

The Declaration of Principles  
&  
The Legal System  
In the West Bank

*Raja Shehadeh*

PASSIA

Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs

The Declaration of Principles  
&  
The Legal System  
In the West Bank

*Raja Shehadeh*

PASSIA  
Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs

PASSIA is an Arab, non-profit Palestinian institution, with a financially and legally independent status. It is not affiliated with any government, political party or organization. PASSIA seeks to present the Question of Palestine in its national, Arab and international contexts through academic research, dialogue and publication. PASSIA endeavors that research undertaken under its auspices be specialized, scientific and objective and that its symposia and workshops, whether international or intra-Palestinian, be open, self critical and conducted in a spirit of harmony and co-operation.

This paper represents the free expression of its author and does not necessarily represent the judgement or opinions of PASSIA. Raja Shehadeh, submitted this paper as part of PASSIA Programme for Democracy 1993-1994. This study was completed in May 1994 and therefore reflects the authors reading of DOP prior to agreements which have since been made.

Copyright © PASSIA  
First Edition - October 1994

PASSIA Publication 1994  
Tel: 972-2-894426 Fax: 972-2-282819  
P.O.Box 19545, Jerusalem

# CONTENTS

<b>GENERAL INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>PART ONE</b>	
<b>THE DECLARATION OF PRINCIPLES .....</b>	<b>3</b>
I. The Declaration of Principles and the Public Administration System ...	3
II. The Declaration of Principles and the Judiciary .....	7
III. The Declaration of Principles and the Legislative Process. ....	11
IV. The Declaration of Principles and the Status of the West Bank .....	12
Conclusion.....	15
<b>PART TWO</b>	
<b>THE DEVELOPMENT OF THE LAW WHICH THE PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNMENT WILL ADMINISTER.....</b>	<b>17</b>
1. The Ottoman Period, 1517 to 1917 .....	17
a. <i>Moslem and non-Moslem Religious Law</i>	
b. <i>Civil and Customary Law</i>	
c. <i>Capitulatory Law</i>	
2. The British Mandate - 1922 to 1948 .....	19
3. The Jordanian Period - 1948 to 1967 .....	21
4. The Israeli Occupation - from 1967 .....	22
5. Conclusion.....	25

## **PART THREE**

<b>I. THE LEGISLATIVE PROCESS .....</b>	<b>27</b>
<b>A. The legislative Process in the West Bank Prior to 1967 .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Laws Passed by Parliament</i>	
2. <i>Laws not Passed by Parliament</i>	
<b>B. The Legislative Process in the West Bank After 1967 .....</b>	<b>30</b>
1. <i>As it Affected the Palestinian Inhabitants of the Territories</i>	
2. <i>As it Affected the Israeli Settlers Living in the Occupied Territories</i>	
<b>II. THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE WEST BANK</b>	
<b>-THE THREETIERSYSTEM.....</b>	<b>35</b>
<b>A. Before the Israeli Occupation .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Introduction</i>	
2. <i>Village Councils</i>	
3. <i>Municipal Councils</i>	
<b>B. After the Israeli Occupation .....</b>	<b>40</b>
a. <i>Introduction</i>	
b. <i>Developments Affecting the Executive Branch of the</i> <i>Public Administration System since 1967</i>	
1. <i>The Impact of Article 2 of Military Order number 2</i>	
2. <i>The Impact of Military Order number 947</i>	
3. <i>The Impact of Other Military Orders</i>	
a.. <i>Cancellation of the Second Tier of the Public</i> <i>Administration System Under Jordanian law</i>	
b. <i>Impact on Civil Servants</i>	
c. <i>Impact on Administration of Public Property</i>	
<b>C. Impact of Ideology .....</b>	<b>52</b>

D. The Effect on the Public Administration System of the Policy of Settlement of Israelis in the Occupied Territories - An Alternative System for Jewish Settlers .....	56
<b>III. THE JUDICIAL SYSTEM .....</b>	<b>59</b>
1. The Judicial system before 1967	
a. Introduction - the main features of the system	
b. The structure of the Regular Courts in the West Bank before 1967	
1. Introduction	
2. The Independence of the Judiciary	
3. Inspection of the Courts.	
2. The Judiciary After the Israeli Occupation .....	62
1. Introduction	
2. Independence of the Judiciary	
3. Inspection of the Courts	
4. Abolition of the Courts of Cessation	
5. Concentration of Powers with the Military	
6. Immunity from Judicial Review	
<b>Conclusion.....</b>	<b>68</b>
<i>Appendix I: The Administrative Division According to the Jordanian Law before 1967</i>	
<i>Appendix II: Powers of the Various Administrative Officials in the Middle Level of the Government According to the Jordanian Law before 1967</i>	
<i>Appendix III: Powers of the Village Councils as they stand to date</i>	
<i>Appendix IV: Powers of the Municipal Council as they stand to date</i>	



## GENERAL INTRODUCTION

The Declaration of Principles (DOP) has two fundamental features which have to be kept in mind when considering the document. They are firstly, that it aims at establishing interim arrangements which shall lead, secondly, to a permanent settlement. What will concern us in this study are the interim arrangements whose agreed framework for the interim period, "is set forth in this Declaration of Principles." (article 2).

An inevitable conclusion that arises out of the study of the DOP is that the interim arrangements are based on, and take as their starting point, the situation as it existed in the Occupied Territories when the negotiations began both in terms of the state of the law and of public administration. That is to say that the Declaration of Principles comes to consolidate rather than to replace the extensive legal and administrative changes which the Israeli occupation has put into place during the course of its twenty-seven-year occupation of Palestinian territories. For this reason it was necessary to include in this study the material that appears in parts two and three.

**Part two** describes the history of the development of the law that is applied in the Occupied West Bank starting from Ottoman times, through the British mandate, the Jordanian period and ending with a description of the main changes that were carried out to the law that existed when the occupation began. This section is intended to give the reader a general orientation to the legal situation in the Occupied West Bank and the main general trends which determined the changes to the law brought about by the Israeli military orders.

**Part three** deals with the three main topics which are focused on in this study, the legislative process, public administration and the judiciary. In each case the legal situation as it existed under Jordanian rule, before the beginning of the occupation, is described. This is followed by another



section which describes the main changes that occurred after the occupation, their effect on the legal situation and the changes that were caused as a result of these changes in the law imposed by Israel. Part three is intended to provide the reader with an understanding of the background against which the DOP is drawn out and to which it makes reference. Without an appreciation of this background it is difficult to understand fully the DOP or to be able to put it in the proper historic and legal contexts.

**Part one** (which could logically have come as the last part with parts two and three providing a background and an elaborate introduction), deals with the Declaration of Principles itself also from the three angles of the legislative process, public administration and the judiciary. It ends with a discussion of the DOP and the legal status of the West Bank.

The second and third parts provide extensive detail regarding the issues they cover. The Palestinian Self-Government during the interim period will have limits on the powers it can exercise over the entire Palestinian Territory and its inhabitants. However, to the extent that it is a transitional authority exercising power during an interim stage which should move towards a final settlement based on United Nations Resolutions 242 and 338 which prohibit the acquisition of territory through force, it has possibilities for arguing for an extension of its powers to counteract and reverse those aspects of Israeli control which are leading towards the consolidation of what Israel has gained through its position as occupier of foreign lands. It is believed that the Palestinian authority will be in a better position to put forward such arguments and make the most of what is offered to it through the Declaration of Principles if it is fully cognizant of the history of the changes affecting the law and public administration brought about by the Israeli occupation. It is hoped that parts two and three will provide such essential background.

# PART ONE

## THE DECLARATION OF PRINCIPLES

### I. The Declaration of Principles and Public Administration

When the occupation began, the Jordanian public administration system was based on a three-tier system. The main features of this system will be explained at length in part three. The occupation authorities did away with the middle level, assumed all the powers of the executive in the upper level, and transferred to Palestinian local government in the village and municipal councils some of the powers under the third level. Simultaneously with this, the settlers who lived in close proximity to the Palestinians and within the same jurisdiction, were subject to the Israeli government. They also ran the affairs of their local government according to Israeli law which came to be applied to them through the guise of military orders. These established units of local government that were different from those under the Jordanian law. This dual system of public administration assured unequal and discriminatory opportunities for both the quality and extent of the development available to the two communities. Part three section 2 describes at some length the evolution of this dual system of public administration: one system for the Palestinian inhabitants of the West Bank and another for the Israeli settlers.

As will be made clear in part three, these changes and the evolution of the system applicable to the settlers developed over time. Much of it took place after Israel signed the Camp David Accord in 1978. In 1981, the Civilian Administration was established. In part three this is also described in some detail. The significance of the establishment of the Civilian Administration was in determining how powers were to be shared between the civilian and military arms of the military government with a view to the future transfer of those under the civilian branch, to Palestinians. Its other significance was how it organized public administration of civilian matters

so that the Palestinian and Israeli sides, even while living on the same land, were not subject to the same jurisdiction. The Declaration of Principles succeeded in consolidating all of this.

The Israeli occupation being a legalistic administration, established all these structures through legal instruments whose legality, judged from an international law point of view, was often questionable. However, the Israeli government succeeded in conducting negotiations with the Palestinians so that the legality of its actions over the past twenty seven years of occupation were not in part subject to review and could not be questioned. This was due in part to the distinction that was already established from the terms of reference determined in Madrid whereby the first phase of the negotiations would only be concerned with self-government for an interim period. Therefore, it was argued by Israel that any of the legal matters regarding the status of the territories and the application of UN resolution 242 and 338 were postponed to the final status negotiations. For the interim period, the Palestinian self-government was to occur within the legal structures which Israel had created. The authorities, which (according to article VI) were to be transferred to the Palestinians, are presumably to be defined by and operated within the laws and military orders that were legislated by Israel during the course of its long occupation of the West Bank. Not only would the interim Palestinian self-government not be able to review the military orders without Israeli participation as an equal joint partner (article IX), the review of the Jordanian laws, which were in force before the Israeli occupation of the West Bank, will also require joint participation.

In part three the public administration system under Jordanian rule is described with special emphasis on the third tier, that of local administration. The changes brought about to this system by Israel after its occupation of the West Bank are described and so is the imposition of the dual system affecting the Israeli settlers. Here I shall complete my observations on the public administration system and the Declaration of Principles by analyzing how the Israeli settlements established in the

Occupied Territories have been left untouched by the Declaration of Principles.

In order to get the complete picture it is necessary to consider both the Declaration itself and the agreed minutes which are attached to it. Significantly, the signature of the parties was placed after both the Declaration of Principles itself and the agreed minutes, to remove any possible doubt that the agreed minutes constitute an integral part of the agreement.

The explicit exclusion of the settlements from the jurisdiction of the Palestinian authority comes in article IV which discusses jurisdiction. The article states that "Jurisdiction of the Council will cover West Bank and Gaza territory, except for issues that will be negotiated in the permanent status negotiations." These are defined by the following article V(3) as excluding settlements.

There are possibilities for arguing that the jurisdiction of the interim self-government includes the settlements, since according to article IV "the two sides view the West Bank and the Gaza Strip as a single territorial unit, whose integrity will be preserved during the interim period." However, they are compromised by section B of the agreed minutes where it is indicated that "it is understood that: 1. Jurisdiction of the Council will cover West Bank and Gaza Strip territory, except for issues that will be negotiated in the permanent status negotiations: Jerusalem, settlements, military locations and Israelis."

It should be pointed out here that the definite article is left out when the jurisdiction of the Council is defined. According to article IV it will "cover West Bank and Gaza Strip territory ..." Whereas the definite article is returned in the sentence specifying that the two sides "view the West Bank and the Gaza Strip as a single territorial unit..." it is left out again in the agreed minutes where it is stated that it is understood that the jurisdiction of the council "will cover West Bank and Gaza Strip territory except for issues etc ..."

The exclusion of the settlements is also explicitly excluded from the exercise by the Palestinian self-government authority of the powers transferred to it. These are enumerated in article VI(2). Section B(2) of the agreed minutes which make it clear that "the Council's jurisdiction will apply with regard to the agreed powers, responsibilities, spheres and authorities transferred to it." The transfer will not be open-ended and will have to be within the agreed framework of the Declaration of Principles which states explicitly that the settlements, Jerusalem and the settlers are excluded from the jurisdiction of the interim Palestinian self-government.

Similarly, residual powers will remain within the jurisdiction of the Israeli government. Article VII(5) states that "after the inauguration of the Council, the civil administration will be dissolved, and the Israeli military government will be withdrawn." The agreed minutes regarding this article state that "the withdrawal of the military government will not prevent Israel from exercising the powers and responsibilities not transferred to the council." In addition, in the agreed minutes to annex II, it is stated that "it is understood that subsequent to the Israeli withdrawal, Israel will continue to be responsible for external security, and for internal security and public order of settlements and Israelis ...". The implications of these provisions are detrimental. As will be pointed out below, in the case of the judiciary, for example, the Israeli settlements as regards civil matters, fell within the jurisdiction of the Palestinian courts. Israel could not make a formal legal case consistent with its position that the occupied areas had not been annexed to Israel justifying the application of Israeli law over the settlements or their inclusion within the jurisdiction of Israel's judiciary in civil matters. Now, however, it is agreed by both sides that the government of Israel will exercise in a direct manner jurisdiction over the Israeli settlements established in the Occupied Territories as well as over the settlers living there.

What is clear, therefore, is that some of the powers and responsibilities of the civil administration, which had already excluded jurisdiction over the Israeli settlements, will be given over in part to the Palestinian Authority as will be decided in the interim agreement to be

negotiated between the two sides. But, in all cases it will not be possible to transfer to the Palestinians anything to do with the administration of the settlements because these have been excluded altogether and can only be the subject of negotiation during the final status.

As to the possibility of disturbing the present status quo through legislation, (for example by canceling the military orders that established the regional and local councils of the settlements and introduced Israeli law in the form of military regulations), this is not possible since the review can only be carried out jointly with the Israeli side which will veto such an attempt.

Finally it should be noted that when it is said that: "authority will be transferred to Palestinians on the following spheres" (article VI), it is not clear whether the scope of these authorities and their definition is as re-defined by the Israeli authorities when the Civilian Administration was established or whether it will be according to the structures established by Jordanian law. This is a matter of vital significance. It is one thing if the point of reference is the body of Jordanian law and the public administration structures that it created, or if it is the Israeli military orders. It is quite clear that the Israeli negotiator took great care in ensuring that nothing that the Palestinian side can do after it assumes responsibilities over the civil affairs of the inhabitants living in the West Bank will alter in any manner the dual system of governance now in place in the West Bank separating the public administration of the Palestinians from that of the Israelis living in the same area of land.

## **II. The Declaration of Principles and the Judiciary**

The only **explicit** reference in the DOP to the judiciary is in article VII on the interim agreement where it is stated that the interim agreement which the Israeli and Palestinian delegations will negotiate shall specify, among other things, the independent Palestinian judicial organs. It is not stated what will be the jurisdiction of the judiciary under the interim Palestinian self-government. The only explicit references are to what is

generally excluded from all aspects of Palestinian self-government namely Jerusalem, settlements, military locations and Israelis.

When Israel occupied the West Bank, the territorial jurisdiction of Jordanian courts covered the entire area. Soon after the Israeli occupation, the process of usurping the powers of the courts began. (The process is described more fully in part three, section III). The process was two-pronged. The main transfer of powers from the non-military courts to the military courts took place through the issuing of military orders. Thus, Military Order 378 gave the military courts concurrent jurisdiction over all criminal matters and Military Order 164 deprived the non-military courts of the right to accept any court action against the state of Israel, its agents or its employees. Military appeal committees were also established and appeals which had previously been heard by the non-military courts such as tax disputes, were transferred to them.

The other manner in which the jurisdiction of the courts was diminished was less official. Legally and officially, the court had jurisdiction over a Jewish settlement which was established within the geographic area of its jurisdiction. In fact non-military courts staffed by Palestinian judges have on several occasions heard cases against residents of Jerusalem<sup>1</sup>. While unable to prohibit this through official legal action and not wanting to be accused of confirming the de facto annexation of these areas inhabited by Israelis to Israel, the military sent circulars to the courts prohibiting them essentially by fiat (since these circulars were not based on any law nor did they refer to any) from accepting cases against Israeli settlers. The development of this matter as evident from the circulars sent by the military to the courts is revealing. The first was on 19 June 1979 (circular number 3/795) in which the officer in charge of the judiciary

---

<sup>1</sup>. See for example Criminal Appeal Case number 704/87 at the Ramallah Appeal Court where the court rejected the defence that the Ramallah court of First Instance did not have jurisdiction to hear this case because the accused was a holder of an Israeli Jerusalem identity card. The court reached the same conclusion in Criminal Appeal case number 923/87 before the Ramallah Appeal Court, and Criminal Appeal Case number 815/87 also before the Ramallah Appeal Court and Criminal Appeal case number 68/87.

informed the courts in the West Bank that in case they meet with difficulties in serving process on persons in Israel, they can send the papers to him and he will carry out the service. Then on 22 January, 1983 (circular number 49/58) the same officer informed the courts that they could get assistance from the police who could accompany the process server to the Jewish settlements if the process server finds difficulty in doing so alone. Then on 1 November 1978 (circular number 3/1244) the Israeli officer informed the courts that they may not open any criminal file against holders of Israeli identity cards and that all such complaints and files must be referred to the police who will then submit them to Israeli courts. This was followed by circular number 3/63 (which is dated 11 January 1979). The circular refers to what appeared in circular number 3/1244 referred to above, and attempts to justify and amend it in the following terms:

"First: the reason for the prohibition against the registration of complaints against holders of Israeli identity cards is due to the difficulty of bringing them to the court and trying them before the courts of the area.

Second: In the following cases and after obtaining a special permission from the police it is possible for prosecutors to complete investigation and other proceedings in the area:

1. If the person holds a Jerusalem identity card but resides in the area {by which is meant the West Bank} and has committed the offense in it.
2. If the person resides in Israel but committed the offenses in the area {by which is meant the West Bank} along with others who hold identity cards from the area and reside in it.

In the above two cases it is possible to register the complaint and take the necessary legal proceedings after coordinating with the prosecutor, the attorney general or the officer in charge of the judiciary directly."

What we can conclude from the above is that until the Declaration of Principles, the non-military courts legally had jurisdiction over the



settlements although in practice it was not possible for them to practice their jurisdiction.

What will then be the jurisdiction of the courts during the interim period? Much of course, will depend on the fate of the military orders which had in the first place brought about the reduction in the jurisdiction of the courts. According to article IX(1), the Palestinian self-government will be "empowered to legislate, in accordance with the interim agreement, within all authorities transferred to it." According to article VII(2) quoted above, this included the "independent Palestinian judicial organs". However article IX(2) declares that "both parties will jointly review laws and military orders presently in force in remaining spheres." This means that until such a review takes place, the military orders shall remain in force. These include, of course, those orders which resulted in a substantial reduction of the jurisdiction of the non-military courts. It should also be stressed here that this review must be done jointly with the Israelis who would therefore have veto power over which of the military orders may be subject to change or deletion. As already noted above, the Israeli participation in such a process also includes review of the Jordanian laws.

The Declaration of Principles constitutes only the "agreed framework of the interim period" (article II). The interim agreement was still being negotiated at the time when this study was prepared. According to article VII(2) the interim agreement was to specify, among other things, "the independent Palestinian judicial organs." In part three section 3, the independence of the judiciary as it was ensured under the law during the Jordanian period is described. The changes that occurred to this area of the law which resulted in compromising the independence of the judiciary during the Israeli occupation are also described. These changes have to be carefully considered when determining whether the objective of establishing an "independent" judiciary as is specified in the DOP is structurally possible since this has to be achieved within the agreed framework- a question which must concern any future Palestinian authority.

### **III. The Declaration of Principles and the Legislative process**

According to the Declaration of Principles, the Interim Agreement which will be negotiated by the Israeli and Palestinian delegations, will specify, inter alia, "the legislative authority in accordance with article IX below." This article states that "The Council will be empowered to legislate, in accordance with the Interim Agreement, within all authorities transferred to it." These authorities are specified by article VI(2) as being in the following spheres:

- education and culture.
- health.
- social welfare.
- direct taxation.
- tourism.

In the same article it is mentioned that "the Palestinian side will commence in building the Palestinian police force, as agreed upon". This would mean that the Palestinian authority is also empowered to legislate regarding this sphere as well. The article then continues that "pending the inauguration of the Council the two parties may negotiate the transfer of additional powers and responsibilities as agreed upon."

Part three of this study describes in detail the process of legislation under Jordan and the changes that affected it after the Israeli occupation. The concentration of the legislative powers in the hands of the area commander after 1967 achieved through Military Order number 2, (which is discussed in part three, section two) enabled this officer to legislate in the form of military orders a substantial body of "laws" which have affected large areas of the life of Palestinians in the Occupied Territories. It is not clear what will be the fate of Military Order number 2 during the interim phase. It is also not clear whether the power of the military commander to legislate in those areas that have not been transferred to the Palestinian authority will continue to apply during the interim period.

These questions should be considered taking into consideration the provisions of Article IX(2) of the DOP which states that "both parties will review jointly laws and military orders presently in force in remaining spheres." Whereas the Palestinian Council will have the power to legislate in those spheres transferred to it, the review of existing legislation in other spheres must be accomplished through the participation of both parties. Whether it will be possible to determine with a sufficient amount of precision to which sphere each particular law or military order relates, is doubtful. Who will have the power to review those laws and orders which address the matters within the spheres transferred to the Palestinian Council and at the same time other spheres not yet transferred? It is to be expected that many such difficulties will be encountered in the application of the DOP.

Part three also discusses the legislative process under Jordan and the changes brought about as a result of the occupation at length. The separation that was achieved in this regard between the Israeli settlers and the Palestinian inhabitants is also highlighted. The continuing challenge of the Palestinian transitional Self-Government will be how to use the limited legislative powers accorded to it under the Declaration of Principles, to alter in some fundamental manner the structures which it will be inheriting when it assumes its limited control over the civilian affairs of Palestinians in the Occupied Territories.

#### **IV. The Declaration of Principles and the Status of the West Bank**

The DOP aims at establishing **interim** arrangements which shall lead to a permanent settlement. This is stated explicitly in the DOP itself in article one. This article defines the aim of the negotiations as "amongst other things {establishing} a Palestinian Interim Self-Government Authority, the elected Council ... for a transitional period not exceeding five years ..." The Declaration then goes on to indicate that this transitional aim should lead "to a permanent settlement based on Security Council Resolutions 242 and 338."

What these resolutions declare is the inadmissibility of the acquisition of territory by force. The question that is not answered is the following: when resolution 242 is enforced and territory is returned who should it be returned to? This introduces the question of sovereignty.

It is not the place here to discuss the issue of sovereignty which is complicated on both legal and political grounds. What I would like to discuss here is the legal consequence of the severing of ties between Jordan and the West Bank which took place in 1988. There is a general conviction that this was an action that has resulted in a conclusive legal change in the status of the territory and its legal relationship to Jordan. Such an assumption should not remain unchallenged.

I do not want here to discuss the political significance of the act of severing the ties between Jordan and the West Bank. The discussion here is confined only to the question of the legal consequence of this action.

**First** I shall start by outlining how the Palestinian residents of the West Bank came to have Jordanian citizenship.

Pursuant to article 3 of the Law of Jordanian Citizenship, number 6 of 1954, Palestinians from the West Bank, including East Jerusalem, were granted citizenship in Jordan. Article 3 provided, *inter alia*, that the following persons are considered citizens: any holder of Palestinian citizenship, not of Jewish faith, who before 15 May 1948, was habitually residing in the Hashemite Kingdom of Jordan between 20 December 1949 and 16 February 1954; or who obtained Jordanian citizenship or passport according to the Jordanian Citizenship Law of the 1928 and its amendments; or any person born to a father who holds Jordanian citizenship; or whose mother is a citizen of Jordan and whose father's citizenship is unknown or has no citizenship or whose father is unknown. Therefore, Palestinians residing in the West Bank including East Jerusalem, became citizens of Jordan by virtue of the Jordanian Citizenship Law of 6 February 1954 and not because of the East Bank-West Bank Union Joint Resolution issued subsequently by the Jordanian Parliament on April 24,

1954. The joint resolution, like the King's speech of July 31, 1988 which is discussed below, are political documents which do not have the force of law. The Jordanian Citizenship Law was not amended after the King's speech to put into law the policy outlined in that speech.

According to Chapter 5, Articles 18 & 19 of the Jordanian Citizenship Law of 1954, a person will lose his Jordanian citizenship or have it canceled only if the person serves in a foreign army and refuses to leave that army after being asked to do so by the Jordanian government; serves in the civil service of another state and refuses to leave such service after being asked to do so by the Jordanian government; serves a hostile state; commits an act against the security of Jordan; or, has obtained citizenship under false documents.

**Second** The legal consequences of the Speech of King Hussein regarding the severing of ties with the West Bank.

The speech of King Hussein of Jordan on July 31, 1988, was a statement of policy. According to Article 91 of the Jordanian Constitution<sup>2</sup> the prime minister must submit the draft of every law to the parliament which has the right to accept, amend or refuse the draft. If the draft is approved by the parliament it is then sent to the King for endorsement. After a law is endorsed, it must be published in the Official Gazette. Thirty days after publication a law becomes effective. The King's speech was never so published and it has never been enacted into law.

In this speech of 31 July, 1988, King Hussein did not indicate that the process of severing the links between Palestine and Jordan are completed as of any specified date. The speech also indicated that these steps are initiated at the request of the Palestine Liberation Organization. The speech did not state that West Bank Palestinians no longer retain the rights and obligations of Jordanian citizenship.

---

<sup>2</sup> See the discussion of the legislative process under Jordanian law in Part III section 1.

On 20 August, 1988 pursuant to the King's speech, the prime minister of Jordan issued certain new regulations which have also been taken as proof of a legal change regarding the Jordanian citizenship of the Palestinian residents of the West Bank. Under Article 94 of the Constitution, the prime minister or the Council of Ministers has authority to make temporary laws in three limited circumstances: cases of general emergency; times of war and emergency; and, the need for urgent expenditures. The prime minister has no authority to alter the citizenship law or any other law by issuing a statement. His statement cannot therefore be taken as evidence of a change in the law.

The High Court of Justice in Jordan heard an appeal on 22 January 1991 submitted by Samar Hussam El Kour, a Jordanian citizen residing in the West Bank. She was appealing the refusal of the Jordanian authorities to renew her passport. The High Court refused her appeal. However from going over the decision of the court it appears that the Court did not look into the legal weight of the King's speech or the instructions made by the Jordanian Government subsequent to it. Instead it confirmed the administrative decisions without considering the legal merit of the action on which they were based and from which they purported to derive their legality. The court decided that "not every holder of a Jordanian passport is necessarily a Jordanian national." The court did not make a thorough interpretation of the meaning of this finding and its basis in the law. This leads me to believe that the decision of the High Court in this case does not have any bearing on the conclusions which I drew on the legality, according to Jordanian law, of the decision to sever ties between the West Bank and Jordan.

## **Conclusion**

It is clear that the DOP does not create a new constitutional change, this may come about after the final status negotiations. As to their starting point, the arrangements for the transitional period take the legal and administrative situation as it stood after twenty seven years of occupation and intensive changes to the law brought about by the Israeli occupation. But this transitional phase "for a period not exceeding five years," should lead "to a permanent settlement based on Security Council Resolutions 242 and 338" (article 1).

The principle on which UN resolution 242 is based is the "inadmissibility of the acquisition of territory by war." The Palestinian side can argue that any arrangements agreed to in the DOP which will result in the consolidation of Israeli gains will go against both the spirit and intent of the Declaration signed by the two sides.

## PART TWO

### THE DEVELOPMENT OF THE LAW WHICH THE PALESTINIAN INTERIM SELF-GOVERNMENT WILL ADMINISTER

It has been repeatedly claimed that the laws in force in the West Bank are a confused amalgam of laws from different periods. It is true that some of the laws now in force in the West Bank date back from the last century. This in itself is not peculiar to the legal situation of this area alone. The laws of many countries around the world go back to long historical roots. The problem regarding the legal reality that is faced here is not the inability to determine which law applies to any particular situation. It is that during the last quarter of a century, the power to make new laws and amend existing ones was in the hands of the area commander in charge of the army of occupation and whenever new laws were introduced and changes in existing laws made, they did not in most cases reflect the interest of the local population often serving interests antithetical to its own wellbeing. To help the reader acquire a general sense of how the law that is now in force in the West Bank developed, this part presents a general historical review of the development of the law from the Ottoman times to the present.

#### 1. The Ottoman Period

The Ottoman period extended from 1517 to 1917. During this time the laws that came to apply were legislated by the parliament in Constantinople. Palestine was not considered as one administrative unit. Different parts of the country were subject to different Sanjaks.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> An Ottoman Administrative Unit.



By the nineteenth century the influence of legal developments occurring in Europe were beginning to be felt in the Ottoman Empire. Under the influence of the French system the codification of certain laws began to take place. In 1857 laws pertaining to land were codified in one code which continues to be largely in force today. Similarly the civil Code was also codified during this period and large parts of this code are still in force now in the West Bank. Other laws that were codified then, such as criminal law and criminal procedure have long been replaced.

Three categories of law can be identified from the Ottoman period. These are as follows:

- a. Moslem and non-Moslem Religious Law;
- b. Civil and Customary Law;
- c. Capitulatory Law.

a. Moslem and non-Moslem Religious Law

Different religious communities were allowed to exercise jurisdiction over their own members under the Ottoman rule. The religious laws and tribunals of the Christian Communities were therefore recognized and their jurisdiction varied according to the charters granted to them. The matters falling under Moslem religious law were questions of personal status such as marriage, divorce and succession. The different religious communities had exclusive jurisdiction in all religious matters including marriage, dowry, alimony and divorce. The tribunals of certain communities were also allowed to determine cases of inheritance. The law applied was the religious law of the community and the judgements rendered by the tribunals of the communities within the limits of their jurisdiction were executed by the Ottoman authorities.

b. Civil and Customary Law

The principles of the civil law were drawn from the contemporary French codes so far as this did not contradict the Moslem doctrine. French models were also followed in drafting the penal code, the codes of civil

and criminal procedure, as well as the commercial and maritime laws. The Civil Code (commonly known here as the Mejlle) included dispositions, contracts, torts, the law on movable property and evidence.

c. Capitulatory Law

This category of law comprised the body of rules applicable to foreigners in the Ottoman Empire. In accordance with the capitulations concluded by the Porte with European Powers, most questions affecting foreigners, not only as regards personal status or religion but also relating to any criminal or commercial matter, were not triable before the ordinary tribunals but reverted to the jurisdiction of the Consular Courts of the state of the foreigner concerned. With the establishment of the British Mandate all capitulations entered with the Porte were abolished.

**2. British Mandate - 1922 to 1948**

The major determinant that influenced the course of the legal changes during the period of the British Mandate were the terms of the mandate itself. In the preamble to these terms the role of the British government is specified in the following terms:

"The mandatory should be responsible for putting into effect the declaration originally made on November 2nd, 1917, by the government of His Britannic Majesty, and adopted by the said Powers, in favor of the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people..."

Article one vested the mandatory with "full powers of legislation and of administration, save as they may be limited by the terms of this mandate." the Mandatory would "so far as circumstances permit, encourage local autonomy."

In pursuit of the above objective, the mandatory (according to article 4 of the terms of the Mandate) was to recognize as a public body "for the purpose of advising and cooperating with the Administration in

Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish national home and the interests of the Jewish population in Palestine," an appropriate Jewish agency.

In 1922, the Palestine Order-in-council was issued. For the duration of the British Mandate in Palestine this document acted as the constitution of the country. It was issued by "His Majesty, by virtue and in exercise of the powers on his behalf by the Foreign Jurisdiction Act, 1890, or otherwise, in His Majesty vested..." It repeated in the preamble that the Mandatory was entrusted with the administration of the territory of Palestine. The preamble then stated that: "Whereas the Principal Allied powers have also agreed that the Mandatory should be responsible for putting into effect the declaration originally made on November 2, 1917, by the Government of His Britannic Majesty, and adopted by the said Powers, in favor of the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people..."

The Order-in-council was in eight parts. Parts two and three dealt consecutively with the executive and legislature. Part four with the application of certain British Statutes, and part five with the judiciary. According to the Order-in-council, the official languages under the Mandate were English, Arabic and Hebrew. "All ordinances, official notices and official forms of the Government, and all official notices of local authorities and municipalities in areas to be prescribed by the order of the High Commission, shall be published in English, Arabic and Hebrew." (article 82).

The period of the Mandate was one of extensive legislative activity. A year after the Mandate began article 17 of the Order-in-council, was amended to empower the High Commissioner with "full power and authority ... to promulgate such ordinances as may be necessary for the peace, order and good government of Palestine..." This general authority was limited by the prohibition against issuing any ordinance "which shall be in any way repugnant to or inconsistent with the provisions of the Mandate...."

The Government of the mandate preserved the laws that were in force when the mandate began. Most prominent amongst these was the Ottoman Land Code of 1858. However, the code was subject to several amendments over the years as well as to interpretation by the courts. Other codes such as the criminal law and procedure as well as civil procedure were repealed and replaced by laws modeled after Egyptian legislation which in turn was inspired by the French legal system. The effect of the legislation issued during the British mandate is still evident in the laws that remain in force from that time such as the Civil Wrongs Ordinance as well as laws that were replaced by the Jordanian regime by enactments which were closely fashioned after the British mandatory ordinances.

### **3. The Jordanian Period - 1948 to 1967**

The unification of the East Bank with the West Bank only took place in 1950. From 17 May 1948 until 2 November, 1949 the West Bank was placed under Jordanian military rule. The military rule was then replaced by a Civilian Administration by virtue of the Law Amending Public Administration Law in Palestine, number 17, of 1949. According to article 2 of this law, the King assumed all the powers that the King of England, his ministers, and the High Commissioner of Palestine enjoyed by the Palestine Order-in-Council of 1922. The other relevant articles in this law were the following:

1. The King could appoint one person or more as Chief Administrative Officers in the West Bank (article 3).
2. All laws regulations and orders that were applicable in Palestine until the termination of the Mandate shall remain in force until repealed or amended (article 5), and,
3. The Jordanian Official Gazette shall replace the Palestine Gazette (article 7).

In 1950 the first general elections were held in both the East and West Banks and the first Joint Jordanian Parliament with twenty members

from each bank, met together with a Jordanian Senate and unanimously declared:

First: To confirm the unification of both banks of the Jordan river in one state called the Hashemite Kingdom of Jordan having as its head H.M. King Abdullah, and to be ruled by a constitutional representative body where all citizens shall enjoy equal rights and bear equal responsibilities;

Second: To affirm the preservation of all Arab rights in (Palestine) and the defense of all these rights in all available legitimate means, without prejudice to the final settlement of its just cause;

Third: To refer this resolution for ratification by HM the King and that it shall become binding upon his signature;

Fourth: This resolution shall become binding as soon as it is ratified by the King.

On 8 January, 1952, a new Jordanian Constitution was put into force. Most of the Laws that are now in force in the Occupied West Bank originate from the period of the Jordanian rule. Some of these were modeled after the British Mandate laws with minor appropriate modifications, while others were influenced by the legal systems of mainly Egypt and in some cases Syria and Lebanon. The precedents of the court continued to play a role and to be followed. However, since most of the judges (with the exception of those who had been trained at the Law Classes in Jerusalem which were supervised by the British Mandatory Government) obtained their legal education in Egypt, Syria or Lebanon, the principles of the continental system of law, which was prevalent in these countries, came to dominate and determine the direction which the courts followed.

#### **4. The Israeli Occupation - 1967**

The period of the Israeli occupation was also one when a relatively large number of military orders were issued adding to and amending existing legislation, and yet there was no attempt by the Israeli occupier to bring about a fundamental change to the existing legal system. The

Jordanian law continued to be the law in force except as amended. In the area of security, significant additions were made but in civil matters the amendments tended to be minor.

From 1967 when the occupation began until 1971, about 200 military orders were issued. These laid the foundation of the occupation. Most of these orders extended military jurisdiction over diverse facets of life in the Occupied Territories. The military government was given full control of all transactions of immovable property, the use of water and other natural resources, the power to expropriate land, and the authority to operate bank. In addition, the orders made illegal the import and export of agricultural products to and from the West Bank without military permission. Drivers' licenses, travel permits and licenses to practice a variety of professions such as law, accountancy and land surveying (Orders 260, 437 and 54) also came to require the approval of the military authorities. Moreover, during this period the system of control through identity cards was initiated, as was control over the municipal councils (Order 194) and over the village councils (Order 191).

During this period the main security legislation was passed. Order number 3 was replaced by Order 378 which established the military courts and defined the security offenses as well as the procedure for arrest and detention to be followed. Order 101 had far-reaching consequences in the suppression of persons and public freedoms. It prohibited the congregation of ten or more people in one place where "a speech is heard on a political subject... or who are gathered for the purpose of deliberating on such a subject." It also prohibited the oral or written publication of any material with political connotations.

Relations between the West Bank and Israel were also legislated during this period. Matters of conflict of law between Israel and the West Bank as well as of enforcement of judgments made by the judiciary in the two areas were organized.

The legal system in the West Bank was also reorganized and the military courts as well as the military appeal committees were given jurisdiction over matters which had been under the civilian courts. Israeli attorneys were also allowed to practice in West Bank courts by virtue of Order 145.

From 1971 to 1979, the area commander, as the sole legislator, placed particular emphasis on facilitating Jewish settlements in the West Bank and provided a separate administration for these settlers different from that of the Palestinians. Jewish regional councils were established by Order 783.

Much emphasis was also placed on land acquisition and use. Order 59, regarding public land, was amended to facilitate easier acquisition of larger areas of land. A department for what Order 569 called "special transactions in land", was established to register lands which were declared public land. The law regarding land use planning was subject to fundamental alterations through Military Order 418. Order 419 transferred to a military officer the power to remove the restrictions placed under Jordanian law on foreign bodies to buy lands in the West Bank and proceeded to declare certain foreign bodies exempt from these restrictions.

The period from the signing of the Egyptian-Israeli peace treaty in 1979 to 1981 was characterized by a greater influx of Israeli settlers into the West Bank than in any previous period. The military orders issued in this period emphasized matters of public administration and of organizing the affairs of Israelis living outside the territory of Israel and linking them to Israel. The orders issued during this period were concerned with realizing the following objectives:

1. Tightening the links between Israeli citizens living in the Occupied Territories and Israel by extending Israeli law to the Jewish settlers and excluding them from the jurisdiction of the West Bank courts.
2. Organizing the administration of Jewish settlements to make it consistent with the local government in Israel. Thus Jewish local

councils were created by Order 892. The Israeli law was introduced as the law applicable in these units of local government in the form of regulations issued by virtue of these two military orders.

3. Reorganizing the military government in the West Bank and giving some of its functions to the newly established Civilian Administration (Order 947).

The period from 1981 to the present, reflected greater concern in increasing the control over financial transactions and institutions. Thus, a number of orders were issued restricting the flow of money to the West Bank and the Jordanian law of Banking was subjected to fundamental changes that allowed for the re-opening of Arab Banks while placing them under the control of the Israeli Central Bank. Tax laws were amended extensively and value added tax was introduced as a new tax.

The Israeli occupation has tended to be legalistic. The occupation authority has refused to be bound by the provisions of the Fourth Geneva Convention and many of its actions and policies (especially the policy of settlements) go beyond what international law permits an occupier to do. It also has tended to ground its actions in legal provisions if not the existing Jordanian law, then military orders which were issued to provide the legal grounds for the action of the military authorities.

## **5. Conclusion**

The laws in force now in the Occupied West Bank are mainly Jordanian laws which have been amended or in some cases replaced by Israeli military orders. Some of the legislation that was in force when the Israeli occupation began, had its origin in Ottoman or British Mandate times. Every legislative period built on the period preceding it. It is not a difficult task to identify which law applies in every case. Indexes indicating which law applies and how each law has been amended are available, both, for the Jordanian laws in force as well as for the military orders. Over the years many legal disputes between the population under occupation and the Israeli military authorities were based upon the divergent



interpretations which the military imposed on local laws. Examples of this are the interpretations of certain sections of the Ottoman Land Code. The Israeli authorities have claimed that when the Palestinian claimant is unable to establish continuous use of his land for ten consecutive years, then, according to the Ottoman Land Code, which remains in force, his land is deemed to have become public land. Military Order 59 enables the Custodian of Public Land to take control of this land which is then, in the majority of cases, handed over for the exclusive use of the settlers. Many studies have been written presenting the Palestinian point of view and responding to the legal basis of the Israeli arguments. Other examples include the controversy that has arisen during different periods as to whether the British Defense (Emergency) Regulations of 1945 were part of the law when the Israeli occupation began in 1967. Israel has based its deportation orders as well as the orders to demolish homes on these British Regulations. Except for such questions of interpretation, determining which law is applicable is not one of the difficulties that arise in the course of the work of a legal practitioner operating within the legal system in force in the Occupied Territories.

## PART THREE

### I. THE LEGISLATIVE PROCESS

#### A. The Legislative Process in the West Bank Prior to 1967

Two kinds of Laws were possible to make according to the Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan of which the West Bank formed an integral part until 1967: regular laws passed by Parliament and provisional laws not passed by Parliament. I shall describe here the process by which each of these two types of laws were passed.

##### *1. Laws passed by the Parliament*

According to article 25 of the Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan of which the West Bank formed a part until 1967:

**The Legislative power shall be vested in the National Assembly and the King. The National Assembly shall consist of a Senate and a Chamber of Deputies.**

##### a. The Senate:

The Senate shall consist of not more than half of the number of members of the Chamber of Deputies (article 63). A Senator must be not less than forty years of age and must belong to one of the following classes: Present and former Prime Ministers and Ministers, persons who had previously held the office of Ambassador, Minister Plenipotentiary, Speaker of the Chamber of Deputies, Judges of the Court of Cessation and of the civil and Sharia courts of appeal, retired military officers of the rank of lieutenant, general and above, former deputies who were elected at least twice as deputies, and other similar personalities who enjoy the confidence of the people in view of the services rendered by them to the nation and

the country (article 65). The senator's term of office shall be four years. A reappointment for a further term is possible (article 65). The senate holds sessions simultaneously with the Chamber of Deputies.

b. The Chamber of Deputies.

According to article 67 of the Constitution:

**The Chamber of Deputies shall consist of members elected by secret ballot in a general direct election and in accordance with the provisions of an Electoral Law which shall ensure the following principles:**

- (i) The integrity of the election.**
- (ii) The right of candidates to supervise the process of election.**
- (iii) The punishment of any person who may adversely influence the will of voters.**

**The terms of office of the Chamber of Deputies shall be four years, but the King may, "by a Royal Decree, prolong the term of the Chamber for a period of not less than one year and not more than two years," (article 68(i)). A deputy must be at least thirty years of age.**

The legislative process according to the constitution:

Draft laws may be presented in one of the following two ways:

1. Through the Prime Minister (article 91):

In this case, the Prime Minister presents the draft law to the Chamber of Deputies. The House may accept, amend or reject the draft. In all cases the draft law is also presented to the Senate. It does not become law unless both Houses accept it and the King authorizes it.

2. Through members of the Senate and the Chamber of Deputies:

In this case the suggestion made by the members will be referred to a special committee which shall inspect them and present its opinion. If the Parliament then accepts the suggestion, it shall be referred to the government to put it in the form of a draft law which shall then be presented to the Parliament.

After the stage of the initial presentation, and if either of the two Houses rejects the draft twice while the other accepts it, with or without amendments, then both Houses shall meet in a joint session presided over by the head of the Senate to discuss the articles which are not agreed upon. A decision with a majority of at least one third of the members must be reached for the draft to be accepted. If the draft is not accepted, then it cannot be presented again during the present session of Parliament.

If the draft is approved, it is presented to the King for his approval (article 93) If approved, it becomes law thirty days after it is published in the official gazette unless a special contrary provision is made in the law.

It is also possible that the King may not approve the draft in which case he must return it to the Council within six months explaining his reasons for the rejection. In such a case if the two Houses pass the draft once again then it must become law.

## *2. Laws not passed by Parliament*

The Council of Ministers, with the approval of the King, may pass what the constitution calls "provisional Law." According to article 94 of the Constitution these shall have the same force and effect as regular laws. Provisional laws are enacted:

In cases where the National Assembly is not sitting or is dissolved the council of ministers has, with the approval of the King, the power to issue provisional laws covering matters which require necessary measures "which admit of no delay" or which necessitate expenditures incapable of postponement. Such provisional laws, which shall not be contrary to the

provisions of the Constitution, shall have the force of law, provided that they are placed before the Assembly at the beginning of its next session, and the Assembly may approve or amend such laws. In the event of the rejection of such provisional laws, the Council of Ministers shall, with the approval of the King, immediately declare their nullity, and from the date of such declaration these provisional laws shall cease to have force provided that such nullity shall not affect any contracts or acquired rights.

## **B. The Legislative Process in the West Bank After 1967**

### *1. As it affected the Palestinian inhabitants of the West Bank*

The Israeli position regarding the legislative process has been expressed as follows:

"Under Customary International Law the Supreme Commander of the Occupant's forces in the occupied territory becomes both the executive power and - to the extent that he exercises his prerogative under Article 43 of the Hague Regulations to issue legislation for reasons of "public order and safety" - the legislative branch of government."<sup>4</sup> Immediately after the Occupation, Military Order number 2 was issued. Article 3a of this order declared as follows:

**"All powers of government, legislation, appointment and administration in relation to the area or its inhabitants shall henceforth be vested in me {the Area Commander} alone and shall be exercised by me or by whoever shall be appointed by me to that end or acting on my behalf."**

The area commander's legislative acts are termed "Orders". They are considered by the Israeli administration as constituting "primary

---

<sup>4</sup> David Yahav, (ed) *Israel, The "Intifada" and the Rule of Law*, Israeli Ministry of Defense Publications, israel, 1993 P. 23.

legislation corresponding to acts of Parliament or Laws."<sup>5</sup> A general authority to delegate his power under Military Order number 2 was made under Military Order number 130 which indicated the rules applicable to all cases of delegation of powers. These are discussed later on in this study. Then in 1981, the area commander established the Civilian Administration with the aim of "{administering} the civilian affairs in the region in accordance with the directives of this order, for the well-being and good of the population, and in order to supply and implement the public services and taking into consideration the need to maintain an orderly administration and public order in the region." According to article 4 of Order 947, the Head of the Civilian Administration was delegated the power to proclaim subsidiary legislation based upon the laws and security orders according to which he is empowered to act. The Israeli administration has called these "secondary legislation, issued by subordinate officials under those orders or under existing primary legislation..."<sup>6</sup>.

It has been claimed<sup>7</sup> that "legislation by the military government frequently follows upon the advice and recommendation of various local residents or is the result of intervention by judges, lawyers and other local bodies." This claim is unfounded. Not only did the local population not have a role in the legislative process during the long years of the occupation, but until 1982 it was very difficult to have access to the orders themselves. This prompted the then secretary general of the International Commission of Jurists, Niall MacDermot to write:<sup>8</sup>

**There have been isolated cases, as in Chile, where one or two decrees of a military government have been treated as**

---

<sup>5</sup> *Ibid* p. 23.

<sup>6</sup> *Ibid* p. 23.

<sup>7</sup> **The Rule of Law in the Areas Administered by Israel**, Israel Section of the International Commission of Jurists, 1981 p. 8.

<sup>8</sup> . Raja Shehadeh and Jonathan Kuttab, **The West Bank and the Rule of Law**, International Commission of Jurists and Law in the Service of Man, 1980 p. 1.

**secret documents and not published. However, this is the first case to come to the attention of the International Commission of Jurists where the entire legislation of a territory is not published in an official Gazette available to the general public.**

Often the initiative for new orders came from the Jewish settlers living illegally in the Occupied Territories. They have far greater access to the legal advisor of the Civilian Administration who according to Joel Singer, "prepares the enactments and other legal instruments issued by the commander and other functionaries of the military government,"<sup>9</sup> than the Palestinian population.

2. *As it Affected the Israeli Settlers Living in the Occupied Territories*

Under the Israeli Law and Administration Ordinance of 1948, the Prime Minister or any other Minister has the power to make emergency regulations "as may be expedient in the interests of the defense of the state, public security and the maintenance of supplies and essential services" (section 9(a) following a public declaration that a state of emergency exists.

Immediately following the 1967 war, the Minister of Justice introduced regulations entitled Emergency Regulations (Areas held by the Defense Army of Israel - Criminal Jurisdiction and Legal Assistance), 1967. The validity of these Regulations has been extended annually and later bi-annually by the Israeli Knesset.

These regulations enable a court in Israel to try any person for any act or omission which occurred in any region<sup>10</sup> and which would constitute an offense under Israeli law if it were committed in Israel. But regulation

---

<sup>9</sup> Joel Singer, *The Establishment of a Civil Administration in the Areas Administered by Israel*, Israel Yearbook of Human Rights No. 12, 1982 p. 274.

<sup>10</sup> Defined in Regulation 1 as "any of the areas held by the Defense Army of Israel".

2(c) excluded from this provision persons who at the time of the act or omission were residents of the region.

Most of the West Bank Settlers are residents of Israel, as well as having another residence in the West Bank. So, in practice, an Israeli West Bank settler could under these Regulations be tried for his criminal action in Israeli courts. However, as to those who reside only in the Occupied Territory, the High Court of Justice ruled in 1972 that Israeli courts have no jurisdiction over acts committed by such settlers in the Occupied Territories since as residents of the region, they were specifically excluded from the effect of the provision by Regulation number 2. In 1975, an amendment was introduced to extend the jurisdiction of the Israeli courts to these settlers.

An amendment to the Israeli Income Tax Ordinance in 1980 provided that any income of an Israeli produced or received in the West Bank, was to be treated as though its source was Israel, and an amendment to the Emergency Regulations of 1948 extended the power of the taxing authorities to collect the taxes in the "region", thus avoiding an explicit reference to the settlements.

Similarly, under Emergency Regulations 6B of 12948, a list of nine Israeli laws (which can be added to be an administrative order) were made applicable to settlers by extending the meaning of "Israeli resident" to include "any person whose place of residence is in the region and who is an Israeli citizen or entitled to acquire Israeli citizenship pursuant to the Law of return, 1950." This list is expanding.

It has already been shown in part three, section A how the legislative branch worked according to the Jordanian constitution. In part three, section B, the changes that were brought about to this branch through military orders after 1967, were also described. Very few of these affect the Jewish settlers who have settled in the Occupied Territories. As far as they were concerned, they are still subject to the legislative process in Israel and through the legal devices described above, Israeli laws passed



by Israel's parliament apply to them. It is clear, therefore, that two legislative processes exist side by side, each applicable to the different communities living in the Occupied Territories, the Palestinian and the Jewish.

## **II. THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE WEST BANK -THE THREE-TIER SYSTEM**

### **A. Before the Israeli Occupation.**

#### **1. Introduction**

The public administration system in Jordan was based on a three-tier system. On the top level was the executive branch of the state, the Government Ministries. The second tier was the District level, headed by District commissioners and other officials who were formally the representatives of the central government in their area as well as the link between the central and local governments. The third was the local government constituted of Municipal Councils and Village councils. Policies were made by the government which were then passed on to the next tiers to implement them.

Whereas this three-tier system was the basic structure of the public Administration system, changes could be made affecting each structure and re-drawing the boundaries of both the area over which each unit had jurisdiction and the powers and functions of the official responsible for each. According to the Jordanian Constitution, "The council of ministers with the approval of the King may issue regulations to determine the administrative divisions in the kingdom, the formation of the governmental departments, its stages, titles, manner of its Administration, the appointment and dismissal of its employees, their authorities and functions." The council of Ministers (with the approval of the King) is the authority that is competent to determine the administrative divisions along with everything else related to this aspect of public life in Jordan. These are then made public in the form of Regulations.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Article 120 of the constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, published in a special issue of the Official Gazette of Jordan, 1952, number 1039.

## 2. Village Councils

Viewed geographically from the smaller to the larger unit, we find that the **Village Council** had responsibility over those functions which were specified in The Law for the Administration of Villages of 1954<sup>12</sup> These included the power, Inter alia to establish schools, playgrounds and clinics; construct, open, improve and illuminate roads or public places; plan and regulate the public supply of water; appoint or dismiss clerks and employees in the village council.<sup>13</sup>

The head of the Village Council had to fulfill these functions in conformity with the policies passed into him from the Mutasaref (the head of the sub-district) in his area. The main responsibilities of the Mutasaref included the following:

- a. To activate and better administer the work of Municipalities and Village Councils.
- b. To create the conditions which lead to the development of the sub-district economically and socially, and spread education and achieve moral and academic development and harmony among all residents of the nation.
- c. To fight illiteracy and encourage sport activities.
- d. To do what is necessary to preserve public morals, public order and public security in the sub-district; to protect rights and personal security; and seek to achieve justice within the parameters of the independence of the judiciary.
- e. To implement and protect public liberties within the laws and regulations in force.

The local services which the Mutasaref was responsible to implement and supervise included the following:<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Law Number 5 of 1954 published in the Jordanian Gazette of the Year 1954 number 1169 p. 77.

<sup>13</sup> A full list of these can be seen in the appendix.

<sup>14</sup> A full list of these can be seen in the appendix.

- a. Build roads that connect districts and sub-districts, with the villages and to maintain them.
- b. Supply drinking water to cities and villages in cooperation with municipal and village councils and the other competent authorities.
- c. Regulate public facilities in cities and villages such as pastures, water sources, public places and parks and cemeteries and to designate the necessary land needed to put forward the basis which ensures their proper use.
- d. Encourage public education, fight illiteracy, and establish public libraries.

In addition to the above general functions which the Mutasaref had to fulfill, he was also responsible to implement and supervise the following local services:

- a. Expand free health services and establish clinics and homes for the elderly, the orphans and the juvenile delinquents.
- b. Plan the developments in cities and villages, and provide electricity and mail services.
- c. Establish public markets and encourage agricultural and industrial production and establish exhibitions for local industrial and agricultural products.
- d. Protect archeological sites, promote the fine arts, cinemas, public places of entertainments and public places.

### 3. Municipal Councils

The **Municipal Council**, headed by the mayor, had to fulfill the functions specified in the Municipalities Law of 1955<sup>15</sup> within the municipal area. These included the following:<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> The Municipalities Law number 29 of 1955 was published in the Jordanian Gazette of 1955 number 1225.

<sup>16</sup> A full list of these can be seen in the appendix.

1. Town planning, including road construction and all other matters relating to road planning.
2. Supervising the construction of buildings.
3. Providing the population with water and electricity.
4. Construction of a sewage system.
5. Establishing and regulating public markets and fixing the kinds of goods to be sold in them.
6. Organizing and regulating transportation within municipal boundaries.
7. Regulating and supervising restaurants, cafes, clubs, bars dancing clubs, playgrounds theaters, cinemas and any other entertainment in public places.
8. Providing relief for victims of fires, floods, earthquakes and other general disasters.
9. Establishing and supervising maternity centers, quarantines, hospitals, first aid centers, and other health institutions.

Both the village and municipal councils operated according to a budget that was submitted for the approval of the Minister of interior. Matters outside the area of the jurisdiction of these entities, i.e. outside the village and municipal boundaries are the responsibility of the District Commissioner within whose jurisdiction these areas fall. This includes the following:<sup>17</sup>

- a. The creation of the conditions which lead to the development of the district economically and socially, and spread education and achieve moral and academic development and harmony among all residents of the nation. To fight illiteracy and encourage sport activities.
- b. The activation and better administration of the work of municipal and village councils.
- c. The preservation of public morals, public order and public security in the district and the protection of rights and personal security and

---

<sup>17</sup> A full list of these is provided in the appendix.

achievement of justice within the parameters of the independence of the judiciary.

In addition, the District commissioner was also responsible for the fulfillment within the district of the same functions and local services which the Mutasaref was responsible for in the sub-district. The decisions of all these officials and entities must be consistent with the policies drawn up by the government.

Land use planning as it was carried out under Jordanian law before it was amended by military orders, offers a good illustration of this principle of the hierarchical and geographical division of functions between the various administrative units. Planning the use of the land within the municipal boundaries is the responsibility of the Municipal Council acting in its capacity as the Local Planning Council. The planning of land that falls outside the council's jurisdiction is done by councils which give due standing and participation to the District Commissioner, as well as other representatives of the government and of the administrative councils responsible for the area to enable all points of view as well as potentially conflicting interests to be taken into consideration. There is also an appeal system at the top of which is the Supreme Planning Council which includes amongst its members the Minister of Interior who is responsible for the affairs of the municipal and village councils, the head of the engineering union, and the Director-General of the Ministry of Public Works.

Each of the councils and officials at all levels of this system are expected to conduct their affairs and to make their decisions in accordance with the accepted principles in administrative law which have been enunciated in a number of decisions of the High Court of Justice published over the years. Should they fail in meeting these standards, their decisions can be reviewed by the High Court of Justice which is the highest appeal court for administrative decisions.

## **B. After the Israeli Occupation**

Changes to the Public Administration System in the West Bank as it affected the Palestinian residents of the Occupied Territories.

### a. Introduction

The Duty of an Occupier Regarding the Administration of Occupied Territory:

International law does not impose on an occupier the obligation to establish a military government of any specific form. It is understood that different areas have different realities and there cannot be one single form which would suit every place where a military occupation may take place. The U.S. Army Field Manual, for example, states that:

"Military government is a form of administration by which an occupying power exercises governmental authority over occupied territory."

The British Manual determines in article 518 that:

"It is of little consequence whether the government imposed by the invader is called military government or civil government, for in either case it is a government imposed by the necessity of and, so far as it concerns the inhabitants of the rest of the world, the laws of war alone determine the legality of its acts."

Yet, while the form that the military government must take is not fixed, the objectives which this government may and may not pursue are agreed upon.

International humanitarian law prohibits the acquisition of territory by force. However, if territory is so acquired, then it must be governed in accordance with certain rules that safeguard the rights of civilians under

occupation. At the same time, the occupier may not use its powers to change the laws in force in the Occupied Territories.<sup>18</sup>

Although it is not expected that the civilian population can enjoy, while under foreign military occupation, all the civil rights to which a civilian society in normal times is entitled, a balance must be struck between what article 43 of the Hague Regulations call "l'ordre et la view publique" and military necessity. But the latter does not have any affect and cannot be used to justify actions taken by the military authority to bring about permanent changes in the occupied areas leading to their eventual annexation to the country of the occupier. Clearly the Israeli record in the area occupied since 1967 is in stark violation of the norms described above.

b. Developments Affecting the Executive Branch of the Public Administration System since 1967

1. The Impact of Article 2 of Military Order number 2:

Article 2 of Military Order number 2 declared that all the laws which were in force in the area before the occupation shall remain in force "to the extent that they do not contradict this or any other proclamation or order made by me {the area commander} and the changes arising out of the establishment of the authority of the Israeli Defense Forces in the area." Article 3(a) of the order which has been quoted in full above, transferred all executive, legislative and judicial powers to the area commander.

The consequences of this article on the executive branch of the public administration system of the Occupied Territories were as follows:

---

<sup>18</sup> Article 43 of the Hague Regulations states that: "The authority of the power of the state having passed de facto into the hands of the occupant, the latter shall do all in his power to restore and ensure, as far as possible, public order and safety, respecting at the same time, unless absolutely prevented, the laws in force in the country."



**First:** Article 2 suspended the entire public administration system that had been in operation in the Occupied Territories prior to the date of its issuance.

On that date, all the powers of administration of the region became concentrated with the area commander who wielded extensive powers. The suspension included the general features of the system. Thus its main features as a three-tier system was totally collapsed. Likewise, laws and regulations which determined such matters as appointments of civil servants and the administrative appeal system were significantly altered removing the internal safeguards which were built into the system. The system of appeal both at the intermediate and final levels was replaced by a military court system with the Israeli High Court replacing the local court of the same level as the final administrative court.

**Second:** Article 2 ensured the supremacy of the area commander:

From the moment that the military commander assumed the extensive powers granted to himself by the article, no derogation of these extensive powers has taken place.

It is true that he delegated some of his powers. But he did so without renouncing any final authority and while retaining the power of revocation. To leave no doubt, the area commander, four months after he assumed control, issued Military Order 130 which spelled out the rules which are applicable to all cases of delegation of powers.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Military Order 130 was published in Volume 7 of the *Collection of Orders Proclamations and Appointments*, p. 272.

Rules for the delegation of powers of area commander:

1. An appointment, conferment of powers or imposition of duties may, for the purpose or by virtue of a security enactment, be made by naming a person or designating an office.

2. The commander of the IDF in the area may, at any time, himself exercise any power delegated by him (the area commander).

3. (a) Where any security enactment refers to the power or task of the commander of the IDF in the area, he may, in writing, delegate any part of such power or task to another person, except the power to issue proclamations and orders applicable to the whole area.

(b) The commander of the IDF in the area may, in writing, authorize any authority acting on his behalf and any person to whom the powers of the commander of the IDF in the area have been delegated, in accordance with subsection 3(a), to delegate such powers to another person."

**Third** Article 2 also did away with the important principle which was confirmed in article 120 of the Jordanian constitution, namely, that all administrative divisions as well as all other decisions regarding appointments and powers of the various administrative officials must be announced through published regulations. Military Order number 2 made no reference to any such requirement and nowhere is the principle that the area commander is obligated to publish his decisions regarding any changes in the administrative structures in any official Gazette, confirmed. The lack of a comprehensive official Gazette including all official notices, announcements, appointments and legislative acts, has meant that it has not been possible to carry out a comprehensive monitoring of all the legal changes that have occurred since the occupation of the territories by Israel. The collection entitled Proclamations, Orders and Appointment includes only some of those orders and regulations issued by the military authorities but not the entire collection of them. Matters such as how the military government organizes itself into units to administer the area, as well as the positions of the various officials and their respective powers, or even the hierarchical system that is applicable, all these are simply not published in

any public document available to the population under occupation. Likewise, the changes in the law and administration regarding Jewish settlements in the area are not usually published either.

## 2. The Impact of Military Order number 947:

The establishment of the Civilian Administration which was brought about by Military Order 947 had a distinct impact on the public administration of the Occupied Territories. I shall review this impact here.

The stated aim of the Civilian Administration established in the West Bank by Military Order 947<sup>20</sup> was to "administer the civilian affairs in the region in accordance with the directives of this order, for the well-being and good of the population, and in order to supply and implement the public services and taking into consideration the need to maintain an orderly administration and public order in the region."

This section will assess whether the order fulfills this stated aim and what has been the impact of the order on the public administration of the area.

According to Article 3 of the Order, the head of the civilian administration is delegated with the following powers to enable him to carry out his duties:

- all powers determined by the law except those specified by the laws listed in schedule 1 of the Order; and,
- all powers determined by the security (also called military) orders listed in schedule 2 of the Order.

Article 4 empowers the head of the Civilian Administration to proclaim subsidiary legislation based upon the laws and security orders according to which he is empowered to act. He is also empowered by

---

<sup>20</sup> Military Order 947 was published in November 8, 1981 in the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**, Vol 51. p. 57.

Article 5 to delegate his authority and appoint officials within the Civilian Administration to execute the law and security orders. Article 5(c) further authorizes him to delegate his powers to issue subsidiary legislation to such appointees.

But does the exercise by the head of the civilian administration of the powers ascribed to him by 947 diminish the supremacy of the area commander achieved through Military Order 2?

The civilian administration was established by the military commander of the West Bank. It was created by a military order and its head is appointed by the area commander. All the powers the head of the civilian administration enjoyed, were delegated to him by the area commander and he exercised them in his name and on his behalf. They can be increased or decreased as the commander wishes. Baruch Hollander, the legal advisor to the military government at the time of the issuance of Order 947, confirmed the above in his explanatory memorandum attached to the order. Hollander wrote in paragraph five of his memorandum that the commander still legislates in civil and military matters. The entire civilian administration structure, is, therefore, subsidiary to the area commander and accountable to him. Effective authority and the source of power remains with the area commander.

This was later confirmed by Military Order 950 promulgated on 16 January 1982 which added a paragraph to Order 947 confirming that "in order to remove any doubt, there is nothing in the provisions of this order {947} which restricts or abrogates any of the privileges or rights vested in the commander of the Israeli army in the area or in any of those appointed by him."

The above is also confirmed by Joel Singer in his article on the subject<sup>21</sup> written soon after the establishment of the civilian administration.

---

<sup>21</sup> Joel Singer, *The Establishment of the Civil Administration in the Areas Administered by Israel*, Israel Yearbook of Human Rights, Vol 12, 1982.

At the time he wrote the article, Singer was the head of the international law branch of the military advocate general's unit of the Israeli army.

Mr. Singer writes that in December of 1967, six months after the entry of the Israeli army to the area, "a decision was taken to separate the military government from the Central Command Headquarters." He continues: "the military government was organized as a two-arm structure - military and civilian. The organization of the military arm was similar to that of any other military unit in the IDF...the civilian arm, however, warrants a thorough examination, since its organization has remained basically unchanged even after Order 947 was issued. The civilian arm was always referred to as the civil administration."<sup>22</sup>

As has been explained above, the Israeli military rule in the occupied areas has not conformed to the principle that all laws in force must be published. In line with this serious omission, the administrative structure is not determined by orders or regulations that are published in the substitute to the official gazette referred to above. Reliance must be made on authors with strong ties to the government, such as Joel Singer, even though what we learn from him cannot be confirmed from any official publication. According to Singer, the civil administration in the West Bank is divided into three branches:

- The economic branch (which coordinates the functions of the economic offices such as labor, industry and commerce, transport, etc.)
- The service branch (which coordinates the functions of the services offices such as education, internal affairs, welfare, health, etc.); and
- The assets branch (which coordinates the functions of the offices which deal with infrastructure, such as public lands and abandoned property, nature reserves, etc.).

The civil administration personnel is composed of military officers and civilians. According to Singer "each branch is headed by an army

---

<sup>22</sup> *Ibid* p. 273

officer who is responsible for the activities of the civilian offices functioning under him. The number and titles of the offices correspond basically to those of the Israeli government ministries. Each office is headed by a staff officer who is a civilian representative of the relevant Israeli Ministry. Apart from the staff officer himself and a few Israeli aides, all the remaining public officials in each office are local employees... An important figure in the military government is the legal advisor who is responsible for the operation of the military courts. He also prepares the enactments and other legal instruments issued by the Commander and other functionaries of the military government."<sup>23</sup>

The hierarchy in the occupied areas appears to be as follows:<sup>24</sup>

The area commander is the holder of the supreme formal authority in the area. He is subordinate to the Israeli Defense Minister through the Israeli army's channels of command. Civil activities which had previously been the responsibility of the different Jordanian ministries are now conducted on behalf of the area commander by his staff officers.

The staff officers of the area commander will conduct their activities within the authority given to them and the approved budgets. A representative of a ministry will act according to directives given by his minister and the directorate of this office within the framework of the authorized budget. Such activities are subject to coordination with the approval of the area commander.

Staff officers are considered "formally as employed on a mission on behalf of the IDF, and the Military Justice Law is applicable to them."<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid* 274.

<sup>24</sup> See in this regard, **The Administration of the West Bank Under Israeli Rule**, Mona Rishmawi, in International Law and the Administration of Occupied Territories, Emma Playfair (ed) Clarendon Press, Oxford, 1992.

<sup>25</sup> *Ibid* pp. 275-276.

According to Joel Singer, "policies for the administration of the area, are determined by the Defense Minister who is assisted by the Coordinator of Activities in the Administered Areas. The coordinator was, prior to the issuance of Order 947, also the Chief of the Military Government Department in the IDF General Staff....In addition, a committee of Director-Generals for Civil Affairs dealt with all civil and economic issues of the Administered Areas. Coordination between the military government and the Israeli ministries is maintained through two channels:

- a) Between the Ministry and the staff officer representing it in the Civil Administration, and,
- b) Between the Ministry and the Coordinator."<sup>26</sup>

Singer's conclusion is that "the establishment of civil administration in the Areas Administered by Israel was not a revolutionary change, but rather another reorganization of the military government - the last in a series of reorganizations that were introduced since its inception in 1967."<sup>27</sup>

Clearly a full assessment of this change must take into consideration the full reasons why it was brought about, which are not merely civilian but also military and political.

### 3. The Impact of other Military Orders

This section outlines changes brought about by the military orders to important components of the executive branch of the public administration put in place after 1967.

- a. *Cancellation of the Second Tier of the Public Administration System under Jordanian Law:*

---

<sup>26</sup> *Ibid* p. 277.

<sup>27</sup> *Ibid* p. 287.

The administrative divisions in Jordan were determined by Regulation Number 125 of 1965 which were issued by virtue of article 120 of the Jordanian Constitution.<sup>28</sup> Regulation number 1 of 1966<sup>29</sup> specified who takes responsibility for each of these administrative divisions, as well as the full powers that such officials are empowered to exercise.

It was mentioned above that Military Order number 2 suspended the administrative system that was in force before the 1967 occupation of the territories. This meant that unless a specific military order was passed re-activating any of the administrative structures which had been in place, they were effectively abrogated.

Reference was made to Regulation 125 of 1965 in Military Order 39<sup>30</sup> in the course of identifying the jurisdiction of the various local courts. This means that these regulations were not repealed. However, the appointments of the various officials according to regulation number 1 of 1966 did not take place. Furthermore, Military Order 675<sup>31</sup> declares in article 1 that "the districts and their boundaries for the purposes of security legislation are in accordance with the map signed by me {the area commander} and deposited in the office of the commander of the Area for the inspection of the interested public" (emphasis added). It is clear from this order that the administrative divisions specified by the Jordanian Regulation were not respected. The districts that were delineated were not districts for public administration purposes as defined in the Jordanian Regulations but only for the purposes of the security legislation.

According to Jordanian Regulation number 125, Jerusalem was defined as a district. With the annexation of East Jerusalem to Israel, shortly

---

<sup>28</sup> Regulation No. 125 was published on December 16, 1965 in the Jordanian Official Gazette, Vol. 1891 p. 2209.

<sup>29</sup> Regulation Number 1 of 1966 was published in the Jordanian Official Gazette, Volume 1894 p. 2.

<sup>30</sup> Published in Volume 3 page 86 in the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>31</sup> Order Regarding Districts published in Volume 38 p. 251 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.



after the occupation, the administrative divisions were necessarily altered and could not be identical to what they had been before the annexation of Jerusalem. The effect of all these changes was to do away with the second level of public administration as it was laid out in the Jordanian system of Public Administration.

The last tier of public administration under the Jordanian system was the village and municipal councils. The functions and powers of these councils are stated in the Municipalities Law of 1955 and the Law for the Administration of Villages number 5 of 1954 respectively. According to the Regulation number 1 of 1966, the various heads of the administrative units had certain general and specific powers and responsibilities which they could exercise through the municipal and village councils. One example of these general responsibilities are those exercised by the Mutasaref. According to article 56(d) of the Regulations these are to "vitalize the municipal and village councils and ensure that they are properly administered.." But the various officials also had specific roles to play which were stated in the Regulations. All these powers and functions have been assumed by the area commander who delegated them to his subordinates.

But these were not the only amendments which have been brought about by the military orders. The requirement that the head of the village council, the Mukhtar, must be elected has been repealed by Order 366<sup>32</sup>. Similarly Municipal councils are no longer chosen by free elections but are appointed by the military.

#### *b. Impact on Civil Servants*

According to Military Order 37<sup>33</sup> the area commander appointed an official (whom the order calls simply, "the person responsible") who, according to article 2 of the order, was vested with all the powers of appointment which

---

<sup>32</sup> Published in Volume 22 Page 774 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>33</sup> Published in Volume 2 Page 72 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

had rested in the "government authority" or any of its branches. The expression "government authority" is defined in the same order as including all the provisions in the constitution, laws and regulations that have to do with the governmental authority, government or public institutions relating to the appointment, dismissal, supervision, determination of powers, functions, rights, duties and employment of officials and the terms of their employment.

Order 37 was amended fifteen times. Amendment number 2<sup>34</sup> empowered "the person responsible" to dismiss any civil servant for reasons relating to the "security of the public, the security of Israeli Defense Forces or the requirements of public order." According to article 1 of the order, this power is given to this official "despite anything to the contrary that appears in any law." Security of job tenure is further denied by Military Order number 368<sup>35</sup> which enables the area commander, upon the recommendation of the special military committee, to deny any civil servant, who was dismissed for the reasons specified in Order 367, his entitlement to pension.

*c. Impact on Administration of Public Property*

Military Order number 59<sup>36</sup> vested all the powers for the management of public properties in the "Custodian of Public Properties" who is empowered to exercise his powers without observing the rules and restrictions for doing so which were provided for in the Jordanian law. According to amendment number 4 to Order 59<sup>37</sup> the custodian is also responsible for the proceeds accruing from public properties. The custodian

---

<sup>34</sup> By virtue of Order 367, published in Volume 22 page 775 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>35</sup> Published in Volume 22 page 776 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>36</sup> Published in Volume 5, page 162 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>37</sup> By virtue of Order 247 published in Volume 13, page 502 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

has the full powers to determine the manner in which he carried out his duties and in so doing he is not accountable to the public in any way.

### **C. Impact of Ideology:**

I shall attempt to show here how the ideological position of successive Israeli governments towards the territories occupied in 1967, namely that they are not occupied territories but are part of "Greater Israel," has had a determining influence on the public administration system that was put in place in these territories after 1967. I shall also show how the Israeli judiciary attempted to reconcile the requirements of international law with the ideological pursuits of the political leadership in Israel.

Joel Singer, while acting as the Head of the International Law Unit in the Israeli army, put forward the claim that:

"Immediately after the Six Day War of June 1967, the IDF {Israel Defense forces} established a military government in the area. Improvisation was necessary because the IDF had no pre-established command posts for this task and no officers were trained for such functions, and no data was available about the new territories, the local population or the local economy."

After describing the four-tier structure that was put in place, Singer writes that "the structure described above lasted for about six months..."<sup>38</sup>

It can be argued, that these first few months were crucial months and were the only time that the government of Israel was not yet certain whether it wanted the occupation to be permanent, i.e. to use the opportunity of having gained control over these territories to work toward their eventual annexation to Israel.

---

<sup>38</sup> Joel Singer, *Supra*, p. 269.

One very important indicator of this is the fact that the military government had accepted (as was already mentioned above) for at least the first four months to be bound by the provisions of the Fourth Geneva Convention.<sup>39</sup>

However, by October of 1967, the reference to the Fourth Convention in military proclamation No. 3 was deleted, never to be brought back<sup>40</sup> Two months later, the area commander changed the name of the occupied area from "West Bank" to "Judea and Samaria" by issuing Military Order 187<sup>41</sup>. Col. David Yahav<sup>42</sup> has the following to say on this matter:

"The area west of the Jordan River taken over by Israel in the 1967 Six Day War is often referred to as "the West Bank". In fact that was its original name under Israeli administration - "The West Bank Area". "The West Bank", however, is a geographically ambiguous term. Nearly all of Israel is after all, situated on the western side of the Jordan river. Several months after the institutions of IDF Administration, its name was therefore changed to "The Judea and Samaria Area." This name corresponds not only to Biblical terminology but also to administrative subdivisions during the period of the British Mandate. The official term for this region, then, is "Judea and Samaria" or

---

<sup>39</sup> Article 35 of the Military Proclamation No. 3 dated 7 June, 1967 was published in Volume 1, page 5 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**. The article states that the military courts and its officers "must apply the provisions of the Geneva Convention of 13 August, 1949 regarding the protection of civilians during war as to all that pertains to legal proceedings. If there should be any contradiction between the provisions of the Order and the Geneva Convention, the provisions of the Convention should apply."

<sup>40</sup> Article 35 of Proclamation number 3 was deleted by Order 144 published in October 1967 in volume number 8 page 303 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>41</sup> Dated 17 December, 1967, published in Volume 9 page 367 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

<sup>42</sup> (Editor) in **Israel, The Intifada and the Rule of Law**, Supra p. 24.

"The Judea and Samaria Area" and that is the term used in this work."

It is true that article 3, of Military Order 2, was issued from the first day of the occupation, but it may be convincingly argued that a military commander in charge of a newly acquired territory had to begin by assuming all the powers, executive, judicial and legislative, pending the slow re-organization and re-vitalization of the normal public order. Therefore the issuance of Military Order number 2 at the start of the occupation, is not outstanding. What is outstanding is that after over two decades of occupation it continues to be in existence without any amendment whatsoever.

If we are to accept Singer's claim that when the Israeli army conquered the area "improvisation was necessary," and that Order number 2 must be viewed in this light, it is difficult to accept that twenty six years later the same conditions continued. It is also noteworthy that the working of article 2 of Military Order number 2 is identical (with the necessary adjustments) to the words of article 11 of the Law and Administration Ordinance issued in 1948 by Israel's provisional government immediately after the establishment of the state. Article 11 of this law states as follows:

"The law which existed in Palestine on the 5th of Iyar, 5708 (14th May 1948) shall remain in force, in so far, as there is nothing therein repugnant to this ordinance or to the other laws which were enacted by or on behalf of the Provisional Council of state, and subject to such modifications as may result from the establishment of the state and its authorities."<sup>43</sup>

This policy of leaving all options open seems also to have guided the Israeli High Court which ruled in 1972 that:

---

<sup>43</sup> *Laws of the State of Israel*, English Version, Volume 1 page 9.

"Military occupation suspends the powers of the former sovereign body ousted by the occupant, and in the words of article 43 {of the Hague Regulations} those powers pass de facto to the occupants."<sup>44</sup>

It was this same court which a few years later accepted that Jewish settlers who came to live in the Jewish settlements in the Occupied Territories, were part of the local population and should be considered for the purposes of the local law as part of the local population!<sup>45</sup> The entire logic of international humanitarian law is to safeguard the interests and the rights of the inhabitants of the Occupied Territories against the stronger party, the government of the occupying power. To accept that the citizens of the occupying power are part of the local inhabitants of the Occupied Territories is clearly to turn international law on its head.

When the occupation began, there was already a public administration system in place, there was no reason why the occupying power had to change this system and replace it with another of its own making. Granted that separation from the central government in Amman necessitated that adjustments be made, what Israel made of changes in the public administration system went beyond what can be justified as necessitated by the contingencies brought about by the occupation.

It is also evident from reviewing the changes made to the laws that they were not in the least improvisational. Instead they were well designed to achieve the assumption by Israeli authorities of full control over the natural resources of the territories as well as enabling control over the civil society of the Palestinian population. It is also clear that what determined these changes were not objective necessities justifiable under the law, but rather the illegal expansionist policies of the Israeli government which attempted to use the opportunity of its control over the territories acquired

---

<sup>44</sup> The Christian Society for the Holy Places Verses The Ministry of Defence, High Court case number 97.72 Piskeei Din, Volume 26 Part 1 (1972) p. 574.

<sup>45</sup> The principle was established in the Electricity Company for the District of Jerusalem Ltd. Verses The Ministry of Defence et. al. 1972 High Court decisions 27(1) 124, 138 F.

by force in 1967 to bring about their eventual annexation to Israel, thereby enlarging the area of the Jewish state.

**D. The effect on the public administration system of the policy of settlement of Israelis in the Occupied Territories.**

Successive Israeli governments seemed to agree on two basic principles that have influenced the development of the public administration of the Occupied Territories. These were the refusal to accept that the status of the territories was that of occupied areas, and second that Jews have the right to settle in the territories acquired since 1967.

For the purposes of studying the effect on the public administrative structure of the settlement process, the differences in how settlement was pursued by the different Israeli governments that took power since 1967 is not significant. As long as the settlement of these territories was pursued as a policy by these successive governments, the legal dilemma had to be faced. This was how to extend Israeli law to the Jewish settlers in the Occupied Territories without annexing the land on which the settlements were established.

I have already discussed above (see Part Three section I.B.2) how a separate legislative process applied for the settlements. The second device that was used to enable the application of the Israeli local government laws to the settlements when different laws apply to the Palestinian residents of the same territory, was through creating a public administration system regarding the Israeli settlements which was different from that applicable to the Palestinian population. I shall draw a comparison in this section between the local administration of the Jewish regional and local councils in the West Bank and the village and municipal councils operating in the same area.

When Jordan assumed control of the West Bank, Article 105(1) of the Jordanian Municipalities Law<sup>46</sup> repealed all previous Ottoman, Jordanian, and Palestinian laws dealing with municipalities and local councils and provided that "all municipalities and local councils existing at the date of the coming into force of this law shall be considered municipal councils by virtue of the provisions of this law and shall continue to carry out their functions until replaced by municipal councils elected in accordance with the provisions of these laws." It is therefore clear that the local councils ceased to exist as an administrative unit in the West Bank under the Jordanian system. The only administrative unit that remained, in addition to the municipal council, was the village council. The law for the Administration of Villages No. 5 of 1954 defined a village as "any place which the minister of interior declares in the official Gazette to be a village or a tribal unit."

The status of the Jewish settlements which began to be established as early as 1968, was ambiguous. Legally, if the settlers were within the jurisdiction of a Palestinian Municipal Council, they were subject to it. In practice, of course, they were not.

As from 1974, "religious councils" were established by Military Order 561. Their responsibility was to administer certain settlements which the order identified by name, "in accordance with administrative principles which the Military Commander shall declare by internal regulations."

The Jordanian Government did not have to deal with the existence of non-Arab minority groups and had no mandate to facilitate the creation of any state for the Palestinians or any other group. The local government laws were simplified to provide for only the above-mentioned two units to administer populated areas.

---

<sup>46</sup> Jordanian Official Gazette, 1954 p. 433. This law was replaced by the 1955 law, but the matters discussed here were not affected by its repeal.



### Legislation Establishing Alternative Local Government for Israeli Settlers.

The local administration of the settlements was organized through the local and regional Councils. Since the regional and local councils as units of local administration did not exist under Jordanian law, a change in the law in force in the West Bank was necessary to introduce these two new units.

On March 25, 1979, the military government of the West Bank issued Order 783, which provided for the creation in the West Bank of **regional councils** for "any one of the settlements listed in the appendix to the order which is given the name appearing in the appendix. "Article 2 of the order stated that the administration of regional councils would be in accordance with the wishes of the area commander. Subsection (b) of Article 2 stated that no regulation passed by virtue of the above could diminish from any law or security regulation unless specifically stated in such law or regulation.

The second major legislation on the settlements was Order 892 of March 1, 1981, concerning the administration of **local councils**. As in the case of regional councils the order empowered the area commander to establish local councils and to issue regulations for their administration as the area commander shall determine. The order also empowered the area commander to establish within the area of the local councils, municipal courts, and to determine their jurisdiction and the law which they should apply.

### III. THE JUDICIAL SYSTEM

#### 1. The Judicial System Before 1967

##### *a. Introduction - The main features of the system*

The Jordanian Constitutions of 1952 determined the main features of the Judicial Branch in the Hashemite Kingdom of Jordan of which the West Bank was a part. It declared as follows:

- a. That the judges are independent and subject to no other authority than the authority of the law (article 97).
- b. That the regular courts have jurisdiction over all Jordanians in both civil and criminal matters including cases which the government raises or which are raised against it (article 102).
- c. That Justice shall be administered through three types of courts: regular, religious and special tribunals (article 99).
- d. That the establishment of the various courts, their categories, divisions, jurisdiction and their administration shall be by virtue of a special law, provided that such a law shall provide for the establishment of a High Court of Justice (article 100).

##### *b. The Structure of the Regular Courts in the West Bank before 1967*

###### 1. Introduction

Justice was administered under the Jordanian system through three types of courts: regular, religious and special tribunals. A High Court of Justice was also established to hear appeals on administrative decisions of the executive branch. The independence of the judiciary was guaranteed in the Jordanian constitution. Article 97 declared that the judges are independent and subject to no other authority than the authority of the law. According to article 102 the regular courts have jurisdiction over all

Jordanians in both civil and criminal matters including cases which the government raises or which are raised against it. According to the Law on the Constitution of Regular Courts,<sup>47</sup> a Magistrate's Court should be established in every sub-district, a Court of First Instance in every district, One Court of Appeal in Amman and another in Jerusalem, and finally a Court of Cessation in Amman. This last court heard appeals on civil and criminal matters from the Court of Appeal. It also sat as a High Court of Justice and in that capacity heard appeals against administrative decisions and issued injunctions, orders of prohibition, mandamus, certioraris and habeas corpus<sup>48</sup>.

## 2. The Independence of the Judiciary

The independence of the judiciary was safeguarded by the Jordanian Constitution. All matters of appointment of judges, promotions, salaries and transfers are determined by a Judicial council established by virtue of the Law on the Independence of the Judiciary.

This council is composed of the following:

1. The two presidents of the court of cessation with the first president presiding.
2. A member of the Court of Cessation chosen according to seniority.
3. The head of the Government prosecutions.
4. The President of the Court of Appeal of Amman.
5. The President of the Court of Appeal of Jerusalem.
6. The Director General of the Ministry of Justice.

---

<sup>47</sup> Law No. 96 of 1952 published in the Jordanian Gazette Number 1105 page 159.

<sup>48</sup> Article 10 of the Law on the Constitution of Regular Courts. *Ibid.*

### 3. Inspection of the Courts

Under Jordanian law there was an important system of court inspection.<sup>49</sup> Inspectors were appointed by the Minister of Justice with the duty of inspecting the work of the civil and criminal courts, as well as the functioning of the staff of all judicial departments.

The duties of the inspector listed in article 3 of the regulation include inspection of all court records, files, summons, judgments, investigation of the reasons for adjournments, cases before the execution department, the functioning of the prosecution department, the files of criminal cases, as well as inspecting prisons and remand centers. No less than 15% of all the work carried out by the official whose work was being examined had to be reviewed. In practice the inspector chose files at random and inspected their contents.

The inspector submitted annual reports to the Minister of Justice on the conduct and efficiency of every member of the judiciary and their staff. The minister on request had to provide the person concerned with a copy of the report concerning him and afford him an opportunity to defend himself against any adverse report. Any complaints against the administration of justice were examined by a committee, composed of the President of the Court of Cessation, the head of the prosecution department, a representative of the ministry of justice and, when the committee is investigating the conduct of a judge, the president of the court of appeal to whom the judge is affiliated.

---

<sup>49</sup> See the Regulation on the Inspection of Regular Courts No. 105 of 1966 published in the Jordanian Gazette of 1965 No. 1879 on page 1681.

## 2. The Judiciary after the Israeli Occupation

### 1. Introduction

Very soon after the occupation, the military authorities issued several significant military orders which had a fundamental influence on the legal system and the judiciary and resulted in the following:

- a. The abolition of the independence of the judiciary rendering the judges mere employees of the Israeli commander with no judicial protection or immunity.
- b. The abolition of the system of inspection of the work of the judges and court employees thereby encouraging corruption and inefficiency.
- c. The destruction of the appeal system by the abolition of the Court of Cessation.
- d. The usurpation of many judicial powers which previously were the prerogative of the various courts, judicial tribunals and officers.
- e. Rendering immune of judicial review certain categories of individuals whose actions the Israeli commander did not wish to be subject to the scrutiny of the local judiciary.

The result of these alterations and revocations was a judicial system that was completely subservient to the commander. Rather than administer a local judicial system, the area commander employed civil servants to run a system of adjudication that was completely subject to, and took its orders from, the military administration.

I shall review here the effect of some of these changes and describe how they came about.

## 2. Independence of the Judiciary

Jordanian law No. 2 on the Independence of the Judiciary has been significantly amended by Military Order no. 310<sup>50</sup> which has effected the following alterations:

a. The powers vested according to the law in the Minister of Justice have been transferred to the "person responsible" who is defined in the preamble as "whoever the Military Commander of the West Bank area appoints for the purposes of the order."

b. The judicial council constituted by the law, has been replaced by a committee appointed by the area commander. Although the order states that the composition of this committee shall be announced, no such announcement was ever made. It was learned from a one-time member of the judiciary who had been interviewed by this committee, that it is composed entirely of military personnel; amongst whom are the officers responsible for security, the judiciary and Arab affairs. Article 5 of the Jordanian Law provides that all appointments, transfers, and promotions in the judiciary must be made by the judicial council, and it prohibits the transfer of judges to other functions. This article has been repealed.

c. The disciplinary powers previously exercised by the judicial council are to be vested by a later amendment of Order 310 in a special court which shall be appointed by the commander of the area. No announcement was ever made concerning the constitution of such a court.

## 3. Inspection of Courts

The important duties of inspection of the courts are now nominally carried out by the President of the Court of Appeal. Whether for lack of time or for some other reason, the inspection of the courts has not been carried out despite the requirement in the law that 15% of all the work of the persons under investigation must be inspected. The transfer of these

---

<sup>50</sup> Published in 1969 in Volume 18 page 635 of the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**.

duties to the President of the Court of Appeal is improper on the face of it, since it renders the Court of Appeal itself immune from independent inspection.

#### **4. Abolition of the Court of Cessation**

The abolition of the Court of Cessation has had far-reaching consequences on the structure and functioning of the judiciary.

First, the abolition of this court has meant that a basic structural change was effected in the West Bank system of the administration of justice. The legal system in the West Bank was based on a four-tier structure with three levels of appeal: from the Magistrate to the Court of First Instance, to the Court of Appeal, and finally to the Court of Cessation. Now, this highest level was completely eliminated. Also, the president and members of the court had important roles to play in various areas, such as in the appointment of judges, disciplining judges and employees in the judicial departments, and reviewing complaints made by the Courts' inspector. As justices of the highest court in the country, they acted as the guardians of the proper functioning and independence of the judiciary. With the elimination of this court, these functions suffered accordingly.

Second, the role of the court as the arbitrator of cases where novel points of law and points of general public significance are raised has been abolished, without being replaced; the court of appeal has not been given equivalent powers.

Third, its abolition has meant placing a heavier burden on the Court of Appeal, which, now, in addition to its appellate jurisdiction, has to act as a High Court of Justice. This had previously been the function of the Court of Cessation. With its present composition of a president and five judges, and with the very large load of case work which it has to bear, the Court of Appeal cannot be expected to carry out that extra burden properly and efficiently.

Fourth, the President and two members of the Court of Cession, together with some other judges, used to constitute a special board to which requests by government departments and others for the interpretation of any law of general importance, hitherto not interpreted, could be referred. This board has not been re-constituted, and the important functions it performed are neglected.

#### **5. Concentration of powers**

The process of usurpation of the powers of the judiciary happened in several ways. A few of the more significant of these are described below:

a. The officer in charge of the judiciary was vested not only with all the powers of the Minister of Justice under Jordanian law but also inter alia with the powers of the Jordanian Bar Association, Registrar of Companies, trademarks and patents.

b. The Objection Appeals Committee created by Order 172 was empowered to hear many cases which had previously been within the jurisdiction of the regular courts. These included appeals against expropriation of land, assessments of income tax, pension rights to civil servants, and assessments of value added tax.

The objection committee was only able to make recommendations to the area commander who could accept or reject them. The committee was not bound by the rules of evidence or procedure and it was able to determine its own procedure.

#### **6. Immunity from Judicial Review**

It has already been mentioned that the Jordanian constitution guaranteed the right of all Jordanian citizens to bring cases in the regular courts, civil or criminal, against the government or any of its departments.



This right has been denied by Military Order 164<sup>51</sup> which prohibited the courts of the West Bank from hearing any case or issuing any order or decision or any other instruction which provided for, or enabled anyone, to submit a legal proceeding without a permit against any of the following:

1. The state of Israel and its branches and employees;
2. The Israel Defense Forces and its members;
3. The authorities which have been appointed by the area commander or those who have been delegated by him to work in the area;
4. The authorities which have been appointed by the area commander or those who have been delegated by him to work in the area;
5. Persons employed by such authorities;
6. Whoever works in the service of the Israeli army or is empowered by it.

The order empowers the area commander, or whomsoever he appoints for this purpose, to issue a permit allowing the courts to hear any specific case.

The order also restricts the right of the courts or litigants to summon any person employed by any of the above-mentioned categories to give evidence, submit documents, or submit details or answers to interrogatories orally or in writing without first obtaining the approval of the area commander. By a later amendment the scope of this order was later widened by requiring a similar permit before the courts may hear cases involving property owned by or in the possession of any of the categories mentioned above.

The effect of this order has been to reduce substantially the cases actually heard by the courts concerning any of the categories against whom no litigation can be commenced without prior approval by the commander. In practice, when an application for permission to begin proceedings is

---

<sup>51</sup> Published on Nov. 3, 1967 in Volume 8 page 333 in the Collection of **Proclamations, Orders and Appointments**. Through circular number 49/692 dated 4/5/1981, the legal advisor was appointed as the officer responsible for giving permits under this order.

submitted, it takes between four months and one year to obtain the permission, if it is granted at all. Cases which are not against authorities or persons within the categories mentioned in the order, and which may therefore commence without a permit, are delayed when a government employee is required to give evidence or submit pertinent documents. It is not uncommon for a party who can benefit from the delay to ask the court to summon such witnesses knowing that in this way the case would remain pending for several years.

## Conclusion

When the Palestinian leadership accepted the Madrid formula for the commencement of negotiations with the government of Israel, it agreed to negotiate peace through two stages, an interim and a final stage. Since the convening of the International Peace Conference in Madrid the negotiations have been concerned with the interim phase and the arrangements for Palestinian Self-Government which are to apply during this first stage. Because of this agreed basis for the negotiations, it has not been possible during the first phase to base the negotiations on Palestinian rights and challenge their violation by Israel brought about through the unilateral arrangements imposed by Israel during the course of its long occupation of Palestinian territory.

And yet, despite these restrictions, the possibilities for making headway towards the achievement of Palestinian aspiration of independence and statehood, remain substantial. However it will not be possible to realize these hopes, through a process organized on the basis of these two stages, before an adequate knowledge has been gained of the state of the law and public administration existing in the Palestinian territories. It is hoped that this study will contribute to this.

## Appendix I

### THE ADMINISTRATIVE DECISION ACCORDING TO THE JORDANIAN LAW BEFORE 1967

According to regulation No. 125 (regulation regarding administrative divisions) which was issued by virtue of Article 120 of the Jordanian constitution and which was in force when the Israeli occupation took place the Hashemite Kingdom of Jordan was divided into the following districts for the purposes of administration:

- 1) The district of the capital.
- 2) District of Jerusalem.
- 3) District of Irbid.
- 4) District of Nablus.
- 5) District of Hebron.
- 6) District of Balka.
- 7) District of Karak.
- 8) District of Muan (article 2) of the regulation.

According to Article 3, districts consisted of subdistricts, and village tribes.

According to Article 4, the district is governed by the district-commissioner, the sub-district by a Mutasaref, director of Quarter, director of Nahieh.

According to schedule two of the regulation, the district of Jerusalem included the following:

- 1-a- The district of Jerusalem which was comprised of 36 cities, villages and tribes.
- b- of Jericho was comprised of 6 cities, villages and tribes.
- c- of Bethlehem was comprised of 15 cities, villages and tribes.
- 2-a- Sub-district of Ramallah which was comprised of 48 cities, villages and tribes.
- b- Nahiet Al Nabi Saleh which was comprised of 9 cities, villages and tribes.
- c- Nahiet Deir Kadis which was comprised of 9 cities, villages and tribes.

According to schedule 4 of the regulation, the district of Nablus included the following:

- 1-a- The district of Nablus was comprised of 66 cities, villages and tribes.
- b- Quarter of Tulkarem was comprised of 25 cities, villages and tribes.
- c- Quarter of Qualqilya was comprised of 10 cities, villages and tribes.
- d- Quarter of Salfit was comprised of 23 cities, villages and tribes.
- e- Quarter of Toubas was comprised of 11 cities, villages and tribes.
- f- Nahiet Anabta was comprised of 7 cities, villages and tribes.
- 2-a- Sub-district of Jenin which was comprised of 31 cities, villages and tribes.

- b- Nahiet Ya'bad which was comprised of 8 cities, villages and tribe.
- c- Nahiet Silet al Thaher which was comprised of 15 cities, villages and tribes.

According to schedule 5 of the regulation, the district of Hebron included the following:

- 1-a- The district of Hebron which was comprised of 21 cities, villages and tribes.
- b- Nahiet Dura which was comprised of 14 cities, villages and tribes.

## Appendix II

### **POWERS OF THE VARIOUS ADMINISTRATIVE OFFICIALS IN THE MIDDLE LEVEL OF GOVERNMENT ACCORDING TO THE JORDANIAN LAW BEFORE 1967**

Regulation No. 1 of 1966: Regulation Regarding Administrative Bodies issued by virtue of article 120 of the Jordanian constitution.

#### Article 12

The District Commissioner shall be responsible to fulfill the following functions:

- a- Implementation and protection of public liberties within the laws and regulations in force.
- b- Preservation of public morals, public order, and public security in the strict and the protection of rights and personal security and the achievement of justice within the perimeters of the independence of the judiciary.
- c- Creation of the conditions which lead to the developments of the district economically and socially, and spread education and achieve moral and academic development and harmony among all residents of the nation. To fight illiteracy and encourage sport activities.
- d- To activate and better administer the work of municipalities and village councils.

#### Article 28

The district commissioner must achieve and supervise the following matters which are considered local public services in the district. He should do so in cooperation with the competent authorities and bodies in accordance with the laws, regulations and instructions in force.

- a- Build roads that connect districts and sub-districts, with the villages and to maintain them.
- b- Supply drinking water to cities and villages in cooperation with municipal and village councils and other competent authorities.

- c- Regulate public facilities in cities and villages such as pastures, water sources, public places and parks, cemeteries and to designate the necessary land needed to put forward the basis which insures their proper use.
- d- Encourage public education, fight illiteracy, and establish public libraries.
- e- Dry swamps, expand free health services, and establish clinics and adequate homes for the elderly people, orphans and juvenile delinquents.
- f- Plan the developments in cities and villages, and provide electricity and postal services.
- g- Establish public markets and encourage agricultural and industrial production and establish exhibitions for local industrial and agricultural products.
- h- Regulate matters of civil defense and take necessary steps to ensure it.
- i- Sponsor charitable, scouting and sport activities.
- j- Regulate the investment of fishing and hunting in accordance with the local interest and conditions.
- k- Activate the establishment of forests and forestation and regulate the use of public of these.
- l- Take the necessary steps to fight natural catastrophes such as floods, fires, epidemics, diseases and starvation and to inform the competent ministries in order to pursue this.
- m- Protect archeological sites, promote the fine arts, cinemas, public places of entertainments and public places.
- n- And generally to be responsible for all matters which any law or regulation or which the council of minister empowers administrative officers to enforce.

#### Article 56

The Mutasaref shall be responsible to fulfill the following functions:

- a- Implementation and protection of public liberties within the laws and regulations in force.
- b- Preservation of public morals, public order, and public security in the sub-district and the protection of rights and personal security and the achievement of justice within the parameters of the independence of the judiciary.
- c- Creation of the conditions which lead to the development of the sub-district economically and socially, and spread education and achieve moral and academic development and harmony among all residents of the nation. To fight illiteracy and encourage sport activities.
- d- To activate and better administer the work of municipalities and village councils.

#### Article 70

The Mutasaref must achieve and supervise the following matters which are considered local public services in the sub-district. He should do so in cooperation with the competent authorities and bodies in accordance with the laws, regulations and instructions in force.

- a- Build roads that connect districts and sub-districts, with the villages and to maintain them.
- b- Supply drinking water to cities and villages in cooperation with municipal and village councils and the other competent authorities.
- c- Regulate public facilities in cities and villages such as pastures, water resources, public places and parks, cemeteries and to designate the necessary land needed and to put forward the basis which ensures their proper use.
- d- Encourage public education, fight illiteracy, and establish public libraries.
- e- Dry swamps, expand free health services, and establish clinics and adequate homes for the elderly people, orphans and juvenile delinquents.
- f- Plan the developments in cities and villages, and provide electricity and postal services.
- g- Establish public markets and encourage agriculture and industrial production and establish exhibitions for local industrial and agricultural products.
- h- Regulate matters of civil defense and take necessary steps to ensure it.
- i- Sponsor charitable, scouting and sport activities.
- j- Regulate the investment of fishing and hunting in accordance with the local interest and conditions.
- k- Activate the establishment of forests and forestation and regulate the use of public of these.
- l- Take the necessary steps to fight natural catastrophes such as floods, fires, epidemics, diseases and starvation and to inform the competent ministries in order to pursue this.
- m- Protect archeological sites, promote the fine arts, cinemas, public places of entertainments and public places.
- n- And generally to be responsible for all matters which any law or regulation or which the council of minister empowers administrative officers to enforce.

## Appendix III

### POWERS OF THE VILLAGE COUNCILS AS THEY STAND TO DATE

Article 9 of law No. 5 of 1954 - The law of administration of villages:

As amended by the Israeli military orders.

Powers of the villages councils. Every village council is entitled to perform the following:

- 1- Establish schools and playgrounds.
- 2- Establish clinics.
- 3- Establish and regulate public markets and places of public auction.
- 4- Establish and regulate slaughterhouses.

- 5- a- To construct, open, improve, and illuminate roads or public places.
- b- To issue regulations with the agreement of the Israeli person appointed by the area commander as the person responsible for collecting contributions not exceeding 50% of the expenses for paving roads from the owners of property adjacent to these roads.
- 6- Plan and regulate the public supply of water.
- 7- To plant trees in any street or public place and to erect fences around land.
- 8- To execute these public works according to the provisions of the laws in force.
- 9- To appoint or dismiss clerks and employees in the village council.
- 10- Generally, to carry out necessary actions for the development of the village health facilities and the health of the inhabitants, their security and well being.

#### Article 10

In the execution of the functions mentioned above as well as those powers mentioned in article 11 of this law ...

The council must observe the instructions which the Mutasaref finds it necessary or appropriate to issue in order to protect public order, security, health and the well being of the residents of the village.

#### Article 11

The powers of the village council to issue decisions.

- 1- Every village council has the right to issue decisions to execute the above-mentioned functions as well as the functions mentioned herein after:
  - a- To ensure that public laws and places remain clean from garbage and other obstacles.
  - b- To prevent the deposit of garbage affecting public health on private property and take measures for the abatement of nuisance arising from drains, cesspools, or otherwise.
  - c- To provide cleaning and maintenance of wells, make canals, drains, water sources and to prevent the pollution of these water sources.
  - d- To oversee building constructions and width of roads.
  - e- To prevent the spread of contagious diseases.
  - f- To impose the duty of informing the authorized competent authorities deaths and births.
  - g- To regulate cemeteries.
  - h- To prevent the destruction of felling of trees, and forests or regulate their thinning.
  - i- Take measures to destroy harmful weeds, and fight agricultural diseases.
  - j- To take necessary steps to prevent soil erosion.
  - k- To fix days for harvesting.



- l- Organize pasturing.
- m- Prevent or organize the transport of cattle.
- n- Put provisions for the supervision of dogs and take all necessary precautions to prevent rabies.
- o- Prevent the spread of diseases of cattle birds and bees.
- p- Organize the principles used in the distribution and cultivation of village lands held in common.
- q- To protect governmental property, village, public properties, buildings, or historical and archeological sites.
- r- Supervise and protect marks delineating divisions of property.
- s- Any other objectives which the Mutasaref agrees is necessary for public health, safety and well being of the inhabitants of the village. The Mutasaref was replaced by the person appointed by the area commander by Order 191.
- 2-a- The above resolutions cannot be implemented without the approval of the "Mutasaref" also replaced by Order 191.
- b- Without prejudice to paragraph above, the following resolution by the council do not need the approval of the person responsible.

If the decision require the one time expenditure of a sum not exceeding J.D. 100 and provided that this is consistent with the budget.

## Appendix IV

### POWERS OF THE MUNICIPAL COUNCIL AS THEY STAND TO DATE

Following is a summary of article 41 of the municipalities law of 1955, as amended by military orders which discusses the functions of the municipal council:

a- Subject to the provisions of any other legislation the municipal council shall be vested with the following authorities functions, and powers, within the municipality area.

1- Town planning and roads:

Town planning, opening of streets, and all other matters relating to road planning.

2- Building licenses:

To supervise the construction of buildings, demolition and all matters related thereto.

3- Water:

Provide the population with water and oversee its quality and distribution, the prevention of its pollution.

- 4- Electricity and Gas:  
Provide the population with electricity or gas and establish plants, and distribution networks.
- 5- Sewage:  
To construct a sewage system and public toilets and supervise and administer them.
- 6- Public Markets:  
To establish and regulate public markets and fix the kinds of goods to be sold in them or to prevent their sale outside the market.
- 7- Crafts and Industries:  
To regulate, observe and fix special places for crafts and industries.
- 8- Land and Sea Transportation:  
To organize and regulate transportation within municipal boundaries.
- 9- Hotels:  
Regulate hotels, hostels and fix their prices.
- 10- Public places:  
To supervise, regulate, restaurants, cafes, clubs, bars, dancing clubs, playgrounds, theaters, cinemas, and any other entertainment public places, and also to make a charge on tickets sold in it, and to regulate their opening and closing hours.
- 11- Public Morals:  
To protect public morals and prevent prostitution.
- 12- Parks  
To establish regulate and control parks, gardens, swimming places and baths.
- 13- Fire brigades  
To take precautions to prevent fire, control fuel combustible material and regulate its sale and storage, and maintain appliances for extinguishing fires.
- 14- Floods:  
To take measures to prevent damages caused by flooding.
- 15- Disaster relief  
Provide relief for victims of fires, floods, earthquakes and other general disasters.

- 16- Health Institutions:  
Establish maternity centers, quarantines, hospitals, first aid centers, pharmacies and other health institutions and supervise them.
- 17- Sport and Cultural  
To open and regulate museums, public libraries, schools, cultural, sport, musical institutions.
- 18- Nutrition:  
To supervise bread, meat, fish, vegetables, fruits and other food suppliers.
- 19- Slaughterhouses:  
To establish slaughterhouses, and check animals, and poultry and take measures to prevent the spread of diseases.
- 20- Cleanliness  
The collection of garbage from houses and public places, and their destruction.
- 21- Health Supervision  
To supervise places of habitation and stores, to ensure their cleanliness and destroy bugs.
- 22- Public Health  
To take all necessary measures to provide public health and to prevent disease between the inhabitants.
- 23- Cemeteries:  
To establish and regulate cemeteries.
- 24- Precautions:  
To take necessary precautions to protect people and property from danger due to malicious incidents that could arise because of any of the matters mentioned in this article.
- 25- Begging:  
To prohibit street begging, to establish adequate homes for the reception of disabled people to control the collection of donations in public places.
- 26- Gambling and Lottery:  
To control gambling and lottery.
- 27- Employment Offices:  
Establish employment offices and supervise them.

- 28- Civil Defense:  
To establish shelters for protection from air-raids.
- 29- Peddlers:  
To supervise and organize peddlers.
- 30- Advertisement:  
To control the exhibition of advertisement and bill-boards.
- 31- Demolition of Buildings:  
To order the demolition of any dangerous buildings or buildings that could endanger public health.
- 32- Weights and Measurements:  
To supervise weights and measurements.
- 33- Wholesale:  
To weigh what is sold wholesale in public markets, outside of stores and depots.
- 34- Road excesses:  
To sell road excesses and what have been expropriated for public purposes.
- 35- Dogs  
Supervise dogs and protect the public from stray dogs
- 36- Cattle  
To supervise cattle and organize the markets for their sale.
- 37- Budget, Accounts and Salary scales:  
To approve the annual budget and accounts before passing it to the state controller.
- 38- Use of Municipal properties:  
To administer the municipality property and construct the necessary buildings, rent, mortgage and sell them in accordance with the law. Accept donations, contribution and annuities.
- 39- To supervise open spaces and request their owners to keep them clean and tidy and construct fences around them.
- 40- To regulate the opening and closure of workshops.
- 41- Other functions:  
To carry out any other function which this or any other law enforce in the kingdom requires the municipality to carry out.











- ٢٦- القمار واليانصيب  
مراقبة القمار واليانصيب.
- ٢٧- مكاتب التوظيف.  
تأسيس مكاتب للتوظيف والاشراف عليها.
- ٢٨- الدفاع المدني  
انشاء ملاجئ للوقاية من الغارات الجوية.
- ٢٩- الباعة المتجولون  
الاشراف على الباعة المتجولين وتنظيم عملهم.
- ٣٠- الاعلانات  
مراقبة عرض الاعلانات ولوحات الاعلان.
- ٣١- هدم المباني  
الامر بهدم كل بناء خطر او اية مبان تشكل خطراً على الصحة العامة.
- ٣٢- الاوزان والمقاييس  
الاشراف على الاوزان والمقاييس.
- ٣٣- البيع بالجملة  
وزن ما يباع بالجملة في الاسواق العامة خارج المخازن والمستودعات.
- ٣٤- تجاوزات الطرق  
بيع تجاوزات الطرق وما تتم مصادرته للاغراض العامة.
- ٣٥- الكلاب: الاشراف على الكلاب ووقاية الجمهور من الكلاب الضالة.
- ٣٦- المواشي  
الاشراف على المواشي وتنظيم الاسواق لبيعها.
- ٣٧- الميزانية والحسابات وسلم الرواتب  
الموافقة على الميزانية السنوية والحسابات قبل رفعها الى مراقب الدولة.
- ٣٨- استخدام الاملاك البلدية  
ادارة املاك البلدية وتشبيد المباني اللازمة وتأجيرها او رهنها او بيعها بموجب القانون. وقبول التبرعات والاكتابات والايادات.
- ٣٩- الاشراف على الاماكن المكشوفة والطلب من اصحابها المحافظة على نظافتها وترتيبها وبناء الاسوار حولها.
- ٤٠- تنظيم اوقات فتح واغلاق الجوانيت.
- ٤١- وظائف اخرى - تنفيذ اي عمل آخر يتطلب القانون المعمول به في المملكة ان تقوم به البلدية.

- ١٢-المتنزهات  
تأسيس وتنظيم ومراقبة المتنزهات والحدائق واماكن السياحة والاستجمام.
- ١٣-فرق الاطفائية  
اتخاذ التدابير لمنع الحريق والسيطرة على مواد الوقود القابل للاشتعال وتنظيم بيعها وتخزينها وصيانة اجهزة اطفاء الحرائق.
- ١٤-الفيضانات  
اتخاذ التدابير لمنع الاضرار التي تسببها الفيضانات.
- ١٥-اغاثة المنكوبين  
تقديم العون لضحايا الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث العامة الاخرى.
- ١٦-مؤسسات صحية  
تأسيس مراكز الامومة والحجر الصحي والمستشفيات ومراكز الاسعاف الاولي والصيدليات وغيرها من المؤسسات الصحية الاخرى والاشراف عليها.
- ١٧-الرياضة والثقافة  
فتح وتنظيم المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والمؤسسات الثقافية والرياضية والموسيقية.
- ١٨-التغذية  
الاشراف على الخبز واللحوم والسمك والخضروات والفواكه ومزودي الاغذية الآخرين.
- ١٩-المسالخ  
اقامة المسالخ وفحص البهائم والدواجن واتخاذ الترتيبات لمنع انتشار الامراض.
- ٢٠-النظافة  
جميع النفايات من البيوت والاماكن واقلافاها.
- ٢١-الاشراف الصحي  
الاشراف على اماكن السكن والمخازن لضمان نظافتها والقضاء على الحشرات الضارة.
- ٢٢-الصحة العامة  
اتخاذ جميع الاجراءات اللازمة لتوفير الصحة العامة ومنع انتشار المرضى بين السكان.
- ٢٣-المقابر  
بناء وتنظيم المقابر.
- ٢٤-الوقاية من الاخطار  
اتخاذ التدابير الاحتياطية لوقاية الناس والاملاك من الخطر الناجم عن الحوادث الكريهة التي قد تنشأ بسبب اي من الامور المشار اليها في هذه المادة.
- ٢٥-التسول  
منع التسول بالشوارع، واقامة بيوت ملائمة لاستقبال العجزة ومراقبة جمع التبرعات بالاماكن العامة.

## الملحق رقم ٤

- صلاحيات المجالس البلدية كما هي عليه حتى الآن  
فيما يلي ملخص للمادة ٤١ من قانون البلديات لسنة ١٩٥٥، كما عدلته الأوامر العسكرية التي تبحث وظائف المجلس البلدي:
- أ- تمشيا مع احكام اي تشريع آخر، تناط بالمجلس البلدي السلطات والوظائف والصلاحيات التالية ضمن منطقة الحدود البلدية :
- ١- تخطيط البلدة والشوارع
  - تخطيط البلدة، وشق الشوارع وجميع الامور الاخرى المتعلقة بتخطيط الطرق.
  - ٢- رخص البناء
  - الاشراف على انشاء المباني وهدمها وجميع الامور المتعلقة بها.
  - ٣- المياه
  - تزويد السكان بالمياه والاشراف على جودتها وتوزيعها ومنع تلوثها.
  - ٤- الكهرباء والغاز
  - تزويد السكان بالكهرباء أو الغاز أو اقامة المعامل وشبكات التوزيع.
  - ٥- المجاري
  - انشاء نظام للمجاري والمراحض العمومية والاشراف عليها وادارتها.
  - ٦- الاسواق العامة
  - اقامة وتنظيم الاسواق العامة وتحديد انواع السلع التي تباع فيها او منع بيعها خارج السوق.
  - ٧- الحرف والصناعات
  - تنظيم ومراقبة وتحديد اماكن خاصة للحرف والصناعات.
  - ٨- النقل البري والبحري
  - تنظيم وهيئة النقل داخل الحدود البلدية.
  - ٩- الفنادق
  - تنظيم الفنادق والنزل وتحديد اسعارها.
  - ١٠- الاماكن العامة
  - الاشراف على المطاعم والمقاهي والاندية والبارات وصالات الرقص والحدايق والمسارح ودور السينما واماكن اللهو الاخرى وتنظيمها، على أن تتقاضى البلدية مبلغا عن التذاكر المباعة فيها وتنظيم ساعات افتتاحها واغلاقها.
  - ١١- الآداب العامة - وقاية الآداب العامة ومنع الدعارة.

- ص - تنظيم علامات حدود الاملاك وصيانة تلك العلامات.
- ق- اية غابة من الغابات الاخرى التي يوافق متصرف اللواء على انها تفيد صحة سكان منطقة القرية او سلامتهم او رفاهم. استبدل المتصرف بالشخص الذي عينه قائد المنطقة بموجب الامر رقم ١٩١.
- ٢- أ- لا يعمل بالقرارات المشار اليها آنفا الا بعد اقترائها بموافقة متصرف اللواء الذي استبدله القرار رقم ١٩١.
- ب- لا يحتاج القرار التالي الى موافقة الشخص المسؤول، وذلك دون الاخلال بالفقرة أ:
- إذا كان القرار يتطلب صرف مبلغ لمرة واحدة لا يزيد على مئة دينار أردني شريطة ان يكون ذلك تمشيا مع الميزانية.

ن- وبوجه الاجمال جميع الشؤون التي انيطت بالحكام الاداريين بموجب اي قانون او نظام مفصول به وأية امور اخرى يعتبرها مجلس الوزراء من الخدمات العامة.

#### المادة ١٠

عند تنفيذ المهام الآتية الذكر وممارسة الصلاحيات بمقتضى المادة (١١) من هذا القانون. يتعين على المجلس ان يراعي التعليمات التي قد يجد المتصرف انه من الضروري او الملائم اصدارها حرصا على مصلحة النظام العام او السلامة او الصحة العامة او رفاه الاهالي المقيمين في منطقة القرية.

#### المادة ١١

صلاحيات مجلس القرية في ان يصدر قرارات

١- يحق لكل مجلس من مجالس القرى ان يصدر قرارات لتنفيذ الغايات المشار اليها آتفا، ولما يلي من الغايات ايضا:

أ- ابقاء الشوارع والاماكن العامة خالية من النفايات والعوائق.

ب- منع تراكم الاقدار او النفايات المضرة بالصحة العامة على الاملاك الخاصة، والتكليف بازالة المكارة الناشئة عن اية حفرة مرحاض او مصرف او مجرور او خلاف ذلك.

ج- فرض تنظيف ينابيع المياه والمصارف ومجري المياه والخزانات والاحواض وموارد المياه الاخرى وصيانتها ووقايتها من التلوث.

د- الاشراف على سعة الطرق واعمال البناء.

هـ- منع انتشار الامراض السارية او المعدية.

و- فرض التبليغ عن المواليد والوفيات للسلطات التي قد تسمى لهذا الغرض.

ز- تنظيم المقابر (دفن الموتى).

ح- منع قطع او اتلاف اشجار وشجيرات وحشائش الغابات وغيرها وتنظيم قطعها.

ط- فرض اتخاذ التدابير لاثلاف الاعشاب المضرة ومكافحة الافات الزراعية.

ي- فرض اتخاذ التدابير لوقاية التربة من الانجراف.

ك- تعيين مواعيد واولقات الحصاد وجني المحاصيل.

ل- تنظيم رعي وسقي المواشي.

م- منع او تنظيم انتقال المواشي.

ن- وضع الاحكام لمراقبة الكلاب واتخاذ التدابير الاخرى ضد داء الكلب.

س- منع انتشار امراض المواشي بما فيها الطيور والنحل.

ع- تنظيم الاصول المتبعة في توزيع وزراعة اراضي القرية المشاع.

ف- حماية املاك الحكومة او القرية او الاملاك العمومية الاخرى او المباني والمواقع التاريخية والاثريه.

### الملحق رقم ٣

صلاحيات مجالس القرى كما هي عليه حتى الآن

المادة ٩ من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ - قانون إدارة القرى كما عدلته الأوامر العسكرية الاسرائيلية

صلاحيات مجالس القرى. يحق لكل مجلس من مجالس القرى:

- ١- أن يؤسس مدارس وحدائق مدرسية.
- ٢- أن يؤسس مستوصفات.
- ٣- أن يهيء أسواقا عامة وأسواقا للمزايمة العلنية وينظمها.
- ٤- أن يهيء المسالخ وينظم ذبح الحيوانات.
- ٥- أ- أن يتولى انشاء الطرق او الاماكن العامة وتبليطها وانايتها وتحسينها.  
ب- فتح الطرق القروية التي تربط الاقضية والنواحي والقصبات بالقرى وتعميدها واصلاحها.  
ج- توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع المجالس البلدية والقروية والسلطات المختصة.  
د- تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها.  
هـ- تشجيع التعليم العام ومكافحة الامية وتأسيس المكتبات العامة.  
و- تجفيف المستنقعات وتوسيع الخدمات الصحية المجانية وانشاء المستوصفات ودور العجزة والايتام والاحداث المرشدين ومؤسسات الشؤون الاجتماعية الاخرى.  
ز- تنظيم العمران في المدن والقرى وتعميم الكهرباء وتأمين الخدمات البريدية فيها.  
ح- اقامة الاسواق العامة واجراء مسابقات لتشجيع الانتاج الصناعي والزراعي واقامة معارض للصناعات المحلية والمنتجات الزراعية.  
ط- تنظيم شؤون الدفاع المدني واتخاذ ما يراه مناسبا من التدابير لتأمينه.  
ي- رعاية الاعمال الخيرية والرياضية والكشفية.  
ك- تنظيم استثمار الصيد البحري والبري تبعا للمصلحة والظروف المحلية.  
ل- تنشيط انشاء الغابات والتشجير وتنظيم انتفاع الاهالي من الحراج.  
م- اتخاذ التدابير اللازمة لمقاومة الكوارث الطبيعية كالفيضان والحريق والابنة والافات والمجاعة ومكافحتها على ان يخبر الوزارة المختصة لاستكمال المقاومة والمكافحة بطرقها الفنية.  
ن- حماية الآثار والعناية بالفنون الجميلة ومراقبة دور السينما واللهو والاماكن العامة.

- ي- اتخاذ التدابير اللازمة لمقاومة الكوارث الطبيعية ومكافحتها كالفيضانات والحريق والابوشة والآفات والمجاعة على أن يخبر الوزارات المختصة لاستكمال المقاومة والمكافحة بطرقها الفنية.
- ك- حماية الآثار والعناية بالفنون الجميلة ومراقبة دور السينما واللهو والاماكن العامة.
- ل- وبوجه الاجمال يكون المحافظ مسؤولاً عن جميع الشؤون التي انبعت بالحكام الاداريين بموجب اي قانون او نظام معمول به واية مسألة يعتبرها مجلس الوزراء من الخدمات العامة.

## الملحق رقم ٢

صلاحيات المسؤولين الاداريين المختلفين في المستوى المتوسط للادارة العامة وفقا للقانون الاردني قبل عام ١٩٦٧

النظام رقم ١ لسنة ١٩٦٦: نظام التشكيلات الادارية والصادر بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور الاردني:

### المادة ١٢

يناط بالمحافظ تحقيق الامور التالية:  
تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها في حدود القوانين والانظمة المرعية.  
حفظ الاخلاق العامة والامن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة وصيانة الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود استقلال القضاء.  
تهيئة الاسباب التي تؤدي الى الرقي الاقتصادي والعمرائي والاجتماعي في المحافظة ونشر العلم والرقي الفكري والاخلاقي وتحقيق الالفة والاخاء بين جميع ابناء الوطن ومكافحة الامية والتشجيع على الرياضة.  
تنشيط اعمال البلديات والمجالس القروية وادارتها ادارة حسنة.

### المادة ٢٨

يتعين على المحافظ تحقيق والاشراف على الامور التالية التي تعتبر خدمات عامة محلية في المحافظة، وعليه ان يفعل ذلك بالتنسيق مع السلطات والهيئات المختصة بمقتضى القانون والانظمة والتعليمات المعمول بها:  
أ- تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها.  
ب- تشجيع التعليم التام ومكافحة الامية وتأسيس المكتبات العامة.  
ج- تجنيف المستنقعات وتوسيع الخدمات الصحية المجانية وانشاء المستوطنات ودور العجزة والايتم والاحداث المشردين.  
د- تنظيم العمران في المدن والقرى وتزويدها بالكهرباء وتأمين الخدمات البريدية فيها.  
هـ- اقامة الاسواق العامة وتشجيع الانتاج الصناعي والزراعي واقامة معارض للصناعات المحلية والمنتجات الزراعية.  
و- تنظيم شؤون الدفاع المدني واتخاذ الخطوات اللازمة لضمانه.  
ز- رعاية الاعمال الخيرية والرياضية والكشفية.  
ح- تنظيم استثمار الصيد البحري والبري تبعا للمصلحة والظروف المحلية.  
ط- تنشيط انشاء الغابات والتشجير وتنظيم انتفاع الاهالي من الحراج.



- ب- قضاء طولكرم ويضم ٥٢ مدينة وقرية وعشيرة.  
ج- ناحية قلنيلية وتضم ١٠ مدن وقرى وعشائر.  
د- ناحية سلفيت وتضم ٢٣ مدينة وقرية وعشيرة.  
هـ- ناحية عنبتا وتضم ٧ مدن وقرى وعشائر.  
٢- أ- قضاء جنين ويضم ٣١ مدينة وقرية وعشيرة.  
ب- ناحية يعبد وتضم ٨ مدن وقرى وعشائر.  
ج- ناحية سيلة الظهر وتضم ١٥ مدينة وقرية وعشيرة.

وطبقا للجدول ٥ من النظام، كانت محافظة الخليل تضم ما يلي:  
١- أ- لواء الخليل ويتألف من ٢١ مدينة وقرية وعشيرة.  
ب- ناحية دورا وتتألف من ١٤ مدينة وقرية وعشيرة.

## الملاحق

### الملحق رقم ١

التقسيمات الادارية وفقا للقانون الاردني قبل عام ١٩٦٢ طبقا للنظام رقم ١٢٥ (المتعلق بالتقسيمات الادارية) والصادر بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور الاردني والذي كان ساري المفعول عندما وقع الاحتلال الاسرائيلي، كانت المملكة الاردنية الهاشمية مقسمة الى المحافظات التالية للمقاصد الادارية:

- ١- محافظة العاصمة.
- ٢- محافظة القدس.
- ٣- محافظة اربد.
- ٤- محافظة نابلس.
- ٥- محافظة الخليل.
- ٦- محافظة البلقاء.
- ٧- محافظة الكرك.
- ٨- محافظة معان.

وبمقتضى المادة ٣، كانت المحافظات تتألف من الوية واقضية ونواحي وقرى وعشائر. وبمقتضى المادة ٤، يرأس المحافظة محافظ واللواء متصرف والقضاء مدير قضاء والناحية مدير ناحية.

وطبقا للجدول الثاني من النظام كانت محافظة القدس تضم ما يلي:

- ١- أ- محافظة القدس وتتألف من ٣٦ مدينة وقرية وعشيرة.  
ب- قضاء اريحا ويضم ٦ مدن وقرى وعشائر.  
ج- قضاء بيت لحم ويضم ١٥ مدينة وقرية وعشيرة.
- ٢- أ- قضاء رام الله ويضم ٣٨ مدينة وقرية وعشيرة.  
ب- ناحية النبي صالح وتضم ٩ مدن وقرى وعشيرة.  
ج- ناحية دير قديس وتضم ٩ مدن وقرى وعشائر.

وطبقا للجدول ٤ من النظام، كانت محافظة نابلس تتألف من

- ١- أ- لواء نابلس ويضم ٦٦ مدينة وقرية وعشيرة.

ويقيد الأمر أيضا حق المحاكم أو الخصوم في استدعاء أي شخص من الفئات الألفة الذكر للدلاء بشهادة أو تقديم وثائق أو تفاصيل أو اجابات على استفسارات، شفها أو خطيا، دون الحصول أولا على موافقة قائد المنطقة. وفي تعديل لاحق تم توسيع نطاق هذا الأمر ليشمل طلب اذن مماثل قبل ان تستطيع المحاكم النظر في قضايا تتعلق باملاك يملكها او هي في حوزة اي من الفئات الانفة الذكر.

وقد نتج عن هذا الأمر تقليص عدد القضايا التي تنظر فيها المحاكم بخصوص أي من الفئات التي لا يمكن اقامة الدعاوي ضدها، بدون الحصول على اذن من قائد المنطقة. اما القضايا التي لم تكن مقامة ضد السلطات او أي من الفئات المذكورة في الأمر، ولا تحتاج الى اذن، فقد تعرض للتأخير عندما يحتاج الأمر الى استدعاء موظف حكومي للدلاء بشهادته أو تقديم وثائق تتعلق بالقضية. وكان من الشائع ان يطلب الطرف المستفيد من التأخير من المحكمة استدعاء شهود كهؤلاء، علما انه بهذه الطريقة تظل القضية معلقة بضع سنوات.

#### ٧. خاتمة

حين قبلت القيادة الفلسطينية صيغة مدريد للشروع في مفاوضات مع حكومة اسرائيل، وافقت على التفاوض لاجل السلام على مرحلتين: مرحلة مؤقتة ومرحلة نهائية. ومنذ انعقاد مؤتمر السلام الدولي في مدريد، ظلت المفاوضات تدور حول المرحلة المؤقتة وترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية خلال هذه المرحلة الأولى. وبسبب هذا الاساس المتفق عليه للمفاوضات، لم يكن بالامكان خلال هذه المرحلة الأولى، اجراء المفاوضات على اساس الحقوق الفلسطينية وتحدي انتهاك اسرائيل لها من خلال الترتيبات التي فرضتها من جانب واحد في سياق احتلالها الطويل للاراضي الفلسطينية.

الا انه، على الرغم من هذه القيود، تظل الامكانيات كبيرة للمضي قدما باتجاه تحقيق الاماني الفلسطينية في الاستقلال واقامة الدولة. غير انه لا يمكن تحقيق هذه الآمال عن طريق عملية مبنية على اساس هاتين المرحلتين قبل ان تتوفر معرفة مناسبة بوضع القانون والادارة العامة في الاراضي الفلسطينية. ونأمل في ان تساهم هذه الدراسة في توفير هذه المعلومات.

ب- كانت لجنة الاعتراضات الاستئنافية التي أوجدها الامر رقم ١٧٢، تتمتع بصلاحيه سماع قضايا عديدة كانت في السابق من اختصاص المحاكم النظامية. وقد شملت تلك القضايا استئنافات ضد مصادرة الاراضي، وتخمينات ضريبة الدخل، وحقوق التقاعد للموظفين المدنيين وتقديرات ضريبة القيمة المضافة.

كانت لجنة الاعتراضات قادرة فقط على رفع التوصيات الى قائد المنطقة الذي كان بمقدوره قبولها أو رفضها، ولم تكن اللجنة مقيدة بقواعد البينة أو الاجراء بل كان باستطاعتها ان تحدد اجراءها الخاص بها.

#### ٦. الحصانة ضد المراجعة القضائية

ذكرنا فيما سبق بأن الدستور الاردني ضمن حق جميع المواطنين الاردنيين في اقامة الدعاوي في المحاكم النظامية، المدنية والجزائية، ضد الحكومة أو اي من دوائرها، الا ان الأمر العسكري رقم ٤٩ ١٦٤ حرم المواطنين من هذا الحق حينما حظر على المحاكم في الضفة الغربية سماع اية قضية أو اصدار اي امر أو قرار أو اية تعليمات اخرى تخول أو تمكن اي شخص من تقديم اجراءات قانونية، دون اذن، ضد اي من:

- ١- دولة اسرائيل وفروعها وموظفيها.
- ٢- قوات جيش الدفاع الاسرائيلي وافرادها.
- ٣- السلطات التي يعينها قائد المنطقة أو اولئك الذين يوكل اليهم العمل في المنطقة.
- ٤- الاشخاص الذين تخولهم تلك السلطات.
- ٥- كل من يعمل في خدمة الجيش الاسرائيلي أو يخوله الجيش صلاحيات.

ويخول الامر قائد المنطقة أو من يعينه لهذا الغرض صلاحية اصدار اذن يسمح للمحكمة بالنظر في قضية محددة.

٤٩. نشر يوم ٣ تشرين الثاني ١٩٦٧ في مجلد رقم ٨، ص ٣٣٣ في مجموعة البلاغات والامر والتعيينات. وفي التعميم رقم ٦٩٢/٤٩ بتاريخ ١٩٨١/٥/٤ عين المستشار القانوني ضابط مسؤولا عن اعطاء الاذونات بموجب هذا الأمر.

#### ٤. إلغاء محكمة التمييز

أولاً، كان لإلغاء محكمة التمييز آثار بعيدة المدى على تشكيل القضاء وأدائه. دل إلغاء هذه المحكمة على أن تغييراً هيكلياً أساسياً قد طرأ على نظام تطبيق العدالة في الضفة الغربية، فقد قام النظام القانوني في الضفة الغربية على بنية ذات أربع مستويات تشمل ثلاث مستويات من الاستئناف: من محكمة الصلح إلى محكمة البداية، إلى محكمة الاستئناف وأخيراً إلى محكمة التمييز. وقد تم إلغاء المستوى الأعلى إلغاء تاماً، ثم إنه كان لرئيس وأعضاء المحكمة أدوار هامة يؤديونها في مجالات مختلفة مثل تعيين القضاة، وتدريب قضاة وموظفي الدوائر القضائية، ومراجعة الشكاوي التي يتقدم بها مفتش المحاكم. وبوصفهم قضاة أعلى محكمة بالبلاد، كانوا يقومون بدور الأوصياء على حسن سير عمل واستقلال القضاء. وبإزالة هذه المحكمة، عانت هذه المهمات تبعاً لذلك.

ثانياً، الغي دور المحكمة التحكيمية في قضايا تثار فيها نقاط قانونية جديدة، ونقاط ذات أهمية جماهيرية عامة، ولم يتم استبدالها، إذ لم تمنح محكمة الاستئناف صلاحيات معادلة.

ثالثاً، استتبع إلغاء هذه المحكمة وضع عبء أثقل كاهل محكمة الاستئناف التي اضطرت الآن، إضافة إلى اختصاصها الاستئنافي، إلى القيام بدور محكمة عدل عليا، وهو ما كان في السابق من اختصاص محكمة التمييز، وبتشكيلها الحالي من رئيس وخمسة أعضاء والحمل الكبير من القضايا التي تحملها، لا يمكن أن نتوقع من محكمة الاستئناف أن تقوم بهذا العبء الإضافي بشكل صحيح وفعال.

رابعاً، كان لرئيس محكمة التمييز وعضوان فيها إلى جانب غيرهم من القضاة يشكلون مجلساً خاصاً، تحال إليه طلبات الدوائر الحكومية وغيرها لتفسير أي قانون ذي أهمية عمومية، لم يفسر حتى ذلك الحين. لم يعد تشكيل هذا المجلس قائماً فأنعدم وجود هذه الوظيفة الهامة في الوقت الراهن.

#### ٥. تركيز السلطات

تمت عملية سلب صلاحيات القضاء بطرق عدة، نصف الأكثر أهمية منها فيما يلي:  
أ- لم تنط بالضابط المسؤول عن شؤون القضاء صلاحيات وزير العدلية في ظل القانون الأردني فحسب، بل انيطت به أيضاً، من بين أمور أخرى، صلاحيات نقابة المحامين الأردنية، ومسجل الشركات والعلامات التجارية وبراءات الاختراعات.

وكانت نتيجة هذه التغييرات والالغاءات ظهور نظام قضائي خاضع تماما للقائد، وبدلا من تطبيق نظام قضائي محلي، وظف قائد المنطقة موظفين مدنيين لادارة شؤون نظام التقاضي الذي كان يخضع تماما للادارة العسكرية ويتلقى أوامره منها. وساستعرض هنا تأثير بعض هذه التغييرات وبيان كيفية حدوثها.

### ٢. استقلال القضاء

عدل الامر العسكري رقم ٤٨٣١٠ بشكل كبير القانون الاردني رقم ٢ بشأن استقلال القضاء. وحدث الأمر المذكور التغييرات التالية:

أ- نقل الصلاحيات التي كانت منوطة بوزير المدنية وفقا للقانون الى "الشخص المسؤول" الذي عرفته الديباجة بأنه "كل من يعينه القائد العسكري للصفة الغربية لاغراض هذا الأمر".

ب- استبدل المجلس القضائي الذي شكل بموجب القانون، بلجنة يعينها قائد المنطقة. ومع ان الامر ينص على الاعلان عن تشكيل هذه اللجنة، الا انه لم يتم ابدأ الاعلان عن ذلك. وقد علم هذا الكاتب من احد رجال القضاء الذي قابلته هذه اللجنة، بانها تتألف كليا من افراد عسكريين، بينهم ضباط مسؤولون عن الامن والقضاء والشؤون العربية. وتنص المادة ٥ من القانون الاردني على ان جميع التعيينات والتنقلات والترقيات في القضاء يجب ان يقوم بها المجلس القضائي، ويحظر القانون نقل القضاة الى وظائف اخرى. وقد تم الغاء هذه المادة.

ج- تناط الصلاحيات التأديبية التي كان يمارسها المجلس القضائي في السابق، بمحكمة خاصة يعينها قائد المنطقة بموجب تعديل لاحق على الامر رقم ٣١٠. ولم يتم الاعلان ابدأ عن تشكيل مثل هذه المحكمة.

### ٣. تفتيش المحاكم

يقوم حاليا رئيس محكمة الاستئناف بواجبات التفتيش اسميا على المحاكم. لكن التفتيش على المحاكم لم يتم على الرغم من نص القانون بوجوب التفتيش على ١٥ بالمئة من عمل الاشخاص موضع البحث، ولا يتم هذا التفتيش اما لقلة الوقت او لاي سبب آخر. كما ان نقل هذه الواجبات الى رئيس محكمة الاستئناف عمل غير صحيح على ما يظهر، لانه يجعل محكمة الاستئناف ذاتها محصنة من التفتيش المستقل.

٤٨. نشر سنة ١٩٦٩ في مجلد ١٨، ص ٦٣٥ من مجموعة "البلاغات والاورام والتعيينات".

وتشمل واجبات المفتش المدرجة في المادة ٣ من النظام، تفتيش جميع سجلات وملفات واستدعاءات واحكام المحاكم، والتحقيق في اسباب تأجيل القضايا، والقضايا المطروحة امام دوائر التنفيذ، وعمل دائرة الادعاء العام، وملفات القضايا الجنائية، وكذلك تفتيش السجون ومراكز التوقيف، اي مراجعة ما لا يقل عن ١٥ بالمئة من العمل الذي كان يقوم به الموظف الذي يتم التفتيش على عمله. وكان المفتش بصورة عملية يختار الملفات بطريقة عشوائية ويفحص محتوياتها.

كان المفتش يقدم تقارير سنوية لوزير العدل حول سلوك وكفاءة كل عضو في القضاء والعاملين فيه. وكان يترتب على الوزير، عند الطلب، ان يقدم للشخص المعني نسخة عن التقرير المتعلق به وان يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه ضد اي تقرير سلبي. وقامت لجنة مؤلفة من رئيس محكمة النقض، ورئيس الادعاء العام وممثل عن وزارة العدل بفحص اية شكاوي ضد تطبيق العدالة، وضمت اللجنة كذلك، عند التحقيق في تصرف قاض، رئيس محكمة الاستئناف التي يتبع لها ذلك القاضي.

## ٢- القضاء بعد الاحتلال الاسرائيلي

### ١. مقدمة

- بعد الاحتلال بوقت قصير، اصدرت السلطات العسكرية عددا من الاوامر العسكرية الهامة التي كان لها أثر جوهري على النظام القانوني والقضاء وتمخض عنها ما يلي:
- أ- الغاء استقلال القضاء وجعل القضاة مجرد موظفين لدى القائد الاسرائيلي دون حماية او حصانة قضائية.
  - ب- الغاء نظام التفتيش على عمل القضاة وموظفي المحاكم، مما ادى الى تشجيع الفساد وانعدام الكفاءة.
  - ج- تدمير نظام الاستئناف بالغاء محكمة التمييز.
  - د- سلب العديد من الصلاحيات القضائية التي كانت تتمتع بها في السابق المحاكم المختلفة، وموظفو القضاء والمحاكم الخاصة.
  - هـ- منح حصانة من المراجعة القضائية، لفئات معينة من الاشخاص الذين كان القائد الاسرائيلي لا يرغب في اخضاع اعمالهم للفحص من قبل القضاء المحلي.

تقيمها الحكومة او التي تقام عليها. ووفقا لقانون تشكيل المحاكم النظامية<sup>٤٦</sup>، يتم تشكيل محكمة صلح في كل قضاء ومحكمة بدائية، في كل لواء ومحكمة استئناف في عمان، واخرى في القدس، وأخيرا محكمة تمييز في عمان، ومحكمة التمييز تنظر بصفتها القانونية في الاحكام والقرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف، في الدعاوي الحقوقية التي تكون قيمه موضوع الدعوى فيها اكثر من مائة دينار، وبصفتها محكمة عدل عليا تبحث هذه المحكمة في القرارات الادارية، ولها ان تلغي هذه القرارات وان تبطل اي اجراء مخالف للدستور الاردني، وان تصدر الاوامر بالافراج عن الاشخاص الموقوفين بشكل غير مشروع<sup>٤٧</sup>.

## ٢- استقلال القضاء

تمت صيانة استقلال القضاء في الدستور الاردني، فكانت جميع الامور المتعلقة بتعيين القضاة، والترقيات والرواتب والنقل تتم بواسطة مجلس قضائي اقيم بمقتضى قانون استقلال القضاء.

ويتألف هذا المجلس من :

- ١- رئيسي محكمة التمييز على ان يتراأس المجلس الرئيس الأول من بينهما.
- ٢- عضو من محكمة التمييز يتم اختياره بناء على الاقدمية.
- ٣- رئيس النيابة العامة الحكومية.
- ٤- رئيس محكمة الاستئناف في عمان.
- ٥- رئيس محكمة الاستئناف في القدس.
- ٦- وكيل وزارة العدلية.

## ٣- تفتيش المحاكم

كان هناك نظام هام لتفتيش المحاكم في ظل القانون الاردني، (انظر نظام تفتيش المحاكم النظامية رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٦ المنشور في الجريدة الرسمية لسنة ١٩٦٥ العدد ١٨٢٩ ص ١٦٨١). وكان وزير العدل يعين المفتشين ويعهد اليهم بمهمة تفتيش عمل المحاكم المدنية والجزائية وكذلك تفتيش عمل موظفي جميع الدوائر القضائية.

<sup>٤٦</sup>. قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ والمنشور في الجريدة الرسمية عدد ١١٠٥، ص ١٥٩.

<sup>٤٧</sup>. المادة ١٠ من قانون تشكيل المحاكم النظامية، نفس المصدر.



## الجزء الثالث

### القسم الثالث

#### النظام القضائي

١- النظام القضائي قبل ١٩٦٧

##### أ- مقدمة - المعالم الرئيسة

حدد الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعالم الرئيسة للسلطة القضائية في المملكة الاردنية الهاشمية التي تشكل الضفة الغربية جزءا منها، فاعلن ما يلي :

- أ- بأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون (المادة ٩٧).
- ب- بأن للمحاكم النظامية حق القضاء على جميع الاردنيين في جميع المواد المدنية والجزائية بما في ذلك القضايا التي ترفعها الحكومة او التي ترفع ضد الحكومة (مادة ١٠٢).
- ج- بأن تحقيق العدالة يتم من خلال ثلاثة انواع من المحاكم: نظامية ودينية ومحاكم خاصة (مادة ٩٩).
- د- تعيين انواع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص شريطة ان ينص ذلك القانون على اقامة محكمة عدل عليها (مادة ١٠٠).

ب- بنية المحاكم النظامية في الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧

##### ١- مقدمة

يتم تحقيق العدالة في ظل النظام الاردني من خلال ثلاثة انواع من المحاكم: محاكم نظامية، ومحاكم دينية ومحاكم خاصة. واقيمت كذلك محكمة عدل عليها للنظر في استئنافات تتعلق بقرارات ادارية للسلطة التنفيذية. وقد كفل الدستور الاردني استقلال القضاء، حيث نصت المادة ٩٧ على ان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وتتمتع المحاكم النظامية، وفقا للمادة ١٠٢ بحق القضاء على جميع الاردنيين في جميع المواد المدنية والجزائية، بما في ذلك الدعاوي التي

بمقتضى ما ذكر آنفا، ان ينتقص من اي قانون او نظام امني ما لم يكن هناك نص محدد على ذلك في مثل هذا القانون او النظام.

كان التشريع الرئيسي الثاني حول المستوطنات هو الامر رقم ٨٩٢ بتاريخ اذار ١٩٨١، بشأن ادارة المجالس المحلية. وكما هو الحال في المجالس الاقليمية حول الامر قائد المنطقة صلاحية تأسيس مجالس محلية، واصدار انظمة لادارتها كما يرى قائد المنطقة. وخول الامر ايضا قائد المنطقة صلاحية اقامة محاكم بلدية في حدود منطقة المجالس المحلية وتحديد ولايتها والقانون الذي ستطبقه.

تعتبر مجالس بلدية بمقتضى نصوص هذا القانون، وستواصل تنفيذ مهامها الى ان تحل محلها مجالس بلدية تنتخب وفقا لاحكام هذه القوانين". ولهذا يتضح بأن المجلس المحلي لم يعد له وجود كوحدة ادارية في الضفة الغربية في ظل النظام الاردني، لكن الوحدة الادارية التي بقيت اضافة الى المجلس البلدي، هي المجلس القروي. وقد عرف قانون ادارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤، القرية بأنها "اي مكان يعلن وزير الداخلية في الجريدة الرسمية انه قرية او عشيرة".

اكتنف الغموض وضع المستوطنات اليهودية التي بدأت تقام منذ عام ١٩٦٨. وكان المستوطنون في مجال ولاية المجلس البلدي الفلسطيني يخضعون له من ناحية قانونية، لكنهم من ناحية عملية لم يكونوا كذلك.

واعتباراً من عام ١٩٧٤، بدأت تقام "مجالس دينية" وفقاً للأمر العسكري رقم ٥٦١، وكانت مسؤولة تلك المجالس ادارة مستوطنات معينة حددها الامر بالاسم، "وفقاً لمبادئ ادارية يعلنها القائد العسكري في أنظمة داخلية".

لم تضطر الحكومة الاردنية الى التعامل مع وجود مجموعات اقلية غير عربية كما لم تكن مفوضة لتيسير اقامة دولة للفلسطينيين او اي مجموعة اخرى. وجرى تبسيط قوانين الحكومة المحلية لتفي فقط بحاجات الوحدتين المذكورتين آنفاً لادارة المناطق المأهولة.

### ٣- التشريع لتأسيس حكم محلي بديل للمستوطنين الاسرائيليين

تم تنظيم الادارة المحلية للمستوطنات من خلال المجالس المحلية والاقليمية، ولما لم تكن المجالس المحلية والاقليمية كوحدات ادارة محلية موجودة في ظل القانون الاردني، فقد استلزم الامر احداث تغيير في القانون المعمول به في الضفة الغربية لادخال هاتين الوحدتين الجديدتين.

اصدر الحكم العسكري في الضفة الغربية، يوم ٢٥ آذار ١٩٧٩، امراً عسكرياً رقم ٧٨٣، نص على اقامة مجالس اقليمية في الضفة الغربية "لكل مستوطنة من المستوطنات المدرجة في الملحق بالأمر الذي سمي بالاسم المبين في الملحق". وقد نصت المادة ٢ من الأمر على ان تتم المجالس الاقليمية وفقاً لرغبات قائد المنطقة. ونصت الفقرة (ب) من المادة ٢ على انه لا يمكن لاي نظام صادر

كان المحدد لها هو السياسات التوسعية غير المشروعة التي انتهجتها الحكومة الاسرائيلية التي حاولت اغتنام فرصة سيطرتها على المناطق التي اكتسبتها بالقوة عام ١٩٦٧ لكي تقوم في النهاية بضمها الى اسرائيل وبدا توسع رقعة الدولة اليهودية.

## ٢- تأثير سياسة توطين اسرائيليين في الاراضي المحتلة على نظام الادارة العامة:

يبدو ان الحكومات الاسرائيلية المتعاقبة، كانت متفقة على مبدئين اساسيين اثرًا على تطور الادارة العامة في الاراضي المحتلة. اولهما رفض القبول بان وضع المناطق هو وضع مناطق محتلة، وثانيهما ان لليهود الحق في الاستيطان في الاراضي المكتسبة منذ عام ١٩٦٧.

لاغراض دراسة تأثير عملية الاستيطان على البنية الادارية العامة، تعتبر الفوارق في طريقة الاستيطان التي اتبعتها الحكومات الاسرائيلية المختلفة التي تولت السلطة منذ عام ١٩٦٧، غير ذات اهمية، اذ طالما كان استيطان هذه المناطق يتم بوصف سياسة تنتهجها هذه الحكومات المتعاقبة، فقد وجب مواجهة المعضلة القانونية، وهي كيفية بسط القانون الاسرائيلي ليشمل المستوطنين اليهود في الاراضي المحتلة دون ضم الارض التي اقيمت عليها المستوطنات.

بحث آفا (الجزء الثالث، القسم ١.ب.٢) كيف كانت تطبق على المستوطنات عملية تشريعية منفصلة. أما الوسيلة الثانية التي استخدمت لتجعل بالامكان تطبيق قوانين الحكومة الاسرائيلية المحلية على المستوطنات، وتطبيق قوانين مختلفة على السكان الفلسطينيين في المنطقة ذاتها، فكانت عن طريق خلق نظام ادارة عامة يتعلق بالمستوطنات الاسرائيلية، ويختلف عن النظام المطبق على السكان الفلسطينيين. وسأجري مقارنة في هذا القسم بين الادارة المحلية للمجالس الاقليمية والمحلية اليهودية في الضفة الغربية، وبين المجالس القروية والبلدية (العربية) العاملة في المنطقة نفسها.

عندما تولى الاردن السيطرة على الضفة الغربية، الغت المادة ١٠٥(١) من قانون البلديات الاردني ٤٥ جميع القوانين العثمانية والاردنية والفلسطينية السابقة التي تتعلق بالبلديات والمجالس المحلية، ونصت على ان "جميع البلديات والمجالس المحلية القائمة وقت نفاذ هذا القانون، ستظل

٤٥. الجريدة الرسمية الاردنية، ١٩٥٤ ص ٤٣٣٠، استبدل هذا القانون، بقانون سنة ١٩٥٥، لكن الامور التي تبحث هنا لم تتأثر بهذا الالغاء.

ان سياسة ترك جميع الخيارات مفتوحة، يبدو انها هي التي استرشدت بها المحكمة الاسرائيلية العليا عندما حكمت عام ١٩٧٣ بأن:

"يعلق الاحتلال العسكري صلاحيات الهيئة السيادية السابقة التي طردها المحتل، وتؤول تلك الصلاحيات، كما نصت المادة ٤٣ (من أنظمة لاهاي)، بحكم الأمر الواقع الى المحتل" ٤٣.

كانت تلك المحكمة هي ذاتها التي قبلت، بعد بضع سنوات من ذلك التاريخ، بأن يعتبر المستوطنون اليهود الذين جاءوا للسكن في المستوطنات اليهودية في الاراضي المحتلة، جزءاً من السكان المحليين، وينبغي اعتبارهم لاغراض القانون المحلي، جزءاً من السكان المحليين ٤٤. ان المنطق الكامن وراء هذا القانون الانساني الدولي هو صيانة مصالح حقوق سكان الاراضي المحتلة ضد الطرف الاقوى، وهو حكومة الدولة المحتلة، ولذا فان قبول مواطني الدولة المحتلة جزءاً من السكان المحليين للاراضي المحتلة، يعني بوضوح قلب القانون الدولي رأساً على عقب.

عندما بدأ الاحتلال، كان هناك نظام اداري عام نافذاً، ولم يكن هناك ما يدعوا الدولة المحتلة الى تغييره واستبداله بنظام من وضعها هي. واذا سلمنا بأن الفصل عن الحكومة المركزية في عمان استوجب اجراء بعض التعديلات، فان التغييرات التي احدثتها اسرائيل في النظام الاداري العام، ذهبت الى ما هو ابعد مما يمكن تبريره بما استلزمته الحالات الطارئة التي جلبها الاحتلال.

يتضح ايضا من مراجعة التغييرات التي طرأت على القوانين، بأن تلك التغييرات لم تكن ارجالية في اضعف الحالات، بل انها كانت مصممة لتحقيق تولى السلطات الاسرائيلية كامل السيطرة على الموارد الطبيعية للمناطق، وتمكينها كذلك من السيطرة على الحياة المدنية لسكان الفلسطينيين. ومن الواضح ايضا ان ما حدد تلك التغييرات لم يكن الضرورات الموضوعية التي يسوغها القانون، بل

٤٣ . الجمعية المسيحية للاماكن المقدسة ضد وزارة الدفاع، قضية المحكمة العليا رقم ٧٢/٩٧، بيسكي دن، مجلد

٢٦ القسم الأول (١٩٧٢) ص ٥٧٤.

٤٤ . توطد هنا المبدأ في قضية شركة كهرباء محافظة القدس ضد وزارة الدفاع. قرارات المحكمة العليا ١٩٧٢،

١٢٤، ١٣٨ ف.

الإدارة الإسرائيلية - "منطقة الضفة الغربية". إلا أن عبارة "الضفة الغربية" هي عبارة غامضة جغرافياً. إذ أن إسرائيل كلها تقريباً تقع على الضفة الغربية لنهر الأردن. ولذا فقد تم تغيير اسمها، بعد بضعة أشهر من إنشاء إدارة جيش الدفاع الإسرائيلي، إلى "منطقة يهودا والسامرة". أن هذا الاسم لا يتطابق مع المصطلح الديني فحسب، بل يتطابق أيضاً مع التقسيمات الإدارية الفرعية خلال عهد الانتداب البريطاني. فالمصطلح الرسمي لهذه المنطقة إذن هو "يهودا والسامرة"، أو "منطقة يهودا والسامرة".

صحيح أن المادة ٣ من الأمر العسكري رقم ٢ صدرت في اليوم الأول من الاحتلال إلا أنه يمكن القول بصورة مقنعة، بأنه يترتب على القائد العسكري المسؤول عن مناطق تم احتلالها أن يبدأ بتولي جميع الصلاحيات، التنفيذية والقضائية والتشريعية إلى أن تتم بشكل بطيء إعادة تنظيم وتنشيط النظام الإداري العام، ولذا فإن إصدار الأمر العسكري رقم ٢ في بداية الاحتلال، ليس مميزاً، بل أن المميز هو استمرار بقائه دون أي تعديل بعد ما يزيد على العقدين من الاحتلال.

إذا كان لنا أن نقبل ادعاء سنجر بأن "الارتجال كان ضرورياً" عندما احتل الجيش الإسرائيلي المنطقة، وأنه يجب النظر إلى الأمر رقم ٢ على ضوء ذلك، فإنه من الصعب علينا أن نقبل بأن الظروف ذاتها ما زالت مستمرة بعد سبعة وعشرين عاماً. تجدر الإشارة أيضاً إلى أن مفعول المادة ٢ من الأمر العسكري رقم ٢ يماثل (مع تعديلات ضرورية) نص المادة ١١ من قانون التشريع والإدارة الذي أصدرته حكومة إسرائيل الانتقالية بعد تأسيس الدولة مباشرة. وتنص المادة ١١ على ما يلي:

"يظل القانون الذي كان معمولاً به في فلسطين يوم ٤ أيار سنة ٥٧٠٨ (١٤ أيار ١٩٤٨) ساري المفعول، طالما لم يكن فيه ما يناقض هذا القانون أو القوانين الأخرى التي أصدرها المجلس الانتقالي للدولة، أو من ينوب عنه، على أن يخضع لتعديلات ناجمة عن إقامة الدولة وسلطاتها ٤٢.

٤٢. قوانين دولة إسرائيل، النسخة الإنجليزية، مجلد ١ ص ٩.

عن المناطق الجديدة أو السكان المحليين أو الاقتصاد المحلي. وبعد وصف البنية ذات المستويات الأربعة التي أصبحت سارية المفعول، يمضى سنجر الى القول بأن: "البنية الموصوفة آنفا دامت حوالي ستة أشهر<sup>٣٧</sup>.

يمكن الادعاء بأن هذه الأشهر الستة الأولى كانت حاسمة، وكانت هي الفترة الوحيدة التي لم تكن فيها حكومة إسرائيل متيقنة بعد مما إذا كانت تريد للاحتلال ان يكون دائماً، أي ان تنتهز فرصة استيلائها على هذه الاراضي للعمل على ضمها في النهاية الى إسرائيل.

هناك مؤشر هام جدا على هذا، وهو حقيقة ان الحكومة العسكرية قبلت (كما ذكر آنفا)، لمدة اربعة اشهر على الاقل، الالتزام بنصوص ميثاق جنيف الرابع<sup>٣٨</sup>.

غير انه بحلول شهر تشرين الأول عام ١٩٦٧، حذفت الإشارة الى ميثاق جنيف الرابع في البلاغ العسكري رقم ٣، ولم يعد يشار اليه ابدا<sup>٣٩</sup>. وبعد شهرين من ذلك التاريخ غير قائد المنطقة، بالامر العسكري رقم ١٨٧ ٤٠، اسم المنطقة المحتلة من "الضفة الغربية" الى "يهودا والسامرة". وقد عقب الكولونيل دافيد ياهن ٤١ على هذا بقوله:

*"المنطقة الواقعة غربي نهر الاردن والتي استولت عليها اسرائيل في حرب الايام الستة عام ١٩٦٧ يشار اليها غالبا باسم "الضفة الغربية". والحقيقة ان ذلك كان اسمها الاصلي في ظل*

<sup>٣٧</sup>. فيما ورد ذكره سابقا. ص ٢٦٩.

<sup>٣٨</sup>. المادة ٣٥ من البلاغ العسكري رقم ٣ بتاريخ ٧ حزيران ١٩٦٧، نشر في مجلد ١ ص ٥ من مجموعة "البلاغات والاورام والتعيينات". وتنص المادة على انه يترتب على المحاكم العسكرية ومديريتها "تطبيق احكام معاهدة جنيف المؤرخ ١٣ آب ١٩٤٩ بخصوص حماية المدنيين اثناء الحرب بصدد كل ما يتعلق بالاجراءات القضائية. واذا وجد هناك تناقض بين هذا الامر وبين المعاهدة المذكورة فتكون الافضلية لاحكام المعاهدة".

<sup>٣٩</sup>. المادة ٣٥ من البلاغ العسكري رقم ٣ الفاها الأمر ١٤٤ المنشور في شهر تشرين الاول ١٩٦٧ في مجلد ٨ ص، ٣٠٣ من مجموعة البلاغات والاورام والتعيينات.

<sup>٤٠</sup>. المؤرخ ١٦ كانون الأول ١٩٦٧، والمنشور في مجلد ٩، ص ٣٦٧ من مجموعة البلاغات والاورام والتعيينات.

<sup>٤١</sup>. "اسرائيل الانتفاضة وحكم القانون". فيما سبق وذكره ص ٢٤.

يتناقض مع ذلك في اي قانون". ويحرم الامر العسكري رقم ٣٦٨ ٣٤ الموظف المدني من الاطمئنان الى مزاوله عمله حيث يخول الأمر قائد المنطقة، بناء على توصية لجنة عسكرية خاصة، صلاحية حرمان اي موظف، فصل من عمله للأسباب الموضحة في الامر رقم ٣٦٧، من حقوقه في راتب تقاعدي.

### ٣- ادارة الاملاك العامة

اناط الأمر العسكري رقم ٥٩ ٢٥ جميع صلاحيات ادارة شؤون الاملاك العامة "بالقيم على الاملاك العامة" الذي خول سلطة ممارسة صلاحياته دون مراعاة القواعد والقيود التي نص عليها القانون الاردني. ويصبح القيم، وفقا للتعديل رقم ٤ على الامر رقم ٥٩ ٣٦، مسؤولا ايضا عن ريع هذه الاملاك العامة، ويتمتع القيم بصلاحيات كاملة لتحديد طريقة تنفيذ واجباته دون ان يكون مسؤولا امام الجمهور باي شكل من الاشكال.

ب- التغييرات في نظام الادارة العامة في الضفة الغربية واثرها على المستوطنين الاسرائيليين

### ١- اثر الايديولوجية

سأحاول ان ابين هنا كيف ان الموقف الايديولوجي للحكومات الاسرائيلية المتعاقبة ازاء الاراضي المحتلة عام ١٩٦٧، والقائل بانها ليست اراض محتلة بل تشكل جزءا من "اسرائيل الكبرى"، كان له اثرا حاسما على نظام الادارة العامة، التي اصبحت نافذة في هذه المناطق بعد عام ١٩٦٧. وسأبين كذلك كيف ان القضاء الاسرائيلي حاول التوفيق بين متطلبات القانون الدولي والاهداف الايديولوجية للقيادة السياسية في اسرائيل.

وقد ادعى يونيل سنجر، اثناء توليه رئاسة وحدة القانون الدولي في الجيش الاسرائيلي، بأن "جيش الدفاع الاسرائيلي اقام، في اعقاب حرب الايام الستة في حزيران عام ١٩٦٧ مباشرة، حكما عسكريا في المنطقة. واستدعى الامر الارتجال، اذ لم تكن لدى جيش الدفاع الاسرائيلي مراكز قيادة معدة سلفا للقيام بهذه المهمة، كما لم يتدرب اي ضباط على القيام بوظائف كهذه، ولم تتوفر معطيات

٣٤. نشر في مجلد ٢٢ ص ٧٧٦ من مجموعة بلاغات والوامر والتعيينات.

٣٥. نشر في مجلد ٥، ص ١٦٢ من مجموعة بلاغات والوامر والتعيينات.

٣٦. مقتضى الامر ٢٤٧ المنشور في مجلد رقم ١٣، ص ٥٠٢ من مجموعة بلاغات والوامر والتعيينات.



المستوى الأخير من الإدارة العامة في ظل النظام الاردني هو المجالس القروية والبلدية. وقد نص قانون البلديات لسنة ١٩٥٥ وقانون ادارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ على التوالي، على وظائف وصلاحيات هذه المجالس. فقد كان رؤساء الوحدات الادارية المختلفة يتمتعون، وفقا للنظام رقم ١ لسنة ١٩٦٦، بصلاحيات ومسؤوليات عامة ومحددة بإمكانهم ممارستها من خلال المجالس البلدية والقروية. والمثال على هذه المسؤوليات العامة هو تلك المسؤوليات التي كان يمارسها المتصرف، وهي، وفقا للمادة ٥٦ (د) من الانظمة، "تنشيط المجالس البلدية والقروية وضمان ادارتها بصورة سليمة". كما بينت الانظمة كذلك الادوار المحددة التي يقوم بها المسؤولون. وقد تولي قائد المنطقة كل هذه الصلاحيات والمهام واسندها الى رؤوسيه.

الا ان هذه لم تكن هي التعديلات الوحيدة التي اجرتها الاوامر العسكرية، فقد ابطل الامر رقم ٣١٣٦٦ الحق بأن يتم انتخاب رئيس المجلس القروي، المختار. وبالمثل، لم يعد يتم اختيار المجالس البلدية عن طريق انتخابات حرة بل اصبح يعينها الحكم العسكري.

## ٢- الموظفون المدنيون

وفقا للامر العسكري رقم ٣٢٣٧، عين قائد المنطقة مسؤولا انيطت به، بموجب المادة ٢ من الأمر، جميع صلاحيات التعيين التي كانت منوطة من قبل "بالسلطة الحكومية" او اي من فروعها. وحدد الأمر نفسه عبارة "احكام الجهاز الحكومي" على انها تشمل جميع النصوص في الدستور، والقوانين والانظمة المتعلقة بجهاز دوائر الحكومة، والمؤسسات العامة والحكومية المتعلقة بالتعيين، والعزل والاشراف وتحديد الصلاحيات والمهام والحقوق والواجبات وتوظيف المسؤولين وشروط توظيفهم.

جرى تعديل الأمر رقم ٣٧ خمس عشر مرة، وخول التعديل رقم ٣٣٢ "المسؤول" صلاحية فصل اي موظف لاسباب تتعلق "بأمن الجمهور، وأمن قوات الدفاع الاسرائيلية، او متطلبات النظام العام". وقد اعطيت هذه الصلاحية لهذا المسؤول، كما نصت المادة "١" من الأمر، "على الرغم مما

<sup>٣١</sup>. نشر في مجلد ٢٢، ص ٧٧٤ من مجموعة بلاغات والاوامر والتعيينات.

<sup>٣٢</sup>. نشر في مجلد ٢ ص ٧٢ من مجموعة بلاغات والاوامر والتعيينات.

<sup>٣٣</sup>. عمقتضى الامر ٣٦٧، المنشور في مجلد ٢٢، ص ٧٧٥ من مجموعة بلاغات والاوامر والتعيينات.

١- الغاء المستوى الثاني من نظام الادارة العامة في ظل القانون الاردني  
حدد النظام رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦٥ الصادر بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور الاردني التقسيمات الادارية  
في الاردن)٢٧. وقد عين النظام رقم (١) السنة ٢٨١٩٦٦ من يتولى مسؤولية كل من هذه التقسيمات  
الادارية، وكذلك الصلاحيات الكاملة المخولة لهؤلاء المسؤولين.

ذكرنا انما ان الامر العسكري رقم ٢ علق العمل بالنظام الاداري الذي كان ساري المفعول  
قبل احتلال المناطق عام ١٩٦٧. وكان ذلك يعني انه ما لم يصدر امر عسكري محدد يعيد تفعيل اية  
بنية ادارية كانت سارية المفعول، فان تلك البنيات تعتبر لاغية عمليا.

اشار الأمر العسكري رقم ٢٩٣٩ الى النظام رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦٥، في سياق تعيين ولاية  
المحاكم المحلية المختلفة. ويعني هذا ان تلك الانظمة لم تلغ، غير ان تعيينات مختلف المسؤولين  
وفقا للنظام رقم ١ لسنة ١٩٦٦ لم تتم. وعلاوة على ذلك، يعلن الأمر العسكري رقم ٣٠٦٧٥ في المادة ١  
"تكون الاقضية في المنطقة وحدودها لمقتضى تشريع الامن، اقضية حسب الموصوف في الخارطة  
الموقعة من قبلي (قائد المنطقة) والمرفقة بهذا الامر، والتي تشكل جزءا لا يتجزأ منها". ويتضح من هذا  
الأمر ان التقسيمات الادارية التي حددها النظام الاردني لم تراعى. فالاقضية التي تم رسم حدودها لم  
تكن اقضية محددة لاغراض الادارة العامة كما حددها النظام الاردني، بل كانت اقضية تحددت فقط  
لاغراض التشريع الامنية.

كانت القدس وفقا للنظام الاردني رقم ١٢٥ محافظة. ومع ضم القدس الشرقية الى اسرائيل،  
بعد وقت قصير من الاحتلال، جرى بالضرورة تغيير التقسيمات الادارية فلم تعد كما كانت عليه قبل ضم  
القدس. وترتب على هذه التغييرات الاستغناء عن المستوى الثاني من الادارة العامة كما حددها  
النظام الاردني الخاص بالادارة العامة.

٢٧. نظام رقم ١٢٥ نشر في ١٦/١٢/١٩٦٥ بالجريدة الرسمية الاردنية، مجلد ١٨٩١ ص ٢٢٠٩.

٢٨. نظام رقم ١ لسنة ١٩٦٦، نشر بالجريدة الرسمية، مجلد ١٨٩٤، ص ٢.

٢٩. نشر في المجلد ٣، ص ٨٦ في مجموعة الاعلانات والاورام والتعيينات.

٣٠. الأمر المتعلق بالاقضية والمنشور في مجلد ٣٨ ص ٢٥١ من مجموعة الاعلانات والاورام والتعيينات.

يقوم ضباط اركان قائد المنطقة بإدارة نشاطاتهم في اطار السلطة الممنوحة لهم والميزانيات الموافق عليها. ويتصرف ممثل اية وزارة وفقا للتوجيهات الصادرة اليه من وزيره ومديرية دائرته ضمن اطار الميزانية المسموح بها. وتخضع مثل هذه النشاطات للتنسيق بموافقة قائد المنطقة.

يعتبر ضباط الاركاز من "ناحية رسمية موظفون يؤدون مهمة نيابة عن جيش الدفاع الاسرائيلي، وينطبق عليهم القانون العسكري"٢٤.

وبناء على ما يقوله يونيل سنجر، "يحدد وزير الدفاع بمساعدة منسق شؤون المناطق المدارة، سياسات ادارة المنطقة"، وكان المنسق ايضا، الى ما قبل صدور الامر رقم ٩٤٧، رئيس دائرة الحكم العسكري في هيئة الاركاز العامة لجيش الدفاع الاسرائيلي. اضافة الى ذلك، تولت لجنة من المديرين العاميين للشؤون المدنية معالجة جميع القضايا المدنية والاقتصادية للمناطق المدارة. ويتم التنسيق بين الحكم العسكري والوزارات الاسرائيلية عن طريق قناتين هما:  
أ- قناة بين الوزارة وضابط الاركاز الذي يمثلها في الادارة المدنية،  
ب- قناة بين الوزارة والمنسق٢٥.

ويتوصل سنجر الى الاستنتاج بأن "اقامة اسرائيل ادارة مدنية في المناطق المدارة، لم يكن تغييرا ثوريا، بل اعادة تنظيم اخرى للحكم العسكري - وهي آخر اعادة تنظيم في سلسلة ادخلت منذ سريان مفعولها عام ١٩٦٧.٢٦

ومن الواضح ان التقييم الكامل لهذا التغيير يجب ان يأخذ بعين الاعتبار الاسباب الكاملة لحدوثه، وهي اسباب لم تكن مدنية فحسب، بل كانت اسبابا عسكرية وسياسية ايضا.

#### ج- تأثير الأوامر العسكرية الأخرى

يلخص هذا الجزء التغييرات التي احدثتها الأوامر العسكرية على العناصر الهامة من السلطة التنفيذية للادارة العامة التي اصبحت نافذة بعد عام ١٩٦٧.

٢٤. المصدر نفسه ص ٢٧٥-٢٧٦.

٢٥. المصدر نفسه ص ٢٧٧.

٢٦. المصدر نفسه ص ٢٨٧.

من اية نشرة رسمية. وطبقا لما قاله سنجر، كانت الادارة المدنية في الضفة الغربية مقسمة الى ثلاثة فروع:

- الفرع الاقتصادي (الذي يقوم بتنسيق وظائف الدوائر الاقتصادية، كالعامل والصناعة والتجارية، والنقل وغير ذلك).
- فرع الخدمات (الذي ينسق وظائف دوائر الخدمات كالتعليم والشؤون الداخلية، والرفاه والصحة. الخ).
- فرع الممتلكات (الذي ينسق مهام الدوائر التي تعالج البنية التحتية، كالاراضي العامة والاملاك المهجورة، والمحميات الطبيعية. الخ).

موظفو الادارة المدنية هم ضباط عسكريون ومدنيون. وبناء على ما يقوله سنجر فان "كل فرع يكون برئاسة ضابط من الجيش، مسؤول عن نشاطات الدوائر المدنية التي تعمل تحت امرته. ويتطابق عدد واسماء الدوائر بصورة اساسية مع عدد واسماء الدوائر في الوزارات الحكومية الاسرائيلية. ويرأس كل دائرة ضابط اركان يعتبر ممثلا مدنيا للوزارة الاسرائيلية المعنية. علاوة على ضابط الاركان نفسه وعدد قليل من المعاونين الاسرائيليين، فان جميع من تبقى من الموظفين العاميين في كل دائرة، هم من الموظفين المحليين. اما الشخصية المهمة في الحكم العسكري فهو المستشار القانوني الذي تقع عليه مسؤولية تشغيل المحاكم العسكرية، ويقوم ايضا باعداد التشريعات والمستندات القانونية التي يصدرها القائد وغيره من العاملين من الحكم العسكري<sup>٢٢</sup>.

يبدو ان مراتب السلطة في المناطق المحتلة هي كما يلي<sup>٢٣</sup>: قائد المنطقة هو صاحب السلطة الرسمية الأعلى في المنطقة، وهو تابع لوزير الدفاع الاسرائيلي من خلال قنوات القيادة في الجيش الاسرائيلي. ويتولى الآن ضباط اركان، نيابة عن قائد المنطقة، ادارة النشاطات المدنية التي كانت في السابق ضمن مسؤولية الوزارات الاردنية المختلفة.

٢٢. المصدر نفسه ص ٢٧٤.

٢٣. انظر بهذا الخصوص "ادارة الضفة الغربية تحت الحكم الاسرائيلي"، منى رشماوي في: القانون الدولي وادارة المناطق المحتلة، Claredon press (ed) Fmma Play fair ، اكسفورد ١٩٩٢.

اصدار الامر، في مذكرته التفسيرية الملحقة به. كتب هولاندر في الفقرة الخامسة من مذكرته بان القائد لا يزال يشرع في المسائل المدنية والعسكرية. لهذا فان بنية الادارة المدنية بأكملها تتبع قائد المنطقة ومسؤوله امامه، فالسلطة الفاعلة ومصدر القوة تظل في يد قائد المنطقة.

جرى تأكيد ذلك فيما بعد، بالأمر العسكري رقم ٩٥٠ الصادر يوم ١٦ كانون الثاني ١٩٨٢، حيث اضاف هذا الأمر فقرة الى الأمر رقم ٩٤٧ يؤكد فيها انه "من اجل ازالة أي لبس فانه ليس في بنود هذا الأمر ما يحدد او يلغي اي صلاحيات او حقوق منوطة بقائد قوات جيش الدفاع الاسرائيلي في المنطقة او كل من يقوم بتعيينه".

وأكد ما ذكرناه ايضا يوثيل سنجر في مقالته حول الموضوع ٢٠، بعد وقت قصير من اقامة الادارة المدنية، وفي الوقت الذي كتب فيه مقالته، كان سنجر رئيسا لفرع القانون الدولي في وحدة المدعي العام العسكري للجيش الاسرائيلي.

يقول سنجر انه في شهر كانون الأول عام ١٩٦٧، اي بعد ستة اشهر من دخول الجيش الاسرائيلي الى المنطقة: "اتخذ قرار بفصل الحكم العسكري عن قيادة المنطقة الوسطى". ويمضى الى القول: "وقد تم تنظيم الحكم العسكري بحيث تكون بنيتة ذات شقين - عسكري ومدني. وكان تنظيم الشق العسكري مماثلا لتنظيم اية وحدة عسكرية اخرى في جيش الدفاع الاسرائيلي. غير ان الشق المدني يبرر اجراء فحص شامل لان تنظيم هذا الشق ظل عمليا دون تغيير حتى بعد اصدار الامر رقم ٩٤٧. وكان يشار الى الجناح المدني دائما على انه ادارة مدنية" ٢١.

وكما اوضحنا آنفا، لم يطبق الحكم العسكري الاسرائيلي في المناطق مبدأ وجوب نشر جميع القوانين النافذة. وتمشيا مع هذا الاغفال الخطير، لم تكن الاوامر والانظمة المنشورة في الجريدة الرسمية البديلة المشار اليها آنفا، هي التي تحدد البنية الادارية، ولذا كان لا بد من الاعتماد على مؤلفين لهم روابط قوية مع الحكومة مثل يوثيل سنجر، على الرغم من ان ما نعلمه منه لا يمكن تأكيده

٢٠. يوثيل سنجر، "اقامة ادارة مدينة في المناطق التي تديرها اسرائيل" الكتاب السنوي الاسرائيلي حول حقوق

الانسان، المجلد، ١٢، ١٩٨٢.

٢١. المصدر نفسه ص ٢٧٣.

الهدف المعلن للإدارة المدنية، التي أنشئت بموجب الامر العسكري رقم ١١٩٤٧ هو: "إدارة الشؤون المدنية في المنطقة وفق توجيهات هذا الأمر من أجل رفاهية السكان ومن أجل توفير الخدمات العامة وإدارتها مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة لتوفير الإدارة المنتظمة والنظام العام في المنطقة".

سيقوم هذا الجزء بتقييم ما إذا كان الأمر يفي بالهدف المعلن، وما الأثر الذي خلفه الأمر على الإدارة العامة في المنطقة.

وفقاً للمادة ٣ من الأمر، تم إعطاء رئيس الإدارة المدنية الصلاحيات التالية لتمكينه من القيام بواجباته:

- جميع الصلاحيات التي يحددها القانون باستثناء الصلاحيات التي حددتها القوانين المدرجة في الملحق رقم ١ من الأمر، وكذلك
- جميع الصلاحيات التي حددتها الأوامر الأمنية (المسماة عسكرية أيضاً) والمدرجة في الملحق رقم ٢ من الأمر.

تخول المادة رقم ٤ رئيس الإدارة المدنية صلاحية إصدار تشريع فرعية تستند إلى القوانين والأوامر الأمنية التي جرى تخويله صلاحية العمل بموجبها. أما المادة ٥ فقد خولته صلاحية تفويض سلطته وتعيين مسؤولين في الإدارة المدنية لتنفيذ القانون والأوامر الأمنية، وتخوله الفقرة ج من المادة ٥ كذلك صلاحية تفويض صلاحياته إلى من يعينهم لإصدار تشريعات فرعية. هل تقلل ممارسة رئيس الإدارة المدنية الصلاحيات التي منحها إياها الأمر رقم ٩٤٧، من المكانة العليا لقائد المنطقة التي أكسبه إياها الأمر العسكري رقم ٢ ؟

إنشأ القائد العسكري للضفة الغربية الإدارة المدنية، بأمر عسكري، ويقوم بتعيين رئيس تلك الإدارة قائد المنطقة، وقد أسند قائد المنطقة إلى رئيس الإدارة المدنية جميع الصلاحيات التي يتمتع بها، ويقوم الأخير بممارسة تلك الصلاحيات باسم قائد المنطقة ونياية عنه. وقد تزداد تلك الصلاحيات أو تنقص كما يشاء القائد، وقد أكد هذا الأمر باروخ هولاندر، المستشار القانوني للحكم العسكري عند

١٩. نشر الأمر العسكري ٩٤٧ في ٨ تشرين الثاني ١٩٨١ في مجموعة "بلاغات وأوامر وتعيينات" مجلد ٥١، ص

٣- (أ) حيثما يشير اي تشريع امني الى صلاحية او مهمة قائد جيش الدفاع الاسرائيلي في المنطقة، يجوز له، خطيا، اسناد اي جزء من مثل هذه الصلاحية او المهمة الى شخص آخر، باستثناء صلاحية اصدار بلاغات واوامر قابلة للتطبيق على كافة المنطقة.

(ب) يجوز لقائد جيش الدفاع الاسرائيلي في المنطقة ان يخول، خطيا، اية سلطة تعمل نيابة عنه، واي شخص كان قد اسندت اليه سلطات قائد جيش الدفاع الاسرائيلي في المنطقة، بموجب الفقرة ٣(أ)، صلاحية اسناد مثل تلك السلطات الى شخص آخر.

ثالثا، الغت المادة ٢ كذلك المبدأ الهام الذي اكدته المادة ١٢٠ من الدستور الاردني وهو انه يجب ان يعلن عن جميع التقسيمات الادارية، وكذلك عن جميع القرارات المتعلقة بتعيينات وصلاحيات مختلف المسؤولين الاداريين عن طريق انظمة منشورة في الجريدة الرسمية. لم يشر الأمر العسكري رقم ٢ الى مثل هذا الشرط الاساسي. كما لم يؤكد المبدأ القائل بأن قائد المنطقة ملزم بنشر قراراته المتعلقة باية تغييرات تجري على التقسيمات الادارية، في الجريدة الرسمية. ان عدم وجود جريدة رسمية شاملة، تضم جميع الانظمة والقرارات والاعلانات والتعيينات الرسمية والتشريعات، يعني انه لم يكن بالامكان القيام برصد شامل لجميع التغييرات القانونية التي طرأت منذ ان احتلت اسرائيل المناطق. ان المجموعة المسماة "اعلانات واوامر وتعيينات" تضم فقط بعض تلك الاوامر والانظمة التي اصدرتها السلطات العسكرية، لكنها لا تضمها بأكملها، فالمسائل المتعلقة بكيفية تنظيم الحكم العسكري نفسه في وحدات لادارة المنطقة، وكذلك مكانة مختلف المسؤولين وصلاحيات كل منهم، كل تلك المسائل لم تنشر في اية وثيقة متوفرة للسكان في ظل الاحتلال للاطلاع عليها. وبالمثل، فان التغييرات في القانون والادارة فيما يتعلق بالمستوطنات اليهودية في المنطقة لا يجري نشرها عادة ايضا.

**ب- تأثير الامر العسكري رقم ٩٤٧:**

كان لاقامة ادارة مدنية وفقا للامر العسكري رقم ٩٤٧، اثر بعيد المدى على الادارة العامة للاراضي المحتلة. وأسستعرض هذا الأمر هنا.

أولاً: علقت المادة ٢ العمل بنظام الإدارة العامة بكامله، وهو الذي كان معمولاً به في الأراضي المحتلة قبل تاريخ إصدارها.

ففي ذلك التاريخ، تركزت جميع صلاحيات إدارة المنطقة في يدي قائد المنطقة الذي أصبح يتمتع بصلاحيات واسعة. وقد شمل التعليق النواحي العامة للنظام، فانهارت بذلك ملامحه الرئيسة بوصفه نظاماً مستقلاً من ثلاثة مستويات. وكذلك فإن القوانين والأنظمة التي كانت تبت في أمور تعيينات الموظفين المدنيين، ونظام الاستئناف الإداري، قد تم تغييرها بصورة رئيسة. فقد تم مثلاً إلغاء الضمانات المتأصلة في النظام واستبدال نظام الاستئناف على المستويين المتوسط والنهائي، بنظام محاكم عسكرية، كما حلت المحكمة الإسرائيلية العليا محل المحكمة المحلية الموازية لها من حيث المستوى بوصفها محكمة إدارية عليا.

ثانياً: كفلت المادة ٢ المكانة العليا لقائد المنطقة:

منذ اللحظة التي تولى فيها القائد العسكري الصلاحيات الواسعة التي منحها لنفسه بموجب هذه المادة، لم يحدث انقاص لهذه الصلاحيات الواسعة.

صحيح أنه كان يفوض بعض صلاحياته إلى الغير، لكنه كان يفعل ذلك دون أن يتخلى عن سلطته النهائية والاحتفاظ بصلاحيه النقض. ولإزالة أي لبس، أصدر قائد المنطقة، بعد أربعة أشهر من توليه السلطة، أمراً عسكرياً رقم ١٣٠، بين فيه القواعد التي تنطبق على جميع حالات تفويض الصلاحيات<sup>١٨</sup>.

قواعد تفويض صلاحيات قائد المنطقة:

- ١- تعيين أو تفويض صلاحيات أو فرض واجبات قد يتم بتسمية شخص أو تخصيص منصب، وذلك بهدف القيام بتشريع أمني أو بمقتضاه.
- ٢- يجوز لقائد جيش الدفاع الإسرائيلي في المنطقة أن يمارس هو نفسه أية صلاحية كان فوضها إلى غيره.

---

<sup>١٨</sup>. نشر الأمر العسكري رقم ١٣٠ في المجلد السابع من مجموعة الأوامر والبلاغات والتعيينات ص ٢٧٢.



يحظر القانون الانساني الدولي اكتساب ارض بالقوة، غير انه اذا تم اكتساب ارض، وجب حكمها عندئذ وفقا لقواعد معينة، تصون حقوق المدنيين الذي وقعوا تحت الاحتلال، وفي الوقت ذاته، يجب ان لا يستخدم المحتل صلاحياته لتغيير القوانين المعمول بها في الاراضي المحتلة<sup>١٧</sup>.

ومع انه من غير المتوقع ان ينعم السكان المدنيون، في ظل احتلال عسكري اجنبي، بجميع الحقوق المدنية التي هي حق لاي مجتمع مدني في الاحوال العادية، فانه لا بد من ايجاد توازن بين ما تسميه انظمة لاهاي "النظام والسلامة العامين"<sup>١٨</sup> والضرورة العسكرية. الا انه ليس للضرورة العسكرية اي تأثير، ولا يمكن استعمالها لتبرير ما تتخذه السلطة العسكرية من اجراءات، لاحداث تغييرات دائمة في المناطق المحتلة تؤدي في النهاية الى ضمها الى الدولة المحتلة. ومن الواضح ان سجل اسرائيل في المناطق المحتلة منذ عام ١٩٦٧ حافل بالانتهاكات الصارخة للقواعد الآتفة الذكر.

٢. التغييرات التي كان لها أثرا على الجهاز التنفيذي لنظام الادارة العامة منذ ١٩٦٧:

#### أ- تأثير المادة ٢ من الأمر العسكري رقم ٢:

نصت المادة ٢ من الأمر العسكري رقم ٢ على ان "القوانين التي كانت قائمة في المنطقة بتاريخ ٢٨ أيار ٥٧٢٧ (٧ حزيران ١٩٦٧) تظل نافذة المفعول بالقدر الذي لا تعارض فيه مع هذا المنشور او اي منشور او امر يصدر من قبلي (قائد المنطقة)، وبالتغيرات الناجمة عن انشاء حكم جيش الدفاع الاسرائيلي في المنطقة". اما المادة ٣ من الأمر فقد أعلنت ما يلي:

"كل صلاحية من صلاحيات الحكم، التشريع، التعمين والادارة مما يتعلق بالمنطقة او بسكانها تناط منذ الان بي فقط، وامارسها انا او من اعينه لذلك او من يعمل بالنيابة عني".  
أما التبعات التي القتها تلك المادة على السلطة التنفيذية لنظام الادارة العامة في الاراضي المحتلة فكانت كما يلي:

١٧. المادة ٤٣ من انظمة لاهاي تنص على ان "سلطة صلاحية الدولة تنتقل بحكم الأمر الواقع الى ايدي المحتل، الذي يترتب عليه ان يتخذ جميع الاجراءات المتوفرة لديه للقيام قدر المستطاع باعادة وتأمين النظام والسلامة العامين مع مراعاة القوانين النافذة في البلد، الا اذا تعذر مراعاتها باي وجه".

ويترتب على كل مجلس من المجالس وعلى كل مسؤول على جميع المستويات في هذا النظام، أن يقوم بتصريف شؤونه، وأن يتخذ القرارات وفقا للمبادئ المقبولة في القانون الإداري، والتي تضمنتها قرارات محكمة العدل العليا ونشرت على مر السنين. فإذا لم يبلغوا بهذه المعايير، فإن محكمة العدل العليا مخولة صلاحية مراجعة قراراتهم، بوصفها أعلى محكمة استئناف للقرارات الإدارية.

٢- بعد الاحتلال الاسرائيلي

أ- التغييرات في نظام الإدارة العامة وأثرها

١. مقدمة :

واجب الدولة المحتلة فيما يتعلق بإدارة الأراضي المحتلة: لا يفرض القانون الدولي على الدولة المحتلة الالتزام بإقامة حكم عسكري ذي شكل محدد. إذ من المفهوم أن لكل منطقة من المناطق المختلفة واقعا يختلف عن واقع غيرها من المناطق الأخرى، ولذا لا يمكن أن يكون هناك شكل واحد ووحيد يلائم كل مكان يقع تحت احتلال عسكري. وينص الدليل الميداني للجيش الأمريكي، مثلا، على أن:

"الحكم العسكري شكل من أشكال الإدارة، تمارس الدولة المحتلة بموجبه سلطة حكومية على الأراضي المحتلة."

ويحدد الدليل البريطاني في المادة ٥١٨ بأنه :

"لا يترتب الا القليل من التبعية على ما اذا كان الحكم الذي يفرضه الغازي حكما عسكريا او حكما مدنيا، لانه في كلا الحالتين حكم تفرضه الضرورة، ويقدر ما يهم الأمر سكان بقية العالم، فان قوانين الحرب وحدها هي التي تحدد شرعية افعاله".  
ومع ذلك، فإنه على الرغم من أن الشكل الذي ينبغي أن يتخذه الحكم العسكري غير محدد، فإن الاهداف التي قد يسعى او لا يسعى الي بلوغها مثل هذا الحكم هي اهداف متفق عليها.

٩- إقامة مراكز امومة، وحجر صحي، ومستشفيات ومراكز للاسعاف الأولي ومؤسسات صحية اخرى، والاشراف عليها.

وقد عملت المجالس القروية والبلدية وفق ميزانية تقدم الى وزير الداخلية للموافقة عليها. أما الأمور التي تقع خارج الصلاحية المكانية لهذه المجالس، اي خارج حدود القرى والبلديات، فانها مسؤولية المتصرف الذي تشمل ولايته هذه المناطق بما في ذلك ١٦:

- ١- خلق الظروف التي تؤدي الى تطوير القضاء، اقتصاديا واجتماعيا، ونشر التعليم وتحقيق تطور خلقي واكاديمي وانسجام بين جميع سكان البلاد. ومكافحة الامية وتشجيع النشاطات الرياضية.
- ٢- تنشيط وتحسين ادارة عمل البلديات والمجالس القروية.
- ٣- المحافظة على الآداب العامة، والنظام العام والامن العام في اللواء وحماية الحقوق والامن الشخصي وتحقيق العدالة في اطار حدود استقلال القضاء.

اضافة الى ذلك، يكون قائم مقام القضاء مسؤولا في داخل حدود القضاء، عن تحقيق الوظائف والخدمات المحلية نفسها، التي كان المتصرف مسؤولا عنها في المحافظة. كما يجب ان تتمشى قرارات هؤلاء المسؤولين وتلك المجالس مع السياسات التي ترسمها الحكومة.

ويوفر موضوع تنظيم استعمال الاراضي، الذي كان معمولا به في ظل القانون الاردني قبل تعديله بواسطة اوامر عسكرية، مثلا جيدا لهذا الاساس من التقسيم الجغرافي والهرمي بين الوحدات الادارية المختلفة. فتخطيط استخدام الارض داخل حدود البلدية كان من مسؤولية المجلس البلدي بوصفه مجلس التنظيم المحلي. أما تنظيم الارض الواقعة خارج صلاحية المجلس فتقوم بها مجالس، تعطي المكانة والمشاركة الكافيين للقائم مقام والى ممثلين للحكومة وللمجالس الادارية المسؤولة عن المنطقة ليصبح بالامكان ان تؤخذ بعين الاعتبار جميع وجهات النظر والمصالح المتناقضة التي يمكن ان تنشأ. وهناك ايضا نظام استئناف يقوم على رأسه مجلس التنظيم الأعلى، الذي يضم في عضويته وزير الداخلية المسؤول عن شؤون المجالس البلدية والقروية، ورئيس نقابة المهندسين، ومدير عام وزارة الاشغال العامة.

١٦. توجد قائمة كاملة بها في الملحق.

- ١- فتح طرق ريفية تربط الاقضية والنواحي والقصبات بالقرى وصيانتها.
- ٢- توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع المجالس البلدية والقروية والسلطات المختصة.
- ٣- تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها.
- ٤- تشجيع التعليم العام ومكافحة الامية وتأسيس المكتبات العامة.
- ٥- توسيع الخدمات الصحية المجانية وانشاء المستوطنات ودور العجزة والايتم والاحداث المشردين.
- ٦- تنظيم العمران في المدن والقرى وتوفير الكهرباء وتأمين الخدمات البريدية فيها.
- ٧- اقامة الاسواق العامة وتشجيع الانتاج الصناعي والزراعي واقامة معارض للصناعات المحلية والمنتجات الزراعية.
- ٨- حماية المواقع الاثرية، والعناية بالفنون الجميلة ومراقبة دور السينما واللهو والاماكن العامة.

#### ج- المجالس البلدية

- يترتب على المجلس البلدي، برئاسة رئيس البلدية، تادية الوظائف المحددة في قانون البلديات سنة ١٩٥٥ (١٤)، ضمن حدود البلدية، وتشمل وظائفه ما يلي ١٥:
- ١- تخطيط المدن، بما في ذلك انشاء الطرق وجميع المسائل المتعلقة بتخطيط الطرق.
  - ٢- الاشراف على انشاء المباني.
  - ٣- امداد السكان بالمياه والكهرباء.
  - ٤- انشاء شبكة للمجاري.
  - ٥- اقامة وتنظيم الاسواق العامة وتحديد نوع البضائع التي تباع فيها.
  - ٦- تهيئة وتنظيم النقل ضمن الحدود البلدية.
  - ٧- تنظيم المطاعم والمقاهي والنوادي والبارات وصلالات الرقص، والساحة العامة والمسارح ودور السينما وغيرها من وسائل الترفيه في الاماكن العامة، والاشراف عليها.
  - ٨- اغائة ضحايا الحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها من الكوارث العامة الأخرى.

١٤. قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ نشر في الجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٥ العدد ١٢٢٥.

١٥. توجد قائمة كاملة بهذه الوظائف في الملحق.

## ب- المجالس القروية

عند النظر جغرافيا من الوحدة الاصغر الى الوحدة الأكبر، نجد أن المجلس القروي يتمتع بالمسؤولية عن الاختصاصات التي حددها قانون إدارة القرى سنة ١٩٥٤. وقد شملت هذه من بين أمور أخرى، تأسيس المدارس والحدائق والمستوصفات، وتشديد وفتح وتحسين وإضاءة الطرق أو الأماكن العامة، وتخطيط وتنظيم الموارد العامة للمياه، وتعيين أو عزل الكتبة والموظفين في المجلس القروي<sup>١٢</sup>.

يترتب على رئيس المجلس القروي أن يقوم بهذه المهام تمشيا مع السياسات التي يصدرها اليه المتصرف في منطقته. وتشمل المسؤوليات الرئيسية للمتصرف ما يلي:

- ١- تنشيط وتحسين إدارة عمل البلديات والمجالس القروية.
  - ٢- خلق الظروف التي تؤدي الى تطوير القضاء اقتصاديا واجتماعيا، ونشر التعليم وتحقيق تطور خلقي واكاديمي وانسجام بين جميع سكان الأمة، ومحاربة الامية وتشجيع النشاطات الرياضية.
  - ٣- عمل ما يلزم للحفاظ على الآداب العامة والنظام العام والأمن العام في اللواء، وحماية الحقوق والامن الشخصي، والسعي الى تحقيق العدالة في اطار حدود استقلال القضاء.
  - ٤- تنفيذ وحماية الحريات العامة ضمن اطار القوانين والانظمة المعمول بها.
- أما الخدمات المحلية التي كان المتصرف مسؤولا عن تنفيذها والاشراف عليها فتشمل ما يلي<sup>١٣</sup>:

- ١- فتح الطرق الريفية التي تربط الاقضية والنواحي والقصبات بالقرى وصيانتها.
  - ٢- توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى بالتعاون مع المجالس البلدية والقروية.
  - ٣- تنظيم المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ووضع القواعد التي تكفل حسن الانتفاع بها.
  - ٤- تشجيع التعليم العام ومكافحة الامية وتأسيس المكتبات العامة.
- إضافة الى الوظائف العامة الأتفة الذكر التي كان على المتصرف تأديتها، فإنه كان مسؤولا ايضا عن تنفيذ الخدمات المحلية التالية والاشراف عليها:

١١. قانون رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ المنشور في الجريدة الرسمية ١٩٥٤، العدد ١١٦٩، ص ٧٧٠.

١٢. توجد قائمة كاملة بها في الملحق.

١٣. توجد قائمة كاملة بها من الملحق.

## الجزء الثالث

### القسم الثاني

#### نظام الإدارة العامة تحت الحكم الاردني - نظام المستويات الثلاثة

##### ١- قبل الاحتلال الاسرائيلي

###### أ- مقدمة:

كان نظام الإدارة العامة في الاردن مبنيًا على أساس نظام المستويات الثلاثة. ففي القمة كانت تقوم السلطة التنفيذية للدولة، والوزارات الحكومية. أما المستوى الثاني فقد كان على مستوى الولاية برئاسة متصرفي الولاية وغيرهم من المسؤولين الذين كانوا من ناحية رسمية ممثلين للحكومة المركزية في مناطقهم كما كانوا حلقة الوصل بين الحكومتين المركزية والمحلية. وأما المستوى الثالث فكان الحكومة المحلية التي تتألف من المجالس البلدية والقروية. كانت الحكومة هي التي ترسم السياسات ومن ثم تنقل إلى الطبقتين التاليتين لتنفيذها.

وحيث أن هذا النظام ذا المستويات الثلاثة كان هو المبنى الأساس لنظام الإدارة العامة، فقد أمكن أحداث تغييرات في كل قسم منه، وإعادة رسم الحدود من حيث المنطقة التي يتمتع كل قسم بالولاية عليها ومن حيث الصلاحيات والوظائف الخاصة بالموظف المسؤول عن كل منها. واستناداً إلى الدستور الاردني "التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم، تعين بانظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". "أي أن مجلس الوزراء (بموافقة الملك) هو السلطة المختصة بتعيين التقسيمات الادارية وكل ما يتعلق بهذه الناحية من جوانب الحياة العامة في الاردن. وقد وضعت هذه ونشرت على شكل أنظمة ١٠.

١٠. المادة ١٢٠ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية، المنشور في عدد خاص من الجريدة الرسمية الاردنية لسنة

١٩٥٢، العدد ١٠٣٩.

خلال الاوامر العسكرية بعد عام ١٩٦٧. ويؤثر القليل من هذه الاوامر على المستوطنين اليهود الذين استوطنوا الاراضي المحتلة. اذ انهم لا يزالون خاضعين للتشريعات الصادرة في اسرائيل، كما ان القوانين الاسرائيلية التي يسنها برلمان اسرائيل تنطبق عليهم من خلال الوسائل القانونية الآتفة الذكر. ولهذا يتضح ان هناك نظاما تشريع يقومان جنباً الى جنب، وينطبق كل واحد منهما على المجتمعات المختلفة القاطنة في الاراضي المحتلة، وهما الفلسطينية واليهودية.

وتمكن هذه الانظمة اية محكمة في اسرائيل من محاكمة اي شخص على اي عمل او اهمال حدث في اية منطقة<sup>٩</sup>، ويشكل وفقا للقانون الاسرائيلي جرما، لو انه ارتكب في اسرائيل. لكن النظام ٢ (ج) استثنى من هذا النص اشخاصا كانوا وقت ارتكاب هذا العمل او الاهمال من سكان المنطقة.

ان معظم مستوطني الضفة الغربية هم من سكان اسرائيل، كما ان لهم مسكنا آخر في الضفة الغربية، ولذا كان يمكن لاي مستوطن اسرائيلي في الضفة الغربية ان يحاكم، بموجب هذه الانظمة، على اي عمل جنائي يرتكبه في المحاكم الاسرائيلية. اما بالنسبة لأولئك الذين كانوا يقطنون في الاراضي المحتلة فقط، فقد قضت محكمة العدل العليا عام ١٩٧٢، بأن المحاكم الاسرائيلية ليست لها صلاحية على الافعال التي يرتكبها مثل هؤلاء المستوطنين في الاراضي المحتلة، ان تم استثنائهم بالتحديد من دائرة نفوذ النظام رقم ٢، بوصفهم مقيمين في المنطقة. وفي عام ١٩٧٥، ادخل تعديل على النظام لكي تشمل صلاحية المحاكم الاسرائيلية هؤلاء المستوطنين.

وقد نص تعديل جرى على قانون ضريبة الدخل الاسرائيلي عام ١٩٨٠، على ان اي دخل يجنيه المستوطنون او يتلقونه في الضفة الغربية سيعامل وكأن مصدره اسرائيل، كما وسع تعديل جرى على انظمة الطوارئ لعام ١٩٤٧ صلاحية سلطات الضريبة لتشمل جباية الضرائب في "المنطقة"، وبدا تجنب الاشارة الصريحة الى المستوطنات.

وبالمثل، واستنادا الى انظمة الطوارئ ٥٦ لسنة ١٩٤٨، اصبحت قائمة من تسعة قوانين اسرائيلية قابلة للتطبيق على المستوطنين، وذلك بتوسيع معنى "المقيم الاسرائيلي" بحيث اصبحت ذلك الاصطلاح يشمل "كل شخص يتخذ من المنطقة مكان اقامة له، على ان يكون مواطنا اسرائيليا او من يحق له اكتساب الجنسية الاسرائيلية بموجب قانون العودة لسنة ١٩٥٠". وتأخذ هذه القائمة من القوانين بالاتساع.

بينما في القسم الأول من الجزء الثالث، كيف ان السلطة التشريعية كانت تعمل وفقا للدستور الاردني. وفي القسم الثاني من الجزء الثالث، بينا كذلك التغيرات التي طرأت على هذه السلطة من

٩. عرفها النظام رقم ١ ابانها "اي من المناطق التي يسيطر عليها جيش الدفاع الاسرائيلي".



له من الصحة، إذ أن السكان المحليين لم يمارسوا أي دور في العملية التشريعية خلال سنوات الاحتلال الطويلة، بل إنه كان يصعب عليهم كثيراً، حتى عام ١٩٨٢، الحصول على الأوامر العسكرية نفسها. وقد حدا هذا السكرتير العام للجنة الحقوقيين الدولية، نيل مكدورمت إلى كتابة أنه ٧: "كانت هناك حالات معزولة، كما في تشيلي، اعتبر فيها مرسوم أو مرسوم صادران عن الحكم العسكري، وثائق سرية لم تنشر. لكن كانت هذه أول قضية لفتت انتباه لجنة الحقوقيين الدولية، لا ينشر فيها التشريع بأكمله لمنطقة ما في جريدة رسمية متوفرة لاطلاع الجمهور عليها".

كانت المبادرة إلى إصدار أوامر جديدة تأتي، في الغالب، من المستوطنين اليهود القاطنين بصفة غير مشروعة في الأراضي المحتلة. فقد كان هؤلاء يتمتعون بحرية أكبر من الحرية التي يتمتع بها السكان الفلسطينيون للوصول إلى المستشار القانوني للإدارة المدنية الذي، كما يقول يوثيل سنجر، "يعد التشريعات والمستندات القانونية الأخرى التي يصدرها قائد وموظفو الحكم العسكري"<sup>٨</sup>.

٢- العملية التشريعية بعد عام ١٩٦٧ من حيث أثرها على المستوطنين الاسرائيليين القاطنين في الأراضي المحتلة بموجب تشريع قانون الإدارة الاسرائيلي لعام ١٩٤٨، يحق لرئيس الوزراء أو أي وزير آخر إصدار أنظمة طوارئ<sup>٩</sup> "قد تقتضيها مصالح الدفاع عن الدولة والأمن العام وصيانة الامدادات والخدمات الأساسية" (القسم ٩ (أ)) في أعقاب إعلان عام بوجود حالة من الطوارئ.

وفي أعقاب حرب عام ١٩٦٧ مباشرة، أدخل وزير العدل أنظمة تسمى أنظمة الطوارئ<sup>٩</sup> (مناطق يسيطر عليها جيش الدفاع الاسرائيلي - ولاية جنائية ومساعدة قانونية) لعام ١٩٦٧. وقد تم تمديد فترة سريان مفعول هذه الأنظمة كل سنة ثم أصبح تمديد فترة العمل بها يتم كل نصف سنة من قبل البرلمان الاسرائيلي.

<sup>٧</sup> .رجا شحاده وجوناثان كتاب، "الضفة الغربية وحكم القانون" لجنة الحقوقيين الدولية ومؤسسة القانون في خدمة الانسان ١٩٨٠، ص ١.

<sup>٨</sup> .يوثيل سنجر، "اقامة ادارة مدنية في المناطق التي تديرها اسرائيل"، الكتاب السنوي لاسرائيل حول حقوق الانسان رقم ١٢، ١٩٨٢، ص ٢٧٤.

انظمة لاهاي لاصدار تشريع من اجل اغراض المحافظة على "النظام العام والسلامة" -  
يصبح هو السلطة التشريعية للحكومة"<sup>٣</sup>.

ففي اعتقاب الاحتلال مباشرة، صدر الامر العسكري رقم ٢. الذي اعلنت المادة الثالثة منه ما

يلي :

"كل صلاحية من صلاحيات الحكم، التشريع، التعيين والادارة بما يتعلق بالمنطقة أو  
بسكانها تخول مند الآن الي (أي قائد المنطقة) فقط وتمارس من قبلي او من قبل من  
اعينه لذلك او من يعمل نيابة عني".

تسمى تشريعات قائد المنطقة التشريعية "اوامر"، وترى فيها الادارة الاسرائيلية "تشريعا اساسيا  
يقابل اجراءات البرلمان أو القوانين"<sup>٤</sup>. وقد اعطي (قائد المنطقة لنفسه) سلطة عامة تخوله تفويض  
صلاحيته التي منحها اياه الأمر العسكري رقم ٢، وذلك بموجب الامر العسكري رقم ١٣٠ الذي بين  
الاحكام التي تنطبق على جميع حالات تفويض الصلاحيات، وسيتم بحثها لاحقا في هذه الدراسة.  
وفي عام ١٩٨١ اقام قائد المنطقة الادارة المدنية بهدف "ادارة الشؤون المدنية في المنطقة بموجب  
توجيهات هذا الأمر، من اجل رفاه وصالح السكان، وكذلك من اجل توفير وتقديم الخدمات العامة، مع  
الآخذ بعين الاعتبار الحاجة الى المحافظة على ادارة منتظمة ونظام عام في المنطقة". وبناء على  
المادة ٤ من الأمر رقم ٩٤٧ تم تفويض رئيس الادارة المدنية صلاحية اصدار تشريع ثانوي يقوم على  
اساس القوانين والوامر العسكرية التي تخوله صلاحية العمل، واطلقت الادارة الاسرائيلية عليها اسم  
"تشريع ثانوي، يصدره مسؤولون صغار بموجب تلك الاوامر او بموجب التشريع الأولي القائم"<sup>٥</sup>.

وقد تم الادعاء بأن "تشريع الحكم العسكري غالبا ما ينبع من مشورة وتوصية مختلف  
السكان المحليين او انه نتيجة تدخل قضاة ومحامين وهيئات محلية اخرى". ان هذا الادعاء لا اساس

<sup>٣</sup>. دافيد يهاف: اسرائيل، "الانتفاضة وحكم القانون"، منشورات وزارة الدفاع الاسرائيلية، اسرائيل ١٩٩٣، ص  
٢٣.

<sup>٤</sup>. المصدر نفسه، ص ٢٣.

<sup>٥</sup>. المصدر نفسه، ص ٢٣.

<sup>٦</sup>. "حكم القانون في المناطق التي تديرها اسرائيل"، لجنة الحقوقيين الدولية / فرع اسرائيل، ١٩٨١، ص ٨.

عند اقرار المشروع، يرفع الى الملك للتصديق عليه (المادة ٩٣). ويسري مفعول القانون عند اقراره ومرور ثلاثين يوما على نشرة في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون بخلاف ذلك.

واذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه، ان يردده الى المجلس مشفوعا ببيان اسباب عدم التصديق، وفي حالة كهذه اذا اقر المجلس مشروع القانون مرة ثانية يعتبر نافذ المفعول.

## ٢. قوانين لم يسنها البرلمان

يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع ما يسميه الدستور "قوانين مؤقتة"، ويكون لهذه القوانين الموقته، وفقا للمادة ٩٤ من الدستور، قوة القانون. وتكون القوانين الموقته نافذة المفعول:

في الحالات التي لا يكون فيها مجلس الأمة منعقدا، او في حالة حل المجلس، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، صلاحية اصدار قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ. ويكون لهذه القوانين الموقته التي يجب ان لا تخالف احكام الدستور قوة القانون، على ان تعرض على المجلس في اول اجتماع يعقده، فاذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلان نفاذها فورا، ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون، على ان لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

## ب: العملية التشريعية في الضفة الغربية بعد عام ١٩٦٧

١- من حيث تأثيرها على السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية.  
عبرت اسرائيل عن موقفها حيال العملية التشريعية على الوجه التالي:

"وفقا للقانون الدولي العرفي، يصبح القائد الاعلى لقوات الاحتلال في الاراضي المحتلة، السلطة التنفيذية - والى الحد الذي يمارس فيه صلاحيته بموجب المادة ٤٣ من

### مجلس النواب

وفقا للمادة ٦٧ من الدستور :

يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا سريا ومباشرا وفق قانون انتخاب يكفل المبادئ التالية:

- ١- سلامة الانتخاب.
- ٢- حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية.
- ٣- عقاب العابثين بارادة الناخبين.

تكون مدة مجلس النواب اربع سنوات، لكن يجوز للملك "بارادة ملكية تمديد فترة مجلس النواب لفترة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين" (مادة ٢٦٨). ويشترط في عضو مجلس النواب ان يكون قد أتم ثلاثين سنة من عمره.

### العملية التشريعية وفقا للدستور

تعرض مشاريع القوانين باحدى الطريقتين التاليتين:

- ١- من خلال رئيس الوزراء  
في هذه الحالة، يعرض رئيس الوزراء مشروع القانون على مجلس النواب، الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه. وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الاعيان ايضا، ولا يصدر قانون الا اذا اقره المجلسان صادق عليه الملك.
- ٢- من خلال اعضاء مجلسي الاعيان والنواب :  
في هذه الحالة، لكل عضو او اكثر من اعضاء مجلس الاعيان والنواب ان يقترح وضع مشروع قانون على ان تحال هذه الاقتراحات الى لجنة مختصة للتدقيق وابداء الرأي فيها. فاذا رأى المجلس قبول الاقتراح احواله الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى المجلس.

بعد مرحلة العرض الأولى، اذا رفض احد المجلسين مشروع اي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر، معدلا او غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين، واذا لم يقبل المشروع لا يقدم مرة ثانية الى المجلس في الدورة نفسها.

## الجزء الثالث

### أولاً : العملية التشريعية

#### أ : العملية التشريعية في الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧

كان بالإمكان سن نوعين من القوانين بموجب دستور المملكة الاردنية الهاشمية التي كانت الضفة الغربية تشكل جزءاً منها حتى عام ١٩٦٧، وهذان النوعان هما: قوانين نظامية وقوانين مؤقتة، وسأصف هنا العملية التي يتم بموجبها وضع هذين النوعين من القوانين.

#### ١. قوانين سنها البرلمان

وفقاً للمادة ٢٥ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية التي كانت الضفة الغربية تشكل جزءاً منها حتى عام ١٩٦٧:

"تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الاعيان والنواب".

يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز نصف عدد النواب (المادة ٦٣) ويشترط في عضو مجلس الاعيان ان يكون قد اتم اربعين سنة من عمره وان يكون من احدى الطبقات التالية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون، ومن اشغل سابقاً منصب سفير والوزراء المفوضون ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب لما قدموه من خدمات للامة والوطن (المادة ٦٥)، مدة العضوية في مجلس الاعيان اربع سنوات ويجوز اعادة تعيين من انتهت مدة عضويته لفترة اخرى (المادة ٦٥). ويجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب.

## خامسا : خاتمة

القوانين السارية المفعول الآن في الضفة الغربية المحتلة هي بشكل رئيس قوانين اردنية تم تعديلها او تم في بعض الحالات استبدالها باوامر عسكرية اسرائيلية. وتعود بعض جذور التشريع الذي كان ساري المفعول عند بدء الاحتلال الاسرائيلي الى العهدين العثماني والانتداب البريطاني، فقد كانت كل فترة تشريعية تبنى على الفترة التي سبقتها، ولهذا لا يصعب التعرف على القانون المطبق في كل حالة. فهناك فهارس تشير الى اي قانون يطبق، وكيف تم تعديل كل قانون، وتتوفر هذه الفهارس للقوانين الاردنية السارية المفعول وللأوامر العسكرية أيضا. وعلى مر السنين كان العديد من النزاعات القانونية بين السكان في ظل الاحتلال وبين السلطات العسكرية الاسرائيلية، ينشأ بسبب التفسيرات المختلفة التي فرضها الحكم العسكري على القوانين المحلية. وتوجد الامثلة على هذا في تفسيرات اقسام معينة من قانون الاراضي العثماني. فقد ادعت السلطات الاسرائيلية مثلا، بأنه عندما يعجز المدعي الفلسطيني عن اثبات استعماله المتواصل لارضه مدة عشر سنوات متتالية، فإن أرضه، وفقا لقانون الاراضي العثماني، الذي يظل ساري المفعول ستصبح ارضا عامة. ويخول الامر العسكري رقم ٥٩ القيم على الاراضي العامة، الاستيلاء على هذه الارض التي تحول، في معظم الحالات، الى استعمال المستوطنين دون غيرهم. وقد كتبت عدة دراسات تطرح وجهة النظر الفلسطينية وترد على الاساس القانوني للحجج الاسرائيلية. وتشمل الامثلة الاخرى الجدل الذي ثار اثناء الفترات المختلفة حول ما اذا كانت انظمة الدفاع (الطوارئ) البريطانية لسنة ١٩٤٥ جزءا من القانون عند بدء الاحتلال الاسرائيلي عام ١٩٦٧، حيث اعتمدت اسرائيل على هذه الانظمة البريطانية أساسا لاوامر الابعاد واوامر هدم البيوت التي اصدرتها. وباستثناء مسائل التفسير هذه، فإن تحديد القانون القابل للتطبيق لا يعتبر من الصعوبات التي تنشأ في سياق عمل من يمارسون القانون في اطار النظام القانوني الساري المفعول في الاراضي المحتلة.

\* \* \* \*

وقد تميزت الفترة الممتدة بين توقيع معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٢٩ و عام ١٩٨١ بتدفق المستوطنين الاسرائيليين على الضفة الغربية بشكل اكبر منه في اية فترة سابقة. فقد اكدت الاوامر العسكرية الصادرة في هذه الفترة على مسائل الادارة العامة وتنظيم شؤون الاسرائيليين القاطنين خارج صلاحية اسرائيل وربطهم باسرائيل. وكانت الاوامر التي صدرت في هذه الفترة تتعلق بتحقيق الاهداف التالية :

- ١- احكام الروابط بين المواطنين الاسرائيليين القاطنين في الاراضي المحتلة وبين اسرائيل وذلك بتوسيع القانون ليشمل المستوطنين اليهود ويستثنيهم من صلاحية محاكم الضفة الغربية.
- ٢- تنظيم ادارة المستوطنات اليهودية لجعلها منسجمة مع القوانين السائدة في اسرائيل بالنسبة للسلطات المحلية، وتنفيذا لهذا تم انشاء مجالس محلية يهودية وفقا للقرار رقم ٨٩٢، وقد تم ادخال القانون الاسرائيلي بوصفه قانونا ينطبق على هذه الهيئات على شكل انظمة صادرة بموجب هذين الامرين العسكريين.
- ٣- اعادة تنظيم الحكم العسكري في الضفة الغربية ومنح بعض وظائفه الى الادارة المدنية التي اقيمت عام ١٩٨١ (الامر ٩٤٧).

اما الفترة الممتدة من عام ١٩٨١ حتى الوقت الحاضر، فقد كانت تعكس اهتماما اكبر بزيادة السيطرة على المعاملات المالية والمؤسسات، ولذا صدر عدد من الاوامر التي تقيد تدفق الاموال على الضفة الغربية، وخضع قانون البنوك الاردني لتغييرات اساسية سمحت باعادة فتح بنوك عربية ووضعها تحت رقابة بنك اسرائيل المركزي. وتم تعديل قوانين الضرائب بشكل واسع وادخلت ضريبة القيمة المضافة بوصفها قانونا ضرائبيا جديدا.

كان الاحتلال الاسرائيلي يميل الى اعتبار نفسه متقيدا بالقانون، ورفضت سلطة الاحتلال التقيد بنصوص ميثاق جنيف الرابع، وكان العديد من اجراءاتها وسياساتها (وخاصة سياسة الاستيطان) يتخطى ما يسمح القانون الدولي للمحتل بفعله، وكانت سلطة الاحتلال ايضا تميل الى تأسيس افعالها على نصوص قانونية، ان لم تكن نصوص القانون الاردني القائم، فانها عندئذ نصوص اوامر عسكرية صدرت لتوفير الاسباب القانونية لما تفعله السلطات العسكرية.

هذه الفترة بنظام المراقبة من خلال بطاقات هوية، كما بدأت السيطرة على المجالس البلدية (الأمر ١٩٤) وعلى المجالس القروية (الأمر ١٩١).

خلال هذه الفترة وضعت تشريعات الأمن الرئيسية، فاستبدل الامر رقم ٣ بالأمر رقم ٣٧٨ الذي انشأ المحاكم العسكرية وعرف المخالفات الامنية وكذلك الاصول التي يجب اتباعها عند القاء القبض والاعتقال. أما الأمر رقم ١٠١ فكانت له آثار بعيدة المدى من حيث قمع الاشخاص والحريات العامة، اذ حظرت تجمع عشرة اشخاص او اكثر في مكان. "يسمح فيه خطاب يبحث في موضوع سياسي او يمكن تفسيره كموضوع سياسي او من اجل البحث في هذا الموضوع". وحظر الأمر كذلك النشر الشفوي او الخطي لاية مادة ذات دلالات سياسية.

وقد وضعت التشريعات المتعلقة بالعلاقات بين الضفة الغربية واسرائيل خلال هذه الفترة ايضا، وتم تنظيم مسائل تنازع القانون بين اسرائيل والضفة الغربية وكذلك تنظيم تنفيذ الاحكام الصادرة عن الجهات القضائية من كلا المنطقتين.

واعيد ايضا تنظيم النظام القانوني في الضفة الغربية، واعطيت المحاكم العسكرية ولجان الاستئناف العسكرية الصلاحية على المسائل التي كانت تندرج ضمن صلاحية المحاكم المدنية، وسمح للمحامين الاسرائيليين ايضا بالترافع امام محاكم الضفة الغربية بموجب الأمر رقم ١٤٥. من العام ١٩٧١ وحتى العام ١٩٧٩ اولى قائد المنطقة بوصفه المشرع الأوحد اهمية خاصة لتسهيل الاستيطان اليهودي في الضفة الغربية ووفر لهؤلاء المستوطنين ادارة منفصلة تختلف عن ادارة الفلسطينيين. وبموجب الأمر رقم ٧٨٣ انشئت مجالس اقليمية يهودية.

وقد اوليت اهمية كبرى لنزع ملكية الارض واستعمالها، فتم تعديل الأمر رقم ٥٩ بشأن الاراضي العامة لكي يسهل امتلاك مساحات واسعة من الارض، وانشئت دائرة لما يسميها الأمر رقم ٥٦٩ "صفقات الاراضي الخاصة" وذلك لتسجيل الاراضي التي اعلن عنها اراض عامة. كما احدث الامر العسكري رقم ٤١٨ تغييرات اساسية على القانون المتعلق بتخطيط استعمال الارض. اما الأمر رقم ٤١٩ فقد نقل الى ضابط عسكري صلاحية ازالة القبود التي فرضها القانون الاردني على شراء هيئات اجنبية للاراضي في الضفة الغربية ومضى الى الاعلان عن اعفاء هيئات اجنبية معينة من هذه القبود.



رابعاً- اعلان وتنفيذ هذا القرار من قبل حكومة المملكة الاردنية الهاشمية حال اقترانه بالتصديق الملكي السامي وتبليغه الى الدول العربية الشقيقة والدول الاجنبية الصديقة بالطرق الدبلوماسية المرعية".

وفي يوم ٨ كانون الثاني ١٩٥٢، وضع دستور اردني جديد موضع التنفيذ، وصدرت معظم القوانين السارية المفعول في الاراضي المحتلة منذ عهد الحكم الاردني، صيغ بعضها على نمط قوانين الانتداب البريطاني، بينما تأثرت قوانين اخرى بالنظام القانوني المصري بشكل رئيسي، والسوري واللبناني احياناً، كذلك استمرت السوابق القضائية تلعب دوراً مهماً، لكن لما كان معظم القضاة (باستثناء اولئك الذين تلقوا تدريبهم في كلية الحقوق بالقدس التي كانت تشرف عليها حكومة الانتداب البريطاني) قد تلقوا دراستهم القانونية في مصر وسوريا ولبنان، فان مبادئ النظام الفرنسي للقانون والتي كانت سائدة في هذه الدول هي التي هيمنت وحددت الاتجاه الذي تبعتة المحاكم.

#### رابعاً : الاحتلال الاسرائيلي

كانت فترة الاحتلال الاسرائيلي ايضاً فترة صدر فيها عدد كبير نسبياً من الاوامر العسكرية التي تضيف او تعدل التشريع القائم، ومع ذلك لم يتم الاحتلال الاسرائيلي بأية محاولة لاحداث تغيير اساسي على النظام القانوني القائم. فقد بقي القانون الاردني ساري المفعول فيما عدا ادخال تعديل عليه، ففي المجال الامني طرأت اضافات كثيرة، اما في المسائل المدنية فقد كانت التعديلات طفيفة.

منذ عام ١٩٦٧ عندما بدأ الاحتلال وحتى عام ١٩٢١، صدر حوالي ٢٠٠ امر عسكري، ارسى اساس الاحتلال. ووسع واضع هذه الاوامر الصلاحية العسكرية لتشمل اوجه الحياة المختلفة في الاراضي المحتلة، ومنح الحكم العسكري السيطرة الكاملة على جميع معاملات الاراضي، وعلى استعمال المياه والموارد الطبيعية الأخرى، كما منح للسلطات العسكرية صلاحية نزع ملكية الارض، وتشغيل البنوك. اضافة الى ذلك، حظرت الاوامر استيراد وتصدير المنتجات الزراعية من والى الضفة الغربية بدون تصريح عسكري. وأصبحت رخص السياقة واذونات السفر وتراخيص مزاوله مهن مختلفة (الأوامر ٢٦٠، ٣٢٤ و ٤٣٧) تتطلب ايضاً موافقة السلطات العسكرية. علاوة على ذلك، بدأ العمل في

## ثالثا : العهد الاردني

تم توحيد الضفتين، الشرقية والغربية في عام ١٩٥٠، وكانت الضفة الغربية قد وضعت تحت الحكم العسكري الاردني في الفترة الواقعة بين ١٧ ايار ١٩٤٨ حتى ٢ تشرين الثاني ١٩٤٩، حيث استبدل الحكم العسكري عندئذ بادارة مدنية بموجب قانون معدل لقانون الادارة العامة في فلسطين رقم ١٧ لسنة ١٩٤٩. وطبقا للمادة ٢ من هذا القانون، تولى الملك جميع الصلاحيات التي كان يتمتع بها ملك انجلترا، ووزراؤه والمندوب السامي في فلسطين بموجب مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢. اما المواد الاخرى ذات العلاقة في هذا القانون فهي المواد التالية:

- ١- يمكن للملك ان يعين شخصا واحدا او اكثر موظفا او موظفين اداريين كبار في الضفة الغربية (المادة ٣).
- ٢- جميع القوانين والانظمة والوامر التي كان معمولا بها في فلسطين حتى انتهاء الانتداب ستظل سارية المفعول الى حين ابطالها او تعديلها (المادة ٥)، و
- ٣- تحل الجريدة الرسمية الاردنية محل الجريدة الفلسطينية (المادة ٧).

وفي عام ١٩٥٠ جرت اول انتخابات عامة في الضفتين الشرقية والغربية واجتمع اول برلمان اردني مشترك، يضم عشرين عضوا من كل ضفة، مع مجلس الاعيان الاردني واصدرا بالاجماع :  
"اولا- تأييد الوحدة التامة بين ضفتي الاردن الشرقية والغربية واجتماعهما في دولة واحدة هي (المملكة الاردنية الهاشمية) وعلى رأسها حضرة صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله بن الحسين المعظم وذلك على اساس الحكم النيابي الدستوري والتساوي في الحقوق والواجبات بين المواطنين جميعا.  
ثانيا- تأكيد المحافظة على كامل الحقوق العربية في (فلسطين) والدفاع عن تلك الحقوق بكل الوسائل المشروعة، وبملاء الحق وعدم المساس بالتسوية النهائية لقضيتها العادلة في نطاق الاماني القومية والتعاون العربي والعدالة الدولية.  
ثالثا- رفع هذا القرار الصادر عن مجلس الامة بيهيئته: الاعيان والنواب، الممثل لضفتي الاردن الى حضرة صاحب الجلالة المعظم واعتباره نافذا حال اقترانه بالتصديق الملكي السامي.

الذي اصدرته في الأصل حكومة صاحب الجلالة البريطانية في اليوم الثاني من شهر تشرين الثاني عام ١٩١٧، واقتره الدول المذكورة لصالح انشاء وطن قومي لليهود في فلسطين ...".

ورد مرسوم دستور فلسطين في ثمانية اجزاء. تناول الجزء ان الثاني والثالث منه على التوالي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وتناول الجزء الرابع تطبيق تشريعات برلمانية بريطانية معينة. كما تناول الجزء الخامس القضاء. وبموجب ما نص عليه الأمر الدستوري، كانت اللغات الرسمية في ظل الانتداب هي الانجليزية والعربية والعبرية. "تنشر باللغات الانجليزية والعربية والعبرية، كافة القوانين والاعلانات الرسمية والنماذج الرسمية التي تصدرها الحكومة وجميع الاعلانات الرسمية التي تصدرها السلطات المحلية والبلديات في المناطق التي يعينها المندوب السامي بمرسوم." (المادة ٨٢).

شهدت فترة الانتداب نشاطا تشريعيا واسعا. وبعد عام من بدء الانتداب جرى تعديل المادة ١٧ من مرسوم دستور فلسطين لتحويل المندوب السامي. "لكي تكون للمندوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الامن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين بدون اخلال بالسلطات المستقرة في جلالته او المحتفظ بها لجلالته بمقتضى هذا المرسوم." وقد تم الحد من هذه السلطة العمومية بعدم جواز اصدار اي قانون "يكون مخالفا او مناقضا لاحكام صك الانتداب."

وقد ابقت حكومة الانتداب على القوانين التي كانت سارية المفعول عند بدء الانتداب، وكان من اهم تلك القوانين قانون الاراضي العثماني لسنة ١٨٥٨. غير ان هذا القانون قد خضع للتعديلات من التعديلات على مر السنين كما خضع للتفسير من قبل المحاكم. وتم ابطال قوانين اخرى كالقانون الجزائي والاجراء وكذلك الاجراء المدني واستبدلت بقوانين على نمط النظام الانجلو سكسوني. ثم ابطها النظام الاردني مرة اخرى واستبدلها بقوانين صيغت على نمط التشريع المصري الذي كان بدوره مستمدا من النظام القانوني الفرنسي. وما يزال أثر التشريع الصادر في عهد الانتداب البريطاني باديا في القوانين التي ظلت سارية المفعول منذ ذلك الوقت مثل قانون المخالفات المدنية وكذلك قوانين استبدالها النظام الاردني بتشريعات صيغت بشكل وثيق على نمط قوانين الانتداب البريطاني.

معظم المسائل التي تمس الاجانب، لا من حيث الوضع الشخصي او الديني فحسب، بل ما يتعلق ايضا باية مسألة جنائية او تجارية، غير قابلة للنظر فيها امام المحاكم النظامية بل كانت توول الى ولاية المحاكم القنصلية لدولة الاجنبي صاحب الشأن. ومع اقامة الانتداب البريطاني الغيت جميع الامتيازات الاجنبية التي تم التوصل اليها مع الباب العالي.

### ثانيا : الانتداب البريطاني

العامل الرئيسي الذي اثر على مجرى التغيرات القانونية في عهد الانتداب البريطاني هو بنود صك الانتداب ذاته. فقد حددت ديباجة هذه البنود دور الحكومة البريطانية بالعبارات التالية:  
"تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن تنفيذ التصريح الذي اصدرته في الاصل حكومة صاحب الجلالة البريطانية في اليوم الثاني من شهر تشرين الثاني عام ١٩١٧، واقرته الدول المذكورة لصالح انشاء وطن قومي لليهود في فلسطين".  
وقد منحت المادة ١ الدولة المنتدبة "الصلاحات التامة للتشريع والادارة، الا ما قد تحدده بنود صك الانتداب". كما يترتب على الدولة المنتدبة "ان تشجع، بقدر ما تسمح به الظروف الحكم الذاتي المحلي".

وسعيا وراء تحقيق ذلك الهدف، يترتب على الدولة المنتدبة (وفقا للمادة ٤ من بنود صك الانتداب) ان تعترف بوكالة يهودية ملائمة كهيئة عمومية "بقصد اسداء المشورة الى ادارة فلسطين والتعاون معها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وغير ذلك من الامور التي قد تؤثر على اقامة وطن قومي يهودي، وعلى مصالح السكان اليهود في فلسطين".

في سنة ١٩٢٢، صدر مرسوم دستور فلسطين. فاصبحت هذه الوثيقة طوال فترة الانتداب البريطاني على فلسطين بمثابة دستور للبلاد. وقد صدر "عملا بالسلطات المخولة لجلالته بهذا الشأن في قانون الاختصاص في البلاد الاجنبية لسنة ١٨٩٠ وبغير ذلك من الصلاحيات..." وقد كرر القول في الديباجة بانه قد عهد الى الدولة المنتدبة ادارة ارض فلسطين. ثم مضت الديباجة الى القول: "ولما كانت دول الحلفاء الكبرى قد وافقت ايضا على ان تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن تنفيذ التصريح

المفعول في الضفة الغربية حتى الآن. وقد تم استبدال قوانين أخرى، كالقانون الجنائي والاصول الجزائية، منذ زمن طويل.

- يمكن تقسيم فئات القانون من العهد العثماني الى ثلاث فئات كالتالي :
- أ. الشريعة الاسلامية للمسلمين والقانون الملي لغير المسلمين.
  - ب. القانون المدني والنظامي.
  - ج. قانون الامتيازات الاجنبية.

#### أ- الشريعة الاسلامية للمسلمين والقانون الملي لغير المسلمين

سمح لكل طائفة من الطوائف الدينية المختلفة بممارسة ولاية على ابناء الطائفة في ظل الحكم العثماني، ولهذا تم الاعتراف بالقوانين والمحاكم الملية للطوائف المسيحية وتنوعت ولايتها طبقا للميثاق الممنوح لها. اما المسائل التي تقع في اطار الشريعة الاسلامية فكانت مسائل تتعلق بالاحوال الشخصية كالزواج والطلاق والميراث. وكانت الطوائف الدينية المختلفة تتمتع بولاية خاصة على جميع المسائل الدينية ومنها الزواج، والمهر، والنفقة والطلاق. كما سمح لمحاكم طوائف معينة ايضا بالبت في قضايا الميراث. وكان القانون النافذ هو قانون الطائفة وكانت السلطات العثمانية تنفذ الاحكام التي تصدرها محاكم الطوائف ضمن حدود ولايتها.

#### ب- القانون المدني والعرفي

كانت مبادئ القانون المدني مستمدة من مدونة القوانين الفرنسية طالما كانت تلك القوانين لا تتعارض مع الشريعة الاسلامية. واتبعت النماذج الفرنسية ايضا في صياغة قانون العقوبات، ومدونة قوانين الاصول الحقوقية والجزائية، والقوانين التجارية والبحرية. وكانت مدونة القانون المدني (المعروفة هنا باسم مجلة الاحكام العدلية) تشمل تحويل الملكية، والعقود، والاضرار، وقانون الأموال المنقولة والبيانات.

#### ج- قانون الامتيازات الاجنبية

ضمت هذه الفئة من القوانين مجموعة من الاحكام القابلة للتطبيق على الاجانب في الامبراطورية العثمانية، وبموجب نظام امتيازات الاجانب الذي ابرمته الدول الاوروبية مع الباب العالي، كانت

## الجزء الثاني

### تطور القانون الذي ستطبقه الحكومة الذاتية الانتقالية الفلسطينية

يتردد الادعاء بأن القوانين المعمول بها في الضفة الغربية هي خليط من قوانين شتى من عهود مختلفة. صحيح ان بعض القوانين السارية المفعول في الضفة الغربية الآن، يعود تاريخها الى القرن الماضي، الا ان هذا الامر في حد ذاته لا يقتصر على الوضع القانوني لهذه المنطقة وحدها، اذ ان قوانين العديد من دول العالم يعود تاريخها الى جذور تاريخية طويلة. ان المشكلة المتعلقة بالواقع القانوني الذي نواجهه هنا، لا تكمن في عدم القدرة على تحديد القانون الذي ينطبق على وضع معين، بل ان المشكلة هي انه خلال ربع قرن مضى، كانت صلاحية سن قوانين جديدة وتعديل القوانين القائمة، في ايدي قائد المنطقة المسؤول عن جيش الاحتلال، كما ان اية قوانين جديدة او اية تغييرات في القوانين القائمة لم تكن في معظم الحالات تعكس مصلحة السكان المحليين وغالبا ما كانت تخدم مصالح متناقضة. ولمساعدة القارئ على تكوين صورة عامة عن كيفية تطور القانون المعمول به في الضفة الغربية الآن، يعرض هذا الجزء مراجعة تاريخية عامة لتطور القانون منذ العهد العثماني حتى الوقت الحاضر.

#### أولا: العهد العثماني

امتد العهد العثماني من سنة ١٥١٢ حتى سنة ١٩١٢، وكانت القوانين السارية في هذه الفترة من تشريع البرلمان في استانبول. ولم تعتبر فلسطين وحدة ادارية آنذاك، بل كانت انحاء مختلفة من البلاد تخضع لسنجقيات مختلفة.

بحلول القرن التاسع عشر بدأت آثار التطورات القانونية في أوروبا تظهر في الامبراطورية العثمانية، فقد بدأ تدوين القوانين تحت تأثير النظام الفرنسي، وفي سنة ١٨٥٢ دونت القوانين المتعلقة بالاراضي في مدونة قانونية واحدة ظلت الى حد كبير سارية المفعول حتى يومنا هذا. وبالمثل تم تدوين القانون المدني خلال هذه الفترة وظلت اجزاء كبيرة من هذه المدونة القانونية سارية

المحكمة بهذا دون أن تنطرق الى تحليل قانوني يثبت هذه القاعدة ويفسرها بالاستناد الى القوانين السارية المفعول وبوجه الخصوص قانون الجنسية الاردني ودستور المحكمة الاردنية الهاشمية.

لذلك فاني لا اعتقد ان قرار محكمة العدل يغير من الاستنتاجات التي توصلت اليها اعلاه بالنسبة للأثر القانوني لقرار فك الارتباط بين الاردن والضفة الغربية.

خامساً : خاتمة

من الواضح ان اعلان المبادئ لا يخلق تغييراً دستورياً جديداً، اذ ان هذا قد يحدث بعد مفاوضات الوضع النهائي. اما بالنسبة لترتيبات الفترة الانتقالية فان تلك الترتيبات تنطلق من الوضع القانوني والاداري السائد بعد سبعة وعشرين سنة من الاحتلال الى جانب التغييرات المكثفة التي أحدثها الاحتلال الاسرائيلي على القانون. الا ان هذه المرحلة الانتقالية "التي لا تتجاوز الخمس سنوات" يجب ان تؤدي الى "تسوية دائمة تقوم على اساس قراري مجلس الامن ٢٤٢ و٣٣٨" (المادة ١).

اما المبدأ الذي يقوم على اساسه القرار ٢٤٢ فهو "عدم جواز اكتساب ارض بالقوة"، ويمكن للطرف الفلسطيني ان يصر على ان اية ترتيبات متفق عليها في اعلان المبادئ والتي ستؤدي الى تعزيز المكاسب الاسرائيلية تتعارض مع روح وهدف الاعلان الذي وقع عليه الجانبان.

ثانيا : التبعات القانونية لخطاب الملك حسين بشأن فك الارتباط مع الضفة الغربية.

كان خطاب الملك حسين يوم ٣١ تموز ١٩٨٨ عرضا للسياسة ولم يكن قانونا. اذ يجب على رئيس الوزراء، بموجب المادة ٩١ من الدستور الاردني<sup>٢</sup>، ان يقدم مشروع كل قانون الى البرلمان الذي يملك الحق في قبول او تعديل او رفض المشروع. فاذا وافق البرلمان على المشروع، يرسل عندئذ الى الملك لاقراءه. وبعد اقرار القانون ينشر في الجريدة الرسمية. وبعد ثلاثين يوما من نشره يصبح نافذا. لكن خطاب الملك لم ينشر ابدا ولم يسن قانونا.

لم يشر الملك حسين في خطابه يوم ٣١ تموز ١٩٨٨ الى اي تاريخ محدد تكتمل فيه عملية فك الارتباط بين الضفة الغربية والاردن، وأشار الخطاب كذلك الى ان المبادرة الى اتخاذ تلك الخطوات جاءت بناء على طلب منظمة التحرير الفلسطينية. ولم يقل الخطاب بأن فلسطيني الضفة الغربية لم يعودوا يتمتعون بحقوق وواجبات الجنسية الاردنية.

يوم ٢٠ آب ١٩٨٨، لاحقا لخطاب الملك، اصدر رئيس الوزراء تعليمات جديدة. هذه التعليمات لا يجوز اعتبارها دليلا على تغيير قانوني فيما يتعلق بالجنسية الاردنية لسكان الضفة الغربية الفلسطينيين. فبموجب المادة ٩٤ من الدستور، يملك رئيس الوزراء او مجلس الوزراء سلطة وضع قوانين مؤقتة في ثلاث حالات محددة هي: حالات الطوارئ العامة، اوقات الحرب والطوارئ، والحاجة الى نفقات مستعجلة، لكن لا يملك رئيس الوزراء سلطة تغيير قانون الجنسية او اي قانون آخر باصدار بيان، لذا لا يمكن ان تؤخذ هذه التعليمات دليلا على تغيير في القانون.

وبتاريخ ١٩٩١/١/٢٢ (عدل عليا رقم ٩٠/١٦٤ المنشور على ص ١٠٤٠ - ١٠٤٥ من مجلة نقابة المحامين سنة ٢٩ جزء ٢ عام ١٩٩١) نظرت محكمة العدل العليا في استئناف مقدم من سمر حسام الكور وهي مواطنة اردنية من سكان الضفة الغربية رفضت السلطات الاردنية تجديد جواز سفرها. وقد رفضت محكمة العدل العليا هذا الاستئناف الا انه من مراجعة قرار المحكمة يتبين ان المحكمة لم تبحث في الوزن القانوني لخطاب الملك حسين او التعليمات الصادرة عن الحكومة الاردنية بتاريخ ١٩٨٨/٩/٢٠ بل قبلت فيها واعتبرتها من اعمال السيادة دون التطرق الى تحليلها تحليليا قانونيا. ووجدت المحكمة ان "ليس كل من يحمل جواز سفر اردني هو اردني الجنسية بالضرورة". واكتفت

<sup>٢</sup>. انظر بحث العملية التشريعية بموجب القانون الاردني في القسم الاول من الجزء الثالث.









من الواضح ايضا ان كانت صلاحية القائد العسكري التشريعية في تلك المجالات التي لم تنقل الى السلطة الفلسطينية ستبقى سارية المفعول اثناء الفترة الانتقالية.

يجب النظر في هذه المسائل آخذين بعين الاعتبار نصوص المادة التاسعة (٢) التي تنص على أنه: "سيراجع الطرفان بشكل مشترك القوانين والاورامر العسكرية السارية المفعول في المجالات المتبقية". اذ بينما سيخول المجلس الفلسطيني سلطة التشريع في المجالات المنقولة اليه، فان مراجعة التشريع القائمة في مجالات اخرى سستم باشتراك كلا الطرفين. ويساورنا الشك في امكانية التحديد بقدر كاف من الدقة، الى اي مجال ينتمي كل قانون او امر عسكري. ومن الذي سيملك صلاحية مراجعة تلك القوانين والاورامر التي تعالج المسائل الواقعة في المجالات المنقولة للمجلس الفلسطيني، وفي الوقت ذاته معالجة مسائل تقع في مجالات اخرى لم يتم نقلها حتى الآن. يجب ان نتوقع مواجهة صعوبات عديدة كهذه عند تطبيق اعلان المبادئ.

يبحث الجزء الثالث مطولا، العملية التشريعية في ظل الحكم الاردني والتغييرات التي طرأت نتيجة للاحتلال. وقد تم ايضا ابراز الفصل الذي تم تحقيقه في هذا الخصوص بين المستوطنين الاسرائيليين والسكان الفلسطينيين. ان التحدي المستمر الذي سيواجهه الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية سيتمثل في كيفية الاستفادة من الصلاحيات التشريعية المحدودة الممنوحة لها بموجب اعلان المبادئ، لكي تغير، بصورة اساسية، التقسيمات التي ورثتها عندما تولت سيطرتها المحدودة على الشؤون المدنية للفلسطينيين في الاراضي المحتلة.

#### رابعاً : اعلان المبادئ والوضع القانوني في الضفة الغربية

يهدف اعلان المبادئ الى اقامة ترتيبات انتقالية تؤدي الى تسوية دائمة. وقد جاء هذا النص صريحا في المادة الاولى من اعلان المبادئ نفسه، وتعرف هذه المادة هدف المفاوضات بانه "من بين امور اخرى، اقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية، المجلس المنتخب. لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات". ثم يمضي الاعلان الى القول بأن هذا الهدف الانتقالي يجب ان "يؤدي الى تسوية دائمة تقوم على اساس قراري مجلس الأمن ٢٤٢ و ٣٣٨". ان ما يعلنه هذان القراران هو عدم جواز الاستيلاء على اراض بالقوة. لذا فان السؤال الذي لم يلق جوابا هو: عند تطبيق القرار ٢٤٢ واعادة الارض، فإلى من ستعاد هذه الارض؟ وهذا يطرح مسألة السيادة.

في استقلال القضاء اثناء الاحتلال الاسرائيلي. يجب ان تدرس هذه التغييرات بعناية عند تحديد ما اذا كان الهدف من اقامة قضاء "مستقل" كما هو مبين في اعلان المبادئ امر ممكن بنائيا حيث ان ذلك يجب ان يتم تحقيقه ضمن الاطار المتفق عليه، وهذه مسألة يجب ان تهتم اية سلطة فلسطينية في المستقبل.

### ثالثا : اعلان المبادئ والتشريع

طبقا لاعلان المبادئ، فان الاتفاق الانتقالي الذي سيتفاوض عليه الوفدان الاسرائيلي والفلسطيني سيحدد، من بين امور اخرى، "السلطة التشريعية طبقا للمادة التاسعة المذكورة ادناه". وتنص هذه المادة على ان "المجلس سيخول سلطة التشريع، وفقا للاتفاق الانتقالي، في مجال جميع السلطات المنقولة اليه". وقد حددت المادة السادسة (٢) هذه السلطات في المجالات التالية :

- التعليم والثقافة.

- الصحة.

- الشؤون الاجتماعية.

- الضرائب المباشرة.

- السياحة.

وقد ورد في المادة ذاتها بأن "الجانب الفلسطيني سيشرع ببناء قوة الشرطة الفلسطينية، كما هو متفق عليه". ويعني هذا ان السلطة الفلسطينية مخولة ايضا سلطة التشريع فيما يتعلق بهذا المجال كذلك. ثم تمضي المادة الى القول بأنه "الى ان يتم تنصيب المجلس، يمكن للطرفين ان يتفاوضا على نقل صلاحيات ومسؤوليات اضافية حسبما يتفق عليه".

يصف الجزء الثالث من هذه الدراسة عملية التشريع في ظل الحكم الاردني، والتغييرات التي طرأت عليها بعد الاحتلال الاسرائيلي. ان تركيز الصلاحيات التشريعية في ايدي قائد المنطقة بعد عام ١٩٦٢، والذي تم من خلال الامر العسكري رقم ٢، مكن هذا الضابط من سن مجموعة كبيرة من "التشريعات"، على شكل اوامر عسكرية اُثرت على مجالات واسعة من حياة الفلسطينيين في الاراضي المحتلة. وليس من الواضح ما سيؤول اليه مصير الامر العسكري رقم ٢ اثناء المرحلة الانتقالية، وليس

- ١- إذا كان الشخص يحمل هوية القدس لكنه يسكن في المنطقة (والمقصود بذلك الضفة الغربية) وأرتكب الجرم فيها.
- ٢- إذا كان الشخص يقطن في إسرائيل وأرتكب الجرائم في المنطقة (ويقصد بذلك الضفة الغربية) بالاشتراك مع آخرين يحملون هوية المنطقة ويسكنون فيها.
- "في الحالتين الأنفتي الذكر يمكن تسجيل الشكوى واتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة بعد التنسيق مع المدعي العام والنائب العام او ضابط شؤون العدلية بصورة مباشرة".

ما يمكن ان نستنتجه مما سبق، هو انه حتى اعلان المبادئ، كانت المحاكم غير العسكرية تتمتع من ناحية قانونية، بسلطة على المستوطنات مع انها من الناحية الفعلية لم تكن تستطيع ممارسة تلك السلطة.

فكيف ستكون صلاحية المحاكم اذن اثناء الفترة الانتقالية؟ الكثير، طبعاً، سيعتمد على مصير الاوامر العسكرية التي احدثت، في المقام الأول، التقليل في صلاحيات المحاكم، وطبقاً للمادة ٩(١) ستكون الحكومة الذاتية الفلسطينية "مخولة سلطة التشريع وفقاً للاتفاق المرحلي، في مجال جميع السلطات المنقولة اليها". وطبقاً للمادة ٧(٢) الأنفة الذكر، يشمل هذا "الاجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة" لكن المادة ٩(٢) تنص على ان "الطرفين سيراجعان بشكل مشترك القوانين والاورامر العسكرية السارية المفعول في المجالات المتبقية". ويعني هذا انه الى ان تتم مثل هذه المراجعة ستظل الاوامر العسكرية سارية المفعول، وتشمل تلك الاوامر، طبعاً، تلك التي أدت الى تقليص كبير في صلاحية المحاكم غير العسكرية. ويجب التأكيد هنا على أن هذه المراجعة يجب ان تتم بشكل مشترك مع الاسرائيليين الذي سيتمتعون عندئذ بصلاحيه نقض اي تغيير او حذف للاوامر العسكرية. وكما اشرنا آنفاً، ستشمل المشاركة الاسرائيلية في مثل هذه العملية أيضاً مراجعة القوانين الاردنية.

اعلان المبادئ هذا يشكل فقط "الاطار المتفق عليه للفترة الانتقالية" (المادة الثانية). وكان الاتفاق الانتقالي ما يزال موضع تفاوض عند اعداد هذه الدراسة، وطبقاً للمادة ٧(٣)، كان على الاتفاق الانتقالي ان يحدد، من بين اشياء اخرى، "الاجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة". وفي القسم الثالث من الجزء الثالث من هذه الدراسة يتم وصف استقلال القضاء كما ضمنه القانون ابان العهد الاردني. كما يتم وصف التغييرات التي طرأت على هذا الجانب من القانون والتي أدت الى المهادنة

تقع ضمن صلاحياتها. حيث نظرت محاكم غير عسكرية قضاها فلسطينيون. في قضايا ضد سكان القدس<sup>١</sup> في مناسبات عديدة. وحيث ان اسرائيل لم تكن قادرة على منع هذا عن طريق نص قانوني واضح، وكانت غير راغبة في ان تتهم بتثبيت الضم الفعلي للمناطق التي يسكنها اسراييليون، فقد بحث ضابط شؤون العدلية الى المحاكم، تعميمات تحظر على تلك المحاكم قبول قضايا من مستوطنين اسراييليين. ولم تكن هذه التعميمات تستند الى قانون ما او تشير اليه. ان تطور هذه المسألة كما يتضح من التعميمات التي بعثها هذا الضابط الى المحاكم له مدلولات كثيرة. كان التعميم الأول في ١٩ حزيران ١٩٧٩ (تعميم رقم ٧٩٥/٢)، وفيه ابلغ ضابط شؤون العدلية المحاكم في الضفة الغربية انه في حالة مواجهتهم صعوبات في تبليغ أشخاص في اسرائيل، فان باستطاعتهم ارسال الاوراق اليه حيث سيتولى هو مهمة التبليغ. ثم في ٢٢ كانون الثاني ١٩٨٣ (التعميم رقم ٥٨/٤٩) ابلغ الضابط نفسه المحاكم ان باستطاعتها الحصول على مساعدة من الشرطة التي يمكنها مرافقة المحضر الى المستوطنات اليهودية، اذا وجد المحضر صعوبة في القيام بذلك وحده. ثم في الأول من تشرين الثاني ١٩٧٨ (التعميم رقم ١٢٤٤/٣) ابلغ الضابط الاسرائيلي المحاكم انه لا يجوز لها فتح اي ملف جنائي ضد حملة الهوية الاسرائيلية، وان مثل هذه الشكاوي والملفات يجب ان تحول الى الشرطة التي ستقدمها بدورها الى المحاكم الاسرائيلية. ثم تبع هذا، التعميم رقم ٦٣/٣ (بتاريخ ١١ كانون الثاني ١٩٧٩). ويشير التعميم الأخير الى ما جاء في التعميم رقم ١٢٤٤/٣ المشار اليه آنفا، ويحاول تبرير وتعديل التعميم الأول في العبارات التالية:

أولا: "السبب في حظر تسجيل الشكاوي ضد حملة الهوية الاسرائيلية ناجم عن صعوبة جلبهم الى المحكمة ومحاكمتهم امام المحاكم في المنطقة.

ثانيا: "في الحالات التالية وبعد الحصول على اذن خاص من الشرطة، يكون بإمكان المدعين العامين استكمال التحقيق والاجراءات الاخرى في المنطقة:

١. انظر مثلا قضية الاستئناف الجنائية رقم ٨٧/٧٠٤ في محكمة الاستئناف برام الله حيث رفضت المحكمة الدفاع القائل بان محكمة بداية رام الله لا تتمتع بصلاحيات النظر في هذه القضية، لان المتهم يحمل هوية القدس الاسرائيلية. وتوصلت المحكمة الى الاستنتاج ذاته في قضية الاستئناف الجنائية رقم ٨٧/٩٢٣ امام محكمة استئناف رام الله وكذلك في استئناف الجنائية رقم ٨٧/٨١٥ امام محكمة استئناف رام الله وأيضاً في قضية الاستئناف الجنائية رقم ٨٧/٨.

الآن في الضفة الغربية والذي يفصل الإدارة العامة للفلسطينيين عن الإدارة العامة للإسرائيليين القاطنين على المنطقة نفسها.

### ثانيا : اعلان المبادئ والقضاء

وردت الاشارة الوحيدة الصريحة الى القضاء في اعلان المبادئ، في المادة السابعة من الاتفاق الانتقالي، حيث نصت على ان الاتفاق الانتقالي الذي سيتفاوض عليه الوفدان الاسرائيلي والفلسطيني سيحدد، من بين اشياء اخرى، الاجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة. ولم يرد نص لما ستكون عليه ولاية القضاء في ظل الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية، بل جاءت الاشارات الصريحة فقط الى ما سيتم استثناءه بصورة عامة من جميع مظاهر الحكومة الذاتية الفلسطينية، وهي القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والاسرائيليون.

عندما احتلت اسرائيل الضفة الغربية، كانت المحاكم الاردنية تتمتع بولاية جغرافية على جميع المناطق الواقعة ضمن صلاحيتها. وبعد الاحتلال الاسرائيلي بدأت عملية اغتصاب صلاحيات المحاكم. وقد وصفت هذه العملية وصفا اكمل في القسم الثالث من الجزء الثالث. وقد كانت العملية ذات شقين. فقد حدث النقل الرئيسي للصلاحيات من المحاكم غير العسكرية الى المحاكم العسكرية من خلال اصدار اوامر عسكرية. وهكذا فان الامر العسكري رقم ٣٧٨ اعطى المحاكم العسكرية صلاحية قضائية مشتركة على جميع المسائل الجنائية، كما جرد الامر العسكري رقم ١٦٤ المحاكم من حقها في قبول اية دعوى ضد حكومة اسرائيل، وعملائها او موظفيها. واقبمت كذلك لجان استئناف عسكرية نقلت اليها جميع الاستئنافات التي كانت تنظر فيها سابقا المحاكم غير العسكرية مثل الدعاوي تقديرات الضريبة.

اما الطريقة الاخرى التي قلصت بواسطتها ولاية المحاكم، فكانت اقل رسمية. فقد كانت المحكمة، من ناحية قانونية ورسمية، تتمتع بصلاحيات على اية مستوطنة يهودية اقيمت داخل المنطقة الجغرافية التي



والنظام العام للمستوطنات والاسرائيليين." ان دلالات هذه النصوص ذات اهمية كبرى وفي حالة القضاء كما سيرد ذكره ادناه، كانت المستوطنات الاسرائيلية، فيما يختص بالامور المدنية تقع ضمن صلاحية المحاكم الفلسطينية. ولم تستطع اسرائيل في الماضي تبرير تطبيق القانون الاسرائيلي على المستوطنات حينما لم يتم ضمها الى اسرائيل. أما مع تطبيق اعلان المبادئ فقد اتفق الجانبان الآن على ان تمارس اسرائيل بصورة مباشرة الولاية على المستوطنات الاسرائيلية المقامة في الاراضي المحتلة، وكذلك على المستوطنين القاطنين فيها.

من الواضح اذن، ان بعض صلاحيات ومسؤوليات الادارة المدنية، التي استثنيت الولاية على المستوطنات الاسرائيلية، ستقل بصورة جزئية الى السلطة الفلسطينية كما سيقرر في الاتفاق المرحلي الذي سيتفاوض عليه الجانبان. الا انه لن يكون بالامكان في جميع الحالات نقل اي امر يتعلق بادارة المستوطنات الى الفلسطينيين، لانه تم استثناء جميع ما هو متعلق بالمستوطنات برمتها التي ظلت موضوعا للتفاوض اثناء بحث الوضع النهائي.

اما بالنسبة لامكانية تغيير الوضع الراهن من خلال التشريع (مثل الغاء الاوامر العسكرية التي انشئت بموجبها مجالس اقليمية ومحلية للمستوطنات وادخل بواسطتها القانون الاسرائيلي على شكل انظمة عسكرية)، فهذا امر غير ممكن لانه بموجب الاتفاقية تم مراجعة التشريعات فقط بصورة مشتركة مع اسرائيل التي ستفشل مثل هذه المحاولة.

وأخيراً لا بد من الملاحظة بأنه عندما يقال بأن "السلطة ستقل للفلسطينيين في المجالات التالية" (المادة السادسة)، فإنه من غير الواضح ما إذا كان نطاق هذه السلطات وتعريفها سيتمان بموجب التعريف الذي وضعته السلطات الاسرائيلية عندما انشأت الادارة المدنية، أم ان ذلك سيكون بموجب التشكيلات التي انشأها القانون الاردني. هذا امر ذو اهمية كبرى. إذ ان هناك فرق بين ان تكون المرجعية هي مجموعة القوانين الاردنية وتقسيمات الادارة العامة التي انشأتها تلك القوانين، وبين ان تكون المرجعية هي الاوامر العسكرية الاسرائيلية. ومن الواضح تماماً ان المفاوضات الاسرائيلية قد حرص كل الحرص على التأكيد من ان ما قد يقوم به الجانب الفلسطيني بعد توليه مسؤولية الشؤون المدنية الخاصة بالسكان في الضفة الغربية، لن يغير بأي شكل كان، نظام الحكم المزدوج المعمول به

هناك امكانيات للقول بان ولاية الحكومة الذاتية الانتقالية تشمل المستوطنات، حيث ورد في المادة الرابعة ما نصه بأن "يعتبر الطرفان الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة". الا ان هذه الامكانيات تتلاشى بعد النظر الى ما ورد في القسم "ب" من المحاضر المتفق عليها حيث جاء انه : "من المفهوم ان :

1- ولاية المجلس ستمتد الى ارض الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء تلك المسائل التي سيتم التفاوض عليها من مفاوضات الوضع الدائم وهي القدس، المستوطنات، المواقع العسكرية والاسرائيليين". وتجدر الاشارة الى ان "أل" التعريف ( "the" في النص الانجليزي) قد استبعدت عند تعريف ولاية المجلس. فموجب المادة الرابعة "سوف تغطي ولاية المجلس ارضا في الضفة الغربية وقطاع غزة". بينما "أل" التعريف ترد مرة اخرى في الجملة التي تحدد بأنه "يعتبر الطرفان الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة". وتستبعد أل التعريف مرة اخرى في المحاضر المتفق عليها حيث يرد النص بأنه من المفهوم بان ولاية المجلس: "ستغطي ارضا في الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء تلك المسائل الخ". (الترجمة من النص الانجليزي الرسمي).

استثناء المستوطنات ورد صراحة ايضا عندما استبعدت تلك المستوطنات من نطاق سلطات الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية. وقد تم تعداد تلك السلطات في البند الثاني من المادة السادسة، كما ان القسم ب (3) من المحاضر المتفق عليها يوضح بان: "ولاية المجلس ستسري فيما يخص الصلاحيات والمسؤوليات والمجالات والسلطات المنقولة اليه المتفق عليها". فالتنقل لن يكون مفتوحا بل يجب ان يتم ضمن الاطار المتفق عليه في اعلان المبادئ الذي ينص صراحة على ان المستوطنات والقدس والمستوطنين مستثنون من ولاية الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية.

وبالمثل فان الصلاحيات المتبقية ستظل ضمن ولاية الحكومة الاسرائيلية، اذ ينص البند الخامس من المادة السابعة على انه "بعد تنصيب المجلس سيتم حل الادارة المدنية وانسحاب الحكومة العسكرية الاسرائيلية". وتنص المحاضر المتفق عليها بشأن هذه المادة على ان "انسحاب الحكومة العسكرية لن يحول دون ممارسة اسرائيل للصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة الى المجلس". وعلاوة على ذلك، ينص الملحق الثاني من المحاضر المتفق عليها على انه "من المفهوم انه، لاحقا لانسحاب الاسرائيلي، ستستمر اسرائيل في مسؤوليتها عن الأمن الخارجي والأمن الداخلي

قانونية معظم التغييرات التي اجراها الاحتلال الاسرائيلي على القوانين السارية المفعول في المناطق المحتلة هي موضع شك اذا ما نظر اليها من وجهة نظر القانون الدولي. الا ان الحكومة الاسرائيلية نجحت في اخذ موافقة الجانب الفلسطيني على مرجعية للمفاوضات، تحدد من امكانية الفريق الفلسطيني في بحث قانونية هذا الاجراءات في سياق مفاوضات المرحلة الانتقالية، بل وفرضت عليه قبولها كأساس لاطار الحكم الذاتي الفلسطيني في المرحلة الاولى. اما السلطات التي ينبغي نقلها الى الادارة الفلسطينية فانه يجري تحديدها وادارتها ضمن اطار القوانين والوامر العسكرية التي وضعتها الدولة المحتلة خلال احتلالها الطويل وما هو اخطر من ذلك ان اية مراجعة لهذه الوامر وايضا للقوانين الاردنية التي كانت سارية المفعول، يجب ان يتم بمشاركة الطرف الاسرائيلي.

في الجزء الثالث يتم الحديث عن نظام الادارة العامة في ظل الحكم الاردني مع التأكيد بوجه خاص على المستوى الثالث من الادارة العامة وهي الادارة المحلية. وسيتم كذلك وصف التغييرات التي أحدثتها اسرائيل على هذا النظام بعد احتلالها للضفة الغربية، كما سيتم الحديث عن فرض النظام الثنائي المتعلق بالمستوطنين الاسرائيليين. وهنا سأكمل ملاحظاتي حول نظام الادارة العامة واعلان المبادئ، بتحليل كيف ان اعلان المبادئ لم يتطرق الى المستوطنات الاسرائيلية التي اقيمت في الاراضي المحتلة.

ولكي نكون صورة متكاملة، فانه من الضروري دراسة كل من اعلان المبادئ ذاته والمحاضر المتفق عليها والملحقة به. وتجدر ملاحظة ان الطرفين وقعا على كل من اعلان المبادئ نفسه والمحاضر المتفق عليها وذلك لازالة اي شك حول كون هذه المحاضر جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية.

ورد الاستثناء الصريح للمستوطنات من ولاية السلطة الفلسطينية في المادة الرابعة التي تم فيها بحث الولاية، حيث تنص تلك المادة على ان "ولاية المجلس سوف تغطي الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم". وقد تم تحديد تلك القضايا في البند الثالث من المادة الخامسة بانها تشمل المستوطنات.

## الجزء الأول

### أولاً: اعلان المبادئ والادارة العامة

عندما وقع الاحتلال، كان النظام الاداري الاردني العام ذا مستويات ثلاثة، وسيجري شرح المعالم الرئيسة لهذا النظام بشكل مطول في الجزء الثالث. وقد الغت سلطات الاحتلال المستوى الثاني، وتولت جميع صلاحيات السلطة التنفيذية في المستوى الأول، ونقلت الى الحكم الفلسطيني المحلي المتمثل بالمجالس القروية والبلدية، بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها موظفو المستوى الثالث. وبالتزامن مع هذا الاجراء كان المستوطنون القاطنون بالقرب من الفلسطينيين وضمن منطقة الاختصاص ذاتها، يخضعون لسلطة الحكومة الاسرائيلية. وكان هؤلاء ايضا يديرون شؤون حياتهم المحلية وفقا للقانون الاسرائيلي، الذي اصبح ساري المفعول عليهم مستترا خلف اوامر عسكرية. فكانت وحدات الحكم المحلي هذه، تختلف عن تلك التي سادت في ظل القانون الاردني. وقد ضمن هذا النظام المزدوج من الادارة العامة فرصا غير متكافئة ومتميزة من حيث نوعية امكانيات التطوير المتوفرة لكلا المجتمعين. ويصف القسم الثاني من الجزء الثالث بصورة مسهبة نمو هذا النظام المزدوج من الادارة العامة: نظام يتعلق بالسكان الفلسطينيين في الضفة الغربية، وآخر يختص بالمستوطنين الاسرائيليين.

وكما سنرى في الجزء الثالث، فان هذه التغيرات تطورت هي والنظام المطبق على المستوطنين مع الزمن. وقد حدث الكثير من ذلك بعد ان وقعت اسرائيل على اتفاق كامب ديفيد عام ١٩٧٨. وفي عام ١٩٨١ انشأت اسرائيل الادارة المدنية. وسيتم الحديث عن ذلك في الجزء الثالث أيضا بشيء من التفصيل. ولعل اهمية انشاء الادارة المدنية تمثلت في تقرير كيفية اقتسام الصلاحيات بين الجناحين المدني والعسكري في الحكم العسكري، بقصد نقل الصلاحيات التي كان يتمتع بها الجناح المدني الى الفلسطينيين في المستقبل، دون ان يؤثر ذلك على مصالح المستوطنين اليهود في المنطقة المحتلة. اما اهميتها الأخرى فتمثلت في كيفية تنظيمها الادارة العامة الخاصة بالشؤون المدنية، بحيث أن الجانبين الفلسطيني والاسرائيلي لم يكونا خاضعين للسلطة القضائية نفسها علما بانهما يقطنان على الارض ذاتها. وقد نجح اعلان المبادئ في تثبيت هذا كله.

ويعالج الجزء الثالث المواضيع الرئيسة الثلاثة التي تم التركيز عليها في هذه الدراسة وهي: العملية التشريعية والادارة العامة والقضاء. ويتم في كل من هذه الاقسام الثلاثة وصف الوضع القانوني الذي كان سائدا في ظل الاردن قبل بدء الاحتلال، ثم يتلو هذا القسم قسم يصف التطورات التي طرأت بعد الاحتلال، واثرها على الوضع القانوني والتغييرات التي حدثت نتيجة لهذه التطورات على القانون الذي فرضته اسرائيل. ويهدف الجزء الثالث الى تزويد القارئ بوصف الخلفية القانونية والادارية التي سيتم تطبيق اعلان المبادئ بالاشارة اليها، اذ سيكون من الصعب فهم اعلان المبادئ فهما تاما او وضعه في سياق القانوني والتاريخي الصحيح بدون ادراك هذه الخلفية.

اما الجزء الأول (الذي كان يمكن منطقيًا ان يكون الجزء الأخير، بحيث يقدم الجزئان الثاني والثالث خلفية ومقدمة مسهبة)، فانه يتناول اعلان المبادئ ذاته ايضا من زواياه الثلاث وهي، العملية التشريعية والادارية والقضائية. وينتهي هذا الجزء ببحث اعلان المبادئ والوضع القانوني للضفة الغربية.

ويقدم الجزئان الثاني والثالث تفاصيل واسعة حول القضايا التي يتناولونها. وكما سيظهر في سياق البحث، ستكون هناك قيود على الصلاحيات التي يمكن ان تمارسها الحكومة الذاتية الفلسطينية على كامل الاراضي الفلسطينية وسكانها. ولما كانت تلك السلطة سلطة انتقالية تمارس صلاحياتها اثناء فترة مؤقتة، ويتوجب عليها ان تتحرك نحو تسوية نهائية على اساس قراري الامم المتحدة ٢٤٢ و ٣٣٨، اللذين يحظران احتلال ارض بالقوة، فان لدى السلطة فرصة للمطالبة بتوسيع صلاحياتها لمجابهة مظاهر السيطرة الاسرائيلية الهادفة الى تثبيت المكتسبات الاحتلالية التي تمت بالقوة. ويسود الاعتقاد ان السلطة الفلسطينية ستكون في وضع افضل لطرح حججها والاستفادة القصوى مما يعرض عليها من خلال اعلان المبادئ، اذا كانت تدرك تماما تاريخ تطور التغييرات التي تؤثر على القانون والادارة العامة التي جلبها الاحتلال الاسرائيلي. نأمل ان يساهم ما ورد في الجزئين الثاني والثالث في ذلك.

## مقدمة عامة

في اعلان المبادئ ناخيتان اساسيتان يجب الاتيها عن الذهن عند دراسة هذه الوثيقة. هاتان الناحيتان هما الترتيبات الانتقالية والتسوية الدائمة التي يهدف الاعلان الى اقامتها. وسينصب اهتمامنا في هذه الدراسة على الترتيبات الانتقالية\*. فقد جاء في المادة الثانية من الاعلان ان "الاطار المتفق عليه للفترة الانتقالية بين في اعلان المبادئ ء هذا".

الاستنتاج الذي لا مفر منه الذي يخرج مع الدارس لاعلان المبادئ ء هو ان الترتيبات الانتقالية، تقوم على اساس الوضع الذي كان قائما في الاراضي المحتلة عندما بدأت المفاوضات، سواء من حيث القانون المعمول به او الادارة العامة. اي ان اعلان المبادئ ء جاء ليعزز لا يستبدل التغييرات القانونية والادارية الواسعة التي ادخلها الاحتلال الاسرائيلي للاراضي الفلسطينية على مدى ما يزيد على سبعة وعشرين عاما. ولهذا السبب كان من الضروري ان تشمل هذه الدراسة المادة التي تظهر في الجزئين الثالث والرابع.

يصف الجزء الثاني تاريخ تطور القانون الساري المفعول في الضفة الغربية بدءا من العهد العثماني، مروراً بالانتداب البريطاني والعهد الاردني وانتهاء بالتغييرات الرئيسة التي ادخلها الاحتلال الاسرائيلي على القانون الذي كان سائدا عند بدء الاحتلال. ويهدف هذا القسم الى اعطاء القارئ فهما عاما للوضع القانوني في الضفة الغربية المحتلة وللاتجاهات الرئيسة العامة التي حددت التغييرات الطارئة على القانون باوامر عسكرية اسرائيلية.

---

\* تنفي الإشارة الى ان الكلمة المستعملة في الاعلان هي Interim، علما ان النص الانجليزي هو الرسمي والترجمة الدقيقة للكلمة هي مؤقت وليس انتقالي. الا انني ساستعمل في هذه الدراسة اصطلاح "انتقالي" Transitional وليس "مؤقت" Interim.

٥٤	٣-التشريع لتأسيس حكم محلي للمستوطنين الاسرائيليين .....
٥٦	(٣) النظام القضائي .....
٥٦	(١) النظام القضائي قبل ١٩٦٧ .....
٥٦	١- مقدمة - المعالم الرئيسة .....
٥٦	ب- بنية المحاكم النظامية في الضفة الغربية قبل ١٩٦٧ .....
٥٦	١- مقدمة .....
٥٧	٢- استقلال القضاء .....
٥٧	٣- تفتيش المحاكم .....
٥٨	(٢) القضاء بعد الاحتلال الاسرائيلي .....
٥٨	١. مقدمة .....
٥٩	٢. استقلال القضاء .....
٥٩	٣. تفتيش المحاكم .....
٦٠	٤. الغاء محكمة التمييز .....
٦٠	٥. تركيز السلطات .....
٦١	٦. الحصانة ضد المراجعة القانونية .....
٦٢	٧. خاتمة .....
٦٣	الملحق رقم ١: التقسيمات الادارية وفقا للقانون الاردني قبل ١٩٦٧ .....
	الملحق رقم ٢: صلاحيات المسؤولين الاداريين المختلفين في المستوى المتوسط
٦٥	للادارة العامة وفقا للقانون الاردني قبل ١٩٦٧ .....
٦٧	الملحق رقم ٣: صلاحيات مجالس القرى كما هي عليه حتى الآن .....
٧٠	الملحق رقم ٤: صلاحيات المجالس البلدية كما هي عليه حتى الآن .....

الجزء الثالث .....	٢٨
(١) العملية التشريعية .....	٢٨
أ- العملية التشريعية في الضفة الغربية قبل عام ١٩٦٧ .....	٢٨
١- قوانين سنها البرلمان .....	٢٨
٢- قوانين لم يسنها البرلمان .....	٣٠
ب- العملية التشريعية في الضفة الغربية بعد عام ١٩٦٧ .....	٣٠
١- أثرها على السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية .....	٣٠
٢- أثرها على المستوطنين الاسرائيليين القاطنين في الاراضي المحتلة .....	٣٢

## (٢) نظام الادارة العامة تحت الحكم الاردني - نظام المستويات الثلاثة

١- قبل الاحتلال الاسرائيلي .....	٣٥
أ- مقدمة .....	٣٥
ب- المجالس القروية .....	٣٦
ج- المجالس البلدية .....	٣٧
٢- بعد الاحتلال الاسرائيلي .....	٣٩
أ- التغييرات في نظام الادارة العامة في الضفة الغربية وأثرها على السكان الفلسطينيين في الاراضي المحتلة .....	٣٩
١- مقدمة .....	٣٩
٢- التغييرات التي كان لها اثرها على الجهاز التنفيذي لنظام الادارة العامة منذ عام ١٩٦٧ .....	٤٠
أ- تأثير المادة ٢ من الامر العسكري رقم ٢ .....	٤٠
ب- تأثير الامر العسكري رقم ١٤٧ .....	٤٢
ج- تأثير الاوامر العسكرية الأخرى .....	٤٦
ب- التغييرات في نظام الادارة العامة في الضفة الغربية وأثرها على المستوطنين الاسرائيليين .....	٤٩
١- اثر الايديولوجية .....	٤٩
٢- تأثير سياسة توظيف الاسرائيليين في الاراضي المحتلة على نظام الادارة العامة .....	٥٣



## المحتويات

٥	مقدمة .....
٧	الجزء الأول .....
	اعلان المبادئ
٧	١- اعلان المبادئ ونظام الادارة العامة .....
١١	٢- اعلان المبادئ والقضاء .....
١٤	٣- اعلان المبادئ والتشريع .....
١٥	٤- اعلان المبادئ والوضع القانوني للضفة الغربية .....
١٨	٥- خاتمة .....
١٩	الجزء الثاني .....
١٩	تطور القانون الذي ستطبقه الحكومة الذاتية الانتقالية الفلسطينية .....
١٩	١- العهد العثماني ١٥١٧ - ١٩١٧ .....
٢٠	أ. الشريعة الاسلامية والقانون المحلي لغير المسلمين .....
٢٠	ب. القانون المدني والعرفي .....
٢٠	ج. قانون الامتيازات الاجنبية .....
٢١	٢- الانتداب البريطاني ١٩٢٢ - ١٩٤٨ .....
٢٣	٣- العهد الاردني ١٩٤٨ - ١٩٦٧ .....
٢٤	٤- الاحتلال الاسرائيلي منذ عام ١٩٦٧ .....
٢٧	٥- خاتمة .....

الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية PASSIA، مؤسسة أهلية مستقلة، لا تسعى للربح أو التجارة أو المنفعة المالية، وغير مرتبطة بأية جهة حكومية أو حزبية أو تنظيمية أو طائفية، وتعد وتنفذ برامج أكاديمية تهدف الى إبراز التعددية الفكرية والمنهجية الفلسطينية في اطار من الحرية الاكاديمية.

ان ما ورد في هذه الدراسة من آراء وأفكار، يعبر عن وجهة نظر الباحث الشخصية، ولا يعكس او يمثل بالضرورة موقف أو رأي الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية، او العاملين فيها. وقد قدم الباحث الاستاذ المحامي رجا شحاده من رام الله، هذه الدراسة في أعقاب "اعلان المبادئ" وقبل تطور الاحداث والاتفاقيات اللاحقة فيما بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الاسرائيلية. وتأتي هذه الدراسة ضمن برنامج الجمعية حول الديمقراطية للعام ١٩٩٤

جميع الحقوق محفوظة للجمعية  
الطبعة الأولى - ايلول ١٩٩٤

PASSIA Publication & Copyright  
First Edition - September 1994

مطبوعات PASSIA  
فاكس: ٢٨٢٨١٩-٢-٩٧٢ هاتف: ٨٩٤٤٢٦-٢-٩٧٢  
ص.ب. ١٩٥٤٥ - القدس

اعلان المبادئ  
والنظام القانوني في  
الضفة الغربية

المحامي رجا شحاده

PASSIA

الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية - القدس الشريف