

كلية الحقوق
قسم القانون الخاص

أطروحة تخرج

مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم
تحت عنوان:

السياسة التشريعية الفلسطينية في القوانين الاقتصادية

شعبة قانون الأعمال

للطالب: عدنان ابراهيم محمد الحجار

مدير أطروحة التخرج: مانع جمال عبد الناصر أستاذ التعليم العالي جامعة عنابة

أمام اللجنة

الرئيس: بوعبد الله أحمد أستاذ التعليم العالي جامعة قسنطينة

الفاحصين: بوضياف عمار أستاذ التعليم العالي جامعة تبسة
تاجر محمد أستاذ التعليم العالي جامعة تيزي وزو
بوبشير محند امقران أستاذ محاضر أ جامعة تيزي وزو

السنة الجامعية: 2011/2010

مقدمة

تعددت التشريعات التي طبقت في فلسطين، وذلك لتعدد الجهات التي حكمتها، أو أدارت شئونها، فبعد سقوط الدولة العثمانية علم 1922 التي كانت فلسطين جزءاً منها، كان الإنتداب البريطاني على فلسطين، حتى قيام دولة الاحتلال الصهيوني عام 1948، وتقسيم ما تبقى من فلسطين، حيث خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني، وقطاع غزة للإدارة المصرية، ثم خضوع الضفة والقطاع للاحتلال الإسرائيلي عام 1967، إلى أن أنشئت السلطة الفلسطينية في أعقاب الإتفاق الفلسطيني الإسرائيلي في مدريد عام 1994.

كانت كل الجهات التي سيطرت على فلسطين تصدر التشريعات التي تحقق مصالحها، وتعزز سيطرتها وفق سياستها الخاصة، فكانت التشريعات التي ميزت وطبعت كل حقبة من تلك الحقب، هي تعبير عن السياسة التشريعية لتلك الجهة الحاكمة وفق مصالحها ورؤيتها، وهو ما يمكن ملاحظته من خلال الاطلاع على تلك القوانين، والتي تعطي الإشارات الواضحة في تجسيد السياسات لتلك الجهة الحاكمة أو المسيرة لفلسطين أو جزء منها، وإن كان مجال بحثنا هنا هو تحليل السياسة التشريعية الفلسطينية في القوانين الإقتصادية عقب إنشاء السلطة الفلسطينية وقيامها بمهمة سن القوانين، حيث تم إصدار عشرات القوانين التي تنظم حياة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما سنقوم بتحليله من خلال استعراض آلية سن التشريع في السلطة الفلسطينية واستعراض القوانين الإقتصادية التي سنها المجلس التشريعي الفلسطيني، والبحث فيها عن التوجه الإقتصادي الفلسطيني من خلال فلسفة التشريع، والبحث إلى أي مدى كانت هناك رؤية وسياسة اقتصادية معينة سار عليها واتبعها المشرع الفلسطيني. وذلك بعد الإطلاع على مفهوم السياسة التشريعية وأهميتها، ومن خلال ذلك سنرى إذا كان البرلمان يعمل

بشكل فعال كهيئة تمثيلية تصوغ السياسة داخل السلطة، وكيف يمكن معالجة النواقص إن وجدت؟

إن من اليسير على الإنسان الخوض في غمار موضوع من الموضوعات المألوفة التي سبق دراستها، ولكن تثور صعوبة ما إذا كانت الدراسة منصبة على موضوع لم يكن له نفس الإهتمام من البحث من قبل الفقهاء والشرح، وهذا ما حدث معي في هذا البحث-السياسة التشريعية الفلسطينية في القوانين الاقتصادية-حيث أصريت على الخوض في غماره، رغم ما لاحظته من شح في المراجع المتخصصة في الموضوع ليتبقى من فوائد هذه الخطوة على المستوى العام أو على المستوى الشخصي، كانت هذه أولى الصعاب، أيضاً كان هناك صعوبة أخرى منشؤها أن القوانين الفلسطينية التي تنظم الاقتصاد الفلسطيني متنوعة وتتبع حقب تاريخية مختلفة تمتد من الحقبة العثمانية إلى قوانين السلطة الفلسطينية الجديدة، إضافة إلى أن القوانين القديمة لا توجد مراجع تتناولها بالنقد والتحليل مما يصعب من مهمة الباحث في الإضطلاع على صورة واضحة المعالم عن تلك القوانين. أدى هذا- إضافة إلى الشغف الذي انتابني- للخوض في غمار هذا البحث والتعرف على فكرة موسعة وجادة عن السياسة التشريعية الفلسطينية في القوانين الاقتصادية إذ أنه من خلال تتبع آلية سن القوانين في السلطة الفلسطينية والصلاحيات الممنوحة للمجلس التشريعي والسلطة التنفيذية في المجال التشريعي، والتحليل للقوانين الاقتصادية الفلسطينية، سنتمكن من الخروج بفكرة واضحة عن السياسة التشريعية الفلسطينية مما سيساهم إيجابياً في تطوير تلك القوانين وتقديم النتائج والمقترحات التي سيخلص إليها هذا البحث إلى الجهات التشريعية والمعنية في فلسطين، وستكون هذه الرسالة أداة مهمة في يد المشرع الفلسطيني وأصحاب القرار فيما يقررونه ويرسمونه من سياسات اقتصادية مستقبلية، على اعتبار أن هذا البحث يمكن أن يكون مرجعاً عملياً

لأعضاء المجلس التشريعي، فهو يمثل رسالة أكاديمية لنيل شهادة الدكتوراه مقدمة لإحدى أهم الجامعات البحثية في الوطن العربي وتبرز أهميتها في أنها محايدة وتتناول الموضوع بشكل منهجي وعلمي.

ما أود الإشارة إليه في المقدمة أن هذا البحث سيقصر على دراسة المجلس التشريعي والقوانين الاقتصادية الصادرة عنه قبل الانقسام الفلسطيني في يوليو 2007، حيث تعطل المجلس التشريعي نتيجة لهذا الانقسام وشاب التشريع خلال هذه المدة وحتى اليوم مخالقات دستورية سواء تعلق الأمر بالتشريع في قطاع غزة أو في الضفة الغربية، إذ أثرا الانقسام على آلية التشريع في فلسطين، حسبما نظمها القانون الاساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.¹

الدراسات السابقة:

دراسة صادرة عن معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بعنوان المساندة التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق (2005)

تتناول العملية التشريعية الفلسطينية منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عقب توقيع اتفاقية أوسلو واتفاقيات إعلان المبادئ، حيث تجد أنها قد مرت بمراحل اتسمت كل منها بسمات وملامح تكاد تختلف عن الأخرى، بدءاً من منح صلاحيات التشريع للسلطة التنفيذية، ومروراً بانتخاب المجلس التشريعي في ظل غياب قانون أساس وحتى سن هذا الأخير.

¹ عقب الانقسام السياسي الفلسطيني بين حركتي حماس وفتح وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة وما تبعها من إقالة حكومة الوحدة الوطنية، التي كانت مشكلة قبل الانقسام، وإصرار الحكومة في غزة على أنها هي التي يجب أن تدير الأمور، وتعيين حكومة طوارئ في الضفة لتسيير الأمور، ومع طول مدة الانقسام أصبحت التشريعات في الضفة تتم وفقاً لقرار (لا بقوانين) صادرة عن رئيس السلطة، وفي غزة تصدر قوانين عن كتلة حماس في البرلمان دون تصديقها من رئيس السلطة. لتفصيل آلية التشريع في فلسطين راجع الفصل الأول من هذا البحث.

ومنذ اللحظة التي أعلنت فيها نتائج انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 1996 عقد الشعب الفلسطيني آمالاً كبيرة على تمثيل إرادته التشريعية من خلال هذا المجلس، وشعر أنه يقف أمام أول تجربة ديمقراطية نيابية في تاريخه المعاصر، بعد أن كانت مصالحه التشريعية تمثل من قبل جهات لا تعبر تعبيراً صادقاً عن إرادته وواقعه وطموحاته.

ولما كنا على أعتاب انتخاب مجلس تشريعي جديد، كان لازماً علينا أن نقيم التجربة التشريعية الفلسطينية، للوقوف على مواطن الخلل والقصور التي اعترتها، في محاولة منا لتفاديها مستقبلاً بإيجاد الحلول العملية لها. وتقييم العملية التشريعية يجب أن يركز بشكل أساسي على تقييم محاورها بشكل مفصل ومستقل، حيث تعبر هذه المحاور في مجملها عن توجهات السياسة التشريعية في الدولة، ومراحل العملية التشريعية فيها، ومدى نجاحها في التعبير عن سلطة الشعب وإرادته.

دراسة للدكتور علي الصاوي بعنوان الصياغة التشريعية للحكم الجيد (2003)

يرى أن هناك مدرستان لمفهوم الحكم الجيد، الأولى ترى أنه يعبر عن شكل سياسى لنظام الحكم وأسلوب صنع السياسة، بما ينصرف الى القواعد الأساسية المألوفة للديمقراطية، مثل سيادة القانون، التعددية السياسية والإجتماعية والتسامح والتعبير الحر، حريات وحقوق المواطنة.. وبالتالي فهو أقرب الى الصياغة الحديثة لمبادئ مستقرة. أما المدرسة الثانية فتعتبر المفهوم عنواناً لمنظومة أساليب وخطوات الإصلاح السياسى والاجتماعى ككل، مثل اعتماد آليات المحاسبة فى مواجهة السلطات العامة، والمطالبة بتوفير مظاهر الشفافية فى مؤسسات صنع القرار، وتقييم نوعية الحكم من زاوية الإلتزام بسيادة القانون وقدرته على تعزيز فرص والميل إلى المشاركة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. إنه محاولة لوضع تعريف مؤسسات وأطر سياسية معقدة، مثل البرلمان والحكومة.

بعبارة أخرى، فهذه المدرسة ترى مفهوم الحكم الجيد بشيراً ومؤشراً للانتقال في فكر الإصلاح من التعامل النظري إلى التفكير العملي وتحديد مؤشرات قابلة للقياس لتقويم حالة الحكم وصنع السياسة، لاسيما في الدول التي تشهد عمليات إصلاح اقتصادي وسياسي.

دراسة صادرة عن مؤتمر الحوار الوطني الإقتصادي الثالث برعاية المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص (2008) بعنوان الإطار القانوني المنظم للإقتصاد الفلسطيني

حيث تشير الدراسة الى تطور القطاع الخاص الفلسطيني بشكل كبير في العقود القليلة المنصرمة، وقد صاحب هذا النمو زيادة في المعوقات التي يتعرض لها هذا القطاع خاصة في المجال التنظيمي والتشريعي مما أثر على أداء وتنافسية هذا القطاع.

يتوقف نمو القطاعات الاقتصادية والتجارية في أي بلد على مجموعة من الشروط والمقومات؛ من بينها وجود بيئة مناسبة يتمكن القطاع الخاص العمل من خلالها بفعالية وحرية، خاصة من حيث التنظيم التشريعي والإجراءات الإدارية، ووجود التزام سياسي واضح بمبدأ السوق والإقتصاد الحر . بالإضافة إلى التركيز على بناء المؤسسات العامة بشكل متطور وناجع لأداء خدماتها للقطاع الخاص بكفاءة، و ضمان بناء آليات تشاورية شفافة وفعالة بين القطاعين العام والخاص.

منهج البحث:

تعتمد هذا الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، حيث استعرضت القوانين المنظمة للإقتصاد الفلسطيني في الحقب التشريعية المختلفة وفي المراحل التشريعية المتعددة، ثم قمنا ووفقاً للمنهج التحليلي بتحليل نصوص المواد والتعرف من خلالها على فلسفة ورؤية المشرع في صوغ تشريع يتناسب مع الفلسفة الإقتصادية للدولة.

هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مضمون السياسة التشريعية الفلسطينية في القوانين الإقتصادية ومدى وجود فلسفة ورؤية فلسطينية تشريعية تجاه القوانين الإقتصادية المنظمة للواقع الإقتصادي الفلسطيني.

مكونات الدراسة:

جاءت هذه الدراسة في مقدمة وفصل تمهيدي، و بابين وخاتمة وملحق بمصادر البحث ومراجعته وذلك على النحو التالي:

تناول في المقدمة: أهمية الدراسة والهدف منها والمنهج المتبع ومكونات الدراسة.

وتعرض في الفصل التمهيدي: للتطور التاريخي للتشريع في فلسطين، فتناول الحقب التشريعية المختلفة التي مرت على فلسطين، حيث استعرض ذلك في مبحثين، الأول التشريعات التي حكمت قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، وتم بحثها في خمسة مطالب، اختص المطلب الأول: تشريعات الحكم العثماني، والمطلب الثاني: تشريعات الإنتداب البريطاني، والمطلب الثالث: تشريعات الحقبة الأردنية، والمطلب الرابع: تشريعات الإدارة المصرية لقطاع غزة، والمطلب الخامس: تشريعات الإحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع. وتناول المبحث الثاني: التشريعات بعد إنشاء السلطة الفلسطينية، وتم بحثها في أربعة مطالب، المطلب الأول: مرحلة ما قبل الإنتخابات

التشريعية، والمطلب الثاني: مرحلة ما بعد الانتخابات التشريعية، والمطلب الثالث: نشأة المجلس التشريعي، والمطلب الرابع: مهام المجلس التشريعي. نتاولنا في الباب الأول السياسة التشريعية الفلسطينية وآلياتها و هذا من خلال فصلين:

تطرقنا في الفصل الأول: للسياسة التشريعية الفلسطينية، حيث يشير المبحث الأول إلى أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها، والمبحث الثاني يتطرق إلى عناصر ومكونات السياسة التشريعية، والمبحث الثالث يتطرق إلى واضعي السياسة التشريعية، أما المبحث الرابع فيستعرض المساندة في وضع السياسة التشريعية، والمبحث الخامس يناقش السياسة التشريعية وأولويات التشريع، أما المبحث السادس فيشير إلى السياسة التشريعية وآليات التشريع، والمبحث السابع يفصل في السياسة التشريعية والتأثير الإقتصادي للتشريع.

أما الفصل الثاني : فكان بعنوان آلية سن التشريعات في السلطة الفلسطينية، ومن خلاله تم التعرف على آلية سن التشريع في فلسطين، ودور وعمل اللجان البرلمانية، ومرحلة المناقشة العامة والتعرف على القراءات المتعددة لمشروع القانون، مروراً بالتصديق وصولاً إلى الإصدار والنشر. أما الباب الثاني فقد خصصناه لدراسة التشريع الاقتصادي الفلسطيني بين السياسة التشريعية والواقع الاقتصادي، من خلال فصلين:

فتناولنا في الفصل الأول لواقع الإقتصاد الفلسطيني، حيث يشير المبحث الأول إلى الواقع الاقتصادي الفلسطيني قبل اتفاقيات أوسلو، ويتطرق المبحث الثاني إلى واقع الإقتصاد الفلسطيني بعد اتفاقيات أوسلو، أما المبحث الثالث فيستعرض المؤثرات الاقتصادية في السياسة التشريعية الفلسطينية.

أما الفصل الثاني فيتعلق بواقع السياسة التشريعية الفلسطينية في مجال القوانين الاقتصادية، وللإطلاع على مدى تحقيق هذه القوانين لغاية تطور الاقتصاد الفلسطيني فإنه سيتم في المبحث الأول استعراض الإطار العام المنظم للاقتصاد الفلسطيني من خلال مطلبين الأول الأساسي الفلسطيني والثاني اتفاقية باريس الاقتصادية، وفي المبحث الثاني استعراض التشريعات الاقتصادية السارية المفعول ونقسمه إلى مطلبين يستعرض المطلب الأول، التشريعات الاقتصادية السارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، ويتطرق المطلب الثاني إلى التشريعات الاقتصادية الصادرة عن السلطة الفلسطينية، أما المبحث الثالث فيسعى لتقييم القوانين الاقتصادية، ونقسمه إلى مطلبين في المطلب الأول نناقش حركة القوانين الاقتصادية، وفي المطلب الثاني نبرز معوقات تطور التشريعات الاقتصادية الفلسطينية.

وفي الخاتمة: ذكرت الدراسة أهم النتائج التي توصلت إليها، وتم وضع مجموعة من التوصيات لتقديمها للجهات التشريعية المعنية، وتلا ذلك ذكر مصادر البحث ومراجعته.

فصل تمهيدي

التطور التاريخي للتشريع في فلسطين

تعاقب على حكم فلسطين، أو جزء منها أنظمة مختلفة بدءاً من الحقبة العثمانية ووصولاً إلى عهد السلطة الوطنية الفلسطينية. ولما كانت فلسطين جزءاً من السلطنة العثمانية، فإن ما كان سائداً في بقية مناطق نفوذ السلطنة ينطبق بطبيعة الحال عليها، فلم تكن هناك خصوصية تشريعية للحالة الفلسطينية، وبالتالي لن نتطرق إلى تلك الحقبة. وسوف نكتفي بعرض فكرة موجزة عنها، بالقدر الذي يخدم هذه الدراسة، وعن كلٍ من الحقبة الإنتدابية، والحقبة الأردنية في الضفة الغربية، وحقبة الإدارة المصرية لقطاع غزة، وحقبة الإحتلال الإسرائيلي، وفترة السلطة الوطنية الفلسطينية.

المبحث الأول: التشريعات التي حكمت فلسطين قبل إنشاء السلطة الفلسطينية

هناك مجموعة من التشريعات التي حكمت فلسطين قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، وسنستعرضها في خمسة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: تشريعات الحكم العثماني

اتسم نظام الحكم العثماني بالمركزية الإدارية الشديدة؛ فالقوانين المطبقة على أجزاء الدولة العثمانية ومن ضمنها فلسطين كانت تسن في الأستانة. أما عن مصادر التشريع العثماني حتى القرن التاسع عشر فكانت مستمدة من الشريعة الإسلامية زمن الأعراف المحلية التركية المنسجمة مع الشريعة الإسلامية. واعتباراً من القرن التاسع عشر صار المشرع العثماني يقتبس القوانين من النظم القانونية الغربية لاسيما الفرنسية والإيطالية والسويسرية، ومن أهم تلك النظم القانونية، القوانين التجارية، والقوانين المتعلقة بالجهاز القضائي، إلا أنه وفي زمن الإنتداب البريطاني تم إلغاء هذه القوانين وبدأ الأخذ بالقوانين البريطانية. ومن القوانين الهامة التي صدرت زمن الدولة العثمانية وما زالت سارية المفعول ومطبقة في مناطق السلطة الفلسطينية قانون الأراضي لسنة 1857، والقانون المدني المنظم في مجلة الأحكام العدلية.¹

مما لاشك فيه أن النظام القانوني والقضائي العثماني كان له الأثر الكبير في تبلور النظام القانوني الفلسطيني، ويعد نقطة تحول بالنسبة إلى مصادر التشريع، ليس في فلسطين فحسب بل في مجمل الدول العربية التي خضعت للحكم العثماني.

1 تمثل مجلة الأحكام العدلية والتي هي رأي الفقيه أبو حنيفة النعمان في المسائل المعرفية المتعلقة بالبيع والإيجار ... إلخ من الأعمال المدنية والتي تم تنظيمها في مجلة الأحكام العدلية السارية المفعول حتى يومنا هذه في الضفة الغربية وقطاع غزة.

المطلب الثاني: تشريعات الإنتداب البريطاني

إن دراسة فترة الإنتداب البريطاني تبين إلى أي مدى تأثر النظام القانوني الموروث عن الدولة العثمانية بالنظام القانوني البريطاني نتيجة إعلان عصبة الأمم المتحدة بريطانيا كدولة منتدبة على فلسطين، ومدى تأثير النظام القانوني البريطاني في بلورة النظام القانوني القائم في أراضي السلطة الفلسطينية.

احتلت بريطانيا فلسطين عام 1917 وأدارتها عبر إصدار أوامر عسكرية حتى مرسوم دستور فلسطين بإرادة ملكية بريطانية ولم يصدر عن هيئة أو سلطة تشريعية منتخبة، كما هو مقرر في الدساتير الحديثة. لقد منح هذا الدستور المندوب السامي صلاحية سن التشريعات كافة، على اختلاف درجاتها، بعد استشارة المجلسين الإستشاري والتنفيذي.¹ وفي بعض الحالات كان المندوب السامي ينفرد في سن التشريعات دون استشارة أي من المجلسين المذكورين، بل كان يخالف المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يقدّر فيها صواب المخالفة²، دون رقيب أو حسيب. وبقي الحال هكذا إلى أن أنشئ المجلس التشريعي، الذي مُنح الصلاحية التامة في إصدار ما تدعو إليه الضرورة من القوانين في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بالملك أو المحتفظ له بها في مرسوم الدستور، على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها الملك بختمه وتوقيعه³. وقد حدد المشرع البريطاني الإجراءات الشكلية التي ينبغي على المندوب السامي مراعاتها عند سن التشريعات في المادة

¹ المواد (5، 10، 17) من مرسوم دستور 1922

² حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ط2، تشرين أول، 1999، ص:9).

³ المادة (18) من مرسوم دستور 1922.

(16) من التعليمات الملكية الصادرة عام 1932¹، وتم إصدار العديد من التشريعات في هذه الحقبة، على اختلاف درجاتها، تنظم نواحي المجتمع المختلفة، وتأثرت بالبيئة التشريعية البريطانية؛ وبالنظام الأنجلوسكسوني ومبادئ القانون العام في إنجلترا.

المطلب الثالث: تشريعات الحقبة الأردنية

بعد الإعلان عن قيام دولة إسرائيل عام 1948 خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني، في حين وضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية. وفي أعقاب ضم الضفة الغربية إلى نظيرتها الشرقية وتشكيل المملكة الأردنية الهاشمية، صارت التشريعات التي تسن في عمّان تطبق على

الضفة الغربية، وكان الدستور الأردني لسنة 1952 أول تشريع يسن في تلك الفترة. وقد أناط الدستور بمجلس الأمة المتكون من مجلسي النواب والأعيان، صلاحية التشريع²، وبعد إقرار القوانين من قبل المجلس، يتم رفعها إلى الملك للتصديق عليها وإصدارها، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية. وتبع صدور الدستور ثورة تشريعية عالجت مناحي الحياة المختلفة، هدفت إلى توحيد التشريعات بين الضفتين، وتأثرت إلى حدٍ بعيد بالنظام اللاتيني. وما يلاحظ أن العديد من التشريعات الأردنية مازالت سارية المفعول في الضفة الغربية وهو ما سنفصله لاحقاً عند الحديث عن القوانين الإقتصادية الصادرة قبل قيام السلطة الفلسطينية والتي مازالت سارية المفعول أهمها قانون التجارة الأردني.

المطلب الرابع: تشريعات الإدارة المصرية لقطاع غزة

1 للإطلاع على هذه التعليمات راجع: درايتون، مجموعة قوانين فلسطين، المجلد الرابع، ص ص: 23-34
2 وكان أعضاء مجلس النواب ينتخبون من قبل سكان الضفتين، أما أعضاء مجلس الأعيان فكانوا يعينون من الملك مباشرة.

بعد انتهاء حرب عام 1948 استقر الجيش المصري في قطاع غزة، وأصدر الحاكم العام المصري أمراً بتاريخ 1-6-1948 أبقى بموجبه على سريان جميع القوانين والتشريعات التي كان معمولاً بها في فلسطين أثناء الإنتداب البريطاني. هذه القوانين كانت مزيجاً من القوانين العثمانية مثل القانون المدني المتمثل بمجلة الأحكام العدلية، وقوانين الإنتداب البريطاني أهمها قوانين الشركات وقانون أصول المحاكمات المدنية والجزائية.

ما يمكن ملاحظته على فترة الحكم المصري أن الإدارة المصرية لم تقم بإحداث تغيير جوهري على التشريعات التي كانت سارية قبل قدومها، إلا بالقدر الذي اقتضته التطورات الحاصلة في البلاد.

وجاء قانون رقم 255 لسنة 1955 بإصدار القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، ليخول الحاكم الإداري العام بالاشتراك مع المجلس التشريعي سلطة التشريع¹، حيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس التشريعي وصدق عليه الحاكم الإداري العام.² ومنح هذا القانون المجلس التنفيذي صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاءً من تنفيذها³، كما نص النظام الدستوري لسنة 1962 على تشكيل مجلس تشريعي. إلا أن هذا المجلس لم يكن نيابياً بالمعنى الحقيقي؛ إذ كان يشكل من أعضاء المجلس التنفيذي وعضوية اثنين وعشرين عضواً آخرين يتم انتخابهم من قبل الأعضاء المنتخبين لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني بقطاع غزة، وذلك وفقاً للقواعد والشروط ونظام الانتخاب الذي يصدر من الحاكم العام، وعشرة أعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من بين الفلسطينيين ذوى

¹ المادة 10 من دستور 1955.

² المادة 28 من دستور 1955.

³ المادة 19 من دستور قطاع غزة لسنة 1962

الكفاءة الذين تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي. وفيما عدا الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم لا يجوز الجمع بين العضوية والوظيفة العامة، وكان يترأس هذا المجلس الحاكم العام.¹ وحظر النظام الدستوري إصدار أي قانون إلا إذا أقره المجلس التشريعي وصدق عليه الحاكم العام² بينما خوّل المجلس التنفيذي صلاحية وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين.³

ما يوجب الإشارة إليه هنا هو أن بعض الفقهاء استندوا في السند القانوني والمرجعية التشريعية لسن القوانين في السلطة الفلسطينية إلى دستور قطاع لسنة 1962 الصادر عن الحاكم الإداري المصري.

المطلب الخامس: تشريعات الاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع

سلبت قوات الاحتلال الإسرائيلية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة كافة الصلاحيات التنفيذية والقضائية والتشريعية التي كانت ممنوحة لكل من ملك المملكة الأردنية في الضفة الغربية، والحاكم الإداري العام في قطاع غزة. وقد مارست السلطات العسكرية التي استبدلت في أوائل الثمانينات بإدارة مدنية صلاحيات تشريعية واسعة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة عن طريق سن الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي عدلت أو ألغت الكثير من القواعد القانونية التي كانت سائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل الاحتلال الإسرائيلي.

كان قائد المنطقة العسكرية يجمع في يده السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، استناداً إلى المناشير العسكرية الصادرة عنه في 5 حزيران من

¹ المادة 30 من دستور قطاع غزة لسنة 1962

² المادة 42 من دستور قطاع غزة لسنة 1962

³ المادة 26 من دستور قطاع غزة لسنة 1962

عام 1967، وإلى القوانين والأنظمة التي كانت سارية قبل إعلان الدولة العبرية، وكانت إسرائيل تعتبر هذه المناشير بمثابة القوانين الأساسية، وانطلقت منها لتسن ما تراه من تشريعات؛ أي لم يُنشئ الإحتلال مجلساً تشريعياً ليمارس دوره في التشريع، كما لم يشارك الفلسطينيون في سن هذه التشريعات، الأمر الذي يقود إلى القول بانعدام مبدأ الفصل بين السلطات في تلك الحقبة. وكانت التشريعات الصادرة عن قائد المنطقة العسكرية، أو عما يعينه في حدود التفويض الممنوح له، في بعض الحالات، تتنوع بين التعديل والإلغاء والاستحداث. ولم تعر اهتماماً لمبدأ دستورية القوانين؛ حيث كثيراً ما خالفت هذه التشريعات الدساتير التي كان معمولاً بها قبل مجيء الإحتلال، سواء في الضفة أو القطاع.

وما يلاحظ أن هذه الأوامر العسكرية كانت تهدف إلى سيطرة قوات الإحتلال الصهيوني على الإقتصاد الفلسطيني وإحاقه بالإقتصاد الإسرائيلي وهو ما سيتم تفصيله في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: التشريعات بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية

عقب إنشاء السلطة الفلسطينية واستلامها للصلاحيات الممنوحة لها في إعلان المبادئ، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرار رقم (1) لسنة 1994، القاضي بالإبقاء على جميع القوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5 يونيو 1967 حتى يتم توحيدها.

ويجب التفريق هنا بين مرحلتين؛ مرحلة ما قبل الإنتخابات التشريعية الأولى التي جرت عام 1996 في أعقاب إنشاء السلطة الفلسطينية، ومرحلة ما بعد هذه الانتخابات ومنح مهام التشريع للسلطة التشريعية.

المطلب الأول: مرحلة ما قبل الإنتخابات التشريعية

تميزت المرحلة الأولى وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية بتولي السلطة التنفيذية المهام التشريعية، وأخذت تسن التشريعات على اختلاف درجاتها، استناداً إلى الإتفاق الإنتقالي (غزة-أريحا) الموقع في عام 1994، وبخاصة المادة (7)، واتفاق واشنطن أيلول 1995¹ وقد منح الإتفاق الإنتقالي السلطة الوطنية سلطة إصدار القوانين الأساسية والعادية، والأنظمة واللوائح، في حدود ولايتها الإقليمية بما لا يتعارض مع بنوده.

غير أن تجربة السلطة التنفيذية في التشريع اكتنفها الكثير من الغموض والخلل؛ فقد خرجت على حدود اختصاصها في نطاق التشريع، وعلى مبدأ تدرج القوانين، الذي يظل من الضروري احترامه حتى مع عدم وجود دستور يقرر ذلك، لأنه أصبح مبدأً مستقراً في الفقه القانوني.²

المطلب الثاني: مرحلة ما بعد الانتخابات التشريعية

أما عن العملية التشريعية بعد انتخاب المجلس التشريعي عام 1996؛ فيُذكر هنا أن وثيقة إعلان المبادئ³ كانت قد أشارت أن سلطة المجلس التشريعي سوف تحددها الإتفاقية المرحلية (أوسلو)⁴ بحيث يكون المجلس مخولاً بالتشريع في حدود السلطات المنقولة إليه. وبالفعل أعطت هذه الإتفاقية (أوسلو) المجلس التشريعي

1 أعطى هذا الإتفاق لرئيس السلطة الوطنية حق إبطال قوانين وافق عليها المجلس التشريعي إذا كانت تتعارض مع هذه الإتفاقات (انظر المادة 18 / 3 اتفاق طابا - واشنطن الموقعة في 28 أيلول 1995) ومن الضروري الإشارة هنا إلى أننا لسنا في معرض مناقشة مدى قانونية القوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية استناداً إلى هذه الإتفاقات.

2 معن ادعيس، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، 2000، ص: 5.

3 حول ترتيبات الحكومة الذاتية الإنتقالية، واشنطن، 13 أيلول / سبتمبر 1993

4 الإتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو 2)، الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول/

سبتمبر من عام 1995

صلاحية سن التشريعات، بما فيها القوانين الأساسية والأنظمة¹ ومشاريع القوانين² ومنحت رئيس السلطة التنفيذية صلاحية سن التشريعات الثانوية، وإصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي واقتراح القوانين.³

كل ذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذه الإتفاقية ووثيقة إعلان المبادئ تحت طائلة البطلان⁴ وبعد انتخاب أعضاء المجلس أخذ يقوم بواجبه التشريعي المحدد في الاتفاقات المذكورة أعلاه،

كما قام بوضع نظامه الداخلي، الذي أكد فيه على دوره التشريعي والرقابي ولم تعد القوانين تشرّع من أي جهة سواه.

المطلب الثالث: : نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني

تم تشكيل المجلس التشريعي نتيجة لانتخابات عامة، جرت في 20 كانون الثاني/يناير 1996.

وجرت هذه الانتخابات بناءً على اتفاق إعلان المبادئ بشأن ترتيبات المرحلة الانتقالية المؤقتة في الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو 1)، التي تم التوقيع عليها بالأحرف الأولى في أوسلو يوم 19 آب 1993، ووقع رسمياً في واشنطن يوم 13 أيلول 1993، وبموجب الإتفاقية الإنتقالية المؤقتة حول الضفة الغربية وقطاع غزة (أوسلو 2) الموقعة في 28 أيلول 1995، والتي تضمنت فصلاً خاصاً عن تفاصيل العملية الانتخابية وتركيبية المجلس ومهامه وولايته، واستناداً إلى قانون الإنتخابات الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13 لسنة 1995⁵ وأطلق على المجلس

1 حيث عرفت الإتفاقية التشريعات بأنها التشريعات الأولية والثانوية. المادة (18)

2 الفقرتان (1و2) من المادة (18)

3 المادة (3/18)

4 المادة (4/18)

5 <http://www.pal-plc.org/arabic/about/history.html> موقع المجلس التشريعي الفلسطيني.

في بادئ الأمر اسم المجلس الفلسطيني وحدد عدد أعضائه 82 عضواً وذلك حسب الاتفاقية الإنتقالية¹ إلا أنه تغير لاحقاً إلى اسم المجلس التشريعي الفلسطيني، وأصبح عدد أعضائه 88 عضواً، وقسمت أراضي الضفة والقطاع إلى 16 دائرة انتخابية بما فيها دائرة القدس، وحددت مدة ولاية المجلس بالفترة الإنتقالية والتي كان من المفترض أن تمتد حتى أيار 1999.

وبلغ عدد المرشحين للانتخابات التشريعية لعام 1996 (672) مرشحاً منهم 302 من قطاع غزة و 370 من الضفة الغربية، انسحب 120 مرشحاً منهم قبل موعد الإنتخابات. ورغم نسبة الإقتراع العالية التي وصلت إلى 80% في الكثير من الدوائر، ونسبة إجمالية 73% إلا أن نتائج الإنتخابات لم تعكس التنوع المهني والطبقي والنوع الإجتماعي.² والسبب الرئيسي هو امتناع الأحزاب والقوى السياسية عن الترشيح للانتخابات التشريعية، من منطلق معارضتهم لإتفاقيات أوسلو وما نتج عنها، بالإضافة إلى طبيعة النظام الانتخابي "نظام الأغلبية".

وعليه فقد كانت أغلبية أعضاء المجلس من المدن (58%) والبلدات (18%) ومن التكنوقراط (45%) والمنتمين لمؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية أو السلطة (42%)، ويشكل رجال الأعمال (8%) والعاملين في مؤسسات خاصة (6%) وأصحاب الدخل العالي (52%) واللاجئين (35%)، كما تغيب تمثيل العمال وتدنّى تمثيل النساء (5.8%)،³ كما حصلت حركة فتح على (64) مقعداً أي (73%) من مقاعد المجلس.

1 أنظر الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية- حول الضفة الغربية وقطاع غزة- واشنطن 28 أيلول،

1995، مركز القدس للإعلام والاتصال، تشرين الثاني 1995، ص:10

2 صالح زيدان، "رؤية نقدية حول الانتخابات السابقة" ورقة عمل مقدمة لدورة تدريبية بعنوان "مشروع تأهيل

مدراء حملات انتخابية"، مجموعة غزة للثقافة والتنمية، 2005، ص:2

3 المرجع السابق، ص:2.

استمرت ولاية المجلس التشريعي الأول رغم النص على انتهاء ولايته بانتهاء المرحلة الإنتقالية المفترضة نهاية 1999 الى غاية اجراء الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ 25-1-2006 والتي اجريت بعد تغيير قانون الانتخابات واعتماد النظام الانتخابي المختلط مناصفة بين التمثيل النسبي والقوائم، حيث شارك في هذه الانتخابات معظم التنظيمات الفلسطينية التي كانت ترفض فكرة الانتخابات في ظل اتفاقية أوسلو وأفرزت النتائج المفاجأة بفوز حركة حماس بالأغلبية وخسارة حركة فتح لسيطرتها على البرلمان حيث تمكنت قائمة التغيير والإصلاح من حصد (76) مقعداً مشكلين بذلك ما نسبته 57.6% من المجلس، في حين فازت حركة فتح بـ (43) مقعداً ويشكلون ما نسبته 32.6%، وفاز المستقلون المدعومون من حركة حماس بـ (4) مقاعد ويشكلون ما نسبته 3%، أما قائمة الشهيد أبو علي مصطفى ففازت بـ (3) مقاعد ويشكلون ما نسبته 2.3%، في حين فازت قائمة كل من: البديل، وفلسطين المستقلة، والطريق الثالث بـ (2) مقعداً لكل منها، ويشكل كل منها 1.5% من عدد مقاعد المجلس¹.

المطلب الرابع : مهام المجلس التشريعي الفلسطيني

حدد القانون الأساسي الفلسطيني مهام المجلس التشريعي، بمهمتين رئيسيتين هما: التشريع والرقابة.

تنص المادة (47) على أن "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

1 - التشريع:

¹ انظر موقع اللجنة المركزية للانتخابات

يعتبر التشريع الهدف الأول للبرلمان في أي دولة، كما أن القوانين التي يسنها المجلس هي الأساس القانوني الذي يحكم العلاقات داخل الدولة، ومن هنا فإننا سنفصل في الفصول اللاحقة العملية التشريعية في فلسطين في عهد السلطة الفلسطينية لاسيما السياسة التشريعية في القوانين الفلسطينية. لقد أقر المجلس التشريعي الفلسطيني في نظامه الداخلي آليات وإجراءات لسن القوانين والتشريعات، سيتم التطرق إليها لاحقاً، ومنذ عمل المجلس عام 1995 وحتى مايو 2005، تجمع على جدول أعمال المجلس 139¹ مشروعاً قانون صادق الرئيس على (72) قانون منها.

2- الرقابة:

يعتبر وجود رقابة برلمانية حقيقية من أهم الضمانات لعدم تعدي السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، وعدم تجاوزها للقانون. كما تعتبر من أهم آليات محاربة الفساد الإداري والمالي في مؤسسات السلطة. يتم تنظيم رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في الدول الديمقراطية من خلال النص صراحة على آليات وطرق المساءلة والمحاسبة في دساتير هذه الدول وقوانينها.

وحدد القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (47) منه أدوات ووسائل الرقابة، والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس التشريعي أو لجانه المشكلة لهذا الغرض محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى مطابقتها للقانون. وتتمثل هذه الأدوات في حق السؤال والإستجواب، وحق إجراء تحقيق عن طريق

1 حسب بناءً على حركة قوانين التي تصدرت جدول أعمال المجلس التشريعي، بدءاً من المناقشة العامة لمشاريع القوانين.

لتعرف على حركة القوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني، انظر مشاريع القوانين في المجلس التشريعي 2005/4/26، إنشاء قسم حفظ السجلات 2005/5/7.

تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وحق إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وحق سحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها وحق تلقي العرائض والشكاوى من المواطنين.

الباب الأول: السياسة التشريعية الفلسطينية وآلياتها

إن التشريع هو إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية التي تعتبر المصدر الأساسي للتشريع وفق مبدأ الفصل بين السلطات وعملية التشريع في النظم الديمقراطية تعرف على أنها ذلك الإجراء الدستوري الذي يهدف إلى سن قواعد محددة ومعروفة وفق آلية تنظم ذلك التشريع ابتداءً من اقتراح مشروع القانون إلى صدوره ودخوله حيز النفاذ، وقد نظم القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية التشريع وسن القانون، وذلك وفق آلية محددة تبدأ باقتراح مشروع القانون ثم عرضه على المجلس التشريعي لمناقشته والتصويت عليه وإقراره وإحالاته إلى رئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه ثم إصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

وعلى اعتبار أن السياسة بالمعنى العمومي والإجرائي في عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. والسياسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع. والتي تتأثر بالمعطيات السياسية القائمة فيكون هناك منهج تشريعي محدد واضح وفقاً للرؤية السياسية التي يحددها النظام السياسي للسلطة . إن الدولة تحتاج إلى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها كأداة رئيسية لها في تسيير شئونها وشئون مواطنيها وفي كثير من الأحيان تحتاج الدولة في إدارتها إلى ترتيبات منصوص عليها في القانون. وكذلك تحديد ممارسات كل جهة حتى لا يساء تطبيقها وتتداخل صلاحياتها . ومن هنا تتبع أهمية التنسيق بين سياسات الحكومة والبرلمان من منطلق أن كليهما بإمكانه اقتراح مشاريع القوانين والتنسيق بينهما يقلل من فرص تضارب القوانين وتكرارها.

إن الواقع الفلسطيني يتميز بتعدد مصادر تشريعاته والجهة التي قامت بالتشريع كما يتميز بتطبيق قوانين مختلفة بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة فهو بحاجة إلى توحيد المنظومة القانونية في كل منهما تمهيداً لوجود قانون موحد

ينطبق على كافة أراضي السلطة الفلسطينية ومواطنيها وهو أمر عجزت السلطة الفلسطينية عن تحقيقه طوال مدة إنشائها.

وفي حقيقة الأمر وبالإضافة إلى وجود قوانين مختلفة تطبق على أراضي السلطة الفلسطينية إلا أن مشكلة التشريع الفلسطيني تكمن في غياب السياسة التشريعية الفلسطينية وافتقارها للأسس الإستراتيجية التشريعية بحيث باتت العملية التشريعية في العديد من الحالات ليست أكثر من إجراء عشوائي وغير مخطط.

سنعمد إلى تقسيم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: السياسة التشريعية في العملية التشريعية

الفصل الثاني: آلية سن التشريع في فلسطين

الفصل الأول

دور السياسة التشريعية في العملية التشريعية

إن السياسة عموماً وبالمعنى الإجرائي، هي عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. والسياسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراتها ومصالحه إزائها، ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة.¹

إن السياسة التشريعية تتأثر بالمعطيات السياسية القائمة فيكون هناك منهج تشريعي يختلف من نظام لآخر ويتأثر بدرجة كونه نظاماً سلطوياً أو نظاماً ديمقراطياً، فالسياسة التشريعية في الحالة الأولى لا تتيح دوراً كبيراً للمجالس النيابية وإنما يكون الدور الأكبر للسلطة التنفيذية (الحاكم)، وفي بعض الحالات يكون الحاكم لابساً لثوب مؤسسي خارجي مثل سلطة الحزب الواحد أو الوحيد وبالتالي يكون لدينا برلماناً تابعاً، وفي مثل هذا الوضع يكون دور هذا البرلمان مجرد عملية تشريع لتصرفات السلطة التنفيذية، أي إدخال ما تراه مناسباً في إطار قانوني. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة فإن السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية على نحو ما قد تزداد فيه كفة طرف معين على أخرى ولكنها جميعاً تبقى في دائرة التأثير.²

¹ علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد. إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003، ص:5.

² علي الصاوي، نفس المرجع ص:5

يقصد بالتشريع القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة والمنظمة لقواعد التعامل ما بين الأفراد بعضهم البعض، وما بين الأفراد والدولة. وبعد التشريع في الوقت الحالي أهم مصدر رسمي للقواعد القانونية وهو يشكل القناة الرئيسية التي من خلالها يفرض المشرع الأحكام على المخاطبين له، والجهة المختصة بوضع التشريع هي السلطة التشريعية، ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تختص بسن التشريعات القانونية.¹

يعتبر التشريع في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، فهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الإستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها.

وحيث أن التشريع في العادة يتم بواسطة ممثلين منتخبين، فإنه يمنح للدولة سلطة ديمقراطية، كما أنه عادةً ما يعتبر وسيلة لتوفير إطار عمل مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شئونهم بدرجة معقولة من التنبؤ، وفي واقع الأمر فيعتبر التشريع هو المصدر الذي تستمد منه القواعد والأصول التي تعرف السلوك الذي يعتبر متعارضاً مع مصالح المجتمع وتهدف إلى السيطرة عليه ما يبرر تدخل مؤسسات الدولة.²

إن التشريع هو إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية التي تعتبر المصدر الأساسي للتشريع وفق مبدأ الفصل بين السلطات. وعملية التشريع في النظم الديمقراطية تعرف على أنها ذلك الإجراء الدستوري أو الرسمي الذي يهدف إلى سن

1 سامر الفارس وفارس ملحم، أسس التشريع في فلسطين، بحث غير منشور، 1998 ص: 101

2 كيت باتشيت، ورقة عمل حول تحضير وصياغة وإدارة التشريعات، بيروت، ورشة عمل لتطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدولة العربية، يناير 2003، ص: 3.

القوانين حسب قواعد محددة ومعروفة تطبق داخل السلطة التشريعية وتراعى احترام رأي الأغلبية من ممثلي الشعب المنتخبين في البرلمان.¹

إن الدولة تحتاج إلى القوانين التي يسنها البرلمان لتستعملها كأداة رئيسية لها، حيث أن الوزارات المختلفة تعمل في مجالات الحياة المختلفة، وتسيطر على سير هذه المجالات ولذلك تصادف أموراً تحتاج في إدارتها إلى ترتيبات منصوص عليها في القانون، هذا إضافة إلى الحاجة إلى تحديد ممارسات الوزارات المختلفة بواسطة القوانين حتى لا يساء تطبيقها، لذلك تقوم الحكومة بالمبادرة إلى سن أغلب القوانين في أغلب دول العالم.²

إن الدارس للواقع التشريعي الفلسطيني يلمس تعثر في تطبيق التشريعات الفلسطينية وتنفيذها، كما يلمس فشل المشرع الفلسطيني في توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي معضلات تستدعي معها التساؤل عن هدف المجلس التشريعي من سن تشريعات لم تطبق وعدم سنه قوانين ذات مطلب ملح توحد المنظومة القانونية في الضفة وغزة. والواقع أن معضلة التشريع الفلسطيني تكمن في غياب السياسة التشريعية الفلسطينية أو افتقارها للأسس، أو للاستراتيجية التشريعية، بحيث باتت العملية التشريعية في العديد من الحالات ليست أكثر من إجراء عشوائي، وغير مخطط له، بل إن العديد من التشريعات الفلسطينية قد وضعت كرد فعل على واقعة معينة، أو تلبية لإستحقاق ناشئ عن التزام معين، أو لتفادي انتقاد أو موقف خارجي، وغير ذلك من الأسباب التي أملت على المشرع التحرك لسن هذا التشريع أو ذاك.³

¹ عملية التشريع، سلسلة مبادئ الديمقراطية (6)، مواطن، 1996، ص:3.

² فايز بكيرات وآخرون، المساندة التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، 2005، ص:7.

³ ناصر الرئيس، استراتيجية التشريع في فلسطين بين الواقع والتطبيق، مقال منشور في نشرة "أضواء"، مؤسسة الحق، كانون الثاني، 2005، ص:3.

سنعمد إلى تقسيم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها.

سنحاول من خلال هذا المبحث الإجابة على السؤال التالي، ما هي الحاجة إلى سياسة تشريعية؟ أي ماذا ستحقق لنا السياسة التشريعية؟ وكيف ستعكس هذه السياسة على التشريعات المختلفة؟ في المطلب الأول، كما سنبين الآثار المترتبة على غياب السياسة التشريعية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أهداف السياسة التشريعية.

من الناحية النظرية فإن تطوير مشرع أي تشريع ينطوي على مرحلتين، "تشكيل السياسة، يليه إنشاء النص التشريعي" صياغة القانون: وذلك لإعطاء قوة النفاذ للسياسة التي يتم اعتمادها فأثناء مرحلة تشكيل السياسة يقتضي الأمر اتخاذ بعض القرارات الهامة والرئيسية فيما يتعلق بمسائل معينة ومنها على سبيل المثال:

- الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة، ووضع أهداف السياسة التي يفترض أنها ستحل هذه المشكلة.

- الإختيار المفضل بين كافة الإختيارات لإعطاء قوة النفاذ لهذه السياسة.
- نوعية الوثيقة التشريعية أو غير التشريعية اللازمة لإعطاء قوة النفاذ للإختيار المفضل.

- السلطات أو الأجهزة التي ستكون مسئولة عن وضع التشريع موضع التنفيذ.
- الآليات القانونية والإدارية الضرورية والمطلوبة لإعطاء قوة النفاذ للإختيار المفضل وعليه قابلاً للتنفيذ.¹

¹ كيت باتشيت، المرجع السابق، ص:5.

لذلك فإن الشعور بالتخوف تجاه عملية سن التشريعات واسع الانتشار، كما تكثر الشكاوى من طبيعة هذه العملية الثقيلة والمرهقة ومن تعقيدها وعدم فاعليتها أو إخفاقها في معالجتها بشكل مرض للمشاكل التي يزعم أنها تتعرض لها، بالإضافة إلى التدني في مستوى تنفيذها والإمتثال لها، فقد أصبحت كلها ظواهر مألوفة أو اعتيادية. وبناءً عليه فقد قام عدد من الهيئات بتقديم توصياتها بشأن المعايير التي ينبغي أن تسعى التشريعات الجديدة إلى تجسيدها.¹

في الواقع إن وجود سياسة تشريعية يمكن أن يحقق للتشريع بشكل عام الخصائص التالية:²

1. أن يحقق أهدافه، حيث أن السياسة التشريعية تعني أن يقوم العاملون على اقتراح التشريع بدراسة المشكلة المراد التشريع لمعالجتها، وهو الأمر الذي سيؤدي حتماً لوضع أفضل الحلول الممكنة لمواجهتها، وبالتالي ضمان تحقيق التشريع لأهدافه.
2. أن يكون قابلاً للتطبيق من الناحية المالية، ومجدياً من حيث التكلفة، وأن فوائده تبرر تكلفته، إن أهم أركان السياسة التشريعية هي وضع الأسس التي بموجبها يتم احتساب التكلفة الاقتصادية للتشريع، أو ما يسمى بدراسة الجدوى الاقتصادية للتشريع، والتي تعني أن يكون التشريع قابلاً للتطبيق عند نفاذه.³
3. أن يكون عملياً من الناحية التطبيقية، ويتسم بالفعالية اللازمة لإدارته وتنفيذه بنجاح، ويجب على واضعي السياسة التشريعية أن ينطلقوا في رسمهم لهذه السياسة من أرض الواقع الذي يعيشونه، وبحيث تتسم سياستهم بالواقعية.

¹ أنظر على سبيل المثال OECD (منظمة التعاون والإئماء الاقتصادي)، تحسين نوعية القوانين واللوائح: الأساليب الاقتصادية والقانونية والإدارية، 1994، ص: 59.

² كيت باتشت، المرجع السابق، ص: 3.

³ إحدى أهم الإشكاليات التي واجهت تطبيق بعض القوانين الفلسطينية كان عدم إمكانية تنفيذه للتكلفة العالية.

أما الفعالية التشريعية فهي تفترض اقتناع أعضاء الجماعة بأن تطبيق التشريع شرط لازم لحسن سير حياتهم الاجتماعية وضبط علاقاتهم، وهذا لا يتحقق للتشريع إلا إذا ضمن عنصر المشاركة وحكم القانون، وبعبارة أخرى فإن البرلمانات المنوطة بها أساساً سلطة التشريع ستصبح مؤسسات هشة وبدون وزن اجتماعي إذا كان الغرض من تشريعاتها تحقيق الوجود التشريعي، فقط لأن هذا سيعبر عن ثمة انفصال بين البرلمان كمؤسسة والمجتمع الذي يمثله البرلمان، في حين أن البرلمانات إذا حققت من تشريعاتها غرض الفعالية التشريعية فيمكن أن بأنها برلمانات صالحة ذات تشريعات جيدة لأن هناك اتصال بين البرلمان والمجتمع.¹

عند تفصيلنا القوانين الاقتصادية الفلسطينية سنرى أنها لا تتسجم مع هذا الهدف.

4. أن يكون من المتوقع أن يحظى بقبول العامة له وبدرجة معقولة من الإمتثال، وهذا ما يمثل الجانب الداخلي للتشريع، فهو يعني أن أحكام هذا التشريع أصبحت جزءاً لا يتجزأ من إدراك الأفراد لنموذج علاقاتهم بالآخرين، وعندها سيوقع المواطن أن امتثالهم لها هو شرط ضروري ولزام لاستقامة حياتهم الاجتماعية، أما الجانب الخارجي للتشريع يتمثل في وجود مجموعة من القواعد القانونية المصحوبة بجزاء سواء كانت هذه القواعد تتمتع بقدر من الفاعلية والكفاءة لحكم العلاقات الاجتماعية أم لا، وسواء حظيت هذا القواعد برضاء أعضاء الجماعة أم أنها تعتمد في تطبيقها على عنصر القهر والإجبار.²

5. أن يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه، وعدم وجود الإحتمال أن ينتج عنه عواقب غير متوقعة أو غير مرغوبة. فالتشريع الجيد هو الذي ينظم ظاهرة

¹ السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، " الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصيانة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003، ص:2.

² السيد علي موسى، المرجع السابق، ص:2

اجتماعية مستمرة، فالتشريع أداة لتنظيم الظواهر الاجتماعية الدائمة وحكمها وليس لمعالجة الظواهر الطارئة خاصة إذا كانت هناك وسائل أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو تربوية أو إعلامية متاحة لمعالجة الظاهرة.

6. أن تكون القيود المفروضة على المجتمع متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها، وأن يكون عادلاً في تطبيقه فيما بين الجماعات المختلفة. وهذا يعني أن يكون الأفراد موقنون أن امتثالهم للقانون هو شرط ضروري ولازم لإستقامة حياتهم، وأن التشريع سيؤدي دوره المنوط به في ضبط العلاقات الاجتماعية، وأن يحقق التشريع العدل للمواطنين والإستقرار للمجتمع.

7. أن يكون سليماً من الناحية القانونية، ومنسقاً مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية، وهذا يعني أن يكون التشريع متبعاً للإجراءات الخاصة بسن القانون وفقاً لما يتضمنه النظام الخاص بذلك، وأن يتم الإلتزام بالضوابط الشكائية للعملية التشريعية، وكذلك الضوابط الموضوعية المتمثلة بالمحددات المتوقعة بالمضمون الذي يجب أن تسير فيه العملية التشريعية حتى تضل نتيجة التشريع، حيث تتمثل هذه الضوابط في احترام المبادئ الواردة في الدستور نظراً لسمو الأول وعلو مكانته في الهرم القانوني للدولة، ومراعاة طبيعة البيئة الوطنية في صياغة القانون المستمد من مصادر أمينة.¹

8. أن تتم صياغته بدقة ووضوح وأن يكون مفهوماً إلى حد معقول ولاسيما بالنسبة للمتأثرين به أو ذوي المصلحة، فالصياغة التشريعية علم وفن، فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في إنشاء القواعد القانونية والتشريعية، وبها يصنع المشرع القواعد القانونية من المعطيات الطبيعية والتاريخية والعقلية والمثالية للمجتمع، وتكون مهمة

¹ السيد علي موسى، نفس المرجع ، ص:9.

المشرع والصائع هو تحويل هذه المعطيات إلى قواعد قانونية ميسورة الفهم وسهلة التطبيق في أرض الواقع.¹

9. أن يتم نشره فور صدوره ويكون سهل المنال. من حيث المبدأ وفي النظم التي تلتزم بسيادة القانون، ينبغي لأي تشريع أن يكون متاحاً باللغة المحلية لأي شخص بحاجة إلى الرجوع إليه فور استكمال عملية التشريع، فالتشريع هو الوسيط الرسمي الذي يتم من خلاله توصيل المتطلبات واللوائح القانونية الملزمة إلى الجمهور، ولا سيما هؤلاء المتأثرين بها، وبالتالي يترتب على ذلك أن عدم توصيل هذه المتطلبات بطريقة تسمح للأطراف المعنية بمعرفة ما الذي يجب أن تغيره في سلوكهم ليتفق مع متطلبات القانون لهو تناقض للقيم القانونية، ففي الدولة الديمقراطية حيث تسن التشريعات بواسطة ممثلين منتخبين، فيحق لأفراد المجتمع ليس فقط معرفة ما تم تشريعه باسمهم فور صدوره بل أيضاً التعبير عن آرائهم بالنسبة لما يتوقعونه من ذلك القانون قبل تشريعه.²

إن تلك الخصائص للتشريع الجيد تمثل أهداف المشرع للوصول إلى بالقانون إلى مبتغاه، وهي كذلك تمثل أهداف المطالبين بسياسة تشريعية مناسبة، وهذا يدعونا إلى التساؤل من هي الجهات التي يجب أن يأخذها واضعو السياسة بعين الاعتبار عند رسمهم لسياستهم؟.. والحقيقة أن الجهات المعنية بتشريع قد تختلف عن الجهات المعنية بتشريع آخر، لذلك فإنه من الممكن أن نرى تشريعاً تعنى به جهات أكثر أو أقل من تشريع آخر، وذلك بحسب التشريع نفسه وحاجته إلى تلك الجهات، وفي المجمل يمكن القول أن الجهات المعنية التي يجب أخذها بعين الاعتبار تتمثل في الآتي:

1. المكلفون أساساً بالأدوار.

¹ علي الصاوي، المرجع السابق ص: 11.

² كيت باتشيت، المرجع السابق، ص: 25.

2. الأجهزة التنفيذية الرئيسية، وهي تختلف من جهة إلى أخرى وفقاً للتشريع المقترح، فقد يتمثل في جهاز الشرطة أو مؤسسة أو أي إدارة أخرى بحسب نوع القانون.
3. الأجهزة الجزائية، ويتمثل ذلك في وكلاء النيابة والقضاة الذين حدد لهم قانون المحاكم وقانون الإجراءات الجنائية القائم بالإجراءات اللازمة لتقديم الشخص المتهم للمحاكمة والفصل في القضية.
4. جهاز تسوية النزاعات، قد يكون هناك جهاز خاص مهمته تسوية النزاعات بحسب القانون وأحياناً تؤدي المحاكم دور الجهاز الجزائي وجهاز تسوية النزاعات في نفس الوقت، وتحدد القوانين الإجرائية القائمة كيف يجب على المحاكم أن تعقد محاكمات جنائية وتسوي النزاعات سواء في حالة الإدانة أو البراءة.
5. أجهزة التمويل، وهي التي تقوم بموجب القوانين القائمة المتعلقة بالميزانية والمالية، بتقديم الأموال اللازمة لتنفيذ القانون.
6. أجهزة الرقابة والتقييم، يتطلب القانون القائم عادة من الهيئة التشريعية المنتخبة أن تراقب تنفيذ الحكومة للقوانين، وأحياناً يتم إنشاء هيئة رقابة عامة في الدولة سواء كانت رقابة مالية أو إدارية.
7. الجهاز الذي يضع اللوائح التي تصدر بموجب القانون، في كثير من القوانين خاصة التي تهدف إلى إحداث تحول في مؤسسة ما يجب على جهاز ما أن يضع لوائح تفصيلية ويصدرها، وفي الخطط التشريعية المعقدة فإنه لن تنتج الخطة بدون قواعد تفصيلية، وسواء كان ذلك في مشروع قانون يقترح تشريعاً معقداً أو في قانون أو ضمن مجموعة القوانين، لابد أن يوجد تفويض بوضع قواعد تفصيلية مع ضرورة تحديد المعايير والإجراءات اللازمة للقيام بذلك.
8. الأشخاص المعنيون بتنظيم مجموعة القوانين، وفي غالب الأحيان فإن القانون يخصص مادة أولى رئيسة تمثل أمراً للمعنيين بالقانون. ويتوقف ما إذا كان القانون الجديد سينفذ بشكل فعال ويحقق أهدافه الموضحة على ما إذا كان كل نظام فرعي

من هذه الأنظمة الفرعية سيؤثر ويتأثر بالسلوكيات الجديدة المحددة للأطراف الفاعلة ذات الصلة والكيفية التي سيتم بها ذلك.

المطلب الثاني: آثار غياب السياسة التشريعية.

بدأت في أوروبا بلدان كثيرة، وهي البلدان المتقدمة اقتصادياً وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، النظر في الطرائق التي تتبعها في تشريع قوانينها بنظرة إلى تطوير نوعيتها وفعاليتها، ففي الكثير من الأحيان يرجع الفشل التشريعي إلى سوء تطوير الخطة التشريعية، وإلى قصور في تدقيق القانون وقت تشريعه، كما أن الأخطر من ذلك هو عدم وجود نظام متكامل ومتربط لتحقيق تلك الأغراض. وكما هو الحال مع أي منتج يحظى برضاء الصانع والجمهور كلاهما فيجب أن تكون العمليات التي يتم من خلالها تطوير وصور التشريعات من قبل مؤسسات الدولة مخططاً لها ومدارة بفعالية وكفاءة.¹

إن بعض الدول تقوم بإجراءات تشريعية وفقاً للقانون ولكن في حقيقة الأمر فإنها تقدم تشريعات جاهزة بعيدة عن الإعداد الجيد للتشريع ولا تتسجم وفق خطة تشريعية مدروسة، بحيث تكون مراحل وإجراءات التشريع ذاته قد تمت داخل البرلمان بأسلوب ديمقراطي، وهنا يلزم أن نفرق بين جانبين، الأول مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة للبرلمان، والثاني الاقتراح بمشروع القانون الذي ينبع من أعضاء البرلمان، في الجانب الأول فإن المصدر الأول للتشريع الحكومة، ولكن الحكومة إذا استشارت أعضاء البرلمان للموافقة على التشريع كالتلويح للأعضاء بميزات معينة، أو التهديد بمنع أعمال معينة، أو من خلال الضغط الحزبي، أو من خلال تأثيرات النخبة البرلمانية على أعضاء البرلمان أو غيره من الوسائل الأخرى فإن ديمقراطية العملية

¹ كيت باتشيت، المرجع السابق، ص: 11.

التشريعية تكون قد تعرضت لخلل كبير حتى إذا كانت الإجراءات اللاحقة تمت في إطار ديمقراطي (نتيجة التصويت، المناقشات، التعديلات محددة بضوابط الحكومة) ولذلك فإن محك ديمقراطية العربية التشريعية بالنسبة لمشروع القانون المحترم مع الحكومة هو النظرة الموضوعية لأعضاء البرلمان لهذا المشروع. وجوانب النظرة الموضوعية تتضمن المعطيات الثقافية والاجتماعية، ومدى حاجة المجتمع الفعلية لهذا المشروع القانون مدى اتساقه مع الأعراف والقيم المجتمعية.¹

وهناك نقائص شائعة في السياسة التشريعية في كثير من البلدان حيث نجد أن ثمة اتجاهًا يميل إلى التركيز على تقديم مشاريع التشريعات دون أن يسبقها إعطاء الاعتبار الكافي للسياسة التي ينبغي أن ينفذها التشريع، وبالتالي فإن هذا المأخذ قد يؤدي إلى صياغة مشاريع قوانين تفتقر التقييم السليم للمشكلة الحقيقية وأيضاً لإحتياجات وظروف المجتمع المحلي، وبالتأكيد قد ينطوي ذلك على توريط الدولة والمصالح الخصوصية في مسألة تنظيم أو إنفاق إداري لها، كما انه قد يسفر عن صياغة مشاريع قوانين تستنبط إلى حد كبير من السوابق التشريعية بما فيها تلك المستمدة من بلدان أخرى مع إعطاء قدر قليل من الاعتبار لمدى ملاءمتها للمشروع الجاري تحضيره، وفي الواقع فقد تتضح نقائص السياسة فقط بعد الإنتهاء من صياغة المشروع أو الأخطر من ذلك أن تتضح هذه العيوب بعد أن يصير المشروع قانوناً، فإن هذا ليس فقط مضيعة لوقت الوزارات والبرلمان فهو أيضاً سيعطل ومن شبه المؤكد سيعوق التغيي القانوني اللازم.²

¹ السيد علي موسى، المرجع السابق، ص:5.

² كيت باتشت، المرجع السابق، ص:6.

وفي فلسطين فإن وضع العملية التشريعية لم تكن بمنأى عن كل هذه العوامل والأسباب السابق ذكرها، ويظهر غياب الإستراتيجية التشريعية على صعيد العملية التشريعية الفلسطينية، في العديد من المسائل أهمها:¹

1. عدم احترام التراتبية في سن التشريعات، وهذا ما يتضح من خلال سن التشريعات الأساس، كما هو الحال مع سن قانون تشكيل المحاكم النظامية وإصداره قبل وضع القانون الأساس أي قانون السلطة القضائية، وسن قانون الإجراءات الجزائية قبل وضع قانون العقوبات، وسن قانون أصول المحاكمات المدنية قبل وضع القانون المدني، وسن قانون العمل أو التأمينات الإجتماعية قبل قانون النقابات. لا شك بأن عدم احترام التراتبية في التشريعات قد أدى إلى تعليق إنفاذ الكثير من أحكام التشريعات المقررة، كما هو الحال مع قانون تشكيل المحاكم الذي تعطل تطبيق العديد من بنوده جراء عدم وجود قانون السلطة القضائية، وقانون العمل الذي علقت العديد من أحكامه جراء عدم وجود قانون النقابات.

2. عدم العمل وفق سياسة المنظومة التشريعية، لم يقم المجلس التشريعي خلال العملية التشريعية بتشريع القوانين ذات العلاقة في فترة زمنية واحدة أو بشكل متتابع، وإنما كان العمل يجري بطريقة مغايرة بحيث قد يضع المجلس التشريعي تشريعاً قضائياً، ثم ينتقل لوضع تشريع اجتماعي، أو تشريع مالي أو اقتصادي، وهكذا.

ونتيجة لهذا الوضع لم يتمكن المجلس التشريعي لغاية هذه اللحظة من إتمام أي من الرزم التشريعية، فالتشريعات العمالية لم تزل منقوصة وغير مكتملة بعد، لعدم سن المجلس لقانون النقابات، والوضع ذاته ينطبق على رزمة التشريعات القضائية التي لم تكتمل بعد، لعدم وضع المجلس التشريعي لقانون المحكمة الدستورية، والتشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري.

¹ إستراتيجية التشريع في فلسطين، المرجع السابق، ص:4

3. غياب سياسة التهيئة، من المسائل الهامة الواجب على المشرع مراعاتها في العملية التشريعية، الاهتمام بما يعرف بسياسة التهيئة، أي ضرورة اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان بجملة من الأمور أهمها، ما يعرف بالتهيئة المالية، والتهيئة المادية بمكوناتها البنوية والبشرية، والتهيئة التشريعية اللازمة لحسن إنفاذ القانون وتطبيقه حال صدوره.

وبهذا الصدد تعد التهيئة المالية من أهم الخطوات الواجب مراعاتها، والأخذ بها حال التفكير بتشريع أي قانون كان، وذلك من خلال دراسة المشرع لحقيقة إمكانيات الدولة المالية بهدف الوقوف على مدى قدرة الدولة على تغطية وتأمين مختلف الإحتياجات المالية التي يتطلبها التشريع المزمع سنه، وبالتالي هل تسمح ميزانية الدولة بتغطية التكاليف والنفقات والمتطلبات المالية المختلفة للتشريع الجديد، الذي قد يتطلب موازنة خاصة، كما هو الحال مثلاً، مع التشريعات التي تستوجب من الدولة تأمين الرعاية الصحية المجانية في مجال ما، كالأضرار السرطانية، أو تغطية الرعاية الصحية للمسنين، أو الأطفال أو النساء الحوامل، أو التشريعات التي قد ترفع سقف مجانية التعليم لمراحل التعليم الثانوي، وغير ذلك.

لا شك بلن عدم مراعاة المشرع للتهيئة المالية والبشرية، قد تؤدي حتماً إلى عدم القدرة على تنفيذ أحكام التشريع الجديد وتجسيده، كما هو الحال مع تشريع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وقانون التأمينات الإجتماعية، وقانون تشكيل المحاكم، وغيرها من التشريعات، التي كان لعدم اهتمام المشرع الفلسطيني ومراعاته لأسس التشريع وأثره الواضح على ما واجهتها من صعوبات وعراقيل حالت- ولم تزل تحول- دون حسن إنفاذها وتطبيقها.¹

¹ إستراتيجية التشريع في فلسطين، المرجع السابق ص: 4-5

كذلك يمكن إحالة بعض معوقات تطبيق القوانين لغياب التهيئة التشريعية الملائمة قبل سريانها وخاصة تلك المتعلقة بدراسة مدى توفر القدرات المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ وتطبيق أحكامها إضافة إلى دراسة الإحتياجات والموارد اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون أو ذاك إلى جانب مدى ملاءمة القانون للمستوى الاجتماعي والإقتصادي والسياسي والثقافي والحضاري على وجه العموم الذي بلغه شعبنا والذي يشكل السند التشريعي للمبررات الكافية وراء سنه وسريانه¹ ولعل أبرز نموذج لعدم توفر التهيئة التشريعية ما قضى به قانون الخدمة المدنية من تعليق للعمل بشقه المالي، الأمر الذي أدى إلى مساعدة السلطة التنفيذية في امتناعها عن وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه من جهة وإلى الوقوع في إشكالية اعتماد الأنظمة واللوائح التي كانت سارية قبل صدوره أو لجوء موظفين لا يملكون صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح إلى اعتماد لوائح وأنظمة لا تمتلك أية شرعية قانونية من جهة أخرى، مما أدى في الواقع إلى وضع هذا القانون على الرف كما يقال.²

لم تتطرق التشريعات الفلسطينية من نظرية عامة أساسية سواء في الجانب المدني أو في الجانب الجزائي، وتم اللجوء إلى تنظيم بعض الجوانب القانونية دون التزام بالنظرية العامة للهدف التشريعي في بناء القوانين انطلاقاً من النظام القانوني الذي تستند إليه القوانين الفلسطينية الموحدة ولم يصدر بعد القانون المدني الفلسطيني لنعرف بدقة المدرسة التي سيتبناها المشرع الفلسطيني في الأمور المتعلقة بالحقوق

¹ إبراهيم البرغوثي، كلمة بعنوان: "معوقات تطبيق القوانين الفلسطينية" منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات، "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية" منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003،

ص:34

² إبراهيم البرغوثي، المرجع السابق، ص:34

المدنية¹ كما أن هناك عدم دراسة جدية ومعمقة لنتائج وإصدار القوانين والقدرة على تنفيذها عملياً وعلى أرض الواقع، حيث تم إلقاء عبء التنفيذ على عاتق السلطة التنفيذية دون مراعاة أن هذه السلطة غير قادرة في الظروف المحيطة بالبلاد على تنفيذها.² إن التهيئة الصحيحة لإصدار ونفاذ هذه القوانين كان يفترض بداهة أن تقوم اللجان المتخصصة في المجلس التشريعي باحتساب جميع نتائج إصدار هذه القوانين من خلال حصولها على مذكرات وإجابات محددة من كافة الجهات المعنية والإستماع إلى الخبراء الممارسين للمهنة أمام المحاكم.³

وبقدر حاجة المجتمع الفلسطيني إلى إطار قانوني موحد، فإنه بحاجة إلى خطة تشريعية تقوم على سياسة واحدة تأخذ بعين الاعتبار أولويات المجتمع الفلسطيني الماسة من التشريعات. وعليه فإن وضع جدول هرمي وزمني للتشريعات بناءً على الخطة التشريعية المشار إليها، هو أمر حيوي، كما يوفر الجهد والوقت وينظم عملية إحالة القوانين للمجلس التشريعي، ويحقق مستوى أرقى من النقاش حول كل القوانين.⁴

المبحث الثاني: عناصر ومكونات السياسة التشريعية

إن التطرق إلى عناصر ومكونات السياسة التشريعية يقود إلى ضرورة معرفة المرجعية السياسية التشريعية الحقيقية وليست المرجعية التي ينص عليها القانون، إذ

¹ نبيل مشحور، كلمة بعنوان: "غياب التهيئة في التشريعات الفلسطينية" منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات، "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية" منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003، ص:37

² نبيل مشحور، المرجع السابق، ص:38

³ نبيل مشحور، المرجع نفسه، ص:40

⁴ جمال الخطيب، كلمة بعنوان: "أولويات المجتمع الفلسطيني من التشريعات" منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات، "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية" منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003، ص:37

أنه وكما رأينا في الفصل السابق وعلى الرغم من الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية وأعضاء البرلمان إلا أن السيطرة والغلبة كانت للسلطة التنفيذية، وهنا من المفيد طرح الأسئلة التي يطرحها الدكتور علي الصاوي وهي:

ما هي مرجعية السياسة التشريعية عندنا، فعلاً وليس نصاً فقط؟ وهل نحن قادرون على استحضار قيم المجتمع ومصالحه في تصميمنا لهذا السياسة، أم أننا نستهلك التشريعات "الحديثة" كما نستهلك منتجات الحداثة الأخرى؟ وهل يمكن لبرلمان أن يقود عملية التطور الوطني دون أن يكون قادراً بنوابه على المنافسة والريادة وأخذ زمام المبادرة في التشريع؟¹

نرى أن الإجابة على هذه التساؤلات تكمن في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تشكيل السياسة

إن عملية تشكيل السياسة مهمة صعبة ومعقدة وتأتي بناءً على خطط واستراتيجيات مدروسة وهي أنها بحاجة إلى بذل الجهود الحثيثة وعمل الدراسات المستفيضة حول الواقع التشريعي الذي يعيشه بلد ما، وهي بحاجة كذلك إلى وجود إرادة سياسية صادقة وواعية كي تتمكن من وضع سياسة تشريعية تهدف إلى تقدم المجتمع وتطوره بما يحقق الهدف الأساس من العملية التشريعية برمتها، ومهما يكن من الأمر فلن هناك عدداً من الإعتبارات والأمور التي يجب مراعاتها عند تشكيل سياسة تشريعية ما، ولعل أهمها:²

- تحليل السياسات وتقييم الآثار

- الإستشارة من داخل وخارج الحكومة

¹ علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة مقدمة لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت،

2003، ص:4

² كيث باتشت، المرجع السابق، ص:5

- الصياغة طبقاً لمعايير محددة ومنصوص عليها
- إتباع منهجية منتظمة للتثبت من سلامة التشريع
- إيجاد هيكل رسمي تتم من خلاله إدارة عمليات تشريع القوانين
- وضع البرامج والجدول الزمنية اللازمة لإتاحة الوقت الكافي للتحضير والمراحل التشريعية المختلفة

- تنسيق إجراءات سن القوانين المتبعة في الحكومة والسلطة التشريعية
- الفحص الدقيق لمشاريع التشريعات من قبل السلطة التشريعية
- توفير المعلومات الإيضاحية المساعدة أثناء مرحلة تشكيل السياسة يقتضي الأمر اتخاذ بعض القرارات الهامة والرئيسية فيما يتعلق بمسائل معينة ومنها على سبيل المثال:

- الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة، ووضع أهداف السياسة التي يفترض أنها ستحل هذه المشكلة

- الاختيار المفضل من بين كافة الاختيارات لإعطاء قوة النفاذ لهذه السياسة
- نوعية الوثيقة التشريعية أو غير التشريعية اللازمة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل

- السلطات أو الأجهزة التي ستكون مسؤولة عن وضع التشريع موضع التنفيذ
- الآليات القانونية والإدارية الضرورية والمطلوبة لإعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل وجعله قابلاً للتطبيق

إن القرارات التي تتخذ في شأن هذه القضايا لازمة ويجب اتخاذها قبل القيام بأي عمل له أثر على النص التشريعي، إذ أن ذلك العمل المطلوب هو مهمة مطوري السياسة.

المطلب الثاني: البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية¹

في صلب هذه الإجراءات وما شابهها نجد تلك التي تحدد الحكومة من خلالها المشاريع التشريعية التي يجب عرضها على المشرع في العام التالي. ففي بعض البلدان قد يعتمد جدول زمني مطوّل لتمكين الوزارات من مباشرة مشاريع أكثر تعقيداً على مدى فترة زمنية أطول بثقة منها أن هذه المشاريع سوف تعرض في نهاية المطاف على السلطة التشريعية في جلسة لاحقة. وبالإستقرار على مثل هذا البرنامج التشريعي تتمكن الحكومة من الوصول إلى موافقة جماعية على ماهية أولوياتها التشريعية، وبصفة خاصة أينما يكون الاحتمال الغالب أن تفوق ما تطلبه الوزارات من مساحة زمنية تشريعية قدرة السلطة التشريعية على تناول التشريعات الجديدة، كما أن هذا الإستقرار يوفر قاعدة أساس تستطيع السلطة التشريعية من خلالها تسيير مشاريع القوانين المعروضة عليها والتحكم فيها مع مراعاة الجدولة الزمنية المحددة لها. وفي عدد من البلدان، يقدم هذا البرنامج إلى البرلمان للنظر فيه، أما في البلدان الأخرى فيقدم له للموافقة عليه. وسنعرض في الفرعين التاليين لمتطلبات البرمجة التشريعية، ومنهج غاياتها ووسائلها.

الفرع الأول: متطلبات البرمجة التشريعية²

إن التشريع الجيد يحتاج إلى إعداد جيد، بحيث يتم توفير كل الوسائل والادوات اللازمة لإنجاح هذا التشريع وهنا من المفيد الإشارة إلى الخطوات التي تستوجبها متطلبات البرمجة التشريعية.

-وجود هيئة (مثل لجنة في مجلس الوزراء) مسؤولة عن العمل مع الوزارات على تخطيط ووضع برنامج تشريعي لإحالاته على مجلس الوزراء للموافقة عليه.

¹ كيث باتشت، المرجع السابق، ص: 21-22

² علي الصاوي، المرجع السابق، ص: 7

-وجود لوائح تحدد الإجراء الذي يجب أن تتبعه الوزارات عند تقديم طلباتها لتضمين مشاريعها إلى البرنامج وعلى الهيئة المبرمجة أن تحدد الأولويات فيما بين هذه الطلبات.

-وجود جدول زمني لإنهاء البرنامج سنوياً، على أن يسبق بفترة كافية موعد انعقاد الجلسة المقبلة للسلطة التشريعية وذلك لإتاحة الوقت الكافي لإنهاء مشاريع القوانين.

-الموافقة على البرنامج المتفاوض عليه من قبل مجلس الوزراء.

-وجود الإجراءات اللازمة للتعامل مع المشاريع المستعجلة التي تنشأ بعد الموافقة على البرنامج التشريعي.

-مطالبة الوزارات بعدم الشروع في تحضير مشاريع القوانين التي لم تحظى بالموافقة على تضمينها في البرنامج.

-بمجرد أن يتم تنفيذ البرنامج، تصبح الجدولة الزمنية حتمية، إذ يجب اتخاذ القرارات فيما يتعلق بمواعيد عرض مشاريع القوانين على السلطة التشريعية، وفي أعقاب ذلك يجب أن تحدد مركزياً الجداول الزمنية لتحضيرها كما يجب مراقبتها أو تنفيذها من قبل مجلس الوزراء وبالنيابة عنه. إنه لمن الضروري وضع جدول زمني عام لتحديد مقاييس زمنية واقعية لتحضير كل مشروع على حدة والتي تتيح للوزارات الوقت الكافي لتحضير وصياغة القوانين المتفق عليها، وهذا بدوره يمكن الوزارات من وضع خطط داخلية وجداول زمنية مفصلة لأعمالها التشريعية ولتخصيص الموارد اللازمة لإنهاء المشاريع في المواعيد المحددة لها، كما أن وجود جدول زمني عام سيسهل تحديد المواعيد لتقديم المشاريع المستكملة إلى مجلس الوزراء للنظر فيها والموافقة عليها، وكذلك التخطيط مقدماً لأعمال السلطة التشريعية.

ومن العناصر التي يجب أن تصاحب عملية الجدولة الزمنية هي التصريح لهيئة ما، كالمكتب الداعم لمجلس الوزراء، بالقيام نيابة عنه بمراقبة مدى الالتزام

بالجدول الزمني بصفة عامة، وكذلك وضع إجراء يسمح بعمل تعديلات في الجداول الزمنية في ظروف متغيرة¹.

الفرع الثاني: استخدام منهج الغايات والوسائل².

يعتبر هذا المنهج أن الغايات والأهداف التي يعلن عنها واضعو السياسات أمر مسلم به ثم يضع مستخدمو المنهج حلولاً تشريعية بديلة للوصول إلى تلك الأهداف، ويختارون الحل الذي يبدو، بالنسبة لهم، مبشراً بأكثر النتائج فعالية من الناحية الاجتماعية. ويتبنى منهج الغايات والوسائل، ضمناً، منهج الفلسفة الوضعية في الفصل بين الحقائق والقيم. ويرفض الاعتراف بإرتباط البحث عن الحقائق بتحديد الأهداف الأساسية للقانون، تاركاً القرار الحاسم "لقيم" واضعي السياسات في منهج الغايات والوسائل (يستخدم واضعو السياسات الحقائق في المقام الأول للموازنة بين تكاليف ومزايا الوسائل البديلة لبلوغ الأهداف المحددة مسبقاً). وفي الواقع، فإنه عن طريق افتراض أنه لا أحد يستطيع أن يستخدم الحقائق والمنطق للتساؤل عن قرار متصل بالأهداف، فإن منهج الغايات والوسائل يترك بذلك حتماً أهداف القانون لأولئك الذين يمسكون بزمام السلطة. ومن ثم يتخذ المنهج لنفسه قالباً فاشستياً حتمياً.

ويوضح منهج التدرجية أنه، في ظل تعقد الحياة الواقعية، لا يستطيع أحد أن يتنبأ بثقة بتبعات سياسة ما أو قانون جديد. وفي ظل المخاطر المجهولة الناتجة عن التغيير الشامل، ينصح التدرجيون بأن أكثر الطرق التي يمكن أن يستخدمها المشرعون حكمة هي التطرق للمشاكل الاجتماعية عن طريق إجراء أقل تغييرات

¹ فايز بكيرات وآخرون، المساندة التشريعية في فلسطين: بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق-جامعة بيرزيت،

2005، ص: 17

² آن سيدمان وآخرون، المرجع السابق، ص: 86

ممكنة. وفي أفضل الأحوال، لا يحدث التقدم إلا من خلال تغييرات تدريجية طفيفة. ولا ينتج "التخبط في الأداء عن السياسة المدروسة، بل ينتج عن الرعونة. وللتدرجية استخداماتها، خاصة عندما تكون التغييرات الكبرى محفوفة بالمخاطر نتيجة لقلّة البحوث.

المبحث الثالث: واضعو السياسة التشريعية.

يجب التفريق بداية بين المشرع والذي هو عضو البرلمان وبين الفني أو الصائغ الذي يصيغ المادة القانونية وفق إمكانيات ومنهج الصياغة القانونية المهنية، أعضاء المجلس يجب أن لا يتدخلوا بفنيات الصياغة التشريعية فليس من شأنهم أن يتدخلوا في اللغة والكتابة "الصياغة"، إذ يجب أن يركز تدخلهم على مناقشة الموضوع ومدى تلبية الطواقم الفنية التي كلفت بالصياغة لرغبات وتوجهات المجلس واحتياجات المجتمع من وضع وصياغة القانون، ولهذا يجب أن تبني دوائر قانونية داخل المجلس التشريعي لكي تمارس مهامها العملية على صعيد التشريعات وفق السياسة والمضمون الذي يحدده المجلس¹.

في التجربة الفلسطينية فإن أعضاء البرلمان وفي معظم الأحيان كانوا يجتهدون اجتهدات شخصية، حيث أصبحوا يقارنون ما بين القانون المصري والقانون الأردني بحكم التبعية التاريخية دون التعرف الحقيقي على الإحتياجات للمجتمع الفلسطيني، وهذا ما يمكن ملاحظته عند الخوض في تفاصيل القوانين نفسها التي سنّها المجلس التشريعي. إحدى أهم الإشكاليات أن الحكومة لا تتفق مع المجلس

¹ عزمي الشعيبي، كلمة بعنوان "المعيقات في العملية التشريعية في المجلس التشريعي"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003، ص: 29

التشريعي على سياسة تشريعية وعلى جدول أعمال التشريعي المشترك في بداية كل عام، وبشكل أكثر تحديداً لا تتفق على تحديد الأولويات، ولا تقدم مشاريع القوانين على شكل رزم متكاملة، وتترك الموضوع لاجتهاد كل وزير ونشاطه، وفي المقابل الكتلة التي تمتلك الأغلبية في المجلس كل منهما منشغل بشيء ما عدا العملية التشريعية، حيث أن معظم القوانين يقر تفاصيلها عدد من الأعضاء لا يتجاوز عددهم أصابع اليدين وأكثر من نصفهم من نواب قطاع غزة¹ هذا الوضع الذي عرض له فيما سبق أحد نواب المجلس التشريعي الفلسطيني يدفعنا إلى السؤال، من هم واضعو السياسة التشريعية؟ هل وضع السياسة هو من مهمة السلطة التشريعية؟ أم أنه من واجبات السلطة التنفيذية؟

في النظم الأنجلوسكسونية تكون مهمة صياغة القوانين في العادة منفصلة عن تلك المتعلقة بتشكيل السياسات، على الأقل فيما يتصل بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، إذ يقوم كادر مركزي من محامي الحكومة بمهمة صياغة النصوص التشريعية وإعطاء قوة النفاذ للتعليمات المفصلة بالنسبة لمضمون مشروع القانون والتي تم تحضيرها من قبل مطوري السياسة في الوزارة المعنية. وعلى الرغم من أن صائغي القوانين مسئولون عن كتابة النص إلا أن الآراء ووجهات النظر السياسية والقانونية حول المسائل الموضوعية لا تزال تأتي من مطوري السياسة من خلال عملية استشارة منتظمة. فكثيراً ما يكون صائغ القانون المحنك قادراً على استنباط كل ما يلزمه لتحسين السياسة، مما يمكنه من الوصول إلى درجة أكبر في التيقن والتطبيقية في المتطلبات المعيارية في النص القانوني².

أما في الأنظمة الأخرى، كما في القارة الأوروبية، تقع وظيفة تطوير وصياغة تشكيل السياسة في العادة على عاتق نفس مجموعة المسؤولين في الوزارة المعنية،

¹ عزمي الشعيبي، المرجع السابق، ص: 30

² كيث باتشيت، المرجع السابق، ص: 5

والتي قد تضم في أغلب الحالات على الأقل واحداً من الموظفين الذي يكون قد اكتسب معرفة خاصة في صياغة القوانين من خلال خبرته وتدريبه، وفي الحقيقة فإن هذه الترتيبات يسهلها الأمر الواقع أن معظم الموظفين محامون.¹

وفي العادة فإن واضعي السياسة هم مسئولون في الوزارة المعنية، إذا كان الأمر يتعلق بمشاريع القوانين الخاصة بالحكومة، الذين يمكنهم الإستعانة بالخبرات المناسبة في موضوعات معينة أو الإعتماد على هذه الخبرات، بما في ذلك الخبرة القانونية، وإنما تقع مسؤولية صنع القرار النهائي على عاتق هؤلاء الذين يشغلون مناصب سياسية (أي الوزير المعني وفي نهاية المطاف مجلس الوزراء). إن المجلس التشريعي تبنى إستراتيجية عمل تشريعات شاملة وكاملة جديدة في كل المجالات ولم يتبن إستراتيجية تعديل التشريعات القديمة، لقد أخذنا بإستراتيجية طويلة ومرهقة تقوم على فلسفة وضع تشريعات جديدة وتجنب الدخول في فلسفة التعديل أو التصويب للتشريعات السارية، وهذا ما أثر على أداء المجلس خصوصاً أن التشريع الجديد يعني العمل على مناقشة وصياغة التشريع من الألف إلى الياء، وهذا في الحقيقة ما لا يتناسب مع الإمكانيات والقدرات لأعضاء مجلس انتخبوا لأول مرة وليس لديهم الخبرات الكافية فضلاً عن الطواقم الفنية والوحدات والكوادر البشرية المساندة.²

المبحث الرابع: الإستشارة أثناء عملية وضع السياسة.

من الشائع أن تتشاور الوزارات مع بعضها البعض فيما يتعلق بأي مشاريع تشريعات جديدة وذلك لكي يؤخذ في الإعتبار المصالح الحكومية بكافة أبعادها، أما التشاور مع المجموعات غير الحكومية فيتم اللجوء إليه بنوع من التردد في الكثير من البلدان، وقد يكون سبب ذلك الإعتقاد بأن "الحكومة تعرف ما هو الأفضل لنا" أو

¹ كيث باتشت المرجع نفسه، ص: 6

² عزمي الشعبي، المرجع السابق، ص: 29

عدم استعداد الحكومة للكشف عن نواياها أو رأيها على الملأ قبل إرساء أي سياسة جديدة أو لأن مثل هذه العمليات قد تطيل من الوقت المطلوب لتطوير سياسة إلى مشروع تشريع، أو بسبب وجهة النظر بأن الردود العامة يجب أن توجه من خلال البرلمان. ولكننا نستطيع أن نرى تغييراً ملحوظاً في هذا الاتجاه، وهذا يشق جزئياً من مطالبة سكان الشعوب التي على درجة أكبر من الوعي السياسي بأن يكون لهم دور مباشر وأكثر إيجابياً في العمليات التي تؤثر عليهم وأن تكون ثمة درجة شفافية أكبر فيما يتعلق بعمل مؤسسات الدولة¹. وفي التشريع الفلسطيني يمكن ملاحظة بعض المشاركات الفاعلة لمؤسسات المجتمع المدني وكذلك لبعض المهتمين مثل القطاع الخاص الذي بدأ بطرح آليات للتنسيق والتشاور المباشر مع الحكومة والبرلمان فيما يخص التشريعات الاقتصادية.

الفوائد التي يمكن أن تعود من الإستشارة الخارجية

تشكل الإستشارة الخارجية عن الحكومة والبرلمان أداة جيدة في يد صناع السياسة التشريعية من خلال الإستفادة من الإمكانيات المهنية والتجربة العملية للعديد من الجهات والمؤسسات المعنية بالعملية التشريعية. ويمكن إجمال الإستفادة من الإستشارة الخارجية في الآتي²:

- وجود وعي أفضل بالأعمال التي يجب تنظيمها والمشكلات التي ينبغي حلها.
- توسيع نطاق خيارات السياسات.
- اختيارات أكثر إطلاعاً بالنسبة للآليات القانونية الواجبة لإعطاء قوة النفاذ للسياسة المفضلة.
- إيجاد حلول قانونية يكون من شأنها التشجيع على الإمتثال.

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 19

² كيث باتشت، المرجع السابق، ص: 10 وما بعدها.

- توصيل الحلول القانونية بشكل أكثر وضوحاً.
 - تسهيل جمع بعض مصنفات البيانات الضرورية لتقييم الآثار.
 - التثبت من سلامة نتائج التقييمات المستكملة.
 - تمكين الحكومة من أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات ومصالح الأشخاص المتأثرين.
 - جعل عملية سن القوانين وأسباب اختيار السياسات أكثر شفافية للجماعات المتأثرة.
- بالنسبة للإستشارة التي تتم بهدف تشكيل السياسة فلكي تكون لها أي فعالية فيجب أن تصمم بحيث تتولد عنها معلومات مفيدة بدلاً من أن تكون مجرد أداة للتوصل إلى إجماع في الرأي مع الأطراف المتأثرة رغم أن هذا قد تنتج عنه درجة قبول أكبر، ولكي تكون مفيدة، فيجب أن تبدأ في الوقت الذي يمكن أن تتحقق فيه أكبر استفادة للقائمين بتشكيل السياسة، هذا في العادة يتم أثناء مراحل تحليل وتطوير السياسات، بالرغم من أنها يمكن استخدامها أيضاً لفائدتهم للحصول على ردود الفعل والآراء تجاه أي خطة مستكملة الصياغة أو حتى تجاه مسودات الوثائق ومن ثم فيجب أن يكون من شأن الإجراءات المتبعة أن تمكن هؤلاء المستشارين من الإسهام بمعارفهم الخاصة ومعلوماتهم ذات الصلة بالموضوع والمستنبطة من خبراتهم، ولكي يتم هذا فمن الضروري أن يتوفر لهم بيان واضح من واضعي السياسة عن اتجاههم الفكري الحالي بالنسبة للمشكلة والخيارات الممكنة أو الخيار المفضل لحل هذه المشكلة، مع بعض الإرشاد فيما يتعلق بنوعية المعلومات والاستجابة المطلوب الحصول عليها. فلهذا السبب يكون من الضروري في بعض الأحيان إعطاء ضمانات مسبقة حول كيفية استخدام المعلومات نظراً لأن بعضها على سبيل المثال قد تكون ذات حساسية تجارية، والتأكيد أنها سوف تؤخذ بعين الاعتبار¹.

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 20

من المطلوب أن تكون نوعية الاستشارة ملائمة لظروف كل حالة على حدة، وفي بعض الأحيان عندما يكون للسياسة عواقب واسعة النطاق تؤثر على قطاعات كبيرة من سكان المجتمع، مما قد يستدعي تقديم دعوة عامة للجمهور، وفي حالات أخرى قد تستخدم الوزارات مجموعات استشارية دائمة أو مؤقتة يتركز عملها في نظر قضايا محددة وتتكون هذه المجموعات من الخبراء الذين يمكن إشراكهم في النقاش حول الخيارات والآثار. ومن ناحية أخرى وكبديل لذلك، يجوز أن تتم الاستشارة مع هيئات مظلية تمثل المصالح المتأثرة أو مجموعة مختارة من الجهات الممثلة التي تهتم على وجه التحديد بالموضوع الذي يدور حوله النقاش (كالأعمال الصغيرة الحجم أو المنظمات غير الحكومية)، بالإضافة إلى ذلك، فيمكن أن تتم الاستشارات من خلال الاجتماع وجها لوجه مع المسؤولين أو من خلال تقديم آراء خطية أو عن طريق الاتصالات الإلكترونية وهي ظاهرة تزيد انتشاراً في البلدان المتقدمة اقتصادياً.

إن أفضل الطرق لإنجاز مثل هذه التطورات هي لو أن للحكومة سياسة عامة للاستشارات تقدم النصيحة والإرشاد بالنسبة للمواعيد المتوقعة للاستشارات وكيف يجب أن يتم اختيار المستشارين ونوعية ونمط الاستشارة والإجراءات التي ينبغي إتباعها. فتوجد أمثلة لذلك في البرلمانات التي اشترطت في التشريعات التي سيكون لها أثر كبير على جماعات معينة أنه يجب استشارة الهيئات الممثلة لهذه الجماعات فيما يخص تطبيق تلك التشريعات. مع ذلك فلا استشارة ثمن غالٍ. فإذا أجريت على النحو السليم سوف ينتج عنها نتائج قيّمة، إلا أن تحليل المعلومات والبيانات وإدماج النتائج في عملية تطوير السياسات تفرضان مطالب تشكل أعباءً إضافية على واضعي السياسات، ومن الحتمي إذن أن يطول الميزان الزمني لإستكمال المشروع بما أنه يتوجب إتاحة الوقت اللازم لتدبير الاستشارة وتنفيذها وتجميع وتحليل النتائج. وبناءً عليه، فيجب اتخاذ القرار بشأن استعمال الاستشارة في إطار التخطيط

لمشروع التشريع، وذلك عندما تكون الفرصة متاحة لإعطاء الاعتبار الواجب لتوقيت الاستشارة والمدة الزمنية المطلوبة لها¹.

تشير هذه الاعتبارات إلى أهمية التخطيط والإدارة المنهجيتين لعمليتي التحضير والصياغة، بنظرة إلى تحديد الأولويات وبرمجة المشاريع التشريعية الجارية والتأكد من توفير الموارد اللازمة. ومن شأن هذا أنه يمكننا من تحديد الجداول الزمنية والآجال لكل مشروع على حدة وإدماج عمل الحكومة بشكل عام وتنسيقه مع أعمال السلطة التشريعية. ولتحقيق هذه الأهداف تقوم الكثير من الحكومات بإنشاء هياكل تنظيمية يمكن من خلالها القيام رسمياً بتعريف الإجراءات التي يجب إتباعها لتحديد خطة العمل التشريعية السنوية والتي تلتزم بها الوزارات التي ستقوم بتنفيذ تلك الخطة².

وفي واقع الأمر تتم صياغة هذه الإجراءات ونشرها في "أصول الإجراءات لأعمال الحكومة" على سبيل المثال. ينبغي أن تكون للسلطة المسؤولة عن إنشاء الهيكل والمحافظة عليه المكانة المناسبة والسلطة السياسية لضمان الالتزام به. ففي بعض البلدان وفيما يتعلق بالحكومة تعطى هذه المهمة لوزارة العدل، ولكن هذا في نظر البلدان الأخرى هو إعلاء وزارة معينة فوق الوزارات الأخرى، وبناءً عليه تخول تلك الوظيفة لهيئة أو جهة تستمد سلطتها من مجلس الوزراء (كمكتب مجلس الوزراء أو مستشارية الدولة).

تطبق هنا اعتبارات أخرى فيما يتعلق بالتشريعات التي تباشرها البرلمانات، ففي العادة تعرض مشاريع القوانين أولاً على لجنة مخصصة لنظر الموضوع والتي لها أن تحدد أولويات أعمالها بالنسبة لنظر المشاريع التي تعرض عليها في أي وقت من الأوقات، وبالمثل فإن مشاريع القوانين الصادرة عن هذه اللجان والتي ستعرض

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 21

² باتشت كيث، المرجع السابق ص: 15

على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيها، سوف تخضع في العادة لقرارات الجدولة الزمنية التي تتخذها اللجنة البرلمانية المعنية، ونظراً لأن مشاريع القوانين الكبرى الناشئة عن المبادرة البرلمانية تميل إلى أن تكون أقل عدداً من تلك الناشئة عن الحكومة، فيكون من غير العادي أن يوجد هيكل تنظيمي مفصل ومعقد التركيب، وفي هذه الحالة يكفي عامة وجود القواعد والأصول الإجرائية التي تنص على الترتيبات اللازمة لبرمجة عمل السلطة التشريعية للاستجابة لمثل هذه الوثائق¹.

المبحث الخامس: السياسة التشريعية وأولويات التشريع.

إذا كانت أولويات الحكومة التشريعية ستتحقق بسرعة معقولة، فيجب أن تتوفر بعض الضمانات بأن مشاريع القوانين التي ترسلها إلى البرلمان سوف تنتظر ببعض من السرعة، وفي ذات الوقت فإن السلطات التشريعية نفسها بحاجة إلى وجود بعض الضمانات بأن تشريعات الحكومة سترسل إليها على فترات منتظمة حتى يمكنها توزيع أعمالها على فترات مناسبة لها على مدار انعقاد جلساتها السنوية. وفي ظروف أخرى قد تكون للحكومة القدرة على توجيه ضغوط سياسية مباشرة من خلال حيازتها على أغلبية المقاعد في البرلمان أو من خلال زعماء البرلمان المؤيدين لها، فمن الممكن أن تحدد أصول الإجراءات البرلمانية الإطار الزمني الذي يجب أن يبدأ في خلاله عمل السلطة التشريعية بالنظر في مشاريع الحكومة بعد عرضها عليها. وفي عدد من البلدان تكلف الحكومة أحد أعضائها بمسؤولية العمل كأداة ربط واتصال بينها وبين السلطة التشريعية فيما يخص المعالجة التشريعية لمشاريع قوانين الحكومة².

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 21

1 في بعض الدول يتم تعيين وزير منتدب لدى البرلمان تكون مهمته التنسيق بين الحكومة والبرلمان، وهو أمر مهم وإن كان للأسف غير موجود في السلطة الفلسطينية.

وفي كثير من الأحيان فإن السلطة التنفيذية تسعى إلى معالجة مشكلة طارئة بنصوص قانونية مستعجلة متناسية أن القاعدة القانونية عامة ومجردة وهي تسعى إلى تحقيق متطلبات المجتمع فلا يتصور أن تطبق القاعدة القانونية إذا تحققت شروطها على بعض الحالات دون البعض الآخر. وفقدان التشريع لعموميته يعدم تماماً أهليته لتنظيم السلوك الاجتماعي. والتشريع المجرد يعنى أنه لم ينشأ أو يصدر ليطبق على شخص بذاته، أو حالة بعينها وإنما صدر التشريع بناءً على فهم متجرد للصالح العام. وفي الحقيقة أنه لا يكفي بتوافر العمومية والتجريد في شكل التشريع، ولكن لابد من النظر إلى باعث المشرع أو تقييم النواب الحقيقية التي دفعت المشرع لإصدار تشريع ما لأن هذا الباعث وهذه النوايا قد تؤدي إلى الكشف عن الكثير من افتقار التشريع للعمومية والتجريد من الناحية الموضوعية.

ونقصد بـافتقار التشريع للعمومية من الناحية الموضوعية أن النص التشريعي العام قد يورد على تطبيق قاعدته العامة مجموعة من الاستثناءات أو يجيز لجهة التطبيق إيراد هذه الاستثناءات. الأمر الذي يفقد التشريع رغم احتفاظه بعموميته الشكلية تلك العمومية في التطبيق الفعلي خاصة إذا كان يحال في تحديد الاستثناء إلى مطلق تقدير السلطة التنفيذية. وكثيراً ما يدعي المشرع أن تشريعه مجرد في حين يكون الباعث على وضع التشريع معالجة حالة فردية محددة ومعلومة للمجتمع، أو أن يصدر تشريع محكوم بحالة محددة وبظروف محددة¹. وعندما تقوم السلطة التشريعية باستعمال التشريع لمواجهة حالات لحظية طارئة فإنها تكون قد انحرفت بوظيفة التشريع

¹ أهم مثال على ذلك ما حدث في تعديل قانون الانتخابات العامة لسنة 2005 الذي نظم الانتخابات التشريعية الأخيرة، حيث كانت التيارات السياسية طرحت فكرة التمثيل النسبي الكامل إلا أن النواب ولمصالحهم الخاصة ليتمكنوا من الترشيح الفردي على الدوائر أقرروا القانون المختلط الذي كان سبباً في فوز حماس في الانتخابات وخسارتهم هم أنفسهم.

ليقوم بوظيفة التنفيذ. إن ظاهرة التشريعات غير المجردة من شأنها أن تفقد التشريع صفة الثبات والاستقرار لأنه إذا اعتادت السلطة التشريعية وضع التشريعات كلما ظهر طارئ جديد، أو استجبت حادثة فعندئذ يصبح التشريع رد فعل تنظيمي لأحداث عارضة بحسن معالجتها بوسائل أخرى سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، وافتقاد الكثير من التشريعات العربية للعمومية والتجريد على النحو السالف بيانه يمكن تفسيره في إطار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إذ تغلب آليات هذه السلطة التنفيذية المهنية على آليات وتقاليده الصناعة التشريعية. كما أنه يمكن تفسيرها في إطار غيبة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية الأمر الذي يعلى الانتماء الحزبي لدى عضو المجلس التشريعي على أي اعتبار آخر حتى لو كان هذا الاعتبار هو كفاءة التشريع ورشده.

إن التشريع الجيد هو الذي ينظم ظاهرة اجتماعية مستمرة فالتشريع أداة لتنظيم الظواهر الاجتماعية الدائمة وحكمها وليس لمعالجة الظواهر الطارئة.¹ خاصة إذا كانت هناك وسائل أخرى اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو تربوية أو إعلامية متاحة لمعالجة الظاهرة، فالتشريع بما ينطوي عليه من سلطة الدولة في القهر والإجبار يحسن ألا يلجأ إليه إلا في نهاية المطاف عندما تعجز وسائل الضبط الاجتماعي الأخرى عن معالجة الظاهرة. وإذا كان للتشريع لابد أن يغلب مصلحة فئة اجتماعية على مصالح فئات اجتماعية أخرى، ولكن يجب ألا تتخذ هذه الخاصية من خصائص التشريع للخلط بين المصالح الاجتماعية والمصالح الفردية ثم إن تغليب التشريع لبعض

¹ علي الصاوي، المرجع السابق ص: 11

2 هناك ملاحظة على بعض القوانين الفلسطينية وهي كثرة التعديل على القانون بعد صدوره وذلك لوجود مصالح خاصة استثنائية ولحظية فيتم اللجوء إلى تعديل القانون مثل قانون الإستثمار الذي عدل ثلاث مرات في أقل من 8 سنوات

3 كبت بانتشت، المرجع السابق ص: 6

المصالح الاجتماعية على البعض الآخر لا يعنى أن نغفل المصالح الاجتماعية الأخرى لأن جوهر التشريع الرشيد يقوم على الموازنة بين المصالح بما يوفق بينها قدر الإمكان وعلى الموازنة بين القيم التشريعية فلا يقبل من التشريع أن ينحاز دائماً لقيمة الأمن والاستقرار على حساب قيمة العدل والحرية والعكس أيضاً غير مقبول من وجهة نظر الرشد التشريعي.¹

إن خصائص التشريع الجيد أنه ينطلق من تصور مسبق متفق عليه لفلسفة التشريع وفلسفة التشريع يجب أن تكون واضحة وأنها صالحة للتطبيق على المدى الطويل، وأنها راعت العلاقة بين السلطة، والأمن، والحرية، حيث أن هذه الخاصية تجعل الناس تدرك أن التشريع جاء ليطبق، وأن مجيئه ليس للتهديد أو للمساس بالمصالح الاقتصادية. وإذا اعتقد الناس أن التشريع جاء يهدد فقط، فقط ينصرف الناس عنه ولا يطبقونه ونعود إلى ظاهرة اغتراب التشريع. في كل يوم، نسمع مطالبات بقوانين جديدة. ولا يبدو قط أن الحكومة تملك موارد كافية لصياغة هذه القوانين، وسنّها، وتنفيذها. ولتجنب إضاعة الوقت والمال في مشروعات قوانين غير مهمة نسبياً، يجب أن يحدد الترتيب الذي سنتّم به صياغة التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، ومناقشتها، وسنّها - أي أن ترتّب حسب أولويتها.

إن البحث في موضوع الأولويات هو ما سنعمد إلى دراسته من خلال هذا المبحث مقسمينه إلى ثلاثة مطالب، نخصص الأول منها لإلقاء الضوء على موضوع التحديد الإعتباطي للأولويات، والثاني لبيان معايير تحديد الأولويات، فيما نخصص الثالث لبيان تحديد الأولويات في الحالة الفلسطينية.

المطلب الأول: التحديد الإعتباطي للأولويات²

² أن سيدمان وآخرون، المرجع السابق، ص ص: 41 - 59

إن المشرعين يواجهون صعوبات كثيرة عند تحديد مشروعات القوانين التي ينبغي البدء بصياغتها قبل غيرها. ويبدو في كثير من الأحيان أن عمليات تحديد أولويات التشريعات المقترحة في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية تتم بشكل اعتباطي. وفي الحقيقة، تسمح هذه العمليات للمستفيدين من الوضع الراهن، في معظم الأحيان، بالضغط على الحكومة من أجل اتخاذ إجراءات إضافية غير مهمة لا تتعرض للأسباب المؤسسية لتزايد الفجوة بين "من يملكون ومن لا يملكون". ويعكس ذلك، على ما يبدو، الطبيعة المنحرفة للمؤسسات المعنية بتحديد الأولويات.

إن البحث في موضوع أولويات التشريع يقتضي دراسة المؤسسات والجهات ذات العلاقة بتحديد أولويات التشريع، وماهية السبل الكفيلة بتحسين أداء هذه المؤسسات، وهو ما سيكون مداراً لحديثنا في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: المؤسسات المعنية بتحديد أولويات صياغة القوانين:

تنشأ معظم مشروعات القوانين في معظم البلدان داخل السلطة التنفيذية، لاسيما الوزارات، في شكل مشروعات قوانين حكومية.¹ وخلال تنفيذ القوانين القائمة، يضع المسؤولون في الوزارات أيديهم في كثير من الأحيان على مشكلات جديدة تستدعي سن تشريعات جديدة. وفي بعض الأحيان، تقوم لجان برلمانية، أو مسئولون بالوزارات، أو أحد المشرعين بإعداد الصياغة الأولية لمشروع قانون.

وتقدم الوزارات مشروعاتها التشريعية المقترحة عادة إلى جهة ما تتولى تحديد أولوية كل المقترحات المتعلقة بصياغة القوانين في البلاد حسب أولوياتها. وفي بعض البلدان، تقدم الوزارات مشاريعها إلى "اللجنة الوزارية المختصة بالتشريع" والتي تتكون من كبار الوزراء، لتحدد الأولويات. وفي بلدان أخرى، تكتفي الوزارات بإرسال

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 22

تلك المشروعات إلى المكتب المركزي للصياغة، الذي يقوم بدوره بتخصيص موارده النادرة لمشروعات القوانين التي يرى طاقمه أنها مهمة. وعندئذ، يحدد المكتب، فعلياً، أولوية مشروع القانون.

وأياً كان تنظيم المؤسسات، فإن تحديد الأولويات كثيراً ما يبدو على أرض الواقع وكأنه يتم بشكل اعتباطي تماماً (نشر في الولايات المتحدة مقال مهم حول تحديد الأولويات حمل العنوان التالي "نموذج سلة مهملات للاختيار التنظيمي"). وكثيراً ما يستغل القادة السياسيون الفوضى التي تحيط بعملية تحديد الأولويات للضغط بشدة من أجل سن مشروعات القوانين التي تدعمها مجموعات المصالح القوية. وفي العادة، فإن أولئك الذين لديهم قنوات اتصال أفضل مع صانعي القرار - وهم من أصحاب السلطة والامتيازات الموجودين في كل مكان تقريباً - ينجحون في الحصول على ترتيب متقدم لمشروعات القوانين التي تعزز مصالحهم.¹

وفي الحالة الفلسطينية فإن الحكومة معنية بأولوية التشريع وكذلك أعضاء البرلمان وهو ما يمكن الإشارة إليه عند الحديث عن القوانين الاقتصادية التي أقرها المجلس التشريعي لتحديد الجهة التي قدمت مشروع القانون، والإطلاع على مدى الإنسجام بين أولويات سن القوانين المختلفة وترباطها.

الفرع الثاني: سبل تحسين أداء المؤسسات المسؤولة عن تحديد الأولويات

يجب على المشرعين أن يجيبوا عن هذا السؤال في ضوء الظروف الخاصة ببلدهم، وعن طريق وضع أجندة للتشريع، تؤدي القرارات المتعلقة بتحديد الأولويات إلى تشكيل اتجاه ممارسة الحكومة لسلطة الدولة. وتتمثل إحدى مهام النواب الهامة في التأكد من أن المؤسسات المسؤولة عن تحديد الأولويات في الدولة تعطي البرلمان

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 23

فرصة لتقييم البرنامج التشريعي للحكومة وإقراره. وسنقترح هنا بضعة عوامل يجدر بالنواب أن يضعوها في اعتبارهم.

يتطلب تحديد الأولويات إجراء مقارنة بين العديد من مشروعات القوانين التي تثار ضجة كبيرة حولها لجذب انتباه السلطة التشريعية. وتتاح الفرصة التشريعية الرئيسية للقيام بذلك عندما تقدم الحكومة برنامجها التشريعي السنوي إلى السلطة التشريعية لإقراره (لا تفعل كل الحكومات ذلك)، ولكن يجب عليها أن تفعله. وفي معظم-إن لم يكن كل بلدان الكومنولث- على سبيل المثال، يعلن رئيس الدولة البرنامج التشريعي السنوي في افتتاح أول جلسة للبرلمان للسنة.

وأياً كانت اللجنة التي تتحكم في جدول أعمال السلطة التشريعية، يجب عليها أن تطلب من مقدمي مشروع القانون أن يقدموا معلومات وافية تمكّن اللجنة التشريعية المختصة من تحديد الأولوية النسبية لمشروع القانون بحكمة ويمكن أن يأخذ ذلك شكل مذكرة تصف المشكلة الاجتماعية التي سيتناولها مشروع القانون، وتحدد جدولاً زمنياً للصياغة، وتقدر حجم الموارد الضرورية لصياغة أحكام القانون وتنفيذها. كما يجب أيضاً أن تحدد تلك المذكرة المعايير، والحقائق، والمنطق الذي يعتقد مقدمو مشروع القانون أنه يبرر إعطاء الأولوية لمشروع قانونهم؛ كما توضح المذكرة التشكيل المقترح للجنة الصياغة، والأسلوب الذي سيتم به استشارة المنتفعين من القانون.¹

وعند ترتيب مشروعات القوانين المقترحة، تقوم الجهة المسؤولة عن تحديد الأولويات بوظيفة التخطيط. وشأنها شأن كل الخطط، يجب أن تظل القرارات الأولية المتصلة بتحديد الأولويات مرنة. وإذا ظهرت، في غضون السنة، مشكلة اجتماعية

¹ كيت باتشست، المرجع السابق ص: 26

جديدة تتطلب على ما يبدو سن تشريع جديد، يستطيع المشرعون أن يقرروا تغيير قائمة الأولويات في ضوء الحقائق والمبررات المتاحة إضافة إلى المعايير المحددة بوضوح مسبقاً والمعلن عنها بشكل جيد.

المطلب الثاني: معايير تحديد الأولويات

لا أحد يستطيع أن يقدم مخططاً لتحديد أولوية التشريعات المقترحة في بلد ما في وقت محدد. ومع ذلك، فإنه من منطلق المنطق والخبرة ينبغي وضع إرشادات عامة للأسئلة التي يجب أن تطرحها على الحكومة فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي يجب أن تحظى بالأولوية قبل غيرها عند اتخاذ إجراء تشريعي؛ وبعبارة أخرى، ماهية المعايير التي ينبغي استخدامها في تحديد الأولوية التشريعية.

الحصول على معلومات لترتيب التشريعات حسب أولوياتها:

لتحديد أولوية التشريعات المقترحة، يجب أن تطرح الأسئلة التالية:

هل مشروع القانون المقترح:

1. يحسن جودة الإدارة؟ وكيف؟

2. يزيد فرص العمل؟

3. يزيد إنتاج السلع والخدمات لسد الحاجات الأساسية لغالبية السكان؟

4. يزيد الإنصاف؟ وكيف؟ وعلى المدى القصير، أو المتوسط، أو الطويل، من

سيفوز؟ ومن سيخسر؟

كما يجب أيضاً أن تطرح الأسئلة التالية:

1. هل تبدو الأحكام التفصيلية المذكورة في مشروع القانون قابلة للتطبيق؟ وبأية

تكلفة؟ وما هي التبعات الاجتماعية المحتملة غير المقصودة؟

2. ما هي التكاليف والفوائد الاجتماعية المرجحة لمشروع القانون؟

3. في ضوء الموارد المتاحة للصياغة، ما مدى الصعوبة المرجحة التي تشكلها

مهمة صياغة مشروع القانون، وكم ستستغرق هذه المهمة؟

4. ما هي التشريعات الأخرى المقترحة التي تنافس على كسب الأولوية؟

ملخص:

أ -يشكل واضعو السياسة عملية تحديد الأولويات وعليهم أن يراجعوا العمليات التشريعية في الدولة مراجعة نقدية، وإذا دعت الضرورة، أن يعيدوا تنظيمها ليضمنوا تحديد أولوية التشريعات بما يحقق المصلحة العامة.

ب -إعطاء الأولوية بشكل عام للتشريعات التي من المرجح أن تعمل على تقوية المؤسسات الضرورية لضمان الإدارة الجيدة، وكذلك المؤسسات الاجتماعية-الاقتصادية التي توفر فرص العمل للسكان وتشكل نوعية حياتهم.

ج -وعند تقييم الأولوية النسبية للتشريعات التي من المرجح أن تؤثر على المؤسسات الاقتصادية للدولة في مجالات الزراعة، والصناعة، والقطاع غير الرسمي، والتجارة، والتمويل:

- يجب عدم اتخاذ القرار بناء على نماذج أو نظريات مجردة، بل بناءً على حقائق نابعة من ظروف الدولة.

- يجب التفكير بعناية في الأسئلة التي يجب أن تطرح لتقييم الأثر الاجتماعي المرجح لتلك القوانين، وكذلك على فرص العمل المنتجة التي ستتوفر للمواطنين وتحسن من نوعية حياتهم.

المطلب الثالث: تحديد أولويات التشريعات والحالة الفلسطينية:

أما في الحالة الفلسطينية، وبعد إجراء مسح واستقراء شاملين لكافة التشريعات الصادرة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد تبين لنا عدد من النتائج أهمها،

غياب خطة واضحة تحدد أولويات التشريع.¹ فقد عانى المجلس التشريعي من عدم وجود سياسة تشريعية واضحة ومتجانسة. أو خطة واضحة ومحددة لإقرار القوانين ذات الأولوية حسب احتياجات المجتمع الفلسطيني. ونتيجة لذلك يلاحظ إهمال بعض القوانين ذات الضرورة الملحة على حساب قوانين أقل أهمية، وكذلك البدء في مجال أو محور قانوني محدد وعدم إتمامه والانتقال إلى موضوع أو محور آخر، وهو ما أنتج رزمًا قانونية مبتورة وغير قادرة على تحقيق غاياتها.

فإذا كان لا بد من تحديث المنظومة التشريعية الفلسطينية وتوحيدها، فما هي أولويات التشريع التي يجب على المشرع الفلسطيني أن يعالجها؟ ليس الهدف هنا تسمية تشريعات معينة بذاتها، وإنما المهم هو بيان الأسس التي يمكن الاعتماد عليها من أجل تحديد أو إقرار تلك الأولويات²

يبدو واضحاً أن المشرع الفلسطيني لم يتبع فلسفة معينة في تحديد أولويات التشريع فبعض التشريعات التي تم تبنيها حتى اللحظة هي وليدة الحاجة الملحة وبعضها الآخر وليد ضغط أو مطالب من بعض الجهات المانحة وغيرها.³ وسيتم تفصيل ذلك عند مناقشة الفصل المتعلق بالنظام القانوني الذي ينظم الإقتصاد الفلسطيني لاسيما القوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني.

كيفية تحديد أولويات التشريعات

إن تحديد أولويات التشريع لا يتم بصورة انتقائية وعشوائية، سواء أكان من قبل الأكاديميين القانونيين أو من فئة أو من جهة أخرى دون غيرها، وإنما يتم من قبل المجتمع ككل بجميع فئاته الحاكمة والمحكومة على ضوء الحاجات الملحة

¹ حسين أبو هنود، المرجع السابق، ص: 75-77

² مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين، (الآليات والأهداف والأولويات)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، أيار، 2000، ص: 46.

³ مصطفى مرعي، المرجع السابق، ص: 46.

والأهداف والسياسات التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها ويرى أنها تخدم مصالحه وتلبي احتياجاته. وعليه يجب التأكيد على أهمية وجود أو تشكيل لجنة تشريعية مشتركة تضم المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية والمؤسسات المعنية بالتشريع، هدفها التشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة وهيئات المجتمع المدني لدراسة الحاجات الملحة من التشريعات، ووضع جدول هرمي لأولويات التشريعات، وجدول زمني يضمن إعدادها فنياً بصورة جيدة لتلائم المجتمع الفلسطيني.¹

كما يجب التنبيه على ضرورة وضع سياسة تشريعية عامة تكفل وحدة الأهداف والغايات، بحيث لا تقوم كل وزارة أو سلطة أو جهاز بوضع خطة مستقلة قد تتلاقى أو تتعارض مع ما يتم وضعه من خطط من السلطات أو الأجهزة الأخرى، كذلك يجب التعامل مع جميع القوانين ضمن معيار واحد في إطار الجسد القانوني الواحد لا أن يتم التعامل مع كل قانون كحالة فردية منفصلة عن مجموع القوانين والتشريعات.²

المبحث السادس: السياسة التشريعية وآليات التشريع

إن أكثر الأمور التي تهمنا من خلال هذه الدراسة أو هذا الجزء منها، هو أن نبين الأثر الذي تحدثه السياسة التشريعية على العملية التشريعية بشكل خاص، وهو ما سيكون مداراً لبحثنا من خلال هذا المبحث مقسمينه إلى أربعة مطالب، نخصص الأول منها لبيان العلاقة ما بين السياسة التشريعية وعملية الصياغة، والثاني لبيان أثرها على العملية التشريعية، والثالث لتقييم القوانين الحالية، ونخصص الرابع لبيان أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية.

1 جمال الخطيب، المرجع السابق، ص:5

2 علي خشان، كلمة بعنوان "التشريع الفلسطيني، الواقع والمأمول"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني، الأول للتشريعات "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003 ص:59

المطلب الأول: السياسة التشريعية ووضع معايير للصياغة النظرية¹

فالساسة عموماً، وبالمعنى الإجرائي، هي عملية اتخاذ القرارات، التي تتضمن المفاضلة فيما بين البدائل المتاحة والممكنة، على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع والسياسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلاً، ومروراً بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه إزاءها، ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة.

أما الصياغة التشريعية فهي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، كي تكون قابلة للتنفيذ. ولهذا، يجب الحذر وعدم الخلط، ولو غير المتعمد، بين الصائغ والصانع فالأول مصمم فني، والآخر هو صانع القرار، المسئول، أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته² فيكون هناك منهج تشريعي يختلف من نظام لآخر، ويتأثر بدرجة كونه نظاماً سلطوياً أو نظاماً ديمقراطياً، فالسياسة التشريعية في الحالة الأولى لا تتيح دوراً كبيراً للمجالس النيابية وإنما يكون الدور الأكبر للسلطة التنفيذية (الحاكم)، وفي بعض الأحيان يكون الحاكم لباساً لثوب مؤسسي خارجي مثل سلطة الحزب الواحد أو الوحيد وبالتالي يكون لدينا برلمان تابع، وفي مثل هذا الوضع يكون دور هذا البرلمان مجرد عملية تشريع لتصرفات السلطة التنفيذية أي إدخال ما تراه مناسباً في إطار قانوني. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة فإن السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية على نحو ما، قد تزداد فيه كفة طرف معين على أخرى، ولكنها جميعاً تبقى في دائرة التأثير.

¹ كيث باتشت، المرجع السابق، ص: 22

² علي الصاوي، المرجع السابق، ص: 23 وما بعدها.

وتتمثل العلاقة بين السياسة التشريعية والصياغة التشريعية في عدة أمور، منها:

1

أولاً، المنهجية التي تتم بها عملية الصياغة، فالتوجه السلطوي يفرز صياغة سلطوية، تميل إلى الصرامة والثبات، ذلك لأنها تكون قد صنعت في أروقة السلطة المركزية، وعندما تدفع بمشروع القانون إلى البرلمان لا تجد قوى فاعلة لتغييره، أو تكون قادرة على تمريره بحالته التي اقترحتها تقريباً، وهو ما لا يتوافر بسهولة في النظم الديمقراطية التي تركز على برلمانات مستقلة تستطيع انتقاد مشروع القانون الذي قدمته الحكومة (سواء مباشرة، أو عن طريق نواب الحزب الحاكم) وتسعى إلى التغيير فيه ويكون لها دور أكبر في إعادة الصياغة.

ثانياً، تتأثر تقاليد الصياغة القانونية بنوعية السياسة التشريعية وما إذا كانت هناك "سياسة" عامة للتشريع أم يقتصر الأمر على معالجات تشريعية لقضايا متفرقة، تثار لأسباب طارئة ففي الحالة الأولى تنعكس السياسة التشريعية على منظومة القوانين فتساعد على اتساقها معاً من ناحية وسلامة توافقها مع الإطار الدستوري أو السياسي السائد من ناحية أخرى، أما في الحالة الثانية فالأرجح أن تتباين أساليب الصياغة من تشريع لآخر، وربما من مجلس إلى آخر، فتظهر بوضوح مشكلات مثل "تضارب التشريعات"، وتناقض النصوص والقواعد القانونية وتعددتها وكثرتها، وضحالة وركاكة الصياغة أحياناً.

ولا يعنى هذا أن الصياغة الجيدة توجد في دول دون أخرى، أو أن العلاقة بين سلطوية أو ديمقراطية نظام الحكم من ناحية وضعف أو جودة الصياغة التشريعية من ناحية أخرى هي علاقة مباشرة أو حتى من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج وإنما يعنى أن برلمانات الحكم الجيد أقرب إلى إفراز صياغة

¹ علي الصاوي، المرجع السابق، ص: 6 وما بعدها.

تشريعية تتوافق مع مبادئ الحكم الجيد وأسسها الإجرائية التي تستقر اليوم. فعلى سبيل المثال، تبرز وتساعد مظاهر وقنوات الشفافية في برلمانات الحكم الجيد على تطوير وتنقيح النصوص المقترحة وذلك من خلال طرح مشروعات القوانين للرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والفئات المعنية (ضرراً أو نفعاً) بأحكام القانون وآثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضاً، فتخرج القوانين أقرب إلى التطبيق وأسهل للفهم وأيسر في التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية من خلال طرحها على بساط النقاش العام.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشاءها أو يفرض رغبته في إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته. وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية ليجسدها في "مشروع تشريع". ولهذا، نجد في النظام المصري، مثلاً، أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستورياً وفنياً، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً. ورغم أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أياً من كليهما لا يبادر باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذي يفعل ذلك (أو البرلمان والحكومة معاً) كما يصوغها أو يُقرّ صياغتها، تحت رقابة الدستورية.¹

ثالثاً، المحددات الاجتماعية والسياسية للصائغ وهو يقوم بترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية. فصياغة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 25

ناحية، كما تتطلب دراسة واستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى. فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين، الأول هو المادة أو المضمون أو الجوهر، والثاني هو الشكل، الذي يتم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني، ليكون صالحاً للتطبيق العملي عند إصداره. فالغاية المراد إدراكها من التشريع يتم بلورتها وضبط مضمونها من خلال شكل له أسسه ومبادئه، وهو ما يسمى بالصياغة القانونية أو التشريعية. وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي. من هنا يمكن تعريف الصياغة التشريعية بأنها عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد صالحة، يمكن تطبيقها عملياً وعبر فترة ممتدة نسبياً دون لبس أو غموض.¹

قلنا أن التشريع سياسة وصياغة، والآن نقول: السياسة قبل الصياغة. بعبارة أخرى: هل الصياغة الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتماسكة فنياً، أم هي التي يتم وضعها بطريقة ديمقراطية ثم نقوم بصياغتها على أسس علمية وفنية؟ سوف نتناول هنا الدلالات التي يحملها مفهوم حسن إدارة الدولة في العملية التشريعية، على مستويين: الأول هو صناعة التشريع، والثاني هو صياغة التشريع. وبرغم الطرافة والعمق في تشابك الدلالة اللغوية والمنطقية "للصياغة" و"الصناعة" بمعنى أن الصياغة في ذاتها صناعة وأن الصناعة تنتج في النهاية صياغة، فإن ما نقصده في هذا السياق هو أن صناعة التشريع تعنى تحديد مبرره وأغراضه وملامحه، وهي عمل برلماني أو نيابي، بينما نقصد بالصياغة فنون ومهارات بناء النصوص وتحرير القوانين. ولأن النائب هو المشرع فإنه قد يكون صائغاً أو لا يكون، ولكن الصائغ ليس مشرعاً، حتى وإن أخذ المشرع بخبرته.

¹ على الصاوي، مرجع سابق ص: 22

أما مفهوم حسن إدارة الدولة فهو الذي يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسة يتميز بعدة أمور أساسية، أهمها درجة كبيرة من احترام سيادة القانون، والشفافية في صنع القرار، وتشجيع المشاركة في الحياة العامة. وبمنظرة مدققة نجد أن المحك العملي لقياس مدى النجاح في الإدارة الحكومية، من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية، فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتحدى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الإدارة الجيدة. ويمكن تطوير معايير عامة ومشاركة وممارسات موحدة في تحضير وصياغة التشريعات وذلك في حالة ما إذا كانت متضمنة في توجيهات رسمية تدعمها سلطة الحكومة أو البرلمان. وفي عدد من البلدان، ينظم القانون هذه السمات الأساسية للتشريعات وله قوة إلزام كل من الحكومة والبرلمان، وإنما في العادة تتوفر متطلبات أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بمنهجيات الصياغة والشكل والأسلوب التشريعيين وذلك من الناحية الإدارية من خلال توجيهات أو تشريعات ثانوية. كما يمكن أيضاً توفير مبادئ توجيهية بالنسبة لطرق الصياغة وذلك من خلال كتيبات خاصة عن شكل الصياغة والأسلوب المصرح به رسمياً، ويمكن لمثل هذه الوثائق أن تبين بطريقة أقل توجيهها الأساليب المفضلة للتعامل مع ظروف صياغة معينة أو الصعوبات التي كثيراً ما تنشأ عنها، كما أنها تبين كيف يمكن تبسيط لغة التشريعات حتى يستطيع الشخص العادي فهمها وتناولها وأيضاً دعم فكرة الصياغة باستخدام اللغة العادية. بالإضافة إلى ذلك، فهي يمكن أن توضح لنا كيف نتقady الممارسات السيئة، مثل اللجوء إلى اللغة القانونية دون أي داعٍ لها كما أنها حقاً ثمينة كأداة لتعليم الصائغين بأساليب الممارسة الحسنة بالاستعانة بالخدمات العامة الخارجية، فضلاً عن أنها أداة مساعدة في التدريب.

المطلب الثاني: التدقيق من خلال العملية التشريعية¹

تعتبر البرلمانات مسؤولة دستورياً عن إعطاء الصلاحية الضرورية لتقنين المشاريع من خلال العملية التشريعية الرسمية، فإن عملية المناظرة حول التعديلات والنظر فيها تميل إلى التركيز على الملامح السياسية للقوانين بدلاً من الجوانب الفنية. ولكي يشاركوا مشاركة كاملة في الأخيرة، فعلى أعضاء السلطة التشريعية أن يكونوا ملمين إلى حد معقول بسياق الخطة التشريعية المقترحة، وأهدافها ومدخلها والطريقة التي يتوقع أن يطبق بها القانون. لن تقدم الوثيقة التشريعية نفسها إلا القليل من المعلومات عن خلفية الموضوع وقد تحتاج إلى تحليل متخصص نسبياً لمعرفة كيف ستكون عند التنفيذ، وهذا يمكن أن يشكل عائقاً للكثير من الأعضاء من ذوي الخبرة المحدودة بموضوع البحث وكيفية تحليل القوانين.

وفي بعض النظم حيث تعرض مشاريع القوانين على لجنة برلمانية للنظر الأولي فيها، قد تكون هذه اللجنة مصرحاً لها بالنظر في المشروع لأغراضها الخاصة ثم رفع تقريرها حول عواقب المشروع الإقتصادية وعاقبته على ميزانية الدولة، أو الآثار الإجتماعية أو السياسية للقوانين وما إذا كان في نظر اللجنة أن تلك القوانين ستكون وافية وذات فعالية.

أما في النظم الأخرى، فإنها تستخدم وسائل مختلفة لتوفير المعلومات اللازمة التي قد يحتاج إليها البرلمان، وهي على سبيل المثال:

- وجود متطلب رسمي بأنه يجب أن ترفق بجميع مشاريع القوانين مواد إيضاحية تبرر وتفصل محتواها بشكل سردي أو إقائي.
- توفير وسيلة للجان البرلمانية لطلب التبرير الشفوي من أحد وزراء الحكومة.

¹ كيث باتشت، المرجع السابق، ص: 23 وما بعدها.

- توفير وسيلة للجان البرلمانية للإستماع إلى الأدلة من أفواه أشخاص من خارج البرلمان، سواء أكانوا خبراء أو متخصصين، وذلك فيما يتعلق بتأثير التشريع، ولكي ترفع اللجنة تقريرها عندما يعرض المشروع على جلسة البرلمان الكاملة للنظر فيه" التدقيق السابق لنظر المشرع".
 - توافر الخبراء الإستشاريين في مجالات معيّنة للبرلمان، الذين يستطيعون مساعدة أعضاء البرلمان في فحص المشاريع بشكل أكثر دقة.
- وفي نفس الوقت يجب أن تتواجد بعض الضمانات للحكومة للتأكد من أن السلطة التشريعية لا تقرّ أحكاماً تكون غير واقعية أو تسبب مشاكل تنفيذية للحكومة عند تطبيق التشريعات التي تباشرها السلطة التشريعية أو عمل تعديلات في القوانين التي تتكفل بها الحكومة. وهناك عدد من الوسائل التي تستعمل لهذا الغرض¹.

ضمانات لتشريعات الحكومة:

- حق الحكومة في أن تتلقى مقدماً نسخاً من جميع التعديلات المطروحة للنظر وتقديم رأيها في هذا الشأن.
- حق الحكومة في تقديم تعديلاتها الخاصة بها.
- حق الحكومة بسحب مشروع قانونها في أي وقت كان.
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في المشاركة في الجلسات التي تُتَظَر فيها تشريعات الحكومة.
- حق أي عضو من أعضاء الحكومة في تقديم التبرير الشفوي أمام اللجنة المعنية.

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 26

بالإضافة إلى النظر في موضوع التشريعات، فقد قامت البرلمانات في العديد من البلدان بوضع الترتيبات اللازمة للتثبيت رسمياً من سلامة مشاريع التشريعات. وفي غالب الأمر ترتبط هذه الترتيبات بمسائل قانونية أو فنية وينفذها عادةً المسؤولون في سكرتاريات البرلمانات وتقوم بالنظر فيها لجنة تمهيدية. وعلى وجه التحديد، يركز الاهتمام على المسائل التي تتعلق بمدى اتساقها مع الدستور والإلتزامات المتضمنة في المعاهدات ومدى مراعاتها للقوانين الحالية المعمول بها. ومن نواحٍ كثيرة قد تتشابه هذه الضوابط مع تلك التي تمارسها الحكومة على مشاريع قوانينها، إلا أنها تعمل على تعزيز هذا العمل، فتتبين قيمتها الرئيسية عندما تستخدم للتحقق من سلامة المشاريع التي تم تحضيرها عقب أي مبادرة برلمانية، كما أنها قد تعمل على الحيلولة دون البدء في نظر مشاريع القوانين بصورة مؤقتة، في حين أنها لا تتطابق مع المعايير المماثلة المطبقة على القوانين التي تتكفل بها الحكومة. ولكن مرة أخرى نرى هنا أن القدرة على القيام بهذا العمل تعتمد على توافر المسؤولين المؤهلين لأداء مثل هذا العمل، فإنها تعزز من حجة البرلمان في إنشاء كادر خاص به من الصائغين الذين يستطيعون أداء هذه الوظيفة بالإضافة إلى تقديم المساعدة في صياغة المشاريع البرلمانية والتعديلات المدخلة على مشاريع قوانين الحكومة.

المطلب الثالث: تقييم القوانين الحالية¹

توجد في عدد قليل من البلدان إجراءات للتقييم الدوري لقياس مدى أداء وفعالية القوانين المعمول بها حالياً، وإنما كبديل لذلك تميل تلك الهيئات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ التشريعات، عند مواجهة أي صعوبات أو مشكلات جديدة، إلى التقدم بعدد محدود من التعديلات المقترحة لمعالجة حالات القصور مباشرة وبدون

¹ كيت باتشيت، المرجع السابق، ص: 28 وما بعدها .

إعطاء أي اعتبار مطوّل لما إذا كانت الخطة الأصلية تحقق أهدافها أو تؤدي وظيفتها كما هو مطلوب. وفي العادة لا تقوم السلطات التشريعية من ناحيتها بعمل أي تقييم دوري للتشريعات التي قامت بتشريعها بنفسها، وعاقبة ذلك أن التشريعات التي لا تصلح للعمل بها أو التي تتفّذ جزئياً تظل في كتاب القوانين التشريعية، ومثل هذه "القوانين الورقية" التي توجد أكثريتها على الورق بدلاً من الواقع، فهي تشكل ارتياباً غير مقبول لدى كل من زعم أنه يتأثر بها، كما أنها تترك انطباعاً بأن فعالية السياسات أكبر مما هي عليه في واقع الأمر.¹

في السلطة الفلسطينية لا توجد اجراءات تقييم دوري للقوانين المعمول بها، وهذا الامر ساهم في بقاء عشرات القوانين القديمة سارية المفعول دون تعديل، خاصة ما يتعلق بالقوانين الإقتصادية، حيث أن هناك قوانين سارية المفعول وتنظم النشاط الإقتصادي في فلسطين إلى يومنا هذا عمرها الزمني أكثر من 80 سنة.² سنعمد إلى تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص الأول منها للحديث عن فعالية المشاريع التشريعية، والثاني نخصصه لبيان الإجراءات المتبعة عند عمل التعديلات الدورية، أما الثالث فنلقي فيه الضوء على مراجعة القوانين.

الفرع الأول: استعراض فعالية المشاريع التشريعية

في بعض البلدان كان أحد ردود الفعل لهذه الظروف أن وُضعت إجراءات رسمية لتقييم التشريعات بعد وضعها موضع التنفيذ لفترة من الزمن.³ ولهذه التقييمات التي تتم بعد الفعل تشابهات كثيرة في مأخذها مع تقييمات السياسات التي تتم قبل الفعل كما سبق توضيحه أعلاه، وبالتأكيد فقد يكون ذلك مبشراً بإجراء تقييمات جديدة

2 كيت باتشيت، المرجع السابق، ص: 28

3 على سبيل المثال فإن القانون الذي ينظم عمل الشركات في قطاع غزة هو قانون الشركات لسنة 1929 الذي صدر في عهد الانتداب البريطاني.

1 انظر "تقييم التشريعات"، محاضر جلسات المجلس الأوروبي لانشطة التعاون والمساعدة القانونية (2001-200)

للسياسات في حال ما إذا كانت هناك حاجة للتغيير. ولكن الغرض الأساسي منها هو لمقارنة الآثار الفعلية والتأثير الفعلي للتشريع على الذين يقعون تحت طائلته، وعلى وجه التحديد ما إذا كانت الأهداف المتوقعة قد تحققت وإلى أي مدى، وبناءً عليه هل ينبغي استبدال التشريع أو تعديله أو التخلص منه؟

من شأن إجراءات التقييم أن تكون مكلفة ومستهلكة للوقت، ولن يكون لوجودها مبرر ما لم تكن تركز اهتمامها على تشريع له بعض الأهمية، لأنها على سبيل المثال تحمّل الدولة نفقات باهظة أو لأن لها عواقب مالية بالغة على بعض قطاعات الاقتصاد. وعاقبة ذلك أن التقييمات من هذا النوع التي قد تتطوي على درجة من التحليل الإقتصادي الإحصائي، يتم إجراؤها في العادة بواسطة الحكومة وقد يتم ربطها بعملية وضع الميزانية. ومن ناحيتها تميل السلطات التشريعية أكثر إلى عمل مراجعات لجوانب معينة من التشريعات التي يترتب عليها آثار اجتماعية، وذلك عندما يستطيعون فحص وقياس فعاليتها عن طريق سماع الأدلة من أفواه المتأثرين بالخطوة وكذلك هؤلاء المنفذين لها.¹

تكلف التقييمات من هذا النوع ثمناً ليس فقط في الوقت والإنفاق من الناحية الرسمية، وإنما لأنها في العادة تعتمد على اقتناء المعلومات من خارج الحكومة. وكما هو الحال مع تقييم السياسات، فإن الإستشارة بالتحديد مع المجموعات الأساسية فيما بين الأطراف المتأثرة ذوي المصلحة، تعتبر ضرورية بصفة عامة وذلك إذا كان سيتم الحصول على معلومات هامة ذات الصلة وعمل تقييم دقيق لفعاليتها. وفي هذه الظروف، عادةً ما يفوق الأمر سعة وقدرة السلطات التشريعية لإجراء تقييم دوري لجميع الخطط التشريعية، وإنما على الرغم من ذلك فيمكن لنتائج

2 فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 26

تقييمات الحكومة أن تنشئ قاعدة الأساس التي يستطيع من خلالها البرلمان طرح أسئلتهم ومحاسبة هؤلاء المسؤولين عن السياسة وتنفيذها.

ويترتب على ذلك أنه إذا كانت التقييمات ستستخدم لهذا الغرض فينبغي ألا تقتصر على استعمال الحكومة الداخلي وإنما يجب أن توضع في منزلة الأملاك العامة. وقد يشجع على إجراء التقييمات إدخال بنود في التشريعات الجديدة تنص على وجوب المراجعة والرقابة والتي تلزم بالتحديد إجراء تقييم لفعالية التشريع عند مرحلة معينة من الزمن وبناءً على ما يرد بالتقرير، فقد يُطلب من المشرع عندئذ أن يحدد ما إذا كان ينبغي أن يستمر التشريع معدلاً أو بدون تعديل.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة عند عمل التعديلات الدورية

من حيث المبدأ يجب أن تتبع عملية سن التشريعات دورة سياسية بحيث يتبع تنفيذ أي سياسة جديدة تشريعية تقييم يمر بعد ذلك في مرحلة إعادة تقييم للسياسة الأصلية وإذا اقتضى الأمر فتطوير التعديلات وتشريع هذه التعديلات في القانون الأصلي. ولكنه من النادر أن تكون مثل هذه العملية ممكنة التنفيذ بهذه الدرجة من السلاسة آخذاً في الاعتبار أعباء العمل التشريعي غير المنقطعة في المجالات الأخرى، ومع ذلك فمن أمثلة الفشل في العديد من النظم عدم وجود نظام للتحديث الدوري للتشريعات، بل من شأن التغيرات التي تحدث في التشريعات الحالية أن تدفعها اعتبارات قصيرة المدى أو أولويات الوقت الراهن¹. إن من المفيد لو أن الوزارات الحكومية اعتمدت إستراتيجية لعمل إعادة نظر تقديمية للتشريعات الواقعة في نطاق مسؤوليتها والتي تمكنها على مر السنين من إعادة تقييم مدى الحاجة إلى الاحتفاظ بهذا التشريع بكامل صياغته أو بعد تعديله. ففي بعض البلدان تتطلب

1 على سبيل المثال فإن العديد من التشريعات الفلسطينية تم تعديل بعض موادها أو حتى تعديلها بالكامل في فترة زمنية وجيزة، دون إتاحة الفرصة لتطبيقها الفترة التي يمكن من خلال نتائجها وضع تقييم حقيقي لها.

الحكومة من جميع الوزارات أن تقوم بعمل مراجعة لتشريعاتها من وجهات نظر معينة، مثل ما يتعلق ببعض السمات المحددة المتقوسة أو المهيمنة عليها كالمعاملة القانونية التشريعية للنساء أو الأطفال، أو تأثير التنظيم على الأعمال الصغيرة أو كفاية الأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة. وفي بعض المجالات التي يكون عدم الترابط فيها مواتياً، يكون تعيين لجان من بين الإدارات المختلفة أو حتى تعيين هيئة مستقلة، من المرجح له أن يسهم في وضع سياسة أكثر ترابطاً وانسجاماً لإجراء التعديلات التشريعية.

وفي بعض السلطات التشريعية، تقوم لجان متخصصة في موضوع البحث بمراقبة عمل الحكومة في مجال تخصصها والتدقيق في تفاصيل ذلك العمل، وفي أثناء ذلك قد تدخل في الاعتبار فعالية أجزاء معينة من التشريع وقد تكون المقترحات الخاصة بالتعديلات وشبكة الحدود. إن فعالية مثل هذا النوع من العمل تعتمد عامة على نوعية الدعم المقدم من الخبراء الاستشاريين ومن سكرتارية البرلمان كما تعتمد على الإجراءات التي تمكن اللجان من الحصول على المعلومات التي تحتاج إليها من الحكومة، عن طريق جلسات شفوية وكتابية، ومن هؤلاء الأطراف المتأثرة في السلطة الفلسطينية يلعب المجتمع المدني والجهات المعنية دور مهم في تقييم التشريعات إذ تقدم هذه الجهات المقترحات بتعديل بعض مواد القوانين مرفوقة بالاسباب الموجبة للتعديل، غالباً ما تكون نتيجة ملاحظات وتجارب سابقة تأتي في اطار تقييم تلك القوانين، ويتم ذلك عبر التعاون مع لجان المجلس التشريعي والدائرة القانونية فيه.¹

الفرع الثالث: مراجعة كتاب القوانين التشريعية

1 مثال ذلك الدراسة التي اعدّها الباحث حول قانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني لسنة 2000 والتي قدمت باسم مركز الميزان لحقوق الانسان الى اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي وتم مناقشتها وتعديل القانون في عام 2003.

بعد مرور السنين قد تصبح التشريعات التي كانت في وقت ما مفيدة بالشكل الذي شرّعت به في الأصل قديمة وغير صالحة للاستعمال، أو توقفت عن تحقيق غرضها الأصلي. ولكن عملية التعرف على الأحكام التشريعية التي انقضت أو قلت قيمتها من جراء الظروف المتغيرة نادراً ما تدرج في قائمة الأولويات. وإذا وضعنا في الاعتبار التزامات الوزارات بالنسبة لمبادرات السياسات الجديدة، فإنها تتناول مثل هذه الحالات بصورة متقطعة على أحسن تقدير، وإنما بدلاً من ذلك أنشأت بعض الدول هيئات أو لجان حكومية وظيفتها بالتحديد المحافظة على إبقاء كتاب القوانين التشريعية قيد المراجعة والتقدم بالمقترحات لسن تشريعات لاجية للأحكام التي لم تعد مطلوبة أو لتسوية الوثائق المتصلة في شكل أكثر ترابطاً دون إحداث تغييرات كبيرة في محتواها.

ولكن يمكن أن يترتب على ذلك صعوبات في تشريع هذه المقترحات إذا كان على التشريع المطلوب أن يتنافس مع المشاريع التي تدفعها السياسات للحصول على الوقت التشريعي في البرلمان. لذلك نجد أن في بعض الأنظمة تطورت إجراءات برلمانية خاصة للتعامل مع تلك التشريعات جنباً إلى جنب مع العملية التشريعية النمطية، وحيث أن المقترحات تقدّم أساساً لغرض استبدال أو إلغاء بعض القوانين التي لم تعد لها فائدة، فيجوز استخدام ترتيبات معجلة وأقل شكلياً التي تتجنب الإحتياج إلى متابعة كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية العادية بكامل صرامتها. أعتقد أن المشرع الفلسطيني في أمس الحاجة إلى المراجعة التشريعية والعمل على ضخ قوانين جديدة تتناسب والواقع الجديد وإلغاء قوانين قديمة، وذلك أن بعض التشريعات السارية المفعول في فلسطين تعود إلى العهد العثماني وعهد الإنتداب البريطاني، ناهيك عن الحاجة الماسة لتشريعات جديدة ومتطورة تواكب التطورات الدولية والتكنولوجية لاسيما على مستوى التشريعات التجارية والإقتصادية.

المطلب الرابع: أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية¹

بصفة عامة تخوّل بعض الحكومات والوزراء في بعض البلدان السلطة الدستورية لسنّ التشريعات الثانوية التي تعدّ بمثابة تكميل أو تفصيل للتشريعات الأساسية. ففي بعض النظم يجب أن تمنح هذه السلطة بمفردها بموجب القانون الذي يرتبط به التشريع الثانوي.

وفي التطبيق الأنجلوسكسوني حيث يُتبع هذا المأخذ الأخير فمن العادي أن تُذكر ببعض من الدقة أهداف التشريع الثانوي أو ظروفه أو الحالات التي تعلل وجود مثل هذا التشريع، كضمان يمكن أن تنفذه الرقابة القضائية ضد أي إساءة في استعمال السلطة. ويؤكد مثل هذا المأخذ أن سلطة تشريع القوانين تُترك للمشرع، وأنه إذا ما قامت هيئة أخرى بممارسة هذه السلطة فإنها تفعل ذلك بتفويض من البرلمان وتعمل في نطاق الحدود التي حددها البرلمان. وقد أدى هذا في بعض السلطات التشريعية إلى وضع إجراءات لإعطاء اعتبار خاص للطريقة التي يتم إشراك هذه السلطات المفوضة في أي مشروع قانون محدد، وذلك للتأكد من أن السلطات الممنوحة ليست أكثر مما هو مطلوب².

وفي عدد من هذه البلدان، تنص التشريعات على جدولة الوثائق الأكثر موضوعية لعرضها على البرلمان، أو للموافقة أو عدم الموافقة عليها في الحالات الأكثر أهمية، وللتدقيق البرلماني في النواحي الفنية المتضمنة في الوثيقة، إذ توفر هذه العمليات مستوى من الضوابط السياسية فيما يتعلق باستعمال السلطات، ولكنها لا تشكل أي سيطرة على ذلك الاستعمال. وفي واقع الأمر فإن الفكر الشائع هو أن القيم المتأصلة في سنّ التشريعات الثانوية - التوفير من الوقت الذي يقضيه البرلمان في مسائل التفاصيل أو النواحي الفنية أو الأشياء ذات الطبيعة الروتينية ومن أجل

¹ كيث باتشيت، المرجع السابق، ص 31-32

² فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية في فلسطين راجع الفصل الأول من هذا البحث.

الراحة والسرعة النسبية في عملية تشريع القوانين - تبرر فقط تدخلاً محدوداً من قبل المشرع.

وإنما في أماكن أخرى لا تحظى هذه القضايا إلا بقدر قليل جداً من الاهتمام، ففي العديد من الحالات وبسبب منح سلطة دستورية عامة لسنّ التشريعات الثانوية، فقد يؤدي ذلك إلى تفادي الحاجة إلى تعامل المشرع مع هذه السلطات عند تشريعه قوانين أساسية جديدة، ومع ذلك يمكننا أن نرى اتجاهاً متنامياً نحو إدماج بنود تتعلق بالتفويض في القوانين الجديدة، وهذا على الرغم من أنها تميل إلى صياغتها بعبارات وتعبيرات معمة لا تضع حدوداً قانونية دقيقة فيما يتعلق بالظروف التي قد تُستعمل فيها هذه القوانين.¹

في الكثير من الأحيان لا توجد في البرلمانات إجراءات محددة لفحص إما الشكل الذي صيغت عليه السلطة أو الطريقة التي ستمارس بها السلطة أو مورست بالفعل، وحيث أن المشرع عند تشريع القوانين يميل عادةً إلى التركيز على القضايا الخاصة بالسياسة بدلاً من التركيز على الجوانب الفنية، فإن مثل هذه الأحكام تحظى عامة بقدر قليل من الاهتمام. وهنا يمكننا الجدل بأن هذه الإتجاهات تعكس عجزاً ديمقراطياً في العملية التشريعية، ولاسيما إذا كان لمحتوى التشريع الثانوي آثار واسعة النطاق على بعض قطاعات المجتمع، بدلاً من اقتصره على مسائل تتعلق بالفعالية الإدارية للقانون الأساسي.

كما يمكننا الجدل بأنه ينبغي أن تتاح للمشرع الفرصة لفحص التشريع الثانوي، على الأقل في ملخصه، الذي سيُعدّ بمثابة تكميل لأي تشريع أساسي جديد أو لأي جزء منه يكون معروضاً عليه للنظر فيه. ومن حيث المبدأ فهذا يقتضي بأن تقوم الهيئة المنفذة له بتحضير الوثيقة في شكل مسودة جنباً إلى جنب مع مشروع

1 منح القانون الاساسي الفلسطيني سلطة اصدار التشريعات التلنوية الى مجلس الوزراء، للتوسع اكثر راجع الفصل الاول من هذا البحث.

القانون وذلك لتقديم صورة كاملة للخطة التشريعية الجديدة، ولهذا المآخذ ميزة إضافية وهي التطرق إلى مشكلة واجهها عدد من البلدان التي تمر بمراحل انتقالية حيث تأخر تطبيق القوانين الجديدة إلى حد خطير بسبب أن التشريعات الثانوية الداعمة لها والضرورية لم تكن قد استكملت في الوقت الذي أصبح القانون نافذ المفعول.¹

لكن هذه الصياغة المدمجة، مهما كانت مرغوبة، ليست دائماً ممكنة التطبيق، على الأقل إذا كان القانون الأساسي قد أجريت عليه تعديلات جوهرية أثناء صدوره من قبل السلطة التشريعية، ولكن نجد أن بعض البلدان قد قبلت الفكرة بأنه يجب في أقل تقدير أن تشير الوثائق الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون إلى الوثائق الثانوية التي ستصدر بعده. وفي تلك النظم التي لا يمكن تأجيل بدء العمل بالقوانين بمجرد أن مرت بالعملية التشريعية، فتتضح أهمية الجدولة الزمنية المسبقة بالنسبة لبرنامج التحضير بأكمله، بما فيها تلك المتعلقة بمسألة الوثائق المنفذة له.

وبالإضافة لما سبق، فلمعايير الجودة المطبقة على القوانين الأساسية نفس قوة النفاذ فيما يتعلق بعملية تحضير وصياغة الوثائق الثانوية، إذ ينبغي أن تكون لصائغ القانون صورة واضحة عن نوعية المسائل التي سينبغي أن تتناولها المجموعة الأولية من الوثائق الثانوية كما يجب أن يتأكد كل التأكيد من أن السلطة القانونية المسؤولة عن إعدادها إما موجودة بالفعل أو مشمولة في نص القانون. وهذه مسائل تعتبر جزءاً من عملية التحضير الكلية وبناءً عليه فعند مرحلة التخطيط للمشروع التشريعي ينبغي مراعاة هذه المسائل وتخصيص الوقت المطلوب لها. فنجد هنا أيضاً أن هناك فوائد تعود علينا من وجود هيكل تنظيمي وإداري يأخذ في كامل اعتباره هذا الشكل في تشريع القوانين، سواء أكان يلزم القانون الأساسي أو يتم في تاريخ لاحق

2 تأخر صدور التشريعات الثانوية يفقد التشريع قيمته ومضمونه، على سبيل المثال قانون التحكيم صدرت اللوائح الخاصة به بعد أربع سنوات، على الرغم أن القانون نفسه حدد صدورها خلال ستة أشهر. بعض لوائح قانون العمل الذي صدر عام 2001 لم تصدر إلى يومنا هذا.

له عندما تنشأ الحاجة إلى وجود وثائق ثانوية جديدة. وبالمثل فينبغي أن تطبق نفس المعايير كما تطبق على الطريقة المتبعة في صياغة هذه الوثائق والتعبير عنها وعلى الوثائق الإيضاحية المرفقة بها. ومن نواحٍ معيّنة قد يتطلب الأمر إعطاء أهمية أكبر للتأكد من صياغتها بدرجة الوضوح المطلوبة حيث أنه من حين لآخر قد يستوجب الأمر أن تتعامل مع تفاصيل الخطة التشريعية التي قد تكون معقدة ومطوّلة.

وبصفة عامة يُنظر إلى هذا العمل على أنه إلى حد كبير إحدى وظائف السلطة التنفيذية، وبناءً عليه يُنظر إلى إزعاجه لمعايير وممارسات معيّنة، كما هو منصوص عليها في "توجيهات الصياغة" على سبيل المثال، على أنه مسألة تخص الحكومة وليس البرلمان. فإنه لمن المعتاد أن نجد متطلباً بأن تخضع مسودات الوثائق لإجراءات التثبيت من سلامتها كما يحدث في وزارة العدل على سبيل المثال عبر ديوان الفتوى والتشريع وذلك قبل أن تعتمد الحكومة. وفي ذات الوقت، فثمة قيمة في الإجراءات التي تمكن المشرع من التدقيق في الوثائق الهامة، سواء أكانت في شكل مسودات أو بعد الإنتهاء من إعدادها، وقد يحتاج الأمر إلى وجود أحكام تشريعية لوضع مثل هذا المتطلب ولتحديد أنواع الوثائق التي سيُطبق عليها والسلطات التي يحق للمشرع ممارستها كحق الاعتراض أو الفيتو على سبيل المثال.

المبحث السابع: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي: التكاليف الاقتصادية

نقصد بتعبير "التكاليف الاقتصادية" التكاليف التي سيدرجها المحاسب المتشدد. وتتضمن التكاليف المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد، والمباني، والمعدات، الخدمات الضرورية لتنفيذ القانون. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة من الإيرادات الجارية، أو تدفعها بمرور الوقت، في شكل أصل الدين والفائدة على القروض. وقد تثير العوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو

العجز، مشاكل عند تقدير هذه التكاليف الاقتصادية المباشرة. كما تدفع الحكومات تكاليف غير مباشرة يصعب تقديرها. فإذا كان قانون ما مقترح يتعلق بالمسؤولية عن المنتج، مثلاً، يرتكن إلى التقاضي الفردي بوصفه التدبير التنفيذي الرئيسي له، يجب أن تغطي الإيرادات الحكومية المصروفات الإضافية لتتمكن المحاكم من التعامل مع الدعاوى القانونية الناشئة عن تطبيق القانون. وقد يتحمل القطاع الخاص أيضاً تكاليف اقتصادية نتيجة تأثير القانون على الوظائف، أو الأجور، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية للمشروعات القائمة. وقد تظهر هذه التكاليف في شكل زيادات ضريبية (يتوقف تأثيرها على ما إذا كان عبء الضرائب يقع أكثر على المجموعات ذات الدخل المرتفع أم المنخفض). ولا تظهر بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت¹.

سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريعات، وفي الثاني تكلفة العمل بأحكام التشريع، وفي الثالث موقف المشرع الفلسطيني من سياسة التهيئة للتشريعات.

المطلب الأول: السياسة التشريعية والتأثير الاقتصادي للتشريعات

تعد دراسة الأثر الاقتصادي المحتمل للتشريعات جزءاً هاماً من عملية التخطيط التشريعي، ومن الضروري أن تتم دراسة تبعة التشريع الاقتصادية في فترة وضع المسودة الأولى لمشروع التشريع وقبل عرضه على المجلس التشريعي، فلا يتصور أن يصدر قرار بسن تشريع ذا تبعات اقتصادية على الاقتصاد الوطني، أو

1 أثار مشروع قانون العمل مشكلة كبيرة بين أرباب العمل من جهة واللجان العمالية من جهة أخرى وتم تعديل أكثر من مادة من مواد مشروع القانون قبل إقراره نتيجة مطالب العمال المشروعة والتكلفة العالية التي يتحملها أرباب العمل وضغطوا من أجل تخفيفها.

كما أثار قانون الخدمة المدنية مشاكل عملية في توفير الأجور التي حددها وبقي دون تطبيق لسنوات عدة.

تعديل تشريع قائم، دون أن يكون واضح السياسة التشريعية قد درس هذه الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، ووضع بها مذكرة تفصيلية (مذكرة كلفة التشريع) موجهة إلى مقر السياسة أو المشرع مبرراً أسباب القرار المتخذ وبدائله. في السلطة الفلسطينية فلن العديد من القوانين اقرت دون تقديم مذكرة تفصيلية لكلفة المشروع، الأمر الذي خلق لاحقاً مشاكل في التطبيق.¹

والأصل في موضوع مذكرات تكلفة التشريع أن يتم وضعها في المراحل الأولى للعملية التشريعية، إذ أن واضح السياسة التشريعية ينبغي عليه أن يحدد المشكلة أو الموضوع الذي يرمي إلى مواجهته، ومن ثم يقوم بتحديد جميع الحلول المتصورة للإشكال، ويبدأ بدراسة جميع الحلول والمفاضلة بينها لغايات تحديد الحل الأمثل للمشكلة وأخيراً يقرر الأخذ بخيار معين دون آخر مع تبرير هذا القرار، والمقارنة بينه وبين الخيارات الأخرى.

إن السياسة الاقتصادية للتشريع هي عملية متكاملة مع عملية سن التشريع، وعلى عكس الصياغة الفنية لمشروع التشريع فإن السياسة الاقتصادية ليست من مهام الصياغة الفنية لمشروع التشريع فإن السياسة الاقتصادية ليست من مهام صائغ التشريعات ولا تحتاج إلى خبرة قانونية عامة، إنما هي آراء خبراء اقتصاديين متخصصين في المواضيع التي يواجهها التشريع ويهدف إلى معالجتها.

والتأثير المالي للتشريعات لا يقتصر على خزينة الدولة فقط وإنما قد يمتد إلى الحالة المالية الشخصية للمواطنين أنفسهم، وهذا مما يتفق مع النظرية العامة للتكاليف المالية التي تعتبر أن "خزينة الدولة جيوب رعاياها"، وعملاً بهذا التصور فإن التغيير القانوني بالتعديل أو بالإلغاء لأحد التشريعات لا يمكن أن يكون تأثيره في الفراغ، مما يعني أن المشرع يجب عليه أن يحلل ويقدر الأثر الاقتصادي للأداة

¹ مقابلة أجراها الباحث مع نافذ المدهون، مدير الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي بتاريخ 12-2-2008.

التشريعية قبل اتخاذ القرار بشأن التشريع من عدمه. والمثال النموذجي الذي يتم الإشارة إليه عند الحديث عن التأثير الإقتصادي للتشريع هي حالة قوانين العمل، وذلك عند فرض التزام جديد على عاتق أرباب العمل تجاه موظفيهم، من مثال النص على تخفيض ساعات العمل اليومية من 9 ساعات إلى 8 ساعات، هذا التخفيض سيؤدي إلى زيادة تكاليف الإنتاج على عاتق رب العمل والذي سيقوم دون شك برفع أسعار سلعه لمواجهة هذه الزيادة وبالتأكيد فلن هذه الزيادة ستكون على عاتق المستهلك الذي من المحتمل أن يلجأ إلى شراء البضائع الأجنبية المستوردة مما يعني أن الاستهلاك الوطني سينصب على البضائع المستوردة، وهذا سيقود إلى تشريع تشريعات جديدة في مجال التجارة الخارجية والإستيراد والتصدير، وهكذا.¹

بل أكثر من ذلك فإن التأثير ربما يمتد إلى الفئة المخاطبة بالتشريع المعدل وهي فئة العمال إذ قد يلجأ أرباب العمل إلى فصل عدد من العمال لمواجهة ارتفاع تكاليف الإنتاج وهنا تنتفي العلة الأساسية للتعديل التشريعي، التي هدفت أصلاً إلى رفع المستوى المعيشي للعمال من خلال تخفيض ساعات العمل اليومية. كذلك الأمر فيما يتعلق بقانون ضريبة الدخل فرفع قيمة الضريبة على الأجور يؤدي إلى تقلصها ويصطدم مع إجراء تحسين مستوى معيشة المواطنين وزيادة رواتبهم، الأمر الذي يؤدي إلى مراجعة التشريع وتعديله، وهو ما حدث في قانون ضريبة الدخل لسنة 2004 الذي تم تعديله بقرار بقانون من طرف رئيس السلطة عام 2008، حيث إن القانون القديم وتحديد قيمة الشريحة الضريبية بنسبة عالية أدى إلى تقليص الرواتب لفئة معينة من المواطنين في الوقت الذي كانت تسعى فيه السلطة لزيادة رواتبهم، عتم اتخاذ هذا التعديل الذي ساهم إلى حد ما في زيادة الأجور.²

1 فايز بكيرات وآخرون، مرجع سبق ص: 32

2 عدل قانون ضريبة الدخل المواد المتعلقة بتحديد نسبة الضريبة على الشرائح المختلفة وحددها بنسبة 8% بعد أن كانت تصل إلى 12% على نفس الشريحة الضريبية.

إذن تستدعي السياسة التشريعية دراسة التأثير الإقتصادي للتشريعات قبل اتخاذ القرارات بشأن هذه التشريعات وتنظيم قطاعات معينة والتي يترتب عليها خسائر معينة في قطاعات أخرى من قطاعات الأعمال في الدولة من خلال العناصر الأساسية للموضوعات التي يتم إقرارها ضمن الخطة التشريعية للدولة في فترة معينة. ومن المعلوم أن التشريع هو أداة السلطة التنفيذية وأداة الدولة على وجه العموم لخلق واقع عملي معين في المجتمع ولغايات إنشاء توجه جماعي معين ملزم في المجتمع، فيتوجب على واضع السياسة التشريعية قبل أن يأخذ قراره بتوجيه المشرع إلى قرار تشريعي معين أن يأخذ بعين الاعتبار كل الخيارات الأخرى التي تسهم في اتخاذ قرار تشريعي سليم بخصوص المسألة المراد تنظيمها، ومن الأدوات المساعدة في وضع السياسة الإقتصادية للتشريع ومثل هذه القائمة يجب أن تحتوي على أسئلة في استعمال قوائم التدقيق.

والتأثير الإقتصادي للتشريعات يتجلى في مجالين:

1. تكلفة العمل بأحكام التشريع (التأثير الإقتصادي المباشر).
 2. تأثير التشريع الإقتصادي على قطاع الأعمال الخاصة (التأثير غير المباشر).
- وهنا نهدف إلى دراسة الجوانب العملية للمجالين السابق ذكرهما، والتوصل إلى آلية فلسطينية خاصة وعملية في الوضع الفلسطيني.

المطلب الثاني: تكلفة العمل بأحكام التشريع

إن خلق التشريعات يترتب عليه تبعات اقتصادية حقيقية تتمثل في المراكز القانونية التي يخلقها، وفي المؤسسات الفعلية القائمة على تنفيذ أحكام التشريع. فالتشريع يحتاج إلى أدوات تنفيذية لوضعه موضع التطبيق، وتتمثل هذه الأدوات أو الترتيبات في الأجهزة التنفيذية التي تشرف على تطبيقه وتشمل رواتب كادر الموظفين العاملين على تنفيذ مقتضيات التشريع، والنفقات اللازمة لسريان التشريع

مثل خلق آليات عمل معينة أو تحديد نشاط القطاع الخاص مثلاً في موضوع التشريع، ومن الأمثلة أيضاً على هذه النفقات العقود التي قد تضطر الدولة إلى إبرامها مع جهات خاصة محلية أو دولية وما تتضمنه هذه العقود من التزامات مالية على عاتق الدولة وتبعات اقتصادية تتحملها الخزينة العامة.¹

وسنعرض فيما يلي إلى التأثير الإقتصادي المباشر من نواحي تكلفة تنفيذ التشريعات وعناصر التكلفة من خلال أمثلة لتشريعات افتراضية، ففي مجال التشريعات التي تنظم موضوع الزراعة في فلسطين فإن استحداث وحدة إدارية في وزارة الزراعة لغايات فحص المنتجات الزراعية الواردة إلى داخل الدولة قد يترتب عليه كخيار توظيف عدد من الموظفين الحاصلين على شهادات خاصة في مجالات الفحص المخبري والبكتيري والحيوي، أو قد رُجأ إلى خيار ثاني عن طريق تدريب موظفين موجودين في الوزارة أو في دوائر حكومية أخرى على تقنيات البحث وفحص المنتجات، وهذا بالطبع يعني من زاوية اقتصادية تكلفة أكثر من الخيار الأول. وقد نلجأ إلى خيار ثالث يتمثل في إبرام الدولة لعقد مع مؤسسة من مؤسسات القطاع الخاص حتى تقوم بإجراء الفحص نيابة عنها ومن الطبيعي هنا أيضاً أن تكلفة هذا الخيار مختلفة عن تكلفة الخيارين السابقين، إلا أنه وما يهمنا في هذا الصدد أن تعدد الخيارات يستوجب اختلاف التكلفة. وهذا ما ينبغي عكسه في مذكرة تكلفة التشريع والتي ينبغي أن تتضمن بشكل أساسي المشكلة التي يراد التعامل معها، وجميع الخيارات التي تم طرحها كحل، ومن ثم تحديد الحل الذي استقر عليه كخيار تشريعي بناءً على حساب التكاليف المتوقعة من تطبيق هذا الخيار وتكلفة الخيارات الأخرى.

1 فايز بكيرات و آخرون، المرجع السابق ص: 33

وبالتالي فإن مسؤولية تقدير كلفة التشريع تقع على عاتق واضع السياسة التشريعية. وحتى يتمكن واضع السياسة التشريعية من تحديد التكلفة العامة للتشريع فإنه مدعو إلى (تحديد المشكلة بشكل دقيق) وذلك يعد الخطوة الأولى في وضع السياسة التشريعية وبناء الأداة التشريعية، ولا يعد هذا الخيار خطوة شكلية أو مسالة تحضيرية فحسب إنما هي تشخيص دقيق ومحدد للمسالة التي ينبغي التعامل معها والسبب الذي من أجله تم اعتبارها مشكلة تستحق البحث والمعالجة، فضلاً عن وصف المسالة من الناحية الفنية (إن وجدت)، وكيف تعد أساسية في عجلة الحياة اليومية للمجتمع.

بمجرد الإلمام بالمشكلة من كافة جوانبها، يتعين على واضع السياسة التشريعية أن يتأكد من فكرة تدخل الحكومة وهل هو مبرر؟ في هذه الحالة عليه أن يتأكد من ضرورة التدخل الحكومي وهل هو ضروري في زمن اختلفت فيه وظائف الدولة عن أزمان ماضية، وأصبحت الحكومات في هذا الزمان تترك الفرصة بل والمبادرة في كثير من الأحيان للقطاع الخاص، والذي بدوره يوجد حلولاً لمشاكل عالقة ويساهم في حلها دون الحاجة إلى التدخل الحكومي والذي يترتب عليه نفقات زائدة يمكن التخفيف منها.

إذا وجد واضع السياسة التشريعية أن الضرورة تقتضي تدخل الحكومة أو مساهمتها في إيجاد حل للمشكلة يتوجب عليه الإجابة على سؤال متعلق بنوع التدخل الحكومي وهل التشريع هو الشكل المناسب لتدخل الدولة؟ فربما كان هناك وسائل وطرق أخرى لحل المشكلة غير التشريع وربما أمكن التغيير عن طريق الإجراءات الإدارية من خلال الأجهزة الإدارية القائمة وبالتالي لا حاجة لسن تشريعات وضياع وقت سلطات الدولة في إنشاء وتنفيذ وتفسير قوانين جديدة.¹

1 فايز بكيرات و آخرون، المرجع السابق ص: 33

وكجزء من عملية التخطيط السليم للتشريع لا بد على واضع السياسة التشريعية من أن يتأكد من وجود أساس دستوري للتشريع يبرره ويعطي الحق لواضع التشريع في وضعه، وتدخل هذه النقطة في عداد التأكد من شكل الأداة التشريعية التي سيلجأ واضع السياسة التشريعية إلى اعتمادها ومعالجة المشكلة عن طريقها، فهل سيكون الحل عن طريق القانون وعرضه على المجلس التشريعي؟ أم سيكون الحل عن طريق الأنظمة وهل هناك قوانين قائمة تخول السلطة التنفيذية سن مثل هذه الأنظمة؟ أم يرى واضع السياسة التشريعية أن يعتمد إلى الحل الإداري عن طريق التعليمات وبالتالي عليه أن يتأكد أن هناك تفويض تشريعي ممكن له؟

الجانب التالي من قرار شكل الأداة التشريعية المناسبة لحل المشكلة يتمثل في الإجابة على سؤال يتعلق بالمستويات الحكومية المناسبة لاتخاذ القرار، فالحل التشريعي لا بد من وجود جهة حكومية تدعمه وتسير به إلى حين إقراره، فمشروع القانون يتم إقراره من قبل مجلس الوزراء قبل عرضه على المجلس التشريعي، والنظام لا بد من تنسيب الوزير المعني لمجلس الوزراء به للموافقة عليه، والتعليمات بحاجة إلى موافقة الوزير المعني عليها حتى تصبح سارية¹.

بعد التثبت من استيفاء كافة الشروط المؤسسية لخلق التشريع الجديد يتوجب على واضع السياسة التشريعية أن يتثبت من كون مزايا التشريع تبرر نفقاته، وذلك يكون بوضع قائمتين مستقلتين أحدهما تبحث المزايا المتوقعة من وجود التشريع الجديد والثانية تحسب النفقات المتوقعة من تطبيق هذا التشريع.

المطلب الثالث: المشرع الفلسطيني وسياسة التهيئة

1 راجع آلية إصدار اللوائح المتبعة في السلطة الفلسطينية، للتفصيل أكثر راجع الفصل الأول من هذا البحث.

لقد أثبتت الممارسات الميدانية لعملية التشريع الفلسطيني افتقار المشرع الفلسطيني لآلية التهيئة حال شروعه بوضع وإعداد التشريعات الفلسطينية، ما أثر سلباً على العديد من التشريعات جراء عدم القدرة على تطبيقها الفعلي كما هو الحال مع قانون الخدمة المدنية وقانون تشكيل المحاكم النظامية وغيرها من التشريعات التي تعثر تطبيقها جراء الموارد المالية المحدودة للسلطة.¹

ولهذا نرى ضرورة اعتماد المشرع الفلسطيني لسياسة التهيئة المادية والتشريعية للتشريعات بهدف ضمان التطبيق الجيد والفاعل للتشريعات الفلسطينية، وذلك من خلال اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان، بالتهيئة المادية لهذا التشريع عبر تشكيل لجنة خاصة من المجلس والسلطة التنفيذية للقيام بدراسة الموارد والإمكانات المالية للسلطة الوطنية، للوقوف على مدى امتلاك خزينة الدولة للقدرة على تغطية تكاليف النفقات التي يتطلبها إنفاذ وتطبيق القانون سواء على صعيد تغطية الإحتياجات البشرية التي قد يتطلبها كالموظفين وغيرهم من الكوادر البشرية أو الإحتياجات البنيوية المادية خصوصاً في التشريعات التي تتطلب إنشاء وتجهيز السلطة لمقرات معينة كما هو الحال مع المحاكم والإدارات المستحدثة.

وإلى جانب ذلك تهدف التهيئة المادية للتشريع إلى منح السلطة التنفيذية الفرصة والوقت الكافي لتنظيم وترتيب شؤونها المالية على وجه يتفق ومتطلبات التغطية المادية لمشاريع القوانين المزمع إصدارها. كما تهدف التهيئة بجانبها التشريعي إلى دراسة المشرع الفلسطيني لكافة التشريعات النافذة لضمان عدم تناقض القانون الجديد مع ما هو ساري منها، وفي حال العكس أي إذا ما تطلب هذا التشريع

2 فايز بكيرات و آخرون، المرجع السابق ص: 35

تغير في المراكز القانونية القائمة فعلى المشرع أن يعمل على تعديل التشريعات النافذة على الوجه الذي ينسجم مع التشريع الجديد.¹

الفصل الثاني: آلية التشريع في فلسطين

للتعرف على السياسة التشريعية الفلسطينية لابد من معرفة آلية التشريع في فلسطين والخطوات التي يجب مراعاتها لسن قانون ابتداءً من مرحلة اقتراح القانون مروراً بمناقشته وإقراره وصولاً إلى نشره في الجريدة الرسمية، وهو الأمر الذي يتطلب خطوات تشريعية منظمة وفقاً للقوانين يجب مراعاتها واتباعها، وعليه فإنه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ستة مباحث، في المبحث الأول التعريف بآلية التشريع، وفي المبحث الثاني عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة، والمبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون والتصويت عليه، والمبحث الرابع: التصديق، والمبحث الخامس: الإصدار والنشر، والمبحث السادس: العوامل التي أثرت على أداء المجلس التشريعي.

المبحث الأول: التعريف بآلية التشريع

يتمتع التشريع بخصائص تميزه عن غيره، وذلك لأهميته في تنظيم المجتمع وتحديد علاقة الأفراد فيما بينهم وفيما بينهم وبين الدولة، كما أنه تتعدد أنواع

¹ منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، -83.

منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان، 2003، ص:82

التشريعات من حيث قوتها ومن حيث الجهة التي تقرها وتصدرها وهو ما سنحاول تفصيله في هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف التشريع وخصائصه

التشريع كمصدر رسمي للقانون، هو سن قواعد قانونية في صورة مكتوبة وإعطائها قوة الإلزام بواسطة السلطة التي يمنحها الدستور الاختصاص بذلك. ويطلق اصطلاح التشريع أيضاً على القواعد القانونية ذاتها، أو على النص الذي تضعه هذه السلطة. فاصطلاح التشريع يستعمل أحياناً بمعنى المصدر، ويستعمل أحياناً أخرى بمعنى القاعدة أو القواعد المستمدة من هذا المصدر. وفي هذا المعنى الأخير يؤدي مصطلح التشريع بعض ما يؤديه مصطلح القانون بمعناه الخاص، فيقال تشريع العمل أو التشريع المالي أو التشريع الضريبي، وهو بهذا المعنى الخاص يفيد القانون المكتوب.¹

ويتضح من هذا التعريف أن ثمة خصائص معينة يجب توافرها فيما يعد تشريعاً بالمعنى الفني الصحيح، وهذه الخصائص هي:²

أ. التشريع يضع قاعدة قانونية: يتضمن التشريع وضع قاعدة تتوفر فيها خصائص القاعدة القانونية، فلا تعتبر قاعدة تشريعية إلا تلك التي تكون قاعدة سلوك عامة ومجردة، والثانية، تشريعات من حيث الشكل فحسب وهي أوامر أو قرارات تصدر بخصوص شخص معين بذاته أو متعلقاً برابطة أو موافقة معينة بذاتها، ولا تعتبر تشريعات بالمعنى الصحيح أو لا تتضمن قواعد سلوك عامة ومجردة.³

¹ عوض أحمد الزعبي، المدخل إلى علم القانون، ط2، دار وائل للنشر، عمان 2003، ص:138.

² إدريس العلوي العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون، ج 1 (نظرية القانون)، ط 2 (الرباط 75-1976)، ص ص: 89-90.

³ عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، (منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994) ص ص: 11-12.

ومثال النوع الثاني، أن يصدر رئيس البرلمان قراراً بربط راتب استثنائي لشخص معين تقديراً له، أو بالموافقة على قرض تعقده الحكومة، أو باعتماد الحساب الختامي لميزانية الدولة. فمجموع هذه القرارات لا تعتبر تشريعات من حيث الموضوع، رغم صدورها من السلطة التشريعية.¹

ب. التشريع يصدر في نصوص مكتوبة: ولذلك يسمى القانون المكتوب، ويقصد بذلك أن يخرج التشريع إلى الوجود في صورة وثيقة مكتوبة تحدد معناه وتنص على إلزامه، ولا يعتبر التشريع كذلك إلا إذا مر بمختلف مراحل سنه الدستورية. فيعتبر التشريع مصدراً للفظ والمعنى معاً، ويتوفر له بذلك من التحديد والوضوح والثبات ما يرفع عنه الغموض والإسهام ويحقق الأمن والاستقرار في المعلومات، وبذلك يتميز عن العرف الذي يسمى القانون غير المكتوب ويكون مصدراً للمعنى دون اللفظ، الأمر الذي قد يحيطه بشيء من الغموض والإبهام.²

ج. التشريع يصدر عن سلطة عامة مختصة بوضعه: والدستور هو الذي يتولى بيان من هي السلطة المختصة بسن التشريعات، كما يحدد مراحل سنّها، وهذه السلطة وغن اختلفت من حيث تشكيلها وصلاحيّتها في الزمان والمكان، إلا أنها ترجع في أغلب الأحوال وفي جميع الدول المتمدنة إلى الشعب كمصدر كل السلطات، وتتمثل بمجلس أو مجالس تمثل الشعب وتعتبر نائبة عنه في إظهار إرادته بهذه الأعمال الدستورية أو التشريعية.³

المطلب الثاني: أهمية التشريع ومزاياه

¹ عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 139.

² إدريس العلوي العبد اللّوي، المرجع السابق ص: 532.

³ عبد المنعم فرج الصّدة، المرجع السابق ص: 90.

إن دراسة تطور المصادر الرسمية للقانون من حيث أهميتها وانتشارها تظهر أن العصور القديمة كانت عصور العرف والدين، فقد كان العرف يحتل مكان الصدارة وبعد المصدر الرسمي الأصلي للقانون في المجتمعات القديمة أمام الضرورات الاجتماعية والظروف المحيطة بها، فلم تكن السلطة الحاكمة تجد ضرورة للتدخل في تنظيم العلاقات بوضع قواعد قانونية تشريعية في المجتمع، لأن عدد الناس كان قليلاً، والعلاقات بين الأشخاص داخل المجتمع محدودة والحياة بسيطة يكفي العرف لتنظيمها. كما تظهر ذات الدراسة أن العصر الحديث هو عصر التشريع فقد أضحت التشريعات أهم مصدر للقوانين الحديثة، وأصبح يحتل مكان الصدارة في إنتاج القواعد القانونية في معظم الدول الحديثة باستثناء الدول الأنجلوسكسونية والتي ما يزال فيها يحتل مكان الصدارة بالنسبة لمصادر القانون. فبتقدم المجتمعات وتطور أسس الحياة وازدياد النفوس وتنوع العلاقات وتعددها بين الأشخاص أصبح العرف قاصراً عن الوفاء بحاجة الجماعة وعن مسايرة قيام الأوضاع الحديثة، وتطور نواحي الحياة المختلفة وأصبحت الأهمية العملية للعرف ضئيلة وقل شأنه واقتصر دوره على سد النقص في الأحوال القليلة النادرة التي يسكت فيها التشريع عن حكم النزاع المعروض على القاضي، وتخلفت مرتبته وتقدم التشريع عليه وتولى مكان الصدارة كمصدر للقانون.¹ وقد ساعدت على ذلك عوامل مختلفة فضلاً عن المزايا العديدة التي تجعل للتشريع الأفضلية على جميع المصادر الأخرى. ومن العوامل التي أدت إلى ازدياد أهمية التشريع واحتلاله مكان الصدارة، ظهور الدولة الحديثة وتركيز السلطة في يدها واستقرار نفوذها، بحيث أصبح لها من قوة الإيجاب ما يجعلها قادرة على فرض احترام القواعد التشريعية التي تضعها. كما ساعد على ذلك أيضاً نمو الاتجاهات الاجتماعية التي تؤدي إلى زيادة

¹ عوض الداودي، المدخل إلى علم القانون (وخاصة الاردني)، ط4 (أريد، 1996) ص ص: 97-98.

تدخلاً لدولة في تنظيم العلاقات بين الأفراد وامتداد ولايتها على علاقات كثيرة اقتصادية واجتماعية وصحية وثقافية أصبحت اليوم من الوظائف الأساسية للدولة بعد أن كانت تدخل في نطاق نشاط الأفراد. وقد غدت الدولة تتدخل في حياة الأشخاص من لحظة الميلاد حتى الوفاة، حتى قيل في هذا الصدد أن الشخص يدخل الحياة بمقتضى شهادة ميلاد من الدولة، ويغادر الحياة بمقتضى شهادة وفاة منها، ولاشك أن طريق الدولة إلى هذا التدخل يكون عن طريق التشريع.¹

والواقع أن المكانة التي يحتلها التشريع بين المصادر الأخرى للقانون واتساع نطاقه في الوقت الحاضر ترجع إلى ما لهذا المصدر من مزايا نذكر أهمها فيما يلي:²

أ. **سهولة سن التشريع وتعديله وإلغاءه** : فالتشريع تضعه سلطة عامة مختصة يمكنها أن تقوم بوضع القواعد القانونية بسرعة وسهولة وفي وقت قصير حسب متطلبات وظروف الأحوال، بحيث يستطيع المشرع أن يبادر إلى سن قواعد قانونية مستحدثة لمواجهة الأوضاع الجديدة والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الجماعة. كما يكون في وسعه أن يسارع إلى تعديل القواعد القانونية أو إلغاؤها إذا بدا له أنها أصبحت تتعارض مع هذه الأوضاع. وتلك ميزة تتيح للقانون أن يؤدي وظيفته الاجتماعية على نحو يستجيب فيه لحاجات المجتمع بالسرعة التي تتفق مع تطور ضروب النشاط فيه وازدياده.

ب. **التشريع أداة لتطوير المجتمع**: إن دور التشريع لا يقتصر على تنظيم الحياة الاجتماعية كما هي كائنة وكما يريد الأفراد، بل يسعى إلى تنظيمها وفق ما يجب

¹ توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، الدار الجامعية، الإسكندرية: 1990 ص:200.

² إدريس العلوي العبد اللاوي، المرجع السابق 535.

أن يكون، فهو وسيلة لإصلاح الجماعة عن طريق إدخال نظم أو مبادئ يرى المفكرون فيها مصلحة للجماعة.¹

ج. أن التشريع يرد مسطوراً في نصوص مكتوبة : فيصاغ مضمون القاعدة القانونية صياغة محكمة يقوم بها أناس متخصصون، فيكون التشريع بذلك مصدراً للقاعدة القانونية في لفظها ومعناها. وتأتي القاعدة القانونية بذلك في صياغة محكمة، يظهر فيها دور الإرادة الواعية المدبرة ويتوفر لها من التحديد والضبط والوضوح فلا تثير معرفتها أو الوقوف عليها أية منازعات، مما يجعل الأفراد يعرفون على هديها ما لهم وما عليهم، فيسود الأمن في الجماعة وتتوافر الثقة ويتحقق الاستقرار في المعاملات، وهذا ما لا يتأتى بالنسبة للمصادر الأخرى كالعرف.²

د. تحقيق وحدة النظام القانوني في الدولة: فالتشريع يؤدي عادة إلى وضع قواعد قانونية تسري على جميع أرجاء البلاد، فيكون القانون واحداً في الدولة ويسري على الجميع دون استثناء أو تمييز ويتحقق بذلك الوحدة القانونية التي هي أساس الوحدة السياسية في الدولة، وتساعد هذه الوحدة القانونية على استقرار المعاملات، وتؤدي إلى تقوية الروابط بين أجزاء الوطن الواحد وتكون عاملاً على تحقيق الوحدة القومية وزيادة التضامن بين الأشخاص وبين أجزاء الأمة الواحدة.

المطلب الثالث: أنواع التشريع وطرق سنّها في فلسطين

ليست التشريعات التي تضعها السلطة المختصة في الدولة من نوع واحد بل تتعدد التشريعات وتتنوع وتختلف في أهميتها وقوتها تبعاً لأهمية المسائل التي تتناولها والسلطة التي تصدرها، ففي القمة يوجد التشريع الأساسي أو الدستور، ويليه في المرتبة التشريع العادي ويسميه الفقهاء التشريع الرئيس وهو يشمل القوانين

¹ عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق ص: 92.

² عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 143.

العادية، وهو ما سيكون محل دراستنا هذه، وأخيراً يأتي التشريع الفرعي وهو يشمل القرارات الإدارية التنظيمية واللوائح التي تصدرها الهيئات التنفيذية المختلفة، وتسلسل التشريعات على هذا النحو هو ما يصطلح عليه (مبدأ التدرج في التشريع)، ويترتب على هذا التدرج في التشريع نتيجة هامة، وهي عدم جواز مخالفة التشريع الأدنى للتشريع الأعلى، ومعنى هذا أنه لا يجوز للتشريع العادي مخالفة التشريع الأساسي، ولا يجوز أيضاً للتشريع الفرعي مخالفة أي من التشريع العادي، وهو ما يتحقق عن طريق الرقابة على دستورية القوانين صحة التشريعات العادية والفرعية.¹

وسنعرض فيما يلي بإيجاز لمختلف أنواع التشريع في فلسطين، قبل أن نشير إلى تفصيل آلية سن القوانين العادية:

1. التشريع الأساسي (الدستور):

الدستور الأساسي هو أعلى التشريعات قوة ومكانة، إذ يأتي في المرتبة الأولى بينها، وهو يستمد قوته ومكانته من خطورة وأهمية المسائل التي ينظمها، إذ يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، ويبين سلطاتها العامة واختصاصات كل منها وعلاقاتها بعضها البعض الآخر، كما يحدد الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد. فالتشريع الأساسي بهذه المثابة يضع الأسس التي يقوم عليها نظام الدولة وكيانها، ويتناول مسائل غاية في الخطورة والأهمية، ولذلك يأتي في القمة بالنسبة لبقية أنواع التشريع وهو لذلك يتمتع بحصانة خاصة وينحدر من مصدر عال، ولا يجوز للتشريع العادي أو التشريع الفرعي أن يخالف أحكامه، وكل تشريع أدنى يخالف أحكامه يعتبر باطلاً، أما هو فيجوز له أن يخالف أحكام أي من التشريعين العادي والفرعي باعتباره أعلى منها قوة ومكانة²، وعليه يجب أن يعدل إذا خالفهما التشريع الأساسي. وقد

¹ عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 146.

² عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 146.

أقر المجلس التشريعي الفلسطيني القانون الأساسي عام 1997 وأحاله إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره، إلا أن ذلك لم يتحقق حتى تم إصداره عام 2002 في خطوة مخالفة للنظام الأساسي لعمل المجلس التشريعي في سن القوانين.

2. التشريع العادي (القانون):

التشريع العادي هو الذي تسنه السلطة التشريعية بمقتضى السلطة المخولة لها في الدستور وفي حدودها لتنظيم الروابط في المجتمع. ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم (القانون) بالمعنى الخاص أو الضيق لهذا المصطلح الذي يقصد به قاعدة أو مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في وثيقة مكتوبة، وذلك للتمييز بينه وبين التشريع الفرعي الذي يطلق عليه اسم النظام أو التعليمات أو القرارات أو اللوائح، وهو يختلف في دلالاته عن اصطلاح القانون بالمعنى العام الواسع، باعتباره مجموعة قواعد السلوك العامة المجردة الملزمة المنظمة للروابط الاجتماعية والمقتربة بجزء مادي حال وتجبر الدولة الأشخاص على إتباعه ولو بالقوة عند اللزوم، وبأتي التشريع العادي أو الرئيس في المرتبة التالية للتشريع الأساسي أو الدستور، ولذلك يجب أن يكون هذا التشريع خاضعاً وموافقاً للدستور موضوعاً وشكلاً. ولذلك يجب على السلطة التشريعية أن تتبع في سن التشريع العادي الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وإلا كان التشريع العادي غير دستوري من حيث الشكل. ويحدد دستور كل دولة السلطة التشريعية، وهي عبارة عن الهيئة التي تمارس وظيفة سن التشريع العادي في حدود اختصاصها المبين في الدستور. والأصل أن هذه السلطة هي التي تقوم بسن التشريع العادي، وإن كانت بعض الدساتير تنص على اشتراك رئيس الدولة مع السلطة التشريعية في هذه الوظيفة بما تعطيه من حق اقتراح القوانين أو حق

التصديق أو الاعتراض على ما تسنه هذه السلطة من قوانين، وهو ما انتهجه المشرع الفلسطيني¹.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني الفلسطيني قد منح المجلس التشريعي الفلسطيني سلطة سن التشريعات في الحالات العادية، حيث قضت المادة 47 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، حيث يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية²، وبالتالي اخذ النظام القانوني الفلسطيني بالنظام الديمقراطي النيابي في بيان السلطة الحاكمة في الدولة، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 5 من القانون الأساسي الفلسطيني، كما اعتمد نظام الحكم في فلسطين على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أصيل يقوم عليه.

كما منح القانون الأساسي الفلسطيني للمجلس التشريعي سلطة إقرار النظام الداخلي لعمله، بحيث يحدد في هذا النظام الإجراءات القانونية الخاصة بمراحل العملية التشريعية، فقد نصت المادة الثانية من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 على أنه "بما لا يتعارض مع أحكام المادة 47 هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"، وفي هذا إلغاء ضمني لنصوص المواد 5 و 6 من قانون إجراءات إعداد التشريعات كون القانون الأساسي قد أحال آلية إقرار التشريعات إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي بشكل صريح، بالتالي سار المشرع الفلسطيني على نفس النهج الذي سارت عليه كافة الأنظمة القانونية في إحالة تفصيل وبيان إجراءات التشريع إلى النظام الداخلي للسلطة التشريعية في الدولة، مع اختلاف وجود العديد من الأنظمة القانونية التي

¹ عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 152.

² المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/3/5، ص: 153.

نصت في دستورها على بيان الخطوط العريضة لهذه الإجراءات دون الخوض في تفاصيلها¹.

وباستقراء نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني² نجد أن إجراءات العملية التشريعية قد تم النص عليها بشكل مفصل في العديد من نصوص هذا النظام، وذلك على النحو التالي:

أولاً:

1. يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الإقتراحات إلى الرئيس، مرفقة بذكراتها الإيضاحية، وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الإقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.

2. ترسل نسخة عن المشروع أو الإقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.

3. يشرع المجلس بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً، بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة قبل انتظار تقرير اللجنة المختصة.

4. بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.

5. على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة¹.

¹ أنظر نصوص المواد 110 ، و 111 من الدستور المصري لسنة 1971

² المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد 46 ، بتاريخ 2008/8/16، ص: 69

ثانياً:

يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الإقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها.²

ثالثاً:

1. تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الإقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي:

أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والإقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.

2. تجري قراءة ثالثة تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.³

رابعاً:

يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك).¹

المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي¹

المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي²

المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي³

خامساً:

فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمية.²

سادساً:

1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه، وإلا اعتبر مصدراً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.
2. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.³

بالنظر إلى النصوص القانونية الواردة أعلاه، يتضح لنا أن العملية التشريعية الخاصة بإصدار القوانين داخل المجلس التشريعي تنقسم إلى عدة مراحل، هي مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، ومرحلة القراءات المتعددة للمشروع، ومرحلة المصادقة على المشروع، ومرحلة نشر التشريع ونفاذه. سنقوم في هذا الجزء من الدراسة بتفصيل هذه المراحل للوقوف على الملامح العامة لكل مرحلة تشريعية على حدة.

3. التشريع الفرعي:

المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي¹

المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي²

المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي³

وهو التشريع التفصيلي الذي تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص الأصيل المخول لها في الدستور في حالات معينة هدف تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية أو تنظيم المرافق العامة أو المحافظة على الأمن والصحة العامة.¹ ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم (اللائحة). وهو أدنى أنواع التشريع مرتبة، ولذلك يشترط فيه ألا يكون مخالفاً لأحكام التشريع الأساسي أو أحكام التشريع العادي، وإلا وجب ترجيح الأعلى والامتناع عن تطبيق الأدنى وعلى السلطة التنفيذية عند سن التشريع الفرعي أن تراعي ذلك وأن تتقيد بالغرض من هذا التشريع. والسلطة التنفيذية حينما تقوم بسن التشريع الفرعي، فإنما تقوم بهذه المهمة بما لها من اختصاص أصيل نص عليه الدستور، يثبت لها حتى مع قيام السلطة التشريعية وليس على أساس أنها تحل في ذلك محل هذه السلطة حلاً مؤقتاً أو تتوب عنها، ولهذا لا يعلق اختصاص السلطة التنفيذية في سن التشريع الفرعي على غياب السلطة التشريعية كما في تشريع الضرورة، ولا يعلق أيضاً على تفويض من السلطة التشريعية كما في تشريع التفويض أو التحويل.² ويطلق على السلطة التنفيذية وهي تقوم بمهمة سن التشريع الفرعي (السلطة التشريعية الفرعية) لكونها تقوم بوظيفة التشريع بصفة ثانوية ومتفرعة عن السلطة التشريعية التي يمارسها المجلس التشريعي بصفة أساسية، فتخرج بذلك السلطة التنفيذية عن وظيفتها الأصلية وهي تنفيذ القانون.³ وتنقسم التشريعات الفرعية أو اللوائح تبعاً للغرض من سنّها إلى ثلاثة أنواع لوائح تنفيذية ولوائح تنظيمية ولوائح ضبط.⁴

¹ أنظر المادة 68 والمادة 70 من القانون الأساسي الفلسطيني

² عوض أحمد الزغبى، المرجع السابق ص: 166

³ إدريس العلوي العبد اللّاهي، المرجع السابق ص: 547-548

⁴ توفيق حسن فرج، المرجع السابق ص: 217-219، عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق، ص: 102-103، أنور سلطان، المرجع السابق ص: 114.

أ. اللوائح التنفيذية: وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتسهيل تنفيذ القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية. وعلق قيام السلطة التنفيذية بسن اللوائح التنفيذية تكمن في أن القوانين التي تسنها السلطة التشريعية كثيراً ما تقتصر على وضع القواعد العامة، وتترك النواحي التفصيلية والجزئيات التي يقتضيها تنفيذها للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة بحكم وظيفتها في تنفيذ القوانين واتصالها المستمر بالجمهور، تكون أقدر من السلطة التشريعية على تعرف التفصيلات والجزئيات الخاصة بتنفيذها وفقاً لما تقتضيه ضرورات وظروف العمل، وهذا من شأنه ضمان السرعة في تنفيذ وتخليص القوانين من كثير من التفصيلات الجزئية، أو التخفيف من أعباء السلطة التشريعية يجعلها تهتم عند وضع القوانين العادية بالمبادئ العامة الأساسية دون التطرق للتفصيلات.¹ ويجب على السلطة التنفيذية أن تنقيد بالغرض من سن اللوائح التنفيذية وهي تسهيل تطبيق القوانين العادية وتنفيذها، فلا يجوز لها أن تتعدى هذا الغرض إلى تعديل تلك القوانين أو تعطيلها أو إلغائها.

وفي فلسطين يختص مجلس الوزراء بسن اللوائح التنفيذية وذلك حسب المادة 68 والمادة 70 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

ب. اللوائح التنظيمية: وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتنظيم وترتيب المصالح والهيئات والمرافق العامة وتنسيق سير العمل فيها بحكم اختصاصها في إدارتها، كإنشاء الوزارات والمصالح وتحديد اختصاصها وإلغائها، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى إدارة هذه المصالح والهيئات والمرافق، وبحكم وظيفتها تستطيع أن تختار التنظيم الملائم لسير العمل فيها، وهي هنا لا تستند إلى قانون قائم كما هو الحال بالنسبة للوائح التنفيذية.

¹ غالب الداودي، المرجع السابق ص: 125، توضيح حسن فرج مرجع، سابق، ص: 219.

ج. لوائح الضبط ولوائح البوليس: وهي اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على الأمن وتوفير السكينة وصيانة الصحة العامة. فهي إذن تورد قيوداً تشريعية على الحريات الفردية يتطلبها الصالح العام، ومن أمثلتها لوائح تنظيم المرور، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين ومنع انتشار الأوبئة وغير ذلك.

وقد أشرنا أن اختصاص السلطة التنفيذية بسن التشريعات الفرعية هو اختصاص أصيل مستمد من الدستور مباشرة، وبالإضافة لهذا الإختصاص الأصيل قد تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية صلاحية سن التشريعات الفرعية، فقد يخول التشريع الصادر من السلطة التشريعية مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو المدير العام أو رئيس المؤسسة وضع أنظمة أو تعليمات أو قرارات أو بيانات لتسهيل تنفيذ ذلك التشريع أو لتنظيم المرافق العامة أو لضبط الأمن والصحة العامة.¹ من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة 108 من قانون الخدمة المدنية التي جاء فيها أنه "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يستمر العمل بالقوانين واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية لحين قيام مجلس الوزراء بإصدار اللوائح والقرارات المنفذة لأحكامه خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه".

إن التشريع الفرعي لا يحتاج إلى المراحل التشريعية التي يمر بها التشريع العادي، إذ تنحصر مختلف مراحل سنه بيد السلطة التنفيذية، علماً بأنه لا يعتبر نافذاً إلا إذا تم إصداره ونشره تماماً كالتشريع الأساسي والتشريع العادي.

المبحث الثاني: عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة العامة

¹ غالب الداودي، المرجع السابق ص: 127

تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان، خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة والجمهور والسلطة التنفيذية من جهة أخرى. كما أن اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، مثل اقتراح مشاريع القوانين ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي. فاللجان البرلمانية هي هيئات تنبثق عن البرلمانات وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التوصيات بشأنها للمجلس. وتعد اللجان الساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي تناقشها البرلمانات، كما أنها المكان المناسب لتوزيع الأعضاء وفقاً لميولهم التي تتعمق بفعل تراكم الخبرة.

وتختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان من حيث الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام الممنوحة بها، والأهمية التي تولي لها، والأدوات التي تعمل بها. فتنوع السند القانوني لوجود اللجان البرلمانية بين النص على تشكيلها في دستور الدولة (فرنسا، السويد) أو النص على ذلك في أحد التشريعات الخاصة (الولايات المتحدة) أو يكرس ذلك من خلال القواعد والممارسات البرلمانية (بريطانيا)، وفي الحالة الفلسطينية تم تحديد الإطار التشريعي للجان في النظام الداخلي للمجلس.¹

ويختلف دور اللجان تبعاً لطبيعة العلاقة بين السلطات المكونة للنظام السياسي، فدور اللجان يتعاضد في ظل نظام الفصل بين السلطات إلى حد قيام

1 تم تخصيص الباب الرابع من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الإطار التشريعي للجان، حيث حدد كيفية تشكيل اللجان، وإعمالها. انظر المواد من 48 الى 64.

اللجان بصياغة التشريعات، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يكون دورها تحضيرياً لمشروعات القوانين قبل أن تعرض على البرلمان في الأنظمة التي تكون المبادرة فيها بيد السلطة التنفيذية، كما هو الحال في بريطانيا.

وتتيح اللجان للهيئات التشريعية انجاز وظائف مهمة عديدة في الوقت عينه ما كان للمجلس أن ينجزها بطريقة أخرى ومن هذه الوظائف مراجعة مفصلة لتشريع مقترح والإشراف على نشاطات السلطة التنفيذية وفحص قضايا السياسات وإعداد التقارير عنها وإجراء التحقيقات الخاصة. كما أن جلسات اللجان تجري في ظل قواعد أقل صرامة من الجلسات التي تحكم الهيئات التشريعية، فيتمكن أعضاء اللجان من مناقشة القضايا المطروحة في جو غير رسمي وتوطيد العلاقات مع زملائهم من أحزاب أخرى مما يتيح خلق أجواء ودية ينشط فيه التوصل إلى تسويات حول المسائل الصغيرة وتطوير التشريعات تقنياً. وتتعدد أنواع اللجان بين لجان دائمة تقوم مع بداية فترة الهيئة التشريعية وتبقى حتى يتم انتخاب هيئة تشريعية أخرى، وبين لجان مؤقتة تقوم لبحث مسألة محددة وتنتهي بانتهاء هذه المهمة، وبين لجان مشتركة دائمة ومؤقتة وتقوم في البرلمانات التي تتكون من مجلسين حيث تتشكل لمناقشة مشاريع قوانين أو قضايا مشتركة.

واهتمت النظم القانونية كافة بتحديد تشكيل وآلية عمل هذه اللجان في الأنظمة الداخلية الخاصة بعمل المجالس التشريعية فيها، حيث نجد أن المشرع الفلسطيني قد اهتم كثيراً بتنظيم إجراءات هذه المرحلة، فجاء الباب الرابع من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ليحدد تشكيل لجان المجلس، وطبيعة وآلية عملها، فقسمت هذه اللجان إلى قسمين:

القسم الأول: لجان دائمة تشكل بحكم القانون، لبحث مشاريع القوانين والإقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيس المجلس التشريعي إليها.

القسم الثاني: لجان مؤقتة، وهي اللجان التي يشكلها المجلس التشريعي لأغراض محددة تنتهي بانتهاء عملها، وللمجلس الحق بتشكيل أية لجنة مؤقتة في أي وقت يشاء، وتشكل اللجان المؤقتة لدراسة قضية ما أو إشكالية طارئة، ووضع المجلس في صورتها.

تقوم اللجان الدائمة والمؤقتة في المجلس التشريعي بدراسة ومراجعة الخطط والبرامج والإتفاقيات والمعاهدات، إضافة إلى أعمالها الرئيسية في مجالات التشريع والرقابة. والمقر الدائم لجميع لجان المجلس هو مقر المجلس التشريعي الفلسطيني الدائم في مدينة القدس، ولكل لجنة مقر مؤقت في محافظتي غزة ورام الله في مقر المجلس المؤقت، كما تتعقد اللجان بصورة دورية أسبوعية عادية أثناء دورة الإنعقاد السنوية العادية للمجلس بالتنسيق مع هيئة مكتب المجلس.

وتتعد اللجان بناءً على دعوة من رئيسها أو بدعوة من رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، وبالتنسيق مع رئيس اللجنة، أو بطلب من أغلبية الأعضاء، وتكون الدعوة قبل انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.¹ ويحق للجان بالتنسيق مع هيئة مكتب المجلس أن تستعين في أدائها لمهامها بالخبراء والمستشارين وذوي الكفاءات العالية في التخصصات المختلفة وفقاً لما تحتاجه من مساندات مهنية.

وفيما يختص بالوظيفة التشريعية لعمل اللجان فإنها تعمل على دراسة وإعداد مشاريع القوانين والأنظمة المحالة إليها أو المقترحة وفقاً للنظام الداخلي، وتقديم التوصيات بصددتها، حيث تحال إلى اللجنة القانونية لتقوم بصياغتها وإعادتها للمجلس لإقرارها حسب الأصول، كما أنها تعمل على رصد ودراسة ومراجعة

¹ المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

التشريعات والقوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم كافة التي تدخل ضمن اختصاصها، ورفع التوصيات بشأنها للمجلس من أجل اتخاذ ما يراه مناسباً¹. وقد سلك المشرع الفلسطيني نهجاً قانونياً متطوراً في كيفية اختيار أعضاء هذه اللجان، حيث منح كل نائب حق العضوية في اللجنة التي يختارها، بحيث تجري عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورة يعقدها المجلس، على أن تقدم طلبات الالتحاق هذه إلى هيئة المكتب للمجلس والتي بدورها تقوم بتنسيقها بالتشاور مع مقدميها، بحيث يتولى رئيس المجلس التشريعي في النهاية عرض هذه التشكيلات على المجلس لإقرارها، كما يحق للمجلس بناءً على اقتراح هيئة المكتب للمجلس أن يقر ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان في مطلع دورة الإنعقاد العادي للمجلس، ويلتزم كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي بأن يكون عضواً في أحد هذه اللجان، ويجوز له أن يكون عضواً في لجنة ثانية فقط، ولا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية اللجان، كما لا يجوز الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية هذه اللجان أيضاً². وبالنظر إلى آلية هذه المرحلة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، نجد أنها قد نظمت على النحو التالي:

يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة مشروع القانون المقترح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه، وقد يحال نفس المشروع إلى أكثر من لجنة تبعاً لطبيعة المشروع، والمجال الذي ينظمه، حيث تلتزم اللجنة المحال إليها المشروع بإعداد تقرير يتعلق بتوصياتها النهائية للمشروع المقترح خلال مدة أسبوعين من تاريخ إحالته إليها، في حالة ما إذا كان مجلس الوزراء هي الجهة المقترحة لمشروع القانون، أما إذا كان عضواً أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي هم الجهة

¹ المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

² انظر المواد من 49 غفى 52 من النظام الداخلي من المجلس التشريعي.

المقترحة لمشروع القانون فلم ينص النظام الداخلي على مدة قصوى لعمل هذه اللجان.

ودرج العرف البرلماني في المجلس التشريعي الفلسطيني على قيام اللجنة المحال إليها مشروع القانون المقترح، بإحالة هذا المشروع إلى الدائرة القانونية للمجلس التشريعي، حيث تتولى الدائرة القانونية مراجعة الصياغة التشريعية لهذا المشروع، ومدى الإنسجام التشريعي له مع القوانين الأخرى، وتكون توصيات الدائرة القانونية غير ملزمة للجنة التي أحالت إليها مشروع القانون، ونجد في هذا المجال اختلاف طبيعة تعامل رؤساء اللجان البرلمانية مع هذه التوصيات تبعاً لاختلاف ثقافة رئيس اللجنة، ومدى تفهمه للملاحظات التي أبدتها الدائرة القانونية، خاصة وأننا قد لاحظنا توافر عنصر المهنية والتخصص في العاملين في الدائرة القانونية للمجلس التشريعي إذا لم تقم اللجنة المحال إليها مشروع القانون المقترح بإعداد التقرير خلال هذه المدة، فلرئيس المجلس التشريعي أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه، بحيث يلتزم رئيس المجلس التشريعي بعرض واقعة التأخير هذه وأسبابها على أعضاء المجلس التشريعي ليقرروا ما يرونه مناسباً فيما يتعلق بهذا التقرير، من حيث تمديد مدة عمل اللجنة أو إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون دون انتظار تقرير اللجنة.

تتعقد اللجان بناءً على دعوة من رئيسها، أو بدعوة من رئيس المجلس التشريعي بالتنسيق مع رئيس اللجنة، وقد تعقد اللجنة بطلب من أغلبية أعضائها، بحيث تكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، على أن يتم إخطار أعضائها بجدول أعمالها مسبقاً. وتكون جلسات اللجان سرية ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور أكثرية أعضائها، وتصدر قراراتها بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت رئيس اللجنة فيه، كما يجوز للجان عقد جلساتها بشكل علني، ويجوز لها طلب إيضاحات ممن تقدم

بمشروع القانون المقترح سواء من ممثلي السلطة التنفيذية أو أعضاء المجلس التشريعي، كما يحق لأعضاء هيئة المكتب في المجلس التشريعي حضور جلساتها أيضاً، على أن لا يشتركوا في التصويت على قراراتها.¹

لوحظ في هذا المجال عدم التزام اللجان المتخصصة بالمدة الممنوحة لهم قانوناً لإعداد تقاريرها، حيث بلغت هذه المدة في بعض الأحيان عاماً كاملاً، في حين بلغ متوسط هذه المدد ثلاثة أشهر في جميع القوانين التي أقرت من المجلس التشريعي منذ بداية عمله حتى الآن، كما لوحظ أن هذه اللجان تتعامل بشكل مختلف في استعانتها بالخبراء والمختصين عند البحث في مشروع القانون المحال إليها، الأمر الذي يوحي بعدم وجود ثوابت إجرائية في عمل هذه اللجان.²

بعد انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها يقوم رئيسها بتقديمه إلى رئيس المجلس التشريعي، والذي بدوره يوزعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لمناقشته بأربعة وعشرين ساعة على الأقل، ويجب أن يشمل التقرير رأي اللجنة في مشروع القانون المحال إليها مسبقاً، وجميع الآراء الأخرى المتعلقة بمشروع القانون، وتوصيات واقتراحات اللجنة النهائية بعد التصويت، وبالتزامن مع ذلك يلتزم رئيس المجلس التشريعي بإرفاق نسخة عن صورة التشريع المقترح إلى جميع أعضاء المجلس التشريعي قبل ثلاثة أيام على الأقل من بدء عقد جلسة المناقشة العامة.

إن الواقع العملي يشير إلى أن أعضاء المجلس التشريعي لا يتسلمون نسخة عن مشروع القانون المقترح في المدة التي حددها النظام الداخلي (قبل ثلاثة أيام من موعد عرضه على المجلس)، فدائماً ما يتسلم النواب النسخ أثناء الجلسة نفسها في

¹ انظر المواد من 52 إلى 59 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

² فايز بكيرات وآخرون، مرجع سابق ص: 83

ملفات توضع أمامهم،¹ كما نود أن ننوه إلى أنه يجوز إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون دون انتظار تقرير من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على اللجنة المختصة بدراسته، حيث نصت المادة 65 أنه "يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة."

وتبدأ هذه المرحلة من بداية إحالة مشروع القانون إلى رئيس المجلس التشريعي، وتنتهي بعرض مشروع القانون لمرحلة القراءات المتعددة أمام أعضاء المجلس التشريعي. وتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل التي اختلفت الأنظمة القانونية في تناول إجراءاتها، وذلك لأنها تركز أساساً على عمل اللجان العاملة في البرلمانات، حيث نجد اختلافاً في هيكلية وآلية عمل هذه اللجان بشكل كبير من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف نظام الحكم فيها، ومدى مشاركة أحزاب المعارضة في المجالس التشريعية لهذه الدولة، وهيمنة الحزب الحاكم على عمل البرلمان، ومدى تأثير وهيمنة السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية.

وعليه فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول منهما لبيان دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، والثاني لإلقاء الضوء على مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون.

المطلب الأول: دور لجان المجلس التشريعي وآلية عملها

تتمتع اللجان بأهمية كبيرة في المجلس التشريعي، وهذه الأهمية تنبع من طرق عملها وتركيزها على مجالات محددة في دراسة وإعداد مشاريع القوانين، ورصد

¹عزيز كايد، مدى التزام المجلس التشريعي الفلسطيني بنظامه الداخلي، بحث غير منشور، 1999 ص:3

ودراسة ومراجعة التشريعات والقوانين والقرارات بقوانين، ومتابعة ومراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية ومؤسساتها. وقد ساهم الأخذ بمبدأ حرية عضو المجلس التشريعي في الانضمام إلى اللجنة أو اللجان التي يستطيع الإسهام في مجال نشاطها في جعل عمل هذه اللجان متمسكاً بأكبر قدر من المرونة والحيوية، لذا نجد أنه عند تقييم العمل البرلماني فإن أحد المعايير الهامة يكون بتتبع نشاط اللجان الموجودة، وذلك لأن المناقشة المتخصصة والمتعمقة يكون مكانها اللجان، وليس ما يجري من مناقشة تحت قبة البرلمان.

وتعتبر اللجان الدائمة عصب المجلس التشريعي، فبالإضافة إلى أن هذه اللجان متخصصة فهي تقوم بدراسة مشاريع ومقترحات القوانين والتوصية إما بقبولها وإقرارها أو رفضها وردها، وقرار اللجان في هذا الإطار يعتبر من أهم العوامل الرئيسية في تحديد مستقبل مشروع أو مقترح القانون فعندما تقدم اللجنة المختصة تقريراً مؤيداً لمشروع أو مقترح القانون إلى المجلس فالاحتمال يكون كبيراً أن يتم قبوله وإقراره، وفي حالات نادرة فقط ينجح مشروع أو مقترح القانون بدون موافقة اللجنة المختصة.

يذكر أن المجلس التشريعي الفلسطيني قد أقام أحد عشر لجنة متخصصة بالإضافة إلى تشكيل لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء¹. ويبين النظام الداخلي للمجلس التشريعي الجوانب التنظيمية الخاصة بتكوينها كما يحدد النواحي الفنية المتعلقة بنشاطها وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال الفرعين التاليين:

¹ انظر المادة 48 من النظام الاساسي للمجلس التشريعي الفلسطيني

الفرع الأول: الجوانب التنظيمية الخاصة بتشكيل لجان المجلس التشريعي

الفلسطيني

أولاً: تشكيل اللجان وأنواعها

تعتبر لجان المجلس من أهم الأجهزة المساعدة التي تعزز عمل المجلس في ممارسته لإختصاصاته التشريعية والرقابية والتوجيهية وجميع أعماله، ويحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجان الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها وتتلقى هيئة المكتب طلبات ترشيح الأعضاء وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرف رئيس المجلس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة عليها، وتتشكل اللجان الدائمة للمجلس التشريعي من أحد عشر لجنة متخصصة¹.

بالإضافة إلى اللجان الدائمة السابقة يشكل المجلس التشريعي لجنة خاصة تسمى "لجنة شؤون المجلس" وتضم هذه اللجنة في عضويتها رئيس المجلس ونائبيه وأمين السر بالإضافة إلى عدد من الأعضاء الآخرين ولم يحدد النظام الداخلي المعايير التي على أساسها يتم اختيار هؤلاء الأعضاء الآخرين بالرغم من أهمية هذه اللجنة وخصوصيتها عن بقية لجان المجلس، وكان جدير بالمشرع الفلسطيني أن تضم هذه اللجنة في عضويتها أعضاء من الكتل البرلمانية المختلفة والمستقلين لضمان أن تقوم هذه اللجنة بمهامها بشكل يخدم كافة شرائح التركيبة السياسية والاجتماعية للمجلس التشريعي الجديد. وهذا ما أخذت به العديد من الدول في أنظمتها البرلمانية مثل جمهورية مصر العربية والسويد وغيره من الدول. ويجوز للمجلس التشريعي أيضاً أن يشكل لجاناً أخرى مؤقتة وذلك للنظر في موضوع أو شكوى أو قضية معينة ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة

¹ انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المادة (48) الفقرة (2).

أي من هذه اللجان بانتهاء المهمة الموكلة إليها، ومن الأمثلة على هذه اللجان، لجان التحقيق.¹

ثانياً: عضوية لجان المجلس:

1. جاءت المادة (48) الفقرة (4) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لتعطي للمجلس أن يحدد عدد أعضاء كل لجنة من لجان الدائمة مع بداية كل دورة انعقاده وفي إطار البحث عن استقرار التقاليد البرلمانية فإن غالبية برلمانات العالم تحدد عدد أعضاء اللجان الدائمة في أنظمتها الداخلية حيث يتراوح عدد أعضاء اللجان في معظم البرلمانات المجاورة من 13-19 عضواً للجنة الواحدة وذلك لتمكين تحقيق النصاب لإجتماع اللجان والأخذ بالاعتبار المعايير الأخرى في تشكيل هذه اللجان وعدد أعضاء كل كتلة برلمانية في هذه اللجان وفقاً للوزن السياسي لكل كتلة برلمانية داخل البرلمان.

2- اختيار أعضاء اللجان:

- أ. يتم في أول دورة يعقدها المجلس الإعلان عن بدء ترشيح الأعضاء لعضوية اللجان كل حسب رغبته.
- ب. تتلقى هيئة مكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها.
- ج. بعد التشاور يقوم رئيس المجلس بعرض التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة.

¹ فايز بكيرات وآخرون، المرجع السابق ص: 84

ويجوز للمجلس بناء على اقتراح مقدم من هيئة المكتب أن يقرر في مطلع دورة الانعقاد العادي ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان.¹

د. يجب على العضو وفقاً لأحكام النظام الداخلي أن يشترك في إحدى لجان المجلس الدائمة ويكون الأمر جوازاً بالنسبة للعضو للإشتراك في لجنة ثانية فقط ويلاحظ هنا أن العضو لا يستطيع أن يرشح نفسه لأكثر من لجنتين من اللجان الدائمة.²

هـ. فور الموافقة على التشكيلات النهائية للجان المجلس الدائمة تقوم كل لجنة بانتخاب رئيساً ومقرراً دائمين لها، وفي حال غياب الرئيس والمقرر تختار اللجنة من يقوم مقامهما.

و. بعد الإنتهاء من انتخاب رؤساء ومقرري اللجان يتم عرض رئيس ومقرر كل لجنة على المجلس ويكون الموافقة عليهما بالأغلبية النسبية (أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين).

ز. لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية اللجان، كما لا يجوز الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية اللجان الدائمة الإحدى عشرة.

الفرع الثاني: النواحي الفنية المتعلقة بنشاط لجان المجلس:

أولاً: انعقاد جلسات اللجان:

1. تتعقد اللجان بدعوة من:

- رؤساء هذه اللجان.³

1 انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (48) الفقرة (1) ¹

2 انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي المادة (49) الفقرة (2) وقد جاء هذا النص غامضاً حيث لم يحدد هل سيكون التعديل على عضوية اللجان الدائمة نفسها أم أن التعديل يشمل تشكيل اللجان نفسها إما بزيادة أو انتقاص عدد هذه اللجان

3 انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المادة (50).

- رئيس المجلس التشريعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان.
- بطلب من أغلبية أعضاء اللجنة.
- 2. تتم دعوة الأعضاء لاجتماع اللجان قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل ويتم تزويدهم بجدول أعمال الجلسة.
- 3. الأصل أن جلسات اللجان سرية إلا أنه يجوز للجان عقد جلسات علنية.
- 4. لا يكون انعقاد اللجان صحيحاً إلا بحضور الأكثرية من أعضائها.
- 5. تصدر قرارات اللجان بالأغلبية النسبية وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت فيه رئيس اللجنة.
- 6. للوزراء الحق في حضور جلسات اللجان ولا يكون لهم حق التصويت.
- 7. تتم المراسلات والمخاطبة للجان من خلال رؤسائها.
- 8. يحق لهيئة المكتب حضور اجتماعات اللجان دون حق التصويت.
- 9. يجوز لأي عضو حضور اجتماعات كافة اللجان دون حق التصويت إلا في اللجان التي هو عضو فيها.
- 10. تحدد بدل مهمات لكل عضو من أعضاء المجلس عن كل جلسة من جلسات اللجان بقرار من المجلس التشريعي.

ثانياً: محاضر جلسات اللجان:

1. يجب أن يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه:
 - أسماء الأعضاء الحاضرين
 - أسماء الأعضاء الغائبين.
 - ملخص مناقشات أعضاء اللجنة والوزراء والخبراء وأية مناقشات أخرى.
 - نصوص مشاريع القرارات أو التوصيات التي تنتهي إليها اللجنة
-

- توقيع رئيس اللجنة ومقررها.

2. يحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليها.

3. يحق لرؤساء اللجان الطلب من أي وزير أو مسئول في السلطة الوطنية أية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها.

ثالثاً: تقارير اللجان:

1. تلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس.

2. يكون لرئيس المجلس الطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير إذا لم يقدم التقرير خلال المدة المحددة أعلاه على أن يحدد رئيس اللجنة المدة اللازمة لإنجازه.

3. يعرض رئيس المجلس أسباب التأخير والمدة اللازمة لإتمام التقرير على المجلس ليقرر ما يراه ويدرج هذا الموضوع في جدول أعمال المجلس.

4. بعد الانتهاء من إعداد التقرير وطبعه يقدم إلى رئيس المجلس على أن يقوم بتوزيعه على الأعضاء أربع وعشرين ساعة على الأقل قبل الجلسة المحددة للنظر فيه.

5. يجب أن يشمل تقرير اللجنة البيانات التالية:

- رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها وأسبابه.

- أية آراء أخرى متعلقة بالموضوع.

- نصوص المشروعات أو التوصيات والإقتراحات مع مذكراتها الإيضاحية.

6. يقدم رئيس اللجنة تقريرها إلى المجلس التشريعي، وعند غيابه لرئيس المجلس أن يطلب من مقرر اللجنة أو من الحاضرين من أعضاء اللجنة اختيار من يقوم بشرح التقرير نيابة عنه.
7. يحق للجان أن تطلب من رئيس المجلس وبواسطة مقرريها رد أي إليها لاستيفاء بحثه ولو كان المجلس قد بدأ في نظره إذا وافق المجلس على ذلك.

رابعاً: الإجازات والغياب عن جلسات اللجان.

1. لا يجوز للعضو أن يتغيب عن حضور جلسات اللجان إلا إذا أخطر رئيس المجلس مع بيان العذر ولا يجوز لعضو أن يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متتالية إلا إذا حصل على إجازة من رئيس المجلس وفي حالة الضرورة يوافق على منح العضو إجازة لمدة لا تزيد عن شهر ويخطر المجلس بذلك.
2. في حالة تغيب عضو اللجنة عن حضور جلسات اللجان أو لم يخطر بعد مدة الإجازة يعتبر متنازلاً عن حقه في مخصصات المياومة مدة الغياب ويجوز لرئيس المجلس لفت نظره كما يجوز للمجلس لومه بناءً على اقتراح رئيس المجلس.
3. إذا تغيب أحد أعضاء أي لجنة ثلاث جلسات متتالية أو سبع جلسات متفرقة في الدورة الواحدة دون إجازة أو عذر مقبول اعتبر مستقياً من عضوية اللجنة وعلى مقرر اللجنة إعلام رئيس المجلس بذلك.

وبشكل عام يمكن إجمال أهم العقبات التي واجهت عمل اللجان سواء بشكل مباشر أو غير مباشر على النحو التالي:

1. حداثة التجربة البرلمانية الفلسطينية بسبب انعدام الحياة البرلمانية الفلسطينية سابقاً ومن ثم الإفتقار إلى ثقافة برلمانية وخبرات متراكمة في هذا الشأن. فبدايات إرساء تقاليد برلمانية أخذت بالتكون فقط بعد تنصيب المجلس، ومن ثم لم يكن لدى

معظم أعضاء اللجان والكادر الوظيفي تجربة سابقة تساعد في أداء المهام المطلوبة على الوجه الأكمل، ناهيك عن أن تركيبة المجلس والتي جاءت تحت ضغط الواقع السياسي والنظام الانتخابي المباشر أدت إلى افتقار المجلس إلى عدد واسع من الكفاءات والخبرات التي تعكس التنوع في المجتمع الفلسطيني في المجالات المتعددة التي يحتاجها عمله.

2. استمرار ولاية المجلس التشريعي بسبب انتهاء المرحلة الانتقالية عام 1999 واستمرار المجلس منذ ذلك الحين بالتجديد لنفسه تلقائياً مع بداية كل دورة جديدة، الأمر الذي انعكس على أداء المجلس والحماسة التي كانت تبرز في عمل اللجان. مع العلم أنه وبعد إجراء الانتخابات التشريعية الثانية في فبراير 2006 بدأت حالة من الإنقسام الفلسطيني نجم عنها تعطيل عمل المجلس التشريعي. والآن انتهت ولاية المجلس التشريعي الثاني دون إجراء انتخابات جديدة وكذلك فقد انتهت أيضاً ولاية رئيس السلطة، وهو ما جعل السلطة الفلسطينية تمر في أسوأ أوضاعها القانونية والدستورية.

3. طغيان السلطة التنفيذية على صلاحيات واختصاصات المجلس التشريعي وعدم تنفيذ قراراته، وتعطيل التشريعات الصادرة عنه وعدم إيجاد آلية للتعاون مع لجانه الدائمة والمؤقتة في مجال الرقابة والمساءلة، وهو ما أدى إلى شبه تعطيل لصلاحيات المجلس وسلطاته وخلق وضعاً صعباً له أمام الجمهور واثّر على مصداقيته تجاههم، وانعكس ذلك في حالة من الإحباط واللامبالاة بين أعضاء المجلس ولجانه، فلم يعد هناك الإهتمام السابق بين الأعضاء في اجتماعات المجلس واللجان والمناقشات التي تتم فيهما.

4. تميز المجلس التشريعي الأول بعدم قيام تشكيلة المجلس على أسس من التعددية السياسية والفكرية والتنظيمية وهو ما انعكس كذلك على تشكيلة اللجان التي غلب عليها الطيف السياسي الواحد وغابت عنها المعارضة، وبالرغم من أن ممثلي

المعارضة قد تبوأ مهام لجان الموازنة والرقابة العامة وهو تقليد ديمقراطي إلا إن ذلك لم يثبت باعتباره جزءاً من النظام الداخلي ، وتميز المجلس التشريعي الثاني بالمحاصرة بين كتلتي فتح وحماس وبشلل عمل تلك اللجان نتيجة تعطل عمل المجلس التشريعي.

5. القيود التي فرضها الإحتلال على تحركات أعضاء المجلس التشريعي وهو ما عطل أعمال المجلس ولجانه وحال دون انتظام جلساتها ، وكذلك قيام قوات الإحتلال الاسرائيلي باعتقال أكثر من 50 عضو من المجلس التشريعي معظمهم من كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحماس ولفترات زمنية طويلة.

6. عدم تطبيق الإجراءات الواردة في النظام الداخلي بخصوص التغيب عن جلسات اللجان، وعرض أعمالها على المجلس.

7. عدم تفعيل بعض المهام المنوطة باللجان كمراجعة الخطط والبرامج والاتفاقيات التي تعقدها السلطة التنفيذية، وقصور مشاركتها في تطوير السياسات العامة وانشغال اللجان في جانب كبير من عملها في مراجعة شكاوى الجمهور.

8. وجود تداخل بين اختصاصات وأعمال اللجان في كثير من الأحيان، حيث تتجاوز بعض اللجان الإختصاصات المنوطة بها لتناقش مواضيع تدخل في اختصاصات لجان أخرى.

9. عدم إعطاء بعض آليات العمل في اللجان، الأهمية المطلوبة، مثل جلسات الإستماع العامة على الرغم من أهمية هذه الآلية في الرقابة البرلمانية، خاصة فيما يتعلق بتنوع خلفيات المشاركين في أعمالها سواء من حيث الأعضاء أم الممثلين للسلطة التنفيذية أم المتخصصين والخبراء أم على مستوى المواطنين.

10. عدم وضوح كيفية متابعة اللجان لأعمال تنفيذية تتعلق بالأمن أو المؤسسات العامة المرتبطة بمكتب الرئيس أو تلك التي لا يوجد ارتباط واضح لها بالوزارات مما أبقاها خارج الرقابة والمساءلة.

11. غياب خطة تشريعية سنوية للمجلس والحكومة مما جعل عملية متابعة مشاريع القوانين انتقائي، إضافة إلى انشغال أعضاء المجلس واللجان في عملية الصياغة للنصوص القانونية.

المطلب الثاني: مرحلة المناقشة العامة

في مرحلة المناقشة العامة تتم مناقشة مشروع القانون المقترح بشكل علني، ويتاح في هذه المرحلة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمعنيين بمشروع القانون ليدلي كل من يريد برأيه، وقد درج العرف البرلماني على قيام منظمات المجتمع المدني بإعداد ملاحظات مكتوبة على مشروع القانون المقترح، على أن تتضمن هذه الملاحظات المواد القانونية محل التعديل وأسباب تعديلها والصيغة المقترحة لهذا التعديل، ويتم توزيع هذه الملاحظات على أعضاء المجلس التشريعي ليستأنسوا بها، وليتعرفوا على التوجه العام لهذه المنظمات والجهات ذات العلاقة بمشروع القانون، ومن هنا يأتي دور جماعات الضغط التي تنشط في اتجاه تمرير القانون الذي يخدم توجهاتها، وغالباً ما تستغل هذه الجماعات عناصر الدعم والتأييد الشعبي لنواب المجلس التشريعي، من خلال نشر إعلانات في وسائل الإعلام توضح لعامة الشعب القانون محل المناقشة والنصوص القانونية المطالب بتعديلها، من أجل الحصول على أكبر دعم شعبي ممكن يعزز مطالبهم، وقد يصل الأمر إلى حد تنظيم مسيرات شعبية في المدن للحصول على التأييد الشعبي المطلوب.

لقد أثبت الواقع العملي تطور فاعلية مؤسسات المجتمع المدني في إدخال تعديلات على مشروع القانون المقترح، هذا التطور جاء نتيجة عدة عوامل:

1. تراكم الخبرة العملية لهذه المؤسسات في استخدام وسائل الضغط المختلفة على أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية.

2. تركيز الجهود والتعاون المشترك بين هذه المؤسسات الأمر الذي يخلق معه إنشاء قاعدة ضغط شعبية على مستوى عالٍ.

3. إدراك أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية بحجم النفوذ الذي تتمتع به هذه المؤسسات على صعيد العلاقات الدولية الخارجية، وخير دليل على ذلك قيام أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية القائمين على مشروع القانون المقترح، بالتنسيق المستمر مع هذه المؤسسات خلال مراحل العملية التشريعية في الكثير من التشريعات المعدة.

في هذا المقام يختلف مستوى التعاون القائم ما بين هذه المؤسسات وبين القائمين على صناعة التشريع، تبعاً لاختلاف مستوى التفهم والإستماع الذي يبديه رئيس اللجنة المختصة بنظر التشريع المقترح، وكذلك السلطة التنفيذية القائمة على إعدادها،¹ ولا يقتصر عمل هذه المؤسسات على مرحلة معينة في العملية التشريعية، حيث تنتهز هذه المؤسسات أية فرصة يستطيعون من خلالها إحداث تعديلات على هذا المشروع، وقد يتبعون سياسة تجزئة التعديلات في كل مرحلة تشريعية مختلفة، فيبدأون بطلب إدخال بعض التعديلات من خلال نواب المجلس التشريعي في مرحلة المناقشة العامة، ويتدرجون خلال مراحل العملية التشريعية كلها بتسريب بعض التعديلات التي يرون أنها مناسبة، إلى أن يتمكنوا من الوصول إلى حزمة التعديلات التي يرونها عند التصديق على القانون، وقد يصل عمل هذه المؤسسات إلى مرحلة مخاطبة الجهات الممولة لمشروع القانون المقترح لعرض المشاكل الإجتماعية والقانونية التي قد يثيرها هذا المشروع عند إقراره، حيث قامت هذه المؤسسات

1 على سبيل المثال نظم مركز الميزان لحقوق الانسان أكثر من مؤتمر سنوي لمناقشة بنود الموازنة العامة للسلطة قبل مناقشتها وذلك بحضور عدد من الوزراء خاصة وزير المالية، ورئيس لجنة الموازنة في المجلس التشريعي، وعدد من المختصين والمهتمين.

بمخاطبة الجهات الممولة فيما يتعلق بقانون الطفل رقم 7 لسنة 2004 ومشروع قانون الأحداث.¹

تبدأ مرحلة المناقشة العامة بقيام اللجنة التي اختصت بدراسة مشروع القانون المقترح ببيان دراستها التي أعدتها على مشروع القانون، من حيث بيان أهميته، والفئات التي يخاطبها هذا المشروع، ومدى تأثير إقراره على المجال الذي ينظمه هذا المشروع، والأسباب الموجبة لإقراره، والتعديلات التي تقترحها اللجنة على نسخة جهة الاقتراح، وأسباب هذه التعديلات، بحيث تعزز وجهات نظرها بأراء المختصين والخبراء التي قدمت إليها أثناء عمل اللجنة.

يتم فتح باب المناقشة العامة بإتباع أصول وإجراءات المداخلات لأعضاء المجلس التشريعي المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، وتمتاز هذه المرحلة بأنها أكثر المراحل الإجرائية تشويقاً وإثارة، وأكثرها تعقيداً نظراً لعلانياتها وعموميتها وإشترك جميع المعنيين بمشروع القانون فيها، كونها بداية الصراع التشريعي بين مؤيدي ومعارضى التشريع المقترح، وفي هذه المناقشة يتم تصويت أعضاء المجلس التشريعي على مشروع القانون من حيث موافقتهم على استمرار إجراءات تشريعه من عدمه، وطرح التعديلات المقترحة تضمينها عليه، وفي حالة الموافقة على تمرير مشروع القانون المقترح، يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة إلى اللجنة القانونية لإعادة صياغته بما يتوافق مع الشكل القانوني المطلوب، وإدخال التعديلات القانونية التي أقرها نواب التشريعي في مناقشتهم العامة لعرضه على التصويت في مرحلة القراءة الأولى له، أما إذا رفض مشروع القانون في هذه المرحلة فلنّه يعتبر منعماً ويسقط من جدول عمل المجلس التشريعي.

ملخص:

¹ فايز بكيرات وآخرون ، المساندة التشريعية الفلسطينية بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، بيرزيت، رام الله 2005 ص: 73.

مما سبق يمكن لنا أن نخلص إلى أن المشرع الفلسطيني قد اقترب كثيراً مما أخذت به الأنظمة القانونية المختلفة، في اهتمامها بتفصيل وتنظيم إجراءات هذه المرحلة من آلية إقرار التشريعات، حيث اهتم كثيراً بعمل اللجان المتخصصة وأورد لها باباً مستقلاً في النظام الداخلي لعمل المجلس التشريعي، وإن كنا نجد تعارضاً واضحاً بين هذا الإهتمام وبين بعض النواحي الإجرائية التي قد تتجاهل عمل هذه اللجان بشكل كلي، وهذا التناقض يبدو بشكل جلي في عدم إلزامية الإستماع لتقرير اللجنة المختصة في مرحلة المناقشة العامة كما أوضحنا أعلاه.

فمن جهة تمثل اللجان أهم جوانب العمل البرلماني، فهي تدرس مشاريع القوانين المقدمة إليها دراسة متخصصة ومهنية، وتقدم تقاريرها النهائية بهذا الخصوص إلى أعضاء المجلس التشريعي للإستئناس بها، وهي تهدف أساساً إلى تسهيل العمل البرلماني من خلال قيامها بتسليط الضوء على الأثر القانوني والمهني لإقرار هذا المشروع، والتعديلات المقترحة عليه التي تحقق الغاية المرجوة منه، فهي بمثابة المستشار القانوني والمهني لجميع أعضاء المجلس التشريعي، وهي الجهة الأقدر على معرفة وتوضيح متطلبات مشروع القانون المقترح من خلال الدراسات المعمقة والمتخصصة التي تجري فيها، واتصالها بالخبراء والمتخصصين وجميع المعنيين بمشروع القانون وأعضاء السلطة التنفيذية كذلك والإستماع إليهم جميعاً في جلسات مغلقة يتم فيها الموازنة بين إيجابيات وسلبيات المشروع المقترح.

ومن جهة أخرى مدى الأهمية الإجرائية البالغة لمرحلة المناقشة العامة، والتي يسمح فيها لأعضاء المجلس التشريعي الاطلاع على موقف مؤسسات المجتمع المدني والجهات المعنية بمشروع القانون، ومناقشته مناقشة موضوعية وشاملة، وفيها يتحصل عضو المجلس التشريعي على جميع الملاحظات الخاصة بمشروع القانون المقترح، من خلال استماعه إلى جميع الملاحظات الواردة عليه، كما أن هذه المرحلة تعكس بشكل جلي التوجهات الحزبية والشعبية فيما يتعلق بموضوع

القانون المقترح، الأمر الذي يجعل من عضو المجلس التشريعي ملماً بجميع التوجهات المتعلقة فيه.

وبتوجه المشرع الفلسطيني القاضي بإمكانية إجراء المناقشة العامة دون الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، نجد التناقض الواضح بين ما أخذ به من أهمية عمل هذه اللجان، وبين أهمية مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، وحتى في الحالات التي يتم فيها الإستماع إلى تقرير اللجنة الخاصة بدراسة مشروع القانون المقترح، وجدنا أن هذه اللجنة ملزمة بتسليم الدراسة التي أعدتها إلى أعضاء المجلس التشريعي من خلال رئيس المجلس في موعد أقصاه 24 ساعة من تاريخ إجراء المناقشة العامة، ونحن نجد أن هذه المدة الزمنية غير كافية لعضو المجلس التشريعي في قراءة تقرير اللجنة بشكل جيد، والوقوف على السياسة التشريعية التي تهدف إليها جهة الإقتراح لإقرارها من المجلس التشريعي من خلال مشروع القانون المقرر.

وتضمن النظام الداخلي لعمل المجلس التشريعي بيان المدة التي يجب فيها على اللجنة المختصة تقديم دراستها المتعلقة بمشروع القانون المقترح إذا أحيل هذا المشروع من قبل مجلس الوزراء، ولا نعلم ما هي الحكمة التشريعية التي سعى إليها المشرع الفلسطيني في عدم تحديد هذه المدة في حالة ما قدم مشروع القانون من أعضاء المجلس التشريعي، نرى بأهمية توحيد هذه المدة الزمنية أياً كانت جهة الإقتراح لمشروع القانون، لإزالة الغموض الخاص بتحديد مدة عمل هذه اللجنة في حالة تقديم مقترح القانون من قبل أعضاء المجلس التشريعي.

المبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون، والتصويت عليه

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل العملية التشريعية، لأنها تخرج بمشروع القانون المقترح إلى حالة التواجد المادي له وليس القانوني، بمعنى يتحول هذا

المشروع من مشروع القانون الذي يحظى بدعم الجهة التي تبنته إلى مشروع القانون الذي يحظى بدعم السلطة التشريعية في الدولة، أو بمعنى آخر إضفاء جانب المشروع الشعبية على هذا المشروع. لذلك سنجد في هذه المرحلة أنها الأساس في العمل التشريعي، وأنها هي التي تحدد معالم العملية التشريعية في البلاد، من خلال تجاهل العديد من الأنظمة القانونية للإعتراض الصادر عن رئيس الدولة على مشروع القانون، بإمكانية تمريره من البرلمان بعد قيام رئيس الدولة برده.

كما أن هذا الجزء من العملية التشريعية يعبر بعمق عن الإتجاهات الحزبية في الدولة، ومدى التوافق والإنسجام السياسي بين عمل الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة، هذا التوافق لا يتأتى من خلال التقاء إرادة الطرفين على إقرار أو رفض مشروع قانون بشكل منسجم فقط، ولكن من خلال بيان ملامح السياسة العامة لهذه الأحزاب ومدى اهتماماتها السياسية والتشريعية، وحجم المساندة الشعبية التي تجدها هذه الأحزاب، ودرجة تفاعلها مع عامة الشعب.

وقبل التطرق إلى النظام القانوني الفلسطيني من الجدير الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني ميز بين آلية إقرار مشروع الموازنة العامة عن إقرار باقي المشاريع الأخرى وهو ما يدفعنا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول إقرار القوانين العادية والثاني إقرار مشروع الموازنة العامة.

المطلب الأول: إقرار مشاريع القوانين العادية

في النظام القانوني الفلسطيني جاء هذا التنظيم في نصوص المواد 68 و 69 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، حيث أقر هذا النظام بوجوب مناقشة هذه المشاريع في قراءتين منفصلتين، والاستثناء يرد على حالة قراءته قراءة ثالثة بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء

المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية.

بعد الإنتهاء من مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، يكون أعضاء المجلس التشريعي على علم بمحتوى القانون، وجميع الملاحظات الواردة عليه، والإتجاه الشعبي فيما يتعلق بموضوعه إن كانت هناك مشاركة شعبية فاعلة، والدراسات المتخصصة ذات العلاقة بموضوع القانون المقدمة من اللجان المتخصصة، وذوي الخبرة والاختصاص المهتمين بمشروع القانون لدى مداخلاتهم في مرحلة المناقشة العامة. هذا وقد أخذ المشرع الفلسطيني وجوب تلاوة مواد المشرع المعد للقراءة مادة مادة في مرحلة القراءة الأولى، وتلاوة الإقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة من مواد المشروع، وفي نهاية الأمر يتم التصويت على مشروع القانون في مجمله. وتتم مرحلة القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر المناقشة في هذه المرحلة على مناقشة التعديلات التي اقترحت على مواد المشروع، بحيث يتم التصويت على هذه التعديلات تعديلاً تعديلاً، وأخيراً التصويت على المواد المعدلة مادة مادة.

يذكر أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بثلاثة أنواع من الأغلبية تختلف باختلاف مرحلة التصويت وطبيعة التشريع المعد للإقرار على النحو التالي:

الأغلبية المطلقة للمجلس: وهي نصف عدد أعضاء المجلس التشريعي + 1، ويجب توافرها عند المصادقة على مشروع القانون الذي يرد من رئيس السلطة الوطنية.

الأغلبية المطلقة: وهي نصف عدد الحاضرين + 1، ويجب توافرها عند إقرار مشاريع القوانين في القراءة الأولى والثانية والثالثة إن وجدت.

أغلبية الثلثان: وهي ثلثا أعضاء المجلس التشريعي + 1 ويجب توافرها عند تعديل القانون الأساسي للسلطة الوطنية.

الأغلبية النسبية: وهي أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين، وينبغي توافرها في العديد من الحالات لا تتضمن إقرار مشاريع قوانين.

نذكر هنا أن الواقع العملي يفيد بأن المجلس لا يلتزم بقراءة مشروع القانون قراءة ثانية خلال هذه المدة، بل أن هذه المدة وصلت في مناقشات بعض مشاريع القوانين إلى عدة شهور كما أشرنا أعلاه قد تجري قراءة ثالثة لمشروع القانون بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، وتتم المناقشة في هذه المرحلة كما هو متبع في مرحلة القراءة الثانية.

هذا وقد ذهب البعض إلى التوصية بتقليص عدد القراءات لمشروع القانون في المجلس لتقتصر على القراءة العامة "التمهيدية" والقراءة الأولى، وزيادة الأغلبية المطلوبة للمصادقة عليها إلى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس التشريعي. وتم النص على هذه الحالات في نصوص المواد 8، 20، 29، 36، 39، 53، 54، 73، 92 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

نتفق في هذا الشأن مع وجوب توافر الأغلبية التي اقترحها هذا الرأي، دون أن نتفق معه على تقليص مرحلة القراءات لمشروع القانون، فالأغلبية المطلوبة لإقرار مشاريع القوانين تعبر بشكل واضح عن سلطة الشعب في إقرار النظام القانوني للدولة من خلال ممثليه (أعضاء المجلس التشريعي)، وكلما ارتفعت هذه النسبة المطلوبة كلما اقترنا من التمثيل الحقيقي لإرادة الشعب في إقرار القوانين، والأغلبية التي نجدها في نظامنا القانوني الفلسطيني لا تعكس هذه الضمانات، فيكفي وجود بعض أعضاء المجلس التشريعي في جلسة المجلس لتمرير مشروع قانون بقراءاته المختلفة، دون الاعتماد بأغلبية أعضاء المجلس، وبالتالي مستوى التمثيل الشعبي الخاص بتمرير هذا المشروع.

أما فيما يتعلق بتقليص مرحلة القراءات إلى مرحلة واحدة تلي مرحلة القراءة التمهيديّة، فلم يبتعد النظام القانوني الفلسطيني كثيراً عن الأخذ بهذا الاتجاه، فالأساس هو تمرير مشاريع القوانين بقراءتين، والإستثناء هو عرضه على قراءة ثالثة في ظروف استثنائية محدودة، ولا ريب إذن من استمرار العمل بهذا النظام طالما أن التصويت لا يرد إلا على الإقتراحات والتعديلات المقدمة، ولكن ينبغي على المشرع الفلسطيني النص على تحديد الحد الأدنى للمدة الزمنية الفاصلة بين مرحلة القراءة الأولى والثانية، كما نص على تحديد الحد الأقصى لهذه المدة.

كما نود أن ننوه إلى أن نظام التصويت المتبع فعلياً في المجلس لا يضمن الوصول إلى مرحلة المصادقية الكاملة في احتساب أصوات المصوتين، ويتحمل رئيس الجلسة الجزء الأكبر من هذه المسؤولية، حيث يتم احتساب أعداد المصوتين بالتأييد والرفض عن طريق العين المجردة لرئيس المجلس دون توخي دقة الحصر، وفي حالات أخرى يسأل رئيس الجلسة السؤال المعتاد: من يؤيد؟ دون أن يسأل عن عدد المعارضين، وفي حالات أخرى يقترح رئيس الجلسة اقتراحه ثم يسأل: إذا لم تكن هناك معارضة اعتبرت المادة مقرة.

نرى في هذا المجال أن نظام التصويت الإلكتروني قد يقضي على التجاوزات، وهذا ما سار عليه العمل في معظم برلمانات العالم.

المطلب الثاني: إقرار مشروع قانون الموازنة العامة:

نظراً لأهمية الموازنة العامة وإصدارها سنوياً بقانون، فقد تم تنظيم آلية إقرارها عبر قانون تنظيم الموازنة ونص عليها كذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الأساسي الفلسطيني حيث تنص المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمادتين 3، 4 من قانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، وفي السياق نفسه نص القانون الأساسي في المادتين (62)، (90) على:

- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية⁽¹⁾.
- يحيل المجلس التشريعي إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياته فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس مصحوباً بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإعادة لإقرارها.
- يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة باباً باباً.
- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب قانون الموازنة العامة إلا بالاتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية.
- إذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق بـلِعمادات شهرية 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرفة بحد أقصى مدته ثلاثة شهور.

المبحث الرابع: التصديق

يقصد بالتصديق حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع القانون الذي أقره البرلمان قبل إصداره.²

1 ينص قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 في المادة (1) على أن السنة المالية " تبدأ السنة المالية من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون أول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية".

² إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص: 403

التالي يعتبر حق التصديق عملاً تشريعياً بحتاً، وهو يشكل مشاركة رئيس الدولة للبرلمان في السلطات التشريعية الممنوحة له، وقد ذهب بعض الفقه الألماني إلى اعتبار التصديق هو أساس العملية التشريعية، لأنها تعطي القانون صفة القاعدة القانونية الإلزامية، ويقتصر دور البرلمان وفقاً لهذا الرأي على صناعة القانون وتحديد محتواه، لذا لا تتعدى عملية صناعة التشريع التي يقوم بها البرلمان وفقاً لهذا الرأي مجرد نشاط وظيفي خالي من أي قيمة تشريعية حقيقية يمكن أن تقوم به اللجان المتخصصة بمفردها¹ في حين ذهب بعض الفقه إلى اعتبار عمل البرلمان وعمل الرئيس في صناعة وإصدار التشريع عملاً مشتركاً، لأن إرادتهما اتجهت إلى صناعة وإقرار تشريع واحد، بالتالي لا يمكن اعتبار عملية صناعة التشريع عملية خالية من أي قيمة قانونية إلزامية، فهي مرحلة من مراحل العملية التشريعية اعتنت بها الأنظمة القانونية كافة وضمنتها ضمن أحكام دساتيرها.²

فالبرلمان وفقاً لأنصار هذا الرأي يمثل سلطة من سلطات الدولة، وممثلاً قانونياً عن الشعب الذي يعتبر أحد أهم ركائز الدولة، بالتالي فإن قراراته وطبيعة عمله تختلف عن طبيعة عمل اللجان المتخصصة كونها تحمل في طياتها قوة تشريعية إلزامية، والدليل على ذلك وجوب أن يمر التشريع بمرحلة عمل البرلمان في الظروف العادية.

نحن بدورنا نتفق مع ما ذهب إليه الرأي الثاني من اعتبار عملية التصديق جزءاً من العملية التشريعية، وقد يتحول إلى جزء هامشي للعملية التشريعية، حيث أقرت الأنظمة القانونية الحديثة كافة بحق السلطة التشريعية في إقرار مشروع القانون

¹ عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري - الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة،

1956، ص: 416

² عبد الله رحمة البياتي، المرجع السابق، ص: 33

ونشره وبالتالي نفاذه حتى في حالة اعتراض رئيس الدولة عليه، كذلك لا يملك رئيس الدولة في الظروف العادية إلغاء تشريع أو سن تشريع دون الرجوع إلى السلطة التشريعية المختصة في الدولة.

كما أننا نرى أن الاختلافات الفقهية هذه انطلقت من اختلاف نظم الحكم في الدول عبر التطور الديمقراطي، حيث تحول الشعب إلى مصدر السلطات الوحيد بعد أن كانت تنصب هذه السلطات في يد الملك، بالتالي ترد السلطة التشريعية كاملة في يد ممثلي الشعب، كما ينبغي علينا أن نفرق بين دور الملك ودور البرلمان في النظم الملكية الحديثة، فالفرق بينهما فيما يتعلق بالعملية التشريعية يرد على طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهما بالرغم من أنها قد ترد على نفس التشريع، وذلك راجع إلى طبيعة النظام الملكي، حيث يعتبر الملك هو الرئيس الأعلى للدولة، وهو بهذه الصفة يجب أن تعلو إرادته الظاهرة فوق إرادة الجميع، وحق التصديق هو احد مظاهر هذه السلطة، حيث يعتبر تصديقه على التشريع بمثابة إجراء شكلي يعكس مدى أهمية الملك السياسية والقانونية في المملكة، كونه لا يضيف شيئاً على مشروع القانون الذي أقره البرلمان وإنما يقره بصفته الرئيس الأعلى للدولة.

هذا ولا يوجد هناك تعريف محدد لسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان، نظراً لاختلاف وسائل وإلزامية هذا الاعتراض من نظام قانوني إلى آخر، بالتالي اختلاف التعريف والآثار الناتجة عن كل نوع منه، فالاعتراض قد يكون سلبياً بعدم مصادقة رئيس الدولة على مشروع القانون، وقد يكون مطلقاً بصورة تعدم المشروع وهو ما يسمى (بحق التصديق)، حيث يملك الحاكم الحق المطلق في الموافقة أو عدم الموافقة الكلية على مشروعات القوانين التي أحيلت إليه من البرلمان، وقد يكون الاعتراض اعتراضاً توقيفياً لا ينتج عن استخدامه إعدام مشروع القانون، وإنما عودته إلى البرلمان الذي يملك الحق في الموافقة عليه بأغلبية معينة

اختلفت النظم القانونية في تحديدها، وفي هذه الحالة قد يقع على رئيس الدولة واجب المصادقة عليه وإصداره، أو قد يصدر القانون تلقائياً من البرلمان ويحال مباشرة لنشره، والجدير بالذكر أن الإعتراض المطلق لم يعد موجوداً في ظل الأنظمة القانونية الحالية، وإنما كان موجوداً في بعض الممالك الأوروبية قديماً، حيث أخذت الأنظمة القانونية الحالية بصورة الإعتراض التوقيفي نظراً لتقدم ممارسة الفكر الديمقراطي على الصعيد الدولي.¹

في النظام القانوني الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني قد اتبع سياسة الإعتراض النسبي على غرار النظم اللاتينية كافة، بالتالي تجنب المشرع الفلسطيني النقد الموجه إلى إتباع سياسة الإعتراض المطلق، كما انه اتبع مبدأ الفصل بين السلطات في منح الاختصاص التشريعي النهائي إلى السلطة التشريعية في الدولة (المجلس التشريعي)، وسياسة الإعتراض النسبي بالشكل المقرر في النظام القانوني الفلسطيني تحقق العديد من المزايا الديمقراطية والقانونية، تتمثل هذه المزايا في:

1. احترام سيادة الأمة في تغليب إرادة المجلس التشريعي المنتخب على إرادة رئيس السلطة.

2. الحيلولة دون سلب الإختصاص التشريعي الأصل من المجلس التشريعي، من خلال جعل الكلمة الأولى والأخيرة لأغلبية أعضاء المجلس التشريعي في إصدار التشريعات.

3. تجنب العيوب التي قد ترد على مشروع القانون من خلال إيقاف إصداره من رئيس السلطة مؤقتاً، وإحالة ملاحظاته للمجلس التشريعي للنظر فيها، مع عدم إلزامهم بإتباعها.

¹ السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1956، ص: 322

وبالنظر إلى نص المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني نجد أن مصير مشروع القانون المحال من المجلس التشريعي إلى رئيس السلطة يواجه أحد أمرين:

أولاً: أن يتحول إلى قانون بموافقة رئيس السلطة الصريحة أو الضمنية خلال فترة شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، وتتحقق الموافقة الضمنية بمرور هذه المدة دون اعتراض رئيس السلطة الصريح على مشروع القانون، فإذا اعترض رئيس السلطة عليه ورده إلى المجلس خلال هذه المدة، جاز للمجلس التشريعي بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه اعتبار القانون نافذاً ونشره فوراً في الجريدة الرسمية دونما حاجة إلى طلب ذلك من الرئيس.

ثانياً: عدم تحول مشروع القانون إلى قانون وزواله، ويحدث هذا في حالة ما إذا رد رئيس السلطة مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، ولم تتوافر الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس التشريعي في إقرار هذا المشروع وإصداره، وهنا نلاحظ أن المشرع الفلسطيني قد اعتمد نهجاً معتدلاً ما بين من تشددوا في أعمال هذه الأغلبية ومن تراخوا فيها، فقد وجدنا مدى التراخي الذي اتبعه المشرع الفرنسي في إقراره بإمكانية إصدار هذا التشريع بأغلبية الحاضرين من أعضاء البرلمان كما هو الحال في مراحل القراءة السابقة، وكأنه بذلك قد أضعف حق الاعتراض الذي قدمه الرئيس، في حين اتبع المشرع المصري والمشرع الأمريكي نهجاً قانونياً متشدداً في إقرارهم بضرورة حصول المجلس التشريعي على أغلبية ثلثي أعضائه لإقرار مشروع القانون الذي رده الرئيس، الأمر الذي يمثل صعوبة أمام البرلمان للتغلب على اعتراض الرئيس، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار هيمنة الأحزاب الحاكمة على المجالس التشريعية في أغلب الدول النامية، وازدياد نفوذ السلطة التنفيذية فيها.

كما أن المشرع الفلسطيني قد نص صراحة على وجوب أن يذكر رئيس السلطة أسباب رده لمشروع القانون صراحة، وهو ما أغفله الدستور المصري، وإن

كان بعض الفقه في مصر قد ذهب إلى ضرورة قيام رئيس الجمهورية بتسبيب قرار رفضه، ليعلم البرلمان خلفية اعتراضه على مشروع القانون، وتصحيحه عند الضرورة.

وبشير الواقع العملي إلى استحالة تمكن المجلس التشريعي من التعامل مع عدم الرد الصادر عن الرئيس خلال شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، حيث لا يملك المجلس التشريعي سلطة إصدار تعليمات إلى مجلس الوزراء ليعتبار مشروع القانون نافذاً إذا لم يرد عليه الرئيس، كما لا يوجد لدينا قانون للجريدة الرسمية في فلسطين ينظم هذا الأمر، الأمر الذي يحمل في مجمله صلاحيات وسلطات مطلقة لرئيس السلطة في تجميد القانون المحال إليه من المجلس التشريعي، فقد لوحظ وجود عدد من مشاريع القوانين محالة من المجلس التشريعي إلى الرئيس دون أن تصدر، هذا على الرغم من مرور مدد زمنية عليها أكثر من المسموح بها قانوناً.¹

المبحث الخامس: الإصدار والنشر

الإصدار والنشر هما الحلقتان الأخيرتان من سلسلة الحلقات المكونة للعملية التشريعية، وعليه فإننا من خلال هذا المبحث سنلقي الضوء على هاتين المرحلتين من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نخصص الأول منهما للحديث عن مرحلة الإصدار، فيما نتناول في ثانيهما مرحلة النشر.

المطلب الأول: الإصدار

يقصد بالإصدار تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ وذلك بتكليف السلطة التنفيذية بتطبيقه، في نطاق اختصاصها، باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات

1 انظر دراسة صادرة عن مركز الميزان لحقوق الانسان بعنوان الأداء التشريعي للمجلس التشريعي

الفلسطيني، غزة، 2005 ص: 14

الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع وسندا قانونيا لتنفيذه¹. والإصدار بهذا المعنى يتضمن عنصرين أساسيين:

1. إقرار رئيس الدولة بلأى التشريع الذي أقره البرلمان قد تم وفقاً للعملية الدستورية المنصوص عليها قانوناً.

2. أمر رئاسي للسلطات المخولة بتنفيذ أحكام هذا القانون بالعمل به وتنفيذه، ليعتبار أن هذا التشريع قد أصبح جزءاً من التنظيم القانوني في الدولة، ويبرر هذا الإجراء بعدم صلاحية السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية مباشرة، بالتالي كان هذا الإصدار بمثابة وسيلة السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية من خلال الأمر الرئاسي الصادر عن رئيس الدولة.

يرى بعض الفقه أن الإصدار هو الإظهار الخارجي للقانون والعلامة النابضة لوجوده، في حين يذهب البعض إلى اعتباره عملاً تكميلياً متمماً للعملية التشريعية، في حين ذهب البعض إلى اعتباره ركيزة عمل السلطة التنفيذية والأساس القانوني لأعمالها الموافقة لأحكام التشريع.

كما اختلف الفقه الحديث في تحديد ما إذا كان الإصدار عملاً تشريعياً أم تنفيذياً، حيث ذهب البعض إلى اعتباره عملاً تشريعياً بحتاً بالرغم من صدوره عن رئيس الدولة، كونه يشكل اعترافاً صريحاً من رئيس الدولة بأن القانون الذي صدر قد اتبع الإجراءات المنصوص عليها دستورياً، واستند أنصار هذا الرأي إلى عدم إمكانية صدور القانون إذا لم يمر بمرحلة الإصدار، بالتالي لا يكتسب القانون قوته الملزمة ما لم يتم إصداره، بالتالي يعتبر هذا العمل جزءاً من العملية التشريعية لا يمكن الإستغناء عنها أو تجاهلها، في حين ذهب البعض إلى اعتبار الإصدار عملاً تنفيذياً لا تشريعياً، وأن العملية التشريعية تنتهي بمجرد إقرار القانون من السلطة

¹ محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (ط1) 1995، ص: 446

التشريعية في الدولة، بينما يعتبر الإصدار أمراً من رئيس الدولة إلى المخاطبين بأحكام هذا القانون بتنفيذه، ويستند أنصار هذا الرأي إلى أن الإصدار عمل يصدر عن رئيس الدولة بالتالي فهو عمل تنفيذي لا تشريعي، كما أنه بمثابة تعميم يصدر عن رئيس الدولة إلى أعضاء السلطة التنفيذية بإعمال القانون وتطبيقه.¹

في مجمل الأمر وأياً كانت الطبيعة القانونية للإصدار فهو لا يخرج عن كونه وثيقة تقرر دستورية القانون الصادر وشهادة ميلاد لهذا القانون.

حرية رئيس الدولة في الإصدار:

بالرغم من حق رئيس الدولة في إصدار القانون المقرر من السلطة التشريعية، إلا أن هذا الحق لا يجب أن يفسر في إطار سلطة رئيس الدولة في الاعتراض المطلق على القانون إذا لم يقر ذلك دستورياً، كما يمكن التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون إذا كان الحق الممنوح له حق اعتراض توقيفي، وفي هذه الحالة تستطيع السلطة التشريعية التغلب على حق الاعتراض هذا بإقرار مشروع القانون مرة ثانية بالأغلبية التي ينص عليها الدستور، فيكون عند ذلك رئيس الدولة ملزماً بإصدار القانون، وإذا لم يفعل ذلك فيعتبر امتناعه تدخلاً غير دستوري في عمل وإرادة السلطة التشريعية، ويمكن في هذه الحالة مقاضاة رئيس الدولة، ولا يحدث ذلك إلا في النظم الديمقراطية الحديثة. وفي ذلك سلك المشرع الفلسطيني نهجاً ديمقراطياً في تحديد سلطة رئيس الدولة في إصدار مشاريع القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي، حيث يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون المقترح إلى رئيس السلطة فور إقراره بالقراءة الثالثة، أو خلال مدة أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، وفي هذه الحالة لرئيس السلطة أحد خيارين:

¹ عبد الله البياتي، المرجع السابق، ص: 41

1. أن يصادق على مشروع القانون خلال شهر من إحالته إليه، أو أن يعيده خلال هذه المدة إلى المجلس التشريعي مرفقاً به أسباب اعتراضه.
 2. اتخاذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً بعدم مصادقته على مشروع القانون أو رده إلى المجلس التشريعي، وعند ذلك يصبح مشروع القانون مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. وغالباً ما يحدث هذا في النظم الديمقراطية في حالة عدم رضا رئيس السلطة على مشروع القانون المقترح، وتؤكد من أن أعضاء البرلمان سيمررونه بالرغم من اعتراضه عليه، عند ذلك يتخذ الرئيس موقفاً سلبياً بعدم إقراره للقانون أو اعتراضه عليه رغبة منه في تسجيل موقف تجاه هذا القانون المقترح.
- بالتالي نجد أن الأساس في أن الإصدار يكون عن طريق رئيس السلطة من خلال مصادقته على مشروع القانون المقترح، والإستثناء يكمن في أن يكون الإصدار عن المجلس التشريعي من خلال إقراره لمشروع القانون المقترح بالأغلبية المطلقة بالرغم من اعتراض رئيس السلطة عليه، أو أن يصل مشروع القانون المقترح إلى مرحلة النشر مباشرة دونما حاجة إلى إصدار عندما يتخذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً من مشروع القانون المقترح.

المطلب الثاني: النشر

يعرف النشر على انه العملية التي يتم بها شهر التشريع وإعلام الناس به، التالي يعتبر النشر المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع ليصبح بعدها ملزماً وواجب التطبيق على جميع المخاطبين بأحكامه.

وفي عملية النشر يثور الخلط ما بينه وبين عملية الإصدار بحيث يصعب التمييز بينهما، فنجد على سبيل المثال نص المادة 56 من الدستور اللبناني لسنة 1926 التي نصت على أن "رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة، أما القوانين التي يتخذ

المجلس (المجلس النيابي) قراراً خاصاً بموجب استعجال نشرها فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام." وبالنظر إلى هذا النص الدستوري فإننا نرى انه يحمل عدة تفسيرات مختلفة هي:

1. يقصد بالنشر الوارد في هذا النص مجرد الإصدار على اعتبار أن الصيغة التي تصدر بها القوانين عن رئيس الجمهورية تأتي في إطار عملية النشر.
2. انفصال عملية النشر عن عملية الإصدار، بالرغم من أن كليهما صادر عن رئيس الجمهورية، وكلاهما جاء لاحقاً لإقرار القانون من المجلس النيابي.
3. إدماج عملية الإصدار في عملية النشر على أساس أن النشر يتضمن إعلام المخاطبين بأحكام القانون به، وهذا الإعلام يحمل في طياته أمراً من رئيس السلطة التنفيذية إلى المعنيين بأحكام هذا القانون بتنفيذه، ومن ضمن هؤلاء المعنيين أعضاء السلطة التنفيذية كافة.

وانطلاقاً من المبدأ القانوني الذي ينص على أنه "لا تكليف إلا بمعلوم" جاءت أهمية النشر ليخرج بالتشريع المقر والصادر من مرحلة الإقرار والتصديق إلى مرحلة الإشهار والعلم، ولعل الأهمية القانونية لهذا النشر تبدو بشكل جلي في اتفاق الأنظمة القانونية كافة على نفاذ التشريع منذ لحظة نشره، أو من تاريخ لاحق لنشره، فبالرغم من شكلية هذا الإجراء إلا انه يعبر عن اللحظة التي يخرج فيها التشريع حيز الوجود من حيث العمل به والزامية تنفيذ أحكامه.¹ والنشر وإن كان يقصد به إعلام الجميع بأحكام القانون المقر، إلا أن النظم القانونية كافة قد أقرت بوجوب نشر التشريع المقر في الجريدة الرسمية، دون الإعتداد بوسائل الإعلام الأخرى (مثل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، أو الإعلان في الصحف اليومية)، مخالفة بذلك الغاية التي وجد هذا النشر من أجلها، خاصةً وأننا نتحدث عن وسائل إعلام تتمتع

¹ عبد الله البياتي، المرجع السابق، ص: 47

بانتشار أوسع على المستوى الشعبي مما يضمن إعلام عامة الناس بأحكام التشريع المقر، كما لا يغني عن النشر في الجريدة الرسمية العلم اليقيني بأحكام التشريع المقر سواء من أعضاء السلطة التشريعية أو التنفيذية. أي أننا نتحدث في هذا المجال عن شرط شكلي واجب لا يكتسب التشريع بدونه حجته القانونية وقوته الإلزامية.

ونرى أن الفلسفة القانونية التي اتبعتها الأنظمة القانونية كافة في هذا النشر يتمثل في بيان وحدة الدولة التشريعية من خلال وحدة المصدر الذي ينشر التشريع المقر فيه، وكي يسهل على الجميع التأكد من وجود التشريع من عدمه من خلال الإطلاع على وسيلة واحدة متخصصة في هذا المجال بالنشر (الجريدة الرسمية) وحرصاً على ألا يتحول هذا النشر إلى مجرد شرط شكلي دون الاعتداد بالغاية التي أقر النشر من أجلها، فيجب أن يتم النشر على نطاق واسع وإبلاغ جميع الجهات ذات العلاقة به كي يكون متاحاً للجميع العلم به والإطلاع عليه.

كما حددت غالبية الدساتير موعداً محدداً للنشر من تاريخ إصدار التشريع للحيلولة دون تأخير أعمال التشريع المقر، كما نصت بعض الدساتير على وجوب مضي مدة معينة تعقب نشر التشريع ليصبح سارياً، أي أن نفاذ التشريع في هذه الحالة لا يتحدد بناءً على تاريخ نشره ولكن بناءً على المدة المحددة بعد النشر في الدستور، في حين تعاملت بعض الدساتير بمرونة مع ميعاد نفاذ التشريع بأن تعاملت مع كل تشريع منشور بشكل مختلف تبعاً لما يقر وينشر.¹ في النظام القانوني الألماني نجد أن نشر القانون يتم فور المصادقة عليه من رئيس الجمهورية، على أن ينفذ القانون فور نشره إلا في الحالات التي يتم فيها تحديد ميعاد نفاذ آخر، وهنا نجد أن النظام القانوني الألماني قد انفرد بحكم خاص مفاده إمكانية تحديد أكثر

1 انظر نص المادة/ 67 ف/أ من الدستور العراقي لسنة 1970

من ميعاد لنفاذ القانون بعد نشره، حيث تضمن هذا النظام إمكانية تحديد ميعاد ما للنفاذ بعد النشر على أن تنفذ بعض المواد القانونية الواردة فيه في ميعاد آخر يحدد عند التطرق إلى هذه المواد داخل متن القانون.

وفي فلسطين أخذ المشرع الفلسطيني بوجوب النشر الفوري لمشروع القانون بعد إصداره، كما حدد مرور فترة ثلاثين يوماً لنفاذه بعد النشر ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹، متفقاً في ذلك مع ما اخذ به النظام القانوني المصري والأردني، حيث نجد أنهما قد أوردا فاصلاً زمنياً مدته شهر بين اليوم التالي لنشر التشريع ونفاذه، إلا إذا ورد نص خاص في القانون 2 من النظام الداخلي للمجلس الأعلى أن يسري مفعوله في تاريخ آخر، حيث نصت المادة 93 النواب الأردني على أنه "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك، ومرار ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله في تاريخ آخر " 2

تتم عملية النشر في النظام القانوني الفلسطيني من خلال ديوان الفتوى والتشريع، حيث يقوم رئيس السلطة بإحالة القانون المصدق إليه ويتولى الديوان نشره. هذا وقد وجه بعض أعضاء المجلس التشريعي انتقادات إلى عمل ديوان الفتوى والتشريع بالادعاء بأنهم يقومون ببعض التعديلات الشكلية على القانون المصدق وهذه التعديلات قد تحدث تعديلات جوهرية بصورة غير مباشرة في القانون المصدق، إلا أن ديوان الفتوى والتشريع قد دحض هذا النقص مبرراً إجراءات تعديلات لغوية فقط من خلال الإستعانة بأحد خبراء اللغة العربية دون أن تحدث هذه التعديلات أيه تعديلات جوهرية في مضمون المواد القانونية محل التعديل، كما رد ديوان الفتوى والتشريع على مشكلة الاستحالة العملية التي تقف في وجه قيام المجلس التشريعي

¹ المادة 116 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003

² يماثلها نص المادة 188 من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري.

بنشر القانون المقرر منه دون مصادقة رئيس السلطة بعد انتهاء فترة التصديق المسموح بها قانوناً، في أن المجلس التشريعي لم يسبق وأن طلب نشر أي من هذه القوانين من ديوان الفتوى التشريعي حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي.¹

في مجمل الأمر نرى أن ما أخذ به المشرع الفلسطيني فيما يتعلق بالنشر يرد عليه ملاحظة مفادها أن افتراض العلم بالقانون بمجرد نشره في الجريدة الرسمية هو افتراض غير منطقي، حيث أن معظم الناس لا يطلعون على هذه الجريدة، ولا يعلمون بوجودها على أسوأ تقدير، كما أن احتجاج العامة بعدم الاطلاع على أحكام القانون في الجريدة الرسمية بالتالي عدم الزاميتهم بأحكامه أمر غير مبرر على أساس أن "الجهل بالقانون لا يعتبر عذراً"، ومن هنا يأتي التناقض المنطقي بين إلزامية القانون بشرط العلم به وبين عدم اعتبار عدم العلم به عذراً. ونرى أنه من الواجب أن يجمع المشرع بين وسيلتي النشر في الجريدة الرسمية من جهة، والنشر في وسائل الإعلام ذات الرواج الشعبي من جهة أخرى، وذلك كي تتحقق الغاية من النشر مع الحفاظ على وحدة النشر القانونية للدولة من خلال وجود الجريدة الرسمية.

المبحث السادس: العوامل التي أثرت على أداء المجلس التشريعي

بالنظر إلى ما أسفرت عنه الانتخابات الأولى ومقاطعة الأحزاب والفصائل لها، وحالة الانقسام التي نشأت عقب الانتخابات التشريعية الثانية فقد تأثر أداء المجلس التشريعي بذلك، كما كان للإحتلال الإسرائيلي وإغلاقه للمناطق المحتلة، وشل حركة التنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة وبالعكس الأثر السلبي في عمل وأداء المجلس. وتبرز أهم العوامل في الآتي:

¹ فايز بكرون وآخرون، المرجع السابق ص: 74

1. غياب القوى السياسية المعارضة والإنقسام الفلسطيني

تفهم الأزمة التي عانى منها المجلس التشريعي الفلسطيني الأول عند معرفة غياب القوى السياسية المعارضة عن المجلس، خصوصاً في ظل مقاطعة قوى المعارضة الرئيسية للانتخابات العامة. وذلك على اعتبار أن المجلس التشريعي جاء نتيجة لإتفاقيات أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، والتي رفضتها المعارضة الفلسطينية.

هذا الأمر الذي أدى إلى تشكيل المجلس من لون سياسي واحد، لم يعكس تنوعاً سياسياً، وأفقد المجلس القدرة على تشكيل كتلات برلمانية من شأنها أن تدفع باتجاه ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة مع السلطة التنفيذية. كما أن عدم دخول المعارضة في المجلس التشريعي أضعف المجلس وخلق مجلساً يستند إلى أيديولوجية وموقف سياسي واحد ، وعندما دخلت معظم الحركات الفلسطينية الانتخابات التشريعية الثانية وأفرز فوز حركة حماس بالأغلبية بدأ الإنقسام الفلسطيني الذي أدى في النهاية الى تعطل المجلس التشريعي.

2. حادثة تجربة المجلس التشريعي

مما لاشك فيه أن انتخاب مجلس تشريعي فلسطيني كأول مؤسسة برلمانية فلسطينية حقيقية، يعتبر حدثاً تاريخياً هاماً في حياة الشعب الفلسطيني، كخطوة أساسية في بناء مؤسسات فلسطينية تقوم على الديمقراطية والعمل المؤسسي. والواقع أن حادثة تجربة المجلس وعدم وجود تراث تشريعي في فلسطين-إذ أنها المرة الأولى التي يشكل فيها مجلس تشريعي بإرادة فلسطينية-أثرت سلباً على عمل المجلس، وذلك لعدم وجود تراث حقيقي لمثل هذه التجربة، مما أدى إلى خلق حالة من الضبابية وعدم الوضوح لدى أعضاء المجلس حول الدور الحقيقي لهم.

3. النظام الانتخابي

بالرغم من أن نظام الدوائر هو أحد الأنظمة المعروفة عالمياً، وما زالت العديد من الدول تأخذ به ، والذي جرت على أساسه الانتخابات التشريعية الاولى ، إلا أنه في الحالة الفلسطينية ونظراً لمقاطعة أحزاب المعارضة للانتخابات فقد عزز العشائرية، ولم يفرز كتل برلمانية متنوعة.

4. إجراءات قوات الإحتلال الإسرائيلي

منذ بدء انتفاضة الأقصى قام الإحتلال الإسرائيلي باتخاذ إجراءات شملت مؤسسات السلطة كافة ومن ضمنها المجلس التشريعي، حيث منعت هذه القوات أعضاء المجلس من قطاع غزة من الوصول إلى الضفة الغربية لحضور الجلسات في رام الله وبالعكس، ومنعت كذلك أعضاء المجلس في التحرك من المدن والقرى الفلسطينية للوصول إلى مدينة (رام الله) حيث مقر المجلس للمشاركة في نشاطات المجلس المختلفة، وأثناء عمل المجلس التشريعي الثاني فقد منعت سلطات الإحتلال تنقل نواب حركة حماس وبعض نواب الحركات الأخرى من الضفة الى القطاع وبالعكس، لذلك فإن المجلس لم يستطع عقد جلساته بانتظام وبكامل هيئته التشريعية، ولم تستطع لجان المجلس عقد جلساتها بانتظام، الأمر الذي دفع المجلس إلى عقد الجلسات عبر نظام الفيديو كونفرنس لتخفيف آثار المنع الإسرائيلي من حرية التنقل. بناءً على ما ذكر فإن المجلس التشريعي لم يستطع أن يبلور سياسة تشريعية واضحة تعكس آراء القوى والأحزاب السياسية، حيث لم تتح الفرصة جيداً لإمكانية اتخاذ إجراءات حقيقية من طرف المجلس بالإلتقاء بالقوى السياسية والجهات التي تؤثر في التشريع.

خاتمة الباب الأول

إن المتتبع لعملية التشريع في فلسطين منذ إنشاء السلطة الفلسطينية وطوال فترة عمل المجلس التشريعي الفلسطيني يرى بأنها افتقدت إلى السياسة التشريعية الناجعة التي من خلالها يمكن أن يحقق التشريع أهدافه الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية.

إن الدارس للواقع التشريعي الفلسطيني يلمس تعثر في تطبيق التشريعات الفلسطينية وتنفيذها، كما يلمس فشل المشرع الفلسطيني في توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي معضلات تستدعي معها التساؤل عن هدف المجلس التشريعي من سن تشريعات لم تطبق وعدم سنه قوانين ذات مطلب ملح توحّد المنظومة القانونية في الضفة وغزة. والواقع أن معضلة التشريع الفلسطيني تكمن في غياب السياسة التشريعية الفلسطينية أو افتقارها للأسس، أو للاستراتيجية التشريعية، بحيث باتت العملية التشريعية في العديد من الحالات ليست أكثر من إجراء عشوائي، وغير مخطط له، بل إن العديد من التشريعات الفلسطينية قد وضعت كرد فعل على واقعة معينة، أو تلبية لاستحقاق ناشئ عن التزام معين، أو لتفادي انتقاد أو موقف خارجي، وغير ذلك من الأسباب التي أملت على المشرع التحرك لسن هذا التشريع أو ذاك.

والملاحظ أن جملة من أصول السياسة التشريعية غابت عن المشرع الفلسطيني نتيجة افتقاده الرؤية في المجال التشريعي إضافة إلى مجموعة من المعوقات أهمها سياسة الاحتلال الصهيوني وتأثيرها على حياة الفلسطينيين بصفة عامة، وعمل المجلس التشريعي بصفة خاصة.

لم يتبع المشرع الفلسطيني الخطوات العلمية التي تتطلبها السياسة التشريعية الناجعة سواء تعلق الأمر بالأدوات والوسائل التشريعية المطلوبة، أو من خلال فلسفة

التشريع ومضمونه، فتضاءلت مشاركة المجتمع المدني ومؤسساته في العملية التشريعية واقتصرت على ما يريده عضو المجلس التشريعي وفي أحيان كثيرة ما ترغب به الحكومة، الأمر الذي ساهم سلباً في عدم وجود رزم قانونية موحدة خاصة في المجال الاقتصادي والتجاري، ومن ناحية أخرى فقد تجاوز المشرع الفلسطيني حدود القانون فيما يتعلق بالعملية التشريعية نفسها، سواء تعلق الأمر بالقراءات المتعددة لمشاريع القوانين ومددها القانونية أو التصويت عليها وكذلك الإجراءات الأخرى المتعلقة برئيس السلطة الفلسطينية المتمثلة بالمصادقة والإصدار. ظل المشرع الفلسطيني طوال فترة عمله عاجزاً عن الخروج من مأزق عدم مصادقة رئيس السلطة على القانون في الفترة القانونية المحددة، وكيفية وضع بديل لعملية الإصدار والنشر الحالية.

الباب الثاني: التشريع الإقتصادي الفلسطيني بين السياسة التشريعية والواقع الإقتصادي

تميز الإقتصاد الفلسطيني وما زال بتبعيته للإقتصاد الإسرائيلي وسيطرة اسرئيل على كافة مناحي الحياة الإقتصادية للفلسطينيين، وتركيزها على خلق بيئة قانونية تتسجم مع مصالح اسرائيل وفي نفس الوقت تزيد من تبعية الإقتصاد الفلسطيني للإقتصاد الاسرائيلي.

إن العوامل الإقتصادية التي خلقتها اسرائيل تؤثر بشكل مباشر على النظام القانوني الفلسطيني، وبالتالي على التشريع الإقتصادي الفلسطيني، إذ أن العوامل الإقتصادية تلعب دوراً هاماً وأساسياً في بناء هذا النظام القانوني، والمقصود بالعوامل الإقتصادية في فلسطين تلك العوامل التي يعتمد عليها المواطنون الفلسطينيون بشكل أساسي في توفير احتياجاتهم اليومية، والتي ستعتمد عليها الدولة الفلسطينية القادمة اعتماداً كبيراً في بناء مؤسساتها وهي التجارة والصناعة والزراعة والسياحة.

إن الواقع الإقتصادي الفلسطيني يشير إلى وجود قطاعات اقتصادية فلسطينية مدمرة ومنهكة نتيجة العراقيل القانونية التي وضعتها اسرائيل طوال فترة احتلالها للأراضي الفلسطينية، والتي حاولت الإبقاء عليها من خلال نصوص اتفاقية باريس الإقتصادية الموقعة بين السلطة الفلسطينية واسرائيل التي حافظت لإسرائيل على تحكمها بالإقتصاد الفلسطيني، وفي نفس الوقت شكلت عقبة للمشرع الفلسطيني في امكانية سن تشريعات اقتصادية جديدة تساهم بشكل كبير في تطور الإقتصاد الفلسطيني، إذ إن اتفاقية باريس شكلت السقف الأعلى للتشريع الإقتصادي الفلسطيني.

من جهة ثانية فإن القوانين السارية المفعول في أراضي السلطة الفلسطينية تشكل عبئاً آخر على الإقتصاد الفلسطيني، فهي مزيج بين تشريعات قديمة بقيت سارية المفعول وبين تشريعات جديدة قامت السلطة الفلسطينية بسنها في محاولة منها لتطوير النمو الإقتصادي، فالقوانين الإقتصادية الفلسطينية تتميز بأنها نتاج

رؤى وتوجهات مختلفة نظراً للظروف السياسية التي عاشتها فلسطين طوال الحقبة الماضية.

إن الظروف التي يمر بها الإقتصاد الفلسطيني تظهر أهمية مراجعة القوانين والنظم المرتبطة بالنشاط الإقتصادي سواء على المستوى الكلي أو الجزئي، من خلال رصد المستجدات الحاصلة على مختلف الصعد والعمل على مواكبة أفضل الممارسات العالمية في مجال التشريعات التجارية، مع ضرورة ملاءمتها لخصائص البيئة الإجتماعية والإقتصادية والثقافية المحلية.

إن بقاء العديد من التشريعات القديمة السارية المفعول إلى يومنا هذا خاصة التشريعات الإقتصادية الأساسية يؤشر إلى أن السياسة التشريعية الفلسطينية لم تفلح في خلق بيئة قانونية مناسبة للتطور الإقتصادي المنشود.

وللإطلاع على مدى تأثير الواقع الإقتصادي على التشريع الإقتصادي الفلسطيني، ومدى تحقيق هذه القوانين لغاية تطور الإقتصاد الفلسطيني فإننا سنقسم هذا الباب إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: واقع الإقتصاد الفلسطيني

الفصل الثاني: واقع السياسة التشريعية الفلسطينية في مجال القوانين الإقتصادية

الفصل الأول: واقع الإقتصاد الفلسطيني

تلعب العوامل الإقتصادية دوراً هاماً وأساسياً في بناء النظام القانوني للدول التي تعمل على توفير الراحة والطمأنينة لأفرادها عبر توفير مستوى مناسب من الدخل يضمن للفرد الحياة الكريمة ويضمن للدولة القدرة على تنظيم مؤسساتها وبالتالي توفير الخدمات المناسبة للجمهور، ولا يخفى على الجميع أن الكثير من الدول تعتبر القوانين أساس الإقتصاد والنظام القانوني يوجد من أجل حماية الإقتصاد.

وعلى ذلك فإن العوامل الإقتصادية تؤثر بشكل مباشر على النظام القانوني الفلسطيني، وتنفيذه سواء تعلق الأمر باعتماد الدولة الفلسطينية القادمة اعتماداً رئيسياً على الإقتصاد الفلسطيني في بناء هذه الدولة لأن الضفة الغربية وغزة خالية من المصادر الطبيعية التي من الممكن أن تعتمد عليها الدولة في بناء مؤسساتها مثل النفط أو الذهب أو غيرها من المعادن النفيسة أو تعلق الأمر بالإجراءات والأنظمة التي تنظم الإقتصاد وهنا تجدر الإشارة الى أن دولة الاحتلال الاسرائيلي لها السيطرة المطلقة ولها اليد العليا فيه. والمقصود بالعوامل الإقتصادية في فلسطين تلك العوامل التي يعتمد عليها المواطنون الفلسطينيون بشكل كبير في توفير احتياجاتهم اليومية، والتي سوف تعتمد عليها الدولة القادمة اعتماداً كبيراً في بناء مؤسساتها وهي التجارة، الصناعة، الزراعة والسياحة.¹

سيناقش هذا الفصل واقع الإقتصاد الفلسطيني من خلال وصف الواقع الإقتصادي الفلسطيني واستعراض تأثير كل قطاع من القطاعات الإقتصادية على الدخل المحلي الإجمالي والأيدي العاملة، ثم نتعرف على المشاكل التي تواجه كل قطاع من القطاعات قبل وبعد اتفاقيات التسوية، بسبب استمرار المشاكل التي كانت

1 سامر الفارس وفراس ملحم، أسس التشريع في فلسطين، بحث غير منشور، 1998 ص:8

تواجه الإقتصاد الفلسطيني قبل اتفاقية التسوية الإسرائيلية الفلسطينية إلى ما بعد توقيعها، وفي النهاية سوف نناقش أهم المؤثرات الحالية على التشريعات الفلسطينية القادمة.

المبحث الأول: واقع الإقتصاد الفلسطيني قبل اتفاقيات التسوية

عمدت دولة الاحتلال الاسرائيلي ومنذ احتلالها لإسرائيل للأراضي الفلسطينية إلى السيطرة على الإقتصاد الفلسطيني وإحاقه بالإقتصاد الإسرائيلي، إضافة إلى السيطرة على القطاعات الإنتاجية الفلسطينية لإجبار الإقتصاد الفلسطيني على إتباع إجراءات تصب في خانة تبعيته للإقتصاد الإسرائيلي وساعد في ذلك قيام إسرائيل بإصدار أوامر عسكرية¹ وأنظمة تخنق الإقتصاد الفلسطيني تجعل من الإقتصاد الإسرائيلي متنفسه الوحيد، وسنقف على ذلك من خلال تحليل القطاعات الإنتاجية الفلسطينية الرئيسية وهي التجارة والصناعة والزراعة والسياحة في مطالب أربعة، على النحو التالي:

المطلب الأول: التجارة²

يلعب القطاع التجاري بفروعه السلعية والخدماتية المختلفة دوراً مميزاً في اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة لأسباب عديدة من أبرزها ارتفاع حصة هذا القطاع من الناتج المحلي الإجمالي، فقد بلغ معدل نسبة مساهمة الفروع التجارية من

1 تميزت فترة حكم إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة بإصدارها لمئات الأوامر العسكرية التي تتعلق حتى بأبسط الأمور الإقتصادية

2 لمزيد من المعلومات حول الواقع التجاري الفلسطيني، انظر عورتاني هشام، اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة، جامعة النجاح الوطنية 1993 ص ص: 102-123. وأنظر كتاب مؤتمر آفاق الإستثمار في محافظات شمال الضفة الغربية، محاضر الجلسات والأوراق المقدمة، تحرير الدكتور هشام عورتاني ، وأنظر الموسى شريف والجعفري محمود، مقال بعنوان السلطة والتجارة: البروتوكول الإقتصادي الإسرائيلي الفلسطيني، المنشور في مجلة الدراسات الفلسطينية. عدد21، ص ص: 28-53.

الإنتاج المحلي الإجمالي في بداية التسعينات حوالي 39% في الضفة الغربية و22% في قطاع غزة.

وتجدر الإشارة إلى وجود نوعين رئيسيين من التجارة السلعية في المناطق المحتلة وهما التجارة الخارجية والتجارة الداخلية.

أ- التجارة الداخلية: تشمل التجارة الداخلية تجارة السلع المحلية داخل الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشكل هذه التجارة حجماً لا بأس به من إجمالي الدخل القومي الفلسطيني.

ب- التجارة الخارجية: تشمل التجارة الخارجية استيراد وتصدير السلع من وإلى الضفة الغربية وقطاع غزة سواء من البلدان المجاورة أو دول العالم بشكل عام، ويحتل قطاع التجارة الخارجية أهمية كبرى في الإقتصاد الوطني للضفة الغربية وغزة وذلك لتأثير هذا القطاع على الفروع الإقتصادية الإنتاجية وسوق العمل وميزان المدفوعات ومستويات الأسعار، فالتجارة الخارجية تلعب دوراً أساسياً في توفير الآلات والمواد الخام اللازمة لعملية الإنتاج، كما تساهم عملية التصدير في تصريف الجزء الأكبر من الإنتاج المحلي.

وسوف نتطرق في هذا المجال إلى التجارة مع كل من إسرائيل والأردن على اعتبار أنها تشكل الجزء الأعظم في التجارة الخارجية ثم نتطرق إلى مع دول العالم الأخرى.

1- الفرع الأول: التجارة مع إسرائيل (دولة الاحتلال)

قامت السلطات الإسرائيلية منذ اليوم الأول للاحتلال بفرض سياسات وإجراءات مختلفة تستهدف إعادة تشكيل التجارة الخارجية للمناطق المحتلة من أجل تحقيق أفضل المكاسب لصالح المؤسسات الإقتصادية الإسرائيلية عن طريق إصدار الأوامر العسكرية المنظمة لحركة عبور البضائع والسلع ما بين

الضفة الغربية وغزة وإسرائيل، بحيث منعت دخول البضائع والسلع الفلسطينية إلى إسرائيل إلا بعد الحصول على تصاريح خاصة بذلك¹، أو منعت دخول البضائع بشكل نهائي مثل صناعات الأدوية. وبالنسبة للسلع التي سمحت لها إسرائيل بالدخول إلى أراضيها قد قامت بفرض شروط صعبة جداً تتعلق بمواصفات التغليف وبالنواحي الصحية بحيث جعلت السلع الفلسطينية في حالة دخولها إلى الأسواق الإسرائيلية سلع مرتفعة الأسعار إذا ما قورنت بمثيلاتها من السلع الإسرائيلية؛ أي أن القدرة التنافسية للسلع الفلسطينية أصبحت ضعيفة في مواجهة السلع الإسرائيلية.

وفي المقابل فقد قامت سلطات الإحتلال الإسرائيلية بفتح الحدود أمام دخول السلع والبضائع الإسرائيلية إلى الضفة الغربية وغزة دون قيد أو شرط، بحيث بلغت قيمة الصادرات الإسرائيلية إلى المناطق الفلسطينية المحتلة في عام 1995 ما قيمته (1,15 مليار دولار) أي حوالي 13% من القيمة الإجمالية للصادرات الإسرائيلية و 77% من مجموع الواردات الفلسطينية، وعلى هذا فإن المناطق الفلسطينية المحتلة وعلى صغر حجمها تعتبر ثاني أكبر مستورد للبضائع الإسرائيلية بعد الولايات المتحدة الأمريكية (31%).²

إن التقييم الإجمالي للعلاقات التجارية للمناطق المحتلة مع إسرائيل يوضح التالي:

1 شكلت الاوامر العسكرية الاسرائيلية عبئاً كبيراً على الإقتصاد الفلسطيني واستخدمت دائماً لصالح الإقتصاد الإسرائيلي وتدمير الإقتصاد الفلسطيني وإحاقه بالإقتصاد الإسرائيلي.

2 سامر الفارس وفارس ملحم، أسس التشريع في فلسطين، المرجع السابق، ص: 11

- أسفرت هذه العلاقات إلى تحول الضفة الغربية وغزة إلى سوق ضخم ومحمي لصالح المنشآت الإقتصادية الإسرائيلية.
- دخول البضائع الإسرائيلية إلى الضفة الغربية وغزة دون قيود أدى إلى إضعاف القدرة التنافسية للبضائع الفلسطينية.
- نتيجة لما سبق فقد اقتصر تطور الصناعة في الضفة وغزة على الصناعات المكمل للصناعات الإسرائيلية أو المرتبطة بها.
- أصبحت الأسواق الفلسطينية في بعض الأحيان سوقاً لطرح بضائع إسرائيلية متدنية المواصفات غير مسموح تداولها في الأسواق الإسرائيلية.

2- الفرع الثاني: التجارة مع الأردن:

تتم التجارة مع الأردن عبر الجسور الواقعة على نهر الأردن، والتي من خلالها يصدر الفلسطينيون منتجاتهم إلى الأردن وباقي الدول العربية الأخرى. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الجسور تخضع بشكل كامل إلى السيطرة الإسرائيلية التي تتحكم بدخول وخروج البضائع والمنتجات من وإلى الضفة الغربية وغزة، وبما أن السياسة الإسرائيلية تقوم على مبدأ احتكار سوق الضفة الغربية وغزة لمصلحة البضائع الإسرائيلية فقد أنشأت السلطة الإسرائيلية العديد من العوائق في طريق الاستيراد والتصدير مثل فرض رسوم مرتفعة على رخصة الاستيراد والتصدير، صعوبة الحصول على الرخصة، تحديد أنواع البضائع التي يجوز استيرادها وتصديرها، إجراءات التفتيش والرقابة المبالغ بها على البضائع الداخلة والخارجة والتي تؤدي إلى تلف البضائع، فرض رسوم جمركية مرتفعة على البضائع الداخلة والخارجة.

لكل ما تقدم فإن حجم التجارة مع الأردن بقي متواضعاً حيث بلغت قيمة الصادرات من الأراضي المحتلة إلى الأردن في نهاية عام 1987 حوالي (100 مليون دولار) في حين بلغ مقدار الواردات لنفس العام (11 مليون دولار) وفي عام 1992 بلغ حجم الصادرات الفلسطينية إلى الأردن نسبة 13% فقط من حجم الصادرات العامة.¹

3- التجارة مع دول العالم الأخرى:

إن حجم التجارة مع دول العالم الأخرى تعتبر قليلة للغاية؛ حيث بلغ حجم البضائع المصدرة إلى دول العالم الأخرى في نهاية عام 1987 حوالي (3 ملايين دولار) في حين بلغ حجم البضائع المستوردة من تلك الدول حوالي (81 مليون دولار)، ويعود ذلك إلى مجموعة من الأسباب؛ أهمها أن السلطات الإسرائيلية تسيطر على نقاط عبور ومغادرة البضائع (الموانئ والمطارات) وبالتالي فرضت العديد من الصعوبات سواء على إجراءات الاستيراد أو التصدير، مثل: الرسوم، الرخص، الضرائب، الجمارك، وغير ذلك من الإجراءات التي تضع العقبات أمام الاستيراد والتصدير.²

كل هذا فرض على المستوردين والمصدرين الفلسطينيين الاستعانة بوسطاء إسرائيليين من أجل التغلب على الإجراءات المشددة التي تفرضها السلطات الإسرائيلية أثناء عمليات التخليص والشحن، بحجج أمنية، مقابل عمولة معينة، وهذا بدوره يؤدي إلى تقليل القدرة التنافسية للمستوردين الفلسطينيين مقابل المستوردين الإسرائيليين، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى زيادة تكاليف التصدير؛ وبالتالي الإحجام عنه من قبل المصدرين الفلسطينيين، عدا عن منع التصدير

1 فراس ملحم و سامر الفارس، المرجع السابق ص:10

1 فراس ملحم و سامر الفارس، مرجع نفسه ص:11

المباشر إلى الأسواق الخارجية إذ لا بد أن يكون من خلال الشركات الإسرائيلية. أضف إلى ذلك صعوبة الحصول على الإعتمادات المصرفية عن طريق البنوك الإسرائيلية، حيث تشترط هذه البنوك تغطية قيمه الشحنة المستوردة بالكامل على الرغم من أن شركات الإستيراد والتصدير تقبل الدفع المؤجل عادة.

مما سبق نلاحظ أن نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي تراجعت بشكل كبير فقد كانت نسبتها عام 1980 حوالي 40% في حين أصبحت عام 1993 حوالي 12%، وقد ترافق هذا التراجع مع تغيير في تركيبة الصادرات اتسم بتناقص مستمر في تصدير السلع الزراعية، وفي الوقت ذاته استمرت الزيادة في حجم الواردات حتى وصلت نسبة الإستيراد للدخل المحلي الإجمالي 75% سنة 1987 ثم تراجعت هذه النسبة مع بدء الإنتفاضة، ثم عادت إلى الارتفاع حتى بلغت نحو 62% سنة 1993. ولقد قادت هذه الإتجاهات المتعاكسة للصادرات والواردات إلى استفحال العجز في الميزان التجاري حتى وصل إلى نسبة 35% سنة 1995.¹

من خلال ما سبق نلاحظ أن التجارة الفلسطينية تواجه العديد من المصاعب التي لا بد أن يأخذها المشرع بعين الاعتبار عند سنه للقوانين المنظمة للعملية التجارية والتجارة، على أساس أن مهمة القانون هنا تتمثل بالعمل على دعم التجارة الفلسطينية من خلال إصدار قوانين تعمل على المساعدة في التغلب على المصاعب والعقبات التي تواجه القطاع التجاري الفلسطيني.

المطلب الثاني: الصناعة

2 الموسى شريف والجعفري محمود ، مقال بعنوان السلطة والتجارة: البروتوكول الإقتصادي الاسرائيلي الفلسطيني، المنشور في مجلة الدراسات الفلسطينية. عدد 21، ص: 33.

يحتل القطاع الصناعي في الضفة الغربية وقطاع غزة ومنذ وقت طويل أهمية متدنية نسبياً في اقتصادها القومي وذلك بسبب الإنخفاض الملموس لحصة هذا القطاع من الإنتاج الإجمالي، والأيدي العاملة والصادرات، فقد بلغ عدد العاملين في القطاع الصناعي عام 1991 في كل من الضفة الغربية وغزة حوالي 30 ألف عامل وهي نسبة متدنية بالنسبة الإجمالي عدد العاملين في كل من الضفة الغربية وغزة، حيث تشكل نسبة 15% في حين بلغت نسبة النساء العاملات في قطاع الصناعة من النسبة السابقة 15% نسبة 7,5%. وقد بلغ معدل الإنتاج الصناعي في عام 1987 حوالي 96,1 مليون دولار في الضفة الغربية وفي قطاع غزة بلغ معدل الإنتاج 59,6 مليون دولار وهي نسبة متدنية بالنسبة لكل من الأردن 569,2 مليون دولار، وإسرائيل 6111 مليون دولار، ومن النسب السابقة يتبين لنا أن مساهمة قطاع الصناعة في الإنتاج المحلي الإجمالي متدني جداً، حيث بلغ في الضفة الغربية 7,6% في حين بلغ في قطاع غزة 12,4%. أما فيما يتعلق بالصادرات فقد بلغت الصادرات الصناعية في عام 1987 212,6 مليون دولار وهي نسبة متدنية للغاية.¹

إن الأسباب التي أدت إلى ضعف القطاع الصناعي الفلسطيني تصنف إلى ثلاث أصناف وهي:²

أ- القصورات الذاتية والتي تتمثل بما يلي:

1 صغر حجم السوق المحلي.

1- لمزيد من المعلومات حول الواقع الصناعي الفلسطيني، أنظر عورتاني هشام، المرجع السابق، ص: 173-

204. وأنظر كتاب مؤتمر آفاق الإستثمار في محافظات شمال الضفة الغربية، المرجع السابق، ص: 52 -

124، وأنظر الموسى شريف والجعفري محمود، المرجع السابق، ص: 28 - 53.

2 فراس ملحم و سامر الفارس، المرجع السابق ص: 12

- 2 عدم وجود مواد خام محلية بكميات ذات قيمة اقتصادية مما يجبر المنشآت الصناعية على استيراد موادها الخام من الخارج، وبكلفة عالية أضف إلى ذلك صعوبات الإستيراد ومشاكله في ظل الأوضاع السياسية السائدة.
- 3 عدم وضوح الصورة السياسية والقانونية في الضفة الغربية وقطاع غزة والذي بدوره أثر بشكل كبير على الإستثمار في فلسطين إلى اليوم، فكما هو معروف فإن المستثمر بحاجة إلى الشعور بالأمان السياسي والقانوني لكي يستثمر أمواله في مشروعات صناعية ذات طاقة إنتاجية عالية.
- 4 وجود تدني كبير في مستوى الخبرات الفنية في المجالات الصناعية، وذلك على الرغم من توفر عدد كبير من حاملي الشهادات العليا إلا أن جهاز التعليم العالي لازال موجهاً لخدمة سوق العمل في الخارج وليست لتلبية احتياجات البنية الإقتصادية المحلية، ويظهر ذلك بوضوح من خلال التخصصات الموجودة بالجامعات الفلسطينية، إذ هي في غالبيتها تخصصات أكاديمية وليست مهنية.
- 5 تعاني الصناعة الفلسطينية من انعدام التخطيط، مما أدى إلى التشابك بين المراحل الأساسية للتصنيع، مثل الحصول على المواد الخام والآلات والتسويق، كما أن انعدام التخطيط أدى إلى إقامة مصانع متعددة لإنتاج سلعة واحدة وهذا أدى إلى ظهور منافسة مدمرة بين منشآت تعمل في نفس فروع الإنتاج.
- 6 ضعف البنية التحتية المتعلقة بالصناعة، مثل الإتصالات والمواصلات والكهرباء ونقص الأراضي المخصصة للأغراض الصناعية، مما يستوجب على الفلسطينيين خلق مناطق صناعية متخصصة مع تزويدها بكافة الاحتياجات الصناعية.

- 7 عدم وجود مختبرات علمية متخصصة للرقابة على المنتجات ومدى مطابقتها للمواصفات الصحية، والذي بدوره أفقد المواطنين الثقة بالمنتجات المحلية وحدا بهم لشراء المنتجات الإسرائيلية لاعتقادهم أنها ذات مستوى أفضل.
- 8 عدم وجود مؤسسات اقراضية واستثمارية من أجل تنفيذ رأس المال القادر على خلق منشآت صناعية كبيرة ذات قدرات إنتاجية وتشغيلية عالية، ولذلك نلاحظ أن 90% من المنشآت الصناعية الموجودة هي منشآت من الحجم الصغير الذي يشغل أقل من عشرة عمال في المنشأة الواحدة.

ب-المعوقات المتعلقة بالسياسات الإسرائيلية¹

- 1 يمكن الافتراض وبدون تحفظ أن الإنفتاح غير المقيد لأسواق المناطق المحتلة أمام منتجات المنشآت الصناعية الإسرائيلية يعتبر من أهم المعوقات لعملية التنمية الصناعية في هذه المناطق، ويكمن جوهر المشكلة في عدم تكافؤ المنافسة بين المؤسسات الفلسطينية والإسرائيلية، بسبب أن الأخيرة تتمتع بمزايا تمويلية وتكنولوجية وتسويقية تجعلها قادرة من حيث المبدأ على تطوير نوعية منتجاتها لمستويات أفضل وطرحها بأسعار أقل.
- وبشكل خاص تحظى المنشآت الصناعية التصديرية الإسرائيلية بامتيازات تشجيعية مثل:

-الإعفاء من ضريبة الدخل الناشئة عن التصدير لفترة قد تصل إلى خمس سنوات.

-تغطية تكاليف عمليات البحث عن أسواق جديدة.

1 فراس ملحم و سامر الفارس، المرجع السابق ص:14

-تقديم دعم مالي إلى المنتجين قد تصل قيمته إلى 10% من قيمة البضاعة المصدرة، وذلك بهدف التعويض عن الفرق بين السعر الرسمي وسعر السوق لصرف العملة خلال عمليات التصدير.

-تقديم القروض اللازمة للصناعات الناشئة، أو التصديرية بفائدة مخفضة تتراوح بين 2% إلى 7%.

2 على عكس أصحاب الصناعات الإسرائيلية فإن صناعيي الضفة وغزة هم ليسوا محرومين فقط من هذه الإمتيازات بل إنهم مضطرون إلى مواجهة سياسات وإجراءات هدفها إعاقة عملهم، مثل إجراءات الحصول على الرخص التي تقيم على ضوء تأثير المشروع على المنشآت الإسرائيلية القائمة.

3 أصدرت السلطات الإسرائيلية أوامر عسكرية منعت بموجبها البناء خارج حدود المدن بالإضافة إلى تشدها فيما يتعلق بإقامة المدن الصناعية، مما أدى إلى انحسار المشاريع الصناعية في مباني مستأجرة داخل الحدود البلدية وهذا يؤدي إلى تقييد عملها من نواحي كثيرة فهي مقيدة بساعات عمل معينة خوفاً من الإزعاج والحد من إمكانية زيادة الإنتاج وتوسيع المشروع بسبب التقييد بمساحة البناء.

4 ارتفاع أسعار الكهرباء بشكل كبير في المناطق المحتلة يقيد من الإنتاج الصناعي، وخاصة إذا علمنا بأن سعر الكيلو وات الواحد في الضفة الغربية وغزة يعادل سعره ثلاثة أضعاف سعر الكيلو وات الواحد في إسرائيل.

5 إغلاق السلطات الإسرائيلية لجميع المؤسسات المصرفية والإقراضية أثر بشكل سلبي على المنشآت الصناعية الفلسطينية.

6 وضع قيود كثيرة على عملية استيراد المواد الخام اللازمة للصناعات الفلسطينية.

7 السياسات الإسرائيلية فيما يتعلق بضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة، والتي تتجاوز معدلاتها في المناطق المحتلة المعدلات الموجودة في أغنى بلدان العالم.

المطلب الثالث: الزراعة¹

يمثل القطاع الزراعي أهمية خاصة في اقتصاد المناطق المحتلة، ويعود ذلك إلى الإعتبارات التقليدية المتعلقة بارتفاع نسبة حصة الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي، وعدد العاملين بالإضافة إلى ارتباطاته المباشرة مع جوانب مهمة من القضية الفلسطينية وهي الأرض والمياه والتحويلات السكانية.

لقد بلغت حصة القطاع الزراعي من الأيدي العاملة في بداية التسعينات ما نسبته 30% من مجموع الأيدي العاملة الفلسطينية، في حين بلغت حصته من الناتج المحلي الإجمالي لسنة 1991 ما نسبته 25% إلى 40% وهي حصة عالية وتدل على تأخر الوضع الإقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة ، فالأصل أن تبلغ نسبة القطاع الزراعي من الدخل الإجمالي في الوضع الطبيعي ما بين 10% إلى 15% وذلك على أساس أن التقدم الصناعي يترافق مع تراجع حصة الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي، ومع تراجع حصتها من العمالة على أساس أن التقدم الصناعي يؤدي إلى التقدم التقني والذي يؤدي إلى زيادة اعتماد الزراعة على الآلات وليس على العمال، أي أن التقليل النسبي لدور الزراعة يتم عبر تقدم قطاع الصناعة، وهذا ما نلاحظه في البلدان المجاورة والمتقدمة فعلى سبيل المثال تبلغ حصة القطاع الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل 4%، الأردن 9%،

1 لمزيد من المعلومات حول الواقع الزراعي الفلسطيني، انظر عورتاني هشام ، المرجع السابق، ص: 123 -

172. وانظر كتاب مؤتمر آفاق الإستثمار في محافظات شمال الضفة الغربية، المرجع السابق، ص: 190 -

بريطانيا 2%، فرنسا 4%، وهذا بدوره يدل على التقدم الصناعي الذي يغطي الجزء الأكبر من الدخل الإجمالي.¹

وبالرغم من ارتفاع حصة القطاع الزراعي من مجموع الدخل الإجمالي إلا أن هنالك العديد من المشاكل التي تعترض تطور هذا القطاع ومن أهمها:

1 فتح الأسواق الفلسطينية على مصراعيها أمام المنتجات الزراعية الإسرائيلية وبالمقابل فرض قيود عديدة على دخول المنتجات الزراعية الفلسطينية للأسواق الإسرائيلية، ومن هذه السلع حسب الإتفاقية الإقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية الدواجن، والبيض، والبطاطا والخيار والبندورة والبطيخ.

هذا بدوره أدى إلى حدوث منافسة شديدة ما بين السلع الزراعية الإسرائيلية والفلسطينية، حسمت في نهاية الأمر لمصلحة السلع الزراعية الإسرائيلية بسبب أشكال الدعم العديدة التي يتمتع بها المزارع الإسرائيلي مثل الدعم المالي المباشر، العمل على تثبيت الأسعار من خلال الدعم الذي تقدمه مجالس التسويق، مشاركة الدولة في صندوق التأمين ضد الكوارث الطبيعية، المشاركة في تمويل خدمات البحث والترويج المتعلقة بالسلع التصديرية وأسواق التصدير.

2 خسارة السلع الزراعية الفلسطينية لأسواقها التصديرية للأسباب التالية:

أ - القيود التي فرضتها السلطات الإسرائيلية على تسويق المنتجات الزراعية الفلسطينية مثل الإجراءات المفروضة على نقاط العبور، والرسوم المرتفعة.

ب - التطور الزراعي الذي شهدته الأردن والذي أدى إلى الإستغناء عن المنتجات الزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى القيود الشديدة التي فرضتها الحكومة الأردنية على دخول المنتجات الزراعية الفلسطينية إلى أراضيها بعد فك الارتباط القانون والإداري مع الضفة الغربية.

2 الموسى شريف والجعفري محمود، مرجع السابق ص: 36.

- 3 ارتفاع الكلفة الإنتاجية للمنتجات الزراعية، ويرجع هذا بشكل رئيسي إلى ارتفاع أسعار المياه نتيجة عدم وجود مصادر مياه كافية لري المزروعات وذلك لعدم سماح السلطات الإسرائيلية للمزارعين الفلسطينيين بحفر آبار ارتوازية بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة المبيدات وتكلفة التخزين والتعبئة والشحن لجميع المنتجات الزراعية.
- 4 عدم توفر مؤسسات الخدمات المساعدة والضعف الشديد الذي تعانيه مجالات التسويق والبحث العلمي.
- 5 ارتفاع أجور العمالة الزراعية المتوفرة مع انخفاض أسعار المنتجات الزراعية، ويعود السبب في ذلك إلى أن السلطات الإسرائيلية قد ساعدت في ذلك على اعتبار أن المزارع الإسرائيلي يستطيع أن يدفع أجور عالية، بسبب الدعم الذي توفره له الحكومة وإمكانيات التصدير المتاحة له مما يسمح له بجني أرباح كبيرة، بعكس المزارع الفلسطيني الذي لا يتوفر له أي دعم حكومي بالإضافة إلى عدم القدرة على التصدير مما يؤدي إلى انخفاض أسعار المنتجات الزراعية، ومع ارتفاع أجور العمالة أصبحت الزراعة- وعلى الرغم من ارتفاع مساهمتها في الدخل الإجمالي وعدد العمال- قطاع غير مجدي اقتصادياً.
- وهذا بطبيعة الحال يتطلب من المشرع الفلسطيني أن يعمل قدر الإمكان على توفير أكبر قدر من الدعم للمزارع من خلال سن القوانين التي تسمح للمزارع بممارسة عمله الزراعي دون أن يتعرض للخسارة، ومن الأمثلة على ذلك سن القوانين التي تعمل على إنشاء مؤسسات الإقراض الزراعي، إصدار القوانين التي تعمل على حماية بعض المنتجات الزراعية الفلسطينية من المنافسة الإسرائيلية غير العادلة، مثل البطاطا والخيار والبندورة والبطيخ وغيرها من المنتجات الزراعية التي تزرع بشكل كبير في فلسطين، إيجاد أسواق جديدة وتنظيم القطاع الزراعي عن طريق الإرشاد الزراعي.

المطلب الرابع: السياحة:¹

تحظى المناطق الفلسطينية بمقومات سياحية فريدة جعلتها ومنذ وقت طويل قبلة للسياح من مختلف الأقطار والانتماءات، وفلسطين تحتوي على عدد كبير من الآثار التاريخية والمعالم الدينية التي تعتبر من أهم المقدسات بالنسبة لإتباع الديانات السماوية الثلاث، بالإضافة إلى الخصائص المناخية التي تمنحها قيمة سياحية كبيرة طوال العام فوادي الأردن تكون به درجات الحرارة مرتفعة في الشتاء، وبالمقابل توجد المناطق الجبلية التي تكون بها درجات الحرارة معتدلة بالصيف، وبسبب ذلك فإن السياحة تعتبر أحد أهم القطاعات التي يستطيع الفلسطيني أن يعمل من خلالها دون أن يتعرض لأي نوع من أنواع المنافسة، والتي قد تكون في المستقبل - وإذا أحسن استغلالها - أحد أهم الركائز الإقتصادية التي تساعد على توفير فرص العمل للفلسطينيين العاطلين عن العمل، وهذا بطبيعة الحال يتطلب من المشرع معاملة متأنية لكل ما يتعلق بالسياحة. لقد بلغت نسبة السياحة من الدخل المحلي في عام 1990 حوالي 10 % أي ما يعادل 120 مليون دولار، أما حصة السياحة من العمالة فإنه لا يوجد تقدير دقيق لها على المستوى القومي ولكنها تقل عن 10 % وهذا يعني أن إنتاجية هذا القطاع ربما تكون الأعلى بين الفروع الإقتصادية الفلسطينية.²

أما بالنسبة للمشاكل التي عانت وتعاني منها السياحة في الأراضي المحتلة فهي ما يلي:

¹ لمزيد من المعلومات حول الواقع السياحي الفلسطيني، أنظر عورتاني هشام، المرجع السابق، ص: 229 - 248 وانظر كتاب مؤتمر آفاق الإستثمار في محافظات شمال الضفة الغربية، المرجع السابق، ص: 160 - 172، وانظر الموسى شريف والجعفري محمود، المرجع السابق، ص: 28 - 53.

2 فراس ملحم و سامر الفارس ، المرجع السابق ص: 16

- 1- لقد وضعت السياحة منذ بداية الإحتلال تحت سلطة الأجهزة الإسرائيلية المختصة (وزارة السياحة بالنسبة للقدس وضابط السياحة بالنسبة لل الضفة الغربية) ولقد ظهر بوضوح أن الخط الذي انتهجته السلطة الإسرائيلية هو الاستفادة من السمعة السياحية للضفة الغربية بأكبر قدر ممكن من أجل المنفعة الإسرائيلية مستفيدة من ترويج نفسها على أنها (البلاد المقدسة) وهو الشعار السياحي الذي استخدمته الحكومة الأردنية من قبل، وفي سبيل ذلك أنشأت إسرائيل بنية سياحية متكاملة تستهدف توفير جميع الخدمات السياحية للزوار وذلك للتقليل قدر المستطاع من تعامل السياح مع المرافق الفلسطينية وهذا أدى إلى تهميش السياحة الفلسطينية بحيث أصبحت تابعة للسياحة الإسرائيلية.
- 2- وضع العراقيل أمام المؤسسات السياحية الفلسطينية، من خلال التراخيص والتمويل والضرائب والتدريب والتخطيط.
- 3- إغلاق المناطق الموجودة في الضفة الغربية وغزة أمام السياح، مثل شاطئ غزة والبحر الميت في الضفة، بالإضافة إلى إغلاق المحميات الطبيعية أما السياح ووضعها تحت السيطرة الإسرائيلية.
- 4- الحملات الإعلامية التي تشنها السلطة الإسرائيلية على السياحة في الأراضي الفلسطينية، والتي تهدف إلى توجيه السياح إلى إسرائيل مباشرة، واستعمال المنشآت السياحية الإسرائيلية، وذلك حرصاً على سلامتهم.
- 5- عدم توفير المنشآت الفلسطينية الكبيرة القادرة على خدمة السياح ومتطلباتهم، مثل الفنادق ووسائل النقل والخدمات المناسبة، بالإضافة إلى افتقار السياحة الفلسطينية إلى مراكز التدريب المهني، مثل صناعة التحف الشرقية والزجاجات وإدارة محلات السنتواري والعلوم الفندقية.
- 6- عدم توفير الدعم المالي والامتيازات التشجيعية للمؤسسات السياحية الفلسطينية، مثل القروض بشروط سهلة والإعفاءات الضريبية والمساهمة في تغطية المكاتب

السياحية والإعلامية في الخارج بعكس المنشآت الإسرائيلية التي تتمتع بجميع ما سبق.

ولكن ما هو الوضع الإقتصادي فيما يتعلق بالقطاعات الإقتصادية المختلفة في ظل الإتفاقية المرحلية الموقعة في واشنطن بتاريخ 1995/09/28¹ ؟

المبحث الثاني: واقع الإقتصاد الفلسطيني بعد اتفاقيات أوسلو

إن الإتفاقية التي نظمت العوامل الإقتصادية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية هي بروتوكول باريس بشأن العلاقات الإقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية-ممثلة الشعب الفلسطيني-الموقعة في باريس 29 نيسان 1994، والتي تم إدماجها في اتفاق القاهرة الموقع في 1995/09/28.

إن بروتوكول باريس يتألف من ديباجة، واثن بتي عشرة مادة، وملاحق تشمل الأعمال المصرفية والتجارة والضرائب والعمالة والتأمين والسياحة، وغير ذلك من العوامل الإقتصادية. إن بروتوكول باريس يرسم الخطوط العامة لمجالات اتخاذ القرار الذاتي الفلسطيني، بالإضافة إلى القواعد التي ستحكم العلاقة الإقتصادية التي سوف تنشأ ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وبين إسرائيل، والأهم من ذلك أنه يحدد الإطار لتنمية الإقتصاد الفلسطيني، والقيود المفروضة على هذه التنمية خلال المرحلة الانتقالية، والتي يفترض أن تكون قد انتهت في 3 أيار 1999.

سوف نناقش هنا بعض النقاط الواردة في الإتفاقية، والتي نرى أنها على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمشروع الفلسطيني:

المطلب الأول: الواردات

¹ الموسى شريف والجعفري محمود، مقال بعنوان السلطة والتجارة: البروتوكول الإقتصادي الإسرائيلي المنشور في مجلة الدراسات الفلسطينية عدد ، ص: 28-53.

تنظم المادة الثانية من البروتوكول الواردات إلى الأراضي الفلسطينية من دول أخرى غير إسرائيل، على اعتبار أن حرية الواردات من إسرائيل إلى الضفة الغربية وقطاع غزة بقيت كما هي قبل توقيع البروتوكول أي حرية الحركة للبضائع الإسرائيلية من وإلى الضفة الغربية وقطاع غزة دون أي عراقيل.

إن المادة الثانية من البروتوكول تنص على لائحة بأنواع البضائع التي يجوز للفلسطينيين استيرادها من دول غير إسرائيل، وهذه اللائحة جاءت تحت فئات (أ 1 / 2 و ب) ويتم التعامل من النفط والسيارات بصورة منفصلة، أما البضائع التي لا تتضمنها هذه الفئات الثلاث فهي خاضعة لقيود الاستيراد القديمة التي سبق ذكرها. تشمل الفئتان أ 1 و أ 2 على المنتجات الغذائية والزراعية (من غير أن تتضمن الفاكهة الطازجة والخضر التي تعتبر المنتجات الزراعية الأساسية للمزارع الفلسطيني)، وتتضمن مواد البناء الأساسية، الأسمدة، الأدوات المنزلية والكهربائيات، بالرغم من القيد الوارد في هذه الاتفاقية والمتعلق بضرورة تقيد السلطة بالأنواع الواردة في الاتفاقية، إلا أنه يوجد المزيد من القيود التي تتضمنها الاتفاقية والتي يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية التقيد بها، وهي:

سيكون على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تحدد المستويات الجمركية على هذه الأنواع من البضائع بما يتوافق والاتفاقية العامة للتعريف الجمركية والتجارة GATT¹ ، كما يتعين على السلطة الفلسطينية أن تستورد بعض الأصناف المحددة في الفئات من دول عربية محددة، مثل، الأردن ومصر فقط، ولا ينبغي أن تكون هذه السلع منتجات جرى تجميعها في مرحلة الإنتاج النهائية، ولا يجب أن تقل نسبة المساهمة المحلية (الأردنية أو المصرية) عن 30 % من قيمة الصادرات، كما يجب أن تخضع هذه السلع لتحديدات كمية من قبل الطرفين بما لا يتجاوز حاجة

¹ هي مجموعة الأحكام والقواعد التجارية العالمية التي وضعت من قبل منظمة التجارة العالمية والتي تشترط من الدول التي تريد الانضمام إليها أن تعدل قوانينها بما يتوافق وهذه الأحكام.

السوق المحلية الفلسطينية وبالنسبة إلى كميات مواد البناء والأسمدة والقمح فقد تم تحديدها بمستويات تعادل 50 % من حاجة السوق المحلية.¹

أما اللائحة ب فتتألف من السلع الأساسية للنمو الإقتصادي ، مثل: المعدات الزراعية، وآلات البناء الثقيلة، وغيرها من الأدوات التي تتعلق بالصناعة والأرض، فهذه السلع حررت نهائياً من قيود التعريفات الجمركية والقيود الكمية.

أما البضائع والكميات التي لم يتم تحديدها من قبل اللجنة الإقتصادية المشتركة، أو لم يشملها البرتوكول فبقيت خاضعة لرسوم جمركية وضرائب وغيرها من الرسوم تساوي على الأقل الرسوم التي تجبى في إسرائيل، أي أن السلطة الفلسطينية تستطيع أن تجبى ضرائب ورسوم مساوية للرسوم المفروضة في إسرائيل أو أكثر، ولكن ليس أقل.

إن السلطة الوطنية حققت نوعين من الربح المالي من هذه القواعد الجديدة للواردات المنصوص عليها في البرتوكول وهي:²

أولاً: أن الضرائب والجباية المستحقة على جميع الواردات من البضائع لمنطقة السلطة أصبحت من حق السلطة الوطنية.

ثانياً: الاستفادة من الإعفاءات الضريبية على بعض السلع ذات الأهمية العالية للإقتصاد الفلسطيني (السلع المدرجة في اللائحة ب من الإتفاقية).

المطلب الثاني: الصادرات

ينص البروتوكول على أنه سوف يكون هناك حرية في حركة المنتجات الزراعية والسلع الصناعية بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني من دون ضرائب أو

1 سيأتي لاحقاً تفصيل ذلك عن التطرق إلى اتفاقية باريس الإقتصادية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.

2 فراس ملحم و سامر الفارس، المرجع السابق ص:18.

جمارك على أن تكون خاضعة لإستثناءات وترتيبات معينة¹، وهذا الترتيبات هي في حد ذاتها قيود على تصدير البضائع الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية، إذ تشترط السلطات الإسرائيلية أن تتوفر في البضائع الفلسطينية المعايير المعمول فيها لدى إسرائيل لجهة البيئة والصحة والسلامة العامة، كما وضعت السلطات الإسرائيلية قيود كمية على بعض السلع التي يجوز تصديرها إلى إسرائيل، على أن ينتهي هذا القيد في نهاية عام 1998.

فيما يتعلق بالصادرات من الأراضي الفلسطينية إلى إسرائيل ومن الناحية العلمية فإن السلطات الإسرائيلية عملت على استغلال القيود الواردة في الإتفاقية إلى أبعد الحدود، من أجل منع دخول المنتجات الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية وذلك من خلال منع دخول المنتجات الزراعية الفلسطينية التي يوجد لها مثيل في إسرائيل بحجة عدم استيفائها للشروط والمواصفات الصحية الإسرائيلية، ولكن الحقيقة هي حماية المزارع الإسرائيلي من المنافسة وكذلك الأمر بالنسبة للمنتجات الصناعية، بالإضافة إلى أن القيود الكمية التي يفترض أن تزال نهائياً في نهاية هذا العام لا يبدو ومن خلال الممارسة العلمية الإسرائيلية والتي تتحايل على الإتفاقية من أجل عدم الوفاء بالتزاماتها تجاه المنتجين الفلسطينيين—أن هذه القيود سوف ترفع وإذا حصل وأن رفعت فإن إسرائيل سوف تخلق الكثير من الحجج من أجل حماية منتجاتها ومنتجاتها.

أما بالنسبة للصادرات ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية ودول العالم الأخرى، فإنه وفقاً للإتفاقية سوف تعمل إسرائيل على إزالة جميع منتجاتهم بسهولة ويسر، وهذا ما لم يجر تطبيقه إلى اليوم، إذ أن العوائق والعراقيل التي كانت موجودة قبل توقيع اتفاقيات السلام الإسرائيلية الفلسطينية لا زالت موجودة.²

3 أنظر المادتين 8 و9 من بروتوكول باريس الإقتصادي.

1 فراس ملحم و سامر الفارس، المرجع السابق ص: 21

بعد الإنتهاء من استعراض العوامل الإقتصادية في الضفة الغربية وغزة، والتعرف على أهمية كل قطاع من القطاعات الإقتصادية على الدخل المحلي الإجمالي وسوق العملة، والتعرف على المشاكل التي تواجه كل قطاع من القطاعات الإقتصادية الفلسطينية، وهي كثيرة جداً كما لاحظنا، لابد لنا الآن من البحث في أهم المؤثرات التي سوف تؤثر في صياغة التشريعات الإقتصادية الفلسطينية المستقبلية، وتحدد الإطار العام للإقتصاد الفلسطيني في ضوء الواقع الإقتصادي الفلسطيني.

المبحث الثالث: الإطار العام المنظم للإقتصاد الفلسطيني

كما سبق وذكرنا، لابد للمشروع أن يراعي الواقع الذي يوجد به قبل سنه التشريعات المنظمة للمجتمع، لكي تكون هذه التشريعات منسجمة مع الواقع وغير غريبة عن المجتمع الذي سوف تطبق عليه، وهذا ما ينطبق على العوامل الإقتصادية بشكل خاص بسبب تعدد وكثرة القوانين المنظمة لهذا العامل، والذي يجعله من أهم العوامل المؤثرة في صياغة القوانين.

سنستعرض في هذا المبحث الإطار العام المنظم للإقتصاد الفلسطيني للتعرف على المرجعيات القانونية التي تحكم عملية التشريع الفلسطيني في المجال الإقتصادي، حيث يوجد عنوانين أساسيين لا بد من التطرق إليهما لمعرفة مرجعية المشرع الفلسطيني التشريعية عند طرح القوانين الإقتصادية، وهما القانون الأساسي الفلسطيني واتفاقية باريس الإقتصادية وهو ما سنفصله في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: القانون الأساسي الفلسطيني

يعتبر القانون الأساسي الفلسطيني بمثابة الدستور للسلطة الفلسطينية، والتي يجب أن تأتي كل القوانين العادية الأخرى منسجمة مع أحكامه وتوجهاته.

على الرغم من أن المجلس التشريعي ومنذ عام 1997 أعد القانون الأساسي وأقره وقدمه للرئيس للمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية إلا أن الرئيس عرفات في ذلك الوقت لم يلتزم بالمدد القانونية المقررة في التصديق ونشر القوانين، وبقي هذا القانون دون اصدار ونشر¹ حتى صدر عام 2002، ثم عدل بعد ذلك عام 2003 ثم عام 2005، وتضمن القانون الأساسي المبادئ الأساسية التي سيبنى عليها الإقتصاد الفلسطيني حيث تنص المادة 21 منه على أن: "يقوم النظام الإقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الإقتصاد الحر. ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون. حرية النشاط الإقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الاشراف عليها وحدودها. الملكية الخاصة مصونة، ولا تنتزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. لا مصادرة إلا بحكم قضائي".

إن نص المادة السابق الذكر حدد وجهة النظام الإقتصادي الفلسطيني المستقبلي وهو أخذ بالإتجاه الذي يحدد النظام الإقتصادي في القانون الأساسي أو الدستور، وهو اتجاه يتضمن النص على الوجهة الإقتصادية ويشبه في الطريقة اتجاه بعض الدول العربية في النص على الوجهة الإقتصادية في الدستور و إن كانت تلك الدول واجهت بعض المشاكل الدستورية والقانونية عندما غيرت وجهتها الإقتصادية فيما بعد. إن نص المادة (21) من القانون الأساسي الفلسطيني تبين لنا بصورة جلية وواضحة اتجاه النظام الإقتصادي الفلسطيني المستقبلي، والذي سوف يقوم على أساس مبادئ الإقتصاد الحر الذي يسمح للجميع ممارسة أي نوع من أنواع النشاط الإقتصادي دون قيود، إلا تلك التي تفرض بموجب القانون لمصالح عليا يعود

1 هناك العديد من القوانين التي تم اقرارها بالقراءات المطلوبة من المجلس التشريعي وأحيلت الى الرئيس لتصديقها الا أنها بقيت دون تصديق ودون رد خلافاً للقانون وأهم هذه القوانين القانون الأساسي الفلسطيني الذي ظل عدة سنوات حبيس أدراج الرئيس حتى تم إصداره بعد 5 سنوات من اقراره.

تقديرها للمشرع الذي يسن القوانين التي تعمل على تنظيم الأعمال الإقتصادية، وقواعد الإشراف عليها وحدودها.

إن نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن الإقتصاد الفلسطيني سيقوم على أساس الحرية الإقتصادية فإن ذلك يعني أن المشرع الفلسطيني سيعمل على تحقيق ذلك من خلال القوانين التي سيسنها منسجمة مع هذا التوجه الإقتصادي وهو ما سنراه ونحلله عند التطرق الى القوانين الإقتصادية التي سنها المجلس التشريعي الفلسطيني والقوانين الإقتصادية التي أبقي عليها سارية المفعول ولم يلغها.

المطلب الثاني: اتفاقية باريس الإقتصادية¹

تشكل اتفاقية باريس الإقتصادية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والكيان الصهيوني الأساس الذي سيبنى عليه الإقتصاد الفلسطيني من حيث العلاقات الفلسطينية الإسرائيلية ومن حيث العلاقات التجارية بين السلطة الفلسطينية والعالم الخارجي، وهي بهذا الواقع شكلت المرجعية الأساسية لبناء الإقتصاد الفلسطيني.

عقب نكبة 1967 واحتلال بقية الأراضي الفلسطينية، قامت إسرائيل، وبشكل أحادي، بخلق نظام اقتصادي يمكن وصفه بـ "تكامل جزئي مفروض". وسيطرت إسرائيل على المعابر الخارجية للمنطقة بأكملها مع تنفيذ البروتوكول التجاري الذي يخصها. كما فرضت إسرائيل (شبه) اتحاد جمركي لكي لا تكون هناك حدود تجارية داخل المنطقة التي تضم إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة. لم تفرض إسرائيل اتحاد جمركي بمعنى الكلمة لأنه أولاً خلقت إسرائيل بعض العوائق للتجارة بين الأراضي الفلسطينية وإسرائيل وثانياً، لم تكن هناك آليات لتقاسم الدخل، والتي هي

1 تم عقد البروتوكول حول العلاقات الإقتصادية في 29 نيسان 1994 وتم التوقيع الرسمي في القاهرة يوم 5 أيار كملحق لاتفاقية "غزة-أريحا".

جزء لا يتجزأ من الإتحاد الجمركي، ولذلك فإن إسرائيل جمعت كل ضرائب الواردات واحتفظت بمعظمها.

في عام 1968، بعد مناقشة داخلية في إسرائيل، قررت الحكومة الإسرائيلية السماح للفلسطينيين لدخول سوق العمل الإسرائيلي. وبعد خمس سنوات من بدء عمل الفلسطينيين في إسرائيل، ساد نوع من وضع ثابت ومتوازن - منذ ذلك الحين، وصلت نسبة العمالة إلى ما يقارب ثلث العمال الفلسطينيين. لقد خلق الفلسطينيون العاملون في إسرائيل دخلاً ساهم في ارتفاع نسب النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة في السبعينيات والثمانينات، إلا أن هذا العمالة أيضاً أدت (نوعاً ما) إلى أداء بطيء وضعيف للإقتصاد الفلسطيني.

انعكس الضعف في الأداء الإقتصادي في العجز التجاري الفلسطيني، وتم تمويل هذا العجز جزئياً من الأجور المكتسبة في إسرائيل وجزئياً من إيرادات خارجية. إن النظام التكاملي المفروض قد أدى إلى بعض الفوائد للمنتجين الإسرائيليين وللمستهلكين الفلسطينيين، ولكنه كان أقل فائدة للنمو المحلي للإقتصاد الفلسطيني الذي عانى من استثمار ضعيف في القطاعين العام والخاص بسبب اعتماده على العمالة في إسرائيل وبسبب إنحراف ميزان المدفوعات. كان على اتفاقية باريس معالجة كل هذه الأمور.

وكان من المفترض أن تعزز اتفاقية باريس التنمية الإقتصادية وأن يدعم الرخاء الإقتصادي الجديد عملية السلام. نتج عن هذه المفاوضات إعطاء الفلسطينيين البعض من التحكم في مستقبلهم لأول مرة.

تبدأ اتفاقية باريس بالنص التالي:

"ينظر الطرفان إلى الحقل الإقتصادي كحجر أساس في علاقتهما المتبادلة بهدف تعزيز مصلحتهما في تحقيق سلام عادل ودائم وشامل. وسوف يتعاون

الطرفان في هذا الميدان من أجل إنشاء قاعدة اقتصادية سليمة لعلاقتها التي ستحكم في المجالات الاقتصادية المتنوعة بمبادئ الاحترام المتبادل للمصالح الاقتصادية لكل طرف والمعاملة بالمثل والمساواة والإنصاف.

يشكل هذا البروتوكول أرضية العمل لتقوية القاعدة الاقتصادية للجانب الفلسطيني ولممارسة حقه في اتخاذ القرار الاقتصادي وفقاً لخطته الخاصة للتنمية وأولوياته، ويعترف الطرفان بالروابط الاقتصادية لكل منهما مع الأسواق الأخرى، وبالحاجة لخلق مناخ اقتصادي أفضل لشعبيهما ومواطنيهما.¹ لذلك، تعترف الاتفاقية أن هناك طرفان يعيشان جنباً إلى جنب، ويمكن أن يكون لديهما مصالح وأولويات مختلفة. ويمثل كل من الطرفين جسماً منفصلين لصنع القرار.

وضعت الاتفاقية في باريس في العام 1994 ومنذ ذلك الوقت أصبحت هذه الاتفاقية أساس النظام الاقتصادي الرسمي الملزم للطرفين. إلا أن المفاوضات انتهت بعقد مشابه جداً بنظام الدمج المفروض بعد العام 1967 - أي إطار اقتصادي تجاري خارجي بدون حواجز تجارية داخلية وبتدابير محدودة وغامضة للعمال.²

تتطرق المادة 7 من البروتوكول إلى موضوع تدفق العمال ، وتبين الفقرات التالية موضع الجدل:

"سيحاول كلا الجانبين الحفاظ على اعتيادية حركة العمل بينهما، طبقاً لحق كل جانب في تحديد حجم وشروط حركة العمل إلى منطقته من وقت لآخر. فإذا علق

¹ اتفاقية باريس الاقتصادية، 1994، ص:1

1 سمير أبو مدللة ، الأبعاد الاقتصادية للاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، 1996 ص: 65

أحد الجانبين الحركة العادية مؤقتاً، فإنه سيعطي الجانب الآخر إشعاراً فورياً، وللجانب الآخر أن يطالب بمناقشة ذلك الأمر في اللجنة الاقتصادية المشتركة". منذ صياغة الإتفاقية، نشبت خلافات عن المعنى القانوني للفقرة ومدى تطابق الواقع للتدفق العمالي. لذلك، بعد العام 1994، يجب الفصل بين النظام المطبق فعلياً والنظام الرسمي. بعد حرب 1967، فرضت إسرائيل دمج جزئي وكان نظاماً مطبقاً فعلياً على الأرض ونظاماً رسمياً في آن واحد. إلا أنه، بعد العام 1994، كانت اتفاقية باريس النظام الرسمي بينما كان نظام آخر يطبق فعلياً.¹

المطلب الثالث: علاقة الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي

كما هو معروف اليوم فإن الاقتصاد الفلسطيني تابع بشكل كامل للاقتصاد الإسرائيلي، فالإقتصاد الإسرائيلي هو الذي يتحكم بسير وتطور الإقتصاد الفلسطيني الحالي، فهنا- وفي ظل الحقيقة السابقة-هل يناسب الإقتصاد الفلسطيني الإقتصاد الحر، وما هو التصور الفلسطيني للعلاقة الاقتصادية المستقبلية مع إسرائيل؟ هنا يجب معرفة التخطيط الفلسطيني فيما يتعلق بعلاقة الإقتصاد الفلسطيني مع الإقتصاد الإسرائيلي على اعتبار أن بعض الإقتصاديين ينادون بعدم محاولة فصل الإقتصاد الفلسطيني عن الإقتصاد الإسرائيلي، وذلك لعدم توفر الإمكانيات الاقتصادية التي تدعم وتتجح مثل هذه الغاية بالإضافة إلى أن مثل هذه الخطوة سوف تضر بالإقتصاد الفلسطيني الذي يعتمد على الإقتصاد الإسرائيلي في الكثير من النواحي كما أن مثل هذه الخطوة تتعارض من النص الدستوري الذي ينادي بالإقتصاد الحر غير المقيد بل إن وجهة نظر هؤلاء الإقتصاديين تتجه إلى ضرورة

2 بالرغم من اجحاف اتفاقية باريس بالجانب الا أن اسرائيل لم تلتزم ببند الاتفاقية وكانت تستخدم سيطرتها وتحكمها في تفسير بنود الاتفاقية كما تشاء وليس أدل على ذلك من وقف اسرائيل بالعمل بالإتحاد الجمركي مع قطاع غزة بعد عام 2007 وبالتالي خلقت واقعاً جديداً على الأرض مغايراً لنصوص الاتفاقية

العمل على الاستفادة من الإقتصاد الإسرائيلي في تنمية الإقتصاد الفلسطيني من خلال نقل التكنولوجيا، والأساليب الإقتصادية الحديثة المستعملة في إسرائيل¹.

بينما ينادي جزء من الإقتصاديين بضرورة البدء بالعمل على فصل الإقتصاد الفلسطيني عن الإقتصاد الإسرائيلي لأنه بدون ذلك تبقى الضفة الغربية وقطاع غزة تابعة لإسرائيل ومتأثرة باقتصادها إلى حد كبير، وعلى ذلك يجب البدء بالفصل وإن كان في البداية سوف يؤدي إلى ضعف وخسارة الإقتصاد الفلسطيني، إلا أنه سوف يساعده في النهاية على الإستقلال وخلق الظروف التي تؤدي به إلى بر الأمان²، بالإضافة إلى أن هذا الأمر لا يتعارض البتة مع نص القانون الأساسي الفلسطيني، لأن معنى الإقتصاد الحر لا يمنع من تقييد بعض المجالات الإقتصادية في سبيل حماية باقي المجالات، لما فيه مصلحة الإقتصاد الفلسطيني العام.

وعلى ذلك، إذا كان التخطيط الفلسطيني يتجه نحو تحرير الإقتصاد الفلسطيني من التبعية للإقتصاد الإسرائيلي، فلا بد للمشرع الفلسطيني أن يتعامل مع القوانين من هذا المنظار عن طريق وضع القوانين التي تساعد على تحقيق هذه الغاية، مثل: فرض رسوم جمركية وضريبية عالية على البضائع المستوردة من داخل إسرائيل من أجل الحد من استيراد هذه البضائع، وتشجيع البضائع الوطنية عن طريق قانون جمارك وقانون ضرائب يلبي هذه الحاجة، أما إذا كان هدف السلطة التنفيذية الإبقاء على هذه التبعية فعلى المشرع الفلسطيني وضع القوانين التي تساعد على تحقيق ذلك من خلال تحرير الإقتصاد مع إسرائيل، وهذا ما سنفصله في الفصل الرابع من هذا البحث.

1 وجهة النظر التي يؤيدها الدكتور هشام عورتاني عميد كلية الإقتصاد في جامعة النجاح الوطنية.
2 وجهة النظر التي يؤيدها الدكتور وليد الخالدي في مؤلفه بشأن الإقتصاد الفلسطيني واتفاقيات السلام الإسرائيلية الفلسطينية، 1996، ص: 148.

المبحث الرابع: تأثير الإتفاقيات على التشريع الإقتصادي الفلسطيني

تشكل الاتفاقيات الموقعة بين الفلسطينيين واسرائيل الأساس في انشاء السلطة الفلسطينية، فهي التي نصت على قيام سلطة فلسطينية في أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة، كما شكلت اتفاقية باريس الإقتصادية الأساس الذي سيقام عليه الإقتصاد الفلسطيني وبالتالي فإن التشريعات الإقتصادية الفلسطينية لن تخرج عن هذه الإتفاقيات، وبناءً على الربط الإقتصادي التي أرادته اسرائيل للسلطة الفلسطينية والحاقه بالإقتصاد الاسرائيلي فإن تأثير انضمام اسرائيل للمنظمات الإقتصادية والتجارية في اطار الاتفاقيات الدولية سينسحب على السلطة الفلسطينية في وقت لاحق وستجد نفسها عملياً مضطرة للخضوع الى هذه الإتفاقيات. في هذا المبحث سنرى كيف تؤثر تلك الإتفاقيات على التشريع الإقتصادي الفلسطيني من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: التشريعات الإقتصادية والإتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية

شكلت الإتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل أساساً لأي تشريع لاحق على اعتبار أنها تضمنت صلاحيات ولاية السلطة الفلسطينية بما فيها صلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني مع الإشارة إلى أنها اتفاقيات مؤقتة وكان من المفروض التوصل إلى اتفاقيات نهائية تتوج بوجود دولة فلسطينية إلا أن الممارسات الإسرائيلية لم تسمح بذلك وهو ما أكده العديد من الخبراء عند تحليلهم للاتفاقيات الموقعة والتي تضمنت صياغات واسعة وفضفاضة تسمح بالسيطرة والتحكم الإسرائيلي في حالة عدم التوصل أو التأخر في التوصل إلى اتفاقيات نهائية.

ومن أهم الاتفاقيات المبرمة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي هي اتفاقية باريس الإقتصادية والتي تعني أن أحد أهم النقاط التي يجب على المشرع أن يأخذها بعين الاعتبار عند صياغته للتشريعات الإقتصادية هي بروتوكول باريس الإقتصادي الفلسطيني-الإسرائيلي.¹ لقد أصبحت هذه الإتفاقية تشكل السقف الأعلى للإقتصاد الفلسطيني وهي تمثل الخط الذي لا يستطيع الإقتصاد الفلسطيني تجاوزه قبل موافقة السلطات الاسرائيلي وإن جاز التعبير فإن اتفاقية باريس الإقتصادية تشكل الأساس التشريعي والإجرائي الذي لابد العودة اليه عند أي خلاف، هذا إلى جانب عدم التزام السلطات الاسرائيلية بنود الإتفاقية وتنفيذها السيئ لتلك البنود، الأمر الذي جعل الإتفاقية عبئاً حقيقياً على الإقتصاد الفلسطيني، حيث استمرت التبعية الإقتصادية الفلسطينية بالإقتصاد الإسرائيلي، وسنستعرض أهم المبادئ التي وردت في تلك الإتفاقية والتي شكلت قيداً كبيراً على التشريع الإقتصادي الفلسطيني وأثرت فيه سلباً.

أولاً / المادة الثانية (اللجنة المشتركة):

تنص هذه المادة على تشكيل لجنة اقتصادية مشتركة تهدف لمتابعة البروتوكول ولتقرر بشأن المشاكل التي قد تظهر من حين لآخر. إن وجود اللجنة الإقتصادية المشتركة أمر في غاية الأهمية إذ أعطت لنفسها حق اتخاذ القرار دون العودة للسلطة الفلسطينية، وبالتالي فهي القيمة عليه والمرجع له.² إن اللجنة المشتركة المشار إليها وحسب ما ورد في جميع بنود البروتوكول لم يقتصر نشاطها

1 في الواقع العملي لا تستطيع التشريعات الإقتصادية الفلسطينية الخروج عن نصوص اتفاقية باريس على اعتبار أن إسرائيل هي التي تتحكم بالإقتصاد الفلسطيني من جهة ومن جهة أخرى فإن نصوص الإتفاقية تقيد المشرع الفلسطيني عملياً؛ فمثلاً لا تستطيع السلطة الفلسطينية أن تقرر الإعفاء الجمركي للمستثمرين، أو فرض ضريبة أقل مما تفرضه إسرائيل، هذا كله يجعل من القوانين الفلسطينية المخالفة لإتفاقية باريس حبراً على ورق.

1 تيسير عبد الجابر ، الإتفاق الإقتصادي بين استمرارية الارتباط مع إسرائيل وهامش العلاقات العربية الإقتصادية، أبعاد الإتفاق الفلسطيني الإسرائيلي، مركز دراسات الشرق الأوسط، الأردن، 1994، ص:31.

على متابعة البروتوكول بل تعدى ذلك بكثير لدرجة أن إسرائيل ضمنت لنفسها أن تتدخل في العديد من القرارات الاقتصادية للجانب الفلسطيني. فتحدد هذه اللجنة كمية ونوعية ومواصفات السلع المسموح للسلطة استيرادها وأماكن استيرادها، وغيرها من القرارات الاقتصادية التي تخص السلطة بشكل مباشر.

من هنا فقد سلبت إسرائيل من خلال هذه اللجنة استقلالية القرار الاقتصادي الفلسطيني وتمكنت من خلق آلية رقابة دائمة على الجانب الفلسطيني للتحقق من مدى تمسكه وتنفيذه للبروتوكول بشكل حرفي. إن تشكيل هذه اللجنة بالشكل المتفق عليه لم يكن موضوعياً لأنه أعطى إسرائيل الحرية والقدرة على عرقلة جميع بنود الإتفاقية ذلك أن تنفيذه سيكون بناءً على قرارات هذه اللجنة فكان على الجانب الفلسطيني التمسك بحقه باستقلالية القرار الفلسطيني، حيث يمكن لإسرائيل أن تتخذ ما تراه مناسباً لتحمي اقتصادها من أية أثار سلبية تترتب على النشاط الاقتصادي الفلسطيني.¹

أما عن آلية اتخاذ القرار في اللجنة فإنه يتطلب اتفاق الطرفين وفي حالة الخلاف على قضية معينة ستبقى معلقة حتى يتفق الطرفان على حلها دون الرجوع الى طرف ثالث مما يخلق العديد من الشاغل والتأخير لبعض القضايا وخاصة الملحة منها. بمعنى آخر حدث انتقال من هيمنة اقتصادية بالقوة العسكرية والتبادل اللامتكافئ إلى موافقة فلسطينية على السيطرة الاقتصادية الإستعمارية.²

ثانياً/ المادة الثالثة (ضرائب وسياسات الإستيراد):

2 باسم مكحول ، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، الإتفاقية الاقتصادية الإسرائيلية: قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية الاقتصادية، نوفمبر 1994، ص ص 12-13.

3 عادل سمارة، الإتفاق الاقتصادي والتغيرات البنوية، الهدف، العدد الستوي 1206، دمشق 1995، ص:31.

يعد قطاع التجارة الخارجية قطاعاً رائداً في أي اقتصاد وخاصة الإقتصاد صغير الحجم مثل الإقتصاد الفلسطيني حيث لا تتوفر القوة الشرائية لإستيعاب جميع الإنتاج كما أنه يفتقر للعديد من مدخلات العملية الإنتاجية مما يعني اعتماده على الأسواق الخارجية لسد النقص في المواد الإنتاجية وبعض السلع النهائية ولتصريف الفائض من الإنتاج المحلي. حددت هذه المادة أسس التبادل الإقتصادي والتجاري وقد احتوت على 19 بنداً فيما يلي ملخص لأهمها كما وردت في النص:

1- سيكون للسلطة الصلاحيات كافة وتتولى جميع المسؤوليات في مجال سياسية وإجراءات الاستيراد والجمارك فيما يخص:

أ- السلع المدرجة في القائمة (1أ) المنتجة محلياً في الأردن ومصر وبلدان عربية أخرى والتي سيتمكن الجانب الفلسطيني من استيرادها بكميات يتفق عليها الطرفين بحدود احتياجات السوق الفلسطيني المحلي.

ب- إن التزام الجانب الفلسطيني باستخدام المعدلات الإسرائيلية للجمارك وضريبة المشتريات والجبائات والرسوم والأعباء الأخرى السائدة في إسرائيل كحد أدنى على الكميات المستوردة (من السلع الواردة في القوائم (1أ، 2أ، ب) التي تزيد عن الحد المسموح به، أو تلك السلع التي لم ترد في هذه القوائم - سيحمل المستهلك الفلسطيني أعباء كثيرة من أجل حماية الصناعة الإسرائيلية، حيث أن إسرائيل تفرض معدلات جمارك مرتفعة على الواردات وخاصة على السلع المعمرة حيث تقدر معدلات

الجمارك ب 70% من قيمتها الشرائية¹، مما يترتب عليه ارتفاع كبير في أسعار هذه السلع، وبالتالي سيدفعه المستهلك الفلسطيني سعراً مرتفعاً في تلك السلع، وهذا يساعد على خلق مشاكل ركود اقتصادي مصحوباً بالتضخم مما يؤثر سلباً على مستويات المعيشة للفلسطينيين، وخلق عقبات أمام مسيرة التنمية الإقتصادية.

1 باسم مكحول، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الإقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، المرجع السابق، ص: 15

من ناحية أخرى، إن التزام الجانب الفلسطيني بفرض ضريبة القيمة المضافة على السلع المستوردة بنسبة لا تقل عن النسبة المعمول بها عند الجانب الإسرائيلي حرم الإقتصاد والمستهلك الفلسطيني من التمتع بتخفيض أسعار السلع الضرورية، كما حرم الصناعة الفلسطينية من إمكانية الدعم والتشجيع من خلال الضريبة المضافة والتي تعتبر من أهم ركائز سياسة تشجيع القطاع الصناعي.¹

وفيما يتعلق بالسلع المستوردة من الأردن والدول العربية الأخرى والتي يجب أن تكون منتجة محلياً حيث يجب أن تتوفر شروط لإعتبارها منتجة محلياً منها: أن لا تقل نسبة القيمة المضافة عن 30% من قيمة السلعة التصديرية وهذه النسبة مرتفعة إلى حد ما حيث أن عدداً كبيراً من سلع القائمة (1أ) لا تصل قيمة النسبة المضافة فيها 30% وخاصة السلع الأردنية، وبالتحديد السلع المعمرة والتي يتم استيراد معظم مكوناتها من الخارج، وتجرى عملية تجميعها في الأردن وما يضاف إليها بشكل أساسي هو تكلفة الأيدي العاملة والتغليف، وهذه نادراً ما تشكل نسبة 30% من قيمة السلعة.

أما فيما يتعلق باستيراد المحروقات والبنزين بالتحديد فلم يسمح البروتوكول ببيع البنزين للمستهلكين في المناطق بأقل 15% عن السعر الرسمي في إسرائيل خوفاً من تحول جزء كبير من المستهلكين الإسرائيليين لشراء البنزين من المناطق الفلسطينية أو بيعه مباشرة في السوق الإسرائيلية وإن كان لهذا التخوف ما يبرره فقد حققت إسرائيل هدفها عن طريق حرمان المستهلك الفلسطيني من التمتع بأسعار مخفضة لأن أسعار البنزين المستورد من الدول العربية وخاصة الأردن تقل بأكثر من 50% عن سعره في المناطق الفلسطينية.

2 سمير أبو مدللة ، الأبعاد الإقتصادية للإتفاق الفلسطيني الاسرائيلي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، 1996 ص: 65.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن السلطة ليست معنية ببيع البنزين لإسرائيل بسعر مخفض وبالتالي دعم الإقتصاد الإسرائيلي لذا كان على الجانب الفلسطيني عدم الالتزام بسعر محدد مقارنة بسعر البنزين الإسرائيلي ولتتخذ إسرائيل ما تراه مناسباً لمنع مواطنيها من شراء البنزين من المناطق الفلسطينية. كما أن البروتوكول حرم السلطة الفلسطينية من إمكانية استخدام التبرعات العينية لأغراض تجارية ففي حالة حصول السلطة على تبرعات عينية لمشتقات النفط بأسعار مخفضة من الدول العربية لن تستطيع استخدامه لأغراض تجارية إلا بعد دفع الجمارك وضرائب الاستيراد الأخرى. بالإضافة إلى الشروط المفروضة على مواصفات هذه المشتقات وبيعها بسعر لا يقل عن 15% عن السعر الرسمي في إسرائيل.

لقد أتاح البروتوكول للفلسطينيين حرية استيراد السلع والخدمات الاستهلاكية والإنتاجية مباشرة ودون وساطة إسرائيلية مما سيعطي الفلسطينيين الفرصة للاستفادة من المنافسة في الأسواق العالمية وخاصة عند شراء المعدات الإنتاجية الفنية المتطورة كما أن المنتج الفلسطيني يمكنه الاستيراد بدون وساطة طرف إسرائيلي كما كان معمولاً به في السابق وهذا سيوفر كثيراً من تكلفة الاستيراد. كما أن المستورد الفلسطيني سيعامل بالمثل مع المستورد الإسرائيلي على نقاط العبور في حين أنه كانت مضايقات كثيرة للمستورد الفلسطيني بحجة الإجراءات الأمنية حيث كانت البضاعة تتعرض للتفتيش. كما أن البروتوكول أتاح مصدر دخل رئيسي للخرينة الفلسطينية حيث نص على إعادة ضرائب وجبايات الاستيراد للسلطة الفلسطينية على السلع المنتجة في مناطق الحكم الذاتي حتى لو تم استيرادها عن طريق وكلاء إسرائيليين. بالإضافة إلى ذلك سمح البروتوكول للسلطة الفلسطينية إعفاء الفلسطينيين العاديين الذين سيمنحون إقامة دائمة في المناطق من ضرائب الاستيراد على أمتعتهم الشخصية بما فيها المركبات، ولهذه القضية أثر بالغ الأهمية في ضوء العودة المتوقعة للمهاجرين والنازحين وعودة بعض العاملين في دول الخليج.

ثالثاً/ المادة الرابعة (المسائل المالية والنقدية):

لقد عملت إسرائيل ومنذ الأيام الأولى للاحتلال على السيطرة المطلقة على جميع المسائل المالية والنقدية في الضفة والقطاع حيث تم إصدار أمر عسكري ينص على إغلاق جميع فروع البنوك العامة إبان الاحتلال عام 1967م، كما فرض الأمر العسكر الذي بموجبه أصبحت العملة الإسرائيلية عملة رسمية في المناطق المحتلة، كما سمحت سلطة الاحتلال بفتح فروع للبنوك الإسرائيلية في المناطق، وعملت هذه البنوك على تحويل الجزء الأكبر من مدخرات الإقتصاد الفلسطيني لمصلحة الإقتصاد الإسرائيلي¹. ولقد جاء الإتفاق الإقتصادي ليعطي الفلسطينيين بعض الحقوق المالية والنقدية التي سلبت منه طوال سنوات الاحتلال حيث نص الاتفاق على تشكيل السلطة النقدية الفلسطينية والتي تتمتع بصلاحيات عديدة كتلك التي يقوم بها أي بنك مركزي في الدول المستقلة إلا أنه منع السلطة من إصدار عملة وطنية، والتي تمثل أهم مظهر اقتصادي ومالي للسيادة الوطنية². وستتولى سلطة النقد الفلسطينية الإشراف العام على البنوك بما في ذلك ترخيصها وتنظيم كل نشاطاتها وفقاً للإتفاقيات الدولية، كما أنها ستعمل كوكيل مالي ومستشار اقتصادي للسلطة الفلسطينية، وفي المقابل ضمنت إسرائيل بقاء الشيكال متداولاً في مناطق الحكم الذاتي والذي سيؤدي إلى جعل اقتصادها عرضة لتقلبات أسعار صرف الشيكال وعرضة للسياسات المالية الإسرائيلية التي ستؤثر بشكل مباشر على الصناعة بشكل خاص وعلى النشاط الإقتصادي بشكل عام، غير أن قدرة البنك المركزي الإسرائيلي في التأثير على الإقتصاد الفلسطيني ستكون محدودة وذلك لأن

¹ Jerusalem Media and Communication Center, Israeli Obstacles to Economic Development in the O.P.T (Jerusalem 1992) P.147.

² عبد الناصر ناصر، عام على بدء سريان اتفاق اوسلو-واشنطن، الإتفاقيات الاقتصادية كرس تبعية المناطق المحتلة لاسرائيل، مجلة الحرية، العدد 568، دمشق، اكتوبر 1994، ص:15

عملات أخرى غير الشيكل ستكون متداولة وسينحصر هذا التأثير أكثر في حالة تقليل الاعتماد على العمل في السوق الإسرائيلية وفي حالة تعديل الميزان التجاري بين المناطق وإسرائيل حيث أن تدفق الشيكل للمناطق يأتي بشكل أساسي من عوائد العاملين والمبادلات التجارية.

ونلاحظ أنه لا يمكن الإستغناء عن الشيكل في المرحلة الحالية طالما هناك عمال فلسطينيون يعملون في إسرائيل وما دام هناك عجز في الميزان التجاري مع إسرائيل، وفي ظل غياب العملة الفلسطينية الوطنية.

كما أن البروتوكول أتاح لسلطة النقد الفلسطينية استبدال الشواكل الزائدة عن حاجتها إلى عملة أجنبية في البنك المركزي الإسرائيلي حسب أسعار الصرف الرسمية السائدة ولكن كمية الشواكل المسموح بتحويلها محددة مسبقاً، وسمح لسلطة النقد الفلسطينية بتحويل الكمية المحددة مرة واحدة كل شهر بشرط ألا تزيد عن خمس المبلغ نصف السنوي المسموح بتحويله وعلى ذلك فإن سلطة النقد لن تضر إلى تخزين كميات كبيرة من الشواكل وبذلك تستطيع التقليل من الآثار السلبية لتقلبات سعر صرف الشيكل. ولقد نص البروتوكول على تأجيل إصدار عملة وطنية فلسطينية في المرحلة الأولى لعملية السلام، ولقد ذكرت وسائل الإعلام الفلسطينية قبل فترة قصيرة عزم السلطة الفلسطينية إصدار عملة وطنية فلسطينية بعد أن تم الإتفاق على ذلك مع الجانب الإسرائيلي، في حين أجمع العديد من الخبراء على أن إصدار عملة فلسطينية ليس مجرد قرار سياسي، بل يجب أن يعتمد على قاعدة اقتصادية إنتاجية قوية وإلا لأصبحت العملة عبئاً على الإقتصاد الفلسطيني بدلاً من أن تكون ركيزة له¹.

1 عاطف علاونة ، أهمية اتفاق باريس الإقتصادي بالنسبة للإقتصاد الفلسطيني، الإتفاقية الإقتصادية

الفلسطينية-الإسرائيلية، قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، تشرين ثاني

1994، ص:46.

رابعاً/ المادة الخامسة الضرائب المباشرة

يعطي البروتوكول السلطة الفلسطينية كامل الحرية في تحديد وجباية الضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل ورسوم البلديات وضرائب الملكية وغيرها كما سمح الاتفاق للسلطة الفلسطينية بفرض ضرائب إضافية على الفلسطينيين الذي يقومون بنشاط اقتصادي في الجانب الآخر. ولقد عملت إسرائيل في الماضي على جباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتحويلها إلى الخزينة الإسرائيلية مخالفة بذلك القوانين والأعراف الدولية التي تنص على ضرورة إنفاق أموال الضرائب في المناطق التي تجبى منها، وبعد هذا الاتفاق أصبح للسلطة الفلسطينية مصدر رئيسي للدخل لتمويل نفقاتها الجارية والمشاريع الإنمائية.

وأهم ما جاء في هذا البروتوكول أن إسرائيل ستحول 75% من ضريبة الدخل المحصلة من العمال الفلسطينيين الذي يقطنون في منطقة الحكم الذاتي ويعملون في إسرائيل، وكل ضرائب الدخل المحصلة من العمال الفلسطينيين الذين يعملون في المستوطنات الإسرائيلية حيث كانت إسرائيل تحتفظ بجميع المقتطعات الخاصة بهؤلاء العمال قبل هذا الاتفاق. ويعتبر هذا كما قال البعض أنه انجاز كبير لصالح العمال الفلسطينيين العاملين في الإقتصاد الإسرائيلي وتعويض لحقوقهم المهضومة، والتي سلبت خلال السنوات السابقة.¹

خامساً: المادة السادسة: الضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي

أما فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة وأهمها ضريبة القيمة المضافة وضرائب الشراء، فقد ألزم البروتوكول الجانب الفلسطيني باستخدام نفس مستويات

2 باسم مكحول ، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الإقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، المرجع السابق ص:119

ضريبة الشراء السائدة في إسرائيل، وهي مرتفعة جداً في إسرائيل وتهدف بشكل أساسي لدعم وحماية الصناعة المحلية في إسرائيل. لذا فإن المستهلك الفلسطيني سيتحمل أعباء حماية الصناعة الإسرائيلية وحرمان السلطة الفلسطينية من إمكانية تخفيض ضريبة الشراء وخاصة على السلع الضرورية والمواد الخام اللازمة للصناعات المحلية مما يؤدي إلى ارتفاع أسعارها وبالتالي لن تستطيع منافسة السلع الأخرى سواء الإسرائيلية أو المستوردة من الدول الأخرى.

كما التزمت السلطة الفلسطينية بفرض ضريبة القيمة المضافة بمعدل لا يقل عن 2% من معدلها في إسرائيل (المعدل الحالي 14%) وهذا أضاف أعباء أخرى على الصناعة الفلسطينية، كما حرم السلطة الفلسطينية من أهم أدوات دعم وتشجيع القطاع الصناعي الذي عقدت عليه الكثير من الآمال لقدرته على دفع عجلة الإقتصاد، ولقد هدفت إسرائيل من هذا البند إلى حماية صناعاتها وذلك من خلال منع (عمليات إعادة البيع) من الجانب الفلسطيني إلى الجانب الإسرائيلي، ومرة أخرى نجحت إسرائيل في تحقيق أهدافها على حساب المستهلك والمنتج الفلسطيني.¹

سادساً/ المادة السابعة (العمل):

شكل الإقتصاد الإسرائيلي ولسنوات عديدة منفذاً رئيسياً للأيدي العاملة الفلسطينية، وكرست السياسات الإسرائيلية مجهودها على جعل العمالة الفلسطينية معتمدة وتابعة على سوق العمل الإسرائيلي، وهدفت هذه السياسات إلى جعل الفلسطينيين مصدراً للأيدي العاملة الرخيصة وحرمانهم من أية حقوق، حيث يتم اقتطاع حوالي 35% من الأجور والرواتب، أما ما يحصل عليه الفلسطينيون لا يتجاوز 1,3% من هذه المقتطعات على شكل مخصصات ولادة واصابات عمل.²

1 باسم الساكت، قراءة تحليلية للإتفاق الإقتصادي الفلسطيني الإسرائيلي، أبعاد الإتفاق الإقتصادي الفلسطيني - الإسرائيلي، مركز دراسات الشرق الاوسط، عمان 1994، ص: 23.

1 باسم مكحول ، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الإقتصادية بين اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، المرجع السابق ص: 120

كما أن إسرائيل حاربت ويكل الوسائل النقابات العمالية الفلسطينية ومنعت الذين انضموا لهذه النقابات من العمل داخل إسرائيل.

ولقد حدثت إضطرابات كثيرة في أعداد العاملين في إسرائيل تبعاً للظروف الأمنية التي تفرضها إسرائيل، وأصبح قطاع العمال أكثر القطاعات تضرراً من السياسات الإسرائيلية المتمثلة في الإغلاق الأمني ومنع الفلسطينيين من التنقل بين أراضي الحكم الذاتي وبقية الأراضي المحتلة من قبلهم، ولقد أبدت إسرائيل تعنتاً ورفضاً قاطعاً لمبدأ حرية انتقال الأيدي العاملة الفلسطينية داخل الأراضي المحتلة، هذا بالرغم من أن مادة العمال في نص البروتوكول لم تحدد عدد العمال ولا إجراءات دخولهم إلى إسرائيل، ولم تحدد من يُسمح له بالدخول ومن لا يسمح له بل ترك الأمر مفتوحاً على أن كلا الجانبين سيحاول الحفاظ على اعتيادية حركة العمال بينهما وأن الفلسطينيين سيواصلون العمل في إسرائيل ولكن ليس لهم حرية العمل والحركة كما يرغبون، وهذا الأمر ترك لإسرائيل مطلق الحرية للتصرف فيه كما تشاء وذلك على اعتبار أنها الطرف الأقوى وأن المقصود هو العمل داخل أراضيها (الأراضي الفلسطينية التي احتلتها).

كما أعطى الإتفاق كل جانب الحق في تنظيم توظيف عماله في الجانب الآخر، ولكل جانب الحق في تحديد عدد العمال التابعين للطرف الآخر ويعملون عنده، لقد أعطى هذا البند لإسرائيل أداة قوية تستطيع من خلالها الضغط على السلطة الفلسطينية وابتزازها باستمرار حيث تستطيع إسرائيل منع الفلسطينيين من العمل في الأراضي المحتلة وتحت لائحة طويلة من الأعذار ولقد كان من أهمها طوال الفترة السابقة الإجراءات الأمنية.

ونذكر هنا أهم إنجاز حققته منظمة التحرير الفلسطينية في مجال العمال هو اعتراف إسرائيل بأن الأيدي العاملة الفلسطينية هي أيدي عاملة مهاجرة، لذا تستحق كامل التعويضات والحقوق التي يضمنها قانون العمل الإسرائيلي والدولي. وقد

اتفق الجانبان على تحويل ما معدلة 75% من مقتطعات العمال الفلسطينيين في إسرائيل إلى السلطة الفلسطينية. في حين رفضت إسرائيل تحديد أجر للعامل الفلسطيني قريب من أجر نظيره الإسرائيلي مما جعل العمال الفلسطينيين وعوائلهم في حالة فقر متفاقم باستمرار نظراً للفارق في الدخل بنهم مع تساوي الأسعار في الأراضي المحتلة وإسرائيل بالإضافة لذلك فإن العمالة الفلسطينية الرخيصة في الإقتصاد الإسرائيلي ستقوي من قدرة المنتجات الإسرائيلية على منافسة مثيلاتها الفلسطينية وهذا سيجزم بالتالي ضد العامل في الأراضي الفلسطينية المحتلة.¹

سابعاً/ المادة الثامنة (الزراعة):

لقد تميزت العلاقات بين إسرائيل والمناطق المحتلة في مجال الزراعة بعدم التكافؤ حيث أصدرت إسرائيل الأمر العسكري الذي منع المنتجات الفلسطينية الزراعية من الدخول إلى إسرائيل إلا بتصريح خاص، ولسد العجز في السوق الإسرائيلي في أوقات معينة.² وكان الهدف من وراء هذه السياسة حماية المزارع الإسرائيلي من منافسة المزارع الفلسطيني ولضمان حد معين من الربحية للمزارع الإسرائيلي، أما المنتجات الزراعية الإسرائيلية فكانت تدخل الأسواق في المناطق بحرية مطلقة مما ألحق أضراراً بالغة بالمزارع الفلسطيني لاسيما أن المزارع الإسرائيلي يتمتع بالعديد من أشكال الدعم مما أدى إلى منافسة غير متكافئة في الأسواق المحلية والإسرائيلية والخارجية.

من جهة أخرى شكلت أسواق الدول العربية والإسلامية منفذاً رئيسياً للمنتجات الزراعية الفلسطينية حتى منتصف الثمانينات ولكن تراجع الصادرات الزراعية إلى

2 عبد الناصر ناصر، المرجع السابق، ص: 14-15.

1 هشام عورتاني ، العلاقات التجارية الفلسطينية- الإسرائيلية الواقع والمستقبل، مجلة السياسة الفلسطينية، المرجع السابق، ص: 55.

هذه الأسواق بشكل كبير نتيجة للتغيرات الإقتصادية الجوهرية التي حدثت في هذه الأسواق حيث فقد المنتج الفلسطيني مزاياه المطلقة والنسبية في أسواق هذه الدول. لقد أعطى البروتوكول الجانب الفلسطيني حرية إدخال المنتجات الزراعية (البنية والحيوانية) للسوق الإسرائيلية، وبذلك فتحت الحدود بين الجانبين مع بعض الإستثناءات. وهكذا يبدو الإتجاه العام هو تحرير التجارة الزراعية مع مراعاة متطلبات الصحة العامة وخلو المنتجات من الأمراض واتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لمنع انتقال الأمراض من الجانب الآخر. ويؤخذ على هذا الاتفاق تحديد كميات بعض المنتجات الزراعية المسموح بنقلها من كلا الإتجاهين وهذه السلع هي (الدواجن، البيض، البطاطا، البندورة، الخيار، البطيخ) على أن ترفع الكمية عن هذه السلع مع مرور الوقت، لقد هدفت إسرائيل من وراء هذا البند حماية المزارع الإسرائيلي من المنافسة الفلسطينية حيث أن المزارع الفلسطيني يتمتع بمزايا عديدة أهمها تدني تكلفة الإنتاج مما يؤهله للمنافسة في الأسواق الإسرائيلية، وبذلك حمت إسرائيل مزارعيها على حساب المزارع الفلسطيني،¹ وكان على الجانب الفلسطيني رفض هذه القيود وخاصة أن معظم المدخلات الزراعية المستخدمة في العملية الإنتاجية هي مدخلات إسرائيلية، فلا يعقل أن نشترى معظم المدخلات من إسرائيل وترفض هي السماح للمنتجات الفلسطينية بالدخول إلى أسواقها إلا بكميات محددة في حين دخلت المنتجات الإسرائيلية للأسواق الفلسطينية بدون أية قيود، هذا بالإضافة إلى البند الذي أعطى كل طرف الحق في إيقاف أية شحنة زراعية قادمة من الطرف الآخر لأغراض الفحص الصحي بدون أي تأخير أو التسبب بأضرار للشحنة إلا أننا نلاحظ أن إسرائيل وبحجة الإجراءات الأمنية والصحية قامت بإتلاف العديد من الشحنات الزراعية إما عن طريق التأخر في حجزها للفحص الصحي، أو

2 سمير أبو مدللة ، الأبعاد الإقتصادية للإتفاق الفلسطيني الإسرائيلي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة

بغداد، 1996 ص:71

عن طريق منع دخولها للأسواق الإسرائيلية مما يعني خسارة فادحة للمزارع الفلسطيني الذي خسر بالإضافة إلى بضاعته تكاليف النقل أيضاً، ولقد استخدمت إسرائيل هذه الطريقة مراراً وتكراراً من أجل الضغط على السلطة الفلسطينية لتلبي لها العديد من مطالبها.

كما سمح البروتوكول للفلسطينيين باستيراد المبيدات الحشرية والمنتجات الزراعية من الخارج بشرط أن تستوفي شروط ومعايير [ميثاق وقاية النباتات الدولي] ومنظمات الوقاية الزراعية، ومنظمة البحر المتوسط، وبناءً على هذه المعايير سيحدد خلو البلد من الأمراض وبالتالي الإستيراد منه، إن أهم ما جاء في هذا البند هو إمكانية استيراد المبيدات الحشرية وبعض المدخلات الزراعية مثل البذور مما يترك أثراً إيجابياً على المزارع الفلسطيني لأن تكلفة الإنتاج ستخفّض بشكل ملحوظ مما يحسن قدرته التنافسية في الأسواق المحلية والأجنبية. كما أن البروتوكول فتح باب التصدير على مصراعيه أمام المنتجات الزراعية الفلسطينية حيث سمح بتصديرها بدون قيود وعلى أساس شهادات المنشأ التي تصدرها السلطة الفلسطينية، إذ أن الانتقال الحر للمنتجات الزراعية بين إسرائيل ومناطق الحكم الذاتي ب إستثناء السلع السابقة يعتبر انجازاً للجانب الفلسطيني إلا أن هناك بعض الثغرات.¹ ولكن إذا بقيت الأمور على حالها من حيث نوعية الإنتاج الزراعي وتكلفة الإنتاج فلن يستفيد الفلسطينيون من هذا البند كثيراً لأن المزارع الفلسطيني فقد قدرته التنافسية وخاصة في الأسواق الخارجية لاسيما في أسواق الدول العربية.

ثامناً/ المادة التاسعة (الصناعة):

1 عمر عبد الرازق، البروتوكول الإقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل: قراءة فكرية- علمية، الإتفاق الإقتصادي الفلسطيني الإسرائيلي قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، نوفمبر 1994، ص ص: 60-61.

تعرضت المادة التاسعة في اتفاق باريس الإقتصادي إلى الصناعة في سبع ة بنود شملت العديد من جوانبها، ولقد تحدثت هذه البنود عن حرية تنقل السلع الصناعية بين الجانبين حيث سمحت إسرائيل وبشكل عام بدخول المنتجات الصناعية الفلسطينية إلى أسواقها دون الحاجة إلى تصاريح مسبقة شرط أن يلتزم المنتج الفلسطيني بالمواصفات والتعليمات الصحيحة، إلا أنها منعت دخول المنتجات الدوائية الفلسطينية إلى أسواقها بحجة عدم مطابقتها لمتطلبات الصحة العامة. أما المنتجات الإسرائيلية الصناعية فقد دخلت إلى أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة بحرية تامة، وقد شكلت الصادرات الصناعية الفلسطينية إلى إسرائيل نسبة عالية جداً وخاصة في السلع الآتية [الملبوسات، الأحذية، المنتجات الخشبية، صناعة الخيزران، مواد البناء وحجر الرخام، أما أسواق الدول العربية فقد كانت ولا زالت مغلقة أمام المنتجات الفلسطينية تحت شعار "المقاطعة العربية لإسرائيل" حيث لم يسمح بتصدير السلع الفلسطينية التي تستخدم المدخلات الإسرائيلية (وإن كانت هناك تجارة دولية فيما بين إسرائيل وبعض الدول العربية تجري من الباطن). وقد شكلت الضفة الغربية وقطاع غزة المنفذ الثاني للصادرات الصناعية الإسرائيلية بعد السوق الأمريكي.¹

لقد جاء البند المتعلق بالصناعة في هذا البروتوكول ليؤكد على حرية تنقل المنتجات الصناعية بدون قيود وفقاً لتشريع كل جانب، كما أعطى السلطة الفلسطينية العديد من وسائل تشجيع الصناعة المحلية مثل تقديم المنح والقروض ومن خلال الضرائب غير المباشرة ومساعدة البحث والتطوير وغيرها من الوسائل الأخرى. وبالرغم من إيجابيات هذا البند إلا أنه حرم السلطة الفلسطينية من إمكانية حماية الصناعات المحلية وخاصة الصناعات المبتدئة، فالسماح للسلع الصناعية الإسرائيلية والأجنبية بدخول إلى أراضي السلطة الفلسطينية بدون قيود يخلق أجواء تنافسية غير

1 سمير أبو مدللة، مرجع سابق ص: 73

متكافئة لا سيما وأن الصناعات الفلسطينية صناعات صغيرة الحجم ومتخلفة مقارنة مع الصناعات الإسرائيلية التي تعد الأكثر تقدماً في المنطقة بأسرها وكذلك تمتعها بوفورات الحجم الكبير، الأمر الذي يمكنها من عرض منتجاتها بأسعار لا تستطيع الصناعة الفلسطينية مجاراتها، فكان هذا البند مرة أخرى لصالح الجانب الإسرائيلي على حساب المنتج الفلسطيني، وقد أدى هذا الأمر إلى تركيز الصناعات الفلسطينية على الصناعات المكمل للصناعات الإسرائيلية مثل صناعة الملابس.¹

وبناءً على ما تقدم كان لابد من فرض بعض القيود على بعض السلع الصناعية الإسرائيلية وخاصة في مجال الصناعات الغذائية، ومن الجدير بالذكر أن الحماية المطلوبة هي حماية مؤقتة تخفض مع مرور الزمن وتلغى كلياً بعد فترة معينة وذلك من أجل إعطاء الصناعة الفلسطينية الفرصة لتثبيت وجودها ومقدراتها على المنافسة، فقد كان على المفاوض الفلسطيني استخدام نفس السياسة الإسرائيلية عندما قامت بفرض قيود كمية على دخول بعض المنتجات الزراعية الفلسطينية إلى إسرائيل من أجل حماية المزارع الإسرائيلي، فمن الواضح هنا أنه لم يكن هناك مبدأ المعاملة بالمثل والمساواة بين الطرفين بل فرضت موازين القوى تأثيرها على الجانب الفلسطيني وترك المنتج الفلسطيني أمام تحد كبير ومنافسة غير عادلة مع المنتج الإسرائيلي، حيث أن الإتفاق حرم السلطة الفلسطينية من دعمها للمنتج الفلسطيني من خلال الضريبة المباشرة أو تقديمها دعم مباشر على الصادرات لإسرائيل.² لذا لابد من العمل على تحسين نوعية المنتج وتخفيض تكاليف الإنتاج.

تاسعاً/ المادة العاشرة السياحة

2 عمر عبد الرازق، البروتوكول الإقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل قراءة فكرية-علمية، مصدر سابق ص:62.

1 باسم مكحول، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الإقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، مصدر سابق ص:23.

ينص البروتوكول على السماح للمؤسسات السياحية عند الطرفين أن تقوم برحلات سياحية في مناطق الطرف الآخر وهذا يمنح المؤسسات السياحية الاسرائيلية الهيمنة على قطاع السياحة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لفرق التطور والإمكانيات وستعمل اسرائيل جاهدة دون النهوض بقطاع السياحة الفلسطيني، وكان الأجر بالمفاوض الفلسطيني أن يتمتع عن منح الإمتيازات لقطاع السياحة الاسرائيلي وأن يطلب الإنضمام الى اتفاق السياحة الثلاثي الموقع بين سوريا ولبنان والأردن في عام 1992.¹

كما ينص البروتوكول على تأسيس سلطة سياحية فلسطينية تتولى مهام التنظيم والترخيص والإشراف على الخدمات والمواقع والصناعات السياحية، وتنشيط السياحة المحلية وتطوير المصادر والمواقع السياحية، والإشراف على النشاطات التسويقية والإعلامية ذات الصلة الداخلية والدولية في الضفة الغربية وقطاع غزة. لقد سعت اسرائيل الى خلق متاعب للأفواج السياحية الاولى كون أن المعابر تحت إشرافها مما عمل على تنفير تلك الأفواج ودفعها لإستخدام موانئ ومطارات اسرائيل بدل المعابر البرية المتمثلة في معبر رفح وجسر الأردن، حيث أن السواح في هذه المعابر يتعرضون لأكثر من عملية تفتيش ولمضايقات اسرائيلية. ومما ساعد اسرائيل على تهميش السياحة في المناطق الفلسطينية الإتفاق المبرم مع الجانب الأردني، حيث بموجبه سوف يتم دخول السواح بين الطرفين عبر النقاط الاردنية الاسرائيلية التي تتجاوز المناطق الفلسطينية، كما أن بوسع السواح دخول الاراضي الفلسطينية عبر اسرائيل وبدون أية مصاعب تذكر.²

إن كون اسرائيل تسيطر على الحدود والمعابر، أي تسيطر على المداخل والمخارج الإقتصادية، فإن إسرائيل تستطيع تطبيق بروتوكول باريس الإقتصادي بشقيه

2 محمد زهدي النشاشيبي، اقتصاد تحت الهيمنة الإسرائيلية المطلقة ص: 6.

3 عادل سمارة، الإتفاق الإقتصادي والتغيرات البنوية المترتبة عليه، الهدف السنوي، مصدر سابق ص: 23.

الفلسطيني والإسرائيلي، والمقصود هنا أنها تستطيع إلزام الجانب الفلسطيني بتطبيق برتوكول باريس الإقتصادي من خلال الرقابة على المداخل والمخارج الإقتصادية التي تسيطر عليها (المعابر)، وأصبح لزاماً على المشرع الفلسطيني التقيد بنصوص الإتفاقية بحيث تكون نصوص القوانين متوافقة مع نصوص الإتفاقية، وغير متعارضة معها، وحتى لو حاول المشرع الفلسطيني الخروج من دائرة وضوابط هذه الإتفاقية على المستوى التشريعي فإنه من الناحية العملية لا يستطيع تطبيق ذلك من حيث الواقع بسبب السيطرة الاسرائيلية الفعلية.

وما يمكن استنتاجه من خلال الاستعراض السابق لهذه الإتفاقية هو:

- أن برتوكول باريس يرسم الخطوط العامة لمجالات اتخاذ القرار الذاتي الفلسطيني فيما يتعلق بالنشاطات الإقتصادية.
- يبين القواعد التي ستحكم العلاقة الإقتصادية التي سوف تنشأ ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وبين إسرائيل.
- والأهم من ذلك أنه يحدد الإطار لتنمية الإقتصاد الفلسطيني، والقيود المفروضة على هذه التنمية خلال المرحلة الانتقالية.

هذا هو الواقع الإقتصادي الحالي في ضوء الإتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية والتي لا مناص من أخذها بعين الاعتبار من قبل المشرع الفلسطيني عند سنه للتشريعات الإقتصادية الفلسطينية ومن الملاحظات الجديرة بالاهتمام من قبل المشرع، والتي تساعد على صياغة قانون شامل ومناسب للوضع الفلسطيني في ظل الإتفاقية الملاحظات التالية:

- لابد من التركيز على تشجيع إنشاء شركات الاستيراد الفلسطينية،¹ وذلك من أجل القضاء على ظاهرة الشراء بالمفرق من السوق الإسرائيلية، وبالتالي خسارة

¹ سامر فارس وفارس ملحم، المرجع السابق ص: 23

العوائد الضريبية التي سوف تجنيها السلطة الفلسطينية فيما لو قامت بإستيراد هذه البضائع من الخارج.

- إن اللائحة (ب) والتي تشمل على البضائع المحررة من الضرائب لا تشمل على جميع السلع التي تضمن للاقتصاد الفلسطيني التقدم السريع الناجح، وخاصة فيما يتعلق بقطاع الزراعة.
- إن الواردات الزراعية المنصوص عليها في اللائحتين (أ1 و أ2) تتضمن العديد من القيود، إذ يتعين على كل من الطرفين الامتناع عن استيراد المنتجات الزراعية التي يمكن أن تؤثر سلباً على الزراعة في الطرف الآخر، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة إسرائيل على تفتيش الواردات الفلسطينية، دون العكس.
- إن حصر استيراد بعض السلع الواردة في اللائحتين أ 1 و أ 2 من مصر والأردن يمنع الفلسطينيين من إمكانية التحرك خارج الوحدة الجمركية لشراء هذه المواد، بالإضافة إلى أنه يجبر التاجر الفلسطيني على شراء أدوات قد تكون متدنية المستوى لعدم إمكانية استيرادها من مكان آخر.
- إن إسرائيل سوف تستمر في فرض القيود، ووضع العقوبات أمام تطور الإقتصاد الفلسطيني بشتى الطرق المتاحة.
- إن تقييد الكميات المفروضة على اللائحتين أ 1 و أ 2 يقلص إمكانية الكسب، بالإضافة إلى أنه يساعد على إغناء تجار الجملة على حساب غيرهم من التجار.

المطلب الثاني: التشريعات الإقتصادية ومنظمة التجارة العالمية WTO:

إن منظمة التجارة العالمية (World Trade Organization) ¹ ، والتي يبلغ عدد أعضائها 133 دولة، هي المنظمة العالمية الوحيدة التي تتحكم بأحكام وقواعد التجارة ما بين دول العالم المختلفة، من خلال الاتفاقيات التي أعدتها لهذا الغرض، والتي وقعت عليها الدول الأعضاء، وهذه الاتفاقيات ملزمة وتضع الأساس والقواعد العامة للتجارة العالمية، بحيث تلزم الدول الأعضاء بالتعامل مع التجارة وفق أحكام خاصة، أي تقيد حرية الدول في مجال القواعد التجارية بحيث تلزم كل الأعضاء بوضع القوانين الإقتصادية في قالب معين، بحيث لا يتعارض مع الإتفاقيات التي أعدتها منظمة التجارة العالمية، والتي تشمل تجارة السلع والخدمات والإستيراد والتصدير وغير ذلك من قواعد التجارة الدولية.

إن منظمة التجارة العالمية تتكون من مجموعة من الاتفاقيات أهمها:

- اتفاقية التجارة والتعريف الجمركية: والتي تتعلق بتجارة السلع والرسوم الجمركية وغير الجمركية المفروضة عليها GATT.
 - اتفاقية تجارة الخدمات: والتي تتعلق بضمان انتقال الخدمات بين الدول بسهولة ودون صعوبات GATT's.
 - الإتفاقية التجارية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية: والتي تعمل على حماية الإختراعات والبراءات من الانتقال غير المشروع وتنظم عملية نقل هذه الملكية
- .TRIPS

إن لمنظمة التجارة العالمية ثلاث أهداف رئيسية هي:

- تحرير التجارة العالمية من القيود التي من الممكن أن تفرضها عليها الدول من خلال قوانينها أو أنظمتها أو أي نوع آخر من القيود من أجل الوصول بالمستثمرين إلى القناعة التامة باستقرار المعاملات التجارية في العالم أجمع،

1 لمعلومات شاملة حول منظمة التجارة العالمية أنظر شبكة الإنترنت على العنوان التالي:

<http://WWW.WTO.ORG>

وبأن استثماراتهم لن تتعرض لأي حدث غير متوقع قد يضر أو يحرّمهم من استثماراتهم.

- الوصول بالدول الأعضاء إلى القناعة بأن منظمة التجارة العالمية هي وجدت لخدمة التجارة ما بين الدول، عن طريق لمفاوضات التجارية.
- العمل على حل المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء بطرق قانونية محددة من المنظمة، بحيث تضمن استمرار تدفق التجارة بين الدول بأسهل وأسرع الطرق.

إن الهدف من استعراض المبادئ العامة لمنظمة التجارة العالمية جاء للتأكيد على ما يلي:

- 1- إن منظمة التجارة العالمية تتحكم اليوم بالتجارة العالمية بمختلف أنواعها.
- 2- لا غنى عن انضمام فلسطين إلى منظمة التجارة العالمية من أجل ضمان استفادة ودخول فلسطين في سوق التجارة العالمية في المستقبل.
- 3- إن انضمام فلسطين (الدولة) إلى منظمة التجارة العالمية يتطلب منها الإلتزام بسياسات تجارية تحددها المنظمة.
- 4- يترتب على الدخول في منظمة التجارة العالمية الإلتزام الكامل بالإتفاقيات الصادرة عن المنظمة.

لا بد هنا من التذكير بأن بروتوكول باريس الإقتصادي قد نص صراحة على أن تنطبق اتفاقية التجارة والتعريف الجمركية GATT على العلاقات الإقتصادية ما بين فلسطين وإسرائيل وباقي دول العالم¹ فيما تحتويه اللائحة ب من البرتوكول، وهذا يعني أن فلسطين تطبق أحكام وقواعد منظمة التجارة العالمية دون أن تكون عضواً فيها، وهذا يعني كذلك أن فلسطين لا تستطيع وضع سياسات جمركية خاصة بفلسطين لأنها سوف تخالف الإتفاقية.

¹ أنظر المادة 3 فقرة ب من بروتوكول باريس الإقتصادي.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن على فلسطين- في المستقبل- العمل على الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية، من أجل ضمان الإستفادة من التجارة العالمية، والإستفادة من التسهيلات التي تمنحها المنظمة للدول النامية الأعضاء في المنظمة، مثل تقديم الخبرات الفنية والتكنولوجية والدعم المالي والإستفادة من مبدأ الدولة الأكثر رعاية من أجل رفع المستوى والأداء الإقتصادي للدول النامية، ولتحقيق ما سبق فإننا نوصي بما يلي:

1- يجب أن تكون القوانين الفلسطينية الإقتصادية المستقبلية منسجمة من الآن مع المبادئ العامة لمنظمة التجارة العالمية، والسبب يعود- كما سبق وذكرنا- أن منظمة التجارة العالمية تفرض على كل دولة تريد الإنضمام إليها تبني سياسات اقتصادية معينة، من أجل الوصول إلى الجو الإستثماري والإقتصادي المناسب للإستثمار العالمي، وأول هذه الإلتزامات يتمثل في عدم مخالفة القوانين الإقتصادية المحلية للإتفاقات الإقتصادية الصادرة عن المنظمة، وفي حالة مخالفتها لابد من تعديلها لتتناسب والإتفاقية.

2- أثناء المفاوضات التي لابد من إجرائها مع منظمة التجارة العالمية تمهيداً لدخول فلسطين إلى المنظمة، لابد من التأكيد على أن فلسطين هي إحدى الدول الأقل تطوراً، وذلك للإستفادة من فترات السماح التي تمنحها المنظمة للدول الأقل تطوراً، والتي بموجبها تستطيع فلسطين الإستفادة من الإمتيازات التي تقدمها المنظمة، دون أن تطبق فلسطين الإلتزامات الملقة على عاتقها نتيجة هذا الإنضمام، خلال فترة معينة يتم تحديدها بالمفاوضات، وهذه الفترة تعطى للدول من أجل تصويب أوضاعها بما يتناسب ومبادئ منظمة التجارة العالمية.

3- الاستفادة من تجارب الدول العربية التي اجرت مفاوضات مع منظمة التجارة العالمية وانضمت لها.

الفصل الثاني

واقع السياسة التشريعية الفلسطينية في مجال القوانين الإقتصادية

تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية، تحدياً كبيراً في إيجاد وتطوير وتحديث وتوحيد الإطار القانوني الخاص بالمناخ الإستثماري في الأراضي الفلسطينية، ومن هنا فقد قامت بإعداد الكثير من مشاريع القوانين الإقتصادية والتجارية ورفعها إلى المجلس التشريعي للمناقشة والإقرار، بحيث بقيت العديد منها

في طور المناقشة، مثل مسودة قانون التأمين، مسودة قانون حماية الملكية الصناعية، قانون استثمار المساكن والعقارات التجارية، مشروع قانون التجارة الفلسطيني، مشروع قانون الشركات التجارية، ومشاريع قوانين أخرى، إضافة إلى مشروع قانون الصناعة¹

تتميز القوانين الإقتصادية الفلسطينية بأنها نتاج رؤى وتوجهات مختلفة، نظراً للظروف السياسية التي عاشتها فلسطين طوال الحقبة الماضية، وعليه فإن التشريعات التي تحكم الإقتصاد الفلسطيني هي مزيج بين تشريعات قديمة بقيت سارية المفعول وبين تشريعات جديدة قامت السلطة الفلسطينية بسنها، بهدف تطوير النمو الإقتصادي وتعزيز القدرة التنافسية لأن ذلك مناط بوجود بيئة قانونية وتشريعية محلية محفزة على العمل والريادة والإنتاجية والإبتكار، ذلك لأن التشريعات الملائمة من شأنها ضبط إيقاع الحركة الإقتصادية بالإتجاه الذي يحقق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية في إطار العدالة والمسؤولية والحوكمة والشفافية. وتمثل التشريعات الإقتصادية لاسيما التجارية منها المؤشرات الفرعية للتنافسية العالمية والتي تضم مجموعة من التشريعات والنظم كتلك المتعلقة بالشركات والتجارة وبالإنتفاع الإقتصادي على الخارج كالمعاملات التجارية الدولية والإستثمارات الأجنبية وحوافز الإستثمار. كما تضم التشريعات المرتبطة بالمنافسة وحماية المستهلك.

لقد أبرزت الظروف التي يمر بها الإقتصاد الفلسطيني أهمية مراجعة القوانين والنظم المرتبطة بالنشاط الإقتصادي سواء على المستوى الكلي أو الجزئي، من خلال رصد المستجدات الحاصلة على مختلف الصعد، والعمل على مواكبة أفضل الممارسات العالمية في مجال التشريعات التجارية، مع ضرورة ملاءمتها لخصائص البيئة الإجتماعية والإقتصادية والثقافية المحلية.

1 لم تكن هناك وجهة وسياسة تشريعية محددة فبعض مشاريع القوانين تمت مناقشتها بالقراءة الأولى في المجلس التشريعي ثم توقفت باقي الإجراءات ولم تفر الى يومنا هذا.

وللإطلاع على مدى تحقيق هذه القوانين لغاية تطور الإقتصاد الفلسطيني فإنه سيتم استعراض التشريعات الإقتصادية السارية المفعول ونقسمه إلى مطلبين يستعرض المطلب الأول، التشريعات الإقتصادية السارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، ويتطرق المطلب الثاني إلى التشريعات الإقتصادية الصادرة عن السلطة الفلسطينية، أما المبحث الثاني، فيسعى لتقييم البيئة القانونية للإقتصاد الفلسطيني، ونقسمه إلى أربعة مطالب في المطلب الأول القوانين المالية، وفي المطلب الثاني قوانين الشركات وفي المطلب الثالث قوانين الاستثمار وفي المطلب الرابع القضاء، أما المبحث الثالث يناقش معوقات تطور التشريعات الإقتصادية الفلسطينية، المطلب الأول إطار السياسة الإقتصادية الفلسطينية، أما المطلب الثاني فيتطرق إلى عمل القطاع الخاص ضمن الإطار القانوني الحالي، والمطلب الثالث يتعرض إلى تطبيق القوانين الإقتصادية من طرف السلطة الفلسطينية. والمطلب الرابع يشير إلى الأداء التشريعي للسلطة الفلسطينية.

المبحث الأول: التشريعات الإقتصادية السارية المفعول

بالنظر إلى المراحل التشريعية والحقب القانونية المتعاقبة التي مرت بها فلسطين، يتضح جلياً أن المراحل تعددت وتوالت عليها تشريعات وأنظمة قانونية مختلفة لا زالت آثارها الإيجابية والسلبية واضحة حتى الوقت الحاضر وتمثل جزءاً من الواقع القانوني الساري في فلسطين¹. ومن الآثار الإيجابية خلال تلك المراحل التشريعية كان تحديث وتطوير بعض القوانين التجارية والأراضي والرهن، وذلك خلال فترة الحكم العثماني وفترة الإنتداب البريطاني والتي لا يزال عدد منها ساري

1 راجع الفصل الأول من هذا البحث

حتى الوقت الحاضر، حيث أنه يلاحظ انسجام تشريعي وترابط بين القوانين الصادرة في ذلك الوقت. أما الآثار السلبية، على سبيل المثال لا الحصر، منذ عهد الحكم العثماني ثم فترة الإنتداب البريطاني، مروراً بفترة الحكم الأردني، والإدارة المصرية وصولاً إلى الإحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة هو إصدار تشريعات تتلاءم وتتماشى مع طبيعة متطلبات واحتياجات السياسات الخاصة بكل حكومة توالت على حكم فلسطين وكذلك ما عرف بالإقتصاد الموجه من خلال إلحاق اقتصاد الضفة الغربية بالإقتصاد الأردني خلال فترة الحكم الأردني، والإحتلال الإسرائيلي الذي هدفت سياساته وأوامره العسكرية التي أصدرها إلى اعتماد الإقتصاد الفلسطيني على الإقتصاد الإسرائيلي، وتحويل الأول إلى سوق استهلاكية من خلال شل قدرته الإنتاجية. ومن أكثر هذه الحقب سلبية على تاريخ التشريع الفلسطيني بشكل خاص، الحقبة التي تم خلالها فصل كل من الضفة الغربية وقطاع غزة عن بعضهما البعض وإلحاق الأولى بالأردن وخضوعهما فيما بعد للإحتلال الإسرائيلي، والثانية بمصر خلال الفترة الواقعة ما بين عام 1948 وعام 1967. وأخرج الإحتلال مدينة القدس تدريجياً من الإطار القانوني الذي كان سارياً عليها حينئذ.

وللوقوف على معرفة التشريعات الإقتصادية السارية المفعول والتي تنظم الإقتصاد الفلسطيني وتشكل الإطار القانوني له يجب علينا استعراض كافة القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية والقوانين السابقة على قيام السلطة الفلسطينية، حيث أن معظم وأهم القوانين السارية المفعول هي قوانين قديمة، وسنت في مراحل تاريخية مختلفة، وكما أشرنا سابقاً فإن الإطار القانوني الإقتصادي الذي يحكم الضفة الغربية يختلف عن الإطار القانوني الإقتصادي الذي يحكم قطاع غزة، حيث سنرى أنه ورغم محاولات السلطة الفلسطينية سن قوانين اقتصادية جديدة للضفة الغربية وقطاع غزة إلا أنها فشلت في إتمام وإنجاز منظومة اقتصادية واحدة بين الضفة وغزة، وعليه فإننا سنستعرض القوانين الإقتصادية المطبقة والتي سنت قبل إنشاء السلطة

الفلسطينية وذلك في المطلب الأول وفي المطلب الثاني نرصد القوانين الإقتصادية التي سنتها السلطة الفلسطينية.

المطلب الأول: التشريعات الإقتصادية السارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية

في هذا المطلب سنتطرق إلى كافة التشريعات السارية المفعول قبل قيام السلطة الفلسطينية وبغض النظر عن المرحلة التاريخية التي سن فيها وسنشير فقط ودون الخوض التفصيلي في نصوص ومواد القوانين - حيث سنوصي بأن يكون ذلك مجال لبحث ودراسة أخرى تساهم في تطوير منظومة القوانين الإقتصادية الفلسطينية- إلى الجهة التي أصدرت التشريع، ومكان تطبيقه إن كان في الضفة الغربية أو قطاع غزة أو كليهما معاً.

الفرع الأول: التشريعات التجارية

تنوعت التشريعات التجارية المطبقة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى اختلافها بين الضفة وغزة، كما تعددت واختلفت التشريعات التي تنظم أعمال الوكالات التجارية، والتشريعات التي تنظم حقوق الملكية الفكرية، بما تتضمن قانون براءة الاختراع، وقانون العلامات التجارية، وقانون الاسم التجاري، وقانون الوسم التجاري وقانون حقوق المؤلف وحقوق الطبع والنشر. قانون امتيازات الإختراع والرسوم رقم 22 لسنة 1953.

إن القوانين التجارية المطبقة في الضفة تختلف في نظامها ومصادرها عن المطبقة في قطاع غزة، حيث أن القوانين السارية المفعول في قطاع غزة هي القوانين التي كانت سائدة وقت الإنتداب البريطاني، وهي تختلف عن المطبقة في الأردن التي تبعت القوانين الأردنية، ومعلوم أن الأردن وبعد قيام المملكة الأردنية اتجهت

نحو الأخذ بفلسفة القوانين اللاتينية التي تتميز في بنائها وفلسفتها عن القوانين الأنجلوسكسونية. لقد أدى هذا الاختلاف في القوانين المطبقة إلى اختلاف الأنظمة والإجراءات المتبعة في كل من الضفة وغزة وهو ما أدى أيضاً إلى اختلاف الأحكام المطبقة في كل منهما، الأمر الذي شكل صعوبة عملية في حل المنازعات المطروحة بين الشركات في غزة والشركات في الضفة.

وهنا سنشير إلى كافة التشريعات المطبقة في الضفة وغزة بما يتضمن تاريخ صدورها ومكان تطبيقها مع الإشارة إلى بعض النقد الموجه لها.

يمكن تقسيم التشريعات التجارية إلى التشريعات التي تنظم الشركات التجارية، فبينما في الضفة الغربية يسود قانون الشركات الأردني رقم 12 لسنة 1964 فإن القانون الذي ينظم الشركات في قطاع غزة هو قانون الشركات لسنة 1929 وقانون الشركات العادية رقم 19 لسنة 1930¹ أما قانون التجارة الأردني لسنة 1966 فهو ينظم الأعمال التجارية والمحل التجاري وشروط اكتساب صفة التاجر وكافة الموضوعات المتعارف عليها في القوانين التجارية، بينما الذي ينظم ذلك في قطاع غزة هو قانون تسجيل الأسماء التجارية رقم 23 لسنة 1935.

تختلف قوانين الشركات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ يطبق قانون الشركات الأردني في الضفة الغربية، وقانون الشركات الصادر عن حكومة فلسطين الإنتدابية في قطاع غزة. وقد أدى اختلاف قوانين الشركات السارية المفعول بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ظهور كثير من المشكلات على أرض الواقع، من أهمها: عدم مواكبتها كثيراً من التطورات السياسية والإقتصادية الهامة نتيجة قدم هذه القوانين وعدم تطويرها، وظهرت مشكلات مختلفة ناجمة عن

1 راجع دليل الإستثمار وممارسة العمل التجاري في فلسطين الصادر عن وزارة الإقتصاد الفلسطيني الذي يتضمن القوانين الإقتصادية المطبقة في السلطة الفلسطينية.

الإختلاف في تفسير أحكام هذه القوانين بسبب عدم وجود الأنظمة اللازمة واللوائح التنفيذية.

المطلب الثاني: التشريعات الإقتصادية الصادرة عن السلطة الفلسطينية

يتوقف نمو القطاعات الإقتصادية والتجارية في أي بلد على مجموعة من الشروط والمقومات؛ من بينها وجود بيئة مناسبة يتمكن القطاع الخاص العمل من خلالها بفعالية وحرية، خاصة من حيث التنظيم التشريعي والإجراءات الإدارية، ووجود التزام سياسي وأضح بمبدأ السوق والإقتصاد الحر . بالإضافة إلى التركيز على بناء المؤسسات العامة بشكل متطور وناجع لأداء خدماتها للقطاع الخاص بكفاءة، وضمان بناء آليات تشاورية شفافة وفعالة بين القطاعين العام والخاص.

على الرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد أخذت على عاتقها منذ تأسيسها تحديث وتوحيد المنظومة التشريعية في فلسطين، إلا أن هذا الالتزام لم يترجم بعد بشكل شامل. فالوصف العام لملامح الممارسة التشريعية والتنظيمية للقطاع الخاص يتراوح ما بين غياب السياسة التشريعية والأجندة التنظيمية لدى الحكومة فيما يخص التشريعات الإقتصادية، بالإضافة إلى الغموض والتداخل وعدم الإنسجام التشريعي، ونقص التشريعات التنفيذية والإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام ونصوص القوانين . هذا بالإضافة إلى ضعف الكادر الوظيفي والإداري المسئول عن تنفيذ القوانين في الوزارات والمؤسسات المختلفة.

كما يلحظ بشكل واضح عدم مواكبة القوانين الخاصة من جهة كقانون الشركات والتجارة وغيرها للتطورات المتسارعة في هذا القطاع؛¹ وحتى القوانين

1 بعد أكثر من 15 سنة على إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني إلا أنه بقي عاجزاً حتى الآن عن سن قانون مدني أو قانون تجاري فلسطيني.

القضائية جاءت قاصرة بالنسبة للمعاملات التجارية والمالية حيث أهملت قوانين البينات وأصول المحاكمات التجارية والمدنية عن الأخذ بالتطورات المتعددة في قطاع الأعمال. وأخيراً نرى عدم وجود تخصص لنظر النزاعات التجارية والمالية المتخصصة داخل الجهاز القضائي، ناهيك عن ضعف المراجعة القضائية للقرارات الإدارية من حيث اقتصار المراجعة القضائية للقرارات الإدارية على درجة واحدة فقط من التقاضي هي محكمة العدل العليا.

ودون الخوض في تفاصيل جزئيات كل قانون صادر سنتطرق إلى القانون بالمجمل والإشارة فقط إلى بعض النقد الموجه إلى كل قانون، مع الإشارة إلى أي مدى يوجد ترابط وانسجام بين كافة القوانين التي سنت، والإشارة إلى غياب تشريعات أساسية كان من المفروض سنّها لأنها تمثل البنية التحتية لمنظومة القوانين الإقتصادية والتي بدونها لا يمكن الحديث عن سياسة إقتصادية سليمة وواعية.

المبحث الثاني: تقييم البيئة القانونية للإقتصاد الفلسطيني

إن عملية تقييم القوانين أمر ضروري يجب أن تمارسه السلطة التشريعية باعتباره جزءاً من عملها وإن كان بعض الدول تقوم بذلك بطرق مختلفة وذلك للوقوف على ما حققه التشريع من أهداف وهل هو بحاجة إلى تعديل أو إضافة أو إلغاء، ونحن في هذه الدراسة سنحاول تقييم القوانين الإقتصادية الفلسطينية من خلال حركة هذه القوانين والمعوقات التي تواجه تطبيقها ومن ناحية أخرى التعرف على كيفية تطبيق السلطة الفلسطينية لهذه القوانين.

المطلب الأول: القوانين المالية

يعتبر القطاع المصرفي من أهم القطاعات الإقتصادية، حيث لا يتصور حدوث عملية تنمية إقتصادية حقيقية في غياب دور فاعل لهذه المصارف،

فالمصارف تلعب دور الوسيط المالي بين المستثمرين والمدخرين،¹ كما تقوم بتقديم العديد من الخدمات المالية والمصرفية الأخرى التي تساعد على تسهيل العمليات التجارية في البلاد وتسرع وسائل الدفع والشراء، وتسهل عملية تسوية الإستيراد والتصدير،² وبشكل عام تعمل على تسهيل النشاط الإقتصادي وزيادة كفاءته وتسريع نموه. ولعل أهم مدخل اقتصادي يقدمه القطاع المصرفي هو التمويل، فالتمويل مدخل اقتصادي يساهم في العملية الإنتاجية لكافة القطاعات الاقتصادية المختلفة،³ وهو الذي يساعد على إنشاء المشروعات الجديدة، وتوسيع وتطوير المشروعات القائمة، ما ينعكس إيجاباً على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. يعتبر الجهاز المصرفي في الأراضي الفلسطينية وليد تطور تاريخي اتسم في البداية بالضعف والتشوّه في هيكله ونشاطه نتيجة الظروف السياسية التي مرت بها فلسطين، ما أصبح هناك ضرورة ملحة لوجود جهاز مصرفي قوي قادر على أداء دوره في تنشيط متطلبات العمل المالي والمصرفي⁴ بما ينعكس إيجاباً على الإقتصاد الفلسطيني وعجلة التنمية والذي من المفترض أن تعود بالخير الوفير على المواطنين وترفع من مستوى معيشتهم و تحسن أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية. لقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بسلطة النقد الفلسطينية بإعادة بناء النظام المصرفي، ليصل عددها في العام 2007 إلى 21 مصرفاً وعدد الفروع والمكاتب (153) فرع، في حين عند تشكيل سلطة النقد الفلسطينية لم يكن سوى مصرفين وطنيين لهما (14) فرعاً فقط.⁵ إلا أن القطاع المصرفي لم يكن بمنأى عن

¹ سامي مقداد، السياسة الائتمانية للبنوك العاملة في فلسطين

<http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/27/page9.html>

² منال بركات، " واقع تطبيق أبعاد إدارة الجودة الشاملة في ظل الثقافة التنظيمية السائدة في البنوك العاملة في

قطاع غزة"، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007

³ سامي مقداد، المرجع السابق

⁴ سلطة النقد الفلسطينية <http://www.pma-palestine.org/arabic/banks/developbank.html>

⁵ سلطة النقد الفلسطينية، معلومات بناء على طلب الباحث

التأثير السلبي للإجراءات الإسرائيلية القمعية المفروضة على كافة المناطق الفلسطينية منذ اندلاع انتفاضة الأقصى والتي ألحقت أضراراً فادحة بمختلف القطاعات الإقتصادية بما فيها القطاع المصرفي الذي تراجعت موجوداته.¹

ومع فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية في يناير 2006 وتشكيلها الحكومة نهاية آذار من نفس العام، واجه الفلسطينيون حصاراً مالياً واقتصادياً لا سابق له، حيث قام المجتمع الدولي بتجميد المساعدات للسلطة الوطنية الفلسطينية، وامتنعت إسرائيل عن تسديد أموال المقاصة المستحقة للفلسطينيين، مما حال دون قدرة السلطة على دفع رواتب الموظفين لديها. و رغم تقديم عدد من الدول لاحقاً مساعداتها للفلسطينيين إلا أن ذلك لم يمكن الحكومة من تسديد رواتب الموظفين سيما مع امتناع المصارف في بادئ الأمر وتحت الضغوط الأمريكية، من إدخال الأموال وصرفها لهم.

ولعل من أهم التطورات في هذا المضمار أيضاً قرار بعض المصارف وقف تقديم كافة القروض والمنح التي تعطى للموظف أو الراغب في الإقتراض بسبب تفاقم الأزمة المالية في ظل تأخر صرف رواتب الموظفين، حتى بعد قيام المصارف في وقت لاحق في ادخال الأموال وصرف الرواتب للموظفين فهي لاتزال متمسكة بقرارها بعدم تقديم القروض والمنح للموظفين العموميين حتى بعض انتظام الرواتب بعد الحسم العسكري لحركة حماس في قطاع غزة، وذلك لأسباب تتعلق بالأمان فيما يتعلق بصرف الرواتب. هذه الإجراءات كان لها عظيم الأثر على الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للمواطنين.

¹ الجهاز المصرفي في فلسطين... التطورات الإقتصادية والمصرفية في الأراضي الفلسطينية بين عامي (2000 و 2001) <http://www.pnic.gov.ps/arabic/economy/banker9.html>

يتكون الجهاز المصرفي في فلسطين من سلطة النقد الفلسطينية وعدد من المصارف التجارية والمتخصصة والإسلامية. وقد عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على تنظيم عمل الجهاز المصرفي من خلال مايلي:¹

1. إنشاء سلطة النقد الفلسطينية.
2. إصدار قانون سلطة النقد الفلسطينية رقم (2) لسنة 1997.
3. إصدار قانون المصارف الفلسطيني رقم (2) لسنة 2002.
4. تعليمات سلطة النقد المنظمة لعمل الجهاز المصرفي الفلسطيني.
5. توقيع عدد من الإتفاقيات مع جهات ومنظمات ودول.

الفرع الأول: قانون المصارف

يمثل قانون المصارف الفلسطيني رقم (2) لسنة 2002 الإطار القانوني المنظم لعمل مؤسسات التمويل والشركات المالية والمصارف بمختلف أنواعها وتخصصاتها. وبالرغم من مرور ثماني سنوات فقط على إصدار القانون وبدء سريانه، إلا أن سلطة النقد بادرت بإعداد مسودة لمشروع قانون جديد للمصارف لمواكبة التطورات المصرفية ومعالجة الثغرات وأوجه القصور في القانون الحالي. ونخصص ما تبقى من هذا الجزء لمراجعة مواد وأحكام قانون المصارف لمعرفة مدى نجاعة التشريعات المصرفية في تناول التنظيم الإقتصادي في الأراضي الفلسطينية، وإلى أي مدى يمكن أن تساهم هذه التشريعات في تعظيم استفادة المنشآت والشركات وسهولة وصولها لمصادر التمويل المتنوعة.

بينت المادة (2) من القانون أن نطاق تطبيقه يشمل جميع المصارف والشركات المالية التي تزاوّل أعمالاً مصرفية. وبالإطلاع على تعريف الشركة المالية في القانون نجد أنها الشركة التي ينص نظامها الأساسي على أن من غاياتها إجراء

¹ يوسف عاشور: المرجع السابق، 362

المعاملات المالية المتعلقة بتمويل مشاريع التنمية والاستثمار وإدارة المحافظ الإستثمارية والوساطة المالية. ويلاحظ أن قانون المصارف لم يتضمن إشارات واضحة وصريحة لمؤسسات إقراض المنشآت الصغيرة. واكتفى بالإشارة الضمنية إلى الشركة المالية التي تمارس المعاملات المالية لتمويل مشاريع التنمية، والتي يمكن أن تشمل المنشآت الصغيرة. تجدر الإشارة إلى أن قانون سلطة النقد لسنة 1997 تعامل بوضوح أكبر مع مؤسسات الإقراض المتخصصة، حيث بينت المادة (5) أن من مهام وصلاحيات سلطة النقد العمل كمصرف للمصارف المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة. وظل الجدل دائراً بين سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال حول الجهة المخولة بالإشراف والرقابة على أعمال مؤسسات الإقراض لسنوات طويلة، إلى أن تم حسم النقاش الدائر إثر قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 20-8-2007 والذي أعطى سلطة النقد صلاحية الإشراف على مؤسسات الإقراض، وكلفها بإصدار نظام خاص ينظم هذه المؤسسات.

من جهة أخرى فإنه يمكن وضع بعض الملاحظات المتعلقة بقانون المصارف:

- لم يشمل نطاق تطبيقه لمؤسسات الإقراض المتخصصة، ولم يمنح سلطة النقد صلاحيات إضافية تمكنها من منح معاملة تفضيلية واستثناءات محددة لبعض مؤسسات الإقراض بسبب طبيعة أعمالها أو خصوصية مصادر تمويلها.

- لم يفرض القانون على القطاع المصرفي ومؤسسات الإقراض المختلفة أية حدود دنيا أو نسب محددة لإقراض المنشآت الصغيرة التي تميز المنشآت العاملة في أراضي السلطة الفلسطينية، وبالتالي لم تحظ تلك المنشآت بمعاملة تفضيلية يمكن أن تسهل من مهمة أصحابها في الحصول على التمويل اللازم للبدء بمشاريعهم أو للتوسع في أنشطتهم الإنتاجية وتطويرها. وبذلك يكون المشرع الفلسطيني في صياغته للقانون قد أغفل شريحة واسعة من

المنشآت الإقتصادية، ولم يأخذ بالاعتبار أهمية تلك المنشآت ومساهمتها في الإقتصاد المحلي.

وتتزايد الحاجة لمنح معاملة تمييزية واستثنائية لمؤسسات إقراض المنشآت الصغيرة بسبب صعوبة حصول صغار المستثمرين على التمويل المطلوب، إذ يعاني نحو 90% من أصحاب المنشآت الصغيرة جداً من عدم قدرتهم على الحصول على خدمات الإقراض. كما تتعدد محددات الوصول إلى مصادر التمويل، فالضمانات المطلوبة من المصادر مرتفعة، ولا يستطيع صاحب المشروع توفيرها في العديد من الأحيان¹. كما أن مستويات الفائدة مرتفعة على التسهيلات التي تقدمها مؤسسات الإقراض الصغيرة التي تمثل مصدراً مهماً للإقراض من قبل أصحاب المنشآت الصغيرة، والتي تصل في بعض المؤسسات إلى حوالي 24% سنوياً. ومن محددات الاستفادة من خدمات المصارف أيضاً، عدم تسجيل المنشآت لدى الجهات المختصة، وعدم فتح ملف ضريبي والحصول على تراخيص العمل اللازمة². وتزداد مهمة أصحاب المنشآت الصغيرة تعقيداً في الحصول على التمويل اللازم للبدء بمشاريعهم أو التوسع بها، على اعتبار أن جزءاً كبيراً (نحو 69%) من المنشآت الإقتصادية الفلسطينية تعمل في إطار القطاع غير المنظم³.

الفرع الثاني: قانون سلطة النقد الفلسطينية

¹ بينت نتائج مسح سوق الإقراض متناهي الصغر في الأراضي الفلسطينية بأن 58% من المستطلعين في الضفة و 64% من غزة أشاروا إلى أن سبب رفض طلبات قروضهم هو عدم توافر الضمانات المطلوبة.

بلانيت فايننس، مسح سوق الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة. الشبكة الفلسطينية

² للإقراض، 2007

³ المالكي، وآخرون، القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة: الخصائص الإجتماعية الإقتصادية العامة. معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس).

جاء في اتفاقية باريس الإقتصادية الموقعة بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني بتاريخ 1994/4/29، في الفصل الرابع من الاتفاقية تحت عنوان مسائل نقدية 1/أ- ستتشئ السلطة الفلسطينية سلطة نقدية " PMA " في المناطق وهذه السلطة ستمتع بصلاحيات ومسؤوليات لتنظيم ولتنفيذ السياسات المالية ضمن الوظائف المذكورة في هذه المادة.¹

كما نص قانون سلطة النقد في مادته الثانية على "تشأ بمقتضى هذا القانون سلطة تسمى سلطة النقد الفلسطينية تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها بما في ذلك تملك العقارات والمنقولات لسير أعمالها وممارسة نشاطها والتصرف فيها وفقاً لأحكام القانون".

تمارس سلطة النقد مهام وصلاحيات ما يعرف بالدول الأخرى (بالمصرف المركزي)، باستثناء إصدار العملة بأنواعها الورقية والمعدنية، حيث لازالت فلسطين لا تمتلك عملة وطنية وهي تتعامل بالعملات الأخرى وفي مقدمتها الشيكل الإسرائيلي. هذا بدوره يؤثر سلباً على قدرة الدولة على إدارة سياستها النقدية، فهي لا تستطيع التحكم بعرض النقود بالكيفية التي تريد، ما يؤثر سلباً على قيمة النقود، وعلى استقرار الوضع الإقتصادي والمالي، حيث يعتبر استقرار العملة الوطنية مؤشراً رئيسياً على استقرار الوضع الإقتصادي والمالي وعنصر جذب للاستثمارات.

المطلب الثاني: تشريعات الإستثمار

هناك مجموعة من القوانين تساهم في انجاح الاستثمار وتحفيز المستثمرين، وكما هو معلوم فإن الإستثمار اليوم يشكل الرافعة الرئيسية لأي اقتصاد لاسيما إذا

¹ للتعرف على المهام الواردة في اتفاقية باريس، انظر، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني <http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/peace1-details.asp?date1=3>

كان اقتصاداً ناشئاً وعليه فإننا سنناقش القوانين التي تدخل في دائرة قوانين الإستثمار على النحو التالي:

الفرع الأول: قانون تشجيع الإستثمار

إدراكاً بأهمية الاستثمار في الحياة الإقتصادية الفلسطينية فقد عمدت السلطة ومنذ انشائها وقبل تأسيس المجلس التشريعي الفلسطيني إلى إصدار قانون ينظم الاستثمار في الاراضي الفلسطينية حيث أصدر الرئيس مرسوماً يتضمن قانون لتشجيع الإستثمار في العام 2005، وتم تعديله في العام 1998، ثم عدل مرة أخرى في العام 2004.¹ وفيما يلي نبذة مختصرة عن هذا القانون.

عرف القانون المستثمر بأنه أي شخص طبيعي أو اعتباري يستثمر أو سبق له أن استثمر في فلسطين بموجب أحكام هذا القانون أو القوانين السابقة. وكما عرف القانون المشروع على أنه أي كيان مؤسس ومسجل حسب الأصول وفقاً لأحكام هذا القانون بقصد الربح بما في ذلك أية شركة أو فرع أو ائتمان أو شراكة أو ملكية فردية أو غيرها من المؤسسات.²

يهدف القانون إلى تحقيق أهداف وأولويات التنمية في فلسطين من خلال زيادة الإستثمارات عبر الوسائل عديدة أهمها، تأسيس الهيئة المسؤولة عن تشجيع وتسهيل الإستثمار في فلسطين، وتقديم الضمانات للمستثمرين والإستثمارات القائمة في فلسطين، ومنح الحوافز للمستثمرين، توفير المناخ الملائم لتشجيع الإستثمار في فلسطين. وحظر القانون العمل في بعض القطاعات مثل تصنيع الأسلحة، إعادة تصنيع البترول وغيرها.

1 راجع الوقائع الفلسطينية

2 المادة الأولى من قانون الإستثمار الفلسطيني لعام 2004.

لا يستثني القانون أي مستثمر، علي أي أساس كان، من التمتع بالإمميزات الممنوحة وفقاً لأحكامه، ويجوز للسلطة الوطنية أن تمنح معاملة تفصيلية للمستثمرين علي أساس الجنسية بموجب اتفاقيات تجارية أو استثمارية ثنائية أو متعددة الأطراف قد تعقدها مع دول أخرى دون المساس بحقوق الآخرين مع مراعاة مبدأ المعاملة المثل.¹

وتنشأ بمقتضي القانون هيئة تسمى الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، ويتولي إدارة الهيئة مجلس إدارة يتكون من 13 عضواً يرأسهم وزير الإقتصاد الوطني. وتضم الهيئة ممثلين عن وزارات مختلفة إضافة إلي 5 ممثلين عن القطاع الخاص الفلسطيني علي أن يمارسوا مهامهم بشكل مستقل.² وبموجب القانون، يتم منح الموجودات الثابتة للمشاريع بعض الإعفاءات، منها تعفي الموجودات الثابتة للمشروع من الجمارك والضرائب، وتعفي قطع الغيار المستوردة للمشروع من الجمارك والضرائب علي أن لا تزيد قيمة هذه القطع عن 15% من قيمة الموجودات الثابتة، وتعفي الموجودات الثابتة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الجمارك والضرائب، إذا ما أدي ذلك إلي زيادة إنتاجية تفرها الهيئة، تعفي من الجمارك والضرائب الزيادة التي تطرأ علي قيمة الموجودات في بلد المنشأ أو من ارتفاع أجور الشحن، أو تغيير في سعر الصرف.³

ويتضح مما سبق، أن بإمكان أي مشروع أن يستفيد من إعفاء الموجودات الثابتة بما فيها الصغيرة ولكن بشرط أن يكون هذا المشروع في القانون. وهذا يعني أن المنشآت في القطاع غير المنظم لا تستطيع الاستفادة من هذه الإعفاءات. وقد

1 المادة 6 من قانون الاستثمار الفلسطيني

2 المادتان 12 و15 من قانون الاستثمار الفلسطيني.

3 المادة 22 من قانون الإستثمار.

يكون هذا حافزاً لها للانتقال إلى القطاع المنظم، والتسجيل في الدوائر الرسمية المختلفة، حتى تتمكن من الاستفادة من هذه الإعفاءات.

وتمنح المشاريع التي تقرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة الحوافز الواردة في هذا القانون علي النحو التالي:

1. أي استثمار قيمته من 100 ألف إلى أقل من مليون دولار، يمنح إعفاء من الضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط ويخضع لضريبة دخل علي الربح الصافي بمعدل إسمي قدره 10% لمدة 8 سنوات إضافية.

2. أي استثمار قيمته من مليون واحد إلى أقل من 5 ملايين دولار فما فوق، يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدي استحقاقها لمدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة الدخل علي الربح الصافي بمعدل إسمي قدره 10% لمدة 12 سنة إضافية.

3. أي استثمار قيمته 5 ملايين دولار فما فوق، يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدي استحقاقها لمدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ أو مزاولة النشاط، يخضع لضريبة دخل علي الربح الصافي بمعدل إسمى قدره 10% لمدة 16 سنة إضافية.

4. المشاريع الخاصة نوعياً ورأسالياً والتي تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناءً علي اقتراح الهيئة، تمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدي استحقاقها لمدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وتخضع لضريبة دخل علي الربح الصافي بمعدل إسمي قدره 10% لمدة 20 سنة إضافية.¹

ويجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً علي اقتراح الهيئة، مد الإعفاءات لمدة أو مدد أخرى بما لا يتجاوز 5 سنوات إذا اقتضت ذلك اعتبارات الصالح العام، وفقاً

1 المادة 23 من قانون الإستثمار

لعمل المشروع وموقعه الجغرافي ومدي إسهامه في زيادة الصادرات، وخلق فرص العمل، ودفع عجلة التنمية.

ويمكن تحديد مدد الإعفاء من ضريبة بالنسبة للمشروعات التي تقام داخل المناطق الصناعية أو المناطق النائية أو المهددة بالإستيطان، حيث يصدر قرار من مجلس الوزراء بتحديد المناطق الصناعية الجديدة أو النائية أو المهددة. وفي جميع الحالات، تزداد مدة الإعفاء للمشروعات سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات 60% ولا يدخل في هذه النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني وتكون الهيئة هي الجهة المختصة في تحديد هذه النسبة، ويجوز للسلطة الوطنية منح معاملة تفضيلية أو تقرير حوافز أو ضمانات خاصة للمستثمر الوطني.¹ وللهيئة أن تمنح إعفاءات استثنائية للمشاريع التصديرية، بشرط أن لا تقل نسبة الإنتاج المعد للتصدير عن 30% من إجمالي إنتاجها، علي أن يتم ذلك بمعايير نظام خاص، وأن لا تزيد مدة الإعفاء الإضافية عن ثلاث سنوات.²

وبناءً علي النصوص السابقة يمكن إدراج الملاحظات التالية:

- اعتمد قانون تشجيع الاستثمار في منح الحوافز والإعفاءات علي رأس المال المستثمر، في حين أن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني اعتمد في تعريف للمنشآت الصغيرة علي عدد العمال. وهنا لابد من توحيد تعريف المنشآت الصغيرة واستخدامه من قبل جميع الجهات في الأراضي الفلسطينية.
- تستطيع المنشآت الصغيرة أن تستفيد من الإعفاءات التي يمنحها القانون للموجودات الثابتة، لكن بشرط أن تكون مسجلة حسب الأصول كما سبق القول. إضافة إلي ذلك، هناك بعض الأحكام الواردة في القانون التي من الممكن تفعيلها

2 المادة 24 من قانون الإستثمار.

1 المادة 31 من قانون الإستثمار.

في تحفيز المنشآت الصغيرة مثل سماح القانون للسلطة الوطنية بمنح معاملة تفضيلية، أو حوافز أو ضمانات خاصة للمستثمر الوطني، ومنح إعفاءات استثنائية للمشاريع التصديرية.

• لم يتطرق قانون تشجيع الاستثمار للمنشآت الصغيرة ولم يخصها بأية حوافز أو إعفاءات حيث تمنح الإعفاءات للشركات كبيرة الحجم بناء علي رأسمالها. بالتالي، لا بد من إعادة النظر في أحكام القانون حتي تشمل هذه المنشآت خاصة وأنها تشكل 99% من المنشآت. إضافة إلي ذلك وكما سبق القول، فإن 69% من المنشآت الفلسطينية تعمل في القطاع غير المنظم، وبلغ معدل رأسمال المنشأة 7.221 دولاراً، وهذا يعني أن هذه المنشآت لا نستطيع الاستفادة من الإعفاءات التي يمنحها القانون. بالتالي فإن منح الحوافز والإعفاءات لهذه المنشآت يعد وسيلة هامة لتحويلها من القطاع غير المنظم، خاصة وأن القانون لا يعترف سوي بالمشروع المسجل والمرخص حسب الأصول.

الفرع الثاني: قوانين الضريبة

كان يطبق في الأراضي الفلسطينية نظامان للضريبة، إذ كان يطبق في قطاع غزة قانون ضريبة الدخل رقم (13) لسنة 1947، في حين كان يطبق في الضفة الغربية قانون ضريبة الدخل رقم (25) لسنة 1964. وبعد عدة محاولات لسن قانون ضريبة موحد للضفة الغربية وقطاع غزة صدر قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، والذي بدأ سريانه اعتباراً من 2005/1/1¹

1 على الرغم من أهمية وجود قانون ضريبة موحد لكافة أبناء الوطن الواحد عملاً بتحقيق العدالة الاجتماعية إلا أن المشرع احتاج الى مدة عشر سنوات كي يقر قانون ضريبة موحد لكافة المواطنين، وهذا يعكس الى أي مدى عدم الإهتمام بوجود سياسة تشريعية فلسطينية.

وقد سعت السلطة الفلسطينية من خلال إصدارها للقانون رقم (17) لسنة 2004 إلى التخفيف على الأفراد وتشجيع الاستثمار. ونظراً لظهور بعض المشكلات المتعلقة بتطبيقه، ومن منطلق التشجيع على الاستثمار وجذب المستثمرين، وتخفيض الضريبة على رواتب الموظفين، ومراعاة الظروف التي يمر بها الشعب الفلسطيني أفراداً ومؤسسات، فقد تم إدخال تعديلات على بعض مواد القانون التي تبناها مجلس الوزراء وقام بتنسيبها للرئيس، الذي أصدر تعديلاً قانونياً بموجب قرار بقانون رقم (1) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004¹. وبالتالي، فإن قانون الضريبة الساري حالياً هو قانون رقم (17) لسنة 2004 ويقرأ معه القرار بقانون رقم (1) لسنة 2008. وبالإطلاع عليهما يمكن إدراج الملاحظات التالية فيما يخص المنشآت الصغيرة.

- فرق القانون بين شركات الأشخاص وشركات الأموال، حيث يعامل شركات الأشخاص على أنهم أشخاص طبيعيين، بمعنى أن القانون لا يعترف بالشخصية المعنوية لشركات الأشخاص، فقد عرف الشخص الطبيعي على أنه المكلف الفرد والشريك في شركة التضامن وشركة التوصية البسيطة وأية شركات أشخاص يحددها القانون، في حين عرف الشخص المعنوي بأنه كل إدارة أو مؤسسة يمنحها القانون شخصية معنوية، كالجمعيات على اختلاف أنواعها والشركات المساهمة، أو ذات المسؤولية المحددة، وشركة التوصية بالأسهم والشركات الأجنبية سواء كانت مقيمة أو غير مقيمة وكل إدارة أو مؤسسة لها شخصية معنوية.

2 نظراً للإنقسام الفلسطيني الحالي واختلاف آلية التشريع الحالية بين كل من الضفة الغربية التي يتم فيها التشريع الآن عبر قرارات رئاسية بقانون ، وقطاع غزة التي يتم فيها التشريع دون عرض ما يقره المجلس التشريعي على الرئيس لإصداره فقد تجنب الباحث التطرق والخوض في القوانين التي تم إصدارها بعد الإنقسام الفلسطيني عام 2007.

يرى الباحث أن من الأفضل معاملة شركات الأشخاص (الشركات العادية) على أنها شخص معنوي، وذلك حتى تستفيد من الإمتيازات التي يمنحها القانون للشخصية المعنوية، أسوة بقانون الضريبة على الدخل المصري رقم 91 لسنة 2005، إذ بينت المادة 48 أن الأشخاص الاعتباريين هم شركات الأموال وشركات الأشخاص وشركات الواقع (المحاصة) والجمعيات الخيرية والبنوك وغيرها.

- حدد القانون وعاء الضريبة بأنه كافة الدخل المتحققة لأي شخص من أي مصدر كان خاضعاً لضريبة الدخل، ما لم يرد نص على الإعفاء في القانون. وتفرض الضريبة على مجموع الدخل الخاضع للضريبة وبصورة موحدة، ويتم تطبيق التنازلات والإعفاءات على مجموع مصادر الدخل المختلفة. وترى بعض الدراسات أن هدف المشرع من ذلك هو الحد من التهرب الضريبي، ولذلك فإن المشرع لم يحدد طبيعة الأعمال أو الحرف أو المهن أو البضائع التي تخضع دخولها للضريبة، وبالتالي وسع مفهوم الدخل.¹

وهنا يقترح الباحث أن يحدد القانون الدخل الخاضع للضريبة على غرار كل من قانون الضريبة على الدخل المصري، وقانون ضريبة الدخل رقم 57 لسنة 1985 وتعديلاته في الأردن.

- يسمح القانون بتنزيل نفقات مختلفة على الدخل مثل: نفقات تدريب الموظفين والمستخدمين، ونفقات البحث والتطوير، ونفقات تبني المواصفات والمقاييس، ونفقات

¹ فرمند، غسان، وآخرون، الإطار القانوني والمؤسسي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين. المؤتمر الوطني الأول حول تطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة. البيرة: الوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ)، 2006 ص:45

الإستطلاع والبحث عن أسواق وذلك بنسبة 1% من الدخل الإجمالي أو 100 ألف دولار أيهما أقل.

-غالبية المنشآت لا تستفيد من هذه التتزيلات إذا اعتبرنا أن معظم المنشآت العاملة هي منشآت صغيرة، ولذلك يفترض أن يخص القانون هذه المنشآت بتتزيلات خاصة حتى يشجعها ويساعدها على الإستمرار.

-يسمح القانون بترحيل الخسائر عن سنوات مالية سابقة على 5 سنوات بالتساوي بشرط أن لا تكون تلك الخسائر ناجمة عن تقييم أو إعادة تقييم أصول أو خسائر مالية.

ونظراً للظروف الإقتصادية الصعبة التي يمر بها الإقتصاد الفلسطيني، وتعرض كثير من المنشآت خاصة الصغيرة لصعوبات مالية كبيرة وإعاقة في عملها، فكان يجدر بالقانون أن يراعي ظروفها بشكل أكبر، وأن يسمح بترحيل الخسائر لمدة أطول من 5 سنوات. ويتشابه القانون مع القانون المصري، إلا أن قانون الضريبة الأردني حسب المادة 10 يسمح بتدوير الخسائر إلى السنة التالية ويجري تقاصها من مجموع الدخل الصافي في السنة نفسها، ولكن إذا كانت الخسارة كبيرة فيسمح بتدويرها إلى السنوات التالية دون تحديد عددها.¹

-يأتي الحديث عن الشخص الطبيعي بالنسبة للإعفاءات الممنوحة على اعتبار أن القانون يعامل شركات الأشخاص على أنها شخص طبيعي.

-سقف الإعفاء للشخص الطبيعي المقيم المكلف 7.200 دولاراً أمريكياً، ويعتبر هذا الإعفاء مرتفعاً مقارنة مع حوالي 1.4 ألف دولار (ألف دينار) حسب القانون الأردني، ومقارنة مع 710 دولاراً (4 آلاف جنيه) حسب القانون المصري. ولكن القانون الأردني يمنح إعفاءات أخرى مثل إعفاءات للمعاليين والدراسة الجامعية

1 ابراهيم ابو هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة، معهد الدراسات الاجتماعية والإقتصادية (ماس) 2009ص:47

وعلاج الأمراض وغيرها. أما القانون المصري، فيعفي من الضريبة إيرادات أعضاء هيئة التدريس في الجامعات والمعاهد، وإيرادات أعضاء نقابة الفنانين التشكيليين، كما يعفي أصحاب المهن الحرة لمدة 3 سنوات، والمقدمات العينية مثل الوجبات الغذائية والرعاية الصحية والمسكن وغيرها.¹

- إعفاء المبلغ الفعلي الذي يدفعه الموظف أو المستخدم في القطاع الخاص كمواصلات فعلية أو 10% من إجمالي الراتب أيهما أقل.

- إعفاء مساهمة الموظف أو المستخدم في صناديق الإِدخار أو التقاعد أو الضمان الاجتماعي أو التأمين الصحي، وأي صناديق أخرى يوافق عليها وزير المالية. ويتشابه القانون الساري في هذا الأمر مع كل من القانونين الأردني والمصري.

- إعفاء أرباح وعوائد التوزيع وحصص الأرباح الموزعة للأفراد المستثمرين في الشركات الفلسطينية، والتي استوفت الضريبة على دخلها، ويتشابه القانون الساري في هذا الأمر مع القانون المصري.

- إعفاء شراء أو بناء المساكن بقيمة 5000 دولاراً أمريكياً لمرة واحدة فقط، بشرط تقديم المستندات المعززة، أو إعفاء من مبلغ الفوائد الفعلي المدفوعة من الشخص على قرض بنكي أو مؤسسة إقراض أو إسكان أنفقه هذا الشخص على شراء أو بناء مسكنه وبعد أقصى 2000 دولار سنوياً مرفقاً بالثبوتيات، على أن تعطي هذه الإعفاءات لأحد الزوجين. أما القانون الأردني، فإنه يعفي من الضريبة مبلغ 2000 ديناراً إذا دفعت للإيجار، أو مثلاً عند شراء المسكن أو أخذ قرض لشرائه.

- ترك القرار بقانون المجال مفتوحاً أمام مجلس الوزراء لتعديل هذه الإعفاءات كلياً أو جزئياً وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

- حدد القانون النسب والشرائح الضريبية على الدخل الخاضع للضريبة للشخص المقيم على النحو التالي:

1-نسبة الضريبة 5% بالنسبة للدخل الخاضع للضريبة يساوي 10000 دولاراً أمريكياً فما دون سنوياً.

2-نسبة الضريبة 10% بالنسبة للدخل الخاضع للضريبة الذي يساوي ما بين 10001-20000 دولاراً أمريكياً سنوياً.

3-نسبة الضريبة 15% بالنسبة للدخل الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 20000 دولاراً أمريكياً سنوياً.

ويتضح أن القانون الساري سخي سواء من حيث حجم الدخل الخاضع للضريبة أو نسبة الضريبة. فالقانون الأردني مثلاً، حدد النسب التالية: عن كل دينار من 2.800 دولاراً (2000 دينار) الأولى 5%، وعن كل دينار من 5.600 دولاراً (4000 دينار) التالية 10%، وعن كل دينار من 11.300 دولاراً (8000 دينار) التالية 20%، وما زاد عن ذلك بنسبة 25%. أما القانون المصري فحدد 3 شرائح: الشريحة الأولى من 890 - 3.550 دولاراً (5-20 ألف جنيه) بنسبة 10%، والشريحة الثانية أكثر من 3.550 - 7100 دولاراً (20-40 ألف جنيه) بنسبة 5% والشريحة الثالثة أكثر من 7.100 دولاراً (40 ألف جنيه) بنسبة 20%.¹

-يفرض القانون نسبة 15% على الدخل الخاضع للضريبة للشخص المعنوي، دون أي تمييز لحجم الشخص المعنوي. ويكون القانون بذلك قد تعامل مع الشركات كبيرة الحجم (شركات المساهمة العامة) والشركات متوسطة الحجم (شركات المساهمة الخصوصية) بنفس النسبة. وكما سبق ذكره فإن نحو 69% من إجمالي الشركات التي تم تسجيلها في الضفة الغربية في الفترة 1994-2008 هي شركات مساهمة خصوصية أي أنها متوسطة الحجم. ولذلك يقترح الباحث أن يفرض القانون عليها نسبة ضريبة أقل من تلك المفروضة على شركات المساهمة العامة.

2 ابراهيم ابو هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة، المرجع السابق، ص: 49¹

وكما ترى بعض الدراسات ¹ " فإن المشرع الفلسطيني بفرضه نسبة ضريبة 15% فإنه لم يراع قيمة الدخل لهذه الشركات. وأهم ما يؤخذ على هذه الضريبة أن عدالتها ظاهرية أكثر منها عدالة حقيقية وذلك بأنها تحقق مساواة حسابية بين المكلفين وليست عدالة ضريبية تقوم على أساس التوضيحية. وإذا توصلنا إلى هذه النتيجة فإن هذه الضريبة لا بد من التعديل مواد القانون لإنصاف المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

من الناحية الإقتصادية، فإن من الأفضل أن تختلف نسبة الضريبة المفروضة على الشركات تبعاً لحجم الشركة، وذلك حتى يستطيع قانون الضريبة أن يسهم في تحقيق العدالة في توزيع الدخل. وعلى سبيل المثال، فإن القانون الأردني يفرض الضريبة على الشركات بنسب مختلفة حسب القطاع الإقتصادي الذي تعمل فيه الشركة، إذ بينت المادة 16 منه أن يفرض ضريبة بنسبة 15% من ذلك الدخل المتأتي من مشروع في قطاعات التعدين والصناعة والفنادق والمستشفيات والنقل والمقاولات الإنشائية، وبنسبة 35% من الدخل الخاضع للضريبة المتأتي للبنوك والشركات المالية، وبنسبة 25% من الدخل الخاضع للضريبة المتأتي لشركات التأمين والصرافة والوساطة والاتصالات والخدمات والشركات التجارية والشركات الأخرى بمختلف أنواعها.

أما القانون المصري، الذي يفرض ضريبة بنسبة 20% على صافي الأرباح السنوية للشركات، فقد تعامل مع كل نشاط اقتصادي في باب منفصل. ولكنه تعامل بميزة تفضيلية مع المنشآت الصغيرة. ففي باب النشاط التجاري الصناعي، بينت المادة 18 أنه يصدر قرار من وزير المالية بقواعد وأسس المحاسبة الضريبية

1 فرمند، غسان، وآخرون، المرجع السابق ص: 33

وإجراءات تحصيل الضريبة علي أرباح المنشآت الصغيرة الصادر بالقانون رقم 141 لسنة 2004 وذلك بما يتفق مع طبيعتها ويبسر أسلوب معاملتها الضريبية. كذلك اتجاه المشرع الاردني إذ نصت المادة 34 من قانون الضريبة الأردني على أنه "في الحالات التي لا تزيد فيها مقدار الضريبة النهائية المقدرة علي أي شخص باستثناء الشركات المساهمة العامة في أي سنة من السنوات علي ألف دينار، يجوز للمدير أن يعتبر تلك الضريبة أساسية مقطوعة عن كل سنة من السنوات التالية لتلك السنة على ألا تزيد على خمس سنوات التي تسري عليها تلك الضريبة". ويتضح من النص أن القانون الأردني قد استثنى الشركات الكبيرة أو المساهمة العامة، من مسألة الضريبة المقطوعة، وخصها بالمنشآت الصغيرة كنوع من الدعم لهذه المنشآت.

فيما يتعلق بضريبة القيمة المضافة، فإنه يسري في فلسطين قانون الرسوم علي المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963. وبموجب المادة 2 منه، يطبق القانون علي كافة البضائع والمواد المعدة للاستهلاك أو أي غرض آخر، والتي يتم صنعها محلياً كلياً أو جزئياً. ويتم تحديد فئات ونسب الرسوم التي تفرض علي السلعة بصورتها النهائية.

وقد تم تعديل القانون السابق بالأمر العسكري الإسرائيلي رقم 658 لسنة 1976 بشأن تعديل قانون الرسوم الجمركية المكوس علي المنتجات المحلية وتعديلاته. بموجب هذا الأمر، يتم فرض الرسوم سواء علي السلع أو علي الخدمات أو علي البضائع المستوردة. إضافة إلي ذلك يتم فرض الضريبة علي كل مرحلة من مراحل الإنتاج بدلاً من فرضها علي المنتج النهائي، كما هو الحال في القانون وقد أعطي الأمر العسكري صلاحيات واسعة فيما يتعلق بجباية الضريبة.¹

1 صدر الأمر العسكري الإسرائيلي في سياق الإجراءات الإسرائيلية الرامية إلى محاربة المنتجات الفلسطينية وزيادة ثمن إنتاجها حتى لا تستطيع منافسة المنتج الاسرائيلي.

تناولت اتفاقية باريس الإقتصادية في العام 1994 في بند خاص ما يتعلق بضريبة القيمة المضافة، والتي حددت نسبتها 15.5% للجانب الفلسطيني. كما تعطي الاتفاقية السلطة الفلسطينية صلاحية تحديد الحد الأقصى السنوي لحجم تعامل الشركات تحت ولايتها والذي سيعفى منه ضريبة القيمة المضافة ضمن أعلى مقدار هو 21 ألف دولار.

وتناولت اتفاقية باريس الإقتصادية في العام 1994 في بند خاص ما يتعلق بضريبة القيمة المضافة، والتي حددت نسبتها 15.5% للجانب الإسرائيلي، 14.5% للجانب الفلسطيني. كما تعطي الاتفاقية السلطة الفلسطينية صلاحية تحديد الحد الأقصى السنوي لحجم تعامل الشركات تحت ولايتها والذي سيعفى منه ضريبة القيمة المضافة ضمن أعلى مقدار هو 21 ألف دولار.

يتضح مما سبق، أن التشريعات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة لا تخص المشاريع الصغيرة والمتوسطة بأية معاملة تفضيلية، كما أنها لا تخصها بأية إعفاءات. بشكل هذا عائقاً أمام أداء هذه المنشآت، ويحد من توسيع نشاطها، وفي التطبيق العملي أيضاً، فإن دائرة ضريبة القيمة المضافة حينما تنفذ تقاص للضريبة بالنسبة لأي منشأة بغض النظر عن حجمها فإنها تحتجز مبلغ 4 آلاف دولار من منطلق أن المنشأة ستتكلف بدفع ضريبة مساوية لذلك خلال فترة قصيرة، ولكن تعيد دائرة الضريبة هذا المبلغ في حالة تعديل القوانين المتعلقة بالضريبة المضافة بحيث يتم منح هذه المنشآت إعفاءات خاصة تشجيعها على الإستمرار والتوسع في أعمالها.¹

1 ابراهيم ابو هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة ، المرجع السابق، ص:28

الفرع الثالث: قانون العمل

تعتبر التشريعات العمالية محدداً رئيسياً لأداء الأنشطة الإقتصادية على اختلاف أحجامها وطبيعة الأنشطة التي تمارسها. وكنا قد أشرنا في الإطار النظري إلى أن وجود التشريعات العمالية يسهم في خلق بعض التشوهات في أسواق العمل¹ وإن جزءاً كبيراً من المنشآت الإنتاجية تتجه نحو القطاع غير المنظم لتجنب الأعباء والتكاليف الناجمة عن التشريعات العمالية، والإستفادة من المرونة العالية التي يتصف بها القطاع غير المنظم في مجال التشغيل وتجنب ضغوط النقابات العمالية².

ودلت تجارب عديدة بأن التشريعات العمالية يمكن أن تراعي خصوصية المنشآت الصغيرة من خلال منحها معاملة تفضيلية تميزها عن باقي المنشآت. ونذكر في هذا السياق تجربة الإكوادور، حيث أعفّت التشريعات العمالية أصحاب المنشآت الصغيرة من التقيد بعدد من الإلتزامات المفروضة بموجب القانون مقابل التزامهم بدفع حد أدنى للأجور يفوق الحد المفروض على باقي المنشآت. ووفقاً لدراسة³ فقد ساهمت هذه المعاملة التفضيلية في تخفيض النفقات المتعلقة بأجور العاملين في المنشآت الصغيرة بنسبة 18%.

وبإلقاء نظرة على واقع المنشآت الصغيرة في فلسطين، نلاحظ أن أكثر من ثلثي هذه المنشآت تعمل في إطار الإقتصاد غير المنظم⁴ وعلى الرغم من إن التشريعات العمالية تنطبق على جميع المنشآت، سواء في القطاع المنظم أو غير

¹ Borland, Jeff (2006). Effects of Employment Regulation: Theory and Empirical Evidence. Ministry of Economic Development New Zeland.

² Tokman, Victor E. and Klein, Emilio (1996). Regulation and the Informal Economy.

³ (Tokman and Klein, 1996) مصدر سابق

⁴ المالكي وآخرون، القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة: الخصائص الإجتماعية الإقتصادية العامة. معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2004 ص:32

المنظم، إلا أن وجود هذه المنشآت في القطاع غير المنظم يعطيها مرونة أكبر تجاه تجنب الأعباء الناجمة عن تدخلات الأجسام النقابية وتطبيق التشريعات العمالية. ومن العوامل التي تساهم في إكساب القطاع غير المنظم هذه المرونة، عدم توفر المعلومات اللازمة للعاملين في القطاع غير المنظم بشكل كاف، وضعف مستوى وعي هؤلاء العمال وإدراكهم لحقوقهم واستحقاقاتهم. ويؤدي ذلك إلى انخفاض قدرتهم التفاوضية مع مشغليهم، وضعف قدرتهم على توصيل آرائهم المتعلقة بالانتقاص من حقوقهم العمالية التي كفها لهم القانون للجهات الرقابية أو للأجسام النقابية التي تمثلهم. أضف إلى ذلك أن نحو 70% من الأشخاص أو المنشآت التي تتوجه للعمل في القطاع غير المنظم يكون دافعها الرئيسي الحصول على فرصة عمل، حيث لا تتوفر لهم فرص عمل في القطاع المنظم¹ تجدر الإشارة إلى أن تكلفة أجور العاملين تشكل عنصراً مهماً من إجمالي التكاليف من قطاع إلى آخر، فقد بلغت نحو 18% في القطاع الصناعي، فيما ارتفعت لتبلغ نحو 43% في قطاع الخدمات.

2

وعلى الرغم مما تخلفه التشريعات العمالية من تكلفة إضافية وتشوهات في سوق العمل، إلا أن طبيعة الإقتصاد الفلسطيني التي تعتمد على المنشآت الصغيرة والتي يعمل الجزء الأكبر منها في القطاع غير المنظم، يمكن أن تسهم في تقليل التأثيرات والأعباء التي يمكن أن يضيفها قانون العمل على المنشآت الإنتاجية. وتعزز نتائج الدراسة التي أعدها معهد ماس حول أثر تطبيق قانون العمل الفلسطيني على تنافسية القطاع الخاص الإنطباع السائد بأن تطبيق القانون لم يكن مكلفاً على الإقتصاد الفلسطيني بشكل عام. وأن تكلفة وأعباء تطبيق القانون الفلسطيني لم تكن

¹ المالكي وآخرون، المرجع السابق، ص: 34

² إبراهيم أبو هنطش، الآثار الاقتصادية لتحديد الحد الأدنى للأجور للعاملين في الإقتصاد الفلسطيني. جامعة

النجاح الوطنية- نابلس، فلسطين، 2003

مرتفعة مقارنة مع قوانين العمل في عدد من الدول المجاورة كالأردن ومصر وتركيا. من جهة أخرى أشارت نتائج تلك الدراسة إلى أن تطبيق قانون العمل قد منح حقوقاً إضافية للعمال، وأضاف المزيد من التكاليف على أصحاب العمل مقارنة بقوانين العمل التي كانت سارية في الضفة وغزة، كما أن تطبيق القانون ودخوله حيز التنفيذ بالتزامن مع اندلاع الإنتفاضة الثانية، وما رافقها من إجراءات إسرائيلية، ساهم إلى حد بعيد في إعاقة تطبيقه وفي إضعاف قدرة أصحاب العمل على تحمل تكاليفه الإضافية.¹

وسنحاول فيما تبقى من هذا الجزء مراجعة قانون العمل الفلسطيني للتعرف على مدى ملاءمته لطبيعة المنشآت الصغيرة والمتوسطة، واستكشاف حجم الأعباء الإضافية المترتبة على تطبيق القانون، وإلى أي مدى تعامل القانون بخصوصية مع المنشآت الصغيرة.

أعطى قانون العمل امتيازات وحقوقاً كثيرة للعمال مقارنة بالقوانين التي كانت سارية قبل صدوره. وتركزت هذه الحقوق بشكل رئيسي في آليات تكوين العقد وانتهائه وإنهاءه، وساعات العمل، والإجازات، والأجور، وظروف العامل المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية. ولم يميز القانون في نطاق تطبيقه، أو في تعامله مع أصحاب العمل بين المنشآت الصغيرة والكبيرة. ولم يعتمد معيار قدرة أصحاب العمل على تحمل التكاليف الإضافية الناجمة عن تطبيق القانون كأساس للتمييز بين المنشآت التي يجب أن ينطبق عليها القانون. ونذكر في هذا السياق، أن قانون العمل الأردني لسنة 1960 الذي كان سارياً في الضفة الغربية قد استثنى من نطاق التطبيق فئة المزارعين والمنشآت غير المنتظمة التي توظف أقل من خمسة عمال.²

¹ ماس، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، تأثيرات تطبيق قانون العمل الفلسطيني على تنافسية

القطاع الخاص، رام الله، 2006 ص: 25

² فرمند، غسان، وآخرون، المرجع السابق ص: 78

جاءت نصوص قانون العمل متطابقة إلى حد بعيد مع أفضل المعايير والأصول المتبعة في سن التشريعات العمالية في العديد من الدول المحيطة والمتقدمة، ووفقاً لمعظم التوصيات المقررة من قبل المؤسسات الدولية. ويشار إلى أن المعيار الأهم في الحكم على ملائمة القانون للواقع الفلسطيني يكمن في توفر أو عدم توفر الرغبة والقدرة لدى أطراف الإنتاج الثلاثة (العمال، أصحاب العمل، الحكومة) في الالتزام بتلك النصوص. ويمكن الاستدلال بأمثلة من القانون تؤيد الانطباع السابق. فقد بين القانون ضرورة تقيد جميع المنشآت بمتطلبات السلامة المهنية، وحدد مدة الإجازة السنوية والإجازات مدفوعة الأجر وأيام العطل والأعياد، كما حدد القانون الحد الأقصى لساعات العمل والراحة الأسبوعية. وبين أن مهام لجنة الأجور تحديد الحد الأدنى للأجور، ومنح القانون امتيازات إضافية وشروط إيجابية محددة لعمل النساء والأحداث.

لكن التطبيق العملي للنصوص والأحكام السابقة يصطدم بعدم توفر الظروف الإقتصادية والإجتماعية المناسبة، فمعدلات البطالة في أعلى مستوياتها، ومعظم المنشآت لا تعمل بكامل طاقتها الإنتاجية بسبب محدودية المنافذ التسويقية، وتكلفة أجور العاملين مرتفعة نسبة إلى التكلفة الإجمالية. كما أن الوضع النقابي غير مستقر ويعاني حالة من التشرذم والانقسام بين مركباته، الأمر الذي انعكس على قدرته على تمثيل العمال والمطالبة بحقوقهم الأساسية المنصوص عليها في القانون. ولا يوجد كذلك محاكم عمالية مختصة للبت في النزاعات العمالية، مما يطيل أمد تلك النزاعات.¹

نخلص إلى القول، أنه في ظل المعطيات السابقة، فإن التوسع في منح الحقوق والامتيازات للعمال، وتطبيق النصوص بشكل عام وشمولي على مختلف

1 ابراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة ص:31.

الأنشطة الإقتصادية والمنشآت دون مراعاة للتباينات السائدة بين تلك الأنشطة والمنشآت، يعتبر عائقاً كبيراً أمام تقدم وتطور المنشآت الإقتصادية. وتشير الدلائل إلى أنه من المتوقع أن تترتب تكاليف إضافية على هذه المنشآت في حال إلزامها بشكل كامل بتلك النصوص. وسيلحق ذلك ضرراً أكبر بالمنشآت الصغيرة على وجه الخصوص، وسيحد من قدرتها التنافسية في الأسواق المحلية والخارجية نظراً للصعوبات الكبيرة التي تواجهها تلك المنشآت. كما سيزيد من فرص بقاء غالبية المنشآت الإقتصادية في القطاع غير المنظم، ولا يشكل حافزاً لتلك المنشآت للعمل في إطار القطاع الرسمي.

وبالتالي، يتوجب أن يراعي قانون العمل طبيعة وتركيبية الإقتصاد الفلسطيني، واعتماده الكبير على المنشآت الصغيرة التي توظف نحو 82% من العاملين¹، ويندرج نحو ثلثي هذه المنشآت في إطار الإقتصاد غير المنظم، ومن الأهمية بمكان أن يأخذ القانون بعين الاعتبار قدرة أصحاب العمل على تحمل تكاليف تطبيق القانون والتزامهم به، خاصة في ظل ارتفاع تكلفة أجور العاملين من إجمالي تكاليف الإنتاج في الأنشطة الإقتصادية، ومن ثم يصار إلى منح استثناءات لبعض المنشآت تبعاً لحجمها، أو أدائها المالي خلال فترة محددة، أو تبعاً للصعوبات التي تواجهها. كما يمكن منح إعفاءات ضريبية إضافية للمنشآت التي توظف عمالاً جدداً لتعويضها عن التزامها بالقانون وتحملها للتكلفة الإضافية. ويمكن في هذا المجال الاستفادة من التجربة اليابانية التي منحت قوانينها مثل تلك الإعفاءات والاستثناءات للمنشآت التي توظف المزيد من العمال.

الفرع الرابع: قانون المواصفات والمقاييس

¹ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2007، المنشآت الإقتصادية، النتائج النهائية. رام الله - فلسطين، 2008 ص:15.

يتزايد اهتمام الدول بمستوى جودة المنتجات المستهلكة من قبل مواطنيها. وتعتبر نوعية هذه المنتجات ومدى التزامها بالمعايير والمواصفات الفنية عاملاً مهماً في تحديد حجم الطلب عليها من قبل المستهلكين على اختلاف مستوى دخولهم وإمكانياتهم المادية. ولأغراض تنظيم ومأسسة الشؤون المتعلقة بالمواصفات والمقاييس، سارعت مختلف دول العالم لإنشاء هيئات ومؤسسات متخصصة لتحديد المواصفات والمعايير الواجب توفرها في مختلف السلع والخدمات المستهلكة في أسواقها المحلية. وهدفت من وراء ذلك إلى توفير الحماية الصحية والإقتصادية لمواطنيها. وقد صدرت العديد من القوانين والتشريعات التي نظمت عمل هذه المؤسسات، وحددت طبيعة العلاقة بينها وبين الجهات الأخرى، بمن فيهم المنتجين أنفسهم، كما بينت هذه التشريعات الآليات الواجب إتباعها من قبل المؤسسات المختصة في إعداد واعتماد المعايير والمواصفات وطرق فحص المنتجات والتأكد من تطابقها مع المعايير الموضوعة.¹

يعتمد مدى انطباق المواصفات والمقاييس المعتمدة على منتجات الوحدات والمشاريع الإنتاجية على مجموعة من العوامل والمحددات. ومن أهم هذه المحددات طبيعة النشاط الإقتصادي الذي تمارسه الوحدات الإنتاجية، والموقع الجغرافي للمشروع. فقد أشارت دراسة أجريت على عدد من دول أمريكا اللاتينية أن استجابة المشاريع الإنتاجية لمنظومة القوانين والتشريعات ترتفع إذا كانت السلع المنتجة تؤثر بشكل مباشر على حياة المستهلك كالسلع الغذائية. في حين تنخفض الإستجابة كما ابتعدت مواقع مشاريع عن المدن الرئيسية، حيث تنخفض درجة الإشراف والرقابة التي تتبعها الجهات المختصة على أعمال تلك المشاريع². من جهة أخرى، فإن

1 في فلسطين تم انشاء مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية والتي من اختصاصاتها منح شهادات الجودة والمطابقة.

2 مصدر سابق. Tokman and Klein, 1996.

مستوى الإشراف والمتابعة يكون أقل على منتجات المشاريع العاملة في إطار الإقتصاد غير المنظم. وينطبق ذلك إلى حد بعيد على جزء كبير من المشاريع الصغيرة.

بالنسبة للواقع الفلسطيني، فيتمثل الإطار القانوني المنظم للأحكام المتعلقة بموضوع المقاييس والمواصفات بقانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000. وقد بين هذا القانون الآليات الواجب إتباعها في إعداد واعتماد المعايير الفنية والمواصفات الفلسطينية على المنتجات المحلية والمستوردة. كما تطرق القانون لإلتزامات المنشآت الإنتاجية تجاه المواصفات المعتمدة، وآليات تحقيق تلك المنشآت للمعايير المعتمدة. وبالإطلاع على مواد القانون للتعرف على مدى ملاءمته لواقع وخصوصية الإقتصاد الفلسطيني والمنشآت العاملة به، وتحديدًا المنشآت الصغيرة يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

ألزم القانون في المادة (17) جميع المصانع القائمة بالتقيد بالتعليمات الفنية الإلزامية للسلع والمواد التي تنتج في مصانعهم، وفي جميع الأعمال والمواد التي يستخدمونها. وحظر عليهم الادعاء أو الإعلان أو كتابة عبارة "مطابق للمواصفات والمقاييس الفلسطينية" على بطاقة البيان لأي سلعة أو استخدام هذه العبارة في أي مجال، إلا بموافقة خطية من المؤسسة.

ويلاحظ مما جاء في هذه المادة أن المشرع الفلسطيني ألزم جميع المصانع بالتقيد بالتعليمات الفنية الإلزامية. ولم يميز بين المنشآت والمصانع القائمة وفقاً لمعيار الحجم أو رأس المال أو عدد العمال، بل وفرض عقوبات تتراوح بين الغرامة المالية والحبس للمخالفين لأحكام القانون. وحرّم القانون شرائح واسعة من أصحاب المنشآت الصغيرة من فرص ومنافذ التسويق في السوق المحلية، إذا لم يتقيدوا بالتعليمات الفنية المقررة من قبل مؤسسة المواصفات الفلسطينية.

أشارت المادة (26) من القانون إلى انه لا تعفى أي جهة رسمية أو أي شخص طبيعي أو معنوي، وقصد بذلك مختلف المنشآت الإنتاجية، من تكاليف الأعمال والخدمات التي تقوم بها المؤسسة لأغراض تطبيق المعايير والمواصفات الفنية. وأعطى القانون لمجلس إدارة المؤسسة الحق في منح إعفاءات خاصة من تلك التكاليف.

يستدل من هذه المادة، أن القانون أتاح لمجلس إدارة مؤسسة المواصفات إعفاء بعض الجهات أو المنشآت من تكاليف الخدمات التي تؤديها المؤسسة لمختلف الجهات. ويشكل هذا الاستثناء هامشاً جيداً للمؤسسة مكن الاستفادة منه في تشجيع المنشآت الصغيرة وتحفيزها على إتباع الإجراءات اللازمة للحصول على شهادة مطابقة المواصفات والمقاييس للسلع المنتجة، الأمر الذي سيزيد من قدرتها على النفاذ للأسواق المحلية والخارجية.¹

أعطت المادة (32) من القانون صلاحيات واسعة للمؤسسة للتعامل بمرونة أكبر مع المنشآت الإنتاجية، حيث أشارت المادة إلى أنه لن يتم تقييم التجارة بالسلع المنتجة إلا بالقدر اللازم لتحقيق مجموعة من الأهداف الواردة بالقانون ومنها الحفاظ على البيئة وعلى صحة الإنسان والحيوان والنبات. إضافة إلى توفير مستوى الحماية المطلوب في هذه السلع.

وعليه، لم يكن المشرع حدياً في تطبيق المواصفات الفنية العالمية والتوصيات الدولية، واكتفى بضرورة توفيرها لمستوى حماية محدد وتحقيقها للأهداف الفلسطينية. كما أن جميع الأهداف الواردة في القانون هي أهداف سهلة التحقيق، ولا يتوجب الاستغناء عنها أو التساهل بشأنها.

بشكل عام، يمكن القول أن قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية لم يعط معاملة تفضيلية للمنشآت الصغيرة ولم يميزها بأي صورة من الصور عن المنشآت

1 ابراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة ص:27

والمصانع الكبيرة. ورغم الإدراك بالأهمية الإقتصادية لجودة المنتجات وضرورة تلاؤمها مع المعايير والمواصفات الفنية، وتأثيرها على صحة وحياة المستهلك، إلا أن تطبيق التعليمات الفنية الإلزامية بأساليب حدية، ودون اتباع سياسة تمييزية مدروسة لصالح فئات أو مجموعات محددة تراعي التدرج في التطبيق، ستعمل على إحجام نسبة كبيرة من المنشآت الصغيرة من التقيد بتلك التعليمات الفنية. ويزيد ذلك من الأعباء المفروضة على هذه المنشآت، ويفوت عليها فرص الاستفادة من المزايا والمكتسبات التي يمكن أن تحصل عليها في حال التزامها بتلك التعليمات.¹ ويمكن الإسترشاد بالتجربة الهندية في مجال تطبيق معايير الجودة على منتجات المنشآت الصغيرة، بحيث يراعي هذا القانون خصوصية هذه المنشآت وقابليتها على تحقيق متطلبات الجودة، ويعزز من قدرتها على النفاذ للأسواق المحلية والعالمية وزيادة تنافسيتها في تلك الأسواق²

الفرع الخامس: قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة

تتعدد أنواع المناطق الصناعية وخصائصها وأنواع المشاريع والمنشآت التي تتدرج في إطارها. وجاء في تعريف منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) للمنطقة الصناعية بأنها قطعة أرض يتم تطويرها وتقسيمها إلى وحدات صناعية مع توفير خدمات البنية التحتية والمرافق الأساسية الأخرى. وقد ميزت الدراسات السابقة بين المناطق الصناعية والمواقع الصناعية، حيث تعرف المواقع الصناعية بقطعة الأرض المفروزة من قبل السلطات البلدية، وتخصص للأنشطة الصناعية. وعادةً ما يتم تزويد هذه المواقع بخدمات البنية التحتية. وفي تصنيف

1 ابراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، المرجع السابق، ص: 27.

2 مركز العلوم ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، المشروعات الصغيرة في مصر: المشاكل ومقترحات الحل 2002 ص: 21.

آخر للمناطق الصناعية، يوجد ثلاثة أشكال من هذه المناطق مقسمة حسب الموقع: المناطق الصناعية الحدودية، والمناطق الصناعية الداخلية، والمجمعات الصناعية البلدية.¹

تختص المناطق الصناعية الحدودية بالمنشآت الكبيرة والتي توجه إنتاجها بشكل رئيسي للتصدير إلى الأسواق الخارجية، وتهدف المناطق الصناعية الداخلية الموجودة خارج حدود البلديات إلى استقطاب الإستثمارات المتوسطة لتلبية احتياجات السوق المحلية. وتختص المجمعات البلدية الصناعية بإعادة توطين المشاريع والورش الصناعية الصغيرة المتناثرة بين الأحياء السكنية². ويستدل من هذه التصنيفات أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة يمكن أن تعمل داخل المناطق الصناعية الداخلية والمجمعات الصناعية البلدية، نظراً لصغر حجمها وطبيعة الأنشطة التي تمارسها والمنافذ التسويقية التي تستهدفها.

وتكمن استفادة المشاريع من العمل في المناطق الصناعية بالحوافز المقتصرة على المشاريع المقامة داخل هذه المناطق. وتتمحور هذه الحوافز أساساً حول تخفيض تكاليف التأسيس المتعلقة بسعر الأرض وتكاليف إنشاء المباني وتكاليف خدمات البنية التحتية كالماء والكهرباء والاتصالات. إضافة على استفادة المنشآت من الإعفاءات الضريبية وتبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بالتسجيل والترخيص. وعلى الرغم من تفاوت المناطق الصناعية في أنواعها واختصاصاتها وأهدافها ومواقعها، فإنها تحتاج إلى إطار قانوني لتنظيم الشؤون المتعلقة بها. وجاء إصدار قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (10) لسنة 1998 كإطار قانوني

¹ مكحول باسم، المناطق الصناعية الفلسطينية ودورها المتوقع في التشغيل. المؤتمر الدولي للتشغيل في

فلسطين. وزارة العمل، 1998 ص: 12

² مكحول، باسم، المرجع السابق، ص: 14.

وتنظيمي يختص بتنظيم الشؤون والقضايا المتعلقة بالمدن الصناعية. وللتعرف على مدى تلبية القانون لمتطلبات استفادة المنشآت الصغيرة من المناطق الصناعية، فقد تم مراجعة مواد وأحكام القانون، وفيما يلي أهم الملاحظات المسجلة.

اقتصرت التعريفات الواردة في القانون على تعريف المدينة الصناعية والمنطقة الصناعية الحرة، وعرف القانون المدينة الصناعية بأنها المنطقة المحددة جغرافياً والمخصصة لخدمة المستفيدين لتنفيذ نشاطات وخدمات صناعية ويكون لها امتيازات خاصة بموجب القانون، كما عرف القانون المناطق الصناعية الحرة بالمنطقة المحددة جغرافياً والمخصصة لخدمة المستفيدين لتنفيذ نشاطات تصديرية ويكون لها أحكام خاصة للجمارك والضرائب يكفلها القانون.

وبالرغم أن القانون لم يحدد على وجه الخصوص من هم المستفيدون من المدن والمناطق الصناعية الحرة، إلا أن مضمون التعريفات والمواد اللاحقة في القانون تشير إلى أن المنشآت الإستثمارية الكبيرة هي المستهدفة من المدن الصناعية.

إن مواد القانون لم تتناول أو تنظم الشؤون المتعلقة بالمناطق الصناعية الداخلية والمجمعات الصناعية البلدية والتي تشكل البيئة لعمل المنشآت الصغيرة.

يمكن القول بأن قانون المدن والمناطق الصناعية لا يشكل إطاراً قانونياً وتنظيماً شاملاً ومناسباً لجميع أشكال وأنواع المدن الصناعية. واقتصر تناوله وتنظيمه على المناطق الصناعية التي تخدم المشاريع الاستثمارية الكبيرة. ويكون بذلك قد أغفل شريحة واسعة من المشاريع والأنشطة الإقتصادية العاملة في الإقتصاد الفلسطيني والمركب الرئيسي لهذا الإقتصاد. ولا تستفيد المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالنتيجة من تطبيق القانون ومن الامتيازات والحوافز والتسهيلات التي يقدمها القانون في وضعه الحالي.

ويستدعي ذلك إدخال التعديلات المناسبة على القانون ليشمل نطاق تطبيقه جميع أشكال المدن والمناطق الصناعية لتحقيق الفائدة لمختلف أنواع وأحجام المنشآت الإقتصادية.

المطلب الثالث: التشريعات المتعلقة بالتجارة

الفرع الأول: قوانين الشركات

تختلف قوانين الشركات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ يطبق قانون الشركات الأردني في الضفة الغربية، وقانون الشركات الصادر عن حكومة فلسطين الإنتدابية في قطاع غزة. وقد أدى اختلاف قوانين الشركات السارية بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ظهور كثير من المشكلات على أرض الواقع، من أهمها: أدى قدم هذه القوانين واختلافها إلى عدم مواكبتها العديد من التطورات السياسية والإقتصادية الهامة، وظهرت مشكلات مختلفة ناجمة عن الاختلاف في تفسير أحكام هذه القوانين بسبب عدم وجود الأنظمة اللازمة واللوائح التنفيذية. كما تختلف آليات الرقابة على الشركات وصلاحيات المراقب، بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى اختلاف أنواع الشركات في كل منهما، الأمر الذي قد يترك مجالاً للإلتفاف حول بعض التشريعات من خلال الثغرات التي يتركها التباين بين أحكام هذه القوانين¹. وللتغلب على هذه المشكلات فقد تم اقتراح مشروع قانون الشركات. ويجدر التمييز بين المنشأة (Establishment) والمؤسسة (Firm). فالمنشأة أو المصنع (Plant) هي المكان الذي يتم فيه تحويل المدخلات إلى مخرجات بأساليب فنية محددة، أما المؤسسة، فهي المكان الذي يتم فيه تنظيم

1 قد يتم ترخيص الشركة في منطقة معينة وممارسة نشاطها في منطقة أخرى من خلال بعض الترتيبات الخاصة ما يزيد من تكلفة الأعمال

عمل المنشآت واتخاذ القرارات المالية والإدارية والتسويقية¹. وقد تكون المؤسسة هي نفس المنشأة أو المصنع، أو قد تمتلك المؤسسة منشآت عدة في أماكن متفرقة. وفي اقتصاد صغير مثل الإقتصاد الفلسطيني، فإن معظم المؤسسات هي من النوع الأول. من ناحية أخرى، يجب التمييز بين المؤسسة (Firm) والشركة (Company). فالشركة، هي إحدى الأشكال القانونية للمؤسسات².

بناءً على ما سبق، يمكن استخلاص النتائج التالية فيما يتعلق بمدى شمولية قوانين الشركات السارية في تنظيم المنشآت الصغيرة، ومن ثم إجراء التحليل الإقتصادي لمدى نجاعة هذه القوانين في تنظيم الأمور المتعلقة بهذه المنشآت: - لا ينطبق قانون الشركات على المنشآت الفردية، وذلك لأن ملكية المنشأة من قبل شخص واحد لا تدخل ضمن مفهوم الشركة. - لا تسري أحكام قانون الشركات أيضاً على شركات المحاصة، وذلك لأن القوانين السارية لم تتحدث عن هذا النوع من الشركات. وبالمحصلة، يصبح 94% من المنشآت (فردية ومحاصة) لا ينطبق عليها قانون الشركات. وبناءً على البيانات السابقة حول الوضع القانوني، فإن كافة المنشآت الصغيرة جداً لا تسري عليها أحكام قانون الشركات.

يقع خارج هذه الدراسة أيضاً كل من: الشركات الحكومية وعددها 7 شركات، وشركات المساهمة العامة، باعتبارها شركات كبيرة، إذ يبلغ متوسط عدد العاملين

¹ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني المنشأة بأنها مشروع أو جزء من مشروع تمثل مجموعة من الأنشطة والموارد التي تدار بواسطة مالك واحد، أو إدارة واحدة لإنتاج مجموعة متجانسة من السلع والخدمات، مع احتمال وجود نشاط ثانوي، وعادةً ما يتم ذلك في موقع جغرافي واحد. أما المؤسسة، فيعرفها الجهاز المركزي للإحصاء بأنها وحدة تطبيقية اقتصادية قادرة بحكم مالها من حقوق على امتلاك الأصول وتكبد الخسوم، والارتباط بأنشطة اقتصادية ومعاملات أطراف أخرى.

2 نصر محمد ، خليفة محمد وصلاح، عبيدة، تأثير مشروع قانون الشركات على أداء القطاع الخاص في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس) رام الله، 2008 ص:32

فيها حوالي 40 عاملاً، إضافة إلى فروع الشركات الأجنبية، ليعتبارها شركات كبيرة، إذ يفوق متوسط عدد العاملين فيها 53 عاملاً.

وبذلك يتبقى نوعان من أنواع الشركات وهي الشركات العادية وشركات المساهمة الخصوصية، على اعتبار أنها تصنف كشركات صغيرة أو متوسطة، إذ أن متوسط عدد العاملين فيها تتراوح ما بين 5.74 - 11.74 عاملاً. وبالتالي، سنتحدث عن هذين النوعين من هذه الشركات، ومدى نجاح قوانين الشركات في تنظيمها.

أولاً- الشركات العادية: يتضح من المعطيات أن الشركات العادية شكلت 29.4% من إجمالي الشركات التي تم تسجيلها في الضفة الغربية في الفترة 1994-2008، وتؤسس هذه الشركات عادة بين الأقارب والأصدقاء، ولا تحتاج إلى رأس مال كبير. وتختلف قوانين الشركات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة حول تنظيم هذا النوع من الشركات من حيث: الاختلاف في التسمية، والاختلاف في عدد الشركاء، وحجم رأس المال، وإجراءات التسجيل، حيث يتم التسجيل من خلال مراقب الشركات حسب الساري في الضفة الغربية، في حين يتم التسجيل من خلال المندوب السامي حسب القانون الساري في قطاع غزة.¹

ثانياً- شركات المساهمة الخصوصية المحدودة: يتضح أن نحو 69% من إجمالي الشركات التي تم تسجيلها في الضفة الغربية في الفترة 1994-2008 هي شركات مساهمة خصوصية، إذ بلغ عددها خلال هذه الفترة 7.323 شركة. ويغلب الطابع العائلي على ملكية هذا النوع من الشركات. ويأتي البحث في هذا النوع من الشركات على اعتبار أنها منشآت متوسطة الحجم.

¹ أما الآن، فإن إجراءات التسجيل موحدة من خلال وزارة الإقتصاد الوطني، إلا أن النص القانوني لم يعدل بعد.

وتختلف القوانين السارية أيضاً فيما يخص الشركات المساهمة الخصوصية من حيث: تسمية الشركات إذ يسميها القانون الساري في الضفة الغربية شركة المساهمة الخصوصية المحدودة أما حسب القانون الساري في قطاع غزة فهناك أكثر من نوع لشركات المساهمة: شركة محدودة الأسهم، وشركة محدودة الضمان، وشركة غير محدودة. كما تختلف القوانين في عدد الشركاء، وفي التعامل مع رأس المال والأمور المرتبطة به، وفي آليات إدارة الشركة، وعملية التصفية، والاندماج فقد فصل القانون الساري في الضفة الغربية. وكذلك في موضوع الرقابة على الشركات إذ تتم الرقابة حسب القانون الساري في الضفة الغربية من خلال وزير الإقتصاد الوطني ومراقب الشركات، أما القانون الساري في قطاع غزة فهي من حق للمندوب السامي.

الفرع الثاني: قانون التجارة

قد يكون من السهل من الناحية القانونية، تنظيم عمل أكثر من نصف المنشآت العاملة في الإقتصاد الفلسطيني من خلال قانون واحد وهو قانون التجارة. وبالتالي، يكتسب قانون التجارة أهمية كبرى خاصة أن القوانين السارية المفعول في الأراضي الفلسطينية قوانين قديمة ومختلفة للتجارة، إذ يطبق في الضفة الغربية قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966، في حين يطبق في قطاع غزة 3 قوانين لها علاقة بالتجارة، قانون التجارة العثماني لسنة 1923، وقانون الإفلاس رقم 3 لسنة 1936، وقانون شامل لأحكام البوالص والشيكات لسنة 1929.

وبالإطلاع على هذه القوانين، يتبين أنها لم تتحدث بالاسم عن المشاريع الصغيرة، ولكن هناك بعض الأحكام في هذه القوانين تشمل هذه المشاريع، أو حاولت أن تنظمها، وفيما يلي بعض هذه الأحكام:

-تشمل قوانين التجارة على معظم الأنشطة الإقتصادية التي تعمل بها المشاريع الإقتصادية سواء كانت كبيرة أم صغيرة، كما تشمل التاجر سواء كان فرداً طبيعياً أو

معنوياً، وفيما يخص المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فإن أحكام هذه القوانين لا تشمل على جميع هذه المنشآت، إذ تستثني التجار الأفراد الذين يتعاطون تجارة صغيرة أو حرفة بسيطة¹. ويتطلب ذلك من المشرع إما أن ينظمها في قانون التجارة أو أن يضع لها قانوناً خاصاً ينظمها. إلا أن وجود بعض النصوص القانونية التي تتناول بعض الجوانب المتعلقة بالمنشآت الصغيرة هو في مصلحة هذه المنشآت، لأن من شأنه أن يساهم في تنظيم هذه الجوانب.

-يلزم كل تاجر بموجب قوانين التجارة أن ينظم على الأقل ثلاثة دفاتر هي: دفتر اليومية، ودفتر صور الرسائل، ودفتر الجرد والميزانية التي يجب أن تنظم مرة على الأقل في كل سنة. من الناحية الإقتصادية، فإن وجود دفاتر منظمة لدى التاجر بغض النظر عن حجم عمله سواء كان شركة كبيرة أو من المنشآت الصغيرة هو بالأساس من مصلحة التاجر حتى يكون عمله منظماً وأن يعلم حجمه عمله والتزاماته، وكذلك من مصلحة المتعاملين مع التاجر بحيث يتم توثيق حقوقهم. وبالتالي، فإن وجود دفاتر منظمة يسهل من عملية الرقابة، ومن شأنه أن يحد من عمليات الإفلاس وخاصة المنشآت الصغيرة.

-أشارت قوانين التجارة إلى وجود سجل للتجارة، ورغم أهمية ذلك إلا أنه لم تحدد الجهة التي يتبع لها هذا السجل، ولم يحدد المسئول عنه كذلك. أما من الناحية العملية، وكما سبق الإشارة، فإن حوالي 69% من إجمالي عدد المنشآت للعام 2003 تعمل في القطاع الفلسطيني غير المنظم.² ويجب أن يصار إلى تنظيم هذه

¹ عرف القانون هؤلاء بأنهم التجار الأفراد الذين يتعاطون تجارة صغيرة أو حرفة بسيطة ذات نفقات عامة زهيدة بحيث يعتمدون في الغالب على مساعيهم البدنية للحصول على أرباح قليلة لتأمين معيشتهم أكثر من استنادهم إلى رأس مالهم التقدي كالبائع الطواف أو البائع بالمياومة أو الذين يقومون بنقلات صغيرة على البر أو سطح الماء لا يخضعون للواجبات المختصة بالدفاتر التجارية ولا لقواعد الشهر ولا لأحكام الإفلاس والصلح الوافي المنصوص عليها في هذا القانون.

1 ابراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة ،

ص:38²

المنشآت من خلال سجل خاص بها، وتحفيزها على التسجيل، ونقلها إلى القطاع المنظم، وقد يتأتى ذلك من خلال تعديل قوانين التجارة السارية، أو إصدار قانون خاص ينظم هذه المنشآت.

-يلزم القانون الساري في الضفة الغربية كل تاجر أن يجري معاملاته ويوقع أوراقه المتعلقة بالتجارة باسم معين يطلق عليه العنوان التجاري. وعليه أن يكتب عنوانه في مدخل متجره. أما عناوين الشركات التجارية، فتكون وفق الأحكام القانونية الخاصة بكل نوع منها، وبعد هذا أمر إيجابياً في القانون، من شأنه أن يسهل من عملية الرقابة على من يعمل في التجارة.

-نظمت قوانين التجارة السارية وبكثير من التفصيل ما يتعلق بالإفلاس. وهناك أكثر من نقطة تجدر الإشارة إليها فيما يخص موضوع الإفلاس:

1-تحيل قوانين التجارة جميع الأمور إلى المحكمة، كما أعطت الدائنين حق تعيين قيم على أموال المفلس. ولم تبين هذه القوانين دور مسجل التجارة مثلاً في الموضوع. من هنا، فإن من الضروري أن يشمل قانون الإفلاس أو قانون التجارة دور مراقب الشركات أو دور وزارة الإقتصاد الوطني في موضوع الإفلاس على انه جهة ثالثة بين المفلس والدائنين، وعلى أنها جهة رقابية من المفروض أن يكون لها دور في موضوع الإفلاس.

2-لا تتناسب النصوص الوارد ذكرها آنفاً مع الظروف الإقتصادية التي يمر بها الإقتصاد الفلسطيني، حيث تواجه المنشآت العاملة صعوبات جمة في عملها، وفي الإيفاء بالتزاماتها، وخاصة المنشآت الصغيرة، سيما أن القانون الساري في الضفة الغربية يعتبر التاجر مفلساً إذا توقف عن الدفع لمدة 10 أيام، ولم يحدد مدة توقف المدين عن الدفع. وبموجب ذلك، فإن من السهولة تعرض معظم المنشآت الصغيرة للإفلاس، وذلك بسبب الصعوبات الكبيرة التي تواجهها المنشآت في عملها، والتي

أهمها الممارسات والقيود الإسرائيلية، وبالتالي، تأخر كثير من المنشآت الصغيرة عن الإيفاء بالتزاماتها.

3- إن من شأن القوانين السارية أن تعرض الإقتصاد الفلسطيني للفوضى والخطر فيما يخص موضوع الإفلاس خاصة وأن غالبية المنشآت صغيرة. ولذلك لابد من تعديل هذه النصوص القانونية بحيث تراعي خصوصية هذه المنشآت، وتؤمن لها الحماية اللازمة من الإفلاس. على غرار ما جاء به قانون التجارة الجزائري، والذي وضع ثلاثة مراحل لمعالجة الصعوبات المالية التي تعترض المؤسسات، قبل أن يصل إلى المرحلة الرابعة التي تتعلق باللجوء إلى القضاء. وترتب هذه المراحل على النحو التالي، الوقاية الداخلية، التسوية الودية، والتسوية القضائية، وأخيراً التصفية القضائية التي كان آخر ما يمكن إجراؤه.

الفرع الثالث: قانون الغرف التجارية

تلعب الغرف التجارية دوراً بارزاً في الإقتصاد من خلال مساهمتها في صنع القرارات الإقتصادية وتعظيم مشاركة القطاع الخاص في النشاط الإقتصادي. وينبع الدور الكبير للغرف التجارية كونها الأقدر على تحديد حاجات مختلف القطاعات الإقتصادية، إضافة إلى شبكة الإتصالات الواسعة التي تتمتع بها مع الفعاليات الإقتصادية، ضمن كافة القطاعات الإقتصادية الصناعية والتجارية والخدمية. ويوجد في الأراضي الفلسطينية 14 غرفة تجارية، إضافة إلى الإتحاد العام للغرف التجارية، إضافة إلى الإتحاد العام للغرف التجارية.

تقوم الغرف التجارية الصناعية الزراعية الفلسطينية بعدة وظائف حددتها القوانين السارية والتي يمكن إجمال هذه الوظائف بما يلي: جمع المعلومات والإحصاءات التجارية والصناعية وتبويبها ونشرها وإمداد الوسط التجاري والصناعي

والدوائر ذات الاختصاص بها، وتقديم البيانات المقترحات المتعلقة بالقوانين والأنظمة المقررة وجميع المسائل الأخرى التي لها صفة اقتصادية والمتعلقة بتقديم التجارة والصناعة والزراعة للدوائر ذات علاقة والمؤسسات العامة، والمصادفة علي شهادات منشأ السلع والمنتجات الصناعية والزراعية ومصدرها وأسعارها وجنسية مصدريها، والتصديق علي سجلات الأعضاء المنتسبين إليها، عقد المؤتمرات الإقتصادية في داخل البلاد وخارجها والعمل علي فض المنازعات والخلافات التي قد تقع بين أعضائها المسجلين وغيرها بطرق التحكيم مباشرة أو بواسطة لجان خاصة تؤلف لهذه الغاية، وإنشاء المعارض الدائمة والمتاحف والأسواق والمدارس التجارية والصناعية وغير ذلك من المنشآت المعاهد الصناعية والتجارية.

ورغم الدور الهام الذي تقوم به الغرف التجارية إلا أنها تعاني من مشكلات عدة أهمها المشكلات القانونية، إذ ما زالت الغرف تعمل ضمن قوانين قديمة، لم تعد تلبي متطلبات عمل الغرف التجارية في الوقت الحاضر.¹

كما حددت القوانين من يحق له الإنتساب للغرف التجارية وهم: كل تاجر فلسطيني من الذكور بالغ من العمر 21 سنة ميلادية مقيد بالسجل التجاري. أما بالنسبة للشركات التجارية الفلسطينية، فتختار أحد الشركاء المتضامنين في شركات التضامن، أو أحد الشركاء في الشركات العادية، أو أحد الوكلاء المديرين في الشركات المساهمة له حق الانتخاب للغرفة التجارية، على ألا يمثل أحد هؤلاء الشركاء أكثر من شركة واحدة.

وبذلك فإن المنشآت الصغيرة تستطيع الإنتساب للغرف التجارية والاستفادة من الخدمات التي تقدمها، وإن كان القانون لم يذكر بالاسم هذه المنشآت إلا أن

قوانين الغرف التجارية السارية المفعول هي:

1 قانون رقم 41 لسنة 1949 قانون للغرف التجارية والصناعية في المملكة الاردنية الهاشمية 1949، ويسري هذا القانون في الضفة الغربية.

أمر رقم 326 في قطاع غزة. بإصدار قانون الغرف التجارية،¹

التعريف يشملها. ولكن التشريعات السارية ما زالت قاصرة عن أن تعطي الغرف دوراً واضحاً ومحدداً يسمح لها بالتحرك والوسع في ممارسة أنشطة وأدوار أكثر أهمية، سواء لتطوير قطاعات الأعمال أم للمساهمة في الفعاليات الإقتصادية المختلفة، ويلاحظ أن العديد من التشريعات لا تنص علي إشراك الغرف في الأنشطة ذات التماس المباشر بأهدافها كالخطط والسياسات الإقتصادية والتجارية، التي تحدد وتنظم دور القطاع الخاص، في التنمية في عموم النشاط الإقتصادي؛ مما يجعل هذه السياسات عاجزة، في بعض الأحيان، عن استيعاب كل معطيات هذا القطاع ومتطلباته.

نظراً لإدراك المشكلات المختلفة مع قوانين الغرف التجارية السارية فقد تم تقديم مشروع قانون الغرف التجارية للمصادقة عليه، ونرى أنه من المفيد التطرق الى بعض أحكامه، حيث تناول كيفية تأسيس الغرف التجارية الصناعية الزراعية، وأماكن وجودها في المحافظات الفلسطينية، والحد الأدنى المطلوب لعدد أصحاب العمل كي يتم تأسيس غرفة تجارية.

كما حدد شروط الإنتساب والعضوية للأشخاص الطبيعيين الاعتباريين الذين يمارسون أعمالاً تجارية في محافظة أو أكثر في فلسطين؛ كي تكون جميع تصرفاتهم قانونية وسليمة وتراخيصهم مكتملة. وحدد المشروع الأعمال المطلوبة من الغرف التجارية، الهادفة إلي خدمة أعضائها ومنتسبيها، والوضع القانوني للغرف التجارية، حقوقها المكتسبة التي منحها إياها القانون، ومسألة الانتساب والعضوية في الغرف التجارية المحدثّة والقائمة، حسب وضع كل نوع منها.¹

وبين المشروع آلية تشكيل مجلس إدارة الغرفة التجارية، من حيث عدد الأعضاء، ومدة العضوية، وكيفية انتخاب أعضاء مجلس الإدارة، والشروط الواجب

1 ابراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة

توافرها في الأشخاص الذين يحق لهم الإنتخاب، وغير ذلك من القضايا والأمور المتعلقة بها كرسوم الانتساب والعضوية في الغرف التجارية. كما حدد المهام والوظائف التي بإمكان الغرف التجارية ممارستها، من جمع المعلومات، والبيانات، والإحصاءات التجارية والزراعية والصناعية، وفصل المنازعات التي قد تنشأ بين أعضائها، وإصدار شهادة المنشأ، وغير ذلك من الاختصاصات. وشدد المشروع على وجوب تشكيل اتحاد المزارعين الذين يزاولون نشاطاً مهنيّاً متشابهاً؛ بتشكيل اتحادات مهنية متخصصة، كما تطرق إلي شروط الانتساب إلي هذه الاتحادات. كما حدد المشروع الأعمال والأنشطة التي لا يحق للغرف التجارية ممارستها، والأمور المترتبة علي مخالفة ذلك، والمتمثلة في حل الغرفة التجارية.

الفرع الرابع: قانون العلامات التجارية

تختلف القوانين المتعلقة بالعلامات التجارية بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ففي الضفة الغربية يسري قانون العلامات التجارية الأردني رقم 33 لسنة 1952 ونظام العلامات التجارية رقم 1 لسنة 1952 وتعديلاته. ويسري في قطاع غزة قانون العلامات التجارية لسنة 1938 ونظام العلامات التجارية لسنة 1940 وتعديلاته.¹ وبالإطلاع على القانون الساري في الضفة الغربية يتضح أنه يعتمد إلى حد كبير على القانون الساري في قطاع غزة. وتطبق هذه القوانين على كل من يرغب في أن يستقل في استعمال علامة تجارية لتمييز البضائع التي من إنتاجه أو صنعه أو انتخابه أو مما أصدر شهادة بها أو البضائع التي يجبر أو التي ينوي الإتجار بها، حيث يمكنه أن يطلب تسجيل تلك العلامة وفقاً لأحكام هذا

2 بالرغم من التطور الهائل فيما يتعلق بقوانين العلامات التجارية على المستوى الدولي، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني بقي عاجزاً ولم يصدر تشريع حديث ومتطور يواكب واقع تطور قوانين العلامات التجارية.

القانون، دون أن يشير القانون إلى حجم أو الشكل القانوني لهذا الشخص. ويحفظ سجل العلامات التجارية تحت إشراف مسجل يعينه وزير التجارة.

كما تم تحديد مواصفات العلامات التجارية القابلة للتسجيل هي: يجب أن تكون ذات صفة فارقة، وأن يقتصر تسجيل العلامة التجارية على بضائع معينة أو على أصناف خاصة من البضائع. وإذا نشأ خلاف حول الصنف الذي تنتمي إليه أية بضاعة، فيفصل المسجل في ذلك الخلاف ويكون قراره نهائياً.

يتبين بعد الإطلاع على قوانين العلامات التجارية، انها حاولت تنظيم ما يتعلق بالعلامات التجارية وآلية تسجيلها، ويتضح أن هذه القوانين لم تشر إلى المشاريع الصغيرة ولم تخصصها بأحكام معينة. وبالتالي، فإنه يطبق عليها ما يطبق على الشركات الكبيرة. ومن الناحية الإقتصادية فإن العلامة التجارية هامة ولها قيمة اقتصادية ومالية كبيرة، وتعتبر جزءاً مهماً من أصول الشركة. ولذلك من الضروري أن ينص قانون العلامات التجارية على نصوص خاصة تشجع المنشآت الصغيرة وخاصة تلك المسجلة كشركات، على تسجيل علامات تجارية بإسمها من خلال خفض رسوم التسجيل، ووضع سجل خاص بهذه المنشآت.

المطلب الرابع: القضاء

يلعب القضاء دوراً هاماً في دعم الإقتصاد وتشجيع الإستثمار حيث ان الثقة في القضاء، ووجود محاكم مختصة للفصل في المنازعات التجارية تساهم في تعزيز الثقة بالجهاز القضائي، كما أن اللجوء الى التحكيم كوسيلة بديلة وموازية للقضاء وتنظيم ذلك في قانون خاص يساهم ايجاباً في تطور الاستثمار ومجمل الأعمال التجارية.

الفرع الأول: قانون تشكيل المحاكم النظامية

يتم تشكيل المحاكم النظامية بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وبموجبه تنظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة، إلا ما استثنى بنص قانون خاص. وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص، وتتكون المحاكم النظامية من محاكم الصلح، ومحاكم البداية، ومحاكم الاستئناف. وتتكون المحكمة العليا من محكمة النقض، ومحكمة العدل العليا.

وقد نظم القانون الأمور المتعلقة بتشكيل كل نوع من هذه المحاكم، لكنه لم يتطرق إلى ذكر أي نوع من المحاكم المتخصصة بما فيها المحاكم التجارية. ولم يميز القانون بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين. وأشار القانون فيما يخص محاكم الصلح ومحاكم البداية أن يتم بقرار من مجلس القضاء الأعلى انتداب قاض أو أكثر للنظر في الأمور الوقتية والمستعجلة، ويسمى قاضياً للأمور المستعجلة طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية. ويمكن الاستفادة من هذا النص وتفعيله في معالجة القضايا الإقتصادية الكبرى.

وبالبحث يؤيد بعض الدراسات¹ في ضرورة إنشاء محاكم تجارية متخصصة، وقضاة متخصصين بالقضايا الإقتصادية. وتتبع حاجة الإقتصاد الفلسطيني للمحاكم التجارية بسبب كثرة القضايا التجارية الناجمة عن تعثر كثير من المنشآت وخاصة الصغيرة، وعدم مقدرتها على دفع الإلتزامات التجارية المترتبة، وبطء المحاكم النظامية في إنجاز هذه القضايا، وبالتالي، فإن من شأن إنشاء المحاكم التجارية أن يسهم في خلق بيئة استثمارية جاذبة للإستثمار سواء من القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي. كما تمنح الثقة والإطمئنان للمستثمرين في حماية أموالهم. وتمتاز المحاكم التجارية في سرعة الفصل في الدعاوى، وبالتالي فهي تجنب مشكلة التأخر في الإنجاز التي عادة ما تبرز في المحاكم النظامية. وفي المحصلة، فإن المحاكم

¹ فرمند وآخرون، المرجع السابق ص:43. ونصر وآخرون، المرجع السابق ص:17

التجارية تشجع المشاريع الصغيرة على الإستمرار في عملها، وحماية المستثمرين فيه، وهناك عدة دول قامت بإنشاء محاكم تجارية.

الفرع الثاني: قانون التحكيم

يعتبر التحكيم إحدى الوسائل القضائية البديلة التي يمكن اللجوء اليها لاسيما في القضايا التجارية والإقتصادية للميزات التي يتميز بها من سهولة الإجراءات والسرعة وإمكانية الإتفاق المسبق بتحديد جهة التحكيم.

يُعرّف التحكيم بأنه إتفاق أطراف علاقة قانونية معينة عقدية أو غير عقدية على أن يتم الفصل في المنازعة التي ثارت بينهم بالفعل أو التي يحتمل أن تثور، عن طريق أشخاص يتم إختيارهم كمحكمين، حيث يتولى الأطراف تحديد أشخاص المحكمين أو أن يعهدوا لهيئة تحكيم، أو إحدى هيئات التحكيم الدائمة أن تتولى تنظيم عملية التحكيم وفقاً للقواعد أو اللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز.

ويتجه فريق آخر من الفقه إلى تعريف التحكيم بأنه "نظام قضائي خاص، يختار فيه الأطراف قضاتهم، ويعهدون إليهم بمقتضى إتفاق مكتوب، بمهمة تسوية المنازعات التي قد تنشأ أو نشأت بالفعل بينهم بخصوص علاقاتهم التعاقدية أو غير التعاقدية والتي يجوز حسمها بطريق التحكيم، وفقاً لمقتضيات القانون والعدالة وإصدار قرار قضائي ملزم لهم".

ونظراً لأهمية تعريف التحكيم، فقد حرصت بعض القوانين على إدراج ذلك التعريف في نصوصها. ف القانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000م عرّف التحكيم في المادة الأولى منه بأنه : "وسيلة لفض نزاع قائم بين أطرافه وذلك بطرح موضوع النزاع أمام هيئة تحكيم للفصل فيه"، أما مجلة الأحكام العدلية فقد عرفت التحكيم في

المادة 1790 بقولها: "التحكيم هو عبارة عن إتخاذ الخصمين حاكماً برضاها لفصل خصومتها ودعواهما".

أما قانون التحكيم المصري رقم 27 لسنة 1994 فلم يُعرّف التحكيم بشكل مباشر، بل أظهر عناصر التحكيم في تعريفه لإتفاق التحكيم¹، وترك تعريف التحكيم للقضاء، فقد عرّفته محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها بأنه: "طريق إستثنائي لفض الخصومات قوامه الخروج عن طريق التقاضي العادية وما تكفله من ضمانات، ومن ثم فهو مقصور على ما تتصرف إرادة المحكمين إلى عرضه على هيئة التحكيم".

وفي حكمها الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1994م، عرّفت المحكمة الدستورية العليا المصرية التحكيم بأنه: "عرض لنزاع معين بين طرفين على محكم من الأعيان يعين بليختيارهما، أو بتفويض منهما، على ضوء شروط يحددها، ليفصل هذا المحكم في ذلك النزاع بقرار يكون نائياً عن شبهة الممالة، مجرداً من التحامل، وقاطعاً لداء الخصومة في جوانبها، التي أحال الطرفان إليه، بعد أن يدلي كل منهما بوجهة نظره تفصيلاً من خلال ضمانات التقاضي الرئيسية".

أما القانون الأردني فقد ترك تعريف التحكيم للقضاء، فعرفته محكمة التمييز بأنه: "طريق استثنائي يلجأ إليه الخصوم لفض ما ينشأ بينهم من منازعات بموجب إتفاق قائم بينهم بقصد الخروج عن طريق التقاضي العادية".

فالتحكيم إذن هو عبارة عن وسيلة قانونية أفسح المشرع لها المجال للفصل في المنازعات المتفق على عرضها على التحكيم كنظام موازٍ للقضاء لا يخلو من مزايا ، حيث ينتهي إلى حكم يتقيد به الفرقاء ويؤدي إلى حسم النزاع الذي شجر

¹ أنظر الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون التحكيم المصري رقم 27 لسنة 1994

بينهم، شأنه في ذلك شأن القضاء ولكن بسرعة ملحوظة وبقدر أقل من الجهد. والتحكيم قوامه إرادة الأطراف، إذ تهيمن هذه الإرادة على نظام التحكيم بأكمله بدءاً من الإتفاق على المبدأ ذاته، مروراً باختيار المحكمين وتحديد عددهم واختصاصهم، وتحديد الجهة التي تتولى الإشراف على التحكيم وتحديد الإجراءات واجبة التطبيق، والواجب إتباعها لحل النزاع، والقانون الذي يحكم ذلك النزاع، مما يُشعر الأطراف بأنهم يشاركون في عملية التحكيم.

وقد أدى ذلك كله إلى تزايد إقبال الأفراد والمؤسسات والشركات على اللجوء إلى التحكيم كأسلوب لحل منازعاتهم، خاصة في مجال المعاملات ذات الطابع الدولي، حيث يكون القاضي أجنبي عن كل أو بعض الأطراف، وكذلك شأن القانون الذي يحكم النزاع سواء كان يحكم موضوعه أو إجراءاته. ورغم أن التحكيم ينشأ عن إرادة الخصوم، وأن هذه الإرادة هي التي تخلق التحكيم وهي قوام وجوده، إلا أنها تعتبر غير كافية، إنما يتعين على المشرع أيضاً أن يقر إتفاق الخصوم. وبعبارة أخرى، إذا لم ينص المشرع على جواز التحكيم وجواز تنفيذ أحكام المحكمين، ما كانت إرادة الخصوم وحدها كافية لخلقه أو إيجادها.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه يجوز الإتفاق على التحكيم في العقود النهائية، ويجوز كذلك في الوعد بالعقد لمعتبره عقداً، بل إن بعض الفقه يرى أنه يجوز الإتفاق على التحكيم في مجال أوسع من ذلك، فليس بالضرورة أن تكون العلاقة المالية ناجمة عن عقد، بل ربما تكون ناشئة عن أي مصدر آخر من مصادر الإلتزام المختلفة المعروفة، كأن تكون ناشئة عن فعل ضار (عمل غير مشروع) أو فعل نافع (إثراء بغير سبب) أو إرادة منفردة (التصرف الإفرادي)، أو القانون، لكن في كل هذه الأحوال يجب الإتفاق على إحالة النزاع للتحكيم، على أن يتم ذلك بعد نشوء سبب الإلتزام.

وهناك بعض الأنواع من القضايا التي يفضل فيها اللجوء إلى التحكيم، وهي منازعات الأوراق المالية فقد نص نظام فض المنازعات والتحكيم الذي ينص على اللجوء إلى التحكيم، ذلك أن التحكيم يعتبر أسرع من القضاء العادي، كما أن لجنة التحكيم تضم في عضويتها أعضاء فنيين مختصين في قضايا الأوراق المالية، فطبيعة قضايا الأوراق المالية بحاجة إلى أشخاص مختصين للفصل في المنازعات، وإن تأخير الفصل في منازعات الأوراق المالية يعمل على تقليل الثقة في هذا القطاع، وقد نص نظام فض المنازعات والتحكيم على اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون التحكيم، كما يعتبر القانون الفلسطيني هو الساري على هذه المنازعات.

صدر قانون التحكيم الفلسطيني لعام 2000 ليواكب العديد من التطورات في مجال الوسائل البديلة لحل الخلافات سواء على الصعيد المحلي أو الدولي. ولعل من أهم القطاعات المستفيدة من هذا القانون وتطبيقها العملي على أرض الواقع هو القطاع الخاص بكافة قطاعاتها التجارية، المالية، الهندسية والإنشائية وغيرها.

نص القانون على مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يجب أن تصدر لتنفيذ وتطبيق نصوص هذا القانون من الناحية العملية. حيث نصت المادة (54) "يصدر وزير العدل القرارات والتعليمات والأنظمة الخاصة بقوائم المحكمين المعتمدين المشار إليها في المادة (11) من هذا القانون". كما نصت المادة (55) "يصدر مجلس الوزراء اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون في مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ نشره".

على أرض الواقع صدر قرار مجلس الوزراء رقم (39) لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000 وذلك بعد أربع سنوات من القانون بدل ستة أشهر كما تم النص على ذلك. برأينا تضمنت هذه اللائحة القرارات والتعليمات والأنظمة

الخاصة بقوائم التحكيم التي نص القانون على أنها من صلاحية وزير العدل، حيث أن كل ذلك جاء مفصلاً باللائحة.

النقطة الأهم هي ما نصت عليه اللائحة التنفيذية في المادة (18) بأن التحكيم المؤسسي في فلسطين تختص بها الغرفة التجارية والصناعية بالقدس ويصدر بذلك قرار من الوزير وينشر في الجريدة الرسمية. هذا الحصر للتحكيم المؤسسي بجهة واحدة جاء بشكل صارخ مخالفاً للقانون روحاً ونصاً ومخالفاً للدستور. وبالرغم من أن أي متضرر من هذا القانون من البديهي والمنطق أن يطعن بعدم قانونيته ودستوريته تطبيقاً لمبدأ تدرج التشريعات وأن التشريع الأدنى لا يخالف الأعلى، إلا أنه على أرض الواقع قد ألغى ضمناً صلاحيات مؤسسات تحكيمية قائمة، والأهم من ذلك أنه برأي موظفي وزارة العدل تحت ظل التنظيم القانوني الحالي فلا مجال للعديد من المبادرات الجدية والقائمة على أرض الواقع من قبل القطاع الخاص، وأبرزها مشروع جمعية رجال الأعمال لإنشاء مركز فلسطين للتحكيم الدولي، ومشروع اتحاد المقاولين ونقابة المحامين ونقابة المهندسين لإنشاء غرفة التحكيم الفلسطينية، والتي قد حصلت لها على دعم إيطالي، وقد تم البدء بالعمل بالتحضيرات لها.

في مثل هذه الحالة يكون المطلوب على أرض الواقع من الحكومة وبدعم وتشاور مع القطاع الخاص:

- 1- مراجعة النظام ومدى انسجامه مع القانون وتعديله
- 2- مراجعة قائمة المحكمين في الوزارة ومدى انطباقها مع النظام
- 3- مراجعة القانون وتحديد الأنظمة اللازمة لإنفاذه على أرض الواقع.
- 4- عمل كافة الإلغاءات والتعديلات التي تضمن انسجام التشريعات

المبحث الثالث: معوقات تطور التشريعات الإقتصادية الفلسطينية

هناك مجموعة من المعوقات ساهمت في عدم تطور التشريعات الإقتصادية الفلسطينية، وما نلاحظه في هذا المجال أن المعوقات تعددت واختلفت ولكنها ساهمت في وجود التشريعات الإقتصادية الفلسطينية بشكلها الحالي دون تطور، ويمكن إجمال تلك المعوقات في الآتي:

المطلب الأول: إطار السياسة الإقتصادية الفلسطينية

إن إطار السياسة الإقتصادية الفلسطينية الحالي، الذي لا يزال يستند إلى بروتوكول باريس، لا يستطيع أن يستجيب لتحديات الإقتصاد لتضاؤل قدرته الإنتاجية. ومن جهة ثانية فإن ارتباط وتبعية الإقتصاد الفلسطيني بالإقتصاد الإسرائيلي وبالإجراءات التي تقررها دولة الاحتلال الإسرائيلي تشكل العائق الأساسي في تطور الإقتصاد الفلسطيني وخروجه من أزيمته الحالية فعلى سبيل المثال لا يمكن الحد من البطالة إلا إذا تمكنت السلطة الوطنية من الحصول على أدوات السياسات الضرورية، إضافة إلى أن توافر مجموعة أكبر من أدوات تصميم وتنفيذ السياسة الإقتصادية سيمكن السلطة الوطنية من وضع أسس التنمية السليمة طويلة الأجل.¹ إن تنفيذ هذه المجموعة الشاملة من السياسات المتكاملة بالكامل، يتطلب إنهاء للاحتلال الإسرائيلي، الذي يبدأ برفع الحصار وسياسة الإغلاق الإسرائيلي، والقيود المفروضة على حركة التنقل، والتقدم نحو إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة، طبقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، على أن يكون زمام السياسات الإقتصادية في يدها بالكامل.

¹ انظر التقرير السنوي للأمم المتحدة للتجارة والتنمية حول الأراضي الفلسطينية حول إطار السياسة الإقتصادية الفلسطينية لسنة 2009

إن بروتوكول باريس الإقتصادي، حدد بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية كمثل للشعب الفلسطيني، إطار السياسة الإقتصادية للسلطة الوطنية منذ عام 1994، حيث كرس هذا الإتفاق كما فصلنا سابقاً السيطرة الإقتصادية الاسرائيلية وسعى إلى تلبية احتياجات الإقتصاد الإسرائيلي، دون مراعاة لاحتياجات تنمية الإقتصاد الفلسطيني، مؤكداً أن البروتوكول حصر بالفعل حيز السياسات الفلسطينية في جانب الإنفاق من السياسة المالية، وهو حيز سياسة أضيق مما تتمتع به الحكومات المحلية في كثير من البلدان¹.

وهنا نرى بأن توسيع حيز السياسات الإقتصادية أمر حاسم لوقف التدهور الإقتصادي، والتصدي لحالة الهشاشة الهيكلية التي يعاني منها الإقتصاد الفلسطيني، التي سببتها عشرات السنوات من الإحتلال، ولاسيما بعد انتفاضة الأقصى عام 2000 التي انتهجت فيها إسرائيل سياسة الإغلاق المكثف وفرض القيود على حركة التنقل.

وتجدر الإشارة هنا إلى تقرير الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والمعروفة باسم الأونكتاد² الذي يشير إلى أن التكاليف التي يتحملها الإقتصاد الفلسطيني بسبب عمليات الإغلاق هي تكاليف كبيرة، حيث أن عدد الوظائف في 2005 كان أكبر من مجموع العدد الذي كان يستطيع أن ينتجه، في ظل الخسارة التراكمية في الناتج المحلي الإجمالي التي تقدر بين عامي 2000 و 2005 بنحو 4.8 مليار دولار أميركي، أي ضعف حجم الإقتصاد عام 1999.

وأن الضرر الأكبر من ذلك، هي تلك الخسائر التي لحقت برأس المال العيني، حيث يقدر التقرير أن الإقتصاد الفلسطيني خسر، ولم يستطع أن يعوض، الثلث على

1 أنظر الى بنود اتفاقية باريس الإقتصادية أو راجع المبحث الثالث من الفصل الثالث من هذا البحث.

2 الاونكتاد هي اختصار للأمم المتحدة للتجارة والتنمية وهي تصدر تقرير سنوي حول الاراضي الفلسطينية منذ 26 سنة.

الأقل من رأس المال قبل عام 2000، ما أدى إلى زيادة التشوه الهيكلي في الإقتصاد، وانكماش قدرته المحلية¹.

إن إطار السياسة الإقتصادية الحالي يحرم السلطة الوطنية من أبسط أدوات السياسات المالية والنقدية والتجارية، وسياسة سعر الصرف من أجل إدارة اقتصاد غاية في الضعف، حيث توضح محاكاة النموذج للوضع الحالي في السيناريو الأساسي أن تخفيض كثافة الإغلاق والعودة إلى الاستقرار النسبي الذي كان موجوداً قبل عام 2000 لن يكونا كافيين للتعويض عن خسارة القدرة الإنتاجية، ولا معالجة المشاكل الهيكلية العميقة في الإقتصاد الفلسطيني، وتحقيق نمو يمكن أن يؤدي إلى تخفيض البطالة بدرجة معقولة².

إن رفع الإغلاق المفروض على الأراضي الفلسطينية المحتلة أمر ضروري لانتعاش الإقتصاد الفلسطيني، ويستدعي الأمر أكثر من ذلك حتى يبدأ الإقتصاد مسار التنمية المستدامة، إضافة إلى أن هناك حاجة ملحة لتمكين واضعي السياسات الفلسطينيين بمجموعة واسعة من أدوات السياسة الإقتصادية لتحقيق الرؤية الإنمائية الفلسطينية. إن من الممكن تحقيق تقدم ملموس وعاجل حتى في ظل الظروف السياسية الحالية، وقبل إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة، إذا أتيحت لواضعي السياسات الفلسطينيين فرصة الحصول على مجموعة أوسع من أدوات السياسة الإقتصادية، وإن صعوبة تحقيق التقدم الإقتصادي في ظل القيود الحالية لا تعني أن الجهود الإنمائية في ظل الإحتلال تعتبر جهوداً غير منتجة، ومن المهم أن يواصل واضعو السياسات الفلسطينيون محاولة معالجة الجوانب المعوقة في إطار السياسات القائم حالياً، وأن يضعوا أسساً لمؤسسات وسياسات اقتصادية ذات سيادة.

3 انظر التقرير السنوي للامم المتحدة للتجارة والتنمية حول الاراضي الفلسطينية حول إطار السياسة الإقتصادية

الفلسطينية لسنة 2009

4 المرجع السابق،

إضافة إلى وجود اتفاقية باريس الإقتصادية التي تقيد الأدوات والسياسات الإقتصادية الفلسطينية وأهمها السياسات التشريعية، وكذلك الإجراءات الإسرائيلية اليومية المتمثلة في الإغلاق، فلن الإنقسام الحاد في الساحة الفلسطينية والذي أدى إلى وجود نظام قانوني في قطاع غزة مختلفاً عن النظام القانوني في الضفة الغربية وبالتالي سياسات اقتصادية مختلفة خاصة في ظل الحصار الذي تم فرضه على قطاع غزة لا يساعد في ايجاد اطار سياسة اقتصادية حقيقية تهدف الى التنمية وتحقيق واقع اقتصادي أفضل، على العكس من ذلك فقد ساهم الإنقسام الفلسطيني في اتباع سياسات لا تسهم على الإطلاق في تطور الإقتصاد الفلسطيني¹.

المطلب الثاني: عمل القطاع الخاص ضمن الإطار القانوني الحالي

تطور القطاع الخاص الفلسطيني بشكل كبير في العقود القليلة المنصرمة، وقد صاحب هذا النمو زيادة في المعوقات التي يتعرض لها هذا القطاع خاصة في المجال التنظيمي والتشريعي مما أثر على أداء وتنافسية هذا القطاع. ويعاني القطاع الخاص من العديد من المعوقات التي تحول دون تطور ومأسسة هذا القطاع بالشكل المطلوب. سنتطرق في هذا المطلب ووفقاً للشروط المرجعية إلى معيقين أساسيين يؤثران على عمل هذا القطاع ويسهمان في تحديد شكل الإطار القانوني المنظم له. المسألة الأولى تتعلق بغياب آلية واضحة ومحددة للتشاور بين القطاعين العام والخاص في إعداد السياسات والتشريعات الإقتصادية التي تضمن على المدى الأبعد تحقيق التوازن ما بين مصالح القطاع العام والخاص. أما المسألة الثانية فتتعلق بتعقد وعدم سلاسة ووضوح منظومة الإجراءات الإدارية واللوائح والقرارات التنفيذية التي تعتبر مخاطر استثمارية ذات تكلفة عالية غير مبررة للأعمال والاستثمارات، والتي

1 عقب الإنقسام الفلسطيني أصبح هناك جريدتان رسميتان مختلفتان تصدران عن السلطة الفلسطينية إحداها في قطاع غزة والأخرى في الضفة الغربية.

لا بد من تسهيلها وتوضيحها ليتم العمل في بيئة تنظيمية وإجرائية صحيحة، دون بيروقراطية أو تعقيدات.

فيما يتعلق بالممارسة التشاورية؛ لا يوجد في ممارسات الحكومة سياسة تشاورية واسعة أو منظمة ومنتظمة مع القطاع الخاص. كما لم تقم الحكومة بوضع وسائل وإجراءات مؤسساتية لإجراء التشاور بشكل واضح ومنتظم مع هذا القطاع. فكل وزارة لديها وسائل تشاور خاصة بها، غالباً ما تتم على شكل اجتماعات وورشات عمل ولقاءات على مختلف الأصعدة. غير أنه من الجدير بالملاحظة أن الحكومة التزمت مؤخراً بتحسين ممارسات الشفافية والحوار وبمأسسة الشراكة مع القطاع الخاص، وهناك أيضاً نظرة عامة في القطاع الخاص من أن عملية التشاور بحاجة إلى أن تصبح أكثر ثباتاً وفعالية وضمن آلية واضحة وثابتة.

فكما أسلفنا، العملية التشاورية الأكثر استعمالاً من قبل الحكومة مبنية على تأسيس لجان استشارية ظرفية من موظفي القطاع العام وممثلي القطاع الخاص والذين يقومون بمناقشة مواضيع معينة ضمن تفويض معطى لهم، أو حتى دون ذلك فقط من خلال إرسال المقترحات التشريعية لمجموعة مختارة من هيئات القطاع الخاص وطلب ملاحظاتهم على هذه المقترحات. وطريقة اللجان التشاورية هذه من الممكن أن تكون فعالة في استحضار وجهات نظر الجهات المعنية في إطار العملية التشاورية في مرحلة مبكرة، وأن تقود إلى الحوار حول خيارات التشريع وخطط السياسات، غير أن هذه الطريقة بحاجة إلى تحسين وتوضيح وإلى آلية إدارية صحيحة - كما سيتم طرحه لاحقاً - كونها ظرفية، وتحتاج إلى تحضيرات ومشاركة مكلفة وكثيراً ما تكون غير مجدية وغير ملزمة مما يفقدها من مضمونها.

أما فيما يتعلق بمنظومة الإجراءات الإدارية والرسوم؛ فالتقارير المهنية والدولية حول النشاط التنظيمي والإداري للسلطة الوطنية حافلة بمجموعة من التحديات والمعوقات الفعلية، والتي تعد ذات تكلفة كبيرة لممارسة العمل التجاري في

فلسطين. بداية بإجراءات ومتطلبات بدء النشاط التجاري والحصول على أذونات للإستيراد أو التصدير، ومروراً بالحصول على التراخيص والأذونات اللازمة لممارسة النشاط التجاري من الوزارات والهيئات المختلفة، ناهيك عن المشاكل التي يفرضها تطبيق النظام الضريبي من حيث الأنظمة واللوائح والتعليمات المتعلقة بالقانون، وأخيراً المعوقات الإدارية والفنية داخل الوزارات والتي تؤثر سلباً على أداء ونمو القطاع الإقتصادي. وهنا لا بد من بحث موضوع تبسيط هذه الإجراءات وتسهيلها لإنجاز المعاملات التجارية المختلفة من خلال عدد إجراءات أقل وعدد أيام أقل، وخلق إجراءات موحدة تختصر من هذه المعاملات.¹

المطلب الثالث: تطبيق القوانين الإقتصادية من طرف السلطة الفلسطينية

بالرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني نص على أن الإقتصاد الفلسطيني يقوم على مبدأ الحرية الإقتصادية وتبني الخصخصة كخيار اقتصادي إلا أنه من الناحية التطبيقية شاب ذلك بعض المخالفات، اذ قامت السلطة بمنح الإمتياز أحياناً ولمدة طويلة وهذا يدخل في إطار الإحتكار وفي بعض الأحيان مارست السلطة التجارة بتشكيلها شركات تابعة لها ولكنها لم تنظم ذلك قانونياً، فمثلاً هناك تضارب في سياسة السلطة الفلسطينية، من خلال أنها تقوم في بعض الأحيان بتحويل قطاع الاتصالات إلى شركة مساهمة، وتخلت عن خدمة الكهرباء ومنحت امتيازها إلى شركة خاصة مع أنهما (الكهرباء والاتصالات) أنشطة اقتصادية مملوكة للقطاع العام في العديد من دول العالم²، بمعنى أن السلطة تخلت عنها بدون وجود سياسة واضحة، وفي المقابل فإن قطاع التجارة وهو قطاع تسعى الدول إلى تجنب المشاركة

1 أبراهيم هنطش، تقييم البيئة القانونية، تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة ص: 62

2 كانت شركة الاتصالات الفلسطينية مملوكة للسلطة الفلسطينية وقامت بخصخصتها وبيعها رغم أنها الشركة الوحيدة في السلطة الفلسطينية وكانت تحقق أرباحاً جيدة تساعد في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، وهو ما حدث كذلك مع شركة الكهرباء.

فيه، كان هدفاً للسلطة الفلسطينية وبخاصة قطاع توزيع مشتقات البترول وتجارة الجملة لمعظم مواد البناء، وهي أنشطة تظهر فيها صفة الاحتكار. ومع أنه ليس من المانع مشاركة الحكومة في بعض الأنشطة الإقتصادية ولكن يشترط توفر الشفافية، والكفاءة الإدارية مع وجود الإطار القانوني المنظم له. وهنا لابد توضيح الإطار القانوني لمساهمة السلطة الفلسطينية في شركات المساهمة الخاصة، وكذلك تعديل قانون الشركات بحيث يتضمن فصلاً يتعلق بتأسيس الشركات المساهمة العامة الحكومية الهادفة إلى الربح.

وأهم تجارب السلطة الفلسطينية في ذلك فهي المتمثلة في خصخصة قطاع الاتصالات في عام 1996، واقتصرت مساهمة السلطة في هذا القطاع على 8% من مجموع رأس المال، وتمتعت شركة الاتصالات الفلسطينية بامتياز لمدة عشر سنوات، وفي مقابل ذلك تحصل السلطة الفلسطينية على إيرادات سنوية تقدر بنحو 7% من إيرادات الشركة. ويؤخذ على هذه السياسة عدم صدورها من مجلس الوزراء، ولم تعرض الخصخصة على المجلس التشريعي، كما لم يتم طرحها ضمن عطاءات محلية أو خارجية، بالإضافة إلى وجود مشكلة في تحديد أسعار الخدمات.

والتجربة الأخرى تتمثل في منح امتياز السوق المالي لشركة مساهمة خاصة هادفة إلى الربح وهو أمر غير مستخدم في معظم دول العالم لأن الأسواق المالية مملوكة للحكومة وتدار بصورة مستقلة، وقد تم تسجيل مخالفات قانونية وإدارية، حيث لم تعرض الشركة على المجلس التشريعي أو على الوزارة المختصة، وقد تم منح الإمتياز دون رسوم، وسجلت مخالفات أخرى تمثلت في عدم تحديد حد أقصى على العائد على الإستثمار أو الأرباح الموزعة على المساهمين، كما لا يوجد إطار قانوني لعمل هذه الشركة. والمشروع الآخر الذي قامت السلطة الفلسطينية بتخصيصه كان

قطاع الكهرباء، حيث منحت السلطة الفلسطينية الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة والمحدودة حق توليد الكهرباء وتوزيعها.

ويؤخذ على ذلك عدم وجود آلية وسياسة محددة لتنظيم عملية منح الامتيازات واستدراج العروض لهذه الغاية، كما لا توجد وزارة محددة لمتابعة ذلك. ولم تعرض على المجلس التشريعي، كما أن هناك شروطاً مجحفة بحق السلطة الفلسطينية تم قبولها مثل إعفاء شركة غزة لتوليد الكهرباء وأصحابها على أرباح الأسهم، وأية إيرادات أخرى تستحق للشركة كما أعفى مقرضي الشركة من جميع الضرائب، وحق استيراد القطع الضرورية بدون قيود أو رسوم استيراد أو جمارك.

وفي المقابل يؤخذ على سياسات القطاع العام تأسيس شركات حكومية بملكية تامة أو جزئية، بهدف ممارسة النشاط التجاري والسيطرة على بعض أنواع التجارة بصفة كاملة، ويلاحظ على هذه الشركات عدم اهتمامها أو تركيزها في صناعات إستراتيجية أو بنية تحتية تبرر مشاركة القطاع العام فيها باستثناء شركة المطاحن. وفي اعتقادي، أن سبب خصخصة بعض الشركات يعود إلى سوء تسيير المؤسسات العامة والتطلع إلى الحصول على أموال كبيرة في فترة زمنية محدودة من خلال بيعها للقطاع الخاص، إضافة الى شبهة فساد مالي إذا ما تم التحقيق في آلية الخصخصة التي تمت في هذه القطاعات المهمة.

ومن حيث مشاركة القطاع العام في بعض المشاريع التجارية، فأعتقد أن هناك حاجات ملحة يستلزم توفرها ب إنتظام وبعيداً عن احتكار القطاع الخاص وخاصة السلع الإستراتيجية، ولكن يتطلب ذلك توفر مبدأ المنافسة الكاملة الذي يهدف إلى تحقيق أقل الأسعار للمستهلكين.

إن مؤسسات قطاع الأعمال، وهي مؤسسات عامة مملوكة ملكية كاملة أو جزئية للسلطة الفلسطينية، وتتركز هذه المؤسسات في عدة قطاعات هي، القطاعات المالية، مثل سلطة النقد وشركة الخدمات المالية، وقطاع الصناديق العامة، مثل

صندوق التعويضات وصندوق التأمين والمعاشات أو قطاع الاسكان، مثل شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري وشركة تطوير فلسطين، وقطاع البترول ويتمثل ذلك في هيئة البترول، وقطاع التبغ المتمثل في هيئة التبغ، والشركات التجارية مثل شركة البحر، وقطاع المياه المتمثل في سلطة المياه، وقطاع الطيران، المتمثل في شركة الخطوط الجوية الفلسطينية.

ونود أن ننوه إلى أن هذه المؤسسات كانت تعاني من عدم توفر الشفافية المالية، بحيث لم يتم توريد إيراداتها إلى الموازنة العامة، ولكن وفي خطوة غير مسبقة أصدر وزير المالية تعليماته في فبراير 2003 بتحويل معظم إيرادات هذه المؤسسات إلى وزارة المالية، بحيث تذهب أرباحها إلى حساب الخزينة الموحد. وقد كشف النقاب عن التفاصيل الكاملة لاستثمارات السلطة الفلسطينية وأعمالها التجارية المقدرة بما يزيد عن 600 مليون دولار مقسمة على 79 استثماراً تجارياً، وتعتبر هذه الخطوة ثورة في الشفافية، وتم إنشاء صندوق يجمعها سمي بصندوق الإستثمار الفلسطيني، ولكن لا يشمل هذا الصندوق جميع الإستثمارات السابقة الذكر، بحيث يتركز في مجال الخدمات التجارية ونشاط الهيئة العامة للبترول وشركة البحر والصخرة والتبغ، وباديكو. ولكن يؤخذ على هذه السياسة أن هذه المشاريع لا زالت ضمن القطاع العام، ومن الأجدى في رأي الكثير من الإقتصاديين أن يتم تخصيصها بالتدريج.

المطلب الرابع: الأداء التشريعي للسلطة الفلسطينية

من خلال استعراض القوانين السارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية واستعراض القوانين التي تم سنها من قبل السلطة الفلسطينية فقد تبين وجود نقص واضح في سن قوانين أساسية لأي اقتصاد عصري ومتطور، حيث أنه ومنذ إنشاء السلطة وبدء عمل المجلس التشريعي وطوال خمس عشرة سنة هي مدة

عمره لم يسن المشرع الفلسطيني قانون مدني ولم يسن قانون تجاري حديث أو قانون شركات وبقيت القوانين القديمة هي التي تنظم هذا القطاع الاساسي والحيوي فما زالت مجلة الاحكام العدلية الصادرة في العهد العثماني هي التي تنظم القانون المدني، ومازال قانون الشركات لسنة 1929 هو الساري المفعول وينظم التجارة في قطاع غزة أما في الضفة الغربية فينظمها قانون التجارة الاردني لسنة 1964، وظل المجلس التشريعي الفلسطيني عاجزاً حتى عن توحيد تلك القوانين المنظمة للتجارة والشركات.

من ناحية ثانية ومن خلال تحليل القوانين التي سنتها السلطة الفلسطينية وتعلق بالإقتصاد فقد جاءت هذه القوانين متنافرة ومتباعدة ولا يوجد بها ربط تشريعي فقد تم اصدار قانون الإستثمار على سبيل المثال قبل قانون التحكيم في حين أن الجميع يدرك أن من أهم اسباب تشجيع الإستثمار هو وجود قانون للتحكين يتيح للمستثمرين في حالات النزاع الى اللجوء الى التحكيم وتجنب اللجوء الى القضاء الوطني الذي يقف حائلاً دون تشجيع المستثمرين.

كما أن بعض القوانين جاءت متضاربة ومتعارضة في بعض أحكامها وأن معظم القوانين لم تأت في حزم تشريعية واحدة لتطویر الإقتصاد وتناسق المنظومة الإقتصادية فكما ذكرنا سابقاً لم يتم سن قانون شركات وقانون تجاري حتى الآن بالرغم من سن قوانين ذات علاقة بتلك القوانين ولا يمكنها الانفصال عنها مثل قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة وقانون الإستثمار وقانون الغرف التجارية وقانون التحكيم وكافة القوانين الإقتصادية المرتبطة بالقانون التجاري وقانون الشركات.

ما يمكن إستخلاصه من خلال متابعة العملية التشريعية الفلسطينية هو طريقة التشريع الفوضوية وعدم اتباع الوسائل التشريعية المقررة قانوناً وتجاوز المدد القانونية سواء مناقشة القوانين من طرف المجلس التشريعي أو مصادقتها من طرف

الرئيس أُنشَرها في الجريدة الرسمية وازدادت الأمور سوءاً بعد الانقسام الفلسطيني وقيام المجلس التشريعي في قطاع غزة بسن قوانين جديدة لا يتبع فيها الإجراءات القانونية وكذلك قيام رئيس السلطة في الضفة الغربية بسن قوانين متجاوزاً القانون. ومن زاوية أخرى فإن القوانين الاقتصادية لم تأتي مترابطة ومتناسقة ومنسجمة وكأن كل تشريع منفصل عن الآخر ولا علاقة بينهم.

خاتمة الباب الثاني

شكلت السياسة الإسرائيلية الممنهجة تجاه الواقع الاقتصادي الفلسطيني أساساً لتدهور الحياة الاقتصادية الفلسطينية ومنظومتها، خاصة أن القوانين السارية المفعول في أراضي السلطة الفلسطينية تشكل عبئاً آخر على الاقتصاد الفلسطيني، فهي مزيج بين تشريعات قديمة بقيت سارية المفعول وبين تشريعات جديدة قامت السلطة الفلسطينية بسنها في محاولة منها لتطوير النمو الاقتصادي، فالقوانين الاقتصادية الفلسطينية تتميز بأنها نتاج رؤى وتوجهات مختلفة نظراً للظروف السياسية التي عاشتها فلسطين طوال الحقبة الماضية.

إن الظروف التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني تظهر أهمية مراجعة القوانين والنظم المرتبطة بالنشاط الاقتصادي سواء على المستوى الكلي أو الجزئي، من خلال رصد المستجدات الحاصلة على مختلف الأصعدة والعمل على مواكبة أفضل الممارسات العالمية في مجال التشريعات التجارية، مع ضرورة ملامتها لخصائص البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المحلية.

إن بقاء العديد من التشريعات القديمة السارية المفعول إلى يومنا هذا خاصة التشريعات الاقتصادية الأساسية يؤشر إلى أن السياسة التشريعية الفلسطينية لم تفلح في خلق بيئة قانونية مناسبة للتطور الاقتصادي المنشود.

إن المراقب للواقع الاقتصادي الفلسطيني لا يرى تغير كبير في الاقتصاد الفلسطيني قبل وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية ويعود ذلك إلى مواصلة الكيان الصهيوني السيطرة على منافذ تطور الاقتصاد الفلسطيني، فبعد التبعية المطلقة والسيطرة الكاملة على الاقتصاد الفلسطيني بعد الاحتلال مباشر واتخاذها الخطوات التي تعزز هذه التبعية، سعت إسرائيل وعبر الاتفاقيات الثنائية مع السلطة الفلسطينية إلى تفويض هذا الاقتصاد من خلال بنود اتفاقية باريس الاقتصادية التي أبقت على تلك السيطرة للجانب الإسرائيلي، في الوقت الذي عجزت فيه السلطة الفلسطينية عن اتخاذ إجراءات وسن قوانين متناسقة ومتكاملة تحمي الاقتصاد الفلسطيني، وتسعى إلى تطويره عبر منظومة قانونية اقتصادية متطورة ومنسجمة مع الواقع الاقتصادي العالمي، فمن خلال استعراض القوانين السارية المفعول قبل إنشاء السلطة الفلسطينية

واستعراض القوانين التي تم سنها من قبل السلطة الفلسطينية فقد تبين وجود نقص واضح في سن قوانين أساسية لأي اقتصاد عصري ومتطور، حيث أنه ومنذ إنشاء السلطة وبدء عمل المجلس التشريعي وطوال خمس عشرة سنة هي مدة عمره لم يسن المشرع الفلسطيني قانون مدني ولم يسن قانون تجاري حديث أو قانون شركات وبقيت القوانين القديمة هي التي تنظم هذا القطاع الأساسي والحيوي فما زالت مجلة الأحكام العدلية الصادرة في العهد العثماني هي التي تنظم القانون المدني، وما زال قانون الشركات لسنة 1929 هو الساري المفعول وينظم التجارة في قطاع غزة أما في الضفة الغربية فينظمها قانون التجارة الأردني لسنة 1964، وظل المجلس التشريعي الفلسطيني عاجزاً حتى عن توحيد تلك القوانين المنظمة للتجارة والشركات.

من ناحية ثانية ومن خلال تحليل القوانين التي سنتها السلطة الفلسطينية وتعلق بالاقتصاد فقد جاءت هذه القوانين متنافرة ومتباعدة ولا يوجد بها ربط تشريعي فقد تم إصدار قانون الاستثمار على سبيل المثال قبل قانون التحكيم في حين أن الجميع يدرك أن من أهم أسباب تشجيع الاستثمار هو وجود قانون للتحكيم يتيح للمستثمرين في حالات النزاع إلى اللجوء إلى التحكيم وتجنب اللجوء إلى القضاء الوطني الذي يقف حائلاً دون تشجيع المستثمرين.

كما أن بعض القوانين جاءت متضاربة ومتعارضة في بعض أحكامها وأن معظم القوانين لم تأت في حزم تشريعية واحدة لتطوير الاقتصاد وتناسق المنظومة الاقتصادية.

خاتمة:

يمكن القول وبعد الإستعراض المفصل للعملية التشريعية في فلسطين اتضح أنها عانت من العديد من الإشكاليات المختلفة إن كان في مرحلة إعداد القوانين أو آلية المصادقة عليها، أو على مستوى وجود سياسة تشريعية واضحة لاسيما في القوانين الإقتصادية مجال بحثنا هذا.

إن ما يميز آليات التشريع في فلسطين هو الغموض وعدم الوضوح الذي أدى إلى خلق حالة من عدم الإنسجام في التشريعات، وعلى صعيد عملية إعداد التشريعات؛ فقد واجهت التجربة التشريعية الفلسطينية بعض جوانب القصور فيها، كعدم احترام ضوابط العملية التشريعية، وتعدد جهات صياغة مشروعات القوانين، الأمر الذي أدى إلى عدم توحيد متطلبات الصياغة، وبالتالي سلامتها وجودتها. وبالرغم من النصوص القانونية الواضحة التي تنظم آليات التشريع وتحدد مراحلها إلى أن الممارسة والتطبيق اعترها العديد من الخلل والإشكاليات، وتمثل ذلك في عدم الإلتزام بالمدد القانونية التي تحكم إجراءات سن التشريعات بمراحلها المختلفة، وحالة عدم إصدار القانون من رئيس السلطة الفلسطينية.

كما يلاحظ أن المشرع الفلسطيني فشل في توحيد القوانين في الضفة وغزة والتي من المفترض أنها مع القدس الشرقية تمثل الدولة الفلسطينية المستقبلية وظلت قوانين مختلفة وأحياناً متناقضة تطبق في كل من الضفة وغزة كل بما تأثر من قوانين للجهات التي احتلته أو أدارت شؤونه.

كما ظهر جلياً غياب السياسة التشريعية الفلسطينية في أولويات التشريع وعدم توجه المجلس التشريعي بالأخذ بنظام الرزم التشريعية الذي يخلق الإنسجام بين التشريعات التي من فصيلة واحدة مثل التشريعات الإقتصادية، ومازالت قوانين اقتصادية سارية المفعول منذ العهد العثماني وفترة الإنتداب البريطاني على فلسطين، حتى أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم يقر حتى الآن لا القانون التجاري ولا

القانون المدني اللذين يمثلان أساساً في العلاقات التجارية والإقتصادية، بل أكثر من ذلك فإن القوانين المطبقة في هذا المجال تختلف بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فبينما في الضفة الغربية يطبق قانون التجارة الأردني لسنة 1966 فإنه في غزة يطبق قانون الإنتداب البريطاني الخاص بالشركات لسنة 1929 وقانون الشركات العادية رقم 19 لسنة 1930، وذلك في ظل التطور الكبير للتشريعات التجارية والإقتصادية على المستوى العالمي.

كما لوحظ أثر غياب السياسة التشريعية في عدم أخذ التكلفة الإقتصادية للتشريعات في الحسبان، الأمر الذي أدى إلى إشكاليات في تطبيق العديد منها. ولا ننسى التأكيد هنا على أن السياسات الإسرائيلية تجاه السلطة الفلسطينية ساهمت في التأثير على عمل المجلس التشريعي لاسيما منع النواب من التنقل من وإلى قطاع غزة والضفة الغربية، كما ساهمت سياسات الإحتلال المتواصلة في تدمير الإقتصاد الفلسطيني وتعطيل إمكانية تطويره وتقبيده باتفاقيات تخدم المصالح الإسرائيلية، كما لاحظنا عند استعراض بنود اتفاقية باريس الإقتصادية، التي مست الإقتصاد الفلسطيني إن كان من حيث التشريع أو من حيث الإجراءات.

توصيات الدراسة

نخرج من دراستنا هذه إلى جملة من التوصيات العملية، نضعها أمام الجهات المختصة في السلطة الوطنية الفلسطينية، لاسيما المجلس التشريعي الفلسطيني ونوصي باتباعها:

- 1- زيادة التنسيق والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال إنشاء سلطة أو هيئة مركزية تكون مهمتها رسم السياسة التشريعية الفلسطينية.

- 2- خلق منصب وزير مكلف بالاتصال بالبرلمان والحكومة تكون مهمته التنسيق وتذليل العقبات التي تواجه العمل بين البرلمان والحكومة لاسيما تقريب وجهات النظر فيما يتعلق بالسياسات التشريعية.
- 3- النص على إلزام الحكومة بعرض برنامجها التشريعي مع بداية الدورات البرلمانية، توضيح فيه سياستها وتحدد فيه أولوياتها التشريعية.
- 4- العمل الجاد والرئيسي على توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة خاصة أن المجلس التشريعي الفلسطيني يعمل منذ حوالي خمسة عشر عاماً ولم يحقق هذا الهدف.
- 5- قيام المجلس التشريعي الفلسطيني بعمل الأساسي في سن القوانين وعدم زج نفسه في الخلافات السياسية التي أدت إلى شل عمله التشريعي وتوقفه طوال الفترة الثانية لعمله، أي منذ الإنتخابات التشريعية الثانية 2006 والإقتتال الذي حصل بين حماس وفتح، وأدى إلى توقف المجلس التشريعي عن عمله الأساسي.
- 6- ضرورة سن قانون واحد يرسم العملية التشريعية بكافة مراحلها، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق، بدل النص على ذلك في قوانين متعددة، حتى يتحقق ضبط أكبر للعملية التشريعية، وبما يضمن التقيد التام بالمدد الزمنية التي تحكم إجراءات العملية التشريعية، وبطلان أي إجراء لا يسير وفقاً لهذه المدد، وتحديد آلية قيام المجلس التشريعي بنشر التشريع المقر في حالة الموافقة الضمنية من رئيس السلطة عليه بعدم اعتراضه عليه خلال المدة الزمنية الممنوحة له قانوناً.
- 7- الأخذ بمبادئ التشريع الجيد من خلال اتخاذ خطوات واليات تسمح بمشاركة المعنيين والمهتمين ومؤسسات المجتمع المدني بالمشاركة في العملية التشريعية لاسيما في القوانين الإقتصادية التي تستوجب الاطلاع على الإجراءات العملية والتي يعرفها أصحاب الشأن أكثر من غيرهم.

8- تعديل التشريعات النازمة للعملية التشريعية في فلسطين بحيث تلزم أي جهة ترغب في تقديم مشروع قانون ما، بعرضه على مختلف الوزارات لإبداء الملاحظات، الأمر الذي يمنع تعارض القوانين. مع التأكيد على ضرورة عرضه على وزارة المالية لإبداء الرأي حول تكلفة المشروع على موازنة الدولة.

9- إلزام الجهة صاحبة الاقتراح حتى وإن كان عضو برلمان بإرفاق مشروع القانون بمذكرتين إيضاحيتين تبين الأولى الحاجة إليه والأهداف المرجوة منه، وتبين الثانية التكلفة الاقتصادية له.

10- نظراً لمحدودية قدرات أعضاء البرلمانات في صياغة مقترحات القوانين، فإنه يكون من المفيد أن تتبنى البرلمانات خطط تدريبية معينة لأعضائها، أو إنشاء معهد تدريبي خاص بأعضاء البرلمان، يشارك فيه خبراء في المجال التشريعي.

11- أن ترفق مع مشروع القانون وثيقة توضح ما إذا كان هناك حاجة إلى التشريعات الثانوية التي ستصدر بعده وتعد ضرورية لتنفيذه.

12- تحديد خطة عمل تشريعية للبرلمان، تمكن الأعضاء من معرفة مشروعات القوانين التي سيتم مناقشتها في الدور البرلماني، على أن تقوم الحكومة بتقديم هذه المشروعات مع بداية انعقاد كل دور.

13- تقييم سنوي للتشريعات والقوانين والإجراءات ومدى ملاءمتها مع متطلبات التطوير الاقتصادي.

14- وضع سياسة تشريعية وطنية توجه المشرع الوطني، على ضوء ثوابتها، بآلية مواجهة ما يعترضه من متغيرات ومستجدات على المستوى الدولي فيما يتصل بعملية إعداد التشريعات.

15- توحيد الجهة المختصة بالصياغة، كجهة مركزية تصوغ كل ما يتم اقتراحه من مشروعات قوانين، سواء من قبل أعضاء المجلس التشريعي أو من قبل الحكومة،

- وذلك بإنشاء هيئة محددة تقوم بهذا الدور، مما يساعد في تجاوز أزمة الصياغات المتعددة للقوانين في فلسطين.
- 16- نظراً لعدم ضبط عملية التصويت في المجلس التشريعي فإنه يتحتم الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني في المجلس التشريعي للوصول إلى حالة من الدقة عند التصويت داخل المجلس.
- 17- إيجاد آلية تضمن الحضور المستمر لجميع أعضاء المجلس التشريعي لجلسات المجلس، والقضاء على ظاهرة التصويت على مشاريع القانون المقترحة بوجود عدد من أعضاء البرلمان لا يتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة، وذلك بالنص على وجوب توافر نصاب قانوني يحقق أغلبية أعضاء المجلس التشريعي عند التصويت وليس عند بداية انعقاد الجلسات.
- 18- تحديد الحد الأدنى للمدة الزمنية التي تفصل مرحلة القراءة الأولى عن الثانية على وجه يحقق الغاية الذي من أجله شرعت هذه القراءات.
- 19- إيجاد ثوابت تنظيمية تحكم عمل اللجان المختلفة في المجلس التشريعي، وتوحيد طبيعة وآلية عمل هذه اللجان بما يحقق ضمان انسجام عملها.
- 20- لتفعيل دور اللجان ومشاركتها الجدية فإنه يوصى بمنع إجراء المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح دون تقديم اللجنة المختصة لتقريرها.
- 21- يوصي البحث الدارسين والمهتمين وأصحاب القرار بمواصلة البحث في السياسة التشريعية الفلسطينية، وإعداد دراسات لاحقة تناقش وتحلل كافة القوانين الإقتصادية السارية المفعول وتقديم الإقتراحات اللازمة لتنظيمها وتوحيدها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

أ. التشريعات و القوانين

- 1 قانون الإفلاس الفلسطيني، رقم (3) لسنة 1936.
- 2 قانون التجارة الأردني، رقم (12) لسنة 1966.
- 3 قانون التجارة البرية، مرسوم اشتراعي رقم (304) تاريخ 1942/12/24، لبنان.
- 4 قانون التجارة العماني، لسنة 1923.
- 5 قانون الرسوم على المنتجات المحلية، رقم (16) لسنة 1963.
- 6 قانون الشركات 1999-5759، إسرائيل.
- 7 قانون الشركات الأردني ، رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته لغاية القانون رقم 17 لسنة 2003.
- 8 قانون الشركات التجارية الإماراتي، رقم (8) لسنة 1984 وتعديلاته.
- 9 قانون الشركات العادية، رقم (19) لسنة 1930.
- 10 - قانون الشركات، رقم (12) لسنة 1964.
- 11 - قانون الشركات، رقم (18) لسنة 1929.
- 12 - قانون الشركات ، رقم (50) لسنة 1994، وقانون الشركات محدودة المسؤولية رقم (5) لسنة 2005، سنغافورة.
- 13 - قانون العلامات التجارية الأردني، رقم (33) لسنة 1952.
- 14 - قانون العلامات التجارية، لسنة 1938.
- 15 - قانون العمل الفلسطيني، رقم (7) لسنة 2000.
- 16 - قانون الغرف التجارية لقطاع غزة، رقم (40) لعام 1954.
- 17 - قانون الغرف التجارية، رقم (21) لسنة 1961.

- 18 - قانون الغرف التجارية، رقم (41) لسنة 1949.
- 19 - القانون المتعلق بشركات المساهمة، المغرب.
- 20 - قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة، رقم (10) لسنة 1998.
- 21 - قانون المصارف الفلسطيني، رقم (2) لسنة 2002.
- 22 - قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية، رقم (6) لسنة 2000.
- 23 - قانون تشكيل المحاكم النظامية، رقم (5) لسنة 2001.
- 24 - قانون سلطة النقد (2)، لسنة 1997.
- 25 - قانون شامل لأحكام البوالص والشيكات، لسنة 1929.
- 26 - قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، رقم (159) لسنة 1981.
- 27 - قانون ضريبة الدخل رقم (17)، لسنة 2004.
- 28 - قانون لتشجيع الإستثمار رقم (1)، لسنة 1998.
- 29 - قرار بقانون بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل ، رقم (1) لسنة 2008.

ب. الكتب

- 1 إبراهيم أبو هنطش ، الآثار الإقتصادية لتحديد الحد الأدنى للأجور للعاملين في الإقتصاد الفلسطيني. جامعة النجاح الوطنية- نابلس، فلسطين، 2003.
- 2 إبراهيم البرغوثي ، كلمة بعنوان : " معوقات تطبيق القوانين الفلسطينية ، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات : "نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية" ، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، 2003.

- 3 إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983 .
- 4 إدريس العلوي العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون : نظرية القانون، ج1، ط2، الرباط، 1976.
- 5 باسم مكحول ، المناطق الصناعية الفلسطينية ودورها المتوقع في التشغيل، المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين. وزارة العمل، 1998.
- 6 باسم مكحول، منشآت الأعمال الصغيرة في شمال فلسطين: الواقع والاحتياجات، مركز بيسان للبحوث والإنماء، 2005.
- 7 باسم مكحول، و نصر عطيان، و شاكر خليل، مراجعة نقدية لمشروع قانون الغرف التجارية الصناعية الزراعية ، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2004.
- 8 بلانيت فايننس ، مسح سوق الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة، الشبكة الفلسطينية للإقراض، 2007.
- 9 توفيق فرج، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1990.
- 10 حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة تحليلية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ط2 ، تشرين أول 1999.
- 11 سامي مقداد، السياسة الائتمانية للبنوك العاملة في فلسطين <http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/27/page9.html>
- 12 حمير عبد الستار، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973 .

- 13 السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1956 .
- 14 عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري -الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر ، القاهرة، 1956 .
- 15 عوض أحمد الزعبي، المدخل إلى علم القانون، ط2، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
- 16 عوض الداودي ، المدخل إلى علم القانون (وخاصة الأردني)، ط 4، اريد، 1996.
- 17 غسان فرمند وآخرو ن، الإطار القانوني والمؤسساتي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين ، المؤتمر الوطني الأول حول تطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، الوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ)، البيرة، 2006.
- 18 فايز بكيرات وآخرون، المساندة التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، 2005.
- 19 كيت باتشت ، ورقة عمل حول تحضير وصياغة وإدارة التشريعات، ورشة عمل لتطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدولة العربية، بيروت، يناير 2003.
- 20 هاس ، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (10)، رام الله، 2007ب
- 21 هاس، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ، تأثيرات تطبيق قانون العمل الفلسطيني على تنافسية القطاع الخاص، رام الله، 2007أ.

- 22 **مجدي المالكي، عمر عبد الرزاق، ياسر شلبي، شاكر صرصور،**
حسن لدادوة، (2004). القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع
غزة: الخصائص الاجتماعية الاقتصادية العامة ، معهد أبحاث
السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، فلسطين.
- 23 **محسن خليل،** النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة،
منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959 .
- 24 **محمد نصر ، و محمد خليفة، و عبدة صلاح،** تأثير مشروع قانون
الشركات على أداء القطاع الخاص في فلسطين ، معهد أبحاث
السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله، 2008 .
- 25 **مركز الم علمات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري ،**
المشروعات الصغيرة في مصر: المشاكل ومقترحات الحل، 2002.
- 26 **مصطفى مرعي ،** عملية التشريع في فلسطين، (الآليات والأهداف
والأولويات)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، أيار
2000.
- 27 **معن ادعيس:** الإختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة
الوطنية الفلسطينية، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان
والبيئة (القانون)، 2000 .

ج. المقالات، الدراسات و الرسائل الجامعية.

- 1 **السيد علي موسى ،** العملية التشريعية في الدول العربية، "الخبرات
المقارنة والدروس المستفادة : ورشة عمل حول تطوير نموذج للصيانة
التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم
في الدول العربية، 2003.

- 2 شريف موسى، ومحمود الجعفري ، مقال بعنوان السلطة والتجارة:
البرتوكول الاقتصادي الإسرائيلي المنشور في مجلة الدراسات
الفلسطينية عدد 21.
- 3 صالح زيدان ، "رؤية نقدية حول الانتخابات السابقة" ورقة عمل مقدمة
لدورة تدريبية بعنوان "مشروع تأهيل مدراء حملات انتخابية"، مجموعة
غزة للثقافة والتنمية، 2005.
- 4 الصاوي ، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة مقدمة لبرنامج ادارة
الحكم في الدول العربية، بيروت، 2003 .
- 5 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ، التعداد العام للسكان والمساكن
والمنشآت 2007، المنشآت الاقتصادية : النتائج النهائية ، رام الله -
فلسطين، 2008أ.
- 6 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ، بيانات غير منشورة ، رام الله -
فلسطين، 2008ب.
- 7 الجهاز المصرفي في فلسطين ، التطورات الاقتصادية والمصرفية في
الأراضي الفلسطينية بين عامي (2000 و 2001)
<http://www.pnic.gov.ps/arabic/economy/banker9.html>
- 8 عزمي الشعبي، كلمة بعنوان " المعوقات في العملية التشريعية في
المجلس التشريعي"، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول
للتشريعات " نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية"، منشورات مؤسسة
الحق، رام الله، نيسان، 2003 .
- 9 علي الصاوي ، الصياغة التشريعية للحكم الجيد : إطار مقترح للدول
العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات

- العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية،
2003.
- 10 علي خشان ، كلمة بعنوان " التشريع الفلسطيني، الواقع والمأمول"،
منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات: نحو بناء
إستراتيجية تشريعية فلسطينية، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان
2003.
- 11 عملية التشريع، سلسلة مبادئ الديمقراطية (6)، مواطن، فلسطين،
1996.
- 12 مقابلة أجريت مع الأستاذ ناصر الرئيس، مؤسسة الحق، رام الله،
2005/11/30
- 13 مقابلة أجريت مع الأستاذة إيمان عبد الحميد، ديوان الفتوى
والتشريع، رام الله، بتاريخ 30 /11/ 2005
- 14 مهال بركات ، واقع تطبيق أبعاد إدارة الجودة الشاملة في ظل الثقافة
التنظيمية السائدة في البنوك العاملة في قطاع غزة، بحث ماجستير،
الجامعة الإسلامية، غزة، 2007.
- 15 منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات، نحو بناء
إستراتيجية تشريعية فلسطينية.
- 16 منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان 2003.
- 17 منظمة التعاون والإنماء الإقتصادي (OECD)، تحسين نوعية
القوانين واللوائح: الأساليب الإقتصادية والقانونية والإدارية، 1994.
- 18 ناصر الرئيس ، استراتيجية التشريع في فلسطين بين الواقع والتطبيق،
مقال منشور في نشرة "أضواء"، مؤسسة الحق، كانون الثاني، 2005.

19 **نبيل مشحور**، كلمة بعنوان: غياب التهيئة في التشريعات الفلسطينية ، منشور في وثائق المؤتمر الفلسطيني الأول للتشريعات، نحو بناء إستراتيجية تشريعية فلسطينية ، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، نيسان 2003.

20 سلطة النقد الفلسطينية

[http://www.pma-](http://www.pma-palestine.org/arabic/banks/developbank.html)

[palestine.org/arabic/banks/developbank.html](http://www.pma-palestine.org/arabic/banks/developbank.html)

ثانياً: المراجع الأجنبية

- 1- **Borland, Jeff** (2006). Effects of Employment Regulation: Theory and Empirical Evidence. Ministry of Economic Development: New Zeland.
- 2- **Ghoneim, Ahmed** (2003). Intellectual Property in Arab countries: SMEs As copyright owners and/or copyright user, Center on International Private Enterprise (CIPE).
- 3- <http://www.pal-plc.org/arabic/about/history.html>
- 4- **Retnadi, Djoko** (2007). The Role of MSMEs Lending in 2007: Opportunities and Challenges.
- 5- **Sawali, Rosemarie R** (2008). Congressional Planning and Budget Department, House of Representatives, Philippine. Improving Access of MSMEs to Financing.

- 6-Small Business Research Center (SBRC) (2006). The Impact of Regulation on Small Business Performance, Kingston University: UK.
- 7-**Spong, Kenneth** (1994). Banking Regulation, its Purposes, Implementation and Effects.
- 8-**Victor Tokman and Emilio Klein**, (1996). Regulation and the Informal Economy, Lynne Rienner Publishers.
- 9-UNDP and World Bank (2005). MSME Dialogue Series. Creating and Implementing Micro, Small and Medium Enterprise Support Policies and Initiatives.

الفهرس

1.....	مقدمة
9.....	فصل تمهيدي: التطور التاريخي للتشريع في فلسطين
10.....	المبحث الأول: التشريعات التي حكمت فلسطين قبل إنشاء السلطة الفلسطينية
10.....	المطلب الأول: تشريعات الحكم العثماني
11.....	المطلب الثاني: تشريعات الإنتداب البريطاني
12.....	المطلب الثالث: تشريعات الحقبة الأردنية
13.....	المطلب الرابع: تشريعات الإدارة المصرية لقطاع غزة
14.....	المطلب الخامس: تشريعات الإحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع
15.....	المبحث الثاني: التشريعات بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية
16.....	المطلب الأول: مرحلة ما قبل الانتخابات التشريعية
16.....	المطلب الثاني: مرحلة ما بعد الانتخابات التشريعية
17.....	المطلب الثالث: : نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني
19.....	المطلب الرابع : مهام المجلس التشريعي الفلسطيني
22.....	الباب الأول: السياسة التشريعية الفلسطينية وآلياتها
24.....	الفصل الأول: دور السياسة التشريعية في العملية التشريعية
27.....	المبحث الأول: أهداف السياسة التشريعية وآثار غيابها
27.....	المطلب الأول: أهداف السياسة التشريعية
33.....	المطلب الثاني: آثار غياب السياسة التشريعية
38.....	المبحث الثاني: عناصر ومكونات السياسة التشريعية
39.....	المطلب الأول: تشكيل السياسة

المطلب الثاني: البرمجة والجدولة الزمنية التشريعية.....	41
المبحث الثالث: واضعو السياسة التشريعية.....	44
المبحث الرابع: الإستشارة أثناء عملية وضع السياسة.....	47
المبحث الخامس: السياسة التشريعية وأولويات التشريع.....	51
المطلب الأول: التحديد الإعتباطي للأولويات.....	55
المطلب الثاني: معايير تحديد الأولويات.....	58
المطلب الثالث: تحديد أولويات التشريعات والحالة الفلسطينية.....	61
المبحث السادس: السياسة التشريعية وآليات التشريع.....	62
المطلب الأول: السياسة التشريعية ووضع معايير للصياغة النظرية.....	63
المطلب الثاني: التدقيق من خلال العملية التشريعية.....	68
المطلب الثالث: تقييم القوانين الحالية.....	71
المطلب الرابع: أثر السياسة التشريعية على التشريعات الثانوية.....	76
المبحث السابع: السياسة التشريعية والتأثير الإقتصادي: التكاليف الإقتصادية.....	80
المطلب الأول: السياسة التشريعية والتأثير الإقتصادي للتشريعات.....	81
المطلب الثاني: تكلفة العمل بأحكام التشريع.....	84
المطلب الثالث: المشرع الفلسطيني وسياسة التهيئة.....	87
الفصل الثاني: آلية التشريع في فلسطين.....	89
المبحث الأول: التعريف بآلية التشريع.....	89
المطلب الأول: تعريف التشريع وخصائصه.....	89

المطلب الثاني: أهمية التشريع ومزاياه.....	91
المطلب الثالث: أنواع التشريع وطرق سنّها في فلسطين.....	94
المبحث الثاني: عمل اللجان البرلمانية ومرحلة المناقشة العامة.....	103
المطلب الأول: دور لجان المجلس التشريعي وآلية عملها.....	110
المطلب الثاني: مرحلة المناقشة العامة.....	120
المبحث الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون، والتصويت عليه....	124
المطلب الأول: إقرار مشاريع القوانين العادية.....	125
المطلب الثاني: إقرار مشروع قانون الموازنة العامة.....	128
المبحث الرابع: التصديق.....	129
المبحث الخامس: الإصدار والنشر.....	134
المطلب الأول: الإصدار.....	135
المطلب الثاني: النشر.....	138
المبحث السادس: العوامل التي أثّرت على أداء المجلس التشريعي.....	142
خاتمة الباب الأول.....	145

الباب الثاني: التشريع الاقتصادي الفلسطيني بين السياسة التشريعية

والواقع الاقتصادي.....	147
الفصل الأول: واقع الإقتصاد الفلسطيني.....	149
المبحث الأول: واقع الإقتصاد الفلسطيني قبل اتفاقيات التسوية.....	150
المطلب الأول: التجارة.....	150
المطلب الثاني: الصناعة.....	156
المطلب الثالث: الزراعة.....	160
المطلب الرابع: السياحة.....	163

المبحث الثاني: واقع الإقتصاد الفلسطيني بعد اتفاقيات أوسلو.....	165
المطلب الأول: الواردات.....	166
المطلب الثاني: الصادرات.....	168
المبحث الثالث: الإطار العام المنظم للإقتصاد الفلسطيني.....	169
المطلب الأول: القانون الأساسي الفلسطيني.....	170
المطلب الثاني: اتفاقية باريس الإقتصادية.....	172
المطلب الثالث: علاقة الإقتصاد الفلسطيني بالإقتصاد	
الإسرائيلي.....	175
المبحث الرابع: تأثير الإتفاقيات على التشريع الإقتصادي الفلسطيني...177	177
المطلب الأول: التشريعات الإقتصادية والإتفاقات الفلسطينية	
الإسرائيلية.....	177
المطلب الثاني: التشريعات الإقتصادية ومنظمة WTO.....	196
الفصل الثاني: واقع السياسة التشريعية الفلسطينية في مجال القوانين	
الإقتصادية.....	200
المبحث الأول: التشريعات الإقتصادية السارية المفعول.....	202
المطلب الأول: التشريعات الإقتصادية السارية المفعول قبل إنشاء	
السلطة الفلسطينية.....	203
المطلب الثاني: التشريعات الإقتصادية الصادرة عن السلطة	
الفلسطينية.....	205
المبحث الثاني: تقييم البيئة القانونية للإقتصاد الفلسطيني.....	207
المطلب الأول: القوانين المالية.....	207
المطلب الثاني: تشريعات الإستثمار.....	213
المطلب الثالث: التشريعات المتعلقة بالتجارة.....	238

المطلب الرابع: القضاء.....	249
المبحث الثالث: معوقات تطور التشريعات الإقتصادية الفلسطينية.....	256
المطلب الأول: إطار السياسة الإقتصادية الفلسطينية.....	256
المطلب الثاني: عمل القطاع الخاص ضمن الإطار القانوني	
الحالي.....	259
المطلب الثالث: تطبيق القوانين الإقتصادية من طرف السلطة	
الفلسطينية.....	261
المطلب الرابع: الأداء التشريعي للسلطة الفلسطينية.....	265
خاتمة الباب الثاني.....	267
خاتمة.....	270
قائمة المراجع.....	275
الفهرس.....	284