

تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية*

مقدمة

في حزيران ٢٠٠٧، وصل النظام السياسي الفلسطيني إلى طريق مسدود، ولم يعد قادراً على توفير إطار عام لإدارة الخلافات السياسية بين شركاء الحكم، وتحديدًا بين حركة فتح التي بيدها رئاسة السلطة الفلسطينية، وحركة حماس التي كانت تشكل الحكومة وتملك الأغلبية البرلمانية. فبعد فترة لم تدم طويلاً من المناكفات القانونية والسياسية التي أعقبت الانتخابات التشريعية العام ٢٠٠٦، لجأ هذان الطرفان إلى استخدام العنف لحل خلافاتهما السياسية، ووقعت أحداث مؤسفة في قطاع غزة راح ضحيتها أكثر من ٥٠٠ فلسطيني، وتمخض عن ذلك سيطرة حركة حماس على مؤسسات السلطة وأجهزتها في قطاع غزة، وما أصبح يعرف منذ ذلك الوقت بحالة الانقسام الفلسطيني، وهي الحالة المتمثلة في توقف أعمال المجلس التشريعي، ووجود حكومتين فلسطينيتين، واحدة في الضفة والأخرى في غزة، كل منهما تدعي شرعية دستورية وسياسية، وتجد لنفسها النصوص القانونية التي تخدم وتبرّر وجودها، وكل منهما تمارس أشكال القمع والتضييق والإقصاء على عناصر الطرف الآخر ومؤسساته.

* هذه الورقة هي حصيلة نقاشات وبحث ضمن مجموعة السياسات العامة في مؤسسة مواطن، التي تكونت لأغراض هذه الورقة من: د. جورج جقمان، مي الجبوسي، د. عزمي الشعيبي، د. عمار الدويك، د. عاصم خليل، هذا العريان. وقد قام بصياغة هذه الورقة د. عمار الدويك.

وقد سبق هذا الانقسام حصار دولي غير مسبوق على السلطة الفلسطينية في أعقاب فوز حركة حماس في انتخابات ٢٠٠٦ وتشكيلها الحكومة، وصحب هذا الحصار خلافات سياسية حادة بين حركتي فتح وحماس. وكان الخلاف على تفسير القانون الأساسي والتنازع على صلاحيات الحكومة وصلاحيات الرئيس وعلى السيطرة على الأجهزة الأمنية العنوان الرئيسي لهذه المرحلة. وقد أظهرت التجربة البرلمانية، وتجربة الحكم التي تلت انتخابات ٢٠٠٦، عيوباً عميقة في تصميم نظام الحكم في السلطة الفلسطينية، بدأت تتكشف بشكل كبير بعد أن دخلت حركة حماس بشكل رسمي، في ظل ضعف الآليات الداخلية القادرة على الفصل في الخلافات المتصاعدة بين شركاء الحكم، وعجز النظام السياسي عن تقديم مخرج دستورية لأزمة الحكم التي تلت الانتخابات، والتي انتهت (أو حسمت جزئياً) بتسويتها خارج الآليات الرسمية من خلال استخدام العنف.

كيف تطورّ النظام السياسي الفلسطيني وأخذ شكله الحالي؟ ولماذا؟ وما هي مواطن الخلل في هذا النظام التي أوصلته إلى ما وصل إليه؟ وما هي آفاق تطوير هذا النظام بما يخدم الخروج من حالة الانقسام والاستعصاء السياسي، والاتفاق على آلية قانونية ودستورية لإدارة الخلافات السياسية بطريقة سلمية وتوجيهها باتجاه خدمة المصلحة الوطنية؟ تحاول هذه الورقة الإجابة عن السؤالين الأول والثاني بإيجاز، في حين تعالج ورقة "المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المقترح" السؤال الأخير. وفي هذا السياق، سيتم استعراض المراحل التي مر بها النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، والأساس القانوني والدستوري لكل مرحلة ومميزاتها، والعيوب والإشكاليات الأساسية التي برزت في كل مرحلة، ثم ستعرض الورقة، بشكل عام، لأهم إشكاليات النظام السياسي الفلسطيني، وتختتم بمجموعة من التوصيات.

سنتبنى في هذه الورقة مفهوماً ضيقاً للنظام السياسي، وهو شكل ممارسة الحكم والنصوص الدستورية والقانونية المنظمة له. ذلك أن النظام السياسي هو مفهوم أوسع من مجرد وصف شكل وآلية ممارسة الحكم الذي هو أحد مكونات النظام السياسي. فمفهوم النظام السياسي، يشمل مؤسسات ولاعبين غير الحكومة، مثل الأحزاب السياسية، ومجموعات الضغط، ومؤسسات المجتمع المدني، والمواطنين، وغيرها من مجموعات سياسية، ويحدد علاقة هذه المجموعات مجتمعة مع بعضها البعض وآليات عملها. فمثلاً، يشمل النظام السياسي الفلسطيني، بمفهومه الواسع، منظمة التحرير الفلسطينية، والفصائل الفلسطينية بما فيها تلك غير المنضوية تحت المنظمة.

ولأغراض التبسيط، فإننا سنستخدم التقسيم الأكثر شيوعاً للأنظمة السياسية الذي يصنف الأنظمة السياسية إلى أنظمة رئاسية وأنظمة برلمانية وأنظمة مختلطة (أو كما يسميها البعض شبه رئاسية أو شبه برلمانية). ويمكن تلخيص وصف الأنظمة

الثلاثة على النحو التالي: النظام البرلماني تكون فيه الحكومة منبثقة عن البرلمان المنتخب، وتكون الحكومة ورئيس الوزراء مساءلين أمام البرلمان الذي له أن يحجب الثقة عن الحكومة ورئيسها. وفي هذا النظام يمكن للبرلمان أن يحل نفسه، وأن يقرر إجراء انتخابات مبكرة، كما يمكن الجمع بين منصب الوزير والعضوية في البرلمان، ويكون منصب رئيس الجمهورية في هذا النظام أقرب إلى المنصب الرمزي، وتكون له صلاحيات يغلب عليها الطابع البروتوكولي، ومن الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني بريطانيا، وإيطاليا، وألمانيا، وتركيا. أما النظام الرئاسي، وتعتبر الولايات المتحدة أهم الدول التي تأخذ بهذا النظام، فعادة ما يكون الرئيس منتخبا مباشرة من قبل الشعب (وإن كان هذا ليس شرطا) ما يعطيه شرعية شخصية مستمدة من الشعب، ويجعله مساءلاً أمام الأمة أو الشعب مباشرة. ويقوم الرئيس في النظام الرئاسي بتشكيل حكومته التي لا تحتاج إلى ثقة البرلمان، ولا يستطيع البرلمان حجب الثقة عنها، ولا يجوز في هذا النظام الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في الحكومة، كما يستطيع الرئيس حل البرلمان المنتخب. وبالتالي، فإن الفصل بين السلطات يكون أكثر وضوحاً في النظام الرئاسي منه في النظام البرلماني. أما النظام المختلط أو شبه الرئاسي، الذي تعتبر فرنسا من أبرز الدول التي تأخذ به، فيكون الرئيس، في الغالب، منتخبا من الشعب مباشرة، وفي الوقت ذاته تكون الحكومة مشكلة من البرلمان ومساءلة أمامه، وتكون للرئيس صلاحيات تنفيذية لكن لا يستطيع ممارستها إلا من خلال الحكومة، أي يقتضي توقيع الوزير المختص على أي قرار يأخذه رئيس الجمهورية حتى يتسنى للبرلمان مساءلة الوزير الذي وقع على القرار، ويكون الرئيس حكماً بين السلطات، بحيث تكون له صلاحية حل البرلمان في حال الوصول إلى حالة استعصاء سياسي بين الحكومة والبرلمان.

مراحل تطور النظام السياسي الفلسطيني

مرّ النظام السياسي الفلسطيني منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٤ على جزء من أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة وحتى وقوع الانقسام في حزيران ٢٠٠٧، بمراحل عدة من حيث المرجعية الدستورية وطبيعة شكل الحكم. ومن المهم والضروري استعراض هذه المراحل والسمات العامة لكل مرحلة منها، والإشكاليات الأساسية التي انطوت عليها. يمكن تقسيم هذه المراحل إلى أربع، كما يلي:

١. من تأسيس السلطة العام ١٩٩٤ إلى إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى العام ١٩٩٦

تم تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاق إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية (والمعروف باتفاق أوسلو ١، وفيما يلي اتفاق إعلان

المبادئ) المبرم بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في واشنطن في أيلول ١٩٩٣. وقد تلا إعلان المبادئ مجموعة من الاتفاقيات أهمها اتفاق نقل السلطات والصلاحيات الموقع في القاهرة في أيار ١٩٩٤ (والمعروف باتفاق "أوسلو ٢"، وفيما يلي اتفاق القاهرة)، ومن ثم الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية الموقعة في واشنطن في أيلول ١٩٩٥ (فيما يلي الاتفاقية المرحلية) التي ألغت اتفاق القاهرة وحلت مكانه.

تطوّرت الاتفاقيات المذكورة إلى شكل السلطة الفلسطينية وتركيبتها وصلاحياتها وطريقة انتخابها. وباستعراض هذه الاتفاقيات، يظهر لنا التطور الذي مر به شكل السلطة الفلسطينية من مجلس مصغر مكون من ٢٤ شخصاً يجمع الصلاحيات التنفيذية والتشريعية حسب اتفاق القاهرة لسنة ١٩٩٤، إلى مجلس تشريعي من ٨٨ عضواً تنبثق عنه سلطة تنفيذية مع وجود رئيس للسلطة الفلسطينية منتخب مباشرة من قبل الشعب، حسب الاتفاقية المرحلية لسنة ١٩٩٥، وسنعرض لاحقاً أسباب هذا التطور وتبعاته.

وفقاً لرؤية اتفاق إعلان المبادئ، تتم إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية، والمسماة المجلس المنتخب (المجلس) للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز خمس سنوات تؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن ٢٤٢ و ٣٣٨ (المادة ١). وقد نص اتفاق إعلان المبادئ على إجراء انتخابات عامة ومباشرة وحرّة في الضفة الغربية وقطاع غزة للمجلس (دون أن يحدد عدد أعضائه) الذي يكون هو السلطة التشريعية والتنفيذية، وذلك تحت إشراف ومراقبة دولية متفق عليها، على أن يتم عقد اتفاق لاحق حول الصيغة المحددة للانتخابات وشروطها (المادة ٣).

وبناء على اتفاق إعلان المبادئ، قرّر المجلس المركزي لمنظمة التحرير في دورته المنعقدة في شهر أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٣ في تونس، تكليف اللجنة التنفيذية للمنظمة بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية من "عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية وعدد من الداخل والخارج". كما قرّر المجلس أن "يكون السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية".^١ ولاحقاً جاء اتفاق القاهرة في سنة ١٩٩٤ لينص على أن تتشكل السلطة الفلسطينية من هيئة واحدة من أربعة وعشرين عضواً، وتكون مسؤولة عن كل الصلاحيات التشريعية والمسؤوليات التنفيذية المنقولة لها بمقتضى هذه الاتفاقية، إضافة إلى إشرافها على السلطة القضائية (المادة ٢). وبناء على ذلك، أصدر الرئيس ياسر عرفات القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات الذي نص على أن تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل

١٩/٥/١٩٩٤ (المادة ١)، وأن يصدر الرئيس التشريعات بعد مصادقة المجلس عليها (المادة ٢). كذلك أصدر الرئيس عرفات قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات الذي نص على أن التشريعات يصادق عليها من قبل مجلس الوزراء ومن ثم يصدرها الرئيس.

أصدر المجلس خلال هذه الفترة عدداً من القوانين (حوالي ١٩ قانوناً) بعضها ذو طابع دستوري مثل قانون بشأن إجراءات إعداد التشريعات لسنة ١٩٩٥، وقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات المشار إليها، إضافة إلى قانون مد ولاية المحكمة العليا في غزة إلى الضفة الغربية لسنة ١٩٩٤، وقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات الذي تضمن العديد من الأحكام الدستورية. كما أصدر بعض القوانين المهمة الأخرى مثل قانون المطبوعات والنشر رقم ٩ لسنة ١٩٩٥، وقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٥ بشأن هيئة الرقابة العامة. لكن، بشكل عام، لم يوسع المجلس خلال هذه الفترة إلى إدخال تغيير جوهري في البنية التشريعية القائمة، وإنما أصدر عدداً محدوداً من التشريعات بالقدر اللازم لممارسة سلطاته الأساسية، أو للتحضير للمرحلة التالية من خلال سن قانون الانتخابات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته^٢. واتسمت هذه المرحلة بغياب الفصل بين السلطات، وتركيز الصلاحيات التنفيذية والتشريعية في يد مجلس السلطة. ولم يرد في اتفاق إعلان المبادئ أو اتفاق القاهرة اللذين تم تأسيس السلطة بموجبهما أي ذكر خاص لرئيس السلطة، وإنما كانت تتم الإشارة دائماً إلى "المجلس". لكن قانون نقل السلطات والصلاحيات وقانون إعداد القوانين أعطيا الرئيس صلاحية إصدار القوانين بعد مصادقة المجلس عليها. لا يمكن في هذه المرحلة الحديث عن نظام سياسي رئاسي أو برلماني، وإنما كان نظاماً يمكن وصفه بأنه أشبه بنظام "الجمعية" السويسري، أو نظام مجلس الحكم الانتقالي الذي طبق في العراق في أعقاب دخول القوات الأمريكية إلى بغداد في سنة ٢٠٠٣. ولم تمتد هذه المرحلة طويلاً وانتهت بإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية في كانون الثاني ١٩٩٦.

أهم إشكاليات هذه الفترة هو غياب المساءلة والمراقبة على عمل المجلس من أية جهة رسمية أخرى. فقد كان القضاء في تلك الفترة في حالة شبه مدمرة بعد سنوات من هيمنة الإدارة المدنية للحكم العسكري الإسرائيلي عليه، ولم يكن يملك القدرة أو الشرعية الكافية لممارسة أي دور رقابي على المجلس الجديد. كذلك من إشكاليات هذه المرحلة النقص التشريعي الكبير في تنظيم عمل العديد من المؤسسات التي ظهرت بعد تشكيل السلطة الفلسطينية، وأهمها الأجهزة الأمنية التي وصل عددها في ذلك الوقت إلى أكثر من عشرة أجهزة^٣، وعدم وضوح العلاقة مع منظمة التحرير. أغلب هذه الإشكاليات استمرت بدرجات متفاوتة في المراحل اللاحقة وبعضها ما زال قائماً.

٢. من انتخابات ١٩٩٦ إلى إصدار القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢

شكلت الانتخابات الفلسطينية الأولى التشريعية والرئاسية لسنة ١٩٩٦ علامة فارقة في النظام السياسي الذي بدأ منذ حينها يتشكل ويأخذ طابعاً أقرب إلى النظام السياسي المختلط، وإن كان لا تنطبق عليه تماماً صفات النظام المختلط كما أشرنا إليها. ولفهم شكل النظام السياسي الذي تبلور بعد إجراء الانتخابات العامة لسنة ١٩٩٦، والاعتبارات التي تقف خلف ذلك، ينبغي العودة خطوة إلى الوراء، وتحديدًا إلى الاتفاقية المرحلية لسنة ١٩٩٥ التي وضعت الإطار العام للانتخابات.

نصّت الاتفاقية المرحلية، التي حلّت محل اتفاق القاهرة، على أن "المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية التي سيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، والقدس، وقطاع غزة للفترة الانتقالية" (البند ٣: بنية المجلس الفلسطيني). وكانت هذه هي المرة الأولى التي تتم فيها الإشارة إلى رئيس للمجلس. كما أوضحت الاتفاقية أن السلطة الفلسطينية تمارس صلاحياتها من خلال المجلس المنتخب (والمكوّن من ٨٢ عضواً وتمت لاحقاً زيادتهم إلى ٨٨ بموجب تفاهات بين منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية) الذي يتمتع بصلاحيات تشريعية وصلاحيات تنفيذية يمارسها من خلال لجنة/السلطة التنفيذية (البند ٥/٤/ب). وأوضحت الاتفاقية أن هذه اللجنة/السلطة التنفيذية سوف تتكون من أعضاء من المجلس المنتخب، يختارهم الرئيس، ويقترحهم على المجلس للإقرار، إضافة إلى أعضاء لا يتعدى عددهم ٢٠٪ من مجمل أعضاء السلطة التنفيذية من خارج المجلس المنتخب (٥/٤/ج). كما نصت الاتفاقية المذكورة بشكل صريح على انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية بشكل مباشر ومنفصل عن انتخاب المجلس، لكن متزامن معه. كما أعطت الاتفاقية صلاحيات تشريعية محددة للرئيس تتمثل في صلاحية مبادرة (اقتراح) التشريعات، وصلاحية إصدار التشريعات، وصلاحية سن تشريعات ثانوية (البند ٣/١٨)، ونصت على أنه يرأس السلطة التنفيذية للمجلس (البند ٥/٤).

وعلى خلاف اتفاقية القاهرة التي ركزت الصلاحيات التنفيذية والتشريعية في يد مجلس مكون من ٢٤ شخصاً، خلقت الاتفاقية المرحلية نوعاً من الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فقد فصلت بين السلطات التشريعية التي سوف يمارسها المجلس، والسلطات التنفيذية التي سوف تمارس من خلال لجنة/سلطة تنفيذية يختارها الرئيس ويصادق عليها المجلس. كما نصت على أن يكون للمجلس التشريعي رئيس (Speaker) ينتخب من بين أعضائه (غير رئيس السلطة الفلسطينية)، يرأس اجتماعات المجلس، ويديره، ويدير لجانه، ويقر جدول أعمال لكل اجتماع، ويضع أمام المجلس اقتراحات للتصويت وإعلان النتائج (البند ٥/٣). كما وضعت بذور النظام المختلط الذي يجمع بين صفات النظام البرلماني والنظام الرئاسي. وهذه الترتيبات في بنية السلطة الفلسطينية

التي نصت عليها الاتفاقية المرحلية أسست لنظام سياسي أقرب إلى المختلط. فالحكومة تنبثق عن البرلمان المنتخب، لكن في الوقت ذاته يرأسها رئيس منتخب مباشرة من الشعب، وهي تمارس صلاحيات تنفيذية منفصلة عن الصلاحيات التشريعية التي يمارسها المجلس.

وهذا التطور في شكل السلطة وبنيتها من مجلس مكون من ٢٤ عضواً (وفقاً لاتفاق القاهرة لسنة ١٩٩٤) إلى مجلس من ٨٨ عضواً ورئيس منتخب مباشرة (وفقاً للاتفاقية المرحلية لسنة ١٩٩٥)، جاء نتيجة جهود كبيرة بذلها المفاوض الفلسطيني خلال المفاوضات التي سبقت هذا الاتفاق. فقد كان هناك إصرار كبير من الجانب الفلسطيني على زيادة عدد أعضاء المجلس إلى هذا العدد، لما لذلك من دلالات سياسية ورمزية تتعلق بخلق مؤسسات تشبه مؤسسات الدولة، مثل البرلمان، والرئيس، إضافة إلى رغبة من الرئيس عرفات في الحصول على تفويض مباشر من قبل الشعب (المصدر: مقابلة مع عزمي). وهذا يشير إلى وجود رؤية لدى القيادة الفلسطينية في تلك الفترة حول شكل النظام السياسي، وإن كانت هذه الرؤية مرتبطة أكثر بالدلالات الرمزية للاستقلال والسيادة أكثر منها رؤية منصبية على بناء نظام سياسي مستقر وفعال وديمقراطي.

كذلك، فإن النص على انتخاب الرئيس مباشرة، وبشكل منفصل عن المجلس، جاء نتيجة توافق مصلحة فلسطينية متمثلة في رغبة الرئيس عرفات في اكتساب شرعية وتفويض مباشر من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، مع رغبة الجانب الإسرائيلي في وجود رئيس يكون عنواناً للمساءلة وصمام أمان في حال قيام المجلس المنتخب باتخاذ مواقف قد تشكل خروجاً عن الاتفاقية. فقد نصت الاتفاقية المذكورة على أن على الرئيس أن يمتنع عن إصدار التشريعات التي يتبناها المجلس، والتي تكون مخالفة للاتفاقية أو لإعلان المبادئ (المادة ١٧/٤).^٤

وبالاستناد إلى الاتفاقية المرحلية، وتحديداً الملحق الثاني (بروتوكول الانتخابات)، صدر قانون الانتخابات الفلسطيني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، الذي جرت الانتخابات الرئاسية والتشريعية العام ١٩٩٦ بموجبه. وقد أكد قانون الانتخابات على الترتيبات الواردة في الملحق الثاني، كما تضمن مجموعة من الأحكام ذات الطابع الدستوري، وظل هذا القانون أهم وثيقة دستورية للسلطة الفلسطينية، إلى أن صدر القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٢. فقد نصّ قانون الانتخابات على انتخاب الرئيس بشكل مباشر ومنفصل عن المجلس التشريعي، وعلى أن عدد أعضاء المجلس ٨٨ عضواً (وهو العدد الذي تبناه القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢)، ونظم حالات شغور مركز الرئيس، حيث نص على أنه في حال شغور منصب الرئيس يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام الرئاسة بصورة مؤقتة لمدة لا تزيد على ٦٠ يوماً تجرى خلالها الانتخابات لانتخاب رئيس جديد (المادة ٩٠). كذلك نص على أنه فور إجراء الانتخابات يقوم الرئيس بتشكيل الحكومة وعرضها على المجلس

التشريعي للمصادقة (المادة ٤/٣). ومن الأحكام والمواد ذات الطابع الدستوري الواردة في قانون الانتخابات ما تم النص عليه بأن "يؤسس النظام الدستوري على مبدأ سيادة الشعب والمبادئ الديمقراطية وفصل السلطات واستقلال القضاء والمساواة بين المواطنين وضمان الحقوق الأساسية للمواطن (المادة ٣/٣). كما نص قانون الانتخابات على أن مدة المجلس هي المرحلة الانتقالية، وكذلك مدة ولاية الرئيس، وقد تم تكرار هذا النص في القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، والقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. ° كما أشار قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٦ إلى أنه يكون أعضاء المجلس الفلسطيني فور انتخابهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، وذلك وفقاً للمادتين (٥) و(٦) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية (المادة ٣/١)، ويقوم المجلس الفلسطيني بممارسة سلطته التشريعية ضمن ولايته على المنطقة كوحدة جغرافية متكاملة (المادة ٢/٣). وأشار إلى أن الرئيس يقوم بإصدار المرسوم الخاص بافتتاح وفص الدورات العادية والاستثنائية للمجلس التشريعي (المادة ١٠٥). تجدر الإشارة إلى أن قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٦ قد نال مصادقة المجلس المركزي الفلسطيني (وهو ما يظهر في ديباجة القانون)، وبالتالي فإن النص على عضوية أعضاء المجلس المنتخبين في المجلس الوطني صادقت عليها منظمة التحرير من خلال المجلس المركزي. غير أن هذا النص تم حذفه من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، الذي ألغى قانون سنة ١٩٩٦، لكن عاد في القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ (المادة ٦/٤).

نص قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ على أن على المجلس التشريعي فور انتخابه، وكأول مهمة يقوم بها، وضع نظام دستوري للحكم بموجبه في المرحلة الانتقالية (المادة ٢/٣). وبالتالي، فإنه وفقاً لهذه المادة، يمكن اعتبار المجلس التشريعي الأول بمثابة جمعية تأسيسية لأغراض إعداد دستور المرحلة الانتقالية. وقد باشر المجلس بالفعل بإعداد القانون الأساسي للمرحلة الانتقالية، وانتهى من إعداده وإقراره داخلياً في سنة ١٩٩٧، لكن الرئيس عرفات رفض المصادقة عليه وإصداره حتى سنة ٢٠٠٢. وكون الانتخابات التشريعية والرئاسية جرت في سنة ١٩٩٦ في ظل مقاطعة قوى فلسطينية فاعلة من بينها حركة حماس والجهاد الإسلامي والجبهتان الشعبية والديمقراطية، فقد سيطرت حركة فتح على المجلس التشريعي المنتخب، إضافة إلى أن رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب هو أيضاً من حركة فتح، ولم تجر أثناء إعداد القانون الأساسي عملية نقاشات مجتمعية موسعة، وإنما كانت النقاشات تتم في أغلبها ضمن لجان المجلس التشريعي وهيئاته، ولم تشارك قوى سياسية مهمة، مثل حركة حماس والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين في هذه النقاشات، وامتناع الرئيس عرفات عن المصادقة على القانون الأساسي، على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي يعطيه إياها، يعكس توجه القيادة الفلسطينية في تلك الفترة، متمثلة بالرئيس عرفات، في الحرص على

عدم وضع قواعد دستورية قد تقيد صلاحيات الرئيس في مرحلة كانت الأولوية فيها للمفاوضات والعمل على تركيز السلطات في يد الرئيس، وتحصيل أكبر قدر ممكن من الأراضي والمسؤوليات من الجانب الإسرائيلي. فمنطق الثورة وإدارة الصراع كان، في كثير من الأحيان، يغلب على منطق بناء الدولة وما يتطلبه ذلك من مؤسسة وتقيد للصلاحيات، وباتت السلطة، إلى حد كبير، أداة من أدوات إدارة الصراع مع الاحتلال وليست أداة لبناء الدولة.^٦

وبسبب عدم المصادقة على القانون الأساسي بقيت الأحكام الدستورية التي يمكن الاستناد إليها في تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة قليلة جداً، ولا تكفي لتوضيح حدود العلاقة بين أطراف النظام السياسي. وقد أدى غياب النصوص الدستورية الناظمة للعلاقة، ضمن أمور أخرى، إلى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في ذلك الوقت على النظام السياسي بشكل عام، وعلى السلطتين التنفيذية والتشريعية. ففيما يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية، كان الرئيس يتولى التعيينات كافة في مختلف المستويات القضائية، بما في ذلك تعيين النائب العام، ومجلس القضاء الأعلى، والمحكمة العليا، والمحاكم الأقل درجة، والمحاكم الشرعية. كما عمدت السلطة التنفيذية إلى إنشاء محاكم خاصة (أمن دولة) خارج إطار النظام القضائي النظامي لمحاكمة مدنيين على جرائم مفترضة في أغلبها ذات طابع سياسي.^٧ ورفضت السلطة التنفيذية تنفيذ العديد من القرارات القضائية، وبخاصة القرارات الصادرة عن المحكمة العليا (محكمة العدل العليا في ذلك الوقت) بخصوص الإفراج عن معتقلين سياسيين.^٨

أما علاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية، فقد كانت في أغلب الأوقات مضطربة ومتوترة. فقد احتفظ المجلس بقدر من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية والرئيس، على الرغم من سيطرة حركة فتح على المجلس، لكن هذا الاستقلال كان مصدراً للكثير من الصراع والتناظر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فقد سعى المجلس إلى ممارسته صلاحياته التشريعية والرقابية وحاول مساءلة العديد من الوزراء والمسؤولين في السلطة التنفيذية، وفتح العديد من ملفات الفساد، وأجرى تحقيقات في هذا الخصوص، وأصدر توصيات بمحاكمة بعض المسؤولين. لكن ذلك كان يتم في ظل عدم تعاون من الرئيس والسلطة التنفيذية في كثير من الحالات، الأمر الذي أدى إلى تعطيل العديد من قرارات المجلس. فقد كان الرئيس يعمد إلى الامتناع عن المصادقة على العديد من مشاريع القوانين التي يقرها المجلس، (مثل القانون الأساسي، وقانون الكسب غير المشروع)، الأمر الذي يحول دون صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية. وفي بعض الحالات، كان يقوم الرئيس بالمصادقة على القوانين، لكن تعتمد السلطة التنفيذية إلى عدم إصدار أنظمة ولوائح لهذه القوانين، الأمر الذي يعطل أو يؤخر تنفيذها (مثل ما جرى بالنسبة لقانون الخدمة المدنية وقانون حقوق المعاقين)، أو أن تصدر أنظمة ولوائح تخالف القانون الذي

صدرت بموجبه (مثل لائحة قانون الجمعيات الخيرية)، أو أن تتم المصادقة على القانون، لكن لا يتم احترامه والالتزام به (مثل قانون تنظيم الموازنة العامة). كذلك لم تستجب السلطة التنفيذية للعديد من قرارات المجلس وتوصياته، وبخاصة تلك المتعلقة بمساءلة بعض أعضاء السلطة التنفيذية. كما أن السلطة التنفيذية كانت في أغلب السنوات تتأخر في عرض مشروع قانون الموازنة العامة على المجلس، وتمتنع عن تقديم الحساب الختامي للسنة المالية السابقة إلى المجلس، خلافاً لقانون تنظيم الموازنة العامة لسنة ١٩٩٨.^٩

في هذه المرحلة، كانت المرجعية الأساسية للنظام السياسي (على الأقل من الناحية النظرية) هي قانون الانتخابات الفلسطيني، والنظام الداخلي^{١٠} للمجلس التشريعي الذي ظل ملزماً للمجلس وليس لرئيس السلطة الذي لم يصادق عليه حتى سنة ٢٠٠٣، إضافة إلى أية قوانين أخرى يصادق عليها الرئيس، ويرد فيها ذكر بعض الصلاحيات للرئيس أو للمجلس، مثل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨.^{١١} وبالتالي، كانت النصوص الدستورية الناطمة لعلاقة السلطات بعضها ببعض وصلاحيات كل سلطة قليلة خلال هذه المرحلة وغير واضحة أو كافية لإيجاد علاقة متوازنة تقوم على أساس الفصل بين السلطات.

دستور دولة فلسطين

تجدر الإشارة إلى أنه في الوقت الذي كان فيه الرئيس عرفات يمتنع عن المصادقة على القانون الأساسي، قام في أواخر سنة ١٩٩٩، بصفته رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بتشكيل لجنة خاصة لإعداد دستور دولة فلسطين. وقد جاء تشكيل هذه اللجنة في سياق الحديث عن نية القيادة الفلسطينية في حينه إعلان الدولة الفلسطينية في أعقاب الانتهاء المفترض للمرحلة الانتقالية في شهر أيار ١٩٩٩، وفقاً لاتفاق إعلان المبادئ. وقد أعدت اللجنة، التي كان يرأسها الدكتور نبيل شعث، وعضوية بعض الشخصيات الأكاديمية، إضافة إلى بعض الشخصيات المحسوبة على السلطة الفلسطينية، مسودات عدة نُشرت المسودة الأولى في آذار ٢٠٠١، والمسودتان الثانية والثالثة في سنة ٢٠٠٣. وتعود جذور البدء في صياغة مسودة دستور لدولة فلسطين إلى سنة ١٩٨٨ بعد إعلان الاستقلال في الجزائر.^{١٢} لكن محاولات إعداد دستور لدولة فلسطين لم تأخذ طابعاً جدياً إلا بعد سنة ١٩٩٩.

وقد تمت صياغة مسودات الدستور بعد إجراء حوارات ونقاشات محدودة اقتصر في الغالب على الخبراء والأكاديميين والنخب، ولم يجر نقاش مجتمعي واسع حولها أو إشراك للقوى السياسية الفلسطينية كافة، بمن في ذلك الفلسطينيون في الشتات والفصائل غير المنضوية تحت منظمة التحرير، مثل حركتي حماس والجهاد الإسلامي، في هذه النقاشات. ولم يراعَ في تركيبة لجنة

صياغة الدستور التنوع الاجتماعي والسياسي في المجتمع الفلسطيني، بما في ذلك عدم وجود تمثيل للمرأة في هذه اللجنة، أو لفلسطينيي الشتات.^{١٣} ووفقاً للبعض، فإن مسألة البدء بصياغة دستور لدولة فلسطين في تلك الفترة، كان يهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق بعض الأغراض السياسية التكتيكية، وتوجيه رسائل سياسية حول نية إعلان الاستقلال، وحول مسألة اللاجئين، من خلال النص على أن دولة فلسطين هي للمواطنين المقيمين في الضفة الغربية وغزة. وبعد صدور المسودة الثالثة، تراجع الاهتمام بموضوع الدستور، وطويت صفحاته، ولم تجر أية متابعات أو نقاشات جدية بعدها. ويمكن تلخيص أهم الإشكاليات التي مر بها النظام السياسي خلال هذه المرحلة بما يلي:

- نقص كبير في الأحكام والمرجعيات الدستورية التي توضح العلاقة بين أطراف النظام السياسي، وذلك نتيجة عدم المصادقة على القانون الأساسي.
- هيمنة السلطة التنفيذية، ممثلة برئيسها على السلطتين التشريعية والقضائية.
- ضعف آليات مساءلة السلطة التنفيذية، وعدم وجود فصل متوازن بين السلطات.
- عدم احترام الرئيس والسلطة التنفيذية في كثير من الأحيان لقرارات المجلس التشريعي، وكان ذلك واضحاً في تأخير الرئيس إصدار التشريعات أو الامتناع عن إصدارها بشكل كامل،^{١٤} وتعطيل الدور الرقابي للمجلس، وعدم احترام أحكام قانون تنظيم الموازنة.

صدر القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢

صدر القانون الأساسي بعد انهيار عملية السلام نتيجة فشل مفاوضات كامب ديفيد واندلاع الانتفاضة الثانية، وتعرض مؤسسات السلطة الفلسطينية لضربة كبيرة من سلطات الاحتلال كادت تؤدي إلى انهيار تام للسلطة الفلسطينية. وتحت ضغوط محلية ودولية كبيرة، أعلنت السلطة في منتصف ٢٠٠٢ تبني خطة المائة يوم للإصلاح التي تضمنت بنوداً عدة، من ضمنها المصادقة على القوانين التي سبق أن أقرها المجلس التشريعي، بما فيه القانون الأساسي.

كرّس القانون الأساسي النظام الذي كان قائماً منذ انتخاب المجلس التشريعي. فمن حيث شكل النظام السياسي لم يأت القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢ بجديد، وإنما مأسس الحالة التي كانت قائمة وقت مناقشته في المجلس التشريعي، وعكس بدرجة كبيرة توزيع القوة بين الأطراف السياسية الفاعلة لدى صياغته. فقد منح القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢ صلاحيات واسعة للرئيس، وفي المقابل حصّن المجلس التشريعي من

إمكانية الحل أو التعطيل حتى في حالة الطوارئ، كما لم يحدد ولاية الرئيس أو المجلس، وإنما ربطهما بالفترة الانتقالية دون تحديد أو تعريف لهذه الفترة.^{١٥}

نصت المادة ٥ من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢ على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني". ونص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الرئيس ومجلس الوزراء (المادة ٥٠)، وأن مجلس الوزراء يساعد الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته (المادة ٦٣). كما منح الرئيس صلاحية إصدار القوانين (مادة ٥٧/١)، والحق في الاعتراض عليها وردها إلى المجلس الذي يحتاج حينها لأغلبية الثلثين لتجاوز اعتراض الرئيس (٥٧/٢). كما أعطى للرئيس (ومجلس الوزراء) صلاحية التقدم بمشاريع قوانين وإصدار اللوائح (المادة ٥٨)، لكن أصبحت صلاحية التقدم بمشروعات قوانين من الصلاحيات الحصرية لمجلس الوزراء، بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. كذلك منح الرئيس صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، على أن يتم عرضها على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات (المادة ٦٠).

لم يحدد القانون الأساسي آليات واضحة لمساءلة الرئيس، ولم يتضمن نصاً واضحاً يقضي بأن يمارس الرئيس صلاحياته التنفيذية من خلال مجلس الوزراء من أجل ضمان خضوع أعماله للمساءلة السياسية أمام المجلس. وبالتالي استمر الرئيس في ممارسة العديد من الصلاحيات التنفيذية مباشرة خارج نطاق مجلس الوزراء، وذلك من خلال مراسيم رئاسية أو من خلال مؤسسات غير وزارية عديدة (مثل سلطة الطاقة، وسلطة المياه، وصندوق الاستثمار، ووكالة الأنباء الفلسطينية، والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون) فضلاً عن الأجهزة الأمنية التي يتبع بعضها للرئيس مباشرة، مثل جهاز المخابرات العامة والأمن الوطني. وقد ترتب على ذلك أن جزءاً كبيراً من السلطة التنفيذية ظل خارج نطاق مراقبة المجلس التشريعي ومساءلته.

في المقابل، قدّم القانون الأساسي مجموعة من المبادئ والأحكام الدستورية التي توفر حماية، على الأقل من الناحية النظرية، لحقوق الأفراد وحررياتهم، كما أنه قنن فرض حالات الطوارئ، ونص على وجوب عرض الحكومات على المجلس لنيل الثقة، وأعطى المجلس سلطة حجب وسحب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها (باستثناء الرئيس). كما نص القانون الأساسي على تشكيل محكمة دستورية عليا تتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح والأنظمة وغيرها، وتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، إضافة إلى الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي (المادة ٩٤). ولحين تشكيل هذه المحكمة، تتولى المحكمة العليا صلاحياتها (المادة ٩٥).

لكن صدور القانون الأساسي لم يغير كثيراً من الناحية الواقعية في توزيع القوة والسلطات بين المجلس التشريعي ورئيس السلطة الفلسطينية، أو في ممارسات السلطة التنفيذية التي استمرت في إهمال العديد من قرارات المجلس التشريعي وتوصياته ومشاريع القوانين الصادرة عنه، وفي هيمنتها على باقي السلطات. وبالتالي، لم تختلف هذه المرحلة جوهرياً عن سابقتها، واستمرت الإشكاليات التي أشرنا إليها في المرحلة السابقة.

صدر القانون الأساسي في ٢٠٠٢، ونص على أن مدة صلاحيته هي الفترة الانتقالية، دون تحديدها على الرغم مما ورد في اتفاق أوسلو من أنها لمدة خمس سنوات، أي تنتهي في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، لكنها استمرت حكماً بعد ذلك. عدم تحديد الفترة الانتقالية أعطى مدة غير محددة للمجلس التشريعي الأول وللرئيس الذي استمر في منصبه حتى وفاته بعد حوالي تسع سنوات من انتخابه. وفاة عرفات دفعت باتجاه انتخابات رئاسية تلاها تعديل للقانون الأساسي في سنة ٢٠٠٥، تم بموجبه تحديد مدة ولاية الرئيس والمجلس التشريعي بأربع سنوات بعد أن كانت مفتوحة طول الفترة الانتقالية.^{١٦}

واستمر خلال هذه الفترة الرئيس عرفات في ممارسة ما كان اعتاد عليه قبل إنشاء السلطة، وهو عقد اجتماعات قيادية فلسطينية يتم طرح المواضيع فيها للنقاش، دون أن تكون هناك إجراءات رسمية ومحاضر اجتماعات وجداول أعمال معدة مسبقاً. فخلال فترة رئاسة عرفات لمجلس الوزراء، لم تكن هناك في العادة اجتماعات منفصلة للمجلس، وإنما كان هناك اجتماع دوري لما كان يسمى بالقيادة الفلسطينية التي كانت تشمل، إضافة إلى أعضاء مجلس الوزراء، من يحضر من أعضاء اللجنة التنفيذية ومستشاري الرئيس وقادة الفصائل وغيرهم.

٣. صدور القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣

جاء صدور القانون الأساسي المعدل نتيجة لضغوطات دولية مورست على الرئيس عرفات الذي كان تحت الحصار في رام الله. فقد كان تعديل القانون الأساسي وتعيين رئيس للوزراء واحداً من متطلبات خطة خارطة الطريق لعملية السلام.

مع أن النظام السياسي قبل صدور القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٣ كان ذا طبيعة مختلطة، فقد جاء تعديل القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٣ لينقل النظام السياسي خطوة باتجاه النظام البرلماني. فقد تم استحداث منصب رئيس وزراء، الذي تولى جزءاً من صلاحيات الرئيس، وأصبح مسؤولاً أمام المجلس التشريعي وفق ما نصت عليه المادة ٧٤ البند ٣ من القانون الأساسي "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي"، وتم تحديد صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية على سبيل الحصر بينما أعطي مجلس

الوزراء الولاية العامة فيما يتعلق بإدارة السلطة التنفيذية، فوفقاً لأحكام المادة (٦٣) من القانون الأساسي، فإن مجلس الوزراء هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا، وتكون أية صلاحيات تنفيذية لم ينص عليها القانون الأساسي لرئيس السلطة من اختصاص مجلس الوزراء.^{١٧}

وتم تعيين السيد محمود عباس كأول رئيس للوزراء، ونالت حكومته الثقة في أبريل / نيسان ٢٠٠٣، لكن لم يستمر في موقعه أكثر من ١٠٠ يوم نتيجة الخلافات الحادة بينه وبين رئيس السلطة. تم بعده تعيين السيد أحمد قريع رئيساً للوزراء خلفاً له، واستمر في هذا المنصب إلى تشكيل حكومة إسماعيل هنية (الحكومة العاشرة) ونيلها الثقة في آذار ٢٠٠٦ بعد الانتخابات التشريعية. وبتعيين رئيس للوزراء تم إنشاء مؤسسة لمجلس الوزراء ممثلة بالأمانة العامة، وأصبح مجلس الوزراء يعقد جلساته بصورة دورية، وبجدول أعمال محدد مسبقاً، وبشكل منفصل عن اجتماعات القيادة الفلسطينية.

إن تعديل القانون الأساسي جاء بالدرجة الأولى بناء على ضغوط دولية كبيرة مورست على الرئيس عرفات، إضافة إلى بعض الضغوط المحلية، وفي ظل ظروف غير طبيعية، وبالتالي جاء استحداث منصب رئيس الوزراء ومنحه بعض الصلاحيات الخاصة بالرئيس كمحصلة لمفاوضات ومحاولات استرضاء عسيرة للرئيس ياسر عرفات أدت إلى الوصول إلى حلول وسط في كثير من الحالات، أثرت على شكل العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء (انظر ورقة عزمي الشعبي حول طبيعة النظام السياسي). الإشكالية الأساسية في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، أنه لم يؤد إلى رفع مكانة الرئيس ووضع في مكانة الحكم بين السلطات، وإنما أبقاه ضمن السلطة التنفيذية، بينما قام بسحب جزء من صلاحياته وإعطائها لرئيس ومجلس الوزراء. كذلك لم يتبع أو يصحب تعديل القانون الأساسي مراجعة شاملة للتشريعات الفلسطينية وتعديلها بما يتواءم مع القانون الأساسي المعدل، أو على الأقل إدراج نص أو مادة انتقالية في القانون الأساسي المعدل لتوضيح مصير النصوص التشريعية السابقة التي تعطي للرئيس سلطات مباشرة يستطيع ممارستها بمعزل عن الحكومة أو بناء على تنسيب الحكومة. فقد احتفظ الرئيس وفقاً لقوانين مختلفة بصلاحيات تعيين موظفي بعض الفئات العليا دون تنسيب من أي جهة اختصاص؛ كتعيين وإعفاء المحافظين، وتعيين محافظ سلطة النقد، وتعيين رئيس هيئة الإذاعة والتلفزيون. كما ظلت بعض الأجهزة الأمنية تتبع الرئيس مباشرة، وتحديداً جهاز المخابرات والأمن الوطني.

وبالتالي، فإن القانون الأساسي المعدل أبقى على الإشكالية الأساسية في قانون ٢٠٠٢، وهي إبقاء جزء كبير من السلطة التنفيذية، وعلى رأسها الرئيس والأجهزة التابعة له، خارج نطاق مساءلة ورقابة المجلس التشريعي. كما أضاف إليها إشكالية جديدة متمثلة في تداخل الصلاحيات، وعدم وضوح حدودها بين الرئيس ورئيس

الوزراء. فقد أبقى القانون الأساسي على المادة التي تنص على أن رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (المادة ٣٩)، لكن في الوقت ذاته تعطى المادة ٦٩/٧ صلاحية حفظ الأمن والنظام لمجلس الوزراء.

بعد وفاة الرئيس عرفات في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، جرى تنظيم انتخابات رئاسية خلال ٦٠ يوماً، وفقاً لأحكام القانون الأساسي، تولى خلالها رئيس المجلس التشريعي، السيد روجي فتوح، رئاسة السلطة بشكل مؤقت. وقد تم انتقال السلطة إلى الرئيس الجديد المنتخب، السيد محمود عباس، بشكل سلس ودون حدوث أية إشكالات أو فراغ دستوري. وفي منتصف ٢٠٠٥، توافقت الفصائل الفلسطينية في القاهرة على إجراء انتخابات تشريعية، على شكل النظام الانتخابي، وعلى زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي من ٨٨ إلى ١٣٢. وقد صدر تبعاً لهذا الاتفاق قانون انتخابات جديد هو قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، ألغى قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، وحذف الإشارة إلى اتفاق أو سلو التي كانت موجودة في القانون السابق، وتبنى نظاماً انتخابياً مختلفاً عن النظام المتبع في انتخابات ١٩٩٦. كما تم تعديل القانون الأساسي بغرض تحديد ولاية الرئيس والمجلس التشريعي بأربع سنوات، وحذف النص على عدد أعضاء المجلس التشريعي وإحالة ذلك إلى قانون الانتخابات.

جرت الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، أي بعد عشر سنوات من الانتخابات الأولى، وحققت فيها قائمة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس فوزاً كبيراً، حيث حصلت على ٧٤ مقعداً من أصل ١٣٢.

جرى، في البداية، نقل السلطة إلى الحكومة التي شكلتها حركة حماس، لكن ظهرت عقبات كثيرة أثناء تشكيل الحكومة وبعده، انتهت بسيطرة حركة حماس على قطاع غزة في حزيران ٢٠٠٧، وانقسام النظام السياسي الفلسطيني، ووجود حكومتين وبنيتين رسميتين في الضفة وغزة.

فطوال الفترة التي سبقت الانتخابات التشريعية الثانية، انفردت حركة فتح في صياغة معالم النظام السياسي الفلسطيني، كما هيمنت بشكل شبه مطلق على الجهاز البيروقراطي للسلطة الفلسطينية، بما في ذلك الأجهزة الأمنية المختلفة، إضافة إلى سيطرتها على المال العام. في المقابل، كانت حركة حماس معارضة لوجود السلطة الفلسطينية من أساسها، باعتبارها أحد إفرانات اتفاق أو سلو. لذا، جاء فوز حركة حماس في الانتخابات الثانية، وما ترتب على ذلك من قيامها بتشكيل حكومة، ومحاولة إدارة أجهزة السلطة المختلفة، ليشكل تحدياً كبيراً للنظام السياسي الفلسطيني وأجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية التي صيغت بشكل أحادي منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بما يتلاءم ومتطلبات المرحلة، ووفقاً للاتفاقيات التي تم تشكيل السلطة الفلسطينية بموجبها. ولم يكن من السهل لحركة فتح التي هيمنت على السلطة الفلسطينية وأجهزتها المختلفة

على مدار السنوات التي سبقت الانتخابات التشريعية الثانية، أن تتنازل بين عشية وضحاها دون أي ممانعة عن هذه الهيمنة شبه المطلقة، وبخاصة في ظل ضعف مهنة الأجهزة الحكومية، وتسييس بعضها. وفي سياق الخلاف المتصاعد بين حركتي فتح وحماس، حاولت حركة فتح ممثلة برئيس السلطة، ومستعينة بالنصوص القانونية والدستورية المختلفة، الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الإمكانيات العسكرية والمالية والتنظيمية التي ترى أنها ضرورية لضمان وجودها، وإبقائها بعيداً عن سيطرة الحكومة. في المقابل، أدى عدم تعاون بعض الأجهزة والمؤسسات الرسمية مع حكومة حماس إلى قيامها باستحداث وحدات عسكرية وأمنية موازية، مثل القوة التنفيذية، بحيث تضمن ولاءها وتضمن قيامها بتنفيذ سياسات حكومتها وتوجهاتها.

كما كشف تشكيل حركة حماس للحكومة، وما صاحبه من خلافات كبيرة بين طرفي السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء ورئيس السلطة)، عن وجود نقص في بعض الأحكام الدستورية التي تنظم العلاقة بينهما، وعدم وضوح بعضها، ما أتاح لكل فريق استخدامها لخدمة مواقفه السياسية، الأمر الذي عمّق الخلافات السياسية وأدخل النظام السياسي في حالة استعصاء مزمن. ولم تتوفر في داخل النظام السياسي مرجعيات أو آليات دستورية كافية لحسم هذه الخلافات بطرق سلمية. فالحكمة الدستورية التي لها صلاحية تفسير القوانين لم يتم تشكيلها منذ صدور القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٢ لأسباب غير واضحة. ولم تكن المحكمة العليا، التي تتمتع بصلاحيات المحكمة الدستورية بشكل مؤقت، تحظى بالشرعية والمصداقية الكافية حتى تمارس هذا الدور، وتكون حكماً عادلاً بين السلطات أو بين أجنحة السلطة التنفيذية. كما لم يوفر النظام السياسي ممثلاً بالقانون الأساسي المعدل أي مرجعية قانونية أو دستورية تجيز الرجوع إلى الشعب لإجراء استفتاء شعبي أو انتخابات مبكرة. وقد أدى هذا الاستعصاء، وفي ظل احتفاظ كل طرف بقوة أمنية وعسكرية خاصة به، في النهاية، إلى المواجهة العسكرية بين فتح وحماس في قطاع غزة في حزيران ٢٠٠٧، والدخول في مرحلة الانقسام السياسي.

بعد الانقسام، تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، ولجأ الرئيس إلى ملء الفراغ الناتج عن غياب المجلس إلى الاستخدام المتكرر للمادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تجيز له في حالة الضرورة إصدار مراسيم لها قوة القانون.

الخلاصة

يتضح من العرض السابق أنه خلال عمر السلطة الفلسطينية القصير نسبياً خضع النظام السياسي للعديد من التغييرات والتعديلات. كما يظهر أنه لم يكن من أولويات القيادة السياسية الفلسطينية وضع قواعد دستورية، ولم تكن هناك رؤية واضحة حول طبيعة النظام السياسي المطلوب للدولة الفلسطينية أو للسلطة الوطنية، وإنما تم وضع وتصميم النظام، وتعديله لاحقاً، بشكل أساسي نتيجة ظروف سياسية وقتية، ومن خلال مواءمات ومفاوضات بين الأطراف الفاعلين في النظام السياسي الرسمي؛ الرئيس والمجلس التشريعي. ونتيجة غياب الرؤية، والارتجال أحياناً في إدخال تعديلات جوهرية على القانون الأساسي وعلى وجه السرعة، ودون إجراء حوارات ونقاشات معمقة بين كافة الأطراف المجتمعية والسياسية ذات العلاقة، ظهر هناك كثير من التشويه وعدم الاتساق والتداخلات وعدم وضوح حدود الصلاحيات بين السلطات، أو في داخل السلطة الواحدة ذاتها، وبخاصة بعد تعديل القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٣.

كما يظهر مما سبق، أن النظام السياسي الفلسطيني لا تنطبق عليه أي من المعايير التي أشرنا إليها في المقدمة؛ سواء تلك المتعلقة بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني، أو حتى المختلط، وإنما خرج النظام السياسي الفلسطيني بشكل لا يمكن تصنيفه ضمن أي من الأنظمة السياسية المعروفة، وهو ما دفع البعض إلى اعتبار النظام السياسي الفلسطيني نظاماً "هجيناً" وليس مختلطاً،^{١٨} بسبب أنه يجمع صفات من أنظمة عدة، وبشكل غير متسق، ودون أن تكون له رؤية أو هوية واضحة. كما وصفه البعض بأنه يتسم بالغموض والتنوع والتغير المستمر.^{١٩} تم وضع القانون الأساسي لتنظيم النظام السياسي خلال المرحلة الانتقالية التي كان من المفترض أن تنتهي منذ فترة طويلة، ولم يقصد له أن يستمر طوال هذه الفترة. فقد كان من المفترض أن تكون ولاية المجلس التشريعي ممتدة طوال هذه الفترة المؤقتة دون إجراء انتخابات أخرى، وكذلك ولاية الرئيس. لكن وفاة الرئيس عرفات في العام ٢٠٠٤، اقتضت إجراء انتخابات رئاسية، وكذلك امتداد الفترة الانتقالية دون وجود آفاق قريبة لانتهائها اقتضى تعديل القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٥، وإجراء انتخابات تشريعية لمجلس تشريعي جديد، تكون ولايته لمدة أربع سنوات.

إن النظام السياسي كما تم وضعه في القانون الأساسي، لم يعد قادراً على تلبية متطلبات تطور الوضع الفلسطيني في ظل استمرار الاحتلال وعدم وجود أي سقف زمني للمرحلة الانتقالية، وفي ظل حالة الانقسام السياسي والجغرافي. وبالتالي، باتت هناك حاجة لإعادة النظر في هذا النظام. ويمكن استخدام عملية صياغة دستور أو قانون أساسي جديد كآلية للمصالحة الوطنية الداخلية. وهناك تجارب عالمية في هذا الخصوص وتحديدًا تجربتي جنوب إفريقيا ونيبال، حيث استخدمت

عملية صياغة الدستور كآلية للمصالحة الوطنية، وإعادة السلم السياسي الداخلي في أعقاب الحرب الأهلية في نيبال وعهد التمييز العنصري في إفريقيا.

لقد جاءت الثورات العربية لتخلق فرصة جديدة على مستوى المنطقة لإعادة صياغة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين على أسس جديدة. وقد أظهرت النقاشات الدائرة حالياً في عدد من الدول التي شهدت ثورات، مثل مصر وتونس وليبيا واليمن، أهمية خلق أكبر قدر من التوافق على صياغة الدساتير وتحديد قواعد العملية السياسية، بغض النظر عن الأغلبية البرلمانية التي تسيطر على عملية الصياغة التشريعية للدساتير. كما أظهرت التجارب العربية الحديثة في صياغة الدساتير، التي ما زالت تمر بصعوبات وتحديات كبيرة، وجود قضايا جوهرية تتعلق بشكل النظام السياسي وعلاقة الدولة بالمجتمع، وعلاقة الدين بالدولة، ما زالت محل خلاف واستقطاب سياسي كبير. لكن، في المقابل، أُناحت الثورات العربية فرصة غير مسبوقة لمناقشة هذه القضايا، التي كانت حتى فترة قريبة تعتبر من المحرّمات والتابوهات السياسية. أما في الحالة الفلسطينية، فلم يتم حتى هذه اللحظة، فتح نقاش حقيقي وموسّع حول هذه القضايا، وكانت جميع محاولات صياغة دستور لفلسطين لا تخرج عن سياق المناورات السياسية، ولم تكن تهدف إلى صياغة عقد اجتماعي يحظى بأكبر قدر من التوافق الداخلي.

وفي السياق الفلسطيني، فإننا قد لا نحتاج الانتظار لحدوث ثورة شعبية للمبادرة لمناقشة موضوع الدستور، فتجربة الانقسام وحدها كانت كافية لكشف مواطن الخلل والقصور في النظام السياسي الفلسطيني، وبالتالي فإن وضع دستور جديد يجب أن يكون من أولويات الأجندة الوطنية. ويمكن، هنا، الاستفادة من عملية صياغة الدستور كآلية لإنهاء الانقسام والتأسيس لنظام سياسي فعّال يأخذ بالاعتبار جميع القضايا الجوهرية الكبرى التي تواجه الشعب الفلسطيني، ومن ضمنها علاقة السلطة بالمنظمة، وبناء المؤسسات السياسية للدولة الفلسطينية.

لكن ينبغي هنا أن لا نبالغ في إمكانية توظيف الدستور في حل الخلافات المستعصية التي تواجه النظام السياسي الفلسطيني. فالحلول الدستورية تفترض قدراً لا بأس به من الاستقرار السياسي، وفي حال غياب هذا الاستقرار، كما هو الحال في أغلب الأوقات في فلسطين، تكون المخارج في العادة سياسية وليست قانونية. لذا، وفي ظل استمرار الاحتلال، ينبغي أن يتم التواصل إلى صيغ توافقية سياسية حول القضايا الجوهرية التي تواجه الفلسطينيين.

الهوامش

^١ وجاءت التشكيلية الأولى للمجلس بـ ٢٠ وزارة، و١٧ وزيراً، إضافة إلى الرئيس عرفات الذي شغل أيضاً منصب وزير الداخلية، منهم ٩ وزراء من حركة فتح، ووزيران من حزب الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني-فدا، ووزير واحد من جبهة النضال الشعبي، إضافة إلى ٦ وزراء من المستقلين.

^٢ إضافة إلى عدد محدود من التشريعات ذات الطابع الاقتصادي (مثل قانون تشجيع الاستثمار، وقانون بشأن تعديل قانون الصرافة).

^٣ راجع على سبيل المثال: عاصم خليل، "الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني"، في: المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين، تحرير: رولاند وأرنولد ليتهود، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية ص ٢٩-٤٦. كذلك يمكن مراجعة التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عن السنوات ١٩٩٧-٢٠٠٢، الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

^٤ نصت المادة ١٨ من الاتفاقية المذكورة على أن "التشريعات بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، والتي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة. على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند."

^٥ لكن بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات، وانتخاب الرئيس محمود عباس، وتوافق الفصائل الفلسطينية في القاهرة على إجراء انتخابات تشريعية، تم تعديل القانون الأساسي في سنة ٢٠٠٥ وتحديد ولاية الرئيس والمجلس بأربع سنوات، وكان هذا بداية الاعتراف الضمني بأن المرحلة الانتقالية ستطول، وبالتالي بدأ النظام السياسي الفلسطيني يتكيف معها.

^٦ الموقف الرسمي للرئيس في تبرير عدم المصادقة على القانون الأساسي هو أن وضع دستور هو من صلاحيات منظمة التحرير: راجع على سبيل المثال:

F. Milhem, "The Constitutional System of the Palestinian National Authority". PASSIA, *Civic Education in Palestine*, 2006, pp.117-151.

^٧ ألغيت محاكم أمن الدولة في تموز/يوليو ٢٠٠٣.

^٨ حول علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية خلال تلك الفترة، راجع التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان (في ذلك الوقت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن) عن السنوات ١٩٩٧-٢٠٠٠.

^٩ حول علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية خلال تلك الفترة، راجع التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان (في ذلك الوقت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن) عن السنوات ١٩٩٧-٢٠٠٠.

^{١٠} تجدر الإشارة إلى أن آلية إعداد التشريعات الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي تختلف عن آلية إعداد القوانين الواردة في قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ بخصوص إعداد التشريعات، الذي يعتبر سارياً من الناحية القانونية.

^{١١} كذلك اعتبر المجلس التشريعي نفسه ملزماً بالقانون الأساسي، على الرغم من أن الرئيس لم يصادق عليه، باعتبار أنه وفقاً للنظام الداخلي للمجلس (الذي لم يصادق عليه الرئيس كذلك حتى سنة ٢٠٠٣) نص على أنه في حال رفع أي قانون إلى الرئيس للمصادقة ولم يردده أو يصادق عليه خلال شهر، يعتبر القانون مصدراً حكماً وينشر في الجريدة الرسمية. لكن بسبب أن الجريدة الرسمية تصدر عن ديوان الفتوى والتشريع، الذي يتبع السلطة التنفيذية، لم يتم نشر أي قانون لم يصادق عليه الرئيس.

¹² A. Khalil. *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case*, PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn, 2006.

^{١٣} عصام عابدين. ٢٠٠٤. *سير العملية الدستورية وفكرة بناء الدستور الفلسطيني*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. متوفر على الرابط:
<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/esamabdin.pdf>

^{١٤} على الرغم من صدور القانون الأساسي العام ٢٠٠٢ وتنظيمية بشكل واضح ومفصل لألية إصدار التشريعات، بما في ذلك النص على أن التشريع يصبح مصدراً حكماً بعد مرور شهر على رفعه إلى رئيس السلطة الفلسطينية (المادة ٥٧/١).

^{١٥} عندما صادق الرئيس عرفات على القانون الأساسي، قام بشطب العبارة التي تشير إلى ضرورة مصادقة المجلس التشريعي على تعيين النائب العام، وتم نشر نص القانون الأساسي في الجريدة الرسمية ناقصاً هذه العبارة، ولم يتم تدارك هذا الخطأ المتعمد في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{١٦} جرى تبادل رسائل بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي بخصوص استمرار مدة المرحلة الانتقالية. كما أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قراراً في سنة ١٩٩٩ يشير إلى استمراره في عمله.

^{١٧} بقيت المادة ٥ من القانون الأساسي دون تغيير، التي تنص على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".

^{١٨} الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. "صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية"، مؤتمر أمان السنوي الثالث، رام الله وغزة، ٢٠٠٧.

¹⁹ Khalil, 2006.