



أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة «معالجات قانونية مختارة»

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

2014



أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة
"معالجات قانونية مختارة"

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2014

أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة
"معالجات قانونية مختارة" - فلسطين

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور الألمانية - برنامج سيادة القانون في الشرق الأوسط وشمال
أفريقيا، بيروت - لبنان

ISBN 978-9950-318-43-4

Copyright © 2014 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

Impact of the Internal Palestinian Political Split on the Rule of Law in Gaza Strip

"Selected Legal Treaties"

This Publication is supported by Konrad Adenauer — Beirut, Lebanon.



الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق

تصميم الكتاب، مؤسسة أعضاء، رام الله - ت - 2980552

فريق البحث

فريق العمل والبحث-معهد الحقوق

• أ. محمود علاونه

• أ. آلاء حماد

• أ. رزان البرغوثي

الباحثون

• أ. إبراهيم أبو شمالة

• د. أنور الطويل

• أ. زينب الغنيمي

• د. عدنان الحجار

• أ. عمر شعبان

• د. محمد أبو مطر

• أ. "محمد عوض" التلواني

• د. نافذ المدهون

• د. وليد مدلل

التدقيق اللغوي

د. نصر الله الشاعر



تقديم

يحكم المجتمع المعاصر مبدأ سيادة القانون، أيًا كان مصدره وأيًا كان مستواه في النظام القانوني، ومقتضى هذا المبدأ التزام جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون بوصفه أساساً لمشروعية الأعمال. إلا أن سيادة القانون لا تعني مجرد الالتزام بأحكامه، بل تعني سمو القانون وارتفاعه على الدولة؛ وهو ما يتطلب أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا في مجرد الالتزام بأحكامه. ومن حيث المضمون يجب أن يكفل القانون الحقوق والحريات للأفراد، فهذا المضمون هو أساس سيادة القانون.

لقد ظهر مصطلح سيادة القانون، من الناحية التاريخية، في النظرية القانونية والسياسية، باعتباره مفهوماً جدلياً وجد موطناً قدم له في ممارسات الأنظمة الاستبدادية التي تقوم على الحكم المطلق؛ فقد كان هذا هو الإنجاز الثوري الذي حققه ظهور الطبقة البرجوازية. ويعبر هذا الواقع عن نفسه في العقلانية الشكلية التي تتأتى من سيادة القانون، فهذه العقلانية الشكلية تحول العلاقات والصراعات الاجتماعية إلى علاقات قانونية، من خلال طرح وكفالة الأشكال العامة التي تسيب التعامل مع بعضها بعضاً. فمن جانب، كانت هذه العلاقات تستهدف ضمان المنافسة السلمية بين المواطنين، عبر أشكال متبادلة لا تنتهج العنف في إدارة الأمور (العقود)، والقواعد الشكلية (القوانين)، بغية تنظيم الاحتمالات والقيود التي يفرزها السعي إلى إنجاز المصلحة الخاصة. ومن جانب آخر، يكفل مفهوم سيادة القانون التعايش السلمي بين المواطنين والدولة، ولا سيما من خلال الحقوق المدنية، والحق في المشاركة، والفصل بين السلطات، ومن خلال قواعد الإجراءات القانونية والمحاکمات العادلة، وغير ذلك من الضمانات القانونية في الإجراءات الجنائية. ويعني إلزام الأطراف الحاكمة بمبدأ القانونية منع القوى المكلفة بإنفاذ القانون والنظام من التدخل في المجتمع والحياة الخاصة للأفراد، على نحو تعسفي واعتباطي، وفقاً لما تُمليه مقتضيات «الحالة»، مثلما كان يفعل الزعيم المحلي أو «الباشا» في قرون خلت.

وتكمل العقلانية المادية العقلانية الشكلية في سيادة القانون. ولا تكمن الغاية التي تسعى العقلانية المادية إلى إنجازها في الوصول إلى حالة اليقين القانوني، بل تتصل هذه الغاية بالمضمون، ولا سيما في الميدان الاجتماعي والاقتصادي. ويشير الجهاز الذي يعتمده نموذج الحكومة التنفيذية، الذي يضمن تقديم الخدمات العامة وتوزيعها، إلى هذا المضمون. ويبرز

هذا الأسلوب الحكومي في التدخلات المنهجية التي تمارسها الحكومة في تنظيم الأسواق والإنتاج، وتصويب أوضاع السوق، عن طريق توزيع الدخل، وإدارة المخاطر، وتوزيع الموارد العامة.

ولم تتمكن السلطة الفلسطينية، في ظل اتفاقيات أوسلو والظرف الاستعماري السائد، حتى من مباشرة عملها على إنجاز العقلانية الشكلية؛ فمشروع بناء الدولة لا يزال عالقاً أو معلقاً على شروط، وباتت الحالة المتأصلة من انعدام التوافق التي تسمّ مساعي بناء المؤسسات والتحرّر جليّة في الأزمة القائمة بين النُخب السياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد وصل الأثر الشامل الذي خلفته السياسة الفلسطينية بين الخيال والانسجام مع الواقع، وبين السعي إلى المثالية ومساعي بناء الدولة، وبين الدفاع والأمر الواقع؛ وصل إلى طريق مسدود، يشكّل مصدر تهديد للنخب الحاكمة وللمواطن الفلسطيني، من خلال انتهاك حقوقه الأساسية بدعاوى ومسوغات تكون وليدة حالة ما.

وعودة إلى الحالة الفلسطينية في ظل حالة الانقسام السياسي الفلسطيني التي يعيشها المجتمع الفلسطيني، فقد ترتبت عليها العديد من التغيرات وأوجدت العديد من الفراغات، وأول هذه الفراغات التي تشكل ضربة لسيادة القانون، غياب السلطة التشريعية، التي أنيط بها مهمة الرقابة على عمل الحكومة وسنّ التشريعات؛ فمنذ الانتخابات التشريعية الأخيرة والسلطة التشريعية مغيّبة، الأمر الذي أدى إلى قيام السلطة التنفيذية بمهام السلطة التشريعية، فضلاً عمّا نتج عن غياب السلطة التشريعية من تغييب الكثير من القوانين التي تكفل الحريات والحقوق في مواجهة السلطة التنفيذية وإجراءاتها ومحاسبتها.

وبهدف الوقوف على حالة الانقسام السياسي وتداعياتها على منظومة سيادة القانون، وما شكلته بدورها من تحول كبير في حقول السياسة والقانون في فلسطين؛ أطلق معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومن خلال وحدة المساندة التشريعية، مشروعاً بحثياً للعام 2014، تحت عنوان "أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة: معالجات قانونية مختارة"، بهدف فحص واقع مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة، وممارسات السلطات العامة ودورها في تفعيل هذا المبدأ أو في تغييبه، وبيان أثر الانقسام السياسي الفلسطيني عليه، احتوى هذا الكتاب البحثي على مجموعة من الأوراق المتخصصة في موضوعات لها علاقة مباشرة بسيادة القانون، من خلال التعاون مع ثلّة من الباحثين الوطنيين.



حيث تم تنفيذ هذا المشروع البحثي على مدار ستة أشهر، نظم فريق العمل خلالها عدداً من ورش العمل الداخلية والخارجية، إلى جانب إجراء أبحاث ميدانية، من خلال إجراء مقابلات ميدانية مع الخبراء والمؤسسات ذات العلاقة في قطاع غزة، انتهاءً بعرض النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسات من خلال مؤتمر عقد بالتزامن في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ويأمل معهد الحقوق أن تشكل هذه الدراسة النوعية الأولى التي ركزت على قطاع غزة، لبنة أساسية وبوصلة يهتدي بها الساسة والقانونيون والأكاديميون في الحصول على صورة شاملة عن مظاهر سيادة القانون ومؤثراته في قطاع غزة، خلال مرحلة الانقسام السياسي الفلسطيني، وما نتج عن هذا الانقسام من تأثيرات على هذا المبدأ.

ويتوجّه معهد الحقوق بالشكر للباحثين الوطنيين في قطاع غزة، وفريق عمل المشروع في معهد الحقوق ممثلاً بطاقم وحدة المساندة التشريعية، والفريق المساند من الإداريين، ولكل من أسهم في إخراج هذه الدراسة النوعية إلى النور.

جميل سالم

مدير معهد الحقوق

- 11..... مقدمة
- 15..... سيادة القانون والعملية التشريعية في قطاع غزة
- 57..... تداعيات الانقسام على ممارسة الحقوق والحريات وسيادة القوانين المنظمة لها في قطاع غزة...
- 95..... سيادة القانون وواقع القضاء خلال فترة الانقسام السياسي في قطاع غزة
- 127..... ممثل الأفراد أمام الجهات الأمنية بناء على أمر استدعاء
- 153..... التشريعات الضريبية والجمركية وواقع سيادة القانون في قطاع غزة
- 183..... آليات التمكين القانوني كمدخل لتعزيز المساءلة الاقتصادية والاجتماعية
- 227..... الموازنة العامة وواقع سيادة القانون في قطاع غزة
- 261..... وصول النساء للعدالة أمام القضاء في قطاع غزة: تحديات وفرص
- 285..... سيادة القانون والإعلام
- 309..... سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة



مقدمة

يمثل مبدأ سيادة القانون قمة الضمانات القانونية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، بل إنه يعد الأساس الوحيد لاكتساب السلطة السياسية في الدولة شرعيتها، والعامل الأهم في استقرارها وثباتها. لذا؛ فهو مطلب مهمّ تنادي به حالياً كل الأنظمة الديمقراطية، حتى غدت الدساتير والقوانين في هذه الأنظمة، بما تضمنته من نصوص، تشدّد على تطبيقه وتفعيل أدواته.

لقد بات هذا المبدأ مؤشراً واضحاً وجلياً في الحكم على كون دولة ما، هي دولة ديمقراطية أم دولة يلفّها النظام الشمولي، إذ يشكل في جوهره ضمانة رئيسة لإعمال الحقوق والحرريات العامة، وتفعيل ممارستها بشتى صورها وأشكالها، هذه الحقوق التي أصبحت كما الزئبق في ميزان الحرارة، تتغير صعوداً ونزولاً، بحسب تغيرات الوضع السياسي الداخلي وتقلباته، فمن خلاله يمكن قياس مدى انحطاط الدولة في ممارستها كدولة بوليسية، أو نموّها وازدهارها باحترامها لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

ويُعدّ تأسيس مبدأ سيادة القانون وترسيخه من أكثر المهام تعقيداً لدى الدول، وما يرافق هذا المبدأ من تحديات في إقامة نظام قانوني يوفر الثقة والأمان في ممارسة الحقوق والحرريات العامة، الأمر الذي لن يتحقق إلا بتوافر ضمانات دستورية واضحة المعالم، وأولها احترام ما نصت عليه أسمى الوثائق الدستورية في الدول «الدساتير» من قواعد دستورية، والفصل بين السلطات في ممارسة أعمالها وخضوع الإدارة بكل تصرفاتها للقانون، ووجود رقابة قضائية فعّالة، وآخرها تمتع الأفراد بالحقوق والحرريات التي أقرتها الدساتير في ثناياها دون افتتات أو تعدّ عليها، ودون قيود أو حدود، إلا تلك التي نصّ عليها القانون أو حكم بها القضاء.

وتأسيساً على ذلك، أورد القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل للعام 2003 نصّاً خاصاً في الباب الأول، في المادة السادسة منه، أكدت أن مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص. ولتعزيز تفعيل هذا المبدأ وضمان تطبيقه؛ فقد أتبعه المشرع بالنصّ في الباب الثاني منه على مجموعة من المبادئ المتعلقة بالحقوق والحرريات العامة.

وبالعودة إلى المنظومة القانونية الفلسطينية نجد أن مظاهر غياب سيادة القانون، والتعدّي على الحقوق والحرريات العامة، والعنف الداخلي قد شكّلت واحدة من أبرز المشكلات

التي واجهت المجتمع الفلسطيني، وتراوحت هذه الظاهرة بين التوسع والانحسار، أو المد والجزر، بعد الانقسام السياسي الفلسطيني، بحسب تطورات المصالحة الوطنية الفلسطينية وتداعياتها؛ فبعد أن فرضت حكومة حماس في غزة سيطرتها على القطاع، وفي المقابل تعيين الرئيس حكومة لتسيير الأعمال في الضفة، الأمر الذي أفرز سلطتان، واحدة في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة، تتعاملان مع منظومة الحقوق والحريات العامة وفقاً لمنظورها الخاص وتوجهاتها وفكرها المبني على الخلفية السياسية لها؛ الأمر الذي أسهم إلى حد كبير في تغييب مظاهر سيادة القانون، والتعدّي على الحقوق والحريات العامة، بما في ذلك ممارسات بعض قوى الأمن أو المكلفين بإنفاذ القانون، التي لا تحترم المحددات القانونية والدستورية في أحسن أحوالها لدى تعاملها مع المخاطبين بنصوص القانون وروحه.

فالعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية تمثل معاً خليطاً رئيسياً في خلق بيئة مواتية في تفعيل وتشكيل مبدأ سيادة القانون، وإعماله في أي محيط مجتمعي، من خلال التزام مؤسسات الدولة بما جاءت به التشريعات السارية، وأولها تلك الناظمة للحقوق والحريات العامة، فلا يمكن الحديث عن مبدأ سيادة القانون الذي ينظم ويحكم العملية الديمقراطية، إلا في ظل دولة قانونية تخضع فيها كل السلطات لحكم القانون بمختلف درجاته وأنواعه، من خلال أطر واضحة ومحددة، تحكم هذا المبدأ وتعمل على ترسيخه.

وعلى خلاف ذلك، فإن حالة عدم الاستقرار السياسي التي عانت منها المنظومة الفلسطينية منذ الانقسام السياسي وحتى لحظة كتابة سطور هذه الدراسة، أدت إلى تجاذبات سياسية وتصارع وتناحر على السلطة، وصل فيها الحد إلى اختراق كل منظومة الحقوق والحريات العامة، من خلال اللجوء إلى استخدام القوة والعنف بكل صورته وأشكاله؛ الأمر الذي أدى إلى تدهور خطير، وانعطاف حادة في إعمال مبدأ سيادة القانون وتفعيله، بل لقد وصل الحد إلى تغييبه بشكل تام في التعامل مع العديد من القضايا المركزية في المنظومة القانونية الفلسطينية.

هذا بدوره أدى إلى التفكير ملياً في هذا الموضوع، ومحاولة طرقه من جوانبه كافة، بما يشمل مظاهر سيادة القانون ومؤشراته، وفحصها على أرض الواقع، وفحص ممارسات السلطات العامة ودورها، في تفعيل هذا المبدأ أو في تغييبه، من خلال استهداف موضوعات معينة والكتابة فيها، على شكل أوراق بحثية متخصصة، تدمج بين القانون والسياسة والاقتصاد والإعلام.



أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى:

1. تفحص واقع مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة، من خلال الوقوف على مظاهر التعامل مع هذا المبدأ، في ضوء ما جاءت به المنظومة القانونية الفلسطينية من ضوابط وأحكام قانونية.
2. إلقاء الضوء على واقع الحقوق والحريات العامة وعلاقتها بمبدأ سيادة القانون، ومدى تقيد السلطات العامة في قطاع غزة، في علاقتها مع المخاطبين بالقانون، بضوابط هذا المبدأ وتفاعلاته المختلفة.
3. بيان أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة، ضمن موضوعات مختارة.
4. التركيز على الدور المؤسسي لسلطات إنفاذ القانون وممارساتها، بما يتماشى ومبدأ سيادة القانون.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذا الكتاب في تناوله أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة، وما أفرزته من انتهاكات، في ظل نُدرّة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع في المنظومة القانونية الفلسطينية من زوايا مختلفة، كما تبرز أهميته في أنه احتوى على عدد من الموضوعات المتخصصة، ضمن أوراق بحثية منفردة، وتركيزه على موضوعات تتعلق بواقع سيادة القانون، وأثره على الحقوق والحريات العامة، والتشريعات الاقتصادية، والأطر المؤسسية في قطاع غزة، كما تكمن أهمية هذا الكتاب في محاولته المقاربة بين النصوص القانونية والواقع العملي للموضوعات المختارة، في ظل المنظومة الداخلية.

منهجية الدراسة

تم الاعتماد في هذا الكتاب على المنهج الوصفي التحليلي والمقارن، بحسب مقتضيات الدراسة، مع التركيز على الواقع العملي، من خلال إجراء مقابلات ميدانية مع الخبراء، والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية ذات العلاقة.

سيادة القانون والعملية التشريعية في قطاع غزة

"قراءة في الأدوات والطول الممكنة"

أ. آلاء حماد

أ. محمود علاونه

أ. رزان البرغوثي

| | |
|----|--|
| 19 | تقديم عام |
| 23 | المبحث الأول: أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على العملية التشريعية في قطاع غزة . |
| 32 | المبحث الثاني: الحلول الممكنة للحالة التشريعية في قطاع غزة |
| 44 | الخاتمة |
| 47 | المصادر والمراجع |
| 49 | الملاحق |



تقديم عام

يعد مبدأ سيادة القانون من أهم المبادئ التي تحرص الديمقراطيات المعاصرة على تأكيده، والنص عليه في دساتيرها وقوانينها، باعتباره من أهم مقومات الثبات والاستقرار لأي نظام سياسي. ويقصد بهذا المبدأ ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة، بحيث تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام، سواء أكانت هذه السلطات تشريعية أم قضائية أم تنفيذية. فالخضوع للقانون لا يعني بمعناه الضيق، أي الصادر عن السلطة التشريعية وحدها، بل يقصد به القانون في معناه الواسع الذي يشمل كل القواعد القانونية القائمة، بدءاً من الدستور «القانون الأساسي»، ونزولاً حتى اللائحة التي تصدر في إطاره.¹

وتظهر أهمية هذا المبدأ في كونه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحاكم والمحكوم، بحيث يخضع الحكام فيما يقومون به من أعمال، وما يتخذونه من قرارات، للنظام القانوني في الدولة، حينئذ تسمى بالدولة القانونية، وعلى عكس ذلك، إذا مارس الحكام سلطاتهم على خلاف ذلك، كنا إزاء دولة بوليسية.² وفي هذا الصدد نشير إلى ما عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا المصرية، في حكم لها عن المقصود بهذا المبدأ، بقولها: «... إن الدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها -وأياً كانت سلطاتها-

1. أحمد براك، سيادة القانون، المتوفر على الموقع: <http://ahmadbarak.com/v43.html>، تاريخ الزيارة: 2014/ 1/6. وانظر أيضاً في مفهوم مبدأ سيادة القانون: مورييس نخلة، وروحي البعلبكي وآخرين، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 988. وهاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 134. والقضاء غير النظامي: سيادة القانون وحل النزاعات في فلسطين، سلسلة القانون والمجتمع (1)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2006، ص 160-163.

2. تجدر الإشارة إلى أن البعض يفرق بين مبدأ «سيادة القانون» ومبدأ «خضوع الدولة للقانون»، إذ يقصد بمبدأ خضوع الدولة للقانون؛ خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون، وهو مبدأ قانوني قصد به صالح الأفراد وحماية حقوقهم، ضد تحكم السلطة، وباستهدافه خضوع جميع السلطات العامة للقانون وتقييد الإدارة على الأخص بالقانون واللوائح، يعد أكثر اتساعاً من مبدأ سيادة القانون، الذي ينبع عن فكرة سياسة تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وتهدف إلى وضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى بالنسبة للجهاز التشريعي، وهو بذلك يعد ضيقاً لاستهدافه تقييد السلطة الإدارية في الدولة فقط، وذلك بخضوعها للقوانين الشكلية، ومع ذلك فإن مبدأ سيادة القانون يعد أوسع نطاقاً، من حيث أنه يشمل تقييد جميع أنواع أعمال الإدارة، بينما يستهدف مبدأ خضوع الدولة للقانون تقييد الإجراءات التي تمس مصالح الأفراد فقط، ومن ثم فإن المبدأ الأخير يصلح لكل أنظمة الحكم، بما فيها النظم الديكتاتورية، على العكس من المبدأ الأول الذي لا يصلح إلا للنظم الديمقراطية. (سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986، ص 8)

بقواعد قانونية تعلق عليها وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، ذلك أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها»³.

وقد أكد القانون الأساسي المعدّل،⁴ في الباب الأول منه، أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي، يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون،⁵ إذ نصت المادة السادسة منه، على أن: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص». وعليه، فجميع السلطات في دولة فلسطين يجب أن تخضع للقانون، وجميع ممثلي هذه السلطات هم نواب للشعب في ممارستهم لسلطتهم. وعملية التشريع كغيرها من أعمال السلطات يجب أن تخضع للقانون وفق مبدأ تدرج التشريع⁶ المستند لمبدأ سيادة القانون، والذي يقضي بعدم مخالفة القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي للقانون الأساسي، وعدم مخالفة اللوائح التنفيذية للتشريعات العادية أو القانون الأساسي.

وقبل الحديث عن آلية سن التشريع في فلسطين حالياً، وتحديدًا الحالة في قطاع غزة، لسبق معالجتنا للحالة التشريعية في الضفة الغربية وتوضيح أثر الانقسام السياسي عليها، لابد من

3. حكم محكمة الدستورية العليا المصرية رقم (8/22 ق)، الصادر بتاريخ 1992/1/23، نقلاً عن أحمد براك، سيادة القانون، مرجع سابق. كما وضحت محكمة التمييز الأردنية المقصود بمبدأ سيادة القانون، في حكمها رقم (1978/95) الصادر بتاريخ 1978/4/29، حيث قضت على ما يلي: «إن تطبيق القانون واجب على كافة مؤسسات الدولة والمواطنين معاً، أي أنه واجب على الحاكمين والمحكومين على أساس قاعدة سيادة القانون». (منشورات مركز عدالة)

4. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.

5. انظر المواد (2-6) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

6. يقصد بمبدأ تدرج التشريع: إن بعض القواعد يتمتع بقوة الزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، وبالتالي يجب على كل سلطة عامة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية، أن تراعي أحكام القواعد القانونية العليا، حيث لا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة العليا مرتبة وإلا كانت مخالفة للمشروعية، فإذا تعارضت بعض هذه القواعد القانونية فيما بينها فإنه يمكن تغليب القاعدة القانونية الأعلى مرتبة. (للمزيد حول مبدأ تدرج القواعد القانونية، انظر: سامي جمال الدين، مرجع سابق).



المروور سريعاً على سير العملية التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية،⁷ فقد مرت هذه العملية بمرحلتين: الأولى امتدت بين العامين (1994-1996)، وهي المدة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي الأول، واللاحقة لتوقيع الاتفاق الانتقالي (غزة - أريحا) عام 1994، حيث تولت في هذه المدة السلطة التنفيذية المهام التشريعية، ممثلة بمجلس السلطة من خلال رئيس السلطة، وأصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حينها العديد من المراسيم الرئاسية، من بينها ما جاء نائماً للعملية التشريعية، ولعل أهمها: قانون رقم (4) لسنة 1995، بشأن إجراءات إعداد التشريعات،⁸ والذي بموجبه نظمت آلية سن التشريعات.

أما المرحلة الثانية، فكانت بعد انتخاب المجلس التشريعي الأول عام 1996، والمدة اللاحقة لذلك، حيث تم تشكيل أول مجلس تشريعي فلسطيني، وبذلك كان أول جسم ديمقراطي وأول مؤسسة تتولى العمل التشريعي في فلسطين. وفي هذه المرحلة أقر المجلس التشريعي نظامه الداخلي، والقانون الأساسي، فقد منح القانون الأساسي للمجلس التشريعي صلاحية تنظيم إجراءات هذه العملية في نظامه الداخلي، استناداً لنص المادة (2/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

بعد ذلك، وفي العام 2006 تم انتخاب مجلس تشريعي جديد، إذ بقي الوضع بالنسبة للعملية التشريعية على حاله حتى العام 2007، وهي المدة التي اصطلح على تسميتها بالانقسام السياسي الفلسطيني،⁹ حيث خضعت العملية التشريعية وعملية سن القوانين في المنظومة الفلسطينية لمتغيرات عديدة، كان لها أثر كبير على الساحة الفلسطينية، فقد تم نقل سلطة التشريع من المجلس التشريعي، صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع، إلى السلطة

7. لقد مرت العملية التشريعية قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 بمراحل مختلفة، بدءاً من مدة الحكم العثماني، ثم الانتداب البريطاني على فلسطين، مروراً بالحقبة التي خضعت فيها الضفة الغربية للحكم الأردني، وقطاع غزة للإدارة المصرية، وصولاً إلى المرحلة التي خضعت فيها فلسطين للاحتلال الإسرائيلي، وكان لكل مدة من هذه الفترات تشريعاتها التي كانت غالباً توضع لخدمة توجهات وسياسات الجهة صاحبة السلطة في الأراضي الفلسطينية، دون استشارة آراء أو رغبات واحتياجات الشعب الفلسطيني التشريعية. (للمزيد حول العملية التشريعية خلال هذه المدة، انظر: حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية «دراسة تحليلية»، سلسلة تقارير (3)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، دس).

8. قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور على الصفحة (15)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (4)، بتاريخ 1995/5/6.

9. يقصد بحالة الانقسام السياسي: الحالة التي نتجت عن الاقتتال الداخلي بين حركتي فتح والأجهزة الأمنية من جهة، وحركة حماس والقوة التنفيذية وكتائب القسام من جهة أخرى، ونتاج عنها سيطرة حماس على قطاع غزة منذ تاريخ 14 حزيران 2007.

التنفيذية ممثلة برئيس دولة فلسطين، استناداً لحالة الضرورة، وفقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، كما تم اللجوء إلى آليات جديدة من قبل حكومة حماس في قطاع غزة، كاستحداث التصويت من خلال وكالات الأسرى التي لم يرد ذكر لها في المنظومة القانونية الفلسطينية.

تكمن أهمية هذه الورقة البحثية بتسليطها الضوء على واقع العملية التشريعية في قطاع غزة، والدور التشريعي الذي يقوم به المجلس التشريعي في القطاع خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، ومدى التزامه بمبدأ سيادة القانون منذ بدء الانقسام السياسي ولغاية تاريخ كتابة هذه الورقة، كما تكمن أهميتها في أنها تطرح سيناريوهات لمعالجة الحالة التشريعية التي يعاني منها الوضع الفلسطيني، في ظل خلو معالجة صريحة ومباشرة لهذه الحالة في الأنظمة القانونية الفلسطينية ذات العلاقة والأنظمة المقارنة، وأيضاً في ظل عدم وجود سوابق وتجارب مشابهة يمكن الاهتداء بها في حل مشكلة الانقسام السياسي، ومعالجة أثره على العملية التشريعية.

وعليه، تتناول هذه الورقة البحثية أثر الانقسام السياسي على العملية التشريعية في قطاع غزة؛ بهدف الوقوف على آلية سن التشريع المتبعة في القطاع، وبيان مدى الالتزام بالنصوص القانونية الناظمة لعملية التشريع، لاسيما القانون الأساسي المعدل، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي¹⁰. كما تهدف إلى تقديم سيناريوهات، تبين مصير القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في قطاع غزة، خاصة أن هذه القوانين قد رتبت مراكز قانونية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين. لذا، تهدف هذه الورقة إلى طرح بعض السيناريوهات الخاصة لمعالجة الوضع القانوني القائم، من أجل تحديد وضعية هذه التشريعات، وتقديم توصيات للمشرع الفلسطيني ليسترشد بها عند تحقيق المصالحة وانعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني.

على ضوء ما تقدم، ستقتصر هذه الدراسة على تناول العملية التشريعية في قطاع غزة، وذلك من خلال مبحثين؛ المبحث الأول بعنوان: أثر الانقسام السياسي على العملية التشريعية في قطاع غزة، حيث سيتناول هذا المبحث آلية إصدار التشريع في القطاع؛ لمعرفة مدى تطابق إجراءات سير هذه العملية مع القوانين الناظمة لها. أما المبحث الثاني فعنوانه: الحلول الممكنة للحالة التشريعية التي يمر بها قطاع غزة، حيث سيتناول هذا المبحث سيناريوهات، لبيان مصير القوانين الصادرة في مرحلة الانقسام السياسي، وآلية تعامل المجلس التشريعي داخلياً، مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة.

10. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000، المنشور على الصفحة (69)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (46)، بتاريخ 2003/8/16.



المبحث الأول

أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على العملية التشريعية في قطاع غزة

كما بينا سابقاً، ووفقاً للقوانين الناظمة للعملية التشريعية في فلسطين (القانون الأساسي المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي)¹¹، فإن المجلس التشريعي هو الجهة المختصة بالتشريع،¹² ويحق لكل عضو من أعضاء المجلس التقدم بمقترحات للقوانين،¹³ لإقرارها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة (النصف + واحد من الأعضاء الحاضرين)¹⁴. ويشترط لصحة انعقاد جلساته حضور الأغلبية المطلقة للمجلس (النصف + واحد من عدد أعضاء المجلس)، وذلك استناداً لنص المادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، التي تنص على أنه: «يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة...»¹⁵.

ويحال القانون إلى رئيس دولة فلسطين لإصداره خلال ثلاثين يوم من إحالته له، وله حق إصداره أو ابداء الملاحظات حوله وإعادةه للمجلس التشريعي، وهنا يعيد المجلس مناقشته ثانية، فإذا

11. نظمت خمس قوانين عملية التشريع في السلطة الوطنية 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. وبموجب المادة (119) من القانون الأساسي، تم إلغاء كل ما يتعارض معه من نصوص القوانين الثلاثة المذكورة، وعليه فإن العملية التشريعية في فلسطين ينظمها فقط القانون الأساسي المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

12. المادة (2/1/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

13. المادة (2/56) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، كما يحق لمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس الوزراء بمشروعات قوانين، استناداً إلى المادة (70) من ذات القانون.

14. المادة (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والمادة (1) من ذات القانون.

15. يقصد بالأغلبية المطلقة للمجلس، استناداً للمادة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: «أكثرية (نصف + واحد) لكل عدد أعضاء المجلس».

أقرّه بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً،¹⁶ وينشر فوراً في الجريدة الرسمية وفق قانون الجريدة الرسمية الأردني رقم (29) لسنة 1949 وتعديلاته.¹⁷

على ضوء ما تقدم، يجب أن تسير العملية التشريعية في فلسطين وفق الآلية السابقة، واستناداً لقوانين الناظمة لها، لكن بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني، الذي ترتب عليه وجود حكومتين ونظاميين تشريعيين، هذا بدوره أدى إلى اتباع كل من الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة منهجاً وآليات معينة لسن القوانين؛ ففي الضفة الغربية تصدر التشريعات على شكل قرار بقانون صادر عن رئيس دولة فلسطين بموجب المادة (43) من القانون الأساسي،¹⁸ في حين يُصدر المجلس التشريعي في قطاع غزة القوانين وفقاً للآلية المعتادة لسير العملية التشريعية من اقتراح ومناقشة وقراءة لمشروع القانون، مع استحداث بعض الأدوات في ذلك، والمتمثلة بتوكيلات الأسرى. وفي مرحلة الإصدار التي يفترض أن تكون من قبل الرئيس، يلجأ المجلس التشريعي في قطاع غزة إلى الانتظار مدة شهر الممنوحة للرئيس للإصدار

16. تنص المادة (41) من القانون الأساسي المعدل على أنه: «1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسابيع اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية». وتجدر الإشارة إلى أن هذا النص يتناقض مع نص المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، التي تنص على أن المشروع يقر بالأغلبية المطلقة وفق هذه الحالة. إلا أنه، واستناداً لقاعدة هرمية التشريعات وعدم مخالفة الأدنى للأعلى، يطبق القانون الأساسي. 2. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية».

17. قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949، المنشور على الصفحة (140)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (983)، بتاريخ 15/5/1949.

وللمزيد حول إجراءات العملية التشريعية، انظر: دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، رام الله، 2013.

18. استكمالاً للفائدة؛ نشير في هذا الصدد إلى أنه - وبالرغم من تعطيل عمل المجلس التشريعي في الضفة الغربية بعد الانقسام السياسي - إلا أنه تم تفعيل دوره وأعضائه من خلال إيجاد آليات وأدوات جديدة، تتمثل في تشكيل: (هيئة ممثلي الكتل والقوائم، الاجتماع الدوري العام، مجموعات العمل البرلمانية)، ضمت هذه الهيئات في عضويتها جميع الكتل البرلمانية باستثناء كتلة الإصلاح والتغيير، وجمعت أعضاء المجلس التشريعي بمجموعات عمل متخصصة لمتابعة قضايا محددة تتابعها كل مجموعة حسب اختصاصها. وتم الاستناد في تفعيل المجلس وأعضائه إلى المادة (56) من القانون الأساسي، التي تؤكد على أن لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية، وهو ما أكدته أيضاً بذات النص المادة (15) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004، فضلاً عما منحه النظام الداخلي للمجلس التشريعي من أدوات وآليات، يمكن استخدامها من قبل الأعضاء لتفعيل دورهم التشريعي.



أو الرد بعد ارسال القانون لمكتب الرئاسة عبر الفاكس، ثم يتم نشر القانون في الوقائع الفلسطينية، أما بعد انتهاء ولاية الرئيس، فلم يتم ارسال القوانين.

في ظل هذه الإجراءات، والحلول الجديدة التي يتبعها المجلس التشريعي المنعقد في القطاع، ومن أجل التوافق مع المرحلة التي تعيشها الأراضي الفلسطينية بشكل عام، والقطاع بشكل خاص، ومن أجل تجاوز العقوبات القانونية التي تعترض سير مراحل العملية التشريعية؛ يثور التساؤل حول مدى انسجام عملية اقتراح التشريعات وإعدادها وإصدارها في قطاع غزة، مع نصوص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي؟ وما مدى دستورية هذه الإجراءات؟ تحديداً، ما مدى دستورية الوكالات التي حصل عليها نواب المجلس التشريعي؟ هل القانون الأساسي الفلسطيني يخوّل مجلس الوزراء صلاحية إصدار القوانين أم هل هي صلاحية حصرية لرئيس دولة فلسطين؟ وهل يمكن الادّعاء بانتهاء ولاية الرئيس، دون الحديث عن انتهاء ولاية المجلس التشريعي؟ ما هي الأسانيد القانونية التي يستند إليها المجلس التشريعي لتسيير أعماله، وإضفاء الشرعية على آلية إصداره للقوانين؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، لابد من تناول آلية إصدار التشريع في القطاع، بدءاً باقتراح القوانين، وانعقاد جلسات المجلس التشريعي، ومن ثم التصديق والإصدار، والنشر؛ لمعرفة مدى تطابق إجراءات سير هذه العملية مع القوانين الناظمة لها في المنظومة القانونية، وبما يتماشى مع مبدأ سيادة القانون الذي هو مناط الحكم في فلسطين، ومؤشر من المؤشرات الأساسية لتحقيق العدالة الناجزة.

أولاً. اقتراح القوانين

تأتي التشريعات من الحكومة بصيغة مشروع قانون ومذكرة إيضاحية، ويحال المشروع بعدها إلى اللجنة المختصة واللجنة القانونية في المجلس التشريعي، وتحيله هذه اللجان إلى لجنة الصياغة الفنية. هذه اللجنة التي شكلها المجلس التشريعي في غزة بعد العام 2007، وتتكون من الحكومة والمجلس التشريعي، لتعطي رأيها في المشروع، وتعيد صياغته وفق الأصول الفنية، ثم تقوم اللجان بعقد ورش عمل ولقاءات مع الفئات المستهدفة، وإعداد المشروع للمناقشة العامة.¹⁹

19. محمود علاونه، وهيا أحمد ونضال برهم، العملية التشريعية في فلسطين «الآليات وسيناريوهات الحل»، الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012، سلسلة القانون والسياسة (1)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012، ص 173.

ثانياً. انعقاد جلسات المجلس التشريعي

بيّن النظام الداخلي للمجلس التشريعي مواعيد دورات المجلس وطريقة انعقادها، من خلال المواد (16 - 22) منه؛ فقد نصّت المادة (16) منه، على أن: «يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يدعُ رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء».

وبذلك لا ينعقد المجلس لدورته العادية، إلا بدعوة من رئيس دولة فلسطين، كما يحق لرئيس المجلس التشريعي أن يدعوه للانعقاد لدورات غير عادية، بناءً على طلب من ربع أعضاء المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء، وفي حال عدم قيام رئيس المجلس بدعوته يعتبر الاجتماع منعقداً بقوة القانون في المكان والزمان المحددين في طلب أعضائه، أو طلب مجلس الوزراء. لذا، لا يشترط أن يدعو رئيس المجلس لانعقاده في دوره غير عادية.

وفيما يتعلق بالنصاب القانوني اللازم لكي ينعقد المجلس انعقاداً صحيحاً، تشترط المادة (18) من النظام حضور الأغلبية المطلقة للمجلس، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. واستناداً لذلك، يجب لعقد جلسة حضور 67 نائب على الأقل من أصل 132 نائباً.

في ظل ما ذكر أعلاه، حاول المجلس التشريعي المنعقد في القطاع اتخاذ إجراءات تسمح له بممارسة عمله في التشريع، وتجاوز العقوبات القانونية، بشكل يتفق مع المنظومة القانونية الفلسطينية؛ فعمد إلى الحصول على توكيلات الأسرى من أعضاء المجلس المعتقلين من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي، لتمكين الأعضاء الموكلين من التصويت على القرارات والقوانين التي يناقشها.²⁰ حيث أعلن النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي الدكتور أحمد

20. تجدر الإشارة إلى أن فكرة توكيلات النواب طرحت قبل العام 2007، حيث طرحت العديد من المقترحات في المجلس التشريعي، من أجل مواجهة غياب نواب المجلس إما بسبب الاعتقالات الإسرائيلية، وإما بسبب السفر، وإما غيرها من الأسباب. فناقشت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، مسودة مشروع القانون الخاص بحقوق النائب الأسير في شهر نيسان 2006. والتي أجازت للعضو الأسير بموجب وكالة خاصة ينظمها محاميه توكيل غيره من الأعضاء ليمثله في المجلس، ويصوت عنه بالوكالة، على أن تكون مدة الوكالة سنة واحدة قابلة للتجديد، ويراعى عند تنظيمها أن تكون مع بداية الدورة السنوية العادية للمجلس التشريعي. ويحق للعضو الأسير إنهاء الوكالة بكتاب خطي مصدق من محاميه، وتنتهي هذه الوكالة حكماً بالإفراج عن العضو الأسير أو بوفاته. والجدير بالذكر أن مسودة هذا القانون بقيت مجرد محاولة بسبب عدم توافق أعضاء المجلس التشريعي بشأنها، قبل عرضها على المجلس



بحر، في شهر تشرين الثاني من العام 2007، أن نواب كتلة التغيير والإصلاح قد حصلوا على وكالات خاصة من زملائهم في الكتلة، الموجودين في الأسر، ودعا إلى عقد جلسات غير عادية للمجلس التشريعي، كانت أولها بتاريخ 2007/ 11/ 7.²¹

واعتبرت كتلة التغيير والإصلاح أنها بذلك تعقد جلسات، وفقاً للتنظيم الوارد في المنظومة القانونية النازمة لعملية التشريع، ويستندون في ذلك لعدة مسوّغات، أبرزها: أن الظرف الفلسطيني استثنائي، وأنه يجب عدم السماح لقوات الاحتلال بتعطيل الشرعية الفلسطينية من خلال سياسة اعتقال النواب وحرمانهم من حرية التنقل، كما أن القانون الأساسي والنظام الداخلي لم يتضمن أي نص يمنع نظام التوكيلات في حضور الجلسات، فضلاً عن أن الانتخاب يكون للبرنامج وليس للأشخاص؛ وبالتالي يجوز للنواب المعتقلين توكيل نواب من نفس الكتلة، ما دامت تطبق ذات البرنامج. بالإضافة إلى ذلك، فإن النظام الداخلي واللائحة الداخلية لكتلة التغيير والإصلاح يجيزان ذلك، استناداً لنص المادة (7) من النظام الداخلي،²² التي بموجبها تم اعتبار فكرة التوكيلات من قبيل التنظيم الداخلي للكتلة في المجلس التشريعي.²³

في حين ترى باقي الكتل البرلمانية، التي قاطعت جلسات المجلس التشريعي، أن ما تقوم به كتلة التغيير والإصلاح من عقد جلسات باسم المجلس التشريعي، يشكل تعدياً على السلطة التشريعية، بالإضافة إلى أن الإجراءات المتبعة هي مخالفة للقوانين النازمة للعملية التشريعية في فلسطين، وذلك لعدة أسباب، أبرزها:²⁴

أولاً: عدم اتباع ما نص عليه القانون الأساسي في المادة (16) منه، والتي تشترط لصحة انعقاد المجلس دعوة رئيس الدولة لانعقاده.

التشريعي. (للمزيد انظر: حسين أبو هنود، وسامي جبارين وآخرين، قراءات قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، سلسلة إصدارات (3)، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله، 2008، ص 11-13).

21. المرجع السابق، ص 6.

22. تنص المادة (7) من النظام الداخلي للمجلس، على أنه: «بما لا يتعارض مع أحكام هذا النظام والقانون يجوز لكل كتلة برلمانية أن تضع لائحة لتنظيم عملها».

23. تقرير العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، غزة، 2013، ص 40، وللمزيد حول الآراء والتبريرات المؤيدة للتوكيلات، انظر: حسين أبو هنود، وسامي جبارين وآخرون، مرجع سابق، ص 22-25.

24. حسين أبو هنود، وسامي جبارين وآخرون، مرجع سابق، ص 25-28.

ثانياً: مخالفة نص المادة (4) من النظام الداخلي،²⁵ التي توضح مدة ولاية هيئة المكتب، إذ يجب أن تنتخب هيئة مكتب لكل دورة، ولا يجوز تمديد عملها للدورة التي تليها.

ثالثاً: عدم وجود نص قانوني صريح يسمح بالتوكيلات؛ حيث إن القانون الأساسي،²⁶ والنظام الداخلي، وقانون الانتخابات لسنة 2005²⁷، جاءت خالية من أي نص يجيز التوكيل من قبل النواب الأسرى لزملائهم، علاوة على أن مسألة التوكيلات ذاتها محل خلاف بين فقهاء القانون الدستوري؛ كونها تتعارض مع مبدأ التمثيل المباشر لنواب الشعب، خاصةً في حال انتخاب هؤلاء النواب وفقاً لنظام الأكثرية، الذي يحوز فيه النائب ثقة الناخبين بصفته الشخصية، بغض النظر عن موقعه الحزبي أو الاعتباري.

رابعاً: عدم مراعاة نظام الكتلة القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس؛ فالمادة السابعة من النظام الداخلي للمجلس لم تكن مطلقة في نصها على حق الكتلة في وضع نظام داخلي لها، وإنما جاءت مشروطة باحترام النظام الداخلي والقانون الأساسي، وبالتالي ليس مسوّغاً أن تستند كتلة التغيير والإصلاح في قانونية الوكالات إلى نظام الكتلة، لأن النظام الداخلي حدد المهام التي يجب على النائب ممارستها، كما حدد نظام التصويت في المجلس.

باستعراض توجه كتلة التغيير والإصلاح في قطاع غزة، ومحاولتها إيجاد حلول قانونية بغية إضفاء المشروعية الدستورية على ما يصدره المجلس التشريعي من تشريعات، وبمراجعة توجه باقي الكتل البرلمانية ومسوّغاتهم حول عدم دستورية انعقاد المجلس التشريعي؛ نرى أن انعقاد جلسات المجلس التشريعي وفق الآلية التي تتبعها كتلة التغيير والإصلاح هي غير قانونية، وغير دستورية، لما في انعقاده مخالفة لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، بالإضافة إلى الأسباب التي أشرنا لها سابقاً، التي تستند إليها باقي الكتل البرلمانية.

25. تنص المادة (4) من النظام الداخلي للمجلس، على أن: «تتألف 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 وفقاً للمواد (8، 9، 10) من هذا النظام».

26. بين القانون الأساسي الفلسطيني طرق معالجة حالة شغور منصب النائب في المجلس التشريعي، وذلك من خلال الانتخابات الفرعية في حالة الدوائر، أو بإشغال المنصب بالنائب التالي على القائمة، ولم يأت على ذكر الوكالة من بين هذه الطرق، وبالتالي فإنه يجب معالجة غياب بعض النواب من خلال هذه النصوص.

27. تضمنت المادة (8) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات، (المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (57)، بتاريخ 2005/8/18)، أحكاماً تتعلق بالتصويت الشخصي ومنع التوكيل في التصويت لاختيار النائب، وبما أن اختيار النائب ممنوع فيه التوكيل فمن باب أولى منع النائب توكيل غيره في التعبير عن الرأي داخل المجلس التشريعي.



وعلى الرغم من مقاطعة الكتل البرلمانية لجلسات المجلس، إلا أن كتلة التغيير والإصلاح استمرت في اعتماد هذه التوكيلات، بحيث أصبحت الأساس الذي تعقد جلسات المجلس التشريعي بموجبه، وتوالت الجلسات، وتوالى تبني التشريعات من قبل المجلس عبر هذه الآلية، إذ يقدم النواب مقترح القانون إلى اللجنة المختصة لمناقشته، ومن ثم تقديمه إلى رئاسة المجلس التي تحيله إلى لجنة الصياغة لصياغته بشكل نهائي، ثم يطرح للتصويت عليه بواسطة الوكالة، ويقر وفق النظام الداخلي للمجلس.²⁸ وقد صدر عن المجلس، خلال المدة الواقعة بين 2007-2014، ما يقارب (50) قانوناً.

ثالثاً. التصديق والإصدار

تستند كتلة التغيير والإصلاح في إصدارها للقوانين إلى نص المادة (41) من القانون الأساسي، التي تنص على أن: «1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية...»، كما تستند إلى نص المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس. إذ بموجب هاتين المادتين يتم إقرار القوانين بالقراءة الثانية، وترسل بعد ذلك عن طريق الفاكس والبريد الإلكتروني إلى الرئيس الفلسطيني للمصادقة عليها، وإصدارها خلال مدة شهر من تاريخ إحالتها إليه. وبما أن الرئيس الفلسطيني يعتبر القوانين المرسلة له غير قانونية، فلا يجري التعامل معها، حيث اعتبرت الكتلة أن هذه القوانين صادرة بقوة القانون بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ إرسالها له.

وقد استمر إصدار التشريعات وفق هذه الآلية، إلى حين تاريخ انتهاء ولاية الرئيس،²⁹ الموافق 2009/1/9، حيث لم تعد ترسل القوانين للرئيس الفلسطيني، وإنما أصبحت ترسل إلى

28. محمود علاونه، وهيا أحمد ونضال برهم، مرجع سابق، ص 175.

29. اعتبرت حركة التغيير والإصلاح أن ولاية الرئيس انتهت في 2009/1/9، وذلك استناداً لنص المادة (36) من القانون الأساسي، التي حددت مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية بأربع سنوات، حيث إنه تم انتخاب الرئيس في 2005/1/9، فإن ولايته تنتهي بتاريخ 2009/1/8. كما اعتبرت أن ما جاء في المادة الثانية من قانون الانتخابات لسنة 2005، التي تقضي بأن تنتهي ولاية الرئيس استثناء مع انتهاء ولاية المجلس التشريعي مخالفاً للقانون الأساسي. (للمزيد انظر: إشكالية انتهاء ولاية الرئيس محمود عباس وانعكاساتها على الوضع الداخلي الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008، والمنشور على الموقع: <http://www.net.alzaytouna.html.4315/permalink/>، تاريخ الزيارة: 2014/2/6.

مجلس الوزراء في القطاع لإصدارها، استناداً لنص المادة (46) من القانون الأساسي،³⁰ والتي تمنح مجلس الوزراء صلاحية مساعدة الرئيس في مهامه وممارسة سلطاته. فقد عمدت كتلة التغيير والإصلاح إلى تفسير هذا النص على أنه يمنح مجلس الوزراء صلاحية مساعدة الرئيس في مهامه، ومن ضمنها مهمة إصدار القوانين.

على ضوء ما تقدم؛ يثور التساؤل الآتي: هل يخوّل القانون الأساسي مجلس الوزراء صلاحية إصدار القوانين؟ وما مدى دستورية هذا الإجراء؟

بمراجعة نص المادة (46) السالفة الذكر، التي تستند إليها الكتلة في إصدار مجلس الوزراء للقوانين، نجدها تنص على أن هذه المساعدة يجب أن تكون وفق أحكام القانون الأساسي، وبمراجعة نصوص القانون الأساسي لا نجد أي نص يقضي بمنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار القوانين، وجل ما منحه القانون الأساسي من صلاحيات، في مجال التشريع، لمجلس الوزراء يتعلق فقط بإصدار التشريعات الثانوية، حسب ما نصت عليه المادة (68) والمادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. لذا، تكون-والحالة هذه- كل الإجراءات المتخذة غير قانونية، ومخالفة للقانون الأساسي.

رابعاً: النشر في الجريدة الرسمية

بعد مرور مدة ثلاثين يوماً، المنصوص عليها في المادة (1/41) من القانون الأساسي، على إقرار القانون بالقراءة الثانية، تقوم رئاسة المجلس التشريعي بإرسال القانون إلى رئاسة الوزراء في قطاع غزة، والتي تقوم بدورها -استناداً لنص المادة (46) من القانون الأساسي- ومن خلال وزير العدل، بإرسال القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع في غزة، لنشره بالجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)،³¹ استناداً لقانون الجريدة الرسمية رقم (8) لسنة 2008،³² المعدل لقانون رقم (29) لسنة 1949، والذي يمنح رئيس ديوان الفتوى والتشريع صلاحية إصدار أعداد الجريدة الرسمية. على خلاف القانون السابق لسنة 1949 وتعديلاته، والذي كان يمنح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء وفق المادة الرابعة منه.

30. تنص المادة (46) من القانون الأساسي المعدل على ما يأتي: «يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي».

31. محمود علاونه، وهيا أحمد ونضال برهم، مرجع سابق 176.

32. قانون الجريدة الرسمية رقم (8) لسنة 2008، المنشور في العدد (74) من الجريدة الرسمية الفلسطينية (غزة)، بتاريخ



خامساً: نفاذ القانون

نتيجةً للانقسام السياسي، أصبحت القوانين الصادرة في قطاع غزة والمنشورة في الجريدة الرسمية في القطاع، تطبق على الفلسطينيين في قطاع غزة فقط، والقوانين الصادرة في الضفة الغربية والمنشورة في الجريدة الرسمية في الضفة تطبق على الفلسطينيين في الضفة فقط؛ فأفضى ذلك إلى ازدواجية تطبيق القاعدة القانونية، وهو ما يتعارض مع أحكام القانون الأساسي، ومع مبدأ المساواة في تطبيق القانون على المواطنين، الذي نص القانون الأساسي عليه في المادة التاسعة منه: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة». لذلك، لا يمكن القول بوجود مبدأ سيادة القانون في ظل عدم المساواة بين جميع المواطنين الفلسطينيين في تطبيق القانون عليهم.

فضلاً عن أن التشريعات الصادرة في القطاع باسم المجلس التشريعي، هي تشريعات صدرت في ظل غياب الديمقراطية التشاورية في سنّها، حيث أن هذه التشريعات صدرت دون إشراك المجتمع بمختلف مكوناته في عملية صياغة التشريعات وإعدادها؛ فالتشريعات الصادرة في قطاع غزة تتفق فقط مع ما ترتبه كتلة التغيير والإصلاح، دون الأخذ بعين الاعتبار تمثيل باقي الشرائح والفصائل في المجتمع، الأمر الذي يخالف ويتعارض مع فلسفة التشريع وأحكام القانون الأساسي، وضرورة ولادته من رحم المجتمع، لا أن يكون غريباً هجينا عنه، ويجب أن لا يُظهر فكرة بعينها أو توجهاتها.

نخلص مما سبق؛ أن الانقسام السياسي الفلسطيني أثار على آلية سن التشريعات، وأخلّ بشكل كبير على عملية استمرار توحيد النظام القانوني الفلسطيني، فقد ترتب على حالة الانقسام اختلاف آلية إصدار التشريعات في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، وبالتالي اختلاف التشريعات الصادرة عن كل طرف، واختلاف السياسات والتوجهات التشريعية لكلا الحزبين، الأمر الذي ترتب عليه انقسام النظام القانوني الفلسطيني، والعودة إلى ثنائية التشريع المطبق في شطري الوطن؛ الأمر الذي يهدد بانهيار المنظومة التشريعية الفلسطينية كلها، والإخلال بوحداية القاعدة التشريعية، وازدواجيتها.

المبحث الثاني

الحلول الممكنة للحالة التشريعية في قطاع غزة

على الرغم من انتهاء ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني وولاية الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2010/1/25، إلا أن كلاً من الطرفين (أي: الضفة والقطاع) اتجها إلى إيجاد مرجعية جديدة له، غير مرجعية القانون الأساسي؛ ففي قطاع غزة لجأ المجلس التشريعي إلى الاعتماد على تفسير القانون الأساسي فيما يتعلق بانتخاب مجلس جديد، وتسليمه الولاية، وأنه في حالة عدم إجراء انتخابات فهو يمدد الولاية لنفسه،³³ كما تم الاستناد إلى العرف (سابقة برلمانية)، على اعتبار أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته في أيار 1999، واستمرت ولايته حتى عام 2006، دون وجود نص دستوري يتيح له ذلك،³⁴ حيث تم مد ولاية كل من الرئيس والمجلس التشريعي بقرار من المجلس المركزي لحركة فتح، وهو أيضاً ما يثير التساؤل حول مدى قانونية هذا التمديد، في ظل وجود مؤسسات دستورية يفترض أن تقوم بعملها على الأرض.

وبناء على ذلك، استمر المجلس التشريعي المنعقد في قطاع غزة، بإصدار القوانين كما بينا سابقاً، بلغ عددها خلال فترة الانقسام، وحتى وقت إعداد هذه الورقة البحثية (50) قانوناً،³⁵ والسؤال الذي يثور في هذا الصدد: ما مصير التشريعات التي صدرت خلال الانقسام، في حال تم الاتفاق بين أطراف الانقسام على المصالحة، وعودة المجلس التشريعي - وهو أمر لا بد منه طال أم قصر - أي: ما الحلول القانونية الممكنة للحالة التشريعية المترتبة على الانقسام السياسي؟ للإجابة عن هذه التساؤلات، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يعرض المطلب الأول السيناريوهات المتوقعة لحالة الانقسام السياسي، وأثرها على الحالة التشريعية، والمطلب الثاني يوضح آلية تعامل المجلس التشريعي داخلياً، مع التشريعات الصادرة خلال الانقسام، بعد انعقاده في أول جلسة.

33. تنص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005، على أن: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري". للمزيد حول دستورية ولاية المجلس التشريعي، انظر: أمجد الأغا، قراءة قانونية في مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، الموجودة على الموقع: http://www.plc.gov.ps/ar/study_details.aspx?id=8، تاريخ الزيارة: 2014/11/2.

34. عدنان الحجار، آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها، سلسلة العلوم الانسانية، مجلة جامعة الأزهر، المجلد 13، العدد 1، 2011، ص 156.

35. انظر الملحق رقم (1).



المطلب الأول: السيناريوهات والحلول التشريعية والمؤسسية الممكنة لحالة الانقسام السياسي

الفرع الأول: السيناريوهات المتوقعة لحالة الانقسام السياسي وأثرها على الحالة التشريعية

فيما يلي نعرض السيناريوهات المتوقعة لحالة الانقسام والفرقة السياسية، وأثرها على الحالة التشريعية:

السيناريو الأول: استمرار حالة الانقسام السياسي

هذا السيناريو ما زال قائماً حتى لحظة كتابة هذه الورقة البحثية؛ وينطلق من فكرة استمرار حالة الانقسام السياسي في فلسطين، أي ببقاء كلتا الحكومتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة؛ الأمر الذي يترتب عليه بقاء الحالة التشريعية على ما هي عليه حالياً، وهي استمرار إصدار القوانين في قطاع غزة من قبل المجلس التشريعي، بالاستناد إلى توكيلات الأسرى لإكمال النصاب القانوني، واستمرار إصدار رئيس فلسطين قرارات بقانون في الضفة الغربية، استناداً لنص المادة (43) من القانون الأساسي، وما زال كلا الطرفين يصدر تشريعاته التي تطبق فقط على جهة واحدة دون الأخرى.

والنتيجة المترتبة على هذا السيناريو هي تعميق فكرة الانقسام، وبقاء مشكلة التشريعات وازدواجية تطبيقها قائمة، واختلاف المراكز القانونية للمخاطبين بهذه القواعد، فضلاً عما سترتب على ذلك من مراكز قانونية جديدة على الأفراد، من خلال استحداث تشريعات جديدة، أو تعديل تشريعات قائمة أو إلغائها.

أضف إلى ذلك، أن استمرار حالة الانقسام، يؤدي إلى الإخلال بأحد أهم الأهداف التي سعت إليها السلطة الوطنية الفلسطينية لتحقيقها، منذ لحظة مجيئها وانتخاب المجلس التشريعي في العام 1996، وهي عملية توحيد التشريعات الفلسطينية في إطار المنظومة القانونية الفلسطينية.

السيناريو الثاني: تشريع الانقسام السياسي

يقوم هذا السيناريو على فكرة أن تقوم كلتا الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة بالانفراد بالسلطة، أي قيام كلتا الحكومتين بإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية بشكل

مستقل عن الآخر، أي وجود كيانيين منفصلين عن بعضهما في دولة واحدة، الأمر الذي يترتب عليه ازدواجية السلطات، وازدواجية في عمل المؤسسات الرسمية، ووجود نظامين تشريعيين، وآليتين تشريعتين؛ فينتج عن ذلك ازدواجية في التشريعات.

السيناريو الثالث: عودة الاحتلال «الإسرائيلي»

هذا السيناريو الذي يقوم على فكرة عودة الاحتلال الإسرائيلي إلى أراضي قطاع غزة؛ وبالتالي، قيام الاحتلال بممارسة مهامه على الأرض بديلاً عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ومن ضمنها وأهمها ممارسة المهام التشريعية، حيث سيعود ما يعرف بالأوامر العسكرية، وهي الأداة التشريعية التي كانت تمارسها سلطات الاحتلال قبل مجيء السلطة.

ووفق هذا السيناريو تثار إشكالية أو صعوبة التكهن بموقف سلطات الاحتلال في التعامل مع المنظومة القانونية الفلسطينية المطبقة منذ عام 1994، فمن الممكن أن تقوم بإلغاء كل التشريعات التي صدرت بعد عام 1994، أو تبقّيها سارية، أو تعدل بعضها منها.

وسترتب النتيجة ذاتها، التي ترتبت على السيناريوهين السابقين، وهي ازدواجية التشريعات؛ في حال خضع القطاع للاحتلال الإسرائيلي، واستمرت الضفة الغربية خاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلا إذا تم إعادة احتلال الضفة الغربية أيضاً، وبالتالي تطبيق ذات الأداة التشريعية (الأوامر العسكرية) على شقي الوطن.

السيناريو الرابع: إنهاء الانقسام السياسي الفلسطيني

ينطلق هذا السيناريو من فكرة إنهاء الانقسام السياسي، وإلغاء كل مظاهره، بما فيها إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية؛ وبالتالي، عودة المجلس التشريعي الفلسطيني للعمل بعقد جلساته. وهنا تثار إشكالية التشريعات الصادرة في قطاع غزة، ومدى تطابقها أو انسجامها مع المنظومة القانونية الفلسطينية في ظل إصدار قرارات بقانون من الرئيس في الضفة الغربية.

فالإشكالية تثار في حل الازدواجية في التشريعات، وفي المؤسسات الموجودة في شقي الوطن. وعليه؛ تطرح العديد من التساؤلات: ما الآلية الواجب اتباعها لمعالجة التشريعات الصادرة في قطاع غزة في حال إنهاء الانقسام السياسي، وعودة المجلس التشريعي؟ وما القيمة القانونية لهذه التشريعات؟ أي ما مدى دستوريته، وهل ستُعدُّ جميعها صحيحة أم غير صحيحة (غير دستورية)؟ أم سيتم اعتبار التشريعات التي صدرت قبل نهاية ولاية الرئيس وولاية المجلس صحيحة، وباقي التشريعات غير دستورية؟ وهذا ما يقودنا إلى تساؤل آخر: من الجهة المخوّلة



بفحص دستورية التشريعات الصادرة خلال هذه الفترة وقانونيتها؟

كذلك، في حال تم اعتبارها دستورية: ما مصير التشريعات الصادرة في القطاع في ظل اعتبار القرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية دستورية أيضاً، وتحديدًا في ظل معالجتها لذات الموضوع المعالج في القرارات بقوانين؟ أو في ظل إلغاء القوانين الصادرة في القطاع لقوانين سارية في الضفة، أو العكس بإبقاء قانون ساريًا ألغي بموجب قرار بقانون في الضفة الغربية؟ إن الإجابة على التساؤلات السابقة في غاية الأهمية؛ نظرًا لما ترتب على التشريعات الصادرة - سواء في القطاع أم الضفة - من آثار ومراكز قانونية، سواء على صعيد الأفراد أو المؤسسات، وهو ما يجب أن يوضع في رأس الأولوية عند القيام بأية معالجة قانونية، أو مجتمعية، في ظل تحقق المصالحة الفلسطينية وعودة المجلس التشريعي.

بادئ ذي بدء؛ وفيما يتعلق بالجهة المخولة بفحص جميع التشريعات، يمكننا وضع مقترحين لذلك:

أولاً: أن يتم إدراج بند في اتفاق المصالحة الفلسطينية، يقضي بتشكيل لجنة مشتركة قانونية، مهمتها فحص جميع التشريعات الصادرة في القطاع والضفة، من أجل إجراء عملية الانسجام فيما بينها في محاولة لتوحيدها، ووضع المعالجات الممكنة لكل تشريع، سواء بالإبقاء على الضروري منها، وإعادة إصداره على نحو يحافظ على الحقوق المكتسبة التي ترتبت في ظله، أو إلغاء غير الضروري منها، الذي لا يمس حقوقًا مكتسبة للأفراد.

ومن خلال اتفاق المصالحة يجب تحديد مدة عمل هذه اللجنة، وآلية عملها بشكل مفصل، بالإضافة إلى عضويتها، على أن يكون في عضويتها ممثلو الكتل البرلمانية، ومؤسسات المجتمع المدني وخبراء قانونيون.

ثانيًا: أن يتم إدراج بند في اتفاق المصالحة، يقضي بإحالة فحص التشريعات للمجلس التشريعي عند انعقاده، بحيث يتولى المجلس التشريعي الجديد إصدار قرار يقضي بإنشاء لجنة قانونية متخصصة، وفقًا للصلاحيات المخولة له، بموجب المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي،³⁶ التي تمنحه صلاحية تشكيل لجان لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة.

وعليه، يشكل المجلس التشريعي فور انعقاده لجنة قانونية (خاصة أو مؤقتة) متخصصة

36. تنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، على أن: «3. للمجلس أن يشكل لجانًا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة».

لدارسة التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، على أن يحدد المجلس مدة عملها، كما يمكنه أن يحدد عضويتها، بأن تشمل ممثلي اللجان داخل المجلس، وممثلي الكتل البرلمانية، بالإضافة إلى دعوة مؤسسات المجتمع المدني، وغيرها من الجهات التي يرى المجلس ضرورة حضورها لاجتماعات هذه اللجنة.

وتقوم هذه اللجنة القانونية المتخصصة بذات المهام المشار إليها في الخيار الأول، وهي؛ مهمة معالجة التشريعات الصادرة خلال مرحلة الإنقسام، وذلك بالعمل على توحيدها، من خلال الإبقاء على التشريعات الضرورية، وإلغاء غير الضروري منها، حيث تقوم هذه اللجنة بوضع توجهاتها، ورفعها للمجلس فيما يتعلق بمصير التشريعات.

ونود التأكيد هنا؛ على ضرورة إدراج بند ضمن اتفاق المصالحة، يقضي بحماية المتضررين من وجود قوانين غير دستورية، وذلك بالنص على حقهم في اللجوء للقضاء لطلب التعويض المادي أو العيني، وتوفير سبل قضائية سهلة وسريعة للنظر في تظلماتهم³⁷.

الفرع الثاني: السيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات

أما فيما يتعلق بالسيناريوهات الممكنة لمعالجة التشريعات الصادرة أثناء مرحلة الانقسام، فنبينها فيما يأتي، مع الأخذ بعين الاعتبار نوع التشريع، فيما إذا كان من مستوى قوانين، أو تشريعات ثانوية، أو لوائح وأنظمة:

السيناريو الأول: اعتبار جميع القوانين الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية صادرة بموجب إجراءات صحيحة

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

إذ يتطلب ذلك من رئيس دولة فلسطين إصدار قرار بقانون يعتبر فيه جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية صادرة بإجراءات صحيحة، وأنها تسري في المكان الذي صدرت به مؤقتاً، كما يتضمن القرار النص على مراجعة هذه التشريعات وإجراء التعديلات والمعالجات اللازمة بشأنها، خلال مدة سنة من انعقاد المجلس التشريعي. وهذا

37. تقرير العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 40.



الأمر ينطبق على القوانين، والتشريعات الثانوية، أما اللوائح التي صدرت بموجب قوانين جديدة صدرت خلال مرحلة الانقسام فيرتبط مصيرها بالقانون ذاته، من حيث وجودها أو عدمها.

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

السيناريو الثاني: اعتبار التشريعات الصادرة في قطاع غزة غير دستورية، وفي الضفة دستورية

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

السيناريو الثالث: اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة دستورية، وفي الضفة غير دستورية

يقوم هذا السيناريو على اعتبار جميع التشريعات الصادرة في القطاع صحيحة، وصدّرت ضمن الطرق والوسائل الرسمية المنصوص عليها في المنظومة الفلسطينية، وبالتالي اعتبار انعقاد جلسات المجلس وعملية التصويت والإصدار هي إجراءات صحيحة، واعتبار القرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية غير دستورية، لانتفاء الشروط الواردة في المادة (43) من القانون الأساسي فيها، أي عدم توافر شرط الضرورة فيها.

وعلى الرغم من أن هذا الحل يوفر حماية للمراكز القانونية المترتبة في القطاع، إلا أنه يهدرها في الضفة، سواء على صعيد الأفراد أو المؤسسات، وهذا البطلان سيطلال التشريعات الثانوية أيضاً التي رتبت مراكز قانونية كذلك.

السيناريو الرابع: اعتبار جميع التشريعات الصادرة في قطاع غزة والضفة الغربية غير صحيحة

يُعدّ هذا السيناريو أسوأ الاحتمالات الممكنة، التي يتم فيها معالجة مصير التشريعات الصادرة أثناء مرحلة الانقسام، ويقوم هذا السيناريو على اعتبار القوانين الصادرة في قطاع

غزة غير دستورية، لعدم قانونية توكيلات الأسرى، ولصدور التشريعات من دون مصادقة الرئيس عليها، وكذلك الحال في الضفة الغربية، باعتبار القرارات بقوانين التي صدرت استناداً لحالة الضرورة غير دستورية، لعدم توافر شروط حالة الضرورة فيها.

ويعدّ هذا السيناريو أسوأ الاحتمالات، لعدة أسباب؛ إن إلغاء التشريعات في كل من قطاع غزة والضفة الغربية واعتبارها غير دستورية يترتب عليه إهدار للمراكز القانونية المترتبة عليها، إذ إن هذه المراكز ستصبح بلا سند قانوني، أو إطار قانوني حام لها. فضلاً عن أن إلغاء هذه التشريعات سيترتب عليه الرجوع إلى القوانين السابقة، التي تعاني من عدة إشكاليات، والعودة إلى ترتيب مراكز قانونية وفقاً لها؛ الأمر الذي سيترتب عليه عدم استقرار الوضع القانوني في فلسطين، وزيادته تعقيداً على تعقيد.

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

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

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

السيناريو الأقرب للتطبيق:

كما بينا سابقاً فإن السيناريو المنطقي والأكثر قابلية للتطبيق هو السيناريو الأول، الذي



يعتبر جميع التشريعات الصادرة في القطاع والضفة تشريعات صحيحة، وصادرة ضمن الطرق القانونية، ونحن نؤيد هذا السيناريو لما فيه من حماية للمراكز القانونية المترتبة على هذه التشريعات، وبالتالي حماية المخاطبين بها، سواء أكانوا أشخاصاً أم مؤسسات.

إلا أنه عند الأخذ بهذا السيناريو، يجب الأخذ بعين الاعتبار أن تتم الدراسة والمراجعة للتشريعات بشكل دقيق؛ بغية تحقيق الانسجام والمواءمة بينهما، وذلك من خلال لجنة قانونية متخصصة مشتركة.

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

الفرع الثالث: إشكالية ازدواجية المؤسسات والحلول الممكنة

لا بد من التطرق إلى أحد أهم الآثار المترتبة على الانقسام السياسي، وهو ازدواجية المؤسسات ذات العلاقة بالعملية التشريعية.

إن المؤسسات ذات العلاقة بالعملية التشريعية، هي: المجلس التشريعي، مؤسسة الرئاسة، مجلس الوزراء، ديوان الفتوى والتشريع. وقد رتب الانقسام السياسي ازدواجية على هذه المؤسسات، الأمر الذي يستدعي وضع حل لهذه الإشكالية.

فيما يتعلق بمؤسسات الرئاسة من الناحية المؤسسية، قد لا تكون هناك إشكالية، في ظل عدم وجود هرمين للسلطة من حيث تولي الرئاسة، ولكن الإشكالية تنثور في ظل وجود مجلس وزراء في الضفة، وآخر في غزة، وديوان فتوى وتشريع في الضفة وآخر في غزة، ووجود مجلس تشريعي فاعل في غزة، وآخر في الضفة معطل، مع وجود لجان تجتمع بين حين وآخر، وهناك تقارير رقابية تصدر عن المجلس في كل من الضفة الغربية وغزة، ففي الضفة هناك كتل برلمانية ومجموعات عمل برلمانية تصدر تقارير، وفي غزة كذلك الأمر.

في ظل هذه الازدواجية لا بد من إيجاد حل لتوحيد هذه المؤسسات. والسيناريو المقترح لذلك هو إنشاء لجان متخصصة لهذا الغرض، بحيث تقوم بدورها بمعالجة الازدواجية في المؤسسات، على النحو الآتي:

- إما باعتبار بعض المؤسسات الموجودة في غزة فروعاً وامتداداً للمؤسسات الموجودة في رام الله، مع ضرورة إجراء المعالجات القانونية اللازمة في بعض منها، وعلى وجه الخصوص أن كثيراً من هذه المؤسسات قد تم تغيير هياكلها الوظيفية الداخلية، وحتى في الموظفين؛ سواء بالترقية أو التعيين أو الفصل، أو حتى بتغيير أطرها القانونية النازمة لها وتعديلها.

- أو بدمج المؤسسات التي تقوم بتنفيذ العمل ذاته، أي بشكل مزدوج في الضفة وغزة. فعلى سبيل المثال، ديوان الفتوى والتشريع، حيث يوجد واحد في غزة وآخر في الضفة، والديوان الموجود في غزة يطبق قانوناً للجريدة الرسمية (8) لسنة 2008، وفي الضفة الغربية يطبق قانون الجريدة الرسمية الأردني، وكل من القانونين يحيل إلى مرجعية مختلفة في إصدار الجريدة.

وعليه، يجب العمل على توحيد هذه القوانين، بإصدار قانون موحد للجريدة الرسمية. وفيما يتعلق بالأعداد المختلفة التي صدرت في شقي الوطن، فمن الممكن إعطاؤها تسلسلاً، فمثلاً الأعداد في الضفة تأخذ الرمز (أ)، وفي غزة (ب)، ويتم جمع هذه التشريعات في جريدة رسمية واحدة.

علاوة على ذلك، يجب إصدار قانون ينظم عمل ديوان الفتوى والتشريع، كل ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار المراكز القانونية التي ترتبت للأفراد عند إجراء هذه العملية، واعتبار الديوان في غزة امتداداً للديوان في الضفة وفرعاً له.

المطلب الثاني: آلية تعامل المجلس التشريعي داخلياً، مع التشريعات الصادرة خلال مرحلة الانقسام، بعد انعقاده

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

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

وفقاً لهذا السيناريو؛ يقوم المجلس فور انعقاده بإصدار قرار بتشكيل لجنة خاصة أو مؤقتة، استناداً لنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، التي تمنح المجلس



صلاحية تشكيل لجان خاصة. ويتم تحديد مهام وصلاحيات اللجنة ضمن قرار تشكيلها، بحيث تكون مهمتها الأساسية مراجعة ودراسة القوانين الصادرة في قطاع غزة، والقرارات بقوانين الصادرة في الضفة الغربية، وإعطاء توصيات بشأنها، ضمن معايير يتم تحديدها بالقرار الصادر عن المجلس.

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

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

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

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

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

ينطلق هذا السيناريو بالاعتماد على ما جاءت به نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ونصوص القانون الأساسي الفلسطيني، والسير بإجراءات إقرار هذه التشريعات، وفقاً لسير التشريعات العادية في المجلس التشريعي.

بحيث يتم الدعوة لعقد جلسة للمجلس التشريعي وفقاً لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وتشعر اللجان المتخصصة بإعداد التقارير اللازمة عن التشريعات التي سيتم

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

أما فيما يتعلق بمواد الاستناد بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فيموجب المواد (16-22)، 48، و(53-64)، حيث تنص المادة (16) على أن يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس)، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدا حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء.

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

أما المادة (48) فتتص على أن: "1. يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها، ... 2. يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء.

3. للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة.

4. يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانها الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها".

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



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

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

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

وقد تتضمن الإجراءات الجديدة، إجراءات تتعلق بالنصاب القانوني للتصويت، وآلية عرض القرارات بقانون، وآلية مراجعتها والتعامل معها من قبل الأعضاء، كما يجب مراعاة القانون الأساسي في ظل عدم وجود نص، يتطرق إلى هذه الإجراءات.

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

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

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

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

الخاتمة

بعد القراءة المتأنية لما ورد في ثنايا هذه الورقة البحثية، يتضح أن مبدأ سيادة القانون من أهم مقومات الثبات والاستقرار لأي نظام سياسي، ويقصد به أن يكون القانون المشرع من قبل السلطة التشريعية المختصة والناظم لعلاقة ما، هو الواجب التطبيق عليها، وفقاً لهذا المبدأ، وتعتبر أحكام القانون المرجع الأول والأخير للبت في أي خلاف، أو موضوع منظم في القانون أو معالج فيه، وهو مبدأ يجب احترامه من جميع السلطات، ومن قبل الأفراد أيضاً؛ لذلك، فإن تنظيم القانون الأساسي لموضوع العملية التشريعية، وتحديد الأحكام المعالجة لها، يلزم تطبيقها، ولا يجوز الارتجال بحل من خارج النص. وهذا ما عانت منه قطاع غزة والضفة الغربية خلال فترة الانقسام السياسي، من تجاوز للنص القانوني والخروج عنه، بالاستناد على فكرة المصلحة العامة، وحالة الضرورة، والحالة الاستثنائية، والتشريع المقاوم، وغيرها من مسوغات يستسيغها الفعل القانوني، والتي قد توسم في مرحلة ما بعدم الدستورية.

ومن خلال هذه الورقة توصلنا إلى عدة نتائج، تمثلت فيما يأتي:

- يعدّ القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته، بمنزلة الوثيقة الدستورية الناظمة لعمل السلطات ومؤسساتها، بما فيها السلطة التشريعية، كما يُعدّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي حجر الزاوية في العملية التشريعية؛ فقد حدد القانون الأساسي آلية عمل السلطة التشريعية، وكيفية ممارسة دورها في سن التشريعات وإصدارها، فضلاً عن تنظيم النظام الداخلي للمجلس صلاحيات المجلس، وما أنيط به من مهام.
- يعدّ المجلس التشريعي وفقاً للقانون الأساسي المعدل الجهة المختصة بالتشريع.
- ترتب على حالة الانقسام السياسي الفلسطيني وجود حكومتين ونظاميين تشريعيين، واحد في قطاع غزة، والآخر في الضفة الغربية، استقلّ كل منهما بآلية لتشريع مختلفة، الأمر الذي ترتب عليه ازواجية التشريعات، واختلاف السياسات والتوجهات التشريعية في شقّي الوطن.
- استحدثت حكومة حماس آليات جديدة في عملية سن التشريع، من خلال استحداث مفاهيم جديدة في النصاب القانوني لتوكيلات الأسرى.
- انتهجت الحكومة في قطاع غزة في عملية سن التشريع، وفقاً للآلية المعتادة لسير العملية التشريعية من اقتراح ومناقشة وقراءة لمشروع القانون، أما في مرحلة الإصدار التي يفترض أن تكون من قبل الرئيس، فقد لجأ المجلس التشريعي إلى الانتظار مدة



- شهر الممنوحة له للإصدار أو الرد، ثم يتم النشر.
- أثارت القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي المنعقد في قطاع غزة، خلال فترة الانقسام السياسي، جدلاً كبيراً بين السياسيين والقانونيين، حول مدى مشروعية إصدارها، ومدى الحاجة إليها.
 - إن القوانين الصادرة في القطاع ينحصر تطبيقها الفعلي في قطاع غزة، وهذا ما عزز الانقسام القائم بين القطاع والضفة الغربية، بحيث أصبحا كيانين مستقلين ليس فقط جغرافياً وسياسياً وإنما أيضاً قانونياً؛ ما أثر على سياسة السلطة التشريعية المتعلقة بتوحيد التشريعات.
 - طريقة التعامل مع التشريعات الصادرة ومعالجتها تتوقف على وجود اتفاق سياسي، يتوصل إليه الطرفان لإنهاء الانقسام.
 - هنالك عدة سيناريوهات وحلول قانونية ممكنة، على الصعيد الفلسطيني للحالة التشريعية، ويعدّ السيناريو الذي يقضي باعتبار جميع التشريعات الصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة تشريعات صحيحة وصادرة ضمن الطرق القانونية، هو أفضل السيناريوهات، لما يترتب عليه من حماية للمراكز القانونية المترتبة على هذه التشريعات، ولكن وفق هذا السيناريو يجب مراعاة أن تتم دراسة هذه التشريعات، ومراجعتها بشكل دقيق؛ لتحقيق الانسجام فيما بينها.
 - تعاني المنظومة القانونية الفلسطينية النازمة للعمل التشريعي من النقص، في معالجة الكثير من المسائل الدستورية، وفي مقدمتها حال شغور منصب النائب بسبب اعتقاله لدى سلطات الاحتلال، أو فكرة معالجة التشريعات في حالة الضرورة وآليات القيام بذلك.
- بناء على هذه النتائج، يمكن لنا توجيه التوصيات الآتية:
- ضرورة إنهاء الانقسام السياسي والمؤسسي، وتحقيق الوحدة الوطنية الفلسطينية.
 - ضرورة العمل على مراجعة التشريعات الصادرة في مرحلة الانقسام السياسي، على نحو يساهم في توحيد المنظومة التشريعية، بما ينسجم مع القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس.

- العمل على إجراء مراجعة شاملة للمنظومة القانونية الناظمة لعمل المجلس التشريعي، وتطويرها، وذلك لتجنيب المجلس التشريعي في المستقبل أي فراغ تشريعي يتعلق بعمله. بالإضافة إلى إعادة صياغة القانون الأساسي على نحو يسد النقص في نصوصه، ووضع شروحات مفصلة له؛ للحيلولة دون استخدام السياسيين والقانونيين للشغرات الواردة في القانون، وتفسيرها بحسب أهوائهم الحزبية.
- تضمين اتفاق المصالحة بنداً، يقضي بتحديد آلية مراجعة التشريعات، وبآليات قضائية سريعة لتعويض المتضررين من جراء التشريعات التي تمّ الحكم بعدم دستورتيتها.
- ضرورة العمل على دراسة الآثار المترتبة على ازدواجية المؤسسات، ووضع الحلول الممكنة لها.



المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 19/3/2003.
- قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات، المنشور على الصفحة (15)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (4)، بتاريخ 6/5/1995.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000، المنشور على الصفحة (69)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (46)، بتاريخ 16/8/2003.
- قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (57)، بتاريخ 18/8/2005.
- قانون الجريدة الرسمية رقم (8) لسنة 2008، المنشور في العدد (74) من الجريدة الرسمية الفلسطينية (غزة)، بتاريخ 22/5/2008.
- قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949، المنشور على الصفحة (140)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (983)، بتاريخ 15/5/1949.

ثانياً: الكتب والمجلات

- أبو هنود، حسين، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية «دراسة تحليلية»، سلسلة تقارير (3)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله.
- أبو هنود، حسين، وسامي جبارين وآخرين، قراءات قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس، وفقاً لحالات الضرورة، سلسلة إصدارات (3)، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله، 2008.
- جمال الدين، سامي، تدرج القواعد القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986

- الحجار، عدنان، آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها، سلسلة العلوم الإنسانية، مجلة جامعة الأزهر، المجلد 13، العدد 1، 2011.
- الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2006.
- علاونه، محمود، وهيا أحمد ونضال برهم، العملية التشريعية في فلسطين «الآليات وسيناريوهات الحل»، الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012، سلسلة القانون والسياسة (1)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012.
- نخلة، مورييس، وروحي البعلبكي وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- القضاء غير النظامي: سيادة القانون وحل النزاعات في فلسطين، سلسلة القانون والمجتمع (1)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2006.
- تقرير العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، غزة، 2013.
- دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، رام الله، 2013.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- الأغا، أمجد، قراءة قانونية في مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، الموجودة على الموقع: http://www.plc.gov.ps/ar/study_details.aspx?id=8، تاريخ الزيارة: 2014/11/2.
- براك، أحمد، سيادة القانون، الموجود على الموقع: <http://ahmadbarak.com/v43.html>، تاريخ الزيارة: 2014/1/6.
- إشكالية انتهاء ولاية الرئيس محمود عباس وانعكاساتها على الوضع الداخلي الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008، المنشور على الموقع: <http://www.alzaytouna.net/permalink/4315.html>، تاريخ الزيارة: 2014/2/6.
- www.adaleh.com، منشورات مركز عدالة.



الملاحق

الملحق رقم (1)

جدول بالقوانين المقررة من المجلس التشريعي خلال الفترة (2006م—2013م)

| النشر | الإقرار من المجلس | جهة التقديم | اسم القانون | |
|-----------------------------|----------------------|---------------------------------|--|---|
| نُشر في العدد 65 من الوقائع | جلسة خاصة | النائب عمر عبد الرازق | قانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006 | 1 |
| نُشر في العدد 73 من الوقائع | تم إقرار القانون | قرار بقانون صادر عن رئيس السلطة | قانون رقم (1) لسنة 2006 بشأن اقتراح أفراد الشرطة وقوى الأمن | 2 |
| نُشر في العدد 73 من الوقائع | بالقراءة الثانية | مجلس الوزراء | قانون رقم (3) لسنة 2008م معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م | 3 |
| نُشر في العدد 66 من الوقائع | مقر بالقراءة الثالثة | النائب جمال نصار | قانون رقم (7) لسنة 2006م معدل للقانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006 | 4 |

| | | | | |
|----|---|--------------------------------|------------------|-----------------------------|
| 5 | مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة المالية 2006 | لجنة الموازنة | جلسة خاصة | نُشر في العدد 73 من الوقائع |
| 6 | قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (1) لسنة 2008م | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 73 من الوقائع |
| 7 | قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (2) لسنة 2008م | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نُشر في العدد 73 من الوقائع |
| 8 | قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م | أعضاء اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نُشر في العدد 73 من الوقائع |
| 9 | قانون رقم (1) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة 2009م | النائب: د.أحمد أبو حلبية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 74 من الوقائع |
| 10 | قانون رقم (9) لسنة 2008 تنظيم الزكاة | اللجنتان القانونية والاقتصادية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 74 من الوقائع |
| 11 | قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (7) لسنة (2008) | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 74 من الوقائع |



| | | | | |
|----|---|------------------|-------------------------------|----------------------------|
| 12 | قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (6) لسنة 2008م | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 74 من الوقائع |
| 13 | قانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 74 من الوقائع |
| 14 | قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (2) لسنة 2009م | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 75 من الوقائع |
| 15 | قانون رقم (6) لسنة 2009م بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2009 | مجلس الوزراء | جلسة خاصة | نشر في العدد 76 من الوقائع |
| 16 | قانون رقم (5) لسنة 2008م معدل للقانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات العامة | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية | نشر في العدد 75 من الوقائع |
| 17 | قانون رقم (3) لسنة 2009م معدل لقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2009/3/12 | نشر في العدد 75 من الوقائع |

| | | | | |
|----|--|------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 18 | قانون رقم (4) لسنة 2009 معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2009/3/12 | نشر في العدد 75 من الوقائع |
| 19 | قانون رقم (5) لسنة 2009 معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998 | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2009/3/12 | نشر في العدد 75 من الوقائع |
| 20 | قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (7) لسنة 2009 | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2009/10/15 | نشر في العدد 76 من الوقائع |
| 21 | قانون رقم (1) لسنة 2010 بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2010 | مجلس الوزراء | جلسة خاصة | نشر في العدد 76 من الوقائع |
| 22 | قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (2) لسنة 2010 | لجنة التربية | بالقراءة الثانية 2010/1/12 | نشر في العدد 76 من الوقائع |



| | | | | |
|----|--|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 23 | قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010 | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2010/8/24 | نشر في العدد 77 من الوقائع |
| 24 | قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (4) لسنة 2010 | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2010/9/29 | نشر في العدد 77 من الوقائع |
| 25 | قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2011م | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2011/3/28م | نشر في العدد 78 من الوقائع |
| 26 | قانون معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008 | لجنة الموازنة والشؤون المالية | بالقراءة الثانية 2011/4/21م | نشر في العدد 81 من الوقائع |
| 27 | قانون الشباب الفلسطيني | لجنة التربية والقضايا الاجتماعية | بالقراءة الثانية 2011/4/27م | نشر في العدد 80 من الوقائع |
| 28 | قانون رقم (5) لسنة 2010 معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005 | النائب: محمد فرج الغول | بالقراءة الثانية 2011/7/28م | نشر في العدد 79 من الوقائع |

| | | | | |
|----|--|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 29 | قانون القضاء الشرعي | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2011/7/ 28م | نشر في العدد 79 من الوقائع |
| 30 | قانون إعداد الخطة العامة للتنمية | النائب: جمال نصار | بالقراءة الثانية 2011/9/7م | نشر في العدد 81 من الوقائع |
| 31 | قانون الطب الشرعي | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2011/ 11/ 17م | نشر في العدد 81 من الوقائع |
| 32 | قانون نقل الأعضاء البشرية وزراعتها | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2011/ 12/ 21م | نشر في العدد 81 من الوقائع |
| 33 | قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2011 | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2012/3/31م | نشر في العدد 82 من الوقائع |
| 34 | قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2012 | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2012/3/31م | نشر في العدد 82 من الوقائع |
| 35 | قانون رقم (3) لسنة 2012 بشأن تعديل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2012/5/ 17م | نشر في العدد 83 من الوقائع |



| | | | | |
|----|--|----------------------------------|---------------------------------|--|
| 36 | القانون المدني | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2012/6/26م | نشر في عدد ممتاز من الوقائع بتاريخ 2012/8/5م |
| 37 | قانون الصندوق الوطني لدعم القدس | النائب: أ.د. أحمد أبو حلبية | بالقراءة الثانية 2012/7/12م | نشر في العدد 84 من الوقائع |
| 38 | قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود | مجلس الوزراء | بالقراءة الثالثة 2012/6/27م | نشر في العدد 84 من الوقائع |
| 39 | قانون إيجار العقارات | اللجنة القانونية | بالقراءة الثالثة 2013/5/16م | نشر في العدد 88 من الوقائع |
| 40 | قانون الشركات | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2012/10/11م | نشر في العدد 85 من الوقائع |
| 41 | قانون التعليم | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2012/12/26م | نشر في العدد 86 من الوقائع |
| 42 | قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013م | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2012/12/31م | نشر في العدد 87 من الوقائع |
| 43 | قانون النقابات | لجنة التربية والقضايا الاجتماعية | بالقراءة الثانية 2013/2/6م | نشر في العدد 87 من الوقائع |

| | | | | |
|----|--|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 44 | قانون رقم (3) لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (3) لسنة 2012م | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2013/4/11م | نشر في العدد 88 من الوقائع |
| 45 | قانون رقم (3) لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013م | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2013/4/11م | نشر في العدد 87 من الوقائع |
| 46 | قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013م | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2013/4/11م | نشر في العدد 87 من الوقائع |
| 47 | قانون الغرف التجارية الصناعية | اللجنة الاقتصادية | بالقراءة الثالثة 2006/1/15م | نشر في العدد 87 من الوقائع |
| 48 | قانون المعاملات الإلكترونية | مجلس الوزراء | بالقراءة الثانية 2013/6/20م | نشر في العدد 89 من الوقائع |
| 49 | قانون المخدرات والمؤثرات العقلية | اللجنة القانونية | بالقراءة الثانية 2013/8/21م | نشر في العدد 89 من الوقائع |
| 50 | قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2014م | لجنة الموازنة والشؤون المالية | جلسة خاصة 2013/12/31م | نشر في العدد 90 من الوقائع |

تداعيات الانقسام على ممارسة الحقوق والحريات وسيادة القوانين المنظمة لها في قطاع غزة

د. محمد أبو مطر

| | |
|---|----|
| تقديم نظري وتأطير منهجي..... | 61 |
| المبحث الأول: الحقوق والحريات العامة في القوانين الفلسطينية: الحماية الدستورية والتنظيم القانوني..... | 64 |
| المبحث الثاني: الانقسام وسيادة القانون: الافتقار لبيئة مواتية لإعمال القوانين الناظمة للحقوق والحريات العامة..... | 69 |
| المبحث الثالث: ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل الانقسام: تعدد الانتهاكات وغياب سيادة القانون..... | 76 |
| المبحث الرابع: تداعيات التشريعات الصادرة في قطاع غزة على منظومة الحقوق والحريات العامة: مخالفة المبادئ والضمانات الدستورية وتقييد الممارسة..... | 81 |
| خاتمة..... | 88 |
| المصادر والمراجع..... | 89 |



تقديم نظري وتأطير منهجي؛

يشكل مبدأ سيادة القانون في الدولة الحديثة مطلباً رئيساً لضمان أعمال الحقوق وممارسة الحريات العامة، كما يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية الناظمة للعلاقة بين سلطات الحكم والمحكومين، لذلك فإن تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم بات يمثل أحد مؤشرات سيادة القانون.

لكن سيادة القانون، بوصفها ظاهرة إنسانية، لا يمكن فصلها عن سياقها الاجتماعي والسياسي، ذلك أن الاستقرار الاجتماعي والسياسي يشكلان عوامل رئيسة، في إيجاد بيئة مواتية لإنفاذ مبدأ سيادة القانون، وإعماله في حقل ممارسة السلطة وتفاعلاتها مع محيطها المجتمعي، من خلال التزام مؤسسات الحكم بالتشريعات والقوانين السارية، لاسيما تلك المنظمة للحقوق والحريات العامة، وفي مقابل ذلك فإنه في الحالة التي يتقلص فيها الاستقرار الاجتماعي ويتحوّل فيها التجاذب السياسي والتنافس على السلطة إلى صراع، يجرى فيه اللجوء إلى استخدام القوة والعنف، فإن سيادة القانون ستشهد نوعاً من التراجع يُفضي تدريجياً إلى تغييب القانون، وعدم الاحتكام إليه في علاقة الحكم ومؤسساته بالمواطنين، وهو ما سينتج عنه تضيق نطاق ممارسة الحقوق والحريات العامة، على نحو يبدو فيه مثل هذا الاستنتاج كفرضية تثبت في مجتمعات الصراع أو مجتمعات اللادولة.

وهو ما يطرح التساؤل حول مدى انطباق مثل هذه الفرضية على الحالة الفلسطينية؟

في إطار الإجابة عن هذا التساؤل يتضح من الناحية الموضوعية، أنه في الحالة الفلسطينية، وكنتيجة لثنائية السلطة، بعد نشوء سلطة حكم في غزة، في سياق التنازع بين حركتي فتح وحماس على الصلاحيات الدستورية والصراع على الحكم ومؤسساته، يصعب تجاهل تداعيات هذا الصراع، والانقسام الناجم عنه، على ممارسة الحقوق والحريات العامة، لاسيما في قطاع غزة حقل الدراسة.

على ضوء ذلك تثار إشكالية هذه الورقة البحثية المتمثلة في: إلى أي حد جرى إعمال سيادة القانون في مجال ممارسة الحقوق والحريات العامة في قطاع غزة خلال مرحلة الانقسام؟

وهي إشكالية تطرح بدورها العديد من التساؤلات، أبرزها:

- ما مدى توفر السلطة الوطنية الفلسطينية على قوانين وتشريعات لتنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة؟ ويوجد هذا التساؤل ما يسوّغه في أنه يصبح من غير المجدي الحديث

عن سيادة القانون، في مجال الحقوق والحريات، في ظل افتقار السلطة الوطنية للقوانين والتشريعات التي تضمن التمتع بها، وتكفل حمايتها.

- ما تأثير الانقسام على عمل المنظومة القانونية للسلطة الوطنية؟ وما انعكاساته على سيادة القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة؟ وما تداعيات ذلك على ممارسة الحقوق والحريات العامة في قطاع غزة؟

- هل اقتضت تلك التداعيات على تراجع ممارسة الحقوق والحريات، وغياب سيادة القوانين الناظمة لها، أم هل امتدت لتطال المنظومة القانونية ذاتها لهذه الحقوق والحريات، باللجوء إلى سنّ تشريعات، تُسهّم في تقليص المجال المتاح لممارستها؟ وتكمن أهمية طرح مثل هذا التساؤل في الوقوف على مدى توظيف القانون، كأداة في الصراع والهيمنة في الحالة الفلسطينية، بعد سيطرة حركة حماس-ذات المرجعية الأيديولوجية الدينية- على سلطة امتدت تجربتها نحو أربعة عشر عاماً، جرى فيها بناء مؤسساتها وتشكيلها، وتنظيم العلاقات الاجتماعية عبر تشريعات وقوانين وضعية، ومدونة دستورية "القانون الأساسي" تقرر بالحقوق والحريات على أسس المواطنة لا على أسس دينية. فهل ستمتثل حركة حماس، في إدارتها للسلطة والحكم في قطاع غزة، إلى هذه المنظومة القانونية، وبالتالي الفصل والتمييز بين ممارسة الحكم واستحقاقاته ومرجعياتها الأيديولوجية الدينية، في إطار تنظيم علاقتها بمواطنين ينتمون إلى مشارب أيديولوجية وفكرية متعددة (وطنية وإسلامية وعلمانية ويسارية)، أم هل ستلجأ إلى إعادة بناء الحقل المؤسسي والقانوني للسلطة، من منظور ومنطلقات أيديولوجية ودينية، تعمل على تكريس فهم وتفسير أحادي لتنظيم مؤسسات الحكم، وعلاقتها بالمحكومين، وما يتاح لهم من هامش لممارسة الحقوق والحريات؟

- هذه التساؤلات وغيرها سيتم مقاربتها في الدراسة، وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: الحقوق والحريات العامة في القوانين الفلسطينية: الحماية الدستورية والتنظيم القانوني.

المبحث الثاني: الانقسام وسيادة القانون: الافتقار لبيئة مواتية لإعمال القوانين الناظمة للحقوق والحريات العامة.

المبحث الثالث: ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل الانقسام: تعدد الانتهاكات وغياب سيادة القانون.



المبحث الرابع: تداعيات التشريعات الصادرة في قطاع غزة على منظومة الحقوق والحريات العامة: مخالفة المبادئ والضمانات الدستورية وتقييد الممارسة.

وقد عمدت الدراسة في تناولها لهذه المباحث، إلى الاستعانة ببعض المناهج العلمية، كالمنهج الوصفي التحليلي لواقع الحقوق والحريات العامة في قطاع غزة، في ظل حالة الانقسام السياسي، والمنهج النسقي الذي يتم من خلاله مقارنة الظاهرة محل الدراسة، كنسق يتفاعل ويتأثر بغيره من الأنساق، مثل النسق القانوني والنسق السياسي الاجتماعي، إضافة إلى المنهج الاستشراقي، الذي يُسهم من الناحية العلمية في استشراف ما ستؤول إليه ممارسة الحقوق والحريات العامة، وسيادة القوانين المنظمة لها في قطاع غزة، كما جرى توظيف بعض أدوات البحث العلمي، كإجراء المقابلات مع عدد من المختصين والعاملين في حقل حقوق الإنسان، ومراجعة الدراسات البحثية والتقارير الرصدية لحالة حقوق الإنسان في قطاع غزة، خلال الفترة التي تناولها هذه الدراسة.

المبحث الأول

الحقوق والحريات العامة في القوانين الفلسطينية : الحماية الدستورية والتنظيم القانوني

شكلت حقوق الإنسان منذ نشوء المجتمعات البشرية مجالاً للصراع بين الأفراد والسلطة الحاكمة، وقد جاء الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان انطلاقاً من الحاجة إلى حماية هذه الحقوق من تعسف الحكم واستبداد مؤسساته في علاقته بالمواطنين، لذلك أبرمت العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، لتكريس عالميتها، وإلزام الدول والحكومات باتخاذ الخطوات الكفيلة بضمان ممارستها والتمتع بها، لاسيما إنفاذ تلك الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في منظومتها القانونية والتشريعية.¹

وعلى صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية، منذ العمل على تأسيسها نهاية العام 1993، اتجهت السلطة نحو الالتزام بتبني الشريعة الدولية لحقوق الإنسان وإنفاذها في نظامها القانوني، عبر إصدار العديد من المراسيم الرئاسية ذات العلاقة بهذه الحقوق، كمرسوم تشكيل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عام 1993، وتعهّدات السلطة للمنظمات العاملة في ميدان حقوق الإنسان، وأبرزها تعهّد رئاسة السلطة في خطاب رسمي لمنظمة العفو الدولية «أمнести» في عام 1993، بالعمل على تضمين القوانين الداخلية الفلسطينية بمبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها، كما هو متعارف عليها دولياً، بالإضافة إلى القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الذي تعهدت فيه السلطة بالسعي إلى الانضمام للمواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.²

حيث تُعدّ تلك المراسيم والتعهدات الرئاسية والدستورية، إلى جانب المواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، مصدر التزام السلطة الوطنية من الناحية القانونية، بحماية هذه الحقوق، وضمان ممارستها وإعمالها في السياق القانوني الفلسطيني. وهو ما يطرح التساؤل حول ماهية المقاربة القانونية التي تبنتها السلطة الوطنية الفلسطينية، في تنظيمها للحقوق والحريات العامة والالتزام بحمايتها؟

1. عبد الرحمن أبو النصر، قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ط5، مكتبة القدس، غزة، 2012، ص 35 وما بعدها.

2. لمزيد من التفاصيل، انظر: مكانة حقوق الإنسان في دولة فلسطين، مجلة الرقيب، العدد 3، حزيران 1997، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.phrmg.org/arabic/monitor1997/june1997-2.htm>.



بالنظر إلى المرجعيّات القانونية الفلسطينية ذات الصلة بحقوق الإنسان والحريات العامة، يتّضح أن المشرّع الفلسطيني قد عمد إلى إرساء مجموعة من المبادئ التوجيهية في تنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات، أبرزها:

- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة، وواجبة الاحترام.
- انتهاك الحقوق والحريات العامة يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.
- لا تسقط الدعوى الجنائية والمدنية الناشئة عن جريمة انتهاك الحقوق والحريات بالتقادم.
- يتوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية تعويض كل من كان ضحية لجريمة انتهاك حقوقه وحرياته.³

وهي مبادئ جرى تكريسها في القانون الأساسي للسلطة الوطنية، لتشكّل محددات دستورية لتنظيم الحقوق والحريات العامة في القوانين والتشريعات الفلسطينية، بما فيها التنظيم الوارد في القانون الأساسي، الذي يُظهر رغبة المشرّع الفلسطيني في إضفاء السمو على تلك الحقوق والحريات، بالنصّ عليها في الباب الثاني من هذا القانون.

لذلك فإن المقاربة القانونية للسلطة الوطنية الفلسطينية، في تنظيمها للحقوق والحريات، تتمثل بصورة رئيسة فيما تم النصّ عليه في القانون الأساسي من حقوق وحريات، إضافة إلى العديد من القوانين والتشريعات ذات العلاقة، فما هي هذه الحقوق والحريات والمرجعيات القانونية الفلسطينية المنظمة لها؟

يمكن تقسيم الحقوق والحريات العامة الواردة في المرجعيات القانونية الفلسطينية، وفقاً لما هو متعارف عليه في شرعتها الدولية، إلى:

أولاً: الحقوق المدنية والسياسية

تُعَدّ الحقوق المدنية والسياسية من الحقوق التي نصّ عليها ونظّم ممارستها العديد من القوانين والتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بحقوق الإنسان، لاسيما القانون الأساسي للسلطة الوطنية، الذي أكد في الباب الثاني منه على مجموعة من الحقوق والحريات العامة، كالحق في عدم الخضوع للتعذيب، والمعاملة اللاإنسانية أو الحاطّة بالكرامة، والحق في الحرية والأمان الشخصي، والحق في حرية التنقل وحرية اختيار مكان الإقامة، والحق في

3. محمد الشالدة، الحماية القانونية والدستورية للحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني، دراسة بحثية،

منشورة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://twitmail.com/email/243785516/396/%3A>

المساواة أمام القضاء والمحكمة العادلة، والحق في الشخصية القانونية، وعدم التعرض للخصوصية، إضافة إلى الحق في الملكية، والحق في حرية الدين والفكر، والحق في حرية الرأي والتعبير، والحق في التجمع السلمي، والحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات، والحق في الانتخاب والترشح، والحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة، والحق في البيئة السليمة.⁴

كما تم النصّ على هذه الحقوق والحريات وتنظيمها في العديد من القوانين والتشريعات الفلسطينية، كقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، وقانون الإحصاءات العامة رقم (4) سنة 2000، وقانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995، وقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، وقانون البيئة رقم (7) لسنة 1999، وقانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، حيث اشتملت هذه القوانين والتشريعات الفلسطينية على النصوص والأحكام المنظمة للحقوق المدنية والسياسية، وأقرت العديد من الضمانات في مجال ممارستها، والحدّ من انتهاكاتها.⁵

ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تتمثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حسب ما جاء في القانون الأساسي المعدل، في الحق في العمل، والحق في السكن، والحق في التربية والتعليم. ولم يقتصر النص على هذه الحقوق فيما أورده القانون الأساسي، بل جرى تنظيمها، وتوفير الضمانات القانونية المتعلقة بممارستها، في العديد من التشريعات والقوانين الفلسطينية، كقانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، وقانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004، وقانون التعليم رقم (11) لسنة 1998.

وبذلك يتضح أن المنظومة القانونية للسلطة الوطنية الفلسطينية، تتوفر على مجموعة من القوانين والتشريعات التي نظمت العديد من الحقوق والحريات، والضمانات الدستورية والقانونية لحمايتها، وذلك في إطار عملية إنفاذها للشرعية الدولية لحقوق الإنسان في منظومتها القانونية، لكنه وعلى الرغم من أهمية التنظيم القانوني للحقوق والحريات، مقارنة بغيرها

4. الدليل الوطني لحقوق الشباب، إصدار معهد دراسات التنمية بالتعاون مع المساعدات الشعبية النرويجية، غزة، 2011، ص 15 وما بعدها.

5. المرجع السابق.



من الدول في محيطها العربي والإقليمي،⁶ إلا أن هذا التنظيم يشوبه نوع من القصور، يتمثل في تجاهل المشرع الفلسطيني النصّ بصورة صريحة، في القانون الأساسي أسمى المرجعيات القانونية الفلسطينية، على العديد من الحقوق الرئيسية، كالحق في الكرامة الإنسانية، باعتبارها مبدأً توجيهياً لحقوق الإنسان ومنظومتها القانونية،⁷ إضافة إلى تجاهله النص على الحق في المأكل والملبس، والحق في الرعاية الصحية، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في منح الحماية للأسرة، والحق في التنمية، والحق في المعرفة والثقافة، والحق في الزواج، والحق في الجنسية. حيث تمت الإشارة إلى بعضها في القانون الأساسي من خلال تضمينه بعض الأحكام المتعلقة بممارسة هذه الحقوق، دون النص عليها صراحة، كالحق في الصحة، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في منح الحماية للأسرة، حيث نصت المادة (32) من القانون الأساسي على أن «ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعايشات العجز والشيخوخة»، مما يشي بتناول المشرع الفلسطيني لتلك الحقوق، من زاوية ما يتصل بها من خدمات، وهي المقاربة ذاتها التي تبناها المشرع الفلسطيني تجاه الحق في الجنسية، التي تمت الإشارة إليها بالإحالة إلى القانون لتنظيمها، فقد نصت المادة رقم (7) من القانون الأساسي على أن: «الجنسية الفلسطينية تنظم بالقانون»، دون إقرار المشرع بكونها تشكل حقاً من حقوق الإنسان.⁸

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ممارسة ما تم النص عليه من حقوق وحرريات - وإن كانت ترتبط في وعي المواطنين ومعرفتهم بهذه الحقوق والحرريات وما أقرته المنظومة الدستورية والقانونية من ضمانات وحماية لها -⁹ إلا أنه وبغض النظر عن توفر هذا الوعي المعرفي الحقوقي لدى

6. مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ صلاح عبد العاطي، مدير وحدة التدريب والتوعية الجماهيرية بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان - غزة، بتاريخ 19/11/2013.

7. ميرفت ريشماوي، العدالة والكرامة الإنسانية في فلسطين: ورقة مفاهيمية، إصدار معهد الحقوق - جامعة بير زيت، 2010، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/project/outputfile/7/41ced3dd55.pdf>

8. وفي هذا الصدد، يشير معتز قفيشة، أنه وحتى مع الإحالة الدستورية إلى القانون لتنظيم الجنسية الفلسطينية، فإنه يصعب تنفيذ أي من القوانين ذات العلاقة بالجنسية في الحالة الفلسطينية؛ لصعوبة إنفاذ مثل هذا القانون في ظل استمرار الاحتلال، وغياب السيادة الفعلية للسلطة الوطنية، وربما يفسر ذلك عدم إصدار المشرع لقانون الجنسية، على الرغم من صياغة مشروع هذا القانون منذ عام 1995، انظر: معتز قفيشة: تقرير حول الجنسية الفلسطينية (1917-2000): الواقع، الوضع القانوني، ومعايير حقوق الإنسان، إصدار الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية (15)، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ichr.ps/pdfs/legal22.pdf>.

9. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، إصدار الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ديسمبر-2012، ص 25.

المواطنين؛ فإن ممارسة الحقوق والحريات العامة تحتكم بصورة أساسية إلى مدى التزام السلطة ومؤسساتها بإعمال القوانين والتشريعات وسيادتها، لاسيما تلك المنظمة للحقوق والحريات. فإلى أي حد أثر الانقسام على هذا الالتزام من قبل السلطة ومؤسساتها في قطاع غزة بخاصة؟



المبحث الثاني

الانقسام وسيادة القانون: الافتقار لبيئة مواتية لإعمال القوانين الناظمة للحقوق والحريات العامة

إن إعمال القانون وسيادته في الدولة الحديثة، يتطلب ضرورة وجود سلطة تشريعية يُنَاط بها سن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية ومدى التزامها بهذه القوانين، كما يتطلب وجود سلطة قضائية مستقلة، تفصل في النزاعات التي تنظرها طبقاً لأحكام القانون ومقتضياته، على أن تنظم العلاقة بين هذه السلطات وفقاً لمبدأ الفصل فيما بينها، وإلى جانب هذه المقومات لتوفير بيئة مواتية لسيادة القانون، يضيف المؤتمر الثاني لمشروع العدالة العالمي عام 2009 في مناقشاته حول مؤشرات حكم القانون، أن سيادة القانون وإنفاذه تتطلب «فهم جيد للقوانين وعمل مؤسسات الدولة»¹⁰.

وبتحليل واقع السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الانقسام، يتضح أن التحديات التي تواجه إعمال سيادة القانون في الضفة الغربية وقطاع غزة، ترجع في جزء منها إلى تجرية السلطة الوطنية، لاسيما على صعيد تأسيسها وإنشاء مؤسساتها، وعمل منظومتها القانونية، فصحيح أن الاحتلال الإسرائيلي يشكل موضوعياً العائق الرئيس أمام إنفاذ حكم القانون وسيادته في المناطق الخاضعة للسلطة الوطنية،¹¹ لكن هذه الأخيرة باعتبارها سلطة قيّد التحول إلى دولة بعد -الاعتراف الدولي بها- بمختلف مكوناتها المؤسسية التي تحاكي مؤسسات الدول المستقلة، من سلطة تشريعية وقضائية وتنفيذية، ومؤسسات عامة، وأجهزة أمنية احتكرت ممارسة العنف المادي واستخدام القوة الجبرية، أدى إلى أن تصبح السلطة طرفاً رئيساً في معادلة ومنظومة سيادة القانون في الحالة الفلسطينية، خاصة وأن السلطة هي من تولّت عملياً إدارة شؤون المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتنظيم العلاقات داخل المجتمع الفلسطيني، بديلاً للاحتلال ومؤسساته.

10. محمد بشير حسن نور، مؤشر قياس سيادة القانون، مقالة قانونية منشورة على الرابط الإلكتروني الآتي:
<http://ns.sudanile.com/index.php/2008-05-19-17-39-36/73-2008-12-11-18-25-17/8438-2009->

.12-12-16-03-57

11. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 24.

وبالنظر إلى عملية إنشاء السلطة الوطنية واشتغال منظومتها القانونية، يتبيّن مدى الخلل الذي شاب تأسيس نظام الحكم وعمل مؤسساته وتفاعلاتها في مجتمع الضفة وغزة؛ فالسلطة التشريعية ظلت عاجزة عن القيام بدورها في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ومؤسساتها، ومدى التزامها بالقوانين واحترام الحقوق والحريات وضمن ممارستها، والسلطة القضائية عانت من القصور في القيام بدورها، في عملية فض النزاعات وفرض سيادة القانون، خاصة وأن السلطة التنفيذية دأبت على التدخل في عمل القضاء ومؤسساته، ولم تُبدِ تعاوناً كاملاً في تنفيذ القرارات والأحكام الصادرة عنه، وغيرها من المظاهر السلبية التي ميزت أداء السلطة ومؤسساتها، وهو ما أثر سلباً على إنفاذ القوانين وسيادة التشريعات الفلسطينية، بما فيها تلك الناظمة للحقوق والحريات العامة.¹²

إضافة إلى ذلك، فإن إنشاء السلطة الوطنية ذاتها جاء في سياق مجتمع فلسطيني تكافلي وتضامني، يقوم على الولاء العضوي (عشائري - عائلي) ويحتكم إلى مجموعة من العادات والأعراف في ضبط العلاقات البينية، وإلى القضاء العشائري في حل المنازعات، مما كان يستدعي مع تأسيس السلطة واستمرار الاحتلال، تبني مقاربة فلسطينية تراوح في عملية بناء الدولة ومؤسساتها، بين الحفاظ على الجانب التكافلي والتضامني في المجتمع الفلسطيني، من منظور وطني ينسجم مع استحقاقات قيام سلطة دوانية، وبين العمل على إرساء قيم ومقومات الولاء المدني، خاصة الاحتكام إلى القانون في تنظيم العلاقات داخل المجتمع، وتولّي القضاء وحده حسم المنازعات، بديلاً للقضاء العشائري الذي ظل سائداً وموازيًا، وأنجع أحياناً، من القضاء الرسمي في السلطة الوطنية، التي ساعدت هي الأخرى في إضعاف عملية التحول إلى مجتمع الدولة والقانون، من خلال العديد من ممارستها، كمأسسة الظاهرة العشائرية و«المخترة» بكل أبعادها وأشكالها، عبر استحداث دائرة العشائر، وتجاوز القضاء الرسمي في حل المنازعات،¹³ وغيرها من الممارسات التي أسهمت في الحد من سيادة

12. لمزيد من التفاصيل، انظر: محمد أبو مطر، إصلاح النظام السياسي الفلسطيني: بين المطالب الداخلية والضغوطات الخارجية 1964 - 2010، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت، فبراير - 2012، ص 115 وما بعدها.

13. مقابلة أجراها الباحث بتاريخ 2013/ 11/ 23، مع كل من، د.عبد الله الفراء، رئيس قسم القانون الخاص بكلية الحقوق - جامعة الأزهر-غزة، د. أحمد الأغا-رئيس قسم القانون الدولية الإنساني بكلية القانون والممارسة القضائية بجامعة فلسطين - غزة، أ. إبراهيم أبو شمالة، نائب مدير برنامج دعم سيادة القانون والوصول إلى العدالة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي U.N.D.P- غزة، والذي يرى أن هذه الممارسات تعود أيضاً إلى عدم ترسخ تجربة مجتمع القانون في الحالة الفلسطينية، التي احتكمت بعد قيام السلطة الوطنية للموروث الثوري للمنظمة، وحدثة التجربة في الخضوع لسلطة مركزية أخذت تحابي الموروث القائم بمقوماته العشائرية والعائلية للهيمنة على المجتمع الفلسطيني، فأضعفت بذلك عملية الانتقال إلى مجتمع القانون.



القانون، وإرباك منظومة الحقوق والحريات، ما بين إكراهات العادات والتقاليد الاجتماعية وما يكفله القانون من حقوق وحريات.

لذلك تميز النسق القانوني للسلطة الوطنية باشتغاله، ضمن نسق اجتماعي، ظل محتفظاً بموروثه العرفي في تنظيم العلاقات البيئية، ونسق سلطاني لم يخلُ في عملية تديره للشأن الاجتماعي السياسي، من تجاوز القانون ومؤسساته، في إطار عملية الهيمنة بأبعادها المختلفة؛ مما أفضى إلى إضعاف مقومات سيادة القانون، وتقليص مجال ممارسة الحقوق والحريات.

لا يعني ذلك غياب مظاهر السلطة وقدرتها على فرض النظام والاستقرار وإدارة شؤون المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وإنما يؤشر على قصور تجربة السلطة، في توفير متطلبات حكم القانون، خلال السنوات الأولى لقيامها.

فهذه الإخفاقات في تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية، وإن لم تشكل الهاجس الرئيس على الصعيد الفلسطيني، إلا أن تفاقم الخلل في مؤسساتها السلطة وأدائها منذ انطلاق انتفاضة عام 2000، خاصة في مجال فرض سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات، أدى إلى تزايد الاهتمام بتلك الإخفاقات كأولوية فلسطينية. حيث تزايدت حالات الفوضى والاعتداء على مؤسسات السلطة والممتلكات العامة والخاصة، وتشكلت العديد من المجموعات المسلحة خارج نطاق القوى الأمنية الرسمية، والأجنحة العسكرية للفصائل وبدعم منها أحياناً، حتى بات الوضع في مناطق السلطة يميل إلى حكم الميليشيات المسلحة وأخذ القانون باليد، وهو ما جرى توصفيه «بحالة من انهيار الأمن والنظام القانوني وتهديد بتمزيق النسيج الاجتماعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة»¹⁴.

ضمن هذا السياق الاجتماعي القانوني، جاء الصراع على الحكم، والتنازع على الصلاحيات في السلطة الوطنية بين حركتي «فتح» و «حماس»، بعد فوز هذه الأخيرة في الانتخابات التشريعية في يناير 2006،¹⁵ ليشهد النظام القانوني للسلطة مزيداً من الانهيار؛ نظراً لتنامي حالة الاقتتال الداخلي وتفاقمها بين قطبي السلطة، والتي اتخذت العديد من الأشكال، كالمواجهات المسلحة بين الأجهزة الأمنية والجناح العسكري لحركة «حماس» ومعها

14. صائب عريقات، الفوضى تمزق النسيج الاجتماعي الفلسطيني، القدس العربي، عدد 4713، 19 يونيو 2004.

15. شكل القانون أداة رئيسة في هذا الصراع، عبر إصدار العديد من المراسيم الرئاسية والقرارات الصادرة عن رئاسة الوزراء، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: (مريم عيتاني)، صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، فبراير 2008، ص 20 وما بعدها.

القوة التنفيذية، والاعتداء على المؤسسات الإعلامية والعاملين فيها، واستهداف مؤسسات السلطة والمؤسسات الثقافية والتعليمية كالجامعات، بالإضافة إلى الاعتداء على الوزارات والمؤسسات الحكومية، وعلى دور العبادة والمساجد، واختطاف المواطنين والأجانب، والتكيل بهم، إلى حد بات فيه الوضع في أراضي السلطة الوطنية أشبه بـ «الحرب الأهلية»، وفقاً لبعض الدراسات والتقارير الحقوقية،¹⁶ إلى أن تمت سيطرة حركة «حماس» بالقوة العسكرية على مؤسسات السلطة الوطنية في قطاع غزة، لينتقل نظام الحكم الفلسطيني من حالة الصراع على السلطة والتنازع على الصلاحيات، إلى حالة الانقسام بفعل ثنائية السلطة والسيطرة، فإلى أي حد أسهم الانقسام في تغييب سيادة القانون وإنفاذ منظومة الحقوق والحريات العامة في قطاع غزة؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل تقتضي تحليل خارطة سيادة القانون ومرتكزاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية في قطاع غزة، خلال مرحلة الانقسام.

فعلى صعيد السلطة التنفيذية، انهارت حكومة الوحدة الوطنية، التي وقع إقالتها من قبل رئيس السلطة الوطنية، وإعلان حالة الطوارئ، مما دفع بحركة «حماس» إلى تشكيل حكومة جديدة، لم يستجب لقراراتها الكادر الوظيفي والإداري في مؤسسات السلطة الوطنية، الذي امتنع عن العمل، وهو ما ينطبق على الأجهزة الأمنية، التي جرى إعادة تشكيلها وزيادة عدد عناصرها ومنتسبيها بصورة قسرية وفق منظور سياسي وأمني، دون مراعاة أحكام القانون الأساسي، وقانون الخدمة العسكرية في قوى الأمن لعام 2005، إضافة إلى إجراء آلاف التعيينات في الوزارات والمؤسسات العامة، دون الالتزام بالقوانين المنظمة للوظيفة الإدارية، كقانون الخدمة المدنية لعام 1998، وقانون الهيئات المحلية لعام 1997، وغيرها من القوانين ذات الصلة بتنظيم نشاط الإدارة العامة،¹⁷ وهو ما أنتج معه في قطاع غزة سلطة تنفيذية، نشأت وعملت في حقل يتناقض موضوعياً مع حكم القانون، فمرغمات السيطرة وفرض سلطة الحكم الناشئ، وملء الفراغ المؤسساتي للسلطة الوطنية في قطاع غزة، أفضى إلى حضور القانون، ليس كأداة في الصراع فقط، بل كطرف في هذا الصراع مع السلطة في غزة،

16. مركز الميزان لحقوق الإنسان، الفلتان الأمني يواصل تصاعده: تقرير حول "استمرار وتصاعد ظاهر الفلتان الأمني ومظاهر غياب سيادة القانون"، أبريل 2007. جورج جقمان، حماس وفتح: صراع برامج أم صراع على السلطة، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 68، خريف 2006، ص 56.

17. مقابلة أجراها الباحث مع أ. راجي الصوراني، المدير التنفيذي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة، بتاريخ



باعتبار أن سيادة القانون وإعمال أحكامه، واشتغال مؤسساته في هذه الحالة، سيتعارض مع قيام هذه السلطة بالسيطرة، وبسط حكمها وهيمنة مؤسساتها على المجتمع في غزة، على نحو تولدت معه بيئة منافية لإعمال حكم القانون وسيادته، لاسيما في مجال ممارسة الحقوق والحريات، علاوة عن انعكاسات حادثة التجربة في العمل بالوظيفة الإدارية والأمنية الرسمية للكادر الوظيفي في مؤسسات السلطة بغزة على فهم القوانين وطبيعة عمل هذه المؤسسات وخضوعها للقانون في علاقتها بالمواطنين، لیسهم ذلك في مزيد من الانتهاكات للحقوق والحريات في قطاع غزة.¹⁸

أما على صعيد السلطة التشريعية، فقد أدى الانقسام إلى اقتصار هذه السلطة في غزة على نواب حركة حماس في المجلس التشريعي بما فيهم نوابها في الضفة الغربية، الذين جرى اعتقال غالبيتهم من قبل سلطات الاحتلال، مما يعني عدم توفر المجلس في غزة على الأغلبية التي يقتضيها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، للقيام بدوره سواء في مجال سن التشريعات والقوانين وإصدارها، أو في مناقشة أداء الحكومة والرقابة على عمل مؤسساتها، إلا أن المجلس التشريعي في غزة استمر في الانعقاد وممارسة صلاحيات السلطة التشريعية، انطلاقاً من منظور سياسي، ومقاربة تسوية لأحكام القانون الأساسي ونظامه الداخلي، لينتج عن ذلك افتقار تلك الممارسة للمحددات الدستورية، وهو ما أبانت عنه عملية سن التشريعات التي استندت لتفسيرات غريبة عن حقل الممارسة الدستورية، لاسيما ما تعلق منها بالتوكيلات في العمل النيابي¹⁹ أو منح صلاحية إصدار القوانين لمجلس الوزراء، على الرغم من إناطة هذه الصلاحية برئيس السلطة الوطنية في القانون الأساسي، مما ساعد على سن تشريعات تتعارض في إصدارها ونصوصها مع العديد من المبادئ الدستورية في القانون الأساسي، لاسيما تلك التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة.²⁰

18. مقابلة أجراها الباحث مع كل من أ. راجي الصوراني و أ. صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.

19. سامي جبارين وآخرون، قراءة قانونية في: مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، والقرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقا لحالات الضرورة، سلسلة إصدارات (3)، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مؤسسة مفتاح)، رام الله، 2008، ص 25 وما بعدها.

20. لمزيد من التفاصيل، انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام الفلسطيني - من يونيو 2007 حتى أغسطس 2012، إعداد وحدة تطوير الديمقراطية بالمركز، سلسلة تقارير خاصة، 2012، ص 20 وما بعدها.

أما السلطة القضائية، فإن ما شاب تجربتها من قصور وضعف، بالإضافة إلى تهميشها في حل التنازع والصراع على الصلاحيات التنفيذية بين رئاسة السلطة ورئاسة الوزراء، أسهم في تغييب السلطة القضائية وتجاوز دورها في حسم ذلك الصراع، والحيلولة دون حدوث الانقسام، الذي نتج عنه مجموعة من التدايعات السلبية، على الجهاز القضائي، وقطاع العدالة بمكوناته المختلفة²¹، فالمتتبع لحالة الجهاز القضائي منذ بدأ الانقسام، يجد أن القضاء في قطاع غزة يعاني العديد من المشكلات التي طالت بنية الجهاز القضائي وعمله، بأركانه المختلفة من محاكم ونيابة عامة وضابطة قضائية ودفاع، فالنائب العام جرى توقيفه من قبل وزير العدل في غزة، على نحو يخالف القانون الأساسي ومبدأ الفصل بين السلطات، كما وقع الاعتداء على بعض القضاة وأعضاء النيابة العامة؛ لعدم امتثالهم لقرارات وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى، الذي أعيد تشكيله دون مراعاة أحكام قانون السلطة القضائية لعام 2002، وهي ممارسات ترتب عليها تعليق نقابة المحامين للعمل في محاكم قطاع غزة، وامتناع القضاة وأعضاء النيابة والضابطة القضائية أيضا عن العمل، وهو ما جرى توظيفه في تسويغ العديد من التعيينات في سلك القضاء والنيابة العامة، على نحو يتعارض مع أحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية²².

ولم تقتصر التحديات التي يواجهها الجهاز القضائي على تلك المشكلات، بل تنامت ظاهرة القضاء العسكري، الذي أخذ في تجريم بعض الأفعال بصورة تعسفية، كالتواصل مع مؤسسات السلطة وأجهزتها في الضفة الغربية، فيما بات يعرف بـ «جريمة التخابر مع رام الله»،²³ لينجم عن هذه المشكلات وغيرها إرباك-إن جاز التعبير- في عمل الجهاز القضائي وسيادة القانون، الأمر الذي أضر سلباً على منظومة الحقوق والحريات وممارستها في قطاع غزة²⁴.

21. أمان- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني: حالة السلطة القضائية، سلسلة تقارير (3)، القدس، فبراير- 2007.

22. إصلاح جاد، معالجة تدايعات الانقسام على الجهاز القضائي، ورقة عمل مقدمة لمؤسسة بال فينك للدراسات الإستراتيجية ضمن فعاليات مؤتمر «نحو مصالحة وطنية مستدامة»، سبتمبر 2008، ص 13. وعبد القادر جرادة، الولاية القضائية الفلسطينية: الواقع وآفاق ملاحقة المجرمين الدوليين، دراسة مقدمة لمؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة، يناير 2013، ص 20.

23. عبد القادر جرادة، مرجع سابق، ص 21.

24. عواد جميل عبد القادر عوده، إشكالية العلاقة بين حركة فتح وحركة حماس وأثرها على عملية التحول الديمقراطي في فلسطين (2004-2010)، جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا، رسالة لنيل الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، 2011، ص 136 وما بعدها.



وبناءً على ما سبق، يتّضح أن الانقسام الفلسطيني كحالة سياسية اجتماعية، قد امتدّ ليظهر في مجال السلطة والمؤسسات، ليشكل وضعية لا تستقيم نظرياً وموضوعياً مع حكم القانون، لغياب المقومات والمرتكزات الرئيسة لإعمال القانون وسيادته، بما في ذلك القوانين المنظمة لممارسة الحقوق والحريات العامّة، وهو ما كشف عنه تعدد انتهاكات هذه الحقوق والحريات في قطاع غزة خلال الانقسام.

المبحث الثالث

ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل الانقسام: تعدد الانتهاكات وغياب سيادة القانون

يُعدّ حقل ممارسة الحقوق والحريات العامة من أكثر المجالات الاجتماعية القانونية تأثراً بحالة الاقتتال الداخلي والصراع على السلطة، فقد أدت حالة الانقسام في السياق الفلسطيني إلى خلق بيئة لا يُحترم فيها الاختلاف والتعددية، وممارسة الحقوق والحريات، وسيادة القوانين المنظمة لها، وهو ما تشير إليه العديد من الدراسات والتقارير الصادرة عن المراكز والمؤسسات الحقوقية، في إطار رصدتها لممارسات أجهزة الحكم ومؤسساته في السلطة الوطنية، لاسيما في قطاع غزة، وما ترتب عليها من انتهاكات للحقوق والحريات وسيادة القوانين التي تكفل ممارستها.

وقد تمثلت أبرز هذه الانتهاكات وفق العديد من التقارير والمصادر الحقوقية في:

أولاً: الاعتقال التعسفي على خلفية الانتماء السياسي

يُعدّ الاعتقال التعسفي لدواعٍ سياسية من الانتهاكات التي شهدت تماماً ملحوظاً منذ سيطرة حركة حماس على مؤسسات السلطة الوطنية في قطاع غزة، وهو ما ينطبق أيضاً على الضفة الغربية،²⁵ وقد تركزت أوجه هذا الانتهاك في: الاعتقال دون توجيه لائحة اتهام، والاعتقال بموجب اتهام باطل أو غير جدي، واستمرار الاحتجاز وتمديده دون العرض على الجهات القضائية المختصة، والاعتقال دون محاكمة، بالإضافة إلى عدم تنفيذ قرارات المحاكم فيما يتعلق بعمليات الاعتقال التعسفي، وهي انتهاكات تشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة (12) من القانون الأساسي التي نصت على أن: «يبلغ كل من يقبض عليه أو يوقف بأسباب القبض عليه أو إيقافه، ويجب إعلامه سريعاً بلغة يفهمها بالاتهام الموجه إليه، وأن

25. بلغ عدد الشكاوي التي تلقتها الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان وحدها حول الاعتقال التعسفي على خلفية سياسية في قطاع غزة نحو 321 شكوى عام 2010، و 271 شكوى عام 2011، و 226 شكوى عام 2012، انظر: وضع حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر للهيئة، مرجع سابق، ص 66، كما يمكن الرجوع إلى التقرير السنوي لحقوق الإنسان لعام 2012، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ص 87 وما بعدها، زياد حميدان، واقع حقوق الإنسان في الأرض الفلسطينية، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011، ص 15 وما بعدها.



يمكن من الاتصال بمحام، وأن يقدم للمحاكمة دون تأخير»، كما أنها تخالف ما نصت عليه المادة (301) من قانون الإجراءات الجزائية التي أكدت أنه: «لا يحال شخص إلى المحاكمة أمام محاكم الصلح في دعاوى الجرح، ما لم تودع بحقه لائحة اتهام من قبل النيابة العامة».

ثانياً: التعذيب وسوء المعاملة

تميزت عمليات التعذيب وسوء المعاملة داخل مراكز الاحتجاز في قطاع غزة باللجوء إلى أساليب قاسية في التحقيق، كالضرب المبرح، واستخدام أدوات حادة، وتعرية الموقوفين، والصعق الكهربائي، والعزل الانفرادي، وعدم تزويد أماكن الاحتجاز بالخدمات الرئيسية كالماء والكهرباء، أو حرمان الموقوفين منها في بعض المراكز، وعدم توفير الرعاية الصحية والعناية الطبية، وهو ما نجم عنه تعدد الوفيات في أماكن الاحتجاز، بالإضافة إلى تقديم طعام وألبسة غير لائقة، والاعتداء اللفظي على الموقوفين، وغيرها من أساليب التعذيب، التي تتنافى مع ما كفلته القوانين والتشريعات الفلسطينية من ضمانات للموقوفين خلال فترات الاحتجاز،²⁶ لاسيما المادة (13) من القانون الأساسي التي نصت على أنه: «1. لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة. 2. يقع باطلا كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة»، كما يتعارض اللجوء إلى هذه الأساليب التعذيبية مع أحكام المادة (29) من قانون الإجراءات الجزائية التي أكدت أنه: «لا يجوز القبض على أحد إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك قانوناً، كما يجب معاملته بما يحفظ كرامته، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً»، ويتنافى أيضاً استخدام تلك الأساليب مع نص المادة (37) من قانون مراكز الإصلاح والتأهيل التي حظرت تعذيب النزير، أو استعمال الإساءة ضده، أو مخاطبته ببذاءة وألفاظ محقرة.

ثالثاً: قمع الحريات العامة

وقد شمل هذا الانتهاك العديد من الحريات العامة، كالحريات الإعلامية وحرية الرأي والتعبير والنشر والطباعة التي جرى الاعتداء عليها عبر بعض ممارسات الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، كاحتجاز الصحفيين واعتقالهم واستجوابهم، ومضايقتهم بالاعتداءات الجسدية واللفظية، ومنع طباعة بعض الصحف اليومية والأسبوعية وعدم السماح بتوزيعها، كما وقع اقتحام العديد من المقرات والمؤسسات الإعلامية والصحفية، التي كانت تُمنع من ممارسة عملها، ويُمنع العاملون فيها من التنقل والسفر من خلال فرض الإقامة الجبرية، بالإضافة إلى

26. زياد حميدان، مرجع سابق.

تعريض بعض الصحفيين والمؤسسات الإعلامية للمحاكمة، وإغلاق مواقع إلكترونية تتبع لها.²⁷

كما تؤكد بعض تقارير حقوق الإنسان قيام الأجهزة الأمنية في قطاع غزة باعتقال المواطنين واستدعائهم للتحقيق معهم، على خلفية ما يبدونه من آراء ومواقف، تجاه الحالة السياسية، أو بسبب انتقاداتهم لأداء الحكومة ومؤسساتها في غزة، علاوة على تقييد ممارسة الحق في التجمع السلمي، بعدم منح التراخيص، والاعتداء على بعض التظاهرات السلمية،²⁸ وغيرها من الممارسات التي تشكل انتهاكاً لأحكام القانون الأساسي وما كفله من حريات، وتتنافى مع بعض التشريعات والقوانين الفلسطينية المنظمة لهذه الحريات، كقانون الاجتماعات العامة، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الإجراءات الجزائية.

رابعاً: التدخل في شؤون الجمعيات

درجت الأجهزة الأمنية في قطاع غزة على القيام ببعض الممارسات تجاه الجمعيات والمؤسسات الأهلية، خاصة تلك التي يقوم على إدارتها بعض الأشخاص المنتمون لتنظيمات سياسية أخرى، وقد شملت هذه الممارسات حل الهيئات الإدارية في الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتعيين لجان بديلة لها بقرار من وزير داخلية، في مخالفة وانتهاك صريح لأحكام قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية لعام 2000،²⁹ إضافة إلى الاعتداء على هذه المؤسسات والقائمين عليها واعتقالهم، وإغلاق الكثير منها، ومنعها من ممارسة نشاطها، ومصادرة محتوياتها، والتدخل في شؤونها، حتى بات اللجوء إلى هذه الممارسات يظال أحياناً مؤسسات ليس لها علاقة بأطراف الانقسام.³⁰

27. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، واقع الحريات الإعلامية في مناطق السلطة الفلسطينية خلال عام 2008، سلسلة تقارير خاصة رقم (65)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، كانون الأول-2008، ص 46 وما بعدها.

28. لمزيد من التفاصيل، انظر: وضع حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر للهيئة، مرجع سابق، ص 100 وما بعدها.

29. زياد حميدان، مرجع سابق، ص 74 وما بعدها.

30. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، تقرير وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في قطاع غزة خلال النصف الأول لعام 2011، إصدار مؤسسة الضمير-غزة، أغسطس 2011، ص 6 وما بعدها. كما يمكن الرجوع إلى حماس تغلق بعض المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.elaph.com/Web/news/2010/6/567170.html>.



خامساً: الإعدام خارج نطاق القانون

اشترط القانون الأساسي لتنفيذ عقوبة الإعدام مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية على الحكم الصادر بشأنها، حيث نصت المادة (109) منه على أن: "لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، كما جاء تنظيم تنفيذ هذه العقوبة في قانون الإجراءات الجزائية، الذي أكد في المادة (408) على أنه: "متى صار حكم الإعدام نهائياً وجب على وزير العدل رفع أوراق الدعوى فوراً إلى رئيس الدولة"، وشددت المادة (409) منه على أنه: "لا يجوز تنفيذ حكم الإعدام إلا بعد مصادقة رئيس الدولة"، إضافة إلى ذلك حدّدت المادة (401) من هذا القانون الجهة المناط بها الإشراف على تلك العقوبة وإجراءات تنفيذها. إلا أنه لم يتم مراعاة هذه الأحكام والضمانات فيما جرى تنفيذه من إعدامات في قطاع غزة، منذ سيطرة حركة حماس عام 2007، حيث تمت هذه الإعدامات دون مصادقة رئيس السلطة، في انتهاك واضح لتلك الأحكام، كما وقع تنفيذ العديد منها خارج نطاق الجهاز القضائي، والأجهزة الأمنية الرسمية في قطاع غزة.³¹

ولم تقتصر مظاهر غياب سيادة القانون، في مجال تنظيمه للحقوق والحريات على تلك الانتهاكات، بل تلازم معها عدم توافر ضمانات المحاكمة العادلة، وتدخل الأجهزة الأمنية في عمل القضاء، والاعتداء على صلاحياته، إضافة إلى محاولات التضييق على المواطنين في ممارسة الحقوق والحريات المكفولة لهم بموجب القانون الأساسي، والتشريعات والقوانين الفلسطينية ذات الصلة، كحملة «حماية الفضيلة» التي أطلقتها وزارة الأوقاف والشؤون الدينية منذ عام 2009، للعمل على مراعاة ضوابط الشريعة الإسلامية في أسلوب الاستجمام على شواطئ غزة،³² وحملة حلق الرأس التي استهدفت الشباب وتحديد اللباس الشخصي، والتعنيف اللفظي تجاه بعض النساء بحجة التبرج ومخالفة عادات المجتمع وتقاليده، ومنع عرض الملابس النسائية أمام المحلات التجارية،³³ كما تم إغلاق بعض المرافق السياحية؛ بذريعة مخالفتها قرار الحكومة الصادر عام 2010 بمنع النساء من التدخين في المقاهي

31. لمزيد من التفاصيل، انظر: وضع حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر للهيئة، مرجع سابق، ص 27 وما بعدها. وزياد حميدان، مرجع سابق، ص 81 وما بعدها.

32. تقرير إخباري، حماس تطلق حملة (نعم للفضيلة) لفرض التعاليم الإسلامية في غزة، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://arabic.peopledaily.com.cn/31662/6710860.html>

33. رائد لافي، إمارة إسلامية تطل برأسها في غزة، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://layal.al-akhbar.com/node/77462>

والأماكن العامة،³⁴ علاوة عن منع بعض المحاميات من الترافع أمام المحاكم بحجة مخالفة اللائحة الصادرة عن مجلس الوزراء في 2010/6/9 بشأن الآداب العامة، التي تفرض على المحاميات غطاء الرأس ولبس الجلباب، أثناء المرافعات وحضور الجلسات في المحاكم بمختلف درجاتها،³⁵ وهو ما يفسح المجال أمام تصعيد الممارسات التي تهدف إلى التضييق على المساحات الخاصة للمواطنين، ويهدد منظومة حقوق الإنسان وحرياته في قطاع غزة.

ويجدر التنويه أن هذه الممارسات، وما ترتب عليها من انتهاكات من قبل أجهزة الحكم ومؤسساته، لم تدفع بالمجلس التشريعي خلال ممارسة الدور الرقابي على أداء الحكومة، إلى اتخاذ ما يلزم من إجراءات وأدوات رقابية جادة، تدفع هذه الحكومة نحو وقف تلك الانتهاكات،³⁶ بل في مقابل ذلك يرى البعض أن المجلس التشريعي لجأ إلى إصدار تشريعات وقوانين، قد تسهم في مزيد من الانتهاكات للحقوق والحرريات العامة، خاصة وأن هذه التشريعات والقوانين تضمنت مجموعة من الأحكام والنصوص، التي تتنافى مع المبادئ والضمانات الدستورية للحقوق والحرريات العامة في القانون الأساسي،³⁷ فما هذه التشريعات؟ وإلى أي حد جاءت نصوصها مخالفة للمبادئ والضمانات الدستورية؟ وما تداعياتها على منظومة الحقوق والحرريات في قطاع غزة؟

34. ماجد الشيخ، حين تختزل الأسلمة بالجلباب والحجاب، مقالة منشورة على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=183610>.

35. المرجع السابق

36. مقابلة أجراها الباحث مع أ. راجي الصوراني، وأ. صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.

37. مقابلة أجراها الباحث مع أ. محمد أبو رحمة، وأ. راجي الصوراني، وأ. صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.



المبحث الرابع

تداعيات التشريعات الصادرة في قطاع غزة على منظومة الحقوق والحريات العامة: مخالفة المبادئ والضمانات الدستورية وتقييد الممارسة

يشكل التشريع باعتباره أداة المجتمع والدولة الحديثة في تنظيم العلاقات الاجتماعية، المحدد الرئيس لنطاق المشروعية في سلوك الأفراد، من خلال ما يتضمنه من قواعد لضبط هذا السلوك، وهي قواعد يناط إصدارها بالسلطة التشريعية، وفق مجموعه من المحددات الدستورية لكيفية سنّ التشريعات وإنفاذها، مما يستدعي انصياع السياسة التشريعية ومخرجاتها من قواعد ونصوص لأحكام الدستور؛ لمنع الانحراف في الممارسة التشريعية،³⁸ عبر إصدار قوانين ذات نزعة تسلّطية أو مضامين أيديولوجية، تُسهم في تشريع عمليات الإقصاء والتهميش والاستعاضة عن المواطنة بولاءات سياسية وشخصية؛ الأمر الذي يفضي - لاسيما في حالات الصراع على السلطة - إلى تقييد الحقوق والحريات العامة، وتسويغ ما يمارس من انتهاكات.

لذلك فإن مقارنة التشريعات الصادرة في ظل الانقسام وتداعياته على منظومة الحقوق والحريات في قطاع غزة، يتطلب من الناحية النظرية والمنهجية النظر إلى التشريع في الحالة الفلسطينية، ليس فقط كقواعد يطغى عليها سمة العمومية والتجريد والحياد، تجاه ما تنظمه من موضوعات، بل أيضًا كنتاج لواقع اجتماعي سياسي، يُظهر منظور السلطة الحاكمة في تحديد ما هو مشروع في سلوك الأفراد، مما يترتب عليه في هذه الحالة تعاطي مؤسسات الحكم مع التشريع، كأداة لإعادة إنتاج الهيمنة، في حقل التفاعلات الاجتماعية.

وفق هذا المنظور لماهية التشريع، وكيفية مقارنته في حالات الصراع على السلطة، يتضح مدى الأهمية لتناول تداعيات التشريعات الصادرة في غزة، على المنظومة القانونية للحقوق والحريات.

لقد بلغ عدد ما صدر عن سلطة الحكم في غزة من تشريعات حتى نهاية عام 2012 نحو 35

38. رجا بهلول، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، مؤسسة فريدرش ناومان، عمان، 2005، ص 14.

تشريعاً،³⁹ احتكمت عملية إصدارها إلى مقارنة سياسية لأحكام القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فجاءت مخالفة لأحكامهما؛ لعدم توافر الأغلبية البرلمانية لسنّ تلك التشريعات، ولعدم مصادقة رئيس السلطة عليها لدخولها حيز التنفيذ،⁴⁰ وذلك في ظل غياب مشاركة الأحزاب والقوي الممثلة بالمجلس التشريعي في عملية إصدارها، ولغياب دور المنظمات الأهلية والنقابية في تمثيل مصالح أفراد المجتمع فيما يُقرّ من تشريعات،⁴¹ الأمر الذي يسهم بصورة تدريجية في تعميم قيم السلوك لدى القوى المهيمنة على السلطة في غزة، ونقل هذه القيم من المجال الخاص إلى المجال والفضاء العام، مما ينجم عنه صدور تشريعات تتطرق من منظور أحادي للقواعد الناظمة لسلوك الأفراد في المجتمع،⁴² ولن تكون بمنأى عن تداعياتها الحقوق والحريات، ونطاق ممارستها في قطاع غزة، وهو ما تكشف عنه النصوص التشريعية والأحكام التي صدرت في غزة، والتي جاءت منافية للمبادئ والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة في القانون الأساسي، وهو ما ينطبق على العديد من هذه التشريعات، وأبرزها:

39. لمزيد من التفاصيل حول هذه التشريعات، انظر: عبد القادر جرادة، الولاية القضائية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 18 وما بعدها.

40. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام الفلسطيني، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها.

41. مقابلة أجراها الباحث مع أ. راجي الصوراني، وأ. صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.

42. ولعل ما يؤيد مثل هذا الطرح قيام المجلس التشريعي في غزة بمناقشة مشروع قانون العقوبات، الذي وجهت له مؤسسات حقوقية العديد من الانتقادات؛ لكونه يعكس وجهة نظر شريحة معينة من المجتمع الفلسطيني، كما أن ذلك القانون لم يحظ بتأييد كل أعضاء كتلة التغيير والإصلاح في غزة. لمزيد من التفاصيل راجع: وكالة معا الإخبارية، قوى ومنظمات أهلية مشروع قانون العقوبات بغزة إصدار جديد لتكريس الانقسام، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=596232>. وفتحي صباح، جريدة الحياة اللندنية، جدل داخل حماس حول مشروع قانون العقوبات، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.inewsarabia.com/16/%25D8%25BA%25D8%25B2%25D8%25A9-%25D8%25AC%25D8%25AF%25D9%2584-%25D8%25AF%25D8%25A7%25D8%25AE%25D9%2584-%25D8%25AD%25D9%2585%25D8%25A7%25D8%25B3-%25D8%25AD%25D9%2588%25D9%2584-%25D9%2585%25D8%25B3%25D9%2588%25D8%25AF%25D8%25A9-%25D9%2582%25D8%25A7%25D9%2586%25D9%2588%25D9%2586-%25D9%2584%25D9%2584%25D8%25B9%25D9%2582%25D9%2588%25D8%25A8%25D8%25A7%25D8%25AA.htm>



أولاً: قانون التعليم رقم (1) لعام 2013

يعتبر قانون التعليم القانون الذي يناط به تنظيم ممارسة الحق في التعليم وضمان التمتع به، كحق مكفول للمواطن الفلسطيني بموجب المادة رقم (14) من القانون الأساسي، لكن بالنظر إلى ما ورد من نصوص وأحكام في قانون التعليم رقم (1) لعام 2013، يتضح أنها جاءت بمسحة أيديولوجية، تعطي للسلطة الحاكمة المسوّغ التشريعي للهيمنة على التعليم ومخرجاته في قطاع غزة.⁴³ فقد تجاهل ذلك القانون النص على ارتكاز المنظومة التعليمية في فلسطين على فلسفة الحقوق والكرامة الإنسانية، والتربية عليها، بل ارتهنت هذه المنظومة لنصوص القانون ذاته، خاصة في تنظيمه لممارسة الحق في التعليم، الذي ارتبط التمتع به بضرورة توافر بعض الشروط التي لم يأت القانون على تحديدها؛ مما يفسح المجال أمام فرض مجموعة من الشروط، تساعد على تقليص حيز ممارسة الحق في التعليم، حيث نصت المادة الثالثة من قانون التعليم على أن "التعليم حق لكل مواطن تتوافر فيه الشروط العلمية والموضوعية المحددة في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"، إضافة إلى تعارض هذا القانون مع مبدأ مجانية التعليم، الذي كفلته المادة (14) من القانون الأساسي، التي تتعارض مع المادة (29) من قانون التعليم في فقرتها الثالثة، بالنص على أنه: «استثناء من المادة (2) من هذا القانون، تستوفي الوزارة بدلاً نقدياً من المشتركين في امتحان (شهادة دراسة الثانوية العامة) يحدد مقداره وطريقة تحصيله وكيفية دفعه وسائر الأمور المتعلقة به... وذلك بموجب قرار يصدره الوزير».⁴⁴

وتظهر النزعة الأيديولوجية التمييزية لقانون التعليم في العديد من مواده، كالمادة رقم (46)، التي جاء فيها: "يحظر اختلاط الطلبة من الجنسين في المؤسسات التعليمية بعد سن التاسعة" والمادة (47) التي نصت على أن: "تعمل الوزارة على تأنيث مدارس البنات"، وهي مواد تركز في تنظيمها لممارسة الحق في التعليم على التمييز بين الجنسين، لتتعارض بذلك هذه المواد مع فلسفة القانون الأساسي وروحه، الذي أقر مجموعة من المبادئ كمنطلقات ومحددات دستورية، في التنظيم القانوني لممارسة الحقوق والحريات، أهمها مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز، وهي مبادئ توجيهية أكدتها بصورة صريحة المادة الأولى من باب الحقوق والحريات

43. وكالة معا الإخبارية، مرجع سابق.

44. لمزيد من الإيضاح حول الانتقادات والملاحظات على قانون التعليم الصادر عن المجلس التشريعي في غزة، انظر، عدنان الحجار، ورقة عمل حول رؤية منظمات المجتمع المدني لقانون التعليم رقم (1) لعام 2013، مركز الميزان لحقوق الإنسان، منشورة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.mezan.org/upload/16833.pdf>.

العامة في القانون الأساسي، ونصّها: "الفلستينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة". فتلك النصوص والأحكام في قانون التعليم تؤسس لاحتكام ممارسة الحق في التعليم إلى معايير تمييزية على أساس الجنس.⁴⁵

ثانياً: قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لعام 2008

تستند الدولة الحديثة في تنظيمها للمجال العام وعلاقتها بالأفراد، إلى مبدأ المواطنة والمساواة بين مواطنيها أمام القانون، بغض النظر عن انتماءاتهم الأيديولوجية ومعتقداتهم الدينية، وهي مبادئ سبق الإشارة إلى أنه قد تم تأكيدها وضمانها في المادة (14) من القانون الأساسي، إلا أن قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لعام 2008، يعد من القوانين الصادرة على أساس التمييز بسبب الدين، نظراً لانطباق أحكامه على المسلمين فقط، سواء أكانوا فلسطينيين أم أجانب يعملون في فلسطين، حيث نصت المادة (3) من هذا القانون على أن الزكاة تجب على كل: «أ. كل فلسطيني مسلم يملك داخل فلسطين أو خارجها مائلاً تجب فيه الزكاة. ب. كل مسلم غير فلسطيني يعمل في فلسطين أو يقيم فيها ويملك مائلاً في فلسطين تجب فيه الزكاة. ..»،⁴⁶ فصدور مثل هذا القانون قد يسمح بحدوث الازدواج الضريبي، وهو ما يشكل مخالفة لأحكام قانون ضريبة الدخل الفلسطيني،⁴⁷ كما قد يسمح فيما بعد بسن قوانين أخرى تميز بين المواطنين وفقاً لما يعتقونه من ديانات، كأن يصدر لاحقاً قانون للجزية، في مقابل قانون الزكاة، مما يترتب عليه احتكام المنظومة القانونية للحقوق والحريات إلى المرجعيات الدينية.⁴⁸

ثالثاً: قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لعام 2011

تم إصدار قانون الشباب في سياق محاولة سلطة الحكم في غزة ضبط ممارسة الشباب لحقوقهم، وتحديد الإجراءات القانونية المتعلقة بإنشاء الهيئات والمراكز الشبابية، وكيفية

45. مقابلة أجراها الباحث مع أ. راجي الصوراني، وأ. صلاح عبد العاطي، وأ. محمد أبو رحمة، مرجع سابق.

46. راجع: ديوان الفتوى والتشريع، قانون الزكاة رقم (9) لعام 2008، منشور على الرابط الإلكتروني: http://www.dft.gov.ps/index.php?option=com_dataentry&pid=5&des_id=1239

47. مقابلة أجراها الباحث مع د. عبد الله الفراء وأ. صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.

48. بالإضافة إلى ذلك يشير د. عبد الله الفراء إلى أن هذا النوع من التشريعات يحتاج إلى نوع من المراجعة؛ ذلك أنها تتعلق بركن من أركان الإسلام، التي تقتضي النظر إليها بشمولية، لا العمل على تجزئتها بموجب قوانين وتشريعات وضعية.



مزاولة أنشطتها، لكن هذا القانون - وعلى أهميته في تكريس حقوق الشباب كشريحة اجتماعية واسعة في المجتمع الفلسطيني - لم يتبنَّ معياراً محدداً في تعداد هذه الحقوق، على نحو يتعارض مع ما هو متعارف عليه، وفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، حيث نصت المادة الرابعة منه على الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ثم أوردت مجموعة من الحقوق الأخرى بصورة مستقلة، كالحقوق التعليمية والحقوق الصحية، والحق في الحصول على المعلومات، والحق في السكن، والحق في العمل، مما يطرح التساؤل حول العبرة من هذه الازدواجية في تعداد تلك الحقوق، دون تحديد الأساس المعياري في تصنيفها وترتيبها.

هذا بالإضافة إلى أن القانون يعطي لوزير الشباب والرياضة العديد من الصلاحيات، التي يمكن أن تؤدي ممارستها إلى هيمنة سلطة الحكم، من خلال وزارة الشباب والرياضة على الفعل الشبابي في غزة، ومؤسساته التمثيلية، سواء ألك المنصوص عليها في القانون أم التي يجري تأسيسها طوعاً من قبل الشباب، فقد أناط القانون بوزير الشباب والرياضة صلاحية اختيار ممثلي الشباب، والمراكز والهيئات الشبابية، في مجلس إدارة صندوق دعم الشباب الوارد في القانون، وفقاً للمادة (19) منه، كما أنيط به صلاحية حل أية مؤسسة شبابية ينسب لها ارتكابها مخالفات مالية أو إدارية، حسب ما نصت عليه المادة (7) من ذلك القانون، على نحو يشكل تعدياً على اختصاص القضاء، وغيرها من المواد الأخرى التي منحت الوزير والوزارة صلاحيات واسعة، لن تخلو ممارستها في ظل الانقسام من التحكّم، والتدخل في عمل المؤسسات والمراكز الشبابية، والتضييق على ما أكده قانون الشباب ذاته من حقوق وحرّيات.⁴⁹

رابعاً: قانون الشركات التجارية رقم (7) لعام 2012 والقانون المدني رقم (4) لعام 2012
يُعدّ قانون الشركات من القوانين التي تنظم أحد الحقوق الاقتصادية، وهو الحق في تأسيس الشركات، كما يعد القانون المدني، القانون الذي يعهد إليه تنظيم الآثار المترتبة على الحق في الشخصية القانونية، والتي بموجبها يكون للفرد الحق في أن تكون له أهليةٌ وجوبٌ وأهليةٌ أداء، والحق في إبرام العقود والتصرفات القانونية.⁵⁰

49. لمزيد من التفاصيل حول الانتقادات الموجهة لهذا القانون، راجع تقارير ورش العمل حول قانون الشباب التي أجرتها جمعية الوداد للتأهيل المجتمعي في قطاع غزة والصفة الغربية مع الفئات الشبابية، ضمن مشروع تمكين قدرات الشباب في المجتمع الفلسطيني، جمعية الوداد - غزة.

50. وفي هذا الصدد يؤكد أ.د. موسى أبو ملح، عميد كلية القانون والممارسة القضائية في جامعة فلسطين، أن القانون المدني يرتبط بالحقوق والحرّيات من زاوية تنظيمه للتصرفات والتعاقدات المترتبة على الحق في اكتساب الشخصية القانونية، سواء تعلق الأمر بالأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية، مقابلةً أجرأها معه الباحث مسبقاً بتاريخ 30 / 5 / 2013.

لكن ما يلاحظ، من خلال تحليل نصوص قانون الشركات وأحكامه، والقانون المدني اللذين صدرا بغزة عام 2012، أنه جرى تضمينهما بمسحة أيديولوجية دينية، في تنظيم ممارسة بعض الحقوق الواردة فيهما، فقد نصت المادة الثانية من قانون الشركات على أنه: «بما لا يتعارض ومبادئ الشريعة الإسلامية تسري أحكام هذا القانون على الشركة التي تحترف ممارسة الأعمال التجارية...». وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشروع القانون، وقبل إقراره من قبل المجلس التشريعي في غزة، لم يكن يتضمن العبارة الأولى في هذه المادة، بحيث تبدأ المادة (3) من المشروع بالنص على أن: «تسري أحكام هذا القانون على الشركة التي تحترف ممارسة الأعمال التجارية...»⁵¹، فتلك المادة في قانون الشركات تمنح مبادئ الشريعة الإسلامية الأولوية من حيث التطبيق على القانون ذاته، دون تحديد القانون لهذه المبادئ، أو إحالته إلى أية وثيقة أو مدونة قانونية قد تتضمن مثل تلك المبادئ، وهي ذات المقاربة التي تبناها المشرع في غزة تجاه القانون المدني رقم (4) لعام 2012، الذي نص في مادته الثانية على أنه: «إذا لم يجد القاضي نصاً تشريعياً يمكن تطبيقه حكم بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم توجد فبمقتضى العرف، فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة».

هذا بالإضافة إلى أنه، ووفقاً لقانون الشركات، لا يجوز للشركات العاملة في الميدان المالي اللجوء إلى الاقتراض لتمويل أنشطتها عبر إصدار السندات كصكوك مديونية، بمسوغ أنها ربوية تتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية؛⁵² الأمر الذي قد يفضي إلى إفساح المجال أمام إصدار قوانين تنزع المشروعية عن بعض العمليات المالية والمصرفية، كالقروض وغيرها، بحكم مخالفتها للمبادئ والأحكام الشرعية،⁵³ مما يسهم في إحداث حالة من الإرباك في المنظومة القانونية للحقوق والحريات الاقتصادية والمالية.

51. انظر: مشروع قانون الشركات لعام 2008، منشور على الرابط الإلكتروني: http://www.almustakbal.org/pubs/Companies_Law_Draft_22%20Dec_08.pdf

52. ديوان الفتوى والتشريع - غزة، الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد 58 / فبراير 2013، ص 65 وما بعدها.

53. وفي هذا الصدد يشير المحاضر بكلية الحقوق بجامعة الأزهر، أ. وائل نصار المختص في التشريعات المالية والضريبية، إلى أن هذا النوع من التشريعات يجب أن يأخذ بعين الاعتبار قبل إقراره طبيعة النظام الاقتصادي والمالي القائم، والقوانين التي تحكمه؛ للحيلولة دون إحداث التضارب في مجال التنظيم القانوني للأنشطة، والمشروعات الاقتصادية والمالية والتجارية.



وعليه، يتضح أن هذه القوانين وغيرها، ومن منظور استشرافي لمنظومة الحقوق والحريات، في سياق ما صدر في غزة من تشريعات، وتداعياتها على المنظومة القانونية لهذه الحقوق والحريات، أنها تفتقر للمبادئ والضمانات الدستورية الواردة في القانون الأساسي، وتتعارض معها؛ لذا يتوقع الباحث استمرار انتهاكات الحقوق والحريات في قطاع غزة والصفة الغربية أيضاً، في ظل عدم إنجاز المصالحة، والعمل على توحيد التشريعات، وإعادة النظر فيها على أساس وطني، ينسجم مع ما أقره وكفله القانون الأساسي، من حقوق وحريات وضمانات دستورية لحمايتها.

خاتمة

يتضح من خلال ما ورد في هذه الدراسة، أن غياب سيادة القوانين، بما فيها تلك المنظمة للحقوق والحريات، لم يرتبط بالانقسام وحده، بل إن هذا الغياب مثل ظاهرة لازمت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها عام 1994، لكن الانقسام فاقم من إشكالية غياب سيادة القانون، لاسيما في مجال أعمال المنظومة التشريعية والقانونية للحقوق والحريات وإنفاذها؛ كون الانقسام يشكل موضوعياً حالة مناقضة لحكم القانون، وهو ما كشفت عنه الانتهاكات التي طالت مختلف هذه الحقوق والحريات في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، كما أن إقرار ذلك العدد من التشريعات والقوانين من قبل المجلس التشريعي في غزة بعد عام 2008، يعكس مجموعة من الدلالات السياسية، أبرزها الاتجاه نحو خلق واقع قانوني جديد ذي نزعة أيديولوجية، نتج عنه توتير النظام القانوني القائم وإرباكه، والقطع معه.

فالباحث في تحليله لبنية القوانين الصادرة عن سلطة الحكم في غزة، يلحظ أنها تتعارض مع القانون الأساسي، وما أقره من مبادئ و ضمانات دستورية، على نحو يشكل تهديداً للحقوق والحريات العامة، لاسيما وأن تقنين الأيديولوجية، بغض النظر عن مرجعياتها الفكرية والدينية، يقود إلى سنّ تشريعات تعكس فكراً أحادياً، يؤدي معه على مستوى الممارسة إلى خلق بنية ومنظومة قانونية معيارية، لضبط سلوك الأفراد، وتفاعلاتهم داخل المجتمع، انطلاقاً من منظور أيديولوجي يُسهم في تسويغ قمع الحقوق والحريات، وتسويغ انتهاكاتها، والحيولة دون وجود معارضة للسيطرة الأحادية التي تفرضها سلطة الحكم في غزة.

كما أن تقنين الأيديولوجية سينجم عنه ازدواجية في المرجعية التي تحكم القوانين والممارسات السارية في قطاع غزة، بين مرجعية دينية إسلامية متعالية، لا تقبل بطبيعتها أن تتضبط ضمن قواعد قانونية، ومرجعية دستورية وقانونية وضعية، تحاكي التجربة الغربية، في تنظيم الحقوق الاجتماعية، والعلاقة مع الحكم ومؤسساته. وهكذا فإن ما لا تقبله المرجعية الدستورية، وما لا يمكن تسويغه من خلال القوانين الوضعية، يمكن تسويغه عبر المرجعية الدينية. فتصبح السيطرة شمولية دينية وقانونية؛ لتفضي معها بصورة تدريجية إلى أسلمة المجال العام وأدلجة تفاعلاته.

لذلك يرى الباحث أنه بات من الضروري العمل على إعادة النظر فيما يصدر من تشريعات، سواء في قطاع غزة أو الضفة الغربية، بما يكفل توحيد المنظومة التشريعية والقانونية في أراضى السلطة الوطنية، وبما ينسجم مع أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، على نحو يقود إلى تعزيز قيم المواطنة و ضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته وسيادة القانون، وهو ما يقتضي الإسراع في إنهاء الانقسام السياسي والمؤسسي، كإلزام ضرورة لتحقيق الوحدة الوطنية الفلسطينية.



المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- أبو النصر، عبد الرحمن، قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ط.5، مكتبة القدس، غزة، 2012.
- أبو مطر، محمد، إصلاح النظام السياسي الفلسطيني: بين المطالب الداخلية والضعف الخارجية 1964 - 2010، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت، فبراير - 2012.
- بهلول، رجا، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، مؤسسة فريدرش ناومان، عمان، 2005.
- جاد، إصلاح، معالجة تداعيات الانقسام على الجهاز القضائي، ورقة عمل مقدمة لمؤسسة بال تينك للدراسات الإستراتيجية ضمن فعاليات مؤتمر "نحو مصالحة وطنية مستدامة"، سبتمبر 2008.
- جبارين، سامي، وآخرون، قراءة قانونية في: مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، والقرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، سلسلة إصدارات (3)، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مؤسسة مفتاح)، رام الله، 2008.
- جرادة، عبد القادر، الولاية القضائية الفلسطينية: الواقع وآفاق ملاحقة المجرمين الدوليين، دراسة مقدمة لمؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة، يناير 2013.
- عيتاني، مريم، صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، فبراير 2008.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام الفلسطيني - من يونيو 2007 حتى أغسطس 2012، إعداد وحدة تطوير الديمقراطية بالمركز، سلسلة تقارير خاصة، 2012.
- الدليل الوطني لحقوق الشباب، معهد دراسات التنمية بالتعاون مع المساعدات الشعبية النرويجية، غزة، 2011.
- واقع حقوق الإنسان في الأرض الفلسطينية، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار

الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011.

ثانياً: المجلات

- جقمان، جورج، حماس وفتح: صراع برامج أم صراع على السلطة، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 68، خريف 2006.
- عريقات، صائب، الفوضى تمزق النسيج الاجتماعي الفلسطيني، القدس العربي، عدد 4713، 19 يونيو 2004.

ثالثاً: رسائل جامعية

- عوده، عواد جميل، إشكالية العلاقة بين حركة فتح وحركة حماس وأثرها على عملية التحول الديمقراطي في فلسطين (2004 - 2010)، جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا، رسالة لنيل الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، 2011.

رابعاً: التقارير

- مركز الميزان لحقوق الإنسان، الفلتان الأمني يواصل تصاعده: تقرير حول "استمرار وتصاعد ظاهري الفلتان الأمني ومظاهر غياب سيادة القانون"، أبريل 2007.
- وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ديسمبر - 2012.
- أمان- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني: حالة السلطة القضائية، سلسلة تقارير 3، القدس، فبراير - 2007.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، واقع الحريات الإعلامية في مناطق السلطة الفلسطينية خلال عام 2008، سلسلة تقارير خاصة رقم (65)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، كانون الأول - 2008.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، تقرير وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في قطاع غزة خلال النصف الأول للعام 2011، مؤسسة الضمير- غزة، أغسطس 2011.
- تقارير ورش العمل حول قانون الشباب التي أجرتها جمعية الوداد للتأهيل المجتمعي في قطاع غزة والصفة الغربية مع الفئات الشبابية، ضمن مشروع تمكين قدرات الشباب في



المجتمع الفلسطيني، جمعية الوداد - غزة.

خامساً: المقابلات

- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ إبراهيم أبو شمالة، نائب مدير برنامج دعم سيادة القانون والوصول إلى العدالة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي U.N.D.P-غزة، بتاريخ 2013/ 11/ 23.
- مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور أحمد الأغا، رئيس قسم القانون الدولية الإنساني بكلية القانون والممارسة القضائية بجامعة فلسطين - غزة، بتاريخ 2013/ 11/ 23.
- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ راجي الصوراني، المدير التنفيذي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة، بتاريخ 2013/ 11/ 19.
- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ صلاح عبد العاطي، مدير وحدة التدريب والتوعية الجماهيرية بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان - غزة، بتاريخ 2013- 11- 19.
- مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور عبد الله الفرا، رئيس قسم القانون الخاص بكلية الحقوق - جامعة الأزهر-غزة، بتاريخ 2013/ 11/ 23.
- مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور موسى أبو ملح، عميد كلية القانون والممارسة القضائية في جامعة فلسطين، بتاريخ 2013/ 5/ 30.

سادساً: المواقع الالكترونية

- الحجار، عدنان، ورقة عمل حول رؤية منظمات المجتمع المدني لقانون التعليم رقم (1) لعام 2013، إصدار مركز الميزان لحقوق الإنسان، منشورة على الرابط الإلكتروني: <http://www.mezan.org/upload/16833.pdf>
- ريشماوي، ميرفت، العدالة والكرامة الإنسانية في فلسطين: ورقة مفاهيمية، إصدار معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2010، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/project/outputfile/7/41ced3dd55.pdf>
- الشيخ، ماجد، حين تختزل الأسلمة بالجلباب والحجاب، مقالة منشورة على الرابط الإلكتروني: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=183610>

- الشلالة، محمد، الحماية القانونية والدستورية للحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني، دراسة بحثية، منشورة على الرابط الإلكتروني: <http://twitmail.com/.email/243785516/396/%3A>
- صباح، فتحي، جريدة الحياة اللندنية، جدل داخل حماس حول مشروع قانون العقوبات، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.inewsarabia.com/16/%D8%BA%D8%B2%D8%A9-%D8%AC%D8%AF%D9%84-%D8%AF%D8%A7%D8%AE%D9%84-%D8%AD%D9%85%D8%A7%D8%B3-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%85%D8%B3%D9%88%D8%AF%D8%A9-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D9%84%D9%84%D8%B9%D9%82%D9%88%D8%A8%D8%A7%D8%AA.htm>
- قفيشة، معزز، تقرير حول الجنسية الفلسطينية (1917-2000): الواقع، الوضع القانوني، ومعايير حقوق الإنسان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية 15، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.ichr.ps/pdfs/legal22.pdf>
- لافي، رائد، إمارة إسلامية تطل برأسها في غزة، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://layal.al-akhbar.com/node/77462>
- نور، محمد بشير، مؤشر قياس سيادة القانون، مقالة قانونية منشورة على الرابط الإلكتروني: <http://sudanile.sudanile.com/index.php/2008-05-19-17-39-36/73-2008-12-11-18-25-17/8438-2009-12-12-16-03-57>
- حماس تغلق بعض المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.elaph.com/Web/news/2010/6/567170.html>
- تقرير إخباري، حماس تطلق حملة (نعم للفضيلة) لفرض التعاليم الإسلامية في غزة، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://arabic.peopledaily.com.cn/31662/6710860.html>
- وكالة معا الإخبارية، قوى ومنظمات أهلية مشروع قانون العقوبات بغزة إصدار جديد لتكريس الانقسام، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.maannews.net/>



.arb/ViewDetails.aspx?ID=596232

- ديوان الفتوى والتشريع، قانون الزكاة رقم (9) لعام 2008، منشور على الرابط الإلكتروني:
http://www.dft.gov.ps/index.php?option=com_dataentry&pid=5&des_.id=1239
- مشروع قانون الشركات لعام 2008، منشور على الرابط الإلكتروني:
http://www.almustakbal.org/pubs/Companies_Law_Draft_22%20Dec_08.pdf.
- مكانة حقوق الإنسان في دولة فلسطين، مجلة الرقيب، العدد الثالث، حزيران 1997، منشور على الرابط الإلكتروني: /<http://www.phrmg.org/arabic/monitor1997/> .june1997-2.htm

سيادة القانون وواقع القضاء خلال فترة الانقسام السياسي في قطاع غزة

د. عدنان الحجار

| | | |
|-----|-------|--|
| 98 | ..... | مقدمة |
| 101 | ..... | المبحث الأول: تنظيم القضاء في فلسطين قبل الانقسام |
| 106 | ..... | المبحث الثاني: تشكيل مجلس العدل الأعلى والانقسام القضائي |
| 113 | ..... | المبحث الثالث: السلطة القضائية في قطاع غزة بعد الانقسام وحماية سيادة القانون |
| 121 | ..... | الخاتمة |
| 124 | ..... | المصادر والمراجع |

مقدمة

للسلطة القضائية أهمية خاصة؛ ذلك أنها أهم ضمانات لاحترام حقوق الإنسان وحماية مصالح الأفراد والجماعات، وأنها الجهة المعهود إليها بضمان سيادة القانون ومساواة الجميع أمام مقتضياته.

إن استقلال القضاء هو أساس العدل، والاستقلال الكامل للسلطة القضائية يعني أنه لا يجوز- باسم أي سلطة سياسية أو إدارية، أو أي نفوذ مادي أو معنوي- التدخل في أي عمل من أعمال القضاء، ولا أن يخضع القضاة وهم يزاولون مهامهم إلا لضمايرهم، ولا سلطان عليهم لغير القانون. إن إعمال مبدأ سيادة القانون هو من الضمانات الأساسية لاحترام حقوق الإنسان، فالقانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، ويصدر عن السلطة التشريعية المنتخبة من طرف الشعب، ويجسد مبدأ السيادة للأمة؛ لأنه من المفروض أن يعكس رغبتها واختيارها لطريقة العيش التي تريدها، وهو أداة لتنظيم المجتمع، وضمان تعايش مكوناته المختلفة بسكينة ودون فوضى، وحماية مصالح الأفراد والجماعات وحقوقهم وحررياتهم داخله.

إن وجود هيئة قضائية مستقلة وإجراء الإصلاحات التشريعية اللازمة لمرفق القضاء من المسائل ذات الأهمية الحاسمة لضمان حقوق الإنسان وكفالتها وحمايتها، واحترام سيادة القانون وتعزيزها، حيث يشكل النظام القضائي مؤسسة مهمة للغاية في احترام سيادة القانون وتعزيزها.

في 14/7/2007، سيطرت حركة المقاومة الإسلامية (حماس) على قطاع غزة عسكرياً، بعد اقتتال داخلي مع حركة فتح، وما استتبعه من السيطرة على المؤسسات التنفيذية، فبعد أحداث غزة الدامية التزم أفراد الشرطة بقرار الرئيس محمود عباس بعدم التوجه إلى العمل، مقابل مواصلة دفع رواتبهم.

أما النيابة العامة فقد علقت العمل في المحاكم بعد أحداث غزة اعتباراً من 15/6/2007، لغياب جهاز الشرطة، ولعدم اعترافها بشرعية الشرطة التي شكلتها حكومة إسماعيل هنية في ذلك الوقت، الأمر الذي دفع بحكومة هنية إلى تعيين ثمانية وكلاء نيابة وعشرين وكيلاً مساعداً واستبدال النائب العام، أما الخطوة الأخرى فكانت تعيين سبعة قضاة، لتشكيل بذلك حكومته مجلساً أعلى موازياً لمجلس القضاء الأعلى الذي يُعد أعلى سلطة قضائية.

بعد عدة شهور من سيطرة حماس على قطاع غزة أقدمت على السيطرة على مرفق القضاء، ففي 26-11-2007 سيطرت على مكاتب القضاة وعلى مجمع المحاكم النظامية، بعد



أن سيطرت على مقرّات القضاة. وبتاريخ 27-11-2007 أوقف مجلس القضاء الأعلى بقطاع غزة العمل في جميع المحاكم النظامية في غزة، بقرار من الهيئة العامة لقضاة المحاكم النظامية، وقد أصدر مجلس القضاء الأعلى برام الله بياناً صحفياً، على إثر الاعتداء الذي تعرّض لهم مجمع المحاكم النظامية بقطاع غزة من قبل مجلس العدل الأعلى التابع للحكومة المُقالة بغزة، ويقضي البيان بتعليق العمل أمام المحاكم النظامية في محافظات غزة، ويعتبر جميع الأحكام والقرارات التي تصدر عن محاكم مجلس العدل الأعلى باطلة بُطلاناً مطلقاً. يُذكر أنّ اسماعيل هنية كان قد أصدر قراراً يقضي بتشكيل مجلس العدل الأعلى، يختص بمهام إدارة مرفق القضاء، بما يشمل تنسيب القضاة والترقيات وإنهاء الخدمات.

وبالتوازي مع قرار مجلس القضاء الأعلى علّقت نقابة محامي فلسطين العمل أمام جميع المحاكم النظامية بقطاع غزة، وطلبت من المحامين عدم المثول أمام المحاكم المنبثقة عن مجلس العدل الأعلى. ثم لاحقاً، بتاريخ 10/2/2008، أعلنت نقابة المحامين إعادة السماح للمحامين بالتوجه إلى القضاء، والتعامل مع السلطة القضائية.

كما أصدرت مؤسسات حقوق الإنسان في قطاع غزة بيانات إدانة لاقتحام مقرات السلطة القضائية، واعتبرت سيطرة مجلس العدل الأعلى، وتعيين أعضائه بديلاً لأعضاء مجلس القضاء الأعلى عملاً غير مشروع، وتجاوزاً للقانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية؛ الأمر الذي دفعها إلى مقاطعة المحاكم لسنوات عديدة. بعد عدة سنوات، في عام 2013، توجّهت بعض مؤسسات حقوق الإنسان إلى القضاء في قضايا محددة ومحدودة¹.

تتناول هذه الورقة مدى قانونية تشكيل مجلس العدل الأعلى، ومدى تدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاء، وتعيين القضاة، وهل يؤثر ذلك في استقلالية القضاء، وإلى أي مدى تقوم السلطة القضائية في قطاع غزة بعد الانقسام بدور الحامي لسيادة القانون.

هدف البحث: يهدف هذا البحث إلى التعرف على مدى تأثير الانقسام على المنظومة القضائية الفلسطينية؛ للوصول إلى توصيات تساهم في تحسين منظومة القضاء الفلسطيني.

إشكالية البحث: من خلال دراسة التنظيم القضائي في فلسطين، والاطلاع على آلية عمل المنظومة القضائية الفلسطينية قبل الانقسام الفلسطيني، ونتيجة ما حصل من انقسام

1. على سبيل المثال لم يتوجه مركز الميزان لحقوق الإنسان إلى المحاكم في غزة إلا في قضية إغلاق وكالة معاً الإخبارية، حيث تم تقديم طلب للمحكمة العليا لإلغاء قرار إغلاقها والسماح لها بممارسة عملها كالمعتاد.

فلسطيني مسّ السلطة القضائية؛ فان التساؤل المطروح: إلى أي مدى كانت تلك الإجراءات منسجمة مع القانون، وإلى أي مدى أثر هذا الانقسام في تلك المنظومة القضائية وعمل السلطة القضائية؟

منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، فهو من جهة يستعرض آلية تنظم القضاء وعمله في السلطة الفلسطينية، حسبما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية الفلسطيني، والقوانين واللوائح ذات العلاقة، ويحاول تحليلها، ويسعى إلى استعراض آلية التنظيم والتعيين والتسيير في مرفق القضاء، وبالتالي التزامه بالقانون انطلاقاً لحماية سيادة القانون وتعزيزها، والاطلاع على واقع القضاء بعد الانقسام، في ظل مقاطعة جهات عديدة لمرفق القضاء في قطاع غزة بعد الانقسام الفلسطيني، وكيفية تأثير هذا الانقسام على المنظومة القضائية وعمل السلطة القضائية في قطاع غزة. إضافة إلى ذلك يعرض الباحث آراء قضاة ومختصين في حقوق الإنسان أجرى معهم مقابلات في هذا الشأن.



المبحث الأول

تنظيم القضاء في فلسطين قبل الانقسام

شهد التنظيم القضائي في فلسطين قبل الانقسام محطتين أساسيتين، الأولى تتمثل في العمل وفق الأنظمة القانونية التي كانت سارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، والثانية تتمثل في الإطار القانوني المنظم للمجلس الأعلى للقضاء، وإصدار قانون السلطة القضائية.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للقضاء قبل إصدار قانون السلطة القضائية

ورثت السلطة الفلسطينية، عند إنشائها في يوليو 1994، مجموعة من التشريعات المتعددة والمختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، تعود إلى الأنظمة القانونية المتعاقبة في حقب تاريخية، وهي التشريعات العثمانية، وتشريعات الانتداب البريطاني، وقوانين الطوارئ الأردنية، والتشريعات الفلسطينية الصادرة إبان تواجد الإدارة المصرية في قطاع غزة، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية.

إن تنوع هذه الأنظمة القانونية أدى إلى ظهور أنظمة قانونية مختلفة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، واعتبرت السلطة الفلسطينية مسألة توحيد القوانين في كل من الضفة وقطاع غزة من أهم المسائل القانونية التي تم العمل عليها²؛ لذلك باشرت السلطة الوطنية الفلسطينية لدى قيامها بوضع أسس لنظام قضائي خاص بها وموحد، حيث واجهت آنذاك تحدي إقامة نظام قضائي، مناسب بعد انتقال المسؤوليات إليها من سلطات الاحتلال الإسرائيلية.

وقد تم إصدار العديد من القرارات والإجراءات التي شكلت النظام القضائي الفلسطيني، حيث قام رئيس السلطة الفلسطينية الراحل ياسر عرفات بإصدار القرار الأول له المتعلق بالعدل بتاريخ 1994/5/20 من تونس، وجاء في المادة الأول منه: "يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 15/6/1967 في الأراضي الفلسطينية الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها، ونص القرار على استمرار المحاكم النظامية

2. سعت السلطة الوطنية الفلسطينية في سبيل توحيد القوانين في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى إصدار عشرات القوانين المنطبقة على السلطة الفلسطينية، وإلغاء العديد من القوانين التي كانت سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها".

ثم أصدر الرئيس الراحل قراراً³ بتاريخ 1994/5/25، يقضي بتعيين رئيس للمحكمة العليا وقاضي القضاة استناداً للنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، وقانون المحاكم الفلسطينية رقم (31) لسنة 1940، وبقيت صلاحيات قاضي القضاة محصورة في نظام قطاع غزة، ولم تمتد للضفة الغربية حيث لا يوجد لقانون تشكيل المحاكم والنظام الدستوري المعمول به في غزة أي امتداد قانوني داخل الضفة الغربية. وبتاريخ 1995/2/16 أصدر الرئيس الراحل قراراً يقضي بإنشاء محكمة أمن دولة عليا.

وبموجب القرار رقم (287) لسنة 1995 الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات، تم توحيد كل من نيابة الضفة الغربية ونيابة قطاع غزة وإخضاعهما لنائب عام واحد، وهو نائب عام السلطة الوطنية الفلسطينية.⁴

وبعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1996 باشر المجلس في سن وإقرار التشريعات التي عملت على تنظيم عمل السلطة القضائية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتوحيد الأطر وتوحيد الإجراءات القانونية بينهما، وتم العمل على إلغاء كثير من الأوامر العسكرية الإسرائيلية. كما أصدر الرئيس الراحل القرار رقم (26) لسنة 1999 بتاريخ 1999/9/19 بشأن مد ولاية رئيس المحكمة العليا قاضي القضاة على محكمة استئناف رام الله.⁵

المطلب الثاني: الإطار القانوني لمجلس القضاء الأعلى

شكل التنظيم القانوني للقضاء الهدف المنشود لدعاة إصلاح مرافق العدالة، وكان مطلباً دائماً للقضاة والقانونيين ومؤسسات المجتمع الفلسطيني،⁶ ويعتبر إصدار القانون الأساسي، وقانون السلطة القضائية الإطار القانوني المنظم لاستقلال القضاء، فقد نُظِم مجلس القضاء الأعلى فيهما على النحو الآتي:

3. القرار الرئاسي رقم (21) لسنة 1944.
4. القرار الرئاسي رقم (49) لسنة 1995.
5. عائشة مصطفى أحمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، فلسطين، حزيران 2004، ص 2.
6. طالبت معظم مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان بضرورة إصدار قانون السلطة القضائية لإصلاح الجهاز القضائي.



أولاً: القانون الأساسي الفلسطيني

يمثل القانون الأساسي الفلسطيني الركيزة الرئيسة للإطار القانوني المنظم لاستقلال السلطة القضائية، حيث ينص على أن السلطة القضائية مستقلة، وتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها،⁷ وأن القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.⁸ إن القانون الأساسي الفلسطيني يراعي في أحكامه مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية،⁹ ويؤكد مبدأ استقلال القضاء، فينص القانون الأساسي على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى، ويشترط التشاور معه بشأن مشروعات القوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة، إذ تنص المادة (100) من القانون الأساسي الفلسطيني على إنشاء مجلس أعلى للقضاء، وبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة، وتمده السلطة الفلسطينية بموازنة مستقلة.

بالإضافة إلى ذلك ينص القانون الأساسي على أن للمجلس صلاحية تنصيب النائب العام، قبل تعيينه في هذا المنصب من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.¹⁰

ثانياً: قانون السلطة القضائية

طلبت العديد من المؤسسات الحقوقية والقانونية، في ظل تعدد الأنظمة المنظمة للقضاء، بضرورة إصدار قانون السلطة القضائية، حيث قام المجلس التشريعي بإقرار قانون السلطة القضائية بتاريخ 5/11/1998، إلا أن رئيس السلطة لم يصادق عليه، وبقي كذلك حتى تمت المصادقة عليه عام 2002.¹¹

إلا أن رئيس السلطة الفلسطينية قام بتاريخ 1/6/2000 بالتوقيع على قرار بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، برئاسة السيد رضوان الأغا رئيس المحكمة العليا، ونص القرار على أن

7. انظر المادة (97) من القانون الأساسي المعدل 2003.

8. انظر المادة (98) من القانون الأساسي المعدل 2003.

9. كميل منصور، استقلال القضاء في فلسطين، سلسلة الكرامة الإنسانية، مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2011، ص 21.

10. انظر المادة (107) من القانون الأساسي المعدل 2003.

11. أقر المجلس التشريعي قانون السلطة القضائية عام 1998، إلا أن الرئيس لم يصادق عليه إلا عام 2002 ونشر في الجريدة الرسمية.

يمارس هذا المجلس صلاحياته المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية، على أن يسري القرار اعتباراً من تاريخه، وقد جاء هذا القرار الرئاسي مستنداً إلى قوانين المحاكم المعمول بها في المحافظات الفلسطينية رقم (31) لسنة 1941 ورقم (24) لسنة 1952، والقانون رقم (2) لسنة 1994، والقرار الرئاسي رقم (26) لسنة 1999.¹²

صدر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 14-6-2002، حيث وضع هذا القانون حداً للازدواجية التي كانت قائمة آنذاك في إدارة السلطة القضائية، إذ تم إلغاء القوانين السابقة ذات العلاقة بالقضاء، وتم إنطاة إدارة السلطة القضائية إلى مؤسسة مجلس القضاء الأعلى برئيسه، الذي هو أيضاً رئيس المحكمة العليا، حيث منحت له صلاحيات إدارة شؤون السلطة القضائية، ومن بينها تعيين القضاة وترقيتهم وإجراء التشكيلات القضائية من نقل وندب وإعارة، وتنظيم عمل المحاكم وتقسيمها إلى دوائر متخصصة، وتدريب القضاة، وغير ذلك من المسائل ذات الصلة بعمل القضاء.

وتطبيقاً للمادة (37) من قانون السلطة القضائية أصدر الرئيس الفلسطيني بتاريخ 14-5-2003 المرسوم الرئاسي رقم (8)، القاضي بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم، المكوّن من 9 أعضاء يحدد صفتهم القانون. وكان هذا الأمر مهماً جداً بالنسبة للسلطة القضائية، خاصة بالنسبة لتوحيد إدارتها، وتعزيز استقلالها، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

إثر نفاذ قانون السلطة القضائية اعتباراً من 18/6/2002، صدر مرسوم رئاسي بتاريخ 28/6/2002 اعتبر بموجبه مجلس القضاء الأعلى المشكل عام 2000 بمنزلة مجلس قضاء أعلى انتقالي، طبقاً للمفهوم الوارد في المادة (81) من قانون السلطة القضائية، وبتاريخ 14/5/2003 أصدر رئيس السلطة الفلسطينية مرسوماً رئاسياً بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الجديد، فتشكّل من تسعة أعضاء، تطبيقاً للمادتين (37) و(81) من قانون السلطة القضائية، خلافاً للمجلس الانتقالي الذي تشكل من 11 عضواً.

بعد المصادقة على قانون السلطة القضائية ودخوله حيز النفاذ أصبحت إدارة شؤون المحاكم النظامية من صلاحية مجلس القضاء الأعلى، إضافة إلى دور كل من رئيس السلطة ووزير العدل، تتمثل صلاحية وزير العدل بتحديد مقارّ محاكم الصلح ودوائر اختصاصها، وإصدار

12. حسين أبو هنود، فصلية حقوق الإنسان، العدد 3، الهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان، رام الله، تموز 2000.



قرار بقبول استقالة القضاة المقدمة لرئيس مجلس القضاء الأعلى، والطلب من مجلس القضاء الأعلى الاجتماع، والإشراف الإداري على جميع المحاكم.¹³

وفي عام 2005 استجابت السلطة الفلسطينية لضرورة دعم مرفق القضاء وإصلاحه؛ نظراً لامتداد حالة الانفلت الأمني الذي مَسَّ رموز السلطة القضائية، والمحامين ورجال القانون، والقائمين على تطبيقه أفراداً ومؤسسات، وضعف تنفيذ الأحكام القضائية، واتخذت خطوات مهمة في سبيل تطوير القضاء من خلال:¹⁴

- تنفيذ خطة الإصلاح القضائي باستحداث اللجنة التوجيهية للقضاء والعدل، ومحاولات إعادة تنظيم السلطة القضائية، بما يشمل تنظيم العلاقة بين القضاء ووزارة العدل والنيابة العامة، وسن قوانين معدلة، تمس عمل المحاكم من الناحية الإجرائية، وبدء التفكير في إنشاء محكمة دستورية.
 - استكمال مشاريع ممولة لدعم السلطة القضائية على مستوى التدريب وإدارة المحاكم وحوسبة الأحكام القضائية؛ لتعيين القضاة عبر إجراء مسابقات قضائية خاضعة لرقابة الجهات المحلية لأول مرة.
 - إعادة النظر في القرارات الصادرة عن المحاكم الأمنية، ومحاولات تفعيل القضاء العسكري، ومحاولات تنسيق العلاقة بين السلطة القضائية والأجهزة الأمنية، وإعادة هيكلة وزارة العدل، ووضع خطط تطويرية لها.
- إن هذا الإنجاز الذي اعتبر خطوة مهمة إلى الأمام، والذي يعطي دفعة كبيرة لمبدأ سيادة القانون وإقامة العدل، كان يجب حمايته وتعزيزه، وبالتالي ألا يفضي بأي حال من الأحوال لتقويضه.

13. انظر المواد (13، 33، 40، 47) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

14. إصلاح حسنية، ورقة عمل بعنوان "معالجة تداعيات الانقسام على الجهاز القضائي"، مقدمة إلى مؤتمر نحو مصالحة وطنية مستدامة، نظمه مركز بال ثينك للدراسات الإستراتيجية، بتاريخ 3 سبتمبر 2008.

المبحث الثاني

تشكيل مجلس العدل الأعلى والانقسام القضائي

منذ إتمام السيطرة الفعلية لحركة حماس على مقار السلطة في قطاع غزة ومؤسساتها، منتصف شهر حزيران 2007، أقدمت الحكومة الفلسطينية المقالة، على اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير الرامية إلى تعزيز سيطرتها وتمكينها من إدارة القطاع وتسيير شؤونه، حيث أصدرت لتحقيق هذه الغاية عشرات القرارات التي طالت مختلف الجوانب الإدارية والتنظيمية والأمنية والمالية.

ولم تقتصر قرارات الحكومة المقالة على الجوانب والمجالات المتعلقة بالشأن التنظيمي الإداري الهادف إلى الحفاظ على الأمن والنظام العام، وضمان السير المعتاد للمرافق والإدارات العامة، وإنما تخطت ذلك، لتشمل مؤسسات العدالة الجنائية والسلطة القضائية الفلسطينية، وذلك بإنشاء مجلس العدل الأعلى.

المطلب الأول: تشكيل مجلس العدل الأعلى وسيادة القانون

أصدرت الحكومة المقالة في غزة مجموعة من القرارات التي أثارت استنكار مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية، واعتبرتها قرارات غير دستورية وغير قانونية، وطالبتها بإلغائها، وعلى رأس تلك القرارات القرار القاضي بتشكيل مجلس العدل الأعلى، حيث أصدر رئيس الحكومة المقالة بتاريخ 11/9/2007م قراراً بتشكيل مجلس العدل الأعلى،¹⁵ مجلساً بديلاً وموازياً لمجلس القضاء الفلسطيني، فكُلف وزير العدل في الحكومة المقالة، بتسييب ستة أشخاص لعضوية هذا لمجلس، وأُعلن عن تأسيسه فيما بعد برئاسة المحامي عبد الرؤوف الحلبي.

وتضمّن قرار التشكيل تسمية ستة أعضاء في المجلس، على أن يقوم هؤلاء الأعضاء بتسييب ثلاثة أعضاء آخرين لوزير العدل في الحكومة المقالة، بحيث يصبح المجلس حال استكمال عضويته مكوناً من تسعة أعضاء، أنيط بهم، استناداً لقرار التشكيل، ممارسة المهام والصلاحيات الآتية:

1. تحديد قائمة المراكز القضائية الشاغرة، وتحويلها لوزارة العدل للإعلان عنها.

15. انظر: قرار مجلس الوزراء المؤرخ بتاريخ 26/9/2007، المتضمن إنشاء مجلس العدل الأعلى.



2. تسبب القضاة وترقياتهم لمجلس الوزراء بعد توصية لجنة التعيينات.
 3. التقرير في إنهاء خدمة القاضي أو تكليفه بمهمة غير قضائية.
 4. الموافقة على طلبات إجازات القضاة وإبلاغ وزارة العدل بذلك.
 5. تلقي تظلمات القضاة والبت فيها.
- لقد جوبه قرار إنشاء مجلس عدل أعلى برفض واستهجان من قبل مؤسسات حقوق الإنسان العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث أصدرت تلك المؤسسات بيانات صحفية، عبّرت فيها عن رفضها لهذا القرار، وطالبت رئيس الحكومة المقالة بالتراجع عنه.¹⁶
- وتمحورت معظم الانتقادات للقرار المذكور حول فكرة أنه يمثل انتهاكاً ومخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون؛ جراء مخالفته القانونية الصريحة لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية، وفقاً للآتي:

1. استحداث هيئة قضائية مخالفة للقانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، فتشكيل مجلس العدل الأعلى ومنحه صلاحيات ومهام تتطابق تماماً مع صلاحيات مجلس القضاء الأعلى ومهامه، المشكّل بمقتضى قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، يمثل انتهاكاً سافراً لأحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية؛ لكون تشكيل مجلس العدل الأعلى يعتبر استحداثاً لهيئة قضائية لم يرد بشأنها أي نص، على صعيد قانون السلطة القضائية أو القانون الأساسي، ومن ثم لا يمتلك قرار تشكيل هذا المجلس من حيث المبدأ، لأي سند تشريعي لإضفاء المشروعية القانونية على وجوده.
2. تجاوز الصلاحيات القانونية المخوّلة لرئيس مجلس الوزراء وأعضائه: فقد تم تحديد صلاحيات رئيس الوزراء، على وجه الحصر، بمقتضى نصّ المادة (68) من القانون الأساسي.¹⁷

16. بيان مشترك لمؤسسات حقوق الإنسان، وهي المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، والهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، ومؤسسة الضمير لحقوق الإنسان بتاريخ 2007/9/27.

17. تنص المادة (68) من القانون الأساسي على أن: "يمارس رئيس الوزراء ما يأتي: 1. تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه. 2. دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ووضع جدول أعماله. 3. ترؤس جلسات مجلس الوزراء. 4. إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء. 5. الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة. 6. إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون. 7. توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء. 8. يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه».

كما تحدد المادة (69) من القانون الأساسي اختصاصات مجلس الوزراء¹⁸ ومن مضمون هاتين المادتين فإن دور رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ينحصر، من حيث الأصل، في ممارسة صلاحيات تنفيذية قاصرة على ضمان حسن الإدارة العامة والمرافق العامة وديمومة سيرها، بل إن من واجبات مجلس الوزراء ومسؤولياته، كما هو واضح من القانون الأساسي، العمل على متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، وهذا ما يقتضى حكماً احترام مجلس الوزراء ورئيس الحكومة لأحكام القانون الأساسي ولقانون السلطة القضائية، وهو بلا شك ما لم يتحقق بتشكيل مجلس العدل الأعلى وتأسيسه، فقد جسّد تشكيله انتهاكاً جسيماً وتجاوزاً صارخاً للصلاحيات والمسؤوليات المنوطة برئيس مجلس الوزراء وأعضائه، بمقتضى القانون¹⁹.

إن الاطلاع على أحكام القانون الأساسي تعني حكماً الاطلاع على نصّ المادة (98) من القانون الأساسي التي ورد فيها: «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة»، كما يعني ذلك الاطلاع أيضاً على نصّ المادة (45) من القانون الأساسي التي جاء في نصّها: «يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد».

ومن هذا المنطلق، فإن رئيس الحكومة المقالة وأعضاءها لم يلتزموا بأحكام القانون الأساسي، ولم يحترموا مضمونه، سواء على صعيد ممارسة صلاحياتهم، أو على صعيد احترام صلاحيات غيرهم من السلطات، بل إن رئيس مجلس الوزراء المقالة، في سبيل إضفاء المشروعية على قراره بتشكيل مجلس العدل الأعلى، قد استند إلى أحكام القانون الأساسي²⁰، في الوقت الذي يرفض أو يسقط أو يعلّق الصلاحيات الممنوحة بمقتضى هذا القانون لرئيس السلطة التنفيذية بإقالته، أو للصلاحيات والسلطات الممنوحة للسلطة القضائية أو التشريعية.

18. تحدد المادة (69) من القانون الأساسي اختصاصات مجلس الوزراء: «يختص مجلس الوزراء بما يلي: 4. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته. 5. متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك. 6. الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها. 9/أ. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، ...»

19. مؤسسة الحق، ورقة موقف من قرار رئيس الوزراء المقال بتشكيل مجلس عدل أعلى في قطاع غزة، بتاريخ 10 أكتوبر 2007.

20. انظر: ديباجة قرار مجلس الوزراء بتشكيل مجلس العدل الأعلى التي تم الاستناد فيها إلى القانون الأساسي الفلسطيني.



وليس هذا فحسب، بل إنّ نصوص القانون الأساسي كما هو ثابت ومستقر، ليست نصوصاً انتقائية بحيث يأخذ منها رئيس الوزراء المقال ما يخدم سلطته، وينكر أو يعلق بالمقابل النصوص والمواد الناظمة لمهام غيره من السلطات وصلاحياته.²¹

إنّ قرار الحكومة باستحداث مجلس عدل أعلى وتشكيله، لممارسة مهام مجلس القضاء الأعلى وصلاحياته، المشكّل بمقتضى قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، بالرغم من غياب السند التشريعي لوجود هذه الهيئة الجديدة، إن ذلك يمثل - استناداً لأحكام القانون - إلغاءً صريحاً لنص المادة (100) من قانون السلطة القضائية، وهي بلا شك صلاحية لا يمتلكها مطلقاً مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء؛ لكون صلاحية التشريع وإلغائه وتعديله، منوطة من حيث الأصل بصاحب السلطة التشريعية، أي البرلمان.²² ويمكن لرئيس السلطة التنفيذية استثناءً ممارسته في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.²³

كما أن منح صلاحيات مجلس القضاء الأعلى، بمقتضى القرار السالف، لهذه الهيئة المستحدثة يعدّ انتقاصاً واضحاً وصريحاً لصلاحيات مجلس القضاء الأعلى ومهامه، ولأسس استقلال السلطة القضائية ومقوماتها، التي كفلتها وأكدتها المادة (98) من القانون الأساسي. وليس هذا فحسب، بل إن إشراك السلطة التنفيذية في عملٍ يعدّ من صميم شؤون العدالة والشؤون الداخلية لإدارة السلطة القضائية وتسييرها، يمثّل مظهرًا من مظاهر الانتقاص والمسّ باستقلال هذه السلطة وحيادها.²⁴

لاحقاً أقدم مجلس العدل الأعلى، الذي تغيّر اسمه إلى مجلس القضاء الأعلى، على تعيين عشرات القضاة، يبلغ عددهم حالياً 42 قاضياً، يتوزعون على مختلف المحاكم في قطاع غزة، حيث يتم تسيبهم من مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة، ويتم إصدار قرار تعيينهم من رئيس الوزراء في الحكومة المقالة في غزة.²⁵

21. مؤسسة الحق، ورقة موقف من قرار رئيس الوزراء المقال بتشكيل مجلس عدل أعلى في قطاع غزة، مرجع سابق.

22. انظر: المادة (47) من القانون الأساسي المعدل.

23. انظر: المادة (43) من القانون الأساسي المعدل.

24. مؤسسة الحق، ورقة موقف من قرار رئيس الوزراء المقال بتشكيل مجلس عدل أعلى في قطاع غزة، مرجع سابق.

25. مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ عادل خليفة رئيس مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة، بتاريخ 2013/ 11/ 28.

المطلب الثاني: إقالة النائب العام وتعيين نائب عام خلافاً للإجراءات القانونية

أقدم وزير العدل المكلف في الحكومة المقالة د. يوسف المنسي مجموعة من القرارات، تتعلق بالنيابة العامة أهمها:

1. بتاريخ 2007/8/14 أصدر قراراً يقضي بتوقيف النائب العام أحمد المغني، عن مباشرة مهامه، على خلفية الادعاء بعدم صحة الإجراءات القانونية وسلامتها التي تمت بشأن تعيينه في 2005/9/18م. بعد أن تم بتاريخ 2007/8/13 إصدار العدد (71) من الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) في قطاع غزة، الذي تضمن إعادة نشر نص المادة (1/107) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م، المتعلقة بتعيين النائب العام، مضافاً إليها عبارة و«بمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني».

2. بتاريخ 2007/8/16م اقتحمت مجموعة مسلحة تابعة للقوة التنفيذية، مقارّ النيابة العامة في مدينة غزة، حيث تم احتجاز النائب العام الأستاذ أحمد المغني ووكلاء النيابة ورؤسائها في المبنى، ليتم في أعقاب ذلك إجبار النائب العام، تحت تهديد السلاح، على مرافقة القوة التنفيذية لمجمع الأجهزة الأمنية الفلسطينية (السرايا) وسط مدينة غزة، وهناك طلب منه التعهّد بالامتناع عن مغادرة قطاع غزة إلى الضفة الغربية، والامتناع عن ممارسة مهام النائب العام، وعدم الإدلاء بأيّة تصريحات صحفية لوسائل الإعلام²⁶.

3. بتاريخ 2007/8/29 أصدر وزير العدل المكلف في الحكومة الفلسطينية المقالة، قراراً بتعيين نائب عام مساعد، وعدد من وكلاء النيابة ومعاونيهم؛ لممارسة مهام النائب العام ومعاونيه في قطاع غزة، حيث أدى النائب العام المساعد الأستاذ إسماعيل جبر اليمين أمام وزير العدل في الحكومة المقالة، بحضور الدكتور أحمد بحر، رئيس المجلس التشريعي بالإنابة.

إن ما تعلق بتوقيف النائب العام الأستاذ أحمد المغني، عن مباشرة عمله، أو المتعلقة بتعيين نائب عام مساعد وعدد من الوكلاء ومعاوني النيابة لممارسة مهام النائب العام ومعاونيه في قطاع غزة، شكلت قرارات غير مشروعة؛ لمخالفتها الجسيمة لأحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية لعدة اعتبارات، أهمها:

26. مؤسسة الحق، مرجع سابق.



1. إن من يمتلك صلاحية تعيين النائب العام هو رئيس السلطة الوطنية، بل إن أهم المبادئ الإدارية المستقرة في هذا الجانب امتلاك من يملك صلاحية التعيين لصلاحية الإقالة.

2. جاء في نص المادة (64) من قانون السلطة القضائية: "1. يؤدي أعضاء النيابة العامة قبل مباشرتهم لعملهم في المرة الأولى اليمين الآتية: (أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون وأن أقوم بواجبي بأمانة وإخلاص). 2. يؤدي النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل. 3. يؤدي باقي أعضاء النيابة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام".

وبالنظر لكون القانون قد اشترط صراحة حضور النائب العام تأدية اليمين لأعضاء النيابة العامة، فإن تغيب النائب العام عن القسم يمثل انتهاكاً وخروجاً على الإجراءات الشكلية التي يتطلبها القانون في تعيين أعضاء النيابة العامة، ما يُجيز الطعن ببطالان تعيين هؤلاء الأشخاص من قبل النائب العام، أو كل ذي مصلحة.²⁷

تم تعيين عشرات أعضاء النيابة من وكلاء ومساعدين، وفقاً لإجراءات جديدة، بعيداً عن قرار رئيس السلطة الفلسطينية،²⁸ حيث بلغ عدد الكادر البشري حتى بداية العام، 154 موظفاً موزعين على عدد من النيابة الجزئية والكلية والمتخصصة.

ويمثل الكادر الفني (نائب عام، رئيس، وكيل، معاون نيابة) ما نسبته 32% من إجمالي موظفي النيابة العامة.²⁹

27. مؤسسة الحق، مرجع سابق..

28. انظر: آلية تعيين النائب العام ومساعديه وفقاً للقانون الأساسي، وقانون السلطة القضائية.

29. إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة الجنائية 2013-2016، المسودة الثالثة، مجموعة عمل لجنة العدالة الجنائية، غزة، سبتمبر 2013.

المطلب الثالث: موقف المؤسسات الحقوقية من الانقسام القضائي

منذ اللحظة الأولى التي تم فيها إعلان تشكيل مجلس العدل الأعلى، والإجراءات التي اتخذت بحق النائب العام وإقالته، اتخذت المؤسسات الحقوقية مواقف رافضة لكل ذلك واعتبرته مساساً بسيادة القانون وباستقلالية السلطة القضائية، واعتداءً عليها،³⁰ وتمثل ذلك في مقاطعتها لمرفق القضاء، وعدم التوجه للمحاكم، حيث أنه بعد أن أوقف مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 27-11-2007، بقرار من الهيئة العامة لقضاة المحاكم النظامية بقطاع غزة، العمل في جميع المحاكم النظامية بغزة، أصدر مجلس القضاء الأعلى برام الله بياناً صحفياً، على إثر الاعتداء الذي تعرّض لهم مجمع المحاكم النظامية بقطاع غزة من قبل مجلس العدل الأعلى التابع للحكومة المُقالة بغزة، ويقضي البيان بتعليق العمل أمام المحاكم النظامية في محافظات غزة، ويعتبر جميع الأحكام والقرارات التي تصدر عن محاكم مجلس العدل الأعلى باطلة بطلاناً مطلقاً.³¹

وأكد رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا في ذلك الوقت، المستشار عيسى أبو شرار أن جميع المحاكم النظامية ستبقى معطلة، إلى حين انتهاء سيطرة ما يسمى بمجلس عدل حكومة "حماس" على هذه المحاكم، والخروج منها نهائياً؛ لأن هذا المجلس غير شرعي وغير قانوني، ووجوده في مجمع المحاكم يسهم في تعطيل مرفق القضاء، وتسييس المحاكم.

وشدد أبو شرار على مطالبته للقضاة وموظفي المحاكم بعدم التوجه إلى المحاكم لحين انتهاء هذه السيطرة "على حد قوله"، وللمواطنين بعدم المثول أمام القضاة البديلين الذين تعينهم حكومة "حماس"؛ لأن كل الأحكام الصادرة عن المحاكم من قبل الحكومة المقالة باطلة، ولن يتم الاعتراف بها على الإطلاق، وتعتبر منعدمة ولا يترتب عليها أي أثر.³²

30. انظر: البيانات الصحفية الصادرة عن مراكز حقوق الإنسان في قطاع غزة، بيانات مركز الميزان لحقوق الإنسان، والمركز الفلسطيني، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.

31. بعد هذا الإعلان من السلطة القضائية، مارس مجلس العدل الأعلى المشكل من الحكومة المقالة في غزة، صلاحيات مجلس القضاء الأعلى، ومنذ ذلك اليوم لم يلتحق القضاة بأعمالهم، وتم تعيين قضاة جدد.

32. مؤتمر صحفي عقده رئيس مجلس القضاء الأعلى المستشار عيسى أبو شرار، بتاريخ: 2007/11/28، <http://www.al-ayyam.ps/article.aspx?did=71713&date=6/24/2009> موقع جريدة الأيام، تاريخ النفاذ للموقع:

2013/11/12



المبحث الثالث

السلطة القضائية في قطاع غزة بعد الانقسام وحماية سيادة القانون

واصل مجلس العدل الأعلى ممارسة عمله، بديلاً لمجلس القضاء الأعلى، وبدأ في الفصل في القضايا المعروضة على المحاكم، وتم تعيين المزيد من القضاة، واستمر القضاء الجدد يمارسون أعمالهم من مقر مجتمعات المحاكم في المحافظات، وينظرون كل القضايا الجديدة والقديمة المدنية والجزائية، وعلى الرغم من ذلك فإن بعض الهيئات مارست ما يشبه العمل القضائي، خاصة هيئة الأنفاق، والمحاكم العسكرية. وللإطلاع بصورة أوضح على ذلك، ومدى تطابقه مع سيادة القانون، فإننا سنناقش ذلك من خلال الآتي:

المطلب الأول: هيئة الأنفاق وسيادة القانون

بالرغم من حالة التجريم للأفعال المتعلقة بالتهريب في القوانين الفلسطينية،³³ إلا أن ظروف القطاع الطارئة دفعت الحكومة والقضاء للتعامل والتعاوي مع هذه التجارة، وتعاملت حكومة غزة مع ظاهرة الأنفاق كأمر واقعي واستثنائي طارئ، فرضته الظروف والوقائع التي يعيشها قطاع غزة؛ نتيجة استمرار الحصار الإسرائيلي عليه، ونتيجة النقص الشديد في غالبية المواد والاحتياجات الأساسية التي يحتاج إليها المواطنون في قطاع غزة، من سلع وبضائع استهلاكية تلبي الاحتياجات الضرورية، واعتبرتها وسيلة للتخفيف عن المعاناة التي يعيشها أهالي القطاع،³⁴ حيث لم يتم تجريم تجارة الأنفاق، بل سمحت الحكومة المقالة بعلانية هذه التجارة، ونظمتها من خلال هيئة الحدود التي حددت لها اختصاصاتها ومهامها.³⁵

33. انظر المواد (2، 193، 203، 206، 210) من قانون الجمارك رقم (11) لسنة 1929.

34. هناك عشرات التصريحات في وسائل الإعلام المختلفة لمسؤولين في الحكومة المقالة في غزة، يسوّغون فيها اللجوء إلى التهريب عبر الأنفاق؛ بسبب حالة الحصار المفروضة على قطاع غزة.

35. تتمثل اختصاصات هيئة الحدود في النقاط الآتية: "1. تفرض الهيئة غرامه على ما يتم تهريبه عبر الأنفاق من بضائع، وإحالة الجرائم الجنائية للسلطات المختصة (النيابة العامة).

2. حل النزاعات الناشئة عن الأنفاق سواء كانت تلك النزاعات ناشئة بين أصحاب الأنفاق والعمال، أو بين أصحاب السلع والبضائع، أو أصحاب الأراضي المجاورة للحدود أو المقام تحتها الأنفاق".

وقد تعاطى القضاء مع المعاملات الناشئة عن تجارة الأنفاق على أساس أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا.³⁶

وبالتالي إذا ما لجأ طرفان إلى القضاء لحل نزاع معين، سواء كان هذا النزاع يتعلق بالذمم المالية بين شركاء النفق، أو بخلاف حول نسبة الأرباح، أو نزاع بين صاحب النفق والعمال بما يتعلق بالأجرة المستحقة وقضايا التعويض للمتضررين، إضافة إلى القضايا الجنائية التي تخضع لقانون العقوبات الفلسطيني، فإنه يتم الفصل في هذه النزاعات وفقاً للقوانين المطبقة، حتى وإن لم تكن هناك نصوص تحكم تلك النزاعات فعلياً.

ومن خلال متابعة الباحث للعديد من القضايا التي ينظرها القضاء الفلسطيني، فإنه يلاحظ أن القضاء ينظر في مختلف القضايا والنزاعات التي يتم عرضها عليه، وإن كان أساس هذه النزاعات والحقوق هي تجارة الأنفاق. فإذا لجأ طرفان بينهما نزاع تجاري، وكانت أساس العلاقة بينها تجارة الأنفاق، وتولد عن هذه التجارة التزامات، فإن القضاء هنا ينظر في هذا النزاع، دون النظر لأساس العلاقة بينهما، فالعبرة بالعقود والالتزامات والحقوق الناشئة عنها، بغض النظر عن وجود الحق الموضوعي لهذه العلاقة، ويتم الفصل فيه وفقاً للقوانين التجارية المطبقة في القطاع.

فإذا ما اتفق الطرفان على اللجوء إلى القضاء بدايةً لحل النزاع، فإن القضاء ينظر في هذا النزاع ويطبق عليه القوانين التجارية، أما إذا اتفق الطرفان على حل النزاع بدايةً لدى هيئة الأنفاق التي تستند في حلها إلى العرف، فإن ذلك جائز، باعتبار أن هذه الهيئة قد خولها مجلس الوزراء سلطة النظر والفصل بهذه النزاعات، بما يحتكم إليه العرف والعادة، أما إذا نازع أحد الطرفين، في حال عدم قبوله بهذه الأحكام التي صدرت عن الهيئة ولجأ للقضاء، فالقضاء هنا ينظر لهذا النزاع ولما قرره الهيئة من حلول، فإذا كان القرار غير مجحف بأحد الطرفين، وكان موافقاً لما نص عليه قانون التحكيم فيقر القضاء بما ذهب إليه الهيئة من أحكام، وللقضاء أيضاً أن يحكم بخلاف ما تم تحكيمه من قبل الهيئة، وفقاً لما يراه مناسباً لحماية مصلحة الطرفين.³⁷

ومن المهام الأساسية المنوطة بهيئة الحدود، حل النزاعات التجارية التي تتعلق بتجارة الأنفاق؛ وذلك باعتبار أن المعاملات غالباً ما تكون شفوية، لا يوجد عليها أي دليل كتابي يمكن

36. انظر المادة (1/30) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

37. تعتبر المحاكم في قطاع غزة ما يصدر من أحكام من طرف هيئة الأنفاق كأنه صادر عن محكمين.

الاستناد إليه، فيتم اللجوء للهيئة، والتي بدورها تحلّ هذه النزاعات استناداً للصلاحيات المنوطة لها بوضع الحلول لكثير من المشاكل التجارية المثارة بالأنفاق التي يتعدّر حلّها بين الخصوم أنفسهم، حيث تختص هيئة الحدود بكل النزاعات التجارية التي تتعلق بتجارة الأنفاق، وتقوم بحلّها بشكل ودّي، وتنفيذها بشكل إجباري، حيث يختصم الخصوم لدى هذه الهيئة بما يعرف بمكتب الشكاوي.

إن المعايير التي تستند إليها هيئة الحدود في حل النزاعات التجارية التي تتعلق بالأنفاق هي معايير شخصية، وغير موضوعية، تختلف من نزاع لآخر، وتعتمد على نوعية النزاع وما يتم الاحتكام إليه من قواعد وأعراف تجارية يُتفق عليها بشكل ودّي، وهي تعتمد على ما يقدمه الخصوم من أدلة قولية، تعتمد على الشهادة واليمين، وبعض سندات القبض، وتقوم الهيئة بإلزام الطرفين بما يتم التوصل إليه، حيث ليس لأي من الطرفين الاعتراض على ما تم الاتفاق عليه، وهناك تترك فرص التنفيذ الطوعي على ما تم التوصل إليه من حلول، وفي حال تعسف طرف في التنفيذ فتلزمه الهيئة بذلك، من خلال عقوبات مالية كغرامة معينة، إضافة إلى عقوبات تمس حريته، وحبسه لحين إجباره على التنفيذ.³⁸

إن المتتبع لألية عمل الهيئة، من زاوية التعرض لحل المشاكل المرتبطة بها، يرى أنها تقوم بكافة مراحل الدعوى من خلال التحقيق والتقاضي لديها، وإصدار حكمها، وفرض عقوبات في حال عدم التنفيذ، ومن ثم القيام بالتنفيذ وبشكل جبري.

وبالرجوع للقوانين ذات الصلة، نرى أن بعض أعمال الهيئة مخالفة للقوانين المعمول بها في قطاع غزة، لاسيما فيما يتعلق بإجراء التوقيف³⁹ والحبس للأشخاص، وفرض عقوبات مالية، وذلك على النحو الآتي:

1. الجهات المخوّلة بالتوقيف والحبس وفرض الغرامات المالية هي جهات محددة بالقانون، وليس للهيئة أي صلاحية قانونية تخوّلها بهذا الإجراء.
2. تعسف الهيئة وخرقها للقانون، من خلال رفضها الإفراج عن الموقوفين بدون وجه قانوني،

38. في مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ عادل خليفة رئيس مجلس القضاء الأعلى في غزة فإنه يرى أنه في بعض الأحيان يتم تجاوز القانون من طرف هيئة الأنفاق، خاصة فيما يتعلق بالاحتجاز غير المشروع، وفي التأخر في تنفيذ أحكام القضاء.

39. يتم توقيف بعض الأشخاص على ذمة هيئة الأنفاق دون مذكرات توقيف قانونية.

- ورفضها الإفراج عنهم حتى وإن انتهت المدة المحددة بالقانون لتوقيفهم.⁴⁰
3. رفض الهيئة الانصياع لأحكام القضاء وقراراته المتعلقة بالإفراج عن الموقوفين، وفي بعض الأحيان الإفراج عنهم وتوقيفهم مباشرة بعد تنفيذ القرار.
4. ما تستند إليه الهيئة من أحكام عرفية وعشائرية يخضع للتقدير الشخصي الذي قد يرجح كفة أحد الطرفين على الآخر، بما يقضي لمخالفة مبادئ العدالة.
5. إجبار الهيئة للطرفين بالقبول بما تتوصل إليه من حلول وأحكام، وتنفيذها إن لزم الأمر بالقوة من قبلها.

المطلب الثاني: القضاء العسكري وسيادة القانون

تعرف جميع دول العالم المحاكم العسكرية أو المجالس العسكرية، إلا أن غالبيتها تقتصر اختصاصها على محاكمة العسكريين عن الجرائم العسكرية البحتة، خاصة الدول الديمقراطية، فهذه الدول لا تطبق قوانين العقوبات العسكرية على المدنيين، حتى لو كانوا شركاء في جرائم عسكرية، وكذلك لا يطبق هذا القانون حتى على العسكريين، متى كانت الجرائم المنسوبة إليهم جرائم عادية، بينما في الأراضي الفلسطينية فإن المحاكم العسكرية تخضع لولايتها مرتكبي جرائم مدنيين، لا ينتمون للمؤسسة الأمنية أو العسكرية التابعة للسلطة الفلسطينية.

بعد سيطرة حركة حماس على مقرات الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، إثر أحداث 15/6/2007 توقف العاملون في جهاز القضاء العسكري عن العمل، فقامت الحكومة في غزة بتفعيل القضاء العسكري، وإعادة تشكيله كما كان في السابق، وفق القوانين العسكرية المعمول بها قبل الأحداث.

إلا أن التطور الأبرز في هذا الإطار هو صدور قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008، بقرار من أعضاء كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بتاريخ 10/4/2008 المنعقد في غزة،⁴¹ ويتكوّن هذا القانون من بابين؛ الأول تشكيل المحاكم والنيابة العسكرية،

40. هناك العديد من الشكاوى المقدمة لمؤسسات حقوق الإنسان تتعلق بمواصلة الحجز بعد إصدار قرارات بالإفراج من المحكمة العليا.

41. صدر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية الصادرة بتاريخ 16/7/2008، من جهة ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل التابعة للحكومة المقالة، بناء على إقراره بقرار من المجلس التشريعي في غزة المنعقد بتاريخ 21/2/2008.



والثاني أصول المحاكمات العسكرية، كما أن القانون المذكور وسع صلاحية اختصاص القضاء العسكري، ليشمل مصطلح الجرائم العسكرية بدلاً من الجرائم التي يقوم بها العسكريون، ويشمل محاكمة المدنيين في بعض الحالات، وهذا ما يتناقض مع أحكام القانون الأساسي، وخصوصاً التي تتعلق باختصاص المحاكم العسكرية واقتصار ولايتها على العسكريين.⁴²

وحسب نص المادة (21) من قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008: «القضاء العسكري هيئة قضائية لا سلطان لأحد عليها تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع هذه الهيئة محاكم عسكرية ونيابة عسكرية وفروع أخرى وفقاً لأحكام القانون والأنظمة العسكرية». وتختص النيابة العسكرية برفع الدعاوى الداخلة في اختصاص القضاء العسكري ومباشرتها، على الوجه المبين في القانون، ويتولى النيابة العسكرية مدع عام مجاز في الحقوق أو الشريعة والقانون.

تقوم هيئة القضاء العسكري بتحقيق العدالة بالنسبة لطائفة محددة من أفراد المجتمع وهم العسكريون، كما يختص القضاء العسكري، بموجب الإحالة رقم (91) لسنة 2008 الصادر عن وزير الداخلية والأمن الوطني، في القضايا الأمنية المتعلقة بالتخابر والإرهاب، إذا كان أحد أطرافها مدنياً.

وهناك بعض من الإشكاليات التي تحد من كفاءة القضاء العسكري في منظومة العدالة الجنائية، ويمكن تلخيصها بما يأتي:⁴³

أولاً: كثرة التشريعات المعمول بها لدى القضاء العسكري وهي:

1. قانون العقوبات العسكري لعام 1979.

2. قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936.

3. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

4. قانون الإجراءات الثوري لسنة 1979.

42. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع عشر، 1 كانون الثاني 2008-31 كانون أول 2008، ص 105.

43. هذا ما تضمنته المسودة الثالثة من إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة الجنائية 2013-2016، فيما يتعلق بالقضاء العسكري، مجموعة عمل لجنة العدالة الجنائية، غزة، سبتمبر 2013.

5. قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008.

6. الإشكاليات التشريعية المتعلقة بالإحالة للقضاء العسكري.

ثانياً: قلة أعداد العاملين وقلة الخبرة:

1. عدد العاملين في سلك القضاء يتناقص من 15 إلى 9 بسبب الانتقال للشق المدني؛ وذلك لعدم تناسب رواتبهم مع خطورة العمل وحجمه.

2. عدم وجود عدد كاف من أعضاء النيابة العسكرية (تناقص من 20 إلى 12) للسبب السابق نفسه.

3. عزوف العديد من الخبراء عن العمل في هيئة القضاء للسبب السابق نفسه.

4. عدم وجود عدد كاف من العاملين في هيئة الدفاع.

5. عدم الاستعانة بخبراء فنيين؛ لقلة الإمكانيات.

ثالثاً: استقلالية القضاء العسكري:

1. لا يوجد تفسير لعبارة الوزير المختص في قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008.

2. تعدد جهات التبعية للقضاء العسكري:

- يعين رئيس مجلس الوزراء رئيس القضاء العسكري، ويتبع الرئيس⁴⁴.

- يُنسب المدعى العام العسكري من المجلس الأعلى للقضاء، وبقرار من الوزير المختص، وهو غير محدد في القانون. يوجد دمج فني وإداري بين النيابة العسكرية والقضاء العسكري.

كما توجد نقاط ضعف عديدة تتمثل في:

1. وجود عدد من العناصر ليس لديها خبرات قضائية وفي المجال الجنائي، وقلة الأعداد والإمكانيات.

2. عدم حيادية بعض العناصر العاملة.

3. عدم وجود نيابة عسكرية لدى كل جهاز أمني.

44. المادة (21) من القانون رقم (4) لسنة 2008.



ويشكل تفعيل الحكومة في غزة لعمل القضاء العسكري وللمحاكم العسكرية إهداراً كبيراً للعدالة، ولشروط المحاكمة العادلة، خاصة عند إحالة مدنيين للمحاكمة أمام القضاء العسكري.⁴⁵

إن معظم المعتقلين تعسفياً، على الخلفية السياسية التي تمت في قطاع غزة، تمّ عرضهم على الجهات القضائية العسكرية.⁴⁶

المطلب الثالث: تراكم القضايا وبطء إجراءات التقاضي

يعاني قطاع القضاء في قطاع غزة من عدد من المعوقات التي تحول دون سرعة البتّ في القضايا، والحكم فيها، وتتنوع هذه المعوقات بين ضعف الإمكانيات المادية، والعجز الكبير في الكادر البشري، وضعف فعالية إجراءات المحاكمة، ويتضح هذا بجلاء في عدم تطبيق آلية محكمة لإحضار الشرطة القضائية للمتهمين الموقوفين، للمثول أمام القاضي، في كثير من الجلسات، وعدم التزام المتهمين المفرج عنهم بكفالة بحضور جلسات المحاكمة، كذلك عدم حضور الشهود، وعدم توكيل بعض المتهمين لمحام يدافع عنهم، وفي نفس الوقت عدم قدرة المحكمة على انتداب محام، لمن لا يقدر على توكيل محام.

وفي إطار آخر فإنّ توقف الكادر العامل في المحاكم الفلسطينية عن العمل، بعد تشكيل مجلس العدل الأعلى، والانقسام الذي حدث في السلطة القضائية 2007، قد أثر بشكل مباشر وكبير على كفاءة عملية التقاضي، أمام القضاة الذين تم تعيينهم بشكل طارئ لسد العجز ولعلاج الخلل الناتج عن توقف كادر المحاكم الفلسطينية، لم يتلقوا التدريب اللازم لممارسة مهنة القضاء، وذلك يرجع إلى عدم توفر مدربين على درجة من الخبرة والكفاءة محلياً وعدم قدرة الحكومة في غزة على إرسال القضاة لتلقي التدريب في الخارج، كما أن عدد القضاة الذين جرى تعيينهم بعد عام 2007 لم يغطّ العجز الكبير في الكادر البشري، وهذا بدوره أثر سلباً على سرعة إنجاز القضايا في المحاكم؛ مما أدى إلى تراكم الكثير منها وتكدّسها في المحاكم.⁴⁷

شكل عدم إجراء أية تعديلات، على التشريعات القضائية الرئيسية، منذ عام 2007 وحتى

45. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 105.

46. المرجع السابق، ص 77.

47. إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة الجنائية 2013-2016، المسودة الثالثة، مجموعة عمل لجنة العدالة الجنائية، غزة، سبتمبر 2013.

الآن، عائقاً حقيقياً أمام إصلاح السلطة القضائية وتطويرها، خاصة القوانين الإجرائية؛ الأمر الذي أدّى إلى بقاء المحاكمات، وتأجيل الجلسات، وتراكم القضايا أمام المحاكم، فما زال هناك تراكم مستمر للقضايا أمام المحاكم، إضافة إلى أن حجم القضايا المنظورة أمام المحاكم، سواء المسجلة أو المدور من السنوات السابقة، لا تتناسب والإمكانات المادية، والقوى البشرية لدى السلطة القضائية في غزة.⁴⁸

وتشير المعلومات المتوافرة من مجلس القضاء الأعلى في غزة إلى ارتفاع عدد القضايا الواردة إلى المحاكم، وكذلك ما ينظر أمام تلك المحاكم، فقد بلغ عدد القضايا الموجودة على مستوى كل محاكم القطاع خلال النصف الأول من عام 2013، ما مجموعه (100995)، منها (30006) وارد، و (70989) مدور من سنوات سابقة، و (22936) مفصول، و (78059) معلق.⁴⁹

إن هذه الأعداد الضخمة التي تنظرها المحاكم لا تتناسب بالتأكيد مع عدد القضاة العاملين، المقدر بحوالي 42 قاضياً؛ الأمر الذي يعني التأخر في الفصل في القضايا، وعدم تحقيق العدالة الناجزة، إذ إن بعض القضايا يستمر نظرها لسنوات عديدة، مما يؤثر سلباً على المتخاصمين. إن العديد من القانونيين يعتبرون أن التأخر في الفصل في القضايا يشكّل مساساً بسيادة القانون، ويشجع المواطنين على اللجوء إلى طرق أخرى غير القضاء، لاستيفاء حقوقهم.⁵⁰

48. في مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور نافذ المدهون مدير معهد التدريب القضائي في قطاع غزة، بتاريخ 2013/11/28، يرى بأن العدد الكبير للقضايا المعروض على المحاكم في قطاع غزة يعود إلى ثقة الجمهور في القضاء في قطاع غزة.

49. هذه المعلومات حصل عليها الباحث من المكتب الفني لدى مجلس القضاء الأعلى في غزة.

50. مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ جميل سرحان مدير برنامج الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/11/11.



الخاتمة

تعدّ المنظومة القضائية أحد أهم أركان العدالة وسيادة القانون، وهي الحامي الرئيس لحقوق الإنسان وتجاوزات السلطة التنفيذية أو الأفراد على حد سواء، وكذلك حارس دستورية القانون والتشريع. لذلك فإن وجود منظومة قضائية متكاملة يضمن الوصول إلى تحقيق العدالة والإنصاف، وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة. ونقصد هنا المنظومة القضائية في إطارها الأرحب، الذي يشمل المحاكم والقضاة ومجلس القضاء الأعلى، ولكن أيضاً طواقم المحاكم، والمحامين، والشرطة عندما تؤدي دور المأمورية القضائية، والنيابة العامة.

وانطلاقاً من ذلك، ومن استحالة تأمين سيادة القانون وإرساء أسس العدل بدون فعالية واستقلال القضاء؛ فإنه لا بد من تكاتف الجهود من أجل إنجاح هذه المنظومة، ويتطلب ذلك مجموعة من الأسس التي يجب الانطلاق منها نحو الهدف المنشود. ولضمان تحقيق الغاية المرجوة في الوصول إلى مصالحة وطنية مقبولة من جهة، وقابلة للتطبيق من جهة أخرى، يجب أن يتم التوافق على مرجعيات واضحة ومتفق عليها، خاصة بالنظر إلى مواطن الخلاف المتعددة. ولضمان أن أي تسويات فيما يختلف فيه لن تخضع للمصالح الضيقة، حزبية كانت أم فردية، بما قد يشرع أوضاعاً قانونية معقدة، وعليه فإنه يجب اعتماد القانون الأساسي مرجعيةً لأي تفاهات يتم التوصل إليها، حيث إن أحكام القانون الأساسي يجب التعامل معها كقواعد دستورية، لها سمو مرجعي بعدم جواز مخالفتها، وبذلك تجنّب الإضرار بمبدأ سيادة القانون منذ البدء.

لا يقتصر الأمر على عدم مشروعية القرارات الصادرة عن الحكومة المقالة، بشأن تشكيل المجلس الأعلى أو وقف النائب العام عن ممارسة صلاحياته، وإنما تكمن خطورة هذه القرارات والممارسات في ضرب وحدة السلطة القضائية ولحمته التي أصبحت جراء هذه القرارات والممارسات سلطتين، ومن ثم أعادت هذه الإجراءات القضاء الفلسطيني إلى مرحلة الثنائية، أي نظامين قضائيين، مما يعني ضياع الجهود التي بذلها الجميع منذ إنشاء السلطة الفلسطينية لتوحيد القضاء الفلسطيني.

لاشك بأن وحدة السلطة القضائية الفلسطينية وقوتها وهيبتها واستقلالها، وضمان حيادها، وتجنّب الزجّ بها في أتون الصراع السياسي والحزبي، يجب أن يبقى هدفاً سامياً وأساسياً؛ لأنّ القضاء النزيه والمحايد والمستقل هو أحد الأعمدة الأساسية الضامنة لاستقرار المجتمع وأمنه بمختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو أساس لدعم سيادة القانون، ولهذا إذا غابت هذه الضمانة، أو إذا تم الانتقاص من استقلالها وهيبتها، فإن المجتمع بلا شك يفقد أسس استقراره، ومقومات تطوره ونمائه.

ومن هذا المنطلق، فإن تعزيز استقلال القضاء الفلسطيني وحياده ونزاهته، بل والارتقاء بالسلطة القضائية، يقتضي من الجميع العمل بجدّ واجتهاد؛ من أجل عودة السلطة القضائية لممارسة عملها، انسجاماً مع أحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، بما يضمن حمايتها ونزاهتها، كما يجب تجنّب اتخاذ أي إجراءات وتدابير وقرارات، قد تنتقص أو تؤثر على استقلال القضاء وسيادته، أو قد تعيد القضاء الفلسطيني إلى الحال الذي كان عليه قبل عقود من الزمن.

وهنا لابد من طرح مجموعة من التساؤلات، نرى من المهم الإجابة عنها؛ لإعادة الثقة في القضاء من جديد: كيف يمكن إعادة توحيد الجهاز القضائي بعد المصالحة، وفقاً للمعطيات القائمة الآن؟ وهل سيتم تقسيم السلطة القضائية بين فتح وحماس؟ وما مصير الكفاءات والكوادر الأخرى؟

ما مصير الأحكام الصادرة عن المحاكم في غزة بعد الانقسام؟ لاسيما بعد قرار مجلس القضاء الأعلى في رام الله بعدم توجه المواطنين إلى القضاء، واعتباره الأحكام الصادرة بعد تاريخ 2007/11/27 كأن لم تكن.

ما دور السلطة القضائية بعد المصالحة الوطنية؟ أيكون دورها تعزيز الظلم وإصدار أحكام سياسية أم إحقاق الحق وتحقيق العدالة؟ خاصة أن تجارب الدول بعد النزاعات المسلحة تتّجه نحو العدالة الانتقالية التي تعني قيام السلطة القضائية بإنصاف الضحايا، وإصدار الأحكام بحق الأعمال التي يجرمها القانون. وفي كل الأحوال يجب أن يكون القضاء حيادياً ونزيهاً. هل يمكن تحقيق ذلك؟

هل ستكون السلطة القضائية سلطة مستقلة ولا تسمح بتدخل أي جهة في شؤونها، تنفيذاً لمبادئ القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية؟ وهل بالإمكان الاستفادة من تجارب الدول الأخرى؟

التوصيات:

- توحيد الجهاز القضائي بما يضمن استقلاله وفقاً للقانون، لاسيما تعيين القضاة وما يتعلق بمجلس القضاء الأعلى.
- التنسيق بين كافة أقسام المنظومة القضائية الفلسطينية المتمثلة في (مجلس القضاء الأعلى، النيابة العامة، معهد القضاء العالي، وزارة العدل، وزارة الداخلية، نقابة المحامين، مؤسسات حقوق الإنسان).
- التقيد بعدم تقديم مدنيين أمام المحاكم العسكرية أو النيابة العسكرية، وألا



تقبل المحاكم النظامية انطباق أية قوانين ليست سارية المفعول في أراضي السلطة الفلسطينية، فكل فرد الحق في أن يحاكم أمام قاضيه الطبيعي، أي المحاكم النظامية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة.

- لا يجوز إنشاء هيئات قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية (كالمحاكم العسكرية التي تخضع المواطنين غير العسكريين أمامها، وتحاكمهم وفقاً لقانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية الذي يقع خارج منظومة التشريعات الفلسطينية المنطبقة في مناطق السلطة الفلسطينية).

- الفصل في المسائل المطروحة على السلطة القضائية دون تحييز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أي تغييرات أو تأثيرات غير سليمة، أو أية إجراءات أو ضغوط أو تهديدات، أو تدخلات مباشرة كانت أو غير مباشرة من أية جهة، أو لأي سبب.

- ضمان ألا تأخذ السلطات القضائية بأية تشريعات سُنت أو عدلت أثناء مدة الانقسام، ودون انعقاد المجلس التشريعي بموجب المقتضى القانوني، وكذلك التشديد على عدم جواز استخدام معلومات أنتزعت تحت التعذيب، ما يقوض أسس المحاكمة العادلة والنزاهة.

- ولاية السلطة القضائية دون غيرها على جميع المسائل ذات الطابع القضائي.

- لا يجوز التدخل في الإجراءات القضائية، خاصة فيما يتعلق بتدخل أجهزة الشرطة والأمن وبعض الهيئات الأخرى.

- هيكلة الجهاز القضائي بشفافية وحياد، وفقاً للقانون وبما يضمن تعزيز مبدأ استقلال السلطة القضائية، وعدم التدخل في عملها.

- توفير موارد كافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة، ولكن في ذات الوقت مستقلة؛ لأن واقع مرفق القضاء مزر، لاسيما في قطاع غزة، فمباني المحاكم والنيابات، والخدمات التي تقدم فيها للمحامين والقضاة رديئة جداً، وإجراءات الأمن فيها غير مناسبة، وبعضها لا يوجد فيها مكان لجلوس المحامين...إلخ).

- النظر في قضايا المواطنين التي تضرر أصحابها بشكل جدي نتيجة للانقسام في الجهاز القضائي، ووضع آلية متفق عليها لمعالجة ادعاءات المواطنين ممن يدعون بأنهم تضرروا من حالة الانقسام التي أضرت بالنظام القضائي.

المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

- القانون الأساسي المعدل 2003.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.
- قانون الجمارك رقم (11) لسنة 1929.
- قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008.

ثانياً: الكتب

- أبو هنود، حسين، فصلية حقوق الإنسان، العدد 3، الهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان، رام الله، تموز 2000.
- حسنية، إصلاح، ورقة عمل بعنوان «معالجة تداعيات الانقسام على الجهاز القضائي»، مقدمة إلى مؤتمر نحو مصالحة وطنية مستدامة، نظمه مركز بال ثينك للدراسات الإستراتيجية، بتاريخ 3 سبتمبر 2008.
- مصطفى أحمد، عائشة، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، فلسطين، حزيران 2004.
- منصور، كميل، استقلال القضاء في فلسطين، سلسلة الكرامة الإنسانية، مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2011.
- إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة الجنائية 2013-2016، المسودة الثالثة، مجموعة عمل لجنة العدالة الجنائية، غزة، سبتمبر 2013.

ثالثاً: المقابلات

- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ جميل سرحان، مدير برنامج الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ عادل خليفة، رئيس مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة.



- مقابلة أجراها الباحث مع الأستاذ عصام يونس، مدير مركز الميزان لحقوق الإنسان.
- مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور نافذ المدهون، مدير معهد التدريب القضائي في قطاع غزة.

رابعاً: المواقع الالكترونية

- موقع صحيفة الأيام الفلسطينية، <http://www.al-ayyam.ps/article.aspx?did=71713&date=6/24/2009>
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، <http://www.pchrgaza.org/portal/ar/>
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، <http://www.ichr.ps/>
- مركز الميزان لحقوق الإنسان، <http://www.mezan.org/ar/index.php>
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، <http://arabicweb.aldameer.org/>
- مؤسسة الحق، <http://www.alhaq.org/>

مثول الأفراد أمام الجهات الأمنية بناء على أمر استدعاء

أ. « محمد عوض » التلبناني

| | |
|----------|--|
| 131..... | مقدمة |
| 133..... | المبحث الأول: التنظيم التشريعي لحالات مثل الأفراد أمام السلطات العامة |
| 137..... | المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء وضماناته |
| 142.. | المبحث الثالث: واقع أمر الاستدعاء في قطاع غزة وعلاقته بجريمة الحجز غير المشروع |
| 148..... | الخاتمة |
| 150..... | المصادر والمراجع |



مقدمة

درجت الأجهزة الأمنية الفلسطينية على إصدار أوامر استدعاء في حق الأفراد، فيمثل الأفراد أمام الأجهزة الأمنية بصفتهم مشتبهاً بهم أو شهوداً أو غير ذلك، وإذا كان الأصل أن تراعى في أوامر الاستدعاء الإجراءات القانونية والضمانات التي يوفرها القانون للأفراد، إلا أن ذلك لا يتم في عدد من الحالات إذ يُستدعى الأفراد للمثول أمام الجهات الأمنية، دون ارتباط ذلك بوقائع تشكل جريمة معاقب عليها. وقد يخضع الأفراد لإجراءات تنتقص من حقوقهم كاحتجازهم لساعات طويلة، أو تكرار الاستدعاء أكثر من مرة، أو خضوع الشخص لمعاملة مهينة وحاطة من الكرامة قد تصل للتعذيب، وقد سجلت المؤسسات الحقوقية في قطاع غزة العديد من تلك التجاوزات وبشكل مستمر، الأمر الذي مثل ظاهرة تحتاج إلى دراسة من النواحي القانونية والعملية.

وهو ما دفعنا للبحث في السند القانوني لأوامر الاستدعاء والقواعد المنظمة لها وضماداتها، في ضوء قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والنقص التشريعي في هذا المجال، ومدى انطباق جريمة القبض أو الحجز غير المشروع على أمر الاستدعاء.

تساؤلات الدراسة: يسعى الباحث للإجابة عن عدد من التساؤلات، وأهمها:

أين تكمن حماية الحقوق والحريات في ضوء قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، وفي ظل مبدأ سيادة القانون؟

- ما حالات مثول الأفراد أمام السلطات العامة المختصة؟
- ما الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء؟
- ما الضمانات التي يوفرها قانون الإجراءات الجزائية للفرد لدى مثوله بأمر الاستدعاء؟ وما مدى كفايتها؟ ومدى الالتزام بتلك الضمانات في الواقع العملي؟
- ما العلاقة بين أمر الاستدعاء وجريمة القبض أو الحجز غير المشروع؟

أهمية الدراسة وهدفها: تكمن أهمية الدراسة في تناولها لموضوع يمس الحرية الشخصية وهو أمر الاستدعاء والطبيعة القانونية له، والضمانات القانونية للأفراد في حال الاستدعاء، والهدف وضع أمر الاستدعاء في الموضوع القانوني الذي رسمه المشرع، وألا يتحول أمر الاستدعاء إلى ستار يخفي خلفه انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم.

منهجية الدراسة: يعتمد الباحث على المنهج التحليلي منهجاً أساسياً، بتحليل النصوص القانونية المنظمة لأمر الاستدعاء، وكذا الاتصال بالجهات المعنية؛ لبحث واقعه العملي في قطاع غزة.

خطة الدراسة: تنقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث، في المبحث الأول التنظيم التشريعي لحالات مثول الأفراد أمام السلطات العامة، وفي المبحث الثاني نبحث في الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء وضمائنه، ونبين في المبحث الثالث واقع أمر الاستدعاء في قطاع غزة، وعلاقته بجريمة الحجز غير المشروع.



المبحث الأول

التنظيم التشريعي لحالات تمثول الأفراد أمام السلطات العامة

نتناول مضامين هذا المبحث من خلال تقسيمه لمطلبين اثنين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبدأ سيادة القانون والقيود على الحرية الشخصية

تحتل الحقوق والحريات العامة - وفي مقدمتها الحرية الشخصية - مكانة مهمة في نفوس البشر، فلا وجود ولا كرامة لهم بدونها، لذلك تقوم الدول بتقرير الحقوق والحريات العامة في صلب الدساتير؛ بهدف إكسابها قوة النصوص الدستورية، وكضمانة لها في مواجهة المشرع العادي الذي يملك وحده الاختصاص في تنظيم تلك الحقوق والحريات، تحت رقابة الرأي العام ومشاركته، ووفق إجراءات قانونية محددة، وتكون سلطة المشرع مقيدة في أضيق نطاق باحترام تلك الحقوق والحريات، وعدم هدرها، أو مصادرتها تماماً، أو تقييدها بغير ضرورة، ما يشكل إحدى ضمانات مبدأ سيادة القانون.¹ وقد انتهج القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003) ذات النهج، عندما قرر للأفراد الحق في الحرية الشخصية في المادة (11) منه.²

وفي هذا السياق نظم قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة (2001) الصلاحيات والسلطات الممنوحة للسلطات العامة، سواء في مرحلة جمع الاستدلالات، أو التحقيق الابتدائي، أو المحاكمة، وبيّن حالات تقييد الحرية الشخصية للأفراد وضماداتها، بهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم، فصلاحيات السلطة العامة تمس

1. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دار النهضة المصرية، القاهرة، 2004، ص 251 وما بعدها.

2. نصت المادة (11) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003): «1. الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس 2. لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون».

حقوق الفرد، وبالمقابل كل حق منحه القانون للفرد يشكل قيلاً على صلاحيات السلطات العامة.

وذلك في سعي المشرع لإقرار أحد أهم ركائز بناء الدولة القانونية، التي تخضع فيها الدولة في أهدافها وفي وسائلها للقانون، على خلاف الدولة البوليسية التي ليس للأفراد حقوق قبل الدولة، ولإدارة سلطة تقديرية مطلقة في اتخاذ الإجراءات التي تحقق الصالح العام، وفقاً لما تراه الدولة مناسباً، بينما الدولة القانونية لا تستطيع السلطة فيها أن تتخذ أي إجراء قبل الأفراد، إلا وفقاً لقواعد قانونية موضوعة مقدماً، تحدد حقوق الأفراد، وتعين وسائل تحقيق أهداف الدولة.³

إن الحرّية في مجال الحرية الشخصية-شأنها شأن كل الحريات العامة- هي الأصل وتقييدها هو الاستثناء، ومن ثمّ فكل ما ليس محظوراً بواسطة القانون يُعدّ مباحاً. وبناءً على قانون الإجراءات الجزائية، بوصفه من القوانين المنظمة للحرية الشخصية وحقوق الإنسان المتعلقة بها، فإن الأصل هو حرية المتهم، وهو ما يسمى بقرينة البراءة.⁴

وعليه، فيجب على الجهات التي تصدر أمر الاستدعاء الالتزام بالشرعية القانونية، فلا تكون سلطة مأمور الضبط القضائي مطلقة، بل مقيدة بالشرعية وتحت إشراف قضائي، فلا إهدار لكرامة الإنسان، ولا تقييد لحرية الشخصية، إلا بقدر ضروريات البحث عن أدلة تخص جريمة ما، بدون تعسّف، وبدون خروج عن الهدف من تلك الإجراءات التي رسمها القانون.⁵

المطلب الثاني: حالات مثول الأفراد أمام السلطات العامة المختصة

يمثل الأفراد أمام السلطات العامة في مرحلة التحقيق الابتدائي، وفي مرحلة جمع الاستدلالات، وفق أحكام قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة (2001) على النحو الآتي:

3. فتحي الوحيدي، النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم في الإسلام (الدولة - الحكومة - السلطات الثلاث)، ط5، دار المقداد، غزة، 2012، ص 101.

4. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، طبعة معدلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 78.

5. إدريس عبد الجواد بريك، ضمانات المشتبه فيه في مرحلة الاستدلال، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 88.

أولاً: مرحلة التحقيق الابتدائي

إن ممثل الأفراد أمام السلطات المختصة في مرحلة التحقيق الابتدائي يكون في الأحوال الآتية:

- يمثل الأفراد كمبدأ عام بناء على مذكرة حضور أمام النيابة العامة، وفقاً للمادة (106) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ويتولى وكيل النيابة فوراً استجواب المتهم، وفقاً للمواد (95-107)، أما إذا لم يحضر المتهم أو خشي فراره، جاز لوكيل النيابة أن يصدر بحقه مذكرة إحضار يتولى مأمورو الضبط القضائي تنفيذها. وبعد القبض على المتهم بناء على مذكرة الإحضار يقوم وكيل النيابة باستجوابه خلال (24) ساعة من تاريخ القبض عليه.⁶
- يمكن للنيابة العامة أن تفوض مأمور الضبط القضائي للقيام بأعمال التحقيق، ومنها استجواب المتهم في غير الجنائيات.⁷
- أما في حالة التلبس فيمكن لمأمور الضبط القضائي القبض على المتهم بدون مذكرة قبض، واحتجاز المقبوض عليه لمدة 24 ساعة، لحين عرضه على النيابة العامة، وخلال هذه المدة يمكن لمأمور الضبط القضائي أن يستمع لأقوال المتهم المقبوض عليه.⁸

ثانياً: مرحلة جمع الاستدلالات

أما ممثل الأفراد أمام السلطات العامة المختصة، أي مأموري الضبط القضائي، في مرحلة جمع الاستدلالات⁹، فقد نظمته قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ضمن واجبات مأموري

6. ويرى جانب من الفقه وبحق أن هذه التفرقة التي أقامها المشرع الفلسطيني محل نظر، حيث يستفيد المتهم سواء حضر بمذكرة حضور أو بمذكرة إحضار من قرينة البراءة، التي توجب على سلطة التحقيق التعامل معه من منطلق أنه بريء لم تثبت إدانته بعد، انظر: ساهر إبراهيم الوليد، المعالجة التشريعية للمواعيد الخاصة بإجراءات التحقيق الابتدائي في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني «دراسة تحليلية»، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد (13)، العدد (1)، 2011، ص 1037 وما بعدها.

7. انظر المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني.

8. انظر المواد (30-34) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني.

9. تعرف إجراءات الاستدلال بأنها: «مجموعة من الإجراءات السابقة على تحريك الدعوى الجنائية غايتها جمع المعلومات الأولية حول وقوع الجريمة، حتى تستطيع النيابة العامة في ضوءها اتخاذ القرارات الملائمة بشأن الدعوى الجنائية»، المصدر: محمد رشاد الشايب، الحماية الجنائية لحقوق المتهم وحياته دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 72.

الضبط القضائي، وقد أجازت المادة (22) من هذا القانون لمأموري الضبط القضائي الحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق، والاستعانة بالخبراء والشهود.¹⁰

وعليه فالاستيضاح وسماع الأقوال هو من صلاحيات مأمور الضبط القضائي، وذلك بأن يستمع لأقوال مَنْ لديه معلومات عن الوقائع الجنائية ومرتكبيها، أو لديه صلة بالواقعة الإجرامية، فيسأل المشتبه فيه عن تلك الوقائع، ويستعين بالخبراء والشهود والمبلِّغ وغيرهم، دون تحليف اليمين ودون استجواب، ويطلب رأيهم شفهيًا أو بالكتابة.¹¹

ويعدّ هذا الإجراء-وهو أحد إجراءات الاستدلال القولية-من أهم أعمال الاستدلال التي يقوم بها مأمور الضبط القضائي وأكثرها شيوعًا، فقد يكون من بين مَنْ تسمع أقوالهم مَنْ تحيط به شبهات الجريمة، ثم يتبين فيما بعد أنه المتهم، وفي نفس الوقت يعد سماع أقوال المشتبه فيه أحد وسائل الدفاع التي تمكنه من تبديد الشبهات التي تحيط به، وتفنيد الدلائل القائمة ضده، وإثبات براءته وتجنب أضرار بقاء صلته بالجريمة مدّة أطول.¹²

وعليه فإنّ مثول الأفراد أمام الجهات الأمنية، بناء على أمر الاستدعاء، يجب أن يكون هذا الأمر صادرًا من جهة تملك صفة الضبطية القضائية، وبهدف جمع الاستدلالات بخصوص جريمة وقعت، بدون أي جبر أو إكراه (حضور اختياري)، كما أن هذا الإجراء يجب أن يخضع لأحكام قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني المنظمة لصلاحيات مأموري الضبط القضائي وواجباتهم، وفي إطار صلاحية الحصول على الإيضاحات وسماع الأقوال في مرحلة جمع الاستدلالات، بهدف جمع المعلومات في شأن جريمة معينة ارتكبت، لعرض تلك المعلومات على النيابة العامة.

10. تنص المادة (22 / 2) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001: «وفقًا لأحكام القانون على مأموري الضبط القيام بما يلي: 2. إجراء الكشف والمعاينة والحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق والاستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين».

11. حسام الدين محمد أحمد، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج. 1، ط. 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 112.

12. إدريس عبد الجواد بريك، مرجع سابق، ص 200.



المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء وضماناته

سنبحث في مفردات هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء ونتائجه

نخلص مما سبق إلى أن إجراء الاستدعاء للأفراد التي تقوم به الأجهزة الأمنية التي تملك الضبطية القضائية، يندرج ضمن أعمال جمع الاستدلالات، وليس ضمن أعمال التحقيق الابتدائي، فلم يحصل مأمور الضبط على مذكرة حضور أو إحضار من النيابة العامة، قبل سماع أقوال الأفراد، كما لم تتحقق حالة تلبس تجيز القبض وسماع أقوال المتهم بدون مذكرة، وهي الحالات التي يعدّ سماع الأقوال من أعمال التحقيق الابتدائي، التي هي في الأصل من اختصاص النيابة العامة، والتي يمكن على سبيل الاستثناء أن تفوض مأموري الضبط القضائي ببعض إجراءاتها.

بينما جمع الاستدلالات هي المهمة الأساسية لمأموري الضبط القضائي، وتتميز أعمال الاستدلال بأنها لا تنطوي على إجراءات القهر أو الإكراه، على عكس إجراءات التحقيق الابتدائي، كما أن إجراءات الاستدلال ينبغي أن لا تمس الأشخاص في حرياتهم، ومهمتها الأساسية هي جمع المعلومات في شأن جريمة معينة ارتكبت، كي تتخذ سلطات التحقيق، بناء على تلك الاستدلالات القرار فيما إذا كان من الملائم تحريك الدعوى الجزائية من عدمه.¹³

يترتب على الطبيعة القانونية لأمر الاستدعاء جملة من النتائج المهمة، نذكر منها:

- عند سماع أقوال المشتبه فيه لا يجوز فقهاً وقانوناً تسميته بالمتهم، حيث إن هذا الإجراء هو ضمن مرحلة جمع الاستدلالات، ولم تحرك الدعوى الجنائية ضد المشتبه فيه، فبتحريك الدعوى الجنائية فقط تتحدد صفة المتهم قانوناً.¹⁴

13. ساهر إبراهيم الوليد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ج1، ط2، 2008، ص 201.

14. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط8، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 562.

- من وجوه الاختلاف بين سماع الأقوال وبين الاستجواب، أنه لا يجوز لمأمور الضبط القضائي تحليف الشهود أو الخبراء أو المشتبه فيه اليمين، ويترتب على ذلك إنه إذا كذب المشتبه فيه أو الشاهد، فلا يسأل عن جريمة شهادة الزور.¹⁵
- اختلاف الطبيعة الموضوعية للاستجواب عن سماع الأقوال، حيث إن الإجراء الأخير يعني الاستفسار من المشتبه فيه عن رأيه في الشبهات التي تحيط به، وعن رأيه في أقوال الشهود وتقارير الخبراء على سبيل الإجمال، أما الاستجواب فيعني توجيه الأسئلة التفصيلية الدقيقة إلى المتهم ومناقشته فيها، واستظهار التناقض في إجاباته، فإذا تجاوز مأمور الضبط القضائي حدود سماع الأقوال، إلى توجيه الأسئلة التفصيلية التي تهدف إلى إثبات التهمة أو محاولة الإيقاع بالمشتبه فيه، يكون في ذلك تجاوز مأمور الضبط القضائي لصلاحياته وقام بعمل استجواب للمشتبه فيه، وهو أمر محظور عليه في مرحلة الاستدلالات.¹⁶
- رغم أن قانون الإجراءات الجزائية يوجب كتابة محضر جمع الاستدلالات، وأن يتم إرسال هذا المحضر إلى النيابة العامة للتصرف فيه، إلا أن القانون لا يلزم مأمور الضبط القضائي أن يصطحب معه كاتباً ليتولى تحرير المحضر، بل يمكن لمأمور الضبط أن يتولى بنفسه تحرير المحضر، وبذلك يكون وحده هو المسؤول عن صحة ما دون في محضره، بينما في مرحلة التحقيق الابتدائي يكون اصطحاب كاتب ليتولى تحرير المحضر أمراً وجوبياً، في جميع إجراءات التحقيق، ومن بينها الاستجواب.¹⁷
- لم يوجب قانون الإجراءات الجزائية على مأمور الضبط القضائي أن يسمح للمشتبه فيه بحضور محام معه أثناء الاستماع لأقواله في مرحلة جمع الاستدلالات، بينما هذا الأمر وجوبي في مرحلة التحقيق الابتدائي بالسماح بحضور محام أثناء الاستجواب، وهو ما يخلّ بالضمانات القانونية للمائل بأمر الاستدعاء، وهو في أمس الحاجة إلى هذه الضمانات، خاصة أن الاستجواب أمام النيابة العامة تحيطه ضمانات أكبر وأقوى، من بينها طبيعة الجهة المائل أمامها.¹⁸

15. عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي التطبيقي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 64.

16. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 555.

17. انظر: المادة (58) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001.

18. محمد عيد الغريب، الاختصاص القضائي لمأمور الضبط في الأحوال العادية والاستثنائية، المنصورة، 2000، ص 37.



المطلب الثاني: الضمانات القانونية للفرد لدى مثوله بأمر الاستدعاء

لم يحدد قانون الإجراءات الجزائية إجراءات الاستدلال على سبيل الحصر، وتركها لمأمور الضبط القضائي، وفطنته وحسن إدراكه، يسيّرهما بطريقة تحقق غرض القانون بكشف الجريمة ومرتكبها، ملتزماً بمبدأ مشروعية الوسائل. وقد أحاط القانون إجراء الاستدعاء بعدد من الضمانات التي تعدّ تعبيراً حياً عن قوة القانون في مقاومة انحراف السلطة العامة، وبها تتأكد سيادة القانون،¹⁹ أهمها:

- عدم الجبر والإكراه: لا يجوز لمأمور الضبط القضائي إكراه أحد على الحضور أمامه، أو الإدلاء بأقواله، فإجراءات جمع الاستدلالات لا تتطوي على الإكراه والجبر، ولا يجوز استخدام القوة عند استدعاء المشتبه فيه لسؤاله، فلا يجوز التعرض للمادي من قبل رجال السلطة العامة لإكراه المشتبه فيه على الحضور والمثول أمام الجهات الأمنية، وكل ما يملكه مأمور الضبط القضائي أن يدعو الشخص إلى المثول أمامه، فإذا حضر مختاراً كان له أن يستمع لأقواله، ويحق للأخير أن يمتنع عن الحضور، أو عن إدلاء الأقوال، بدون إبداء أسباب لذلك، ودون أن يتعرض للإكراه،²⁰ فإذا رفض من لديه معلومات عن الجريمة الحضور أمام مأمور الضبط القضائي، فلا يجوز للأخير أن يصدر أمراً بضبطه وإحضاره.²¹
- حق الفرد في حفظ كرامته وعدم إيذائه: للفرد المائل أمام الأجهزة الأمنية الحق في حفظ كرامته، وعدم إيذائه، أو إجباره على الاعتراف بالتهمة، أي إخضاعه لأي أسلوب من أساليب العنف والإكراه، وهو حق قرره القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 في المادة (13) منه، ويترتب البطلان على الاعتراف الذي انتزع بالتعذيب والمعاملة القاسية، كما يمكن مساءلة مأمور الضبط القضائي جنائياً، في حال استعماله القسوة وإحداث آلام بدنية أو نفسية للمشتبه فيه أو المتهم. والدعوى الناتجة عن هذه الأعمال لا تسقط بالتقادم. وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً عن الأضرار الناتجة عنها، وهذا الحق من ضمن

19. إدريس عبد الجواد بريك، مرجع سابق، ص 90 وص 154.

20. حسام الدين محمد أحمد، مرجع سابق، ص 110.

21. بينما استصدار أمر ضبط وإحضار من الصلاحيات الممنوحة لمأمور الضبط القضائي في مرحلة التحقيق الابتدائي في حال توفرت الدلائل الكافية لذلك وفقاً للمادة (31) من قانون الإجراءات الجزائية، انظر: ساهر إبراهيم الوليد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات، مرجع سابق، ص 210.

الحماية الدستورية التي قررها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003).²²

- حق الصمت: من حق المائل أمام الأجهزة الأمنية، بناءً على أمر استدعاء، أن يقول ما يشاء دفاعاً عن نفسه، كما له أن يتمتع عن الكلام، وله أن يجيب على بعض الأسئلة دون بعضها الآخر. وفي حال الامتناع عن الكلام لا يتعرض للإكراه أو للمساءلة على امتناعه، بوصفه امتناعاً عن أداء الشهادة، ولا يلتزم بقول الحق، بل يمكنه الكذب ولا تُوجَّه ضده شهادة الزور.²³

- مدة مثول الأفراد لسماع أقوالهم: لم ينص قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني على مدة زمنية محددة، يجب أن يقوم خلالها مأمور الضبط القضائي بسماع أقوال المشتبه فيه أو الشاهد أو غيرهما، أو الحصول خلالها على الإيضاحات اللازمة، ولكن قياساً على إجراءات الاستجواب في مرحلة التحقيق الابتدائي، التي أوجب فيها قانون الإجراءات الجزائية في المادة (107)، على وكيل النيابة أن يستجوب المتهم المطلوب بمذكرة حضور في الحال، فبقياس هذا الوجوب في الاستجواب في مرحلة التحقيق الابتدائي، والتي تنطوي على الإكراه والتي تتخذ ضد متهم أقيمت الدعوى الجزائية ضده، قياس ذلك على المشتبه فيه الذي لا يحمل صفة متهم، ولم تحرك الدعوى الجزائية ضده، بناء على ذلك؛ نرى أنه يجب على مأمور الضبط القضائي أن يستمع لأقوال المائل أمامه فوراً دون تأخير، وأن أي إطالة لمدة مثول الأشخاص لدى مأمور الضبط القضائي بدون سماع أقواله يُعدّ إجراءً غير صحيح ومخالفاً للقانون، حيث أن الأصل في الإنسان تمتعه بقريته البراءة، وأن حرّيته الشخصية هي الأصل، وهي مصونة لا تُقيّد إلا وفق القانون، وهذا التقييد هو الاستثناء وأن الاستثناء يجب أن يقدر بقدره، وعدم التوسع فيه.

- تحرير محضر جمع الاستدلالات: يُعدّ تحرير محضر جمع الاستدلالات الذي أوجبه قانون الإجراءات الجزائية، إحدى الضمانات للمُتَّخِذ ضده إجراء الاستدعاء؛ لإثبات ما اتُّخذ ضده من إجراءات، وللتحقق من موافقتها لما أوجبه القانون، وليكون حجة على الأمر والمؤتمر.

- رقابة النيابة العامة على أعمال مأمور الضبط القضائي: يخضع مأموري الضبط القضائي

22. انظر المادة (32) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، والمادة (29) من قانون الإجراءات الجزائية.

23. نبيه صالح، الوسيط في شرح مبادئ الإجراءات الجزائية، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 173.



خلال أدائهم لمهامهم الوظيفية لإشراف أعضاء النيابة العامة، وفقاً للمادة (19/1) من قانون الإجراءات الجزائية²⁴، كما يخضع مأمورو الضبط القضائي لرقابة وإشراف من النائب العام، الذي يملك الطلب من الجهات المختصة (الجهة الرئاسية لمأمور الضبط) اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق مأمور الضبط القضائي، في حال مخالفته لواجباته القانونية، أو تقصيره في عمله دون أن يمنع ذلك مساءلته جنائياً.²⁵

وعليه، فإن أي مخالفة للإجراءات التي رسمها قانون الإجراءات الجزائية، خلال تنظيمه لواجبات مأمور الضبط القضائي، وأي انتهاك للضمانات القانونية التي يتمتع بها المائل أمام مأمور الضبط القضائي، يوجب على أعضاء النيابة العامة منع هذه المخالفة ووقفها، ويوجب على النائب العام أن يخاطب الجهات المختصة، لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق مأمور الضبط القضائي الذي خالف القانون، أو أهدر حقوق المائل أمامه.

وهنا نتفق مع ما ذهب إليه جانب من الفقه، إلى أنه يجب أن يمنح القانون للنائب العام سلطة تأديب مأمور الضبط القضائي، متى انتهى النائب العام إلى أن تصرف مأمور الضبط كان معيباً أو مخالفاً للقانون، لا أن يطلب ذلك من الجهة الرئاسية التي يتبع لها مأمور الضبط القضائي من الناحية الإدارية، وألا يترك تقدير توافر الخطأ التأديبي لمأمور الضبط الذي قدره النائب العام، وهو من رجال السلطة القضائية، أن يترك ذلك للجهة الرئاسية، وهي جزء من السلطة التنفيذية.²⁶

ولابد أن نسجل النقص التشريعي، بخصوص الضمانات القانونية للمائل بأمر الاستدعاء، بحيث يجب تعزيزها بالنص صراحة على وجوب إلزام مأمور الضبط أن يثبت، في محضر سماع الأقوال، مدة مثول الشخص لدى الأجهزة الأمنية، ومدة سماع أقواله، ومرات الاستدعاء وسبب تكراره، قبل إرسالها للنيابة العامة، كما نرى أن ينص القانون على إلزام مأمور الضبط بأن يستمع لأقوال المائل أمامه فوراً، وأن يلزم بإخطاره بحقوقه القانونية، من حق الصمت، وبمعرفة الوقائع المنسوبة إليه؛ ليحدد موقفه من الإجابة عن التساؤلات، وكذا النص على جواز اصطحاب المائل بأمر الاستدعاء محامي معه أثناء سماع أقواله.

24. تنص المادة (19/1) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني: «يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه»

25. انظر المادة (20) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني.

26. محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 21.

المبحث الثالث

واقع أمر الاستدعاء في قطاع غزة وعلاقته بجريمة الحجز غير المشروع

سنبحث في المطلب الأول واقع أمر الاستدعاء في قطاع غزة، والجهة المختصة بإصداره، وموقف بعض مراكز حقوق الإنسان من هذا الواقع، ثم نتناول في المطلب الثاني الماهية والأركان لجريمة القبض أو الحجز غير المشروع، وانطباق أمر الاستدعاء على الجريمة.

المطلب الأول: واقع أمر الاستدعاء في قطاع غزة

إذا كان الأصل أن تمارس الأجهزة الأمنية مهامها وفق أحكام القانون، وأن يطلب من يملك صفة مأموري الضبط القضائي من الأفراد المثلث أمامهم، في ضوء التنظيم القانوني لأمر الاستدعاء والضمانات القانونية للأفراد خلال هذا الإجراء، إلا أن الواقع العملي في قطاع غزة، الذي رصدته المؤسسات الحقوقية في قطاع غزة، وتحديدًا خلال فترة الإنقسام السياسي الفلسطيني، يشير إلى تجاوز الأجهزة الأمنية للقانون عند استدعائهم للأفراد، ففي بعض الحالات يتم استدعاء الأفراد للمثول أمام الأجهزة الأمنية، دون ارتباط ذلك بوقائع تشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وإنما يكون سبب الاستدعاء مجرد الانتماء السياسي²⁷، أو النشاط السياسي²⁸، أو بسبب التعبير عن الرأي في الأماكن العامة²⁹، أو التعبير على صفحات الانترنت³⁰، أو بسبب انتقاد سياسات الحكومة في غزة الصادر عن أكاديميين

27. في شهر سبتمبر 2013، قام جهاز الأمن الداخلي والمباحث العامة باستدعاء العشرات من نشطاء حركة فتح؛ بسبب نشاطهم في حركة فتح وحول حركة تمرد وانتقادهم لحكومة غزة، وقد اخلي سبيل غالبيتهم بعد ساعات من الاحتجاز، وقد تعرض بعضهم للضرب والمعاملة المهينة، كما استمر احتجاز بعضهم لأيام، انظر: التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، سبتمبر 2013، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان-ديوان المظالم.

28. استدعاء عدد من نشطاء الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، على خلفية نشر الجبهة الشعبية لبيانين جماهيريين، انظر: بيان صحفي عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 2013/6/05.

29. استدعاء شخصين لساعات بسبب فوضى لفظية أعقبت صلاة الجمعة تعرض الخطيب فيها للشأن المصري، بيان صحفي صادر عن مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013 / 8 / 19.

30. استدعاء الدكتور خضر عطية محجز المحاضر الجامعي بسبب نشاطه على شبكة الفيسبوك حول الأحداث السياسية، وقد تعرض للضرب والشتم بألفاظ بذيئة، بيان صحفي صادر عن مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/9/1.



أو مثقفين أو صحفيين³¹، كما يتم في بعض الحالات تكرار الاستدعاء أكثر من مرة، مع بقاء المستدعى لدى الأجهزة الأمنية لساعات طويلة، قبل أن تُسمع أقواله أو مناقشته في سبب الاستدعاء، وفي بعض الحالات يتم الإساءة إلى الأفراد وتوجيه كلمات حاطة من الكرامة إليهم، وقد يصل الأمر إلى الاعتداء الجسدي بالضرب وغيره، وفي بعض الحالات يتبع الاستدعاء احتجاز الفرد لأيام بدون توجيه تهمة.

وفي مواجهة واقع تجاوز القانون في إجراء الاستدعاء، تقوم المؤسسات الحقوقية في قطاع غزة بتوثيق تلك التجاوزات، وإصدار بيانات صحفية رفضاً لها، وإدراجها ضمن تقاريرها التي ترصد غياب سيادة القانون، كما تقوم بعض المؤسسات الحقوقية³²، بعد الحصول على توكيل قانوني من صاحب الشأن ببناء ملف للمخالفة القانونية، يتضمن تصريحاً مشفوعاً بالقسم، ثم تقديم شكوى عن تجاوز القانون في الاستدعاء وإرسالها لعدة جهات منها: النائب العام، والمراقب العام لوزارة الداخلية والأمن الوطني، بصفتها الجهة الإدارية التي تشرف على مأمور الضبط القضائي، وكذا لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي³³.

وفي حالات محدودة جداً تتلقى تلك المؤسسات الحقوقية ردّاً مكتوباً بخصوص الشكوى، ويتمثل الرد في مخاطبة الجهات المختصة للتحقيق في مضمون الشكوى، ولم تتلق تلك المؤسسات أي رد يتضمن تشكيل لجنة تحقيق، أو مساءلة أي شخص تأديباً على تجاوزه للقانون³⁴.

31. استدعاء المحاضرين الجامعيين في جامعة الأزهر بغزة: د. حسن أبو جراد ود. أحمد دحلان بسبب انتقادهم لحكومة حماس، بيان صحفي عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 2013/9/11، استدعاء الصحفيين محمد زكريا التتري وسيف الدين شاهين، بيان صحفي عن مركز الميزان لحقوق الإنسان بتاريخ 2013/9/1، واستدعاء متكرر للدكتور إبراهيم أبراش على خلفية مقال رأي، بيان صحفي عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 2013/5/27.

32. ومن تلك المؤسسات: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، وقد اختار الباحث التواصل مع المركزين كنموذج لعرض موقف مؤسسات حقوق الإنسان من واقع أمر الاستدعاء، على أن يعرض موقف الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في فقرة مستقلة.

33. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامي رامي شقورة من وحدة المساعدة القانونية في مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/11/4.

34. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامية أحلام الأقرع من الدائرة القانونية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/11/5.

وقد أكدت بعض المؤسسات الحقوقية³⁵ أن الغالبية العظمى من الاستدعاءات التي ترصدها تكون على خلفية سياسية وبشكل متكرر، وتطال غالباً نشطاء حركة فتح، حيث يتم استدعاؤهم من الصباح حتى المساء، بشكل يومي لبعضهم، يتعرضون خلالها للإهانة والتهديد، ويقوم بتلك الاستدعاءات جهاز الأمن الداخلي بشكل أساسي الذي غالباً ما يحصل خلال عمله على مذكرات القبض والتفتيش من النيابة العسكرية، فتقوم الهيئة بعد تلقي شكوى بهذا الخصوص بمخاطبة مدير جهاز الأمن الداخلي ثم وزير الداخلية في غزة. وبسبب عدم تلقي الهيئة أي ردّ من تلك الجهات تقوم بمخاطبة النائب العام الذي يتضمن رده عادة «عدم إنكار واقعة الاستدعاء ولكن عدم الاعتراف بتجاوز القانون أو إساءة معاملة المستدعى»، كما لم تتلقّ الهيئة أي ردّ تضمن محاسبة أو مساءلة أي شخص على تجاوزه للقانون في قضايا الاستدعاء أو في أي قضايا أخرى.³⁶

-الجهة المختصة باستدعاء الأفراد-

كما يثير الواقع العملي لأمر الاستدعاء في قطاع غزة إشكالية تتعلق بالجهة التي تصدر ذلك الأمر، حيث غالباً ما يصدر عن جهاز الأمن الداخلي، وهو جهاز أمني تُتكرر بعض الجهات الحقوقية حصوله على صفة الضبطية القضائية، وتعتبره جهة غير مختصة وفق القانون، حيث حدد قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني لسنة 2001 من يملك صفة الضبطية القضائية، ولم يكن من بينها جهاز الأمن الداخلي.³⁷ كما لم يصدر أي قانون أو قرار عن مجلس الوزراء يمنح جهاز الأمن الداخلي صفة الضبطية القضائية.³⁸

وتواصل الباحث مع النيابة العامة في غزة أفادت أن جهاز الأمن الداخلي يتولّى القضايا التي تدخل في اختصاص القضاء العسكري، وتحال بشكل أساسي القضايا التي يتابعها إلى النيابة العسكرية والقضاء العسكري، وذلك استناداً لقانون أصول المحاكمات الثوري

35. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

36. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامية صبحية جمعة، منسّقة وحدة تقصي الحقائق وإدارة الشكاوي قطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ 10/ 11/ 2013.

37. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامي رامي شقورة والمحامية صبحية جمعة، تم الإشارة إليها سابقاً.

38. قام الباحث بزيارة ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل في غزة الجهة التي تصدر الوقائع الفلسطينية، وقام باستعراض أعداد الوقائع حيث لم ينشر أي قانون أو قرار بهذا الشأن.



لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979،³⁹ وقانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008، إلا أن جهاز الأمن الداخلي مُنح صلاحية متابعة جرائم الأموال فقط وإحالتها إلى نيابة المؤسسات والجمعيات التي تتبع النائب العام. والسند القانوني لمنح جهاز الأمن الداخلي الضبطية القضائية في جرائم الأموال، هو التفسير الموسع للمادة (21) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001 حيث أن هذا الجهاز هو جهاز أمني يتبع وزارة الداخلية وعليه يملك صفة الضبطية القضائية.

ويذهب جانب من الفقه -وبحقوق- إلى أن قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية لسنة 2001 الذي حدد من يمتلك صفة الضبطية القضائية وليس من بينها جهاز الأمن الداخلي، هو الشريعة العامة المنظمة للإجراءات الجزائية، وهو قانون أحدث من قانون أصول المحاكمات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979، وأي تعارض في أحكام هذا القانون مع قانون الإجراءات الجزائية يعدّ لاغياً، أما قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008 وإن كان هو القانون الأحدث، إلا أنه منح ضبطية قضائية عسكرية لبعض الجهات، يندرج ضمنها جهاز الأمن الداخلي، وهي ضبطية قضائية خاصة ضمن اختصاص القضاء العسكري فقط.⁴⁰

المطلب الثاني: علاقة أمر الاستدعاء بجريمة القبض أو الحجز غير المشروع

جرم قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة القبض والحجز غير المشروع، وذلك وفقاً للمادة (262)،⁴¹ وذلك ضمن الجرائم التي تقع على الحرية الشخصية للأفراد، والتي يمكن أن تقع من رجال السلطة العامة ومن بينهم عناصر الأجهزة الأمنية، وهنا يثور التساؤل حول مدى اعتبار استدعاء الأجهزة الأمنية للأفراد يندرج ضمن القبض والحجز غير المشروع؟، نحاول الإجابة على هذا التساؤل بعد أن نشير إلى أركان هذه الجريمة.

39. وهو قانون مشوب بعدم الدستورية، مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامية صبحية جمعة، تم الإشارة إليها سابقاً.

40. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور ساهر الوليد أستاذ القانون الجنائي المساعد، والمحاضر في كلية الحقوق جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ 2013/ 11/6.

41. تنص المادة (262) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936، على أن: «كل من قبض على شخص آخر أو حجزه بوجه غير مشروع، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة أو بغرامة قدرها خمسون جنياً، وإذا كان قد أوقع القبض غير المشروع على ذلك الشخص بادعائه زوراً بأنه يشغل وظيفة رسمية، أو بأنه يحمل مذكرة قانونية بالقبض عليه، يعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات».

أركان جريمة القبض أو الحجز غير المشروع

تتكون جريمة القبض أو الحجز غير المشروع من ركنين مادي ومعنوي:

الركن المادي: ويتكون من عنصرين:

العنصر الأول: وهو نشاط يتخذ صورة القبض أو الحجز، ويتمثل في حرمان المجني عليه من حرية التجول وقتاً طال أو قصر، ويتم القبض بإمساك المجني عليه من جسمه، وتقييد حركته، وحرمانه من حرية التجول دون أن يتعلق الأمر بقضاء مدة زمنية معينة، أما الحجز فيمتد لمدة من الوقت، ويتميز الحبس بأنه يستند إلى وسيلة مادية، كإغلاق الباب والنوافذ للمكان الموجود فيه المجني عليه، أما الحجز فيستند لوسيلة معنوية، كأمر المجني عليه بعدم التجول، أو تهديده حتى لا يتجول، ويستوي في الفعل أن يكون بنشاط إيجابي بالأمر الكتابي أو الشفهي أو بالإكراه، أو النشاط بالامتناع، كالاتناع عن الإفراج عن المحبوس في اللحظة التي يوجب فيها القانون الإفراج عنه.⁴²

والعنصر الثاني: أن يكون هذا النشاط (القبض أو الحبس أو الحجز) بدون وجه حق، أو بشكل غير مشروع، بدون مسوغ قانوني فعلاً مجرماً، أما إذا كان مباحاً وأجازته القانون فلا جريمة فيه، كأوامر القبض الصادرة من النيابة العامة.⁴³

أما الركن المعنوي: وهو القصد الجنائي العام باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب الفعل، وإلى حرمان المجني عليه من حرية التجول دون وجه حق، مع علمه بالعناصر الجوهرية للجريمة، فلا تقع الجريمة بطريق الخطأ نتيجة الخطأ أو الإهمال أو الجهل.⁴⁴

وعليه، فأى قبض أو احتجاز من قبل جهة لا تملك صفة الضبطية القضائية يعدّ قبضاً أو حجزاً غير مشروع، أو إذا تم القبض بدون مذكرة قبض في غير حالات التلبس، أو في حالة تجاوز المدد القانونية المنظمة للقبض أو التوقيف.

42. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص وفقاً لأحدث التعديلات، ط.3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 533 وما بعدها.

43. محمد صبحي نجم، الجرائم الواقعة على الأشخاص، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 140.

44. فجهل مأمور الضبط القضائي بأحكام قانون الإجراءات الجزائية ينفي القصد الجنائي بخلاف الجهل بأحكام قانون العقوبات، المصدر: محمود إبراهيم السبكي، حدود سلطات مأمور الضبط القضائي في التحقيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 547.



وقد اعتبرت محكمة النقض المصرية أن الاستدعاء الذي يقوم به مأمور الضبط القضائي للإيضاح من المشتبه فيه، لا يندرج ضمن حالات القبض غير المشروع، بل اعتبرت إجراء الاستدعاء من الصلاحيات الممنوحة لمأمور الضبط القضائي، خلال تأديته لواجبه في القيام بالتحريات عن الوقائع التي يعلمون بها، وأن يحصلوا على جميع الإيضاحات والاستدلالات المؤيدة لثبوت الوقائع التي وصلت إلى علمهم أو نفيها، ويجوز أن يتم هذا الاستدعاء بواسطة أحد رجال السلطة العامة، ولكن محكمة النقض المصرية وضعت شرطاً مهماً، وهو ألا يتضمن الاستدعاء تعرضاً مادياً للمستدعى، يمكن أن يكون فيه مساس بحريته الشخصية أو تقييد لها، مما قد يلبس حينئذ بإجراء القبض المحظور على مأمور الضبط القضائي، إذا لم تكن الجريمة في حالة تلبس.⁴⁵

رأينا في الموضوع: لكي تتحقق أركان جريمة القبض أو الحجز غير المشروع يجب أن يكون النشاط الذي ينطوي على حرمان الفرد من حقه في التجول، نشاطاً غير مشروع أو بغير وجه حق. ومع الاعتراف للأجهزة الأمنية التي تتمتع بصفة الضبطية القضائية بصلاحيات استدعاء الأفراد، في سبيل جمع الاستدلالات حول وقائع تشكل جريمة جنائية، فلا يمكن اعتبار هذا السلوك غير مشروع أو بغير وجه حق، أي لا يتوفر الركن الشرعي المكون للجريمة، وذلك لتوافر سبب إباحة، شريطة عدم انطوائه على عنصر الجبر، وسند الإباحة في هذه الحالة هو أداء الواجب الذي يعدّ أحد أسباب الإباحة التي يأخذ بها قانون العقوبات الفلسطيني⁴⁶، وعليه لا تنطبق جريمة القبض أو الحجز غير المشروع على أمر الاستدعاء، ولكن يجب وضع الاستدعاء في الموضع القانوني الذي رسمه المشرع، ووفق الضمانات التي كفلها للفرد الموجّه إليه.

45. انظر حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم 2322- لسنة 63 ق-تاريخ الجلسة 19/01/1995- مكتب فني 46، نقلاً عن: سعيد محمود الديب، حقوق المواطن وواجبات السلطة في قانون الإجراءات الجنائية المصري القبض والتفتيش، ص 107 وما بعدها.

46. انظر المادة (19) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936، التي تعتبر أنه من حالات انتفاء المسؤولية الجزائية إتيان الشخص لأي سلوك تنفيذاً للقانون أو إطاعة لأمر صدر من جهة يوجب القانون إطاعتها.

الخاتمة

بعد استعراض مفردات البحث خلصنا لعدد من النتائج والتوصيات، نورد أهمها:

أولاً: النتائج

- أثر الانقسام السياسي على تعامل الأجهزة الأمنية مع منظومة الحقوق والحريات العامة وعلى وجه التحديد أمر الاستدعاء
- الحرية الشخصية حق دستوري كفله القانون الأساسي لكل إنسان، لا يُقيّد إلا بنص تشريعي، وقد نظم قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني حالات مثل الأفراد أمام الجهات المختصة وضماناتها.
- أمر الاستدعاء هو إجراء يندرج ضمن أعمال مرحلة جمع الاستدلالات، وممن يملك الضبطية القضائية، ويجب أن يكون في إطار الحصول على الاستيضاح بخصوص وقائع تشكل جريمة وقعت، وبهدف عرض نتائج تلك الأعمال على النيابة العامة، بدون جبر أو إكراه، فالموجه إليه أمر الاستدعاء مخير بين المثل أمام الجهة المستدعية وعدمه، كما يرجع له أن يجيب عن الأسئلة الموجهة أو يمتنع عن ذلك، دون أي إجبار، ودون أن يُعرض لأي إجراء يمسّ كرامته، وذلك من ضمن الضمانات التي كفلها القانون للشخص رغم نقصها.
- أمر الاستدعاء لا يشكل جريمة قبض أو حجز غير مشروع، إلا إذا تم اقتياد مادي للشخص الموجه إليه أمر الاستدعاء، أو كان صادراً من جهة لا تملك صفة الضبطية القضائية.
- جهاز الأمن الداخلي يملك صفة الضبطية القضائية العسكرية أي ضبطية قضائية خاصة وضمن اختصاص القضاء العسكري فقط.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة قيام الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، خلال أداؤها لمهامها، باحترام أحكام القانون، وألا يتم إهدار حقوق الأفراد وحرّياتهم، وعدم تسييس أعمالها.
- ضرورة قيام مأموري الضبط القضائي بسماع أقوال المستدعى فوراً، وعدم المماطلة في ذلك، وعدم تكرار الاستدعاء بدون مسوّغ قانوني، وحفظ كرامة المستدعى وإنسانيته.
- تفعيل دور أعضاء النيابة العامة في إشرافهم على أعمال مأموري الضبط القضائي،



فيما يخص أوامر الاستدعاء، ومعرفة ارتباطها بجرائم معاقب عليها من عدمه، ومراقبة الإجراءات المتخذة.

- اتباع النائب العام الإجراءات القانونية لتحقيق المساءلة التأديبية على مأموري الضبط القضائي المخالفين للنظام القانوني لأمر الاستدعاء وضماناته.
- ندعو مؤسسات المجتمع المدني لتوعية الأفراد بحقوقهم القانونية، ولمراقبة انتهاكها من قبل السلطات العامة، وعرضها على الرأي العام كضمان لتلك الحقوق، فكل حكومة تسعى للظهور بمظهر الحرص على الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- ندعو أعضاء المجلس التشريعي لتفعيل دورهم الرقابي على السلطة التنفيذية في هذا المجال.
- ندعو المجلس التشريعي الفلسطيني، في حال انعقاده بشكل موحد، لتعديل قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، بحيث يتم وضع قواعد إجرائية أكثر تحديداً لتنظيم الاستدعاء، وتعزيز ضماناته.
- العمل على إنهاء حالة الانقسام السياسي بسبب الأثر الذي ينتج عنه من ازدياد المثل أمام الأجهزة الأمنية من دون إجراءات قانونية.

المصادر والمراجع

أولاً: القوانين

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.
- قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، المنشور في الصفحة (94) من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (38)، بتاريخ 2001/9/5.
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، المنشور على الصفحة (399)، من الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني)، بتاريخ 1936/12/14.

ثانياً: الكتب

- أحمد، حسام الدين محمد، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج 1، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- بريك، إدريس عبد الجواد، ضمانات المشتبه فيه في مرحلة الاستدلال، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- السبكي، محمود إبراهيم، حدود سلطات مأمور الضبط القضائي في التحقيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- سرور، أحمد فتحي، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، طبعة معدلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- سرور، أحمد فتحي، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ط 8، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- الشايب، محمد رشاد، الحماية الجنائية لحقوق المتهم وحرياته دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- صالح، نبيه، الوسيط في شرح مبادئ الإجراءات الجزائية (دراسة مقارنة)، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عبد البر، فاروق، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دار



- النهضة المصرية، القاهرة، 2004.
- عبد الستار، فوزية، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص وفقاً لأحدث التعديلات، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
 - عيد الغريب، محمد، الاختصاص القضائي لمأمور الضبط في الأحوال العادية والاستثنائية، بدون دار نشر، المنصورة، 2000.
 - مراد، عبد الفتاح، التحقيق الجنائي التطبيقي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.
 - نجم، محمد صبحي، الجرائم الواقعة على الأشخاص، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون تاريخ نشر.
 - الوحيدي، فتحي، النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم في الإسلام (الدولة - الحكومة - السلطات الثلاث)، ط 5، دار المقداد، غزة، 2012.
 - الوليد، ساهر إبراهيم، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ج 1، ط 2، بدون دار نشر، 2008.

ثالثاً: المجلات

- الوليد، ساهر إبراهيم، المعالجة التشريعية للمواعيد الخاصة بإجراءات التحقيق الابتدائي في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني «دراسة تحليلية»، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد (13)، العدد (1)، 2011.

رابعاً: التقارير

عدد من التقارير والبيانات الصحفية الصادرة عن:

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، غزة، على الرابط: <http://www.pchrgaza.org>.
- مركز الميزان لحقوق الإنسان، غزة، على الرابط: <http://www.mezan.org>.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، غزة، على الرابط: <http://www.ichr.ps>.

خامساً: المقابلات

- مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامي رامي شقورة من وحدة المساعدة القانونية في مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/ 11/ 4.
- مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامية أحلام الأقرع من الدائرة القانونية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/ 11/ 5.
- مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المحامية صبحية جمعة، منسقة وحدة تقصي الحقائق وإدارة الشكاوي قطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ 2013/ 11/ 10.
- مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور ساهر الوليد، أستاذ القانون الجنائي المساعد، والمحاضر في كلية الحقوق جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ 2013/ 11/ 6.

سادساً: المواقع الإلكترونية

- الديب، سعيد محمود، حقوق المواطن وواجبات السلطة في قانون الإجراءات الجنائية المصري القبض والتفتيش (نسخة إلكترونية)، نقلا عن منتدى المحامون المحترمون على شبكة الانترنت، على الرابط (kambota.foorumarabia.net).

التشريعات الضريبية والجمركية وواقع سيادة القانون في قطاع غزة

د. نافذ المدهون

| | | |
|-----|-------|---|
| 157 | ..... | مقدمة |
| 158 | ..... | المبحث الأول: إطار نظري حول مفهوم مبدأ سيادة القانون والتشريعات الضريبية والجمركية |
| 160 | ..... | المبحث الثاني: عرض تاريخي لتطور التشريعات الضريبية في قطاع غزة |
| 163 | ..... | المبحث الثالث: سيادة القانون وتطبيقات التشريعات الضريبية من قبل وزارة المالية |
| 167 | ..... | المبحث الرابع: المعوقات أمام تطبيق التشريعات الضريبية في ضوء حالة الانقسام السياسي وحصار قطاع غزة |
| 171 | ..... | المبحث الخامس: سبل تطبيق الأصول القانونية للرقابة على تطبيق التشريعات الضريبية وسيادة القانون |
| 177 | ..... | الخاتمة |
| 180 | ..... | المصادر والمراجع |



مقدمة

يُعدّ مبدأ سيادة القانون أحد المبادئ الجوهرية للحكم الجيد، وإن وجود التشريعات العادلة، وتطبيقها على الجميع بدون تمييز أو محاباة، هو ترجمة فعلية لهذا المبدأ، ويُعدّ من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شرطاً ضرورياً لتحقيق التنمية المستدامة، والقضاء على الفقر، وخلق فرص العمل، وتأمين مقومات معيشة كافية، وحماية البيئة وتجديدها، فالدولة هي الوحيدة المسؤولة عن سنّ التشريعات وعن تطبيقها.

وإيماناً من السلطة الوطنية الفلسطينية بأهمية الدور الذي تلعبه الضريبة في تحقيق التنمية الشاملة، وحرصاً منها على أن تواكب التشريعات الضريبية المتغيرات الحديثة التي طرأت على مجتمعنا الفلسطيني؛ صدر عن المشرع الفلسطيني عدد من التشريعات الضريبية والمالية، وقامت تلك التشريعات على أن الإصلاح الضريبي هو الذي يساعد على إيجاد مناخ جيد للاستثمار، مع ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الضريبية، ويوفر الموارد المالية اللازمة لخزانة الدولة لتمويل الإنفاق الاجتماعي. وبالتالي فالسياسة الضريبية الكفء هي التي تتمكن من توليد زيادات في الإيرادات، بما يتواءم مع النمو في الدخل الأسمى، دون تغييرات متواترة في معدلات الضرائب، أو إدخال ضرائب جديدة.

وقبل الخوض في أهداف هذه الورقة البحثية المتعلقة بالتشريعات الضريبية وواقع سيادة القانون في قطاع غزة، نرى لزماً التعرض إلى التطور التاريخي للتشريع الضريبي الفلسطيني، وبخاصة في قطاع غزة، ثم نتناول بعد ذلك الواقع العملي لتطبيق التشريعات الضريبية السارية المفعول في قطاع غزة، وهذا بدوره يستلزم منا الحديث حول أهم المعوقات التي تواجه الحكومة في غزة بشكل عام، ووزارة المالية بشكل خاص، في التطبيق السليم والقانوني لتلك التشريعات، آخذين بالاعتبار الظروف الاستثنائية التي يعيشها قطاع غزة تحت الحصار الظالم الذي يفرضه الاحتلال الإسرائيلي، واستمرار إدخال البضائع إلى قطاع غزة من جمهورية مصر العربية عبر المعابر تحت أرضية (الأنفاق)، وإغلاق المعابر لعدة سنوات، والسيطرة الكاملة على حدود قطاع غزة البرية والبحرية والجوية، وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل في هذه الورقة البحثية، من خلال المباحث الخمسة الآتية:

المبحث الأول: إطار نظري حول مفهوم مبدأ سيادة القانون والتشريعات الضريبية والجمركية.

المبحث الثاني: عرض تاريخي لتطور التشريعات الضريبية في قطاع غزة.

المبحث الثالث: سيادة القانون وتطبيقات التشريعات الضريبية من قبل وزارة المالية.

المبحث الرابع: المعوقات أمام تطبيق التشريعات الضريبية في ضوء حالة الانقسام السياسي وحصار قطاع غزة.

المبحث الخامس: سبل تطبيق الأصول القانونية للرقابة على تطبيق التشريعات الضريبية وسيادة القانون.

المبحث الأول

إطار نظري حول مفهوم مبدأ سيادة القانون

يعدّ مبدأ سيادة القانون مقدمة ضرورية لخلق بيئة آمنة ومعروفة مسبقاً لحياة جميع المواطنين وعملهم. ويفترض بالقانون أن يعلو على الحكم ذاته، وأن يكون معلناً ومعروفاً، وأن يطبق على الجميع بدون تمييز. وإذا كان الحكم يعني ممارسة السلطة في جميع مجالات الحياة الاجتماعية وعلى جميع المستويات، ولكي يطبق القانون يستوجب وجود المؤسسات والهيئات المعنية بذلك، من مؤسسات قضائية، وأجهزة أمنية، ومؤسسات عقابية... إلخ. وبقدر ما تكون هذه المؤسسات جيدة التنظيم، يعمل بها أناس أكفاء، ومؤمنة جيداً مادياً ومعنوياً، بقدر ما يطبق القانون بصورة عادلة.

إن وجود القانون العادل، وتطبيقه على الجميع بدون تمييز أو محاباة، هو من مبادئ الحكم الجيد، ويُعدّ، من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شرطاً ضرورياً لتحقيق التنمية المستدامة، والقضاء على الفقر، وخلق فرص العمل، وتأمين مقومات معيشة كافية، وحماية البيئة وتجديدها.

ويُعدّ مبدأ سيادة القانون أصلاً من الأصول الدستورية، ويترتب عليه أنه لا يمكن للسلطات العامة القائمة في بلد ما أن تمارس سلطتها، إلا وفق قوانين مكتوبة، صادرة وفق الإجراءات الدستورية المتفق مع الدستور في بلد معين؛ بهدف تحقيق مبدأ الحماية ضد الأحكام التعسفية في الحالات الفردية. وقد نصّت المادة (6) من القانون الأساسي الفلسطيني (وهو دستور السلطة الفلسطينية) على أن: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص».

وأشهر شرح لمبدأ سيادة القانون في القانون الأمريكي وضعه (جون آدمز) في دستور ولاية ماساشوسيتس الأمريكية، وذلك في باب توضيح مبدأ فصل السلطات، حيث نصّ على: «لن تمارس السلطة التشريعية في حكومة هذه الولاية أبداً السلطات التنفيذية أو القضائية أو أي منهما، كما لن تمارس السلطة التنفيذية مطلقاً السلطات التشريعية والقضائية أو أي منهما، والسلطة القضائية لن تمارس مطلقاً السلطات التنفيذية أو التشريعية أو أي منهما. والهدف من ذلك أن تكون الحكومة حكومة قانون لا حكومة رجال».



ويترتب على الاخذ بمبدأ سيادة القانون مجموعة من الآثار أهمها استطاعة الفرد أن يأمن من تعسف السلطة، وذلك من خلال اللجوء إلى القضاء، مبيناً أوجه انتهاك المخالفة المرتكبة بحقه، وأن القرارات النهائية لسلطات الدولة تكون واجبة النفاذ دائماً، حتى يصدر قرار بسحبها، أو بإلغائها إدارياً أو قضائياً.

ويتغير نطاق مبدأ سيادة القانون ضيقاً واتساعاً، طبقاً لتغير الظروف التي تمر بها الدولة، ففي الظروف العادية يكون نطاق المبدأ واسعاً، بحيث إن جميع أعمال الحكومة تصدر في نطاق هذا المبدأ، وفي الظروف غير العادية أو الاستثنائية فإن مجال ونطاق مبدأ سيادة القانون يضيق جداً، ويكاد ينعدم في بعض الحالات.

ومن الطبيعي في ظل الظروف الاستثنائية أن تزداد سلطات الإدارة في مواجهة الأفراد، ولا تتقيد إلى حد كبير بمبدأ المشروعية (مبدأ سيادة القانون).

المبحث الثاني

عرض تاريخي لتطور التشريعات الضريبية في قطاع غزة

عُرِفَت الضريبة في فلسطين منذ القدم، وبسبب تعاقب الاستعمار عليها لم يعرف النظام الضريبي بمعناه الحديث، إلا من خلال ما فرضه عليها المشرع من قبل الأنظمة التي تناوبت على حكم فلسطين، يذكر أن فلسطين لم تتعمم بالاستقلال السياسي والمالي منذ أكثر من قرن من الزمان. وعليه، فقد ارتبطت جميع التشريعات الضريبية السارية المفعول في فلسطين حتى وقتنا هذا، بالجهة التي كانت تسيطر على الحكم آنذاك، فقد خضعت فلسطين للانتداب البريطاني خلال المدة من سنة 1917م-1948م. وخلال هذه المدة الزمنية أصدرت الحكومة البريطانية العديد من القوانين المتعلقة بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، ومن أكثر القوانين المتعلقة بالشأن المالي والضريبي:

1. قانون جباية الضرائب رقم (25) لسنة 1929 الذي ينظم فرض الضرائب على المنازل والأراضي الزراعية «الويركو».
 2. قانون ضريبة الأملاك في المدن رقم (42) لسنة 1940 الذي ينظم فرض الضريبة على المنازل والأراضي الواقعة في دائرة المدن.
 3. قانون رقم (5) لسنة 1942 الذي يحدد الأملاك الواقعة في القرى التي تخضع للضريبة.
 4. قانون ضريبة الدخل رقم (13) لسنة 1947 الذي استمر العمل به حتى العام 2004م بعد أن صدر قانون ضريبة الدخل الجديد عن المجلس التشريعي الفلسطيني.
- ومن خلال دراسة متعمقة لهذه القوانين، نرى أن الانتداب البريطاني كان يهدف من وراء سنّ هذه القوانين إلى تحقيق الآتي:

1. تمويل وجود قواتها على أرض فلسطين، من خلال امتصاص ثروات الشعب الفلسطيني.
2. التمهيد بهذه القوانين لقيام دولة الكيان الصهيوني، وذلك من خلال إحكام السيطرة على البلاد من كل النواحي الاقتصادية والسياسية والمالية، ودفع الأسر الفقيرة وملاك



الأراضي إلى تركها بسبب عدم قدرتهم على تسديد الضرائب.

وخلال المدّة من سنة 1948-1967م استمر العمل بالتشريعات الضريبية الصادرة عن دولة الانتداب على الضفة الغربية وقطاع غزة، بعد أن أقام الصهاينة دولتهم المزعومة على أكثر من نصف مساحة فلسطين، واختلفت القوانين الضريبية المطبقة في كل من قطاع غزة والضفة الغربية؛ وذلك تبعاً للجهة التي تولت إدارة كل منهما، ففي قطاع غزة، وخلال الإدارة المصرية للقطاع، استمر العمل بالقوانين الضريبية التي صدرت إبان الانتداب البريطاني، خاصة القانون رقم (13) لسنة 1947، مع إدخال بعض التعديلات على تلك القوانين وإصدار بعض التشريعات الضريبية.

وخلال المدّة الواقعة بين سنة 1967-1994م أكملت العصابات الصهيونية احتلالها للقدس الشرقية والضفة الغربية وقطاع غزة، واستمرت في تطبيق التشريعات الضريبية الصادرة زمن الانتداب البريطاني والإدارة المصرية، لاسيّما القانون رقم (13) لسنة 1947، وأدخل الاحتلال خلال تلك المدّة أكثر من ثلاثة عشر تعديلاً على القانون المذكور، وكانت جميع هذه التعديلات تخدم بقاء الاحتلال، وتوفر له القدرة على جباية أكبر قد ممكن من الضرائب؛ حتى يتمكن من تمويل نفقات الحكم العسكري، والنفقات على الاستيطان داخل قطاع غزة والضفة الغربية. وخلال المدّة من سنة 1994-2008م استمر العمل بالقوانين الضريبية التي ورقتها السلطة الوطنية الفلسطينية عن الاحتلال الذي كان يعتمد على القوانين الضريبية التي أصدرتها سلطة الانتداب البريطاني، مع إضافة تعديلات عليها، وعمدت السلطة الوطنية الفلسطينية في أول ممارسة سيادية لها إلى إصدار قانون يقضي بإعادة العمل بالقوانين التي كانت سارية قبل الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة والضفة الغربية، إلا أن صدور هذا القانون كان قراراً سياسياً أكثر منه قراراً واقعياً قابلاً للتطبيق، حيث ظهرت مشكلات كثيرة عند تطبيقه، ومن بينها أن القانون الضريبي المطبق على قطاع غزة، يختلف عنه في الضفة الغربية؛ لأن قطاع غزة كان يخضع للقانون رقم (13) لسنة 1947 وتعديلاته من جانب الإدارة العربية المصرية، وتعديلات سلطة الإدارة العسكرية للاحتلال، بينما كانت تخضع الضفة الغربية لقانون ضريبة الدخل الأردني رقم 25 لسنة 1964 وتعديلات سلطة الاحتلال عليه أيضاً.

وظلّ العمل في قطاع غزة، وفق قانون ضريبي يختلف عن القانون الضريبي المطبق في الضفة الغربية. ومع ذلك قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإدخال بعض التعديلات الضريبية لصالح المكلفين؛ حيث أصدرت في بداية عام 1995م مجموعة من التعديلات، تتعلق بشرائح ضريبة

الدخل للأفراد، والإعفاءات الشخصية والعائلية. حيث أصدر مجلس وزراء السلطة الوطنية قراراً بإلغاء ديون ضريبة الدخل عن كل السنوات السابقة للسنة الضريبية 1989م.

وفي نهاية نوفمبر 2004م أقرّ المجلس التشريعي الفلسطيني قانوني ضريبة الدخل المعدّل رقم (17) لسنة 2004، ويُعدّ هذا القانون أول قانون ضريبي فلسطيني صادر عن سلطة تشريعية فلسطينية.

وعلى مستوى الإيرادات من الجمارك التي تُعدّ من أهم مصادر الإيرادات العامة، وذلك لدورها المهمّ في تغطية النفقات، قامت الحكومة الفلسطينية باتباع سياسات جمركية لتنظيم أعمال الجمارك، وتعكس ارتفاع حجم الإيرادات الجمركية المحلية. حيث تعتمد الإدارة العامة للجمارك والمكوس على قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1929، ونظام الجمارك لسنة 1929.

والقانون رقم (1) لسنة 1962، وقانون التعريف والمعفيات الجمركية رقم (24) لسنة 1937، وقانون الحدود الجمركية رقم (15) لسنة 1924، وقانون وكلاء الجمارك رقم (20) لسنة 1925، واخيراً نظام المكوس على الأموال والخدمات لسنة 1985.

وهذا التشتت في التشريعات الجمركية يُسهم بشكل غير مباشر في انتهاك مبدأ سيادة القانون، ويساعد الكثير من المكلفين في الإفلات من الاستحقاقات الجمركية عليهم، وهذا يؤثر سلباً على قطاعات الدولة المختلفة¹.

1. مقابلة مع أ. أحمد الشنطي، مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية، قطاع غزة.



المبحث الثالث

سيادة القانون وتطبيقات التشريعات الضريبية من قبل وزارة المالية

تعمل الحكومة في غزة في منطقة من أشد بقاع العالم كثافة سكانية وفقراً، ناهيك عمّا تعرضت له هذه المنطقة من حروب وكوارث وحصار متواصل، إلا أن ذلك كله لا يعني أن على الحكومة في غزة التسليم بما هو موجود، وعدم بذل جهد أعلى في سبيل توفير حياة أفضل لسكان هذا الإقليم الصغير ذي الإمكانيات المتواضعة.

وتعتمد الحكومة في غزة على أربعة مصادر رئيسة للتمويل وهي: إيرادات الضرائب وقطاع الخدمات والجمارك، الزراعة في أراضي المستوطنات السابقة، المتطوعون والتبرعات المحلية، الدعم الخارجي من حكومات ومؤسسات.

وتعدّ الضرائب والجمارك من أهم مصادر التمويل للحكومات، وتتباين نسبتها من دولة لدولة، كما وتختلف نسبة التحصيل من منطقة لمنطقة؛ تبعاً لسياسات الحكومات وجهدها في هذا الاتجاه، كما وتشرع معظم الدول قوانين عقوبات خاصة للمتخلفين والمتهربين من الضرائب.

وقد اعتمدت الحكومة بشكل أساسي على الأنفاق الواقعة على الحدود الفلسطينية المصرية، وتحقق لها إيرادات ضريبية تقدر بـ 250 مليون دولار سنوياً. ولمواجهة كساد تجارة الأنفاق تلجأ الحكومة لفرض ضرائب جديدة على البضائع المستوردة من المعابر الرسمية. وبعد أن قامت إسرائيل بوقف العمل بالكود الجمركي لقطاع غزة في موانئها، قام التجار بالاستيراد انطلاقاً من الضفة، وباستخدام الكود الجمركي الخاص بها، ومن ثم نقلوا البضائع إلى غزة؛ وبالتالي أصبحت ضريبة القيمة المضافة تدفع مرتين، بعد أن استمرت الحكومة في غزة في مطالبة التجار بدفعها مرة أخرى في غزة.

وتقوم الحكومة في غزة بفرض رسوم على البضائع المهربة عن طريق الأنفاق، ومن ثم تقوم بتحصيل ضرائب عليها. وتفرض وزارة المالية ضريبة القيمة المضافة على البضاعة المؤرّدة إلى القطاع عن طريق الأنفاق، عبر تحديد هامش الربح لكل صنف من البضائع، وفق نسب تقديرية وضعتها إدارة ضريبة القيمة المضافة في الوزارة، ويتم اقتطاع نسبة ضريبة القيمة

المضافة (14.5%) من هامش الربح المقدر. والجدير بالذكر أن هامش الربح يختلف من تاجر لآخر، بالإضافة إلى فرض ضريبة مرتفعة على السيارات المدخلة لقطاع غزة عبر الأنفاق؛ بسبب غياب تشريعات تعالج الوضع الاستثنائي الذي يعيشه قطاع غزة تحت الحصار.²

واستمرت الحكومة في غزة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، بعد أن أصدر الرئيس أبو مازن تعديلاً للقانون في عام 2008. في أكتوبر 2011 فرضت حكومة غزة ضريبة على السيارات بمقدار 25% من قيمة السيارة، وهو قرار تم إلغاؤه أكثر من مرة، فيما تدفع 50% أخرى على نفس السيارة في الضفة، مما يجعل مجموع الرسم الجمركي على السيارات 75%.

قامت الحكومة في غزة بفرض ضريبة 3 شواكل على كل علبه سجائر، مما يحقق لها إيرادات سنوية تقدر بـ 80 مليون دولار، كما قامت بفرض ضريبة 4.1 شيكل على لتر السولار المهرب عبر الأنفاق. في أكتوبر 2012 قامت دائرة الضريبة بفرض ضرائب حماية للمنتج الوطني على 17 سلعة، وإليك أمثلة: العصير والمشروبات الغذائية 1000 شيكل على الطن، والأثاث 1500 شيكل على الطن.

وفي مارس 2013 أعلنت الحكومة بأنها ستخفض رسوم ضريبة القيمة المضافة على أصحاب مكاتب سيارات، الأجرة لتصل إلى 50%؛ لتمكين أصحابها من تسجيلها بشكل قانوني. وفي يوليو 2012 أعلنت الحكومة قرار تخفيض رسوم الترخيص بنسبة 30% للمركبات الملاكي و50% للمركبات العمومي.

جدول رقم (1)

| واقع سيادة القانون والتشريعات الضريبية والجمركية بغزة | موافق جداً و موافق | غير موافق جداً وغير موافق | الترتيب فيما يتعلق بنسبة درجة الموافقة |
|---|--------------------|---------------------------|--|
| 1 يتم تطبيق قوانين الجمارك بعدالة تامة. | 65 | 10 | 2 |

2. مقابلة مع أ. عبد الناصر مهنا، مدير عام الجمارك «سابقاً» وزارة المالية، غزة.



| | | | | |
|---|----|----|--|---|
| 1 | 20 | 70 | تنفيذ الأحكام القضائية على بعض المكلفين والتجار المهربين أدى إلى التزام التجار بالقوانين الجمركية المعمول بها. | 2 |
| 3 | 35 | 60 | الحكم القضائي أساس في حل النزاعات الجمركية. | 3 |
| 4 | 20 | 50 | القوانين المعمول بها في الجمارك مناسبة وتؤدي الغرض وصادرة عن السلطة التشريعية الفلسطينية. | 4 |
| 5 | 20 | 35 | تعتبر القوانين الجمركية صارمة جداً وغير عادلة. | 5 |

يتضح من الجدول السابق رقم (1) الذي يبين نتائج تحليل الاستبانة، بما يخص فقرة واقع سيادة القانون في قطاع غزة وعلاقته بالتشريعات الضريبية، أن سيادة القانون يتم تعزيزها بالدرجة الأولى من خلال تطبيق الأحكام القضائية على التجار والمهربين، والذي بدوره أدى إلى احترام القانون؛ مما يترتب عليه تعزيز الحكم الرشيد، وبالدرجة الثانية كان تطبيق القوانين الجمركية بعدالة تامة، وهذا ما أظهرته نتائج التحليل، وبالدرجة الثالثة الحكم القضائي والذي يعزز سيادة القانون في الدرجة الرابعة والخامسة القوانين المعمول بها في الإدارة والقوانين الجمركية، وهذا الجانب يتطلب من الحكومة الاهتمام به نحو تعزيز سيادة القانون فيما يتعلق بتطبيق التشريعات الضريبية المعمول بها في قطاع غزة.

جدول رقم (2)

| الترتيب فيما يتعلق بنسبة درجة الموافقة | غير موافق جداً وغير موافق | موافق جداً وموافق | مدى تفعيل سيادة القانون بالإدارة العامة للجمارك والمكوس لتعزيز ثقة المكلفين بالتشريعات الضريبية | |
|--|---------------------------|-------------------|---|---|
| 1 | 10 | 70 | موظف الجمارك له الكلمة القوية في مجال عمله بفرض الضريبة والرسوم الجمركية بالقانون. | 3 |

| | | | | |
|---|----|----|--|---|
| 2 | 20 | 60 | لا يوجد مخالفات من قبل المراجعين بالتداول على الموظفين أو التحرش بهم وتهديدهم. | 2 |
| 3 | 20 | 55 | الأحكام الصادرة بالقضايا الجمركية تكون في صالح الجمارك غالباً وتحقق أهدافها المجتمعية والاقتصادية. | 5 |
| 4 | 25 | 55 | تمارس ضغوط خارجية على العاملين بالجمارك والمكوس. | 4 |
| 5 | 25 | 45 | يتم معاقبة المخالفين فور حدوث المخالفة الضريبية. | 1 |

يتضح من الجدول السابق رقم (2) الذي يبين نتائج تحليل الاستبانة، بما يخص فقرة مدى تفعيل سيادة القانون بالإدارة العامة للجمارك والمكوس لتعزيز ثقة المكلفين والمواطنين، أن تفعيل سيادة القانون في الإدارة العامة للجمارك والمكوس نحو تعزيز الحكم الرشيد كأحد معاييره يكون في الدرجة الأولى من خلال موظف الجمارك، في كلمته القوية والشجاعة في مجال عمله، بفرض الضريبة والرسوم الجمركية بحيادية ووفق القانون، دون تأثير من أحد، وفي الدرجة الثانية عدم وجود المخالفات من قبل المراجعين بالتداول على الموظفين أو التحرش بهم وتهديدهم؛ مما يدل على احترام سيادة القانون، والذي بدوره يعزز ثقة المكلفين والمواطنين، وفي الدرجة الثالثة الأحكام الصادرة بالقضايا الجمركية كلما كانت في صالح الجمارك والمكوس وتحقق أهدافها المجتمعية والاقتصادية، كان تفعيل سيادة القانون، ومن ثم تعزيز لثقة المكلفين والمواطنين، من خلال احترام القضاء والقانون، وعدم الاستهتار به، وفي الدرجة الرابعة عدم ممارسة الضغوط على موظفي الجمارك الخارجية، التي وإن وجدت بدرجة منخفضة، وفي الدرجة الخامسة كان المعاقبة السريعة للمخالفين للقانون، الأمر الذي يتطلب مقومات لا بد منها، مثل إنشاء محكمتي البدائية والاستثنائية المتخصصة بالقضايا الجمركية؛ مما يترتب عليه تعزيز ثقة المكلفين بالتشريعات الضريبية سارية المفعول.



المبحث الرابع

المعيقات أمام تطبيق التشريعات الضريبية في ضوء حالة الانقسام السياسي وحصار قطاع غزة

كان للانقسام الفلسطيني الداخلي الذي حصل في تموز (يوليو) 2007، تداعيات سلبية كبيرة على الفلسطينيين بشكل عام، وتجاوزت هذه التداعيات في قطاع غزة المستوى السياسي إلى المستويين الاقتصادي والاجتماعي، لاسيما في ظل الحصار الإسرائيلي المفروض على القطاع. وفيما يخص الضرائب، يمكن تلخيص أبرز آثار الانقسام على السياسات الضريبية وهيكل الضرائب، وتداعياتها على العبء الضريبي على المكلف الفلسطيني في النقاط الآتية:

1. التضارب في القرارات والقوانين: ففي الوقت الذي استمرت فيه الحكومة في غزة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، وواظبت على جباية الضرائب ومن بينها ضريبة الدخل؛ أصدر الرئيس أبو مازن قراراً بقانون رقم (2) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م، الذي أعطى بمقتضاه المواطنين من سكان قطاع غزة من ضريبة الدخل (باستثناء الموظفين العموميين الذين تخصم ضرائبهم لصالح حكومة رام الله).

2. الازدواج الضريبي: ويظهر الازدواج الضريبي في حالتين:

أ. البضائع المستوردة من الخارج لقطاع غزة: نتيجة إيقاف حكومة الاحتلال للعمل بالكود الجمركي لقطاع غزة في موانئها، قام العديد من تجار غزة بفتح شركات جديدة في الضفة الغربية؛ حتى يتمكنوا من الاستيراد بموجب الكود الجمركي للضفة الغربية، وبالتالي أصبحوا يدفعون ضريبة قيمة مضافة على المبيعات مرتين، الأولى عندما تقوم شركاتهم في الضفة ببيع البضاعة المستوردة لشركاتهم في غزة، والثانية عندما يبيعون البضاعة نفسها داخل قطاع غزة.

ب. السيارات المستوردة: تجبي حكومة رام الله ضريبة على السيارات الحديثة التي تدخل الأراضي تحت ولاية السلطة، ومن ضمنها قطاع غزة، تعادل قيمتها (50%) من ثمن السيارة. ومن جانبها، فرضت حكومة غزة ضريبة على السيارات بمقدار (25%) من قيمة السيارة. وبالتالي بات المُكلف في غزة ملزماً بدفع الضريبة ذاتها مرتين، وإن كانت بنسب مختلفة.

3. السياسات الضريبية لحكومة غزة: يمكن تسجيل الملاحظات الآتية على السياسات الضريبية لحكومة غزة:

1. استيفاء رسوم على البضائع القادمة عبر الأنفاق، ومن ثم فرض ضرائب عليها؛ الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع أسعارها في الأسواق.
2. تفرض وزارة المالية ضريبة القيمة المضافة على البضاعة المُوردة إلى القطاع عن طريق الأنفاق، عبر تحديد هامش الربح لكل صنف من البضائع، وفق نسب تقديرية وضعتها إدارة ضريبة القيمة المضافة في الوزارة، ويتم اقتطاع نسبة ضريبة القيمة المضافة (5.14%) من هامش الربح المقدر. ويعاب على هذه الطريقة أنها تخلّ بمبدأ العدالة، حيث يختلف هامش الربح من تاجر إلى آخر، بحسب عوامل عدّة، أهمها حجم النشاط، وكمية البضاعة، وطريقة الدفع (دفع نقدي أم دفع مؤجل).. إلخ.
3. لا تعترف وزارة المالية بحق التجار بالإرجاعات النقدية لضريبة شراء الصفقات ذات المنشأ المصري، وهذا يخالف ما تنصّ عليه الأصول والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها دولياً، ويُخلّ بالمبادئ التي تقوم عليها ضريبة القيمة المضافة التي يفترض أن يتحمل عبأها المشتري النهائي للسلعة. علماً بأن الأوامر العسكرية ذات العلاقة التي مازالت سارية المفعول في الأراضي المحتلة تنصّ على الإرجاع، خلال مدة لا تتجاوز (180) يوماً من تاريخ تقديم الفواتير.
4. عدم وجود نيابة أو محاكم تنظر في القضايا المتعلقة بالأنفاق والبضائع المُوردة إلى القطاع عن طريقها³، ويتم النظر في هذه القضايا من خلال دائرة المعابر والحدود التي لا يوجد فيها تجهيزات أو مقومات محاسبية أو قانونية للقيام بهذا العمل.

3. مقابلة مع أ. عمر شعبان، رئيس مؤسسة بال ثينك، قطاع غزة.



جدول رقم (3)

| الترتيب | غير موافق جداً وغير موافق | موافق جداً وموافق | أبرز المعوقات لتفعيل سيادة القانون في التحصيل الضريبي والجمركي | |
|---------|---------------------------|-------------------|---|---|
| 1 | 10 | 85 | الاستقرار الأمني أساس في سيادة القانون. | 2 |
| 2 | 10 | 85 | الانقسام بين شطري الوطن وعدم توحيد القوانين يؤثر سلباً على تفعيل سيادة القانون. | 6 |
| 3 | 10 | 80 | ضعف الكادر البشري وعدم وجود دورات داخلية وخارجية للاطلاع على عمل الدول الأخرى جمركياً يؤثر سلباً على سيادة القانون. | 4 |
| 4 | 10 | 80 | عدم إنشاء محكمتي الجمارك البدائية والاستئنافية للنظر في القضايا الجمركية بالسرعة الممكنة والتخصيصية فيها من معوقات فرض سيادة القانون. | 8 |
| 5 | 10 | 75 | قدم القوانين المعمول بها في الجمارك يعتبر عائقاً نحو تفعيل سيادة القانون. | 5 |
| 6 | 10 | 75 | ضعف القضاء وسرعة إصدار الأحكام الجمركية معوق أمام تفعيل سيادة القانون | 7 |
| 7 | 15 | 75 | حالة الحرب وعدم الاستقرار العام تؤثر سلباً على سيادة القانون في عمل الجمارك. | 3 |
| 8 | 10 | 70 | ارتباط قطاع غزة بالجمارك الإسرائيلية من أهم المعوقات التي تعيق تفعيل سيادة القانون في عمل الجمارك. | 1 |

يتضح من الجدول السابق رقم (3) الذي يبين نتائج تحليل الاستبانة، بما يخص فقرة أبرز المعوقات لتفعيل سيادة القانون في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، التي تمثلت في الترتيب كما هو موضح في الجدول أعلاه، حيث كان أولها الاستقرار الأمني؛ لما له من دور أساسي ورئيس في سيادة القانون، وحيث أنه ليس من السهل توفيره للمواطن إلا من خلال بذل أقصى الجهود لوزارة الداخلية، والتي هو على سلم أولويات عملها، وآخرها ارتباط قطاع غزة بالجمارك الإسرائيلية ويُعدّ من أهم المعوقات التي تعيق تفعيل سيادة القانون في عمل الجمارك، حيث هذا الموضوع يخضع لجدل فكري وتخطيطي، نحو معالجة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي؛ فهناك من يؤيد الاستقلال والانفصال وهناك من لا يؤيد، ولكل وجهة نظر مسوّغات. وفي المجمل كل ما جاء في الاستبانة من معوقات، وبالترتيب حسب نتائج التحليل، تتفق مع وجهة نظر الباحث، والذي يرى أنه لو تم التغلب عليها لكان هناك مثالية في تعزيز سيادة القانون، ومن ثم تعزيز الحكم الرشيد.



المبحث الخامس

سبل تطبيق الأصول القانونية للرقابة على تطبيق التشريعات الضريبية وسيادة القانون

أولاً: المجلس التشريعي

أثر الانقسام السياسي الفلسطيني الذي مضى عليه أكثر من سبع سنوات، سلّياً على دور المجلس التشريعي في تعزيز مبدأ سيادة القانون، سواء كان ذلك على مستوى التشريع أو على مستوى الدور الرقابي للجان المجلس المختصة؛ من هنا نرى ضرورة تفعيل دور المجلس التشريعي، في مجال سيادة القانون، فيما يتعلق بالتشريعات الضريبية من خلال:

1. إقرار تشريع ضريبي موحد في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وذلك لمنع الازدواج الضريبي.
2. إقرار قوانين فلسطينية خاصة بضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية، بديلاً عن التشريعات المطبقة حالياً التي مضى على غالبيتها أكثر من ستين عاماً، دون تعديل أو تغيير بما يتناسب مع معايير المحاسبة الدولية، والتطورات الدولية في المجال الجمركي، والتشريعات الجمركية الدولية.
3. مراعاة الواقع الاقتصادي والاجتماعي للشعب الفلسطيني، وتلبية متطلبات التنمية عند سنّ أية تشريعات ضريبية أو جمركية.
4. تفعيل الدور الرقابي للجنة الموازنة واللجنة الاقتصادية؛ للرقابة على أعمال وزارة المالية، فيما يتعلق بالتحصيل الضريبي والجمركي من المكلفين.
5. العمل على تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على الدوائر الإدارية المختلفة، وبخاصة الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
6. إقرار تشريعات تعالج الضرائب والجمارك المفروضة على البضائع المستوردة عبر الأنفاق الحدودية بين مصر وقطاع غزة.
7. تعديل قانون ضريبة الدخل الفلسطيني فيما يتعلق بالعقوبات لتكون أكثر ردةً للمكلف.

ثانياً: وزارة المالية

تقوم وزارة المالية بشكل عام، والإدارة العامة للجمارك بشكل خاص، بتعزيز مبدأ سيادة القانون من خلال القيام بالآتي:

1. تحصيل الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى وأية رسوم أخرى يدفعها المستوردون والمصدرون للجمارك، طبقاً للتعرفة الجمركية والقوانين الأخرى ذات الصلة.

2. حماية إيرادات الدولة، وذلك عن طريق منع التهرب من دفع الضرائب الجمركية.

3. الرقابة على المستودعات بالمواني البحرية والجوية والبرية، ومتابعة المواد الخام المعفاة من الرسوم الجمركية.

4. الإشراف على حركة المخزون من البضائع في مخازن المستودعات العامة والخاصة المصرح لها بتخزين البضائع المستوردة.

5. الالتزام بتطبيق القرارات والقواعد والمعايير التي تصدرها الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى في الدولة، مثل: وزارة الزراعة، التجارة، الاقتصاد، الثقافة، وزارة الداخلية، إدارة مكافحة المخدرات.

6. أن تقوم الجمارك بمعاونة الجهات الرقابية الأخرى في إحكام الرقابة على البضائع الواردة والصادرة والممنوعة، ومن أمثلة تلك الجهات: (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة الصحة، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية، وزارة البيئة، إدارة مكافحة المخدرات، وزارة التجارة والاقتصاد، وزارة الزراعة... إلخ).

7. أن تعمل الجمارك على تطوير الأداء الجمركي في مختلف القطاعات الجمركية، وذلك عن طريق الأخذ بأساليب جديدة، مثل الإفراج المسبق، وكذلك تطبيق تقنيات إدارة المخاطر على نطاق واسع في مختلف المجالات الجمركية، وفي جميع عمليات الكشف والفحص على البضائع، سواء الواردة أو الصادرة، بمعرفة موظفي الجمارك.

8. ضرورة العمل على توعية المواطن الفلسطيني بواجبه الضريبي، وإزالة الحاجز النفسي بين المكلف والضريبة.

9. التركيز على الإقرار الضريبي، بحيث يلتزم جميع المكلفين دون استثناء بتقديم هذا الإقرار الضريبي؛ لما له من أهمية في تسهيل عمل الدوائر الضريبية.



10. العمل على تطوير قسم لجمع المعلومات الضريبية اللازمة، وإمداد الدائرة الضريبية بها، مع الحفاظ على السرية التامة لعمله.

ثالثاً: القضاء والنيابة العامة

لل قضاء والنيابة العامة دور كبير في تعزيز سيادة القانون، فيما يتعلق بتطبيق التشريعات الضريبية والجمركية المعمول بها في فلسطين، وقد أولى المشرع الفلسطيني أهمية خاصة للنزاعات الضريبية والجمركية؛ حيث أسس محاكم خاصة للنظر في تلك النزاعات، كما شكل لجان تسوية لتسوية النزاعات الجمركية والضريبية، من هنا فإن للقضاء والنيابة العامة دوراً جوهرياً في إرساء مبدأ سيادة القانون من خلال:

1. العمل على تطوير قدرات القضاء الفلسطيني وتمييزها للقيام بمهامه، وذلك بإعداد كوادرات بشرية في كل دائرة ضريبية، وتعاون الدوائر الضريبية مع بعضها، لتبادل المعلومات بقصد المحافظة على حق الخزانة العامة.

2. العمل على بناء جسور من العلاقات المبنية على الثقة والارتياح والاحترام ما بين المكلف والدائرة الضريبية.

3. تفعيل دور محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل، وتنفيذ الأحكام الصادرة عنها، حيث أن هناك قضايا بتت بها هذه المحكمة، ولم تنفذ حتى هذه اللحظة⁴.

رابعاً: وزارة الداخلية والأمن الوطني

تلعب وزارة الداخلية والأمن الوطني دوراً مهماً وأساسياً في تعزيز سيادة القانون، من خلال ضبط المتهربين ضريبياً، وتسليمهم للجهات المختصة؛ من أجل محاكمتهم وفقاً لمعايير المحاكمة العادلة، دون أن يكون للوزارة أي تدخل في التحصيل الضريبي من أي من المكلفين، والتعاون مع الجهات المختصة كالنيابة العامة والقضاء ووزارة المالية، من أجل ضبط الحدود الجمركية، وعدم السماح بالتهرب الضريبي لأي من المواطنين.

خامساً: القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

تستطيع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي مختلف المجتمعات، أن تؤدي دور الحسم في الكثير من القضايا المحورية والمفصلية في المجتمع الذي تعيش فيه، وهي بذلك

4. مقابلة مع د. عبد الحكيم أبو دغيم، باحث وخبير اقتصادي، مدير شركة الوفاء للتدقيق.

إما أن تكون أداة تدعم وتؤدي دور السلطة في تلك الدولة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية، والحقوق المدنية، وسيادة القانون، أو أن تلعب الدور العكسي؛ ذلك أن هذه المؤسسات يمكن أن تدعم السلطة في تعزيز مبدأ سيادة القانون، في إطار تطبيق التشريعات الضريبية والجمركية، من خلال تنفيذ حملات توعية مستمرة، لتعزيز أطر التعاون والتفاعل، ما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع وأفراده، وذلك من خلال توفير المعلومات بالاتجاهين، ومع ذوي العلاقة، وبخاصة في القضايا المحورية والحاسمة، وذات المساس المباشر بحقوق الإنسان وحرياته، ولاسيما في مجال الضرائب والجمارك.

سادساً: المستوى السياسي

تجنباً للأضرار الكارثية الناتجة عن اتفاق باريس الاقتصادي على المكلف والمواطن الفلسطيني؛ يقع على المستوى السياسي الفلسطيني الاستعاضة عن هذا البروتوكول بأية إجراءات اقتصادية وضريبية أخرى، تمهّد لقيام دولة فلسطينية ذات اقتصاد مستقل.

جدول رقم (4)

| الترتيب | غير موافق | موافق جداً | سبل تفعيل سيادة القانون في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس | |
|---------|-----------|------------|---|---|
| 1 | 0 | 90 | سن القوانين التي تتناسب مع الوضع الحالي وتعمل على مصلحة كل من السلطة والمواطن معاً. | 3 |
| 2 | 5 | 90 | تفعيل دور الجهات القضائية في حلّ النزاعات الجمركية. | 5 |
| 3 | 5 | 90 | العمل وفق مبدأ المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دونما تمييز بمعنى خضوع الجميع لحكم القانون. | 8 |
| 4 | 5 | 90 | العمل وفق مبدأ الشفافية والنزاهة في الحكم على القضايا الجمركية والقابلية للمساءلة المجتمعية. | 9 |



| | | | | |
|----|----|----|--|----|
| 5 | 5 | 85 | نشر توعية ضمن التلفزيون الرسمي بضرورة التعاون من قبل التجار مع الإخوة بالجمارك والمكوس. | 2 |
| 6 | 5 | 85 | فرض الغرامات المالية الباهظة على المهربين بموجب القانون لحماية المواطنين من الممنوعات وحماية حقوق التجار والمنتج الوطني. | 6 |
| 7 | 10 | 85 | سوء إدارة المال العام وشعور المكلف بعدم وجود خدمات جيدة يزيد من التهرب الجمركي. | 13 |
| 8 | 10 | 80 | تشكيل جهاز شرطة جمركية "الضابطة الجمركية" تعمل على تفعيل سيادة القانون. | 1 |
| 9 | 10 | 80 | إنشاء محكمتي الجمارك البدائية والاستئنافية للنظر في القضايا الجمركية بالسرعة الممكنة والتخصيصية فيها. | 7 |
| 10 | 10 | 80 | صدور العقوبات بموجب قرارات عن محاكم جمركية مختصة يدعم العمل الجمركي في تفعيل سيادة القانون نحو تعزيز الحكم الرشيد. | 11 |
| 11 | 10 | 75 | القانون الضريبي المعمول به حالياً هو قانون قديم لا يتلاءم مع الواقع الحالي. | 10 |
| 12 | 10 | 70 | تلتزم دائرة الجمارك بأخلاقيات العمل من حيث العدالة في التعامل والنزاهة والبعدهن الفساد والمحسوبية. | 12 |
| 13 | 20 | 70 | إلغاء التبعية وربط الاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل. | 4 |
| 14 | 10 | 55 | يحقق القانون الجمركي العدالة والمساواة بين المكلفين. | 14 |

يتضح من الجدول السابق رقم (4) الذي يبين نتائج تحليل الاستبانة، بما يخصّ فقرة سبل تفعيل سيادة القانون في عمل الإدارات الإيرادية في وزارة المالية، وبخاصة الإدارة العامة للجمارك والمكوس بغزة، والتي تمثلت في 14 نقطة، تم ترتيبها حسب نتائج التحليل للاستبانة، وهي بالفعل فيما لو تم العمل عليها وتحقيقها، وفقاً للأولوية والأهمية، ووفقاً لإمكانية التحقيق؛ لأصبح بالإمكان تفعيل سيادة القانون بدرجة عالية في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، هذا على الرغم من اتباع معظم هذه السبل من قبل الإدارة التي بدورها تعمل على تفعيل سيادة القانون وتعزز الحكم الرشيد.



الخاتمة

أولاً: النتائج

- ومن خلال نتائج التحليل لآراء المبحوثين، ونتائج الدراسات والتقارير التي تضمنتها هذه الدراسة؛ يمكن أن نجمل أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة في النقاط الآتية:
- غياب التشريعات الضريبية والجمركية الموحدة بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ بسبب تعطيل المجلس التشريعي وحالة الانقسام.
 - القضاء الفلسطيني بحاجة إلى كوادرات متدربة بتطبيق التشريعات الضريبية؛ وهذا يتطلب البحث عن تأهيل قضاة متخصصين في الموضوع.
 - غياب التنظيم القانوني للضرائب والجمارك المفروضة على السلع والبضائع المستوردة من خلال الانفاق على الحدود المصرية الفلسطينية.
 - فرض رسوم جمركية وضريبية على بعض السلع والخدمات خلافاً لأحكام القوانين والتشريعات السارية المفعول.
 - ما تقوم به الجمارك والمكوس على صعيد تطبيق القوانين الضريبية الجمركية يتم بمساواة ودون تمييز بين مكلف ومكلف آخر.
 - واقع سيادة القانون فيما يتعلق بالتشريعات الضريبية والجمركية في قطاع غزة، يتم تعزيزه بالدرجة الأولى من خلال تطبيق الأحكام القضائية على التجار والمهربين، والذي بدوره يؤدي إلى احترام القانون.
 - واقع سيادة القانون فيما يتعلق بتحصيل الضرائب الجمركية والمكوس موجود، ولكن ليس بالدرجة المطلوبة؛ نظراً للقصور في الجانب القضائي والجانب القانوني.
 - لموظف الجمارك دوراً كبيراً في تفعيل سيادة القانون، من خلال فرض الضريبة والرسوم الجمركية بالقانون، ودون ضعف، أو تأثر بممارسات وضغوط خارجية، واحترام المواطنين له، وعدم الاعتداء عليه، أو التحرش به، وأن تكون الأحكام القضائية تحقق أهداف الجمارك المجتمعية والاقتصادية.
 - حجم أثر المعوقات في تعزيز سيادة القانون التي لا بد من تذليلها والحد منها بالقدر

الكافي؛ لكي تعمل الإدارة على تعزيز سيادة القانون، حيث رتبت النتائج هذه المعوقات حسب درجة الأهمية وقوة الأثر على سيادة القانون.

ثانياً التوصيات

في ضوء ما انتهت إليه الدراسة من نتائج نوصي بما يأتي:

- إقرار تشريع ضريبي موحد في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وذلك لمنع الازدواج الضريبي.
- إقرار قوانين فلسطينية خاصة بضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية بديلة عن التشريعات المطبقة حالياً؛ فقد مضى على غالبيتها أكثر من ستين عاماً، دون تعديل أو تغيير بما يتناسب مع معايير المحاسبة الدولية، والتطورات الدولية في المجال الجمركي، والتشريعات الجمركية الدولية.
- مراعاة الواقع الاقتصادي والاجتماعي للشعب الفلسطيني، وتلبية متطلبات التنمية عند سنّ أية تشريعات ضريبية أو جمركية.
- تفعيل الدور الرقابي للجنة الموازنة واللجنة الاقتصادية للرقابة على أعمال وزارة المالية، فيما يتعلق بالتحصيل الضريبي والجمركي من المكلفين.
- البحث عن الكفاءات التي تناسب العمل في الجمارك والمكوس، وتنمية مهاراتهم من خلال الدورات الخارجية في مجال الجمارك.
- إيجاد نظام معلومات محوسب، يربط بين الأقسام والفروع المختلفة للإدارة العامة للجمارك بعضها ببعض وبين الإدارات الضريبية الأخرى.
- العمل على إنشاء دائرة تختص بالتوعية والإرشاد بأهمية الالتزام بالضرائب تتبع الإدارة العامة، وتعمل على بناء الثقة مع جمهور المكلفين، وتكون حلقة الوصل بين المكلف والإدارة.
- ضرورة تفعيل الضابطة الجمركية، بدلاً من الاستعانة برجال الأمن من وزارة الداخلية وغير المتخصصين بالعمل الجمركي، وتوفير شرطة جمركية تساند العمل الجمركي، وتشكيل محاكم جمركية متخصصة.
- العمل على تطوير قدرات القضاء الفلسطيني وتنميته للقيام بمهامه، وذلك بإعداد كوادر



بشرية في كل دائرة ضريبية، وتعاون الدوائر الضريبية مع بعضها لتبادل المعلومات، بقصد المحافظة على حق الخزنة العامة.

- العمل على بناء جسور من العلاقات المبنية على الثقة والارتياح والاحترام، ما بين المكلف والدائرة الضريبية.

- تفعيل دور محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل وتنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

- الاستعاضة عن اتفاق باريس الاقتصادي، والبحث عن صيغ جمركية وضريبية كفيلة ببناء اقتصاد غير تابع لإسرائيل.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- دحبور، محمد، المحاسبة الضريبية في فلسطين، 2011.
- علاونة، عاطف، شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مؤسسة الجيل، مركز استطلاع الرأي العام الفلسطيني: رام الله، 1992.
- فارس، نائل، تقويم العلاقات الجمركية الفلسطينية-الإسرائيلية وإمكانيات تحقيق الاستقلال الاقتصادي، الإدارة العامة للسياسات والتحليل والإحصاء دائرة القطاع الخاص، وزارة الاقتصاد الوطني، فلسطين، 2005.
- فاضل، محمد، المبادئ العامة في التشريع الجزائي، مطبعة الداودي، دمشق، 1978.
- قمیطة، وليد، سيادة القانون، وقائع، معلومات وحقائق، مديرية الصحافة والإعلام المحلي وزارة الإعلام، 1996.
- المدهون، نافذ، محاضرات في إدارة الحكم الرشيد وتطبيقاتها في فلسطين، 2012.
- مهنا، عبد الناصر، بحث حول واقع سيادة القانون بالإدارة العامة للجمارك والمكوس بمحافظات غزة ودوره في تعزيز الحكم الرشيد.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- رابي، ماجد، الأسباب الموجبة لإصلاح قوانين الضرائب غير المباشرة في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2003.
- الشلة، علا، محددات الإيرادات العامة في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2005.
- العمور، سالم، ظاهرة التهرب من ضريبة الدخل، رسالة ماجستير - الجامعة الإسلامية، غزة، 2007.

ثالثاً: تقارير

- الفاصد، أريان، تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1999.



- مركز الميزان لحقوق الانسان، تقرير حول الأبعاد الاجتماعية للضريبة في قطاع غزة، 2012.

رابعاً: المواقع الالكترونية

• <http://www.twins2jeeran.com>

• www.mof.gov.ps

• www.customs.gov.eg

• www.customs.gov.jo

آليات التمكين القانوني كمدخل لتعزيز المساءلة الاقتصادية والاجتماعية

أ. إبراهيم أبو شمالة

| | | |
|-----|-------|--|
| 187 | ..... | مقدمة |
| 189 | ..... | المبحث الأول: مفهوم التمكين القانوني. |
| 191 | ..... | المبحث الثاني: تحليل مفهوم التمكين القانوني ومضامينه |
| 194 | ..... | المبحث الثالث: واقع حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في قطاع غزة بعد منتصف يونيو 2007 |
| 196 | ..... | المبحث الرابع: تجربة المجتمع المدني في قطاع غزة في مجال التمكين القانوني . . . |
| 209 | ..... | المبحث الخامس: معوقات أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السياق الفلسطيني والمنطقة العربية . . . |
| 215 | ..... | المبحث السادس: دور التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية . . . |
| 221 | ..... | الخاتمة |
| 224 | ..... | المصادر والمراجع. |



مقدمة

يُعدّ مفهوم التمكين القانوني Legal Empowerment للفقراء والفئات الهشة من المفاهيم الحديثة نسبياً، التي أصبحت تستحوذ على اهتمام بالغ في المشهد القانوني والتموي الدولي، إذ إن هنالك من الدلائل التي تشير إلى أن جهود التمكين القانوني هي أكثر **impact than that demonstrated by top-down, government-centred legal programmes, such as reform judicial**. أثراً في دعم الوصول للعدالة، من برامج سيادة القانون التقليدية التي تركز بشكل أساسي على الإصلاح القضائي والمؤسسي، والتي تتبنى منهجاً يقوم على الإصلاح من أعلى إلى أسفل، بالإضافة إلى أن الأبحاث أكدت الحوار الذي يكتنف برامج مكافحة الفقر التقليدية، وأهمية استخدام الأدوات التي يوفرها القانون، في الحد من ربقة الفقر المدقع؛ **the greatest potential for the field could involve its increased integration into socioeconomic and governance** والتنمية القانوني، تبيّن-بما لا يدع مجالاً للشك- أن مجال التنمية القانونية، والاستثمار في مشاريع دعم سيادة القانون، لا يسدّان الفجوة الحاصلة، حيث إنها تركز كثيراً على إصلاح المنظومة القانونية والتشريعية، وبرامج تنمية القدرات للممارسين القانونيين ومؤسسات العدالة، بينما توجّه النزر اليسير من التركيز إلى الانخراط مع الفئات الهشة، والتمكين القانوني الموجّه للفقراء والشرائح الضعيفة.

في الواقع الفلسطيني، ونتيجة لوطأة الظروف السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية المعقّدة، تُوصف الأغلبية العظمى من السكان لاسيّما في قطاع غزة بالهشاشة، وتشمل: النساء، والفقراء، والمتعطلين عن العمل، والأحداث، والمتهّمين الجنائيين المعوزين، وذوي الإعاقات، وسكان مخيمات اللاجئين، والمناطق المتاخمة للحدود، والعشوائيات، وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، وفئات أخرى تعاني من التمييز وعدم القدرة على إيجاد النصفة العادلة لمظالمها الكثيرة، التي تتراوح بين الانتهاكات بخصوص الميراث، والحق في السكن، والبطالة، والأحوال الشخصية، والأراضي والملكية، والوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما يشمل الاستفادة من خدمات التأمين الصحي وشبكة الأمان الاجتماعي.

دراسات ومسوحات كثيرة أجرتها مؤسسات محلية¹ تؤكد أن هذه الفئات تعاني من عدم إدراكها لحقوقها، أو الحلول القانونية المتاحة أمامها، كما تواجه إجمالاً صعوبة في النفاذ

1. دراسة مسحية حول الوعي القانوني لدى المرأة الفلسطينية في قطاع غزة، مركز شؤون المرأة، غزة، مايو 2013.

للعادلة، في ظل الخلل التاريخي الذي ينتاب النظام القانوني الفلسطيني، سواء على المستوى البيوي أو التشريعي، الذي مسّ بثقة المواطنين باللجوء إليه، وهو الأمر الذي تفاقم جراء تداعيات الانقسام الوطني الذي بدأ سياسياً ثم ألقى بسدوله على أجهزة العدالة، وأضعف من استقلالها ونجاعتها، ومن درجة استجابتها لاحتياجات المواطنين، بالمحصلة أدى إلى تراجع واضح في منظومة سيادة القانون، ودرجة ثقة المواطن بنظام العدالة الرسمي، لصالح النظام غير الرسمي أو العشائري، وفاقم من حدة الضغوطات والصراعات المجتمعية، وعلاوة على ذلك توجد العديد من الظروف التي تجعل من النفاذ إلى العدالة مهمة شبه مستحيلة للفئات الهشة التي تشكل الأغلبية العظمى من السكان، منها الارتفاع المهول في نسب الفقر، والبطالة، وتدني مستوى الوعي القانوني، وارتفاع تكاليف التقاضي، والنقص في أعداد المحامين المستعدين للعمل بشكل طوعي مع الفئات المحرومة في المجتمع المحلي، في ظل غياب الأجندة الاجتماعية لنقابة المحامين وشبكاتهم، علاوة على العوائق الاجتماعية، لاسيما بالنسبة للنساء، التي تحدت من قدرتهن على المطالبة بحقوقهن.

ونظراً لكون احتياجات الشرائح الضعيفة ذات طبيعة معقدة ومركبة، يختلط فيها القانوني مع الاجتماعي، وتحديدًا مفهوم المساءلة الاجتماعية؛ فقد أوضحت الدراسات الإمبريقية القانونية، والتجارب في السياقات المشابهة للمجتمع الفلسطيني أن التناول النمطي هو محدود الفاعلية، وأن بوابة الحل تكمن في اعتماد التمكين القانوني.

هذه الورقة تسعى إلى طرح صورة شاملة عن مدلولات استخدام التمكين القانوني كمدخل لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، عبر تسليط الضوء على تحليل مفهوم التمكين القانوني، في إطار السعي لفهم مضامين التمكين القانوني، مع تشخيص التحديات والفجوات التي تتطلب جهداً إضافياً من الفاعلين في مجال التمكين القانوني في فلسطين، وتحديد أفضل الممارسات بشأن تعزيز التمكين القانوني للفقراء، وتطبيق المساءلة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

كما تسعى لعرض دور المجتمع المدني الفلسطيني في ضمان النفاذ للعدالة، للفئات الأقل حظاً والأكثر انكشافاً؛ من أجل تمكينها اقتصادياً، وحماية حقوقها في الكرامة والعيش الكريم، من خلال استعراض التجربة الغزية في هذا المجال.



المبحث الأول

مفهوم التمكين القانوني

التمكين القانوني هو تقوية قدرات الناس من أجل أن يكون بمقدورهم ممارسة حقوقهم، سواء على الصعيد الفردي أو المجتمعي، لكي يكون للقانون معنى في الواقع لدى البسطاء،² ويعد مفهوم شامل يعبر عن مجموعة من الأنشطة والإستراتيجيات التي *sometimes go by other names: legal aid, developmental lawyering, structural legal aid and justice for the poor*، وتأخذ في بعض الأحيان أسماء أخرى، مثلًا المساعدة القانونية، والمحاماة التتموية، والمساعدة القانونية الهيكلية، والعدالة للفقراء، *example for*. كما ويشمل أيضا رفع دعاوى المصلحة العامة *Public Interest Lawyering* والمقاوضة الاجتماعية الإستراتيجية *Strategic Litigation*، ويأخذ التمكين القانوني أنماطًا وآليات متعددة، كالإرشاد القانوني، والتوعية، والتشديد المجتمعي، والمناصرة، بالإضافة إلى المساعدة القانونية والتمثيل القانوني والقضائي، والمساعدة في إتمام الإجراءات أمام المصالح العمومية والحكومية والبلديات والمجالس المحلية، وأمور أخرى، ويركز على استخدام الأدوات والتقنيات المبتكرة المعنية بالمشاركة والتوثيق من قبل مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، أو اتباع طرق قضائية وغير قضائية، تشمل الوساطة والحلول البديلة للنزاعات، عبر جسر الهوة مع القضاء العشائري، وتفعيل المعاونين القانونيين المجتمعيين.³

The importance lies not in the nomenclature, however, but in the concentration on specifically benefiting the on specifically benefiting the أهمية التمكين القانوني في تركيز إستراتيجياته على جلب الاستفادة للفئات المحرومة، على المستوى القاعدي أو المحلي على وجه التحديد *disadvantaged, as opposed to ROL Orthodoxy*، على عكس برامج سيادة القانون التقليدية التي تتوجه للنخب المهنية، ولعل *The value of weaving together diverse strands of strategies and activities that comprise* الإستراتيجيات المتنوع من الإستراتيجيات *legal empowerment is that it provides a focus for rethinking and invigorating*

.2 <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/legal-empowerment>

.3 <http://www.namati.org/publications/community-based-paralegal-programs-a-practitioners-guide>

law how والأنشطة التي تحملها فكرة التمكين القانوني، تكمن في أنها تمنح المجال لإعادة التفكير، وتنشيط البحث في كيفية إضفاء البعد التنموي للقانون، وإعمال مبادئ الحوكمة الرشيدة، حيث إن التمكين القانوني يساعد الناس على المشاركة في اتخاذ القرارات، وذلك من خلال تعزيز محو الأمية القانونية، وتنمية قدراتهم القانونية، بالإضافة إلى إتاحة الفرص لهم وتمكينهم من مساءلة المؤسسات التي تؤثر في حياتهم، حيث إن منظمات المجتمع المدني التي تسعى لتعزيز قدرة الناس على الوصول إلى العدالة، تهدف أيضاً لدعم قدرتهم على ممارسة حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية، ومساءلة السلطات عن نشاطاتها في هذا المجال، وبما يتعلق بحقوقهم في الوصول للخدمات الاجتماعية الأساسية، وحقوق العمل والعمال وما إلى ذلك. علاوة على ما تقدم، فإن التمكين القانوني يركز بوجه خاص على الإستراتيجيات المتعلقة بعدالة النوع الاجتماعي، وبصفة خاصة تلك المتعلقة بالنساء، وبالتالي فهو سبيل مهم لمكافحة التمييز والعنف الممارس ضد المرأة، على خلفية النوع الاجتماعي. والتمكين القانوني يحظى باهتمام بالغ في أدبيات الأمم المتحدة؛ فمنذ أن أرست لجنة التمكين القانوني للفقراء الرؤية الشاملة لهذا المفهوم، التي جسدها في تقريره «من أجل قانون في خدمة الجميع» في العام 2008، تلاها جهود دولية وإقليمية، تعزز هذا المفهوم، على المستويين الإقليمي والدولي، عبر الحلقات البحثية والبرامج التطبيقية، كون التمكين القانوني يستند إلى ركيزتين راسختين في الفكر التنموي، وهما: الحكم الرشيد ومكافحة الفقر، كما يثري بعدين مهمين للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهما: حقوق الملكية، وحقوق العمل⁴.

.http://en.wikipedia.org/wiki/Commission_on_Legal_Empowerment_of_the_Poor .4



المبحث الثاني

تحليل مفهوم التمكين القانوني ومضامينه

The Past, Present and Possible Future of Legal Empowerment: هناك العديد من التعريفات⁵ لهذا المجال الناشئ؛ حيث عرفت بأنها عملية التغيير الشاملة التي يصبح من خلالها الفقراء والمهمشون قادرين على استخدام أدوات القانون، والنظام القانوني لحماية حقوقهم ومصالحهم وتعزيزها كسائر المواطنين، أو على انها استخدام فكرة القانون والحقوق تحديداً في مساعدة المحرومين في أن يتحكموا في حياتهم. أما حسب البنك الدولي فهي عبارة عن استخدام القانون لتعزيز الإنسان، (البنك الدولي - 2009). بينما يقول تعريف الأمم المتحدة إنها عملية التغيير الشاملة التي تهدف لحماية الفقراء، وتمكينهم من استخدام القانون لتعزيز حقوقهم ومصالحهم، (الأمم المتحدة 2009).

ولعل أحد أهم ميزات التمكين القانوني المتعددة أنه ينطوي على زيادة الاندماج الاجتماعي والاقتصادي للشرائح المحرومة، في منظومة الحكم الرشيد و development initiatives, such as those pertaining to health service delivery or local government budget مبادرات التنمية، مثل تلك المتعلقة بتقديم الخدمات الصحية أو ميزانية الحكومة المحلية accountability.. كما يعكس التفسير الواسع لمفهوم الوصول إلى العدالة، بمعنى يتجاوز مجرد الوصول إلى القضاء للحصول على المساعدة القانونية، التي تشمل تسوية المنازعات عبر الحلول البديلة، أو غير الرسمية، ويتضمن بناء القدرات، وجهود المناصرة، والمساءلة ومكافحة الفساد، والمرافعة الإستراتيجية، بينما يركز إطار التمكين القانوني للفقراء أيضاً على الحوافز الكامنة وراء إحلال مفهوم العدالة الاجتماعية ودولة القانون؛ وبالتالي فإن مؤسسات العدالة والموظفين يمكن أن تتأثر لجهة أداء عملها بشكل صحيح. ومن زاوية الاقتصاد السياسي فإن التمكين القانوني للفقراء والفئات الهشة يعيد إنتاج تعريف شمولي للفقير، يمضي إلى أبعد من مسألة الدخل والادخار وملكية الأصول الإنتاجية، أو مؤشر خط الفقر وغياب فرص التشغيل، إلى بعد يتمثل في الافتقار إلى الأصول الاجتماعية غير الملموسة، مثل الهوية القانونية، والصحة الجيدة، والسلامة البدنية، والتحرر من الخوف

http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/the_past_present_and_possible_future_of_

legal_empowerment_golub.pdf

والعنف، والقدرة التنظيمية، والقدرة على المشاركة في صنع القرار، وعلى ممارسة الحقوق والمطالبة بها، واحترام الكرامة الإنسانية.⁶

كما أن التمكين القانوني مفهوم واسع وذو طبيعة متعددة الأوجه، فهو لا يتكون من إستراتيجية واحدة، وبالتأكيد لا يشكل حبة سحرية للتخفيف من حدة الفقر، ولكن هنالك إجماع على مفهوم أساسي يكمن في أن التمكين القانوني هو استخدام القانون خصيصاً لتعزيز حقوق الفئات المحرومة، وبالتالي فهو يتضمن عناصر رئيسية، من ضمنها استخدام الأدوات التي يوفرها القانون، والتي لا تكفي بالتشريعات والأحكام القضائية، فهي تشمل أيضاً العديد من اللوائح التنفيذية والمراسيم والعمليات والاتفاقات، وتفعيل نظام العدالة غير الرسمي، والحلول البديلة للنزاعات. وفي الوقت ذاته تركز إستراتيجيات التمكين القانوني على المجموعات المحرومة والفئات الهشة على وجه التحديد، وعليه فإن جهود التمكين القانوني تهدف دوماً لجعل القوانين جيدة، ومطبقة فعلاً لخدمة هذه الفئات بصورة رئيسية.

ومفهوم التعزيز والتمكين يضمن زيادة سيطرة الناس على حياتهم؛ فهو عملية (Process) وهدف (Goal) في ذات الوقت، فالتمكين القانوني عملية من حيث إنه يشمل العمل على أحداث إصلاحات قانونية، وتقديم الخدمات التي تحسن المواقف التفاوضية للمزارعين، مثلاً، الذين يعانون مشاكل متعددة مع الوزارات والمؤسسات، وإصلاح منظومة العدالة الجنائية، بما يضمن خضوع المتهمين المعوزين للضمانات التي كفلها القانون لهم، وفق شروط المحاكمة العادلة، ويشمل دعم النساء في مواجهة غول العنف الأسري والتمييز، ويشمل دعم قدرة المجتمعات على التحشيد والضغط، من أجل نيل الخدمات الحكومية الطبية أو التعليمية أو غيرها، ويعد التمكين القانوني هدفاً، من حيث إنه يقوي موقف الشرائح الضعيفة اقتصادياً، من خلال تنمية مدخولاتها والأصول التي تملكها، ويضمن الصحة والسلامة الجسدية والحريات الأساسية لهم.⁷ وتعتمد منهجية التمكين القانوني منهج العمل من أسفل إلى أعلى بالأساس، حيث أنه يهدف إلى بناء قدرات الشرائح الضعيفة على التصرف واستخدام القانون من تلقاء نفسها، كما أن مصطلح التعزيز أو التمكين بحد ذاته هو مصطلح نسبي؛ نظراً لأن عملية التغيير يمكن أن تستغرق وقتاً طويلاً، ومن الوارد أن تكون عملية تقوية الفئات الفقيرة أو المهمشة بطيئة، وتسير بطريقة تدريجية، مع توقع حدوث الانتكاسات على طول الطريق.

وفي إطار السعي لفهم مضامين التمكين القانوني، فإن هنالك من الأنشطة القانونية الموجهة نحو التنمية القانونية لا تدرج من ضمن التمكين، فبمعنى المخالفة فإن إصلاح منظومة القضاء التي تخدم عموم المواطنين، لكن تساعد المحرومين بطريقة غير مباشرة فقط،

http://www.idlo.int/documents/legal_empowerment_practitioners_perspectives_book.pdf .6

http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf .7



لا تشكل جزءاً من التمكين القانوني، كما أن الإصلاحات التشريعية المتعلقة بالعقود والملكية، والاستثمار الأجنبي، والإفلاس ومجموعة كبيرة من المسائل المالية الأخرى قد يصل صداها لصالح المحرومين، ولكن لا تركز عليهم تحديداً، وكذلك المشاريع التي تستهدف الملاك الذين يُبدون التزاماً بقوانين تملك الأراضي بتوفير حوافز تشجيعية لهم، يمكن أن تفيد فئة المزارعين الفقراء بصورة عرضية، وبالتالي لا تدرج تحت عنوان التمكين القانوني، وبالمثل فإن الجهود الرامية إلى تعزيز معايير النزاهة والشفافية والمساءلة لدى موظفي الحكومة، قد تصل منافعها لفئة المحرومين، ولكنها لا تستهدفهم أساساً.

ولكن لربما يكمن التحدي الأكثر صعوبة، ولا يزال يستحق النظر، هو ضبابية أوضاع من يضطلعون بمهام التمكين أحياناً، سواء أكانوا يمثلون جهة حكومية أو منظمة غير حكومية، فلا يجوز مثلاً التشدد بالتمكين القانوني، في حين تقوم المؤسسة المعنية بممارسة التمييز، وبإساءة استخدام حقوق المرأة والمزارعين والعمال ذوي الدخل المنخفض، والمتهمين الجنائيين المعوزين، أو غيرها من الفئات المحرومة، وانتهاك حقوق تلك الفئات، وبالتالي في مثل هذه الظروف، لا بد من أخذ مجموعة من الاعتبارات الحاسمة التي تشمل هدف المؤسسة المعنية، واستعراض سجلها السابق، في مساعدة حقوق الشرائح المحرومة أو تقويضها، والنتائج التي تترتب على ذلك.

إذاً هنالك ثلاثة اعتبارات رئيسة لفهم مكنونات التمكين القانوني، وهي أن **The word "specifically" is employed to distinguish LE from most rule-of-law (ROL) work supported by the law**، بينما **supported by the law** التمكين القانوني يسعى لمساعدة المحرومين والفقراء مباشرة، **In contrast, most ROL work** في المقابل تسعى معظم برامج سيادة القانون ذات المنحى التقليدي لإنجاز هذا الهدف بصورة غير مباشرة، عن طريق الإصلاح القانوني والعمل من خلال المؤسسات القضائية، كما أن فكرة التمكين القانوني أعمق من **Even more than being about law, legal empowerment is about increasing power/control for the law**، وهي تسعى لزيادة قوة الشرائح الضعيفة وسيطرتها ووصولها للموارد عبر القانون، بالإضافة إلى أن **Such increased power can both flow from the use of law and/or result in law reform and** زيادة قوة الفئات الهشة وتمكينها ينبع عن إما زيادة الميل لاستخدام القانون أو كنتيجة لجهود الإصلاح القانوني، ولكن الأهم من ذلك هو أعمال القانون، حيث تكمن المشكلة في تطبيق القوانين، فكثير من الدول لديها قوانين محترمة ولكن تلك القوانين موجودة على الورق ولا تدخل حيز التنفيذ الفعلي.

المبحث الثالث

واقع حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في قطاع غزة بعد منتصف يونيو 2007

يعاني النظام القانوني الفلسطيني عمومًا حالة من اختلالات عميقة وضعف بنيوي؛ نظرًا لغياب الاستقلال الوطني وظروف الاحتلال، والمعوقات التي يفرضها، والإشكاليات المزمنة التي اعترت النظام، والتي كرس تدني ثقة المواطن به، وعزوفه، إلى درجة كبيرة، عن ارتياده إلا مجبرًا، ولعل أبرزها ازدواجية القوانين، وتعددتها، بل وتعارضها أحيانًا، وضعف الموارد المادية والبشرية، وتردي أوضاع البنى التحتية، وغياب الاستقلال الحقيقي للقضاء، وغموض فكرة الفصل بين السلطات، بينما يزداد الأمر سوءًا في قطاع غزة، الذي يعاني من سوء الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية والمعيشية، حيث يصنّف على أنه منطقة صراع ممتد، تسوده حالة من عدم الاستقرار السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والأمني، نتيجة للعدوان المستمر، والانقسام الوطني الداخلي، وما استتبعهما من حصار خانق، أدت إلى زيادة معدلات الهشاشة، التي تمثلت في الارتفاع غير المسبوق لنسب الفقر والبطالة، حيث إن أكثر من 75% من السكان هم من اللاجئين الذين يعتمدون على المساعدات الغذائية، بالإضافة إلى تردي جودة الخدمات العامة، وتآكل قدرة المواطنين على الصمود، كل هذا أدى إلى مفاقمة أوضاع سيادة القانون، خاصة في ظل الافتقار الشديد إلى خدمات العون القانوني المجاني للفئات الهشة، وتخلف الحكومات المتعاقبة عن التزاماتها بهذا الشأن إلى حد كبير.

والملاحظ أن جهود دعم سيادة القانون المبذولة من كل الأطراف والهيكل، تتسم بالضعف الواضح للتركيز على الحماية الاقتصادية، والاجتماعية، لحقوق المواطنين في قطاع غزة، في ظل النزعة الطاغية للتركيز على الحقوق المدنية والسياسية، وتحديدًا القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان- والمبررة إلى حد كبير- بحكم الظروف التي تفرضها مرحلة النضال الوطني، ووجود الاحتلال، وكذلك أسباب عديدة، منها عدم توافر النظرة الشمولية لمفهوم الحماية، والحساسيات السياسية، وتوخي الحذر في انتقاد إدارة حكومة الأمر الواقع للشأن العام في غزة.



ولكن الغريب أنه وبالرغم من شبح الانقسام المخيم، إلا أن النشاط التشريعي استمر بشكل متسارع، ومحموم، رغم أن العملية التشريعية يفترض أن تكون أصيبت بالشلل، مع تعطل أعمال المجلس التشريعي بفعل الانقسام، بل وصل ذروته في ظل توجه لدى أطراف الانقسام لتأكيد سطوتها، بشكل تجاوز ما تحتمه الضرورة من تشريع مقتضب، وفي حدود مقلصة للغاية، من أجل تسيير الحياة اليومية للمجتمع، في ظل حالة الأمر الواقع، حيث أقرت العديد من القوانين في قطاع غزة، وصلت إلى تغيير قوانين كاملة، كان في صدارتها رزمة القوانين الاقتصادية، ومنها القانون المدني، وقانون الشركات، وقانون الأيجارات، وغيرها⁸.

فقد شهدت مرحلة الانقسام إسرافاً في التشريع من قبل نواب كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس في غزة، على الرغم من الشلل الرسمي لأعمال المجلس التشريعي نتيجة الانقسام، سواء على صعيد اللوائح أو الأوامر أو التشريعات والقوانين التي أقرت، أو في طريقها لذلك في قطاع غزة، حيث بلغ عدد القوانين التي تم إقرارها في قطاع غزة حوالي 39 قانوناً، بينما يوجد حوالي 16 قانوناً قيد الإصدار. ولعل هذا الكم الكبير نسبياً، يُظهر توجهاً إستراتيجياً واضحاً لدى الأطراف بالمضي قدماً في هذا الإطار، تحت مبرر تلبية حاجة المجتمع، أو سد فراغ تشريعي معين، ولكنها تحمل في طياتها أبعاداً أخرى، يأتي في مقدمتها إحكام السيطرة، وخدمة التوجهات السياسية والأيدلوجية، والسياسات الاقتصادية للأطراف، والانحياز إلى شرائح أصبحت تحتكر الثروة والموارد، على حساب الطبقات الضعيفة، والفئات الهشة، التي تشكل أغلبية القاطنين في قطاع غزة.

كما أن واقع الانقسام أسهم في المساس بمبادئ الحوكمة الرشيدة، حيث أخل، من جهة، بقدرة المرافق الخدمية، بما فيها قطاع العدالة والأطر المؤسسية، على الاستجابة لاحتياجات الجمهور، بالكفاءة والجودة المطلوبة، من حيث معقولية الوقت، أو مستوى الخدمة، أو المعاملة اليومية، مما أدى إلى زيادة الهشاشة، والضعف الاقتصادي، وبروز مظاهر الضغوطات والاحتقان الاجتماعي. أما على صعيد الحوكمة فقد كانت الصورة الأوضح هي ضعف المشاركة المجتمعية، وغياب الرقابة الحقيقية من قبل المجتمع المدني والإعلام، في إهدار واضح لمبدأ المساءلة والشفافية، خاصة في ظل انعدام الدور الرقابي للمجلس التشريعي، سواء على التشريعات أو السياسات، أو تنفيذها في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وعدم كفاية الرقابة الداخلية التي يمارسها المكلفون بإنفاذ القانون على أنفسهم.

8. في المقابل أصدر رئيس السلطة الوطنية العديد من القرارات بقوانين في الضفة الغربية.

المبحث الرابع

تجربة المجتمع المدني في قطاع غزة في مجال التمكين القانوني

في هذا المقام برزت تجربة مميزة ومثيرة للاهتمام في مجال التمكين القانوني، قام بها شركاء المجتمع المدني المنضوون ضمن «شبكة عون للوصول للعدالة بغزة» التي بدأت نشاطها في أواخر العام 2010، والتي نجحت إلى حد بعيد في إحداث تغييرات ملموسة، على صعيد تحسين الوصول للعدالة، وإحداث حراك قانوني غير مسبوق باتجاه التمكين القانوني للفقراء والفئات الهشة في غزة، حيث بدأت فكرة إنشاء الشبكة بمبادرة مجتمعية، قادتها مجموعة من النقابات المهنية ومؤسسات العمل الأهلي، وكليات الحقوق بجامعة غزة؛ لدعم سيادة القانون وتعزيز الوصول للعدالة، وتحقيق التمكين القانوني للفئات الهشة ومن ضمنها النساء، والتي أصبحت تشكل الغالبية العظمى من سكان القطاع الساحلي الضيق والذي تجاوز عدد سكانه 1,900 مليون نسمة، باعتبار أن التمكين القانوني هو المقدمة لإحراز التمكين الاقتصادي، والتحرر من ربكة الفقر، وتعزيز التنمية المجتمعية المستدامة.

في هذا الصدد، تبنت الشبكة إستراتيجية من ثلاثة رؤوس، أولها: تقديم خدمات العون القانوني المجاني لمستحقيه من الفئات الهشة من السكان، بناء على معايير للشاشة والاستحقاق، تأخذ بعين الاعتبار العديد من المؤشرات والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، عبر إنشاء سلسلة من العيادات القانونية، بلغ عددها 18 عيادة موزعة جغرافياً؛ لتغطي المناطق الريفية، ومخيمات اللاجئين، والعشوائيات، والمناطق النائية والحدودية، لتقديم المساعدة القانونية على مستويات عدة أهمها: الاستشارات الفردية والجماعية، والوساطة القانونية المرتكزة على القانون، والتمثيل بشقيه القضائي أمام المحاكم النظامية والشرعية، والقانوني أمام الهيئات العامة، ومجالس الحكم المحلي، ومزوّد الخدمات، أما الثاني فهو: تحسين جودة الممارسة المهنية في إطار المهنة القانونية؛ بالنظر لتدهور المستوى المهني خلال العقدتين الأخيرين، واعتماد الخطط الأكاديمية في كليات القانون الفلسطينية المفرد على الجانب النظري، وغياب الأجندة المجتمعية، والانخراط المجتمعي لدى أطر المحامين، حيث قامت الشبكة بجهود من أجل دعم برامج تنمية القدرات ومأسسة التدريب، وتطوير آليات التعليم



القانوني التطبيقي الإكلينيكي، واعتماد أساليب التعليم التفاعلي، من خلال المحاكم الصورية والعيادات القانونية، وأما الثالث فهو: العمل على تهيئة البيئة الممكنة من الوصول للعدالة، من خلال دعم برامج التوعية القانونية؛ بالنظر إلى الأمية القانونية المتفشية بنسب عالية، لاسيما بين النساء،⁹ وإعمال الرقابة على أداء مؤسسات قطاع العدالة، والانخراط في حملات الضغط والمناصرة، والتحشيد المجتمعي للتأثير في التشريعات، والسياسات العامة، وخلق حراك وطني يدفع باتجاه الإصلاح القانوني والعدالة الاجتماعية.¹⁰

واجهت الشبكة مجموعة من التحديات الكبيرة، لعل أهمها الثقافة العامة الراضية للتغيير في الأنماط التقليدية للعمل في أوساط المجتمع القانوني والمدني، وتغليب فكرة الارتهان للقوالب المعهودة، ولفظ فكرة العون القانوني في البداية، بالإضافة إلى عدم وجود بيئة قانونية حاضنة، تقبل النقد وتدعم سبل وأدوات المساءلة، والشفافية، علاوة على ظروف الانقسام التي أفرزت درجة عالية من التوتر والاستقطاب السياسي، والحذر الأمني الشديد، بالإضافة إلى غياب ثقافة المساعدة القانونية المجانية، وتدني قدرة منظمات المجتمع المدني المحلية في إطار برمجة وتنفيذ تدخلات جدية في إطار سيادة القانون.

مع الأخذ بعين الاعتبار أيضاً التحديات التي تفرضها العادات والتقاليد المجتمعية، وجملة الممارسات التي تكرس ثقافة العيب والعار الاجتماعي، والتي تحول دون قدرة الفقراء والنساء تحديداً من النفاذ للعدالة، وتحدد من حريتهن واستقلالهن الاقتصادي، لاسيما فيما يتعلق بحقوق الملكية والميراث، كذلك صعوبة ارتياد النساء من الفئات الهشة للعيادات القانونية لتلقي المشورة، بسبب الحالة الاقتصادية المزرية، وثقافة المجتمع التي تحد من خروج المرأة بنفسها، في المناطق الريفية والبدوية والمخيمات على وجه الخصوص، وزد على ذلك مستوى الوعي القانوني المتدني جداً، والذي يعكس عدم معرفة النساء خاصة بحقوقهن، بينما يفاقم الوضع صعوبة فهم الناس لرطانة القانون، ولا يستثني من ذلك، العقبات المؤسسية المتمثلة في عدم تقبل بعض أطراف المجتمع المدني لفكرة دخول لاعبين جدد بفكر جديد للمشهد، وإحساسها بالمنافسة على الموارد.

كل ما سبق يتم في ظل انعدام التركيز على تقديم خدمات العون القانوني المجاني بشكل

9. الهيئة الفلسطينية للاجئين، دراسة مسحية حول مستوى الوعي القانوني، مايو 2013.

10. مقابلة مع الأستاذ سلامة بسيسو، نائب نقيب المحامين الفلسطينيين والأمين العام المساعد لاتحاد المحامين العرب والأمين العام لشبكة عون للوصول للعدالة، غزة، أجريت بتاريخ 7 فبراير 2014.

منهجي يلبي الحاجة من أي طرف، وغياب إستراتيجية وطنية للمساعدة القانونية، وتخلى الدولة ممثلة بالحكومات المتعاقبة ومؤسسات العدالة عن التزاماتها. ويضاف إلى ما تقدم انحراف البوصلة، وغياب الرؤية القانونية التتموية الشمولية لدى مؤسسات المجتمع المدني، وتحليلها في الأفق النظري والتزام التقليد، والسطحية في التناول المتعلق ببرامج سيادة القانون، علاوة على تفاقم الحاجة للمساعدة القانونية لدى الفئات الهشة في قطاع غزة، والتي تشكل غالبية السكان، في ظل عجز الهياكل القائمة الواضح عن توفير حاجاتها في التمكين القانوني والحماية من الانتهاكات، وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية.¹¹

لقد شكلت تجربة الشبكة نموذجاً رائداً في السياق الفلسطيني، تميزت بالتحرك المتبصر ضمن معايير مهنية منهجية صرفة، من أجل مساعدة الفئات الهشة على نيل النصفة العادلة، انطلاقاً من مبدأ سام، مؤداه أن العدالة للجميع، وأن الجميع سواء أمام القانون، ولذلك نجحت الشبكة في تقديم نموذج مفاهيمي وتطبيقي مميز، فقد نجحت في العمل على تشظي مفهوم العون القانوني المجاني وتعميمه، من خلال سلسلة العيادات القانونية المجتمعية والجامعية، وكسب كثير من الأصدقاء والداعمين، خلال مدة وجيزة نسبية، لا تتعدى ثلاث سنوات. ويسجل للشبكة النجاح في تأسيس نفسها، والتحدث بصوت واحد، والعمل لهدف واحد، يتمثل في دعم سيادة القانون وتعزيز النفاذ للعدالة، ومن جانب آخر حققت «عون» العديد من الإنجازات على صعيد مساعدة الفئات الفقيرة والضعيفة من الوصول للعدالة، وحصول هذه الفئات على حقوقها، وذلك بالتركيز على تعزيز الحماية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية،¹² ارتبطت بتبني أجندة تركز أساساً على الفجوات الكبيرة التي تتاب القانون الداخلي (Domestic Law)، وحققت إنجازات أخرى على صعيد تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة، بما يشمل المساءلة والشفافية، والنزاهة في قطاع العدالة، من خلال تقوية انخراط منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء هذه المؤسسات، وزيادة انخراط الإعلام والصحافيين في تغطية الشأن العدلي والقانوني، وكذلك على صعيد الاستثمار في الأجيال الشابة؛ تحقيقاً لاستدامة الخدمات المقدمة، كما ضربت مثلاً يُحتذى به في التشبيك والتنسيق، والعمل الجماعي المشترك، بعيداً عن ثقافة العمل الانعزالي.

11. مقابلة مع الأستاذ سعيد عبدالله، محامي العيادة القانونية بالهيئة الفلسطينية للاجئين بغزة، أجريت بتاريخ 7 فبراير 2014.

12. لقاء مع الدكتور خالد شعبان، مدير الهيئة الفلسطينية للاجئين، 29 يناير 2014.



انحصر نشاط شبكة "عون"، من حيث الحيز الجغرافي، في قطاع غزة، في ظل أوضاع متردّية، من حصار واعتداءات جوية وبرية، وانقسام طال جميع المؤسسات، ومن ضمنها أجهزة سيادة القانون، علاوة على سلسلة لا حصر لها من الصراعات والأزمات الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة، التي أدت بالمحصلة إلى تفسّس الهشاشة، لدى أغلبية السكان، وتمثلت أبرز مظاهرها في زيادة معدّلات الفقر والبطالة، وبروز سلسلة من الظواهر القانونية المستجدة ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي، مثال: عمالة الأنفاق، وتعاطي العقاقير المخدرة، وجنوح الأحداث، ومن جانب آخر، فإن تردّي الأوضاع القانونية نتيجة ضعف النظام القانوني، وعدم وجود بيئة مهيئة لتطبيق القانون، ونقص الكفاءات المهنية، وتردّي أوضاع المحاكم، وتردّي أوضاع مراكز الاحتجاز، وإشكاليات أخرى تتعلق بتطبيق معايير المحاكمة العادلة، نتج عنه ضعف ثقة المواطنين بالنظام القانوني الرسمي، واتجاههم بشكل أكبر من ذي قبل للالتجاء لنظام العدالة التقليدي أو العشائري، فتدنّت قدرتهم على الحصول على النصفة العادلة من خلال نظام العدالة الرسمي، وخاصة في ظل عدم وجود نظام وطني، حكومي أو أهلي، يضطلع بمهام المساعدة القانونية المجانية، وتبني بعض المراكز الحقوقية لموقف مقاطع للظهور أمام المحاكم؛ بسبب سيطرة حكومة غزة عليها.

وفي ضوء ما تقدم، خطت شبكة "عون" أولى خطواتها بشكل تدريجي، عبر البدء بتقديم خدمات العون القانوني المجاني للفئات الفقيرة، استناداً إلى معايير صارمة للهشاشة والاستحقاق، حيث وضعت نصب عينيها ملء الفراغ، من خلال تبني نموذج التمكين القانوني للشرائح الضعيفة؛ لأن الهدف الذي يتقزم أمامه كل اعتبار هو مساعدة الناس المعوزين بالدرجة الأولى، والذين هم في عين العاصفة، كي لا يُتركوا ليواجهوا مصيرهم بأنفسهم من منظور التخفيف من أعبائهم، ومساعدتهم على تخطي الموانع القانونية والتشريعية والسياساتية التي تحول دون وصولهم للعدالة، ونيل النصفة العادلة لمشاكلهم، من قبيل غياب الحماية من الانتهاكات المتعلقة بالملكية والميراث والعمالية، وممارسة الأعمال، والعنف ضد النساء، والحقوق الزوجية.

وفي هذا القبيل، قامت الهيئة الفلسطينية للاجئين بتنفيذ مشروع الدعم القانوني لمزارعي غزة «غراس»، بالتعاون مع المركز العربي للتطوير الزراعي، فاشتمل على تدخلات متنوّعة، ارتبطت بتقديم المشورة والتمثيل القانوني لقضايا المزارعين في المحاكم، عبر العيادة المتنقلة فيما يتعلق بالحقوق العمالية، والتعويضات وغيرها، والقيام بسلسلة من حملات الضغط

والمناصرة، لتفعيل دور وزارة الزراعة في الإيفاء بالتزاماتها الخاصة، بتعويض المزارعين عن خسائرهم، جرّاء الحريين الأخيرتين اللتين شنتا على غزة، وتفعيل قانون العمل، وحثّ دائرة التفتيش العمالي بوزارة العمل للقيام بواجباتها، فيما يتعلق بمراقبة أوضاع العاملين في قطاع الزراعة، والانتهاكات الواقعة بحقهم، والتوعية القانونية للمزارعين، وبناء قدرات قيادات المزارعين في أمور تتعلق باستخدام آليات القانون في التنظيم النقابي، ورفع الشكاوي والمناصرة والمفاوضة الجماعية، كما تضمّن المشروع تدخلات خاصة بحقوق المزارعين والمرأة خصوصاً، في نيل الرعاية الصحية والتأمين الاجتماعي، وبتمكين المرأة الريفية، ودعم حقها في الميراث، واحتساب قيمة العمل غير الرسمي جزءاً من النشاط الاقتصادي.

لقد عملت الشبكة بصيغة منهجية على تنفيذ مجموعة من المبادرات الخلاقة والمبدعة، تعتمد شمولية الخدمة، منها تدشين سلسلة من العيادات القانونية الثابتة والمتنقلة، التي ترتبط بنظام تحويل فعال ومرن، يتكون من عدة طبقات، يعتمد نظام يقوم على التخصصية وتقسيم للعمل بين الشركاء، مع أخذ التكاملية مع القطاعات الأخرى (الاجتماعية والصحية والنفسية والتعليمية وغيرها) بعين الاعتبار، من خلال الربط بقاعدة بيانات محوسبة، تحتوي على نظام محكم يكفل أمان معلومات المستفيدين وسريتهم وخصوصيتهم، وتزامن هذا مع النزول إلى الميدان، حيث أماكن إقامة تلك الفئات في بيئتها المحلية؛ لتعريفهم بحقوقهم القانونية، واستقبال استشاراتهم وطلباتهم في المساعدة القانونية، وتعزيز برامج التوعية والتثقيف القانوني، وحملات الضغط والمناصرة المخططة.¹³

لقد سعت الشبكة كذلك إلى الاستثمار في الجيل الشاب من الممارسين القانونيين، من خلال تبني برامج طموحة لتنمية القدرات، وإكساب المهارات اللازمة للمحامين، وخاصة المحاميات، بالنظر إلى التقاليد المجتمعية التي لا تعلي من شأن المرأة في العمل العام. لقد كان الرهان على برامج تدعم التعليم التطبيقي القانوني لدعم الكفايات التي يتمتع بها كادر العون القانوني، وزيادة انخراطهم في المشاكل ذات البعد القانوني التي تواجهها المجتمع المحلي، لدعم قدراتهم وتحفيزهم، ودعم التحول القيمي، وتعظيم روح التطوع لديهم في القضايا العامة، واستخدام الإعلام لصالح دعم سيادة القانون وتعزيز النفاذ للعدالة، وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة، والقيام بحملات ضغط ومناصرة للتأثير في الإجراءات، والسياسة التشريعية، وهو ما نتج عنه وصول أفضل لصناع القرار، كما أثبت القدرة على إحداث تغيير

13. مقابلة مع الأستاذ غسان القيشاوي، محامي العيادة القانونية التابعة لنقابة المحامين الفلسطينيين مركز غزة، أجريت بتاريخ 8 فبراير 2014.



لملوس، وإحراز خطوات إيجابية، أثرت بشكل مباشر على جودة الخدمات القانونية المقدمة للفتات الهشة. في هذا الإطار قام فريق من شبان الإعلاميين بإعداد سلسلة من التقارير، أثارت زخماً كبيراً، وأسفرت عن تحركات فاعلة وناجحة، في قضايا متعددة، منها قضية محامي الانتداب في المحاكم، وأوضاع السجينات في مراكز الإصلاح، وأوضاع مركز الربيع لرعاية الأحداث على خلاف مع القانون.¹⁴

وعلى صعيد آخر، تميز عمل الشبكة بالعمل على تهيئة التربة الخصبة، من خلال تهيئة البيئة الحاضنة للوصول للعدالة، عبر تعزيز استخدام الإعلام التتوي، وحملات الضغط والمناصرة في محاولة للتغيير من أوضاع غير صائبة، وتحسين أوضاع أجهزة سيادة القانون، بما يعود بالنفع على الفتات المسحوقة الباحثة عن العدالة والتمكين الاجتماعي والاقتصادي، ومما لا شك فيه أن المردود كان كبيراً، حيث انخرطت كثير من المؤسسات الأهلية والإعلامية في القيام بدورها الرقابي الحقيقي على أداء أجهزة العدالة، وأوجدت مساحة لفئة من شبان الإعلاميين والاعلاميات الذين انخرطوا في إعداد تقارير مميزة، حول الانتهاكات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.¹⁵

وفي ظل جملة التحديات السياسية، والاجتماعية، والثقافية، وفي محيط تتناهب حالة من الجمود، وعدم تقبل الأفكار الجديدة، وغياب ثقافة العمل التطوعي، والتركيز على الإغاثة بدلاً من التنمية والتمكين؛ كان لزاماً على الشبكة توضيح الإطار المفاهيمي لما تقوم به، وتصميم تدخلات تتسم بالاتساق مع القوالب والأعراف المحلية، وإيجاد حلول خلاقة، تبتثق من البيئة المحلية، بدون الإخلال بمبادئ العدالة، أو المساومة على حقوق الإنسان.

وأتسم نهج الشبكة بالتركيز على إحراز النتائج بدلاً من الانغماس في الصراعات، والتجاوزات الجانبية، والتركيز على تقديم نتائج ملموسة، باستخدام الأدوات التي يوفرها القانون، عبر رفع الوعي القانوني من خلال ما يسمى بـ «شعبوية القانون»، حيث تم تبسيطه، وتقديمه في قوالب عملية، يلمسها المواطن البسيط، وكذلك تبنت «عون» فلسفة التواصل المجتمعي، من خلال الانخراط المكثف مع الفتات الهشة في الميدان، والالتحام معها في بيئتها المحلية، بدلاً من انتظار وصولها للعيادات القانونية التي تقع في قلب التجمعات الحضرية، ولكن في الواقع يبقى النجاح الأكبر هو في مقدرة الشبكة على تأسيس ثقافة

14. مقابلة مع الأستاذة غادة الكرد، منسقة مشروع الرقابة علي العدالة، 5 فبراير 2014.

15. مقابلة مع الأستاذ غسان أبو عيشة، منسق العيادة القانونية بجامعة الأزهر بغزة، أجريت بتاريخ 9 فبراير 2014.

التشبيك، والعمل الجماعي، فقد شكلت الشبكة تحالفاً بين عشرين شريكاً من المجتمع المدني والأكاديمي يعملون بتناغم فريد، وتجمعهم أهداف واحدة، في خطوة معاكسة لثقافة الانغلاق، والانطواء السائدة، كما عملت الشبكة على ربط القانون بالإطار التتموي، عبر تقديم فكرة التمكين القانوني للفئات الهشة والفقيرة، ونجحت في تلبية جزء كبير من احتياجات الفئات الهشة التي وجدت طريقها للعيادات المنتشرة. وبشكل هذا بحد عينه، نجاحاً منقطع النظير؛ فقد أزاحت إلى حد كبير فكرة الاعتماد على الإغاثة المادية، والسلاط الغذائية دون الانتباه إلى النظرة المستقبلية، والتنمية المستدامة.

في هذا المقام، تولت شبكة عون-ممثلة بالعيادة القانونية بنقابة المحامين-تقديم رزمة من الخدمات لمجموعات من الشباب المبادرين، الذين حصلوا على منح مادية من مؤسسات اقرضية، في إطار مبادرات المشاريع الاستثمارية الصغيرة التي يدعمها برنامج مساعدة العائلات المحرومة DEEP، تضمنت المساعدة إتمام إجراءات التسجيل القانوني لدى الدوائر الرسمية، وشرح الالتزامات القانونية المتعلقة بالضرائب وغيرها من الرسوم، وتقديم المشورة القانونية.¹⁶

تميزت جهود الشبكة، أيضاً، بجسر الهوة بين النظام القانوني الرسمي والنظام القانوني غير الرسمي (النظام العشائري)، وإحداث تكاملية غير مسبوقه مع تلك الأطر المجتمعية، بما يضمن دعمها لمبادئ العدالة وحقوق الإنسان، واتساقها مع المعايير الدولية، لتكريس ما اصطلح على تسميته «الوساطة المجتمعية المرتكزة على القانون»، لجهة الحد من الصراعات المجتمعية الناتجة عن الإفراط في التقاضي، وإحلال الحلول التصالحية العادلة التي توفر الوقت، والجهد والموارد، واللافت أن هذا الأمر قد ترافق مع تعزيز إشراك القيادات النسوية في عملية الإصلاح، وإيجاد الحلول السلمية، عبر تأهيل مجموعات من المصلحات الاجتماعيات من القيادات النسوية المحلية والواعظات اللواتي اقتحنن بكل جسارة أماكن ومواقع جديدة في المجتمع، مثل المساجد، وتحدثن للرجال كما للنساء.¹⁷

ويسجل للشبكة حرصها منذ البدايات الأولى، على تبني خيار واضح، مفاده ضرورة ردم

16. مقابلة مع المهندس أسامة أبو الروس من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والأستاذ غسان القيشاوي محامي العيادة القانونية بنقابة المحامين، 10 فبراير 2014.

17. مقابلة مع المحامية أسماء أبو لحية، محامية العيادة القانونية بجمعية عابشة لحماية المرأة والطفل، غزة، أجريت بتاريخ 9 فبراير 2014.



الفجوات، على صعيد القانون الداخلي، والتركيز على الحقوق الاجتماعية الاقتصادية، في ظل التزام شديد، والميل المبرر إلى حد بعيد لمنح الأولوية للقانون الدولي الإنساني، والحقوق المدنية والسياسية في السياق الفلسطيني؛ كونه يمر بمرحلة تحرر وطني، وتوتر سياسي داخلي، واحتلال غاشم، ولعل أهم ما حفز شبكة عون على أن تطرح تدخلاتها بقوة، وبدون تردد هو غياب الرؤية والدور المؤثر لدى العاملين في هذا المجال، سواء في إطار المجتمع المدني، أو أجهزة العدالة وسيادة القانون، ناهيك عن العوار الذي يكتنف التشريعات الفلسطينية التي تقصر التزامات الدولة في تقديم العون القانوني لفئة المتهمين بالجنايات حصرياً،¹⁸ علاوة على سعي السلطات الرسمية الدؤوب للتوصل من التزاماتها، بقصر حق التمثيل القانوني في أضيق نطاق، واستبعاد الفئات المجتمعية الأشد عوزاً، والنكوث عن الالتزامات التي رتبها القانون، فعلى سبيل المثال: بتحميل المتهمين بالجنايات لأتاعب المحاماة والذي استدعى توجيه مذكرة احتجاجية من نقابة المحامين للسيد وزير العدل بحكومة غزة، ورئيس مجلس القضاء الأعلى؛ لحثهم على التراجع عن هذه الخطوة التي تمس بحقوق الشرائح الضعيفة.¹⁹

وفي إطار دعم عدالة النوع الاجتماعي، حرصت الشبكة على أن تحتفظ بهويتها المميزة، بعدم الانزلاق إلى المربعات التي سلكتها الأطر التي تبنت الخطاب النسوي الأيديولوجي الصبغة، عبر تجسيد أفق أكثر مرونة لعدالة النوع الاجتماعي، يقوم على سبر غور جدلية المرأة والقانون، فبالتالي قدمت «عون» النموذج الآخر، من خلال طرح خطاب حقوقي يركز على دعم المرأة وتمكينها، وتحصيل حقوقها المهذرة، لاسيما على صعيد المساواة الاجتماعية والاقتصادية وإلغاء كل أشكال التمييز ضدها. ولعل أبرز سمات هذا الخطاب الذي تبنته شبكة عون، هو التصالح مع السياق دون إهدار المبادئ الحاكمة، وتقديم الحلول العملية للنساء، مثل التوعية والاستشارات، والتمثيل القانوني كجزء من عملية التمكين القانوني، والمناصرة الإستراتيجية في مجال قضايا العنف ضد النساء والملكية والميراث والسكن والأحوال الشخصية، حيث قامت عيادات مراكز البرامج النسائية بمخيمات غزة بتقديم خدمات العون القانوني المجاني لعشرات النساء الشابات المطلقات والمعلقات، وساعدتهن على الحصول على حقوقهن عبر المحاكم، ومن خلال حملات التوعية والضغط؛ مما أتاح

18. انظر قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون الدفاع عن السجناء الفقراء رقم (37) لسنة 1926.

19. مذكرة احتجاجية قامت نقابة المحامين برفعها نوفمبر 2013.

لهن ولأطفالهن فرصاً وافقاً جديدة، تتعلق بالتمتع بحرية النشاط الاقتصادي، بل والاستقلال الاقتصادي، والحصول على الهوية والتعليم والمساعدة الاجتماعية، والوصول للخدمات الاجتماعية الأساسية.²⁰

كما قدمت الشبكة نموذجاً حياً ومقدرة مثيرة على التطور وكسب مزيد من المساحات؛ طلباً لتصويب أوضاع قانونية شاذة أو ممارسات خاطئة تهدر حقوق الفئات الأقل حظاً والأكثر انكشافاً، هذا النجاح منح الفرصة للشبكة كي تكتسب المصداقية لدى مختلف الدوائر المجتمعية، حيث إن انخراطها الجدي في تعزيز الوصول للعدالة، وتوفير الحماية للمجموعات الهشة بأسلوب يحمل طابع الاستفادة من التجارب الدولية، مع إضفاء الصبغة المحلية شكّل علامة فارقة، فكان لتدخلات محامي الشبكة الفاعلة والممنهجة الدور الأكبر في حل كثير من العقبات القانونية، من خلال آلية الترافع الإستراتيجي Strategic Litigation في قضايا تخص الرأي العام، أو تنطوي على أهمية عامة تمس شرائح مجتمعية واسعة، وكذلك القضايا التي تخص مجموعات Class Action انتهكت حقوقها، ومن ذلك النجاح في كسب قضية جماعية لدى المحكمة العليا بغزة، تخص سكان أحد الأحياء المكتظة بالسكان يقع في مخيم النصيرات، والمتضررين بشكل مباشر من إقامة محطة لتزويد الوقود، يملكها أحد المتنفذين، إضافة إلى النجاح في الضغط لتفعيل صندوق النفقة، وفصل تنفيذ الأحكام الشرعية عن المدنية، من خلال إنشاء دوائر تنفيذ مستقلة لدى ديوان القضاء الشرعي بغزة عنها في المحاكم النظامية، مما قدم مساعدة كبيرة للنساء على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي.²¹

بالإضافة إلى ذلك، اتبع شركاء الشبكة نظاماً للتخصص في العمل، حيث يعمل 12 شريكاً من الشركاء ضمن المستوى الأول، ألا وهو تقديم الخدمات القانونية المختلفة بمستوياتها للفئات الفقيرة، عن طريق العيادات القانونية، بينما يعمل 6 شركاء آخرين على موضوع الرقابة، وتكريس المساءلة، ودور الإعلام الذي يخدم سيادة القانون، وفي الوقت ذاته، يعمل 4 من الشركاء في إطار تطوير التعليم القانوني وإضفاء الطابع التطبيقي، وتطوير أول دبلوم أكاديمي في مجال معاون القانوني المجتمعي، في الشرق الأوسط والمنطقة العربية بكاملهما.

20. مقابلة مع تحرير الحاج، رئيسة اللجنة التنسيقية لمراكز البرامج النسائية بمخيمات اللاجئين بغزة، نوفمبر 2014.

21. مقابلة مع الدكتور رامي وشاح من كلية القانون والممارسة القانونية بجامعة فلسطين ومحامي عيادة نقابة المحامين سابقاً.



وينظم عمل الشبكة لأئحة داخلية أساسية، ومذكرات تفاهم تحدد مسؤوليات كل شريك، وواجباته. هذا، ويرتبط جميع أعضاء الشبكة الذين لديهم عيادات قانونية ببرنامج محوسب لجمع بيانات حالات العون القانوني، لتوثيق الخدمة المقدمة من استشارات، أو توعية، أو تمثيل بشكل تفصيلي حسب العمر، والنوع، ومحل السكن، وغيرها من المتغيرات. وتستخدم بيانات البرنامج ونتائجه جهات إحصائية، وباحثون في مجال العون القانوني، كما يتم نشرها على موقع الشبكة العنكبوتية. وتأكيداً للجدية في العمل والاستدامة، يعقد أعضاء الشبكة لقاءات منتظمة، لمناقشة التطورات في الخدمة، وتداول الأنشطة المشتركة، ودراسة التحديات، وتوزيع المهام، ومناقشة خطط العمل واستخلاص الدروس المستفادة.

كما يتم تنظيم الكثير من الفعاليات الجماعية تتضمن مؤتمرات علمية، وورش عمل، وإصدار مطبوعات، ومنتشورات، ودراسات إحصائية، والقيام بمسوحات من قبل سكرتارية الشركاء، تحت إشراف مباشر من الشبكة؛ لمنع الازدواجية في العمل أو التكرار، ولضمان تبادل الخبرات وقصص النجاح.²²

وفي إطار تركيزها على توطين فكرة التمكين القانوني، حرصت الشبكة على تبني أجندة مجتمعية مرتبطة بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، من خلال تقديم رزمة من التدخلات المنهجية، اعتمدت بالدرجة الأولى قوالب محلية غير مكلفة، تقوم على الجهود الطوعية، بأسلوب يتسم بالعقلانية والتدرج، وتنفيذ إستراتيجيات غير نمطية، تتجاوز فكرة التقاضي أمام المحاكم، بحيث تدعم المصالحة والوساطة المجتمعية المرتكزة على القانون والحلول السلمية، بما يسهم في دعم السلم الأهلي وسلامة النسيج المجتمعي، والسعي لتقديم حلول مبسطة، بشكل يركز على العمل التشاركي، واستشارة الفئات المستهدفة حول احتياجاتها، من خلال السعي الدؤوب لتقديم حلول عملية ملموسة، ومراكمة النقاط والتوسع تدريجياً.

حققت الشبكة نجاحات ملموسة على مختلف الأصعدة، فبلغت الأرقام²³ وحسب المعطيات التي تقدمها قاعدة البيانات التابعة للشبكة، فقد استطاع محامو الشبكة خلال ثلاث سنوات من تقديم خدماتهم لما يزيد عن 55000 مستفيد، حيث بلغ عدد الذين استفادوا من خدمات العون القانوني عبر العيادات (الاستشارات، والوساطة، والتمثيل القانوني) ما يربو عن 12000. بينما بلغ عدد الذين استفادوا من جلسات التوعية القانونية ما يجاوز الـ 44000 مستفيد.

22. مقابلة هاتفية مع الأستاذة هبة مرتجي، منسقة شبكة عون السابقة، أجريت بتاريخ 9 فبراير 2014.

23. حسب المعطيات المستقاة من قاعدة البيانات التابعة لشبكة عون للوصول للعدالة بغزة-التقرير الشامل، ديسمبر

واستثمرت الشبكة في تنمية القدرات للجيل الشاب من الممارسين القانونيين الذي أصبح يقود ورش التوعية المجتمعية، والمساعدة القانونية، ويقوم بتسيير العيادات القانونية المتنقلة خارج التجمعات الحضرية؛ فقد قامت الشبكة برفع كفاءة ما يقارب الـ 2000 من الممارسين القانونيين، في المهارات القانونية وغير القانونية، و400 من شخصيات الإصلاح رجالاً ونساء، الذين استفادوا من ورشات التدريب القانوني والمهاري، و1500 من الإعلاميين الشبان من الجنسين، و2000 من طلبة كليات الحقوق، و700 من المحامين الشبان تحت التمرين، و300 من المحامين المزاويلين من كلا الجنسين، علاوة على الاستفادة التي نالت المجتمع بأسره. هذا، وقد نفذت الشبكة أكثر من 19 حملة ضغط ومناصرة، أفلحت على سبيل المثال في تفعيل صندوق النفقة للسيدات، وتحسين منظومة العدالة الجنائية، ومعايير المحاكمة العادلة للسجناء والسجينات داخل مراكز التوقيف.²⁴

من الواضح أن نشاط الشبكة في مختلف الاتجاهات أسفر عن تأثيرات عميقة، أهمها خلق حراك غير مسبوق وإنجازات ملموسة لصالح الفئات الهشة، انعكس في حجم الإقبال المهول على العيادات القانونية، وبخاصة بين النساء اللواتي أصبحن أكثر جرأة على الجهر بالمطالبة بحقوقهن المهذرة، والالتجاء للعيادات لنيل النصفة العادلة.

أضف إلى ذلك، التغيير القيمي والسلوكي الذي طرأ؛ حيث بدأنا نلاحظ شريحة الفئات الهشة ترتاد جلسات التوعية القانونية طوعاً، بدون ضغط أو مقابل لتحفيزها على الحضور بتوفير طرد غذائي مثلاً. ومما لا شك فيه أن هذا كله قد أثر إيجاباً عبر القبول المجتمعي، وزيادة حجم الثقة بالعيادات القانونية، لاسيما بين النساء حيث تبلغ نسبة الإناث المستفيدات ما يقارب 73% من الحالات المسجلة، حيث أسهمت الشبكة في تمكينهن قانونياً، وتحسين ظروف معيشتهم ومعيشة أسرهن. وفي إطار شمولية الخدمة، تم تقديم أنواع أخرى من الخدمة لعدد كبير من الفئات الهشة، عبر توقيع مذكرات تفاهم مع مؤسسات مجتمعية شريكة، ومراكز خدمات اجتماعية وإرشاد نفسي، وذلك في إطار السعي لتقديم خدمات تكاملية للمساعدة على خروجها من دائرة الهشاشة.

بالإضافة إلى ذلك، حققت الشبكة نجاحات وتقدماً ملحوظاً على صعيد التأثير في السياسات والأنظمة، والقوانين لصالح النساء، والفئات الفقيرة، فعلى سبيل المثال أسفر الضغط الذي مارسته الشبكة عبر تدخلاتها المتنوعة عن إخراج إجراءات تنفيذ الأحكام

24. مقابلة مع الأستاذة وفاء الأشقر، المنسق العام لشبكة عون للوصول للعدالة بغزة، بتاريخ 6 يناير 2014.



الصادرة من المحاكم الشرعية وتخص النساء في الغالب، عن سلطة المحاكم النظامية؛ مما قلل من حجم المعاناة والازدحام والبطء في إنجاز المعاملات، وهو ما قلل من حجم القضايا المتراكمة، وساعد على حفظ كرامة النساء وإنسانيتهن، وأسهم في تخفيف ضائقتهم المالية، ومن خلال منتدى الرقابة على قطاع العدالة أسهمت الشبكة في تعزيز المساواة، وتصويب كثير من الأوضاع داخل مراكز التوقيف ومراكز الأحداث، من خلال ضمان إرساء معايير المحاكمة العادلة، عن طريق برامج الزيارات المنتظمة لتلك المراكز، وتقديم التوعية والعون القانوني للموقوفين والأحداث، بالإضافة إلى التمثيل القانوني أمام المجالس المحلية والسلطات والهيئات العامة والخدمية الذي أسفر عن نتائج مهمة لصالح فئات العمال والصيادين، وأدى إلى التوصل إلى حلول مجتمعية بسيطة، وغير مكلفة على صعيد توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، لاسيما تلك المتعلقة بالحصول على خدمات ذات مغزى، في مجال المياه والطاقة وصحة البيئة وغيرها.²⁵

ومن الجلي أن جهود الشبكة والتي تمتعت بمدى عالٍ من المصادقية بين مختلف الأوساط المجتمعية المجتمعي، أسفرت عن توطيد دعائم الاستدامة، حيث بدأت بعض مؤسسات القطاع الخاص، وانطلاقاً من مفهوم المسؤولية الاجتماعية لهذه المؤسسات، وفي أعقاب ما لمستته من عمق تأثير الشبكة، ومردود الخدمات الحقيقية التي تقدمها للفئات المعوزة، واستجابتها اللافتة للنظر، في مجال الحماية للفئات الأقل حظاً والأكثر انكشافاً، بتقديم تمويل جزئي لموارد صندوق العون القانوني التابع للشبكة، الذي يعمل على تأمين المصاريف، والرسوم اللازمة للتمثيل أمام المحاكم وأجهزة العدالة المختلفة، كما انضم، لاحقاً، العشرات من شبان المحامين المتطوعين من الجنسين، لمبادرات الشبكة في دعم سيادة القانون، وتحديداً في مجال التواصل الاجتماعي والعيادات المتنقلة، وحملات المناصرة. ومؤخراً، بدأت الشبكة في استقطاب بعض المنح الصغيرة من بعض الجهات المانحة.²⁶

بات من الواضح، أن تجربة الشبكة كرسست نفسها كإرهاصة مميزة ورائدة في مجال التمكين القانوني، ليس على المستوى الفلسطيني فحسب بل والاقليمي، حيث بذلت

25. مقابلة مع الأستاذ ابراهيم أبو معمر، مدير الجمعية الوطنية للديمقراطية والقانون برفح، أجريت بتاريخ 7 يناير 2014، وقد أفاد أن العيادة القانونية قامت بتبني مشكلة الصيادين من عائلة البردويل والمتعلقة بنقل مرفأ الصيادين لمنطقة بعيدة وغير آمنه وملوثة بيئياً، حيث تم التواصل مع بلدية رفح وحل المشكلة قانونياً بما ضمن التزام السلطات المحلية بواجباتها في إيجاد حل مناسب لهذه الشريحة.

26. لقاء مع الأستاذ سلامة بسيسو، الأمين العام لشبكة عون للوصول للعدالة، غزة، يناير 2014.

«عون» جهوداً واضحة باتجاه إيضاح المفاهيم وتوطينها، وإضفاء الصبغة المحلية عليها، وتبسيط الرطانة القانونية والأدوات المستخدمة، لتتناسب مع درجة معرفة الفئات المستهدفة وإدراكها، وكذلك تعزيز الانخراط في العمل مع الفئات الهشة على المستوى القاعدي في قلب الميدان، وفي المحليات والمجتمعات المهمشة في غزة، كما نجحت في تقديم الإجابات العملية التي تقفز عن الإغراق في المنحى النظري التجريدي هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تقفز عن فكرة توصيف الداء إلى إيجاد الدواء، من خلال العمل التشاركي، والتجديد في القوالب والرؤى بسؤال الناس عن حاجاتهم الحقيقية للحماية والتمكين، حيث كان الهاجس المسيطر دوماً هو البحث عن الشرائح التي تقبع في خلفية المشهد، بعيداً عن مظلة الحماية القانونية، وتقديم حلول محلية بسيطة لها، توفر الوقت والجهد والموارد، وتحفظ سلامة النسيج المجتمعي، حيث راکمت الشبكة الخبرات والنجاحات من خلال التجربة المميزة التي قدمها شركاء «عون» في غزة، في مجال دعم وصول الفئات الهشة للعدالة، بما يُعدّ بتطوير الحماية القانونية والمساءلة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشرائح المجتمعية الضعيفة.³⁹



المبحث الخامس

معيقات إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السياق الفلسطيني والمنطقة العربية

التحديات مرجعها إلى ظروف طبيعية أو بيئية تحدّ من قدرات الجهات الحكومية على إعمال هذه الحقوق، أو تلك المتولدة عن سياسات الدولة في سياق خياراتها الاقتصادية وانحيازاتها الاجتماعية.

وتعكس العديد من الدراسات تأثر طائفة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بسلسلة من العوامل، بدءاً من الفقر الذي يشكل تحدياً جوهرياً للعديد من البلدان العربية، والذي يُعدّ من بين أشد الانتهاكات جسامة لحقوق الإنسان، ويؤثر على التمتع بمجمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ومروراً بمشكلة البطالة التي تقوّض الحق في العمل، لا سيما أن فلسطين عموماً وغزة تحديداً تعد صاحبة أكبر معدلات للبطالة على المستوى الاقليمي، فضلاً عن ضعف منظومة الضمانات المكفولة للعمال، سواء تحت وطأة الانحيازات الاجتماعية أو الظروف الوطنية العامة.

كما يتأثر التمتع بالحق في السكن اللائق الذي يشكل أحد أوجه الحرمان الرئيسة للطبقات المتوسطة والفقيرة، وبلغ ذروته في ظاهرة انتشار العشوائيات، وكذا الإخفاقات المتجذرة في تلبية الحق في التعليم على المستويين الكمي والكيفي، وما يتصل بها من ضعف البحث العلمي وتراجع العلوم التطبيقية، وصولاً إلى عجز النظم الصحية عن النهوض بتدابير الوقاية ومتطلبات الرعاية الضرورية لضمان التمتع بالحق في الصحة، وانتهاءً بالتحديات البيئية التي تتفاقم بعد أن دخلت جميع بلدان المنطقة نطاق الفقر المائي.

أولاً: التحديات الرئيسة

1. تردّي أوضاع الحماية الاجتماعية:

أحد أهم سمات نظم الرعاية الاجتماعية هو ضعفها الشديد، وعدم امتدادها لتشمل فئات بعينها، حيث تفتقد البلدان العربية لتحديد الحد الأدنى للأجور، وبخاصة في ظلّ سياسة

الانفتاح الاقتصادي، وإلغاء الدعم للاحتياجات المعيشية الأساسية والضرورية، وازدياد معدلات الغلاء.

حكومة غزة المقالة - حسب تصريحات مسؤوليها - ليست مدينة اقتصادياً، وتعتمد على الاكتفاء الذاتي وتصرف رواتب الموظفين من أموال الجباية الداخلية، والتي تتراوح بين ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل واستقطاع نسبة من رواتب موظفيها، والجمارك، وضريبة المهن، والضريبة المفروضة على السيارات المستوردة والمُهرّبة، والعقارات وضريبة المنازل ورسوم ترخيص المباني والمخالفات المرورية، والرسوم الكثيرة التي تفرضها الحكومة على المواطنين ومن البضائع المهربة عبر الأنفاق، وغيرها من الضرائب التي تجبها من المواطنين، دون مراعاة الوضع الاقتصادي للمواطنين، في ظل الحصار المفروض على قطاع غزة، وعدم وجود فرص حقيقية للاستثمار والإعمار والتنمية. وفي نفس الوقت ما زالت كثير من الشرائح تقبع خارج مظلة الحماية الاجتماعية، كالعمال المتعطلين عن العمل منذ انتفاضة الأقصى سنة 2000م، كما تبقى برامج الرعاية الاجتماعية موسمية وقاصرة عن تلبية الاحتياجات المتزايدة لمختلف الفئات، في كنف حالة من غياب الشفافية وتوضيح لأوجه الصرف الحكومي أو الموازنة العامة.

2. السياسات التمييزية المتبعة:

تشكل ظاهرات التمييز المنهجية، وضعف الالتزام بمبدأ المواطنة في البلدان العربية تحدياً أساسياً، حيث يشكل التمييز على أساس الأصل العرقي والانتماء القبلي والانتماء الديني أو المذهبي أو الثقافي أو الانتماء الطبقي والنوع الاجتماعي منهجاً شائعاً في بلدان المنطقة، يتزايد على نحو مطرد بارتفاع وتيرة الاحتقانات التي تهدد السلم الأهلي والاستقرار الاجتماعي، في ظل نكوص الحكومات عن تعهداتها بإجراء الإصلاحات الضرورية، أو اتصالاً بتداعيات التدخل الأجنبي في المنطقة، ويفضي التمييز إلى شيوع الحرمان من تلبية الحاجات والخدمات، وبالتالي يقوّض أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعديد من الفئات والجماعات، بما في ذلك الحرمان من المساواة أمام القانون.

وتبرز السياسات التمييزية بشكل واضح في التشريعات الفلسطينية خاصة، ضد الفئات الهشة، مثل المرأة والمعاقين وغيرهم، فعلى صعيد النوع الاجتماعي نلاحظ عدم تطابق ما ورد في القانون الأساسي الذي يُعدّ الدستور الفلسطيني المؤقت مع كثير من القوانين والتشريعات



العادية والفرعية، من حيث فرص العمل والتشغيل، والوصول للعدالة والرعاية الاجتماعية.

3. تحديات تطبيق معايير الحكم الرشيد في السياسات الاجتماعية:

اتجهت السلطة الفلسطينية منذ نشأتها لإقامة مؤسسات الدولة الفلسطينية وهياكلها، وفي ظل اعتمادها على أموال الدول المانحة، باتت تغلب اعتبارات تحقيق طفرة في النمو الاقتصادي على اعتبارات تحقيق التنمية البشرية المستدامة، وقد أدت هذه السياسات إلى اختلالات اجتماعية هيكلية، مصحوبة بإجحافات في توزيع ثمار النمو، وإجحافات مماثلة في توزيع أعباء الأداء الاقتصادي، على نحو ما يتضح في السياسات الضريبية، وارتفاعات أسعار الخدمات والمرافق، وتراخيص الأنشطة الاقتصادية، وفي تراجع خدمات التعليم والصحة، وكذا في توزيع الامتيازات والإعفاءات، على نحو ما يتضح في سياسات الائتمان المصرفي التي يتجه أغلبها للاستثمارات الكبيرة ولكبار أصحاب الأعمال، على حساب المشروعات الصغيرة والمتوسطة والطبقات الفقيرة؛ مما أثر سلباً على حقوق الأعمال الخاصة، وحقوق الملكية للفقراء.

أما بالنسبة لقطاع غزة فقد اكتنف الأمر إخلال خطير بحقوق الفئات الهشة، في ظل الحصار المفروض وتفاقم الظروف المعيشية، حيث كان اللافت بروز اقتصاديات الأنفاق، واحتكارات رجال الأعمال المقربين من السلطة؛ مما أدى إلى ظهور طبقة تتمتع بالثراء الفاحش، وتآكل مطّرد للقدرة الشرائية لدى الطبقة المتوسطة، وارتفاع جنوني في قيمة العقارات من الأراضي أو الشقق السكنية؛ بفعل التلاعب من فئات معينة من التجار، ترافق مع تغيير رزمة القوانين الاقتصادية للتحكم في النشاط والدورة الاقتصادية، لتعظيم جباية الموارد الفلسطينية، فقد أصدرت الحكومة المقالة في غزة سلسلة من القوانين، منها على سبيل المثال قانون الإجراءات لسنة 2012، الذي تنتفي فيه أية صفة قانونية أو منطقية، وأخلّ بمصالح المستأجرين الذين ينتمون بالغالب للشرائح الاجتماعية الضعيفة، لصالح المؤجرين من كبار الملاك، وكذلك قانون الشركات لسنة 2011 والذي أضاف أعباء جديدة على كاهل الشرائح الهشة؛ مما يمنعها من الولوج بسلاسة لدائرة التجارة والأعمال، مع الإشارة إلى الإشكالية الدستورية المتعلقة بإصدار القرارات بقوانين التي تزيد عن نصف القوانين التي صدرت عن المجلس التشريعي على مدار عشرة سنوات، وتشكل تحدياً صارخاً من حيث مدى قانونيتها.

علاوة على سياسة التوسع في فرض الضرائب والرسوم من حكومة غزة المقالة، تحت مسوِّغ حماية المنتج الوطني، التي يكاد ينحصر هدفها في جباية الرسوم من المواطنين، والتي بالإضافة لإشكالياتها الدستورية، تثير اعتبارات تتعلق بتراجع القدرات الشرائية لدى المواطنين عمومًا، وازدياد أعباء الحياة المعيشية لدى الأسر الكبيرة والشرائح الضعيفة، وتمس كذلك بالعدالة الضريبية، وأهمية الدعم والتشجيع للاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

ترافق ذلك مع ضعف الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية الأساسية، لصالح تضخم ميزانيات أجهزة الأمن وأعداد منتسبها غير المتناسب، التي أصبحت بمنزلة بطالة مقنعة ومقنّنة، مع غياب رقابة حقيقية على الموازنات العامة، وافتقاد الرقابة الحقيقية والمساءلة الجديّة، ووجود نظام محكم للإدارة العامة وسياسات واضحة للتشغيل، في ظل شلل عمل المجلس التشريعي.

الخطير في الأمر أنّ كل هذه السياسات تمرّر دون وجود مشاركة حقيقية فعّالة للمواطن الفلسطيني، وهو صاحب المصلحة الحقيقي في رسم السياسة العامة وصنع القرار ومناقشة الميزانيات العامة، ويجب أن يرتكز إلى احترام مبدأ سيادة القانون، وخضوع الجميع لسلطان القانون كأساس للحكم الصالح، حيث إن أي انحراف عن هذه الثوابت والمفاهيم والمحددات يؤشر لافتقاد المشروعية، وبالتالي يقود إلى انقراض العقد الاجتماعي.

وفي السياق العربي عمومًا، تتسم المنظومة التشريعية بضعف الإطار القانوني اللازم لحماية الموارد والثروات العامة، وسط اختلاط لمفهوم حكومة الدولة الوكيل عن الشعب، وحكومة الدولة التي تملك التصرف في الدولة ذاتها، وهو ما يتضح في سياسات تخصيص الأراضي المملوكة للدولة في بعض الحالات، وفي التصرف في ثروات البلاد الرئيسة، كالثروة النفطية في حالات أخرى.

كما غابت آليات الرقابة الحقيقية والمحاسبة الجادة على عمل الحكومات في غزة ورام الله، من خلال تعطل عمل المجلس التشريعي، بفعل الانقسام الوطني؛ وبالتالي تعطلت قدرته على ممارسة دوره الرقابي والتشريعي، بما أضعف الحق في المشاركة في صنع القرار، وأضعف منظومة سيادة حكم القانون واستقلال القضاء والفصل بين السلطات.

ويفاقم من ذلك التراجع الخطير في دور مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة مهام الرقابة

الشعبية على أداء مؤسسات السلطة، والقيود الكبيرة المفروضة على حرية تداول المعلومات وتدققها، الذي يضعف بدوره الشفافية، ويؤثر على حق المواطن في الاطلاع على الحقائق التي تمس حياته، وبما يسهم في مكافحة الفساد.

4. تحديات يفرضها الحصار والإغلاق:

يواجه الشعب الفلسطيني في قطاع غزة وفي ظل مرحلة الكفاح الوطني أزمات سياسية مستحكمة، فرضها الصراع وحالة الاشتباك الممتد مع الاحتلال، من حروب متكررة وقصف شبه يومي، واجتياحات ومنع الصيد في البحر، وفرض منطقة عازلة على حدود القطاع الشرقية والشمالية، يمنع فيها تحرك المواطنين والمزارعين، والحصار المفروض برًا وبحرًا وجوًا، وإغلاق المعابر والتحكم في حرية الحركة والانتقال، وبخاصة للمرضى والطلاب والتجار، وانتقال البضائع بحرية من قطاع غزة وإليه؛ مما أسهم في تدهور الأوضاع الحياتية لأكثر من 1.9 مليون نسمة، يقطنون في الشريط الساحلي الضيق الذي لا تتجاوز مساحته 360 كم مربعًا، وهو الأمر الذي خلق حالة من الإفقار المتعمد من صنع الإنسان، وحدّ من فرص الآلاف ممن هم في سن العمل، وأعاق المسيرة التنموية، وأثر سلبًا على أولويات البناء لصالح تنمية الصمود ومجابهة الاقتلاع، وبالتالي توارت أسس المساءلة الاجتماعية والاقتصادية بشكل كبير، لصالح الهم السياسي والوطني.

ثانيًا: أبرز العوائق في مجال التمكين القانوني وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية

لعل أبرز العوائق في مجال تطبيق الحماية والمساءلة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عموماً هو عدم انضمام بعض البلدان العربية إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ICESCR، مع إبداء التحفظات على المواد ذات الطبيعة الجوهرية والمتعلقة بالمساواة، والعزوف العربي الكامل عن الانضمام للبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع بقاء غالبية التشريعات الوطنية الرئيسية دون موامة مع نصوص العهد، كذلك ندرة المؤسسات الحقوقية المتخصصة في مراقبة تطبيق نصوص العهد، وضعف الخبرات العملية الضرورية لاقتراح السياسات والبرامج الهادفة لوضع الحقوق في أطر عملية التخطيط الوطنية للنهوض بحقوق الإنسان أو مشاريعها الجاري إعدادها في عدد من بلدان المنطقة، علاوة على ندرة اللجوء للقضاء بالاستناد إلى العهد، وغياب المعرفة والوعي والمهارات، بين العاملين في مهن القضاء

والادعاء العام والمحاماة بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان؛ ما يجعل الاستناد في النزاعات قاصراً على التشريعات الوطنية التي لا تستجيب للعديد من المعايير الدولية، يضاف إلى ذلك ضعف الوعي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بين ذوي المصلحة المحميين بموجب العهد، بما في ذلك جمعياتهم وتنظيماتهم النقابية.²⁷



المبحث السادس

دور التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يعد استخدام آليات التقاضي أحد الاسهامات الرئيسة في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، عبر نقل الجدل القانوني حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى ساحات القضاء؛ لاتصاله بإشكاليات غير محسومة أو تحتل التأويل، أهمها مكانة الاتفاقيات الدولية في التشريع الوطني، ونمط القوانين النافذة، ومدى وعي الجمهور باستخدام هذه الآلية في تعزيز الحقوق، ومدى إلمام القضاة والمحامين وخبرتهم في تفعيلها، بالمقارنة مع حجم النشاطات والخطوات الجوهرية التي تحققت في إطار تعزيز الحقوق المدنية والسياسية باستخدام آلية التقاضي أمام المحاكم الوطنية.

وأسلوب التقاضي يشمل التمثيل القانوني المباشر **Direct Legal Representation** وهو أسلوب يقوده أساساً المحامون **Lawyers' Lead Approach**. ومن أبرز أوجه التمثيل القانوني المباشر كل من: التقاضي الإستراتيجي **Strategic Litigation**، ودعاوى المصلحة العامة **Public Cause**، والتقاضي في سبيل المناصرة والدفاع عن قضايا ذات طابع عام **Interest Litigation Cause** ²⁸. **Lawyering**

ولكن استخدام هذه الآلية في مجال تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، لا يزال قاصراً، ويعاني من ندرة شديدة في السياق الفلسطيني والعربي عموماً، ويُعزى ذلك إلى جملة من الأسباب الموضوعية، أهمها أن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاته يتبنى مبدأي القدرة والتدرج في أعمال أحكامه، انطلاقاً من واقع أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تتطلب من معظم الحالات تخصيص موارد مالية، وأن أعمالها يتطلب مراحل زمنية لإنجازه، بخلاف الحقوق المدنية والسياسية التي يغلب عليها طابع «الامتناع» عن أفعال معينة، وتحتاج إلى إرادة سياسية في تفعيلها أكثر من الموارد.

ورغم أن المبدأين صحيحان، إلا أنهما يُستخدمان في كثير من الأحيان كذريعة للتهرب من الالتزامات القانونية والدولية، في سياق لا تزال تتنازع فيه بعض الدول في أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعبر عن مطالب واحتياجات ولا تمثل حقوقاً.

وتزداد الصعوبة عندما يتعلق الأمر بالتمكين القانوني للفقراء وغيرهم من الفئات الهشة الذين يُضعف الفقر قدراتهم، وتعوزهم الأوراق الثبوتية، والمساندة الإعلامية، وتخذلهم نظم الضمان الاجتماعي، والخيارات الاجتماعية للحكومات، وأنماط الفلسفة الاقتصادية السائدة، وتأثيرات العولمة المنفلتة، وانزلاقها بالمجتمعات العربية في دوامة الأزمات المالية والاقتصادية الطاحنة، وزيادة التفاوت الطبقي، وانسحاب الدولة من كثير من وظائفها الاجتماعية.²⁹

أولاً: نماذج لاستخدام آلية التقاضي في العالم العربي

تمثلت أبرز النماذج في مجال الحماية الاجتماعية في مصر في قضية الحد الأدنى للأجور، وفي قضية «خصخصة» التأمين الصحي، والتمييز ضد أصحاب المعاشات في تقرير العلاوات الاجتماعية بتقرير حد أقصى لها، كما تمثلت أبرز النماذج في مجال احترام الحق في الصحة في قرار وزير الصحة بربط سعر الدواء بالأسعار العالمية؛ مما كان من شأنه أن يؤثر على وصول المواطنين للدواء بأسعار مناسبة لقدراتهم، وكان من أبرز النماذج في مجال احترام الحق في التعليم الدعوى المقامة لإلغاء قرار المجلس الأعلى للجامعات بزيادة رسوم التعليم الجامعي الحكومي للمنتسبين بعشرة أمثاله، وكان من أبرز النماذج المتعلقة بالإخلاء القسري قضية الطرد الجماعي لسكان جزيرة "القرصاية" التي يقطنها خمسة آلاف مواطن، كما تمثلت أبرز النماذج في حماية موارد الدولة في قضية تصدير الغاز الطبيعي بأقل من معدل أسعاره في السوق العالمي، وتخصيص مساحات شاسعة من أراضي الدولة لبعض شركات الاستثمار العقاري دون شفافية، ودون مزايدة، وبوضع تمييزي.

وشهد استخدام آلية التقاضي في بلدان عربية أخرى، حماية حقوق فئات معينة أو حقوق معينة، وكان من أبرز نماذجها في حماية المرأة إسقاط القواعد التمييزية في سفرها إلى الخارج في الكويت، كما كان من أبرز نماذجها في لبنان، إسقاط قرار وزير الداخلية الذي يقيد الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية الذي يُعدُّ أحد أفضل قوانين الجمعيات على الساحة العربية.³⁰

ومن أهم التجارب على صعيد استخدام القنوات القانونية المباشرة عن طريق اللجوء للمحاكم والجهاز القضائي الرسمي في مصر ما يأتي: أولاً: لجوء المحامين للمحاكم ليس فقط للدفاع عن حقوق الفرد محل الانتهاك، بل سعياً كذلك لإحداث تغيير في الواقع القانوني والمجتمعي،

<http://www.aohr.net/> .29

<http://www.aohr.net/> .30



مثال ذلك رفع قضايا فردية **Impact Litigation**؛ بهدف إلقاء الضوء على قضايا ذات تأثير على الشأن العام. ثانيًا: رفع قضية جماعية **Class Action** حيث يرفع المحامون قضية واحدة جماعية نيابة عن مجموعة من الموكلين المتضررين من انتهاك لحقوقهم وحررياتهم، وبالتالي يكون هدف التقاضي الدفاع عن حقوق الموكلين من جهة وإلقاء الضوء على قضايا ذات تأثير على شريحة واسعة من شرائح المجتمع. ثالثًا: رفع عدد ضخم من القضايا المشابهة في مدة زمنية واحدة. ويهدف هذا الأسلوب إلى إشغال المحاكم في الوقت عينه بعدد من القضايا ذات الطابع القانوني نفسه، وبالتالي يؤثر توافد هذا الزخم من القضايا في إثارة الرأي العام، وتسييل الضوء على انتهاكات وممارسات غير قانونية.

كما يسجل أن المحامين استخدموا إستراتيجيات أخرى من التقاضي لأجل المصلحة العامة، ومنها استخدام القانون الإداري أداة للطعن في القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، حيث يتم الطعن بعدم دستورية القرار الإداري وطلب الإلغاء، أو يتم طلب تأكيده. كما تناولت التقاضي الإستراتيجي، وهو وسيلة لتحريك الرأي العام تجاه قضايا معينة، ووسيلة ضغط على الجهات صانعة السياسات والقرارات، ومن أهم الأمثلة على ذلك هي قضية ختان الإناث التي دفعت وزير الصحة إلى اتخاذ قرار بحظر الختان في 2007، كما أدت إلى تضمين قانون العقوبات تجريماً للختان.³¹

وتشير هذه النماذج عددًا من المسائل المهمة تتصل بجداولها ونتائجها الاجتماعية:

في تقدير جدواها ونتائجها ليس من المبالغة القول إن هذه الدعاوى أثبتت جدوى: فقد استجابت المحاكم لبعضها، ورفضت بعضها، وتلك التي نفذتها الحكومات أو تسعى لإفراجها من مضمونها، ففي الحالات التي أيدتها المحاكم في مصر لم تقتصر جدواها فقط على إلغاء القرار المعيب المطعون عليه، بل أفضى في إحدى الحالات، وهي الخاصة بمناقشة هيئة التأمين الصحي، لدعوة الحكومة إحدى المنظمات التي كانت خصمًا للوزارة في الدعوى القضائية لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الجديد، واستمعت لملاحظاتها. أما في الحالات التي رفضتها المحاكم مثل قضية وقف تصدير الغاز بأقل من سعره العالمي، فقد اضطرت الحكومة لإعادة النظر في عقودها لبيع الغاز داخليًا للمصانع الكبرى، وخارجيًا للمستوردين الأجانب؛ مما نتج عنه تقريب هذه الأسعار للمستويات العالمية، وعاد على خزينة الدولة بنتائج إيجابية جيدة.

<http://www.legal-agenda.com/print.php?id=477&folder=articles&lang=ar>.31

وفي المجالات التي صدرت فيها أحكام وتحاول الحكومة احتواء أثرها أو إفراغها من مضمونها، مثل قضية الحد الأدنى للأجور وقضية تخصيص أراضي الدولة، أفضت إلى مناقشة السياسات الاجتماعية للدولة، وأثارت وعياً مهماً في المجتمع، انتقل إلى مؤسساتها التمثيلية البرلمانية والنقابية، والإعلامية، ونقلت أحكام الدستور وأحكام العهد إلى صلب الحوار الاجتماعي.

تشير هذه النماذج إلى تنوع الفاعلين الاجتماعيين الذين تنبها أكثر من غيرهم لجدوى استخدام آلية التقاضي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ لم تقتصر هذه الفئة على أصحاب المصلحة المباشرين، بل امتدت إلى محامين ذوي وعي اجتماعي وحقوقى، ومنظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، لكن يلاحظ أيضاً محدودية هذه الفئات، رغم تعدد القضايا وأهميتها، وغياب فاعلين آخرين، كان أولى بهم مساندة هذه الدعاوى، مثل المنظمات النقابية والمهنية الرسمية.

أثار الجدل القانوني في هذه القضايا عدداً من المسائل القانونية الجوهرية، أبرزها انصياع الحكومة لأحكام الدستور، ومشروعية تصرفات الإدارة ونزاهة قراراتها، وعززت من مفهوم "القرار السلبي" الذي تتخذه الإدارة بعدم تدخلها إزاء قضية ما مثل الحد الأدنى للأجور، وأكدت من جديد رقابة القضاء وولايته على أعمال الإدارة في مواجهة تذرّع جهة الإدارة بأعمال السيادة في تحصين قراراتها، كما وسعت من مفهوم «المصلحة والصفة» في الدعوى القضائية.³²

ثانياً: التجربة الفلسطينية في استخدام آليات التقاضي

تعدّ التجربة الفلسطينية في مجال استخدام الأدوات التي يتيحها القانون لخدمة المصلحة العامة تجربة متواضعة، إلا أنها فريدة عن غيرها في السياق العربي، بحكم الواقع السياسي المعاش والمتمثل بالاحتلال الإسرائيلي المتواصل لأكثر من ستة عقود. ومن أبرز تجارب المحامين الفلسطينيين داخل نطاق المحاكم الفلسطينية في مجال سعيهم للبحث عن العدالة الاجتماعية والتغيير المجتمعي:

- دعوى جماعية Action Class تخص مجموعات انتهكت حقوقها في بيئة صحية آمنة، جراء انتشار أبراج التقوية التابعة لشركات الهواتف المحمولة في منطقة خان يونس،

.http://www.aohr.net/.32



حيث ترفع المحامون أمام المحكمة لإثبات الضرر وطلب الحماية لحقوق الموكلين، والجدير بالذكر أن الحملة استهدفت تشكيل رأي عام، يعي أبعاد المشكلة ويشكل ضغطاً إضافياً على أصحاب القرار.

- دعوى جماعية لدى المحكمة العليا بغزة تقدم بها محامو شبكة عون للوصول للعدالة بغزة، تخص سكان أحد الأحياء المكتظة بالسكان يقع في مخيم النصيرات للاجئين، والمتضررين بشكل مباشر من إقامة محطة لتزويد الوقود يملكها أحد المتنفذين، حيث تقع في حي سكني وبجانب روضة أطفال، حيث قامت المحكمة بإصدار أمر توقيف مؤقت، واستتبعته بإصدار حكمها بوقف البناء وإغلاق المحطة، وإلزام الجهات الإدارية المعنية بإلغاء التراخيص الممنوحة لإقامة المحطة.

- دعوى الجمعيات الخيرية ضد وزارة الداخلية للطعن في قرار وزير الداخلية الصادر في 2007 بإغلاق 103 جمعيات خيرية وحلّها، من دون أي مراجعة قضائية، بل من دون أي إنذار مسبق. وقد سوّغت الوزارة قرارها بوجود حماية الأمن؛ على خلفية ارتباط هذه الجمعيات بحركة حماس. وعرض المحامون أن من شأن القرار الصادر على هذا الوجه أن يولد سابقة من شأنها المس بحريات أساسية للمواطنين، وخاصة حرياتهم في التجمع وإنشاء الجمعيات، وقد أسندوا دعواهم على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وقد تكللت هذه الدعوى بقرار صدر عن محكمة العدل العليا في 2007/8/27 بإبطال القرار المطعون فيه.

- دعوى تقدمت بها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ضد القرارات الإدارية بفصل مدرسين من وزارة التربية والتعليم على خلفية انتماءاتهم السياسية. وقد بينت الهيئة أن هذه القرارات غير قانونية، وأنها تنتهك الحريات السياسية للمواطنين، والتي يقتضي أن تبقى خطأ أحمر ليس بإمكان أي سلطة أن تتجاوزها. وقد أصدرت محكمة العدل العليا في 2010/3/27 قراراً بإبطال هذه القرارات مع إلزام الإدارة العامة بإعادة المدرسين المصروفين إلى أعمالهم.

- دعوى تقدم بها المحامي علي شقيرات أمام المحكمة الشرعية في رام الله، وقد هدف من خلال دعواه إلى تمكين المرأة من المطالبة بنفقة أكثر، تناسباً مع غلاء المعيشة مما كانت المحاكم الشرعية تقرره سابقاً، وقد نجح بالفعل في انتزاع حكم بنفقة 700 دينار أردني. وهذه السابقة فتحت الباب أمام محامين آخرين لرفع قيمة مطالبهم، ما يؤدي طبيعاً إلى تحسين أوضاع النساء.

فضلاً عن ذلك، امتازت التجربة الفلسطينية باستخدام نمط التمثيل القانوني المباشر بأساليبه كافة أمام المحاكم الإسرائيلية، للدفاع عن حقوق المواطن الفلسطيني في مواجهة الانتهاكات الإسرائيلية، ومن ضمن هذه الانتهاكات مصادرة الأراضي، وسحب حق الإقامة في القدس من الفلسطينيين المقدسيين، ومنع المزارعين من استغلال أراضيهم الزراعية، واعتقالات المواطنين الفلسطينيين سواء أكانوا أطفالاً أم نساءً، والخطف والتعذيب وسوء معاملة الأسرى وحرمانهم من الحقوق الأساسية كالالتعليم والحصول على الخدمات الصحية.³³

ثالثاً: استخدام الآليات غير القضائية

بالتزامن مع استخدام الآليات القضائية في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، هنالك أشكال أخرى غير مكلفة وموفرة للوقت والآثار الجانبية للمقاومة في أروقة المحاكم، تتمثل في الوساطة والمفاوضة والمناصرة والضغط والاحتجاج الجماهيري **Mass Protesting**، حيث يتعاون المحامون مع غيرهم من الناشطين والمدافعين عن الحقوق والحريات، بهدف تحقيق المساواة والتغيير الاجتماعي. وتشمل تكتيكات الاحتجاجات الجماهيرية استخدام وسائل الضغط والمناصرة والحشد الإعلامي، وتنظيم الحملات، واستخدام أساليب الاحتجاج والتظاهر.³⁴

وبرزت ممارسات متميزة لمؤسسات المجتمع المدني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفئات الهشة، أو في سعيها للنفاذ للعدالة، ففي الظروف التي يكون فيها الوصول للنصفه العادلة عبر التقاضي غير ممكن أو غير ذي جدوى، بسبب الأبعاد المعقدة المحيطة بالقضية، يجري التعامل معها بآليات بديلة، تتمثل في الضغط والمناصرة الطويلة المدى، مثال ذلك، قضية الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان، وقضية عديمي الجنسية "البدون" في الكويت. ولقد تحدثنا آنفاً عن أمثلة ناجحة في مجال استخدام الآليات غير القضائية عند الحديث عن تجربة غزة بالتفصيل.

<http://www.legal-agenda.com/print.php?id=477&folder=articles&lang=ar>.33

<http://www.legal-agenda.com/print.php?id=477&folder=articles&lang=ar>.34



الخاتمة

إن برامج التمكين القانوني، تسعى لمساعدة المجتمعات التي تفتقر لنظام قانوني يعمل على حل مشاكل العدالة، وبخاصة في المجتمعات التي تعيش وطأة الفقر والبطالة، والنزاعات وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. كما أن الغرض الأساسي للتمكين القانوني هو مواجهة جملة من الانتهاكات الحقوقية داخل المجتمع، بما في ذلك العنف الأسري والنزاعات على الملكية والأراضي، وقضايا تتعلق بالفساد وسوء استخدام السلطة وصعوبة الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

تم التوصل في هذه الورقة البحثية، إلى عدة نتائج تتمثل فيما يأتي:

- يستخدم التمكين مزيجاً من الأدوات القانونية وغير القانونية، بما في ذلك الوساطة المجتمعية المرتكزة على القانون، المناصرة، والارشاد والتوعية، والتواصل والتشديد المجتمعي.
- يركز التمكين القانوني بالأساس على النهج القائم على حقوق الإنسان Human Rights Based Approach- HRBA في إطار إدراك التنمية البشرية المستدامة، وهو يحمي الحقوق الأساسية التي تمكن الفقراء من تحقيق كامل إمكاناتهم الاقتصادية، وتحسين سبل معيشتهم، حيث يركز على حقوق الملكية، والعمل، وتعزيز روح المبادرة لدى الفقراء والفئات الهشة، من خلال استهداف الشروط القانونية وبيئة مواتية لإنشاء الأعمال والمشروعات الصغيرة وتشغيلها.
- يعد التمكين القانوني أحد مرتكزات الحوكمة الرشيدة، من حيث إنه يشدد على أهمية الهوية والصوت والتمثيل والمشاركة للفقراء والفئات المهمشة.
- يهدف التمكين القانوني لزيادة القدرة والتمكن لدى الأشخاص المستهدفين، حيث تتضمن تقنيات التمكين القانوني: دمج التعليم، التوعية في كل جانب من تقديم الخدمة، العمل مع منظمات المجتمع وتقويتها، تنظيم حراكات جماعية لمعالجة المشكلات القانونية، الانخراط في حوار مجتمعي حول المسائل الحقوقية.
- إن منح الأولوية للتمكين القانوني له آثار برامجية ملموسة، وينبغي أن تتخذ القرارات بشأن الإستراتيجية بالتعاون مع الموكلين، وهو ما يسمى بالنهج التشاركي لا الإقصائي.
- إن التمكين القانوني يقوم على ضمان مصالح الموكل صاحب الحق والمجتمع، حيث

يشرك الأفراد والمجتمعات التي يتم التعامل معها، ليس فقط كأشخاص بحاجة إلى خدمة وإنما كعملاء أو زبائن اجتماعيين. وبرامج المعاونة القانونية من ناحية أساسية قد لا تميل للدفاع عن مصلحة الموكل بشكل كبير كشأن المحامي الخاص، حيث يتكسر تصور الممارسين القانونيين لواجبهم النهائي نحو المجتمع بأكمله، ونحو المبادئ الأساسية للعدالة والمساواة الديمقراطية، بدلاً من أشخاص معينين ذوي شكاوى.

- في ظل الحداثة النسبية لظهور برامج التمكين القانوني والعقبات الكمية والكيفية التي تواجهها، والميراث الطويل لبرامج دعم سيادة القانون التي أولت اهتمامها للإصلاح المؤسسي، من خلال تبنيتها لمنهجية من أعلى إلى أسفل، التي كانت على حساب إيلاء الاهتمام الواجب بالفئات القاعدية، وفي ظل الانقسام الفلسطيني الذي أثر سلباً على الوحدة والتماسك في النظام القانوني الفلسطيني، وكذلك في ظل التدهور الخطير بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، متمثلاً بالمعدلات غير المسبوقة للفقر والبطالة، وتردي الخدمات العامة، وتتصل الحكومات المتعاقبة من مسؤولياتها تجاه جميع الطبقات الاجتماعية، يشكل المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية بارقة الأمل في تعزيز جهود التمكين القانوني للفقراء، بالاستناد إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، خاصة في ظل وجود جملة من العوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية المترابطة والمتداخلة التي تؤثر على طبيعة ممارسات المحامين، في مجال الدفاع عن المصلحة العامة، وكذلك على نمط القضايا التي يتم تبنيتها وتناولها، حيث يحمل الموروث الثقافي الاجتماعي العربي قيماً قد تساعد في تعزيز ثقافة القانون في خدمة المصلحة العامة، وعلى الأخص ثقافة غوث المحتاج، ومناصرة الضعيف، وإجابة السؤال التي تسهم في صقل تجربة المحامين في المنطقة العربية.

- منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية في الساحة الفلسطينية والعربية تقف أمام تحدٍ كبير، ومسؤولية كبيرة في مجال دعم سيادة القانون عموماً، والتمكين القانوني للشرائح المسحوقة خصوصاً، وذلك بمغادرة المربعات التقليدية وتبني إستراتيجيات جديدة، عمادها: تأسيس وحدات ولجان متخصصة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وإطلاق المشاريع ذات الصلة، ودعم قدراتها الذاتية المتخصصة في مجال هذه الحقوق، مع السعي لامتلاك المهارات وتطويرها، وبناء المعرفة بين كوادرها



الناشطة، وتقوية دورها في مجال زيادة الوعي والمعرفة بالحقوق، والمطالبة بالوصول للخدمات الاجتماعية الأساسية وآليات إنفاذها. ودعم قدراتها في مجال المراقبة والرصد والتوثيق وإعداد التقارير، وفحص التشريعات والسياسات، وتعزيز قدرتها على اقتراح البدائل، وإعداد حملات التحشيد والضغط والمناصرة وتنفيذها، وتقديم المساعدة والتمثيل القانوني للضحايا، وتأسيس آلية للتعاون والتشبيك فيما بين المؤسسات المتخصصة والمعنية بتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، تكفل تحقيق أهداف التنسيق وتبادل التضامن والتأييد وتبادل الخبرات وأفضل الممارسات، والعمل على تأسيس آلية بحوث متخصصة للمهتمين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛ بهدف دعم المعرفة بين الناشطين في الشبكة، وتأسيس منبر للحوار الاجتماعي لتعزيز الحوار بين ممثلي الحكومات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية المتخصصة والأكاديميين والخبراء، وحث الجهات الحكومية للانضمام للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والعمل على استخدام المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان لتعزيز ضمانات حماية الحقوق فيها، وكذلك الانضمام للبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد، وسحب التحفظات التي تمس جوهر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، والضغط من أجل الإقرار بالمرتبة القانونية السامية للعهد في التشريع الفلسطيني، ومن أجل الإسراع بتنفيذ الالتزامات الخاصة بمواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، والاهتمام بتعزيز الوعي والمعرفة بالالتزامات الدولية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بين القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين، وبين ذوي المصلحة وتنظيماتهم التمثيلية والنقابية.

المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

- قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.
- قانون الدفاع عن السجناء الفقراء رقم (37) لسنة 1926.

ثانياً: الكتب والدراسات

- جلاّد، زينة، المحامي المناصر للقضايا الاقتصادية والاجتماعية في مصر وفلسطين: حالات معبرة، مجلة المفكرة القانونية، العدد العاشر.
- غوليب، ستيفن، مشروع العدالة العالمي: الماضي والحاضر والمستقبل المحتمل للتمكين القانوني.
- غوليب، ستيفن، وثوماس ماكليرني، الاصلاح القانوني والحوكمة العدد الثاني 2010: التمكين القانوني نظرة ممارس،
- قاعدة البيانات التابعة لشبكة عون للوصول للعدالة بغزة-التقرير الشامل، ديسمبر 2013.
- تقرير مفوضية التمكين القانوني للفقراء: العدد الأول، جعل القانون يعمل لصالح الجميع.
- مركز شؤون المرأة: دراسة مسحية حول الوعي القانوني لدي المرأة الفلسطينية في قطاع غزة، مايو 2013.
- مفوضية التمكين القانوني للفقراء: ويكيبيديا، تعريف.
- المنظمة العربية لحقوق الإنسان: دراسة حول الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، 2012.
- المنظمة العربية لحقوق الإنسان: دليل التمكين القانوني للفقراء 2014.
- مؤسسة المجتمع المفتوح: ما هو التمكين القانوني؟.
- مؤسسة ناماتي: برامج المساعدة القانونية المجتمعية - دليل الممارس 2012.



- الهيئة الفلسطينية للاجئين: دراسة مسحية حول مستوى الوعي القانوني في سته محليات في قطاع غزة، يوليو 2013.

ثالثاً: المقابلات

- الأستاذ ابراهيم أبو معمر، مدير الجمعية الوطنية للديمقراطية والقانون برفح، يناير 2014.
- المهندس أسامة أبو الروس، برنامج مكافحة الفقر - برنامج الأمم المتحدة الانمائي، فبراير 2014.
- المحامية أسماء أبو لحيه، محامية العيادة القانونية بجمعية عايشة لحماية المرأة والطفل، غزة، فبراير 2014.
- الأستاذة تحرير الحاج، رئيسة اللجنة التنسيقية العليا لمراكز البرامج النسائية بمخيمات اللاجئين، غزة، فبراير 2014.
- الدكتور خالد شعبان، مدير الهيئة الفلسطينية للاجئين، يناير 2014.
- الدكتور رامي وشاح، كلية القانون والممارسة القانونية بجامعة فلسطين ومحامي عيادة نقابة المحامين سابقاً، فبراير 2014.
- الأستاذ سعيد عبدالله، محامي العيادة القانونية بالهيئة الفلسطينية للاجئين، غزة، فبراير 2014.
- الأستاذ سلامة بسيسو، نائب نقيب المحامين الفلسطينيين والأميين العام المساعد لاتحاد المحامين العرب والأميين العام لشبكة عون للوصول للعدالة، غزة، فبراير 2014.
- الأستاذة غادة الكرد، منسقة مشروع الرقابة علي العدالة - المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، فبراير 2014.
- الأستاذ غسان ابو عيشة، منسق العيادة القانونية بجامعة الأزهر بغزة، فبراير 2014.
- الأستاذ غسان القيشاوي، محامي العيادة القانونية التابعة لنقابة المحامين الفلسطينيين مركز غزة، فبراير 2014.
- الأستاذة هبة مرتجي، منسقة شبكة عون السابقة، فبراير 2014.
- الأستاذة وفاء الأشقر، المنسق العام لشبكة عون للوصول للعدالة غزة، يناير 2014.

الموازنة العامة وواقع سيادة القانون في قطاع غزة

أ. عمر شعبان

| | |
|-----|--|
| 231 | مقدمة |
| 232 | المبحث الأول: إطار نظري حول مفهوم مبدأ سيادة القانون وقانون الموازنة العامة والشؤون المالية |
| 235 | المبحث الثاني: عرض تاريخي للموازنة في قطاع غزة في السنوات الماضية |
| 238 | المبحث الثالث: سيادة القانون وآلية إقرار الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي |
| 247 | المبحث الرابع: أهم المعوقات أمام إقرار الموازنة في ضوء حالة الانقسام السياسي وحصار قطاع غزة |
| 250 | المبحث الخامس: سبل تطبيق الأصول القانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وسيادة القانون من قبل المجلس التشريعي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص |
| 258 | المصادر والمراجع |





مقدمة

تناقش هذه الورقة البحثية واقع سيادة القانون والموازنة العامة في قطاع غزة منذ عام 2006م، في ظل حالة الانقسام السياسي الفلسطيني التي بدأت في يونيو 2007م. وتتناول الورقة دور المجلس التشريعي الفلسطيني في غزة في إقرار الموازنة ومتابعتها وتنفيذها والرقابة عليها، ومساءلة السلطة التنفيذية في التعامل مع المال العام. كما تتطرق لأهم المعوقات لتفعيل مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة، في ظل استمرار العمل بموازنتين مختلفتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقييم مدى التعاون بين حكومتي غزة ورام الله، في إدارة الموارد المخصصة لقطاع غزة وتوزيعها، وتبادل المعلومات في هذا الشأن.

تستند منهجية البحث إلى أساليب متعدّدة، منها مراجعة الأدبيات والتقارير والمقالات والأبحاث التي تتعلق بالموازنة العامة، لدراسة الموازنة العامة للحكومة في غزة خلال السنوات الماضية، وتحليلها. بالإضافة إلى إجراء مقابلات معمّقة، مع الأشخاص ذوي الصلة، من أعضاء لجنة الموازنة بالمجلس التشريعي بغزة، واللجنة القانونية بالمجلس التشريعي؛ لمراجعة خطوات الموافقة والمصادقة على الموازنة من قبل المجلس التشريعي بغزة، ولتقييم تلك الخطوات، بالإضافة إلى العاملين بدائرة الموازنة العامة بوزارة الماليّة، وممثلين من القطاع الخاص والمجتمع المدني؛ لمعرفة مدى إشراك المجتمع في مراحل الموازنة العامة: الإعداد والتنفيذ والتقييم، وتقديم رؤية مكتملة حول كيفية تطوير آليات الرقابة على تنفيذ الموازنة، من قبل لجان المجلس التشريعي المختصة والمجتمع المدني، إعمالاً لمبدأ سيادة القانون.

المبحث الأول

إطار نظري حول مفهوم مبدأ سيادة القانون وقانون الموازنة العامة والشؤون المالية

يعمل المجتمع بسيادة القانون عندما ينظم فيه القانون أشكال القوة العامة والخاصة، ويضع لها الضوابط. والوضع المثالي للقانون هو أن يعمل كمجموعة واحدة من المعايير الحاكمة التي تمنع الفساد السياسي، وتضمن-وبشكل مباشر- تعايشاً اجتماعياً منسجماً ومتطوراً ووطنياً ناضجاً.

وتُعَدّ الموازنة العامة من أهم أدوات السياسة المالية؛ ذلك أنّ البرنامج السياسي للحكومة يتجلى في الموازنة العامة، إذ تعمل من خلاله على تمويل سياساتها الداخلية والخارجية في كل قطاعاتها المالية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وبناءً على ذلك، فلا بد لأرقام الموازنة العامة أن تدلّ على توجهات الحكومة وعلى برنامجها السياسي والمالي، وأن تتغير هذه الأرقام حسب تغير البرنامج السياسي للحكومات المتعاقبة في الدولة.

تُعرّف الموازنة العامة، وفق المادة (1) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية: «بأنها برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة». ويختص مجلس الوزراء بوضع مشروع الموازنة العامة وعرضها على المجلس التشريعي؛ فالمادة (61) من القانون الأساسي لسنة 2003 بعنوان (اختصاصات مجلس الوزراء) تنصّ في الفقرة (3) منها على: «وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي». ويستفاد من هذا التعريف أن الموازنة العامة هي بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه، وأن تحصله من إيرادات مالية، خلال مدة قادمة، تقدر بسنة واحدة في أغلب الأحوال، وتقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية.

اعتماداً على مبدأ سيادة القانون، فإن البرلمان يتمتع بالولاية العامة في تمثيل مصالح المجتمع، وتمتد إلى مختلف الأنشطة والمؤسسات، وإن كانت تأخذ صوراً مختلفة؛ فهناك الولاية الدستورية المباشرة للمجلس على أعمال السلطة التنفيذية، وتأخذ صورة المناقشة وسلطة



إقرار سياسات الحكومة قبل تنفيذها (مثل «مناقشة وإقرار برنامج الحكومة» والموازنة العامة، أو «إبداء الثقة في تشكيل الحكومة») وأثناء تنفيذها، من خلال وسائل الرقابة، مثل السؤال والاستجواب، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، ولجان الاستماع...، وكذلك بعد تنفيذ هذه السياسات (مثل اعتماد الحساب الختامي للموازنة، والتصديق على القرارات والمعاهدات).

وتُعدّ الرقابة العامة على كل الشؤون الماليّة للدولة أحد أهم السبل الرقابية التي تستخدمها المجالس والبرلمانات التشريعية المنتخبة، على السلطات التنفيذية؛ لضمان التزامها بالقانون، والقواعد الدستورية، ولأنها توفر فرصة لكشف مدى تورط المسؤولين في أعمال تشكّل خرقاً للقانون والدستور. وعليه، فإنّ على الحكومة الالتزام بتقديم تقارير منتظمة ودورية للمجلس التشريعي، عن سير أعمالها، وكيفية صرفها لبنود الموازنة المقررة، طبقاً للمادة رقم (52) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون الماليّة لعام 1998م الذي يلزم الوزارة بتقديم تقرير تفصيلي رُبع سنوي، يتناول اتجاهات الإيرادات والنفقات وحركتهما، وكذلك تفسير الانحرافات المهمّة، ويستعرض الاقتراحات والإجراءات التصحيحية المناسبة؛ لتمكين المجلس من القيام بدوره الرقابي في المجال الماليّ على وجه الخصوص. ويتحمل المجلس المسؤولية الكاملة إذا لم يتخذ الإجراءات الكفيلة بتقديم وزير الماليّة، والحكومة للتقارير الدورية عن إجراءات الصرف، وعرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي، في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة الماليّة، وفقاً للقانون¹.

وعند التطرق للعلاقة بين سيادة القانون والتشريعات المنظمة للموازنة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، يتّضح غياب دور السلطة التشريعية الموحّدة (المجلس التشريعي)؛ مما يعيق استكمال الأطر القانونية والتشريعية المنظمة لعمل الموازنة، ويزيد من المعوقات والفجوات التي تحيط بالإطار القانوني الناظم لعملها، ومن ثم عمل السلطات التنفيذية. فعلى سبيل المثال هناك عدد من المؤسسات الأمنية المشكّلة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، تعمل دون أن يكون لها سند قانوني واضح ومحدد، تركز عليه في تحديد شامل لاختصاصاتها، وتشكيلها وآليات عملها، وصلتها بعضها.

وتجدر الإشارة إلى أن عمل المجلس التشريعي الفلسطيني لا يزال يعاني من عجز وقصور، في

1. أحمد مجدلاوي، مجلس تشريعي منتخب، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، فلسطين، 2004، الموجود على الموقع الآتي: <http://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/766.html>.

مسألة الرقابة القانونية الفاعلة، على أعمال الحكومة بشكل عام، وتنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص، خاصة بعد حالة الانقسام السياسي التي شهدتها أراضي 67 الفلسطينية، بعد أقل من سنة على الانتخابات التشريعية الثانية؛ مما أنتج نوعاً من العلاقة المشوّشة التي حدّت من قدرة المجلس على الاضطلاع بدوره القانوني والرقابي، فمثلاً قد يضطر المجلس التشريعي وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية الموافقة على الموازنة العامة كما هي عندما لا تستجيب الحكومة لاعتراضاته أو طلب تعديلاته؛ خشية تأخير العمل بالموازنة الجديدة، وهذا ما حصل بالفعل خلال موازنات السنوات الماليّة 2009، 2010، 2011.



المبحث الثاني

عرض تاريخي للموازنة في قطاع غزة في السنوات الماضية

لقد أقر المجلس التشريعي للحكومة في غزة موازنات مالية للسنوات (2006م-2010م) - 2011م - 2012م - 2013م) وأقر موازنة استثنائية واحدة في العام 2009م، بينما لم يقر الموازنة خلال السنتين (2007م و2008م).

أ- موازنة سنة 2006-2007م:

أدى الحصار المفروض على غزة منذ يونيو 2006 إلى تشديد القيود، وتوقف حركة البضائع، باستثناء المساعدات الإنسانية؛ مما ترتب عليه تراجع استثمارات القطاع الخاص، وتردي الوضع الاقتصادي في غزة، ليشهد ذلك العام تضخمًا ملحوظًا في النفقات العامة. وقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتجميد كافة الحسابات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتم دفع نفقات المؤسسات التابعة لها في غزة مباشرة من حسابات بنوك في الضفة الغربية؛ الأمر الذي أدى إلى عدم تضمين بعض معاملات الدفع والقبض ضمن البيانات الأولية لموازنة عام 2007م.

ب- موازنة سنة 2007-2008م:

حتى العام 2007م كانت حركة حماس تهتم بأعضائها الذين لم يتجاوز عددهم في ذلك الوقت عشرة آلاف، وبمؤسساتها التعليمية والاجتماعية، وبموازنة لم تزد على 4-5 ملايين دولار شهريًا. لكنها منذ توليها الحكم في قطاع غزة في يونيو 2007م بعد الاقتتال الداخلي مع السلطة الفلسطينية، أصبحت حكومتها مسؤولة عن ما يقرب من 1.7 مليون فلسطيني؛ الأمر الذي شكّل تحديًا كبيرًا لحركة حماس.

وتجدر الإشارة إلى أن التدهور المؤسساتي الذي حصل في العام 2006م أدى كذلك إلى تراجع جباية فواتير الكهرباء، فدفعت السلطة لإسرائيل عام 2007م، عن الكهرباء والخدمات الأخرى، 535 مليون دولار، وهو ما يساوي نصف فاتورة الرواتب تقريبًا، وبما نسبته 10% من الناتج المحلي الإجمالي². كما شهد العام 2007م تطورًا نسبيًا على الاقتصاد الفلسطيني في

<http://www.portal.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/mashro3%20mowzna.pdf> .2

الضفة الغربية؛ نتيجة الدعم الدولي القوي الذي تلقتة السلطة الفلسطينية، منذ شهر حزيران من العام نفسه، وتحرير الأموال الضريبية المجمدة لدى إسرائيل، حيث استلمت السلطة كلّ متأخرات المقاصّة مع نهاية عام 2007م، فزادت إيداعات القطاع الخاص في البنوك إلى 22% في عام 2007، أي ما قيمته 5.1 مليار دولار³. وفي الوقت نفسه كان قطاع غزة، والذي يشكل اقتصاده 35% من الناتج المحلي الإجمالي، يشهد تردّيًا اقتصاديًا ملحوظًا، ويشكّل عبئًا على النمو الاقتصادي الفلسطيني الإجمالي؛ مما دفع السلطة الوطنية إلى اقتراح تولّي إدارة معابر غزة.

ج- موازنة سنة 2008-2009م:

تضمنت موازنة عام 2008 تعديل النفقات بما يتلاءم مع المصادر المتاحة، من خلال تجميد التعيينات للوظائف الجديدة، باستثناء التعليم والصحة، وتجميد زيادات الأجور، كما أسهمت في تسديد المستحقات المتأخرة للقطاع الخاص، بقيمة 70 مليون دولار؛ بغية تحسين التشغيل في القطاع الخاص. أما فيما يخص قطاع غزة فقد اشتملت على بنود لدعم اقتصاد غزة، والاستمرار في دفع رواتب موظفي القطاع، وعددهم 64.213. إضافة إلى دفع ثمن الوقود لشركة توليد الكهرباء في غزة، وثمان استهلاك الكهرباء المستورد من شركة الكهرباء الإسرائيلية، في ظل عدم دفع مستهلكي الكهرباء في غزة إلا القليل، منذ منتصف عام 2006م.

مقارنة بين موازنة عام 2007م وموازنة عام 2008م

بناءً على البيانات الماليّة الفعلية عن الأداء الماليّ حتى تشرين الثاني / نوفمبر 2008م، فإن مجمل الإيرادات ارتفع بنسبة 13% مقارنة مع عام 2007م، وعلى صعيد الإنفاق فقد قلّ مستواه عن المستوى المحدد له في الموازنة بثمانية وعشرين مليون دولار. أما فيما يتعلق بصافي الإقراض لتغطية فواتير كهرباء غزة غير المدفوعة لعام 2008م، فقد بلغ 447 مليوناً، مقابل 400 مليون دولار المخصص في الموازنة.

وعليه، فقد بلغ العجز في الميزان التجاري حوالي 1.26 مليار دولار، أي ما يعادل 20% من الناتج الإجماليّ في عام 2008م، بالمقارنة مع 25% في عام 2007م.



د- موازنات الحكومة في قطاع غزة (سنة 2009 - 2013م):

قدمت الحكومة في غزة موازنتها الأولى عام 2009 بقيمة بلغت 428 مليون دولار، واتصفت تلك الموازنة بأنها بدائية جداً، مقارنة بما يجب أن تتصف به الموازنات الحكومية، ومقارنة مع آخر موازنة أقرتها السلطة الفلسطينية قبل الانقسام بين غزة والضفة الغربية، ووصلت إلى ملياري دولار. وقد واصلت الحكومة المقالة إعداد موازنتها السنوية وتقديمها، وتواصل مع ذلك الارتفاع المطرد في قيمتها؛ ففي العام 2010 بلغت 540 مليون دولار، وفي العام 2011 بلغت 630 مليون دولار، وفي العام 2012 بلغت 869 مليون دولار، حتى وصلت لمبلغ 897 مليون دولار للعام 2013.

من خلال الموازنات المتعددة التي تعدها حكومة غزة، يمكن ملاحظة أن المتحقق فعلاً، سواء في جانب الإيرادات أو النفقات، يختلف بدرجة كبيرة عن المقدّر عند وضع الموازنة؛ فعلى سبيل المثال قُدّرت الإيرادات للعام 2012 بحوالي 173 مليون دولار، وما تحقق فعلاً من إيرادات بلغ 221 مليون دولار، أي بزيادة فعلية عن المقدّر بنسبة 28%، في حين أن النفقات المقدرة لنفس العام كانت 869 مليون دولار بينما كانت النفقات المنفذة فعلاً لم تزد عن 445 مليون دولار، أي أقل من النصف. إن الفرق الواضح بين تقديرات بداية العام مع المتحقق فعلاً في نهايته، يؤشر إما إلى تواضع الخبرة المهنية في مجال التخطيط المالي، أو أنه تضخيم متعمد للنفقات؛ بهدف جلب مزيد من التضامن والمؤازرة.

المبحث الثالث

سيادة القانون وآلية إقرار الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي

يشكل نقاش الموازنة العامة للدولة وإقرارها، إحدى أهم الوسائل الرقابية بيد المجالس التشريعية، حيث تمكّنها من الإشراف على سياسة الحكومة العامة، وإدخال تعديلات على بنودها، ومراقبة تنفيذ بنود الموازنة العامة وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً، والسياسات التي رسمتها السلطة التشريعية؛ فالموازنة السنوية ليست مجرد آلية للحصول على موافقة البرلمان على مقترحات نفقات السلطة التنفيذية، ولكنها تشكل أداة حيوية وحاسمة، في ضمان الرقابة والشفافية والمساءلة، وتحقيق الصالح العام للمواطنين. وبالتالي. فإنّ الموازنة هي البيان الأساسي والمحور الذي يعبر عن أعمال الدولة ونشاطاتها، بما تحدده من خطوط عريضة لوجهة نظر السلطة التنفيذية، في كل النواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. كما أن الموازنة هي التعبير السياسي عن سياسات السلطة التنفيذية، وبيان ما قامت به الحكومة، وما تنوي القيام به.

وبناء على ذلك، ولتنظيم الإجراءات الخاصة بإقرار الموازنة العامة للدولة ومراقبة تنفيذها، فإنّ أحكام المواد (88-92) من القانون الأساسي الفلسطيني، والمادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والمادة (3) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون الماليّة رقم (7) لسنة 1998م؛ قد تناولت جملة من المعايير التي تُتبع في كل دول العالم.

| | |
|--|---|
| <p>في آلية التطبيق غالباً ما يتم انتهاك هذه المعايير لتصبح نموذجاً للعلاقة المختلفة ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وذلك من خلال:²</p> | <p>الإطار النظري للمعايير التي تستند إليها معظم المجالس والبرلمانات التشريعية في العالم لضمان المساءلة والشفافية سواء عند إقرار أو تنفيذ الموازنة:</p> |
| <p>1. التأخير المتعمد من قبل السلطة التنفيذية في تقديم الموازنة للمجلس. فغالبا ما كانت الحكومة الفلسطينية تتجاوز حوالي خمسة أشهر لتسليم الموازنة، خلافاً للنظام الداخلي للمجلس، ولقانون الموازنة والمالية، فموازنة 1997 قدمت في آذار، وكذلك موازنة 1998، أما موازنة 1999، فقد سلمت للمجلس في نيسان، وهو ما يعكس حجم التهميش لسلطات المجلس الرقابية، في إحدى أهم أدوات الرقابة التي يمتلكها لممارسة رقابته على السلطة التنفيذية.</p> <p>2. التأخير عدة أشهر لإقرار الموازنات عن بداية السنة المالية، والاستمرار بالصرف على قاعدة 12/1، ليس بسبب عامل الوقت المتصل بتأخير تقديمها للمجلس فحسب، وإنما بسبب مماثلة السلطة التنفيذية، وعدم تقديمها رتوداً على أسئلة لجنة الموازنة للمجلس، وبما يمكن من إجراء تعديلات على مشروع الموازنة وإقرارها بالسرعة الممكنة.</p> <p>3. وجود قضايا متكررة تتصل بمضمون توصيات اللجان المختصة منها:</p> <ul style="list-style-type: none"> - عدم توريد جميع الإيرادات إلى حساب الخزينة العامة. - عدم إخضاع جميع النشاطات الاقتصادية للرقابة والتدقيق. | <p>1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.</p> <p>2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية، فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه، مصحوباً بملاحظات المجلس؛ لاستكمال المقتضيات المطلوبة، وإعادةه إلى المجلس التشريعي لإقراره.</p> <p>3. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.</p> <p>4. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية، إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية.</p> <p>من يحدد أولويات الإنفاق في الموازنة؟ هناك 3 جهات لا بد أن تكون فعالة ولها دور في تحديد أولويات الإنفاق في الموازنة:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. أجندة الحكومة والرئاسة. 2. دور الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية أفضل الجمهوريون ما أرادته الرئيس الأمريكي باراك أوباما بما يخص التأمين الصحي، من خلال تصويتهم داخل الكونغرس على نصّ يفرغ إصلاح نظام التأمين الصحي من مضمونه. |

| | |
|--|--|
| <p>- عدم تحويل الميزانيات المقررة للوزارات حسب الموازنة.</p> <p>- العجز في الموازنة وكيفية تغطيته.</p> | |
| <p>4. عجز المجلس التشريعي عادة عن استخدام أدواته المحاسبية؛ لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقييد بها وخصوصاً التقدم بالموازنة في الموعد المحدد، أو بالالتزام بينها، واكتفائه في أحسن الأحوال بالتهديد باستخدام حجب الثقة عن وزير المالية، أو عن الحكومة.</p> | <p>3. دور مؤسسات المجتمع المدني في تحديد الأولويات، مثل قانون ضريبة الدخل التي اضطر سلام فياض إلى رفعها.</p> |

ومن الملاحظ أن التشريعات الموجودة غير ملائمة للبيئة المالية، سواء للسلطة الوطنية أو لحكومة غزة، وأنها تحتاج إلى تطوير؛ لوجود قدر كبير من الديون، وعدم قدرة حقيقية على تحقيق فرص التنمية المستدامة. ففي تركيا مثلاً كدولة شهدت تطوراً اقتصادياً ملحوظاً في الآونة الأخيرة، ووصلت ديونها إلى الصفر، نجد أن من يضع الموازنة هم وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، وبوجود خبراء مختصين، حيث يبدؤون العمل من 1 يونيو من كل عام يُعدّوا خطة لموازنة سنوية وخمسية (لمدة خمس سنوات)، يتم إقرارها من المجلس التشريعي (مجلس الأمة). وتقدّم كل جهة موازنتها حسب موازنة البرامج والأداء، وليس حسب البنود (المتبعة في فلسطين)، وتتميز موازنة البرامج والأداء عن البنود بأنها تحدد البرنامج والتكلفة والأهداف التي سيتم تحقيقها، وبالتالي فهي أكثر تنظيماً وفعالية لتوجيه الإنفاق إلى أكثر البرامج أهمية من ناحية تنموية، والتي تحقق بلوغ أهداف وغايات إستراتيجية التنمية الشاملة.

آلية إقرار الموازنة العامة من قبل حكومة غزة ومراحلها، مع توصيف لكل مرحلة:

إنّ دورة الموازنة ومراحلها لدى الحكومة في غزة، من حيث الإقرار والمتابعة والتنفيذ والرقابة عليها، في وضع الموازنة للمحافظات الجنوبية (و تعني قطاع غزة) تمرّ بعدة مراحل هي⁴:

1. الإعداد: يتم إرسال خطاب الموازنة في شهر يوليو لكل الوزارات ومراكز المسؤولية

4. مقابلة شخصية مع زاهر عطا الله، المقرر الإداري للجنة الموازنة في المجلس التشريعي بغزة، يوم الاثنين، بتاريخ

2013/ 11/ 11



في الحكومة في غزة؛ للبدء في إعداد موازنتهم، وفق الرؤية والمحددات الموجودة في الخطاب، متضمناً الحد الأقصى لموعد تسليم الموازنة. بمجرد وصول هذا الخطاب لأعلى هرم إداري في كل وزارة تتم إحالته إلى اللجنة المختصة (الدائرة المالية)؛ لتُعدّ كل وزارة موازنتها بناءً على احتياجاتها مع الأخذ بعين الاعتبار أن النظام المتبع هو نظام موازنة البنود.

ومن ثم يتم تسليم الموازونات كافة إلى وزارة المالية (قسم الإدارة العامة للموازنة)؛ لتدرس كل موازنة على حدة، ويتم النقاش مع مندوب كل وزارة أو مديرها، بشأن بنود موازنتها، وعادة ما تُقلص هذه البنود. وهناك إشكالية في هذا الخصوص، هي أن التصوّرات المالية التي تضعها كل وزارة تكون دائماً أكبر من احتياجاتها؛ لمعرفة أنها سيتم تقليصها بعد التفاوض. وبعد ذلك يتم تجميع الموازنة كلها فيما يسمى بـ "مشروع قانون الموازنة العام" الذي ترسله وزارة المالية إلى المجلس التشريعي. وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذه الموازنة تنقسم إلى 8 قطاعات رئيسية:

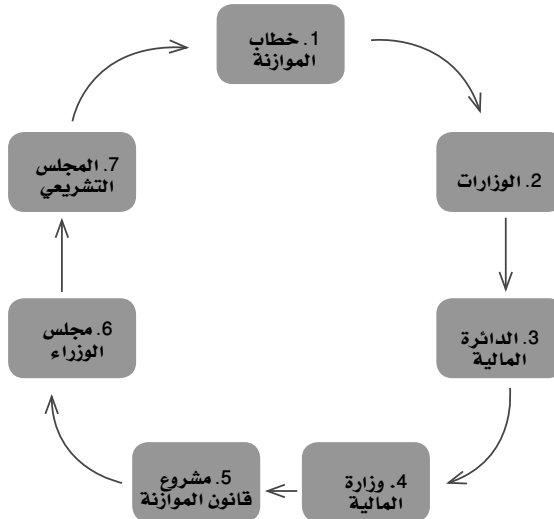
- 1.1 قطاع الإدارة العامة: ويندرج تحت هذا القطاع المجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وديوان الموظفين.
- 1.2 قطاع الأمن والنظام العام: ويتضمن وزارة الداخلية والأمن الوطني، ووزارة العدل، ووزارة الحكم المحلي، وسلطة الأراضي، وديوان القضاء الشرعي.
- 1.3 قطاع الإدارة المالية: وتشتمل على وزارة المالية، ووزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وسلطة المياه، والمتقاعدين، والنفقات العامة، والاحتياطات المالية، وخطة التنمية والنفقات التطويرية.
- 1.4 قطاع الشؤون الخارجية: وتشتمل وزارة الخارجية فقط.
- 1.5 قطاع التنمية الاقتصادية: وتشتمل وزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة الزراعة، ووزارة التخطيط، والأشغال العامة، وسلطة جودة البيئة، وسلطة الطاقة.
- 1.6 قطاع الخدمات الاجتماعية: ويندرج تحت هذا القطاع وزارة التربية والتعليم، والصحة، والعمل، والشؤون الاجتماعية، وشؤون المرأة، وشؤون الأسرى.

1.7 قطاع الخدمات الإعلامية والثقافية: ويضم وزارة الثقافة، والمكتب الإعلامي والسياسي للحكومة، ووزارة السياحة والآثار، ووزارة الشباب والرياضة.

1.8 قطاع خدمات النقل والمواصلات: ويندرج تحت هذا القطاع وزارة النقل والمواصلات، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

2. مرحلة الإقرار والتنفيذ: بانتهاء عملية إعداد «مشروع قانون الموازنة العام»، يقوم مجلس الوزراء بمناقشته، والتعديل عليه إن اقتضى الأمر، خلال شهر، وبعد أن يقره يرسل مجلس الوزراء المشروع برسالة رسمية إلى المجلس التشريعي؛ لإقراره قبل 31 كانون الثاني من العام، وفي حال عدم حدوث ذلك يتم العمل على قاعدة 1/12 من موازنة السنة السابقة.

عند وصول المشروع إلى رئيس المجلس، يحيليه إلى رئيس مجلس الموازنة (وهو حالياً النائب جمال نصار) وتتم عملية تحليل لخطاب الموازنة؛ لدراسة مدى تناسبه وتوافقه مع البرنامج المقدم من الحكومة، التي نالت بموجبه الثقة من المجلس، كما ويتم تحليل قطاعات وبنود الموازنة. تنتهي هذه المرحلة بتقرير من لجنة الموازنة مشفوعاً بنتائج وتوصيات، ويعقد المجلس جلسة خاصة لإقرار مشروع قانون الموازنة، بحضور وزير المالية. ويتم التصويت على الموازنة بأبأ بأبأ، ثم على الموازنة بالمجمل، ومن ثم يحول تقرير الموازنة إلى قرار من المجلس التشريعي برقم رسمي، ويرسل إلى ديوان الفتوى والتشريع، وينشر قرار الموازنة في الجريدة الرسمية للبرلمان؛ وبذلك يصبح ساري المفعول، وناظداً بموجب هذا القرار، عن طريق أوامر مالية تصرف للوزارات، مع العلم أنها لا تصرف كاملة.



حالة دراسية: عرض وتحليل لموازنة عام 2013-2014م كمثال تطبيقي

في نهاية ديسمبر الماضي 2012/ 12/ 31 قدمت الحكومة المقالة إلى مجلسها التشريعي موازنة العام 2013، بلغت قيمتها 897 مليون دولار. وكانت تتوقع الموازنة أن يتم تحقيق 243 مليون دولار إيرادات محلية، أي بنسبة 27%، وبعجز قيمته 654 مليون دولار، أي ما يقارب 73%، الذي يُفترض تغطيته من التبرعات الخارجية. وتتكون النفقات العامة لموازنة حكومة غزة من أربع بنود هي:

1. الرواتب والأجور: وخصص لها مبلغ 449 مليون دولار، أي 50% من الموازنة لتغطية رواتب وأجور 42,000 موظف، يمثلون إجمالي الجهاز البيروقراطي لها. ويُعدّ بند الرواتب هو البند الوحيد الذي تصرفه الحكومة في غزة بشكل شبه كامل. وهنا توضيح لهذا البند:⁵

توضيح بند الرواتب والأجور في موازنة 2013م "المبلغ بالمليون دولار".

| إجمالي الرواتب والأجور | الإضافات | | الرواتب والأجور |
|------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|
| | متأخر سنوات سابقة | تكلفة الإحداثيات الجديدة | |
| 449.37 | 77.63 | 4.29 | 367.45 |

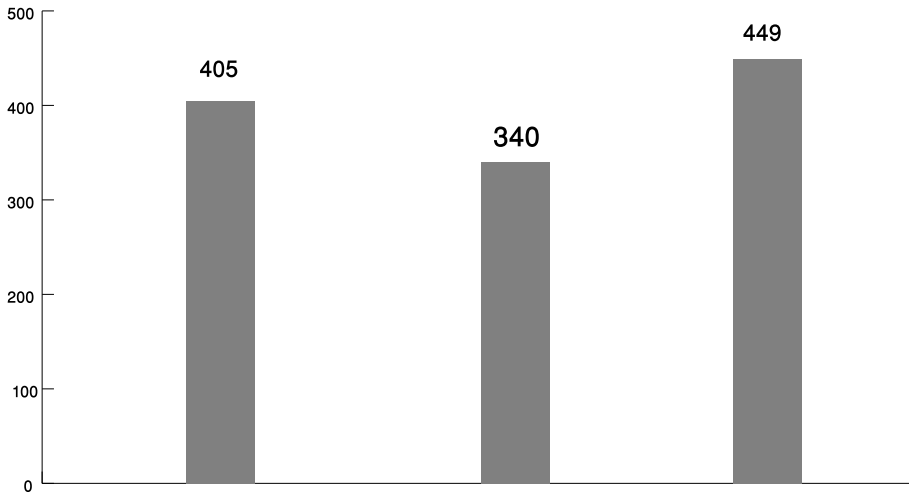
كشف مقارنة الرواتب والأجور "المبلغ بالمليون دولار"

| المقدر في موازنة 2012م | المتحقق حتى تاريخ 2012/ 09/ 30 | المتوقع حتى نهاية العام 2012م | المقدر في موازنة 2013م | نسبة الزيادة بين المتوقع لسنة 2013م والفعلي لسنة 2012م |
|------------------------|--------------------------------|-------------------------------|------------------------|--|
| 405 | 255 | 340 | 449 | 32.06% |

5. جريدة البرلمان، العدد (105)، الصادر بتاريخ 2010/3/1، ص 7.

رسم توضيحي لبند الرواتب والأجور:

كشف مقارنة الرواتب و الأجور "المبلغ بالمليون دولار"



المقدر في موازنة 2013م المتوقع حتى نهاية العام 2012م المقدر في موازنة 2012م

2. النفقات التشغيلية: وهي تغطي مصاريف تشغيل الوزارات وخدمات المياه والكهرباء ومهمات السفر والبريد، وتبلغ قيمتها 103 مليون دولار «11.48%» من إجمالي النفقات العامة.

3. النفقات التحويلية: ويقصد بها معاشات التقاعد ومخصصات الرعاية الاجتماعية، وخصص لها 110 مليون دولار أي نسبة 12.26% من إجمالي النفقات العامة.

4. النفقات الرأسمالية والتطويرية: وتشمل شراء أصول جديدة، وتنفيذ مشاريع تطويرية مثل شق الطرق وبناء المدارس، وقد خصص لها مبلغ 235 مليون دولار، أي ما نسبته 26%. وهنا يجب الأخذ بعين الاعتبار أن الموازنة لا تتضمن المشاريع الكبيرة التي تنفذها المؤسسات الدولية، وخاصة تلك التي تتسق مع الحكومة المقالة في غزة، كمشاريع المنحة القطرية التي خصصت لإعادة الإعمار، حيث تعهد أمير قطر أثناء زيارته لغزة في سبتمبر 2012 بدفع 450 مليون دولار. وتبرر حكومة غزة عدم إدراج هذه المشاريع في الموازنة، بأن الحكومة القطرية ستقوم بتمويل هذه المشاريع مباشرة، في حين أن الموازنة العامة يجب أن تشمل على جميع الإيرادات النقدية والعينية على حد سواء.⁶

6. عمر شعبان، حول موازنة حكومة حماس... خطوة صغيرة في طريق الشفافية الطويل، الموجود على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/opinion/2013/01/hamas-budget-transparency.html#>



وبالتطرق لتحليل توزيع الموازنة على القطاعات الثمانية المكونة لها يتضح الآتي:⁷

1. قطاع الإدارة العامة: بلغ ما قدر لقطاع الإدارة العامة في موازنة 2013 م مبلغ 7.21 مليون دولار، أي ما نسبته 0.88% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 0.82% أي بزيادة بلغت نسبتها 0.06%.
2. قطاع الأمن والنظام العام: بتحليل الموازنات كافةً، يلاحظ -وبشكل واضح- ارتفاع الموازنة المخصصة للأمن، مقابل القطاعات الأخرى. فعلى سبيل المثال خصصت موازنة 2013 مبلغ 241 مليون دولار (30% من الموازنة) لقطاع الأمن والنظام العام، في حين خصصت مبلغ 281 مليون دولار (34% من الموازنة) لعدد من الوزارات الأساسية مجتمعة، وهي: الماليّة، والأوقاف، وسلطة المياه، والمتقاعدون.
3. قطاع الإدارة الماليّة: بلغ ما قدر لهذا القطاع في موازنة 2013م مبلغ 281 مليون دولار، أي ما نسبته 34.48% من المبلغ الإجمالي، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م هي 36.34%، أي بنقص بلغت نسبته 1.86%. وعادة ما يتم رصد مبالغ كبيرة لهذا القسم في موازنات حكومة غزة للسنوات الأربعة السابقة، في حين لا يتطابق هذا فعلياً مع الواقع؛ لأنّ المُنفذ من خطة التنمية كان دائماً لا يتجاوز 2%، بسبب اعتماد المبلغ المرصود كلياً على المتوفر من المنح. في عام 2013 - 2014م خصصت حكومة غزة مبلغ 12 مليون دولار، أي ما نسبته 1.5% للتنمية الاقتصادية، وهنا لا يوجد اختلاف كبير مع الحكومة الفلسطينية في رام الله التي تخصص أكثر من 30% من موازنتها للأمن، وهو ما يؤكد أن الأمن هو الأولوية الأهم لكليهما.
4. قطاع الشؤون الخارجية: بلغ ما قُدّر لقطاع الشؤون الخارجية في موازنة 2013م 816 ألف دولار، أي ما نسبته 0.10% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 0.06%، أي بزيادة بلغت نسبتها 0.04%.
5. قطاع التنمية الاقتصادية: بلغ ما قُدّر لهذا القطاع 12.44 مليون دولار، أي ما نسبته 1.53% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 1.40%، أي بزيادة بلغت نسبتها 0.13%.
6. قطاع الخدمات الاجتماعية: بلغ ما قُدّر لهذا القطاع في موازنة 2013م 263 مليون دولار،

7. جريدة البرلمان، العدد (87)، الصادرة بتاريخ 2012/4/5، ص 5.

أي ما نسبته 32.26% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 29.15% أي بزيادة بلغت نسبتها 3.11%.

7. قطاع الخدمات الإعلامية والثقافية: بلغ ما قدر لقطاع الخدمات الثقافية في موازنة 2013م مبلغ 4 ملايين دولار، أي ما نسبته 0.49% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 0.46%، أي بزيادة بلغت نسبتها 0.03%.

8. قطاع خدمات النقل والمواصلات: بلغ ما قدر لهذا القطاع مبلغ 5.66 مليون دولار، أي ما نسبته 0.69% من المبلغ الإجمالي للموازنة، بينما كانت نسبة المقدّر في موازنة العام 2012م 0.63%، أي بزيادة بلغت نسبتها 0.06%.



المبحث الرابع

أهم المعوقات أمام إقرار الموازنة في ضوء حالة الانقسام السياسي وحصار قطاع غزة

إثر الانقسام السياسي في يونيو 2007، أصبح قطاع غزة تحت سيطرة حركة حماس، في حين أصبح حكم السلطة الفلسطينية مقتصرًا على مناطق الضفة الغربية، وأدى ذلك إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي كجسم موحد.

تقوم الحكومة في غزة بتقديم موازنة عامة لحكومتها، وتعرضها على المجلس التشريعي في غزة الذي يتكون أغلب نوابه من حركة الإصلاح والتغيير، في حين لا يشارك باقي النواب في جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، منذ الاقتتال الداخلي. في حين تقوم الحكومة الفلسطينية برام الله بما يسمى "المصادقة الذاتية لموازنتها" فيما يتعلق بقطاع غزة.

وعليه فقد أثرت حالة الحصار والانقسام السياسي التي شهدتها الشعب الفلسطيني، خلال السنوات الست الماضية، بشكل جلي وواضح، على أداء المجلس التشريعي الرقابي والتشريعي والمالي؛ فلم يقر خلال السنتين (2007م و2008م) أية موازنة، واستمر الصرف والإيراد بنسبة 12/1 من موازنة 2006-2007م، إضافة إلى الضعف الشديد في الرقابة المالية، فالغياب الكامل لسلطة النقد الفلسطينية في قطاع غزة أدى إلى غياب الرقابة على المصارف وشركات الأموال، وأثر ذلك سلبًا على الاقتصاد الفلسطيني، وبخاصة في قطاع غزة؛ مما يشجع على الفساد بدلاً من الحد منه.

في نهاية عام 2008م وبداية العام 2009م، وهو الموعد المحدد لإقرار الموازنة، كان العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، فأقرت الحكومة المقالة موازنة استثنائية للسنة المالية 2009م تأخذ بعين الاعتبار الأضرار الهائلة التي خلفها العدوان على قطاع غزة، واستمرار الحصار، وتقيد حرية الجهات المانحة لتقديم المساعدات للمتضررين، دون أن تتضمن تحديد لقدر الإيرادات.

لقد شكل المجلس التشريعي، في ظل الانقسام والحصار، أداة في يد حكومة غزة؛ فالأموال التي تأتي بصورة غير رسمية لا تدخل ضمن الموازنة، كما أنه لا يوجد دخل ثابت لقطاع غزة

الذي يشهد تذبذباً وتغيرات يومية؛ بسبب الاحتلال والحصار، وبالتالي فإن مدى نجاح الموازنة أو فشلها في تحقيق أهدافها، يعتمد على الجانب الإسرائيلي.⁸

وتجدر الإشارة إلى أن الأعوام (2008-2012م) شهدت زيادة في النفقات، وزيادة الأعباء على الحكومة في قطاع غزة؛ بسبب حالة استتكاف بعض الموظفين عن أعمالهم، بعد حدوث حالة الانقسام السياسي، وهذا واضح من الجدول أدناه.

جدول مقارنة بالنفقات خلال السنوات المالية (2008 - 2012م)⁹

| السنة | | | | | أنواع النفقات |
|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | |
| 340,193 | 297,597 | 228,730 | 193,700 | 121,311 | الرواتب والأجور |
| 39,780 | 24,472 | 15,950 | 15,900 | 21,242 | النفقات التشغيلية |
| 59,931 | 53,423 | 45,150 | 108,600 | 71,653 | النفقات التحويلية |
| | 1,660 | 1,392 | 1,968 | 65 | النفقات الرأسمالية |
| 5,399 | 7,685 | 448 | 332 | 118 | النفقات التطويرية |
| 445,303 | 384,837 | 291,670 | 320,500 | 214,389 | إجمالي النفقات العامة |

كما وشكلت حالة الاستتكاف الجماعي، نتيجة للانقسام، سبباً من الأسباب التي أدت بالحكومة في غزة إلى تعيين عدد أكبر من العسكريين مقارنة بالمدنيين، كما وصاحب تطور عدد العسكريين تطور لعدد المدنيين أيضاً، في عامي 2009-2010م و2010-2011م اللذين شهدا استتكاف عدد كبير من موظفي السلطة الوطنية، ليتساوى عدد المدنيين وعدد العسكريين الذين عُيّنوا في عام 2011، وهذا ما يتضح في الجدول الآتي:

8. مقابلة شخصية مع علي الحايك، رئيس مجلس إدارة جمعية رجال الأعمال الفلسطينية، يوم الأربعاء 19/ 11/ 2013.
9. كشف بجدول بيانات من د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي في غزة لأغراض تغذية التقرير بالمعلومات.



الكشف الآتي يوضح تطور أعداد الموظفين من 2008م وحتى 2011م:¹⁰

| المجموع | الموظفون | | السنوات |
|---------|----------|-----------|----------------|
| | المدنيون | العسكريون | |
| 16573 | 12684 | 3889 | سنة 2008م |
| 22316 | 15805 | 6511 | سنة 2009م |
| 28755 | 16746 | 12009 | سنة 2010م |
| 36173 | 18032 | 18141 | سنة 2011م |
| 40288 | - | 4115 | ملحق سنة 2011م |

ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن الانقسام أثر، بشكل سلبي واضح، على مستوى التعاون بين حكومتي غزة ورام الله، في إدارة الموارد المخصصة لقطاع غزة وتوزيعها، ومعرفة قيمة الحصّة المحوّلة لقطاع غزة من التحويلات الضريبية من الحكومة الإسرائيلية إلى السلطة الفلسطينية في رام الله، حيث لا يوجد أي تواصل بين وزارتي الماليّة؛ وبالتالي فلا قدرة لحكومة غزة على الحصول على البيانات الماليّة الخاصة، وأن ما تصل إليه من بيانات هو فقط من مصادر غير رسمية، وغير دقيقة.¹¹

10. جريدة البرلمان، العدد (87)، الصادرة بتاريخ 2012/4/5، ص 5.

11. مقابلة شخصية مع د. نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي في غزة، يوم الأحد، بتاريخ 2013/11/10.

المبحث الخامس

سبل تطبيق الأصول القانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وسيادة القانون من قبل المجلس التشريعي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص

أولاً: المجلس التشريعي

إنّ للرقابة الماليّة للمجلس التشريعي الفلسطيني دوراً في مكافحة الفساد، وتكريس معايير الحكم الصالح، وتمثل أهم أركانها في متابعة ومراقبة مراحل الموازنة العامة، مراقبة الإيرادات، مراقبة النفقات، والعلاقة الرقابية بين المجلس التشريعي والمؤسسات الرقابية. وتعدّ الرقابة البرلمانية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة؛ لأنها تحقق سيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والاختلاس، فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب يتحمل العبء الأكبر في توفير مصادر الموازنة العامة، ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة، وفقاً لما أقرّه القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة والشؤون الماليّة الفلسطيني.

ويكمن الغرض من الوظيفة الرقابية للمجلس التشريعي في جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في إطار من الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، ويتم تجسيده في قوانين العمل البرلماني، أو اللوائح الداخلية، أو النظام الداخلي للمجلس، ويتضمن ما يعرف اصطلاحاً باسم "الوسائل أو الأدوات الرقابية" مثل السؤال، والاستجواب، وتقصى الحقائق، وطرح الثقة. إلا أن الرقابة البرلمانية لا تستهدف فقط الضبط والضمان والتوجيه للاعتمادات الماليّة لتنفيذ مشروعات خطة التنمية وللأغراض المخصصة لها، وإنما تساعد المجلس التشريعي على ممارسة قدر من القوة والنفوذ، يوازن به ما لدى السلطة التنفيذية، فلا تنفرد إحدى السلطتين بمقاليد الأمور، مما قد يقود إلى الفساد.

- خلال العامين 2007 - 2008م و2008 - 2009م:

وفيما يتعلق بالمجلس التشريعي في غزة، فإنه لم يمارس دوره الرقابي الأساسي خلال العامين الماليين 2007-2008م و2008-2009م، فقد اكتفى بالسير وفق الموازنة الأثني عشرية، وهذا النقص في مجال الرقابة السابقة على الموازنة ناتج عن مجموعة من العوامل، أهمها



حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، وسياسة الحصار التي فرضت على قطاع غزة، ومحاولة الاحتلال عزله عن محيطه الخارجي والداخلي.

وبمراجعة محاضر الجلسات وقرارات المجلس التشريعي الخاصة بهذه المرحلة، خلال السنوات الماليّة الباقية، نرى أن هناك عجزاً في التواصل بين وزير الماليّة ولجنة الموازنة والشؤون الماليّة في المجلس التشريعي؛ بسبب اتحاد صفة رئيس الوزراء ووزير الماليّة بشخص دولة رئيس الوزراء السيد إسماعيل هنيّة، وبالتالي اقتضت مناقشة موضوع الموازنة مع وكيل وزارة الماليّة السيد إسماعيل محفوظ، مما كان له بالغ الأثر على فرض سياسات المجلس التشريعي على الحكومة، وأحياناً كان للمشروع الدور الأكبر في تحديد الشكل النهائي للموازنة العامة. كما أنه وبعد مراجعة لجنة الموازنة والشؤون الماليّة بالمجلس التشريعي، تبين عدم تقديم التقارير الربع سنويّة والنصف سنوية عن أداء الإيرادات والنفقات للسنة الماليّة 2007-2008م.

- خلال الأعوام 2009-2013م:

وبالنسبة لموازنة السنة الماليّة 2009-2010م فلم يكن هناك رقابة حقيقية على المساعدات النقدية والعينية من الجهات المانحة بعد العدوان على غزة. فعلى سبيل المثال كانت وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين هي قناة التنسيق بين المانحين والجهات المستفيدة من المساعدات ولم يحصل المجلس التشريعي على البيانات الماليّة الكافية للقيام بدوره الرقابي. كما أثار الغياب المفاجئ لموظفي ديوان الرقابة الماليّة والإدارية العاملين في قطاع غزة، بعد أحداث حالة الانقسام، إلى غياب عمل ديوان الرقابة الماليّة، إلى أن انتظمت الأمور بشكل أفضل بعد انتهاء العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، حيث جاء في تقرير لجنة الموازنة والشؤون الماليّة في المجلس التشريعي بخصوص الموازنة العامة للسنة الماليّة 2010، توصية بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة الماليّة والإدارية، وبالفعل استجابت الحكومة جزئياً لهذه التوصية، وتم تعيين نائب لرئيس ديوان الرقابة الماليّة والإدارية، وهو السيد يوسف الكيالي، وتمت المصادقة على تعيينه من قبل المجلس التشريعي، وقام بإعداد تقارير الرقابة عن المؤسسات والوزارات وعرضها على المجلس التشريعي، وفقاً للقانون؛ لتساعد المجلس التشريعي في ضبط الإنفاق العام ومحاسبة المخالفين.¹²

12. تقرير لجنة الموازنة والشؤون الماليّة للسنة الماليّة 2010م، أرشيف لجنة الموازنة والشؤون الماليّة - المجلس التشريعي - غزة. حيث نصت التوصية على (مطالبة الحكومة بتعيين رئيس ونائب رئيس لديوان الرقابة الماليّة والإدارية، على أن يُراعى في المرشحين شروط الاختصاص والكفاءة فيما يتعلق بالأمور الماليّة والإدارية وفقاً لأحكام القانون).

يعتبر المجلس التشريعي في حكومة غزة أن موازنات السنوات (2010-2013م) هي موازنات عامة طبيعية. تلتزم وزارة المالية بعدم إعطاء الأوامر المالية، إلا بعد أن تقوم مراكز المسؤولية بإغلاق الأوامر المالية السابقة، وتغطيتها بفواتير ومعاملات، تصل لدائرة الرقابة، ليتم مطابقتها للنظام في وزارة المالية، بحيث يتم إرجاع أي فاتورة غير متطابقة إلى الدائرة المختصة، ومن ثم تقوم وزارة المالية بتزويد المجلس التشريعي بالتقارير الربع سنوية، والنصف سنوية، والحساب الختامي، بشكل مفصل يحصر قدر النفقات والإيرادات. وهذه العملية تمت خلال السنوات الأربع السابقة.¹³ كما ويعتبر المجلس التشريعي في غزة أن عدم تحميلة أي ديون لسكان القطاع نتيجة عدم اقتراض حكومته من البنوك، على خلاف حكومة رام الله، هي ميزة إيجابية. في حين يعلل كثير من المحللين ذلك بعدم وجود بنوك ترغب بالتعامل مع حكومة حماس.

ثانياً: المجتمع المدني والقطاع الخاص

على مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص أن تلعب دوراً كبيراً ومحورياً في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، من خلال تلقي شكاوى المواطنين والزيارات الميدانية للمؤسسات والهيئات والدوائر الحكومية، والتعاون مع المجلس التشريعي من خلال لجانه المختلفة في هذا المجال، من خلال عقد اللقاءات بين لجان المجلس التشريعي ومسؤولين من منظمات المجتمع الأهلي والمدني الفلسطيني، بما تشمله كذلك من رجال أعمال القطاع الخاص؛ لتنسيق الجهود سواء على المستوى التشريعي أو المستوى الرقابي، أو على مستوى الرقابة المالية، وتطبيق التشريعات الضريبية. ولكن هل هذا ما يطبق فعلياً على أرض واقع قطاع غزة؟

13. مقابلة شخصية مع أ. زاهر عطا الله، مرجع سابق.

لقد كان اهتمام المنظمات الحقوقية والأهلية بالموازنة العامة للسلطة الوطنية محدوداً، واقتصر على القيام بعقد بعض ورش العمل التي تناقش بنود الموازنة العامة، ولكن تصاعد الانتقاد بخصوصها بعد عام 2000، في إطار إدراك العديد من القائمين على المنظمات الأهلية بأهمية الموازنة بما أنها تعطي مؤشرات لطبيعة التنمية المرادة، وتوجهات السلطة بصدها، حيث تم تحديد الانتقادات بالأسس الآتية³:

1. زيادة نسبة النفقات الاستهلاكية على عددها من النفقات الخاصة بالإنتاج أو بالتنمية الاجتماعية.
2. تضخم موازنة الأمن "30%" بالمعدل، وبالتالي محدودية حصة القطاعات ذات العلاقة بالتنمية الاجتماعية "التعليم، الصحة، الخدمات الاجتماعية" والتي لم يتعد مجموعها 18% في معظم السنوات.
3. اعتماد الموازنة على أموال المانحين والمقاصة، وبالتالي خضوعها إلى تأثيرات المتغيرات السياسية بصورة كبيرة.
4. تضخم الموازنة، خاصة بعد تسلم د. سلام فياض لوزارة المالية ثم لرئاسة الوزراء بعد الانقسام، ولكن دون أن يكون هناك أثر لهذا التضخم على الخدمات الاجتماعية ومشروع التنمية الإنتاجية، بل من أجل تغطية التضخم البيروقراطي الهائل الذي تم في الوظيفة العمومية، حيث يوجد الآن أكثر من 140 ألف موظف في غزة والضفة مسجلين على كادر حكومة رام الله.

بعد الانقسام السياسي الذي حدث في منتصف حزيران 2007:

1. تجرد عمل المجلس التشريعي وأصبح يعمل في غزة من خلال كتلة الإصلاح والتغيير فقط، دون مشاركة باقي الكتل الانتخابية، وأصبح هناك حكومتان واحدة في غزة تديرها حركة حماس، والثانية بالضفة تديرها حركة فتح، لكل منهما موازنة خاصة بها؛ مما أدى إلى تراجع الدور الرقابي للمؤسسات الفلسطينية وخاصة المجلس التشريعي، واقتصر العمل بالضفة على مجموعات عمل للكتل النيابية التي تعمل كرقيب غير رسمي وغير قانوني، ودون مشاركة أعضاء بها لمتابعة قرارات السلطة التنفيذية. أما في غزة فتعقد كتلة التغيير والإصلاح جلسات للمجلس دون مراعاة النصاب القانوني المطلوب، ووفق آلية التوكيل من أعضاء مجلس إلى أعضاء آخرين، والتي تعد غير قانونية.
2. أصبح المجلس التشريعي في غزة يقرّ قوانين دون مصادقة الرئيس عليها، ودون مشاركة باقي الكتل البرلمانية.
3. أصبح الرئيس أبو مازن يسن قرارات دون مصادقة المجلس التشريعي عليها.
4. بدأت المنظمات الأهلية تتعرض إلى هجمة من الحكومتين، على خلفية الانقسام؛ بهدف دفعها من قبل الحكومتين للانحياز لمواقفها، وإخراجها عن الموضوعية والمهنية، فأدى ذلك إلى تراجع دور المنظمات الأهلية الرقابي، وتراجع الاهتمام بالقوانين والقرارات الصادرة عن الحكومتين؛ بسبب الانشغال بالأمور الداخلية، والحفاظ على أوضاع المنظمات الأهلية في ظل الحصار والانقسام.
5. بدأ مؤخراً اهتمام من قبل بعض المنظمات الحقوقية والخبراء الاقتصاديين بالموازنة الصادرة في غزة، إلا أنه لم يصبح ثقافة مجتمعية عامة.

يرى المجلس التشريعي للحكومة في غزة أنه يقوم بدوره في إقرار الموازنة وتنفيذها، وممارسة دوره الرقابي والمحاسبي عليها بفعالية وبنزاهة، فقد تم عقد عدة جلسات مسائلة لوزراء الداخلية والسياحة والزراعة، وأعلن في وسائل الإعلام إضافة إلى نشر كافة تفاصيل موازنات السنوات الأربعة السابقة في جريدة البرلمان وفلسطين؛ حتى يتسنى للمواطنين كافة الحصول عليها. وفي نفس السياق ينتقد المجلس دور مؤسسات المجتمع المدني؛ لعدم قيامها بدورها المطلوب "فالمتابعة من قبل منظمات المجتمع الأهلي والمدني ضعيفة جداً، أو حتى يمكن القول بأنه ليس هناك أي نوع من الرقابة"¹⁴.

بين مدير برنامج قطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أن أي موازنة لا بد أن تركّز على محاور توفير مستلزمات حقوق الإنسان وحمايتها، في حين أن موازنة الحكومة المقالة تغلب عليها آليات الصرف للجهات الأمنية، والجوانب الإعلامية والدعائية لتعزيز مكانة الحكومة على الأرض، بدلاً من التركيز على جوانب التعليم والصحة، والتي توضح مدى جدية رؤية الحكومة تجاه قضايا حقوق الإنسان. وفيما يخص مشاركة المجتمع المدني في تطوير الأداء الرقابي على تنفيذ الموازنة، فقد اعتبر أن موازنة حكومة غزة هي "شبه موازنة"؛ فأبواب الصرف غير مضبوطة وغير محددة، كما أنها مرتبطة بمصادر الدخل غير المستقرة، والتمويل غير المعلوم، وبالتالي فهي تفتقد لقيمتها الطبيعية، وأضاف بأنها خطة نظرية، وشبه وهمية؛ بدليل أن الأرقام غير معقولة، ولا يتم اتخاذ إجراءاتها بالشكل الطبيعي وفق قانون الموازنة، فهي مجرد اجتهاد لإظهار أن الحكومة في غزة كيان قادر على وضع موازنة عامة وتطبيقها، وإدارة البلد بالشكل القانوني. ولكن الحقيقة أن الاجتماعات الفعلية لمناقشة الموازنة لا تأخذ الشكل الجدّي، ونقاشات المجلس التشريعي لا تأخذ منحنيات ومستويات. وعليه، فهذه الموازنة لا تعدو موازنة لمؤسسة، يقدم أفرادها احتياجاتهم، وتقرّر قيادة هذه المؤسسة هذه الاحتياجات، وفق ما تتوقع من مدخلات، وأن الحكومة تتعامل مع هذه الموازنة كتطبيق شكلي لقانون الموازنة العامة؛ مما يطرح أسئلة من نوع: هل تلتزم الحكومة أمام السلطة القضائية بموازنة مستقلة؟ وهل تلتزم بدفع بنودها بشكل كامل؟¹⁵ وهكذا فإن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لا تتابع إقرار الموازنة؛ على خلفية طريقة إعداد الموازنة، وعدم قانونية انعقاد جلسات المجلس.

14. مقابلة شخصية مع د. نافذ المدهون، مرجع سابق.

15. مقابلة شخصية مع أ. جميل سرحان، مدير برنامج قطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، في غزة، يوم الاثنين، بتاريخ 11/ 11/ 2013.

وحول نقاش موضوع الموازنة، انتقد رئيس الهيئة الإدارية لشبكة المنظمات الأهلية موازنة غزة، من حيث ضبابية الإعلان عن مصادر الدخل، وعدم توافر الشفافية الكاملة لذلك، بسبب الظروف التي تعيشها حكومة حماس، الناجمة عن الحصار، إضافة إلى عدم إشراك المنظمات المختصة بالإعداد أو النقاش بخصوص الموازنة، حيث لم تقم اللجنة المالية أو الاقتصادية بالمجلس التشريعي بدعوة خبراء اقتصاديين، أو منظمات أهلية، أو ممثلين عن القطاع الخاص، لحضور جلسة إعداد الموازنة أو نقاشها. وأكد أن الاهتمام ما زال محدوداً، تجاه الموازنة العامة، سواء في غزة أو في الضفة، معتقداً أنه بات من الضروري زيادة درجة الاهتمام بها؛ فالموازنة تُظهر نمط التوجهات التنموية وطبيعتها في المجتمع الفلسطيني.¹⁶

وأشار عضو اللجنة المركزية بالجبهة الديمقراطية، أنه لا تتم دعوة الفصائل السياسية غير كتلة التغيير والإصلاح، للمشاركة في طرح موازنات الحكومة للنقاش، فوضع الموازنة يبدو وكأنه فعلياً "شأن داخلي لحركة حماس" وبالتالي، كيف يمكن الحديث عن ممارسة دور الرقابة من قبل من هو غير مطلع على جذر وأساس موضوع الموازنة! وأضاف أن "الجهة التشريعية الموحدة للشعب الفلسطيني، وحتى فيما يتعلق بالتدقيق والرقابة- وإن وجد بهما خلل- ليس لها سند يمكن الاعتماد عليه في موضوع المحاسبة، وأن الموضوع سياسي، قبل أن يكون إدارياً وتدقيقياً، ولن يُحلّ إلا بوحدة المؤسسة السياسية، وتوحيد كل الوزارات والمؤسسات على أساس قانوني".¹⁷

إن الحكومة في غزة لا تُشرك من البداية الأحزاب السياسية، وقطاعات المجتمع المدني، والخبراء المختصين، في إعداد الموازنة؛ وبالتالي لا توجد سبل رقابة سليمة. ودراسة موازنة الحكومة المقالة من وجهة نظر اقتصادية، أي من خلال حصتها في الناتج المحلي، وحصتها في التوظيف، وحصتها في تحقيق الأمن الغذائي؛ نجد أنها لا تسير في الاتجاه الصحيح للموازنات التنموية، وأنها لا تراعي حقيقة أهدافها. فمثلاً من الأهداف المعلنة للحكومة في غزة تعزيز صمود المزارع، ولكن فعلياً ليس هناك تخصيصات مالية ملائمة لذلك في الموازنة، كما أن موازنة الحكومة المقالة لا تراعي الشفافية والمنطقية، فعلى سبيل المثال ذكر وزير الاقتصاد في حكومة غزة أن التراجع الحاد في عمل الأنفاق بين مصر وغزة، التي أغلقها الجيش المصري تسببت بخسائر للناتج المحلي في غزة تجاوز 230 مليون دولار

16. مقابلة شخصية مع أ. محسن أبو رمضان، مرجع سابق.

17. مقابلة شخصية مع أ. محمود خلف، عضو اللجنة المركزية بالجبهة الديمقراطية، في غزة، يوم الاثنين، بتاريخ

أمريكي شهرياً ، مما يعني أنه عند وجود الأنفاق كانت الإيرادات حوالي 920 مليون دولار في أربعة أشهر؛ مما يجعل غزة أغنى من الأردن¹⁸

وهكذا فإن اهتمام قطاعات المجتمع المدني ليس كبيراً ، وأنه ليس هناك تفعيل لآليات من شأنها تعزيز نظم الرقابة والمساءلة ، ففعلياً على الحركة أن تنفق على بلد في ظل محدودية موارد الإنتاج ، وعدم وصول التحويلات الضريبية ، وعدم قدرتها نفسها على تقدير أموال الضرائب ، وعدم وجود الرؤية؛ لعدم وجود الإمكانيات ، وحالة الحصار والانقسام السياسي ، ومؤخراً سوء العلاقات مع مصر التي أنهت التعامل في الأنفاق ، التي كان يعتمد عليها اقتصاد قطاع غزة بنسبة لا تقل عن 40% ، ولتدهور وضع سوريا. لقد أصبحت حالات الصرف والإيرادات جزءاً من حالات الضرورة وأصبح توزيع الاحتياجات في الوضع الحالي يحتاج إلى دراسة شهرية ، أكثر من تحديد مسبق لنسب محددة ، وأصبحنا أمام إدارة أزمات شهرية مستمرة.

وكذلك الحال بالنسبة للقطاع الخاص الذي لا يشارك بشكل فعال في متابعة تنفيذ الموازنة ، وتفعيل سبل الرقابة ، فعلى الرغم من عقد الحكومة لورشات عمل ، تضم رجال الأعمال في القطاع الخاص إلا أنها لا تكون مؤثرة. وبالتالي ، ينتقد القطاع الخاص آليات الشفافية فيما يخص أمور موازنة الحكومة في غزة؛ بسبب عدم وضوح مصادر الإيرادات ، وكيفية الصرف الفعلي ، وقيم ضريبة الدخل والقيمة المضافة ، والرسوم الجمركية ، إضافة إلى عدم التوافق في موازنتي غزة والضفة الغربية ، فعندما تضع الحكومة في غزة موازنتها العامة ، لا تذكر فيها المبالغ التي تدفعها السلطة في رام الله والتي تشكل 40% من موازنتها ، وبمعدل 152 مليون دولار شهرياً في مجالات الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية ، كما أنها لا تشمل قيمة مبالغ المساعدات غير الماليّة التي تصل إلى غزة كالأدوية والمركبات... إلخ.¹⁹

هذا وقد أشار عضو مجلس الإدارة في جمعية رجال الأعمال الفلسطينية ، إلى أنه لا يوجد تشاور مع القطاع الخاص ، أو مع خبراء ومختصين في أثناء إعداد الموازنة ، وأن عرض هذه الموازنة ونشرها في وسائل الإعلام ما هو إلا من باب "العلم بالشيء"؛ فالاعتراض أو تقديم الشكاوى على اللجنة الاقتصادية مثلاً ، لا يُؤخذ على محمل الجد ، ولا يتم التعاطي معه بالتغيير الفعلي لبنود الموازنة ، كما وأكد عدم وجود رقابة على الأموال التي تأتي من الأنفاق ، وعدم أخذ

18. مقابلة شخصية مع أحمد أبو هولي ، النائب في المجلس التشريعي عن كتلة فتح البرلمانية ، في غزة ، يوم الاثنين ، بتاريخ 2013/ 11/ 18.

19. مقابلة شخصية مع علي أبو شهلا ، رجل أعمال فلسطيني من غزة ، يوم الاثنين ، بتاريخ 2013/ 11/ 11.



الموازنة بعين الاعتبار حاجة قطاع غزة الملحة لإقامة مناطق حرة مثلاً، أو دعم الموانئ وتشغيل المعابر، وينتقد سياسة فرض ضرائب إضافية على بعض البضائع، من ضمنها العصير، منذ شهر مايو 2012 لدعم المنتج المحلي، في حين عدم اتخاذ إجراءات موازية لذلك مثل منع الاحتكار والتركيز على الجودة ... إلخ.²⁰

كما وأثر الانقسام على ارتفاع نسبة البطالة، وتدمير الاقتصاد؛ فهناك تشريعات اقتصادية سنت في غزة وأخرى في الضفة الغربية، وكلاهما غير شرعي، لعدم اكتمال المجلس التشريعي، مما سيخلق أزمة في مراحل لاحقة، حتى بعد انتهاء الانقسام، فيما يتعلق بدمج كل هذه القوانين التي سنت من كلا الطرفين وتطبيقها. وتجدر الإشارة إلى وجود مشتغل مرخص وعلامات تجارية في غزة، ونفسها في الضفة؛ نتيجة الانقسام وعدم التواصل، ليتحمل تبعات هذه الأمور كلها المواطن والقطاع الخاص في النهاية.²¹

وذكر الخبير الاقتصادي الفلسطيني أنه لا يوجد دور فعال وحقيقي للمجتمع المدني والقطاع الخاص، في مراقبة شفافية موازنة الحكومة في غزة، وأن المطروح فعلياً في موازنات حكومة غزة لا ينفذ، وأنها غير منطقية، ولا تستند للأساس العلمي والموضوعي، فعلى سبيل المثال، كانت توقعات إيرادات موازنة الحكومة المقالة لعام 2011م هو 117 مليون دولار، في حين قفزت مقدرات الإيرادات إلى 235 مليون دولار لعام 2013م، في ظل تصاعد معدلات الفقر والبطالة²²

20. مقابلة شخصية مع أ. أحمد أبو عيدة، عضو مجلس إدارة جمعية رجال الأعمال الفلسطينية، يوم الثلاثاء، بتاريخ 2013/ 11/ 18.

21. مقابلة شخصية مع علي الحايك، مرجع سابق.

22. مقابلة شخصية مع د. مازن العجلة، خبير اقتصادي، في غزة، يوم الاثنين، بتاريخ 2013/ 11/ 18.

المصادر والمراجع

أولاً: المقابلات

- مقابلة شخصية مع الأستاذ أحمد أبو عيدة، عضو مجلس إدارة جمعية رجال الأعمال الفلسطينية، يوم الثلاثاء بتاريخ 2013/ 11/ 18.
- مقابلة شخصية مع أحمد أبو هولي، النائب في المجلس التشريعي عن كتلة فتح البرلمانية، في غزة يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 18.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ جميل سرحان، مدير برنامج قطاع غزة في الهيئة المستقل لحقوق الإنسان، في غزة يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 11.
- مقابلة شخصية مع زاهر عطا الله، المقرر الإداري للجنة الموازنة في المجلس التشريعي بغزة، يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 11.
- مقابلة شخصية مع علي أبو شهلا، رجل أعمال فلسطيني من غزة، يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 11.
- مقابلة شخصية مع علي الحايك، رئيس مجلس إدارة جمعية رجال الأعمال الفلسطينية، يوم الأربعاء 2013/ 11/ 19.
- مقابلة شخصية مع الدكتور مازن العجلة، خبير اقتصادي، في غزة يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 18.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ محسن أبو رمضان، رئيس الهيئة الإدارية لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية ومدير المركز العربي للتطوير الزراعي، في غزة يوم الثلاثاء بتاريخ 2013/ 11/ 26.
- مقابلة شخصية مع الأستاذ محمود خلف، عضو اللجنة المركزية بالجبهة الديمقراطية، في غزة يوم الاثنين بتاريخ 2013/ 11/ 18.
- مقابلة شخصية مع الدكتور نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي، في غزة يوم الأحد بتاريخ 2013/ 11/ 10.



ثانياً: المواقع الالكترونية

- أحمد مجدلاني، مجلس تشريعي منتخب، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، فلسطين، 2004، الموجود على الموقع: <http://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/766.html>.
- <http://www.portal.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/mashro3%20mowzna.pdf>
- http://www.portal.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/1_1.pdf
- تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية للسنة المالية 2010م، أرشيف لجنة الموازنة والشؤون المالية - المجلس التشريعي-غزة.

وصول النساء إلى العدالة أمام القضاء في قطاع غزة: الفرص والتحديات

أ. زينب الغنيمي

| | | |
|-----|-------|---|
| 265 | ..... | مقدمة |
| 269 | ..... | المبحث الأول: الصعوبات التي تواجهها المرأة في قطاع غزة للوصول للعدالة |
| 279 | ..... | المبحث الثاني: فرص وصول النساء للعدالة في قطاع غزة |
| 284 | ..... | المصادر والمراجع |



مقدمة

إنّ البحث في مسألة سيادة القانون في المجتمع، باعتباره من المبادئ الأساسية لضمان حقوق الإنسان عموماً، يقتضي التأكد من مدى وصول المواطنين إلى العدالة، رجالاً ونساءً. ولنتمكن من ذلك بشكل لا يتوقف عند التحليل السطحي، فعلى معالجة مدى تحقق العدالة من منظور النوع الاجتماعي أو الجندر (Gender)، وباتباع هذه المعالجة فإننا ننتقل مما يعنيه المقصود بالعدالة الجندرية هنا، أي الاحترام الكامل لاحتياجات كل من الرجال والنساء، بحيث يتضمن ذلك تعاملات عادلة، تعتمد على المساواة في الحقوق والمكتسبات والحريات المدنية والسياسية، وكذلك التوزيع المتساوي للمقدرات الاقتصادية والفرص.

عند اتباع هذه المنهجية، نجد أن السبب الرئيس لعدم تحقّق العدالة الجندرية في مجتمعنا الفلسطيني هو انتهاك حقوق المرأة على المستويات كافة، سواء بالممارسة الفعلية أو على المستوى القانوني أو الإجراءات القضائية، مما يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية؛ لأن للمرأة الحق في التمتع، على قدم المساواة مع الرجل، بكل هذه الحقوق والحريات الأساسية، ولها الحق في حماية هذه الحقوق والحريات، وذلك في كل الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية.

بتحليل القوانين المطبقة في فلسطين من منظور النوع الاجتماعي، فإننا نجد التمييز القائم في هذه القوانين على أساس الجنس، بما يعنيه من انتقاص لحقوق المرأة، وتعاملات غير عادلة إزاءها عند توزيع الفرص، كما نجد أن هذا التمييز لا يستند للدور الحقيقي لكل من الرجل والمرأة في المجتمع.

وانطلاقاً من مفهوم سيادة القانون الوارد في القانون الأساسي الفلسطيني، بأن يكون جميع المواطنين أمام القانون والقضاء سواء، دون تمييزٍ بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو الدين أو المعتقد والرأي السياسي أو الثروة، فإن هذا المبدأ غير مطبق في الحالة الفلسطينية؛ بسبب عدم التزام النظام السياسي، بكل مكوناته التشريعية والتنفيذية والقضائية، باحترام هذا المبدأ ودعمه.

ولاشك أن البحث في مسألة القانون والمرأة الفلسطينية، في ظل وجود الاحتلال الإسرائيلي ينبغي أن يراعي القيود والمعوقات التي فرضتها اتفاقية أوسلو وواقع الاحتلال، على السلطة الوطنية الفلسطينية، فالسلطة الوطنية الفلسطينية مقيدة، في كثير من الأحيان، من أن تمارس السيادة الكاملة على الأرض الفلسطينية. نتيجة لذلك، فإن المطالبة بالوصول إلى

العدالة من قبل مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات النسوية تتابها المشكلات على المستوى العملي اليومي، وهذا يؤثر أيضاً على قدرة الأشخاص في الوصول إلى مؤسسات العدالة، خاصة في المناطق خارج سيطرة السلطة؛ بسبب تحكم سلطات الاحتلال في التواصل الجغرافي بين المناطق الفلسطينية، ومن جهة أخرى يؤثر على قدرة مؤسسات العدالة والقانون على إعطاء معنى للقانون وإنفاذه، إذ إن المبادئ القانونية تعتمد في قوتها على مدى القدرة على ترجمتها إلى نتائج ملموسة على الأرض، وبالتالي الاستفادة منها، ومدى قدرتها على فرض القانون، ومنح استحقاقاته، وهذا الواقع يعيق قدرة الشعب الفلسطيني على إنشاء نظام سياسي ديمقراطي مستقر، تتحقق فيه العدالة الاجتماعية ومبدأ سيادة القانون.

كما تتفاقم حالة التمييز ضد المرأة الفلسطينية عموماً، على المستوى القانوني والتطبيقات غير العادلة، في ظل استمرار حالة الانقسام السياسي الداخلي، ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، التي أدت إلى زيادة الفجوة القانونية بين المنطقتين، وأعدت مسألة ازدواجية القوانين التي كانت قائمة سابقاً، وكانت السلطة الوطنية تسعى لتجاوزها، إلى مربع البداية. فعلى سبيل المثال، تم إجراء تعديلات أساسية على قانون الأحوال الشخصية في كلا الجزأين من الوطن، دون أن يكون لهذه التعديلات أثر في الجزء الآخر، وتم إنشاء مسودات جديدة لقانون العقوبات من قبل وزارتي العدل في كل من غزة ورام الله، دون أن تجدا طريقهما للإقرار؛ وذلك بسبب غياب الدور الموحد للمجلس التشريعي، ولاشك أن هذا الواقع يعيق الوصول إلى العدالة أمام القضاء، في كثير من القضايا التي يكون أطرافها من المنطقتين، أو في المنطقة الواحدة.

من هنا، سنسعى في هذا البحث إلى التعرف على التحديات والصعوبات التي تعيق وصول النساء للعدالة في قطاع غزة، وكذلك التعرف على الفرص التي تعزز وصولهن للعدالة.

مشكلة البحث:

تعاني المرأة الفلسطينية في قطاع غزة من ضعف وصولها للعدالة بسبب مشكلات عديدة تتعلق بانتهاك حقوقها، وذلك بسبب التمييز ضدها على المستوى الاجتماعي، حيث النظرة الدونية لمكانة المرأة، وغياب مفهوم المساواة في التمتع بالحقوق بينها وبين الرجل، وتتضاعف المشكلة بالنسبة للمرأة لجهة انتهاك حقوقها على المستوى العائلي، حيث إن قانون حقوق العائلة (الأمر 303 لسنة 1945) الذي مضى على إنشائه أكثر من نصف قرن من الزمان، وقانون الأحوال الشخصية الذي يعود لأكثر من قرن من الزمان - وهما القانونان المطبقان في



قطاع غزة - يضعان المرأة في مركز قانوني أدنى من الرجل.

كما أن الحقوق الممنوحة للرجل في قوانين الأحوال الشخصية تعيق تمتع المرأة بالحقوق الواردة في القوانين الأخرى (مثل: قانون العمل - الخدمة المدنية - الانتخابات... إلخ)، لأنه على المستوى التطبيقي يملك الرجل - وتحت طائلة التهديد بالطلاق أو الحرمان من الحرية - الحق في التسلط على ممتلكات المرأة وأموالها الخاصة، سواء ما اكتسبته من العمل، أو من الميراث، أو إعاقة خروجها من المنزل للمشاركة في العمل العام أو الخاص.

من ناحية ثانية، فإن الانقسام السياسي الداخلي، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أدى إلى مضاعفة الضريبة التي تدفعها النساء جراء هذا الانقسام، سواء لجهة مسؤولياتهن العائلية (باعتبارهن الأمهات والزوجات اللواتي يعانين من نقص الفرص التي تتيح لهن العيش بكرامة وتكفل لهن احترام حقوقهن الأساسية)، أو من ناحية استمرار تعطيل دور السلطة التشريعية في سن قوانين جديدة، وفق مبدأ العدالة والمساواة، كما أن هذا الانقسام بين شطري الوطن واستمرار الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية عاد بالضرر عليهن وعلى أولادهن، بسبب من تشتت العائلات ما بين قطاع غزة وباقي الوطن.

وبالنظر والتدقيق في فرص النساء للوصول للعدالة أمام القضاء، فإننا نجد أن هناك تحديات كبيرة تواجههن، كي يتمتعن بتعاملات عادلة في تحصيل حقوقهن؛ لأنه من جهة تكمن مرجعية القضاء للفصل في الدعاوى المرفوعة من قبل الأفراد سواء أمام القضاء الشرعي أم النظامي بداية إلى نصوص القانون ذي العلاقة، وإلى قوانين الإجراءات الشرعية والنظامية والجزائية، في حين أن نصوص القوانين هذه تهضم حقوق المرأة وتتضمن التمييز ضدها، ومن جهة ثانية هناك الانقسام السياسي الذي طال المؤسسة القضائية أيضاً، بحيث لا يتم الاعتراف بالأحكام القضائية الصادرة في قطاع غزة من قبل مؤسسة القضاء في الضفة الغربية وبالعكس. هذا بالإضافة لعناصر أخرى اجتماعية وثقافية تقف بوجهها، مما يُعدّ تحدياً أساسياً ورئيسياً أمام تمكينها من الوصول للعدالة، بما يشكّل في النهاية خرقاً فادحاً لمبدأ سيادة القانون.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

1. تحديد أهم الصعوبات التي تواجه المرأة في قطاع غزة للوصول للعدالة.

2. التعرف إلى الفرص التي تعزز وصول المرأة للعدالة.

تساؤلات البحث:

السؤال الرئيس: ما التحديات أمام وصول النساء في قطاع غزة للعدالة، وما الفرص المتاحة لذلك؟

الأسئلة الفرعية:

- ما الصعوبات التي تواجه وصول النساء للعدالة؟
- هل يشكل القانون عائقاً أمام وصول النساء للعدالة؟
- هل تشكّل الثقافة والعادات والتقاليد عائقاً أمام وصول النساء للعدالة؟
- هل تشكل إجراءات المحاكم الشرعية والنظامية عائقاً أمام وصول النساء للعدالة؟
- ما الفرص المتاحة أمام النساء لتعزيز وصولهن للعدالة؟

منهجية البحث:

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي للوصول إلى النتائج، من خلال استخدام الأدوات الآتية:

- مراجعة القوانين الفلسطينية، ومدى مساهمتها في تسهيل وصول النساء للعدالة.
- مراجعة الأدبيات.
- إجراء عدد من المقابلات مع عدد من المحاميات والمؤسسات الرسمية وعدد من النساء اللاتي توجهن للقضاء.
- عقد مجموعات عمل مركزة.



المبحث الأول

الصعوبات التي تواجهها المرأة في قطاع غزة للوصول للعدالة

تواجه المرأة في قطاع غزة صعوبات وتحديات كبيرة في الوصول للعدالة، كما تعاني من عدم الإنصاف بسبب التعاملات غير العادلة إزاءها، وهذا الواقع بسبب المنظومة القانونية المعمول بها في قطاع غزة، خصوصاً في القضايا العائلية والعنف الواقع ضدها، سواء على مستوى النص أو التطبيق من ناحية، ومن ناحية ثانية استمرار نمو ثقافة اجتماعية تكرس التمييز ضد المرأة، بوضعها في مرتبة أدنى من الرجل تعيق تمكينها من تحصيل حقوقها، أو تحرمها في كثير من الأحيان من اللجوء لطلب الحماية القانونية لتحصيل هذه الحقوق.

المطلب الأول: الصعوبات القانونية

الفرع الأول: قوانين الأحوال الشخصية المعمول بها في قطاع غزة

تتعدد قوانين الأحوال الشخصية في فلسطين، فهناك منظومة قوانين خاصة بالمسلمين، وقانون خاص بالمسيحيين، كما تنطبق على الضفة الغربية منظومة مختلفة عن تلك المطبقة في قطاع غزة، بفعل الظروف السياسية، التي مرّ بها الشعب الفلسطيني التي أدت إلى تعدد التشريعات والنظم القانونية.

ولم يستطع المشرع الفلسطيني استبدال معظم هذه القوانين أو تشريع غيرها، وذلك يرجع إلى عدة أسباب منها: بطء العملية التشريعية في المرحلة الأولى من قيام السلطة الوطنية، ومن ثم الانقسام السياسي والجغرافي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة الذي عطل دور المجلس التشريعي، حيث لم يجتمع أعضاؤه منذ سبع سنوات، وبالتالي لم يتم النظر في قائمة طويلة من مشاريع القوانين التي تم إعدادها، وخصوصاً قانون الأحوال الشخصية، وعليه لم يتم سن تشريعات جديدة، واستمرّ العمل بالقوانين القديمة.

وقوانين الأحوال الشخصية الخاصة بالمسلمين التي تطبق في المحاكم الشرعية في قطاع

غزة في مسائل مثل الزواج، والطلاق، والميراث والحضانة، وغيرها من القضايا الأسرية، مرجعية هذه القوانين هي الشريعة الإسلامية. وقد صدر مدون باسم (قانون حقوق العائلة في قطاع غزة) لسنة 1954، وقد استند في معظم بنوده إلى كتاب (الأحكام الشرعية في الأحوال الشخصية على مذهب الإمام أبي حنيفة)، الذي جمعه محمد قدرى باشا.

ومن ثم يمكن تنفيذ منظومة الأحوال الشخصية في قطاع غزة كالآتي:

1. مذهب أبي حنيفة النعمان.¹
2. قانون حقوق العائلة الصادر في عهد الإدارة المصرية لقطاع غزة لسنة 1954م.²
3. قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965، الصادر عن الحاكم العام لقطاع غزة.³
4. مجلة الأحكام العدلية.⁴

وقد أسهم استمرار سريان العمل بهذه القوانين في إعاقة تحقيق العدالة الاجتماعية للفلسطينيين عموماً، وعلى وجه التخصيص تكريس التمييز القائم على أساس الجنس، بغياب المساواة

1. مذهب أبي حنيفة النعمان: وهو المذهب الرسمي للدولة العثمانية، هو قانون شامل لكل مسائل الأحوال الشخصية، ويتكون من (647) مادة، موزعة على (58) قسماً. تتناول الأقسام من (1 - 23) قضايا الزواج وشروطه وموانعه، والكفاءة والمهر والنفقة، أما الأقسام من (24 - 32) فتبحث في قضايا الطلاق وأنواعه وآثاره، والخلع، والتفريق بحكم القاضي، وأحكام العدة الشرعية، فيما تبحث الأقسام المتبقية نسب الأولاد وأحكام اللقيط، وما يجب على الوالد للأولاد، والرضاعة، والرضاع الموجب لتحريم النكاح، والحضانة، والنفقة الواجبة للأولاد على الآباء، والنفقة الواجبة للوالدين على الأبناء، ونفقة ذوي الأرحام، ومن ثم ولاية الأب الوصي، والحجر، والهبة، والوصايا، وتصرفات المريض، وأحكام المفقود، وينتهي بتقنين أحكام الموارث.

2. قانون حقوق العائلة الصادر في عهد الإدارة المصرية لقطاع غزة لسنة 1954م: صدر هذا القانون بمقتضى الأمر رقم (303) بتاريخ 26/1/1954، عن الحاكم الإداري العام للمنطقة الخاضعة لرقابة القوات المصرية في فلسطين، بعد نكبة 1948.

3. قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (12) لسنة 1965، الصادر عن الحاكم العام لقطاع غزة: وهو القانون المكمل لقوانين الأحوال الشخصية، وهو عبارة عن القواعد والإجراءات، التي تحكم عمل المحاكم الشرعية في تطبيق قوانين الأحوال الشخصية، ويبين ترتيب المحاكم الشرعية في قطاع غزة واختصاصاتها، وكيفية السير في القضايا الشرعية، وطرق الطعن فيها، وتنفيذ أحكامها، ويتكون من (252) مادة تتناول المحاكم الشرعية الابتدائية واختصاصاتها، وكذلك محكمة الاستئناف العليا الشرعية واختصاصاتها.

4. مجلة الأحكام العدلية: وهي بمنزلة القانون المدني العثماني، ويطبق في المحاكم الشرعية من مواد هذا القانون، المواد المائة الأولى، المتعلقة بقضايا الحجر والوكالة والقضاء، إضافة إلى القواعد الكلية الفقهية.



في الحقوق والواجبات بين النساء والرجال، حيث يتجلى التمييز ضد المرأة في النصوص الواردة في هذه القوانين التي تمكن الرجل من الوصاية الكاملة والولاية على المرأة. وإن أبرز ما تعاني منه المرأة ويعيق وصولها للعدالة يمكن تلخيصه على النحو الآتي:

- للرجل الحق في إنشاء عقد الزواج بإرادته (إلا إذا كان لا يتمتع بالأهلية القانونية بسبب صغر السن أو الجنون عندئذٍ يحتاج لولي)، في حين يعتبر القانون المرأة دائماً دون أهلية قانونية، وتحتاج لإنشاء عقد الزواج موافقة الولي الشرعي (الأب، الأخ، العم، الجد).
- يتمتع الرجل بحق الوصاية على الأولاد، حيث يتعامل القانون مع المرأة باعتبارها خادمة لهم، ولها أن تقوم بخدمة الأولاد حتى سن (7 سنوات للصبوي و9 للبنات، وقد يأمر القاضي بأن تمتدّ بزيادة سنتين إضافيتين) وهو العمر الذي يكونون قادرين فيه على متابعة شؤونهم الشخصية، دون حاجة للمساعدة، ومن ثم يتم حرمان الأم من حضانة الأولاد بقوة القانون.
- تُؤمر المرأة بالخضوع لإرادة الرجل رغم عدم موافقتها على البقاء في بيت الزوجية (الطاعة)، مقابل غذائها وكسائها (الإنفاق)، وفي حال اعترضت على ذلك تصبح ناشراً ولا تستحق النفقة.
- يعطي القانون الرجل الحق بالزواج بثانية وثالثة دون أي سبب، ولا يحق للمرأة الاحتجاج، أو طلب التفريق بسبب زواج الرجل بأخرى.
- للرجل الحق في تطليق المرأة في أي وقت ودون إبداء الأسباب، وفي المقابل لا يحق للمرأة طلب الطلاق (التفريق بسبب: عنة الزوج، حبس الزوج أو فقدانه، الهجر والغياب، الشقاق والنزاع، عدم الإنفاق) ولا يتحقق للمرأة الاستجابة لتفريقها عن الزوج، حتى لو توافرت الأسباب القانونية إلا بإثبات أسباب طلبها، ضمن إجراءات معقدة، خصوصاً في حالة تعنيف الزوج اللفظي والنفسي، وغالبا الجسدي؛ لأنها لا تستطيع الإثبات، كما لا تستطيع طلب الطلاق في حالة عقم الزوج أو مرضه المزمن، رغم أنه في حالة عقم الزوجة أو مرضها له الحق بتطليقها أو الزواج بأخرى.

الفرع الثاني: قانون العقوبات الفلسطيني

إن وظيفة قانون العقوبات القضاء على الجريمة، بما تمثله من تهديد لسلامة أمن الأفراد من ناحية، ومن خطر على النظام العام من ناحية ثانية، أي أن هذا القانون يجب أن يوفق بين مسألتين أساسيتين: مصلحة المجتمع في الحفاظ على الأمن والنظام العامين، ومصلحة

الأفراد في حماية حياتهم وحقوقهم وحررياتهم، وذلك عن طريق مجموعة من القواعد التي تسنها الدولة لتجريم أفعال محددة، أو الامتناع عن أفعال محددة أيضا، وفرض العقوبات (الجزاء) المناسبة على مرتكبها.

والقانون الجزائي، بشقيه الموضوعي والإجرائي، يجب أن يتوافق بالضرورة مع مفاهيم حقوق الإنسان إذا كنا نتحدث عن نظام ديمقراطي، يراعي في تشريعاته الوطنية المعايير المقبولة دولياً لحقوق الإنسان والحرريات العامة، وبهذا يكون القانون الجزائي حقق الأهداف المنوطة به، أما في ظل النظام الاستبدادي فإن الأمر يختلف، حيث يهتم بقواعد تحقق مصلحة النظام على حساب حقوق الإنسان والحرريات العامة.

والواقع يشير إلى أن قانون العقوبات الساري المفعول في قطاع غزة هو القانون رقم (74) لسنة 1936 الذي وضعه المندوب السامي في فترة الانتداب البريطاني على فلسطين وتعديلاته، وهذا القانون يشكّل الأسس العامة التي بني عليها قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري المفعول بالضفة الغربية، أي أن قوانين العقوبات النافذة موروثه من عهد سابقة، حيث كان الشعب الفلسطيني يخضع لاحتلال، أو وصاية لا تعبّر عن إرادته وطموحاته.

والتمييز ضد المرأة وعدم توافر الحماية القانونية لها في قانون العقوبات الساري المفعول في قطاع غزة يمكن تلخيصه بما يأتي:

- القانون لا يحمي المرأة من جريمة القتل بادعاء الدفاع عن الشرف، حيث مازالت المرأة تُقتل لأتفه الأسباب، بادعاء الدفاع عن شرف العائلة. ومن المؤسف القول إن ما يحمي الجاني التطبيق غير العادل في جرائم القتل العمد للمادة (18) للاستفادة من العذر المخفف، بادعاء الدفاع عن الشرف.
- القانون لا يوفر الحماية الكافية للمرأة من جرائم الضرب والأذى الجسدي، ويتجاهل وقوعها تحت وطأة العنف الأسري الدائم من الزوج والأب وبقية أفراد العائلة، حيث إن عقوبة هذه الجرائم عقوبات بسيطة تتلخص في الحبس والغرامة، وبما لا يمنع استمرار أو تكرار وقوع المرأة تحت طائلة جرائم العنف الجسدي والتهديد به.
- لا يوفر القانون الحماية الكافية للمرأة من جريمة الاغتصاب الجنسي، حيث يعتبر الجريمة اغتصابا فقط في حال تمت المجامعة الجنسية بشكل كامل (إيلاج العضو



- الذكرى في العضو الأنثوي)، وتُصنف أشكال الاغتصاب الأخرى باستخدام الأدوات المادية أو اليد أو اللسان باعتبارها جرائم اعتداء جنسي؛ مما يخفف العقوبة على الجاني.
- لا يوفر القانون الحماية الكافية في جرائم اغتصاب النساء والفتيات القصر إذا كان الجاني من الأقارب من الدرجة الأولى.
- لا يوفر القانون الحماية الكافية للمرأة في مواجهة التحرش الجنسي واللفظي؛ نظرًا لصعوبة الإثبات.
- لا يوفر القانون الحماية الكافية للمرأة التي تقع تحت طائلة العنف بأشكاله المختلفة في موقع العمل والدراسة وفي الأماكن العامة، أو العنف الواقع من قبل جهات إنفاذ القانون في دوائر الشرطة والنيابة العامة.

الفرع الثالث: قوانين وقرارات السلطة النافذة في قطاع غزة

منذ تكريس الانقسام السياسي في الساحة الفلسطينية، أصبحت حقوق المرأة عرضة للتجاذبات السياسية ما بين القوى المختلفة في الساحة السياسية الفلسطينية، وبما أثر سلبًا على تمتع المرأة بحقوق عادلة، ومن جهة ثانية التراجع عن الحقوق المكتسبة التي ناضلت من أجلها الحركة النسوية، على مدار عقد من الزمن، بعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لأن موضوع حقوق المرأة دخل في إطار الاستقطاب الأيديولوجي، باتجاهات مختلفة؛ مما أدى إلى إعاقة تحقيق العدالة الجندرية في مجالات مهمة للمرأة، ومن أهم تلك المجالات قوانين الأحوال الشخصية، والقوانين الجزائية، حيث تم إصدار قوانين وقرارات إدارية غير دستورية من قبل كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي في غزة، تنتهك حقوق المرأة على أساس جنسها، ومن أبرز ما تم رصده ما يأتي:

1. القوانين التي تم إصدارها حتى الآن:

- إقرار قانون للتعليم جديد باتجاه سياسة فصل التلاميذ من الجنسين في المدارس، بدءًا من سن التاسعة، والعمل على تأنيث مدارس البنات في العام 2013.
- إصدار قانون أسر الشهداء الذين يتقاضون رواتب من الحكومة في غزة: بشأن اعتبار مرتب الشهيد هو ميراث يتم توزيعه حسب الحصص الإرثية، وهو ما أضر بمصلحة المرأة الأرملة، حيث أصبحت حصتها 8/1 من راتب زوجها الشهيد، وحصص أبنائها

يتم فرض الوصاية عليهم من قبل الجد أو العم، وذلك في مخالفة صريحة لقانون أسر الشهداء الساري المفعول الذي يعطي المرأة صرف معاش زوجها الشهيد، ويعطيها الحق في الوصاية على أولادها باعتبارها ربة الأسرة، كما يعطي قانون التقاعد الحق للزوجة بنسبة 50% من المعاش التقاعدي للزوج المتوفى.

2. القرارات الإدارية التي صدرت حتى الآن:

- قرار فرض الزي الشرعي على المحاميات في عام 2009، وقد تم إيقافه بعد حملة ضغط واسعة من قبل المؤسسات النسوية والحقوقية.
- القرار بشأن فرض الزي الشرعي على طالبات المدارس الإعدادية والثانوية في العام 2009، ونتيجة لحملة الضغط المجتمعية تراجع عنه وزير التربية والتعليم، باعتباره لم يكن قراراً مكتوباً وإنما شفويّاً بإشارة تلفونية، ولكن تم تطبيقه فعلياً في إطار حملة الآداب والفضيلة التي تم تطبيقها في السنة نفسها، إذ لم يتمكن التجار من عرض غير الجلباب بوصفه زياً مدرسياً.
- قرار منع تدخين الشيشة للنساء في عام 2011 في الأماكن العامة، تحت دعوى الحفاظ على الأخلاق العامة، وليس من باب الحرص على الصحة العامة، بل من باب التمييز؛ لأن القرار يسمح للرجال فقط بتدخين الشيشة في هذه الأماكن.
- قرار منع الفتيات والنساء من المشاركة في ماراثون رياضي تنظمه الأنروا في العام 2012؛ بحجة أن هذا يخالف القيم الدينية والسماح للشباب بالمشاركة فقط.
- قرار بفرض الزي الشرعي الجلباب والحجاب على الطالبات في جامعة الأقصى في عام 2012 باعتبارها جامعة حكومية.
- إعداد مسودة لمشروع قانون العقوبات لعرضه للقراءة الثانية على المجلس التشريعي، حيث تم في هذه المسودة إلغاء الكثير من النصوص والاستعاضة عنها بنصوص جديدة، على قاعدة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، وإدخال جملة من العقوبات مثل (قطع اليد والرجل كعقوبة على جريمة السرقة، والجلد كعقوبة على جريمة الزنا، وقبول الدية لإسقاط عقوبة الإعدام في جرائم القتل... إلخ)، وقد واجهت هذه المسودة احتجاجاً واسعاً في أوساط المجتمع المدني؛ مما حدا بالمجلس التشريعي بغزة تجميدها.



3. صدور قرارات وتعديل نصوص قوانين قد تخدم تطبيق العدالة الجنديرية:

عمدت الجهات النافذة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى إصدار قرارات بقوة القانون أو تعديل قانوني، ويبدو للوهلة الأولى أنها قد تخدم تطبيق العدالة وتكون منصفة لمطالب النساء، ولكن من الناحية الواقعية إن أيًا من هذه القرارات والقوانين لا تطبق إلا في المكان الذي تصدر فيه، بسبب واقع الانقسام السياسي:

- أصدر رئيس السلطة الوطنية في العام 2012 قراراً بتجميد العمل بالمادة (340) من قانون العقوبات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية، وما يتعلق بالدفاع الشرعي عن الشرف في المادة (18) من قانون العقوبات الفلسطيني الساري في قطاع غزة، إلا أن هذا القرار من الصعوبة بمكان أن يدخل حيز التطبيق في قطاع غزة.
- صدور قرار من رئيس ديوان القضاء الشرعي في الضفة الغربية، بتطبيق الخلع في المحاكم الشرعية للفتيات قبل الدخول، وهذا لا تستفيد منه الفتيات في قطاع غزة.
- صدور تعميم قضائي عن رئيس ديوان القضاء الشرعي بغزة بمنع سفر أي من الأبوين بالأولاد إلا بموافقة الطرف الثاني بإثبات من المحكمة الشرعية، وهذا التعميم يمنع الهروب بالأولاد المحضونين، وهذا يطبق في قطاع غزة فقط.
- صدور تعديل قانوني على قانون الأحوال الشخصية للمادة (118) في العام 2010 في غزة، يقضي بحق الأم الأرملة التي تحبس نفسها عن الزواج باستمرار حضانتها لأبنائها وبناتها مهما بلغت سنهن، ولا يطبق في الضفة الغربية.
- تفعيل قانون صندوق النفقة في قطاع غزة، الذي يعمل على تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الزوجات والمطلقات والأرامل والأطفال والآباء والأمهات.

المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجهها المرأة أمام القضاء

إن من أهم الضمانات لتطبيق مبدأ سيادة القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية بالإضافة إلى وجود قوانين وتشريعات تضمن تحقيق العدالة الاجتماعية، هو وجود سلطة قضائية مستقلة تضمن للمواطن الحق في محاكمة عادلة، وأن تكون قرارات القضاء وفقاً للقانون.

وقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني أن التقاضي حقّ مصون ومكفول للناس، وبيّن

القانون إجراءات هذا الحق وأوضاع ممارسته، دون تأخير أو مبطالة.

كما يُعدّ القضاء الشرعي جزءاً لا يتجزأ من منظومة القضاء عموماً، ويكتسب أهمية خصوصية عند البحث في مدى تحقّق العدالة للنساء، وذلك لأنّ القضاء الشرعي هو الذي يفصل في المنازعات العائلية، وذلك بتطبيق قوانين الأحوال الشخصية النافذة.

وتشير الدراسات التي بحثت في أوضاع النساء المختلفة على المستوى الاجتماعي، سواء في القضايا العائلية، أو قضايا العنف ضد المرأة، أو على المستوى الاقتصادي في قضايا العمل والملكية والميراث، إلى حجم الصعوبات التي تواجهها المرأة أمام القضاء؛ بسبب من الإجراءات التي تعيق تحقيق العدالة.

وقد أشار أحدث استطلاع للرأي أجراه مركز شؤون المرأة، عن مدى رضا النساء عن أداء المحاكم، إلى أن 50% من الفئة المستطلعة ليس لديهن ثقة بالأحكام التي تصدرها المحاكم، وأن 56.6% من المستطلعات واجهن مشاكل في إجراءات التقاضي، في حين أن 29.1% واجهن مشاكل أحياناً، وأن 14.2% فقط لم يواجهن مشاكل في إجراءات التقاضي، كما أشارت 58% من المستطلعات أن أفراد المجتمع لا يفضلن اللجوء للمحاكم بسبب البطء في إجراءات التقاضي، وأجابت 49% أن إجراءات التقاضي غير واضحة، علماً بأن 84.2% من المستطلعات توجّهن للمحاكم الشرعية للحصول على حقوق متعلقة بالطلاق أو النفقة أو حضانة الأولاد أو الزواج) وأن 14.9% توجهن لمحاكم نظامية، للحصول على حقوق متعلقة بالميراث أو تعويض أراضٍ أو حقوق مالية أو حوادث طرق أو تنفيذ أحكام).

كما تشير دراسة أجراها مركز الأبحاث والاستشارات القانونية للمرأة، حول واقع المطلقات في قطاع غزة، إلى أن 72% من النساء المطلقات لم يحصلن على حقوقهن بعد الطلاق من خلال المحاكم، وأن 25% فقط من المطلقات أجبن بأنهن حصلن على حقوقهن القانونية بعد الطلاق، ويعود عدم حصول ثلاثة أرباع المطلقات على حقوقهن لأسباب عديدة، أهمها:

- العجز في القانون المطبق الذي يتيح للرجل ابتزاز المرأة لإنهاء إجراءات الطلاق أو لإبقاء الأطفال في حضانته، رغم أنه في معظم الأحيان يكون الأطفال في سن حضانة الأم (حيث إن 46% من أطفال المطلقات في حضانة الأم). تتنازل المرأة عن حقوقها لتحصل على الطلاق.
- تقسيط الحقوق المالية في المحاكم، فقد تفضل المرأة وعائلتها الحلول الفورية التي يتم التوصل إليها بالتراضي، والتي تتضمن تنازلاً عن بعض الحقوق أو كلها، تفضلها على



الحلول الطويلة الأمد التي يتم التوصل إليها عن طريق القضاء.

وقد ذكرت إحدى المطلقات في المجموعة البؤرية «أنها فضلت التنازل عن جزء من مؤخر صداقتها لتحصل عليه فوراً على أن تأخذه كاملاً، حيث حكم القاضي بأن يدفع المطلق 30 ديناراً شهرياً كقسط من راتبه»، وعلى حد قولها فإن الحصول عليه بهذا الشكل مقسطاً على أكثر من سبع سنوات يعادل عدم الحصول على شيء، وأضافت «فالوقت الذي تنظر فيه المحكمة بعين الحرص على راتب مطلق، وتقرر أن تقسط له المبلغ بما يتناسب مع دخله، تتجاهل حقي ولا تضع في اعتبارها أنه تزوج بعد طلاقي، ودفع أضعاف مؤخر صداقي، على الرغم من ادّعائه أن راتبه متواضع، إن احتياجاته مقدّمة على واجباته للأسف الشديد، وهذا هو مجتمعنا».

أما السيدة (ح) من المجموعة فقالت: «حصلت على الطلاق بعد تعليق دام لمدة 4 سنوات، بسبب طول إجراءات التقاضي»، أما السيدة (ر) فهي لم تحصل على الطلاق إلا بعد التنازل عن نصف حقوقها، بعد أن بقيت معلقة 5 سنوات، في حين أن (س) ما زالت قضية طلاقها معلقة أمام المحكمة، رغم استعدادها للتنازل عن كل حقوقها، إلا أنها لا تجد إنصافاً من قبل المحكمة في الاستجابة لطلبها.

وفي حين أن الدراسة المشار إليها والمجموعة البؤرية توضحان أن 54% من المطلقات يتمتعن بالمعرفة القانونية الكافية لحقوقهن المكفولة بالقانون، إلا أنه بسؤال القضاة عن عدم تحقيق العدالة للمرأة أمام المحاكم، أجابوا بالإجماع أن السبب ليس في إجراءات التقاضي بالمحكمة، وإنما يعود الخلل إلى عدم معرفة النساء وأهلن بالقانون (الأمية القانونية)، وغالباً ما تلجأ السيدات للمحاكم مع أهلن، أو بسبب المحامين الذين يتولون المرافعة في هذه القضايا، فيعمدون لإطالة أمد التقاضي طلباً للأتعاب المالية، في حين أفاد اثنان من القضاة ورئيس مجلس القضاء الأعلى الشرعي أن الصعوبة تكمن في القانون نفسه، في عدد من القضايا المرفوعة أمام المحاكم، ولا بدّ من تعديل القانون بما يكفل تحقيق العدالة للمرأة، وضرورة توسيع الشروط المقترنة بعقد الزواج؛ لمنع اضطهاد المرأة.

وقد أفادت نحو 50% من النساء المستطلع رأيهن في المجموعة البؤرية والدراسات المشار إليها أنهن لم يحصلن على كامل حقوقهن؛ بسبب اللجوء للقضاء العشائري، كما أوضحن أن سبب اللجوء للقضاء العشائري هو رغبة الأهل في عدم التوجه للمحكمة، ولسرعة البتّ في قضاياهم المتنازع عليها، اختصاراً لأمد التقاضي أمام المحاكم.

المطلب الثالث: ضعف دور السلطة التنفيذية في تطبيق القانون

إن السلطة التنفيذية هي المخوّلة بتنفيذ القانون، ممثلةً بمؤسساتها المدنية والخدمية والأمنية، لذلك لا بدّ أن تكون نموذجًا في التعامل، وابتكار آليات التواصل مع المواطنين.

ونقصد هنا، وفيما يتعلق بتنفيذ الأحكام، دور الشرطة والتي من المفترض أن تقوم على حماية حقوق المواطنين، ولكن ما يحدث مع النساء، لاسيما المطلقات أو الزوجات المعلقات في معظم الأحيان، يشير إلى تجاهل السلطة التنفيذية لحقوقهن، ومماطلتها في تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحهن في كثير من الأحيان، وتقول النساء إنه لا يوجد آليات واضحة وعادلة في التعامل مع قضاياهن، وفي مساعدتهن على تحصيل حقوقهن التي حُكم لهنّ بها قضائيًا؛ مما يزيد من عُنجهية الرجال واستهتارهم في أداء الحقوق المترتبة لصالح الزوجات أو المطلقات وأطفالهن، وهو الأمر الذي يزيد من وطأة الأعباء المالية الواقعة على عاتق المرأة، ويسهم في تدهور وضعها النفسي.

وتشير الدراسات والتقارير الصحفية، وتقارير مؤسسات حقوق الإنسان في السنتين الأخيرتين، إلى تزايد معدلات العنف ضد المرأة من قبل أفراد الأسرة الذكور (الزوج، الأخ، الأب)؛ بسبب من غياب الحماية القانونية للمرأة، وللأسف لا تقوم أجهزة الشرطة بالدور الكافي لحماية المرأة التي تلجأ لتقديم الشكاوى، ويتم التعامل مع هذه الشكاوى من منظور عشائري، وباعتبار أن المرأة دائماً عليها واجب التنازل عن شكاواها حمايةً للأسرة، في الوقت الذي يتم تسهيل الإفراج عن الرجال الذين يرتكبون جرائم العنف بحق النساء.

ويبرز ضعف دور السلطة التنفيذية، وجهات الرقابة والتفتيش، لاسيما دور وزارة العمل في ضمانات تطبيق قانون العمل، وبخاصة ما يتعلق بالنظام الخاص بتشغيل النساء، وهو ما أشارت إليه النساء في القطاع الخاص؛ مما يضاعف استعدادهن للجوء للقانون وتقديم شكاوى بخصوص بيئة العمل وظروفه.

كما يبرز ضعف وزارة الشؤون الاجتماعية في العمل كمي تتمتع المرأة بالضمانات الاجتماعية المقررة بالقانون، باعتبارها أفقر الفقراء حيث توجه السلطة برامج الدعم والمساندة للعمال العاطلين عن العمل، وتستنثي المرأة؛ مما يجعلها تقع تحت طائلة الفقر حيث يوجد 34% من الأسر دون خط الفقر، وتحتمل المرأة عبء توفير احتياجات الأسرة الرئيسية، والبطالة بسبب إغلاق سوق العمل في وجه النساء عموماً، حيث المؤسسات الاقتصادية المنهارة، والسلطة السياسية الغائبة؛ مما أدى إلى وجود أعداد كبيرة من الخريجات الجامعيات عاطلات عن العمل 39% (من الخريجات).



المبحث الثاني

فرص وصول النساء للعدالة في قطاع غزة

المطلب الأول: القانون والقضاء

بالإشارة لما تقدم من البحث، فإن القانون يشكل أداة رئيسة في تمكين النساء من الوصول للعدالة، وكذلك المؤسسة القضائية بشقيها النظامي والشرعي، ويقضي ذلك عدم التعامل مع حقوق المرأة في القانون من الناحية الشكلية، باعتبارها معيار الوصول إلى العدالة، بل يجب التعامل مع القانون ومؤسساته كعملية تفاعلية، لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار كيفية استعمال النص القانوني على أرض الواقع، أو آليات الاستفادة من الممارسة القضائية، لتمكين المرأة في الوصول إلى العدالة.

وكي تكتمل عملية وصول المرأة للعدالة، فإنه يجب الأخذ بعين الاعتبار أهمية الموارد التي تلجأ إليها النساء في الوصول إلى العدالة، لمواجهة المعوقات الواقعية الاجتماعية والاقتصادية والسياسة التي قد تحد من وصولهن النساء إلى العدالة.

وكما أجابت نسبة كبيرة من النساء في دراسة حول واقع المطلقات، بشأن عدم تمكّنهن من حضانة أبنائهن، أنّ المشكلة لم تكن تكمن في القانون أو في قرار المحكمة الصادر بحقهن في حضانة الأبناء، بل إن المشكلة في حرمانهن من التمتع برعاية أبنائهن كان بسبب فقر غالبيتهن، وعدم توفر الدخل الكافي الذي يضمن لهن حياة كريمة مع أبنائهن وبخاصة أن حصة الأولاد من النفقة المقررة لا تكفي، وقد ذكر القضاة أن مبلغ نفقة الطفل يتم تحديده من خلال مخبرين يقومون بفحص ظروف المطلقة ومستواها المعيشي، بالإضافة إلى فحص دخل الأب، وبناءً عليه يتم تحديد قيمة النفقة، وهذا يؤكد لنا مرة أخرى أن القائمين على تطبيق القانون يراعون الوضع المعيشي للرجل، على حساب المرأة والأطفال، ولا يُعيرون أي انتباه للظروف المعيشية الصعبة في هذه الأيام.

كما أشارت قسم من النساء إلى مشكلة اجتماعية مرتبطة برفض عائلات النساء احتضان أبناء المرأة، سواء أكانت مطلقة أم معلقة؛ لأن عائلتها لا ترغب بتربية أبناء الرجل الذي أضرّ بابنتهم، أي أن الخلافات العائلية لعبت دوراً في مشكلة احتضان المرأة لأبنائها.

والبعض أشرن أن السبب يكمن في رفض عائلاتهم احتضان أبنائهن؛ كي تتاح لهؤلاء المطلقات فرصة جديدة للزواج، لأن الأسرة لا ترغب تحمّل تبعات النظرة الاجتماعية الدونية إزاء ابنتهم المطلقة، مما قد يؤثر سلباً على فرص زواج باقي الأخوات في العائلة.

كما تبيّن أيضاً أن من معيقات فرص وصول النساء للعدالة الجهل بالقانون لدى النساء، وبحقوق المرأة في المجتمع عمومًا، وهذا ما أكدته غالبية القضاة، في حين أكدت النساء اللواتي قلن بأنهن يعرّفن حقوقهن أن هذه المعرفة توافرت لهن بعد وقوع المشكلة، ومن خلال الخبرة في التردد على المحاكم.

في حين أن الوضع الاقتصادي وزيادة معدلات الفقر أدت إلى عدم قدرة النساء على اللجوء للقضاء، حيث أشارت 56% من النساء، في استطلاع للرأي أجراه مركز شؤون المرأة، بأن آتاعاب المحامين تشكّل عبئاً عليهن، كما أن 91.4% من المطلقات في الدراسة عبّرن عن حاجتهن للحصول على فرصة عمل مناسبة.

المطلب الثاني: تقديم الدعم القانوني المباشر للنساء

تشير الدراسات وتقارير المؤسسات النسوية والحقوقية إلى أن الدعم القانوني المقدم للنساء أسهم فعلاً في وصول النساء إلى العدالة وبشكل واسع، ففي حين أشارت المبحوثات في دراسة حول واقع المطلقات عام 2009 أن 25% تلقين دعماً قانونياً، وأن 2% فقط لجأن لمؤسسة نسوية أو حقوقية لترافع عنهن أمام المحاكم، إلا أن استطلاع الرأي لمركز شؤون المرأة في أواخر العام 2012 أشار إلى أن 55% من المستطلعة آرائهن تلقين المساعدة القانونية أمام المحاكم من خلال المؤسسات النسوية والحقوقية.

ويوضح تقرير (يناير - سبتمبر 2013) لبرنامج دعم سيادة القانون والوصول للعدالة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (عون بلا حدود) الذي يمول أكثر من 13 مؤسسة أهلية، بالإضافة إلى عدد من الجامعات، أن عدد 2648 من النساء، خلال الفترة المشار إليها، تم تقديم خدمات قانونية لهنّ، 50% منهن تم تمثيلهن أمام المحاكم، ونحو 390 امرأة تم الحصول لهن على أحكام لصالحهن.

في حين أن البرنامج أسهم ومن خلال التشبيك في حصول 129 امرأة على مساعدات اجتماعية، و986 على دعم نفسي واجتماعي.



كما يشير تقرير مركز الأبحاث والاستشارات القانونية للمرأة، إلى تقديم دفاع أمام المحاكم، عن نحو مائة امرأة، خلال المدّة نفسها، بالإضافة إلى مئات الاستشارات القانونية. من ناحية ثانية تلعب المؤسسات النسوية والحقوقية دوراً فاعلاً في إجراء الضغط على الجهات القضائية، وجهات إنفاذ القانون؛ من أجل تمكين النساء للوصول للعدالة، سواء عبر الضغط لتنفيذ قرارات المحاكم، أو عبر العمل الدؤوب لإجراء تعديلات قانونية من شأنها تحقيق عدالة قانونية للنساء، وهو ما نتج عنه رفع سنّ الحضانة للمرأة الأرملة، واستجابة القضاء الشرعي لتسهيل إجراءات التقاضي في حق المرأة طلب التفريق بسبب الضرر، وكذلك الاستجابة لتطبيق حق المرأة في رفع دعوى الخلع المتوقع دخوله حيز التطبيق مع بداية العام 2014.

المطلب الثالث: المساندة الاجتماعية والاقتصادية للنساء

يبدو جلياً ضعف السلطة التنفيذية القائمة في قطاع غزة في القيام بدورها في تقديم الدعم للنساء، لمواجهة الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتدهورة، التي من المفترض أن يقع على عاتقها توفير فرص العمل المناسبة، وتقديم خدمات الإعانة الاجتماعية، إذ تتراجع هذه الخدمات تدريجياً، فيما عدا المحدود منها المقدم من وزارة الشؤون الاجتماعية، كما تشير غالبية النساء؛ فقد حُرمت الكثير من المطلقات من معونة تقدّر بنحو 1000 شيكل كل ثلاثة أشهر، وذلك بدجهن في المعونة المقدمة للأب، خصوصاً وأن غالبيةهن يسكن في إطار منزل العائلة.

وبالرغم من أن مؤسسات المجتمع المدني النسوية والحقوقية لا تستطيع أن تكون بديلاً عن دور السلطة التنفيذية، إلا أنه وفي ظل الظروف القائمة في قطاع غزة، تحاول هذه المؤسسات القيام بدور مهم في مساندة النساء، وتمكينهن من الوصول إلى العدالة، حيث أنه للمؤسسات النسوية قدرة واسعة على الاتصال بأطراف فاعلة في قضية حقوق المرأة، والاتصال بها وبمحيطها، وقدرة عالية على المساهمة في حل قضاياها. ومنذ سنوات تنفذ أغلب هذه المؤسسات برامج خاصة للنساء وللشابات، في مجالات متعددة، تهدف من خلالها إلى تمكينهن اجتماعياً واقتصادياً وقانونياً، بل إنّ جزءاً من هذه المؤسسات تضع في معايير اختيار المستفيدات من البرامج اعتباراً للنساء الأرامل، والمعنفات، وذوات الاحتياجات الخاصة، والمطلقات. ومن هذه البرامج تقديم المساعدة للطالبات الجامعيات ومساعدتهن على الحصول على فرص عمل، والتدريب والتمكين المهني، والمساعدة في إنشاء مشاريع

مُدرةً للدخل، ورفع المهارات التقنية والإدارية للنساء والفتيات، والتوعية القانونية والدعم الاجتماعي والنفسي.

وتحاول المؤسسات تعريف النساء بهذه البرامج التي يمكن أن يستفدن منها أو طرق الاستفادة منها، كما أن المؤسسات النسوية على اتصال بمؤسسات دولية، وعلى علاقة جيدة بالإعلام وبمؤسسات الدعم النفسي وبقية مؤسسات المجتمع المدني، وساهمن في إبراز قضايا المرأة، سواء المطلقة والمعلقة والمعنفة، في قطاع غزة، بحيث تنال الاهتمام الكافي.

كما تقدم مؤسسات المجتمع المدني العديد من الخدمات للتأهيل المهني، أو المساعدة في إنشاء مشاريع صغيرة، ولكن تبقى سياسة التمويل تؤثر في محدودية المشاريع التتموية وبالتالي قلة تأثير نتائجها على مجموع النساء، في مقابل كثرة المشاريع الإغاثية الطارئة ذات النتائج المحدودة التأثير.

المطلب الرابع: توعية الأسرة والوسط الاجتماعي

تدرك مؤسسات المجتمع المدني أن الأسرة، والوسط المحيط بالمرأة، باستطاعتهم أن يسهموا بشكل كبير في وصول المرأة إلى العدالة، عن طريق تفهم حالتها النفسية، وتقدير احتياجاتها، ومساندتها لتجاوز أزمته، إذا كانت مطلقة أو معلقة؛ للحصول على حقوقها واستعادة توازنها النفسي، كما أن الأهل يمكن أن يقدموا دعماً كبيراً في تربية الأطفال في حال كانت المطلقة حاضنة لأطفالها، وبالرغم من أنهم لا يمتلكون قوة كبيرة للتأثير على المجتمع بكامله، فإن رغبتهم العالية في مساعدتها يمكن أن تسهم بشكل كبير في تحسين أوضاعها النفسية والاجتماعية، وأحياناً المالية، وفي الوقت نفسه فإن العنف الذي تتعرض له المطلقة من هاتين الدائرتين يُعدّ من أكبر المؤثرات السلبية عليها.

لذلك أسهمت وتسهم مؤسسات المجتمع المدني في رفع وعي هذه الأطراف بحقوق المرأة؛ مما يساعد بشكل كبير في تلبية احتياجاتها وتمكينها، ويشير تقرير (عون بلا حدود) أن نحو 20 ألفاً تلقوا ورشات توعية قانونية، 75% منهم نساء، و25% منهم رجال، والنسبة الكبرى منهم من الشباب من كلا الجنسين، بالإضافة إلى رجال الإصلاح والمختابر والقضاة وجهات إنفاذ القانون، هذا بالإضافة إلى برامج التوعية والتمكين القانوني الأخرى التي نفذتها المؤسسات الأهلية، واستهدفت الآلاف من الرجال والنساء في المجتمع؛ بغية تعزيز احترام المرأة، والإقرار بحقوقها المساوية لحقوق الرجل.



المطلب الخامس: التوصيات لتعزيز فرص وصول النساء للعدالة

- تعزيز دور المجتمع المدني بكل مكوناته (الأحزاب السياسية، النقابات، المؤسسات النسوية والحقوقية والأهلية) في المساءلة لإلزام مَنْ في يدهم السلطة بتحمّل تبعات أفعالهم، لجهة سنّ القوانين، ووضع السياسات وإنفاذها، بما يشمل اشتراك مؤسسات المجتمع المدني في مراقبة إصدار القوانين ومناقشة مسودات مشاريع القوانين، ووضع الملاحظات عليها، بما يضمن تحقيق سيادة القانون والوصول إلى العدالة من منظور النوع الاجتماعي.
- الضغط على صنّاع القرار، من خلال الحملات الإعلامية، ومن خلال اللقاءات والاجتماعات؛ بهدف الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وضمان امثالها لتطبيق القانون.
- التعبئة والتوعية الجماهيرية بحقوق الإنسان وحقوق المرأة.
- تنظيم حملات داعمة للمرأة للضغط على صنّاع القرار؛ بهدف توفير حماية قانونية للمرأة من العنف، والحيلولة دون إصدار قرارات من شأنها حرمان النساء من التمتع بالحقوق والحريات العامة.
- تقديم خدمات الدعم القانوني للنساء عبر الدفاع المجاني، وتمثيلهن أمام المحاكم الوطنية، وتعزيز وصولهن للعدالة.
- تقديم خدمات الدعم النفسي والاجتماعي والإغاثي للنساء بهدف تمكينهن.

المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.
- قانون حقوق العائلة الأمر (303) لسنة 1954 المطبق في قطاع غزة.
- قانون الأحوال الشخصية المطبق في قطاع غزة.
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة.

ثانياً: الكتب

- إسماعيل، دنيا الأمل، طلاق الشباب قبل الدخول، مركز الأبحاث والاستشارات القانونية للمرأة، يونيو 2012.
- الحاج، ريماء، واقع المرأة المطلقة في قطاع غزة، مركز الأبحاث والاستشارات القانونية للمرأة، 2009.
- الغنيمي، زينب، قراءة جندرية في قوانين (الأحوال الشخصية، العقوبات، العمل)، مركز شؤون المرأة، 2011.
- مركز شؤون المرأة، استطلاع رأي (مدى رضى النساء عن أداء المحاكم الشرعية في قطاع غزة)، أكتوبر 2012.
- إحصائيات نظام العون القانوني في قطاع غزة، برنامج دعم سيادة القانون والوصول للعدالة «عون بلا حدود»، يناير- سبتمبر 2013.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مراجعة للتشريعات الفلسطينية من منظور حقوق المرأة، مشروع سيادة القانون والوصول إلى العدالة، رام الله، 2012.

سيادة القانون والإعلام

د. أنور الطويل

| | |
|-----|--|
| 289 | مقدمة |
| 291 | المبحث الأول: الإعلام بوصفه السلطة الرابعة لضمان تطبيق القواعد الدستورية |
| 295 | المبحث الثاني: دور الإعلام في نشر ثقافة سيادة القانون وتعزيزها |
| 298 | المبحث الثالث: التحديات التي تواجه الإعلام في ممارسة دوره |
| 303 | الخاتمة |
| 305 | المصادر والمراجع |



مقدمة

يمارس الإعلام دوراً مهماً في مجال تبنيه الرأي العام، وتبنيه المسؤولين على حدّ سواء، إلى مخالافات القواعد القانونية التي يأتي على رأسها القواعد الدستورية، وتتضمن القواعد الدستورية خصوصاً، تتعلق بحرية الرأي والتعبير التي تندرج فيها حرية الصحافة والإعلام في ممارسته لهذا الدور الرقابي على تطبيق القواعد الدستورية. والمشرّع في إطار تقنين هذه الحرية ينظم قواعد وتشريعات تتعلق بممارسة الإعلام لهذا الدور الرقابي، أو تنظيم مسألة حرية الرأي والتعبير، مما يضيف تقييداً على حرية هذه الوسائل في ممارسة دورها بشكل حرّ ومطلق.

وتتميز التشريعات الإعلامية بخصوصية فريدة، حيث إنها تندرج ضمن قواعد الحقوق والحريات العامة التي تكفل نطاقاً واسعاً من الحرية الفردية والجماعية في ممارسة الحقوق المتعلقة بالإنسان، ومن ناحية أخرى تُعدّ قواعد قانونية تتضمن عنصر الجزاء على مخالفتها؛ الأمر الذي يتضمن تقييداً لهذه الحقوق في نطاق قانوني يضعه المشرع الدستوري أو العادي.

ومفهوم حرية التعبير عن الرأي حقّ مركّب؛ فهو ليس فقط حقاً مطلقاً، كما أنه ليس حقاً مقيداً. من هنا تبرز العلاقة الجدلية بين الحرية المطلقة والتقييد القانوني لها، في إطار ظلّ على مر الزمن يمثل نقاشاً مستمراً في بعده الفلسفي والقانوني، بين أنصار الحرية المطلقة وأنصار التقييد المجتمعي وحقوق الجماعة.

وفي غياب ثقافة الديمقراطية، يتكبد الساعون إلى ضمان حرية التعبير مشقة هائلة في إقناع غيرهم بأن هذه الحرية لا تخلق فوضى، ولا تحمل أخطاراً، ولا تؤدي إلى مصائب ورتائل¹.

وقد تناول الفكر السياسي، في مستواه النظري وفي مجال التطبيق، هذين البعدين للتشريعات الإعلامية، فقد عرّف (جون لوك) الحرية بأنها: «الحق في فعل أي شيء تسمح به القوانين»². وعرفها الأستاذ فتحي الدريني بأنها «المكنة العامة التي قررها الشرع للأفراد على السواء،

1. وحيد عبد المجيد، حرية التعبير وصحافة البورنو، مقال للكاتب بصحيفة المصري اليوم بتاريخ 2012/10/5، انظر الرابط: <http://today.almasryalyoum.com/printerfriendly.aspx?ArticleID=3556> تمت زيارته بتاريخ 2013/11/20.

2. كريم كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1917م، ص

تمكيناً لهم من التصرف على خيرة من أمرهم دون الإضرار بالغير من الفرد أو المجتمع".³

ويأتي دور الإعلام في تعزيز سيادة القانون كلما ازدادت مساحة الحرية المعطاة للإعلام في إطارها التشريعي والتطبيقي، حيث يكون للرأي العام (الشعب) دور مباشر في ممارسة ديموقراطية الرقابة على أجهزة الدولة. وفي سبيل ذلك يتعرض الإعلام للكثير من التحديات التي تواجه هذا الدور، وتحدّ من فعاليته كلما انحسر دور الرأي العام في الاطلاع على السياسات والإجراءات التي تقوم بها السلطات العامة ومؤسساتها، وبالتالي انحسار دور الرقيب على تلك الأجهزة، إلى الحدّ الذي يصل إلى الدولة البوليسية التي تتدخل في كل صغيرة وكبيرة، وتحتكر ممارسة السلطة فعلياً ورقابياً.

في هذا البحث سيتم تناول دور الإعلام في تعزيز سيادة القانون، من خلال ثلاثة مباحث رئيسية:

المبحث الأول: الإعلام بوصفه السلطة الرابعة لضمان تطبيق القواعد الدستورية.

المبحث الثاني: دور الإعلام في نشر ثقافة سيادة القانون وتعزيزها.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه الإعلام في ممارسة دوره.

3. فتحي الدريني، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1982م، ص 404.



المبحث الأول

الإعلام بوصفه السلطة الرابعة لضمان تطبيق القواعد الدستورية

مورست الديمقراطية قديماً من خلال مشاركة الشعب مباشرة في الحكم، وذلك ضمن المدن الإغريقية القديمة حيث كان عدد السكان قليلاً، فكان يجتمع الناس جميعاً في مكان واحد ويتناقشون في المسائل العامة، ويقررون بشكل جماعي في قضاياهم التي تهّم الجميع، وكانت تلك الديمقراطية تسمى الديمقراطية المباشرة، وكان الناس بذلك يمارسون رقابة شعبية على الحكام والتشريعات ومؤسسات السلطة.

ومع تزايد عدد السكان وتطور الفكر السياسي ابتدعت طرق جديدة لمشاركة الشعب في الحكم، من خلال ممثلين وبرلمان، وبرزت الرقابة القضائية والرقابة السياسية على دستورية القوانين، ويستطيع الشعب ممارسة رقابته أيضاً حتى بدون الديمقراطية المباشرة، من خلال الرأي العام، ومقاومة الحكام بالطرق الشعبية. ويسهم الإعلام بشكل كبير في تشكيل هذه الرقابة، من خلال التأثير في الرأي العام، ومن خلال التأثير في المسؤولين مباشرة. وسيتم هنا تناول تأثير الرأي العام في ضمان نفاذ القواعد الدستورية، وبالتالي ضمان سيادة القانون، ودور الإعلام في التأثير على الرأي العام.

المطلب الأول: دور الرأي العام في ضمان نفاذ القواعد الدستورية

يقصد بالرأي العام التوجّه السائد بين أغلبية الشعب في مدّة معينة نحو قضية معينة أو أكثر يحتدم حولها الجدل،⁴ وهو يمثل تعبيراً عن موقف جماعي، سواء أكان هذا الموقف ظاهراً أم باطناً صريحاً أم ضمنياً، وهو ذو أثر فعال في الحياة العامة. وللرأي العام تأثير كبير على سلوك الأفراد والهيئات الرسمية وغير الرسمية؛ لذلك تهتم به معظم الدول من خلال استطلاعات الرأي العام، إذ تكون له مراكز دراسات وأبحاث لمتابعته وقياسه، والعوامل المؤثرة فيه، واحتمالات تطوره وتغييره.⁵

4. أحمد شاهين، الإعلام والرأي العام، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010، ص 14.

5. فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982، ص 290.

ومن أهم الأدوار التي يقوم بها الرأي العام تأثيره الكبير في وضع السياسات العامة والتشريعية، فكثير من القوانين يستلهمها المشرع من خلال توجهات الرأي العام، ويبرز ذلك بوضوح في البلاد الديمقراطية التي يكون للرأي العام فيها سلطة التأثير على الجهات التشريعية، من خلال دور الناخبين في التأثير على النواب الذين يخشون من عدم إعادة انتخابهم، أو التزامهم تجاه جمهور ناخبهم، باستشعار مطالبهم ورجباتهم التي تنعكس على التشريعات المختلفة. وإذا تم وضع قوانين تخالف قواعد دستورية تجد الرأي العام يرفضها، ولا يُكتب لها البقاء، طالما لم تتفق مع مطالب الجماعة والرأي العام السائد. ولا يقتصر دور الرأي العام على مراقبة دستورية القانون فقط، بل يمتد أثره إلى عملية وضع الدساتير نفسها، بل إن معظم الدساتير التي تم وضعها في النظم الديمقراطية كانت بتأثيرٍ ومشاركةٍ من الرأي العام، وكان هو مصدرها الشامل.⁶

وكلما كان الرأي العام متورّاً وواعياً كان باستطاعته التحكم في العملية التشريعية، من خلال مراقبة تطبيق السلطات للقوانين، ومن خلال التنبه لمخالفة القوانين نفسها للدستور، وبذلك تكتمل عملية الرقابة وحراسة سيادة القانون، ضمن الهيئات السيادية والهيئات الحاكمة في الدولة، إضافة للأفراد؛ لذلك نجد أن مفهوم كلاب الحراسة الذي تضطلع به الصحافة الغربية بشكل فاعل، من أجل المصلحة العامة والرقابة على أفعال الحكومة والجماعة السياسية النافذة، هو محدود إلى درجة كبيرة في الصحافة العربية، بل ربما يكون هذا المفهوم غير معروف وغير مفهوم بالنسبة لكثير من ممتهني الصحافة والإعلام.⁷ وتعدّ عملية تكون الرأي العام عملية معقدة، تتأثر بعوامل عديدة نتيجة التفاعل بين مجموعة من العوامل النفسية والاجتماعية والسياسية والثقافية، والأحداث الجارية والدعاية والإعلام والشائعات والزعامات التقليدية.⁸ وهي بالإضافة إلى ذلك ظاهرة اتصالية تتأثر كثيراً بالإعلام والاتصال.⁹

6. فتحي الوحيدي، مرجع سابق، ص 294 وما بعدها.

7. مهند علي تهامي، النظام الإعلامي العربي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 75.

8. أحمد شاهين، مرجع سابق، ص 14.

9. مجد الهاشمي، الإعلام الدبلوماسي والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 78.



المطلب الثاني: دور الإعلام في التأثير على الرأي العام لتعزيز سيادة القانون

يلخص بعض الباحثين تأثير الإعلام على الرأي العام بأن «بعض أنواع الاتصال تجذب انتباه بعض الناس لبعض أنواع القضايا، تحت بعض أنواع الظروف، ويكون لها بعض الأنواع من التأثيرات»¹⁰ وهو بذلك يظهر خمسة عوامل تتداخل لتأثير الإعلام في الرأي العام، وتشمل: نوع الاتصال، ونوع القضية المطروحة، ونوع الناس المتأثرين، ونوع الظروف المحيطة، ونوع التأثير الناتج.

لكن تأثير الإعلام في الرأي العام قد يأخذ منحى بعيداً عن دوره الرقابي لحماية القانون وتعزيز سيادته، متأثراً بالحالة السياسية أو السلطة الحاكمة، أو التوجهات السياسية العامة أو ثقافة المجتمع. وحتى في الدول الديمقراطية فإن الكثير من الانتقادات توجه للإعلام، عندما ينحرف باتجاه خدمة مصالح ملاك الوسيلة الإعلامية في السياسة والاقتصاد، أو اهتمامه بالأمر السطحية على حساب القضايا المهمة والمصيرية، وسيطرة طبقة معينة من الناس على وسائل الإعلام، وتصرفها بغير مسؤولية في بعض الأحيان، رغم هامش الحرية الكبير المتاح لها، أو أثناء مطاردتها لبعض القضايا العامة وسلوك بعض الموظفين؛ الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل العمل ويربك سير المرافق العامة بنظام، حيث تتحول العملية الإعلامية إلى وسيلة للابتزاز لحساب جهات بعينها، من خلال الضغوط غير المنظورة التي تمارسها هذه الجهات المتنفذة.¹¹

ومن السلبيات التي تحرف الإعلام عن ممارسة دوره الرقابي على تطبيق القوانين وسيادتها في

10. Bernard Berelson, communication and public opinion in mass communications, 2nd edition, Wilbur .10 Schramn, Urband Chicago: University of Illinois Press, 1975, pp. 531-452

11. انظر في الكثير من الانتقادات التي توجه للإعلام في دول غرب أوروبا والولايات المتحدة: أحمد شاهين، الإعلام والرأي العام، مرجع سابق، ص 105 وما بعدها. وتشير إيناس أبو يوسف إلى أن 10 شركات أمريكية رأسمالية ضخمة ولها مصالح مالية متعددة تسيطر على شبكات التلفزيون الفضائية الرئيسية ABC-CBS . NBC كما تسيطر على 34 محطة تلفزيونية فضائية أخرى و207 من أنظمة كابل التلفزيون الأرضية و62 محطة راديو قومية البث و20 شركة تسجيلات باستديوهات متنوعة و59 مجلة، منها التايم والنيوزويك و62 صحيفة، منها النيويورك تايمز والواشنطن بوست وول استريت جرنال ولوس أنجلوس تايمز ويو إس توداي، بالإضافة إلى 41 شركة لنشر الكتب، و17 شركة للإنتاج السينمائي، مثل فوكس وكولومبيا. وهو ما يمثل نسبة تزيد على 88% من إجمالي وسائل الإعلام الأمريكية الكبرى. يعتمد الإعلام في النظام الرأسمالي على الإثارة وأخبار الحوادث والجنس بصفة أساسية، ويبعد إلى حد كبير عن المناقشة الجادة لهموم المجتمع. (إيناس أبو يوسف، الاحتكار الرأسمالي لوسائل الاعلام، مجلة دراسات إعلامية، القاهرة، 2002)

النظام العربي عمومًا، ميل الإعلام إلى تقوية الأنماط الثقافية والمجتمعية والقانونية السائدة في المجتمع وتعزيزها،¹² بالاستناد إلى ثقافة المحافظة على تراث المجتمع وثقافته وأصالته، أو الوقوع تحت تأثير المفاهيم ذات الطابع التقديسي، بحيث يصعب على الإعلام الاقتراب منها أو مسّها، رغم أنها قد تشكل عادات وتقاليد وليست مقدسات بالمعنى الديني لها.

ورد في المادة (27) من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003، وكذلك المادة (39) من مشروع دستور فلسطين أن حرية وسائل الإعلام-بما فيها الصحافة والطباعة والبريد المسموع والمرئي، وحرية العاملين فيها- مكفولة، ويحميها الدستور والقوانين ذات العلاقة. وتتمارس وسائل الإعلام رسالتها بحرية، وتعبر عن مختلف الآراء، في إطار القيم الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة، وبما لا يتعارض مع سيادة القانون. وقد علق الباحث (ناثان براون) على المادة السابقة بقوله: إن المادة (39) تحاول خلق توازن بين الحرية والقيم الاجتماعية، مثل تلك القيم التي تحرم التعامل بالصور الإباحية، ومن غير الواضح كيف يمكن تطبيق ذلك على أرض الواقع، وقد يعتمد في نهاية المطاف على القانون ذي الصلة وليس على الدستور.¹³ ويقصد الباحث (براون) أن القوانين التي قد تصدرها الأغلبية البرلمانية تأخذ بعين الاعتبار قيم المجتمع، بحسب تفسيرها، والتي قد تتغير بتغير الأغلبية في أي وقت.

وحتى لا ينحرف الإعلام عن ممارسة دوره؛ تقع عليه بعض الالتزامات والمسؤوليات، قد تتضمنها قوانين عامة تتعلق بالسلوك وتجريم أفعال ليست خاصة بالإعلاميين بل بعموم الشعب مثل التشهير والسبّ والقذف، أو نشر أمور تؤثر في سير العدالة.¹⁴

وقد يضمن عدم انحراف الإعلام عن ممارسة دوره الحقيقي والرقابي توقيع الإعلاميين أو المؤسسات الإعلامية على ميثاق شرف، لممارسة مهنتهم بنزاهة وشفافية ومهنية؛ إذ يرفض الإعلاميون تقييد وسائل الإعلام بقوانين فضفاضة يمكن تفسيرها حسب هوى الأغلبية النيابية وتغيرات الوجهة السياسية من حين لآخر.¹⁵

12. مهند علي تهامي، مرجع سابق، ص 75.

13. مسودة دستور دولة فلسطين مع تعليقات ناثان براون، أكتوبر 2003.

14. للمزيد أنظر: مرجع سابق، ص 122 وما بعدها.

15. أنور جمعة الطويل، دراسة بعنوان: "حرية الرأي والصحافة في دساتير ثورات الربيع العربي والدستور الفلسطيني"، قدمت ضمن مؤتمر الإذاعات الفلسطينية والذي عقد في جامعة فلسطين، ديسمبر 2012.



المبحث الثاني

دور الإعلام في نشر ثقافة سيادة القانون وتعزيزها

تقوم الدولة بنشر القوانين والقرارات التي تنظم مؤسساتها، وتنظم النشاطات المجتمعية؛ ليتسنى لجميع أفراد الشعب الاطلاع عليها، لكن معظم الناس لا يعلمون حتى بوجود جريدة رسمية، ولا يعرفون ما يتم نشره من قوانين أو إجراءات تؤثر بشكل مباشر على ممارسة حياتهم الاجتماعية. ومن المفترض أن تتكفل جهات متعددة بإعلام الناس بحقوقهم والواجبات الملقة عليهم، من ضمنها مؤسسات المجتمع المدني، والمتقنون، والمؤسسات ذات العلاقة بهذا الشأن، لكن هذه المؤسسات قد لا تتصل بشكل مباشر بكل الأفراد، مما يحتم على الإعلام أن يمارس دور توصيل العلم بالقوانين والثقافة القانونية، لمختلف فئات الشعب، حيث يمكن لجميع الناس الاطلاع على وسائل الإعلام المختلفة المرئية والمسموعة والمقروءة؛ للتزود بالوعي والثقافة المطلوبة لمعرفة حقوقهم وواجباتهم، وكذلك لممارسة دورهم الرقابي الشعبي على أداء السلطات الحاكمة، بما يحقق الديمقراطية ويعزز المشاركة.

المطلب الأول: دور الإعلام في نشر الثقافة القانونية

إن المفتاح لتطوير ثقافة احترام القانون، هو التعليم الرسمي وغير الرسمي المستدام، إذ يجب نقل المعرفة والمهارات اللازمة لتعزيز سيادة القانون؛ فهناك عدد من قطاعات يمكن أن تلعب هذا الدور التعليمي، مثل التعليم والشرطة وغيرها، ولكن يظل دور وسائل الإعلام بالغ الأهمية في هذا المجال؛ وذلك لأن وسائل الإعلام تصل بشكل سريع ومستمر للعديد من الجماهير الكبيرة والمتنوعة، ولما تسلطه من ضوء على الجهود التي تبذلها القطاعات الأخرى من نضال من أجل سيادة القانون.¹⁶

ويفترض بعض الناس أن يكون الإعلاميون على دراية جيدة في مجال القانون، وعدم التسليم بما يقوله السياسي في هذا المجال، إضافة إلى ضرورة تضمين المنهاج الدراسي في المدارس والجامعات مساقات قانونية أساسية، تُسهم في تأسيس الثقافة القانونية للكوادر العاملة في كل المجالات، ومن بينها الإعلام.¹⁷

16. روي جادسون: مقال بعنوان: «ماذا يمكن لوسائل الإعلام القيام به لمزيد من ثقافة سيادة القانون» ترجمة منتصر مختار، انظر الموقع: http://www.lawfulculture.net/ArticleAR_Inner.aspx?ArticleID=31.

17. ضمن ورشة عمل للمعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، بعنوان «مساهمة الإعلام في نشر ثقافة سيادة القانون» عقدت في مدينة غزة، بتاريخ 2013/ 1/ 28.

وتقوم بعض المؤسسات بدور تثقيف الإعلاميين، من خلال دورات وورشات عمل مكثفة؛ حتى يصبح لدى الإعلاميين خلفية مهمة حول القانون الأساسي والقوانين الفلسطينية السارية، والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لكي يتمكن الإعلامي من الاضطلاع بدوره المنوط به بالشكل الأفضل، لممارسة الرقابة على السلطات العامة في الدولة.¹⁸

المطلب الثاني: دور الإعلام في ممارسة الرقابة

لكي يقوم الإعلامي بممارسة دوره الرقابي، يفترض أن يتوافر له العلم بالوسائل التي تمكنه من معرفة حقوقه الإعلامية والدفاع عنها أثناء ممارسته لعمله، حيث تعطي له هذه المعرفة حجة وقوة في الدخول والوصول للمعلومات التي يريد الحصول عليها، والتي تُعدّ ضمن المبادئ التي تنظم الحق في الحصول على المعلومات بالوسائل القانونية، وتحصّنه إلى حدّ ما فيما لو تعرض أثناء قيامه بعمله لمضايقات أو حظر لنشاطه المهني.¹⁹

وتمارس بعض المؤسسات الإعلامية المحلية في قطاع غزة دوراً بنسب متفاوتة، في نشر الثقافة القانونية وثقافة سيادة القانون، وكذلك ممارسة الدور الرقابي لها كمنبر إعلامي؛ فقد أشار بعضها إلى أنها تقوم بدورها الإعلامي بما يخدم تعزيز القانون وسيادته، لاسيّما أن القناة (فلسطين اليوم) تهتم بتناول القضايا المحلية وتسعى لمعالجتها، رغم أنها لا توجد لها برامج ثابتة بهذا الخصوص، مكتفية بإجراء تقارير في كثير من القضايا والمشاكل التي تواجه المواطنين داخل القطاع، حيث تقوم القناة بطرحها وتسليط الضوء من خلالها على المسؤولين وأصحاب القرار، حيث يتجاوب معها المسؤولين²⁰ وفي بعض الأحيان يتم التعامل بشكل سلبي.²¹

18. نظم المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، مشروعاً للإعلاميين بعنوان: «تعزيز دور الإعلام في الرقابة على نظام العدالة»، في 23/2/2013.

19. نظم المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، مشروع «صحافيون من أجل الرقابة على العدالة» استمر من مايو 2013 حتى سبتمبر 2013، حيث تضمن سلسلة من ورش العمل وحلقات إذاعية وتقارير تلفزيونية، في إطار العمل الصحفي والعلاقة بين قطاعي الإعلام والعدالة. انظر الموقع: <http://www.youtube.com/watch?v=Z0r1iVIUcJg>، وغيرها من المواقع المشابهة.

20. مقابلة مع محمد عثمان مدير العلاقات العامة في فضائية فلسطين اليوم، أجريت المقابلة في كتب فضائية فلسطين اليوم، غزة، نوفمبر 2013.

21. مقابلة مع ياسر أبو هين رئيس التحرير بوكالة صفا، غزة، نوفمبر 2013.



ولا يوجد برامج خاصة بالقانون بالمعنى التثقيفي لدى عامة المحطات الإذاعية العاملة في غزة، وقد تأتي ضمن سياق العمل اليومي بشكل عرضي،²² لكن بعضها أشار إلى أن هناك برامج تتم من خلال لقاءات مع المؤسسات الحقوقية، ولكن ليس بشكل دوري، وتعتمد على إنتاج هذه المؤسسات لمثل هكذا برامج.

وتتم الرقابة على أداء الحكومة لدى إحدى الجهات الإعلامية من خلال برنامج دوري بعنوان: «بين المواطن والمسؤول» يتناول أسئلة تطرح مباشرة على الهواء من قبل مقدم البرنامج ومكالمات واتصالات المواطنين.²³ وتتم الرقابة من قبل جهة أخرى من خلال برامج غير دورية لحل بعض الاشكاليات، حيث تقوم بتسليط الضوء عليها وإبراز خطورتها، والتواصل مع الجهات المختصة لحلها.²⁴

ويمارس الإعلام على وجه الخصوص دوراً في احترام القانون ومحاسبة المسؤولين، من خلال مكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين إعلامياً؛ تمهيداً لمحاسبتهم قضائياً. ويتم ذلك من خلال البرامج الإعلامية المحلية التقليدية، مثل الصحافة والراديو والتلفزيون، وكذلك من خلال مواقع التواصل الاجتماعي التي تهتم بالمشاركة المجتمعية في محاربة الفساد واحترام سيادة القانون، وذلك من أجل تفعيل دور الإعلام التقليدي والجديد، في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة؛ للحد من مخاطر الفساد على المواطن والوطن وعلى العملية التنموية، وتعزيز سيادة القانون.²⁵

22. مقابلة مع ياسر أبو هين، مرجع سابق.

23. ضمن مقابلة مع فادي عبيد مدير العلاقات الخارجية براديو القدس، غزة، نوفمبر 2013.

24. مقابلة مع ياسر أبو هين، مرجع سابق.

25. نظم المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية ورشة عمل في جامعة الأقصى بتاريخ 2013/1/3 بعنوان «دور الإعلام المجتمعي في محاربة الفساد»، ضمن سلسلة ورش عمل في جامعات غزة لمشروع تعزيز دور الإعلام في الرقابة على العدالة الذي ينفذه المعهد ويموله UNDP برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني. ونظم كذلك ورشتي عمل بعنوان «دور صحافة المواطن في مكافحة الفساد» و«دور الإعلام الاجتماعي وصحافة المواطن في مكافحة الفساد» بتاريخ 2013/1/19، وبتاريخ 2013/1/24، ضمن مشروع «أنا مدون ضد الفساد» بدعم من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). وقد عُقدت الورشتان في كل من مؤسسة حنان للتنمية المجتمعية في النصيرات ووسط قطاع غزة، والثانية بمقر جمعية الملتقى الفلسطيني للتغيير والتنمية في جباليا البلد شمال قطاع غزة.

المبحث الثالث

التحديات التي تواجه الإعلام في ممارسة دوره

تبنى الفكر السياسي النظري توسيع نطاق حرية التعبير وحرية الإعلام إلى أبعد مدى ممكن، مع عدم اغفال القيود التي تتعلق بتهديد بنية المجتمع والاعتداء على الحريات الخاصة، وقيم المجتمع، ومشاعر الآخرين. بينما قيدت السلطات السياسية-بدرجات متفاوتة- هامش الحرية المعطاة للتعبير والإعلام، إلى الحد الذي يسمح لها بممارسة الحكم بحد أدنى من رقابة الإعلام، والحق في التعبير عن الرأي، بشكل لا يهدد نظام الحكم، وبدرجات متفاوتة بين أنظمة ديموقراطية أو استبدادية. وفي هذا المبحث سيتم تناول التحديات التي تواجه الإعلام في نطاق التشريع، وكذلك القيود التي تمارسها السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: التحديات في مجال التشريع

في فرنسا يمنع القانون الفرنسي أي كتابة أو حديث علني يؤدي إلى حقد أو كراهية لأسباب عرقية أو دينية، وفي القانون الأساسي الألماني ينص البند الخامس على حق حرية الرأي والتعبير، ولكنه يرسم حدوداً مماثلة للقانون الفرنسي، تمنع خطابات الكراهية ضد العرق والدين والميول الجنسية. وتبنى مشروع دستور فلسطين حرية وسائل الإعلام، بما فيها الصحافة والطباعة والبث المسموع والمرئي، وحرية العاملين، وقرر أن تمارس وسائل الإعلام رسالتها بحرية، وتعبّر عن مختلف الآراء في إطار القيم الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة، وبما لا يتعارض مع سيادة القانون.²⁶

وتتضح أهمية اعتماد الحقوق والحريات على نصّ الدستور وليس القانون؛ من حيث سموّ النصوص الدستورية وعدم قدرة الأغلبية البرلمانية على تعديلها بسهولة، إضافة إلى أن القوانين يمكن أن يتم التحكم بسنّها وتعديلها، وفق أهواء الأغلبية البرلمانية، واللجوء إلى فكرة المس بالنظام العام لقمع الحريات، ومن بينها على الأخص حرية التعبير والصحافة، وقد بدا ذلك جلياً عندما قرّر الدستور الأمريكي في المادة الثانية منه تحصين حق حرية الرأي

26. المادة رقم (39) من مشروع دستور فلسطين، مسودة 2003.



والتعبير من المساس به بأي قانون آخر، سوى النص الدستوري.²⁷ ومن أجل تحرير الرقابة على الصحافة، مع تقييدها بقيود خارج نطاق التشريعات الحكومية؛ فقد تم وضع ميثاق شرف صحفي في أمريكا، صدر عن جمعية رؤساء تحرير الصحف الأمريكية، تضمن في مقدمته، وفي المادة الأولى منه، ضوابط لعدم تجاوز الصحافة مهمتها في إمداد الناس بالمعلومات، وتمكينهم من إصدار الأحكام حول قضايا العصر.²⁸ ولم يتم حتى الآن صياغة ميثاق شرف إعلامي فلسطيني، يؤسس لقيم النزاهة الصحفية والمهنية الإعلامية؛ لتكون بديلاً عن القيود التشريعية التي يصوغها البرلمان، وفق رؤية الأغلبية السياسية الحاكمة.²⁹ في ظل السلطة الفلسطينية جاءت النصوص القانونية المتعلقة بحرية الصحافة والنشر وحرية التعبير، ضمن نصوص القانون الأساسي الفلسطيني، في المادة (19) بشأن حرية الرأي

27. نص التعديل الأول للدستور الأمريكي على: «يحظر على مجلس الكونغرس تشريع أي قانون يؤدي إلى دعم ممارسة أي دين، أو تشريع أي قانون يؤدي إلى منع ممارسة أي دين؛ أو تشريع أي قانون يؤدي إلى تعطيل حرية الكلام أو النشر الصحفي أو حق الناس في إقامة تجمعات سلمية أو إرسالهم عرائض إلى الحكومة تطالبها برفع الظلم».

28. جاء في مقدمة هذا الميثاق: إن التعديل الأول في الدستور الأمريكي الذي يحمي حرية التعبير من أي تعد عليها عن طريق أي قانون، يضمن للشعب من خلال صحافته حقاً دستورياً، وهكذا فإنه يضع على كاهل الصحفيين مسؤولية معينة. وهكذا فإن الصحافة تتطلب من الذين يمارسونها ألا يكونوا مجتهدين وذوي معرفة فقط، بل تتطلب منهم أيضاً محاولة التوصل إلى مستوى من الأمانة والكرامة يتفق مع الالتزام الفريد للصحفي. ومن أجل هذا الهدف فإن جمعية رؤساء تحرير الصحف الأمريكية تقدم هذا البيان للمبادئ كنموذج أو معيار يشجع على الوصول إلى أعلى مستوى من الأداء الأخلاقي والمهني. تمت الموافقة على بيان المبادئ هذا بواسطة جمعية رؤساء تحرير الصحف الأمريكية في اجتماع لمجلس إدارتهم في 23 أكتوبر 1975 وهو يعتبر تكملة لبيان قواعد أخلاقيات الصحافة الصادر في عام 1922 تحت اسم «قوانين الصحافة». وقد ظهر أول ميثاق شرف أخلاقي صحفي عام 1910 عن رابطة المحررين في تكساس الأمريكية ثم في السويد 1916 وفرنسا 1918 وميثاق جمعية رؤساء التحرير الأمريكيين 1923 وجمعية الصحفيين الأمريكيين المحترفين 1926 ثم توالى موثيق الشرف الصحفية والإعلامية في العالم. انظر: محمد إبراهيم بسيوني، أساليب التنظيم الذاتي للإعلاميين وتأثيره على أخلاقيات الإعلام، مقال على جريدة الأهرام الرقمي. انظر الموقع: <http://digital.ahram.org.eg/Motnw3a.aspx?Serial=1390359&archid=58>، تمت زيارته بتاريخ: 2013/11/28

29. في مقابلة مع محمد عثمان، وياسر أبو هين، مرجع سابق: صرح كلاهما بعدم وجود ميثاق شرف، لكن الأستاذ فادي عبيد مدير العلاقات الخارجية بإذاعة القدس قال بوجود ميثاق شرف لاتحاد الإذاعات بقطاع غزة. في مقابلة معه في التاريخ ذاته.

والتعبير،³⁰ والمادة (27) المتعلقة بحرية الصحافة والإعلام والنشر.³¹ وجاءت المواد القانونية المتعلقة بالطباعة والنشر، ضمن نصوص قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995. ولم يصدر في ظل الانقسام السياسي أي قانون عن المجلس التشريعي بقطاع غزة أي قانون يتعلق بالصحافة والنشر أو المطبوعات، حيث ما زالت القوانين السابقة على الانقسام هي المطبقة.

المطلب الثاني: التحديات من قبل السلطة التنفيذية

تتعارض الكثير من الممارسات التي تقوم بها حكومة حماس في قطاع غزة، مع النصوص الدستورية والمواد القانونية الواردة في قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995. وخصوصاً المادة رقم (2) المتعلقة بحرية الصحافة والطباعة والرأي،³² والمادة رقم (5) بشأن تملك الصحف وإصدارها،³³ والمادة رقم (6) المتعلقة بتسهيل مهمة الصحفي والباحث.³⁴

تبدأ القيود التي تمارسها السلطات على وسائل الإعلام، ضمن إجراءات منح الترخيص للوسيلة الإعلامية بممارسة نشاطها. معظم الأنظمة القانونية في البلدان العربية تفرض شروطاً وإجراءات تتطلب فحصاً مسبقاً للجهة التي تريد ترخيص وسيلة إعلامية، من حيث الأشخاص والتمويل والكفاءة المهنية وغيرها، وتكتفي بعض الأنظمة القانونية الأخرى بمجرد الإخطار الذي يبلغ للجهة الإدارية المختصة، وتحتاج الإذاعات إلى الحصول على ترخيص يتعلق بحجز موجة راديو للبث عليها.³⁵

30. نص المادة: «لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون».

31. نص المادة: «1. تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون. 2. حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة. 3. تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي».

32. نص المادة: «الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابة، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام».

33. نص المادة: «لأي شخص بما في ذلك الأحزاب السياسية الحق في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون».

34. نص المادة: «تعمل الجهات الرسمية على تسهيل مهمة الصحفي والباحث في الاطلاع على برامجها ومشاريعها».

35. خالد علي القيق، التشريعات الإعلامية في فلسطين، دار المقداد للطباعة، غزة-فلسطين، 2013، ص 57. ويتطلب الأمر في غزة تعبئة طلبات خاصة لكل وسيلة إعلامية للحصول على ترخيص، حيث يتضمن الطلب شروط الشخص، وشروط الوسيلة وأهدافها، والكثير من الإجراءات والمستندات الخاصة للحصول على الترخيص. انظر: موقع وزارة الإعلام بغزة - مكتب الإعلام الحكومي للحصول على النماذج المذكورة لكل وسيلة إعلامية، <http://gmo.ps/ar/?page=index>، تمت زيارة الموقع بتاريخ 2013/11/20.

ولم يقتصر تقييد حرية الصحافة والإعلام على الاحتلال، بل تعداه لتمارسه الحكومتان في رام الله وغزة، حيث تمارس كل منهما -وبوسائل متعددة- أساليب المنع والحظر والتقييد بحق وسائل الإعلام؛ مما يحد من قدرتها على ممارسة دورها، في نشر ثقافة سيادة القانون وممارسة الرقابة على عمل الأجهزة الحكومية والسلطة الحاكمة؛ من أجل تعزيز مفاهيم المساءلة والمحاسبة وسيادة القانون. وستقوم في هذه الدراسة بإلقاء الضوء على الممارسات التي تحدث في غزة، تاركين الحديث عن ممارسات سلطة رام الله؛ لكونه خارج موضوع الدراسة، ويمكن لمن أراد الاطلاع عليها مراجعة التقارير والدراسات بهذا الخصوص.³⁶

لقد وثق تقرير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان العديد من الممارسات والانتهاكات لحرية الرأي والتعبير في غزة³⁷ تمثلت في منع بث برامج³⁸ أو استدعاءات للصحافيين، أو منع الصحف اليومية الثلاث التي تصدر في الضفة الغربية من الدخول والتوزيع في القطاع.³⁹ بينما يتراوح عدد الصحف الذي يوزع في قطاع غزة بين ثلاث صحف وأربع، محسوبة على تيارات سياسية معينة.⁴⁰ وتشمل المضايقات احتجاز الصحافيين والعاملين في وسائل الإعلام في قطاع غزة واعتقالهم؛ لأسباب تعزوها الحكومة في غزة إلى قيام هؤلاء بالعمل مع وسائل إعلام ممنوعة في قطاع غزة، واتهامهم بالتحريض ضد الحكومة في غزة،⁴¹ أو اتهامهم بالتخابر مع حكومة رام الله، مما

36. انظر في ممارسات حكومة رام الله بحق وسائل الإعلام وتقييد حريتها في الضفة الغربية: التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان 2012 ص 99 وما بعدها. وكذلك التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) العدد الثامن عشر، 2012، ص 89-99.

37. انظر في ممارسات حكومة غزة بحق وسائل الإعلام وتقييد حريتها في قطاع غزة: التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان 2012، ص 98.

38. حيث تم منع برنامج نيو ستار الذي يعمل لصالح قناة ميكس معاً، وفي وقت لاحق تم إغلاق مكتب وكالة معاً نفسها؛ بدعوى التحريض ضد حكومة غزة وقطاع غزة. غير أنه تم فتح مكتب وكالة معاً في وقت لاحق، حيث أمر رئيس الوزراء في حكومة غزة بفتح مكتب الوكالة في 16/11/2013 بعد إغلاق لمدة أربعة أشهر. انظر موقع معاً نفسها: <http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=647910>

39. وهي صحيفة القدس والحياة والأيام. يذكر أن حكومة رام الله تمنع أيضاً توزيع صحف الرسالة وفلسطين التي تصدر في غزة من التوزيع في الضفة الغربية. انظر: التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان 2012، ص 98. التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) العدد الثامن عشر، ص 94.

40. الجدير بالذكر أن الصحف التي توزع في قطاع غزة محدودة جداً، مثل صحيفة فلسطين والرسالة المواليين لحركة حماس، وصحيفة الاستقلال الموالية للجهاد الإسلامي، إضافة إلى الصحف الحكومية، مثل الرأي الفلسطينية التي تصدر عن مكتب الإعلام الحكومي في قطاع غزة.

41. انظر: التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) العدد الثامن عشر، ص 91.

يُظهر حالة المواجهة الحادة بين حكومة غزة وحكومة رام الله، بتأثير حالة الانقسام السياسي.⁴² وتتضمن المضايقات والتقييد على عمل وسائل الإعلام أيضاً، منع الصحفيين من التغطية الإعلامية، أو المنع من السفر وفرض الإقامة الجبرية، أو تعرض الصحفيين والمؤسسات الإعلامية للمحاكمة، أو حجب المواقع الالكترونية أو إغلاقها. ويشترك في كل هذه الممارسات كل من حكومة غزة وحكومة رام الله،⁴³ وهي ممارسات لا تخلو من طابع المناكفة السياسية بين الحكومتين،⁴⁴ كأثر من آثار الانقسام السياسي الفلسطيني؛ الأمر الذي يؤثر سلباً على قطاع الإعلام، ويحدّ من دوره في تعزيز ثقافة المساءلة والشفافية وسيادة القانون.

42. انظر: التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) العدد الثامن عشر، مرجع سابق، ص 92.

43. انظر في تفاصيل هذه الممارسات: المرجع السابق، ص 89-99. حيث شمل التقرير أداء كل من حكومة رام الله وحكومة غزة تجاه وسائل الإعلام وحرية الرأي والتعبير.

44. وفق رأي محمد عثمان مدير العلاقات العامة، مرجع سابق.



الخاتمة

بعد هذا العرض لموضوع سيادة القانون والإعلام، توصل الباحث لجملة من النتائج والتوصيات، تمثلت فيما يأتي:

أولاً: النتائج

- يمارس الإعلام دوراً مهماً في تعزيز سيادة القانون، وتوجيه السلطات التشريعية في الدولة لسن تشريعات تتماشى مع مبادئ حقوق الإنسان والديموقراطية، وتعزيز سيادة القانون، وضمان حرية الرأي. ويتم ذلك بقيام الرأي العام بتشكيل قوة ضاغطة على هذه الجهات للالتزام بسن تشريعات لا تخضع لمصالح الجهات المنتخبة، بل لمصلحة المجتمع ككل.
- يمارس الإعلام دوراً مهماً في كبح جماح السلطة التنفيذية من ممارسة سلطات مطلقة، فيما يتعلق بتقدير المصلحة وتوجيهها لخدمة الجهة المتنفذة الحاكمة، وذلك بإبراز مواطن الخلل وتوجيه الرأي العام نحو بعض القضايا.
- تبرز إشكاليات عديدة في حال عدم قدرة الرأي العام على التأثير في السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية، في حالة غياب الممارسات الديموقراطية وتداول السلطات الذي يريح الجهات المتنفذة، طالما لم تمارس العملية السياسية والديموقراطية بشكل يهدد بعدم انتخابها مرة أخرى.
- هنالك غياب تام في قطاع غزة، في ظل الانقسام السياسي، للممارسة العملية الديموقراطية المتمثلة في الانتخابات العامة أو الرقابة على السلطة التنفيذية.
- فقدَ الإعلام دوره الطبيعي في ممارسة توجيه الرأي العام بشكل يؤدي إلى الرقابة على الجهات التشريعية والتنفيذية؛ مما أضعف بشكل كبير دور الإعلام في تعزيز سيادة القانون، مما تسبب أيضاً بتحجيم الإعلام نفسه، بل واستهدافه بشكل مباشر؛ لمنعه من ممارسة هذا الدور، من خلال الكثير من الممارسات المخالفة لقانون حرية الصحافة والنشر، وللقانون الأساسي بشأن الإعلام وحرية التعبير.

ثانياً: التوصيات

دعوة الجهتين السياسيتين الحاكميتين في قطاع غزة ورام الله، إلى العمل بشكل جاد على إنهاء حالة الانقسام السياسي الذي يسبب الكثير من الإشكاليات السياسية، إضافة إلى

تقزيم دور الرقابة بشكل خاص من قبل وسائل الإعلام على ضمان سيادة القانون.

- عدم إصدار أي تشريع، في ظل حالة الانقسام السياسي، يتعلق بالصحافة أو النشر أو حرية الرأي؛ لأن ذلك حتمًا سيكون متأثرًا بحالة الانقسام، ولن يراعي المصلحة العامة، ومبادئ حقوق الإنسان.
- تفعيل دور وسائل الإعلام في تطوير برامجها، بهدف ممارسة دور أكبر في توجيه الرأي العام، للوصول للمعلومة التي تهتم المواطن؛ بما يؤدي لتعزيز سيادة القانون، وذلك من خلال تكثيف البرامج التي تتلقى الشكاوى من المواطنين على الأداء الحكومي والتشريعي والقضائي.



المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية "عدد ممتاز"، بتاريخ 19/3/2003.
- قانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر، المنشور على الصفحة (11) من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (6)، بتاريخ 29/8/1995.
- ميثاق جمعية رؤساء التحرير الأمريكيين 1923 وجمعية الصحفيين الأمريكيين المحترفين 1926.
- مسودة دستور دولة فلسطين مع تعليقات ناثن براون، أكتوبر 2003.

ثانياً: الكتب والمجلات

- أبو شنب، حسين، الإعلام الفلسطيني - تجاربه وتحدياته، مكتبة القادسية، غزة-فلسطين، 2001.
- أبو يوسف، إيناس، الاحتكار الرأسمالي لوسائل الإعلام، مجلة دراسات إعلامية، القاهرة، 2002.
- جمعة الطويل، أنور، دراسة بعنوان: "حرية الرأي والصحافة في دساتير ثورات الربيع العربي والدستور الفلسطيني"، قدمت ضمن مؤتمر الإذاعات الفلسطينية الذي عقد في جامعة فلسطين، ديسمبر 2012.
- الدريني، فتحي، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1987م.
- شاهين، أحمد، الإعلام والرأي العام، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010.
- علي تهامي، مهند، النظام الإعلامي العربي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- القيق، خالد علي، التشريعات الإعلامية في فلسطين، دار المقداد للطباعة، غزة-فلسطين، 2013.

• كشاكش، كريم، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1917م.

• الهاشمي، مجد، الإعلام الدبلوماسي والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

• BERNARD BERELSON, COMMUNICATION AND PUBLIC OPINION IN MASS COMMUNICATIONS, 2ND EDITION, WILBUR SCHRAMM, URBAND CHICAGO: UNIVERSITY OF ILLINOIS PRESS, 1975

ثالثًا: الرسائل الجامعية

• الوحيدي، فتحي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982.

رابعًا: التقارير

• التقرير السنوي الصادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان 2012.

• التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) العدد الثامن عشر، 2012.

خامسًا: المقابلات

• مقابلة مع فادي عبيد، مدير العلاقات الخارجية براديو القدس، غزة، نوفمبر 2013.

• مقابلة مع محمد عثمان، مدير العلاقات العامة في فضائية فلسطين اليوم، مكتب فضائية فلسطين اليوم، غزة، نوفمبر 2013.

• مقابلة مع ياسر أبو هين، رئيس التحرير بوكالة صفا، غزة، في نوفمبر 2013.

سادسًا: ورش عمل

• مشروع "صحافيون من أجل الرقابة على العدالة"، نظمه المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية واستمر من مايو 2013 حتى سبتمبر 2013، بغزة.

• مشروع للإعلاميين بعنوان «تعزيز دور الإعلام في الرقابة على نظام العدالة». نظمه المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، في 23/2/2013، بغزة.



- ورشة عمل في جامعة الأقصى بتاريخ 2013/1/3 بعنوان "دور الإعلام المجتمعي في محاربة الفساد" ضمن سلسلة ورش عمل في جامعات غزة لمشروع تعزيز دور الإعلام في الرقابة على العدالة. نظمها المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية.
- ورشتا عمل بعنوان «دور صحافة المواطن في مكافحة الفساد» و«دور الإعلام الاجتماعي وصحافة المواطن في مكافحة الفساد» بتاريخ 2013/1/19، وبتاريخ 2013/1/24، ضمن مشروع «أنا مدون ضد الفساد» بدعم من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). نظمها المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية. وقد عقدت الورشتان في كل من مؤسسة حنان للتنمية المجتمعية في النصيرات وسط قطاع غزة، والثانية بمقر جمعية الملتقى الفلسطيني للتعبير والتنمية في جباليا البلد شمال قطاع غزة.
- وقائع ورشة عمل للمعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، بعنوان «مساهمة الإعلام في نشر ثقافة سيادة القانون» عقدت في مدينة غزة، بتاريخ 2013/1/28.

سابعاً: المواقع الالكترونية

- إبراهيم بسيوني، محمد، أساليب التنظيم الذاتي للإعلاميين وتأثيره على أخلاقيات الإعلام، مقال على جريدة الأهرام الرقمي. انظر الموقع <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=1390359&eid=16847>، تاريخ الزيارة: 2013/11/28.
- جادسون، روي، مقال بعنوان: "ماذا يمكن لوسائل الإعلام القيام به لمزيد من ثقافة سيادة القانون" ترجمة منتصر مختار، انظر الموقع: [HTTP://WWW.LAWFULCULTURE.NET/ArticleAR_INNER.aspx?ArticleID=31](http://www.lawfulculture.net/ArticleAR_INNER.aspx?ArticleID=31)
- عبد المجيد، وحيد، حرية التعبير وصحافة البورنو، مقال للكتاب بصحيفة المصري اليوم، انظر الموقع: <http://today.almasyalyoum.com/printerfriendly.aspx?ArticleID=355682>، تاريخ الزيارة: 2013/11/20.
- مشروع "صحافيون من أجل الرقابة على العدالة" استمر من مايو 2013 حتى سبتمبر 2013، حيث تضمن سلسلة من ورش العمل وحلقات إذاعية وتقارير تلفزيونية، في إطار العمل الصحافي والعلاقة بين قطاعي الإعلام والعدالة. انظر الموقع: <http://www.youtube.com/watch?v=Z0r1iVIUcJg>

- موقع وزارة الإعلام بغزة- مكتب الإعلام الحكومي للحصول على النماذج المذكورة لكل وسيلة إعلامية ، انظر الموقع <http://gmo.ps/ar/?page=index> ، تاريخ الزيارة: 2013/11/20.
- هنية يأمر بفتح مكتب معا في غزة" ، الموجود على موقع معا الاخباري: <http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=647910>

سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة

د. وليد المدلل

| | | |
|-----|-------|--|
| 313 | ..... | مقدمة |
| 315 | ..... | المبحث الأول: ماهية مبدأ سيادة القانون. |
| 318 | ..... | المبحث الثاني: الرقابة السياسية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون |
| 328 | ..... | المبحث الثالث: الرقابة الإدارية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون |
| 334 | ..... | المبحث الرابع: الرقابة القضائية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون. |
| 338 | ..... | الخاتمة |
| 340 | ..... | المصادر والمراجع. |
| 343 | ..... | الملاحق. |



مقدمة

تُعد الدولة القانونية السمة الأساسية للمجتمعات المعاصرة، التي يتم فيها تنظيم العلاقات والروابط بين أفرادها الذين ارتضوا العيش المشترك بينهم، في ظل نظام قانوني يجسد الحق والعدالة، ويهدف إلى تحقيق المصالح العامة، والأهداف الجماعية، والغايات المشتركة، وإذا كانت الدولة هي الإطار الذي يتحقق داخله المظهر السياسي لهذه المجتمعات، وهي مجتمعات سياسية بالدرجة الأولى، فإن القانون هو أداة هذه الدولة ووسيلتها لكفالة تحقيق المقاصد والأغراض العامة للمجتمع، لذلك يذهب التنبّه إلى أن المجتمعات في الدول الحديثة على وجه الخصوص لا تقوم دون قانون.

والدولة القانونية هي الدولة التي تعتنق مبدأ سيادة القانون، ومن مقتضى هذا المبدأ خضوع جميع سلطات الدولة للقانون بمفهومه العام، والتزام الحدود التي يقرها في أعمالها وتصرفاتها جميعها، فالدولة القانونية هي التي تتقيد، في كافة مظاهر نشاطها وأياً كانت طبيعة سلطاتها، بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، باعتبار أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها. ومن ثم فقد أضحت مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية، ويستتبع ذلك أن تتجسد الدولة القانونية في أي نظام سياسي من خلال خضوع الكافة لسلطة القانون، وعلى رأسهم السلطات الحاكمة المؤتمنة على حقوق المواطنين وحررياتهم، فلا تكون أعمالها وتصرفاتها مشروعاً إلا إذا كانت متفقة مع القانون، ومن ثم تغدو الدولة القانونية هي دولة المشروعية، وذلك في مواجهة مفهوم آخر ألا وهو الدولة البوليسية، وعليه فإن مبدأ سيادة القانون هو أحد أهم الأركان أو العناصر للدولة القانونية.

ولا يكفي النصّ على أن تكون الدولة قانونية عن طريق تنظيم السلطات الأساسية فيها، وتحديد العلاقة فيما بينها، وتعيين حقوق الأفراد وحررياتهم؛ بل يجب كذلك أن يكون من الضمانات ما يكفل تقيّد هذه السلطات بالاختصاصات المخولة إليها، ويكون ذلك عن طريق رقابة أعمالها، وما يرتبه ذلك من توقيع جزاء عليها حال مخالفتها وتجاوزها لاختصاصاتها، أو تعسفها في استعمال سلطتها. وقد يتخذ هذا الجزاء صوراً متعددة، فقد تلتزم الحكومة باتباع سلوك معين أو الامتناع عنه، كما الحال في الرقابة السياسية، وقد يكون الجزاء بطلان العمل، سواء عن طريق سحبه أو إلغائه أو التعويض عنه كما الحال في الرقابيتين الإدارية والقضائية، فاحترام مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون يتطلب وجود ضمانات ووسائل

عملية لإيقاف كل اعتداء على القانون يقع من قبل السلطة الإدارية. وعلى ذلك؛ سيتم بيان موضوع "سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة"، وتسلط الضوء على أدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة، خلال مدة الانقسام السياسي الفلسطيني وحتى لحظة كتابة هذه الورقة، وذلك من خلال أربعة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية مبدأ سيادة القانون.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون.

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون.



المبحث الأول

ماهية مبدأ سيادة القانون

إن بيان ضمانات مبدأ سيادة القانون يستدعي منا بيان مفهوم مبدأ سيادة القانون ومصادره، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ سيادة القانون

يقصد بمبدأ سيادة القانون بالمعنى الواسع: مطابقة أي تصرف أو عمل قانوني للقانون، سواءً أكان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أم القانون الخاص.¹

فيقتضي مبدأ سيادة القانون خضوع كل من الحكام والمحكومين فيها للقانون. ويشمل نطاق تطبيق هذا المبدأ جميع الحكام؛ أي السلطات الحاكمة في الدولة، فكل السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) يجب أن تخضع للقانون وتلتزم حدوده، ولا يقصد بالقانون، القانون بمعناه الضيق، أي القانون الصادر من السلطة التشريعية فحسب، بل يقصد به القانون بالمعنى الواسع، الذي يشمل كل قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة.²

ومن الجدير بالذكر بأن مبدأ سيادة القانون لا يكفل حماية حقوق الأفراد فقط، بل يحمي أيضاً ويصون حرياتهم. ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترفاً لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ سيادة القانون؛ فلا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار النظام العام ودواعيه، فإن ثبت ذلك تعين إلغاء القرار الإداري، إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه، أو من جانب السلطة الإدارية ذاتها.³

1. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000م، ص 5.

2. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1987م، ص 9.

3. عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، المنشور على الرابط الإلكتروني:

www.ao-academy.org/docs/mabdaa_almashroeyah_1010009.doc، تاريخ زيارة الموقع: 2013/ 12/ 01م.

وينصّ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على أن: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص»⁴.

المطلب الثاني: مصادر مبدأ سيادة القانون

إن على الإدارة أن تلتزم في كلّ تصرفاتها باحترام القانون، والمقصود بالقانون هنا كلّ القواعد القانونية، سواءً أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وتعد هذه الأخيرة مصادر مبدأ سيادة القانون، وسنتولى بيانها على النحو الآتي:

الفرع الأول: المصادر المكتوبة

تتمثل المصادر المكتوبة لمبدأ سيادة القانون فيما يأتي⁵:

1. الدستور: وتحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدولة، وفي فلسطين لا يوجد دستور، وإنما يوجد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، ويعد بمنزلة دستور، وينصّ على مجموعة من المبادئ إذا خالفها جهة الإدارة كان قرارها غير مشروع، وكذلك لو تجاوزت جهة الإدارة الصلاحيات الممنوحة لها دستورياً كان قرارها غير مشروع.
2. التشريع العادي: وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات التي ينص عليها الدستور، ويأتي هذا التشريع في المرتبة الثانية بعد الدستور.
3. التشريع الفرعي: إذا كان الأصل هو أن السلطة التشريعية تعد صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع فإنه أحياناً للسلطة التنفيذية أن تشرع في بعض الأمور بوساطة تشريعات فرعية، تسمى الأنظمة أو اللوائح أو القرارات التنظيمية، وتنقسم هذه الأنظمة إلى: أنظمة الضرورة، والأنظمة المستقلة، واللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط. ولم ينظم

4. انظر: المادة (6) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

5. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م، ص 7. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 25. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م، ص 49. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 28. فادي علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011م، ص 29.



المشرع الفلسطيني هذه الأنظمة على النحو المطلوب.

4. المعاهدات: وتعدّ المعاهدات مصدرًا من مصادر مبدأ سيادة القانون، وذلك بعد إبرامها والتصديق عليها من السلطة المختصة، وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة، وبشرها تصبح جزءاً من النظام القانوني الداخلي للدولة، ومن ثم يجب مراعاتها واحترامها. ولم ينص القانون الأساسي الفلسطيني على القوة القانونية للمعاهدات، بل اكتفى بالإشارة في المادة (10) منه إلى جواز انضمام السلطة الوطنية للاتفاقيات الدولية.⁶

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة

وتتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ سيادة القانون فيما يأتي:

1. العرف: ويعرّف العرف الإداري بأنه ما جرى عليه العمل من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر، وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الاتباع؛ ذلك أن اتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين، بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة، مع الشعور بالإلزام، ينشئ قاعدة قانونية عرفية.⁷
2. المبادئ العامة للقانون: تعني المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدرًا لمبدأ سيادة القانون: مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة في نصوص قانونية، التي يقرها أو يكتشفها أو يستتبها القضاء ويعلنها في أحكامه، فتكتسب قوة إلزامية، بحيث تعدّ مخالفتها مخالفة لمبدأ سيادة القانون.⁸

6. انظر: المادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

7. جدير بالذكر بأنه ينشأ عن سلوك السلطات العامة نوعان من الأعراف: العرف الدستوري والعرف الإداري، فالأول يتعلق بممارسة السلطات ويتعلق بنظام الحكم في الدولة، بينما يتعلق الثاني بممارسة الجهات الإدارية لأوضاع معينة في مزاولة نشاط معين لها، أما الأعراف الخاصة فهي التي ينشئها الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص. للمزيد راجع في ذلك: محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م، ص 35. نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م، ص 59، 60. إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 1998، ص 54، 55. علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2003م، ص 56.

8. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 30. ومحمود حافظ، مرجع سابق ص 19.

المبحث الثاني

الرقابة السياسية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون

إن مبدأ سيادة القانون لن يسود ولن يُحمى إلا من ضمانات، وتتمثل هذه الضمانات في أدوات الرقابة والمساءلة، والتي منها الرقابة السياسية.

وتمارس الرقابة السياسية من خلال المجلس التشريعي باعتبار أعضاءه نواباً عن الشعب، أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة والرأي العام ووسائل الإعلام، وستتولى بيان ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة التشريعية (البرلمانية)

يعد المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى المهام التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

وبعد الانقسام الفلسطيني عمدت كتلة التغيير والإصلاح إلى عقد جلسات باسم المجلس التشريعي في قطاع غزة، مستندة في إكمال النصاب القانوني اللازم لانعقاد هذه الجلسات إلى توكيلات من النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الإسرائيلية، وقد أثار استخدام هذه التوكيلات، وانعقاد المجلس في دورات عادية جديدة دون دعوة الرئيس جدلاً قانونياً⁹.

ويعمارس المجلس التشريعي دوره الرقابي على حكومة قطاع غزة، من خلال بعض الوسائل الرقابية، وأهمها:

أولاً: منح الثقة للوزراء

منح المجلس التشريعي بغزة الثقة للعديد من الوزراء وأجرى أكثر من تعديل وزارتي؛ حيث تم منح الثقة بتاريخ 2008/6/26 لعدد من الوزراء، وبتاريخ 2008/11/5 منح الثقة لوزير العدل، و2009/5/3 لوزير الداخلية والأمن الوطني، كما تم منح الثقة لعدد من الوزراء في العام 2011، فضلاً عن منح الثقة بالتعديل الوزاري لحكومة الوحدة الوطنية بتاريخ 2012/9/2.

9. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان: "العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني"، غزة، 2012م، ص 4.



كما صادق المجلس التشريعي على تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2012، ورئيس لديوان الموظفين العام في العام 2013، وأخيراً منح الثقة لوزير العمل في العام 2013.

ثانياً: إصدار قانون الموازنة العامة

أصدر المجلس التشريعي قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (6) للسنة المالية 2009م. وفي الأعوام: 2010م، و2011م، و2012م، و2013م، أحال مجلس الوزراء في غزة مشروع قانون الموازنة للمجلس التشريعي بغزة، ويتولى هذا الأخير إصداره في مواعيد محددة قانوناً. إضافة إلى ذلك، مع إقرار مشروع قانون الموازنة العامة لأي من السنوات المالية، ترفع لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في المجلس التشريعي بغزة تقريراً لها، يتضمن توصيات على المستوى القانوني ومستوى الإصلاح والتطوير الإداري، والمستوى المالي والاقتصادي، والمستوى الاجتماعي والثقافي وغيرها، ومن أبرز هذه التوصيات:¹⁰

1. تفعيل القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي كافة.
2. الإسراع بإنشاء المعمل الجنائي، وتطوير الطب الشرعي، وتفعيل المعهد العالي للقضاء.
3. تشكيل لجنة للإصلاح والتطوير الإداري.
4. دعم القطاع الخاص للنهوض بالعملية الاقتصادية وتطويرها، وتشجيع المنتج المحلي وحمائته، وتشجيع القطاع السياحي.
5. تفعيل مؤسسة الضمان الاجتماعي، وتفعيل الهيئة الوطنية لمكافحة المخدرات بقطاع غزة.

ثالثاً: تقارير لجان المجلس التشريعي

تقوم لجان المجلس التشريعي بغزة بالكثير من الأنشطة والدراسات وورش العمل، وإعداد التقارير والزيارات الميدانية، وجلسات الاستماع ومراجعة مشاريع القوانين. واللجان البرلمانية الدائمة هي أداة المجلس التشريعي للقيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها طبيعة مهامه البرلمانية، سواء أكانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أم تشريعية لاستصدار القوانين التي تخدم، كرافعة تنموية للسياسات التنفيذية المقررة في المجلس التشريعي،

10. تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، المجلس التشريعي بغزة، 2012م.

وتشكل «اللجان» همزة وصل بين الحكومة والمجلس؛ فقد يكلف المجلس التشريعي إحدى اللجان الدائمة بمهمة متابعة قضية معروضة عليه ضمن اختصاص اللجنة.

ووفقاً لأحكام الفقرة (1) من المادة (48) للنظام الداخلي يشكل المجلس لجاناً دائمة للرقابة، ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس ورئيسه إليها: أ. لجنة القدس. ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين). ث. اللجنة السياسية (المفاوضات العربية والدولية). ج. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء). ح. لجنة الموازنة والشؤون المالية. خ. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط). د. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي). ذ. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم، والثقافة والإعلام، والشؤون الدينية، والآثار، والشؤون الاجتماعية، والصحة، والعمل والعمال، والأسرى، والشهداء والجرحى، والمقاتلون القدامى، والطفولة، والشباب، والمرأة). ر. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة، والريف والبيئة، والطاقة، والثروة الحيوانية، والصيد البحري). ز. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.¹¹

والجدول الآتي يوضح أنشطة لجان المجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2007-2009):¹²

| مشاريع قوانين | تقارير | ورش عمل | جلسات استماع | زيارات ميدانية | عدد اجتماعات | اسم اللجنة | |
|---------------|--------|---------|--------------|----------------|--------------|---------------------|----|
| 31 | 8 | 15 | 23 | 21 | 52 | اللجنة القانونية | 1. |
| - | 4 | 3 | 20 | 33 | 48 | لجنة الرقابة العامة | 2. |
| 6 | 4 | 8 | 26 | 35 | 35 | لجنة التربية | 3. |

11. انظر: المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

12. تقارير خاصة صادرة عن المجلس التشريعي بغزة خلال المدة 2007-2013م.



| | | | | | | | |
|----|----|----|-----|-----|-----|-------------------------|---------|
| - | 4 | 1 | - | - | 12 | اللجنة السياسية | .4 |
| 7 | 7 | 4 | 6 | 1 | 26 | لجنة الموازنة | .5 |
| 1 | 7 | 2 | 5 | 7 | 14 | لجنة الداخلية | .6 |
| 3 | 6 | 1 | 44 | 13 | 50 | اللجنة الاقتصادية | .7 |
| 2 | 4 | 2 | - | 4 | 17 | لجنة القدس | .8 |
| - | 1 | - | - | - | 11 | لجنة اللاجئين | .9 |
| 1 | 2 | - | 2 | 3 | 9 | لجنة المصادر الطبيعية | .10 |
| - | - | - | - | - | 7 | لجنة الأراضي والاستيطان | .11 |
| 2 | 4 | - | - | 2 | 12 | لجنة الأسرى والمحررين | .12 |
| - | 1 | - | 3 | 14 | 6 | لجنة الحكم المحلي | .13 |
| 2 | 3 | 3 | 17 | 26 | 30 | لجنة القضايا الاجتماعية | 14. |
| 55 | 55 | 39 | 146 | 159 | 329 | | المجموع |

ويوضح الجدول الآتي أنشطة اللجان المختلفة للمجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2010-2012):¹³

| اسم اللجنة | الاجتماعات | الاستماع | جلسات | زيارات ميدانية | تقارير | ورش عمل | مشاريع قوانين | شكاوى | مراسلات |
|------------|------------|----------|-------|----------------|--------|---------|---------------|-------|---------|
| المجلس | 40 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| الموازنة | 60 | 24 | 9 | 21 | 12 | 0 | 110 | 163 | |
| الرقابة | 82 | 63 | 40 | 12 | 3 | 0 | 149 | 206 | |
| القانونية | 51 | 13 | 5 | 1 | 12 | 31 | 210 | 132 | |
| الاقتصادية | 46 | 50 | 14 | 13 | 2 | 1 | 128 | 201 | |
| التربية | 47 | 39 | 29 | 20 | 17 | 2 | 361 | 260 | |
| السياسية | 7 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 275 | 2 | |
| القدس | 12 | 1 | 7 | 3 | 2 | 0 | 0 | 101 | |

13. تقارير خاصة صادرة عن المجلس التشريعي بغزة خلال المدة 2007-2013م.



| | | | | | | | | | |
|------|------|----|----|-----|-----|-----|-----|---------|----|
| 336 | 193 | 0 | 4 | 41 | 17 | 10 | 14 | الدولة | 9. |
| 1406 | 1426 | 34 | 52 | 117 | 121 | 200 | 359 | المجموع | |

رابعاً: توجيه السؤال

وجه المجلس التشريعي بغزة منذ عام 2007م حتى نهاية عام 2012م (14) سؤالاً لبعض الوزراء (انظر الملحق رقم 1)، ويتمثل توجيه السؤال في طلب إرشادات وتفسيرات، يطرحها أعضاء البرلمان سواءً أكانت كتابية أم شفوية على الوزراء للاستفسار عن أمرٍ ما، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمرٍ من الأمور، أو إيضاح نقطة معينة؛ بهدف الكشف عن حقيقة أمرٍ معين.

خامساً: مهام رقابية أخرى يقوم بها المجلس التشريعي

شكل المجلس التشريعي بغزة لجنة تقصي حقائق حول الأنفاق على الحدود الفلسطينية المصرية 14/4/2012م.

كما تتولى لجنة الرقابة وحقوق الإنسان والحريات العامة في المجلس التشريعي بغزة بحث العديد من القضايا، فقد سبق أن بحثت موضوع إعادة تأمين جميع السيارات الحكومية بتاريخ 19/06/2008م.

هذا ويقبل المجلس التشريعي بغزة الشكاوى والعرائض من الجمهور ويوجه خطابات للجهات المعنية للمتابعة؛ فقد تلقت اللجان التي شكلها المجلس التشريعي في قطاع غزة آلاف الشكاوى، وقد زادت بشكل مطرد بعد صدور قرار من المجلس بتاريخ 28/1/2012م بتخصيص يوم السبت لاستقبال شكاوى المواطنين؛ مما أتاح لهم مقابلة رئيس المجلس بالإجابة الدكتور أحمد بحر إذا طلبوا ذلك.¹⁴

14. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 15.

سادساً: مهام رقابية غير مفعلة في المجلس التشريعي

لم يستخدم المجلس التشريعي بغزة أداة الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، خلال المدة الممتدة من عام 2007-2013م، ويعد الاستجواب أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه؛¹⁵ لأنه قد ينتهي الأمر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة إلى التصويت على الثقة في حدود إجراءات معينة، ويستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه: «لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: ... 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 الموجّه 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».¹⁶

ونصّ قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م على أنه: «للعضو الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومن في حكمهم واستجوابهم وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي».¹⁷

يمكن ملاحظة أن المجلس التشريعي بغزة لم يوجه اللوم لأي من الوزراء خلال المدة الممتدة من 2007م-2013م، و(اللوم) شكل من أشكال النقد الموجّه للحكومة، على ارتكابها تصرفاً أو مخالفة لا تتفق مع السياسة العامة، وهو تعبير عن عدم رضا المجلس إزاء الحكومة. وإن كانت وسيلة «اللوم» غير ملزمة للحكومة على تقديم استقالتها فإن لها تأثيراً معنوياً في العلاقة بينهما، وجب الوقوف عنده من طرف الحكومة؛ إذ إن تصرفها لم ينل ثقة المجلس التشريعي، ووجب إصلاح الخلل القائم حتى لا تتصاعد إلى حد المواجهة (سحب الثقة من الحكومة).¹⁸ وينصّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: «للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء، ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات التالية: 1. بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. 2. بموجب طلب من مجلس

15. للمزيد من أوجه التفرقة بين السؤال والاستجواب: انظر: ملفي رشيد الرشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (49)، كلية الحقوق-جامعة المنصورة، إبريل-2011م، ص 373.

16. انظر: المادة (56) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

17. انظر: المادة (14) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.

18. آمال أبو خديجة، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، على الموقع: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4866>. تاريخ دخول الموقع: 2013/12/02م.



الوزراء. 3. بناء على طلب اللجنة التحضيرية المختصة»¹⁹.

كما لم يحجب المجلس التشريعي بغزة الثقة عن أي من الوزراء، رغم أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 ينص على أنه: «1. يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة عن الحكومة أو عن أحد الوزراء بعد استجوابه. 2. يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ»²⁰.

وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي بغزة يستخدم العديد من أدواته الرقابية، إلا أنها محدودة نوعاً ما، فتوجيه (14) سؤال فقط لبعض الوزراء خلال المدة الممتدة بين 2007-2013 عدد يعتبر قليلاً، على الرغم من التدايعات والإشكاليات التي برزت خلال هذه المدة، كما أنه لم يجز خلال هذه المدة أي استجواب أو حجب الثقة، ولا حتى توجيه اللوم لأي وزير، ناهيك عن أن رقابة المجلس التشريعي بقيت منحصرة على الحكومة المشكّلة في قطاع غزة.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية

تلعب الأحزاب والتنظيمات السياسية والنقابية والرأي العام ووسائل الإعلام، دوراً كبيراً في الرقابة على أعمال الإدارة؛ حيث تقوم الأحزاب والتنظيمات السياسية المعارضة خاصة، بدور فعال في ممارسة هذه الرقابة، فتكشف عن الأخطاء والعيوب التي تشوب تنظيم وزارة من الوزارات أو نشاطها، أو إدارة من الإدارات الحكومية، وتكشف عن أي خلل أو انحراف في تنفيذ أي مشروع من المشروعات العامة²¹.

والرقابة الشعبية هي ضمانة أكيدة ووسيلة فعالة، ضد الظلم والاستبداد والتعسف الذي قد تمارسه الإدارة بقصد أو بدون قصد، لذلك يجب على الأفراد مباشرة هذا الحق وعدم التهاون فيه، وإلا شجع ذلك الإدارة على التماهي في الخروج عن مبدأ سيادة القانون، وقد أثبت الواقع أن الرقابة الشعبية لا تقوم إلا في نظام حرّ ديمقراطي، تكفل فيه حرية الرأي والاجتماع والأحزاب والصحافة، وهي حريات كفلتها المواثيق العالمية والإعلانات الحقوقية والداستير المختلفة²².

19. انظر: المادة (81) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

20. انظر: المادة (77) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

21. محمد السناري، مرجع سابق، ص 109.

22. محمد علي أبو عمارة، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، ط3، الجزء 3، جامعة الأزهر، غزة، 1998م، ص 100.

ورقابة الرأي العام هي إحدى العوامل الأساسية والقوية والمؤثرة في إجبار الحكام والمسؤولين وردعهم عند مخالفتهم لأحكام الدستور، وكلما كانت هذه الرقابة قوية كان التقيد بالدستور أقوى وأشد، وكلما كانت هذه الرقابة معدومة كان التقيد بالدستور معدوماً، وتظهر رقابة الرأي العام عبر أدوات رقابية صحفية وإعلامية، وفي مواقف الأحزاب السياسية والمنظمات الاجتماعية، كمنظمات المجتمع المدني وجمعيات حقوق الإنسان، وفي الاجتماعات العامة، وفي أقوال عامة الشعب والمفكرين وكتاباتهم، حيث إن هذه الرقابة هي التي تجعل اشترك الشعب فعلياً في إدارة شؤون الدولة؛ وبذلك تتحقق سيادة الشعب.²³

وتجد الرقابة الشعبية مكاناً لها في قطاع غزة، من خلال الاعتصامات والتظاهرات السلمية للمطالبة بحق مشروع، أو المطالبة بإلغاء قرار مجحف، إضافة إلى الشكاوى والتظلمات التي تقدم من الجمهور للمجلس التشريعي ولديوان المظالم²⁴ وللجهات ذات العلاقة، كما أن وسائل الإعلام أضحت لها دور مهم في بيان كافة القضايا، والتعليق على ممارسات السلطة الإدارية، ناهيك عن ما تقوم به مؤسسات المجتمع المدني وجمعيات حقوق الإنسان، من خلال التقارير والدراسات التي تقوم بها، ومن خلال الشكاوى والمراسلات التي توجهها إلى المجلس التشريعي ورئاسة مجلس الوزراء.

إلا أن الرقابة الشعبية في قطاع غزة لم ترق إلى المستوى المأمول لتحقيق أهدافها؛ نظراً لكون الاعتصامات التي تقام والشكاوى التي تقدم في جلّها تتعلق بطلب مساعدات إنسانية، ونسبة قليلة منها تتعلق بالأداء الإداري للوزارات والدوائر الحكومية والأجهزة الأمنية، كما أن

23. محمد السناري، مرجع سابق، ص 110.

تنص المادة (36) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على أنه: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... 5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والموكب والتجمعات في حدود القانون». وتنص المادة (2) من قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998م على أنه: «للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون».

24. تم إنشاء ديوان المظالم في رئاسة مجلس الوزراء بغزة، بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (207) بتاريخ 14/06/2011م، حيث يتولى النظر في المظالم والشكاوى المقدمة ضد المؤسسات والهيئات الحكومية، والمتعلقة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية كافة، ومتابعة المظالم والشكاوى المقدمة إلى وحدات ودوائر الشكاوى في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وقد تلقى الديوان منذ إنشائه حتى منتصف عام 2012م (352) مظلمة، منها (112) تتعلق بالموظفين، و(115) تتعلق بالمواطنين، و(90) تتعلق بالوزارات والمؤسسات الحكومية، وبلغ عدد المظالم التي تلقاها ديوان المظالم خلال عام 2013م (335) مظلمة، والمظالم التي تلقاها الديوان جزء منها يحل، وجزء يحول إلى الجهات المختصة، وجزء يرد لعدم اختصاص الديوان في نظره.



الشكاوى التي تقدم لم يتمخض عنها أي سؤال لأي من الوزراء، وهو ما يؤشر للحاجة الماسة لتعزيز الحريات العامة، وكذلك تفعيل دور المنظمات المدنية في القضايا العامة، وتوعية أفراد المجتمع بحقوقهم وفي مقدمتها الحق في مراقبة السلطات التنفيذية ومساءلتها.

المبحث الثالث

الرقابة الإدارية بوصفها ضمانه لمبدأ سيادة القانون

لا شك أن الرقابة الإدارية تعد من أهم ضمانات مبدأ سيادة القانون، فرقابة الإدارة بنفسها على نفسها تُسهم بشكل أساس في التأكد من تحقيق أهدافها، وحماية المصلحة العامة على الوجه الأمثل، وتتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة الداخلية (الذاتية)، والرقابة بوساطة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وسنتولى بيان ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية)

تتمثل هذه الرقابة في رقابة الرؤساء على مرؤوسيهـم، وتوصف بأنها رقابة ذاتية؛ لأن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، دون تدخل من عنصر خارجي.²⁵ فتمت الرقابة الإدارية الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية من خلال دوائر ووحدات رقابية داخلها، تراقب أعمالها وتصوّب سلوكها، وذلك تحت إشراف وحدة الرقابة والتدقيق في ديوان الموظفين العام. ويفترض وفقاً لهذه الرقابة أن تمتلك الوزارات والمؤسسات الحكومية في قطاع غزة وحدات للرقابة على الموظفين، إلا أن ثلث الوزارات والمؤسسات الحكومية لا يوجد لديها وحدات للرقابة، والوزارات والمؤسسات التي لديها وحدات للرقابة لا تمارس دورها بالفعالية المطلوبة، وهذا ما أكدته الورشة المنعقدة في ديوان الموظفين العام بغزة بتاريخ 19/11/2013م التي كانت بعنوان: «التحديات التي تواجه العمل الرقابي وسبل تطوير الأداء الرقابي في الوزارات الحكومية».²⁶

وخلال هذه الورشة تم التطرق إلى نتائج دراسة أعدت مسبقاً، والتي تؤكد على احتواء (70%) من الوزارات العاملة على وحدات الرقابة، فيما يعود سبب غيابها عن الوزارات المتبقية لأسباب عدة أبرزها صغر الوزارة وقلة مصروفاتها.

25. حسين عثمان عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م، ص 67.

26. موقع ديوان الموظفين العام بغزة، رابط الموقع: http://diwan.ps/ar/index/ads_details_ con?sid=125&id=29401، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/3م.



وقد واجهت عملية الرقابة جملة من المعوقات،²⁷ وأهمها:

1. غياب المسمى الوظيفي عن العاملين في هذا المجال.
2. النقص الحاد في عدد الموظفين العاملين في وحدات الرقابة.
3. غياب دليل إجراءات الرقابة وخطط العمل الواضحة.
4. ضعف التدريب والتطوير المختص في مجالات الرقابة وتخصصاتها المختلفة.

والجدير بالذكر أن ديوان الموظفين العام سبق أن أصدر تعميمًا للوزارات والمؤسسات الحكومية بتاريخ 2012/02/20م مفاده تفعيل وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الحكومية، لتقوم بممارسة دورها الفعال في الرقابة والتدقيق المستمر على كفاءة الوزارات والمؤسسات الحكومية وأداء العاملين فيها، ورفع التقارير بصورة دورية تحقيقًا للكفاءة والإصلاح الإداري والمالي المنشود داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية. علمًا بأن الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية) لم تكن مفعلة خلال المدة الممتدة 2007-2013، رغم المحاولات العديدة لتفعيلها.

ولا بد من الإشارة أن الرقابة الإدارية الذاتية لا غنى عنها داخل السلطات الإدارية، فهي السبيل إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة، وأدائها للخدمات العامة بكفاءة أكبر وعلى وجه أفضل، وكفالة تنفيذ القوانين والأنظمة، والتزام حدودها، وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم، ويعود كل ذلك بالخير والنفع على المصلحة العامة، كما يؤدي إلى حماية الأفراد وصون حقوقهم وحررياتهم. لكل ذلك يجب على الجهات المسؤولة في قطاع غزة متابعة هذه الرقابة، والتأكد من فعاليتها، وقيامها بدورها على الوجه الأمثل.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية (ديوان الرقابة المالية والإدارية)

يُعدّ ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، وهو الجهاز الرئيس للرقابة المالية والإدارية، إضافة لما يقوم به ديوان الموظفين العام والوزارات والمؤسسات الحكومية من مهام رقابية. وقد تأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية تنفيذًا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، الذي ينص على أنه: «1. ينشأ بقانون ديوان للرقابة

27. أكد ذلك رئيس ديوان المالية والإدارية خلال ورشة العمل المنعقدة في ديوان الموظفين العام بغزة بتاريخ 2013/ 11/ 19م، بعنوان: "التحديات التي تواجه العمل الرقابي وسبل تطوير الأداء الرقابي في الوزارات الحكومية".

المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2. ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. 3. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني»²⁸.

وقد صدر قانون ينظم عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 27/12/2004م، ويعدّ ديوان الرقابة المالية والإدارية هيئة معنوية عامة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كل الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها، وهدفه الأساسي الرقابة على المال العام، وضمان حسن استغلاله، وتطوير السياسات والإجراءات الإدارية، وتحسين الأداء والإنتاج، وهو في سبيل ذلك يتمتع باختصاص يشمل مختلف أجهزة السلطات الثلاث، والمؤسسات العامة والهيئات المحلية، كما يشمل المؤسسات والشركات التي تملكها أو تُسهم السلطة الوطنية فيها، أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، وتشمل المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال مرفق عام أو إدارته.²⁹

ويمارس ديوان الرقابة المالية والإدارية دوره في الرقابة، من خلال الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة، والكشف عن الانحراف أينما وجد.
3. مدى انسجام النشاط المالي والإداري، ومطابقته للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات

28. انظر: المادة (96) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

29. فادي علاونة، مرجع سابق، ص 130.

المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.³⁰

وتتمثل صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة المالية³¹ والإدارية والقانونية³²، وأوجه الرقابة الإدارية التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية على النحو الآتي:

1. البحث والتحري عن أسباب القصور في العمل والإنتاج، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة، واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها.
2. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين، أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.
3. كشف المخالفات التي تقع من غير الموظفين وضبطها، مما يستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة، أو الخدمة العامة.
4. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات، أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار، أو سوء الإدارة، أو الاستغلال.
5. العمل على مراقبة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاميين ومراجعتها، فيما يتعلق بالتعيينات والمتربات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات، وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة، ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.
6. العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية، وآلية صرفها، والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
7. التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها؛ للتثبت من كفاءتها، ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.

30. انظر: المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

31. انظر: المواد (23-30) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

32. انظر: المواد (22-29) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

8. التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة.³³

وبعد الانقسام الفلسطيني في شهر يونيو عام 2007م تعطل عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة، حتى منتصف شهر إبريل من 2009م، حيث تم تعيين مدير عام لديوان الرقابة المالية والإدارية، كما تم تفعيل عمل الديوان في ذلك الوقت.

إلا أن الديوان واجه الكثير من الصعوبات والعقبات التي كانت تعرقل عمله، والتي كان منها: عدم اعتماد هيكلية الديوان، وعدم التعامل بإيجابية مع فرق التفتيش من قبل بعض الجهات الخاضعة للرقابة، وكذلك كان المجلس التشريعي يرفض اعتماد أي من الأعمال، إلا بعد استكمال تعيين رئيس أو نائب رئيس الديوان؛ مما عطل عمل الديوان وأصابه بالشلل التام.

وبتاريخ 20/04/2011م تم تكليف مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية بمهام نائب رئيس الديوان، وتلا ذلك تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 18/09/2012م، بموجب قرار صدر عن مجلس الوزراء بغزة، بعد مصادقة المجلس التشريعي على تعيينه.

ومن المفترض أن يرفع ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة تقاريره إلى المجلس التشريعي، وإلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية³⁴، إلا أنه نظراً للانقسام الفلسطيني؛ يرفع ديوان الرقابة المالية والإدارية تقاريره إلى المجلس التشريعي، وإلى رئيس مجلس الوزراء، على شكل تقارير خاصة، تُجمع وتصدر في تقارير رُبعية، وتقارير سنوية.

وقد تقدم ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال السنوات الثلاثة الأخيرة بالعديد من التقارير الرقابية، عن عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية والمجلس الأعلى للقضاء، وديوان القضاء الشرعي والنيابة العامة، والبلديات، والجامعات، والجمعيات والمؤسسات، والشركات (انظر الملحق رقم 2).

يمكن القول إن ديوان الرقابة المالية والإدارية من الأعوام 2007-2009 كان شبه معطل ومغيب، وخلال عام 2010م بدأ يمارس جزءاً من مهامه، إلا أنه واجه الكثير من العراقيل والصعوبات في تلك المدة. ومع مرور الوقت تقدم الديوان خطوات إيجابية نحو أداء دوره

33. انظر: المواد (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

34. انظر: المادة (2/96) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.



وممارسة مهامه، وما يؤكد ذلك هو التقارير التي كان قدمها للمجلس التشريعي وللمجلس الوزراء، وغدا الديوان أكثر استقراراً وثباتاً ما بين عامي 2012 و2013، بعد تعيين رئيس للديوان في منتصف شهر سبتمبر من العام 2012م، بقرار من مجلس الوزراء، وبمصادقة المجلس التشريعي.

وديوان الرقابة المالية والإدارية من أهم المرافق الرقابية في فلسطين، وكلما كان أداءه أفضل وتقاريره أشمل أدى ذلك إلى رقي العمل الإداري ورفعته، إلا أن ذلك مقرون بتوفير الأجواء المناسبة والتسهيلات اللازمة لعمل الديوان ابتداءً، ومن ثم التعامل مع تقاريره بإيجابية من الجهات المعنية انتهاءً، فلن يستطيع الديوان القيام بدوره ما لم تُسهّل له الأمور، ولن تكون تقاريره ذات أثر ما لم يتم التعاطي معه بإيجابية، ولذا نوصي الجهات المختصة بالإيعاز إلى كافة المؤسسات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بتسهيل مهامه للقيام بدوره، ونوصي المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء في غزة بمتابعة تقارير الديوان والتعاطي معها بإيجابية.

المبحث الرابع

الرقابة القضائية بوصفها ضماناً لمبدأ سيادة القانون

تعدّ الرقابة القضائية أهم ضمانات تحقيق مبدأ سيادة القانون، فاستقلال السلطة القضائية عامل أساسي في صون هذا المبدأ وحمايته، وتتم الرقابة القضائية في فلسطين بصفة أساسية من خلال محكمة العدل العليا للرقابة على أعمال الإدارة، ومن خلال المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

المطلب الأول: محكمة العدل العليا

على الرغم من أن المشرع الفلسطيني نصّ على جواز إنشاء محاكم إدارية،³⁵ إلا أنه لم يتم تشكيل محاكم إدارية لتتولى النظر في المنازعات الإدارية، وتتولى المحكمة العليا مهمة النظر في الدعاوى الإدارية، حيث ينصّ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه: «تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا، ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة».³⁶

وتعد محكمة العدل العليا هي جهة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وفقاً لما منحها المشرع الفلسطيني من اختصاصات،³⁷ حيث تفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض عليها،

35. تنص المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على أنه: «يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها».

36. انظر: المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

37. تنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته على أنه: «تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1. الطعون الخاصة بالانتخابات. 2. الطلبات التي يقدمها ذوو الشان بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. 3. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحسب التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4. المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6. سائر المنازعات الإدارية. 7. المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8. أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون».



فتعرض عليها دعاوى من قبل الموظفين لمطالبة السلطة التنفيذية بتنفيذ قرار إداري، أو اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، أو إلغاء قرار إداري مجحف، وتعرض عليها دعاوى لطلب استحقاقات مالية من الحكومة، وغيرها من الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن. وقد سبق أن فصلت محكمة العدل العليا وقضت بسحب قرار إداري اتخذه مجلس الوزراء بفصل أحد القضاة الشرعيين من الخدمة، فقضت المحكمة بعودته لعمله، وصرف كل الحقوق المالية له من تاريخ قرار فصله.

يذكر أن الانقسام الفلسطيني كان له أثر سلبي على عمل مرفق القضاء، حيث توقف عدد كبير من القضاة أصحاب الخبرات عن أداء أعمالهم؛ مما أثر سلباً على مستوى أداء القضاء في قطاع غزة.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في المنازعات الإدارية حكم نهائي، لا يُطعن فيه أمام أي جهة قضائية أخرى، وهذا ما أنتج إشكالية تتمثل في أن التقاضي في الدعاوى الإدارية على درجة واحدة وليس على درجتين، وهذا ما يخالف المبدأ القضائي الذي يقرر أن التقاضي لا بد أن يكون على درجتين، وفي ظل مرونة القانون الإداري وعدم تقنين قواعده كثيراً ما يجتهد القاضي الإداري في التوصل إلى الحكم في الدعاوى الإدارية المنظورة أمامه، وقد لا يصيب في اجتهاده، ولذا من العدل أن لا يكون حكمه باتاً لا يجوز استئنافه أو الطعن فيه، وأن تكون هناك جهة أعلى، تتولى نظر الطعون في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا في المنازعات الإدارية.

وعليه، نوصي المشرع الفلسطيني بوضع قانون يتضمن إنشاء محاكم إدارية، للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، وذلك إعمالاً لنص المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على أن يراعي مبدأ التقاضي على درجتين، فلا تكون محكمة إدارية واحدة وحكمها نهائي.

المطلب الثاني: المحكمة الدستورية العليا

ينص القانون الأساسي المعدل على أنه: «1. تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب. تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

2. يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة للإتباع، والآثار المترتبة على أحكامها»³⁸.

وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في فلسطين، ويكون مقر المحكمة في مدينة القدس، ولها أن تتخذ لها مقراً مؤقتاً في مدينة رام الله، وفي مدينة غزة، حسب مقتضى الحال. وتؤلف من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدّد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قراراتها بالأغلبية. ويرأس جلسات المحكمة رئيسها، أو نائبه في حال خلو منصبه أو غيابه أو وجود مانع لديه في جميع اختصاصاته، ثم الأقدم من الأعضاء.³⁹

وتختص المحكمة الدستورية العليا وفقاً لما جاء في قانونها بما يأتي:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.
2. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.
3. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.
4. الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين، صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها.
5. البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية، وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.⁴⁰

غير أنه حتى تاريخه لم تشكل المحكمة الدستورية العليا، وتمارس مهامها المحكمة العليا وفقاً لما جاء في القانون الأساسي المعدل وقانون تشكيل المحاكم النظامية، حيث ينص على أنه: «تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة

38. انظر: المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

39. انظر: المواد (1-3) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م.

40. انظر: المواد (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م.



الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة»⁴¹ وعليه فإن المحكمة العليا بغزة⁴²-بصفتها محكمة دستورية-لها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي بغزة⁴³، والأنظمة واللوائح التي تصدر عن مجلس الوزراء بغزة.

41. انظر: المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته. والمادة (37) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته.

42. أظهر التقرير النصفي الأول للمجلس الأعلى للقضاء لعام 2013م أن المحكمة العليا فصلت في (1189) طعناً أو طلباً أو دعوى، وتشمل: الطعون أمام محكمة النقض، وطلبات المحكمة العليا، والطعون الدستورية، وطلبات إعادة النظر.

43. أقامت جمعية المحامين العرب من أجل حقوق الإنسان بغزة طعناً أمام المحكمة العليا بغزة-بصفتها محكمة دستورية-طعن في دستورية قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 المنشور في العدد الستين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 9/11/2005م، وحكمت المحكمة بتاريخ 27/11/2005م بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005م، واعتباره كأن لم يكن.

الخاتمة

يُعدّ مبدأ سيادة القانون حجر الأساس الذي تقوم عليه الدولة بسلطاتها، وعندما نتحدث عن احترام القانون، فإننا نقرّ ابتداءً أن القانون هو الأساس الذي ينبغي أن ينظم العلاقة بين المواطنين أنفسهم، وبينهم وبين السلطة التي تحكمهم، وهو ما يؤسس لدولة القانون التي يتطلع إليها شعبنا الفلسطيني.

وقد توصل الباحث حول هذا الموضوع لجملة من النتائج والتوصيات، تمثلت فيما يأتي:

أولاً: النتائج

- لا يمكن قيام الدولة القانونية من دون تحقيق مبدأ سيادة القانون.
- لم يعالج القانون الأساسي الفلسطيني موضوع مصادر مبدأ المشروعية بشكل واضح، إذ لم يبين أقسام الأنظمة وضوابطها بشكل واضح، كما لم ينص على الأنظمة التفويضية، ولم يبين المرتبة القانونية للمعاهدات بالنسبة للتشريع الفلسطيني.
- رغم استخدام المجلس التشريعي بغزة العديد من أدواته الرقابية، إلا أنها بقيت محدودة وقاصرة، فضلاً عن أنه لم يتم استجواب أي وزير أو حجب الثقة عنه، أو حتى توجيه اللوم لأي منهم، رغم التجاوزات والإشكاليات التي حدثت خلال مدة الدراسة.
- لم ترق الرقابة الشعبية في قطاع غزة للمستوى المطلوب، وانحصرت في الأمور المطلبية والإنسانية.
- لوحظ أن الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية) لم تكن مفعلة خلال المدة الممتدة من 2007 إلى 2013م.
- تعطل ديوان الرقابة المالية والإدارية في الأعوام 2007-2009، ثم تم تفعيله في وقت لاحق.
- أثار الانقسام الفلسطيني سلباً على عمل مرفق القضاء، حين توقّف عدد كبير من القضاة أصحاب الخبرات عن أداء أعمالهم؛ وهو ما أثر سلباً على مستوى أداء القضاء في قطاع غزة.

ثانياً: التوصيات

- اتساقاً مع النتائج السابقة، فإن الباحث يوصي بما يأتي:
- ضرورة بذل الجهود من أجل العمل على إنهاء الانقسام الفلسطيني، للخروج من الأزمة



- القائمة؛ ليسانس تطبيق مبدأ سيادة القانون على الوجه الأمثل.
- ضرورة تنظيم مصادر مبدأ سيادة القانون في القانون الأساسي الفلسطيني بشكل واضح، وبيان المرتبة القانونية للمعاهدات بالنسبة للتشريع الفلسطيني.
 - تفعيل دور الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة والمتمثلة برقابة الأحزاب والرأي العام ووسائل الإعلام، من خلال آليات محددة وواضحة؛ حتى لا يصبح الأمر بمنزلة انتقادات للإدارة دون أي فائدة.
 - العمل على اتخاذ خطوات إيجابية تسهم في توعية الشعب بدوره، فيما يتعلق بالرقابة الشعبية على أعمال الإدارة، وكفالة حرية تعبير الشعب عن رأيه، وكفالة حرية الإعلام في القيام بدوره، والتعاون مع منظمات المجتمع المدني من قبل السلطات الإدارية.
 - ضرورة عقد الانتخابات التشريعية؛ لتمكين المجلس التشريعي من القيام بمهامه التشريعية والرقابية على الوجه الأمثل.
 - ضرورة قيام المجلس التشريعي بممارسة دوره الرقابي بفعالية أكبر، واتخاذ كل وسائله الرقابية، كلما دعت الحاجة لها.
 - العمل على سرعة تفعيل الرقابة الإدارية الذاتية، ومتابعتها من الجهات المسؤولة، فهذه الرقابة لا غنى عنها داخل السلطات الإدارية.
 - نوصي الجهات المختصة، بالإيعاز إلى كافة المؤسسات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتسهيل أداء الديوان بمهامه في التفتيش والرقابة، ونوصي المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء في غزة، بمتابعة تقارير الديوان والتعاطي معها بإيجابية؛ حتى تؤتى أكلها، وتنتج أثرها.
 - ضرورة تفعيل نصّ المادة (102) من القانون الأساسي المتعلقة بإنشاء محاكم إدارية متخصصة.
 - ضرورة العمل على تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين في المحاكم الإدارية، أسوة بباقي الدول؛ وذلك لتحقيق أكبر قدر ممكن من الحماية للمواطنين.

المصادر والمراجع

أولاً: التشريعات

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004 م.
- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

ثانياً: الكتب

- أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005م.
- أبو عمار، محمد علي، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، ط.2، الجزء 3، غزة، جامعة الأزهر، 1998م.
- جمال الدين، سامي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية . بدون سنة نشر.
- حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987م.
- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م.
- الدبس، عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010م.
- الذنبيات، محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، ط.2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م.
- السناري، محمد عبد العال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في



دولة الإمارات العربية المتحدة «دراسة مقارنة»، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000م.

- شطناوي، علي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2003م.
- عثمان، حسين عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م.
- القيسي، إعاد، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 1998م.
- كنعان، نواف، القانون الإداري الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م.
- كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م.

ثالثاً: الرسائل والتقارير والأبحاث

- الرشيد، ملفي رشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (49)، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، إبريل - 2011م.
- علاونة، فادي، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011م.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان: «العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني»، غزة، 2012م.
- تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، المجلس التشريعي بغزة، 2012م.
- تقارير خاصة صادرة عن المجلس التشريعي بغزة خلال المدة 2007 - 2013م.
- تقرير خاص عن ورشة عمل مديري الرقابة في الوزارات والمؤسسات الحكومية، ديوان الموظفين العام، غزة، نوفمبر 2013م.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- أبو خديجة، آمال، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، رابط الموقع: <http://www.wafainfo.ps/atemplate>.

، تاريخ دخول الموقع: 2013/ 12/ 02.aspx?id=4866م.

- عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، رابط الموقع: www.ao-academy.org/docs/mabdaa_almashroeyah_1010009.doc ، تاريخ دخول الموقع: 2013/ 12/ 01م.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مقال بعنوان: «ديوان الرقابة بغزة يسلم تقريره السنوي للمجلس التشريعي، رابط الموقع: <http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/1527.html> ، تاريخ دخول الموقع: 2013/ 12/ 5م.
- موقع ديوان الموظفين العام بغزة، رابط الموقع: http://diwan.ps/ar/index/ads_details_con?sid=125&id=29401 ، تاريخ دخول الموقع: 2013/ 12/ 3م.

الملاحق

الملحق رقم (1)

الأسئلة الموجهة من المجلس التشريعي بغزة إلى بعض الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية

1. سؤال المجلس التشريعي بغزة لوزير الاقتصاد الوطني / زياد الظاظا ، حول موضوع إضراب أصحاب المخابيز. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الثاني 2008/3/27/26م)
2. السؤال الموجه من النائب / د. يحيى العبادسة لوزير الاقتصاد الوطني / زياد الظاظا ، حول الحصار وتلاعب التجار بالأسعار ، وانتشار ظاهرة الاحتكار للسلع الأساسية. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الخامس 2008/5/8-7م)
3. السؤال الموجه من النائب / د. يحيى العبادسة لوزير العمل / زياد الظاظا ، حول الحصار وتأثيره على معدلات البطالة. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الخامس 2008/5/8-7م)
4. السؤال الموجه من النائب / د. عاطف عدوان لوزير الزراعة / محمد الآغا ، حول وضع الإنتاج الزراعي والزراعة. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع السابع 2008/5/22-21م)
5. السؤال الموجه من النائب / د. عاطف عدوان لوزير الصحة / باسم نعيم ، حول الوضع العام في المستشفيات ، ومستوى الخدمات والنظافة. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الثامن 2008/6/5-4م)
6. السؤال الموجه من النائب / د. يحيى العبادسة لوزير الصحة / باسم نعيم ، حول الوضع العام في مستشفى ناصر بخانيونس. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الثامن 2008/6/5-4م)
7. السؤال الموجه من النائب / د. خميس النجار لوزير الصحة / باسم نعيم ، حول الوضع العام مستشفى الشهيد / د. عبد العزيز الرنتيسي. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الثامن 2008/6/5-4م)
8. السؤال الموجه من النائب / د. سالم سلامة لوزير الاتصالات / د. يوسف المنسي ، حول الوضع العام في خدمات الاتصالات والمعلومات التكنولوجية. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع التاسع 2008/6/19-18م)
9. السؤال الموجه من النائب / د. يحيى العبادسة لوزير الداخلية / سعيد صيام ، حول تجاوزات

- الأجهزة الأمنية. (الدورة العادية الثالثة الاجتماع الحادي عشر 2-3/7/2008م)
10. السؤال الموجّه من النائب / أ. جميلة الشنطي لوزير التربية والتعليم لمواجهة إضراب المعلمين. (الدورة غير العادية الثالثة بتاريخ 2008/9/8م)
11. السؤال الموجّه من النائب / د. عبد الرحمن الجمل لوزير الأوقاف / د. طالب أبوشعر، حول آخر المستجدات لموضوع حجاج قطاع غزة. (الدورة العادية الثالثة المدّة الثانية الاجتماع السادس 2008/12/3م)
12. السؤال الموجّه من النائب / د. عاطف عدوان موجه إلى وزير الاقتصاد الوطني / د. علاء الدين الرفاتي في جلسة المجلس بتاريخ 2010/5/5م.
13. السؤال الموجّه من النائب / سالم سلامة إلى وزير الأوقاف والشؤون الدينية / د. صالح الرقب، في جلسة المجلس بتاريخ 2011/9/7م.
14. السؤال الموجّه من النائب / جمال نصار إلى رئيس سلطة الطاقة، حول أزمة الكهرباء في جلسة المجلس بتاريخ 2012/2/16م.



الملحق رقم (2)

أهم التقارير الرقابية التي قدمها ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد الانقسام الفلسطيني

أهم التقارير التي قدمها ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال عام 2010م:

تقرير عن الأعمال المالية ببلدية غزة.

1. تقرير عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

2. تقرير عن الغرفة التجارية.

3. تقرير عن أعمال وزارة العدل.

4. تقرير عن الشؤون الإدارية والرقابة الداخلية بوزارة الداخلية.

5. تقرير عن أملاك الوقف في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية وموسم الحج.

6. تقرير عن أعمال جامعة الأقصى.

7. تقرير عن أعمال بلدية دير البلح.

8. تقرير عن ديوان الفتوى والتشريع.

9. تقرير عن الشؤون المالية والإدارية بسلطة الأراضي.

أهم التقارير التي قدمها ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال عام 2011م:

1. تقرير عن أعمال شركة توزيع كهرباء محافظات غزة.

2. تقرير عن أعمال جمعية الحق في الحياة.

3. تقرير عن أعمال بلدية خان يونس.

4. تقرير عن مشاريع مصلحة مياه بلديات الساحل.

5. تقرير عن أعمال وزارة الزراعة.

6. تقرير عن المجلس الأعلى للقضاء.

7. تقرير عن أعمال بلدية رفح.

8. تقرير عن صحة البيئـة في بلدية جباليا النزلة.
9. تقرير عن أعمال الشؤون المالية والإدارية بوزارة النقل والمواصلات.
10. تقرير عن المشاريع بوزارة النقل والمواصلات.
11. تقرير عن ديوان القضاء الشرعي.
12. تقرير عن دائرة الصحة والبيئـة ببلدية دير البلح.
13. تقرير عن أعمال وزارة السياحة والآثار.
14. تقرير عن مخازن وزارة الصحة.
15. تقرير حول مشروع استثمار أرض سوق فراس.
16. تقرير عن أعمال بلدية بيت حانون.
17. تقرير عن المركبات الحكومية.
18. تقرير عن أعمال وزارة شؤون المرأة.
19. تقرير عن شركة فلسطين للصناعات الغذائية.
20. تقرير عن جمعية الخدمة العامة ومشاريعها.
21. تقرير عن أعمال وزارة العدل.

