطتين في يد واحدة يمثل خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني. وفي غياب السلطة التشريعية ودورها الرقابي تمكن طرفا الانقسام من إنتاج نظامين دون رقيب ومحاسب في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مما ساهم في إتاحة المجال لتغول الأجهزة الأمنية على الحياة المدنية والحريات الشخصية. يحاول كل من طرفي الانقسام إضفاء شرعية على التشريعات التي تصدر عنه، ونفي الشرعية عن التشريعات التي تصدر عن الطرف الآخر. ويدعي كلاهما أن ما يقوم به من إقرار تشريعات بهدف لتلبية حاجات الشعب الفلسطيني. خلال هذا التقرير أوضحنا أن التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام جاءت في أغلبها للمناكفة السياسية، والتي من شأنها تعزيز الانقسام، ويؤكد المركز في هذا السياق على أن الاحتياج الحقيقي للشعب الفلسطيني هو إنهاء الانقسام، وليس تعزيزه من خلال خلق وقائع جديدة على الأرض يصبح معها إنهاء الانقسام أكثر تعقيداً، والتي تدل على عدم وجود توجه أو حتى نية نحو إنهاء الانقسام من قبل طرفية.

رغم الجدل حول مدى دستورية العملية التشريعية والرقابية البرلمانية خلال فترة الانقسام، إلا أنه يجب تقييم ومتابعة هذه الأعمال من قبل الجهات الحقوقية، حيث أنها تؤثر على حقوق المواطنين واستقرار مراكزهم القانونية، وبالتالي فمراجعة وتقييم المركز الفلسطيني لما تم إنجازه بهذا الخصوص ليس اعترافاً بدستورية أو شرعية هذه الأعمال، بل تأكيداً على حق المركز في متابعة ومراقبة مدى احترام معايير حقوق الإنسان ومدى الالتزام بالشفافية وحقائق المصلحة العامة من قبل الهيئات التي تمارس السلطة الفعلية على الأرض.

وضّح التقرير موقف المركز الفلسطيني المستند إلى القانون الأساسي والذي يلزم الرئيس الفلسطيني بشرط الضرورة لإصدار قراراً بقانون، كما تناول ما تقوم به كتلة التغيير والإصلاح من جلسات في غزة باسم المجلس التشريعي، وأكد على موقف المركز الرفض لتلك الجلسات لتعزيزها الانقسام وبغض النظر عن الجدل القانوني حول صحتها. وفي كل الأحوال فإن إصدار قوانين في هذه المرحلة هو أمر غير ضروري وله تبعات خطيرة على استقرار المراكز القانونية في المجتمع الفلسطيني، حيث أن هذه القوانين معرضة للزوال لمخالفتها القانون الأساسي ومبدأ المشروعية في إقرارها.

أكد التقرير على انتهاء المدة الدستورية لولاية الرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي في يناير 2010، وأن أعمال كليهما بعد هذا التاريخ يجب أن تخضع للفحص القضائي. ورغم إدراك المركز الفلسطيني للظروف الموضوعية الصعبة التي خلفها الانقسام والتي تجعل إجراء انتخابات نزيهة وعادلة أمر صعب المنال، إلا أنه يشدد على أن طرفي الانقسام مسئولان عن توفير المناخ اللائم لعقد انتخابات نزيهة في أقرب وقت ممكن. ويؤكد المركز في هذا السياق على أن المجلس

التشريعي والرئيس الفلسطيني قد فقدوا الصفة التمثيلية للشعب الفلسطيني من تاريخ استحقاق الانتخابات. إن تكريس الوضع الراهن جاء نتيجة لتغييب المحكمة الدستورية الحامية للشرعية وسيادة القانون، والمخولة بتحديد مصير هاتين السلطتين والأعمال التي تصدر عنهما، بعد انتهاء ولايتهما.

لم يأخذ المشرع الفلسطيني بالزوال الرجعي للتشريعات غير الدستورية إلا في حالة زوال القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس لعدم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد صدورها. كما فرق التقرير بين حالتين لمصير الأعمال المترتبة على زوال أي من القوانين التي أقرت خلال فترة الانقسام، ففي حالة القوانين غير الجزائية يكون للزوال أثر فوري ولا تتأثر المراكز القانونية التي استقرت، وبالتالي لا تتأثر الأحكام المبرمة ( استنفذت جميع طرق الطعن) من الإلغاء. أما في حالة القانون الجزائي الملغى لعقوبة أو جريمة، فإن أحكام الإدانة المترتبة على هذه القانون يتم وقف تنفيذها حتى لو كانت هذه الأحكام مبرمة.

تناول التقرير عدد من التشريعات التي صدرت في فترة الانقسام ببعض التحليل، بهدف إبراز نقاط القوة والضعف فيها، وفق معايير حقوق الإنسان والحاجات المجتمعية. وقد تناول أربعة قوانين صادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في غزة، كما تناول أربعة قرارات بقانون صادرة عن الرئيس الفلسطيني. وقد أكد التقرير موقف المركز الفلسطيني الرفض لإقرار أي قانون عقابي جديد خلال فترة الانقسام، وذلك لاستحالة تعويض المتضررين منه، وخوفاً من استخدام قانون العقوبات كوسيلة للقمع السياسي.

كما عرج التقرير على الدور الرقابي للمجلس التشريعي خلال فترة الانقسام، وبين غياب هذا الدور بشكل كامل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد وضح التقرير ما تدعيه كتلة التغيير والإصلاح من القيام بدور رقابي على عمل الحكومة، وأكد على أن الرقابة التي تمارسها باسم المجلس التشريعي هي رقابة محدودة جداً وشكليته. كما وضح أيضاً الدور الرقابي الذي تدعيه بعض الكتل البرلمانية في الضفة الغربية على السلطة التنفيذية هناك، وبين مدى محدودية هذا الدور لغياب الآليات البرلمانية الحقيقية والإلزامية مثل، السؤال والاستجواب وإقرار الموازنة العامة واعتماد الحساب الختامي.

## ثانياً: توصيات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

تغييب المجلس التشريعي عن الساحة السياسية الفلسطينية وأثره البالغ على مسيرة الديمقراطية الفلسطينية يتطلب وقفة جادة من الأطراف الفاعلة في كل من الساحة الداخلية والإقليمية والدولية. فيما يلي جملة من التوصيات لصناع القرار السياسي الفلسطيني وللمجتمع الدولي.

### • توصيات لصناع القرار الفلسطيني:

1. يطالب حركتي حماس وفتح بتطبيق اتفاق المصالحة فوراً، والتوقف عن اختلاق العراقيل.
2. يطالب كتلة التغيير والإصلاح والرئيس الفلسطيني بالتوقف عن إصدار تشريعات جديدة حتى إتمام المصالحة والتئام السلطات التشريعية.
3. على طرفي الانقسام التوقف فوراً عن استخدام آليات القانون للقمع السياسي.
4. يطالب الرئيس الفلسطيني والحكومة في غزة بوقف العمل فوراً بالقوانين العقابية المقررة لجرائم جديدة، والتي صدرت خلال فترة الانقسام.
5. يطالب طرفاً الانقسام بالتوقف فوراً عن الإجراءات التي ينتهجها كل طرف لتضييق الخناق على نواب المجلس المنتميين للطرف الآخر، واحترام الحصانة البرلمانية للنواب وحقهم في حرية التنقل.
6. يجب على جميع السلطات احترام الدستور الفلسطيني، وأن يتوقف طرفاً الانقسام فوراً عن اجتزاء الدستور، وتخوير نصوصه لخدمة أهداف حزبية.
7. يطالب السلطات التشريعية حين التئامها بالعمل دون تسويق على توحيد النظام

- القانوني في مناطق السلطة الفلسطينية، من خلال إصدار تشريعات موحدة تلتزم بمعايير حقوق الإنسان وحاجات المجتمع.
8. على أطراف المصالحة مراعاة التوصيات التالية في التعامل مع التشريعات الصادرة في ظل الانقسام، لتحقيق العدالة وللحيلولة دون تكرار هذه الحالة مستقبلاً:
- يجب أن يكون القانون الأساسي ومعايير حقوق الإنسان والمصلحة العامة المحددات الرئيسية في مراجعة التشريعات الصادرة في ظل الانقسام وفي تحديد مصير الأعمال المترتبة عليها.
  - إشراك المؤسسات الحقوقية المحلية في جميع النقاشات المتعلقة بمراجعة التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام وفي تحديد مصير الأعمال المترتبة على هذه التشريعات.
  - أخذ الملاحظات التي أوردها هذا التقرير بشأن بعض التشريعات الصادرة خلال فترة الانقسام بعين الاعتبار عند مراجعة هذه التشريعات.
  - تضمين اتفاق المصالحة آليات قضائية سريعة لتعويض المتضررين من جراء التشريعات التي أقرت بشكل غير دستوري خلال فترة الانقسام، وكذلك لتعويض المتضررين من إلغاء هذه التشريعات.
  - العمل بشكل فوري على تشكيل المحكمة الدستورية (صدر قانون تشكيلها في العام 2006 ولم تشكل حتى الآن) من قضاة محل إجماع وطني ومشهود لهم بالنزاهة والاستقلالية، لكي تصبح هذه المحكمة الحكم في أي خلاف مستقبلي حول صلاحيات السلطات أو تفسير القانون الأساسي.
  - إعادة صياغة القانون الأساسي الفلسطيني من خلال تشكيل لجنة تأسيسية من كافة القوى السياسية والاجتماعية في الداخل والخارج، ويكون الهدف الرئيسي للجنة وضع دستور متكامل خال من الثغرات القانونية قدر الإمكان، ووضع شروحات مفصلة له، للحيلولة دون استخدام السياسيين لثغرات القانون الأساسي الحالي لإثارة نزاعات جديدة باسم القانون.

#### • توصيات للمجتمع الدولي:

1. يناشد المجتمع الدولي وخاصة الدول العربية بالضغط على طرفي الانقسام لإتمام اتفاق المصالحة.
2. يطالب المجتمع الدولي بالضغط على سلطات الاحتلال الإسرائيلي لإطلاق سراح النواب المحتجزين لديها.
3. يؤكد المركز على واجب المجتمع الدولي والأمم المتحدة بالضغط على إسرائيل لرفع الحصار عن قطاع غزة والذي أتم سنته السادسة على التوالي، وضمان حرية الحركة بين الضفة الغربية وقطاع غزة.
4. يطالب البرلمان العربي والأوروبية بالضغط على إسرائيل لإلغاء القرار العسكري باعتبار كتلة النواب الإسلاميين جماعة محظورة.

## الملاحق

## أولاً: أوراق موقف صادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

1. ورقة موقف: المركز يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام



### المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

23 يونيو 2009

#### ورقة موقف

#### المركز يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام

يبدى المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان تحفظه على كافة التشريعات التي تصدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل حالة الانقسام الراهن، سواء تلك التشريعات التي تصدرها كتلة التغيير والإصلاح في غزة باسم المجلس التشريعي، أو القرارات بقوة القانون التي يصدرها الرئيس الفلسطيني محمود عباس في الضفة الغربية بدعم من غياب المجلس التشريعي. ويطلب المركز بالامتناع عن سن تشريعات جديدة في أوضاع الانقسام القائمة ويرى أن مثل هذه التشريعات لا ضرورة لها، إنما هي جزء من حالة الانقسام وتجلياتها ولا تخدم سوى أجندات وسياسات حزبية من شأنها تعزيز الانقسام، وينبغي بالتالي وضعها على أجندة الحوار الوطني الفلسطيني، بهدف إلغائها جميعاً باعتبارها جزءاً من حالة الانقسام، أو مراجعتها وإعادة النظر فيها من قبل السلطة التشريعية حال التماسها.

الأزمة الراهن التي تعيشها السلطة التشريعية وعملية التشريع كانت وما تزال نتاج العوامل ذاتها التي أدت إلى حالة التدهور غير المسبوقة في أوضاع حقوق الإنسان وفي مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ فوز حركة حماس بأغلبية كبيرة في الانتخابات التشريعية الأخيرة التي جرت في يناير 2006. ويأتي في مقدمة هذه العوامل التمسيد في جوارم الحروب التي تواصلت قوات الاحتلال أقرها ضد المدنيين الفلسطينيين، بما في ذلك اعتقال رئيس المجلس التشريعي د. عزيز الحويهد، وأكثر من أربعين نائباً، معظمهم من قائمة التغيير والإصلاح التي فازت بالأغلبية البرلمانية، بعد أقل من ثلاثة أشهر على تنصيب المجلس التشريعي الجديد. ولعام الثالث على التوالي ما يزال رئيس وأعضاء المجلس التشريعي رهن الاعتقال، وهو ما يعكس التدخل المسافر من قبل قوات الاحتلال في عمل السلطة التشريعية وشل عملها واستهداف للأغلبية البرلمانية التي نالت الثقة الشعبية والتفويض الانتخابي. يضاف لذلك التدخل المسافر في عمل السلطة التشريعية من خلال القيود على الحركة ومنع أعضاء التشريعي من الوصول إلى مقره الرئيس في رام الله، وهو أمر مستمر منذ العام 1996، ويشكل سابقة غير معهودة حيث باتت قوات الاحتلال هي الجهة المقررة فعلياً فيما إذا كان بإمكان المجلس التشريعي أن يعقد جلساته أم لا.

أما العامل الثاني الذي ساهم في تدهور السلطة التشريعية فكان الأزمة الداخلية وحالة الانقسام التي تشهدها السلطة الفلسطينية بعد أحداث يونيو 2007 وسيطرة حماس على قطاع غزة. فبعد تلك الأحداث مباشرة، أصدر الرئيس محمود عباس عدداً من الترسيم الرئاسية، تقضي بين ما تقضيه، برفض حالة الطوارئ، وتعليق العمل ببعض مواد القانون الأساسي بهدف تجاوز السلطة التشريعية وإطلاق يد السلطة التنفيذية في العمل بدون مراقبة أو مساءلة من السلطة التشريعية، وهي أمور سبق للمركز أن عارضها واعتبرها غير دستورية.

وقد شهدت المرحلة اللاحقة تناكفات وتجاهلات سياسية بين طرفي الأزمة، حركتنا فتح وحماس، ساهمت في تعطيل المجلس أكثر من ذي قبل، وألّت في نهاية الأمر إلى قيام كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية بعدد جلسات في غزة منذ نوفمبر 2007 بعد أن أجازت لنفسها العمل بنظام التوكيل نيابة عن أعضاء المجلس التشريعي المعتقلين، وبالتالي، الادعاء بوجود نصاب قانوني لاتعداد المجلس التشريعي. وقد عارض هذا الأمر بقية أعضاء المجلس التشريعي سواء من حركة فتح أو غيرها، واستمع جميعهم عن المشاركة في جلسات المجلس. وقد سبق أن أوضح المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان موقفه من تلك الجلسات باعتبارها جزءاً من الأزمة السياسية القائمة، دون الخوض في جدل قانوني حول مدى قانونيتها من عدمه. كما اعتبر المركز أن تلك الجلسات ليس لها أية قيمة قانونية، بل هي جزء من الأزمة، وتكرس من الانقسام والفصل التام بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

ومنذ ذلك الحين، قامت كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بتناقض وإقرار وإصدار عدد من القوانين، حتى بدون مصداقية ونسب السلطة عليها، وذلك استناداً إلى المادة (41) من القانون الأساسي. وتلخص هذه المادة على أن يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. وكان آخر القوانين التي أقرتها كتلة التغيير والإصلاح في المجلس ما تم إقراره من تعديلات في نهاية مايو الماضي على كل من: قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998، وقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. وقد تم تبير إقرار تلك التعديلات بادعاء وجود ثغرات في القوانين، وتلبية للحاجات الملحة للمواطن والتي تمس حياته.

بالمقابل، وبالتوازي مع عملية التشريع في غزة، أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس عدداً من القرارات بقوة القانون خلال فترة الانقسام أيضاً. وفضلاً عن المراسيم المذكورة أعلاه بعيد أحداث يونيو 2007، صدرت قرارات أخرى لم يجر عرضها على المجلس التشريعي، بدعوى عدم انعقادها، وبالتالي حق الوئيس في إصدار قرارات بقوة القانون، استناداً للمادة (43) من القانون الأساسي التي تجيز للرئيس إصدار مثل تلك القرارات في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أحوال انعقاد المجلس التشريعي. ومن بين تلك القرارات كان القرار بتقنين بشأن الانتخابات الرئاسية والتشريعية الذي أصدره الرئيس في سبتمبر 2007، وهو ما سبق وأن انتكده المركز باعتباره استمراراً لاغتصاب صلاحية السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية والتفافاً على المجلس التشريعي المنتخب.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان عكف خلال الأيام الأخيرة على مراجعة التعديلات المذكورة، وإذ يكرر تحفظه على كافة التشريعات التي صدرت عن طرفي الأزمة في غزة والضفة، فإنه:

1. يرى أن التشريعات الأخيرة الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس التشريعي في غزة تتجاوز مبرر الحاجة والضرورة حيث تناولت قضايا حساسة وأساسية، ولكن للأسف تمت معالجتها بطريقة سطحية كان الهدف منها توسيع نطاق الصلاحية لأجهزة الأمن وجهات إنفاذ القانون ومنحها سلطات تكاد تكون مطلقة دون مراجعة. ولعل أبرز دليل على ذلك هو التعديل في المادة (206) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، بأن تقام البيئة في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالمخدرات وغيرها من المؤثرات العقلية "بأي من طرق الإثبات". وهو تعديل يقصد منه تجاوز المادة (220) من القانون نفسه والتي تنص على أن "تقبل في معرض البيئة في الإجراءات الجزائية جميع التقارير الصادرة من الموظف المسؤول عن المختبرات الحكومية أو المعتمدة رسمياً، والمتضمنة نتيجة الفحص الكيماوي أو التحليل الذي أجراه بنفسه بشأن أي مادة يشتبه بها. وبالتالي لم يعد ملزماً وجود حاجة لفحوص مخبرية من خلال معمل جنائي كطريقة للإثبات بشأن المواد المشتبه بأنها مخدرة، واعتماد أية طريقة أخرى بدلا عنها.
2. يرى أن التشريعات المذكورة تعطي على توجه بالترج في إدخال تعديلات وقوانين من منظور سياسي حزبي تخدم رؤى وأهداف أيديولوجية لكتلة التغيير والإصلاح، وهو ما بدأ واضحاً على سبيل المثال، في التعديلات على قانون العقوبات.
3. يؤكد أن القوانين القائمة كافية لسد الحاجات الراهنة وأن لا ضرورة ملحة لمن المزيد من القوانين الخلفية والتي تكرر حالة الانقسام القائمة.
4. يؤكد أن المبرر الأساسي لوجود المجلس التشريعي لم يكن لمد فراع قانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي عانت من تخمة في القوانين الموروثة منذ العهد العثماني مروراً بعهد الانتداب البريطاني والإدارة المصرية في غزة والحكم الأردني في الضفة والأوامر العسكرية المساندة عن سلطات الاحتلال الإسرائيلي. وقد جاء المجلس التشريعي لتوحيد هذه القوانين المختلفة ووضع نظام قانوني واحد بدلاً من النظامين القانونيين اللذين كانا قائمين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وير غير كل ملاحظتنا على أداء المجلس التشريعي منذ تأسيسه في العام 1996، إلا أنه قد خطا خطوات معقولة في اتجاه توحيد هذه القوانين، بما في ذلك سن القانون الأساسي، الدستور المؤقت للسلطة الوطنية الفلسطينية. وبالتالي فإن توقف هذا الدور للمجلس التشريعي، بل وتسخيره من أجل سن قوانين وتشريعات تعزز الانقسام وتكرسه بحيث تعود مجدداً إلى وجود نظامين قانونيين في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، يمس جوهر عمل المجلس ويفتقده مبرر وجوده.

غزة - شارع عمر المختار - عصابة قفاده - بجوار فندق الأمل - ص. ب 1328 تليفون وفكس 2825893 / 08 2824776  
Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893  
E-mail: [pchr@pchr.org](mailto:pchr@pchr.org) - Web page: [www.pchr.org](http://www.pchr.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

5. يشير بقلق إلى استمرار تعطيل الوظيفة الأساسية الأخرى للمجلس التشريعي وهي ممارسة دور الرقابة والمساءلة على السلطة التنفيذية. فالسلطة التنفيذية المنقسمة إلى حكومتين في كل من غزة والضفة تمارس مهامها بدون أية رقابة برلمانية، والمجلس التشريعي مغيب بالكامل خاصة في الشؤون المالية، فلا موازنات مقرة ولا معلومات واضحة ومنتشورة عن الأداء المالي ولا وجود لمبادئ الشفافية والمساءلة.
6. يؤكد مجدداً أن لا بديل عن الحوار الوطني وأنه المنحل الوحيد لحل الأزمة الداخلية الفلسطينية وإنهاء الانقسام وإعادة الاعتبار لمؤسسات الحكم الفلسطيني وتوحيدها بما في ذلك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وإلى أن يتم ذلك يطالب المركز طرفي الأزمة بإلغاء التشريعات الصادرة عنهما والامتناع عن سن تشريعات جديدة تكرس الانقسام وتعززه ولا تخدم سوى مآرب حزبية ضيقة. كما يطالب بوضع التشريعات التي تم إصدارها خلال فترة الانقسام على أجنحة الحوار الوطني الفلسطيني، بهدف إلغائها جميعاً باعتبارها جزءاً من حالة الانقسام، أو مراجعتها وإعادة النظر فيها من قبل السلطة التشريعية حال التناهي.
7. يدعو إلى إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية، ويطالب المجتمع الدولي بالضغط على سلطات الاحتلال من أجل الإفراج عن رئيس وأعضاء المجلس التشريعي المنتخبين، كما يطالب طرفي الصراع، حماس وفتح، بالعمل على تفعيل دور السلطة التشريعية وتحييدها من الصراع وتمكينها من القيام بمهامها، خاصة في ممارسة الدور الرقابي على السلطة التنفيذية.

"تهتم"



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

### مقدمة

شهدت الساحة الفلسطينية مؤخرًا، وما تزال، جدلاً واسعاً بشأن انتهاء ولاية الرئيس الفلسطيني محمود عباس في يناير 2009، وتناقلت وسائل الإعلام تصريحات ومواقف متعارضة عن شخصيات رسمية وحزبية في حركتي حماس وفتح ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية المنقسمة على نفسها بين الطرفين، بما في ذلك تصريحات رئيس المجلس التشريعي بالإجابة د. أحمد بحر، ورئيس ديوان الفتوى والتشريع عبد الكريم أبو صلاح وغيرهم من الشخصيات المحسوبة على القطبين المتصارعين. ووفقاً لأنصار حركة حماس فإن ولاية الرئيس تنتهي في الثامن من كانون الثاني (يناير) 2009 بانتهاء فترة السنوات الأربعة التي تلت الانتخابات الرئاسية الأخيرة في التاسع من كانون الثاني (يناير) 2005، وأنه ما لم تُجر انتخابات رئاسية جديدة، فإن منصب الرئاسة يكون شاغراً ويتولاه رئيس المجلس التشريعي لمدة 60 يوماً تُجرى خلالها انتخابات جديدة لاختيار رئيس جديد للسلطة، وذلك كله استناداً لأحكام القانون الأساسي. ويتبنى أنصار فتح موقفاً مغايراً مفاده أن الفترة الرئاسية قد تمّ تسديدها بموجب قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 الذي أصدره المجلس التشريعي نفسه، بما يسمح بتران إجراء انتخابات عامة، رئاسية وتشريعية، بعد انتهاء فترة المجلس التشريعي في يناير 2010.

على مدى الأسابيع الماضية، أجرى المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان نقاشات قانونية معمقة بشأن انتهاء ولاية الرئيس، مستعيناً بعدد من خبراء القانون والنظم الدستورية والقانونية. كما أجرى المركز تحليلاً وافياً لما صدر من مواقف ووجهات نظر من أنصار فتح وحماس. وتتضمن ورقة الموقف هذه خلاصة ما توصل إليه المركز من نتائج، يأمل أن تساهم في توضيح ما شاب هذا الجدل من عيوب وسوء استخدام وتوظيف للقانون واستمرار المساعي والمحاولات لتطويعه لخدمة مآرب وغايات سياسية حزبية تخدم هذا الطرف أو ذاك. ويحذر المركز من مخاطر الاستمرار في تفكيك مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والذي لا يقود إلا للمزيد من التدهور في الحالة الوطنية العامة والمزيد من الأعباء على كاهل شعب ما يزال يبرز تحت نير الاحتلال ومطالب بتوحيد صفوفه لإنهاء الاحتلال ونيل الحقوق المشروعة وغير القابلة للتصرف.

### أولاً: التصريحات والمواقف المتضاربة حول ولاية الرئيس

لعل أول التصريحات المرصودة في الجدل حول نهاية ولاية الرئيس كانت منسوبة إلى د. أحمد بحر، رئيس المجلس التشريعي بالإجابة، وتناقلتها وسائل الإعلام المحلية في النصف الثاني من مايو المنصرم. وفي تلك التصريحات، دعا د. بحر إلى الالتزام بالقانون في مسألة الانتخابات الرئاسية، مؤكداً عدم قانونية تسديد الفترة الرئاسية حتى الانتخابات التشريعية. وقال د. بحر أن "مسألة الانتخابات الرئاسية استحقاق دستوري وقانوني لا بد من الوفاء به، فإذا انتهت ولاية الرئيس في 8 كانون الثاني (يناير) المقبل، فإن على الرئيس أن يقدم استقالته ليتولى رئيس المجلس التشريعي الرئاسة لمدة ستين يوماً يتم خلالها انتخاب رئيس جديد للسلطة الوطنية". وأضاف د. بحر أن "هذا هو نص القانون الأساسي الذي حصر مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات، ولذلك فإن التسديد للرئيس إلى نهاية ولاية المجلس التشريعي أمر مخالف للقانون مخالفة صريحة". ولكنه استدرك في تصريحاته قائلاً أن "الالتزام بالناحية الدستورية لا ينفي ضرورة التوافق، إذ لا يمكن الحديث عن انتخابات في ظل انعدام التوافق، ولذلك فإن مطلب الوحدة وإنهاء الانقسام ضروري لأي استحقاق انتخابي".<sup>1</sup>

انبثقت هذه التصريحات على الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للإعلام بتاريخ 2008/05/19، نقلاً عن وكالة قس برس.

غزة - شارع عمر المختار - عمارة قفادة - بجوار فندق الأمل - ص. ب 1328 تليفون وفاكس 08 2824776 / 2825893

Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchr@pchrgaza.org](mailto:pchr@pchrgaza.org) - Web page: [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

وتناقلت وسائل الإعلام المحلية تصريحات مماثلة أدلى بها محمد نزال، عضو المكتب السياسي لحركة حماس. وجاء في تلك التصريحات أن الرئيس عباس سيكون أمام خيارين بعد ثلاثة أشهر: إما أن يستقيل بحكم أنه يرغب في الترشح للانتخابات الرئاسية المقبلة التي ينص القانون على ضرورة الدعوة إليها قبل ثلاثة أشهر من نهاية ولاية الرئيس الحالية، وإلا فسيؤولي رئيس المجلس التشريعي المعتقل في سجون الاحتلال الإسرائيلي أو نائبه الأول د. أحمد بحر رئاسة السلطة.<sup>2</sup>

### رأي ديوان الفتوى والتشريع

رداً على تلك التصريحات، أصدر المستشار عبد الكريم أبو صلاح، رئيس ديوان الفتوى والتشريع في السلطة الوطنية (رام الله) رأياً قانونياً بتاريخ 2008/06/28، قال فيه أن فترة الولاية الرئاسية تمتد إلى نهاية فترة ولاية المجلس التشريعي المنتخب في 25 كانون الثاني (يناير) 2006، أي في يوم 24 كانون الثاني (يناير) 2010. ودعم الديوان رأيه بالقانون الأساسي، لكنه استند حصرياً إلى قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005، وكذلك إلى القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة الذي أصدره الرئيس محمود عباس بعد أحداث حزيران (يونيو) 2007 وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة. ووفقاً لهذا الرأي:

1. عالجت المادة (2) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 مسألة ولاية الرئيس في الفترة التي سبقت انتخاب المجلس التشريعي الثاني وأنها وضع انتقالي استثنائي، وأنه بقراءة هذه المادة "تجد أنها تحدثت بشكل قطعي عن أن تاريخ احتساب مدة ولاية السيد الرئيس يبدأ من تاريخ انتخاب المجلس التشريعي الجديد وتنتهي هذه الولاية بتاريخ انتهاء ولاية ذلك المجلس لتكون الانتخابات الرئاسية والتشريعية التالية مترابطة".
2. حسمت المادة (111) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات مسألة الفترة الزمنية للرئاسة التي سبقت الانتخابات التشريعية الثانية بشكل قطعي بحيث تكون مترابطة مع الانتخابات التشريعية، حيث نصت على أن "تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل ووفقاً له".
3. تتضمن المادة (116) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة نفس أحكام المادة (111) من القانون رقم (9) لسنة 2005 ومطابقة لها.
4. خلاصة هذا الرأي أن ولاية الرئيس تمتد إلى نهاية ولاية المجلس التشريعي الثاني وأن الفترة الزمنية التي سبقت الانتخابات التشريعية التي جرت في 25 كانون الثاني (يناير) 2006 هي فترة مكملة للولاية الرئاسية السابقة وأن الانتخابات الرئاسية المقبلة يجب أن تكون مترابطة مع الانتخابات التشريعية.

### رد المجلس التشريعي وكتلة التغيير والإصلاح على ديوان الفتوى والتشريع برام الله

تناقلت وسائل الإعلام تصريحات عن د. أحمد بحر، رئيس المجلس التشريعي بالإنيابة، وصف فيها رأي ديوان الفتوى والتشريع بأنه "مجزرة قانونية للمستور الفلسطيني لا يقبل بها أحد". ورفض د. بحر "التأويلات التي قدمها رئيس ديوان الفتوى والتشريع حول نهاية ولاية الرئيس" واعتبرها "محاولة التفاوضية لا سنداً قانونياً لها". وأكد د. بحر أن "المادة (36) من القانون الأساسي تؤكد أن مدة ولاية الرئيس عباس أربع سنوات، وهي مدة تنتهي في

<sup>2</sup> نشرت تلك التصريحات على موقع فلسطين الآن بتاريخ 2008/06/12، نقلاً عن وكالة قيس برس.



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

التاسع من كانون الثاني (يناير) 2009، ومن يريد غير ذلك فهو يعترف مجزرة قانونية بحق الدستور". وأضاف بحر "في التاسع من كانون الأول (يناير) 2009 تنتهي ولاية الرئيس عباس لتنتقل الرئاسة لرئيس المجلس التشريعي لمدة 60 يوماً، يصار بعدها لانتخاب رئيس جديد، أما إذا استمر أبو مازن في الرئاسة وأخذ رأي هذه البطانة، فإنه سيكون مغتصباً للسلطة".<sup>3</sup> وفي تصريحات تالية، قال د. بحر أن "القانون الأساسي يحدد مدة الرئاسة بأربع سنوات، وهذا نص صريح وواضح لا يجوز التلاعب به"، واعتبر أن أي تأويل أو تزوير أو تجاوز للقانون يكون انقلاباً على الدستور.<sup>4</sup>

وأعلنت كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي رفضها لرأي ديوان الفتوى والتشريع. وتناقلت وسائل الإعلام تصريحات نائب رئيس الكتلة د. يحيى موسى شدد فيها على أن وصول الرئيس عباس إلى التاسع من كانون الثاني (يناير) القادم دون إجراء انتخابات رئاسية جديدة "سيخلق وضعاً غير قانوني وسيصبح الرئيس غير شرعي وفاقداً للدستورية".<sup>5</sup> وأعلن النائب فرج الغول، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي أن مدة ولاية الرئيس تنتهي في التاسع من كانون الثاني (يناير) المقبل وان كتلته البرلمانية ستعترف بالدكتور أحمد بحر النائب الأول لرئيس المجلس كرئيس للسلطة الفلسطينية ما لم يخرج الدكتور عزيز الدويك من السجن الإسرائيلي قبل هذا التاريخ. لكن الغول أبقى الباب مفتوحاً لإجراء توافق مع حركة فتح لتمديد ولاية الرئيس الفلسطيني بشرط عقد جلسة برلمانية لتعديل القانون الأساسي، واقترح عقد جلسة برلمانية يحضرها نواب حماس وبقية الكتل الأخرى لإجراء تعديل على القانون الأساسي يتيح للرئيس عباس البقاء في منصبه.<sup>6</sup> وأدلى الناطق باسم كتلة حماس البرلمانية النائب صلاح البردويل بتصريحات مماثلة، حيث قال أن "أي فتوى تشريعية تصدر مخالفة للقانون الأساسي فهي ليست ذات معنى، وبالتالي فنحن بعد التاسع من كانون الثاني (يناير) المقبل لن نعترف بالرئيس عباس رئيساً وسوف نجرده من هذه الصفة ليتولى المجلس التشريعي الرئاسة لمدة 60 يوماً ويمكن أن تتدد شهراً لحين الانتهاء من الانتخابات الرئاسية".<sup>7</sup>

### رد ديوان الفتوى والتشريع في غزة

وأصدر المستشار محمد عابد، رئيس ديوان الفتوى والتشريع المعين من قبل الحكومة في غزة، بياناً بتاريخ 08/06/29 طعن فيه بالرأي الصادر عن المستشار عبد الكريم أبو صلاح، ودعا الرئيس محمود عباس "لعدم الالتفات لمثل هذه البيانات والآراء والفتاوى المريبة والغريبة وتجاهلها، والنأي بنفسه وبمؤسسة الرئاسة لتجاوز أحكام القانون الأساسي". وخلص المستشار عابد إلى رأي قانوني، جاء فيه:

1. لا يجوز لأي تشريع عادي سواء قانون الانتخابات أو غيره مخالفة النصوص الدستورية.
2. إن مدة الولاية للرئاسة منصوص عليها دستورياً، ومنحها يكون بالانتخابات كحق للمواطنين، ولا يجوز الاعتداء على الحقوق الدستورية في الانتخاب.
3. تمديد ولاية الرئيس يحتاج لإجراء تعديل دستوري يغطيه، وهذا معقود لممثلي الشعب "الكتل البرلمانية".

<sup>3</sup> نشرت هذه التصريحات على الموقع الإلكتروني لصحيفة القدس بتاريخ 2008/06/28، على موقع وكالة سانا نيوز، وهي وكالة أنباء فلسطينية، بتاريخ 2008/06/29.

<sup>4</sup> نشرت هذه التصريحات في موقع الجزيرة نت بتاريخ 2008/08/17.

<sup>5</sup> نشرت هذه التصريحات على موقع فلسطين الآن بتاريخ 2008/6/29.

<sup>6</sup> نشرت تلك التصريحات على الموقع الإلكتروني لشبكة معا الإخبارية وعلى الموقع الإلكتروني لمركز البيان الإعلامي، بتاريخ 2008/06/30.

<sup>7</sup> نشرت هذه التصريحات على موقع فلسطين الآن بتاريخ 2008/7/23، نقلًا عن وكالة القدس برس.



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

### ثانياً: شغور مركز رئيس السلطة في القانون الأساسي

- 1) حددت المادة (37) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 (الدستور المؤقت للسلطة الوطنية الفلسطينية) على نحو قاطع وحصري ثلاث حالات يعتبر فيها مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً، وهي:
  1. الوفاة.
  2. الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.
  3. فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.
- 2) في هذه الحالات الثلاث فقط وحصرًا، يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتًا لمدة لا تزيد عن 60 يوماً تجري خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني (وفقاً لما تنص عليه المادة المذكورة أعلاه).
- 3) لم يرد في القانون الأساسي قطعا أن انتهاء مدة الرئاسة المحددة بأربع سنوات (وفقاً للمادة 36 من القانون الأساسي لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003) هو حالة من حالات شغور مركز رئيس السلطة، ولو كان الأمر كذلك لأوضح المشرع الأمر بطريقة جلية.
- 4) وبناء على ذلك، فإن القول بأن انتهاء المدة الرئاسية يعني شغور مركز الرئيس هو ادعاء يفتقر إلى السند الدستوري الواضح، وهو أمر يستوجب الإحالة إلى المحكمة الدستورية (المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية) للبت فيه.

### ثالثاً: قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 وتعديلاته

- من الضرورة بكان الإشارة إلى بعض المسائل الإشكالية في القانون، وهي:
- 1) نصت المادة (2) من القانون على التزام في إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية، حيث "يتم انتخاب الرئيس، وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري".
  - 2) هذا التزام غير منصوص عليه في القانون الأساسي، ولكنه يبقى أمراً مرغوباً فيه وندعه فقط من باب توفير الجهود والأموال والنفقات الانتخابية التي تتحملها السلطة الوطنية إذا ما جرت انتخابات منفصلة لكل من الرئاسة والتشريعي.
  - 3) لكن تم إقرار هذا القانون بعد وقت قصير من إجراء الانتخابات الرئاسية، وهذا يتعارض عموماً مع فكرة التزام واستدراكاً لذلك الإشكال نص القانون على استثناء الانتخابات الرئاسية المذكورة، وفقاً للمادة (2) المذكورة أعلاه. ووفقاً للمادة (111) من القانون ذاته "تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل وفقاً له".
- وبناء على ذلك، ورغم إدراكنا "حسن المقاصد" من المشرع، إلا أنه كان هناك تجاوز غير مبرر لأحكام الدستور وذلك بتعديل المدة الرئاسية خلافاً للمادة (36) من القانون الأساسي لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وكان جرى بالمشرع أن يعدل القانون الأساسي نفسه. وبالتالي فإن:



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

- 1) استناد ديوان الفتوى والتشريع في رأيه على هذا القانون غير كاف، وأمام حالة الانقسام القائمة فهو لا يحظى أيضاً بقبول الطرفين، علماً بأن ديوان الفتوى والتشريع نفسه جزء من حالة الانقسام، وبات هناك ديوان فتوى وتشريع في رام الله، وآخر في غزة.<sup>8</sup>
- 2) تبقى المحكمة الدستورية (المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية) هي الملاذ للحكم في هذا الإشكال ذات الصيغة الدستورية.

3) ولكن أيضاً أمام حالة الانقسام القائم، من المستبعد أن يقبل الطرفان بإحالة المسألة إلى المحكمة العليا، وهو أحد نتائج وتبعات الانقسام الذي طال السلطة القضائية أيضاً بعد انهيار منظومة القضاء في القطاع وسيطرة الحكومة في غزة على السلطة القضائية، وتشكيلها لنظام قضائي خاص بها. وبالتالي، من المستبعد أن تقبل حركة حماس بإحالة المسألة إلى محكمة مقرها رام الله وترى فيها جزءاً من الأزمة القائمة لا جهة للحل.

### رابعاً: حول إجراء الانتخابات الرئاسية

على مدى سنوات صله، دعم المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان وبشدة مبدأ إجراء انتخابات دورية انطلاقاً من انحيازه ودعاه الكامل لعملية التحول الديمقراطي. ولا حاجة هنا إلى إعادة التأكيد على أهمية الانتخابات في النظام الديمقراطي المعاصر، ولكن لا ديمقراطية بدون انتخابات نزيهة وعادلة ودورية يتمكن من خلالها الشعب من اختيار من يوبون عنه في ممارسة الحكم ويخضعون لمسأله ومحاسبته.

غير أن إجراء الانتخابات يتطلب توفر شروط وبيئة لضمان النزاهة والشفافية في كافة مراحل العملية الانتخابية ولضمان أن تعكس نتائج تلك الانتخابات إرادة الناخبين. وإذا ما سلمنا بفرضية انتهاء مدة الرئاسة وأنه ينبغي إجراء انتخابات رئاسية قبل العاشر من يناير 2009، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل تتوفر هذه الشروط والبيئة لإجراء الانتخابات في ظل حالة الانقسام القائمة، وهل من المتوقع بموجب المعطيات الراهنة أن تتوفر هذه الشروط والبيئة في غضون الأشهر القادمة (أي قبل يناير 2009)؟ وفي حل لم تتم الانتخابات الرئاسية، وإذا ما سلمنا أيضاً بفرضية تسلم المجلس التشريعي مهام الرئاسة، فهل ستجري انتخابات نزيهة وعادلة في غضون 60 يوماً، وفقاً لما ينص عليه القانون الأساسي؟ وفي هذا الصدد نود التأكيد على ما يلي:

1) أن الشروط والبيئة القائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة في ظل حالة الانقسام القائمة الآن بين فتح وحماس لا تزال لإجراء انتخابات نزيهة وشفافة تعبر عن إرادة الناخبين<sup>9</sup> وعلاوة على حالة الانقسام نفسها التي تجعل بحد ذاتها إجراء الانتخابات أمراً مستحيلاً، فإن تجليات هذه الحالة تعكس في انقضاء الطرفين في غزة والضفة على الحريات العامة، بما في ذلك الحريات والحقوق الأساسية التي تشكل دعائم أساسية للانتخابات والعملية الديمقراطية كالحق في حرية التعبير والحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، عدا عن الاعتقالات السياسية التي يجهر بها كل طرف ضد أنصار الطرف الآخر.

<sup>8</sup> من الجدير ذكره هنا أن الحكومة في غزة قد صبت المستشار محمد عابد رئيساً مكلفاً لديوان الفتوى والتشريع في غزة، وقد نفى لوسائل الإعلام بشكل فاطح صدور أي فتاوى عن الديوان تجيز تمدد ولاية الرئيس، ومطالب وسائل الإعلام بتحري النقطة وتحمل مسؤولية الأمانة الصحفية. وقد نشرت تلك النصوص على الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للإعلام.

<sup>9</sup> تكفي هنا بالحدوث عن حالة الانقسام وتبعاتها، مع إدراكنا لتعدد العوامل المعيقة للانتخابات بما في ذلك الاحتلال الإسرائيلي، عدا عن الحواجز الفنية المتعلقة بتنظيم الانتخابات.



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

وللأسف الشديد فإن الحركتين الرئيسيتين في الحياة السياسية الفلسطينية تقومسان  
بعضهما البعض في قطاع غزة والضفة الغربية، وهذا يستحيل معه إجراء انتخابات نزيهة وعادلة  
(2) المعطيات الراهنة لا تنبئ بتغير هذه الشروط والبيئة في المستقبل المنظور، ما لم يشرع الجانبان فوراً في  
حوار جاد لوقف حالة الانقسام وتدابيرها والاتفاق على إجراء مثل هذه الانتخابات أو التوافق على أي شكل  
آخر للحل، يؤدي إلى إجراءات انتقالية تسهد لإعادة الاعتبار لوحدة الأرض الفلسطينية والنظام السياسي  
للسلطة الوطنية الفلسطينية.  
(3) إن تسليم المجلس التشريعي لمهام الرئاسة بعد التاسع من يناير 2009 سيؤدي إلى مزيد من الشرح  
والانقسام وهو ما سيحول أيضاً دون إجراء انتخابات نزيهة وشفافة في الضفة الغربية وقطاع غزة في  
خضون 60 يوماً.

(4) وبالتالي، فإننا سنواجه بذات الإشكالية: عدم الفترة على إجراء الانتخابات ضمن المدة القانونية المحددة في  
الدستور. ولكن هذه المرة مع الإطاحة بالرئيس المنتخب، وتسلم مهامه من رئيس مكلف حتى إشعار آخر!

### خامساً: لا بديل عن الحوار

بعد ثلاثة أيام من أحداث يونيو 2007 وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة، أصدر المركز الفلسطيني لحقوق  
الإنسان ورقة موقف تعكس رؤيته وموقفه من تلك الأحداث وتبعاتها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد جاء في  
ورقة الموقف تلك ما يلي:

"إن الأزمة الراهنة التي تعيشها السلطة الوطنية الفلسطينية هي أزمة سياسية وليست دستورية أو قانونية، وأنه  
لا بديل عن العودة للحوار السياسي بين حركتي حماس وفتح وكافة القوى السياسية الفلسطينية، حوار يستند إلى  
لشراكة السياسية الحقيقية ولحترام نتائج الانتخابات لتشريعة التي جرت في يناير 2006، وتغليب مصالح  
الشعب الفلسطيني على المصالح القوية لضيفة للأطراف المعتزلة"

وبعد مرور أكثر من 14 شهراً على تلك الأحداث، فإن هذا الموقف ليس فقط ما يزال سارياً، بل إنه يتعمق أكثر  
فأكثر، في ظل استمرار حالة الانقسام وما يرافقها من خطوات غير دستورية وغير قانونية يتخذها طرفاً الأزمة  
لتكريس حالة الانفصال وجعل التراجع عنها أمراً غير ممكن. وفي ضوء كل ذلك فإن المركز الفلسطيني لحقوق  
الإنسان،

- (1) يرى أن الجدل حول انتهاء مدة الرئيس وشغور مركز الرئاسة في حال عدم إجراء الانتخابات قبل التاسع  
من كانون الثاني (يناير) 2009 هو أحد تجليات حالة الانقسام وجزء أساسي من مكونات الأزمة السياسية  
والصراع الراهن بين القطبين الرئيسيين في الحياة السياسية الفلسطينية، فتح وحماس.
- (2) بأسف لاستمرار الزج بالقانون والدستور في هذا الصراع والتعامل مع القضايا الدستورية بانتقائية  
وازدواجية من قبل الطرفين واستمرار مساعيها المحسومة لتوظيف النوات الدستورية من أجل إضفاء  
الشرعية على مصالح سياسية حزبية ضيقة، فيما يتم انتهاك الدستور من قبل الطرفين بطرق مختلفة.
- (3) يؤكد مجدداً أن الأزمة بين الطرفين سياسية في جوهرها وأن لا بديل عن الحوار السياسي بينهما، في إطار  
حوار وطني شامل، ويطالب الطرفين بالشروع فوراً بالحوار والمبادرة إلى اتخاذ خطوات تظهر حسن  
نواياهما تجاه بعضهما البعض وتسهد الطريق لإعادة الاعتبار لوحدة الأراضي الفلسطينية ومؤسسات  
السلطة الوطنية وتنتهي حالة الانقسام القائمة.

غزة - شارع عمر المختار - عمارة قفادة - بجوار فندق الأمل - ص. ب 1328 تيليفون وفكس 2825893 / 08 2824776

Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchr@pchrgaza.org](mailto:pchr@pchrgaza.org) - Web page: [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

- 4) يؤكد دعمه الكامل لإجراء الانتخابات الرئاسية ولكن ليس قبل أن تتوفر الشروط والبيئة اللازمة لإجراء انتخابات نزيهة وعادلة تعكس إرادة الناخبين، وفي مقدمة هذه الشروط التوافق بين فتح وحماس على إجرائها.
- 5) يحذر بشدة من مخاطر الإقدام على تنصيب رئيس المجلس التشريعي بالإنيابة رئيساً جديداً، إن لم يتسن إجراء الانتخابات الرئاسية قبل العاشر من كانون الثاني (يناير) 2009، إذ لن يقود ذلك إلا لمزيد من الانقسام وتدمير مؤسسات الحكم في السلطة الفلسطينية، بما في ذلك تدمير مؤسسة الرئاسة وخلق أمر واقع غير قانوني جديد، يكون فيه رئيسان للسلطة أحدهما في قطاع غزة والثاني في الضفة الغربية.
- 6) يذكر بأن من يدفع الثمن الباهظ لهذا الانقسام هو الكل الفلسطيني - الشعب الفلسطيني بأسره وقضيته الوطنية، وسيكون الفلسطينيون أبعد من أي وقت مضى عن إنهاء الاحتلال الإسرائيلي ونيل حقوقهم المشروعة وغير القابلة للتصرف في التحرر وتقرير المصير.

"انتهى"



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

التاريخ: 24 يناير 2010

### ورقة موقف

### حول الانتخابات في السلطة الفلسطينية لا انتخابات دون مصالحة

يصادف اليوم الموافق 24 يناير 2010 موعد استحقاق الانتخابات التشريعية والرئاسية في السلطة الوطنية الفلسطينية. ولو قدر للديمقراطية الفلسطينية أن تسير بشكل طبيعي دون عراقيل أمامها لكان الفلسطينيون في الأرض المحتلة اليوم أمام صناديق الاقتراع لانتخاب رئيس وأعضاء مجلس تشريعي جديد. يمر هذا اليوم دون عقد تلك الانتخابات بسبب حالة الصراع القائم والانقسام الحاد في النظام السياسي الفلسطيني.

كانت الانتخابات الرئاسية الثانية قد جرت في يناير من العام 2005، في أعقاب وفاة الرئيس ياسر عرفات في نوفمبر 2004، وانتخب على إثرها محمود عباس رئيساً للسلطة الفلسطينية. وفي يناير من العام 2006 جرت الانتخابات التشريعية الثانية، وأفضت إلى فوز حركة حماس بالغالبة العظمى من مقاعد المجلس التشريعي (74 مقعداً)، متقدمة بذلك على حركة فتح التي فازت بـ 45 مقعداً فقط من بين 132 مقعداً، هي عدد مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني. وكان من المؤمل أن تسهم تلك النتائج في تقوية الديمقراطية الفلسطينية الناشئة من خلال تكريس التنازل السلمي للحكم، غير أن تلك المحاولات أجبحت، وتم الانقلاب على نتائج تلك الانتخابات، بما في ذلك اعتقال عشرات النواب من قبل قوات الاحتلال، وفرض عقوبات ومقاطعة مالية من المجتمع الدولي.

ترافق ذلك مع تدهور غير مسبوق في الأوضاع الأمنية الداخلية ووجود معوقات لعلمية التحول الديمقراطي، حيث شهدت الأوضاع الأمنية الداخلية تدهوراً خطيراً في ظل التصعيد غير المسبوق في حالة الانفلات الأمني والزيادة المحسومة في الاعتداءات على سيادة القانون في كافة مناطق السلطة الوطنية، خاصة في قطاع غزة. وقد أفضت تلك الحالة إلى نزاع مسلح بين حركتي فتح وحماس والأجهزة الأمنية التابعة لهما، خاصة في غزة، انتهت بسيطرة حركة حماس على قطاع غزة في يونيو 2007.

وقد أسفرت تلك الحالة عن وجود انقسام في هرم السلطة الفلسطينية، ويات الفلسطينيون منذ ذلك أمام واقع متفكك بوجود حكومتين، واحدة في رام الله وتتبع الرئاسة، وأخرى في غزة. وقد انسحب ذلك الوضع على جميع مكونات النظام السياسي الفلسطيني بما في ذلك الهيئة التشريعية والنظام القضائي.

وأمام هذه الحالة من الانقسام السياسي أصيقت إجراء الانتخابات الرئاسية ولم تجر في مواعيدها الدستورية في يناير 2009. كما أسدل الستار على العام 2009، دون أن تكون هناك بوادر عملية لإجراء انتخابات تشريعية في موعد المقرر قبل 25 يناير 2010.

وكان قد أثير جدل واسع النطاق حول استحقاق الانتخابات الرئاسية المفترض إجراؤها وفق القانون الأساسي قبل العاشر من يناير 2009. فقد شهد النصف الثاني من العام الماضي 2008 جدلاً واسع النطاق في أوساط الفلسطينيين حول انتهاء ولاية الرئيس الفلسطيني محمود عباس في 9 يناير 2009. ووفقاً لفريق حركة حماس وأقطاب الحكومة في غزة فإن ولاية الرئيس تنتهي في التاسع من يناير 2009 بانتهاء فترة السنوات الأربعة التي تلت الانتخابات الرئاسية الأخيرة في العاشر من يناير 2005، وأنه ما لم تُجر انتخابات رئاسية جديدة، فإن منصب الرئاسة يكون شاغراً ويتولاه رئيس المجلس التشريعي لمدة 60 يوماً تُجرى خلالها انتخابات جديدة لاختيار رئيس جديد للسلطة، وذلك كله استناداً لأحكام القانون الأساسي. وقد تبنت حركة فتح والحكومة في رام الله موقفاً مغايراً مفاده أن الفترة الرئاسية قد تم تمديدتها بموجب قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 الذي أصدره المجلس التشريعي نفسه، بما يسمح بترامن إجراء انتخابات عامة، رئاسية وتشريعية، بعد انتهاء فترة المجلس التشريعي في يناير 2010.



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

وقد أصدر المركز، في حينه، ورقة موقف أكد خلالها بأنه وبالرغم من إدراكه التام بأن ولاية الرئيس تنتهي في 9 يناير 2009، وفقاً للقانون الأساسي وأنه كان ينبغي إجراء انتخابات رئاسية قبل العاشر من يناير، إلا أن المركز يدرك أيضاً أن إجراء الانتخابات يتطلب توفر شروط وبيئة لضمان النزاهة والشفافية في كافة مراحل العملية الانتخابية ولضمان أن تعكس نتائج تلك الانتخابات إرادة الناخبين. وأوضح المركز في ورقة الموقف أن الشروط والبيئة القائمة في الأرض الفلسطينية المحتلة في ظل حالة الانقسام القائمة بين فتح وحماس لا تؤهل لإجراء انتخابات نزيهة وشفافة تعبر عن إرادة الناخبين، وأن المعطيات الراهنة لا تتيح بتغيير هذه الشروط والبيئة في المستقبل المنظور، ما لم يشرع الجانبان فوراً في حوار جاد لوقف حالة الانقسام وتداعياتها والاتفاق على إجراء مثل هذه الانتخابات أو التوافق على أي شكل آخر للحل، يؤدي إلى إجراءات انتقالية تسهّل إعادة الاعتبار لوحدة الأرض الفلسطينية والنظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية. وأضاف المركز أن تسلم المجلس التشريعي لمهام الرئاسة بعد التسلم من يناير 2009 سيؤدي إلى مزيد من الشرخ والانقسام وهو ما سيحول أيضاً دون إجراء انتخابات نزيهة وشفافة في الضفة الغربية وقطاع غزة في غضون 60 يوماً.

أما الانتخابات التشريعية، فكان من المقرر أن تعقد قبل 25 يناير 2010، وفق الجدول الزمني المحدد قانوناً. ووفقاً للقانون أيضاً، يتوجب على الرئيس الفلسطيني أن يعلن عن إجراء الانتخابات التشريعية قبل ثلاثة أشهر من موعدها المحدد. غير أن العام 2009 قد انتهى دون أن تنجز أي من الاستعدادات لإجراء الانتخابات التشريعية.

وكان الرئيس الفلسطيني محمود عباس، قد أصدر بتاريخ 23 أكتوبر 2009، مرسوماً رئاسياً يقضي بالدعوة لانتخابات عامة رئاسية وتشريعية حرة ومباشرة في السلطة الوطنية الفلسطينية يوم 24 يناير/ كانون الثاني 2010. وقد أثار هذا المرسوم بعضاً جديداً للأزمة السياسية القائمة في ظل تضارب وجهات النظر والمواقف المتباينة. وبينما اعتبر فريق الرئاسة أن المرسوم الرئاسي هو استحقاق دستوري يجب العمل به إلى جانب جهود المصالحة ولا يتعارض معها، اعتبرت حركة حماس والحكومة في غزة أن المرسوم غير دستوري وأن الرئيس منتهى الولاية منذ 9 يناير 2009 ولا يملك، بالتالي، صلاحية بإصدار المرسوم قبل التوصل إلى توافق وطني، بما في ذلك التوافق على منصب الرئاسة وحل إشكالية انتهاء الولاية.

وقد أصدر المركز ورقة موقف حول المرسوم الرئاسي المذكور شدد فيها على أن الانتخابات مطلب لكافة القوى الوطنية وللمجتمع المدني، ولكنها غير ممكنة بدون التوصل إلى مصالحة وطنية شاملة تنهي الانقسام وتعيد الاعتبار إلى مؤسسات الحكم الفلسطيني التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي انعكست عليها الأزمة وباتت هي عنواناً للانقسام. وأكد المركز أن إجراء الانتخابات يتطلب توفير أجواء انتخابية مناسبة، بما في ذلك إطلاق الحريات العامة، الإفراج عن المعتقلين السياسيين، رفع الحظر عن النشاطات السياسية (تشاطبات حماس في الضفة وفتح في غزة)، إعادة فتح مناسبات الجمعيات والمؤسسات المختلفة، احترام الحريات الصحفية وحرية التعبير والسماح بحرية صلّ كافة وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية. وأوضح المركز أنه لا يمكن إجراء انتخابات بدون توفر الضمانات القضائية السالمة وبدون وجود سلطة قضائية واحدة وموحدة ومستقلة، بما في ذلك وجود محكمة مختصة بشؤون الانتخابات تبت في النزاعات الانتخابية، يشهد جميع الفرقاء و"المتناهسين في الانتخابات" بحيادها واستقلالها.

وفي ضوء ذلك، يؤكد المركز:

1) دعم إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في موعدها، ولكن في الوقت ذاته يؤكد على أن لا انتخابات قبل تحقيق المصالحة الوطنية وتهيئة الأجواء المناسبة واتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان عقد انتخابات حرة ونزيهة.

لمزيد من التفصيل، انظر: ورقة موقف: المصالحة شرطاً للانتخابات المرسوم الرئاسي بشأن الانتخابات استحقاق دستوري ولكن غير مناسب وغير ممكن بدون المصالحة 25 أكتوبر 2009.

غزة - شارع عمر المختار - صارة قيادة - بجوار فندق الأمل - ص. ب. 1328 تليفون وفاكس 2824776 / 2825893  
Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893  
E-mail: [pchr@pchr.org](mailto:pchr@pchr.org) - Web page: [www.pchr.org](http://www.pchr.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

- (2) على أنه لا يخفى عدم إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية في موعدها المقرر لها وفقاً للقانون وجود فراغ قانوني في السلطة الفلسطينية، لكن هناك انتفاص للعملية الديمقراطية، إذ أن التفويض الشعبي الذي منحه الشعب في الانتخابات الرئاسية عام 2005 وفي الانتخابات التشريعية عام 2006 ليس مقترحاً بلا سقف، بل ينتهي في موعد أقصاه 24 يناير 2010. وبعد اليوم لن يستطیع أحد ادعاء الديمقراطية أو تمثيل الإرادة الشعبية، وتتبعى العودة للشعب مجدداً من أجل تفويض جديد.
- (3) أن الجدل بشأن الانتخابات ليس قانوني فحسب بقدر ما هو جزء من الحالة السياسية القائمة، وقد وظف طرفاً الأزمة القانون الأساسي والقوانين ذات الصلة لمصالح حزبية وتطبيقية ضيقة، وتم تجاهل الفلسفة والروح التي تستند إليها عملية التشريع.
- (4) أن الانتخابات ليست هدف بحد ذاته إنما هي جزء من عملية طويلة المدى للتأسيس لنظام حكم وعملية ديمقراطية، تشكل الانتخابات الدورية أحد دعائمها.

\*\*\*\*\*

لمزيد من المعلومات الاتصال على المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في غزة: تليفون: 2825893 - 2824776 8 972 +  
ساعات العمل ما بين 08:00 - 15:00 (ما بين 06:00 - 13:00 بتوقيت جرينتش) من يوم الأحد - الخميس

غزة - شارع عمر المختار - صارة قيادة - بجوار فندق الأمل - ص.ب 1328 تليفون وفاكس 2825893 / 2824776 08  
Gaza - Omar El Mukhtar St., - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893  
E-mail: [pchr@pchr-gaza.org](mailto:pchr@pchr-gaza.org) - Web page: [www.pchr-gaza.org](http://www.pchr-gaza.org)

## ثانياً: بيانات صحفية صادرة عن المركز الفلسطيني

بيان صحفي: موقف المركز من القرار بقانون بشأن الانتخابات



### المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

المرجع: 2007/115  
التاريخ: 4 سبتمبر 2007  
التوقيت: 10:00 بتوقيت جرينتش

#### موقف المركز من القرار بقانون بشأن الانتخابات

ينظر لمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بخطورة بالغة لى القرار بقانون بشأن الانتخابات الرئاسية ولتشريعية الذي أصدره أفس الرئيس لفلسطين محمود عباس، ويرى فيه استمراراً في تقويض عمل السلطة التشريعية واغصاباً لصلاحيتها الدستورية من قبل السلطة التنفيذية منذ أحداث يونيو الماضي.

ووفقاً لما جاء في ديباجته، صدر القرار "استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، لاسيما المادة (43) منه...." وتنص هذه المادة الدستورية على أن "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون....."

ويحل القرار بقانون محل قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني والمصادق عليه من قبل الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2005/8/13.

وأبرز ما جاء في القرار بقانون كان اعتماد مبدأ التمثيل النسبي الكامل في انتخابات المجلس التشريعي (نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة (المادة 4)، بدلاً من النظام المختلط المحدد في القانون رقم (9) والذي جرت بموجبه الانتخابات التشريعية الأخيرة في يناير 2006 وفازت فيها حركة حماس بأغلبية نيابية عالية. وبموجب النظام المختلط فقد تم انتخاب (50%) من أعضاء المجلس التشريعي البالغ عددهم 132 عضواً بموجب نظام التمثيل النسبي والدائرة الواحدة، فيما انتخب الـ (50%) الآخرون بموجب نظام الأغلبية النسبية والدوائر المتعددة.

وتنص المادة الثالثة من القرار على "إجراء الانتخابات لمنصب الرئيس بالاقتراع العام المباشر الحر والمري، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحوز على الأغلبية المطلقة لأصوات المترشحين الصحيحة، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة ينتقل المرشحان الحائزان على أعلى الأصوات إلى دورة انتخابية ثانية تجري بعد (15) يوماً من تاريخ إعلان النتائج النهائية، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات في هذه الدورة." علماً بأن القانون رقم (9) لم يتضمن آلية لحسم نتيجة الانتخابات إذا لم يحصل أي من المرشحين على أكثرية الأصوات الصحيحة.

وتشترط المادة 36 من القرار على المرشح للانتخابات التشريعية والرئاسية أن "يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وبوثيقة إعلان الاستقلال وأحكام القانون الأساسي."

#### وفي ضوء ذلك، يبدى المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ملاحظات كتابية:

- 1) على الرغم من الدعم الكامل لمبدأ التمثيل النسبي، يرفض المركز بشدة الطريقة التي تم فيها إصدار القانون الجديد من خلال قرار رئاسي وليس من خلال السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص وفقاً للقانون الأساسي.
- 2) إن صلاحيات الرئيس بإصدار مراسيم بقوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي (وفقاً لنص المادة 43 من القانون الأساسي) لا تنطبق والحالة الراعية خاصة وأن إصدار هذا القرار جاء ليُلغى القانون الانتخابي ساري المفعول علماً بأن القانون منح صلاحيات تعديل أو إلغاء القوانين للمجلس التشريعي وحده. ولذا، لا ينبغي أن توظف تلك المادة كوسيلة للاستمرار في اغتصاب صلاحيات السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية، بذريعة عدم انعقاد المجلس

غزة - شارع عمر المختار - عمارة قفادة - بجوار فندق الأمل - ص. ب. 1328 تليفون وفاكس 2825893 / 08 2824776

Gaza - Omar El Mukhtar St., - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchrgaza.org](mailto:pchrgaza.org) - Web page: [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

- التشريعي. ويرى المركز في ذلك تقويضاً لنتائج الانتخابات التشريعية الأخيرة، والتفافاً على المجلس التشريعي المنتخب في انتخابات نزيهة عبرت عن إرادة الفلسطينيين، وأشاد بها المجتمع الدولي.
- (3) يشير المركز بقلق بالغ إلى التمسك بالمنهج للحياة السياسية الفلسطينية في ظل الأزمة السياسية القائمة بين حركتي فتح وحماس، وما خلفته من شرخ في رأس السلطة التنفيذية، امتد أيضاً للسلطتين التشريعية والقضائية، وهو ما يضيء في جوهرة تقويضاً للنظام السياسي للسلطة الفلسطينية وشل وظائفه الأساسية.
- (4) العملية الديمقراطية التي شهدها الأراضي الفلسطينية، بما في ذلك الانتخابات التشريعية الثانية، تمت محاربتها إسرائيلياً وضربها، بداية من خلال اعتقال أكثر من 40 نائب من حزب الأغلبية البرلمانية، ثم تلا ذلك التعتيل المستمر لعمل المجلس التشريعي. ويتحمل المسؤولية عن هذا التعتيل الحزبان الكبيران (حركتا فتح وحماس).
- (5) إن أية دعوة للانتخابات العامة أو التشريعية في الظروف الراهنة في ظل عدم توافق وطني هي دعوة غير واقعية ولن يكتب لها النجاح ما لم يكن اتفاق سياسي بين القوى الرئيسية وبالذات حركتي حماس وفتح. ويحذر المركز من أية محاولة لإجراء الانتخابات في الضفة الغربية فقط في حال عدم الوصول إلى وفق وطني. إن ذلك لا يخدم سوى تكريس الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة.
- (6) يجدد المركز موقفه من أن الأزمة القائمة بين حركتي فتح وحماس هي أزمة سياسية بالدرجة الأولى، تتطلب حواراً سياسياً للوصول إلى حالة توافق وطني تمتد إلى المشاركة السياسية الفعالة لكافة القوى السياسية. ويؤكد على أن التوافق الوطني هو السبيل الوحيد للخروج من الأزمة السياسية القائمة. ولا يتصور المركز إقرار أي قانون انتخابي دون توافق واتفاق سياسي بين القوى السياسية الرئيسية على الساحة الفلسطينية.
- (7) يعي المركز الجوانب الإيجابية في القرار بقانون، خاصة ما يتعلق باعتماد مبدأ التمثيل النسبي في انتخابات المجلس التشريعي بدلاً من النظام المختلط الذي جرت بموجبه الانتخابات التشريعية الأخيرة، وكذلك ما يتعلق بإيجاد آلية لحسم نتائج الانتخابات الرئاسية في حال تعدد المرشحين وعدم حصول أي منهم على أغلبية الأصوات.
- (8) يؤكد المركز دعمه الكامل لنظام التمثيل النسبي، وهو ما سبق وأن عبر عنه قبل الانتخابات وبعدها، باعتباره النظام الأكثر ملاءمة للتعبير عن التعددية السياسية في المجتمع الفلسطيني ولتعزيز المشاركة السياسية الممتدة إلى بيئة حزبية فعالة وقوية. كما يذكر المركز أن تبني نظام التمثيل النسبي كان مطلباً من مطالب غالبية منظمات المجتمع المدني والقوى السياسية الفلسطينية.
- (9) أثبتت التجربة العملية في الانتخابات التشريعية الأخيرة بالفعل إخفاق النظام المختلط في التعبير عن الوزن والنقل السياسي للقوائم المرشحة، قياساً بأصوات الناخبين، وأكد الحاجة مجدداً إلى اعتماد مبدأ التمثيل النسبي الكامل.
- (10) إن اعتماد مبدأ النظام المختلط في القانون رقم (9) لسنة 2005، كان حلاً وسطاً بين المطالب الداعية إلى اعتماد مبدأ التمثيل النسبي وبين مطالب كانت تنادي بالإبقاء على نظام الدوائر المحدد في القانون الانتخابي رقم (13) لسنة 1995 الذي جرت بموجبه الانتخابات العامة (التشريعية والرئاسية) الأولى في يناير 1996. وكان من الواضح أن الأغلبية البرلمانية التي كانت تمثلها حركة فتح في حينه هي التي أقرت النظام المختلط. وكان من الواضح أيضاً أن الكثيرين من أنصار الحفاظ على نظام الدوائر كانت لديهم دوافع شخصية في الإبقاء على فرص ترشحهم في الانتخابات التشريعية القادمة كأفراد، وهو ما لا يسمح به نظام التمثيل النسبي (القوائم).

\*\*\*\*\*

لمزيد من المعلومات الاتصال على المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في غزة: تليفون: 2825893 - 2824776 8 972 +  
ساعت العمل ما بين 08:00 - 16:00 (ما بين 05:00 - 13:00 بتوقيت جرينتش) من يوم الأحد - الخميس.

غزة - شارع عمر المختار - عمارة قنادة - بجوار فندق الأمل - ص. ب. 1328 تليفون وفاكس 2825893 / 2824776 08

Gaza - Omar El Mukhtar St., - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchr@pchrgaza.org](mailto:pchr@pchrgaza.org) - Web page: [www.pchrgaza.org](http://www.pchrgaza.org)

بيان صحفي: المركز يعبر عن قلقه إزاء إقرار كتلة التغيير والإصلاح مشروع قانون الهيئة  
المستقلة لحقوق الإنسان بالقراءة الثانية



المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان  
PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

المرجع: 2010/74  
التاريخ: 25 أغسطس 2010  
التوقيت: 12:00 بتوقيت جرينتش

المركز يعبر عن قلقه إزاء إقرار كتلة التغيير والإصلاح مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان  
بالقراءة الثانية

يعبر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان عن قلقه العميق إزاء قيام كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بغزة (كتلة حركة حماس)، والتي تعقد جلساتها باسم المجلس التشريعي، بإقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بالقراءة الثانية. ويرى المركز في هذه الخطوة مقدمة للسيطرة على الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان باسم القانون، خاصة وأنها جاءت بعد فترة من التوتر سادت العلاقة بين الهيئة والحكومة في غزة، على خلفية مواقف وقرارات الهيئة، حيث تتهمها الحكومة بغزة بالانحياز للحكومة في رام الله. ويكرر المركز موقفه المطالب بالإمتناع عن سن تشريعات جديدة في أوضاع الانقسام القاسية، ويرى أن مثل هذه التشريعات لا ضرورة لها، وإنما هي جزء من حالة الانقسام وتجلياتها ولا تخدم سوى أجندات وسياسات حزبية من شأنها تعزيز الانقسام، وينبغي بالتالي وضعها على أجندة الحوار الوطني الفلسطيني، بهدف إلغائها جميعاً باعتبارها جزءاً من حالة الانقسام، أو مراجعتها وإعادة النظر فيها من قبل السلطة التشريعية حال التئامها.

يشار إلى أن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان قد تشكلت برسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات، بتاريخ 1993/9/30. وقد نشر قرار الإنشاء لاحقاً في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، تحت رقم (59) لعام 1995. كما نصت المادة (31) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن "تتشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني. ولكن حتى تاريخه لم يصدر المجلس التشريعي قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

وفي ضوء ذلك، وفي ظل حالة التوتر بين الهيئة والحكومة في غزة، شرعت كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بإجراءات لإقرار مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، حيث أقر بالقراءة الأولى في 12 أغسطس 2010. وخلال جلسته المنعقد بالأمس بمدينة غزة، أقر المجلس بغزة مشروع قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بالقراءة الثانية، حيث وافق الأعضاء بالإجماع على 19 مادة تتضمن تعريف الهيئة وتأسيسها وأهدافها ومهامها، وإدارتها وموازنتها ومواردها وأحكام ختامية وانتقالية.

وفقاً للآليات المتبعة في المجلس التشريعي، فيوجب المادة 70 من اللائحة الداخلية للمجلس، فإنه "فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمية" وبموجب المادة (71)، على الرئيس أن يصدر القانون بعد إحالته له من قبل المجلس بشهر واحد، ما لم يضع عليه ملاحظاته وتعديلاته وإلا اعتبر مستتراً وينشر في الجريدة الرسمية. ومن المتوقع، وفقاً للمواقف السابقة، أن تصدر كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس التشريعي في غزة قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان دون عرضه على رئيس السلطة الوطنية، محمود عباس، بسبب عدم اعترافهم بشرعيته وبدعوى انتهاء ولايته، وبالتالي يصدر القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية في غزة، حيث يوجد جريبتان رسميتان باسم الوقائع للسلطة الوطنية في غزة ورام الله.

ويذكر المركز بوقته من إصدار التشريعات في كل من رام الله وغزة في ظل حالة الانقسام الراهنة، من خلال ورقة الموقف التي أصدرها في يونيو 2009، وكانت بعنوان "لمركز يحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام"، حيث أبدى فيها المركز تحفظه على كافة التشريعات التي تصدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل حالة الانقسام الراهنة، سواء تلك التشريعات التي تصدرها كتلة التغيير والإصلاح في غزة باسم المجلس التشريعي، أو القرارات بقوة القانون التي يصدرها الرئيس الفلسطيني محمود عباس في الضفة الغربية بدعوى غياب المجلس التشريعي.

غزة - شارع عمر الخنار - عمارة حمزة - بجوار فندق الأمل - ص.ب. 1328 تلخون وفكس 2825893 / 08 2824776

Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893  
E-mail: [pchr@pchr-gaza.org](mailto:pchr@pchr-gaza.org) - Web page: [www.pchr-gaza.org](http://www.pchr-gaza.org)

بيان صحفي: المركز يرحب بقرار الرئيس محمود عباس بقوة القانون بشأن إلغاء الأحكام المخففة بحق مرتكبي الجرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

المرجع: 2011/46  
التاريخ: 23 مايو 2011  
التوقيت: 10:30 بتوقيت جرينتش

### المركز الفلسطيني يرحب بقرار الرئيس محمود عباس بقوة القانون بشأن إلغاء الأحكام المخففة بحق مرتكبي الجرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"

يرحب المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بالقرار بقوة القانون الصادر عن الرئيس محمود عباس بشأن إلغاء الأحكام المخففة بحق مرتكبي الجرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"، ويأمل المركز بأن يكون هذا القرار خطوة في إطار مكافحة هذه الجرائم التي يستفيد مرتكبها من الحصانة الممنوحة لهم من خلال تنفيذ أحكام مخففة بحقهم، وهو ما ساهم في تشجيعها في المجتمع الفلسطيني على مدى العقود الماضية، وفتح الباب أمام أخذ القانون باليد وتقويض مبدأ سيادة القانون. كما يأمل المركز، ومع أجواء المصالحة الحالية، بأن يستأنف المجلس التشريعي عمله مجدداً، وأن يضع على سلم أولوياته من قانون عقوبات فلسطيني موحد يتماثل مع روح وجوهر القانون الأساسي الفلسطيني بما يكفله من حقوق وحريات عامة للمواطنين، ومع ما كلفته المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وكان الرئيس محمود عباس قد أصدر قراراً بقوة القانون بتاريخ 15 مايو 2011، يقضي بإلغاء المادة (340) من الفصل الأول من الباب الثامن من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، النافذ في الضفة الغربية. كما ينص القرار على تعديل نص المادة (18) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936، النافذ في قطاع غزة، بحيث تضاف في آخر المادة عبارة (ولا يشمل ذلك جرائم قتل النساء على خلفية "شرف العائلة").

وقد جاءت هذه التعديلات على خلفية تزايد ارتكاب جرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة" في الأرض الفلسطينية المحتلة، والتي كان آخر ضحاياها المواطنة آية إبراهيم برادعية، 21 عاماً، من سكان قرية بيت صوري، شمال غرب محافظة الخليل، جنوب الضفة الغربية، والتي عثرت الشرطة الفلسطينية على جثتها متحللة داخل بنز مياه في القرية، بتاريخ 07 مايو 2011. وكانت الضحية برادعية قد اختفت آثارها منذ تاريخ 20 إبريل 2010. ووفق ما ذكره العقيد رمضان عوض، مدير شرطة محافظة الخليل لوسائل الإعلام فإن عم الضحية ويبلغ من العمر 37 عاماً، قد اعترف بقتلها بعد اختطافها بمشاركة ثلاثة من أصدقائه، على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة".

جدير بالذكر أن المادة (340) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، النافذ في الضفة الغربية، أعطت غدر مُحل، موضح في المادة (96) من القانون ذاته، يعني المجرم مدعي ارتكاب جريمته على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"، من كل عقاب. كما أجازت المادة (18) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، النافذ في قطاع غزة، قبول المعذرة في ارتكاب جرم على خلفية قضايا الشرف.

لمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان إذ يرحب في القرار بقوة القانون الصادر عن الرئيس محمود عباس بشأن إلغاء الأحكام المخففة بحق مرتكبي الجرائم على خلفية ما يسمى بقضايا "شرف العائلة"، فإنه يؤكد على ما يلي:

1. حق الرئيس وفي حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة غياب المجلس التشريعي عن العمل، وذلك وفق نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته، على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون. وهو ما تضمنته القرار بقوة القانون الصادر عن الرئيس في نص المادة (4).
2. إن السبرر الأساسي لوجود المجلس التشريعي لم يكن لسد فراغ قانوني في الأرض الفلسطينية المحتلة التي عانت من تخمة في القوانين الموروثة، إنما لتوحيد هذه القوانين، ووضع نظام قانوني موحد للسلطة الفلسطينية. وقد خطا المجلس خطوات معقولة في اتجاه توحيد القوانين، إلا أنه بحاجة للعمل حتى توحيد جميع القوانين. ولكن لا تزال بعض القوانين النافذة في الضفة الغربية تختلف عن مثيلاتها النافذة في قطاع غزة، ومن أبرزها قانون العقوبات.

غزة - شارع عمر المختار - عمارة قنادية - بجوار فندق الأمل - ص. ب 1328 نيفون وفاص 2825893 / 08 2824776

Gaza - Omar El Mukhtar St. - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchr@pchr.org](mailto:pchr@pchr.org) - Web page: [www.pchr.org](http://www.pchr.org)



## المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS

3. يأمل المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ومع أجواء المصالحة الحالية، بأن يلتزم المجلس التشريعي مجدداً ويستأنف عمله، وأن يضع على سلم أولوياته سن قانون عقوبات فلسطيني موحد يتماشى مع روح وجوهر القانون الأساسي الفلسطيني بما يكفله من حقوق وحريات عامة للمواطنين، ومع ما كلفته المعايير الدولية لحقوق الإنسان.
4. ضرورة نظر المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها في كافة القرارات بقوة القانون الصادرة عن الرئيس محمود عباس منذ يونيو 2007، وكذلك التشريعات الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح باسم المجلس التشريعي خلال الفترة ذاتها.

\*\*\*\*\*

لمزيد من المعلومات الاتصال على المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في غزة: تليفون: 2825893 - 2824776 8 972 +  
ساعات العمل ما بين 08:00 - 15:00 (ما بين 06:00 - 13:00 بتوقيت جرينيتش) من يوم الأحد - الخميس

غزة - شارع عمر الحنار - عمارة قنادة - بجوار فندق الأمل - ص ب 1328 تليفون وفاكس 2825893 / 2824776 08

Gaza - Omar El Mukhtar St., - Qadada Building - Near Amal Hotel - P.O. Box 1328 - Tel/Fax: 08 - 2824776 / 2825893

E-mail: [pchr@pchr-gaza.org](mailto:pchr@pchr-gaza.org) - Web page: [www.pchr-gaza.org](http://www.pchr-gaza.org)

## ثالثاً: قرارات صادرة عن المجلس التشريعي

قرار المجلس التشريعي باعتبار النواب المعتقلين "فعليين في المجلس"

العدد الثاني والسبعون      الوقائع الفلسطينية      تشرين ثاني (نوفمبر) 2007

### المجلس التشريعي الفلسطيني

#### الدورة العادية الأولى - الفترة الأولى

#### الجلسة الخامسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة

#### يومي الأربعاء والخميس الموافق 3-2006/5/4

#### قرار ( 1/5/1032 )

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الخامسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم  
الأربعاء الموافق 2006/5/3م.

#### أخذاً بعين الاعتبار:

- أحكام المادة (3) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني
- الإخوة النواب نشطاء الانتفاضة والأسرى في سجون الاحتلال الإسرائيلية.

#### يقرر:

أولاً: على أعضاء المجلس نشطاء الانتفاضة أن يقوموا بأداء الممن الدستورية أمام خمسة  
من أعضاء المجلس من ذات المحافظة.  
ثانياً: اعتبار النواب الأسرى في سجون الاحتلال الإسرائيلية فعليين في المجلس.

عزيز دويك

رئيس

المجلس التشريعي الفلسطيني

محمود الرمحي

أمين سر

المجلس التشريعي الفلسطيني

قرارات كتلة التغيير والإصلاح الصادرة عنه باسم المجلس التشريعي. والمتعلقة بولاية الرئيس الفلسطيني وعدم إقرار القرارات بقانون الصادرة عنه:

العدد الثالث والسبعون      الوقائع الفلسطينية      تموز (يوليو) 2008

المجلس التشريعي الفلسطيني  
الدورة غير العادية الثانية  
الجلسة الأولى المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يوم الأربعاء الموافق 2007/11/7م  
قرار رقم (1075/ع.غ.2)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى – الاجتماع الأول المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 2007/11/7م.

لأخذ بعين الاعتبار:

- توضيح الأخ/ د. أحمد بحر رئيس المجلس التشريعي بالإجابة على وجوب عرض للمراسيم والقرارات الرئاسية في أول جلسة للمجلس.
- أحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل.
- نقاش ومقترحات الأخوات والإخوة الأعضاء.

بقر:

عدم إقرار المراسيم والقرارات الرئاسية الواجب عرضها على المجلس التشريعي الصادرة خلال الفترة من تاريخ 2007/6/14م وحتى تاريخه وزوال كامل قوتها للقانونية.

د. أحمد بحر  
رئيس المجلس التشريعي  
بالإجابة

د. حسن خريشة  
القائم بأعمال أمين سر  
المجلس التشريعي

المجلس التشريعي الفلسطيني  
الدورة العادية الثالثة - الفترة الأولى  
الجلسة الأولى - الاجتماع الثاني  
المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-27/3/2008م

قرار رقم (3/1/1101)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الثاني المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء 26/3/2008م.

أخذاً بعين الاعتبار:

- توضيح الأخ/ د. أحمد بحر رئيس المجلس التشريعي بالإنباء حول المراسيم والقرارات الرئاسية الواجب عرضها على المجلس التشريعي والصادرة خلال الفترة من تاريخ 2007/11/7م وحتى تاريخه ولم تعرض على المجلس التشريعي.
- أحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل.
- موافقة الأخوات والإخوة أعضاء المجلس بالإجماع.

يقرر:

عدم إقرار المراسيم والقرارات الرئاسية الواجب عرضها على المجلس التشريعي ولم تعرض حسب الأصول والصادرة من تاريخ 2007/11/7م وحتى تاريخه، وزوال كامل قوتها القانونية.

د. أحمد بحر  
رئيس المجلس التشريعي  
بالإنابة

د. حسن خريشة  
القائم بأعمال أمين سر  
المجلس التشريعي

الدورة العادية الثالثة - الفترة الأولى  
الجلسة الأولى - الاجتماع الثاني  
المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-27/3/2008م

### قرار رقم (3/1/1102)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الثاني المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 26/3/2008م.

### أخذ بعين الاعتبار:

- تقرير اللجنة القانونية بشأن قرار بقانون رقم (8) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية.
- أحكام المادة (43) القانون الأساسي المعدل.
- موافقة الأخوات والإخوة أعضاء المجلس بالإجماع.

### بقر:

قبول توصية اللجنة القانونية بعدم إقرار القرار بقانون رقم (8) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية الصادر بتاريخ 15/2/2006م.

د. أحمد بحر  
رئيس المجلس التشريعي  
بالإجابة

د. حسن خريشة  
القائم بأعمال أمين سر  
المجلس التشريعي

المجلس التشريعي الفلسطيني  
الدورة العادية الثالثة - الفترة الأولى  
الجلسة الأولى - الاجتماع الثاني  
المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-27/3/2008م

قرار رقم (3/1/1103)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الثاني المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 26/3/2008م.

أخذاً بعين الاعتبار:

- تقرير اللجنة القانونية بشأن قرار بقانون رقم (9) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لأحكام في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.
- أحكام المادة (43) القانون الأساسي المعدل.
- موافقة الأخوات والإخوة أعضاء المجلس بالإجماع.

بقر:

قبول توصية اللجنة القانونية بعدم إقرار القرار بقانون رقم (9) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لأحكام في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الصادر بتاريخ 2006/2/16م.

د. أحمد بحر  
رئيس المجلس التشريعي  
بالإنابة

د. حسن خريشة  
القائم بأعمال أمين سر  
المجلس التشريعي

المجلس التشريعي الفلسطيني  
الدورة العادية الثالثة - الفترة الأولى  
الجلسة الأولى - الاجتماع الثاني  
المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يومي الأربعاء والخميس الموافق 26-27/3/2008م

### قرار رقم (3/1/1104)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الثاني المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 26/3/2008م.

### أخذاً بعين الاعتبار:

- تقرير اللجنة القانونية بشأن قرار بقانون رقم (5) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001م.
- أحكام المادة (43) القانون الأساسي المعدل.
- موافقة الأخوات والإخوة أعضاء المجلس بالإجماع.

### بقر:

قبول توصية اللجنة القانونية بعدم إقرار القرار بقانون رقم (5) لسنة 2006م بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001م الصادر بتاريخ 2006/2/16م.

د. أحمد بحر  
رئيس المجلس التشريعي  
بالإنابة

د. حسن خريشة  
القائم بأعمال أمين سر  
المجلس التشريعي

المجلس التشريعي الفلسطيني  
الدورة غير العادية الرابعة  
الجلسة الأولى - الاجتماع الأول  
المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة  
يومي الأربعاء والخميس الموافق 13-14/5/2009م  
قرار رقم (1197/غ.ع.1/4)

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الأول المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 13/5/2009م.

أخذاً بعين الاعتبار:

- توضيح الأخ/ د. أحمد بحر رئيس المجلس التشريعي بالإجابة حول المراسيم والقرارات الرئاسية الواجب عرضها على المجلس التشريعي والصادرة خلال الفترة السابقة من تاريخ 2008/9/8م وحتى نهاية ولايته بتاريخ 2009/1/8م ولم تعرض على المجلس التشريعي.
- أحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل.
- موافقة الأخوات والإخوة أعضاء المجلس بالإجماع.

يقرر:

عدم إقرار المراسيم والقرارات الرئاسية الواجب عرضها على المجلس التشريعي ولم تعرض عليه حسب الأصول والصادرة من تاريخ 2008/9/8م وحتى نهاية ولايته بتاريخ 2009/1/8م، وزوال كامل قوتها القانونية.

د. أحمد بحر  
رئيس  
المجلس التشريعي بالإجابة

د. محمود الرمحي  
أمين سر  
المجلس التشريعي

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة غير العادية الرابعة

الجلسة الأولى - الاجتماع الأول

المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة

يومى الأربعاء والخميس الموافق 13-14/5/2009م

قرار رقم ( 1200 / غ.ع. 1/4 )

المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الأولى - الاجتماع الأول المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الأربعاء الموافق 13/5/2009م.

**أخذاً بعين الاعتبار:**

- تقرير اللجنة القانونية حول الوضع القانوني للحكومات التي يشكلها رئيس السلطة المنتهية ولايته دون منحها الثقة من المجلس التشريعي.

- نقاش وتوصيات الأخوات والإخوة أعضاء المجلس.

**بفـرر:**

أولاً: قبول تقرير اللجنة القانونية حول الوضع القانوني للحكومات التي يشكلها رئيس السلطة المنتهية ولايته دون منحها الثقة من المجلس التشريعي مع التعديلات بالإجماع.

ثانياً: إقرار توصيات تقرير اللجنة القانونية حول الوضع القانوني للحكومات التي يشكلها رئيس السلطة المنتهية ولايته دون منحها الثقة من المجلس التشريعي لتكون كالتالي:

1- إعمالاً لسيادة القانون واحتراماً للنظام الدستوري وحمايته يؤكد المجلس التشريعي على وجوب احترام إرادة الشعب الفلسطيني الذي اختار المجلس التشريعي عبر انتخابات حرة ونزيهة ويؤكد على وجوب احترام القانون الأساسي وتعديلاته والالتزام بنصوصه.

2- يؤكد المجلس التشريعي على الالتزام بنص المادة (5) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على "نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية

وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة فيه مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني"، والنظام الديمقراطي النيابي وفقاً للفقرة الدستورية

أن يحكم الشعب نفسه بنفسه بواسطة ممثليه في البرلمان، وبالتالي البرلمان هو الذي يسمي بالحكومة، وقد حدد القانون الأساسي المعدل صلاحيات رئيس السلطة الوطنية حصراً في

المادتين (38) و(63) ولم يجز لأي جهة تفويضه بأي صلاحيات إضافية خلافاً لما نص عليه.

3- يؤكد المجلس التشريعي على التمسك بحق الأغلبية النيابية وحكومتها وبرنامجه الانتخابي ومبادئها التي اختارها الشعب على أساسها، خصوصاً وأنها تملك أغلبية نيابية في مجلس تشريعي لا يمكن حله أو تعطيله وبالتالي أغليبتها محصنة بالقانون.

4- يؤكد المجلس التشريعي على أن ما يقوم به محمود عباس (الرئيس الفلسطيني المنتهية ولايته) بعد انتهاء ولايته بتاريخ 2009/1/8م من إجراءات هي اغتصاب للسلطات عامة وللسلطة السياسية ومصادرة حق الشعب الفلسطيني فيها، وهذه مخالفات دستورية وقانونية تتعارض ومصالحة الشعب الفلسطيني وتستوجب اتخاذ الإجراءات القانونية ومساءلته جنائياً ومدنياً عن تلك الأعمال والتصرفات.

5- يعتبر المجلس التشريعي ما يقوم به رئيس السلطة (المنتهية ولايته) من أعمال وتصرفات لتشكيل حكومة جديدة في الضفة الغربية دون الحصول على ثقة المجلس التشريعي هي حكومة معتصبة للسلطة السياسية والتنفيذية وتجاوز لنظام الحكم وانتهاك فاضح لأحكام القانون الاساسي ويعتبر كل شخص يشارك في هذه الحكومة يكون قد ارتكب مخالفة دستورية والإصرار على هذه المخالفة يعتبر جريمة مركبة مستمرة تستوجب المساءلة القانونية والملاحقة القضائية والمحكمة.

6- يؤكد المجلس التشريعي على المادة (67) من القانون الاساسي المعدل التي تنص على "بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الاساسي" وعلى المادة (79) بند (4) من القانون الاساسي المعدل والتي تنص على أنه

" لا يجوز لرئيس الوزراء أو أي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة من المجلس التشريعي " وبالتالي يجب على أي حكومة يتم تشكيلها أن تنال الثقة من المجلس التشريعي أولاً وقبل أداء القسم، وأن يكون القسم أمام رئيس شرعي غير منتهي الولاية، ويعتبر المجلس التشريعي أي حكومة يتم تشكيلها وتمارس العمل دون الثقة من المجلس التشريعي هي حكومة معتصبة للسلطة السياسية والتنفيذية ومخالفة للنظام الدستوري والقانون.

7- يؤكد المجلس التشريعي على شرعية حكومة الوحدة الوطنية "الحادية عشرة" برئاسة دولة رئيس الوزراء أ. إسماعيل هنية بصفتها حكومة تسيير أعمال وفقاً للمادة (78) البند (3) من القانون الاساسي المعدل والتي نالت ثقة المجلس التشريعي بأكثر من 97% من جميع أعضاء المجلس التشريعي.

8- يؤكد المجلس التشريعي على وجوب استعادة الحكومة للأجهزة والمؤسسات والصلاحيات التنفيذية التابعة لها والمخولة دستورياً بإرئتها مثل ديوان للرقابة المالية والإدارية، لجنة الانتخابات المركزية، الأمن والمعايير، سلطة النقد، الإعلام، الخارجية، صندوق الاستثمار... الخ، التي اتبعت لمكتب رئيس السلطة دون سند قانوني، لأن في ذلك إعمالاً لأحكام القانون ووفقاً للتجاوزات القانونية وخدمة لنجاح النظام السياسي والحكومة في تسيير شئون الشعب الفلسطيني، ومساعدة على منع إرباك الأداء الحكومي وتأكيد مسؤولية الحكومة الكاملة عن إدارة الحكومة وشئون المجتمع.

9- يدعو المجلس التشريعي مختلف الأطراف الى التمسك بوحدة الشعب الفلسطيني في الداخل والخارج واعتبار القيادات الفصائلية والسياسية والجماعية في الداخل والخارج مكوناً أساسياً من مكونات البنية السياسية والاجتماعية الفلسطينية، واعتماد قاعدة " وحدة الوطن ووحدة الشعب " أساسياً لأي وحدة وطنية وبرنامج سياسي وطني يتم التوصل إليه.

10- تقوم رئاسة المجلس التشريعي بخطوات عملية لمخاطبة العالم والحكومات والبرلمانات العربية والإسلامية والدولية وبتوضيح الصورة لهم ومطالبتهم بالتعامل فقط مع الحكومة الشرعية برئاسة دولة رئيس الوزراء أ. إسماعيل هنية وعدم التعامل مع أي حكومة غير شرعية كحكومة فياض التي لم تتل النقطة من المجلس التشريعي الفلسطيني.

د. محمود الرمحي

أمين سر

المجلس التشريعي

د. أحمد بحر

رئيس

المجلس التشريعي بالإجابة

