Malaysian Journal of Syariah and Law
مجلة الشريعة والقانون بماليزيا

Vol. 10, No.1, pp. 118-131 | JUNE 2022
ISSN: 1985-7454 | E-ISSN: 2590-4396
www.mjsl.usim.edu.my

Submission date: 9 Jan 2021 *Acceptance date: 23 May 2021* *Publication date: 01 June 2022*

التحديات والمعوقات التي تواجه توحيد القوانين المطبقة في فلسطين

LEGAL IMPEDIMENTS OF UNIFICATION OF LAWS IN PALESTINE

[I,*] Shadi O A Jabbarin, [Ii*]Norfadhilah Mohamad Ali, [Iii*] Ahmad Zaki Salleh

Faculty of Syariah and Law, Universiti Sains Islam Malaysia, Bandar Baru Nilai,

Negeri Sembilan

[*] (Corresponding author) e-mail:shadioja@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.33102/mjsl.vol10no2.321

ABSTRACT

This research aims to study the challenges relating to the unification of laws applied in Palestine as a result of the political fluctuations that Palestine has undergone since the Ottoman Empire until the present moment. The stretch of legal historical timeline covers the Ottoman rule, the British Mandate and the Israeli occupation, the annexation of the West Bank with Jordan and the Gaza Strip with the Egyptian administration, the complete occupation of all of Palestine, the emergence of the Palestinian National Authority and the era of unification of laws. This paper examines the obstacles that would hinder the unification of laws in Palestine, and in order to propose solutions, relies on the legal historical approach to narrate the contextual approaches in the issuance of laws during the different eras. The paper has also utilized descriptive and analytical approaches from the study of legal texts issued on the matter. This paper notes that the absence of a structured legal committee to harmonize the legal terms and nomenclatures in the laws issued by the Palestinian National Authority is a significant hindrance to the unification of laws in Palestine. This is in addition to the absence of executive regulations for most of the laws issued during the era of the Palestinian National Authority or in the previous eras, the absence of explanatory notes to refer to and specialized studies for the need to issue new laws to ensure its appropriate implementation. Such are important to adhere to the legislator's intent and directions towards the effective execution of the law. This paper recommends a structured effort in the form of the establishment of committees to harmonize and unify the different laws as applied in Palestine, in addition to issuing executive regulations for the laws and developing explanatory notes as needed.

***Keywords**: harmonization of laws, applicable laws, legislative disruption, obstacles to unification*

ملخص البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة التحديات التي تواجه توحيد القوانين المطبقة في فلسطين نتيجة التقلبات السياسية التي مرت بها منذ الدولة العثمانية وحتى اللحظة الحالية بدءا من العثمانيين مرورا بالانتداب البريطاني والاحتلال الإسرائيلي ومن ثم اتحاد الضفة الغربية مع الأردن وقطاع غزة مع الإدارة المصرية وحتى الاحتلال الكامل لكل فلسطين إلى نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية ومرحلة توحيد القوانين. وتطلع الباحث لتحقيق مجموعة من الأهداف أهمها تسليط الضوء على المعيقات التي من شأنها أن تعيق توحيد القوانين في فلسطين ووضع حلول مقترحة للخروج من أزمة التداخل القانوني في ظل الوضع الراهن، واعتمد الباحث لتحقيق أهدافه على المنهج التاريخي لسرد التدرج التاريخي في صدور القوانين وفق الأزمان ثم المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية الصادرة ووصفها وتحليلها، وفي الخاتمة توصلت الدراسة إلى: عدم وجود لجان قانونية لمواءمة المصطلحات القانونية والمسميات ذات الصلة في القوانين التي صدرت عن السلطة الوطنية الفلسطينية ونعني بذلك القوانين الموحدة، عدم وجود لوائح تنفيذية لمعظم القوانين التي صدرت في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية أو في الفترات السابقة لها، عدم وجود لجان لعمل دراسات موازنة لاحتياج اصدار أي قانون لضمان تنفيذه بالطريقة الصحيحة، عدم وضع مذكرات ايضاحية تبين مقصد المشرع واتجاهاته، لذلك أوصى الباحث بتشكيل لجان لمواءمة القوانين والعمل على توحيدها، إضافة إلى إصدار لوائح تنفيذية للقوانين ووضع مذكرات إيضاحية.

الكلمات المفتاحية: *موائمة القوانين، القوانين السارية، تعطل الحياة التشريعية، معوقات التوحيد*

مقدمة

مرت فلسطين بكثير من المراحل والحقبات التاريخية على مر الزمان ولم تشهد المنطقة استقرارا في جل أوقاتها وإنما عاشت في تقلبات سياسية وظروف تختلف من فترة إلى أخرى حيث ورثت فلسطين الحالية إرثا قانونيا مختلطا ومختلفا عرف عدم التجانس بين قواعده القانونية ومصادره التشريعية.

فمنذ فترة الحكم العثماني وخضوع فلسطين لسلطة الدولة العثمانية كباقي الأقطار في المنطقة لم يكن ساريا في فلسطين إلا الأحكام الصادرة من الدولة العثمانية، ويشير التاريخ القانوني العثماني إلى وجود فترتين أساسيتين: أولاهما، الفترة من عهد تأسيس الإمبراطورية العثمانية وحتى عهد التنظيمات، عام 1839 والثانية، الفترة من عهد التنظيمات حتى 1917 (Moḥamad Yaḥya, 2021).

وخلال الفترة الأولى كان النظام القانوني العثماني مبنيا أساسا على مبادئ الشريعة الإسلامية والفقه الإسلامي والأعراف والقرارات الصادرة عن السلطان (الحاكم). ولكن الأحداث التي شهدها القرنين السابع والثامن عشر أضعفت الإمبراطورية العثمانية، الأمر الذي أدى إلى بروز فترة إصلاحية عرفت بـ "عهد التنظيمات". ومنذ

بداية عام 1839، هدفت التنظيمات الإصلاحية إلى حد ما علمنة الإمبراطورية العثمانية. وقد تبنت الإمبراطورية بعض التقنينات الغربية (على سبيل المثال قانون التجارة الفرنسي)، وذلك من أجل النشاط التجاري بين الإمبراطورية وأوروبا.

وقد دفعت التنظيمات الإصلاحية الإمبراطورية إلى تقنين الأحكام القائمة على الدين والأعراف والقانون السلطاني، الأمر الذي نتج عنه سن تشريعات هامة لا زالت سارية المفعول في فلسطين حتى يومنا هذا (Al-Wad' Al-Qanūnī fī Falastīn, 2013). ولا يخفى على أحد أن المصادر التشريعية في تلك الفترة كانت مستمدة من الشريعة الإسلامية الغراء وتحديدا من مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان(Aḥmad, 2008)، ومن الجدير ذكره أن فلسطين حتى تاريخ هذه الدراسة لا زالت تطبق بعضا من الأحكام القانونية التي صدرت في تلك الفترة ولا أدل على ذلك من سريان قانون الأراضي العثماني 1857 ومجلة الأحكام العدلية حتى الوقت الحالي وتطبق باعتبارها القانون المدني الفلسطيني ويعمل بها في محاكم الضفة الغربية الفلسطينية لنهر الأردن ومن الجدير ذكره هنا تأثر القانون في تلك الفترة بالنظام اللاتيني وبقي الحال على ما هو عليه حتى عام 1917 وهو احتلال فلسطين ووقوعها تحت الانتداب البريطاني

أثناء فترة الانتداب والتي تمتد بين 1917–1948 خضعت فلسطين لسطلة الانتداب وطبقت عليها القوانين والأوامر التي كانت تصدر من المندوب السامي أو من حكومة الانتداب باعتبارها واقعة تحت حكم التاج الملكي البريطاني وتمت إدارة الانتداب من قبل المندوب السامي حيث كان صاحب الصلاحية الكاملة في جميع السلطات الإدارية والتشريعية

شهدت هذه الفترة – 30 عاما – نشاطا تشريعيا واسعا، الأمر الذي أفرز تشريعات متعددة في مختلف المجالات في فلسطين. كما ظلت القوانين العثمانية السارية المفعول حتى عام 1917 قائمة مع مراعاة ما جرى عليها من تعديل أو استبدال بموجب قوانين الانتداب البريطاني. وقد أعادت حكومة الانتداب تشكيل النظام القانوني بتحويله من النظام العثماني اللاتيني إلى النظام الانجلوسكسوني. وفي عام 1933، كُلف روبرت هاري ديرايتون المسمى آنذاك بـ " مدون حكومة فلسطين " بجمع وتحرير تشريعات الانتداب البريطاني في ثلاث مجلدات، وقد تضمن هذا العمل جميع وفهرسة القوانين والمراسيم الملكية البريطانية التي طبقت فيها.(Al Majlis al Tashr'iy al Falastiniy)

وبعد حرب 1948، وقع ثلاثة أرباع فلسطين تحت السيطرة الإسرائيلية، في حين خضعت مناطق الضفة الغربية لنهر الأردن في الشق الفلسطيني لحكم المملكة الأردنية الهاشمية وكان قطاع غزة تحت حكم الإدارة المصرية.

في هذه المرحلة ظهرت حقبة تاريخية وقانونية جديدة حيث أعلن الاحتلال عن قيام دولة إسرائيل على الأراضي التي وقعت تحت سيطرته وأصبح يعدل ويغير بالقوانين بما يتفق مع مصلحته باعتباره صاحب سيادة على الأرض وخضع السكان الفلسطينيين في المناطق المحتلة في تلك الفترة للقوانين الإسرائيلية، بينما سرت على مناطق

الضفة الغربية القوانين الأردنية ومناطق غزة خليط أيضا من القوانين أهمها القوانين المصرية وما زال بعضها ساريا حتى اللحظة وسنشير اليه ان شاء الله في متون هذه الدراسة.

ما جرى من احتلال فصل بين الضفة وقطاع غزة كان من شأنه جلب الخلافات بما فيها ما يتعلق بالثقافة القانونية وصف على أثره النظام القانوني في أراضي الضفة الغربية بأنه قانون مدني أو بمعنى آخر أنه نظام قانوني قاري أوروبي، بينما أبقى النظام القانوني في قطاع غزة على معظم القوانين الصادرة أيام الانتداب مما جعلها تكون أقرب إلى نظام قانون العموم. (Khalīl, 2018)

بقي الحال حتى عام 1967 في تلك الفترة وقعت الحرب بين القوات الإسرائيلية والجيوش العربية وكانت نتيجة الحرب ان سيطرت إسرائيل كقوة احتلال على باقي انحاء فلسطين فأصبحت فلسطين كاملة تحت الاحتلال وفي هذه الفترة أصبحت هذه المناطق تدار من قبل قوات الاحتلال ولكنها لم تضمها إليها وانما نظمتها قانونا بموجب الأوامر العسكرية التي كان يصدرها قائد جيش الاحتلال في مناطق الضفة الغربية منفصلا بقراراته عن تلك التي كانت تصدر عن قيادة الاحتلال في قطاع غزة، فلكل منهم قراراته وأوامره العسكرية التي تتوافق مع أهوائه لحماية قواته كدولة احتلال وفقا للواقع وليس إلا.

بقي الحال على ما هو عليه عام 1993 حيث تم توقيعه اتفاقية اعلان المبادئ (أوسلو 1) بين منظمة التحرير الفلسطينية كممثل للشعب الفلسطيني وبين دولة الاحتلال بموجبه دخلت المنظومة القانونية في فلسطين مرحلة جديدة حاملة معها كل الإرث التاريخي الذي تم الحديث عنه سابقا، وبدأت السلطة الفلسطينية وفقا لأحكام الاتفاقية واستنادا لحقها التاريخي في حكم أرضها وشعبها أولى قراراتها وإرساء معالم نظامها كمرحلة تمهيدية لإقامة دولة مؤسسات يحكمها القانون والنظام وعليه ستكون الدراسة إن شاء الله على النحو التالي:

أساب سريان القوانين القديمة والتحديات التي تواجهها أثناء التطبيق

أولا –أسباب سريان القوانين القديمة على الأراضي الفلسطينية: دخلت السلطة الوطنية الفلسطينية كقوة أمنية وكنواة لدولة بعد اتفاقية إعلان المبادئ (Ittifaqiyyat Oslo:1993) أوسلو 1 والتي تم توقيعها بين الجانبين الإسرائيلي من جهة ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة ثانية وذلك نتاجا لمفاوضات جرت بين الطرفين مثل فيه الجانب الفلسطيني وفدا مكونا من شخصيات أردنية وفلسطينية.

لذلك وتحديدا بتاريخ 1994/5/10 دخلت طلائع قوات الأمن الفلسطينية إلى مدينتي غزة وأريحا تنفيذا للاتفاق وكانت المسؤولية الكبيرة تقع هنا بالفراغ القانوني الذي سيظهر أثناء انسحاب الاحتلال الذي كان قد ألغى كل الأحكام الأردنية والمصرية السابقة في الضفة الغربية والقطاع واستبدلها بأوامره العسكرية التي من شأنها أن تنسحب معه ولا تسري بعد انسحابه لعدم صلاحيته بالحكم أساسا، وعليه كان لا بد من وجود تشريعات ولو قديمة وإعادة هيكلية سريعة للنظام القانوني حتى لا يكون هناك فراغ قانوني.

وعليه فقد صدر القرار رقم 1 القاضي بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 وهو التاريخ الذي احتلت فيه إسرائيل أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة. (Qarar 1:1994) يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/6 في الأراضي الفلسطينية " الضفة الغربية" وقطاع غزة حتى يتم توحيدها (Al Waqai' Al Falastiniyy: 1994)

وبدأت منذ تلك اللحظة مظاهر التشريع الفلسطيني تظهر إلى حيز الوجود فتم تحرير مجلة الوقائع وهي الجريدة الرسمية التي تنشر فيها القوانين وكانت أولى كلماتها كمقدمة تعريفية " ان القوانين لا تكون نافذة دون علم الكافة بها ويتحقق هذا بنشر هذه التشريعات في الجريدة الرسمية ولهذا سوف تنشر القوانين والقرارات والأنظمة ذات الصبغة العامة الصادرة من السلطة الفلسطينية في الجريدة الرسمية التي أطلق عليه الوقائع الفلسطينية – والتي ستصدر عن ديوان الفتوى والتشريع ".

بموجب القرار السابق ذكره عاد تطبيق القوانين الأردنية والمصرية أو حتى التي كانت نافذة في ذلك الحين على الأراضي التي تحكمها السلطة الوطنية الفلسطينية ووفقا لذلك كان هناك خليط من القوانين المختلفة في منطقتي الضفة والقطاع ليس فقط أردنية أو مصرية وإنما ما كان يسري في تلك الفترة من قوانين أخرى.

وهنا كان لزاما أن نشير إلى بعض القوانين التي عادت لتطبق في فلسطين مرة أخرى والتحديات التي تواجه تطبيقها على أرض الواقع، حيث إننا ننظر الى أن الفراغ القانوني قد تم تغطيته، ولكننا وقعنا في إشكالية عدم اتساق القوانين فمنها عاد للتطبيق عثمانيا ومنها بريطانيا بموجب هذا القرار إضافة إلى القوانين الأردنية والمصرية، كما أن ذلك أدخل النظريات القانونية في خليط من عدم التجانس وفقا للمصدر الذي كانت تستقي منه القوانين طبيعتها وعليه ستنتقل الدراسة للحديث عن التحديات التي تواجه تطبيق هذه القوانين.

ثانيا– التحديات التي تواجه تطبيق هذه القوانين: إن الناظر إلى التقلبات السياسية التي مرت بها فلسطين منذ عصر التقنين زمن الدولة العثمانية مرورا بالانتداب حتى الاحتلال إلى زمن الوحدة مع المملكة الاردنية الهاشمية في الضفة ووضع القطاع تحت حكم الادارة المصرية تماشيا مع وقوع كامل فلسطين تحت الاحتلال إلى ظل وجود سلطة فلسطينية لأول مرة تحكم باسم الشعب وتصدر قوانينا باسم شعبها يرى أن هذه الفترات ليست متجانسة بطبيعتها فلكل منها مصادر للتشريع يختلف باختلاف الزمن الذي مرت فيه، إضافة إلى اختلاف الفكر القانوني الذي يؤثر فيها.

فمصدر التشريع في زمن الحكومة العثمانية كان الفقه الإسلامي ومصدره الراجح في مذهب الامام أبي حنيفة النعمان ومازالت المجلة تمثل القانون المدني في فلسطين.

في تلك اللحظة ذهبت الدولة العثمانية للأخذ بالنظام اللاتيني بينما اقتضى وقوع فلسطين تحت الانتداب أن تسن حكومة الانتداب قوانين وفق توجهها في التشريع وهو النظام الانجلوسكسوني بينما لكل من مصر والاردن

اتجاها آخر في التشريع لقوانينها ومصادر للتشريع الخاص بها، أما الاحتلال الاسرائيلي فإن أحكامه العسكرية لها توجهها الخاص ومصادره الخاصة التي تحمي مصالحه وتوجهاته.

هنا سأشير إلى بعض القوانين التي ما زالت تطبق في فلسطين متخذا قانون يمثل كل فَترة على سبيل المثال لا الحصر، ففي فترة الانتداب البريطاني تجدر إشارة إلى قانون المخالفات المدنية المعدل رقم (5) لسنة 1947 بينما تجدر الإشارة الى مجلة الأحكام العدلية العثمانية والتي تشمل القانون المدني الساري المفعول في فلسطين كقانون يمثل الدولة العثمانية وما زال ساريا ، أما أهم القوانين التي ما زالت نافذة في الفَترة الأردنية فنشير هنا الى قانون العقوبات الاردني رقم16 لسنة 1960 الذي يسري أيضا على مناطق الضفة الغربية في فلسطين يقابله قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 الذي يطبق في قطاع غزة ولا يسري على أراضي الضفة الغربية بينما ما زالت بعض الأوامر العسكرية سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة لعدم وجود بديل لها وعليه فإن الإشارة إلى بعض القوانين تفصيلا يعطينا لمحة عن التحديات التي تواجه التطبيق على النحو التالي:

1- قانون المخالفات المدنية المعدل لسنة 1947 والذي جاء تعديلا للقانون الأصل "المخالفات المدنية لسنة 1944" (Al Waqai' Al Falastiniyy: Al Intidab Al Britaniyy, 1944) حيث صدر هذا القانون عن حكومة الانتداب البريطاني وجاء في 11 مادة عدلت القانون الأصلي.

بينما جاء القانون الأصلي في 71 مادة وستة فصول تطرق للحقوق والواجبات وتبعات ذلك على كل من الأطراف ثم أشار إلى المخالفات المدنية ووجوه الدفاع التي يصح التمسك بها في بعض الدعوى المقامة على مرتكبيها كقضايا القذف وأوجه الدفاع في مثل هذا النوع من القضايا ثم الحبس بغير حق والدفاع المقبول في قضايا الاعتداء وتحديد تبعة اثبات الإهمال، كما أشار إلى صلاحية المحكمة في الأوامر التحذيرية وإصدار التعويض، وفي فصله الخامس أشار إلى التعويضات المتعلقة بالعمال وعدم اعتبار التأمين لدى تقرير التعويض.

هذا القانون مثالا على القوانين التي ما زالت سارية حتى اللحظة ويطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة كونه لم يلغ من أي قانون آخر ولم يسن بديلا عنه.

2- مجلة الأحكام العدلية: من الجدير ذكره أن المجلة اتخذت من الفقه الإسلامي عامة مصدرا لها واختصت بتقنين مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان، وكون المجلة كانت سارية المفعول في الأردن قبل عام 1967 ووفقا للقرار الذي صدر عام 1994 عاد تطبيق المجلة على أراضي الضفة الغربية الفلسطينية مرة أخرى إلى العلن.

جاءت المجلة في 1851 مادة قانونية تضمنت أحكاما لمختلف المعاملات المدنية مثل البيع والايجار والكفالة والوكالة وغيره ذلك بشكل محكم نظم المسائل الفقهية المبددة والمتناثر فأصبحت هذه المجلة تجسد عملا تشريعيا عظيما سد فراغا كبيرا في القضاء والمعاملات المدنية ورغم ذلك فإن المجلة وقعت في عيوب كثيرة انتقدها بها علماء الفقه وفقهاء القانون حيث اقتصرت على المذهب الحنفي دون غيره من المذاهب المقررة في الفقه الإسلامي

وهذا أثكل كاهل اتباع المذاهب الأخرى مجبرا إياهم على الأخذ بهذا الرأي مع أنه قد تكون آراء المخالفين للحنفية من باقي الأئمة أصوب كما هو الحال في نظرية الفساد والشروط في العقود، كما كثر التكرار في المجلة لخلوها من النظرية العامة للعقود والالتزامات مع اشتمال كتاب البيع في المجلة لموضوع الايجاب والقبول وهو متعلق بكل العقود لا بعقد البيع وحده.

إشارة إلى أنها تناولت موضوعات عدة حيث تطرقت إلى أصول التقاضي والمحاكمات والدعوى والكثير من المواضيع التي تصنف في القانون التجاري لا المدني إضافة إلى طول العبارات وكثرة التفصيلات ما جعلها أقرب إلى كتب الفقه لا إلى كتب القانون (Al Bagha, 2009) خلافا لأصول الصياغة القانونية التي تمتاز بالبلاغة والايجاز وهو ما لم نجده في المجلة.

3- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960: المطبق في أراضي الضفة الغربية دون التعديلات التي وقعت عليه بعد عام 1967م، ولذات السبب المشار إليه سابقا وهو القرار بقانون رقم 1 لسنة 1994 يسري هذا القانون على مناطق الضفة الغربية وهو قانون قديم يبلغ من العمر التشريعي ستون عاما تقريبا صدر عن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية إبان الوحدة مع الأردن وما زال نافذا حتى اللحظة. (Al Jaridah Al Rasmiyy Al Urduniyy, 1960)

هذا القانون مع قدمه لا يلبي الحاجة إلا أنه سد فراغا قانونيا ليس إلا حيث جاء في 476 مادة قانونية تطرقت إلى الأحكام العامة للجريمة في جزئها الأول ومن ثم اختص بتفاصيل كل جريمة على حدى ولقدمه ولتطور الحياة ووسائل التواصل والعلاقات المجتمعية وحتى تغير أسلوب الجريمة لم يعد هذا القانون كافيا للردع.

كل هذا الإرث الذي وصل إلى السلطة الفلسطينية كان مثكلا لكاهلها مصعبا عليها التنسيق بين هذه القوانين التي تختلف بمصادر قواعدها القانونية، وما تطرقتُ إليه هو مثال على بعض الفترات لا كلها وعلى بعض القوانين لا كلها أيضا، وكما أشرت سابقا أن قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة هو قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 وليس القانون الأردني المشار إليه. (Al Waqai' Al Falastiniyy: Al Intidab Al Britaniyy, 1936).

إن اختلاف المصادر التشريعية في الفترات الزمنية المختلفة والتوجهات القانونية المختلفة لكل حكم يختلف عن الآخر في أهدافه وطريقة صياغته للقانون وحتى في النظام القانوني نفسه من لاتيني إلى أنجلوسكسوني وفقهٍ إسلامي، وهذا كان من أهم المشاكل التي يقع فيها منفذو القانون أثناء التطبيق.

ما نجده من صعوبة اليوم هو الاختلاف في المدرسة القانونية من حيث الأصل يجعلنا لا نعرف أين نتجه، ففي القانون المدني المتمثل بمجلة الأحكام العدلية مثالا يقع الضمان في التعويض عن الضرر حتى لو وقع الضرر من الصغير غير المميز أو المجنون أو المعتوه وهو من قواعد الفقه الإسلامي التي أخذت بها المجلة بقولها لا ضرر ولا ضرار،

وجناية العجماء جبار، والمباشرة والتسبب بينما قانون المخالفات المدنية يتوجه إلى الخطأ في التعويض وهو اتجاه فلسفي بعيد كل البعد ومدرسة تختلف كليا عن مدرسة الفقه الإسلامي رغم أن القانونين قانونان مدنيان ما زالا يطبقان في فلسطين حتى الآن.

وفي الإشارة لقانون العقوبات الذي ما زال نافذا نقع في حيرة أمام بعض أحكامه من حيث الأصول، فعلى سبيل المثال هل نأخذ بتعدد الأسباب في الجريمة أم بالسبب المباشر، وإن كان القانون واضحا أين اتجه، إلا أن هذا الغموض الذي لم يحدد من قبل المشرع الفلسطيني جعل القضاء يجتهد كثيرا ليذهب إلى المدرسة التي يريد وفقا لسلطته التقديرية.

إضافة إلى قدم العقوبات حيث نرى أن الغرامات المفروضة فيه أصبحت لا تساوي شيئا ماديا في الوقت الحالي، ومثالا لذلك تنص م 186 عقوبات على "كل مقاومة فعلية كانت أم سلبية توقف عملا مشروعا يقوم به أحد الأشخاص الذين وصفتهم المادة السابقة، يعاقب عليها بالحبس من شهر إلى ستة أشهر أو بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين دينارا" والناظر للنص يرى أن المشرع استعمل لفظ (أو) بدلا من (و) والتي تفيد الاختيار وليس الجمع وبحال الاختيار لعقوبة الغرامة فإن المبلغ لا يعتبر رادعا.

مشكلة أخرى تواجه التطبيق وهي مهمة للغاية أن قانون الإجراءات الفلسطيني المطبق في فلسطين حاليا هو قانون فلسطيني حديث النشأة صدر عن المجلس التشريعي الفلسطيني عام 2003 وبهذا فإن الفلسفة الفقهية تشير إلى أن قانون الإجراءات الجزائية هو الطريق التي تسير عليها قانون العقوبات وبما أن الفارق الزمني بين القانونين حوالي 41 عاما فترة ليست بالقصيرة يُظهِرُ بما لا يوحي للشك الفجوة الكبيرة بين القانونين رغم أن الأصل هو الانسجام والترابط بينهما.

وحيث أنني لم أتطرق سابقاً للقوانين التي صدرت عن السلطة الوطنية الفلسطينية إلا أنني سأشير إليها في متون الدراسة باعتبارها أصبحت موحدة ومُلغِيةً لكل قانون يقابلها أو يعارضها. بينما نناقش هذا الأمر في التحديات ومعوقات التوحيد.

معوقات التوحيد والأسباب التي حالت دون ذلك

أولا– محاولات توحيد القوانين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية: صدر الكثير من القوانين عن السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1994 وحتى وقتنا الحاضر امتازت بكونها عصرية وحديثة، لكنها ليست كافية لتلغي كل الإرث القانوني الذي ورثته فلسطين في ظل فترات التقلب السياسي التي تم الإشارة إليها سابقا، ولكنها كانت لأول مرة تصدر باسم السعب الفلسطيني ومن سلطة فلسطينية على أرض فلسطين.

من وجهة نظر الباحث هذه القوانين ليست كافية لتظهر السيادة الفلسطينية الكاملة على أراضيها فلم يصدر قانون للعقوبات ولا حتى دستور فلسطيني وإنما صدر قانونا سمي بالقانون الأساسي الفلسطيني بمثابة دستور حدد نظام الحكم والحريات والفصل بين السلطات (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2003). واستكمالا لما ذكر لم يصدر مثلا قانون للجنسية الفلسطينية مما يجعلنا نقع في حيرة من أمرنا وفق سؤال مفاده كيف نحدد المكون البشري لفلسطين؟ وإن كانت الجنسية الفلسطينية موجودة حكماً رغماً عن الاحتلال الذي لا يمكن أن يغير من الواقع شيئاً ولا يمكن له أن يجعل من الفلسطينيين عديمي الجنسية أو مجهوليها.(Al-'Uyun, 2009)

بينما لا يوجد ما ينظمها أو يشير اليها سوى في بعض النصوص البسيطة هنا وهناك والمتناثرة بين ثكنات القوانين المختلفة، حيث أشارت م 7 مثلا من القانون الأساسي الفلسطيني إلى أن الجنسية الفلسطينية تنظم بقانون وأشار قانون الانتخابات الفلسطينية رقم 4 لسنة 2006 في م 6 منه إلى " الانتخابات حق لكل فلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في هذا القانون" ما يجعلنا نسأل سؤالا واحدا ان كان هذا القانون ينظم حقا سياسيا قائما على الجنسية لمن هو فلسطيني لماذا اقتصر على فلسطينيي الداخل من ساكني الضفة الغربية والقطاع والقدس ولم يطال كل من هو فلسطيني في كل بقاع الدنيا (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2006).

في المجموعة الجنائية مثلا صدر عن السلطة التشريعية قانون الإجراءات الجزائية وكما أسلفت وان كان هذا القانون له ما له وعليه ما عليه من الملاحظات إلا أنه يبقى حديث وعصري ينظم الإجراءات التي يسير عليها قانون العقوبات القديم الذي صدر عام 1960، بينما نرى أن هناك قرار بقانون بشأن حماية الأحداث (الأطفال في خلاف مع القانون) وهو أيضا قانون حديث ينضم للمجموعة الجزائية(Al Waqai' Al Falastiniyy, 2016)، كما صدر في السياق المماثل قرار بقانون بشأن الجرائم الالكترونية(Al Waqai' Al Falastiniyy, 2018) وكذلك قرار بقانون بشأن تنظيم العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2015) وننتظر صدور قانون حماية الأسرة من العنف وهذه القوانين ارتباطها بالقانون الأصل وهو قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 المطبق في أراضي الضفة الغربية من فلسطين.

في جانب القانون الخاص صدر الكثير من القوانين عن السلطة التشريعية في البلاد، ولكن الأهم من ذلك أن القانونين الأساسيين في الاتجاه الخاص وهما القانون المدني ما زال مجلة الأحكام العدلية بينما القانون التجاري المطبق في فلسطين هو القانون التجاري الأردني رقم 12 لسنة 1966.

ذات الإشكالية في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية تنصب على القسم الخاص فصدر عن السلطة التشريعية قانونا للتنفيذ (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2006) في العام 2005 وقانون لأصول المحاكمات المدنية والتجارية (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2001).

بينما صدر في الجانب الأمني العديد من القوانين التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية وهنا ثارت إشكالية قانونية أخرى كان من الأهمية بمكان الإشارة إليها. فصدر قانون الخدمة في قوى الأمن (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2005) رقم 8 لسنة 2005 والقرار بقانون بشأن الشرطة رقم 23 (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2017) وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004 (Al Waqai' Al Falastiniyy, 2004) إضافة إلى قوانين أخرى تنظم عمل جهاز المخابرات العامة، والأمن الوقائي، والدفاع المدني، وغيره.

هذه القوانين كانت فلسطينية بامتياز لارتباطها بفلسطين دون أن يكون لأي امتداد أو حقبة زمنية تأثير عليها، فقوى الأمن الفلسطينية والتي نشأت بموجب اتفاق أوسلو هي أيضا امتداد لجيش التحرير الفلسطيني، ('Uwad, 2018) وقوات منظمة التحرير الفلسطينية المشكلة خارج فلسطين لمحاربة الاحتلال. وبالحديث عن هذه القوانين التي نشأت أيضا نجد أنها لم تكن موفقة، فعلى سبيل المثال لم ينص القرار بقانون بشأن الشرطة على تنظيم محكمة خاصة بالشرطة ولم يتطرق للإجراءات العقابية لأفراد وضباط جهاز الشرطة وهل تسري عليهم القوانين المتعلقة بقوى الأمن أم أنها جهاز مدني كما هو الحال في بعض الدول، إضافة إلى أن الشرطة تعتبر قوة نظامية تمارس اختصاصات مدنية وفقا لنص القرار بقانون بشأن الشرطة آنف الذكر.

إلا أن نص المادة 17 من القرار بقانون المذكور وبخصوص سريان أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على عناصر الشرطة تنص على أنه: " تسري على عناصر الشرطة أحكام قانون الخدمة من حيث التعيين والأقدمية والترقية، والندب والإلحاق والنقل والاعارة والبعثات الدراسية، والرواتب والعلاوات والحوافز والاجازات والواجبات والاعمال المحظورة والأوسمة والأنواط والميداليات والاحالة إلى الاستيداع وانتهاء الخدمة، وأي أمر آخر لم يرد بشأنه نص وفقا لأحكام هذا القرار بقانون". كما أشارت نص م 53 والتي تطرقت لمحاسبة عناصر الشرطة جزائيا على أنه:

1- يخضع عناصر جهاز الشرطة للمساءلة الجزائية أمام القضاء في حال ارتكاب أي منهم لجريمة معاقب عليها وفقا للقوانين النافذة.
2- على الرغم مما ورد فب الفقرة (1) من هذه المادة ودون الاخلال بأحكام المادة 54 من قانون الإجراءات الجزائية يخضع عناصر قوة الشرطة للمساءلة الجزائية أمام القضاء العسكري في حال ارتكاب أي منهم لجريمة تتعلق بالشأن العسكري، وفقا للتشريعات والقوانين النافذة ذات الصلة.
3- وقد وقعت هذه المادة بإشكالية قانونية وهي ماهية تعريف الشأن العسكري مما أثار جدلا قانونيا واسعا تدخلت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر بـ 12 سبتمبر 2018 والتي أعادت المساءلة الجزائية لعناصر الشرطة كافة لاختصاص القضاء العسكري وبهذا يتم معاملتهم كقوة عسكرية وليست قوة نظامية تمارس اختصاصات مدنية، تتبع الوزارة، وتؤدي مهامها واختصاصاتها بموجب أحكام هذا القرار بقانون(Al-Haq: 2018) .

هذا الاشكال واحد من الإشكاليات الموجودة التي تهم القوانين المنظمة لقوى الأمن الفلسطيني دون التطرق بإسهاب إلى باقي الإشكاليات الأخرى ناهيا عن أن السلطة الفلسطينية في القوانين الناظمة لقوى الأمن تطبق قانوني الإجراءات الجزائية والعقوبات الثوريين الصادران عن منظمة التحرير الفلسطينية عام 1979 حتى اللحظة أيضا.

ثانيا– دور الاحتلال في عدم القدرة على توحيد القوانين: تم انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1994 بموجب اتفاقية أوسلو حيث أعطت م 7 من الاتفاقية مجلس السلطة المكون من 24 عضوا حق اقتراح القوانين موجبة على السلطة ضرورة عرض هذه المشاريع على الجانب الإسرائيلي حتى يوافق عليها. حيث تصدر تلك القوانين من قبل رئيس السلطة وإن رفضت تلك المشاريع لا يجوز لرئيس السلطة إصدارها، وكان على الجانب الإسرائيلي ان يبين موافقته او رفضه في خلال شهر من تاريخ تبليغه بها فاذا لم يتم الرد خلال الشهر يعتبر ذلك بمثابة موافقة (Muwatin, 2013).

إلا أن السلطة الوطنية برغبة شعبية لم يرق لها هذا الحال ورفضت عمليا هذا الوضع بالنسبة لوضع التشريعات الثابتة، واتبعت وضع القرارات والقوانين دون الرجوع الى الجانب الإسرائيلي بحيث قام ديوان الفتوى والتشريع بهذا الدور الرئيسي في تلك الفترة لصياغة تلك القوانين ومراجعتها. واستمر الحال كذلك طبقا لاتفاقية أوسلو إلى أن تم تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني سنة 1995 والذي تولى مهمة إقرار القوانين بعد دراستها وقراءتها بالقراءة الأولى والثانية والثالثة. إلا أن ديوان الفتوى والتشريع استمر في مهمته بشكل أكثر اجتهادا ومثابرة بحيث لم تعد هناك أي جهة أخرى قادرة على صياغة مشاريع القوانين والقرارات واللوائح بشكلها الصحيح سوى الديوان (Wafa, 2004)

يعتبر الاحتلال المعيق الأكبر في توحيد القوانين الفلسطينية فتقطيع أوصال المحافظات الفلسطينية عن بعضها البعض بحث تنفصل كل محافظة عن الأخرى بقوة الاحتلال ما يعيق عمل قوات الأمن الفلسطينية لتنفيذ القانون اذا كانت موحدة ومثال ذلك لا يمكن لقوى الأمن الفلسطيني التنقل من محافظة لأخرى ال عبر المرور عبر الحواجز الإسرائيلية المقامة على مداخل المدن الفلسطينية وعليه فإن نقل المسجونين من محافظة الى أخرى إضافي الى نقل الوسائل التي تعتبر أدوات جرمية من محافظة لأخرى لا يمر الا عبر الاحتلال وعليه تقف السلطة الوطنية الفلسطينية مكتوفة الأيدي عن اصدار قوانين موحدة تسري على كل الوطن في ظل هذه الظروف هذا اذا ما تحدثنا عن الفصل بين المحافظات بطريقة الكنتونات وغير ذلك العائق الأكبر هو تقسيم المناطق في كل محافظة الى ثلاث أقسام A وهي مناطق تقع تحت السيطرة الفلسطينية الكاملة الأمنية والإدارية ومناطق B وهي مناطق إداريا فلسطينية وإداريا للاحتلال لا يمكن للأمن الفلسطيني دخولها والعمل بها الا بالتنسيق واخذ موافقة الجانب الإسرائيلي أما المنطقة المصنفة C فهي مناطق السيطرة فيها أمنيا وإداريا للاحتلال.

ثالثا– تعطل المجلس التشريعي عن العمل: في العام 2006 تم انتخاب مجلس تشريعي فلسطيني وبقي الوضع بالنسبة للعملية التشريعية على حاله حتى العام 2007 حينها وقع الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة

وما زال حتى لحظة الكتابة هذه، في هذه الفترة خضعت العملية التشريعية وعملية سن القوانين في المنظومة السياسية الفلسطينية لمتغيرات عديدة، كان لها أثر على الساحة الفلسطينية، فقد تم نقل سلطة التشريع من المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريعات الى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس السلطة، استنادا لحالة الضرورة وفقا لنص م 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، كما تم اللجوء الى اليات جديدة من قبل حكومة حماس في قطاع غزة كاستحداث التصويت من خلال وكالات الأسرى التي لم يرد ذكر لها في المنظومة القانونية الفلسطينية.

إن الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة منذ تموز 2007 أدى الى شل قدرة المجلس التشريعي على ممارسة دوره التشريعي والرقابي في الحياة السياسية، كما أن هذا التعطل أدى إلى فقدان أهم أداة رسمية للرقابة والمساءلة والمحاسبة على أداء السلطة التنفيذية (الرئاسة والحكومة والأجهزة الأمنية).

تعتبر فكرة انهاء الانقسام وإلغاء كل مظاهره بما فيها اجراء انتخابات تشريعية ورئاسية وبالتالي عودة المجلس التشريعي الفلسطيني للعمل بعقد جلساته. تثير إشكالية التشريعات الصادرة في قطاع غزة ومدى تطابقها أو انسجامها مع المنظومة القانونية الفلسطينية في ظل اصدار قرارات بقانون من الرئيس في الضفة.

فالإشكالية تثور في حل الازدواجية في التشريعات وفي المؤسسات الموجودة في شقي الوطن وعليه تطرح العديد من التساؤلات: كيف يمكن لنا معالجة الوضع القانوني للتشريعات الصادرة في قطاع غزة إذا ما تمت المصالحة، وعودة الحياة التشريعية؟ وما هي قيمة التشريعات القانونية؟ من حيث دستوريتها.

كذلك في حال تم اعتبارها دستورية: ما القيمة القانونية للتشريعات الصادرة في قطاع غزة مع اعتبار القرارات بقوانين الصادرة في الضفة دستورية أيضا، وخاصة إذا ما عالجت موضوعا واحدا بطرق مختلفة أو إذا ما ألغى أحدهما الآخر. (Al-‘Awnah, 2014).

الخاتمة

إجمالا لما تم ذكره سابقا فانه يمكن القول بأن النظام القانوني الفلسطيني نظام معقد يعاني من تداخل وتخبط بين قوانين مرت في فترات زمنية متعاقبة تختلف بأسسها ومصادرها القانونية عن بعضها البعض ما يجعل عدم التناسق واضحا سواء أكان في التطبيق أو حتى في الموائمة أو المصطلحات، ولذا كان من نتائج هذه الدراسة: عدم تناسق بين مصطلحات القوانين المعمول بها، عدم جود منهج قانوني محدد تسير عليه التشريع في فلسطين.، لا يوجد انسجام في العمر الزمني للقوانين السارية في فلسطين، الكثير من القوانين تحتاج الى مذكرات ايضاحية لتوضيح مقصد المشرع من التوجه لتبني نظرية معينة، الكثير من القوانين تحتاج الى لوائح تنفيذية لتنفيذها بشكل جيد.

وعلى ضوء ما سبق يوصي الباحث بعمل لجان قانونية لمواءمة المصطلحات القانونية والمسميات ذات الصلة في القوانين التي صدرت عن السلطة الوطنية الفلسطينية ونعني بذلك القوانين الموحدة، والعمل على وضع لوائح تنفيذية للقوانين التي صدرت في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى تشكيل لجان لعمل دراسات موازنة لاحتياج اصدار أي قانون لضمان تنفيذه بالطريقة الصحيحة ووضع مذكرات ايضاحية تبين مقصد المشرع واتجاهاته.

References

Al Bagha Mohamad Hasan. (2009). *Al- Taqnin fi Majallah Al-Aḥkam Al-Adliyyah.* Syria: Jami‘at Dimashq.

Al-‘Uyun Qusai. (2009). *Sharh Ahkam al-Jinsiyyah.* Dar al-Thaqafa. Al-Taba‘i.

‘Uwad. Al- Qanuniyy fi Falastin. Maraḥil Tatawwur Al-Tarikhiyy fi al-Niẓam al-Qanuniyy al-Falastiniyy.

< http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage>. Accessed: 27.6.2022

Al-Waqai’ al-Falastiniyyah. 20/7/1994.

Al- Waqai’ al-Falastiniyyah. *Al-Intidab al-Britaniyy.* 28/12/1947.

‘Uwaḍ Nabila. (2018). *Disciplinary and Punitive Liability of Members of Palestinian National Security Forces.*Al-Quds university.

Al-Awnah, Maḥmoud. (2009). *Siyadat al-Qanun wa-al-Aqliyyah Al-Tashri‘ah fi Ghaza*. Ma‘had Al-Huquq. Berzet.

Ittifaqiyyat Oslo (I’lan al-Mabadi’)-13/9/1993

Khalil. (2018). *Al-Ta’addudiyyah Al-Qanuniyyah fi Falastin*. Majallat Al-Huquq. Kuwait: Kuwait University.

Kondoz Aḥmad, Oztork Sa‘ed. (2008). *Al-Dawlah Al-‘Uthmaniyyah al-Majhulah*. Waqf al-Buḥuth al‘Uthmaniyyah. Istanbul.

Legal Reading of the Explanatory Decision of the Supreme Court, Military Court of Police and Judiciary. Issued by Al-Haq Foundation on 24/9/2018.

Palestinian Legislative Council: https://www.plc.ps/ar/index/page/Historical_origination

Markaz al-Ma’lumat al-Falastiniyy. Nahwa Qanun Falastiniyy Muwahhad. <wafa.ps>. accessed: 15/1/2004.

Muwatin. (2013). *Awraq fi al-Niẓam al-Siyasiyy al-Falastiniyy*. Al-Muassasah al-Falastiniyyah li al-Dirasat al-Dimoqratiyyah. Ramalah

Moḥammad Yaḥya. (2021). *Tarikh Harakat al- Taqnin fi al-Dawlah al- ‘Uthmaniyyah*. Majallat al-Buḥuth al-Qanuniyyah. No.1. Vol.53.

Qanun al-Ijra'at al-Jaza'iyyah al- Falastiniyy. No.3. 2001. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. No. 38. 9/5/2001.

Qanun al-Khidmah fi Quwwah Alamin. No. 8. 2005. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. No. 56. 28/6/2005.

Qanun al-Tanfiz al-Falastiniyy. No. 23. 2005. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. No. 56. 28/6/2005.

Qanun al-'Uqubat al-Urduniyy. No.16. 1960.

Qanun al'Uqubat al-Falastiniyy. No. 74. 1936.

Qanun Asasiyy Falastiniyy. No. 0. 2003. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. Special Edition. 19/3/2003.

Qanun Usul al-Muḥakkamat al-Madaniyyah al- Falastiniyy. No. 2. 2001. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. No. 38. 27/4/2006.

Qanun Ta'dil Qanun al-Intikhabat. No.4. 2006. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. Special Edition 9. 9/5/2001.

Qarar bi Qanun al-Jara'im al-Iliktruniyyah. No.10. 2018. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. Special Edition 16. 3/5/2018.

Qarar bi Qanun al-Mukhaddirat wa al-Mu'athirat Al-Aqliyyah. No. 18. 2015. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. Special Edition 9. 11/11/2015.

Qarar bi Qanun al-Shurtah. No. 23. 2017. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. Special Edition 15. 31/12/2017.

Qarar bi Qanun Himayat al-Aḥdath. No. 4. 2016. Majallah al-Waqai' al-Falastiniyyah. No. 0. 28/2/2016.