

أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

رام الله - فلسطين

2013

The Palestinian Political System and the Peaceful Transition of Power

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian
Institute for the Study of Democracy
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine
2013

ISBN: 978-9950-312-73-9

This book is published as part of an agreement of cooperation
with Oxfam Novib, Netherlands

جميع الحقوق محفوظة
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص.ب ١٨٤٥، رام الله، فلسطين

هاتف: ١١٠٨ ٢٩٥ - ٢ - ٩٧٠ +، فاكس: ٢٨٥ ٢٩٦ - ٢ - ٩٧٠ +
البريد الإلكتروني: muwatin@muwatin.org
٢٠١٣

يصدر هذا الكتاب ضمن اتفاقية تعاون مع مؤسسة أوكسفام نوفب، هولندا

تصميم وتنفيذ مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع
رام الله - هاتف ٠٩١٩ ٢٩٦ - ٢

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا يعكس
بالضرورة موقف مواطن. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

ساهم في اعداد هذا الكتاب (الاسماء مع حفظ الالقاب)

دراسة مقارنة للنظم السياسية: الرئاسية والبرلمانية والمختلطة الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وتركيا

وسيم ابو فاشية باحث مستقل، له عدد من الدراسات في المجال
التنموي، ويعد للحصول على الدكتوراة في الفكر
والنظرية السياسية.

تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية

جورج جقمان المدير العام لمؤسسة مواطن وعضو هيئة تدريسية في
دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية في جامعة بير زيت.

عاصم خليل أستاذ مشارك في القانون، عميد كلية الحقوق والإدارة
العامة في جامعة بير زيت.

عزمي الشعبي عضو مجلس تشريعي سابق، خبير في مجال الحكم
الصالح.

عمار دويك محامي وأستاذ الادارة العامة في جامعة بير زيت.

مي الجيوسي مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

هدا العريان مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المقترح

جورج جقمان

عاصم خليل

عزمي الشعبي

عمار دويك

مي الجيوسي

هدا العريان

قامت مجموعة العمل (الباحثين) بإعداد الأوراق التشخيصية للإشكاليات التي
أعاقت التداول السلمي للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية في عام ٢٠٠٦.
حيث تم انجاز الأوراق التالية:

طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وإشكاليات التداول السلمي للسلطة
احمد مصلح
محاضر في جامعة بيرزيت وباحث في النظم
السياسية.
صالح سرور
(مساعد باحث) مقرر اللجنة السياسية في المجلس
التشريعي.

العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية و السلطة الوطنية الفلسطينية
واثر ذلك على التداول السلمي للسلطة
عزمي الشعبي
عبد الرحيم طه
محاضر في جامعة بيرزيت.

الانتخابات وعملية التداول السلمي للسلطة
عمار دويك

الفترات الانتقالية والتداول السلمي للسلطة
احمد مصلح
صالح سرور

المجلس التشريعي الفلسطيني وعملية الانتقال السلمي للسلطة
احمد مصلح
صالح سرور

السلطة القضائية في إطار عملية التداول السلمي للسلطة
عمار دويك

السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة
عمار دويك
آية عمران
محامية وباحثة قانونية.

المؤسسات العامة غير الوزارية والتداول السلمي للسلطة
عزمي الشعبي
عبد الرحيم طه

المحتويات

- ٩ مقدمة: التّداول على السُّلطة وخطر "الديمقراطية"
في مرحلة البداية
جورج جقمان
- ١٩ النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة
السياسية المقارنة
- ٢١ دراسة مقارنة للنظم السياسية: الرئاسية والبرلمانية والمختلطة
الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وتركيا
وسيم ابو فاشية
- ٢٣ مقدمة
- ٢٥ مداخل مقارنة النظم السياسية
- ٢٦ النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية
- ٣٣ النظام البرلماني في بريطانيا
- ٤١ النظام السياسي المختلط (شبه الرئاسي) في فرنسا
- ٤٦ الموازنة العامة كأحد عناصر المقارنة
- ٤٨ النظام السياسي في تركيا
- ٥٤ نقاش ختامي
- ٦١ تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية
- ٦٣ مقدمة
- ٦٥ مراحل تطور النظام السياسي الفلسطيني
- ٧٩ الخلاصة

- ٨٣ المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المقترح
- ٩٥ التداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية
الإشكاليات والحلول المقترحة
- ٩٧ تقديم
- ١٠١ التداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية
بعد العام ٢٠٠٦: الإشكاليات والحلول المقترحة
- ١٠٧ السلطة الوطنية والتداول السلمي للسلطة
- ١٢١ التوصيات
- ١٢٩ طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وإشكاليات التداول السلمي
للسلطة
- ١٣١ تمهيد
- ١٣٤ أولاً. الإطار القانوني والمؤسسي للنظام السياسي الفلسطيني
- ١٣٩ ثانياً. أثر النظام السياسي الفلسطيني على عملية الانتقال السلمي
للسلطة بعد العام ٢٠٠٦
- ١٥٢ التوصيات
- ١٥٧ العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية
الفلسطينية وأثرها على التداول السلمي للسلطة
- ١٥٩ أولاً. الفترة السابقة على تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية
- ١٦٢ ثانياً. العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية
الفلسطينية من العام ١٩٩٤-٢٠٠٦
- ١٦٥ ثالثاً. العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية
الفلسطينية بعد العام ٢٠٠٦ وأثرها على التداول السلمي للسلطة
- ١٦٧ التوصيات
- ١٦٩ الانتخابات وعملية التداول السلمي للسلطة

١٧١	مقدمة
١٧٣	أولاً. الإطار القانوني والبناء المؤسسي
١٧٨	ثانياً. الإشكاليات التي تؤثر على الانتقال السلمي للسلطة التوصيات
١٩٢	التوصيات
١٩٥	الفترات الانتقالية والتداول السلمي للسلطة
١٩٧	مقدمة
١٩٨	الفترة الانتقالية لرئيس السلطة الفلسطينية
٢٠٠	حكومة تسيير الأعمال
٢٠١	حكومة إنفاذ حالة الطوارئ وحكومة تسيير الأعمال
٢٠٣	حكومة تسيير الأعمال برئاسة السيد إسماعيل هنية
٢٠٤	الفترة الانتقالية للمجلس التشريعي
٢٠٦	التوصيات
٢٠٩	المجلس التشريعي الفلسطيني وعملية الانتقال السلمي للسلطة
٢١١	مقدمة
٢١٢	أولاً. الإطار القانوني والبناء المؤسسي للمجلس التشريعي
٢١٤	ثانياً. إشكاليات الانتقال السلمي التي برزت في إطار السلطة التشريعية
٢٢٩	التوصيات
٢٣٣	السلطة القضائية في إطار عملية التداول السلمي للسلطة
٢٣٥	مقدمة
٢٣٦	أولاً. الإطار المؤسسي والقانوني الناظم لقطاع العدالة في فلسطين

٢٤٠	ثانياً. الإشكاليات المتعلقة بالسلطة القضائية التي أعاققت أو من شأنها إعاقة التداول السلمي للسلطة
٢٤٨	التوصيات
٢٥١	السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة
٢٥٣	مقدمة
٢٥٤	أولاً. إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع الأمن
٢٦١	ثانياً: إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع الوظيفة العمومية
٢٧٠	ثالثاً. إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع إدارة المال العام
٢٧٤	الخلاصة والتوصيات
٢٧٩	المؤسسات العامة غير الوزارية
٢٨١	مقدمة
٢٨١	أولاً. غياب مفهوم موحد للمؤسسات العامة غير الوزارية
٢٨٣	ثانياً. إنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية
٢٨٥	ثالثاً. تبعية ومرجعية المؤسسات العامة غير الوزارية كانت ساحة صراع على السلطة
٢٨٩	رابعاً. تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية
٢٩١	خامساً. مساءلة المؤسسات العامة غير الوزارية
٢٩٥	سادساً. محاولات لإصلاح المؤسسات العامة غير الوزارية
٢٩٧	التوصيات

مقدمة

**التداول على السُّلطة وخطر "الديمقراطية"
في مرحلة البداية**

بقلم: د. جورج جقمان

مقدمة

التداول على السُّلطة وخطر ”الديمقراطية“ في مرحلة البداية

بقلم: د. جورج جقمان

(1)

تشهد عدد من الدول العربية، وبخاصة مصر وتونس، مرحلة جديدة في حياتها السياسية يجري فيها ”التداول على السلطة“ بمعنى جديد وغير معهود سابقاً؛ أي بعد ثورة على النظام القديم، حتى لو أن الثورة غير مكتملة بعد في هذين البلدين. وقد مرت فلسطين قبل ذلك بمرحلة تداول على السلطة بعد انتخابات المجلس التشريعي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، وشابها ما شابها من عثرات، ليس جميعها بسبب كون السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال؛ أي دور العامل الخارجي على أهميته. ففي كثير من الحالات، بما في ذلك في مصر وتونس وفي فلسطين أيضاً، يُلقى العامل الداخلي بثقل كبير، ويولد مشاكل كبرى أحياناً في مسعى التغيير السياسي، وبخاصة في مرحلة البداية؛ أي بداية التحول نحو نظام ديمقراطي، وهو المطلب المتوافق عليه من ناحية المبدأ، وعلى نطاق واسع، بين الأحزاب الرئيسية في معظم الدول العربية. فحتى السلفيون في مصر الممثلون في النظام السياسي الذين كانوا قبل عامين أو ما يزيد معادين لهذا النوع من النظام، أصبحوا الآن من ”أنصاره“، ولكن مع القيود المعروفة التي يضعونها عليه.

(٢)

وقد وضعنا كلمة "ديمقراطية" بين مزدوجين للتحذير، كونها تفهم في كثير من الأحيان بشكل خاطئ ومغلوط في عدد من جوانبها، كما هو الحال في الخطاب السائد من وسائل الإعلام، وعند بعض السياسيين في مصر وفي تونس أيضاً.

ويلاحظ المرء أن الخطاب السائد في مصر مثلاً، وبخاصة بين الأحزاب والسياسيين وانتشاره في وسائل الإعلام، يرى أن الديمقراطية هي أساساً الاحتكام إلى صندوق الانتخابات، وأن الفائز يحكم. وفي صياغات مختلفة لهذا الاعتقاد يبين أن البعض يفهم الأمر كأنه صراع بين غالب ومغلوب، وأن الغالب له أن يقرر ما يشاء، وأن الأقلية العددية مهما كان حجمها لها أن تقبل، فقد تم "الإحتكام إلى صندوق الاقتراع"، وأن هذا هو معنى الحكم.

(٣)

توجد أسباب عدة لقصور هذا الفهم للديمقراطية. فأولاً، إن الانتخابات آلية هدفها التداول السلمي على السلطة، إضافة إلى تمثيل الناخبين؛ أي الإنابة عنهم، وهي محدودة بهذا الغرض. وفي غمرة الصراع الداخلي والتراشق الإعلامي، جرى إضفاء ما يقارب هالة من القداسة على صندوق الاقتراع، وإهمال عناصر أساسية أخرى من النظام الديمقراطي. هذا بالطبع لا يقلل من أهمية الانتخابات. ولكن بحد ذاتها وبمعزل عن عناصر أخرى ضرورية لهذا النظام، قد تؤدي إلى نظام سلطوي، أو إعادة إنتاج بعض عناصر النظام السابق للثورة، الأمر الذي يتعارض مع الأهداف المعلنة لمعظم الأحزاب في مصر وتونس، ومعظم الدول العربية، وفي فلسطين أيضاً.

ويتفرع من هذا ثانياً، هالة أخرى من القداسة أضفيت على مقولة "الاحتكام إلى الشعب"، أو "الاحتكام إلى الناخب"، المواطن؛ مانح الشرعية السياسية في النظام الديمقراطي. وصحيح أن للشعب أن يقرر ما يريد، فله أن يقرر مثلاً أنه يريد العودة إلى نظام سلطوي استبدادي، أو أنه يريد نظاماً ملكياً وراثياً، أو أنه يريد نظام الحزب الواحد، أو أنه يريد للجيش أو لقوى الأمن أن تحكم. ولكن لا يمكن للشعب أن يقرر ما يريد دون أية قيود على قراره إذا كان يريد هو وقياداته نظاماً ديمقراطياً. هذا النظام يضع قيوداً على ما يمكن للشعب أن يختار أو يقرر، تلك القيود التي تشكل مرتكزات هذا النظام السياسي، من بينها الحقوق والحريات المدنية والسياسية التي يمنحها، وأولها حقوق المواطنة المتساوية.

ثالثاً، إن العبرة الأساسية التي جرى استخلاصها من تطور هذا النظام خلال قرون عدة تتعلق بطبيعة العلاقة بين الأغلبية والأقلية، أولها الأقلية العددية، مضاف إليها "أقلية" أخرى؛ سواء أكانت عرقية أم إثنية أم قومية أم دينية أم مذهبية. إن

العبرة الأساسية هذه تكمن في أن إهمال مطالب الأقلية مهما كان نوعها، والاعتقاد أن الأغلبية لها الحق أن تحكم كما تشاء دون اعتبار لمواقف الأقلية ومطالبها، يؤدي في كثير من الحالات إلى شرخ داخلي كبير، وصدع نازف واحتراب داخلي قد لا تنجو منه الدولة، إلا إذا جرى استخلاص العبر الضرورية قبل فوات الأوان. وهذا ما حصل في مصر مثلاً، حول موضوع الدستور، الذي أقل ما يقال بخصوصه، إن الأغلبية افتقرت إلى الحكمة والخبرة والمعرفة التاريخية والمقارنة، الأمر الذي أدى إلى الاستقطاب الحاد الذي شهدناه طيلة الفترة التي جرى فيها نقاش الدستور الجديد، وما بعد إقراره. بالمقابل، سعت بعض الأوساط في المعارضة إلى التحالف الضمني على الأقل، مع بعض "فلول" النظام السابق الأمر الذي بدوره أجبج الصراع وعمق الاستقطاب. ولنا في دول عربية أخرى عبرة، أبرزها وأكثرها تطرفاً، السودان، والانفصال الناجم عن الفهم الخاطئ لدور الأغلبية ومسؤوليتها عن ردم الصدوعات الداخلية أو عدمه.

(٤)

هذه فقط أمثلة أو عينة من القضايا والإشكاليات الأساسية التي تواجه بعض الدول في بداية مرحلة التحول السياسي، وبخاصة إن كان يُطمح لأن يكون جذرياً وديمقراطياً. إضافة إلى هذا، توجد طائفة كبيرة من القضايا التفصيلية التي تعيق أو حتى تقف حائلة أمام التداول السلمي على السلطة في بداية مرحلة التغيير السياسي إن لم يجر الالتفات لها، ستتحوّل إلى عقبات تؤجج الصراع الداخلي.

وتعنى الدراسات التي يحتويها هذا الكتاب بعدد منها، وبخاصة تلك التي يمكن اعتبارها أساسية، وبناءً على التجربة الفلسطينية رغم حداثة عهدها، لا بل بسبب ذلك، أسوء حداثة التجربة في عدد من الدول العربية. وتعالج هذه الدراسات بعضاً من هذه القضايا، وبخاصة تلك التي تشكل "البنية التحتية" الضرورية، والتي لا غنى عنها لأي نظام سياسي يسعى إلى أن تتوفر فيه عناصر الديمقراطية، منها موقع السلطة القضائية ودورها، ودور السلطة التنفيذية، والقيود الضرورية المفروضة عليها حتى لا "تتغول" وتستحوذ على صلاحيات ليست لها كما هو حاصل في الكثير من الدول العربية، وموقع ودور المؤسسات العامة غير الوزارية. هذا إضافة إلى العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، الموضوع الذي طال الحديث عنه وأدرج في أكثر من وثيقة لها علاقة برأب الصدع الداخلي، ولكنه ما زال على حاله، والازدواجية والتداخل ما زال كما هما، ولا أحد يعرف يقيناً أين ينتهي دور المنظمة ويبدأ دور السلطة.

وقد بيان أن الحالة الفلسطينية لها وضع خاص نظراً لوجود الاحتلال المباشر، وأثره الواضح على تطور النظام السياسي الفلسطيني، أو إعاقته، أو التسبب في انحرافه عن أهدافه المتوخاة. وهذا وإن كان كله صحيحاً، توجد أيضاً عوامل داخلية خاصة

بالأحزاب السياسية والحقل السياسي الداخلي، التي كانت كافية وحدها لأن تشكل عائقاً أمام التداول السلمي على السلطة، حتى بمعزل عن الدور المباشر للاحتلال. وقد يكون من المفارق، ولكنه ليس من المستغرب، أن بعض هذه القضايا الداخلية الخاصة بفلسطين هي أيضاً قضايا إشكالية مشتركة مع عدد من الدول العربية حتى دون وجود احتلال مباشر لها. وأشير هنا إلى قضيتين على سبيل المثال لا الحصر يجري تناولهما في هذا الكتاب: ما إذا كان من الأفضل أن يكون نظام الحكم رئاسياً أم برلمانياً؛ وطبيعة ودور القطاع العام والوظيفة العمومية من ناحية الانتماء السياسي.

ومن تابع النقاش الجاري في مصر وفي تونس، يرى بوضوح تعدد الآراء حول ما هو أفضل: النظام البرلماني أم النظام الرئاسي؟ ويلمس أيضاً التردد الحاصل والتذبذب أيضاً في مواقف الأحزاب السياسية حول أي خيار أنسب. والخطر هنا هو أن الأحزاب تنظر أساساً إلى مصالحها، وتبني مواقفها في الكثير من الأحيان على هذا الأساس، ويشوب هذا أيضاً قصر النظر واعتبارات مصالح الأمد القصير. فإذا كانت في الحكم بعد الثورة، يميل تفضيلها باتجاه معين، وإذا كانت في المعارضة يميل باتجاه آخر. ولنا في مصر وفي تونس أيضاً عبرة.

(٥)

هنا ينشأ التساؤل: ما هو الأفضل للوطن دون اعتبار للمصالح الحزبية؟ هذا سؤال صعب، قد تتراوح حوله الآراء حتى لو كانت متجردة من المصالح الحزبية. ولكن ليس من المستحيل بلورة رأي موزون ينطلق أساساً من الالتفات إلى مخاطر "الديمقراطية" في مرحلة البداية، أو بالأحرى، فهمها الخاطئ أنها فقط حكم الأغلبية، وأن للشعب أن يقرر ما يريد.

إن هذا الفهم الخاطئ هو المدخل الرئيسي لعدم تفضيل نظام رئاسي كامل، أو نظام برلماني كامل. فالخطر من الأول يكمن في إمكانية إعادة إنتاج نظام شبيه بالسابق باستئثار الرئيس بصلاحيات واسعة في سياق ثقافة سياسية وممارسات في الحكم لم تقطع بعد مع مفردات النظام السابق. ومن المتعذر لها أصلاً أن تفعل ذلك دون مرور الوقت وتبلور ثقافة سياسية جديدة ومراس مختلف عمماً هو الحال في معظم الدول العربية. وسيستمر هذا الإرث الثقيل المتجذر في الممارسات اليومية "العادية" في أجهزة الدولة المختلفة ووزاراتها ودوائرها ومرافق خدماتها، وفي الثقافة السائدة لفترة ليست قصيرة. بالتالي، هذه جميعها اعتبارات تدخل في التفكير والترجيح والتوزين والمفاضلة بين النظامين البرلماني والرئاسي.

وفي بعض الحالات العربية، كان هذا مدركاً بوضوح؛ أي الحاجة إلى عدم العودة إلى نظام رئاسي كامل، كما ظهر ذلك في النقاشات التي دارت في تونس، ولكن غاب عن هذا الإدراك، على ما يظهر، مخاطر نظام برلماني كامل أيضاً.

فالنظام البرلماني الذي تؤول إليه كل الصلاحيات الأساسية مع تخصص في الأدوار بين البرلمان والسلطة التنفيذية، بما فيها الوزارة، يلزمه وقت ومراس، وتجارب عسيرة أحياناً حتى يستقرّ. وقائمة المخاطر هنا، صغيرة كانت أم كبيرة، طويلة جداً. ولنا في مصر أيضاً عبرة مرة أخرى: نواب جدد، لا خبرة للعديد منهم، أو حتى معرفة، بجوانب مختلفة من أدوارهم، يعتبرون أن عملهم الأساسي هو أن يشرعوا بما يرونه مناسباً وكما يرتأون. بعضهم، كما هو الحال عند بعض السلفيين، كان لهم موقف معاد للديمقراطية أصلاً، وهامهم يعلنون أنهم الآن من أنصارها. شعبية مفرطة، وأرتجال في تقديم الاقتراحات لتشريعات جديدة، والمسارعة إلى إضافة عبارة "على أن لا يتعارض مع" بجانب كل بند له علاقة بالحريات الشخصية والعامة، وتصور مغلوطة عن دور الدولة على أن لها وصاية أخلاقية على المجتمع، وعلى سلوك الأفراد في الحيز الخاص، وليس فقط في الحيز العام، ودون حدود معروفة. هذا كله ينذر بعودة الدولة الشمولية التي تتنافى مع مبادئ الدولة الديمقراطية، ونظرة للحيز العام وللخاص أيضاً على أنه -إلى حد كبير- من احتكار الدولة.

والأمر هذا، في مرحلة البداية، لن يقتصر على تيار واحد بعينه فقط، إذ أن مقولة "الأغلبية تقرر"، على سبيل المثال، وان الاحتكام هو للشعب "ليقرر ما يريد"، واسعة الانتشار بين تيارات وأحزاب متنوعة داخل البرلمان وخارجه. مرة أخرى، نجد هنا فهماً مغلوطةً لما سمّوه "بالشرعية الانتخابية" إذا كانت هذه الشرعية لا تقوم على أساس القيم المضمرة في النظام الديمقراطي وركائزه المعروفة والحقوق التي لا يمكن مصادرتها دون تغيير طبيعة هذا النظام. "فالأغلبية تقرر" وصفة جاهزة لنظام استبدادي جديد قد لا يختلف جوهرياً عن النظام القديم، أسوة بمقوله أن الاحتكام هو للشعب، وفي بلاد نسبة الأمية فيها تقارب الثلث مضاف إليها تركة ثقافية سلطوية واسعة الانتشار، تسعى إلى صهر الفرد في الجماعة.

والأمر غير مقصور على الجانب المتعلق بالحريات الفردية والجماعية وأسلوب الحياة. وربما هذا الجانب أقل أهمية من جوانب أخرى. فمثلاً، ما معنى أن يجري استفتاء الشعب على الدستور الجديد؟ هل قرأ الدستور كل من اقترح، وهل من قرأ فهم ماذا يعني تحديداً هذا البند أو ذاك؟ وحتى لو قيل إن المقترح يسترشد بمواقف الأحزاب التي يؤيدها، وإن هذا يحصل أيضاً في دول أخرى، فإن الفارق يكمن في طول المراس ووجود أعراف وتقاليد تضع قيوداً على العملية التشريعية برمتها، وتوازنات داخل النظام السياسي بفعل مأسسته، وهو ما يفتقد في مرحلة البداية. إن الإشكالية هنا تكمن تحديداً في نقطة البداية. فاعتماد الانتخابات قبل وضع الدستور والتوافق عليه بين النخب السياسية والأطراف الداخلية الفاعلة، ثم الإستفتاء على الدستور (وهو من نفس نوع الانتخابات ككالية)، رسخ الشرخ الداخلي وعمقه، وأدخل مصر في دوامة عميقة. وقد قيل في سياقات أخرى لكن

شبيهة، إذا أردت إجهاض ثورة، إبداء بالانتخابات. والسبب في ذلك، كما حصل في مصر، أنه بدون اتفاق بين الأطراف السياسية الفاعلة على طبيعة الدولة ودورها الداخلي والخارجي، ولو بحد أدنى من التوافق، ستتحوّل الانتخابات إلى معركة حول طبيعة الدولة، وسيوسع الشرخ الداخلي. إن الانتخابات كآلية للتداول على الحكم تفترض هذا التوافق وتفترض قدر من الإستقرار في الحكم. لذا، إنه لمن الأهمية بمكان أن يتم الإتفاق على الدستور كحد أدنى قبل أية إنتخابات في مرحلة التأسيس، أو أن يتم الحكم لفترة ما حتى تكتمل بعض أهداف الثورة الأساسية من قبل جبهة عريضة إن أمكن. وهذا ما لم يحصل في مصر. وقد يكون من المتعذر أن يحصل في غياب توافق على أهداف الثورة، أو بعض منها، أو وجود تصورات متباينة حول طبيعة الدولة وبون واسع بين التصورات المختلفة حول حدود الحريات الإجتماعية وأسلوب الحياة، كما هو حاصل بين السلفيين و”المدنيين” في تونس ومصر. وفي ظرف مثل هذا، سيستمر الصراع الداخلي لسنوات عدة قادمة، إلى أن يستقر في مراحل غير دائمة بفعل توازن معين للقوى في كل مرحلة.

(٦)

إن مقولة ابن خلدون (وأستخدمها معكوسة هنا)، حول اقتداء أو تشبه الغالب بالمغلوب، خطرة جداً في مرحلة البداية. فقد شاهدنا في فلسطين بعد انتخابات المجلس التشريعي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، وتشكيل أول حكومة بعد الانتخابات، كيف كان هناك مسعى حثيث لتوظيف أكبر عدد ممكن من المؤازرين للحزب الذي شكل الحكومة، في الوظائف العمومية. وصحيح أن الخطأ الجلل اقتترف، وابتدأ من قبل الحزب الذي كانت له أغلبية في المجلس التشريعي السابق بسعيه إلى تعبئة الوظائف العامة بالموالين والمؤازرين، إضافة إلى الأقرباء والأصدقاء و”المحسوبين” عليه. وقد قيل عن النظام الاقتصادي في مصر في عهد مبارك إنه ”رأسمالية المحاسيب”، وفي فلسطين كان لدينا نظام ”تعيين المحاسيب” في الوظائف العمومية قبل الانتخابات النيابية في العام ٢٠٠٦. أما أن يتكرر الخطأ مرة أخرى، فهذه كارثة مضاعفة. فلا يمكن تأسيس نظام ديمقراطي فيه حكم للقانون ومحاسبة ومساءلة، ونظام مقاوم للفساد، دون تحييد الوظائف العامة من ناحية سياسية حزبية. صحيح أنه توجد مناصب محددة متعارف عليها أنها تعيين سياسي، ابتداء من الوزراء، ولكنها تقف عند حد معين مقصور على عدد محدود من المناصب العليا في الوزارة، أو حتى دون أن تتطأ ما دون الوزير في بعض الدول. هذه قضية مدار خلاف ونقاش محتدم في مصر أيضاً، ومن مخاطر الاعتقاد المغلوط أن ”الأغلبية تقرر”، لأن لها ”شرعية انتخابية“.

لذا، إنه لمن الأهمية بمكان في مرحلة البداية، كما يسعى ما يحتويه هذا الكتاب لأن يبين، أن يجري العمل على قوانين جديدة وما ينبثق عنها من أنظمة ولوائح داخلية

تحكم أعمال المجالس النيابية الجديدة والسلطة التنفيذية أيضاً، تهدف إلى سد أي ثغرات موجودة أو قد توجد في سياق ممارسة السلطة التنفيذية عملها وتتعلق بالوظائف العمومية. ففي غياب تقاليد وأعراف وطرق عمل راسخة بفعل طول عهد الممارسة، أو كنتيجة لاستخلاصات تم التوصل إليها، من الضروري العمل على وضع نصوص قانونية تمنع تسييس الوظائف العامة، وتجعلها موالية للدولة وليس للحزب الحاكم، أو لتقاسم الحصص في ظل "توازن القوى" بين حزبين أو أكثر. هذه هي إحدى العبر الأساسية التي يمكن استخلاصها من الحالة الفلسطينية، والتي يمكن للدول العربية قيد التغيير الاستفادة منها أيضاً.

(٧)

إن الفصل التاريخي الذي تم في أوروبا في العصر الحديث، بين الحكم وآليات الحصول على الثروة بعد توسع النظام الرأسمالي وعولته تدريجياً، وظهور "السوق" كمصدر جديد ورئيسي لتراكم رأس المال، هو الذي مكّن الفساد من أن يُعرّف في هذا السياق على أنه استخدام المنصب العام لغرض المنفعة الخاصة. قبل ذلك، لم يكن هذا التعريف ممكناً أنتشاره نظراً لأن القاعدة في الممارسة كانت أن الطريق للاستحواذ على المنافع والثراء السريع هي من خلال الوصول إلى المنصب العام، أو البقاء فيه من خلال التوارث. وليس من قبيل المصادفة أن من يورث الحكم أو يصل إليه في معظم الدول العربية يتمكن بعد ربح قصير من الزمن، من جمع ثروة لم تكن ممكنة له دون تطويع القرار السياسي والسياساتي لهذا الغرض. وليس من قبيل المصادفة أيضاً أن تتحول الرأسمالية في الكثير من الدول العربية إلى "رأسمالية المحاسيب"، فيعاني الشعب والمواطن معاناة مضاعفة: مرة بسبب أن الرأسمالية في أفضل صورها ليست مصممة لتحقيق العدالة الاجتماعية، ومرة لأن الرأسمالية المشوّهة في بلده تعمق الفقر وتضاعف المعاناة. لذا، إن الحكم السلطوي الذي لا يسمح فعلاً بالمشاركة السياسية إلا شكلاً هو النمط السائد في العديد من الدول العربية، التي تحولت إلى دول يحكمها الأمن في شراكة مع المال والسياسة، حتى وإن اختلفت شدة القمع والقهر من بلد عربي إلى آخر. فالحكم السلطوي هو النظام "الأمثل" لحكم هذه الدول لغرض ردع أية محاولات للتغيير؛ إلى حين حدوث ثورة.

قد نكون الآن أمام مرحلة جديدة في عدد من الدول العربية، ولكن يجب ألا نتوقع نتائج سريعة للثورات والانتفاضات هذه. إنها صيرورة لها مراحل، وفي كل مرحلة سيوجد قدر من الوضوح حول سماتها وقضاياها. إن عقوداً عدة من الزمن ليست طويلة في عمر الشعوب والدول. غير أن نقطة البداية والانطلاقة لها أهمية خاصة، فهي إما تسعف في الإسراع نحو ديمقراطية الدولة، وإما تعيق هذا المسار، وإما تحرفه باتجاه آخر.

الهوامش

^١ نضع كلمة "أقليات" بين مزدوجين، لأن النظام الديمقراطي الذي يتساوى فيه المواطنون من ناحية المبدأ، لا يعرف الأقليات إلا بالمعنى العددي. بالتالي، وجود "أقليات" من نوع آخر في الكثير من البلدان؛ سواء أكانت مستأثرة بالحكم، أم مضطهدة، أم لها مطالب خاصة، وما شابه، يعني تلقائياً أن النظام السياسي غير ديمقراطي، أو أن الدولة فشلت في تطبيق القانون، أو أن القانون نفسه يميز بين المواطنين. يوجد استثناء واحد لهذا يتعلق بالأقليات القومية التي لها مطالب "انفصالية" مبنية على أنها قومية مستقلة من المفترض أن يعبر عنها بإطار سياسي خاص بها، قد يأخذ شكل دولة، في عصر الدول القومية الحالي، أو شكلاً آخر.

النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة
السياسية المقارنة

دراسة مقارنة للنظم السياسية

الرئاسية والبرلمانية والمختلطة

الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وتركيا

وسيم أبو فاشة

دراسة مقارنة للنظم السياسية

الرئاسية والبرلمانية والمختلطة

الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وتركيا

وسيم أبو فاشة

مقدمة

تزخر الأدبيات السياسية بدراسات مقارنة للنظم السياسية، فمنذ أعمال بيجوت (١٩١٥)، وصولاً إلى لينز (١٩٩٤)، تم وضع الأسس والمنهجيات التي تقوم عليها مقارنة النظامين الرئاسي والبرلماني (كنموذجين رئيسيين، مع دراسة نماذج تجمع بين كليهما، فيما عرف بالأنظمة شبه الرئاسية، أو المختلطة). وقد برزت مسألة مدى الفصل بين المهام التنفيذية والتشريعية، ونطاق الصلاحيات والمسؤوليات فيهما كجوهر في دراسة النظامين وتحليلهما.

وفي إطار تحليل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كان هناك ميل واسع الانتشار لاعتبار النظام البرلماني أكثر فاعلية، ويوفر هوامش أوسع للمساءلة (نظراً للدمج بين السلطتين في تشكيلة الحكومة)، فيما اعتبر النظام الرئاسي أكثر قابلية للتضييق على العملية الديمقراطية.

إلا أن النزعة للتمييز بين النظامين بشكل حدي بدأت بالخبو في السنوات الأخيرة، نظراً

للتوسع في استخدام منهجيات بحثية تجريبية، استخدمت عدداً أكبر من المتغيرات التي يتم تحليل العلاقة بين السلطات، وعمليات صنع القرار، ودرجة استقرار النظام الديمقراطي من خلالها، ففي الوقت الذي ركزت فيه كلاسيكيات النظم المقارنة على العلاقة بين السلطات (الفصل والدمج)، بتنا نشهد تحليل صلاحيات السلطة التنفيذية، والنظام الحزبي، والنظام الانتخابي، كعوامل رئيسية في تحديد مختلف العمليات التي يشهدها النظامان البرلماني والرئاسي، ولاحقاً دخلت منهجيات وعوامل جديدة للتحليل تركز على التقاطعات بين النظامين (أكثر من تركيزها على الاختلافات) مستندة في ذلك إلى نظريات كالخيار العقلاني، ومجموعات التأثير والضغط، وغيرهما.

ومن المعروف في مثل هذه الدراسات، أن هناك حالات قياسية للنظم المقارنة، ففي حين تعتبر بريطانيا نموذجاً قياسيًّا للنظام البرلماني، حيث تتشكل الحكومة من الحزب الذي يحظى بالأغلبية البرلمانية، تعتبر الولايات المتحدة النموذج الأبرز للنظم الرئاسية، حيث تنحصر الصلاحيات التنفيذية في رئيس الدولة المنتخب مباشرة من الشعب، وتتم دراسة فرنسا كنموذج للنظام المختلط حيث تتوزع الصلاحيات التنفيذية بين رئيس منتخب، ورئيس للحكومة.

تقدم الدراسة الحالية استعراضاً لأهم مؤسسات هذه النظم السياسية، وصلاحيات وتوزيع السلطات بين مكوناتها، وعلاقتها البيئية، وذلك بالاعتماد، أساساً، على المدخل المؤسساتي، مع الاستفادة من المداخل الحديثة في تحليل النظم ومقارنتها، كما تغطي الدراسة النظام السياسي التركي، بالتركيز على دور المؤسسة العسكرية، بالاستفادة من المداخل السياقية في التحليل، التي يتعامل التحليل فيها مع السياق المؤثر في النظام السياسي أكثر من مؤسسات النظام ذاته، حيث أن التعرّيج على النظام السياسي التركي يأتي لجملة من العوامل، أهمها، أن النظام السياسي التركي الحديث يشكل مثالا مهماً لمؤسسات الدولة الحديثة خارج سياق الديمقراطيات الغربية الأكثر استقراراً، التي رسخت فيها الممارسات المؤسساتية والديمقراطية لفترات طويلة. من جهة أخرى، تمثل المؤسسة العسكرية في تركيا لاعباً رئيسياً يؤثر في استقرار البنى المؤسساتية في الدولة، وتكاد هذه المؤسسة تمثل سلطة فوق سلطات الدولة الثلاث، وهي بالتالي مثال مهم لفهم أدوار النخب في النظم السياسية على اختلافها، ووسائل تأثيرها المختلفة، الجذرية منها والناعمة.

ويحاول الجزء الأخير من الدراسة، عقد مقارنة بين مختلف النظم السياسية، باستخدام أهم الاتجاهات المنهجية في دراستها، التي انتقلت من محاولة الوقوف على أهم ميزات النظم السياسية، أو التمييز بينها على قواعد تفضيلية عامة، أو على الأقل تفضيل بعضها على بعض في جوانب معينة كالديمقراطية، أو الاستقرار، أو الحكم الرشيد، وصولاً إلى اتجاهات تعتبر البنية المؤسساتية للنظام مجرد عامل يتفاعل مع شبكة معقدة من العوامل والتفاعلات المؤثرة في تحليل ومقارنة النظم السياسية من جهة، وأثر ذلك على السياق الدولي بمختلف أبعاده من جهة أخرى.

مداخل مقارنة النظم السياسية^١

المداخل التقليدية: يعتبر المدخل المؤسساتي الأهم والأكثر استخداماً في أدبيات تحليل النظم السياسية، ويقوم على مقارنة النظم السياسية من حيث تركيب مؤسساتها والعلاقة بينها، إذ يميز هذا المدخل بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويضع صلاحية كل من هذه المؤسسات والتداخلات والتفاعلات فيما بينها أساساً رئيساً في مقارنته للنظم، حيث لا يلتفت المدخل المؤسساتي كثيراً للمؤسسات الأقل رسمية أو الجماعات التي تساهم عملياً في صياغة عمليات النظم السياسي، أو مدخلاته أو مخرجاته، حيث يعتبر هذا المدخل مناسباً في دراسة النظم السياسية في أوروبا والولايات المتحدة؛ نظراً للاستقرار النسبي الذي حققته المؤسسات الرسمية في هذه النظم.

المداخل الحديثة: جاءت المداخل الحديثة في دراسة النظم السياسية للتجاوب مع العديد من المتغيرات، منها نشوء العديد من النظم السياسية في دول العالم الثالث (بعد استقلالها عن الاستعمار) حيث تشكلت هذه النظم في بيئة أقل استقراراً، لا يمكن معها الركون للوصف شبه الاستاتيكي الذي يقدمه المدخل المؤسساتي، حيث حاولت المدارس الجديدة في التحليل إدخال الكثير من العناصر السياقية في دراسة النظم وفهمها. ومن ضمن أهم المداخل الحديثة: مدخل تحليل النظام، المدخل البنائي الوظيفي، وأخيراً مدخل الاقتصاد السياسي.

يحاول مدخل تحليل النظام التركيز على الأفراد ومدخلات النظام ومخرجاته، أكثر من التركيز على مؤسسات النظام ذاتها، حيث اعتبر ايستون النظام السياسي جملة من التفاعلات المعقدة المؤثرة في صياغة القرار السياسي؛ بمعنى أن نمط العلاقات الفردية والجماعية داخل النظام يلعب دوراً أكثر محورية في صياغة مخرجات النظام من هيكله المؤسساتية الجامدة. ووفقاً لإيستون، فإن هناك مجموعة من الأنشطة والعمليات المميزة لجميع الأنظمة السياسية تعتبر مدخلات النظام (التي تتفاعل داخل هيكله التي لا تختلف كثيراً من نظام إلى آخر)، في حين أن مخرجات النظام هي وظائفه. تشكل مطالب المجتمع المدخلات الرئيسية في أي نظام، الذي يحاول من خلال سياساته الاستجابة لها على شكل قرارات أو أنظمة أو برامج تلبي هذه المطالب أو معظمها، ضمن عمليات معقدة تأخذ بالحسبان تباينات هذه المطالب، والمصالح المختلفة، والمصادر المتوفرة.

أما المدخل البنائي الوظيفي، فيعتمد في تحليله للنظم على مفهومين اثنين، البنى والوظائف. وتشير البنى في أي نظام إلى الترتيبات التي يتم عبرها تأدية وظيفة أو أكثر من وظائف النظام، وعليه يتم مقارنة النظم باستخدام معايير عدة، كتركيب البنى المختلفة، وعلاقتها، ووظائفها. وأخيراً، يركز مدخل الاقتصاد السياسي في دراسة النظم -وانطلاقاً من الفكر الماركسي حول الدولة- على دور الطبقات داخل

المجتمع، وصراعها للسيطرة على الهياكل السياسية المختلفة، وذلك ضمن إطار أوسع لفهم دور النظام السياسي في الدولة تبعاً لنمط الإنتاج فيها، وهو في الدولة الرأسمالية - ضمن هذا الفهم - الحفاظ على احتكار الطبقة الرأسمالية لوسائل الإنتاج المختلفة، وبالتالي يؤدي النظام السياسي دوراً أداتياً في يد طبقة اجتماعية معينة.

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

يعتبر النظام الرئاسي الأمريكي المثال الأكثر تمايزاً للنظم الرئاسية في العالم، حيث يمنح الدستور الأمريكي الرئيس - وليس مؤسسة الرئاسة أو السلطة التنفيذية - القدرة على القيادة والحكم؛ بمعنى أن النظام يمنح الرئيس السلطات والموارد اللازمة لتمثيل الدولة/ الأمة، مع أهمية التشديد هنا، على أن هذه السلطات تقابلها ضوابط ومحددات تضع سلطة الرئيس تحت رقابة وثيقة من السلطتين التشريعية والقضائية.

تاريخياً، تعود نشأة النظام السياسي الأمريكي إلى فترة الثورة الأمريكية للاستقلال عن بريطانيا، وقد تمتعت الولايات المتحدة فترة الاستعمار البريطاني بقدر أعلى من الحكم الذاتي مقارنة بغيرها من المستعمرات، وهو ما أتاح للأمريكيين بلورة نظامهم السياسي مع نهاية القرن الثامن عشر، حيث تضمن إعلان الاستقلال العام ١٧٧٦ الخطوط العامة لشكل الحكم المنشود في الولايات المتحدة الأمريكية. ومن الطبيعي أن النظام السياسي لم يأخذ شكله الحالي خلال تلك الفترة، إذ لم تكن مواد النظام (الذي اعتمد في العام ١٧٨١ كأول دستور) واضحة بما يكفي في ما يتعلق بالشخص الذي ستمنح له الصلاحيات التنفيذية. مع أهمية الملاحظة هنا، أن السلطة المركزية في ظل هذا النظام الكونفدرالي كانت ضعيفة مقارنة مع السيادة والسلطات التي تتمتع بها الولايات.^٢

ولم يمض وقت طويل (العام ١٧٨٧) حتى عقد مؤتمر دستوري لإعادة النظر في الصلاحيات الضعيفة للسلطة المركزية، وبخاصة عبر منح مزيد من القوة للسلطة المركزية في مجالات كالضرائب والدفاع. وفي المقابل، فإن الخشية من وجود مثل هذه السلطة "القوية" على حقوق الأفراد، أدى بواضعي التعديلات الدستورية إلى اعتماد "قانون الحقوق" لتأمين الحقوق والحريات الفردية. ويلاحظ بعض الباحثين^٣ هنا، أن التعديلات الدستورية في تلك الفترة، كادت تقترب من النموذج البرلماني (بما يشبه أن يقوم الكونغرس الاتحادي باختيار الحكومة الاتحادية)، وانطلاقاً من ذلك كان أحد التحديات الرئيسية، طريقة اختيار السلطة التنفيذية، والقوة الممنوحة لها.^٤

ومن الواضح أن الدستور الأمريكي صمم بقدر من الغموض أو الاختصار، بما يترك مجالاً للتفسير والتعديل،^٥ وذلك للحيلولة دون اتخاذ قرارات بشكل حاسم أو

سريع، ضمن هاجس المشرع لإبقاء السلطات التنفيذية ضمن ضوابط معينة تمنعها من الانزلاق إلى الاستبدادية، وتصون حقوق المواطنين وحرياتهم، ومن هنا جاء هذا الفصل أو الاستقلالية بين سلطات الدولة المختلفة.

المبادئ الرئيسية للنظام الرئاسي الأمريكي

درجت معظم أدبيات النظم السياسية على وصف مؤسسات الحكم الرئاسية في النظم السياسية، حيث يوحى مثل هذا الوصف بمجرد اختلافات في الشكل المؤسساتي والمواد الدستورية أو القانونية النازمة للعلاقة بين المؤسسات المختلفة للأنظمة السياسية. هذا النوع من الأدبيات، لا يقف بما يكفي أمام العوامل التاريخية المختلفة (الثقافية والاقتصادية والاجتماعية...) لنشأة النظم السياسية بما يعطيها تمايزها عن غيرها، ليس هذا فحسب، بل إن الوقوف على مثل هذه العوامل يقوض التساؤل حول أفضلية نظام سياسي على آخر، وبخاصة أن النماذج الثلاثة المدروسة عادة نشأت في سياق الديمقراطيات الغربية. وبعيداً عن الدخول في هذه العوامل، يمكن الوقوف على ثلاثة مبادئ رئيسية صبغت النظام الرئاسي الأمريكي بتمييزه، وهي:

- فصل السلطات

عادة ما يعتبر الفصل بين السلطات إحدى أهم سمات النظم الرئاسية (بل يعتبرها البعض الفارق الوحيد بين النظم الرئاسية والبرلمانية)، حتى أن بعض التجارب الرئاسية تركز السلطة التنفيذية بيد الرئيس، غير أن النظام الرئاسي الأمريكي جاء نتاج دستور صاغ العلاقات بين السلطات بشكل أعقد من مجرد فصل بين السلطات، إلا إذا تمت قراءة الدستور الأميركي بشكل مجتزأ، إذ يضع الدستور السلطة التشريعية بيد الكونغرس حسب مادته الأولى، والسلطة التنفيذية بيد الرئيس حسب المادة الثانية، والسلطة القضائية بيد المحاكم الفيدرالية بموجب المادة الثالثة. ومن هنا يأتي ما يمكن تسميته "اختلاف الموظفين"،^٦ بمعنى عدم جواز تولي شخص أي منصب في أكثر من فرع من فروع الحكم، بمعنى منع الجمع بين مهام رسمية تمت لأكثر من واحدة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إن قراءة متأنية لهذه المواد وغيرها، إضافة لما رسخ من ممارسات دستورية لاحقة، تفند مثل هذه النظرة، فالتدقيق والتوازن بين السلطات -على سبيل المثال- يوضع الدستور ليكون فوق الرئيس باعتباره قانون الأمة، فالصلاحيات المنوطة للسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ليست مطلقة، بل تتسم بمحدوديتها تماماً كما حدد الدستور حريات الأفراد وحقوقهم، وسلطات حكومات الولايات في علاقتها مع الحكومة الفيدرالية.

وهنا نعود لنتذكر، أن وضع الدستور جاء في سياق صراعات سياسية (في مرحلة الاستقلال) كان هاجس المشرعين فيه الحيولة دون تركيز السلطات في يد أي فرع من الفروع الثلاثة، ولذلك جاء توزيع السلطات بشكل يمنح كل فرع جزءاً من صلاحيات الفرع الآخر. هذه الديناميكية تبدو واضحة للعيان مثلاً عندما يعين الرئيس أعضاء المحكمة الدستورية العليا، فإن ذلك -أي هذا التعيين- يتطلب مصادقة الكونغرس، وفي الوقت ذاته فإن أعضاء هذه المحكمة يكون لهم لاحقاً البت في دستورية قرارات الرئيس وتشريعات الكونغرس.

- التدقيق والتوازن

منذ إرساء القواعد الدستورية الناظمة للعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لم تشهد هذه الأحكام تعديلات إلا في حالتين بهدف منح صلاحيات للسلطة التشريعية ضد الرئيس فيما يتعلق بالسياسات، حيث وضع الدستور العديد من الضوابط على قدرة الرئيس التشريعية.^٧

وفي المقابل يتمتع الرئيس بقدرة على نقض التشريعات الصادرة عن الكونغرس، مع أهمية الإشارة إلى أن النظام هنا يعطي الكونغرس قدرة تجاوز الفيتو الرئاسي، نظراً لتقاسم الاختصاصات في معظم موضوعات الحكم، ومثال ذلك، أنه في الوقت الذي يعتبر الرئيس قائداً أعلى لقوات الجيش، يتمتع الكونغرس بالقدرة على إعلان الحرب، أو تحديد/وقف الدعم المالي عن الجيش. كما أن الكونغرس يستطيع رد اعتراض الرئيس إن عاد وأقر القانون بأغلبية يحددها القانون. وعلاوة على ذلك، فإن سلطة الرئيس في السياسة الخارجية تتطلب أغلبية في مجلس الشيوخ، في حين أن سياسات الضرائب تبدأ بالكونغرس، الذي أيضاً يمارس دوراً ضابطاً لسلطات المحكمة العليا. تظهر هذه الأمثلة بوضوح العلاقة بين السلطات الثلاث، حيث تتمتع كل منها بصلاحيات في مجال معين، يكون للسلطة الأخرى القدرة على الرقابة عليه، أو إقراره، أو تعطيله.^٨

إن قراءة سمات النظام الرئاسي الأمريكي بفهم كل من التدقيق والتوازن من جهة، وفصل السلطات من جهة أخرى، يقودنا إلى استنتاج مفاده بأن النظام الأمريكي يفصل بين فروع تمارس سلطة مشتركة،^٩ حيث يشترك الرئيس والكونغرس في كثير من القرارات، التي تتطلب قبول المحكمة العليا، ما يجعل الفهم السائد حول النظام الرئاسي الأمريكي بأنه نظام فصل السلطات مجرد جزء من صورة النظام الكلية، وإحدى وظائفه التي لا تتم بمعزل عن المبادئ الأخرى للنظام السياسي.

– طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والمراجعة التشريعية

إحدى أهم ميزات النظام الرئاسي الأمريكي هي الطريقة التي صممت بها العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ففي الوقت الذي تعد فيه هذه العلاقة أحد عوامل أزمة النظم الرئاسية في كثير من الدول التي احتذت شكلياً بالنظام الرئاسي الأمريكي، حيث تصل العلاقة حد المواجهة لدرجة تعطيل مؤسسات الحكم وصولاً لتهديد الاستقرار، حيث نجد في كثير من النظم الرئاسية أن مثل هذا الوضع أفضى لإعلان حالة الطوارئ أو حل البرلمان. في حين أن النظام الدستوري الأمريكي نجح في تصميم العلاقة بالشكل الذي يوازن بين السلطتين، ويعطي درجة من الثقة بالتزامهما بالقواعد والضوابط الدستورية.

بموجب الدستور الأمريكي، هناك ما يلزم السلطة التنفيذية بالعمل بانسجام -إلى حد ما- مع السلطة التشريعية، وفي المقابل فإن هناك مجالات عمل للسلطة التشريعية لا تمس بصلاحيات الرئيس، ما يسمح باستمرار عمل السلطتين في حال الوصول -مؤقتاً- للتباين في المجالات التي تحتاج لموافقة الطرفين. إن منح الدستور للرئيس قوة كافية لممارسة دوره التنفيذي (على خلاف كثير من النماذج الرئاسية التي تكاد تعطي الرئيس القوة المطلقة) أدت بالنموذج الأمريكي إلى أن يكون أحد أكثر النماذج الرئاسية استقراراً.^{١٠}

من جهة أخرى، تتمتع المحاكم الأمريكية على اختلاف مستوياتها بسلطة المراجعة التشريعية؛ أي اعتبار تشريع أو نظام ما، سواء صدر عن السلطة التنفيذية أو التشريعية، باطلاً بناء على دستوريته، مع بقاء الكلمة الأخيرة في تفسير الدستور الفيدرالي والبت في دستورية أي من القوانين، بيد المحكمة الدستورية العليا.^{١١}

إن كون السلطتين التنفيذية (الرئيس) والتشريعية (الكونغرس) منتخبتين، فإن ذلك يحد من مسؤولية كل منهما أمام الآخر، باعتبار أن المسؤولية السياسية للهيئات المنتخبة هي أمام الأمة / جمهور الناخبين. إذ تقف مسؤولية الرئيس أمام الكونغرس عند المسؤولية الجنائية فقط، حيث تكون سلطة اتهام الرئيس في مثل هذه الحالات بيد مجلس النواب، ومحاكمته بيد مجلس الشيوخ.^{١٢}

مكونات الحكم في الولايات المتحدة:^{١٣}

– السلطة التشريعية

يمارس الكونغرس السلطة التشريعية في النظام السياسي الأمريكي، ويتكون من مجلسي النواب والشيوخ، وتعد الطبيعة الفيدرالية للولايات المتحدة العامل الأهم في وجود هذين الفرعين التمثيليين، حيث يعطي النظام الانتخابي لكل ولاية عدداً

من النواب يتناسب مع عدد سكان كل ولاية، فيما تتساوى جميع الولايات بعدد الشيوخ الممثلين لها في الكونغرس (عضوان لكل ولاية)، وذلك تحقيقاً للتوازن التمثيلي بين جميع الولايات، حيث يتم انتخاب مجلس الشيوخ كل ست سنوات، ويتمتع مجلس الشيوخ بسلطة التصديق على المعاهدات والتعيينات للمناصب العليا (المقترحة من الرئيس)، فيما ينتخب مجلس النواب كل سنتين، يمارس فيها المجلس الوظيفة التشريعية دون أن يكون للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، مع امتلاك الرئيس حق الاعتراض على التشريعات كما سنبين لاحقاً.

– السلطة التنفيذية

يملك الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية سلطات تكاد تكون الأوسع نطاقاً ضمن أنظمة الحكم الديمقراطية، ويمكن الوقوف على مصادر سلطاته بالنقاط التالية:

(أ) الدستور، حيث يعتبر الدستور المصدر الأساسي للصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس.

(ب) قرارات المحكمة العليا: حيث تعتبر قرارات المحكمة العليا المصدر الثاني لسلطات الرئيس، وتحديدًا في الحالات التي لا يوضح فيها الدستور صلاحيات الرئيس، ففي حالة التعيينات العليا مثلاً، يعطي الدستور صلاحيات للرئيس بتعيين كبار موظفي الدولة، إلا أنه -أي الدستور- لم يحدد صلاحية الرئيس في إقالتهم وعزلهم، وهنا يأتي دور المحكمة العليا التي تعطي الرئيس هذا الحق. وينطبق الأمر أيضاً على حق الرئيس بإعلان الحرب -وهو حق دستوري- يقابله حقه في إنهاء الحرب كحق استقر للرئيس بموجب قرارات المحكمة العليا.

(ت) النظام الأساسي للكونغرس: كما أعطى النظام الأساسي للكونغرس الرئيس جزءاً من صلاحياته وسلطاته، ففي الوقت الذي يحدد هذا النظام نطاق الولاية التشريعية للكونغرس بصياغة الخطوط العريضة للتشريعات، أعطى الرئيس حق تفصيل هذه التشريعات، أو التعبير عنها تفصيلاً بالأوامر الرئاسية التنفيذية.

(ث) وأخيراً، فإن الممارسات العملية للرئيس التي استقرت عرفياً كجزء غير منصوص عليها قانونياً، تنال اعترافاً وشرعية، كذلك الأمر في حالات الطوارئ التي تتوسع فيها صلاحيات الرئيس.

عملياً، تنحصر السلطة التنفيذية بالرئيس الذي يتم انتخابه كل أربع سنوات (ويجوز أن تتم إعادة انتخابه لفترة رئاسية ثانية). إن وجود السلطة

التنفيذية بيد الرئيس حصراً يعني أن النظام هنا لا يعرف الوزارة كمؤسسة مستقلة (كما في النظم البرلمانية التي يمارس فيها رئيس الوزراء وحكومته السلطة التنفيذية)، وبالتالي فإن الوزراء/الحكومة في النظام الأمريكي لا يشكلون هيئة لها تمايزها أو ذاتيتها، وإنما هم مجرد معاونين للرئيس يعينهم أو يقيلهم متى يشاء، وهو -أي الرئيس- المسؤول دستورياً عن التنفيذ أمام الأمة.^{١٤} فعلى المستوى التنفيذي، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة أهمها: رئاسته للسلطة التنفيذية ككل، فجميع الإجراءات التنفيذية تتخذ باسمه، وهو المسؤول عن تطبيق جميع القوانين الاتحادية والمعاهدات الخارجية، فضلاً عن مسؤوليته في حماية الدستور والقوانين والممتلكات العامة، والأمن القومي، وهو -أي الرئيس- بهذه المسؤولية القائد الأعلى للقوات المسلحة، وإليه تعود صلاحية إعلان الحرب وإيقافها، وقيادة العمليات الحربية، والوقوف على تفاصيلها. وكذلك، يتمتع الرئيس بصلاحيات تنفيذية واسعة فيما يتعلق بالسياسات الخارجية لبلاده. إذ تعود إليه سلطة رسم السياسات الخارجية، وتعيين دبلوماسي الولايات المتحدة في الخارج، وتوقيع المعاهدات الدولية (مع اشتراط موافقة مجلس الشيوخ).

كما يتمتع الرئيس بسلطة تعيين كبار موظفي الدولة المدنيين والعسكريين، الذين، وفق القانون، يصنفون ضمن درجتين (يشترط موافقة مجلس الشيوخ على تعيينات الدرجة الأولى، فيما يعود للرئيس وحده تعيينات الدرجة الثانية). ووفق هذه السلطة، يضمن الرئيس ولاء الطاقم التنفيذي العامل معه، وتجانسه ضمن برنامج الرئاسي.

– السلطة القضائية

تعتبر محكمة العدل العليا (المحكمة الفيدرالية) السلطة القضائية الأعلى في الولايات المتحدة الأمريكية، وتتمتع بسلطة النظر في دستورية القوانين والتشريعات الصادرة عن أي من السلطتين الفيدراليتين، أو أي من حكومات الولايات ومحاكمها. وتتألف من تسعة أعضاء، يتمتعون بوزن تصويتي متساوٍ (إذ لا يملك رئيس المحكمة صوتاً مرجحاً).

مميزات النظام الرئاسي الأمريكي

بشكل عام، تقدم أدبيات النظم السياسية أربع خصائص رئيسة لما يمكن اعتباره مميزات للنظم الرئاسية، وهي مصدر الشرعية، وفصل السلطات (استقلالياتها)، وفاعلية الأداء الرئاسي وكفاءته، وأخيراً درجة الاستقرار.

– مصدر الشرعية

في معظم النظم الرئاسية يتم انتخاب الرئيس عن طريق التصويت الشعبي، وهو ما يجعل شرعية الرئيس شرعية شخصية مستمدة من الشعب، وهو ما لا يحدث في النظم البرلمانية، حيث تختار الغالبية البرلمانية مرشحها لرئاسة الوزراء. وبالتالي لا يتمتع رأس هرم السلطة التنفيذية الناشئة في النظم البرلمانية بولاية شخصية. ويلعب مصدر الشرعية دوراً حاسماً في تحديد مسؤولية رأس السلطة التنفيذية، ففي حالة النظم الرئاسية، فإن الرئيس مسؤول أمام الأمة، في حين أن مسؤولية رئيس الوزراء في النظم البرلمانية هي أمام البرلمان، وهو ما يضيف درجة أعلى من الشرعية والثقة الشعبية في حالة النظم الرئاسية.

– فصل / استقلالية السلطات

إن استقلالية السلطات الثلاث في النظم الرئاسية تفسح المجال أمام رقابة فاعلة لكل سلطة على الأخرى، والتدقيق في إجراءاتها، وهو ما لا يتم في النظم البرلمانية، وذلك باعتبار أن السلطة التنفيذية في هذه الأخيرة، هي في الأساس جزء من الغالبية البرلمانية، حيث تبدي الأقلية اعتراضها هنا على نحو أقل فاعلية، إذ أن طلب حجب الثقة الذي يعبر عن رفض الأقلية يرد غالباً نتيجة حيازة السلطة التنفيذية على الغالبية البرلمانية.

غير أن درجة استقلالية السلطتين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما البعض تقل في واقع الممارسة، عندما يستطيع حزب واحد الفوز بمنصب الرئيس وبغالبية برلمانية في الوقت نفسه، هنا تقل ممارسة التدقيق والتوازن من قبل السلطة التشريعية، وإن كان أعضاء حزب الرئيس في البرلمان أكثر قدرة على إبداء النقد والاعتراض على رئيسهم في النظم الرئاسية، لأن الرئيس هنا أقل اعتمادية على السلطة التشريعية في قراراته كما في النظم البرلمانية، التي تحد من قدرة أعضاء الكتل البرلمانية على مخالفة التوجهات العامة أو السياسات التنفيذية للحكومة، تحت طائلة الفصل أو التجميد من عضوية الحزب الحاكم.

– فاعلية الأداء الرئاسي

يرى المدافعون عن النظم الرئاسية أن هذه النظم تتسم بقدر أعلى من الفاعلية، وقدرتها على الاستجابة للظروف المختلفة، باعتبار أن الرئيس في هذه النظم يتمتع بسلطات أكثر استقلالية من تلك التي يتمتع بها رئيس الوزراء في النظم البرلمانية، حيث يضطر هذا الأخير إلى الاحتفاظ بدعم غالبية أعضاء الهيئة التشريعية، ما يجعله خاضعاً للمساومات بشكل شبه دائم.

في المقابل، فإن مثل هذا الرأي يغفل حقيقة مهمة أن مثل هذه القدرة الرئاسية على اتخاذ قرارات حاسمة يحددها عاملان، أولهما أن سلطة الرئيس التنفيذية في النظم الديمقراطية ليست منفصلة من عقالها، إذ هي نتاج علاقة متشابكة مع التشريع من جهة، ومن جهة أخرى فهي خاضعة للتدقيق والتوازن في النظم التي تحذو حذو النظام السياسي الأمريكي. ويبدو الأمر أكثر تعقيداً حين تكون الغالبية البرلمانية من غير حزب الرئيس، وبخاصة في النظم ثنائية الحزبية، ففي مثل هذه الحالة، فإن قدرة الرئيس على تغيير التحالفات أو الائتلافات غير موجودة كما في النظم الحزبية التعددية.

– درجة استقرار النظام

يؤثر كل من مصدر شرعية الرئيس واستقلالية السلطات في النظم الرئاسية بدرجة الاستقرار التي تتمتع بها الكثير من هذه النظم مقارنة بالنظم البرلمانية، وهذا لا يعني أن جميع النظم البرلمانية تنصف بعدم استقرارها، إلا أن كثيراً من النظم البرلمانية في الدول ذات التعددية الحزبية تعتبر عرضة لحالة من عدم استقرار الائتلاف الحكومي، وفقدان الغالبية البرلمانية (أمثلة ذلك الجمهورية الفرنسية الرابعة، وإيطاليا، وإسرائيل). وفي حالات معينة، قد يضطر الائتلاف الحكومي في النظم البرلمانية للتجاوب مع – ما يمكن اعتباره – ابتزاز الأحزاب الصغيرة وأحياناً المتطرفة للدخول في الحكومة، ما يعني الخضوع لمساومات دائمة مع هذه الأحزاب، للحيلولة دون انسحابها من الحكومة، وبالتالي إمكانية حجب الثقة عنها.

وعليه، يعطي النظام الرئاسي قوة للرئيس في مواجهة احتمالات التغيير في التحالفات البرلمانية، كما يمنحه مساحة أوسع للقرار، وبخاصة إزاء استقلالته عن السلطة التشريعية من جهة، وتمتعه بشرعية شعبية مباشرة من جهة أخرى، هذه القوة والاستقلالية النسبيتان تصبجان ضرورة ملحة، وبخاصة في حالات الطوارئ.

النظام البرلماني في بريطانيا

تبرز أهمية بريطانيا كنموذج رئيسي في دراسة النظم السياسية، من سياقها التاريخي الذي طبعت منحنياته المختلفة الفكر السياسي العالمي، وطبيعة مؤسسات الحكم والعلاقة بينها، إذ تقدم بريطانيا حقلاً خصباً لتطور الديمقراطية فكرياً وممارسة.

قبل الانتقال إلى أهم مبادئ النظام البريطاني ومكوناته، تجدر الإشارة إلى تميز النظام السياسي البريطاني بوجود دستور غير مكتوب، يستند إلى خمسة مصادر رئيسية (الأعراف، المواثيق، القوانين الأساسية، الأحكام القضائية، تفسيرات

القوانين). ويعتبر العرف أهم المصادر الدستورية، إذ استقرت الأعراف القانونية البريطانية على عدد من القواعد تشكل أساس النظام السياسي، أهمها أن على الملك قبول نصيحة الحكومة، وعدم جواز فرض ضرائب دون الرجوع للبرلمان، وأن هذا الأخير يتكون من مجلسي العموم واللوردات، وأن زعيم الأغلبية في مجلس العموم هو من يشكل الحكومة.

وتعتبر المواثيق المصدر الدستوري الثاني من حيث الأهمية، حيث حددت ونظمت سلطات وصلاحيات التاج الملكي وحقوق المواطنين. ومن أهم المواثيق التاريخية التي شكلت معالم الدستور البريطاني الماغنا كارتا (١٢١٥)، التي تضمنت التأكيد على أهم القواعد العرفية أعلاه، وعريضة الحقوق (١٦٢٨) وشرعة الحقوق (١٦٨٩) اللتان تناولتا صلاحيات وسلطات البرلمان باعتباره المسؤول عن القوانين والتشريعات، إضافة إلى تناولهما الحقوق والحريات الفردية للمواطنين.

وتعد القوانين الأساسية المصدر الثالث للدستور، التي صدرت عن البرلمان، ويتمتع بسلطة تغييرها أو تعديلها. كما تشكل الأحكام القضائية والتفسيرات والتعليقات القانونية الرئيسية المصدرين الأخيرين للدستور البريطاني غير المكتوب.

المبادئ الرئيسية للنظام البرلماني البريطاني

يقوم النظام البرلماني في بريطانيا على ثلاثة مبادئ رئيسية، أولهما ثنائية السلطة التنفيذية، وثانيها التداخل الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وثالثها التوازن في القوة.

- ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البريطاني من الملك، ورئيس الحكومة. وكون الملك/ة لا يتمتع بصلاحيات تنفيذية فعلية فهو خارج إطار المسؤولية السياسية والجنائية. فدور الملك في النظام البريطاني لا يعدو الصلاحيات الرمزية، وأبرزها تعيين رئيس الوزراء الذي يمثل السلطة التنفيذية الفعلية في البلاد. وحتى السلطة الملكية بتعيين رأس السلطة التنفيذية مقيّدة بنتيجة الانتخابات.

وعملياً، فإن سلطة الملكة تبدو أكثر وضوحاً في المجال التشريعي، حيث تتطلب التشريعات المقررة برلماناً الموافقة الشكلية من قبل الملكة، فيما لا يوجد أي نوع من التدخل في النشاطات التنفيذية للحكومة. وفي حالة نظم برلمانية يتقاسم سلطتها التنفيذية رئيس ورئيس حكومة، فإن الرئيس غير مسؤول سياسياً، لكنه مسؤول جنائياً أمام السلطة التشريعية.

ويشكل رئيس الحكومة المكون التنفيذي الثاني في النظام البرلماني، حيث يتم تكليفه من قبل الملك بتشكيل الحكومة، تبعاً لنتيجة الانتخابات البرلمانية، وتحمل الحكومة المسؤولية عن تنفيذ التشريعات ورسم السياسات العامة، وبالتالي تتحمل المسؤولية أمام البرلمان (سواء أكانت هذه المسؤولية فردية أم جماعية).

– التداخل الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعد مبدأ فصل السلطات هو القاسم المشترك بين الأنظمة السياسية الديمقراطية، غير أن طبيعة هذا الفصل تحدد شكل النظام السياسي، إن كان رئاسياً أو برلمانياً أو مختلطاً. ففي الوقت الذي يأخذ فيه فصل السلطات في النظم الرئاسية شكلاً يقوم على التمايز الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن فصل السلطات في النظام البرلماني يقوم على التوازن والتداخل بين السلطتين.

ويعتبر الجمع بين المنصب التشريعي والتنفيذي هو أساس التداخل العضوي في الأنظمة البرلمانية، حيث عادة ما تشكل الحكومات البرلمانية من قبل أعضاء الكتلة الأكبر داخل البرلمان، فيما يتضح التداخل الوظيفي بين السلطتين في العديد من المجالات، يمكن الوقوف على أهمها بتصنيفها لفئتين؛ الأولى تتعلق بالمهام التي تؤديها السلطة التنفيذية متقاطعة أو متعاونة أو مراقبة للسلطة التشريعية، وأمثلة ذلك دعوة السلطة التنفيذية لانعقاد دورة البرلمان أو إنهائها وصولاً بقدرة الحكومة على حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، وقبل ذلك فإن الحكومة هي الجهة المنفذة لانتخابات البرلمان. من جهة أخرى، تتمتع الحكومة بالقدرة على اقتراح القوانين والاعتراض عليها، وإصدارها عند إقرارها تشريعياً.

وتنضوي تحت الفئة الثانية، مجالات التدخل التشريعي في عمل السلطة التنفيذية، ومن أبرز الأمثلة هنا حق النواب في استجواب الحكومة أو أحد وزرائها وصولاً لسحب الثقة - بالتصويت - عن الحكومة أو أحد وزرائها. كما يحق للبرلمان تشكيل لجان تكون كل منها مسؤولة عن التشريعات والمراقبة على إحدى الوزارات.

– التوازن في القوة

حيث تقوم فكرة التوازن في القوة على التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ففي الوقت الذي يتمتع فيه مجلس العموم بشريعة يستمدّها من الشعب (نتيجة الانتخاب)، تستطيع الحكومة مساءلته سياسياً، ويحق لمجلس العموم سحب الثقة عن الحكومة، وهو ما يوازنه حق الحكومة في حل البرلمان.

مكونات الحكم في النظام السياسي البريطاني^{١٥}

يتكون النظام السياسي البريطاني من ثلاث مؤسسات، هي التاج (الملكة)، والحكومة، والبرلمان. ويشكل كل من التاج والحكومة السلطة التنفيذية، مقابل السلطة التشريعية التي يمثلها البرلمان، مع أهمية الإشارة إلى أن عدداً من النظم البرلمانية في الجمهوريات (مثل إسرائيل وتركيا والهند)، يلعب فيها الرئيس الدور الرمزي الذي يلعبه الملك في الملكيات الدستورية (مثل بريطانيا، وإسبانيا، والسويد).

- التاج

يعتبر التاج، ضمن النظام البريطاني رمزاً للمؤسسة الملكية (مؤسسة الحكم)، التي يجسدها شخص الملك. وهنا تبرز واحدة من أهم ميزات نظام الحكم البريطاني، فالتاج ليس تعبيراً عن الملك أو الأسرة الملكية، بل يرمز لمؤسسات الحكم جميعها، التي لا تنتهي بموت الملك، وإنما تستمر وفق ما استقر من ممارسات عملية وقواعد تاريخية ضابطة للعلاقات بين مكونات الحكم. وقد أدى التطور التاريخي لبريطانيا إلى الانتقال من حالة الملكية المطلقة إلى الملكية الدستورية، التي انتقلت بموجبها سلطات الحكم تدريجياً إلى جسم تنفيذي من خارج الأسرة المالكة. وكون الملك لا يحكم، فقد تم إسقاط أي مسؤولية سياسية عنه، كما أسقطت المسؤولية الجنائية إعمالاً لمبدأ رسخ في العرف والممارسة التاريخية البريطانية بأن الملك لا يخطئ.

يتمتع التاج بجميع السلطات التنفيذية، من تعيين جميع كبار موظفي الدولة، إلى إبرام المعاهدات، وقيادة الجيش، والمسؤولية عن الحرب والسلام، ويمارس الوزراء جميع السلطات التنفيذية للتاج. كما يعتبر التاج جزءاً من السلطة التشريعية، حيث تتوزع الصلاحيات التشريعية بين البرلمان كهيئة مسؤولة عن التشريع، والملك كسلطة إصدار هذه التشريعات والمصادق النهائي عليها. وأخيراً، فإن التاج يتمتع بالسلطة القضائية، فالملك بوصفه ينبوع العدالة، يعين القضاة ويضمن تنفيذ الأحكام القضائية.

وفي الوقت الذي يتمتع فيه التاج (بجميع مكوناته) بجميع السلطات داخل الدولة، بما يمثل رمزياً استمرار الإرث التاريخي للملكيات المطلقة، فيما الشكل الفعلي والدستوري لممارسة السلطات داخل الدولة هي ملكية دستورية، وعليه فإن الملك يتمتع بسلطات "شكلية" في المجال التشريعي والتنفيذي، حيث يحتفظ بسلطة المصادقة على التشريعات أو رفضها، وتسمية رئيس الوزراء، فضلاً عن دعوته البرلمان للانعقاد أو حله. إلا أن ممارسته لهذه السلطات محكومة بخيارات الأغلبية البرلمانية، وفي المقابل، فإن مجرد مصادقة الملك عليها يمنحها قدراً من الشرعية الرمزية.

- الحكومة

تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتكون مسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها بشكل فردي أو جماعي، سياسياً وجنائياً، حيث يتم تشكيل الحكومة وفقاً للأغلبية البرلمانية، التي تمارس وفق التقاليد العرفية البريطانية جميع المهام التنفيذية، بدءاً من رسم السياسات العامة، مروراً باقتراح مشاريع القوانين، وصولاً إلى إشرافها على الجهاز الإداري العام للدولة. وتتمتع الحكومات البرلمانية عامة بشرعية غير مباشرة، فعلى الرغم من كون رئيسها وأعضائها غير منتخبين بشكل مباشر كوزراء، إلا أن انتخابهم كأعضاء برلمانيين يمنحهم الشرعية الانتخابية، تضاف إليها الشرعية الرمزية بتسمية رئيس الحكومة من قبل الملك، ما يعني ضمناً تخويله الثقة بتشكيل الحكومة.

تقع على عاتق الوزراء مسؤوليتين قانونية وسياسية، في الشق القانوني، فإن أي قرار وزاري يجب توقيعه من وزير واحد على الأقل، لكي يتحمل الوزير أو الوزراء المسؤولية القانونية عن أي قرار يصادق عليه الملك، باعتباره غير مسؤول قانونياً. أما المسؤولية السياسية، فيمكن فهمها بمعطياتها الثلاثة، الأول مسؤولية رئيس الوزراء ووزرائه أمام الملك، إذ نظرياً يستطيع الملك تغيير الحكومة إن لم يرض عن أدائها السياسي، وكون هذه الصلاحية الملكية لا تمارس فعلياً، فإن أي حكومة تعمل على الالتزام بالخطوط العامة التي يحددها التاج الملكي في خطاب العرش. أما المعطى الثاني، فيتعلق بالمسؤولية الجماعية للوزارة، بمعنى أن أي قرار يصدر عن وزير ما يقتضي حالة من التنسيق والقبول من باقي وزراء الحكومة. وأخيراً، مسؤولية الحكومة أمام مجلس العموم، أي خضوع الوزارة للمساءلة والرقابة البرلمانية، وممارستها صلاحياتها ومسؤولياتها بموجب الثقة الممنوحة لها من البرلمان.

من جهة أخرى، ثمة عناصر أساسية في التركيب الحكومي البريطاني، يمكن إجمالها بما يلي، أولاً، موقع رئيس الوزراء الذي يعتبر رأس هرم الحكومة، فعلى الرغم من تساوي جميع أعضاء مجلس الوزراء، فإن هناك هيمنة واضحة لرئيس الوزراء، الذي يشرف على عمل وزرائه، ويسعى إلى تحقيق الانسجام في الأداء الحكومي بشكل عام. وثانياً، السرية والتضامن الحزبي، ما يعني انعقاد جلسات مجلس الوزراء في سرية تامة، وعدم جواز تسريب أي معلومات عن المداولات والنقاشات الحكومية حول أي توجهات أو إجراءات لأي جهة كانت دون إذن مسبق، كذلك فإن أي فعل أو تصريح حكومي يجب أن يحظى بتضامن وتأييد بقية أعضاء الوزارة طالما انتهى التداول والتصويت داخل مجلس الوزراء، الأمر الذي يقتضي العنصر الأخير، وهو التجانس السياسي في التركيبة الحكومية، وبخاصة إذا كانت حصيلة ائتلاف حزبي، إذ يجب هنا الاتفاق على برنامج سياسي متوافق عليه للحكومة.

تمارس الحكومة ثلاث وظائف رئيسية: (١). صياغة السياسات. (٢). تنفيذ التشريعات التي يقرها البرلمان. (٣). التنسيق بين إدارات الدولة المختلفة والإشراف على عملها. وتبدأ صياغة السياسات الحكومية عملياً بعد خطاب العرش، الذي يحدد التوجهات العامة للدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي، حيث تعمل الإدارات الحكومية على تحويل خطاب العرش إلى سياسات تفصيلية، تقدمها الحكومة لمجلس العموم على شكل اقتراحات قوانين لمداولتها وإقرارها تشريعياً. كما تعمل الحكومة على تنفيذ التشريعات التي يقرها البرلمان، وهنا تجدر الملاحظة أن مهمة صياغة السياسات تعد وظيفة تشريعية (غير مباشرة) للحكومة، تتبعها الوظيفة التنفيذية للحكومة بمسؤوليتها عن تنفيذ التشريعات المقررة. ولاحقاً، تعمل الحكومة على التنسيق بين إداراتها المختلفة لضمان تنفيذ السياسات في جميع مرافق الدولة.

ويلعب رئيس الوزراء دوراً محورياً يجعله الشخص الأكثر أهمية في الحكومة، فالإليه يعهد بتشكيل الحكومة بوصفه زعيم الأغلبية البرلمانية، وهو المخول بتوزيع الحقائق الوزارية أو إدخال التعديلات اللازمة على حكومته، كما يترأس اجتماعات مجلس الوزراء، ويبيت في أجندها وجدول أعمالها، ويلعب دوراً رئيسياً في التنسيق بين الوزارات المختلفة وأجهزة الدولة التنفيذية ككل.

بشكل عام، هناك فهم شائع للنظم البرلمانية، وعلى رأسها النظام البريطاني، بأنها منحت البرلمان سلطات واسعة للحفاظ على درجة أعلى من الديمقراطية، والحد من قوة السلطة التنفيذية، أو على الأقل الحيلولة دون احتكارها صناعة القرار في مؤسسات الدولة. غير أن واقع الممارسة السياسية (بعيداً عن منصوص الدساتير) فرض إعادة النظر في هذا الفهم على اعتبار أن هناك العديد من العوامل السياقية تعزز من سلطة الحكومة على حساب البرلمان في بعض التجارب البرلمانية، ومنها التجربة البريطانية.

إن تداول الأغلبية البرلمانية في بريطانيا بين حزبين رئيسيين، أدى إلى تشكيل الحكومة من أحدهما، ما معناه سيطرة شبه كاملة من قبل أحد هذين الحزبين على السلطتين التشريعية والتنفيذية، آخذين بالحسبان هنا مسألة الانضباط الحزبي، وسعي كل حزب لإدامة أغلبيته البرلمانية - وبالتالي حقه في تشكيل الحكومة تالياً - ما يقلل من إمكانية خضوع الحكومة لكتلة معارضة قوية تستطيع إسقاط السياسات الحكومية عبر التصويت، أو على الأقل الإسهام في إدخال تغييرات جوهرية في السياسات المقترحة. مع ضرورة الإشارة هنا، إلى أن النظم البرلمانية التي تعتمد التعددية الحزبية، غالباً ما تضطر إلى الدخول في ائتلافات حزبية للوصول للأغلبية البرلمانية، وبالتالي تخضع في كثير من الأحيان ليس للبرلمان بمقدار ما هو خضوع للأحزاب الصغيرة في الحكومة، بشكل قاد في كثير من التجارب التعددية لإضعاف الحكومات، وصولاً لإسقاطها، ما يجعل هذا الشكل من الحكومات أقل استقراراً. إن لكل

نموذج نقاط قوته وضعفه، وهو ما تحدده اختلاف السياقات (مدخلات النظم السياسية) أكثر مما تكشفه النصوص الدستورية والقانونية.

كما أن تفويض البرلمان السلطة التنفيذية في العديد من المجالات التشريعية التفصيلية لإصدار أحكام أو نظم أدى إلى تعزيز الدور التشريعي للحكومة، مع ما يحمله ذلك من الإسراع في الإجراءات من جهة أخرى. وبعيداً عن النظام البريطاني، فإن وجود قضاء إداري في العديد من النظم السياسية أسهم في إعطاء مزيد من القوة للجهاز الإداري للدولة، حيث أن التقاضي أمام محاكم مختصة قد يقود لحالة من اللامساواة بين إجراءات وعقوبات المحاكم المدنية مقارنة بالإدارية منها. وأخيراً، فإن صلاحية الحكومة بحل البرلمان، تعطي نفوذاً للأولى على الأخيرة (وإن كان يقابل هذا الحق، حق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة).

– السلطة التشريعية (البرلمان)

تعود نشأة البرلمان البريطاني وشكله الحالي إلى بنيته التاريخية، إذ رسخ في العرف البريطاني الذي يشكل دستورها غير المدون توزيع السلطات داخل النظام البريطاني، وذلك منذ وثيقة العهد في العام ١٢١١، حيث احتوت على ثلاث وستين مادة تحدد حقوق النبلاء والكنيسة في مواجهة الملك، إضافة إلى تناولها القضاء والحريات والحقوق. أضيفت إلى العهد الأعظم بعد ذلك وثيقتا الحقوق (كانت أولاهما في العام ١٦٢٨، والثانية في العام ١٦٨٩)، حيث وسعت اختصاصات البرلمان على حساب السلطات الملكية، وبخاصة في المجال المالي.

وتاريخياً، بدأ البرلمان بمجلس استشاري للملك يتكون من طبقة النبلاء، ولاحقاً أصبح يضم هذا المجلس ممثلين عن المقاطعات والمدن البريطانية. ونتيجة للتعديلات التي دخلت على بنية النظام السياسي، تم تشكيل مجلسين، أحدهما يمثل الطبقة الأرستقراطية البريطانية، تنتقل عضوية نصف أعضائه بالوراثة، فيما يتم انتخاب النصف الآخر من قبل أعضاء هذا المجلس، الذي يعرف بمجلس اللوردات، ويمارس مهام تشريعية تنحصر بالاعتراض على القوانين. في حين تمارس السلطة التشريعية في مجلس العموم المنتخب.

تتلخص سيادة البرلمان البريطاني بحقه في إعداد أي قانون أو عدم إعداده. بمعنى قدرة البرلمان غير المقيدة على التشريع، ما يقود إلى أن ليس لأي سلطة في الحكم تجاهل أو إلغاء تشريعات البرلمان، وهو ما يعززه أن الدستور البريطاني لا يميز بين القواعد الدستورية والتشريعات الاعتيادية من حيث قوتها وشرعيتها وإلزامية تنفيذها، طالما أقرت هذه التشريعات برلمانياً.

إن سيادة البرلمان على اتساع نطاقها، وما توحىه من أنها مطلقة التصرف، لا تعني غياب ضوابط معينة تحول دون تحولها لاستبداد البرلمان أو تعسفه بالتشريع بما ينتهك حقوق المواطنين وحرياتهم، أو يتجاوز على غيره من مكونات الحكم. وفي هذا السياق، تعد القيود الأخلاقية أحد ضوابط العملية التشريعية، التي تلتزم عملياً بالأخلاقيات الإنسانية العامة، وأخلاقيات الشعب، والضمير الذاتي لأعضاء البرلمان. كما أن مبدأ سيادة القانون يشكل عامل ضبط آخر، إذ لا يمكن للتشريع أيّاً كان، تجاوز القواعد القانونية الأساسية، كحريات المواطنين وحقوقهم.

يعتبر مجلس العموم البريطاني الهيئة التشريعية الأهم في النظام، وتعدّ صلاحياته وآليات عمله أساس القياس البرلماني في معظم النظم البرلمانية في العالم. وتعتبر صلاحيات مجلس العموم التجسيد العملي لمبدأ سيادة البرلمانية آنف الذكر. وإلى جانب ذلك، يتمتع مجلس العموم بصلاحيات واسعة في المجال المالي، تمتد لتشمل الرقابة على المال العام، وإقرار الميزانية العامة للحكومة. من جانب آخر، فإن مجلسي العموم يمارس دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية، هذا إلى جانب صلاحيته في منح الثقة أو حجبها عن الحكومة، ما يعني أن بقاء أي حكومة رهن بالثقة البرلمانية، ومن هنا يحرص مجلس العموم على تفعيل رقابته على الأداء التنفيذي عبر التقارير الحكومية والوزارية المختلفة من ناحية، ومن ناحية أخرى عبر الشكاوى المقدمة من الجهات المؤسسية أو الفردية، أو لتجاهات الرأي العام حول قضية ما تتعلق بالأداء الحكومي.

أما مجلس اللوردات، فيتمتع بصلاحيات مختلفة عن مجلس العموم، ففي المجال التشريعي، يمكن التمييز بين نوعين من التشريعات؛ التشريعات ذات العلاقة بالمجال المالي، التي لا يتمتع مجلس اللوردات بصلاحيات واسعة فيها، إذ بمجرد التصويت عليها في مجلس العموم، ترفع لمجلس اللوردات الذي يمنح شهراً واحداً لإبداء الرأي، وإلا تم رفع القانون للملك للمصادقة عليه. أما في المجالات غير المالية، فيتمتع مجلس اللوردات بهامش أوسع من التدخل، نظراً للفترة التي يمنحها القانون لمناقشة التشريعات العادية والمصادقة عليها ضمن قراءتين وفي دورتين انتخابيتين، ومن الواضح أن صلاحيات اللوردات التشريعية في كلا المجالين محدودة إذا ما قورنت بصلاحيات مجلس العموم، وإن كانت من حيث الشكل تتسع قليلاً في التشريعات التي لا تطال القضايا المالية.

– السلطة القضائية

يعتبر التنظيم القضائي البريطاني، بشكله الحالي، حديثاً نسبياً، إلا أن الممارسة القضائية (شكلياً وموضوعياً) تحظى باحترام ومكانة بارزة في المجتمع البريطاني. ومن السمات البارزة هنا، اختلاف التنظيم القضائي في أنحاء المملكة المتحدة، إذ تختلف كل من ويلز وإنجلترا عن اسكتلندا وأيرلندا الشمالية. من

جهة أخرى، لا توجد محاكم إدارية في إنجلترا، وعليه لا يوجد ثمة قانون إداري منفصل، باعتبار أن سيادة القانون لا تميز بين المواطنين العاديين والمواطنين العاملين في أجهزة الدولة. كذلك لا يوجد نظام مراجعة قضائية، إذ ينحصر دور القضاء في أعمال القوانين والحكم بموجبها، دون الحق في النظر لدى صلاحيتها. كما يتميز الجهاز القضائي في بريطانيا بفاعليته، وبساطة إجراءاته. وأخيراً، تعتبر المحاكم البريطانية الحارس لحريات المواطنين وحقوقهم الراسخة في الأعراف والتقاليد البريطانية، وتشكل ضماناً لها أكثر من أي نص دستوري مكتوب في العالم.

وتنقسم المحاكم الإنجليزية إلى نوعين رئيسيين؛ المحاكم الجنائية (التي تدرج في مستواها حسب نوع القضية، وأبسط هذه المحاكم ما يسمى بمحكمة الصلح، وأعلاها محكمة الجنايات) والمحاكم المدنية (التي تدرج أيضاً من محاكم المقاطعات إلى المحكمة العليا حسب نوع القضايا المنظورة).

النظام السياسي المختلط (شبه الرئاسي) في فرنسا^{١٦}

نظرياً، فإن التمييز بين النظامين البرلماني والرئاسي حسب العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يضعنا أمام حالة نستطيع معها تصنيف النظم السياسية تبعاً لقربها من هذا النموذج أو ذاك، دون أن يعني ذلك أن هناك فعلياً وجود خصائص إستراتيجية يتم التصنيف على أساسها، إلا أن الأدبيات في هذا المجال درجت على اعتبار النموذجين الأمريكي والبريطاني أساس هذا القياس، لاستقرار تقاليد المؤسسات السياسية فيهما أكثر من غيرهما. إن هذا التمييز بين النظم السياسية -الديمقراطية هنا- بين برلماني ورئاسي (باستخدام بريطانيا والولايات المتحدة كحالات قياسية) ليس حدياً لدرجة اعتبار جميع الأنظمة السياسية تتطابق مع هذا النظام أو ذاك، وإنما كما ذكرنا آنفاً، أن هناك سمات عامة نستطيع معها اعتبار نظام سياسي ما أقرب للنموذج البرلماني أو الرئاسي.

وهنا، نستطيع القول إن حالة النظام السياسي الفرنسي -كنموذج قياسي لما بات يعرف بالأنظمة السياسية شبه الرئاسية- يعتبر أحد الأشكال المفصلية في تدرج النظم بين حدي النظام البرلماني لبريطانيا، والرئاسي للولايات المتحدة، باعتباره نظاماً برلمانياً خضع لتعديلات منح الرئيس بموجبها صلاحيات تنفيذية أوسع مما عليه الحال في النظم البرلمانية التقليدية.

وتطلق تسمية النظام شبه الرئاسي أو المختلط، على الأنظمة السياسية التي يتمتع فيها رئيس الدولة المنتخب بالسلطة التنفيذية إلى جانب حكومة برلمانية (يرأسها الوزير الأول أو رئيس الوزراء) تكون مسؤولة أمام البرلمان. وتتجلى مظاهر النفوذ التنفيذي للرئيس باستحوازه على مجالات تنفيذية يحددها الدستور أو

القوانين كالسياسة الخارجية والدفاع. ناهيك عن سلطته في تعيين الوزير الأول، وكبار الموظفين (كأعضاء المجلس الدستوري)، وسلطة إصدار القرارات خارج إطار المجال التشريعي، ما يجعله يشترك مع الرئيس في النظم الرئاسية بهذه الوظائف.

ويحتفظ النظام شبه الرئاسي بالسمات الفارقة التي تتمتع بها معظم النظم البرلمانية، ومن ضمنها ثنائية السلطة التنفيذية، بوجود وزير أول/رئيس وزراء إلى جانب رئيس الدولة، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وقدرة هذا الأخير على سحب الثقة من الحكومة، إضافة لمشاركة الحكومة جلسات البرلمان ومناقشاته.

مكونات الحكم في النظام السياسي الفرنسي

يجدر التوقف هنا بشيء من التفصيل لاستعراض أهم مكونات النظام السياسي الفرنسي، والوقوف على صلاحيات كل منها، حيث يتمتع النظام الفرنسي، كما معظم النظم شبه الرئاسية، بتوزيع فريد للسلطة يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي.

- السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي من كل من رئيس الدولة والوزارة، حيث، كما سبق وأشرنا في النظام البرلماني البريطاني، تتسم النظم البرلمانية، عموماً، بثنائية السلطة التنفيذية، حيث يتولى السلطة التنفيذية رئيس للوزراء إلى جانب رئيس الدولة أو الملك اللذين تكاد تنحصر سلطاتهما في شكليات رمزية. أما في النظم شبه الرئاسية، فإن هناك مزاجية للنموذجين، الرئاسي لجهة منحه صلاحيات تنفيذية واسعة للرئيس، والبرلماني لجهة ثنائية السلطة التنفيذية.

١. رئيس الجمهورية

يتقاسم رئيس الجمهورية السلطات التنفيذية مع رئيس وزرائه، إلا أنه يختص بموجب الدستور بقدر أوسع من السلطات باعتباره رأس السلطة التنفيذية، ناهيك عن تمتعه بالشرعية الشعبية (نتيجة الانتخاب المباشر)، إضافة إلى حق الرئيس بالدعوة للاستفتاء على قضايا معينة، وهو ما يمكنه كسب تأييد شعبي مباشر، هذا على الرغم من أن القانون يقيد هذا الحق الرئاسي بموافقة الوزير الأول والبرلمان على دعوة الرئيس للاستفتاء، وأهم القضايا هنا، إعادة تنظيم السلطات العامة مثل تغيير النظام الانتخابي، والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالأمة الفرنسية أو هويتها أو مصالحها العليا.

وعلى المستوى التنفيذي، يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء/الوزير الأول، كما أن تشكيل الوزارة تتم بموافقة على ترشيحات الوزير الأول لمختلف الحقائق الوزارية، كما يحق للرئيس عزل أو تغيير وزير أو أكثر بموافقة الوزير الأول، هذا إضافة إلى صلاحية الرئيس بتعيين كبار الموظفين في الدولة من مدنيين أو عسكريين.

من جهة أخرى، فإن رئيس الجمهورية هو رأس المؤسسة العسكرية، فهو قائد الجيش وأي هيئات مسؤولة عن الدفاع، يستثنى من ذلك أن الوزير الأول يشاركه مسؤولية الدفاع بنص الدستور. وعلى صعيد السياسة الدولية، فإن الرئيس يمثل مصالح الأمة الخارجية، ولديه صلاحية إبرام المعاهدات الدولية.

ولا تقتصر صلاحيات الرئيس على السلطة التنفيذية، فانطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات، فإن غالبية المهام التشريعية بيد البرلمان، لكن تحقيقاً للتوازن والرقابة، فإن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن إصدار القوانين بعد رفعها للحكومة، ولديه الحق في الاعتراض على أي تشريع أو بند من بنوده، ورده للبرلمان لمناقشة أي تعديلات عليه، إلا أن إقرار البرلمان تشريعاً ما بعد المداولة الثانية يغلق الباب أمام هذا الحق الاعتراضي. ومن صلاحيات الرئيس المهمة هنا، حل البرلمان (الجمعية الوطنية) الذي يتم بمشاورة كل من الوزير الأول، ورئيس البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، على أن يقوم في مدة لا تتجاوز ٤٠ يوماً بتنظيم انتخابات جديدة للحلولة دون إحداث فراغ تشريعي.

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات حصرية في المجال القضائي، يمكن أن نصنفها ضمن ثلاث فئات؛ الأولى أن رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال القضاة؛ الثانية أن تمتع الرئيس بصلاحيات تعيين جزء من أعضاء المجلس الدستوري، وهو المخول بتحويل أي تشريعات إلى المجلس للنظر في دستورتيتها، إضافة إلى حقه في اقتراح تعديلات دستورية؛ وأخيراً، يتمتع الرئيس بحق العفو الخاص (ويعني إنهاء عقوبة ما أو تخفيضها دون إلغاء الجريمة، الأمر الذي يدخل في مفهوم العفو العام وهو اختصاص برلماني).

أخيراً، أعطى دستور ١٩٥٨ الرئيس صلاحيات استثنائية تخوله تجاوز الصلاحيات الاعتيادية المنصوص عليها دستورياً في الظروف الاستثنائية التي حددتها المادة (١٦): "إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم، ترتب عليه توقف السير المنتظم لسلطات المادة الدستورية، كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات

الدستورية في أقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لإنجاز مهام وظائفها، على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات، وفي هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته هذه السلطات الاستثنائية“.

٢. الحكومة

يشترك النظام شبه الرئاسي الفرنسي مع النظم الرئاسية (كالولايات المتحدة) في تطبيق فصل السلطات، حيث أن وزراء الحكومة من خارج البرلمان (وإن تمت تسمية أحد أعضاء البرلمان وزيراً يفقد عضويته في البرلمان)، إذ لا يجوز الجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بيد شخص واحد.

ويرأس الحكومة الوزير الأول (رئيس الوزراء) الذي يتولى تنسيق عمل حكومته، إضافة إلى مساعدته رئيس الجمهورية في عدد من المهام التنفيذية. وتنعقد اجتماعات الحكومة برئاسة رئيس الجمهورية أو وزيره الأول (حيث يعرف النوع الأول من الاجتماعات باجتماع مجلس الوزراء، في حين يعرف النوع الثاني باجتماع الحكومة). ويمارس الوزير الأول مهامه عبر لجان وهيئات تنبثق عن مختلف الأجسام التنفيذية الرئيسية في الدولة، يعمل الوزير الأول على ترؤسها، وضمان الانسجام في عملها.

- السلطة التشريعية

يتكون برلمان الجمهورية الفرنسية من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ويتمتع البرلمان بصلاحيات تشريعية ورقابية، ومن أهم العلامات الفارقة في السلطة التشريعية الفرنسية، أن الدستور حدد مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان، وفي المقابل ترك للشعب نفسه التصويت على تشريعات معينة (باقتراح رئيس الجمهورية أو الحكومة) عن طريق الاستفتاء العام. وقد أورد الدستور في مادته الرابعة والثلاثين تفاصيل الموضوعات التشريعية للبرلمان، التي تبدأ بالحقوق الدستورية للمواطنين، مروراً بالحكم المحلي وأنظمة مؤسسات الدولة، وصولاً إلى موضوعات الدفاع والميزانية، ما يعني أن الدستور وعلى الرغم من منحه ولاية تشريعية واسعة للبرلمان تكاد تشمل مختلف موضوعات التشريع، فإنه لم يترك المجال للبرلمان للاجتهاد في طرح موضوعات تتجاوز ما نص عليه الدستور.

وكما حدد الدستور موضوعات الاختصاص التشريعي للبرلمان في مادته المذكورة أعلاه، أعطى الدستور سلطات تشريعية للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو للحكومة عن طريق تفويض برلماني لها. ففي الحالة الأولى، تم الاستفتاء الشعبي بطلب من رئيس الجمهورية، وفي الحالة الثانية تطلب

الحكومة تفويضاً برلمانياً بإصدار أوامر أو أنظمة تأخذ وضعاً تشريعياً بعد إصدارها ومصادقة البرلمان عليها.

وإضافة إلى صلاحيات البرلمان في مجال التشريع، يتمتع البرلمان بصلاحيات قضائية أهمها، أن البرلمان هو الجهة المخولة بإحالة رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء إلى محكمة العدل العليا في حالة توجيه تهمة الخيانة العظمى لهم، هذا أولاً، وثانياً، فإن تمديد حالة الطوارئ لمدة تتجاوز اثني عشر يوماً - الممنوحة للحكومة - تتم عبر البرلمان، وأخيراً، يتمتع البرلمان بحق العفو العام.

ويمارس البرلمان كذلك اختصاصات رقابية على الأداء الحكومي، حيث يستطيع البرلمان توجيه الأسئلة الشفوية أو المكتوبة للحكومة أو أحد أعضائها، أو عبر جلسات الاستماع، حيث تأتي هذه الوسائل الرقابية استجابة لعرائض مقدمة من المواطنين، أو بطلب من أحد أعضاء البرلمان، أو لجانه المختصة. كما يحق للبرلمان تشكيل لجان رقابية خاصة. كذلك يتمتع البرلمان بصلاحيات التصديق على المعاهدات الدولية، وإعلان الحرب.

– السلطة القضائية

تتكون السلطة القضائية الفرنسية من كل من المجلس الدستوري، والمجلس الاقتصادي الاجتماعي، ومحكمة العدل العليا، حيث يختص المجلس الدستوري في النظر بدستورية القوانين، والرقابة على الانتخابات والنظر في الطعون الانتخابية، والرقابة على صحة اقتراحات القوانين. ويتكون المجلس الدستوري من رؤساء الجمهورية السابقين، وأعضاء معينين. في حين يعمل المجلس الاقتصادي الاجتماعي كهيئة استشارية للحكومة والبرلمان في المسائل الاقتصادية والأمنية، حيث تتكون عضويته من ممثلين عن النقابات والفئات المهنية المختلفة. أما محكمة العدل العليا، فتتمتع باختصاصات استثنائية، أهمها محاكمة رئيس الجمهورية، أو أي من أعضاء حكومته في حال اتهامهم بالخيانة العظمى.

مميزات النظام شبه الرئاسي الفرنسي

– مصدر الشرعية

يتمتع الرئيس بسلطات تنفيذية واسعة، تصل أحياناً لدرجة حضوره القوي تشريعياً لإصدار الأوامر والمراسيم وحقه في حل البرلمان، حيث أن شرعية الرئيس في النظام شبه الرئاسي تأتي مباشرة من الشعب؛ بمعنى حصوله على تفويض شعبي بممارسة الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها دستورياً.

– ثنائية السلطة التنفيذية

إن وجود رئيس للحكومة لديه سلطات تنفيذية إلى جانب الرئيس، يجعل هناك ثنائية تنفيذية، تختلف في إختصاصاتها، ومصدر شرعيتها ومسؤوليتها، حيث استعرضنا صلاحيات كل من رئيس الجمهورية ووزيره الأول والحكومة. وبعيداً عما يحدده الدستور لكل من رأسي الهرم التنفيذي من اختصاصات، فإن شرعية الرئيس الانتخابية تعطيه قوة ونفوذاً أوسع في مجالات عدة، يضاف إلى ذلك حاجة الوزير الأول وحكومته للأغلبية البرلمانية، إذ أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، في حين أن مسؤولية الرئيس هي أمام شعبه (الناخبين).

– فاعلية الأداء

منح الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تصبغ أوسع من الناحية العملية إن حظي الرئيس بأغلبية برلمانية، وفي المقابل فإن حدود الفعل الحكومي باعتبارها المكون الثاني في السلطة التنفيذية تضيق عند وجود أغلبية برلمانية من المعارضة، وهنا يضطر الرئيس لمسك زمام معظم النشاط التنفيذي للحيلولة دون اصطدام حكومته بالأغلبية المعارضة.

الموازنة العامة كأحد عناصر المقارنة

قبل الانتقال إلى النظام السياسي التركي، يجدر التوقف برهة عند الموازنة العامة كعنصر أساسي في مقارنة صلاحيات ونطاق قوة السلطات المختلفة في النظم السياسية، إذ تعبر الموازنة في أي دولة عن بيان مالي مستقبلي للنفقات والإيرادات للسنة المالية. ويمكن اعتبار الميزانية أحد أهم مصادر القوة في أي نظام سياسي، ومن هنا فإن حدود صلاحيات ودور كل من سلطات الأنظمة السياسية في إعداد الموازنة وإقرارها، تمثل أحد أهم مصادر القوة التوزيعية للموارد في الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن توزيع الصلاحيات المالية على سلطات النظام السياسي، تعتبر مركباً محدداً لآليات المساءلة في هذه النظم.

في الولايات المتحدة، يتم إعداد الموازنة في مكتب مخصص لهذا الغرض يعرف باسم مكتب إدارة الموازنة، وبإشراف من مدير لهذا المكتب يعينه رئيس الولايات المتحدة لفترة غير محددة ودون الرجوع لمجلس الشيوخ. بعد إعداد الموازنة من قبل المكتب، وإطلاع الرئيس وموافقته عليها، تحال إلى مجلس النواب، الذي يقوم بدوره بإرسال جزء النفقات في الموازنة إلى لجنة النفقات، التي تعمل على تقسيم هذا القسم من الموازنة على عدد من اللجان الفرعية لإعداد الدراسات التفصيلية، وإجراء مراجعات موثقة للأرقام، كما يحق لها دعوة مسؤولين تنفيذيين لمناقشة وشرح احتياجات إداراتهم. وبعد انتهاء عمل اللجان الفرعية تقوم هذه اللجان

بإعداد تقاريرها ورفعها للجنة الرئيسية، التي تقوم بوضع اللامسات الأخيرة على هذا الجزء من الموازنة وإحالتها إلى مجلس النواب، الذي يقوم عبر لجنة للنقاش بمناقشة النفقات بشكل تفصيلي ونهائي، حيث يحق لمجلس النواب هنا إجراء التعديلات التي يرى أنها ضرورية قبل رفع ذلك لمجلس الشيوخ.

يقوم مجلس الشيوخ بمراجعة بنود النفقات، وله الحق في إدخال تغييرات على مقدارها، ثم ترسل لمجلس النواب، وهنا يكون احتمالان؛ الأول أن يقوم مجلس النواب بإقرارها، أو رفضها وبالتالي إحالتها إلى لجنة مشتركة من النواب والشيوخ لمراجعتها والاتفاق على كل ما ورد فيها. وبعد تمرير مشروع قانون النفقات من قبل النواب، يرفع للرئيس للتوقيع عليه، الذي لا يكون له في هذه الحالة الحق في الاعتراض على أي من البنود، فيما يستطيع رد مشروع القانون برمته.

الأمر ذاته يحصل فيما يتعلق بالإيرادات، وإن اختلفت قليلاً آليات ذلك، حيث يقوم مكتب الموازنة بإعداد الجزء الخاص بالإيرادات، حيث يحصل المكتب على البيانات اللازمة من وزارة الخزانة، ويضع المكتب هنا الضرائب القائمة والمقترحة، حيث ترفع للرئيس للموافقة، وبعد ذلك ترسل إلى مجلس النواب، الذي يقوم بنقاشها في لجنة مختصة، ونقاش التغييرات الضريبية في المجلس ككل، وبعد إقرار الإيرادات في مجلس النواب، ترسل إلى مجلس الشيوخ، ضمن آلية النفقات نفسها ثم للرئيس للتوقيع عليها.

وفي بريطانيا يبدأ مشروع الموازنة بإعداد التقديرات، حيث يتم التعميم من وزارة الخزانة إلى جميع الإدارات لتقديم تقديراتها لنفقاتها المحتملة في السنة المالية المقبلة، حيث تقوم وزارة الخزانة بالتحقق من التقديرات بمقارنتها بنفقات العام السابق، وعبر لقاءات مع مسؤولي الإدارات للعمل على تخفيض النفقات تفاوضياً، وبالتوازي مع ذلك تعمل الإدارات المختلفة على إعداد تقديراتها للإيرادات بغية الوصول إلى حلول إما بالحد من النفقات، وإما العثور على مصادر إيرادات جديدة.

وتعمل وزارة الخزانة (ممثلة بوزيرها) على إعداد الموازنة قبل عرضها على الحكومة، التي تقوم -أي الحكومة- بمناقشة بنودها الرئيسية ثم السماح لوزير الخزانة بإعدادها بشكلها النهائي. ولاحقاً لذلك، يعرض وزير الخزانة النفقات المتوقعة أمام مجلس العموم، وبعد ذلك يتم عرض الموازنة ككل أمام مجلس العموم، بما يعرف بخطاب الموازنة.

بعد خطاب الموازنة، يعمل مجلس العموم على مناقشة بنود الإنفاق بشكل منفصل، حيث يتم تقديم بنود الإنفاق بحضور مسؤولي الإدارات التنفيذية ذات الاختصاص، لعرض ومناقشة تقديراتهم للإنفاق ضمن موازنة العام القادم المقترحة، ويتم التصويت على كل بند على حدة. ومن المهم الإشارة هنا، إلى أن أعضاء مجلس العموم لهم الحق في خفض أو إلغاء أحد بنود الإنفاق، دون الحق في زيادتها، مع

ملاحظة أنه نادراً ما وافق الوزراء على خفض أو شطب أحد بنود الإنفاق المخصصة لوزاراتهم، ما يعني بالمحصلة أن التغييرات التي يتم إدخالها على مقترح الموازنة تكون غالباً سطحية ولا تمس جوهرياً المقترح المقدم للمجلس. كذلك الأمر فيما يتعلق بالإيرادات، إذ يحق لأعضاء مجلس العموم اقتراح إلغاء أو تخفيض أحد بنود الضرائب، لكن ليس اقتراح زيادتها، وتواجه اقتراحات الإلغاء أو التخفيض عادة بالرفض الحكومي. بعد اعتماد بنود الإيرادات والنفقات، يتم التصويت على الموازنة ككل في مجلس العموم، التي يتم تمريرها إلى مجلس اللوردات، الذي يقرها دون إبداء تعديلات عليها.

أما في فرنسا، فقد منح دستور الجمهورية الرابعة السلطة التشريعية سلطات واسعة في مجال الموازنة، وذلك عبر الإجراءات الخاصة التي أعطت الجمعية الوطنية القدرة على الماطلة في إقرار مشاريع الموازنة، ومن هنا، جاء دستور العام ١٩٥٨ ليحد من هذه الإجراءات، حيث كرس دستور الجمهورية الخامسة ما يمكن تسميته الموازنة التنفيذية، التي تعدها الحكومة وتعرضها على الجمعية الوطنية لإبداء الملاحظات واقتراح التعديلات، بما لا يشمل أي قدرة للجمعية الوطنية على تخفيض عوائد الموازنة العامة، أو زيادة الإنفاق الحكومي.

وعليه، فإن مشروع الموازنة يتم في الولايات المتحدة عبر إدارة الموازنة، وتحت إشراف الرئيس، ومن ثم للكونغرس أن يقبلها أو يعدلها، أما في بريطانيا، فإن الموازنة المعدة من قبل وزير الخزانة وتوجيهه رئيس الوزراء، فتعرض على النواب لإقرارها، إذ في حالة رفضها فإن البرلمان يواجه الحل بقرار من رئيس الوزراء. أما في فرنسا، فتشبه الآليات المستخدمة فيها تلك المعتمدة في النظام البرلماني البريطاني فيما يتعلق بالموازنة.

النظام السياسي في تركيا

بموجب الدستور التركي، يعرف النظام السياسي بأنه برلماني، حيث تناط الصلاحيات التشريعية بالجمعية الوطنية التركية (البرلمان)، ويؤدي البرلمان دوراً تشريعياً ورقابياً على السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء. ويشمل المجال التشريعي صياغة القوانين، وتعديلها وإلغائها، إضافة إلى اعتماد ميزانية الدولة، والتصديق على قرارات الحكومة (كإعلان الحرب، أو حالة الطوارئ)، كما أن نفاذ المعاهدات الدولية يعتمد على موافقة الأغلبية البرلمانية. ومن هنا، تشبه صلاحيات السلطة التشريعية في تركيا معظم الصلاحيات التي تمارسها البرلمانات في النظم البرلمانية.

كذلك، تتسم السلطة التنفيذية بثنائيتها، بمعنى وجود رئيس ورئيس للوزراء. ينتخب البرلمان رئيساً للجمهورية (بأغلبية ثلثي الأعضاء)، حيث يجوز انتخاب رئيس الجمهورية من بين أعضاء البرلمان أو من خارجه. ويعطي الدستور

التركي رئيس الجمهورية صلاحيات ووظائف في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية. تشريعياً، يدعو الرئيس إلى انعقاد دورة الجمعية الوطنية (البرلمان)، ويصادق على نشر القوانين عند اعتمادها رسمياً من قبل البرلمان، وهو المخول بالدعوة إلى استفتاء لإجراء تعديلات دستورية، كما يتمتع بسلطة تحويل القوانين إلى المحكمة الدستورية للنظر فيها. أما تنفيذياً، فيعمل الرئيس على تعيين أو قبول استقالة مجلس الوزراء (وبطبيعة الحال، فإن تعيين رئيس الوزراء يخضع للأغلبية البرلمانية عملياً)، كذلك يمكن أن يدعو رئيس الجمهورية إلى اجتماع الحكومة برئاسته، كما يتمتع الرئيس بسلطة تعيين مبعوثي الجمهورية الدبلوماسيين، وقبول أوراق اعتماد ممثلي الدول الأجنبية، كما أنه المخول بالتصديق على المعاهدات الدولية (لاحقاً لتصويت البرلمان). كذلك تمتد سلطات الرئيس لتشمل الموافقة على تعيين رئيس هيئة الأركان العامة للجيش. وأخيراً، يتمتع الرئيس بسلطات الموافقة أو المشاركة في تعيين أعضاء المحاكم الرئيسية في الجمهورية.

ويعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من بين أعضاء البرلمان، الذي يعهد إليه بتشكيل حكومته وعرضها للتصويت. دستورياً، تعمل الحكومة على تنفيذ السياسات العامة للدولة، وتحمل الحكومة مسؤولياتها أمام البرلمان، حيث تتحمل المسؤولية الجماعية على المستوى السياسي، فيما يسأل كل وزير أمام البرلمان فيما يتعلق باختصاص وزارته.

ويعتبر منصب رئيس الوزراء الأكثر أهمية في السلطة التنفيذية، فهو المسؤول عن ضمان ممارسة حكومته لصلاحياتها، فضلاً عن تنسيقه أعمال الحكومة بما ينفذ السياسات العامة، كذلك يعهد لرئيس الحكومة مسؤولية تنظيم وظائف مؤسسات الدولة التنفيذية على المستويين المركزي والمحلي.

وتمارس السلطة القضائية في تركيا ضمن مبدأ استقلالية القضاء، ويلزم الدستور جميع الهيئات الأخرى في الدولة بالامتثال لأحكام القضاء. وتتشكل بنية القضاء التركي من هيئات قضائية عليا إضافة إلى المحاكم الاعتيادية. ويحدد القانون اختصاصات الهيئات القضائية العليا، إذ تقوم المحكمة الدستورية بالبت في دستورية القوانين والتشريعات، والرقابة على الحسابات العامة لكبار موظفي الدولة وميزانيات الأحزاب السياسية. أما محكمة الاستئناف، فهي المرجعية الأخيرة لمراجعة الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم. أما مجلس الدولة، فيختص بالقضاء الإداري. يضاف إلى هذه الهيئات القضائية، المجلس الأعلى للحسابات العامة، الذي يتمتع بسلطة مراجعة الميزانيات العامة، وأي من نفقات وإيرادات الإدارات الحكومية، فيما تفصل محكمة الاستئناف العسكرية في الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية، تضاف إلى ذلك محاكم أخرى متخصصة لكل منها مرجعيتها في الهيئات القضائية سالفة الذكر.

لعب الجيش في تركيا دوراً مهماً في تكوين النظام والثقافة السياسية التركية منذ العهد العثماني، وقد عزز الجيش من دوره منذ نشأة الجمهورية التركية الحديثة عبر تعزيز استقلالية المؤسسة العسكرية ودورها في عملية التحديث. وبهذا الدور، أصبح الجيش يلعب دوره التقليدي في حماية الجمهورية من أي تهديد خارجي، وحماية النظام الجمهوري من التهديدات الداخلية، وهو الدور الذي يعبر عنه عادة بحماية علمانية الدولة وقوميتها، حيث تقدم المؤسسة العسكرية نفسها هنا كضامن لفكر كمال أتاتورك مؤسس الجمهورية التركية الحديثة.^{١٧} وهنا تبدو مكانة المؤسسة العسكرية ودورها موضع الكثير من الجدل حول ديمقراطية تركيا من جهة، وقدرة مؤسسات النظام المختلفة على ممارسة دورها من جهة أخرى.

إن استعراض التداخل في العلاقة بين المؤسسات المدنية للدولة والمؤسسة العسكرية في الحالة التركية، وإلقاء الضوء على ديناميات الوصاية العسكرية على النظام السياسي، والأنشطة المختلفة الخاصة بالدولة، يعطي مثلاً حياً خاصاً لفهم الديمقراطية داخل مؤسسات نظام سياسي من خارج الحالات القياسية السابقة. كما أن هذه الحالة تكتسب أهميتها في ضوء العلاقة الإشكالية بين القوى الإسلامية في تركيا، والنخب العلمانية (لاسيما المؤسسة العسكرية) التي تعتبر نفسها صاحبة مشروع الدولة القومية والتحديث.

السياق التاريخي لعلاقة المؤسسة العسكرية بمؤسسات الدولة

تم إرساء النظام البرلماني التركي منذ دستور العام ١٨٧٦، أما التعددية الحزبية فتعود للعام ١٩٤٥. وقد شهدت تركيا خلال العقود الستة أربعة انقلابات عسكرية، كادت تطيح بالتجربة الديمقراطية التركية. وعموماً، يعتبر التاريخ السياسي التركي إشكالياً، ويتسم بطبيعة غير مستقرة. ففي كثير من تجارب الدول حديثة النشأة لعبت المؤسسة العسكرية دوراً متعاضداً إزاء حالة البطء أو الإخفاق في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

وبالعودة إلى السياق التاريخي، فمع تفكك الإمبراطورية العثمانية، بدأ الجيش بفقدان قدرته على حماية حدود الدولة، وهنا بدأ نفوذ الباب العالي (السلطان) بالانحسار، بمعنى بدأت قوة النظام السياسي بالخبو التدريجي، ما أعطى مجالاً للجيش بتعزيز دوره واستقلالته، هذا على الرغم من أن المؤسسة العسكرية لعبت سابقاً أدواراً تدخلية في النظام السياسي وصلت لدرجة العصيان وإسقاط عدد من السلاطين. ويعتبر بعض الباحثين أن غياب الطبقة البرجوازية في الإمبراطورية العثمانية مهد الطريق أمام تعاضد دور المؤسسة العسكرية باعتبارها الأكثر تنظيماً وقدرة على قيادة حركة الإصلاح والتغيير، وعلى الرغم من اختلاف وتيرة العلاقة

بين الجيش والنظام العثماني، اتسم الجيش بالولاء والانضباط، وهو ما أعطاه القدرة على البقاء والاستمرارية حتى بعد انهيار الإمبراطورية.^{١٨}

ولاحقاً للعهد العثماني، عزز الجيش من سلطاته السياسية نتيجة حرب الاستقلال (١٩١٩-١٩٢٢) وبداية تشكيل الجمهورية، التي لعب فيها الجيش دور المؤسس والحارس للنظام السياسي ذي الحزب الواحد.^{١٩} وعلى الرغم من ذلك، تولد وعي مبكر لدى النخبة السياسية بأن حضور الجيش في الحيز السياسي سيؤدي إلى إضعاف وحدة الجيش وانضباطيته، وهو ما سعى كمال أتاتورك للحيلولة دونه. وقد نجح هذا التوجه إلى حد ما في إبعاد المؤسسة العسكرية عن المؤسسة الحزبية للنظام (حزب الشعب الجمهوري)، إلا أن الجيش حافظ على نفوذه في مجالين؛ الأول خطط التنمية الاقتصادية في الثلاثينيات، والثاني رفق مؤسسات الدولة بالمهارات اللازمة نظراً لكون الجيش على درجة أعلى من المؤسسة.

أحد المفاصل المهمة في سياق العلاقة بين المؤسسة العسكرية ومؤسسات النظام السياسي، إعادة تشكيل النظام السياسي التركي على أساس التعددية الحزبية، وذلك في الخمسينيات، حيث تمتع الحزب الديمقراطي بتأييد شعبي واسع، نتيجة معارضة الكثيرين لنظام الحزب الواحد، الذي عمل على الاستحواذ على السلطة في أواسط الخمسينيات، ما تسبب في استياء كبير في المؤسسة العسكرية وحزب الشعب الجمهوري، وأدى في ربيع ١٩٦٠ إلى اندلاع موجة من الاحتجاجات، وصل فيها الأمر بفشل فرض الأحكام العرفية لاستعادة النظام.^{٢٠} إن تهميش الحزب الديمقراطي للمؤسسة العسكرية أخذ بالتزايد وصولاً إلى إحداث توجهات في السياسة الدولية دون الرجوع للجيش، وعلى رأسها دخول تركيا في حلف شمال الأطلسي، ما دفع الجيش للانقلاب على الحكومة في العام ذاته، وتعيين حكومة جديدة تحت اسم لجنة الوحدة الوطنية، التي فوض لها ممارسة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية.

وهنا، تم تعديل دستور ١٩٢٣، حيث تم تبني دستور ١٩٦١، الذي صيغ بطريقة تطمينية (بأن الانقلاب جاء لصالح الديمقراطية)، وعليه تم التأكيد على الحريات والحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولضمان عدم هيمنة الأغلبية على الحكم تم تأسيس المحكمة الدستورية ومجلس الأمن القومي.^{٢١} وعلى الرغم من هذه التعديلات الدستورية، حاول الجيش الإبقاء على سلطته ونفوذه السياسي من خلال تأسيس مؤسسة عرفت باسم اتحاد القوات المسلحة، التي استمر نفوذها حتى العام ١٩٦٥. وقد عملت المؤسسة العسكرية كذلك على تعزيز نفوذها داخل المؤسسة القضائية، بشكل يضمن تحييد القضاء عن أي إمكانية لمحاسبة المؤسسة العسكرية أو الرقابة عليها. وخلال السبعينيات، عاد التوجه للتضييق على حريات المواطنين.^{٢٢} ومن جهة أخرى، ضعفت سلطة الحكومة إزاء تعاظم قوة الجيش، فتصاعدت حدة الاستقطاب السياسي والاجتماعي، وصولاً إلى أزمة اقتصادية

أدت إلى انتشار العنف، ما أدى إلى تدخل عسكري جديد في ١٩٨٠، حيث عملت المؤسسة العسكرية على حل البرلمان ووقف نشاط الأحزاب والنقابات، الأمر الذي حظي بتأييد شعبي، وذلك من أجل إنهاء حالة الاضطرابات.

وقد اتسمت بداية الثمانينيات بدور واسع للمؤسسة العسكرية في إدخال تغييرات جذرية في شتى المجالات، مع ترك صلاحيات واسعة للرئيس ديميريل في مجال الإصلاحات الاقتصادية، كما تم تعديل الدستور العام ١٩٨٣ بشكل يفرض تقييدات دستورية على الحريات والحقوق الأساسية، ومن جهة أخرى تعزيز السلطة السياسية للجيش، وزيادة سلطات الرئيس. وفي ظل هذا النفوذ العسكري، أجريت انتخابات تشريعية سمح لثلاثة أحزاب سياسية بالتنافس فيها، وفاز فيها حزب الوطن بقيادة أوزال، الذي سعى إلى العودة إلى ديمقراطية الحياة السياسية التركية من جهة، ومحاولة العودة إلى الحكم المدني خلافاً لرغبات المؤسسة العسكرية.^{٢٢} لكن على الرغم من هذا التوجه، ظلت الميزانية العسكرية بمعزل عن أي رقابة سياسية أو قانونية لأجهزة الدولة المدنية.

مع منتصف التسعينيات، بات واضحاً أن النظام الديمقراطي الذي بناه المدنيون، لم يكن يتمتع بالقوة اللازمة للاستمرار في خطوات "مدننة" مؤسسات الدولة، وبخاصة إزاء وحدة المؤسسة العسكرية من جهة، ومن جهة أخرى التحديات المتصاعدة التي لم ينجح هذا النظام الجديد في تجاوزها، لاسيما المسألة الكردية من جهة، وتصاعد الإسلام السياسي من جهة أخرى، ما أدى مرة أخرى إلى انقلاب عسكري "ناعم" في العام ١٩٩٧، كرد على فوز حزب الرفاه الإسلامي (بقيادة أربكان) في الانتخابات التشريعية قبل ذلك بسنتين.

وقد اعتبرت عدد من النخب المرتبطة بالمؤسسة العسكرية أن هذا التدخل جاء كرد فعل على ما بات يعرف بالتهديد الإسلامي لعلمانية الدولة، وأن مثل هذا التدخل لا يهدف إلى تهديد مؤسسات الديمقراطية بل جعلها قادرة على الاستمرار لكن تحت سلطة العسكر. وبالعودة إلى وصف الانقلاب بالناعم، فقد عملت المؤسسة العسكرية على الاستعانة بوسائل الإعلام وتحشيد قوى المجتمع ومؤسساته المدنية للقيام بالضغط لإسقاط حكومة أربكان، دون التدخل بالقوة العسكرية المباشرة. وهو ما اعتبر في حينه أداة شرعية بيد المؤسسة العسكرية، تسمح لها بإحداث التغيير السياسي دون الفعل المباشر فيه. استغلت المؤسسة العسكرية صعود حزب الرفاه، للبدء بما يمكن تسميته بإعادة هندسة المجتمع التركي بالشكل الذي يضمن الطابع العلماني له، وقد شملت الإجراءات التدخل في الحريات الشخصية لوقف ما اعتبر أسلمة مظاهر الحياة في تركيا.

منذ أواخر التسعينيات، بدأت تركيا تشهد تحولات مهمة في نظامها الديمقراطي، ودور المؤسسة العسكرية فيه. فمن جهة، سعت المؤسسة العسكرية إلى الحفاظ

على دورها كحارس لعلمانية الدولة، ومن جهة أخرى، سعت مؤسسات الدولة التركية إلى تحقيق تغييرات جذرية تتجاوب مع اشتراطات الاتحاد الأوروبي لقبول عضوية تركيا فيه. وعلى الرغم من أن هذه الاشتراطات لم تنص بوضوح على قضية هيمنة المؤسسة العسكرية على أجهزة الدولة المدنية، فإن عددا من الإشارات المكتوبة وغير المكتوبة (عبر المحادثات واللقاءات)، أكدت على أهمية "مدننة" مؤسسات الدولة التركية. وفي هذا السياق، دخل النظام السياسي التركي في مرحلة من المساومات الداخلية لتحقيق مزيد من الديمقراطية، وانفصال المؤسسة العسكرية عن الأجهزة المدنية للدولة، تمثلت أولى هذه الإجراءات في إبعاد القضاة العسكريين عن المحاكم، وزيادة العضوية المدنية في مجلس الأمن القومي التركي، والأهم من ذلك نزع الصلاحيات التنفيذية الواسعة عن المجلس، وحصص صلاحياته بتقديم النصح والاستشارة.^{٢٤}

في هذه الأجواء التحولية، برز حزب العدالة والتنمية، الذي قفز لصدارة المشهد السياسي كحزب إسلامي يحظى بتأييد واسع، وهو ما أتاح للحزب وضع مجموعة من الإجراءات للحد من النفوذ السياسي للمؤسسة العسكرية، التي على الرغم من التحولات الجديدة لم تتوقف عن محاولة إضعاف حكومة العدالة والتنمية. مع بقاء العلاقة في إطار من المواجهة المضبوطة على خلاف ردود فعل المؤسسة العسكرية في مراحل سابقة، حيث سعت المؤسسة العسكرية إلى الاعتماد على وسائل ناعمة لاستمرار الدور الذي تلعبه كضامن لعلمانية الدولة.

تركيا من النظام البرلماني إلى الجدل حول التحول إلى النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي^{٢٥}

على الرغم من مرور فترة طويلة أخذ فيها نظام الحكم في تركيا الشكل البرلماني، فإن الجدل بين النخب السياسية يحتدم حاليا حول إمكانية التحول إلى النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي، وبخاصة إزاء تحميل الكثيرين مسؤولية عدم الاستقرار إلى طبيعة النظام البرلماني، بوجود فسيفساء حزبية متنوعة. فخلال ثمانين عاما، شهدت تركيا الحديثة تشكيل حوالي ستين حكومة، واعتماد ثلاثة دساتير، كما شهدت أربعة تدخلات عسكرية كبيرة لتغيير الحكومة.

وكأي نظام برلماني، فقد مرت الحكومات التركية بحالة ضعف في حالة تشكيلها من قبل أغلبية برلمانية قليلة، أو عند اتخاذها الشكل الائتلافي، ما أعاق في كثير من الأحيان عجلة النمو الاقتصادي، وأدى إلى وضع أقرب إلى الشلل الحكومي منه إلى قدرة الحكومة لوضع برامجها حيز التنفيذ.

وقبل الخوض في اقتراحات المطالبين بإدخال تعديل جذري على بنية النظام التركي بتحويله لنظام رئاسي أو شبه رئاسي، يجدر التوقف عند اعتراضات الذين يرون

ضرورة إبقاء النظام بشكله الحالي، إذ يعتبر هؤلاء أن النظام الرئاسي يضع مزيداً من السلطات التنفيذية بيد السلطة التنفيذية، ما قد يقود إلى إعطائها هوامش سلطوية أوسع، قد تتحول مع الوقت إلى دكتاتورية، وبخاصة في دول لم تستكمل بعد عملية الديمقراطية كتركيا.

ورداً على هذا الإدعاء، يطرح مناصرو التعديل بعض ما أورده الدراسات حول تمتع النظم الرئاسية بدرجة أعلى من الديمقراطية، حيث أن انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة يعد ممارسة ديمقراطية أرقى من انتخابه من قبل البرلمان، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن النظم الرئاسية أكثر ديمقراطية لجهة المساءلة وتحديد هوية السلطة التنفيذية، فمن حيث المساءلة، فإن هناك صعوبة في تحميل المسؤولية لأي حزب في الحكومات البرلمانية، أو في حالة التعديلات الحكومية المتكررة، ومن حيث هوية السلطة التنفيذية، فإن الناخب لا يعرف من سيكون رئيس الوزراء، أو مع من سيتم تحالف البرنامج الحزبي الذي حظي بثقته في حال تشكيل تحالفات برلمانية، وهو الأمر الذي لا يضطر الناخب لانتظاره في حالة النظم الرئاسية.

أما التعديلات الجذرية التي يطالب بها منتقدو النظام البرلماني، وبخاصة فيما يتعلق باستقرار الحكومات وفعاليتها، فهي لا تقتصر على التحول إلى نظام رئاسي أو شبه رئاسي. وعليه، فإن أحد التعديلات المطلوبة، مثلاً، هي ترشيد النظام البرلماني، ويقع على رأس الإجراءات الترشيدية الحد من سلطة البرلمان في سحب الثقة، لإعطاء الحكومة قدرة أوسع على العمل. ويناقد منتقدو التغيير أن النظام الرئاسي يتعرض للجمود وعدم الفاعلية في حالة أن الرئيس من حزب مختلف عن حزب الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يعتبره المطالبون بالتغيير أمراً يمكن أخذه بالحسبان في حالة إجراء التعديلات المطلوبة على بنية النظام، وبخاصة أن الفسيفساء الحزبية الحالية في تركيا، لم تعرف الانسجام في النظام البرلماني القائم، فهي في كلتا الحالتين عامل إعاقة لعمل الحكومة، أو السلطة التنفيذية، والأهم من ذلك أن الجمود الذي يطال مؤسسة الرئاسة يبقى أقل حدة من الجمود الذي يصيب الحكومة لارتهاؤها للتحالفات البرلمانية، وإجراءات سحب الثقة أو انسحاب أحد الكتل المشكلة لها.

نقاش ختامي

بدأت الموجة الأولى من دراسة النظم الرئاسية والبرلمانية وشبه الرئاسية مع لينز الذي طرح أن هناك العديد من الأدلة التجريبية على أن النظم البرلمانية تقود لتوطيد الديمقراطية أكثر من النظم الرئاسية. وقد فتحت أطروحة لينز الجدل حول سمات ومميزات كل من النظم السياسية، حيث اتسمت معظم دراسات النظم السياسية خلال هذه الفترة بمحاولة الربط بين عاملين، العامل الأول التفسيري/المستقل وهو نوع النظام السياسي، والعامل التابع وهو درجة رسوخ النظام الديمقراطي.

وعلى الرغم من وجود باحثين حاولوا تنفيذ الإدعاء القائل بقدرة النظم البرلمانية على توطيد الديمقراطية أكثر من غيرها من النظم، بقي هذا الاتجاه مهيمنا على دراسات النظم السياسية. مع ضرورة الإشارة هنا، إلى أن لينز كممثل لهذه الموجة من الدراسات، لم يتناول النظم شبه الرئاسية بالتحليل، وصرف تركيزه على النظامين البرلماني والرئاسي، حيث استندت إدعاءات لينز إلى أن النظم الرئاسية تفتح المجال واسعاً للرئيس لاحتكار السلطة، هذا أولاً، ومن جهة أخرى فإن وجود رئيس وسلطة تشريعية قد يؤدي إلى تصادم وتنازع في الصلاحيات بينهما، ما يؤدي إلى تعطل مؤسسات الحكم.

في الموجة الثانية لهذه الدراسات، أضاف الباحثون عدداً آخر من العوامل، حيث أضيف عامل البنية الحزبية، وسلطة القيادة إلى نوع النظام كعوامل تفسيرية / مستقلة، فيما استبدل العامل التابع حيث بات يركز على الحكم الرشيد أكثر من الديمقراطية. وقد بدأت هذه الموجة بأعمال ماثيو شوغارت وجون كيري وغيرهما، الذين انطلقوا من أن ليس ثمة خصائص نقية للنظم السياسية، فالعلاقات داخل النظم تحكمها عوامل ومتغيرات أكثر من مجرد نوع النظام، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بانعكاس البنية المؤسسية للنظام على الممارسة الديمقراطية، ليس هذا فحسب، بل إن الأهم في تحديد شكل النظام السياسي يتعلق بالحكم الرشيد بشكل عام (ومن ضمن مظاهره الرئيسة الديمقراطية).

ومن ضمن الدراسات في هذه الموجة، ما أكد على نتائج لينز، بأن النظم الرئاسية شهدت درجة أقل من الاستقرار الديمقراطي، وذلك، على خلاف لينز، يعود لطبيعة البنية الحزبية، إذ ميزت هذه الدراسات بين النظم الرئاسية ثنائية الأحزاب، والنظم الرئاسية متعددة الأحزاب التي عرفت درجة أقل من الاستقرار، إذ قادت التعددية الحزبية غالباً إلى زيادة حدة الاستقطاب السياسي والجمود المؤسسي، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تلعب أدواراً حاسمة في استقرار النظام أو زعزعته. كما وجهت هذه الدراسات انتقاداً رئيسياً لدراسات الموجة الأولى التي بنيت على ثنائية الشكل المؤسسي للنظم السياسية، معتبرة أن هناك العديد من الأشكال المؤسسية خارج هذه الثنائية، وإن كانت جميعها تبحث أساساً في توزيع السلطات والعلاقة بينها، إلا أن درجة التوزيع ونوعية العلاقات تختلف بين نظام وآخر. ولا تتوقف إسهامات الموجة الثانية عند هذا الحد، إذ ركزت بعض الدراسات على الاختلافات داخل النظم ذاتها. وتعتبر هذه الدراسات أنه لا يمكن اعتبار النظم الرئاسية -مثلاً- تتمتع بالسمات نفسها، إذ أن اختلاف البنية الحزبية والنظم الانتخابية يؤدي حتماً إلى اختلافات في سمات هذه النظم ودرجة الاستقرار الذي تتمتع به.

إن الانتقال في دراسة النظم السياسية من تأثيرها على استقرار النظام الديمقراطي، إلى الحكم الرشيد ضمن الموجة الثانية من الدراسات، أدى إلى إعادة النظر في

كثير من مفردات التحليل في دراسات الموجة الأولى، فمثلاً أصبح التركيز على نظام التدقيق والتوازن كأساس للتفريق بين النظامين الرئاسي والبرلماني، ضمن الموجة الثانية، أساساً لتحليل مدى فاعلية النظام السياسي، وقدرته على التجاوب مع المتغيرات الداخلية والدولية، إذ أن وظائف أي نظام سياسي تتعدى الحفاظ على الديمقراطية، وتطال أساليب الحكم والإدارة القادرة على إحداث التوازن بين مختلف المتغيرات.

وبالانتقال إلى الموجة الثالثة من الدراسات حول بنية النظم السياسية، تحول التركيز إلى تحليل الفاعلين المتمتعين بحق النقض، أو فلنقل وكلاء النظام. هذا الاتجاه في الدراسات بدأ مع النصف الثاني للتسعينيات. ويمكن اعتبار جورج تسبلس أحد أهم المعبرين عن هذا الاتجاه، حيث تميزت هذه الموجة من الدراسات بصرامتها المنهجية، إذ تعتمد على الفاعلين كوحدة تحليل رئيسية، إضافة إلى استخدامها منهجية الخيارات العقلانية والبنية المؤسساتية. ويعرف تسبلس الفاعلين المتمتعين بحق النقض، بأولئك الأفراد أو المؤسسات المؤثرة في النظام السياسي، لدرجة قدرتهم على تغيير الوضع القائم، كالأغلبية البرلمانية على سبيل المثال. وعليه، يصبح التمييز بين النظم السياسية مبنياً على تحليل الفاعلين فيه، ومدى قدرتهم على إحداث التغيير، أو الوقوف في وجهه، بغض النظر إن كان النظام برلمانياً أو رئاسياً أو مختلطاً.

كما تستخدم ضمن هذا الاتجاه من الدراسات مقارنة تعتمد على تحليل اتجاهات السلطة وتفويضاتها المختلفة، إذ أن تفويض السلطة التنفيذية يتم من الشعب إلى الرئيس في النظم الرئاسية، فيما يتم من الشعب إلى البرلمان وصولاً لرئيس الحكومة في النظم البرلمانية، وهو ما يعني اختلاف النظم في طرق أدائها ووظائفها، ووسائل مساءلتها. يضاف إلى ذلك أن النظم السياسية، على اختلاف بنيتها، تستخدم آليات تحليل لسياساتها وخياراتها المختلفة، تعتمد على ما يشبه حساب التكلفة، ما يجعل النظم السياسية تتشابه في خياراتها ضمن نفس ظروف الربح والخسارة، بغض النظر عن بنيتها المؤسساتية. مع أهمية الإشارة هنا، إلى أن آليات صنع السياسات تمثل بحد ذاتها ميداناً للتمايز ليس بين النظم تبعاً لبنيتها المؤسساتية، بل بين النظم السياسية بشكل عام، ما يؤثر على فعاليتها، ومدى استقرارها، ودرجة ديمقراطيتها.^{٢٦}

الهوامش

¹ Gerardo L. Munck. *The Past and Present of Comparative Politics*. (Working Paper #330). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, forthcoming, 2007.

^٢ لمزيد من التفاصيل حول هذه الفترة، يمكن الرجوع إلى:

Richard S. Katz. *Political Institutions in The United States*. Oxford. England: Oxford University Press, 2007, p.6

Paul Christopher Manuel and Anne Marie Cammisa. *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Boulder. Colorado: Westview Press, 1999, p.60

³ Manuel and Cammisa, 1999, p.61

⁴ David P. Currie. *The Constitution in Congress: The Federalist Period 1789 - 1801*. Chicago: University of Chicago Press, 1997, pp. 28-29 and Katz 2007, p. 113.

⁵ Katz, 2007, p. 31.

^٦ جابرييل الموند، وجي بنجهام باويل. *السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية*. ترجمة: هشام عبد الله، مراجعة: سمير نصار. ط ١، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص: ٩٧٥.

⁷ D.W. Brogan. *Government of the People: A Study in the American Political System*. New York: Harper & brothers, 1933, p.117.

^٨ لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى عادل ثابت. مصدر سابق. ص: ٦٦. وكذلك دايفيد كويل. *النظام السياسي في الولايات المتحدة*. ترجمة: توفيق حبيب، بغداد: مكتبة المثني. ص: ٢١٧ وما بعدها.

^٩ الموند، ص: ٩٥٩.

¹⁰ Katz, 2007, p. 116.

^{١١} الموند، ص: ٩٥٩.

^{١٢} عادل ثابت. مصدر سابق، ص: ٦٥.

^{١٣} لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى: هارولد زينك وآخرون. *نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة*. ترجمة: محمد صبحي. القاهرة: مطبعة المعرفة. ١٩٨٥. ص: ٢٥١. كذلك: ماكس سكيدمور ومارشال وانك. *كيف تحكم أمريكا*. ترجمة: نظمي لوقا. الطبعة الثالثة. القاهرة: الدار الدولية للنشر. ١٩٨٨. ص: ٢٠٠.

^{١٤} عادل ثابت. *النظم السياسية: دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في البلدان العربية*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر. ١٩٩٩. ص: ٦٥.

^{١٥} تم الاعتماد في هذا الجزء من الدراسة على المراجع التالية:

- Tony Wright. *British Politics: a Very Short Introduction*. Oxford University Press, 2003.
- Duncan Watts. *British Government and Politics: A Comparative Guide*. Edinburg University Press, 2006.
- T. O. Lloyd. *The British Empire, 1558-1995*. Oxford University Press, 1996.
- Douglas V. Verney. *The Analysis of Political Systems*. Routledge & Kegan Paul Ltd.1965.

^{١٦} تم الاعتماد في هذا الجزء من الدراسة على المراجع التالية:

- Jean Blondel and E. Drexel Godfrey. *The Government of France*, New York, T. Y. Crowell Co.1968.
- Dorothy Pickles. *The Fifth French Republic*. Methuen Young Books, 3rd ed. 1960.
- Roy C. Macridis (Author), Robert E. Ward (Editor). *Modern Political Systems: Europe*. Prentice Hall, 3rd ed. 1972.

¹⁷ T. Demirel. "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Toplumsal Meşruiyeti Üzerine". *Toplum ve Bilim* 93, 2002, pp. 29-54.

¹⁸ W. Hale. *Türkiye'de Ordu ve Siyaset*. İstanbul: Hil Yayınları, 1996.

¹⁹ T. Demirel. "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Toplumsal Meşruiyeti Üzerine". *Toplum ve Bilim* 93, 2002, pp. 29-54.

²⁰ B. Lombardi. "Turkey: The Return of the Reluctant Generals?". *Political Science Quarterly* 112, 1997, pp. 191-215.

²¹ Ibid.

²² A. Bayramoğlu. "Asker ve Siyaset" In A. Bayramoğlu, A. İnsel (eds.), *Bir Zümre Bir Parti: Türkiye'de Ordu*, İstanbul : Birikim Yayınları, 2006, pp. 59-118.

²³ Mehmet Ali Birand, Soner Yalçın. *The Özal: Bir Davanın Öyküsü*, İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2001.

²⁴ G. Jenkins. "Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey". *International Affairs* 83, 2007, pp.339-355.

²⁵ See: Ömer Faruk Ertürk. "Winner Pays It All: Who is Loser Then? The Current Parliamentarism In Search of Presidentialism in Turkey". *Turkish Journal of Politics*. Vol. 2 No. 1 Summer 2011. And Recep Türk. "Feasibility of Presidential System in Turkey". *Turkish Journal of Politics*, Vol. 2 No. 1 Summer 2011.

^{٢٦} لمزيد التفاصيل حول الموجات الثلاث في دراسة النظم السياسية، يمكن الرجوع إلى:

- Robert Elgie. "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?". *Democratization*, Vol.12, No.1, February 2005, pp.106-122.
- Richard Gunther. *The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform*. Department of Political Science, University of Cologne. 1997.

المراجع

- ألموند، جابرييل وجي بنجهام باويل. *السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية*. ترجمة: هشام عبد الله، مراجعة: سمير نصار. ط ١، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
- ثابت، عادل. *النظم السياسية: دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في البلدان العربية*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٩.
- زينك، هارولد وآخرون. *نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة*. ترجمة: محمد صبحي. القاهرة: مطبعة المعرفة، ١٩٨٥.
- سكيدمور، ماكس ومارشال وانك. *كيف تحكم أمريكا؟* ترجمة: نظمي لوقا. الطبعة الثالثة. القاهرة: الدار الدولية للنشر، ١٩٨٨.
- كويل، دايفيد. *النظام السياسي في الولايات المتحدة*. ترجمة: توفيق حبيب. بغداد: مكتبة المثني، ١٩٥٥.
- Bayramoğlu, A. "Asker ve Siyaset" In A. Bayramoğlu, A. *İnsel (eds.), Bir Zümre Bir Parti: Türkiye'de Ordu*. İstanbul: Birikim Yayınları. 2006.
- Birand, Mehmet Ali and Soner Yalçın. *The Özal: Bir Davanın Öyküsü*. İstanbul, Doğan, 2001.
- Blondel, Jean and E. Drexel Godfrey. *The Government of France*. New York, T. Y. Crowell Co.1968.
- Brogan, D.W. *Government of the People: A Study in the American Political System*. Harper & brothers. New York, 1933.
- Currie, David P. *The Constitution in Congress: The Federalist Period 1789 - 1801*. Chicago: University of Chicago Press,1997
- Demirel, T. "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Toplumsal Meşruiyeti Üzerine" *Toplum ve Bilim* 93, 2002.
- Elgie, Robert. "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies?". *Democratization*, Vol.12, No.1, February 2005.
- Ertürk, Ömer Faruk. "Winner Pays It All: Who is Loser Then? The Current Parliamentarism In Search of Presidentialism in Turkey". *Turkish Journal of Politics* Vol. 2 No. 1 Summer 2011.

- Hale, W. *Türkiye’de Ordu ve Siyaset* . İstanbul: Hil Yayınları, 1996.
- Jenkins, G. “Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey”. *International Affairs* 83, 2007.
- Katz, Richard S. *Political Institutions in The United States*. Oxford. England: Oxford University Press, 2007.
- Lloyd, T. O. *The British Empire, 1558-1995*. Oxford University Press, 1996.
- Lombardi, B. “Turkey: The Return of the Reluctant Generals?”. *Political Science Quarterly* 112, 1977.
- Macridis, Roy C. (Author), Robert E. Ward (Editor). *Modern Political Systems: Europe*. Prentice Hall, 3rd ed. 1972.
- Manuel, Paul Christopher and Anne Marie Cammissa. *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Boulder. Colorado: Westview Press, 1999.
- Munck, Gerardo L. *The Past and Present of Comparative Politics*. (Working Paper #330). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, forthcoming, 2007.
- Pickles, Dorothy. *The Fifth French Republic*. Methuen Young Books, 3rd ed. 1960.
- Türk, Recep. “Feasibility of Presidential System in Turkey”. *Turkish Journal of Politics*. Vol. 2 No. 1 Summer 2011.
- Verney, Douglas V. *The Analysis of Political Systems*. Routledge & Kegan Paul Ltd. 1965.
- Watts, Duncan. *British Government and Politics: A Comparative Guide*. Edinburg University Press, 2006.
- Wright, Tony. *British Politics: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, 2003.

تجربة النظام السياسي الفلسطيني
في ظل السلطة الفلسطينية

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 تطوّر 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 أوصلو، 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 تخيص 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 وفض 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 وحرّياتهم، كما أنه قنّ 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 ووضعه 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 إفرازات اتفاق أوسلو. 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 ليتهولد، 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.

المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي
ال فلسطيني المقترح

المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي

الفلسطيني المقترح*

تعرض هذه الورقة حصيلة نقاشات دارت بين مجموعة السياسات العامة في مؤسسة مواطن حول المبادئ الأساسية التي يجب أن يتضمّنها، وأن يقوم عليها النظام السياسي الفلسطيني، والتي يجب أن تنعكس بشكل مناسب في الدستور الفلسطيني القادم. تمثل هذه المبادئ مجموعة من الافتراضات الأساسية والقواعد العامة التي يجب الاتفاق عليها قبل البدء في صياغة أي دستور، بحيث تشكل في حال الاتفاق عليها المرجعية لعملية الصياغة. وفي حال التوافق على هذه المبادئ بين الأطراف السياسية والاجتماعية، تصبح عملية كتابة الدستور عملية فنية وتقنية تسعى إلى تحويل هذه المبادئ إلى مواد دستورية وقانونية.

وفي كتابة هذه المبادئ، تم الأخذ بالاعتبار التجربة الفلسطينية منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، والتجارب العربية، وبخاصة تجارب صياغة الدساتير الجديدة بعد ثورات الربيع العربي، إضافة إلى المبادئ والأحكام العامة المتعلقة بالأنظمة الديمقراطية. فتجربة صياغة الدساتير الجديدة في بعض الدول العربية مثل تونس، ومصر، واليمن، وليبيا، وما صاحبها ويصاحبها من حوارات ونقاشات

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

دائرة بدرجات ومستويات متفاوتة بين هذه الدول، تشير إلى أنه حتى هذه اللحظة لم يتم الوصول بعد إلى صيغة مستقرة للعقد الاجتماعي الذي ينظم علاقة الدولة بالمجتمع بعد الثورات العربية، بما يضمن أوسع أشكال التوافق والمشاركة، ويعكس حالة التنوع الفكري والسياسي الموجودة. وبالتأكيد، فإن عملية صياغة عقد اجتماعي من هذا النوع تواجه تحديات واستعصاءات كبيرة، ليس أقلها حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي أثناء فترة التحول، أو رغبة أحد الأطراف في السيطرة والاستئثار بالحكم في ظل تعنت أطراف أخرى، وعدم تقبلها فكرة دخول بعض القوى إلى ساحة العمل السياسي أو الحكم.

في ضوء ذلك، تهدف هذه المبادئ في مجملها إلى وضع أسس نظام ديمقراطي فعّال ومستقر، يقوم على مبدأ المواطنة، ويضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين كافة دون تمييز. كما تسعى هذه المبادئ إلى وضع الإطار العام والقواعد الأساسية للعملية السياسية، بما يكفل استمرار النظام الديمقراطي ويضمن للجهة أو الحزب أو الأحزاب الفائزة بالانتخابات أن تتولى الحكم، سواء بمفردها أو بالائتلاف مع آخرين، طوال المدة التي تسبق الانتخابات التالية، دون أن ينتقص ذلك من حقوق المعارضة السياسية في ممارسة معارضتها، أو من حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية.

وفيما يلي عرض لهذه المبادئ:

١. **الشعب مصدر السلطات في الدولة:** يمارسها من خلال ممثليه الشرعيين الذين يختارهم بموجب انتخابات حرة ونزيهة ودورية، أو من خلال الاستفتاء العام الذي ينظمه الدستور ويحدد شروطه والحالات التي تستوجب أو تجيز اللجوء إليه. لكن هذا التفويض الشعبي الممنوح للأحزاب أو الكتل الفائزة في الانتخابات ليس مطلقاً، فهو لا يعفي الطرف الفائز في الانتخابات من احترام القانون وحقوق المواطنين وحرياتهم، كما أنه ليس أبدياً فهو مرتبط بالفترة الزمنية التي تفصل بين الانتخابات الدورية. ولتحديد مفهوم الشعب ونطاقه لأغراض هذا المبدأ، يكون مفهوم المواطنة أو بشكل أدق رابطة الجنسية هي الأساس. فالشعب المقصود هنا هو مجموعة من الأشخاص تربطهم علاقة قانونية مع الدولة من خلال الجنسية التي يحملونها. فاعتبار رابطة الجنسية هي أساس في تحديد مفهوم الشعب سوف يعزز من مفهوم المواطنة، وينمي الاهتمام الشعبي بالشأن العام، إضافة إلى اكتساب مؤسسات الدولة الشرعية اللازمة لممارسة مهامها، والتقليل من فرص اللجوء للعنف لتحقيق مطالب سياسية قد تكون شرعية.

يترتب على هذا المبدأ ضرورة أن يتضمن الدستور النصوص التي تضمن إجراء انتخابات دورية، تتيح التداول السلمي للسلطة، وأن تترجم نتائج الانتخابات في المؤسسات الحاكمة، وفي توزيع القوة السياسية في الدولة، وذلك كأحد

أوجه أو مظاهر أن الشعب مصدر السلطات. كما يقتضي هذا المبدأ وجود نظام سياسي يكفل مشاركة الشعب في حكم نفسه بنفسه، عن طريق اختيار ممثليه الشرعيين، إضافة إلى تكريس آليات دستورية تضمن عمل مؤسسات الدولة على صيانة مصالح الشعب.

٢. الفصل بين السلطات هو المركز الأساسي للنظام السياسي: لا يعني مبدأ الفصل بين السلطات استقلالية كل جهاز حكومي أو سلطة من سلطات الدولة عن أي رقابة أو قيد، بل يقتضي وجود رقابة متبادلة (checks and balance) بين سلطات الدولة الرئيسية في ممارستها للسلطات التشريعية و/أو التنفيذية و/أو القضائية، بشكل يحد من تعسف أي من الأطراف في استخدام سلطته، ويحول دون تركيز القوة في يد سلطة أو جهاز أو شخص واحد، وبالتالي يقلل من فرص احتكار السلطة أو تحويلها إلى سلطة مطلقة.

يترتب على قبول مبدأ الفصل بين السلطات وتنظيمه بالشكل المناسب في الدستور خلق نظام سياسي مقيد بوجود رقابة متبادلة بين سلطات الدولة، وتوازن قوى يمنع تعسف أي من السلطات الثلاث أو رموزها باستخدام السلطة المطلقة تجاه الآخرين، والتقليل من محاولات أي من سلطات الدولة التملص، باسم الفصل بين السلطات، من الرقابة على ما يصدر عنها من قرارات. كما أن من النتائج العملية التي تترتب على هذا المبدأ، قيام نظام سياسي يمكن الحكومة من ممارسة السلطة بطريقة فاعلة وشرعية، بحيث تتخذ القرارات السياسية وفق الآليات، ومن خلال القنوات الدستورية الموصوفة، ويقلل من فرص لجوء الفاعلين الرئيسيين في النظام السياسي للعنف لتحقيق أهدافهم السياسية.

٣. التعددية السياسية مكفولة: يحترم النظام السياسي التعددية السياسية، ويحمي الدستور حق المواطنين في مشاركتهم في الحياة السياسية من خلال الحق في تنظيم أحزاب، والمشاركة في الانتخابات عن طريق الترشح والتصويت دون تمييز. كما يضمن حق المواطنين في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني والانخراط فيها، أو في نقابات مهنية وعمالية خاصة بهم. ويقتضي مبدأ التعددية أن تلتزم الأكثرية السياسية باحترام حق الأقلية وحقوق الأفراد وحياتهم الدستورية. فالانتخابات ليست تفويضاً مطلقاً وأبدياً للخروج عن شروط اللعبة السياسية (التي يحدد الدستور معالمها الرئيسية). كما تلتزم الأحزاب السياسية باحترام مؤسسات الدولة وآلية صنع القرار فيها. يسهم هذا المبدأ في خلق نظام سياسي يقوم على التعددية السياسية والحزبية، ويكفل وصول الطرف أو الأطراف التي تحصل على أكثرية الأصوات في الانتخابات للحكم طيلة الفترة الزمنية التي يحددها الدستور. كما يخلق نظاماً سياسياً يتم سقل معاملة شعبياً من خلال الانتخابات الدورية من جهة، ومن خلال توفير آليات تتيح رقابة شعبية للأفراد وللمجموعات الأخرى (مثل المجتمع المدني

والإعلام، ... الخ) من جهة أخرى، كما يكفل صون مؤسسات الدولة لمصالح الشعب الذي تدعي تمثيله. وتعزز الديمقراطية من شرعية من يمارس السلطة دون أن يؤدي ذلك إلى تعسف الأكثرية في الحكم.

٤. سيادة القانون أو حكم القانون: وتعني التزام الحكومة والأفراد بالقانون. فأجهزة الدولة المختلفة تمارس سلطاتها واختصاصاتها بموجب القانون، وتحكم من خلاله وتلتزم بتطبيقه بالمساواة على الجميع دون استثناء. في المقابل، يمتنع الأفراد عن أخذ الحقوق باليد ويلتزمون باللجوء إلى مؤسسات الدولة المختلفة للحصول على الخدمة العامة (من خلال المرافق العامة)، أو للحماية (من خلال آليات الضبط الإداري)، أو من خلال اللجوء للقضاء. ولا تقيد الدولة الحريات إلا في نطاق ما هو ضروري لضمان الحريات ذاتها، ويكون ذلك فقط من خلال القانون. يكفل القانون تلك المساحة الكافية لممارسة الحريات العامة دون أن يشكل ممارسة أي حق أو حرية انتقاصاً غير مبرر و/أو غير مشروع لحق الآخرين أو حريتهم. كما يترتب على مبدأ سيادة القانون، عدم جواز فرض أية عقوبة دون نص قانوني، ويمنع تطبيق القانون بأثر رجعي إلا ما تتم الإشارة إليه بشكل صريح في الأمور غير الجزائية، أو في حال توفرت مصلحة أفضل للأفراد في التطبيق الرجعي للقانون. لا يتناقض "حكم القانون" مع إمكانية تقييد الحريات الفردية في حال تم الالتزام بأن يكون هذا التقييد هو استثناء للقاعدة العامة (التي تقوم على الإباحة)، وفقط ضمن نطاق ما هو ضروري لضمان حريات الآخرين، وفي حال تم ذلك بطريقة تسمح للأفراد بتطبيق القانون بطريقة تجعلهم يخططون حياتهم مع معرفة مسبقة لنتائج أفعالهم. وتلتزم المحاكم الفلسطينية بتطبيق القانون الدولي العرفي، كما تلتزم بتطبيق المعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها وفقاً للإجراءات الدستورية.

ويقتضي هذا المبدأ، وجود نظام سياسي يمكن الأفراد من الطعن فيما تتخذه الحكومة من قرارات ماسة بحرياتهم، أو مقيدة لحقوقهم، من خلال اللجوء لقاضيهم الطبيعي، أو من خلال آليات التظلم الإدارية التي تلتزم الدولة بتوفيرها. كما يتطلب هذا المبدأ وجود ترتيبات دستورية تكفل إمكانية إلغاء أو تعليق أية قوانين أو قرارات أو تصرفات مخالفة للدستور، بما في ذلك تلك التي تمس بالحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها الدستور صراحة أو ضمناً، بحيث يحترم المشرع العادي ما يصدر عن المشرع الدستوري، وتلتزم أجهزة الدولة المختلفة باحترام الحقوق والحريات الدستورية.

٥. الدولة المدنية الموحدة والمساواة أمام قانون الدولة ومحاكمها: المساواة أمام القانون والمحاكم ضروري لإنشاء دولة مدنية تقوم على المواطنة. أما وحدة الدولة فتعني وجود مرجعيات ومؤسسات دستورية عليا واحدة على مستوى الدولة. لكن وحدة الدولة لا تنفي أن يتيح النظام السياسي تنوع وتعدد

التشريعات والأنظمة القضائية والإدارية داخل الدولة، بحيث يكون هناك بعض الاختلافات التشريعية بين منطقة (إقليم) وأخرى، شريطة خضوعها لمرجعية عليا واحدة. فعلى الصعيد التشريعي، من الضروري السعي إلى توحيد الأنظمة القانونية المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة في منظومة وإطار قانوني وطني موحد، لكن يمكن لهذا التوحيد أن يتيح هامشا من اختلاف التشريعات المطبقة في كلتا المنطقتين. ويقتضي مبدأ الدولة المدنية الموحدة، رفض الأنظمة القضائية الموازية للقضاء النظامي، مع ضرورة إخضاع جميع المحاكم الشرعية والدينية لرقابة المحاكم النظامية، وبخاصة من خلال المحكمة العليا، بصفتها محكمة نقض، إضافة إلى الرقابة على دستورية القوانين السارية على الأحوال الشخصية وقرارات المحاكم الدينية، من خلال المحكمة الدستورية العليا. كما يقتضي هذا المبدأ وحدانية التشريع في الدولة؛ فلا يعقل أن يخضع فلسطينيون داخل وطنهم لقانون غير القانون الفلسطيني دون أن يؤدي ذلك إلى الانتقاص من سيادة الدولة وحق الفلسطينيين في تقرير المصير. يترتب على تبني مبدأ الدولة المدنية الموحدة، تعزيز المواطنة من خلال تعزيز مفهوم المساواة أمام قانون الدولة والقضاء، وتعزيز مبدأ خضوع الفرد لقاضيه الطبيعي.

٦. اعتماد النظام الرئاسي المقيد: بناء على تجربة النظام السياسي الفلسطيني منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٤، ومن خلال التجارب العربية بما فيها تجارب صياغة الدساتير في دول الربيع العربي، فإن النظام الرئاسي المقيد قد يكون هو الأنسب للدولة الفلسطينية. فالنظام البرلماني الخالص على الطريقة البريطانية يلزمه تقاليد وأعراف مستقرة، وهو غير متوفر في دولة حديثة النشأة مثل فلسطين، وإلا قد ينتج عنه حالة عدم استقرار سياسي. كما أن النظام الرئاسي على الطريقة الأمريكية الذي يقوم على انتخابات دورية منتظمة بطريقة جامدة، بحيث لا تتمكن السلطة التنفيذية من الدعوة لانتخابات مبكرة، ولا يستطيع البرلمان أن يحجب الثقة عن السلطة التنفيذية، يحتاج أيضاً إلى تقاليد وأعراف تسمح لمثل هذا النظام بالبقاء والاستمرار، وهو غير متوفر في الحالة الفلسطينية كذلك.

يقوم النظام الرئاسي المقيد على مبدأ الفصل بين السلطات، مع إمكانية قيام رئيس الدولة بحل المجلس التشريعي/البرلمان، وإمكانية قيام المجلس التشريعي/البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة. تحتاج الحكومة لثقة البرلمان كي تمارس مهامها، ولكن الرئيس ينتخب مباشرة من الشعب ولا يحتاج إلى ثقة البرلمان، وبالتالي لا يتأثر بالأكثرية البرلمانية، التي قد تختلف عن حزب الرئيس. لكن على الرئيس أن يستقيل من أي مهام رسمية داخل حزبه حال انتخابه رئيساً للدولة. لا يمارس رئيس الدولة أي سلطة تنفيذية مباشرة، وإنما يكون ذلك من خلال مجلس الوزراء، وبالتالي فإن أي قرار تنفيذي يصدر عن الرئيس يجب أن يكون من خلال مجلس الوزراء أو الوزير المختص الذي يجب

أن يوقع على القرار المعني بجانب توقيع الرئيس. يتشكل مجلس الوزراء من رئيس الدولة والوزراء ورئيس الوزراء، ويترأس رئيس الدولة جلسات مجلس الوزراء، وفي حال غيابه يترأس الاجتماع رئيس الوزراء.

تمنح بعض الصلاحيات السيادية للرئيس يمارسها بشكل مباشر دون الحاجة لمجلس الوزراء، وبخاصة في حال النزاع بين أجهزة الدولة (البرلمان والحكومة)، بحيث يكون للرئيس صلاحية الطلب من شخص آخر تشكيل الحكومة، وفي حال عجز رؤساء الوزراء المقترحين في الحصول على ثقة البرلمان، يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان لتجنب الاستمرار بالأزمة، والدعوة لإجراء انتخابات خلال فترة زمنية يحددها الدستور. كما تكون للرئيس صلاحية رد التشريعات، وفي حال إصرار البرلمان على موقفه يجب حصول التشريع المعني على أغلبية ثلثي الأعضاء حتى يمرر على الرغم من اعتراض الرئيس. ويمكن إعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة من خلال رئيس الدولة بعد استشارة الحكومة، وتكون حالة الطوارئ مؤقتة ومحددة بموجب المرسوم الرئاسي الذي يعلنها. ويكون لرئيس الدولة الاختصاص الكامل في حالات يكون فيه استقلال الدولة وأمنها معرضين للخطر، ويستعين بذلك بالقوات المسلحة. فيما عدا تلك الظروف الاستثنائية، تمارس السلطات الثلاث الأخرى اختصاصاتها في الظروف الطبيعية دون تدخل للجيش.

ووفقاً للنظام الرئاسي المقيد المقترح، لا يوجد ما يمنع أن يتم اختيار الوزير من بين أعضاء المجلس التشريعي/البرلمان، ولكن في حال حصول الحكومة على الثقة، يجب على الوزير المكلف تقديم استقالته من منصبه كنائب في البرلمان، ويتم ملء الشاغر وفق ما يحدده قانون الانتخابات. ويمكن للوزراء اقتراح مشاريع قوانين من خلال مجلس الوزراء بما يحقق السياسات العامة التي ترغب الحكومة في تحقيقها باستخدام التشريع كأحد أدوات تنفيذ السياسات العامة.

٧. وجود آليات مناسبة لحل الخلافات: إن وجود نظام سياسي فاعل (يقوم على الفصل بين السلطات) مرهون بوجود آليات لحل الخلافات التي قد تنشأ بين أجهزة الدولة وسلطاتها المختلفة، بما يضمن استمرار هذا النظام دون وصوله إلى طريق مسدود، واضطرار الأطراف السياسية الفاعلة فيه إلى اللجوء إلى العنف، أو إلى وسائل غير دستورية في تسوية خلافاتها. فمهما كان النظام السياسي متطوراً من حيث التصميم، ومهما كان الدستور مفصلاً، فإنه لا يمكن له أن يتنبأ بجميع الخلافات والنزاعات الممكنة، لكن يمكنه أن يضع آليات للتعامل معها، بحيث لا يتوقف النظام السياسي عن العمل في حال نشوئها. لذا، يجب أن يحتوي الدستور على آليات دقيقة للتعامل مع الأزمات التي يمكن أن تنشأ بين أجهزة الدولة، مع تحديد مرجعية عليا تكون حكماً بين السلطات. وعادة ما تكون المرجعية النهائية للبت في القضايا الخلافية وحل الخلافات

المستعصية بين السلطات، هي إما رئيس الدولة، وإما المحكمة الدستورية، وإما يمكن الجمع بينهما. فرئيس الدولة يملك تفويضاً شعبياً باعتبار أنه منتخب من قبل الشعب مباشرة (في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية)، ولكن تبقى احتمالية إمكانية تعسفه في الحكم أو أن يكون طرفاً في الخلاف السياسي القائم واردة، لذا يمكن أن تكون هناك أيضاً مرجعية أخرى وهي المحكمة الدستورية. فالمحكمة الدستورية يفترض بها أنها مرتبطة بالدستور وروحه وأهدافه وأساساته والمبادئ العامة التي تحكمه، ولا ترتبط بتفويض شعبي متقلب. ولضمان دور فاعل للمحكمة الدستورية، يجب أن يكون هناك للسلطات الثلاث دور في تعيين قضاتها مع وجود ضمانات وترتيبات استقلالية للقضاة من خلال الأمان الوظيفي المرتبط بالولاية مدى الحياة، أو الولاية لمدة زمنية محددة غير قابلة للتجديد أو العزل. كذلك يمكن أن يكون الاستفتاء الشعبي إحدى الآليات التي يمكن اللجوء إليها في حالات محددة للخروج من أزمات أو خلافات سياسية مستعصية. إن من شأن وجود آليات ومرجعيات واضحة لحل الخلافات السياسية خلق نظام سياسي فاعل ومستقر، تقل فيه إمكانية لجوء الأطراف إلى العنف لحل خلافاتهم.

٨. **الدولة ومنظمة التحرير:** في حال قيام دولة فلسطين على جزء من أرض فلسطين التاريخية، فإن هذا لا ينتقص من حق جميع الفلسطينيين في تقرير المصير، ولا يشكل قيام الدولة بديلاً عن حقهم في العودة إلى وطنهم. وفي هذه الحالة، ستكون الدولة الفلسطينية دولة لجزء من الفلسطينيين (في الغالب المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة ومن يحصل على الجنسية من لاجئي المهجر والشتات). تمنح الدولة الجنسية الفلسطينية للفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن يطلبها من اللاجئيين الفلسطينيين وفقاً لأحكام قانون الجنسية الذي سوف تسنّه الدولة.

إن عملية بناء الدولة تختلف في جوهرها عن عملية التحرير، ومع ذلك يجب المحافظة على العلاقة الوثيقة بين الدولة الفلسطينية ومنظمة التحرير، إلا أنه يجب عدم الخلط بين أشخاص ومؤسسات الدولة الفلسطينية ومؤسسات منظمة التحرير. تتابع المنظمة جميع الصلاحيات التي لا تناط بالدولة، بما فيها القضايا المرتبطة بحق الفلسطينيين بتقرير المصير، وتحقيق الأهداف الوطنية الفلسطينية، والقضايا الأخرى المرتبطة بالفلسطينيين غير المواطنين. يهدف النظام السياسي في الدولة الفلسطينية إلى خدمة مواطني الدولة أولاً، ويكون نظاماً سياسياً مستقلاً. كما تكون دولة فلسطين مستقلة تتمتع بشخصية معنوية دولية، دون أن تشكل بديلاً عن منظمة التحرير، ولا تشكل انتقاصاً من حق العودة.

٩. **النظام الانتخابي:** هناك أشكال عديدة من الأنظمة الانتخابية في الدول الديمقراطية، وكل دولة تأخذ النظام الذي تراه الأنسب لظروفها السياسية

والاجتماعية. والتجربة الفلسطينية الانتخابية، على الرغم من قصرها، تعتبر تجربة غنية ومتنوعة يمكن الاستفادة منها والبناء عليها. وبمعزل عن طبيعة النظام الانتخابي الذي يمكن تبنيه في المستقبل، فإن هناك مجموعة من المبادئ التي يجب أن يتضمنها أي نظام انتخابي. فيجب ضمان استقلال اللجنة أو الهيئة المشرفة على الانتخابات، كما يجب أن يكون الانتخاب مباشراً وحرّاً وسرياً تضمن فيه الشفافية والنزاهة، طبقاً للشروط التي يحددها قانون الانتخابات. ويضمن قانون الانتخابات، وبغض النظر عن شكل النظام الانتخابي، تساوي قوة الأصوات (مبدأ الصوت المتساوي).

يتم انتخاب رئيس الدولة من خلال انتخابات دورية على أن يتم تحديد الحد الأدنى للفوز بالانتخابات، بحيث يشترط حصول المرشح الفائز على ٥٠٪ + ١ من أصوات كحد أدنى، وإذا لم يتحصل على هذه النسبة، تعاد الانتخابات بين المرشحين الحاصلين على أعلى نسبة من الأصوات.

بعض الأنظمة الانتخابية تعزز العشائرية والجهوية من خلال تقسيم البلد إلى وحدات انتخابية صغيرة، ما يدفع المرشحين إلى إعطاء الأولوية للمصالح المحلية على حساب الوطنية. في المقابل، فإن اعتبار البلاد وحدة انتخابية واحدة لا يمكن أن يرافقه تبني نظام الأكثرية في الانتخابات بل نظام النسبية، وقد يؤدي إلى وصول الكثير من الأحزاب الصغيرة للحكم، ما يعيق تشكيل حكومة مستقرة. لذا فإن أي نظام انتخابي يتم تبنيه يجب أن يحافظ على وحدة الوطن ويعطي بعض الحرية للتمثيل المحلي.

١٠. واجبات المواطن الأساسية: واجبات المواطن الأساسية هي الامتثال للقانون، ودفع الضرائب، والخدمة العسكرية إذا كانت واجبا بموجب القانون، والدفاع عن الوطن في حال تعرّضه لعدوان خارجي.

١١. المؤسسة الأمنية والعسكرية: تخضع جميع السلطات الأمنية والعسكرية إلى السلطة المدنية (الحكومة التي حازت على ثقة البرلمان)، وتكون في الوقت ذاته خاضعة لرقابة ومساءلة أجهزة الدولة ذات الاختصاص. ولا يجوز تدخل الجيش في الحياة العامة في غير حالات الدفاع عن أمن الدولة الخارجي واستقلالها. وتكون الأجهزة الأمنية والعسكرية أجهزة احترافية مهنية وغير مسببة أو حزبية، ويكون التعيين والترقية فيها وفق أسس ومعايير المهنية والكفاءة.

١٢. الإدارة العامة والمال العام: تلتزم الإدارة العامة بالمهنية والحيادية وعدم دخولها طرفاً في الخلافات السياسية، كما تلتزم بتقديم الخدمات للمواطنين دون تمييز، ويحظر العمل السياسي داخل المؤسسات الإدارية. وتخضع جميع القرارات الإدارية (أيّاً كان مصدرها، حتى لو كانت صادرة عن هيئة أو شخص منتخب) لرقابة المحكمة الإدارية. ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة أو منح

امتياز باستغلالها إلا بناء على القانون. ولا يجوز صرف المال العام إلا من خلال الحكومة بعد إقرار الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي/البرلمان. وتلتزم أجهزة الدولة كافة بقيم ومبادئ النزاهة والشفافية في شؤونها الإدارية كافة، بما في ذلك التصرف في الأموال العامة، والتعيينات، وغيرها من التصرفات. وينظم القانون حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات.

١٣. **النظام الاقتصادي:** يقوم النظام الاقتصادي على مبدأ نظام الاقتصاد الحر، وتتدخل الدولة لمنع الاحتكارات، ولتوفير الضمانات اللازمة لعدم الإضرار بالفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة. وتكون الملكية الخاصة مصونة، بحيث لا تنزع إلا بموجب القانون ولمنفعة عامة ومقابل تعويض عادل. وتلتزم الدولة بتوفير الخدمات الصحية والتعليم للجميع، وخدمات الرعاية الاجتماعية، والتقاعد، وتأمين العجز والبطالة وفق قدراتها.

التداول السلمي للسلطة في إطار
السلطة الوطنية الفلسطينية
الإشكاليات والحلول المقترحة

تقديم

يعنى هذا الفصل من الكتاب بتحديد الثغرات التي بانّت بعد انتخابات المجلس التشريعي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، واقتراح حلول لها، والتي تهدف إلى جعل التداول على السلطة ليس سلمياً فحسب، وإنما خال ما أمكن ذلك من ثغرات قانونية، ابتداءً من القانون الأساسي وانتهاءً بأنظمة ولوائح داخلية تحدد وتوضح وتنظم التداول على السلطة بعد كل دورة انتخابية للمجلس التشريعي.

وبشكل أعم، يمكن القول إن التداول على السلطة دون عقبات كبيرة تذكر، هي من سمات الأنظمة السياسية المستقرة التي لها أعراف وتقاليد غير مكتوبة، إضافة إلى قوانين وأنظمة داخلية مدونة تكفل أن يتم هذا التداول بشكل سلمي وسلس. وقد مرت دول عدة بهذه المرحلة بعد فترات طويلة من عدم الاستقرار أو حتى الصراع الداخلي أحياناً، إلى أن انتهى بها الأمر إلى ما هي عليه الآن بعد عقود طويلة، وأحياناً قرون من الزمن.

ويواجه الآن عدد من الدول العربية، وبخاصة مصر وتونس، قضايا ومشاكل وصعوبات الانتقال إلى نظام سياسي جديد يؤسس لتداول سلمي للسلطة بعد سنوات طويلة عجاف في ظل نظم سلطوية، يتم فيها "هندسة" الانتخابات، وإضفاء مسحة مزيفة من تعددية سياسية شكلية، "وتداول" على السلطة دون مستوى الرئاسة، وقسره على الوزارة، واستبدال أشخاص دون تغيير في السياسة أو السياسات.

وما زالت هذه الدول في مرحلة التأسيس، ابتداءً من وضع دستور جديد لا يتغير مع كل دورة انتخابية للمجلس النيابي، وانتهاءً بسد الثغرات القانونية والإجرائية التي واجهتنا نحن في فلسطين بعد الانتخابات التشريعية في العام ٢٠٠٦. وحتى لو كانت الحالة الفلسطينية أسبق في اكتشاف الثغرات التي يسعى هذا التقرير لسدها، فإن العبرة الأساسية تكمن في مقدرة النظام السياسي على إجراء التغييرات الضرورية والإصلاح بناء على العبر المستخلصة. هذا هو التحدي الماثل الآن أمام مصر وتونس على وجه الخصوص، والتحدي الماثل أيضاً في الحالة الفلسطينية.

بطبيعة الحال، إن كون الضفة الغربية وقطاع غزة ما زالاً فاقدين للسيادة بسبب الاحتلال، يضيف عنصراً آخر أكثر تعقيداً من الحالة العربية، حتى لو قيل إن سيادة معظم الدول العربية منقوضة بدرجة أكبر أو أصغر، بسبب أثر العامل الخارجي الاقتصادي والسياسي، وفي سياق عالم معولم، فيه نصيب من السيادة أكبر بكثير للدول المنتفذة من معظم الدول العربية، أو دول أخرى في العالم.

لكن ما دامت هناك سلطة سياسية فلسطينية تحكم شعباً على أرضه، وتوافق بين الأحزاب والفصائل والحركات السياسية على الاحتكام للانتخابات لغرض ممارسة هذه السلطة، فلا يوجد أي مبرر للإبقاء على ثغرات كبيرة عدة تعيق التداول السلمي على السلطة، هذا حتى لو أن مستقبل السلطة الفلسطينية غير معروف بعد في ظل انسداد سياسي أو اتفاقيات مرحلية تدير الصراع وتؤجله دون حله. وهي ثغرات واضحة وبيّنة على مستويات أربعة محددة تتعلق بصلاحيات وأدوار رئيس السلطة الفلسطينية، ورئيس الوزراء والوزارة، والمجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية في أقسامها وهيئاتها المختلفة.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، إن القانون الأساسي ساكت عن مدى إلزامية كتاب التكليف من قضايا مدرجة فيه وموجهة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية إلى رئيس الوزراء المكلف. وقد بيان لأول وهلة أنه من البديهي أن الالتزام وارد. غير أن رد الفعل الأولي هذا يتبدد بسرعة إن كان النظام السياسي مختلطاً؛ أي لا هو برلماني صرف، ولا هو رئاسي صرف، كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة، وإنما مختلط كما جرى تعديله بعد استحداث منصب رئيس وزراء للسلطة الفلسطينية في العام ٢٠٠٣. وقد تم هذا دون التفات إلى الحاجة لتعبئة الفراغ القانوني الناجم عن أي اختلاف ممكن في البرامج بين رئاسة السلطة الفلسطينية ورئاسة الوزراء، وكلاهما يمارسان سلطة سياسية بفعل الانتخاب المباشر والتفويض المباشر.

مرة أخرى، إن السلطة الفلسطينية في وضع خاص بفعل الاحتلال، لكن الحاجة التي تبينها هذه الدراسة بوضوح ستواجهها مصر وتونس أيضاً بقدر أو بآخر، حتى لو اختلفت بعض القضايا والإشكاليات. ما هو مشترك في الحالة العربية عموماً هو غياب تقاليد راسخة وعرف سياسي متوافق عليه، حتى لو لم يكن مدوناً، نظراً لحدثة عهد التحول السياسي باتجاه ديمقراطي، ومن ثم الحاجة إلى نص واضح متفق عليه وملزم.

في النهاية، إن التحول السياسي بعد عقود من نظام حكم مستبد، لا مكان فيه لتداول حقيقي على السلطة أو الحريات والحقوق المعهودة في الأنظمة الديمقراطية، هو حقاً بداية جديدة تلعب فيها الأحزاب الممثلة في المجالس النيابية العربية دور المؤسس، وهي أيضاً مرحلة يكتنفها الخطر؛ خطر "الديمقراطية" إن جاز التعبير، في مرحلة التأسيس، إن فهمت على أنها فقط حكم الأغلبية. وسرعان ما يتحول

حكم الأغلبية بهذا الفهم إلى نمط من أنماط السلطوية والاستبداد، أو شعبية ترى أن للشعب أن يقرر ما يشاء دون أية قيود على خياراته. ولعل أهم ما في النظام الديمقراطي من سمات (هذا إذا أراد الشعب نظاما ديمقراطيا) هي القيود التي يضعها على حكم الأغلبية، وعلى إرادة الشعب. وفي مرحلة البداية، لا مفر من أن تكتب وتدون هذه القيود، أولاً في الدستور أو في القانون الأساسي في الحالة الفلسطينية، وبعد ذلك في قوانين فرعية وأنظمة ولوائح داخلية تضع الدستور أو القانون الأساسي موضع التنفيذ.

إن مصر وتونس تنحيان الآن (عند كتابة هذه الأسطر) نحو نظام مختلط يجمع بين الرئاسي والبرلماني. وهو نوع النظام نفسه الذي يلزمه تفاصيل أكثر وأوفى حول الأدوار والصلاحيات لغرض منع الازدواجية، ومنع أي شلل ممكن في النظام السياسي بفعل تداخل الأدوار أو اختلاف البرامج. ولا شك أن التجربة العالمية لنظم مستقرة من هذا النوع، هي دليل مهم. لكن، في وضع العالم العربي اليوم وخصوصياته السياسية والثقافية أيضاً، قد تصلح التجربة الفلسطينية كمختبر إضافي جديد يلقي الضوء على طائفة من القضايا ينبغي التنبه إليها حتى ضمن حدود هذه التجربة وخصوصيتها.

د. جورج جقمان

المدير العام

التداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية

الفالسطينية بعد العام ٢٠٠٦

الإشكاليات والحلول المقترحة

التداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية

الفالسطينية بعد العام ٢٠٠٦

الإشكاليات والحلول المقترحة

السلطة ظاهرة اجتماعية لا يكاد يخلو منها أي مجتمع إنساني، فهي وليدة حاجة إنسانية ومرتبطة أساساً بالمجتمع الذي تنبثق عنه وتمارس فيه.

وتمثل السلطة قوة دفع وقرار وتنسيق ومراقبة تقوم بها الهياكل المسيرة للكيان السياسي، وتمكنه من تحديد مختلف أوجه السياسة الوطنية (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، أمنية، عسكرية) (داخلية / خارجية).

فهي (السلطة) ظاهرة أصلية وشمولية، وتمتاز بإسنادها إلى قوة إلزام مادية، كما يجب أن تتصف بالمشروعية والشرعية في الوقت ذاته، فهي مشروعة كونها تستند إلى قواعد منظمة ونصوص قانونية، وهي شرعية لأنها مستمدة من رضاء المحكومين. فممارسة السلطة السياسية لا تعني بالضرورة أن من يمارسها قادر على فرض أوامره أو إرادته دون قيود، وهي لا تعني أيضاً تفوقاً شخصياً لمن يستحوذ عليها، فهي ترتبط بالمنصب الذي يشغله الفرد، ولا ترتبط بالفرد نفسه.

وتختلف صور ممارسة السلطة السياسية ونماذجها بين مجتمع وآخر. كما أن أحد أهم المؤشرات الذي يتم من خلاله قياس منسوب الديمقراطية أو مستواها في أي مجتمع، هو التداول السلمي للسلطة، فهو الطريقة التي تجعل الحكام مسؤولين

بشكل دائم أمام المحكومين، وهو الطريقة التي تضمن شرعية السلطة السياسية (رضاء المحكومين عن السلطة)، حيث يستطيع المواطنون التدخل بصفة دورية وباستمرار لاختيار من يحكمهم. وسلطة الشعب على اختيار الحكام وتغييرهم، تعني القدرة على إقصاء الحكومة القائمة في السلطة واستبدالها بأخرى سلمياً.

إن التداول السلمي للسلطة يعني عدم جعل الحكم في قبضة شخص أو مجموعة بشكل دائم، وإنما التعاقب على الحكم من خلال انتخابات دورية، فهو آلية لصعود القوى السياسية المعارضة إلى السلطة، ونزول أخرى من السلطة إلى المعارضة وفقاً لطرق محددة بشكل دستوري.

ولا يعني التداول السلمي للسلطة تغيير أجهزة الدولة بتغيير الطرف السياسي المسك بالسلطة، وإنما تغيير للنخب الحاكمة، بقصد تطبيق البرامج السياسية للأحزاب الصاعدة إلى السلطة.

لا يمكن الحديث عن تداول سلمي للسلطة دون الأخذ بالاعتبار مجموعة من الأسس أو الركائز التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، الذي يشكل التداول السلمي أحد أركانه الأساسية، وتتمثل هذه الركائز بما يلي:^١

– مبدأ السيادة الشعبية: فالشعب هو مصدر السلطات، ومن ثم فالحكومات هي مجرد وكيل عن الشعب وأداة لتحقيق أهدافه وغاياته.

– المشاركة السياسية: بمعنى ضمان حق المواطنين في أن يكون لهم دور في العملية السياسية؛ سواء بالمعنى الواسع (المشاركة في صنع القرارات السياسية واتخاذها ومراقبتها) أو بالمعنى الضيق (اختيار صناع القرار). وهي تعني قدرة المواطن على التعبير العلني عن آرائه، والتأثير في القرارات السياسية؛ سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، عن طريق ممثلين عنه، وكلما زادت المشاركة السياسية من قبل الشعب في العملية السياسية، مثل ذلك تعبيراً حقيقياً عن الديمقراطية، والمشاركة هي أحد المعايير الرئيسية لشرعية السلطة السياسية في أي مجتمع، وهي تحتاج إلى شروط عديدة حتى تصبح فاعلة منها: حرية الرأي والتعبير، حرية الإعلام، حق الوصول إلى المعلومات، وجود التنظيمات والقوى السياسية القادرة على استيعاب الرغبة في المشاركة السياسية.

– التعددية السياسية التي تنطلق من الإيمان بتعدد الآراء والمصالح والأفكار، بما يعكس حالة التنوع الطبيعي في المجتمع، التي يجب أن تترجم على شكل برامج وسياسات، والتعددية هي الضمانة لوجود المعارضة الفعالة والحقيقية والإيجابية والمشروعة، التي يكفل لها النظام السياسي فرصة تحدي الحكومة وبرامجها، والتأثير على الرأي العام، والحصول على

الأغلبية، والتعددية السياسية تعني وجود تعدد حزبي حقيقي نابع من اختلافات سياساتية أو سياسية، وتعبّر عن فروق فكرية في المرجعيات الأيديولوجية، أو فروق في البرامج السياسية بين مكونات المجتمع، كما تعني منافسة فعلية بين الأحزاب بمختلف توجهاتها، وانتقال السلطة بناء على ذلك من ائتلاف أو تحالف إلى آخر.^٢

- الانتخابات العامة الدورية الحرة والنزيهة: فالأجهزة الرئيسية للنظام السياسي يجب أن تكون خاضعة لانتخابات دورية منتظمة، وخضوع المؤسسات غير المنتخبة لمبدئي الاستجابة والمسؤولية بإخضاعها لتلك المنتخبة وجعلها مسؤولة أمامها. انتخابات تقوم على فتح المجال أمام الجميع، سلطة ومعارضة، لتقديم برامجها الانتخابية بحرية، ومن ثم يتولى الشعب بناء عليها الحكم بين التيارات السياسية المتنافسة على السلطة، فهي تشكل أداة الدخول أو الخروج من السلطة، وهي عملية يمارس فيها الشعب سيادته مباشرة ودون كفيل، ويضمن عدم طغيان طرف سياسي معين وعدم بقائه في السلطة دون رغبة الشعب.

- حكم الأغلبية الذي يعني حق الأغلبية البرلمانية الثابت في الحكم مؤقتاً طالما هي كذلك مع ضمان حق الأقلية البرلمانية في التعبير عن رأيها، والعمل لكي تصبح أغلبية، وحق الشعب الثابت في إقصاء الأغلبية عن الحكم واستبدالها بأغلبية جديدة.

- سيادة القانون الذي يضمن قيام العلاقة بين الدولة والمجتمع وفق أسس يشترك في وضعها وتنظيمها كلا الطرفين، الأمر الذي يكفل عدم تعسف الدولة، بما تحتكر من أدوات العنف المشرع، بالمجتمع وأفراده، وكذلك خضوع الجميع للقانون دون تمييز.

- الفصل بين السلطات الذي يعني أن لا تنفرد سلطة واحدة بـ"القوة/السلطة"، وإنما يجب أن توزع السلطة بين الأطراف المتعددة في الدولة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) بشكل متوازن، بحيث تصبح آلية صناعة القرار تكاملية تضمن الرقابة المتبادلة للحيلولة دون تعسف أي طرف بالسلطة والمجتمع، وتفتح المجال أمام مشاركة المجتمع في العملية السياسية من خلال المنافذ المتعددة التي تبرز عن تقسيم السلطة.^٣

- القضاء الفاعل والنزيه والمستقل الذي يستطيع الفصل في المنازعات بكل أشكالها، وبكفاءة وموضوعية، وأن يكفل حق الجميع في اللجوء للقضاء، وأن لا تكون أية جهة مسؤولة قراراتها محصنة، أو غير خاضعة للاستئناف عليها أمام القضاء، وبخاصة القرارات الإدارية، وفي حالة تنازع الصلاحيات بين السلطات، أو تفسير القوانين النازمة للعلاقة فيما بينها، ومع المجتمع، ما

يتطلب التزام جميع الأطراف بما فيها السلطة التنفيذية بالأحكام الدستورية التي تصدر بموجب القانون.

– التمتع بمجموعة من الحقوق الأساسية، وفي مقدمتها حقوق الإنسان والحريات العامة المكفولة قانوناً، التي لا يجوز لأي طرف أو جهة في الدولة العبث أو التدخل فيها أو استبدالها مهما بلغت قوتها، وتملك الدولة في المقابل حق حماية هذه الحقوق من الانتهاك، والمحافظة على المصلحة العامة من إمكانية التعرض والاستغلال من قبل مصالح خاصة فردية من مجموعات داخل المجتمع، وكذلك تضمن التعويض لضحايا هذه الانتهاكات، وبذلك يكون لكل من الدولة والمجتمع حقوق، وعليهما واجبات مقابلة، ويتحقق بذلك التوازن في العلاقة بين الطرفين.

– وجود وسائل إعلام حرة ومستقلة وغير خاضعة لسيطرة الحكومة أو لقوانين وتشريعات مقيدة، وأن لا تخضع المؤسسات الإعلامية الممولة من موازنة الدولة لسيطرة أي حزب، وبخاصة تلك المسيطرة على الحكومة، وإنما تتولى الإشراف عليها هيئات حيادية، ويكون هدفها خدمة الوطن والمواطن دون تمييز، وأن تتاح لوسائل الإعلام الفرصة للاطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية.^٤

وتتميز القرارات في النظام الديمقراطي بمجموعة من الميزات أبرزها: إنها تأتي بعد مداوات ومشاورات وجلسات استماع، وتشارك فيها كل الفئات ذات الآراء المختلفة، والعلنية والتوقيت، فالقرارات في النظام الديمقراطي ليست سرية، وليست دائمة، كما أنها تتخذ بالأغلبية مع الحفاظ على حق الأقلية في العمل وعدم المساس بالقواعد الأساسية للنظام الديمقراطي.

فالتداول السلمي للسلطة الذي هو أحد الأركان المهمة في النظام الديمقراطي يتطلب وجود الحد الأدنى من احترام الركائز والمبادئ الأخرى لهذا النظام.

وتتعدد صيغ التداول السلمي للسلطة، فقد يكون ذلك من خلال التنافس بين أحزاب وقوى سياسية متقاربة من حيث القوة، وعلى أسس برامجية كنظام الحزبين الرئيسيين، حيث يكون أحدهما في السلطة، والآخر في المعارضة، أو من خلال التحالفات والتوافق كما هو الحال في نظام التعدد الحزبي، حيث تتشكل الحكومات من خلال صيغ ائتلافية.

كما أن التداول السلمي للسلطة لا ينحصر في قمة هرم النظام السياسي بسلطاته الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإنما يشمل أيضاً تداول السلطة في المناصب السياسية على مستوى المؤسسات التمثيلية كافة؛ الأهلية والرسمية، وعلى وجه الخصوص داخل الأحزاب والقوى السياسية، وفي إطار مجالس إدارة الهيئات الأهلية وهيئات الحكم المحلي.

ولا يمكن الحديث، بأي حال من الأحوال، عن تداول سلمي للسلطة في النظم الشمولية، ونظم الحزب الواحد، أو تلك النظم التي تمنع التعددية السياسية.

السلطة الوطنية والتداول السلمي للسلطة

يجب الأخذ بالاعتبار فيما يتعلق بالتداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية، أن الأمر لا يتعلق بنظام سياسي مستقر في إطار دولة مستقلة ذات سيادة، بل سلطة أنشئت أساساً لمرحلة انتقالية محددة زمنياً بخمس سنوات (١٩٩٤-١٩٩٩)، ولم يكن مخططاً لها أن تبقى كل هذه السنوات (نحو ثمانية عشر عاماً ولا تزال)، كما أن هذه السلطة لا تمتلك سيادة كاملة على الأرض، فالاحتلال الإسرائيلي يملك بحكم الأمر الواقع التدخل في العديد من قراراتها، بما في ذلك تداول السلطة؛ سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وقد ساعد الانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وسيطرة إسرائيل على كامل مدينة القدس، وأكثر من ٦٠٪ من أراضي الضفة الغربية، إضافة إلى سيطرتها الكاملة على المعابر، في تحكّم الاحتلال الإسرائيلي وتدخله في السلطة الوطنية.

كما تخضع السلطة الوطنية لتدخلات دولية وإقليمية بحجج ومبررات مختلفة، الأمر الذي يؤثر على العملية السياسية في إطارها برمتها.

ومن ثم يجب الأخذ بالاعتبار وجود الاحتلال وتأثيره في بنية المؤسسة الفلسطينية ودورها وشكلها، علاوة على مراعاة خصوصية التجربة الفلسطينية في التعاطي مع مسألة التداول السلمي للسلطة، وكونها تختلف عن الأنظمة والنماذج الدولية المعروفة، حيث توجد أنظمة ودول مستقرة، ولديها أعراف وتقاليد راسخة في مجال تداول السلطة بشكل سلمي، في حين أن الحالة الفلسطينية تعبر عن حركة تحرر وطني، يفترض أن يشارك في قيادتها إطار جهوي موحد.

من جهة أخرى، شكل إرث منظمة التحرير (باعتبارها إطاراً لقيادة الثورة يختلف عن إدارة الدولة) في الإدارة والحكم محددًا إضافياً لعمل السلطة وأجهزتها، فقد حدث التداخل بين عقلية الثورة وعقلية الدولة (الشرعية الثورية والشرعية الدستورية)، وبين استمرار المقاومة وحركة التحرر الوطني من جهة، والتوجه لإرساء دعائم الدولة من جهة أخرى. وزاد الأمر تعقيداً مع استمرار التداخل بين مؤسسات السلطة الوطنية وقياداتها ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وقياداتها. ناهيك عن التعقيدات التي رافقت إنشاء الأجهزة الأمنية الفلسطينية، التي تشكلت في معظمها من كوادِر وفصائل المقاومة الوطنية الفلسطينية المنضوية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، وتحديدًا من كوادِر حركة فتح، الأمر الذي مثل إشكالية في وقت لاحق مع الفصائل غير المنضوية في المنظمة، وبخاصة حركة حماس، التي أصبحت طرفاً في السلطة الوطنية، بعد فوزها بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي الثاني في انتخابات العام ٢٠٠٦، وتشكيلها الحكومة، في حين لم تكن طرفاً في منظمة التحرير الفلسطينية.

كما أن تداول السلطة في الحالة الفلسطينية لا يعني إقصاء الآخرين وإخراجهم، وما الانتخابات إلا مؤشر على حجم القوى الفاعلة على الأرض، ولا علاقة لها بشكل السلطة والحكومة التي يجب أن تعكس مكونات الحركة الفلسطينية بغض النظر عن نتائج الانتخابات.

إن البحث في أسباب فشل التداول السلمي للسلطة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، يستدعي استعراض الإشكاليات التي أحاطت بالنظام السياسي الفلسطيني من جوانبه كافة، ابتداءً من طبيعة النظام السياسي الذي اعتمد في إطار السلطة منذ العام ٢٠٠٣ (النظام المختلط / رئاسي- برلماني)، والذي شابه الغموض في توزيع الاختصاصات وتحديد الصلاحيات بين السلطات الثلاث، ثم الإشكاليات التي برزت في إطار كل سلطة من هذه السلطات (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، ثم الإشكاليات المتعلقة بالنظام الانتخابي، والنقص في الأحكام الدستورية التي تنظم الفترات الانتقالية، وأخيراً الإشكاليات التي تتعلق بإنشاء وإدارة الهيئات العامة والأجهزة الأمنية والمال العام.

وفيما يلي استعراض لهذه الإشكاليات التي شكلت في مجموعها عائقاً أمام الانتقال السلمي للسلس للسلطة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية، والتوصيات المقترحة لمعالجة هذه الإشكاليات أو الحد من انعكاساتها السلبية على التداول السلمي للسلطة مستقبلاً، كما سيشكل الاتفاق على هذا الجانب من الإصلاح أحد ضمانات نجاح المصالحة الفلسطينية:

أولاً. الإشكاليات المتعلقة بطبيعة النظام السياسي

كان لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني الذي نشأ على أثر اتفاق أوسلو وما واكبه من انقسام ووجود أطراف رسمية خارج السلطة، والتداخل الناتج عن اندماج قيادة المنظمة في إطار قيادة السلطة ومؤسساتها، وعلى الرغم من المراجعة التي تمت للنظام السياسي في العام ٢٠٠٣ بعد تعديل القانون الأساسي، دور مهم في تعميق حدة الصراع بين القوى الفلسطينية. فاعتماد النظام المختلط الذي يجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، وبشكل غير متوازن، ساهم في فشل عملية الانتقال السلمي للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية العام ٢٠٠٦.

فقد أنتج هذا التحول في النظام السياسي الفلسطيني الكثير من الإشكاليات، وفي مقدمتها إشكالية أساسية تتعلق بعدم وضوح حدود الفصل بين السلطات، والتداخل في الاختصاصات فيما بينها الناتج عن قصور القانون الأساسي في تحديد اختصاص كل سلطة بشكل دقيق. وهو ما شكل عقبة أمام الانتقال السلمي للسلطة، فغموض النصوص وعدم وضوحها، بل وتضاربها أحياناً وغيابها أحياناً

أخرى، أتاح الفرصة للأطراف المتصارعة على السلطة في انتقاء ما يناسبها من الأحكام، وتجاهل الأحكام التي تتعارض مع مصالحها، ما أسهم بشكل واضح في تأجيج الصراع الذي دار على السلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، ومن الأمثلة على غياب النصوص أو غموضها:

١. خلا القانون الأساسي الفلسطيني من أية تفصيلات تتعلق بالإجراءات التي يجب أخذها بالاعتبار عند اختيار وتكليف المرشح بتشكيل الحكومة، ومدى إلزامية أن يمثل هذا المرشح حزب الأغلبية في البرلمان، أو أن يتم التكليف من قبل الرئيس للشخص الذي توصي به الأغلبية بعد استشارة الكتل البرلمانية. كما لم يتضمن القانون الأساسي أية نصوص توضح علاقة رئيس السلطة الوطنية برئيس الوزراء المكلف من قبيل مدى إلزامية ما يتضمنه كتاب التكليف من قضايا لرئيس الوزراء المكلف، ومدى إلزامية عرض أعضاء الحكومة التي يشكلها رئيس الوزراء المكلف على الرئيس قبل عرضها على المجلس التشريعي لنيل الثقة، ومدى إلزامية إطلاع الرئيس أو موافقته على البيان الوزاري قبل عرضه على المجلس التشريعي، فقد شكلت كل هذه التساؤلات مجالاً للتأويل من قبل طرفي الصراع في رئاسة السلطة من جهة، ورئاسة الحكومة والمجلس التشريعي من جهة أخرى. إن الاحتكام إلى نصوص عامة سيبقي الصراع يدور بين مفهوم أن الحكومة هي حكومة السيد الرئيس بالاستناد إلى بعض الأحكام في القانون الأساسي، وبين مفهوم أن الحكومة تمثل الحزب الذي يحصل على تفويض الأغلبية من البرلمان، وذلك بالاستناد إلى أحكام أخرى في القانون الأساسي. وبالتالي، فشلت مؤسستا الرئاسة ورئاسة الوزراء في التوافق على تشكيل الحكومة، وعلى مضمون البيان الوزاري، وهو ما شكل عقبة أمام التعاون بينهما، بل عملتا بشكل متنافر ومن خلال برنامجين مختلفين.

٢. افتقر القانون الأساسي لأية مواد تشير إلى موضوع الاستفتاء الشعبي حول القضايا المهمة والمصيرية التي تنشأ حولها خلافات بين الأطراف الرسمية قد تؤدي إلى تعطيل عمل الحكومة أو البرلمان. وكان المجلس التشريعي الأول قد حاول تعديل القانون الأساسي بإضافة مادة تتعلق بالاستفتاء، إلا أن تغيب عدد كبير من النواب عن الجلسة أدى إلى منع توفر نصاب قانوني (ثلاثي أعضاء المجلس) لإجراء تعديل على القانون الأساسي.

٣. هناك نقص وعدم وضوح فيما يتعلق بالأحكام التي تتعلق بحدود صلاحيات الرئيس خلال فترة الطوارئ، وهو ما فتح المجال لاجتهادات وتفسيرات لم تسهم في حل الخلافات، وأبقى الموضوع خاضعاً للسلطة التقديرية للسيد الرئيس، وبخاصة صلاحية الرئيس في تعليق مواد من القانون الأساسي. فقد قام الرئيس بإعلان حالة الطوارئ بعد أحداث غزة باعتبارها تهديداً للأمن القومي، كما قرر الرئيس إقالة الحكومة على اعتبار أنه حق للرئيس وفق أحكام

المادة (٤٥) من القانون الأساسي، وكلف د. سلام فياض بتشكيل حكومة لإنفاذ حالة الطوارئ تمارس عملها دون نيل الثقة من المجلس التشريعي.

٤. عدم الوضوح فيما يتعلق بحق الرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون وفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي، وبخاصة ما يتعلق بتحديد حالة الضرورة التي لا تقبل التأجيل.

٥. التعارض القانوني فيما يتعلق بمدة ولاية الرئيس، فعلى الرغم من التوافق بين القوى والفصائل الفلسطينية في القاهرة العام ٢٠٠٥ على إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية بشكل متزامن، وهو ما أكدته المادة (١١١) من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، فإن ذلك لم يؤخذ بعين الاعتبار عند تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٥، وعليه اعتبرت حركة حماس أن مدة ولاية رئيس السلطة تنتهي بتاريخ ٩/١/٢٠٠٩، تطبيقاً للقانون الأساسي الذي حددها بأربع سنوات وفقاً لأحكام المادة ٣٦ من القانون الأساسي.

ثانياً. الإشكاليات المتعلقة بالسلطة التشريعية

شكل المجلس التشريعي الفلسطيني أحد أهم المواقع في النظام السياسي الفلسطيني التي جرى الصراع داخلها بعد الانتخابات التشريعية الثانية العام ٢٠٠٦، حيث برزت مجموعة من الإشكاليات التي حالت دون الانتقال السلمي للسلطة في إطار هذه المؤسسة، ما أدى إلى تعطل المجلس وتوقفه عن العمل بشكل تام حتى قبل حدوث الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة في منتصف العام ٢٠٠٧، ويمكن إجمال أبرز هذه الإشكاليات فيما يلي:

١. عدم وجود أي نصوص قانونية بحكم المادة (٤٧) مكرر الخاصة بالسلطة التشريعية في القانون الأساسي تمنع المجلس المنتهية فترته القانونية من اتخاذ أي قرارات مصيرية، وكذلك عدم وجود أعراف برلمانية فلسطينية يمكن البناء والاستناد إليها في هذا المجال، ما أبقى مسألة قانونية أو عدم قانونية القرارات الصادرة عن المجلس في هذه الفترة خاضعة لاجتهادات فقهية ومدخلاً للصراع بين القوى السياسية.

٢. لم يضع القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس أية قيود أو ضوابط تتعلق بتشكيل هيئة المكتب (رئاسة المجلس) حيث تستطيع الأغلبية تشكيلها بمفردها ودون إشراك الكتل الأخرى لعدم وجود أحكام قانونية تلزم جميع الأطراف بصيغة تتيح المشاركة في قيادة العمل البرلماني، وتحد من سيطرة كتلة واحدة على المجلس التشريعي، فلم تكن هناك رؤية واضحة في هذا المجال. كما افتقر النظام الداخلي للمجلس للكثير من الضوابط لعمل رئيس المجلس فور انتخابه

كمتحدث باسم جميع المجلس، تبعده عن الانتماء الحزبي بحيث يصبح رئيساً للمجلس التشريعي بأكمله وليس للكتلة الأكبر فقط.

٣. على الرغم من أهمية الكتل البرلمانية في تفعيل العمل في المجلس من خلال طرحها برامج سياسية واجتماعية واقتصادية تحاول عكسها في مشاريع القوانين والقرارات، ودورها في الدفاع عن مصالح الفئات التي تمثلها، فإن النظام الداخلي لم يتطرق إلى مهامها وحقوقها وواجباتها بشكل واضح ومفصل.

٤. نصت المادة (٥٢) من القانون الأساسي على "يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي". كما نصت المادة (٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي البند الأول على "يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات، ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل". بينما نصت المادة (١٦) من النظام الداخلي على إعطاء الرئيس الحق في افتتاح الدورات البرلمانية حين نصت على "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته السنوية على فترتين، مدة كل منهما أربعة أشهر..." وهو ما أحدث نوعاً من التناقض بين هذه المواد. كما لم يتضمن القانون الأساسي أو النظام الداخلي نصوصاً قانونية تعالج الأمر في حالة امتناع الرئيس عن افتتاح الدورة البرلمانية دون أي مبرر قانوني، ما أحدث إشكالية في مفهوم دور الرئيس في افتتاح دورات المجلس التشريعي، وهو ما أصبح محلاً للصراع والخلاف من قبل جميع الأطراف.

٥. لا توجد في النظام الداخلي للمجلس أية مواد قانونية لمعالجة مشكلة تغيب أعضاء من المجلس لأسباب قسرية عن جلسات المجلس، كما لا توجد أية سابقة برلمانية فلسطينية يمكن الاستناد إليها في حال تغيب عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي عن ممارسة دورهم البرلماني نتيجة لغياب قسري وقاهر، ما يؤدي إلى فقدان الكتلة البرلمانية الأكبر أغلبيتها العددية في المجلس، ومن ثم الكثير من الامتيازات والمواقع القيادية في هيئة المكتب ولجان المجلس التشريعي، وهو ما شكل حالة من الصراع بين الكتل أدت إلى تعطل المجلس بشكل كامل، أو اللجوء إلى بعض الوسائل غير القانونية للتغلب على ذلك.

٦. نصت المادة (٤) من النظام الداخلي للمجلس على امتداد مهمة هيئة المكتب في المجلس التشريعي إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، دون أي إشارة لتوضيح مسألة الولاية وامتدادها في ظل ظروف قد تمنع انعقاد الدورة

التالية للمجلس التشريعي، ما أحدث خلافاً بين الكتل البرلمانية حول مدى شرعية هيئة المكتب.

ثالثاً. الإشكاليات المتعلقة بالسلطة التنفيذية

برز في إطار السلطة التنفيذية (الأجهزة الأمنية، التعيينات في الخدمة المدنية، الرقابة المالية والإدارية، إدارة المال العام) عدد من الإشكاليات التي شكلت عائقاً أمام التداول السلمي للسلطة يمكن إجمالها على النحو التالي:

أ) في إطار الأجهزة الأمنية

١. عدم وضوح النصوص القانونية في القانون الأساسي وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ التي تحدد تبعية الأجهزة الأمنية ومرجعيتها وهرميتها. إن عدم وضوح النصوص الدستورية والقانونية، وعدم وضوح تبعية الأجهزة الأمنية بشكل صريح، فتح الباب على مصراعيه لمزيد من الخلافات وإعاقة الانتقال السلمي للسلطة، فالرئيس يتمسك بصلاحيته في قيادة الأجهزة الأمنية نظراً لكونه قائداً أعلى للقوات الفلسطينية، والحكومة تتمسك بصلاحياتها في إدارة الأجهزة الأمنية للمحافظة على الأمن العام والنظام.
٢. عدم وضوح الإطار القانوني الناظم للتعيينات في الأجهزة الأمنية. فوفقاً للقانون الأساسي وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، فإن للرئيس صلاحية تعيين قادة بعض الأجهزة الأمنية. وعلى الرغم من أن بعض مفسري القانون الأساسي يرون أن صدور قرار تعيين أحد كبار الموظفين بمرسوم رئاسي لا يعني بالضرورة تبعيته للرئيس، وأن دور الرئيس لا يعدو كونه دوراً مراسمياً. وعلى الرغم من ذلك، ما زال يسود الاعتقاد لدى قادة الأجهزة الأمنية أن تبعيتهم المباشرة تعود للرئيس الذي يصدر قرار تعيينهم.
٣. دور وزير الداخلية في الصلاحية المنصوص عليها في المادة ٤/٣ من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء قوة أو أجهزة ووحدات أمنية جديدة شكلت ذراعاً تنفيذياً موازياً بسبب عدم تعاون وحدات أمنية معه، ما سمح بتسييس الأجهزة الأمنية.
٤. غياب فكرة المساءلة في إطار الأجهزة الأمنية، وما انطوى على ذلك من فتح باب تمرد الأجهزة على تعليمات وزير الداخلية دون أن يترتب على ذلك أية تبعات قانونية بحق المخالفين.

٥. غياب وجود مؤسسة سياسية تشكل وفقاً للقانون المرجعية لقطاع الأمن، وتتولى حل أي خلافات قد تنشأ بين الأطراف ذات العلاقة بعمل الأجهزة الأمنية مثل الرئيس، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير الداخلية، ومدير الأمن، على الرغم من أن الرئيس قد قام بإنشاء مجلس للأمن القومي بموجب مرسوم رئاسي، وتم إعادة تشكيله من خلال إصدار مرسوم رئاسي، حيث كانت عضويته قاصرة على عدد من الشخصيات من حركة فتح وبرئاسة الرئيس.

ب) الخدمة المدنية

١. غياب نظام للتشكيلات والتعيين في إطار الخدمة المدنية يقوم وفق خطة مدروسة تتحدد وفقاً لاحتياجات كل مرحلة، الأمر الذي أدى إلى تضخم أعداد العاملين في قطاع الوظيفة العمومية.

٢. تنازع صلاحيات التعيين المشتركة لبعض المناصب العليا بين مؤسستي رئاسة الوزراء والرئاسة، وضبابية النصوص القانونية التي تحدد دور الرئيس في التعيين، وبخاصة بعد استحداث منصب رئيس الوزراء.

ج) الرقابة المالية والإدارية وإدارة المال العام

١. عدم وضوح مرجعية ديوان الرقابة المالية والإدارية في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، فعلى الرغم من أن المادة (٧) من القانون أشارت إلى أن الديوان مسؤول أمام الرئيس والمجلس التشريعي فقط، فإن المادة (٨) عادت وأشارت إلى التزام الديوان برفع تقاريره لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي والرئيس، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول صلاحيات مجلس الوزراء إزاء أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية.

٢. عدم وجود قواعد مأسسة للتعاون بين ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية. فعلى الرغم من تنظيم علاقة ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمجلس التشريعي بصورة تشريعية، فإن الواقع العملي أثبت أنه لا يوجد مأسسة أو إجراءات واضحة للتعاون والتنسيق بين مؤسستي الرقابة.

٣. غياب الإطار التشريعي الناظم لصندوق الاستثمار الفلسطيني الذي يعتبر الذراع الاستثمارية للسلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير، وهو يدير موجودات واستثمارات ومبالغ مالية كبيرة. لكن عدم وجود إطار قانوني ينظم عمل الصندوق ويحدد مهامه ومرجعياته وجهات الرقابة عليه، سهّل على الرئيس مهمة نقل تبعية الصندوق من وزارة المالية إلى الرئاسة.

رابعاً. الإشكاليات المتعلقة بالهيئات الوزارية

١. تعارض بعض نصوص القوانين النافذة مع أحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بالأحكام المحددة للجهة المختصة بتعيين رؤساء المؤسسات العامة، فقد جرى تغيير بعض مسؤولي هذه المؤسسات لاعتبارات تتعلق بالولاء السياسي لأحد الأطراف المتخاصمة بسبب الصراع على السلطة.
٢. يثير مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة غير الوزارية التي منحت هذه الصفة بمقتضى الأداة القانونية المنشأة لها فهماً خاطئاً في كثير من الأحيان؛ سواء للقائمين عليها أو للجهات التي تمارس نوعاً من الرقابة عليها، إذ يعتقد البعض أن الاستقلال المالي والإداري يعني الحرية المطلقة والتفرد المطلق في ممارسة العمل واتخاذ القرارات دون أي حسيب أو رقيب، وهنا تطبق المقولة السائدة بأن "السلطة المطلقة مفسدة مطلقة".
٣. إن قرار الدولة بإنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية لإدارة بعض المرافق العامة ومنحها الشخصية القانونية اللازمة والاستقلال المالي والإداري، لا يعني -بأي حال من الأحوال- عدم خضوعها لأي نوع من المساءلة والرقابة، الأمر الذي يقتضي في هذا الصدد توضيح مفهوم الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسات العامة غير الوزارية من ناحية، وبيان خضوعها للمساءلة أمام الأجسام الرقابية، إضافة إلى تقديم تقارير لمجلس الوزراء باعتبارها مسؤولة أمامه.

خامساً. الإشكاليات المتعلقة بالسلطة القضائية والنيابة العامة

١. لم يحدد قانون السلطة القضائية شروط وآليات تعيين رئيس المحكمة العليا الذي يعتبر هو ذاته رئيس مجلس القضاء الأعلى، وإنما ينفرد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتعيين رئيس المحكمة العليا (رئيس مجلس القضاء الأعلى) دون وجود ضوابط تحدد كيفية ممارسته لهذه الصلاحية وحدودها، إن هذا الأمر من شأنه أن يستغل في عملية التعيين من لون سياسي معين بشكل يؤثر على عملية التداول السلمي للسلطة. وينطبق الأمر ذاته على عملية تعيين القضاة وعزلهم.
٢. يتم تعيين قضاة محكمة الانتخابات وفقاً لقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، وذلك دون أن توضح النصوص القانونية الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة، وصلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الموافقة أو عدم الموافقة على أعضاء المحكمة الذين يجري تنسيبهم إليه.

٣. شكلت تبعية النائب العام وكيفية تعيينه إحدى مسائل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أن المجلس التشريعي قد أقر المادة على النحو التالي "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني". ولكن تم نشر القانون الأساسي بعد ذلك وحذفت منه صلاحية المجلس التشريعي بالمصادقة على تعيين النائب العام. ويعد هذا العمل تجاوزاً للمجلس التشريعي وتجاهلاً للدور الذي يقوم به^٥.

٤. هناك عدم وضوح لآلية الإشراف الممنوحة لوزير العدل على النيابة العامة، حيث أن أعضاء النيابة العامة يتبعون للسلطة القضائية، وفي الوقت نفسه منح قانون السلطة القضائية وزير العدل بعض الإجراءات التي تأتي ضمن الإشراف الإداري على أعضاء النيابة العامة، كأداء أعضاء النيابة العامة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام، وتعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة، ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين فيها بناء على اقتراح من النائب العام، وإقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة، الأمر الذي يجعل من تبعية النيابة العامة ساحة مواتية للصراع.

٥. المحكمة الدستورية: تناول المجلس التشريعي الأول في جلسته الأخيرة الملاحظات المقدمة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لتعديل مشروع قانون المحكمة الدستورية، وأقر المجلس تلك التعديلات، وكان من أبرز هذه التعديلات شطب مصادقة المجلس التشريعي على تعيين أعضاء المحكمة الدستورية، حيث كان النص الأصلي المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي ينص على أن تعيين رئيس المحكمة وقضااتها يتم بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى، ويصادق على تعيينهم بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، بينما أصبح النص الجديد المقر في تلك الجلسة ينص على أن "١- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. ٢- يعين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا". أضف إلى ذلك أن إعطاء رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين قضاة هذه المحكمة، يخلق نوعاً من الشك والريبة، وبخاصة أن قضاة هذه المحكمة سيقرون أنفسهم في دستورية المراسيم والقرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية. كذلك تناولت التعديلات إلغاء صلاحية المحكمة الدستورية بشكل نهائي بالنظر في دستورية القرارات والمراسيم الرئاسية، حيث كان النص الأصلي المقر من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية يمنح المحكمة صلاحية النظر في دستورية القرارات والمراسيم الرئاسية.

سادساً. الإشكاليات المتعلقة بالانتخابات

إن الإشكالية الأساسية التي تواجه الانتخابات الفلسطينية، بجميع مستوياتها، أنها لا تجري بانتظام. ويعود ذلك لأسباب سياسية بالدرجة الأولى، إضافة إلى بعض الاعتبارات المتعلقة بالإمكانية العملية لإجراء الانتخابات بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي وبعض المسائل القانونية التي تم استغلالها لتأجيل الانتخابات أو لعدم إجرائها في موعدها، ويمكن إجمال أبرز هذه المعوقات كما يلي:

١. في أعقاب سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، أصدر الرئيس بتاريخ ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، واستناداً إلى المادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تتيح للرئيس إصدار قوانين في حالة الضرورة، قراراً بقانون بشأن الانتخابات ألغى بموجبه قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، الذي جرت الانتخابات التشريعية الأخيرة بموجبه، وغيّر النظام الانتخابي من نظام مختلط إلى نظام نسبي كامل باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة، كما أدخل مجموعة من التعديلات الجوهرية على قانون رقم ٩، مثل وضع قيود جديدة على من يرغب في الترشح في الانتخابات. وفي حال تطبيق هذا القرار بقانون، فإن من شأنه حرمان بعض القوى الأساسية من المشاركة في الانتخابات.

٢. على الرغم من أن قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية صدر في وقت مبكر نسبياً من عمر السلطة الفلسطينية (١٩٩٦)، وهو من أوائل التشريعات التي أصدرها المجلس التشريعي الأول، فإن السلطة التنفيذية امتنعت عن إجراء انتخابات محلية حتى نهاية ٢٠٠٤، دون وجود أي مبررات فنية أو قانونية مقبولة، واستعاضت عنها باعتماد التعيين كآلية لاختيار رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، الذي كان يتم، في العادة، بناء على اعتبارات سياسية وعشائرية وفتوية.

٣. بعد الانقسام، حصل تراجع إضافي في موضوع انتخابات الهيئات المحلية، حيث صدر قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، ليمأسس سياسة التعيين ويشرّعها. فقد أجاز القرار بقانون المذكور لمجلس الوزراء، بناء على تنسيب من وزير الحكم المحلي، حل مجلس الهيئة المحلية في حال "تجاوز أو أخل بصلاحياته المنصوص عليها في القانون"، أو في حال "انتهاء مدة دورة المجلس" (المادة ٣). وفي حال حل أي من المجالس، يقوم الوزير بتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، تجري الانتخابات خلالها (المادة ٣/ب)، ويجوز للوزير إقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة المحلية، بمصادقة مجلس الوزراء، ويقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من بينهم لرئاسة المجلس (المادة ٣/ج). وهذا القانون يعتبر تراجعاً كبيراً عن مبدأ تداول السلطة في الهيئات المحلية، ويكرّس سياسة التعيينات ويعطيها غطاء قانونياً. كما أنه يعطي سلطة واسعة جداً للوزير في

حل الهيئات المحلية تحت غطاء "تجاوز أو الإخلال بالصلاحيات". كما أن الفقرة (ج) من المادة (٣) تعطي لوزير الحكم المحلي صلاحيات مطلقة في إقالة رؤساء الهيئات المحلية.

٤. تعتبر محكمة قضايا الانتخابات أحد الأجهزة المهمة في تنفيذ العملية الانتخابية. واستقلالها ونزاهتها لا يقلان أهمية عن استقلال لجنة الانتخابات المركزية ونزاهتها. وعند تصميم أي نظام انتخابي ينبغي إيلاء هذا الموضوع الأهمية اللازمة. وقد أثبتت تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة، أن محكمة قضايا الانتخابات كانت أقل استقلالاً من لجنة الانتخابات، وأنها كانت أضعف أمام الضغوطات، ما يشكل ثغرة في العملية الانتخابية.

٥. باستثناء النص الوارد في المادة ١٣/١٨ التي تنص على أن من صلاحيات لجنة الانتخابات "اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإجراء الاستفتاءات وإنجازها وفقاً للمراسيم الصادرة بشأنها"، لم يرد في القانون أي تفصيل حول موضوع الاستفتاء. لكن يفهم ضمناً من نص المادة ١٣/١٨ أن مسألة الاستفتاء تنظم بمراسيم رئاسية، فقد نصت المادة المذكورة أن على اللجنة تنفيذ المراسيم، ولم تشر إلى تنفيذ القوانين. وهذا النص غير كاف ولا يعطي أية أجوبة حول المسائل الأساسية للاستفتاء. ومما لا شك فيه أن غياب تنظيم قانوني واضح ومفصل لمسألة الاستفتاء، من شأنه أن يخلق إشكالات كبيرة في حال الدعوة إلى استفتاء، كما أنه يقوض شرعية وقانونية أي استفتاء قد يتم تنظيمه.

٦. ثغرات في الإطار القانوني للانتخابات: هناك مجموعة من المسائل التي يجب تداركها في الإطار القانوني للانتخابات، وذلك تلافياً لخلق إشكاليات في المستقبل، وبخاصة في إطار القرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ الخاص بالانتخابات العامة، وفيما يلي أهم هذه الإشكاليات التي قد تؤثر سلباً على سير العملية الانتخابية، وبالتالي على الانتقال السلمي للسلطة:

- استقلال لجنة الانتخابات المركزية: أتى القرار بقانون بأحكام من شأنها الانتقاص من استقلال اللجنة. فالمادة ٩/٢ تتيح للرئيس استبدال أي من أعضاء اللجنة متى أراد ودون توضيح الأسباب، حتى قبل انتهاء مدة الأربع سنوات. وهذا البند مستحدث، ولم يكن موجوداً في القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، وهو بند خطير ومن شأنه الانتقاص من حيادية اللجنة، وإن كان القانون الجديد قد عزز من استقلال اللجنة في المادة ١١٨، التي أصبح بموجبها باستطاعة لجنة الانتخابات إصدار الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء. وهذا من شأنه زيادة استقلال اللجنة في مواجهة مجلس الوزراء. ويمكن قراءة هذا البند أن اللجنة أصبحت أكثر استقلالاً عن مجلس الوزراء، لكنها باتت أقل استقلالاً عن الرئيس.

- ولاية الرئيس: لا ينص القرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ على مدة ولاية الرئيس الذي ينتخب في انتخابات تكميلية في أعقاب شغور منصب الرئيس. وقد كان قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ قد نظم هذه المسألة بالتفصيل في المادة ٩٧/٤، لكن القرار بقانون لم يتطرق إلى هذه المسألة.
- الانتخابات المبكرة: ينص قانون الانتخابات، وكذلك القانون الأساسي، على أن مدة ولاية المجلس التشريعي هي أربع سنوات، لكن لا يقدم أي منهما أية أحكام تجيز إجراء الانتخابات قبل انتهاء ولاية المجلس، وهو ما يعرف بالانتخابات المبكرة التي قد يتم اللجوء إليها في ظروف سياسية معينة. فالقانون الأساسي لا يعطي صلاحية دستورية للرئيس بحل المجلس التشريعي، الأمر الذي يعني أن الحالة الوحيدة التي يمكن حل المجلس التشريعي فيها هي أن يقرر المجلس إصدار قانون يجيز اللجوء إلى الانتخابات قبل موعدها المقرر.
- الكوتا المسيحية: يعطى القرار بقانون الصلاحية لرئيس السلطة لتحديد عدد المقاعد المخصصة للمسيحيين، حيث تنص المادة ٤/٥ "يتم بمرسوم تخصيص عدد من المقاعد في المجلس للمواطنين المسيحيين"، وهذا نص غريب ولا يوجد له مقابل في الأنظمة الانتخابية الديمقراطية. فمسألة تخصيص مقاعد لمجموعات معينة هي مسألة جوهرية يجب أن يحددها القانون، علماً بأن قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ خصص ستة مقاعد للمسيحيين في دوائر ترك تحديدها لمرسوم رئاسي. ولم يحدد القرار بقانون كيفية تخصيص المقاعد المسيحية، كما أنه لم يشير إلى أن هذه المسألة تحدد بنظام أو لائحة.
- الدعاية الانتخابية: أدخل القرار بقانون قيوداً جديدة على الدعاية الانتخابية (المادة ٦٦)، مثل عدم جواز أن يدعو "أئمة المساجد في خطبهم أو دروسهم إلى مقاطعة الانتخابات أو لانتخاب أو عدم انتخاب أي مرشح و/أو قائمة انتخابية لا بالتلميح ولا التصريح". وقد تكون مسألة إثبات الدعوة بالتلميح أمام القضاء مسألة صعبة. كذلك نظم القرار بقانون دور وسائل الإعلام الرسمية خلال فترة الانتخابات، لكنه لم ينظم دور وسائل الإعلام الخاصة. كما لم يوضح القرار بقانون دور الموظفين العموميين أثناء الدعاية الانتخابية، الذين من المفروض أن ينطبق عليهم قواعد سلوك معينة تحظر عليهم استغلال وظائفهم للترويج لقائمة انتخابية أو مرشح معين.
- اقتراع الأمينين: نصّت المادة ٨٦/٤ على أنه إذا كان الناخب "أمياً أو معاقاً بصورة تمنعه من التأشير على ورقة الاقتراع بنفسه، فيمكنه الاستعانة بأي شخص آخر يثق به بعد موافقة طاقم الاقتراع على ذلك، وعلى رئيس

طاقم الاقتراع مراقبة اقتراعه، والتأكد من تنفيذ رغبته". ونرى أن هذه ليست طريقة مناسبة في تنظيم اقتراع الأيمن، وفيها اعتداء على خصوصية وسرية التصويت للشخص الأمي أو المعاق. كما أنها لا تمنع من مسألة بيع الأصوات تحت غطاء إدعاء الأمية واصطحاب شخص للتأكد من أن الناخب يصوت حسب رغبة شاربي الصوت.

– **المرشحون والقوائم:** لم يوضح القانون الجديد آلية تسجيل المرشحين المستقلين الذين قد يرغبون في خوض الانتخابات الرئاسية أو في خوض الانتخابات التشريعية ضمن قائمة. كما لم يوضح القانون الإجراءات الواجب اتخاذها في حال شغور عضو مجلس في قائمة استنفدت جميع أعضائها أو لم يتبق فيها أعضاء (المادة ١٠٧).

– **الشكاوى الانتخابية:** لم يقدم كل من قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون لسنة ٢٠٠٧، أحكاماً كافية تتيح للأطراف المعنية بالانتخابات (مرشحين، ناخبين، مؤسسات مجتمع مدني، مؤسسات إعلامية، قطاع خاص، وغير ذلك) تقديم الشكاوى خلال العملية الانتخابية، وتضمن متابعة هذه الشكاوى واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها في الوقت المناسب، وإنفاذ هذه القرارات. فلم يعط القانون صلاحيات واضحة للجنة في التحقيق في مثل هذه الشكاوى، أو تحديد جداول زمنية لمتابعتها، واتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بإنفاذ القانون وقرارات اللجنة ذات العلاقة. وقد أشارت تقارير هيئات الرقابة الدولية، بشكل خاص، إلى هذا الفراغ التشريعي (على سبيل المثال تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠٠٦).

– **تمويل الحملات الانتخابية:** يضع القانون (قانون ٢٠٠٥، والقرار بقانون ٢٠٠٧) قيدين رئيسيين على تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين: أولاً، لا يجوز الحصول على تمويل أجنبي أو خارجي. وثانياً، لا يجوز أن يتجاوز إنفاق المرشحين مبلغاً معيناً حدده القانون. لكن القانون لم يضع آليات واضحة تضمن قيام اللجنة بأداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون. كما أن لجنة الانتخابات المركزية لم تقم بوضع أية لوائح أو إجراءات لتفصيل آليات المتابعة والمراقبة لضمان الالتزام بالقانون.

– **إنفاذ أحكام الدعاية الانتخابية:** هناك العديد من القيود الواردة على الدعاية الانتخابية، مثل عدم جواز عقد المهرجانات في المساجد أو الكنائس، وعدم استخدام مؤسسات السلطة في الدعاية، وغير ذلك. لكن لا توجد آليات تضمن تنفيذ هذه القيود ومعاقبة المخالفين.

سابعاً. الإشكاليات المتعلقة بالفترات الانتقالية

١. على الرغم من وجود بعض النصوص القانونية في القانون الأساسي الفلسطيني التي تنظم صلاحيات السلطات في الفترات الانتقالية، فإن هذه النصوص إما غير واضحة، وإما لا تتضمن تحديداً دقيقاً لصلاحيات السلطات الثلاث في المراحل الانتقالية كحكومة تسيير الأعمال، أو صلاحيات رئيس السلطة المؤقت، أو الرئيس القائم حتى حلف الرئيس المنتخب اليمين الدستورية، أو المجلس التشريعي القائم حتى حلف أعضاء المجلس المنتخب اليمين الدستورية، وهو ما شكل بيئة ملائمة ساهمت في الصراع على الصلاحيات الذي تصاعد بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، وما زالت آثاره ممتدة حتى تاريخه.

٢. لم يتضمن القانون الأساسي نصوصاً توضح صلاحيات رئيس السلطة المؤقت، وهو ما يعني تمتعه بصلاحيات الرئيس المنتخب كافة، وإن كان الفقه الدستوري قد جرى في كثير من الدول على استثناء بعض الصلاحيات والاختصاصات خلال الفترات الانتقالية باعتبار تولى هذا المنصب مرحلة لتسيير الأعمال وسد الفراغ الدستوري فقط.

٣. مارست حكومات تسيير الأعمال، وبخاصة الحكومة المقالة في قطاع غزة، أو حكومة د. سلام فياض في الضفة الغربية، صلاحيات واسعة وكاملة وفي المجالات كافة، بل إنها تجاوزت في كثير من الأحيان صلاحيات الحكومات العادية، ومارست صلاحيات لسلطات أخرى، وعلى وجه التحديد صلاحيات التشريع تحت مبرر غياب المجلس التشريعي.

ثامناً. الإشكاليات في العلاقة بين السلطة الوطنية ومنظمة التحرير الفلسطينية

١. لم تجرَ مراجعة للعلاقة بين المنظمة والسلطة الوطنية منذ قيام المنظمة بإنشاء السلطة في العام ١٩٩٣، كما لم تتم ترجمة تبعية السلطة ومسؤوليتها أمام المنظمة من خلال تقديم تقارير دورية عن أعمالها لمؤسسات المنظمة.

٢. زاد من تعقيد العلاقة بين المنظمة والسلطة اعتماد المنظمة مالياً على السلطة، وتضمين موازنتها في إطار الموازنة العامة للسلطة.

٣. إن كون رئيس السلطة هو رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، أدى إلى التداخل وتعويم العلاقة بين السلطة والمنظمة.

٤. على الرغم من كون منظمة التحرير صاحبة الصلاحية في موضوع التمثيل الخارجي والعلاقات الخارجية، فإن تشريع قانون السلك الدبلوماسي في إطار السلطة الوطنية وتضمينه أحكاماً تتبع السفارات والممثلات الفلسطينية

في الخارج لوزير خارجية السلطة، ومنحه صلاحية تنسيب السفراء للرئيس لإصدار مرسوم بتعيينهم، خلق حالة من التضارب وعدم الوضوح في هذا المجال، وكان سببا في جعل هذا الموضوع ساحة للصراع بين الفرقاء.

٥. إن العديد من المؤسسات التي أنشئت في الخارج، ونقلت إلى الداخل مع قيام السلطة الوطنية، أصبحت تبعيتها غير واضحة، فمرة تتبع مجلس الوزراء، ومرة يتم إتباعها للرئيس، ومن غير الواضح إن كان بصفته رئيساً للسلطة أم رئيساً للمنظمة.

٦. ضعف الأحكام القانونية أو القرارات الإدارية المتوافق عليها وطنياً، التي تحدد علاقة منظمة التحرير الفلسطينية بالسلطة الوطنية الفلسطينية، وبخاصة ما يتعلق بتداخل مهامها وعلاقتها الداخلية والخارجية.

التوصيات

إن معالجة الإشكاليات السابقة أو الحد من تأثيراتها السلبية على عملية التداول السلمي للسلطة، يتطلبان وضع حلول لها على مستوى النظام السياسي، وكذلك على مستوى السياسات والتشريعات الناظمة، وذلك على النحو التالي:

أولاً. التوصيات على مستوى النظام السياسي

١. إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني القائم، بحيث يتم اعتماد النظام الرئاسي أو النظام البرلماني بشكل تام، أو على الأقل معالجة الثغرات القائمة في النظام الحالي المختلط التي عمقت الصراع وأعادت التبادل السلمي للسلطة.

٢. ضرورة إنهاء حالة الانقسام السياسي لتفعيل مؤسسة السلطة الوطنية وممارسة الواجبات القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي والقوانين الأخرى.

٣. وجوب قيام منظمة التحرير الفلسطينية بإصدار قرارات عدة بشأن السلطة الوطنية الفلسطينية تحدد بمقتضاها علاقتها بالسلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى شكل السلطة، ومهامها، وعلاقتها الداخلية والخارجية، وبخاصة بعد انتهاء الفترة الانتقالية التي وجدت من أجلها السلطة الوطنية، والتي انتهت العام ١٩٩٩.

٤. اعتبار السلطة الوطنية الفلسطينية بمثابة جبهة وطنية تشارك فيها الفصائل الفلسطينية كافة، وأن يمتد عمرها حتى إنجاز التحرر الوطني وإقامة الدولة الفلسطينية، وأن يكون الهدف من إجراء الانتخابات في داخل السلطة الوطنية ليس من أجل إقصاء أحد أو من أجل تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات بين

الأطراف المشاركة، وإنما يجب أن يكون الهدف من الانتخابات تحديد حجم مشاركة مختلف الفصائل في إدارة الشأن السياسي الفلسطيني، كذلك أن يتم تشكيل أي حكومة في السلطة الوطنية الفلسطينية على أساس التوافق الوطني تشارك فيه الأطياف السياسية كافة وحتى إقامة الدولة الفلسطينية.

٥. أن تساعد السلطة الوطنية الفلسطينية بما لديها من مؤسسات وموارد في أداء مهام منظمة التحرير الفلسطينية، وأن تمارس هذه المهام لا على أساس من التنافس وتقاسم الأدوار، بل على أساس أن كلا منهما يكمل الآخر، وأنهما في خدمة بعضهما البعض في كل عمل يمارس أو قرار يتخذ.

٦. فصل الملف المالي الخاص بمنظمة التحرير الفلسطينية عن الملف المالي الخاص بالسلطة الوطنية، إضافة إلى وضع أسس واضحة ومحددة حول العلاقة ما بين المراكز المالية في المؤسسات.

٧. أن يكون التوافق على الثوابت في البرنامج الوطني بين القوى والفصائل الفلسطينية أساساً لأي برنامج أو بيان وزاري للحكومات المشكلة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

٨. أن تجري الانتخابات بأشكالها كافة بشكل دوري ومنتظم وفقاً للمواعيد المحددة في القوانين ذات العلاقة، والإسراع بتنظيم الانتخابات، الرئاسية والتشريعية والمحلية، وتهيئة الأجواء اللازمة لها.

٩. تكريس الأجهزة الأمنية أسوة بالإدارات المدنية كأجهزة دولة مهنية تخضع للقانون وللسلطة السياسية، وإبعاد هذه الأجهزة عن التسييس والفصائلية والولاءات الحزبية والتجاوزات السياسية

ثانياً. التوصيات في مجال السياسات

١. إتباع المؤسسات العامة غير الوزارية كافة إلى مجلس الوزراء، وذلك حتى يمارس مجلس الوزراء الدور الإشرافي والرقابي المناط به حسب ما هو وارد في القانون الأساسي.

٢. وجوب التزام المؤسسات العامة غير الوزارية بتقديم تقارير دورية وسنوية أو عند الطلب عن أعمالها ونشاطاتها إلى كل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي ونشره للجمهور، وذلك حتى يتمكن المجلس والمجتمع المدني من أعمال رقابته السياسية والمالية في هذا الصدد.

٣. ترشيد إنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية، بحيث تكون هناك حاجة ماسة وحقيقية لها، وإعادة توفيق أوضاع المؤسسات العامة غير الوزارية القائمة

٤. حالياً؛ سواء بإلغاء غير الضروري منها، ودمج البعض منها في الوزارات القائمة المشابهة لها في العمل.
٤. الكف عن سياسة التعيين في الهيئات المحلية، وتنظيم الانتخابات كآلية وحيدة لاختيار رؤساء هذه المجالس وأعضائها.
٥. التوافق بين الكتل البرلمانية على تشكيل هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي، بما يسمح بمشاركة أوسع في صنع القرار في المجلس، وبشكل يشمل جميع الكتل البرلمانية، مع مراعاة الأغلبية البرلمانية.
٦. تفعيل مبادئ المساءلة في القطاع الأمني.
٧. إقرار نظام التشكيلات والتعيينات في الخدمة المدنية وفقاً لخطط مدروسة للحد من التضخم في مجال الوظيفة العمومية.
٨. تحديد مرجعيات الأجهزة الأمنية والصلاحيات الإشرافية والرقابية لكل من مجلس الوزراء، والرئاسة، بحيث لا يدع مجالاً للتأويل، وتشكيل جهاز سياسي للبت في أي نزاعات تنشأ بين الرئيس، ورئيس الوزراء، ووزير الداخلية، ومدير الأمن.

ثالثاً. التوصيات المتعلقة بالنصوص القانونية

١. ينبغي بدايةً تشكيل لجنة قانونية من كافة الأطراف ذات العلاقة، تتولى معالجة التشريعات كافة التي تم سنّها أو إدخال تعديلات عليها خلال فترة الانقسام، وما ترتب عليها من حقوق والتزامات، والتقارير حول ما يجب إبقاؤه وما يجب إلغاؤه منها.
٢. تحديد اختصاصات رئيس السلطة الوطنية ورئيس مجلس الوزراء بشكل ينهي التداخل وعدم الوضوح القائم في الصلاحيات بينهما.
٣. إدخال تعديل على نص المادة ٤٣ من القانون الأساسي، بحيث يتم تحديد المجالات التي لا يجوز للرئيس إصدار قرارات بقوانين فيها.
٤. وضع إطار قانوني للاستفتاء؛ سواء بسن قانون خاص بالاستفتاء، أو إضافة باب في قانون الانتخابات حول الاستفتاء. ويجب أن يعالج الإطار القانوني من يملك صلاحية الدعوة للاستفتاء، من هم أصحاب حق الاقتراع في الاستفتاء، وما هي مدى إلزامية نتائج الاستفتاء، ومن يصيغ سؤال الاستفتاء، وما هي معايير أو الشروط الواجب توافرها في السؤال، وما هي الإجراءات التي تحكم الاستفتاء.

٥. إزالة التضارب القائم حول صلاحيات الأجهزة الأمنية؛ سواء الموجودة في القانون الأساسي أو القوانين الأخرى النازمة للموضوع الأمني.
٦. مراجعة شاملة للمنظومة القانونية النازمة لعمل المجلس التشريعي وتطويرها، لعدم تكرار حالة الاستعصاء التشريعي القائمة التي تحول دون تفعيل المجلس.
٧. تعديل المادة ٤٧ مكرر من القانون الأساسي لمنع تعدد التفسيرات والاجتهادات، بحيث يجري تفصيل اختصاصات المجلس التشريعي في المرحلة الانتقالية، أو استحداث مواد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي تحدد فيها صلاحيات المجلس التشريعي القائم في المرحلة الانتقالية (الفترة بين انتخاب المجلس الجديد وتسلمه مهامه رسمياً) لمنع استغلال هذه الفترة في إصدار قوانين أو المصادقة على مراسيم تؤثر في طبيعة النظام السياسي.
٨. إضافة مادة إلى المواد المتعلقة برئيس السلطة المؤقت في القانون الأساسي تحدد، بشكل واضح، صلاحياته خلال الفترة الانتقالية المتمثلة بستين يوماً، والأمور التي لا يحق له اتخاذ قرارات بشأنها.
٩. إضافة مادة إلى القانون الأساسي تحدد، بشكل واضح، ما هو خارج صلاحيات الرئيس في حالة الطوارئ.
١٠. إضافة مادة إلى القانون الأساسي في باب صلاحيات رئيس السلطة تحدد، بشكل واضح، صلاحيات الرئيس في المرحلة الانتقالية (الفترة بين انتخاب الرئيس الجديد وأدائه اليمين الدستورية) والقضايا التي لا يحق له اتخاذ قرارات بشأنها.
١١. تحديد واضح لصلاحيات مجلس الوزراء في الفترة الانتقالية (حكومة تسيير الأعمال) من خلال إعادة صياغة المادة (٧٨ الفقرة ٣) والمتعلقة بصلاحيات حكومة تسيير الأعمال.
١٢. تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بحقوق وواجبات الكتل البرلمانية.
١٣. تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي لإيجاد حل لمشكلة تحقق النصاب القانوني كشرط لصحة انعقاد المجلس في ظل عقبة اعتقال أعضاء المجلس التشريعي من قبل الاحتلال الإسرائيلي. ومعالجة موضوع توكيل الأعضاء لزملائهم أعضاء المجلس التشريعي للقيام بمهامهم التشريعية لمنع تكرار ما حدث من خلاف، وإيجاد صيغة قانونية ترسخ اعتماد مبدأ التوافق بين الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي في حال تغيب عدد كبير من أعضاء المجلس لأسباب قسرية، أو في أي ظروف أخرى قد تمنع وصول أعضاء المجلس من المحافظات الأخرى لمقر المجلس.

١٤. إعادة النظر في المادة (٤) من النظام الداخلي المتعلقة بانتخاب ومهام هيئة المكتب، بشكل يحدد بوضوح فترة الولاية وطبيعة الاختصاصات لهيئة المكتب في الفترة الواقعة بين دورتين.
١٥. تعديل النظام الداخلي في المواد (١٩، و٢٠، و٢٣، و٢٤)، بحيث يتولى المجلس المصادقة على محضر جلسته الأخيرة في الجلسة ذاتها.
١٦. اعتماد نص المادة (٥٢) من القانون الأساسي في ما يتعلق بدور الرئيس في افتتاح الدورة البرلمانية الأولى فقط لفض التناقض الواقع في هذا المجال مع المادة (٢) البند الأول من النظام الداخلي، مع ضرورة توضيح دور الرئيس المراسيمي والرمزي.
١٧. العمل على إيجاد إطار تشريعي ناظم لعمل صندوق الاستثمار الفلسطيني ومرجعياته.
١٨. توضيح صلاحيات الرئيس ومجلس الوزراء في مجال التعيينات المشتركة للمناصب العليا من خلال إزالة التعارض القانوني في صلاحيات كل منهما.
١٩. تعديل قانون السلطة القضائية فيما يتعلق بالإشراف الإداري على المحاكم، بحيث يتم تحديد طبيعة ومفهوم هذا الإشراف من ناحية، ووضع ضوابط وحدود لصلاحيات كل من مجلس القضاء الأعلى، ووزير العدل، في ممارسة هذا الإشراف من ناحية أخرى.
٢٠. إزالة الالتباس الحاصل بشأن دور مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل فيما يتعلق بموازنة السلطة القضائية، بحيث تتم إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بموازنة السلطة القضائية بشكل تفصيلي، وإزالة أي غموض من شأنه إتاحة المجال للصراع على الصلاحيات بين وزير العدل ومجلس القضاء بشأن موازنة السلطة القضائية.
٢١. وضع ضوابط تحدد صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في إصدار قرارات تعيين شاغلي الوظائف القضائية وعزلهم بعد التنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وتحديد فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين أو العزل، وإذا ما تم تجاوز المهلة يصدر قرار التعيين أو العزل حكماً باعتبار أن قرار الرئيس هو قرار كاشف لقرار مجلس القضاء الأعلى صاحب الاختصاص الأصيل في تعيين شاغلي الوظائف القضائية.
٢٢. وضع ضوابط تحدد آلية وشروط تعيين قضاة محكمة الانتخابات، بحيث تحد من السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس السلطة الوطنية في هذا المجال، وتضمن عدم التحيز السياسي لأعضاء المحكمة.

٢٣. إعادة النظر في آلية تعيين النائب العام، بما يضمن مصادقة المجلس التشريعي على عملية التعيين، وذلك حتى يتمكن المجلس التشريعي من مساءلة النائب العام عن أعماله.
٢٤. وضع شروط محددة لندب القضاة المقدم من وزير العدل وفقاً لقانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله، أو بالإضافة إليه، أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية.
٢٥. إزالة الالتباس الحاصل بين وزير العدل والنائب العام فيما يتعلق بعمل النيابة العامة، بحيث تحدد بوضوح صلاحية كل جهة بما لا يعيق عمل النيابة العامة من جهة، ولا يغيب من دور وزير العدل من ناحية أخرى.
٢٦. الإسراع بإنشاء محكمة دستورية، وذلك لممارسة الصلاحيات المناطة بها وفق القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية، وإعادة النظر في كيفية تشكيل المحكمة وتعيين قضااتها، وتحديد الاختصاصات الممنوحة لها، بحيث لا يجعل منها طرفاً في أي صراع سياسي قد يثور بين أطراف السلطة الحاكمة، ويمنح لها الدور الأساسي في تحقيق مبدأ سيادة القانون في كل ما يصدر عن السلطات الثلاث.
٢٧. إصدار قانون أحزاب سياسية يحدد من له حق المشاركة السياسية كحزب سياسي في الانتخابات الخاصة بالسلطة الوطنية.
٢٨. إلغاء القرار بقانون لسنة ٢٠٠٩ بشأن تعديل أحكام قانون انتخابات الهيئات المحلية الذي يشرع التعيين في الهيئات المحلية المنتخبة.
٢٩. تعزيز ضمانات استقلال لجنة الانتخابات المركزية في القانون: ويمكن ذلك من خلال النص على أن تعيين اللجنة يكون بقرار مشترك من الرئيس والمجلس التشريعي، أو من خلال اشتراط مصادقة المجلس التشريعي على تعيين أعضاء اللجنة، وأن يتم تعديل عضوية اللجنة بالطريقة نفسها. كما يجب النص على أن لا يكون أعضاء اللجنة منتمين إلى حزب سياسي، ومنح اللجنة صلاحية اقتراح موازنتها المالية، والنص على عدم جواز عزل عضو اللجنة إلا بوجود مبرر قانوني.
٣٠. تضمين قانون الانتخابات نصاً يقضي بعدم جواز تغيير تشكيلة محكمة قضايا الانتخابات أو تغيير أو عزل أو استبدال أي من قضاتها طوال فترة العملية الانتخابية، إلا إذا كان هناك مقتضى قانوني لذلك. وتكون قرارات محكمة قضايا الانتخابات نهائية، لكن يجوز الطعن فيها أمام محكمة النقض.

٣١. أن يشمل الإطار القانوني للانتخابات أحكاماً كافية حول تنظيم آلية تقديم الشكاوى الانتخابية ومتابعتها، بحيث يكون لأي شخص ذي مصلحة قانونية أن يتقدم بشكوى، وأن على اللجنة أن تتعامل مع الشكاوى بسرعة وشفافية. وأن تعطى اللجنة صلاحية فرض غرامات مالية على من يثبت لديها مخالفته القانون. ويمكن استئناف قرارات اللجنة بخصوص الشكاوى الانتخابية أمام محكمة قضايا الانتخابات.

٣٢. النص بوضوح على أن على الموظفين الرسميين الوقوف موقف الحياد طوال العملية الانتخابية، وعدم المشاركة في الدعاية الانتخابية، وأن للجنة الانتخابات إحالة أي موظف يخالف هذا الحكم إلى المؤسسة التي يعمل بها لاتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه.

٣٣. الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية بإضافة المواد والأحكام التي توضح آلية الرقابة، كما أن على لجنة الانتخابات إصدار أنظمة تفصيلية للرقابة المالية.

٣٤. إعادة تعديل كافة القوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة غير الوزارية لكي تتسجم مع ما ورد في المادتين (٦٨، و٦٩) من القانون الأساسي.

٣٥. وجوب تنظيم كافة المؤسسات العامة غير الوزارية بموجب قوانين تصدر عن المجلس التشريعي، وليس بموجب مراسيم أو قرارات رئاسية كما هو الوضع حالياً، بحيث يحدد القانون آليات مساءلتها وشروط ومعايير شغل وظائفها الرئيسية، وحيادية ومهنية شاغليها، مع وجوب تشديد الرقابة على تعيين هؤلاء من قبل لجنة خاصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض مثلاً، والتزامهم، وكذلك بالعمل مع أي حكومة بغض النظر عن لونها السياسي، وبشكل مهني، وتقديم كافة المعلومات اللازمة لها، وعدم وضع العراقيل في طريق عملها، وأن يكون لكل من هذه المؤسسات العامة غير الوزارية نظام مالي وإداري معتمد لتسهيل مهمة الرقابة والمساءلة على أعمالها.

الهوامش

^١ حسن ظاهر. النظرية السياسية. القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، (د.ت).

^٢ محمد الدجاني ومنذر الدجاني. الديمقراطية والتعددية السياسية. القدس: المركز الفلسطيني للدراسات الإقليمية، ١٩٩٨، ص: ٧٧-٨٨.

^٣ Chester C. Maxey. *Political Philosophies*. New York, The Macmillan Company, 1956, pp. 319-320. and, Leo Strauss and Joseph Cropsey (eds). *History of Political Philosophy*. Chicago: the University of Chicago Press, 1987, pp. 522-526.

^٤ محمد حسين كاظم. "التطور الديمقراطي ومقومات التنمية السياسية": www.balagh.com/mosoa/. eqtsad.

^٥ يذكر أن حركة حماس قامت بإدخال الجزء الذي تم شطبه من نسخة القانون الأساسي المقررة من المجلس التشريعي، والمتعلقة بمصادقة المجلس التشريعي على تعيين النائب العام، وذلك في النسخة الخاصة بها من الوقائع الفلسطينية وبطريقة مباشرة، وهو ما يخلق إشكالية أكبر تتمثل بوجود نسختين للوقائع الفلسطينية إحداهما تصدر عن حكومة حماس في قطاع غزة، والأخرى تصدر عن الحكومة في رام الله، إضافة إلى إشكالية القيام بإدخال التعديلات على القانون الأساسي بشكل مباشر، كما حدث بإضافة النص المتعلق بالنائب العام، الأمر الذي قد يمس بالأسس الدستورية للنظام السياسي برمته.

طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وإشكاليات
التداول السلمي للسلطة

طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وإشكاليات التداول السلمي للسلطة

تمهيد

تتباين النظم السياسية في العالم بين نظم رئاسية ونظم برلمانية ونظام مجلس أو جمعية ونظم مختلطة، ففي النظام الرئاسي يكون رئيس الدولة على رأس الهرم السياسي، ويتم انتخابه مباشرة من قبل الشعب، ويتولى رئيس الدولة رئاسة السلطة التنفيذية، ومن ضمنها الحكومة التي يختار وزراءها، وله الحرية في عزل وزرائه. وفي هذا النظام أيضاً، تحتاج الوزارة إلى ثقة البرلمان، وليس للرئيس صلاحية حل البرلمان، كما يقوم هذا النظام على الفصل شبه التام بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.^١

أما النظام البرلماني، فيقوم على أساس وجود برلمان منتخب مباشرة من قبل الشعب، ويتم انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان (السلطة التشريعية) مع إمكانية إزاحته عن منصبه. ولا يتمتع رئيس الدولة بأية صلاحيات فعلية، وإنما صلاحياته ذات بعد مراسيمي. كما يتم اختيار رئيس الوزراء في النظام البرلماني بالتشاور بين رئيس الدولة والكتل البرلمانية، الذي بدوره يشكل الحكومة ويعرضها على البرلمان لنيل الثقة، ويكون في الغالب من الكتلة الأكبر في البرلمان، أو الكتلة التي تحظى بدعم واسع من باقي الكتل البرلمانية الأخرى، ويكون رئيس مجلس الوزراء وحكومته مسؤولاً أمام البرلمان.^٢

ويتمتع البرلمان في النظام المجلسي بالسلطة الفعلية، فهو منتخب من الشعب، ويتولى تعيين الحكومة وإقالتها، وتخضع السلطة التنفيذية للبرلمان وتوجيهاته.

ويجمع النظام المختلط بين خصائص من النظام الرئاسي وأخرى من النظام البرلماني، فالرئيس ينتخب مباشرة من الشعب وتكون السلطة التنفيذية برأسين (رئيس ورئيس وزراء) وتخضع الحكومة للبرلمان الذي يمنحها الثقة ويحجبها عنها أو عن أحد أعضائها.

وفيما يتعلق بالنظام السياسي الفلسطيني، فقد مر بمراحل عدة منذ توقيع اتفاق أوسلو وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من الأرض الفلسطينية، كما شهد تغييرات جوهرية عدة شملت قضايا إستراتيجية تتعلق بنيته وآليات عمله ومستقبله. هذا التحول كان له أثره على طبيعة السلطات الثلاث واختصاصها، وعلى طبيعة العلاقة بين مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية التي شكلت على امتداد خمسة عقود الممثل الوحيد للشعب الفلسطيني، والإطار الموحد للقوى السياسية الفلسطينية، وبمناخ النظام السياسي الفلسطيني، ومؤسسات السلطة الوطنية باعتبارها نظاماً فرعياً انبثق عن المنظمة وأسس بقرار منها.

فمنذ نشوء السلطة الفلسطينية العام ١٩٩٤ على الأرض الفلسطينية، كانت مسألة الفصل بين السلطات هامشية، على اعتبار أنه نظام جديد يسعى لبسط سيطرته وإثبات وجوده. وعليه، فقد جمع رئيس السلطة الفلسطينية ولغاية العام ٢٠٠٣ بين منصب رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء، ولم يكن مساءلاً أمام المجلس التشريعي عن أعماله.

وفي العام ٢٠٠٣، استحدث منصب جديد هو منصب رئيس مجلس الوزراء، الذي تولى جزءاً من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية، 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".

وقد جاء استحداث هذا المنصب في ظل ظروف غير طبيعية، ما جعل مسألة نقل جزء من صلاحيات الرئيس لرئيس الوزراء مسألة استرضائية، في محاولة لدفع الرئيس الفلسطيني الراحل السيد ياسر عرفات للتنازل عن جزء من صلاحياته لرئيس الوزراء.

ويتضح مما سبق أن النظام السياسي الفلسطيني لا تنطبق عليه أي من المعايير السابقة؛ سواء تلك المتعلقة بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني، إنما يخلط بين الاثنين، فهو رئاسي من ناحية إذ يجعل انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة، وهو برلماني من ناحية أخرى إذ يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ويجب أن تنال

ثقتة. وقد أشار القانون الأساسي في المادة (٥) إلى 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".

من جهة أخرى، دخل طرف جديد إلى النظام السياسي الفلسطيني؛ ألا وهو حركة حماس التي فازت في الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦. وتعيش هذه الأطراف الثلاثة (منظمة التحرير، السلطة الوطنية، حركة حماس) منذ ذلك التاريخ حالة من الجدل لتحديد العلاقات فيما بينها، بما لا يخل بوحدة النظام السياسي وشموليته، وهو جدل وإن كان متواجداً قبل إجراء الانتخابات التشريعية الأخيرة، إلا أنه ازداد بعد إجراء هذه الانتخابات، وشكل أزمة للنظام السياسي وبنية وطبيعة العلاقة بين سلطاته، الأمر الذي يستدعي إعادة دراسته لتوضيح طبيعة العلاقة بين هذه المكونات، بعد أن أصبحت هذه المكونات محور الصراع على الساحة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية.

وقد كان لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني الذي اعتمد في العام ٢٠٠٣ بعد تعديل القانون الأساسي دور مهم في تعميق حدة الصراع بين القوى الفلسطينية. فاعتماد النظام المختلط، وبشكل غير متوازن، ساهم في فشل عملية الانتقال السلمي للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية العام ٢٠٠٦.

وننتج عن هذا التحول في النظام السياسي الفلسطيني الكثير من الإشكاليات، وفي مقدمتها إشكالية أساسية تتعلق بالفصل بين السلطات، والتداخل في الاختصاصات فيما بينها، وذلك لقصور القانون الأساسي عن تحديد اختصاص كل سلطة بشكل دقيق. وهو ما شكل عقبة أمام الانتقال السلمي للسلطة، فغموض النصوص وعدم وضوحها، بل وتضاربها أحياناً، وغيابها أحياناً أخرى، أسهم بشكل واضح في الصراع الذي دار على السلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦.

لذلك، ونتيجة لوضع السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال، واستمرار النضال الوطني للتحرر، وكجزء من الحل، يتطلب أن لا تخضع فكرة تشكيل الحكومة للأقلية أو الأغلبية البرلمانية، إنما تخضع لمبدأ التوافق الوطني. وبذلك، يمثل الانتقال السلمي للسلطة المشاركة في السلطة، لأن الهدف من الانتخابات لا يتمثل في إقصاء أحد، بل تحديد حجم القوى وتبادل الأدوار. وفي ظل الظروف الذي تعيشه السلطة ينبغي عدم وجود معارضة في مفهومها الكلاسيكي، وذلك لتكون هناك حكومة توافق وطني تكون الضامن الرئيسي للانتقال السلمي للسلطة.

وفي الإطار نفسه، يتوجب الأخذ بعين الاعتبار الوضع الجغرافي للحالة الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) ومسألة الانفصال الجغرافي الذي سبب نشوء واقعين مختلفين، وأوجد موقفاً نمطياً أثر سلباً على طبيعة العلاقة بينهما، وهو ما

يتطلب معالجة جدية تتضمن إعادة توحيد الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وفيما يلي استعراض للإطار القانوني والمؤسساتي لكل سلطة من السلطات الثلاث، ومن ثم أهم العقبات التي برزت أمام الانتقال السلمي للسلطة نتيجة لطبيعة النظام السياسي القائم:

أولاً. الإطار القانوني والمؤسساتي للنظام السياسي الفلسطيني

١. الإطار القانوني والمؤسسي لرئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية

نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة ٣٤ منه على انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية مباشرة من قبل الشعب. ويمارس مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي، وبحضور رئيس المجلس الوطني، ورئيس المحكمة العليا.^٢ وقد حدد القانون الأساسي المدة الرئاسية بأربع سنوات، مع إمكانية الترشح لمرّة ثانية استناداً للمادة ٣٦ من القانون الأساسي.

ووفقاً لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني، فقد جاءت اختصاصات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كما يلي:

- يختار رئيس السلطة الوطنية رئيساً للوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة، وله حق إقالته أو قبول استقالته، كما يحق للرئيس الطلب من رئيس مجلس الوزراء دعوة حكومته للانعقاد استناداً إلى المادة ٤٥ من القانون الأساسي.
- رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة (٣٨) من القانون الأساسي.
- يجوز لرئيس السلطة الفلسطينية في حال وجود تهديد للأمن القومي سببه حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حتى كارثة طبيعية، أن يعلن حالة الطوارئ من خلال مرسوم بمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً (البند الأول المادة من ١١٠ من القانون الأساسي). كما يمكنه تمديد فترة الطوارئ لثلاثين يوماً أخرى، لكن بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي (البند ٢ المادة من ١١٠ من القانون الأساسي).
- حددت المادة ٤١ من القانون الأساسي مهام الرئيس ودوره المتمثل في المصادقة على مشاريع القوانين التي أقرها المجلس التشريعي خلال فترة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، مع إمكانية إعادتها للمجلس التشريعي مرفقة بملاحظاته وأسباب اعتراضه.

- لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة، والمتمثلة بعدم انعقاد المجلس التشريعي، لكن مع وجوب عرضها على المجلس في أول جلسة يعقدها، وإلا تكون في حكم الملغاة بموجب المادة (٤٣) من القانون الأساسي.

وفي إطار تشريعات أخرى يتولى الرئيس مجموعة من الصلاحيات كما يلي:

- تعيين موظفي بعض الفئات العليا دون تنسيب من أية جهة اختصاص؛ كتعيين وإعفاء محافظي المحافظات الفلسطينية، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) الصادر العام ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين، إضافة إلى تعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع استناداً إلى المرسوم الرئاسي رقم (٢٨٦) للعام ١٩٩٥، ومحافظ سلطة النقد الفلسطينية بموجب قانون رقم (١٨) للعام ٢٠٠٤، وتعيين رئيس الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بموجب مرسوم رئاسي رقم (٢) للعام ٢٠١٠.

- تعيين موظفي الفئة العليا بتنسيب من مجلس الوزراء الفلسطيني، وأهمها تعيين رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) للعام ٢٠٠٥.

- أما في الجانب الأمني، فيتم تعيين مدير الأمن الداخلي بقرار من الرئيس، وتنسيب من مجلس الوزراء وفق أحكام المادة (١١) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

- تعيين موظفي الفئة العليا بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وأهم هذه التعيينات واستناداً إلى أحكام المادة (١٠٧) من القانون الأساسي، يتم تعيين النائب العام بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى. وكذلك وفقاً لأحكام المادة (٦٣) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. كما أن المادة (١٨) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، أشارت إلى أن تعيين شاغلي الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. في حين نصت المادة (٥٥) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، على أن عزل القضاة يتم بمرسوم يصدر من رئيس السلطة الوطنية لتنفيذ قرار عزل القاضي الصادر عن مجلس التأديب (متى صار نهائياً) ويعتبر العزل نافذاً من تاريخ صدور هذا القرار.

أما البناء المؤسسي لمكتب الرئيس، فيتمثل بالأمانة العامة للرئاسة، يترأسها أمين عام، ومن ممثل شخصي للرئيس، ورئيس ديوان الرئاسة، وعدد من الدوائر

كالبروتوكول والعلاقات العامة ودائرة منسق المحافظات والدائرة القانونية، ومجموعة من الأجهزة الأمنية (الأمن الرئاسي، والأمن الوطني، والمخابرات العامة) والعديد من المستشارين في العديد من المجالات.

٢. الإطار القانوني والمؤسسي لمجلس الوزراء

تم تعيين السيد محمود عباس كأول رئيس وزراء للسلطة الوطنية، ونالت حكومته الثقة من المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٣. ومن ثم فقد بدأ العمل على إنشاء مؤسسة لمجلس الوزراء منفصلة عن مؤسسة الرئاسة، وأصبح مجلس الوزراء يعقد جلساته بصورة دورية، وبجدول أعمال محدد مسبقاً، وبشكل منفصل عن اجتماعات القيادة الفلسطينية. وتم وضع نظام داخلي لعمله، وأقام له مجموعة من الوحدات الإدارية.

ووفقاً لأحكام المادة (٦٣) من القانون الأساسي، فإن مجلس الوزراء (الحكومة) هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا، وأشارت إلى أن ما تبقى من صلاحيات لم ينص عليها القانون الأساسي لرئيس السلطة هي من اختصاص مجلس الوزراء.

ويتم تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة من قبل رئيس السلطة الوطنية استناداً إلى المادة (٦٥) من القانون الأساسي، وفور تكليفه يشرع بتشكيل الحكومة. وبعد أن يشكل رئيس الوزراء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة في الحكومة، يتخلل الجلسة إلقاء البيان الوزاري الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، وتمنح الحكومة الثقة إذا صوتت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي إلى جانبها استناداً إلى المادة (٦٦) من القانون الأساسي.

بعد حصول الحكومة على الثقة من المجلس التشريعي، وقبل مباشرة مهامها، يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية وفق ما نصت عليه المادة (٦٧) من القانون الأساسي.

وتتمثل المهام التي يقوم بها مجلس الوزراء استناداً إلى المادة (٦٩) من القانون الأساسي، بوضع السياسة العامة ضمن حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وتنفيذ السياسات المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة، ووضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، وإعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله ومتابعته والإشراف عليه. كما يشرف مجلس الوزراء على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري، ويتحمل مسؤولية حفظ النظام والأمن الداخلي، ويتولى إنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، على أن ينظم كل منها بقانون، وتعيين رؤساء لها والإشراف عليها وتحديد مهامها.

كما أعطت المادة (٧٠) من القانون الأساسي لمجلس الوزراء الحق في التقدم للمجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون. هذا إضافة إلى العديد من الصلاحيات التي وردت في قوانين أخرى.

وتعتبر الأمانة العامة لمجلس الوزراء الإطار المؤسسي له، ويرأسها أمين عام مجلس الوزراء، ويساعد الأمين العام لمجلس الوزراء أمانة عامة مكونة من العديد من الإدارات والوحدات التنظيمية.

٣. الإطار القانوني والمؤسسي للمجلس التشريعي

تنص المادة (٤٧) من القانون الأساسي على أن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ويظهر من ذلك أن للمجلس التشريعي وظيفتين أساسيتين تتمثلان بالتشريع والرقابة. ويشكل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المصدرين الأساسيين لهذه الاختصاصات. وتتركز الصلاحيات الدستورية للمجلس التشريعي استناداً إلى القانون الأساسي في ما يلي:

- سن التشريعات استناداً للمادة (٤٧).
- منح الحكومة الثقة من قبل المجلس التشريعي (المادة ٦٦).
- حجب الثقة عن الحكومة أو عن بعض أعضائها أو عن رئيسها بقرار من المجلس التشريعي (المواد ٧٧، ٧٨، و٧٩).
- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية (المادة ٤٧).
- إقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية (المواد ٦٠، ٦١، و٦٢).
- أداء الرئيس لليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي (المادة ٣٥).
- قبول استقالة رئيس السلطة الوطنية من قبل المجلس التشريعي (المادة ٣٧/ب/١).
- الموافقة على قرار المحكمة الدستورية بفقْدان الرئيس لأهليته المادة (٣٧/ج/١).
- إقرار الخطة العامة للتنمية (المادة ٥٩).
- الموافقة على القروض (المادة ٩٢).
- المصادقة على تعيين رؤساء عدد من الهيئات.

ويقف على رأس السلطة التشريعية هيئة مكتب تنتخب في الجلسة الافتتاحية لكل دورة عادية سنوية وفقاً للمادة (٢/٢) من النظام الداخلي للمجلس. ويتم انتخاب رئيس، ونائبين للرئيس، وأمين للسر، يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس بموجب المادة (٥٠) من القانون الأساسي.

وحدد النظام الداخلي البنية الإدارية والمالية للمجلس في المادة (١١) منه، التي نصت على إقامة أمانة عامة تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس، وتبليغها للجهات المعنية، وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بجلسات المجلس، وأخذ نصاب انعقاد الجلسات (الحضور والغياب).

ويرأس الأمانة العامة (الأمين العام) الذي تتم تزكيته من قبل هيئة المكتب في رئاسة المجلس التشريعي، ويصادق على تعيينه من قبل المجلس.^٤ وهو المستوى التنفيذي الأعلى المسؤول عن الجسم الإداري الذي يعمل على دعم أعمال المجلس التشريعي وتعزيزها وتنفيذها.

٤. الإطار القانوني والمؤسسي للسلطة القضائية

شكل القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ أساساً مهماً في تدعيم وتعزيز العملية القضائية في السلطة الوطنية الفلسطينية. فقد نصت المادة (٩٧) من القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

كما نصت المادة (٩٨) من القانون الأساسي على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم، ولا يجوز التدخل في شؤون العدالة. ويتم تعيين القضاة ونقلهم وابتدائهم ومساءلتهم وفق قانون السلطة القضائية (المادة ٩٩ من القانون الأساسي).

أما المادة (١٠٠) من القانون الأساسي، فقد نصت على ضرورة إنشاء مجلس أعلى للقضاء، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته.

كما نص قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ على أن السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.^٥

ويشرف مجلس القضاء الأعلى على السلطة القضائية التي تتمثل مهامه، وفقاً لقانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، في رسم السياسة العامة للسلطة القضائية، وإبداء الرأي في التشريعات القضائية، كما يعد مشروع موازنة السلطة القضائية والإشراف على تنفيذها. كما ينسب لشغل الوظائف القضائية، وإعارة القضاة،

وأخذ القرار بنقلهم وندبهم. كما يعد ويقر اللائحة الداخلية لمجلس القضاء، ويقوم بتعيين الهيئات واللجان الدائمة والمؤقتة والإشراف عليها وفق القانون.

وتتشكل السلطة القضائية من مجلس القضاء الأعلى، ورئيس المجلس، والأمانة العامة، والدوائر، واللجان. ويتبع الإدارة العامة لمجلس القضاء الأعلى أربع دوائر هي دائرة التفتيش القضائي، ودائرة التدريب القضائي، ومجلس التأديب القضائي، وإدارة المحاكم.

ثانياً. أثر النظام السياسي الفلسطيني على عملية الانتقال السلمي للسلطة بعد العام ٢٠٠٦

تعد الانتخابات الفلسطينية التي جرت في ٢٥/١/٢٠٠٦ الأولى التي تشارك فيها الفصائل الفلسطينية كافة، باستثناء حركة الجهاد الإسلامي.

وقد فازت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس، وحصلت على ٧٤ مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي الـ ١٣٢، مقابل ٤٥ مقعداً لحركة فتح، في حين حصل المستقلون على أربعة مقاعد، وحصلت قائمة الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين على ٣ مقاعد، وقائمة البديل المكونة من (ائتلاف اليسار المكون من الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، وحزب الشعب، وفدا، ومستقلين) حصلت على مقعدين. وقائمة فلسطين المستقلة (المبادرة والمستقلون) حصلت على مقعدين. وقائمة الطريق الثالث حصلت على مقعدين أيضاً^٦. وبذلك حصلت حركة حماس على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وهو ما يعني حصولها على الأغلبية المطلقة التي تمنحها تشكيل الحكومة الفلسطينية.

وقد برزت مجموعة من الإشكاليات أمام الانتقال السلمي للسلطة في أعقاب الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية الثانية بعد فوز حركة حماس بالأغلبية البرلمانية فيها، ويمكن إجمالها على النحو التالي:

١. الإشكاليات حول برنامج الحكومة

نص القانون الأساسي في المادة (٤٥) على: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد". بينما أكدت المادة (٤٦) على أن دور مجلس الوزراء مساعد للرئيس "يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". في حين اعتبرت المادة (٦٣) من القانون الأساسي أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع

التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية من اختصاص مجلس الوزراء^٧.

وقد خلا القانون الأساسي الفلسطيني من أية تفصيلات تتعلق بالإجراءات التي يجب أخذها بالاعتبار عند تكليف المرشح بتشكيل الحكومة، ومدى إلزامية أن يمثل حزب الأغلبية في البرلمان، وأن يتم التكليف بعد المداولات بين الكتل البرلمانية، كما لم يتضمن القانون الأساسي أية نصوص توضح علاقة رئيس السلطة الوطنية برئيس الوزراء المكلف من قبيل مدى إلزامية ما يتضمنه كتاب التكليف من قضايا لرئيس الوزراء المكلف، ومدى إلزامية عرض أسماء أعضاء الحكومة المشكلة على الرئيس قبل عرضها على المجلس التشريعي لنيل الثقة، ومدى إلزامية اطلاع الرئيس أو موافقته على البيان الوزاري قبل عرضه أمام المجلس التشريعي، فقد شكلت كل هذه التساؤلات مجالاً للتأويل من قبل طرفي الصراع في رئاسة السلطة من جهة، ورئاسة الحكومة والمجلس التشريعي من جهة أخرى.

فبعد تنصيب المجلس التشريعي الجديد، وتسلمه مهامه الدستورية، كلف الرئيس محمود عباس السيد إسماعيل هنية النائب عن حركة حماس في المجلس التشريعي بتشكيل الحكومة العاشرة. وطالبه بضرورة مراعاة مجموعة من النقاط المتمثلة بالتزامات السلطة الفلسطينية، والعمل على تحقيق الأهداف الوطنية وفقاً لوثيقة إعلان الاستقلال، وقرارات المجلس الوطني، ومواد القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، وقرارات القمم العربية، والالتزامات التي وردت في خطاب الرئيس الأخير أمام المجلس التشريعي في جلسته الافتتاحية في ١٨/٢/٢٠٠٦^٧، مستنداً في ذلك إلى نص المادة (٤٦) من القانون الأساسي والمادة (٧٤) من القانون الأساسي البند الأول، التي تنص على "يعتبر رئيس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وأعمال حكومته".

إلا أن الرد الذي تلقاه رئيس السلطة الوطنية على كتاب التكليف من رئيس الوزراء المكلف السيد إسماعيل هنية لم يتضمن الالتزام بالقضايا المدرجة في كتاب التكليف، ما دفع بالرئيس إلى توجيه رسالة للسيد هنية بتاريخ ٢٣/٣/٢٠٠٦، تضمنت أن برنامج الحكومة المقترح لم يتضمن النقاط التي وردت في كتاب التكليف. وشدد الرئيس على واجب الحكومة في العمل على صيانة المكتسبات والإنجازات السياسية والقانونية والدبلوماسية للقضية الفلسطينية وتعزيز مكانتها، وحقوق الشعب في منظومة وقرارات الشرعية الدولية وقرارات القمم العربية. وضرورة تجنب اتخاذ أي موقف يعرض الشعب الفلسطيني للعزلة، ويضع السلطة الفلسطينية والشعب الفلسطيني في مجال تناقض مع الشرعية الدولية.^٨

وبدأت حركة حماس حواراً مع الكتل البرلمانية وشخصيات مستقلة وتكونقراط للمشاركة في الحكومة، وبعد المشاورات التي أجرتها حركة حماس مع حركة

فتح رفضت الأخيرة المشاركة في الحكومة، وذلك لاتساع الفجوة بين برنامجها وبرنامج حركة حماس بعد أن رفضت حركة حماس إجراء تغييرات على البرنامج الحكومي والأخذ بالملاحظات التي تقدمت بها حركة فتح.^٩

أما الجبهة الشعبية فقد أبدت استعداداً للمشاركة في الحكومة. ولكن بعد أن عقد الطرفان العديد من الاجتماعات لدراسة شكل الشراكة والوزارات التي ستوكل للجبهة، رفضت الجبهة الشعبية الانضمام للحكومة لعدم موافقة حركة حماس على اعتماد بند في البرنامج الحكومي يعتبر منظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني، وهو ما رفضته حركة حماس مشترطاً إعادة صياغة مؤسسات منظمة التحرير لكي تشمل الفصائل كافة تطبيقاً لاتفاق القاهرة ٢٠٠٥.

وتمثلت نقاط الخلاف بين فصائل منظمة التحرير وحركة حماس بشأن الاشتراك في الحكومة، برفض حركة حماس إدراج وثيقة الاستقلال ودور منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، والموافقة على قرارات الشرعية العربية والدولية وتضمينها برنامج الحكومة.

ودفع الرفض من قبل الفصائل للمشاركة في الحكومة، حركة حماس إلى تشكيل الحكومة العاشرة بمفردها برئاسة السيد إسماعيل هنية.

وتقدمت حركة حماس للمجلس التشريعي بطلب لعقد جلسة خاصة لمناقشة البيان الوزاري ونيل ثقة المجلس. وعقد المجلس جلسة خاصة بحضور ١٠٨ أعضاء وتغيب ٢٤ عضواً عن الجلسة. وبعد أن أدلى رئيس الحكومة السيد إسماعيل هنية بالبيان الوزاري حصلت حكومته على ثقة المجلس بموافقة ٧١ عضواً ومعارضة ٣٦ وامتناع ٢ عن التصويت.^{١٠}

وتبع ذلك عملية نقل للسلطة من قبل حكومة تسيير الأعمال برئاسة السيد أحمد قريع للحكومة الجديدة بسلاسة ودون أية عوائق تذكر.

وعلى الرغم من تسلم الحكومة مهامها، استمر برنامج الحكومة في تشكيل أزمة بين الحكومة والرئاسة، فقد قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار العديد من القرارات، وبخاصة في الشأن الأمني والإداري كتعيين كبار الموظفين دون تنسيق من مجلس الوزراء وفق ما نصت عليه القوانين.

وبالتالي فشلت مؤسستا الرئاسة ورئاسة الوزراء في التوافق على تشكيل الحكومة، وعلى مضمون البيان الوزاري، وهو ما شكل عقبة أمام التعاون بينهما، بل عملتا بشكل متنافر ومن خلال برنامجين مختلفين.

وهكذا، وبعد فوز حركة حماس وحصولها على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي في الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦، وتشكيلها الحكومة العاشرة

برئاسة السيد إسماعيل هنية، أصبحت حركة حماس تسيطر على المجلس التشريعي والحكومة، بينما بقيت حركة فتح تحتفظ بمنصب رئاسة السلطة الوطنية، وانتقلت إلى مقاعد المعارضة في المجلس التشريعي، ما زاد من حدة الخلاف بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والتنافس على الصلاحيات بينهما.

٢. الإشكاليات المتعلقة بالتعيينات في الأجهزة الأمنية

إن عدم وضوح بعض النصوص في القانون الأساسي، وتضاربها، أو عدم وجودها أحياناً أخرى، أحدثت تضارباً في الصلاحيات وزادت من حدة الصراع حولها بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء.

ونصت المادة (٣٩) من القانون الأساسي على أن "رئيس السلطة هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية"، بينما جعلت المادة (٦٩) البند (٧) "مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي" من اختصاص مجلس الوزراء، وهو ما يعني مسؤولية رئيس الوزراء عن حفظ النظام والأمن العام دون خضوع جميع الأجهزة الأمنية لسلطته.

كما نصت المادة (٤٦) من القانون الأساسي على: "يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي"، وهو ما فسر من قبل بعض الأطراف على أنه امتلاك رئيس السلطة الفلسطينية لجميع الصلاحيات وفق القانون، وأن مجلس الوزراء يتمثل دوره في مساعدة الرئيس في أداء مهامه ولا يتقاسمها معه.

وبرز الصراع بين الرئاسة والحكومة حول تبعية الأجهزة الأمنية، حين قام الرئيس محمود عباس بتعيين عدد من قادة الأجهزة الأمنية التي يفترض أن يتم تنسيبها من قبل مجلس الوزراء استناداً إلى قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، الذي نص على "ينسب مجلس الوزراء مدير عام الأمن الداخلي ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية" وفقاً لأحكام المادة (١١).

كما قام الرئيس محمود عباس بإجراء تعيينات في الأجهزة الأمنية التي يفترض أنها تابعة لوزارة الداخلية، كتعيين رشيد أبو شبك مديراً عاماً للأمن الداخلي بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٦ بناء على تنسيب حكومة تصريف الأعمال برئاسة السيد أحمد قريع في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٦/٢/٢٠٠٦، واعتبر نائب رئيس مجلس الوزراء السيد ناصر الدين الشاعر أن هذا التعيين من شأنه التأثير على الصلاحيات الممنوحة للحكومة الجديدة، وإضعاف دورها، وبخاصة في تطبيق القانون وفرض الأمن كون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان لحفظ الأمن العام^{١١}.

كما عين الرئيس السيد صخر بسيسو مديراً عاماً للمعابر والحدود، وعبد الرزاق المجايدة مستشاراً عسكرياً مهمته التنسيق بين وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية،

وسليمان حلس قائداً لقوات الأمن في الضفة الغربية. وقد زادت تلك التعيينات من حدة الخلافات بين رئيس السلطة والحكومة التي أبدت اعتراضها على هذه التعيينات، والتي تتطلب تنسيباً من مجلس الوزراء، وليس من مجلس الوزراء السابق المنتهية ولايته قانوناً (مجلس وزراء الحكومة التاسعة)، الذي يمارس أعماله كحكومة تسيير أعمال.

بينما رفضت الرئاسة الفلسطينية قرار وزير الداخلية في الحكومة العاشرة السيد سعيد صيام بتعيين السيد محمود فرج مديراً عاماً للمعابر بدلاً من سليم أبو صفية مدير عام المعابر دون تنسيق مع رئيس السلطة الوطنية، التي سارعت بإلغاء القرار وإعادة تعيين سليم أبو صفية مديراً عاماً للمعابر.^{١٢} كما قررت الرئاسة تعيين السيد موسى أبو غرة مديراً عاماً لمعبر رفح البري، خلفاً للسيد سمير أبو نحل، وكذلك تعيين سمير الحارون مديراً عاماً لمعبر رفح التجاري (كرم أبو سالم).^{١٣}

٣. الإشكاليات حول وثيقة الوفاق الوطني

افتقر القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لأية مواد تشير، من قريب أو من بعيد، إلى موضوع الاستفتاء الشعبي حول القضايا المهمة والمصيرية. وكان المجلس التشريعي الأول قد حاول تعديل القانون الأساسي بإضافة مادة تتعلق بالاستفتاء، إلا أن تغيب عدد كبير من النواب عن الجلسة أدى إلى منع توفر نصاب قانوني (ثلاثي أعضاء المجلس) لإجراء تعديل على القانون الأساسي.

وفي ظل الصراع بين حركتي فتح وحماس، طرحت العديد من المبادرات لحل الأزمة، وكان آخرها وثيقة الوفاق الوطني التي طرحتها مجموعة من قادة الأسرى في السجون الإسرائيلية الذين ينتمون إلى غالبية الفصائل الفلسطينية، وعلى رأسها حركتا فتح وحماس بتاريخ ٩/٥/٢٠٠٦، وتركزت النقاط الرئيسية في الوثيقة التي وقعها قادة الأسرى (فتح، وحماس، والجهاد الإسلامي)* والجبهة الشعبية، والجبهة الديمقراطية) في:^{١٤}

- وضع خطة فلسطينية للتحرك السياسي الشامل، وتوحيد الخطاب السياسي الفلسطيني على أساس برنامج الإجماع الوطني الفلسطيني والشرعية العربية وقرارات الشرعية الدولية المنصفة للشعب الفلسطيني، الذي تمثله منظمة التحرير وباقي الفصائل الفلسطينية.

- التمسك بخيار المقاومة بمختلف الوسائل، وتركيز المقاومة في الأراضي المحتلة العام ٦٧ إلى جانب العمل السياسي والتفاوضي والدبلوماسي، والاستمرار في المقاومة الشعبية الجماهيرية ضد الاحتلال بمختلف أشكاله

* حركة الجهاد الإسلامي تحفظت على البند المتعلق بالمفاوضات.

وجوده وسياساته، والاهتمام بتوسيع مشاركة مختلف الفئات والجهات والقطاعات وجماهير شعبنا في هذه المقاومة الشعبية.

- احترام المصلحة الوطنية العليا التي تقتضي احترام الدستور المؤقت للسلطة، والقوانين المعمول بها، واحترام مسؤوليات وصلاحيات الرئيس، واحترام مسؤوليات وصلاحيات الحكومة. وأهمية وضرورة التعاون الخلاق بين الرئاسة والحكومة والعمل المشترك وعقد الاجتماعات الدورية بينهما لتسوية أية خلافات بالحوار الأخوي استناداً إلى الدستور المؤقت والمصلحة الوطنية العليا.

- تشكيل حكومة وحدة وطنية على أساس يضمن مشاركة الكتل البرلمانية كافة، وبخاصة حركتي فتح وحماس والقوى السياسية الراغبة على قاعدة هذه الوثيقة وبرنامج مشترك للنهوض بالوضع الفلسطيني محلياً وعربياً وإقليمياً ودولياً.

- كما اعتبرت الوثيقة أن إدارة المفاوضات هي من صلاحية منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية على قاعدة التمسك بالأهداف الوطنية الفلسطينية وتحقيقها، على أن يتم عرض أي اتفاق مصيري على المجلس الوطني الفلسطيني للتصديق عليه أو إجراء استفتاء عام حيث ما أمكن.

وتباينت مواقف الفصائل الفلسطينية حول وثيقة الوفاق الوطني بين المؤيد لها والمتخوف منها. وعقدت الأطراف الفلسطينية بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٦ حواراً وطنياً في مدينتي رام واللّه وغزة لمناقشة الوثيقة بغية التوصل إلى توافق وطني بشأنها. لكن الرئيس محمود عباس، وخلال خطابه في المؤتمر، هدد باللجوء إلى استفتاء شعبي على وثيقة الوفاق الوطني، إذا ما فشلت الفصائل الفلسطينية في التوصل إلى برنامج سياسي موحد في غضون ١٠ أيام. وعرض وثيقة الأسرى على استفتاء شعبي في غضون أربعين يوماً، في حال فشلت جلسات الحوار الوطني في التوصل إلى قواسم مشتركة حول مجمل القضايا المطروحة على طاولة الحوار.

وعلى الرغم من أن مؤتمر الحوار اعتبر بالإجماع أن هذه الوثيقة هي أرضية صالحة للاتفاق، فإن طرح وثيقة الأسرى على الاستفتاء استحوذت على اهتمام الجميع، حيث اعتبرت حركة حماس للجوء إلى الاستفتاء محاولة لفرض رؤية معينة وشروط مسبقة، ومحاولة للالتفاف على الحكومة التي تم انتخابها، وهي استباق للأمر ومحاولة للضغط على الفصائل الفلسطينية، ما يعني تحميلها مسؤولية فشل الحوار إذا حدث ذلك.^{١٥}

واعتبرت حركة حماس أن التركيز على وثيقة الأسرى دون غيرها من الأوراق المطروحة هي مسألة انتقائية غير مقبولة، لأن الحوار يعني أن تكون جميع الأوراق والأفكار متاحة للبحث. في حين عبرت حركة الجهاد الإسلامي رفضها لإجراء الاستفتاء على اعتبار أنه قد يؤدي بنتائج تضر بالقضية الفلسطينية ضراً إستراتيجياً ومركزياً، كما لا يجوز الاستفتاء على الحقوق والثوابت مهما بلغت قوة العدو.^{١٦}

من جهة أخرى عبر مجلس الوزراء الفلسطيني برئاسة السيد هنية عن رفضه لإجراء الاستفتاء الذي يلوح به الرئيس محمود عباس حول وثيقة الأسرى الفلسطينيين، لأنه لا يستند إلى القانون الأساسي الذي لا يتضمن أية إشارة له، وأن هذا الموضوع يحتاج إلى دراسة أعمق من الناحية السياسية، وبخاصة أن الانتخابات التشريعية لم يمض عليها سوى بضعة أشهر. وبدوره، اعتبر رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني د.عزيز الدويك الاستفتاء بمثابة ابتزاز للشعب الفلسطيني الذي يعاني من حصار دولي مفروض عليه.^{١٧}

أما حركة فتح، فاعتبرت أن طرح موضوع الاستفتاء جاء بعد أن وصلت الأزمة الداخلية الفلسطينية إلى درجة كبيرة من التوتر والاحتقان، ولذلك قرر الرئيس الرجوع إلى الشعب ليقول كلمته، كما أن عدم النص قانوناً على الاستفتاء لا يعني المنع وإنما الإباحة.^{١٨}

وفي ظل فشل الفصائل في التوصل إلى قواسم مشتركة بينها، ازدادت حدة الاستقطاب بين حركتي فتح وحماس، وبين الحكومة من جهة، ومؤسسة الرئاسة من جهة أخرى، ما أفقد الشعب الفلسطيني الفرصة لإنهاء الأزمة الداخلية.

٤. إشكالية حكومة التوافق الوطني

مع تواصل حكومة السيد هنية في ممارسة مهامها، وتواصل الحصار المفروض عليها وعلى الشعب الفلسطيني، ونتيجة لتوقف المساعدات الدولية، وعدم التوافق الوطني بين القوى الفلسطينية، زادت الأمور تعقيداً في الساحة الفلسطينية، فالرئاسة استمرت في التهديد باللجوء إلى الاستفتاء الشعبي حيناً، وإلى الانتخابات المبكرة حيناً آخر، بحثاً عن أي مخرج للأزمة، وزادت رقعة الفلتان الأمني بسبب الاشتباكات المسلحة بين حركتي فتح وحماس في غزة، ووقوع الكثير من الإصابات بين الطرفين.

دفعت هذه الحالة التي وصلت لها الأوضاع الفلسطينية العاهل السعودي الملك عبد الله بن عبد العزيز إلى توجيه دعوة بتاريخ ٢٩ / ١ / ٢٠٠٧ إلى قادة الفريقين لعقد لقاء في مكة المكرمة، بهدف وقف الاقتتال والبدء في حوار وطني. وقد لاقت دعوته ترحيباً فورياً من قيادتي فتح وحماس.

إلا أن ذلك لم يمنع تواصل الصدمات المسلحة في قطاع غزة، إلى يوم انعقاد لقاء مكة في ٦/٢/٢٠٠٧، الذي استمر ثلاثة أيام، وأسفر عنه إعلان "اتفاق مكة". وقد تضمن الاتفاق النص على تحريم الاقتتال الداخلي، وتشكيل حكومة وحدة وطنية تضم جميع القوى الفلسطينية، والمضي في إجراءات إصلاح وتطوير منظمة التحرير الفلسطينية، وتأكيد مبدأ الشراكة السياسية وفق مبدأ التعددية السياسية.^{١٩}

وبموجب إعلان مكة، أصدر الرئيس محمود عباس قراراً يحمل الرقم (١) لسنة ٢٠٠٧ الذي قبل بموجبه استقالة رئيس الوزراء السيد إسماعيل هنية. وأتبعه كتاب تكليف للسيد هنية بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٧ لتشكيل الحكومة الفلسطينية المقبلة، خلال الفترة المحددة في القانون الأساسي، وعرضها على الرئيس فور الانتهاء من تشكيلها ليتم عرضها على المجلس التشريعي لنيل الثقة.

وتضمن كتاب التكليف مطالبة الحكومة المزعم تشكيلها أن تلتزم بالمصالح العليا للشعب الفلسطيني وصون حقوقه، والحفاظ على مكتسباته وتطويرها، والعمل على تحقيق أهدافه الوطنية كما أقرتها قرارات المجلس الوطني في دوراته المتعددة، ومواد القانون الأساسي، ووثيقة الوفاق الوطني، وقرارات القمم العربية، كما دعا إلى احترام قرارات الشرعية العربية والدولية والاتفاقات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية.^{٢٠}

وبعد تسلم السيد هنية كتاب التكليف، بدأت حركة حماس بإجراء مشاوراتها مع الكتل والفصائل الفلسطينية التي أعد ممثلوها (حركة فتح، والجبهتان الديمقراطية والشعبية، وحزب الشعب) مسودة أفكار أولية حول البرنامج السياسي لحكومة الوحدة الوطنية.

هذه المشاورات التي عقدتها حماس مع باقي الفصائل للتوصل إلى قواسم مشتركة، لم تجد صعوبة في إيجاد توافق مع باقي القوى، كون اتفاق مكة ضمن الخطوط العامة للحكومة وبرنامجه السياسي.

إلا أن الجبهة الشعبية أعلنت رفضها المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية، لأسباب اعتبرتها سياسية، وتتعلق بما ورد في كتاب التكليف، الذي اعتبرته "هبوطاً واضحاً عما تم الاتفاق عليه من قبل الفصائل الفلسطينية في وثيقة الوفاق الوطني".^{٢١}

وعلى الرغم من عدم مشاركة الجبهة الشعبية، فإن السيد هنية قام بتشكيل حكومة الوحدة الوطنية التي ضمت ٩ وزراء من حركة حماس، و٦ وزراء من حركة فتح، و٥ وزراء من المستقلين، و٤ وزراء من الكتل البرلمانية.

وتقدمت حكومة هنية للمجلس التشريعي بطلب لعقد جلسة خاصة لنيل الثقة، حيث عقدت هذه الجلسة بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٧ بحضور ٨٧ عضواً وغياب ٤٥ آخرين، عرض خلالها السيد هنية البيان الحكومي الذي تضمن العديد من النقاط أهمها:^{٢٢}

- تلتزم الحكومة بحماية المصالح الوطنية العليا للشعب الفلسطيني وصون حقوقه والحفاظ على مكتسباته وتطويرها والعمل على تحقيق أهدافه الوطنية كما أقرتها قرارات المجلس الوطني ومواد القانون الأساسي ووثيقة الوفاق الوطني وقرارات القمم العربية، وعلى أساس ذلك تحترم الحكومة قرارات الشرعية الدولية، والاتفاقات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية.
- تلتزم الحكومة برفض ما يسمى بالدولة ذات الحدود المؤقتة، لأنها فكرة تقوم على أساس الانتقال من الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني.
- التمسك بحق اللاجئيين الفلسطينيين وحق العودة إلى أرضهم وممتلكاتهم.
- تؤكد الحكومة على ما جاء في وثيقة الوفاق الوطني بأن إدارة المفاوضات هي من صلاحية منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك على قاعدة التمسك بالأهداف الوطنية الفلسطينية وتحقيقها، بحيث يتم عرض أي اتفاق مصيري على المجلس الوطني الفلسطيني الجديد للتصديق عليه، أو إجراء استفتاء عام للشعب الفلسطيني في الداخل والخارج بقانون ينظمه.

وبعد النقاشات التي تمت في المجلس، حازت حكومة الوحدة الوطنية على ثقة المجلس التشريعي بموافقة ٨٣ عضواً ومعارضة ٣ أعضاء، واتخذ المجلس التشريعي بذلك قراراً يحمل الرقم (١٠٧٣/٢/خ/١)،^{٢٢} وقد ضمت الحكومة وزراء من غالبية الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي وبعض المستقلين، وبرئاسة السيد إسماعيل هنية، والسيد عزام الأحمد نائباً لرئيس الوزراء، وأصبحت بذلك الحكومة الحادية عشرة في عهد السلطة الوطنية.

وعلى الرغم من تشكيل الحكومة، فإن الخلافات والاشتباكات المسلحة بين الطرفين الرئيسيين فتح وحماس لم تتوقف، وزادت حدة الاشتباكات بين الطرفين خلال الفترة ما بين ١١-١٤/٦/٢٠٠٧، ووصلت إلى مرحلة متقدمة، استطاعت فيها حركة حماس السيطرة على قطاع غزة، تحت ما سمّته الحسم العسكري، بينما اعتبرته الرئاسة وحركة فتح انقلاباً على الشرعية.

وبعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، واعتباره انقلاباً على الشرعية الفلسطينية من قبل الرئاسة الفلسطينية، أقدمت الأخيرة على إخراج حركة حماس من إطار الشرعية الفلسطينية، كما قام الرئيس محمود عباس بإقالة حكومة الوحدة الوطنية من خلال مرسوم رئاسي بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٧، وإعلان حالة الطوارئ، وتشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ من خلال مرسوم رئاسي بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٧، على أن تقوم هذه الحكومة بتنفيذ أنظمة حالة الطوارئ بعد تأدية اليمين أمام رئيس السلطة الفلسطينية، والدعوة لإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية مبكرة، دون الرجوع للمجلس التشريعي الذي تسيطر عليه حركة حماس، والذي

تحول في المحصلة إلى هيئة معطلة عن العمل، ما حدا بالرئاسة للجوء إلى منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها لإيجاد مرجعية لقراراتها.

وقد كان للصراع الفلسطيني الداخلي أثره على النظام السياسي الفلسطيني والقضية الفلسطينية بشكل عام، تمثل بحدوث انقسام جغرافي لأول مرة إلى جانب الشرخ السياسي، وهو ما أضر كثيراً بصورة المشروع الوطني الفلسطيني، لإصرار طرفي الصراع على مواقفهما إضافة إلى عدم وضوح إعلان مكة الذي تناول القضايا بعمومية ودون تفصيل، وأبقى القضايا الجوهرية دون حل أو تفصيل، ما أدى إلى إشعال فتيل الأزمة من جديد، وتدهور الأوضاع نحو الصدام المسلح.

٥. إشكالية إعلان حالة الطوارئ

تضمن القانون الأساسي الفلسطيني بعض الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ وشروط وآليات فرضها كما نصت على ذلك المادة ١٠٠ منه الفقرة الأولى التي تمنح الرئيس الحق في إعلان حالة الطوارئ عند "وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية... لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً".

أما الفقرة الثانية من المادة (١١٠)، فأشارت إلى: "يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي الأعضاء".

وعلى الرغم من هذه النصوص، فإن هناك نقصاً وعدم وضوح فيما يتعلق بحدود صلاحيات الرئيس خلال هذه الفترة، وهو ما فتح المجال للصراع في هذا المجال، وبخاصة صلاحية الرئيس في تعليق مواد من القانون الأساسي، وتشكيل حكومة لإنفاذ حالة الطوارئ تمارس عملها دون نيل الثقة من المجلس التشريعي.

فقد قام الرئيس بإعلان حالة الطوارئ بعد أحداث غزة باعتبارها تهديداً للأمن القومي، كما قرر الرئيس إقالة الحكومة على اعتبار أنه حق للرئيس وفق أحكام المادة (٤٥) من القانون الأساسي التي نصت على: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

وجاءت هذه القرارات بعد اجتماع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٤، التي اتخذت مجموعة من التوصيات، وضعتها تحت تصرف الرئيس عباس، وهي:^{٢٤}

- إعلان حالة الطوارئ.

- تشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ.

- إجراء انتخابات مبكرة.

وبدوره، تبنى الرئيس محمود عباس هذه التوصيات، وأمر بتنفيذها بموجب ثلاثة مراسيم. فقد كلف د. سلام فياض بتشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ، الذي شكلها بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٧، وأدت اليمين الدستورية أمام الرئيس، وضمّت إلى جانبه ١١ وزيراً، واشتملت على مستقلين وتكنوقراط.

كما أصدر الرئيس مرسوماً رئاسياً بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٧ بتعليق العمل بأحكام المواد (٦٥، ٦٦، و٦٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. وصدر في هذا السياق المرسوم الرئاسي بتاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٧ الذي يعطي لوزير الداخلية صلاحيات حل الجمعيات المرخصة سابقاً. ويتيح هذا المرسوم لوزير الداخلية إغلاق أي من مؤسسات حماس المالية أو الخيرية أو التعليمية. وبالفعل أقدمت حكومة فياض على حل جميع لجان الزكاة في الضفة الغربية.

وأصدر الرئيس مرسوماً آخر بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٧، يقضي بسحب كافة القرارات الرئاسية الصادرة في الفترة من ٧/٣/٢٠٠٧ إلى ١٥/٤/٢٠٠٧؛ أي خلال فترة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية، والمتعلقة بالترقية والترقية والانتقال لموظفي الوزارات والإدارات والهيئات الحكومية، وسحب جميع الصلاحيات والإمتيازات الممنوحة لهم بموجب قرارات صادرة بهذا الخصوص. كما أصدر قراراً بإعفاء جميع سكان قطاع غزة من الضرائب والرسوم الحكومية.

وقبيل انتهاء فترة الطوارئ بيوم واحد، وبتاريخ ١٣/٧/٢٠٠٧، تم تكليف د. سلام فياض بإعادة تشكيل الحكومة، حيث تمت إضافة أربعة وزراء إليها ليصبح مجموع أعضائها ١٦ وزيراً، بمن فيهم رئيس الحكومة، وما زالت قائمة باعتبارها حكومة تسيير أعمال.

واعتبرت حركة حماس تكليف الرئيس الفلسطيني محمود عباس الدكتور سلام فياض بتشكيل حكومة تسيير أعمال انقلاباً على القانون والشرعية، وأن القرار لا سند قانونياً له في الدستور الفلسطيني، معتبرة أن حكومة الوحدة الوطنية المقالة برئاسة السيد إسماعيل هنية هي حكومة تسيير أعمال بموجب القانون الفلسطيني، وأن ما يجري الترويج له من أن حكومة الطوارئ المعينة هي حكومة تسيير أعمال يمثل عملية انقلابية جديدة على القانون والشرعية.^{٢٥}

وبعد انطلاق جلسات الحوار الوطني في القاهرة، قام د. سلام فياض رئيس مجلس الوزراء بتقديم استقالة حكومته بتاريخ ٧/٣/٢٠٠٩، التي قبلها الرئيس عباس، بهدف تعزيز الحوار ودعمه، ودفعه الأطراف للتوصل إلى اتفاق وتشكيل حكومة جديدة، غير أن الرئيس طلب من د. فياض الاستمرار في إدارة شؤون السلطة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة. لكن بواحد نجاح الحوار الوطني خبت، وعادت الأمور إلى سابق عهدها، ما دفع بالرئيس محمود عباس الطلب من د. سلام فياض لتشكيل حكومة جديدة بتاريخ ١٩/٥/٢٠٠٩.^{٢٦}

وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لهذه الحكومة، فإن د. سلام فياض أكد أن حكومته ستكون حكومة انتقالية، حتى يتم تشكيل حكومة وفاق وطني، وحدد أولوياتها السياسية بوقف الاستيطان، ووقف الاجتياحات، ورفع الحصار. كما أكد أن برنامج حكومته السياسي هو برنامج الرئيس محمود عباس وبرنامج منظمة التحرير.^{٢٧}

٦. حالات الضرورة (القرارات بقانون)

نصت المادة (٤٣) من القانون الأساسي على أن "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.

ونتيجة لحالة الانقسام التي تشهدها مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وإعلان حالة الطوارئ، وشلل المجلس التشريعي الفلسطيني، قام الرئيس محمود عباس بإصدار العديد من القرارات بقوة القانون التي تعيد صياغة القوانين الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، وفق خطة تشريعية تقودها حكومة د. سلام فياض مدتها خمسة أعوام، ما يعني إحداث تغييرات جوهرية في الإطار القانوني الفلسطيني، اعتبر الكثير منها غير مستوفٍ لشرط الضرورة التي لا تحتمل التأجيل التي نصت عليها المادة (٤٣) من القانون الأساسي، كما أنها تأتي في إطار تعزيز طرف من أطراف الصراع على حساب الطرف الآخر.^{٢٨}

وأرجعت حكومة د. فياض سبب إصدار القرارات بقوانين إلى عدم انعقاد المجلس التشريعي، ما يتطلب إصدار العديد من القرارات بقانون حتى لا يترك فراغ قانوني في السلطة الوطنية.^{٢٩}

بينما اعتبرت حركة حماس المراسيم والقرارات الصادرة عن الرئيس محمود عباس غير شرعية بحكم أن المجلس التشريعي منعقد (انعقاد المجلس التشريعي في غزة وفق نظام التوكيلات) ولكون رئيس السلطة الوطنية أصبح فاقداً للشرعية الدستورية لانتهاء ولايته في شهر ١/٢٠٠٩، وبالتالي لا يحق له إصدار أية قرارات بقوانين أو مراسيم.^{٣٠}

وقد انتقدت بعض المؤسسات الحقوقية عملية التوسع في إصدار القرارات بقوانين، واعتبرت أن تكرار إصدار الرئيس الفلسطيني قرارات بقوانين دون توافر حالة الضرورة، أمر من شأنه أن يسهم في مزيد من تقويض أسس النظام السياسي الفلسطيني، ويمس بشكل مباشر بمبدأ سيادة القانون، والفصل بين السلطات، كما يرسخ حالة تعطيل عمل المجلس التشريعي.^{٣١}

كما اعتبرت بعض المؤسسات الحقوقية بعض المراسيم والقرارات، خطوة في سياق الصراع القائم على السلطة والصلاحيات، وليس لها علاقة بالحاجة الموضوعية التي تتطلب تدخل الرئيس وممارسته صلاحياته في حالات الطوارئ التي تهدد حياة الناس.

٧. الإشكاليات حول الفترة الانتقالية لرئيس السلطة الوطنية

تم التوافق بين القوى والفصائل الفلسطينية في القاهرة العام ٢٠٠٥ على إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية بشكل متزامن، وهو ما أكدته المادة (١١١) من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥: "تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل وفقاً له".

وعلى الرغم من النص على هذا التزامن في قانون الانتخابات، فإن ذلك لم يؤخذ بعين الاعتبار عند تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٥، وعليه اعتبرت حركة حماس أن مدة ولاية رئيس السلطة تنتهي بتاريخ ٩/١/٢٠٠٩، تطبيقاً للقانون الأساسي الذي حددها بأربع سنوات وفقاً لأحكام المادة (٣٦) من القانون الأساسي: "مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات. ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين".

وأعلنت حركة حماس عدم اعترافها بشرعية الرئيس محمود عباس بعد ٩/١/٢٠٠٩، وأن رئيس المجلس التشريعي يجب أن يتولى رئاسة السلطة لمدة ٦٠ يوماً تجري خلالها الانتخابات الرئاسية عملاً بنص المادة (٣٧) في القانون الأساسي،^{٣٢} التي تحدد الحالات التي يعتبر فيها مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً، وهي:

- الوفاة.

- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.

- فقد الأهلية القانونية، وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا، وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

بينما اعتبرت حركة فتح أن هذه الولاية تنتهي مع نهاية ولاية المجلس التشريعي الثاني، حسب ما نص عليه قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ في مادته (١١١) أن "ولاية رئيس السلطة الوطنية تنتهي مع نهاية ولاية المجلس التشريعي" الثاني بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٠.

كما أن التعديل الذي حصل على القانون الأساسي والمتعلق بالمواد (٣٦) و(٤٧) البند (٣) الذي أصبحت بموجبه "مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية أربع سنوات"، لا ينطبق على رئيس السلطة الوطنية الحالي أبو مازن، وذلك لكون التعديل تم عندما كان أبو مازن رئيساً.

وبالاستناد إلى المادة (٢) من قانون الانتخابات، التي نصّت، بشكل واضح، على أنه في ما عدا أول انتخابات تشريعية تجري بعد إقرار هذا القانون، يتمّ انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري، وعليه ينبغي أن تكون الانتخابات متزامنة للمجلس التشريعي ولرئيس السلطة الفلسطينية. وبالتالي، لا يمكن أن تطبق على الرئيس بأثر رجعي.^{٣٣}

أما فيما يتعلق بمسألة إشغال منصب رئيس المجلس التشريعي ومنصب رئاسة السلطة الفلسطينية، فاعتبرت حركة فتح أن انتهاء المدة القانونية لرئيس السلطة لا تعد من حالات الشغور التي نصت عليها المادة (٣٧) من القانون الأساسي والمحددة بالوفاة والاستقالة وفقدان الأهلية القانونية الذي يتطلب قراراً من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.^{٣٤}

وفي هذا الإطار قام المجلس المركزي لمنظمة التحرير بتاريخ ١٥/١/٢٠١٠ بتمديد ولاية رئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي، الذي رأته حركة حماس غير قانوني، على اعتبار أن المجلس المركزي لا يملك الحق القانوني للقيام بذلك.^{٣٥}

وسيتم التطرّق إلى الفترة الانتقالية للسلطين التنفيذية والتشريعية في ورقة خاصة تتناول هذه الفترة بشكل تفصيلي.

التوصيات:

١. إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني القائم، بحيث يتم اعتماد النظام الرئاسي أو النظام البرلماني بشكل تام، نظراً لما شكله النظام المختلط القائم من إشكاليات عمقت الصراع على السلطة، وأعاقت التبادل السلمي لها.

٢. إعادة النظر في العديد من مواد القانون الأساسي، بما يضمن:

- تحديد اختصاصات رئيس السلطة الوطنية، ورئيس مجلس الوزراء بشكل ينهي التداخل وعدم الوضوح القائم في الصلاحيات بينهما.

- النص بشكل صريح على الحالات التي يجوز فيها إجراء الاستفتاء، وإجراء انتخابات مبكرة، والجهة صاحبة الصلاحية في هذا المجال.

- تحديد المجالات التي لا يجوز للرئيس إصدار قرارات بقوانين فيها.
- تحديد صلاحيات الرئيس بوضوح في فترة الطوارئ وفي الفترات الانتقالية.
- ٣. أن يكون التوافق على الثوابت في البرنامج الوطني بين القوى والفصائل الفلسطينية أساساً لأي برنامج أو بيان وزاري للحكومات المشكلة في السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ٤. إخضاع الأجهزة الأمنية لوزارة الداخلية، وإزالة التضارب القائم حولها في الصلاحيات؛ سواء الموجودة في القانون الأساسي، أو القوانين الأخرى النازمة للموضوع الأمني.

الهوامش

- ^١ محمد كامل ليلة. النظم السياسية: الدولة والحكم. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩، ص: ٨٦٦.
- ^٢ المصدر السابق ص: ٩٣٦-٩٣٧.
- ^٣ المادة ٣٥ من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية.
- ^٤ المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ^٥ المادة (١) من القانون الأساسي الفلسطيني.
- ^٦ تقرير لجنة الانتخابات المركزية حول الانتخابات التشريعية الثانية (٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٦) ص: ١٤٥.
- ^٧ صحيفة الأيام الفلسطينية، ٢٥/٢/٢٠٠٦.
- ^٨ وكالة وفا، ٢٤/٣/٢٠٠٦.
- ^٩ http://www.oppc.pna.net/mag/mag21/new_page_14.htm.
- ^{١٠} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ٢٧-٢٨/٣/٢٠٠٦.
- ^{١١} <http://www.albawaba.com/ar/7/4/2006>.
- ^{١٢} القرار رقم (٢٣٤) لسنة ٢٠٠٦.
- ^{١٣} دنيا الوطن، ٨/٣/٢٠٠٦.
- ^{١٤} وثيقة الوفاق الوطني الصادرة عن الأسرى، بتاريخ ٩/٥/٢٠٠٦.
- ^{١٥} www.aljazeera.net :14/06/2006
- ^{١٦} <http://www.turess.com/alwasat>.
- ^{١٧} <http://majdah.maktoob.com/vb/majdah>.
- ^{١٨} <http://www.elaph.com>.
- ^{١٩} وثيقة اتفاق مكة بين فتح وحماس بتاريخ ٨/٢/٢٠٠٧.
- ^{٢٠} كتاب تكليف السيد هنية بتشكيل حكومة الوحدة الوطنية بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٧.
- ^{٢١} دنيا الوطن ٢٤/٢/٢٠٠٧.
- ^{٢٢} برنامج حكومة الوحدة الوطنية الذي تلاه السيد إسماعيل هنية أمام المجلس التشريعي بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٦.
- ^{٢٣} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٧/٢/٢٠٠٧.

٢٤ صحيفة الحياة الجديدة، بتاريخ ١٥/٦/٢٠٠٧.

٢٥ <http://islamtoday.net: 14/7/2007>.

٢٦ دنيا الوطن، بتاريخ ١٤/٥/٢٠٠٩.

٢٧ صحيفة الأيام، ٢١/٦/٢٠٠٩.

٢٨ <http://www.annabaa.org/nbanews>.

٢٩ <http://www.annabaa.org>.

٣٠ بيان صادر عن حركة حماس، المركز الفلسطيني للإعلام، بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠٩.

٣١ <http://www.mezan.org: 5/9/2007>.

٣٢ تصريح صحافي صادر عن المكتب الإعلامي لحركة المقاومة الإسلامية حماس بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٩.

٣٣ مقابلة مع د. علي خشان وزير العدل: -pale stinian- <http://www.france24.com/ar/20090113>-pale stinian-
authority

٣٤ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. "ورقة موقف حول الجدل بشأن انتهاء مدة الرئاسة". 2010/2/28
www.pchrgaza.org:

٣٥ تصريح صحافي لحركة المقاومة الإسلامية "حماس" بعنوان "قرارات المجلس المركزي غير دستورية
وعباس فاقد الشرعية"، ١٦/١/٢٠٠٩.

العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة
الوطنية الفلسطينية وأثرها على التداول السلمي للسلطة

العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على التداول السلمي للسلطة

منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في أيار العام ١٩٩٣، تعرضت علاقتها مع منظمة التحرير الفلسطينية لمد وجزر وقليلاً ما توازنت، وفي هذا السياق فإن من المفيد لتشخيص هذه العلاقة وأثر ذلك على التداول السلمي للسلطة، العودة قليلاً إلى الوراء، والبحث في المقدمات التي مهدت الطريق لتشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، ومن ثم الانتقال للفترة التي امتدت منذ العام ١٩٩٤ وحتى العام ٢٠٠٦، والنظر إلى تلك العلاقة ما بعد العام ٢٠٠٦.

أولاً. الفترة السابقة على تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية

مع أواخر العام ١٩٩١ أعلن الفلسطينيون والإسرائيليون موافقتهم على مبادرة الرئيس بوش التي أطلقها في ٦ آذار ١٩٩١، وتوجهوا معاً بمساعدة دولية (أمريكية بالأساس) إلى غرف المفاوضات في مدريد وواشنطن. ولاحقاً توصل ممثلون عن منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في أوسلو إلى اتفاق "إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية"، حيث نص الاتفاق تحت بند هدف المفاوضات على "أن هدف المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط هو، من بين أمور أخرى، إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية - المجلس المنتخب - للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية

وقطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز خمس سنوات، وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن ٢٤٢ و ٣٣٨.

في حينه كانت المجموعة الفلسطينية التي أدارت مفاوضات أوسلو بحاجة لاعتبارات معنوية وسياسية داخلية، لمقاربة النص الوارد في الاتفاق حول السلطة مع النص المثبت في قرارات المجلس الوطني. وحاولت تثبيت "السلطة الوطنية الفلسطينية" بدلاً من "حكومة ذاتية انتقالية"، لتقول لشعبها وللمعارضة الفلسطينية إنها لم تخرج عن نصوص قرارات المجلس الفلسطيني التي وافقوا عليها، إلا أن محاولتها جوبهت بالرفض الإسرائيلي، وثبت النص كما طرحه الجانب الإسرائيلي.

بعد التوقيع على اتفاق إعلان المبادئ - اتفاق أوسلو - في البيت الأبيض يوم ١٣/٩/١٩٩٣، وتمهيداً للإعلان عن تشكيل السلطة الوطنية، عقدت القيادة الفلسطينية سلسلة اجتماعات قاطعتها حركة حماس وكل القوى التي عارضت الاتفاق، وشارك فيها ما يزيد على خمس وثلاثين شخصية قيادية فلسطينية^١. وفي تلك الاجتماعات ناقش المجتمعون التوجهات الفلسطينية في مرحلة ما بعد اتفاق أوسلو، وكان محورها مسألة تشكيل السلطة الفلسطينية الانتقالية المؤقتة التي نص عليها هذا الاتفاق.

وطرح على الاجتماع عدد من الأسئلة منها: كيف وعلى أية أسس نشكل هذا الجسم القيادي الجديد؟ هل نجعل اللجنة التنفيذية هي السلطة ونبقيها كما هي؟ هل نضيف للتنفيذية عدداً من قيادات الداخل؟ وكيف نضيفهم دون عقد اجتماع للمجلس الوطني الفلسطيني؟ هل نشكل السلطة من خارج التنفيذية ونحافظ على تنفيذية المنظمة كمرجعية؟ وما هو دور منظمة التحرير بعد قيام السلطة وبدئها بممارسة مهامها؟ وكيف نحل التعارض القادم بين السلطة الوطنية والمنظمة؟ وهل نحافظ على ثقل رئيس اللجنة التنفيذية خارج السلطة أم نزجه فيها؟^٢

وإزاء ذلك، فقد أبدى البعض تخوفه على دور وجود منظمة التحرير بعد تشكيل السلطة الوطنية، وبرز ميل واضح عند الجميع باتجاه الحفاظ على مكانة منظمة التحرير ككيان سياسي ومؤسسات، باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد لكل الشعب الفلسطيني داخل وخارج الأرض المحتلة. فالسلطة ليست بديلة للمنظمة، وسوف تكون بعد انتخابها ممثلة لسكان الضفة والقطاع فقط، ولفترة زمنية محددة، بالمرحلة الانتقالية التي ستمتد إلى خمس سنوات حسب نصوص اتفاق أوسلو، ومهامها محصورة في إدارة الوظائف والمجالات التي نص عليها الاتفاق فقط. واتفاق أوسلو بالكاد عالج أوضاع غزة وأريحا، والقضايا الكبرى والأساسية مؤجلة للمرحلة النهائية. ولذا، فالمصلحة الوطنية تقتضي المحافظة على المنظمة باعتبارها السلطة العليا لكل الشعب الفلسطيني، ولها مكاتب تمثيلية وسفارات وسفراء معتمدين رسمياً في معظم دول العالم، وفي نهاية هذه الاجتماعات تبلور لدى المجتمعين العديد من التوصيات من أبرزها:

١. أن يتم تشكيل السلطة من الداخل والخارج، وعلى أساس الخبرة والكفاءة والاختصاص، وأن تكون اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير مرجعيتها السياسية والتنظيمية في كل مراحل عملها.
٢. إن هذه السلطة مؤقتة وانتقالية لحين إجراء الانتخابات. وإنها تنفيذية للوظائف المسندة لها، وليست تمثيلية للشعب داخل الوطن، وليس للشعب الموحد ككل. وأن تكون وظائفها شاملة لكل المجالات (الصحة، التعليم، الصناعة، الزراعة، المالية... الخ) باستثناء الدفاع والخارجية، وأن تبقى هاتان الوظيفتان مرتبطتين باللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.
٣. يسمى هذا الجسم القيادي الجديد (السلطة الوطنية الفلسطينية) وعدم التعامل مع الاسم الإسرائيلي الوارد في الاتفاق (سلطة مجلس الحكم الذاتي الانتقالي المؤقت)، وأن يؤكد على إقامتها على كل الأراضي الفلسطينية التي سيتم الانسحاب منها.
٤. الحرص على بقاء كيانية منظمة التحرير الفلسطينية واللجنة التنفيذية بارزة، وتأكيد حضورها ووجودها في كل المراحل وفي كل مجالات العمل الفلسطيني.
٥. أما بشأن مشاركة أعضاء من اللجنة التنفيذية في السلطة، فقد انقسم المجتمعون حول رأيين: الأول، وهو رأي الأكثرية، أن يبقى الثقل الرئيسي والأساسي للجنة التنفيذية خارج السلطة، وأن يدخلها عدد محدود، وأن يكون أقل الممكن، وأن لا يزيد في كل الأحوال عن ثلث أعضاء السلطة. أما الرأي الثاني، وكان رأي الأقلية، فقد دعا إلى عدم دخول أي عضو من أعضاء اللجنة التنفيذية في السلطة، وأن يقتصر تشكيلها على التكنوقراط الفلسطيني من ذوي الكفاءة والاختصاص، ومن المعروفين بولائهم المطلق لمنظمة التحرير، وممن يتمتعون بسمة طيبة في الأوساط الشعبية الفلسطينية، ومن المعروفين بنزاهتهم.
٦. وضع برنامج وخطة عمل للسلطة واللجنة التنفيذية للفترة الانتقالية المحددة، وأن يتم عرضهما على المجلس المركزي للمصادقة عليهما.
٧. خلال مناقشة التوصيات أبدى رئيس اللجنة التنفيذية ومعظم أعضائها عدم ارتياحهم للتوصية التي تقول بالفصل الكامل بين اللجنة التنفيذية والسلطة الوطنية، والإبقاء على ثقل أبو عمار خارج السلطة. ودافعوا ببسالة عن ضرورة مشاركة اللجنة التنفيذية في السلطة وضرورة أن يترأسها أبو عمار.

بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٣ بدأ المجلس المركزي دورة أعماله بحضور ٨٣ عضواً من أصل ١١٠ أعضاء، وشارك في تلك الدورة عدد كبير من المدعويين بلغ عددهم

ما يقارب ضعف عدد أعضاء المجلس، جاءوا من مختلف أماكن تواجد الشعب الفلسطيني، بما في ذلك من الفلسطينيين في إسرائيل.

وعلى الرغم من تعدد النقاط المدرجة على جدول الأعمال، فإن جميع الأعضاء العاملين والمراقبين كانوا يدركون أن المجلس المركزي مدعو لإقرار نقطتين أساسيتين: الأولى الموافقة على اتفاق إعلان المبادئ (اتفاق أوسلو)، والثانية اتخاذ قرار بتشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية. وخلال المناقشات أبدى العديد من الأعضاء، وبخاصة من المستقلين، تخوفهم الحقيقي على مصير منظمة التحرير بعد تشكيل السلطة، وبرز في المجلس ثلاثة اتجاهات رئيسية: الأول مؤيد للاتفاق، وبالتالي لتشكيل السلطة الوطنية، وكان الاتجاه الغالب. والثاني كان متردداً بين تأييد الاتفاق وبين معارضته، وكان أنصاره يفضلون التريث في تحديد مواقفهم، وبعضهم كانوا أقرب إلى المعارضة، إلا أنهم أحجموا لاعتبارات حزبية وشخصية عن التصويت ضد الاتفاق. أما الاتجاه الثالث، فكان الأقلية التي عارضت الاتفاق، وكان واضحاً أن وزنه في المجلس لا يعكس وزنه الحقيقي في الساحة الفلسطينية، فالمجلس منعقد بغياب ممثلي المعارضة المنتمين للفصائل وبعض المنتمين لفئة المستقلين، الذين أعلنوا مقاطعتهم للاجتماع احتجاجاً على اتفاق أوسلو، وعلى الطريقة التي تم فيها.

بعد استكمال المداخلات والمناقشات التي استغرقت يومين كاملين، صوّت أعضاء المجلس بالأغلبية على اتفاق إعلان المبادئ، وبعد المصادقة على الاتفاق وافق المجلس كذلك بالأغلبية على "إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على كل الأراضي الفلسطينية المحررة التي سيتم انسحاب القوات الإسرائيلية منها". ويفوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتشكيل هذه السلطة من الداخل والخارج، وأن تكون منظمة التحرير الفلسطينية مرجعيتها، وأن يترأسها رئيس اللجنة التنفيذية.

ثانياً. العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية

الفلسطينية من العام ١٩٩٤-٢٠٠٦

كما سبق القول، فإنه بموجب البند الأول من اتفاقية أوسلو التي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل العام ١٩٩٣، تم الاتفاق على تشكيل سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة لمرحلة انتقالية لا تتعدى خمس سنوات، وتؤدي إلى تسوية نهائية مبنية على أساس قراري مجلس الأمن الدولي ٢٤٢ و٣٣٨.

وعلى أثر ذلك، فقد اتخذ المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من ١٠-١٢/١٠/١٩٩٣ قراراً بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث نص هذا القرار على ما يلي:

١. تكلف اللجنة التنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، من عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية، وعدد من الداخل والخارج.

٢. يكون السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية.^٢

وفي الفترة التي سبقت صدور هذا القرار، فقد أسلفنا أن هناك نوعاً من التخوف لدى الأشخاص القائمين على منظمة التحرير الفلسطينية من أن يتم إقصاؤهم عن المشهد السياسي الفلسطيني بعد ولادة السلطة الفلسطينية، وذلك لاعتقادهم أن هذا الجسم الجديد والقائمين عليه سيحل محل منظمة التحرير الفلسطينية وأعضائها، وسيعمل على إضعاف دورهم وإقصائهم عن المشهد السياسي الفلسطيني. ومن أجل تبديد هذا التخوف والحد من الصراع على الصلاحيات الذي قد يبدأ بعد إنشاء كيان السلطة الفلسطينية، فقد جاء قرار المجلس المركزي المشار إليه أعلاه لجعل من أعضاء منظمة التحرير الفلسطينية أعضاء في مجلس السلطة، وليجعل كذلك رئيس منظمة التحرير الفلسطينية هو ذاته رئيس مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية. وعلى ذلك، فقد جمع الرئيس الراحل ياسر عرفات بين رئاستي منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، ووظف عملية الجمع في تعزيز نفوذه وسيطرته في الجانبين، وفي اتخاذ العديد من القرارات؛ سواء على صعيد منظمة التحرير الفلسطينية أو على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية.

كذلك، فإن من المفاصل القانونية التي حددت شكل العلاقة في تلك الفترة ما بين أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء المجلس الوطني، ما ورد في قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، حيث نصت المادة (١/٣) منه على أن "يكون أعضاء المجلس الفلسطيني فور انتخابهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، وذلك وفقاً للمادتين (٥) و(٦) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية".

لم تشهد تلك الفترة التي أعقبت نشوء السلطة الفلسطينية أي نقاش جدي لتوضيح شكل العلاقة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية، ويعود ذلك لسببين رئيسيين هما: إن السلطة الفلسطينية وُجدت آنذاك لمرحلة انتقالية مدتها خمس سنوات، وعند انتهائها ستتم إقامة الدولة الفلسطينية، وإن توقيت هذه المرحلة لا يحتمل الدخول في جدل ونقاش جدي لتوضيح شكل العلاقة ما بين السلطة والمنظمة، الأمر الذي ساهم في غض الطرف عن الجمع بين رئاستي السلطة والمنظمة بيد جهة واحدة. إضافة إلى ذلك، فإن المعارضة الفلسطينية كانت آنذاك خارج اللعبة السياسية، حيث لم تشارك حركة حماس وهي الطرف الأقوى في المعارضة في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطينية العام ١٩٩٦، وبالتالي كان هناك توحيد في اللون السياسي بين من يشاركون في إدارة المنظمة وإدارة السلطة الفلسطينية. أضف إلى هذا وذاك، أن شخصية الرئيس الراحل ياسر

عرفات الكرزمانية، وإرثه النضالي، ساهما في عدم بزوغ أي معارضة حول جمعه ما بين رئاستي منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية.^٤ ولاحقاً لذلك، تعززت سيطرة الرئيس عرفات على رئاسة السلطة من خلال انتخابه من قبل الشعب الفلسطيني لرئاسة السلطة العام ١٩٩٦، وعلى ذلك أصبحت لديه شرعيتان لرئاسة السلطة، هما قرار المجلس المركزي العام ١٩٩٣، والانتخابات الرئاسية التي جرت العام ١٩٩٦.

مع انتهاء الفترة الانتقالية العام ١٩٩٩، وتعثر المفاوضات ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، بقي جسم السلطة الفلسطينية الانتقالي قائماً حتى لا يحدث أي فراغ على الساحة الفلسطينية، واحتد المشهد على الأرض مع انسداد الأفق السياسي واندلاع انتفاضة الأقصى العام ٢٠٠٠، وخلال هذه الفترة لم يكن هناك أي نقاش جدي حول علاقة السلطة بالمنظمة، وذلك نظراً للأجواء السياسية القاتمة ومشهد الدمار والخراب الذي أحدثته السلطات الإسرائيلية على الأرض مع اقتحامها المدن الفلسطينية الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية.

مع وضع القانون الأساسي الفلسطيني العام ٢٠٠٣، ظهر نوع من الصراع على السلطة والمنظمة على اعتبار أن هذا القانون الأساسي سيكون للسلطة الفلسطينية فقط، وسيتم تجاهل وتهميش منظمة التحرير الفلسطينية في بنوده على الإطلاق، وقد حاول المجلس التشريعي التخفيف من حدة هذا الصراع من خلال المقدمة التي وضعها للقانون الأساسي، ومما جاء في المقدمة بهذا الخصوص: " ... إن ميلاد السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن فلسطين، أرض الآباء والأجداد، يأتي في سياق الكفاح المرير والمستمر، الذي قدم خلاله الشعب الفلسطيني آلاف الشهداء والجرحى والأسرى من خيرة أبنائه، لأجل نيل حقوقه الوطنية الثابتة المتمثلة في حق العودة وتقرير المصير وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني أينما وجد ... ". كما جاء في المقدمة ذاتها أيضاً " ... إن هذا القانون الأساسي المؤقت يستمد قوته من إرادة الشعب الفلسطيني وحقوقه الثابتة ونضاله الدؤوب، والذي مارس حقه الديمقراطي في انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، ليبدأ بتنظيم وبناء أسس الحياة التشريعية الديمقراطية في فلسطين، وفي الوقت نفسه، فإن وضع هذا القانون، وإقراره من قبل المجلس التشريعي، ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني ... ".

وعلى ذلك وبهذه المقدمة فقد ساهم ذلك -على الأقل نظرياً- في تخفيف حدة الصراع الذي كان من الممكن أن ينشأ ما بين السلطة والمنظمة. وقد عاد هذا الصراع ليظهر مجدداً مع تعديل القانون الأساسي المتعلق باستحداث منصب رئيس الوزراء، ونقل العديد من الصلاحيات التي كانت في الأصل لرئيس السلطة، حيث كان هناك تخوف من سحب البساط من تحت رئيس السلطة الوطنية الذي هو ذاته

رئيس المنظمة، وذلك لصالح رئيس الوزراء، وبالتالي إضعاف مركز رئيس السلطة، وبالتالي إضعاف منظمة التحرير الفلسطينية، وقد تم تبديد هذا التخوف كذلك من خلال إعطاء رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين وعزل رئيس الوزراء، وبالتالي جعل مصير رئيس الوزراء بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وإبقاء تصرفاته تحت عين منظمة التحرير الفلسطينية، باعتبار أن رئيس السلطة الفلسطينية هو ذاته رئيس منظمة التحرير الفلسطينية.

وعلى الرغم من هذه النصوص النظرية، فإن الواقع على الأرض قد شهد أحياناً نوعاً من الصراع على الصلاحيات بين مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث استحدثت على الأرض بعد العام ٢٠٠٤ منصب وزير شؤون المفاوضات في إطار السلطة الوطنية، وقد أضعف ذلك من دور مؤسسات منظمة التحرير المعنية في الأصل بذلك الأمر، كما تم استحداث منصب وزير الدولة للشؤون الخارجية، الأمر الذي أدى إلى تهميش الدائرة السياسية للمنظمة، وقد تجلى ذلك في الخلاف الذي احتدم بين نبيل شعث وفاروق القدومي "أبو اللطف" حول المسؤولية عن السفارات وملف العلاقات الخارجية.

وخلال هذه الفترة، فقد كانت مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية تظهر كمراكز مسؤولية في موازنة السلطة الفلسطينية، وكان يتم الصرف عليها من خلال موازنة السلطة الفلسطينية، ولم تكن هناك إشكالية في الموضوع طالما أن الأموال كانت تصل وبشكل مستمر لمؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، ولكن تغير هذا الحال بعد العام ٢٠٠٦، حيث تم إحياء فكرة الصندوق القومي الفلسطيني، وأصبحت الأموال ترسل إليه دفعة واحدة من موازنة السلطة الفلسطينية، ويتولى هو بدوره توزيع هذه الأموال على مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية.

ثالثاً. العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية بعد العام ٢٠٠٦ وأثرها على التداول السلمي للسلطة

شهد العام ٢٠٠٦ وما بعده العديد من التطورات والأحداث التي أثرت على شكل العلاقة ما بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وساهمت في خلق نوع من الصراع على مراكز المسؤولية في الجانبين، وعقد ذلك من عملية التداول السلمي للسلطة، ففي هذا الوقت لم يكن الرئيس عرفات صاحب الشخصية الكرزمانية موجوداً على المشهد السياسي الفلسطيني بعد وفاته العام ٢٠٠٤، وتبدل المشهد السياسي الفلسطيني مع دخول خط المعارضة عليه، حيث جرت انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، وفازت حركة حماس في تلك الانتخابات بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، كما عملت على تشكيل الحكومة الفلسطينية آنذاك، وبالتالي أصبح لها وزن وحجم لا يستهان به في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وأرادت من خلال ذلك توظيف هذا الحجم، بحيث يكون لها تمثيل مماثل

في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، بمعنى آخر أن يكون حجم ثقلها في مؤسسات السلطة الفلسطينية هو ذاته في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، وأرادت حركة حماس الدخول إلى منظمة التحرير الفلسطينية من هذا الباب.

دخل الجانبان عند ذلك (حركة فتح وحركة حماس) في صراع على تقاسم الصلاحيات والسلطات ومراكز المسؤولية في كل من منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية وما تحتمهما من مراكز مسؤولية ومؤسسات، فحركة فتح سعت من جانبها إلى تعزيز نفوذ منظمة التحرير الفلسطينية، وإعادة إحياء مؤسساتها، وذلك من خلال إعادة ملف المفاوضات إلى منظمة التحرير الفلسطينية، وسحبه من تحت أقدام السلطة الوطنية الفلسطينية، كذلك فقد قام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الذي هو رئيس حركة فتح ورئيس منظمة التحرير الفلسطينية، بإصدار العديد من المراسيم الرئاسية عقب فوز حماس في الانتخابات التشريعية حول بموجبها مرجعية وتبعية كثير من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التي كانت تابعة في الأصل لمجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية إلى منظمة التحرير الفلسطينية، أو إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو في الحالتين شخص واحد هو السيد محمود عباس "أبو مازن"، ومن أمثلة هذه المؤسسات: وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"، وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٦) لسنة ٢٠١١ الذي نصت المادة (٢) منه على أن "تتمتع الوكالة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية؛ لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات لتحقيق أهدافها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتكون تابعة للرئيس باعتبارها إحدى مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية".

كما عملت حركة حماس من جانبها على تعزيز نفوذها في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وقد تجلى هذا الصراع بشكل واضح في مسألة التمثيل الفلسطيني في الخارج، فبينما رأت حركة فتح أن السفارات الفلسطينية في الخارج تمثل منظمة التحرير الفلسطينية وهي المسؤولة عنها، رأت حركة حماس أن وزارة الخارجية التي هي جزء من حكومة حماس هي المسؤولة عن السفارات الفلسطينية في الخارج.

من ناحية أخرى، وفي ظل عدم وضوح شكل العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، فإن هناك فرضية أن تحدث إشكالية في المستقبل من شأنها لو حدثت أن تزيد من تعقيد الأمور وتعيق من عملية التداول السلمي للسلطة، ألا وهي ماذا لو نجح من خلال الانتخابات الرئاسية شخص آخر يختلف في لونه السياسي عن رئيس منظمة التحرير الفلسطينية؟ عندئذ سيصبح لدينا رئيس لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس آخر للسلطة الوطنية الفلسطينية وشخص آخر لرئاسة الوزراء الفلسطينية، وفي ظل هذا المشهد المعقد، وفي ظل عدم وضوح شكل العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، فإن مزيداً من الصراع سيحدث على الصلاحيات والمسؤوليات، وتتأزم الأمور، وتصبح هناك عقبات إضافية تعيق أي عملية تداول سلمي للسلطة.

التوصيات

- وجوب قيام منظمة التحرير الفلسطينية بإصدار قرارات عدة بشأن السلطة الوطنية الفلسطينية تحدد بمقتضاها علاقة منظمة التحرير الفلسطينية بالسلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى شكل السلطة ومهامها وعلاقتها الداخلية والخارجية، وبخاصة بعد انتهاء الفترة الانتقالية التي وجدت من أجلها السلطة الوطنية، والتي انتهت العام ١٩٩٩، إذ لا يعقل بقاء هذا الجسم على ما هو عليه حالياً بعد انتهاء الأجل الزمني المحدد له قانوناً. إضافة إلى اعتبار السلطة الوطنية الفلسطينية بمثابة جبهة وطنية تشارك فيها الفصائل الفلسطينية كافة، وأن يمتد عمرها حتى إنجاز التحرر الوطني وإقامة الدولة الفلسطينية، وأن يكون الهدف من إجراء الانتخابات في داخل السلطة الوطنية ليس من أجل إقصاء أحد، أو من أجل تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات بين الأطراف المشاركة، وإنما يجب أن يكون الهدف من الانتخابات تحديد حجم مشاركة مختلف الفصائل في إدارة الشأن السياسي الفلسطيني، كذلك أن يتم تشكيل أي حكومة في السلطة الوطنية الفلسطينية على أساس التوافق الوطني تشارك فيه الأطياف السياسية كافة وحتى إقامة الدولة الفلسطينية.
- أن تساعد السلطة الوطنية الفلسطينية بما لديها من مؤسسات وموارد في أداء مهام منظمة التحرير الفلسطينية، وأن تمارس هذه المهام لا على أساس من التنافس وتقاسم الأدوار، بل على أساس أن كل منهما يكمل الآخر وأنهما في خدمة بعضهما البعض في كل عمل يمارس أو قرار يتخذ.
- فصل الملف المالي الخاص بمنظمة التحرير الفلسطينية عن الملف المالي الخاص بمنظمة التحرير الفلسطينية، إضافة إلى وضع أسس واضحة ومحددة حول العلاقة ما بين المراكز المالية في المؤسسات.

الهوامش

^١ كان من بينهم ستة أعضاء لجنة تنفيذية فقط، وعضوان من هيئة رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني لم يكن رئيس المجلس من ضمنهما، وسبعة من الداخل، أربعة من السبعة ينتمون للفصائل المشاركة في عملية السلام وأيدت اتفاق أوسلو (فتح، حزب الشعب، حزب فدا، جبهة النضال الشعبي). أما الخارج، فقد مثله في تلك الاجتماعات ستة أعضاء مستقلين، وعضوان من حزب الشعب، وعضوان من حزب فدا، وعضوان من جبهة النضال الشعبي، وعضوان من جبهة التحرير الفلسطينية (جماعة أبو العباس)، وعضو عن الجهاد الإسلامي (جماعة الشيخ أسعد بيوض التميمي)، والباقيون كانوا من المنتمين لحركة فتح.

^٢ ممدوح نوفل. "إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية وسبل حلها"، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.mnofal.ps.

^٣ قرار منشور على الصفحة الإلكترونية للمجلس الوطني الفلسطيني: www.palestinepnc.org.

^٤ مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي بتاريخ ١٥/٣/٢٠١٢.

الانتخابات وعملية التداول السلمي للسلطة

الانتخابات وعملية التداول السلمي للسلطة

مقدمة

منذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في سنة ١٩٩٤، جرى تنظيم انتخابات رئاسية مرتين (١٩٩٦ و ٢٠٠٥)، وانتخابات تشريعية مرتين (١٩٩٦ و ٢٠٠٦)، في حين جرت الانتخابات المحلية في عدد من الهيئات المحلية مرة واحدة فقط. وقد تم تنفيذ الانتخابات المحلية على أربع مراحل امتدت من ٢٠٠٤-٢٠٠٥، وشملت ٢٦٢ هيئة محلية، بينما لم يتم تنفيذ المرحلة الخامسة والأخيرة التي تشمل ٦٢ هيئة محلية يشكل عدد سكانها أكثر من ٥٠٪ من عدد الناخبين المؤهلين، إذ أنها تشمل هيئات محلية كبيرة مثل غزة، وخان يونس، والخليل.

وجرت الانتخابات الأولى الرئاسية والتشريعية كأحد استحقاقات اتفاق أوسلو، الذي نص صراحة على وجوب إجراء انتخابات عامة، ووضع قواعد عامة تحكم الانتخابات، منها أن تخضع هذه الانتخابات للرقابة الدولية، وأن تقوم إسرائيل بتسهيل وصول المراقبين وعملهم، وأن تجري الانتخابات في القدس وفق ترتيبات خاصة في مراكز البريد الخاضعة للسلطات الإسرائيلية، وبعد أن يجري الاقتراع فيها يتم نقل الصناديق إلى خارج منطقة مدينة القدس المحتلة، ليتم فرزها من قبل طواقم لجنة الانتخابات المركزية. وقد أشار قانون الانتخابات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ الذي جرت الانتخابات الأولى بموجبه صراحة، إلى الترتيبات الواردة في اتفاق أوسلو، حيث نصت المادة (٣/١٠٢) على أنه ”يجري الاقتراع في القدس

وفق أحكام اتفاقية المرحلة الانتقالية المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية وبين إسرائيل والموقعة في واشنطن بتاريخ الثامن والعشرين من شهر أيلول ١٩٩٥. وبما أن الانتخابات قد جرت وفقاً لاتفاق أوسلو، فإن القوى السياسية المعارضة لهذا الاتفاق قد قاطعت هذه الانتخابات، وتحديداً حركتي حماس والجهاد الإسلامي وبعض فصائل منظمة التحرير مثل الجبهتين الشعبية والديمقراطية.

وجرت الانتخابات الرئاسية الثانية بعد حوالي ٩ سنوات من الانتخابات الأولى، وعلى أثر وفاة الرئيس ياسر عرفات. فقد تم تنظيم الانتخابات بموجب مقتضى المادة ٣٧ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، التي تنص على أنه في حال شغور منصب الرئيس بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقدان الأهلية، يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد على ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.

أما الانتخابات التشريعية الثانية، فقد جرت في العام ٢٠٠٦، أي بعد عشر سنوات من الانتخابات الأولى، ووفقاً لتوافق فلسطيني داخلي جرى بين الفصائل الفلسطينية في القاهرة في شهر أيار ٢٠٠٥، تم بموجبه الاتفاق على إجراء الانتخابات، وعلى شكل النظام الانتخابي، ضمن أمور أخرى. وقد صدر تبعاً لهذا الاتفاق قانون انتخابات جديد هو قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، ألغى قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، وحذف الإشارة إلى اتفاق أوسلو التي كانت موجودة في القانون السابق.

وجرت الانتخابات الفلسطينية تحت الاحتلال الإسرائيلي، وفي ظل غياب قانون أحزاب فلسطيني ينظم عمل الأحزاب ويوضح شروط مشاركة الأحزاب في الانتخابات، وهذا خلق إشكاليات ووضع النظام السياسي الفلسطيني، الذي هو بالأساس أحد إفرزات اتفاق أوسلو، ومقيد بشكل كبير بما ورد فيه من أحكام، أمام معضلة كبيرة عندما قرّرت حركة حماس، التي ترفض هذا الاتفاق من أساسه، المشاركة في الانتخابات، وقد اتضحت هذه المعضلة بشكل أكبر عندما فازت حركة حماس بهذه الانتخابات.

ساهمت الانتخابات في منح النظام السياسي الفلسطيني الشرعية اللازمة، كما ساهمت في انتقال سلس للسلطة إلى الرئيس محمود عباس بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات. وفي انتخابات ٢٠٠٦ التي فازت فيها قائمة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس، 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.

وفي أغلب الحالات التي جرت فيها الانتخابات، سواء محلية أو تشريعية أو رئاسية، اتسمت العملية بشكل عام بالنزاهة وخضعت لرقابة محلية ودولية مكثفة، ونالت

قبول الأطراف المشاركة^١ غير أن المشكلة الأساسية التي واجهتها وما زالت تواجه الانتخابات الفلسطينية، بمختلف مستوياتها، أنها لا تجري بانتظام، وهذا يخالف أحد أهم مبادئ الديمقراطية وهو دورية الانتخابات، فلا يكفي أن تجري انتخابات حرة ونزيهة، وإنما يجب أن تجري بانتظام خلال فترات لا تتجاوز ٦ سنوات على أقصى حد. كذلك هناك ثغرات في قانون الانتخابات يمكن إذا لم يتم تلافئها أن تفتح مجالاً لتقويض نزاهة أي عملية انتخابية قادمة. أيضاً تلا انتخابات ٢٠٠٦ إصدار قانون انتخابات جديد بموجب مرسوم رئاسي في سنة ٢٠٠٧ يعتبر في بعض جوانبه تراجعاً عن قانون سنة ٢٠٠٥. كما برزت مسألة عدم وجود إطار قانوني للاستفتاء، الأمر الذي كشف عن نقص تشريعي في تنظيم آلية مهمة كان يمكن اللجوء إليها كمرج للمأزق الذي دخل فيه النظام السياسي الفلسطيني. كذلك جرى التراجع عن بعض أحكام قانون الانتخابات المحلية وعادت سياسة التعيينات كآلية أساسية في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية.

تقدم هذه الورقة عرضاً لأهم الثغرات والإشكاليات، سواء القانونية أم في الممارسة، التي لها علاقة بالانتخابات والاستفتاء، والتي أعاققت الانتقال السلمي للسلطة، أو التي من الممكن أن تؤدي إلى إعاقة انتقال السلطة. وقبل عرض هذه الإشكاليات، نعرض الإطار القانوني والمؤسسي للانتخابات.

أولاً. الإطار القانوني والبناء المؤسسي

خضع الإطار القانوني الذي ينظم الانتخابات للعديد من التعديلات والتغييرات منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية. فقد تم تنظيم الانتخابات العامة الفلسطينية الأولى (الرئاسية والتشريعية) في كانون الثاني ١٩٩٦ وفقاً لقانون الانتخابات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات (قبل أن يكون هناك مجلس تشريعي). كما تم تنظيم الانتخابات الرئاسية الثانية (٢٠٠٥) وفقاً للقانون ذاته، لكن بعد إدخال تعديل عليه بموجب القانون المعدل الصادر في كانون الأول ٢٠٠٤، الذي تم بموجبه اعتماد السجل المدني إلى جانب سجل الناخبين الذي أعدته لجنة الانتخابات، كأحد السجلات المعتمدة لتحديد أهلية الناخبين. وبتاريخ ١٣/٨/٢٠٠٥، صدر القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ وألغى قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، وتم لاحقاً تنظيم الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ بموجبه. وبعد أحداث غزة في حزيران ٢٠٠٧، التي أسفرت عن سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس قراراً بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ تبنى بموجبه قانون انتخابات جديداً، وألغى قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥.

إضافة إلى هذه التشريعات التي صدرت لتنظيم الانتخابات العامة، الرئاسية والتشريعية، هناك أيضاً قانون خاص بالانتخابات المحلية، خضع للعديد من

التعديلات والتغييرات. فقد صدر قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ في ١٦/١٢/١٩٩٦، وعُدل بموجب القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٤. وقد جرت المرحلتان الأولى والثانية من الانتخابات المحلية في ٢٣/١٢/٢٠٠٤، و٥/٥/٢٠٠٥، وفقاً لهذا القانون. وبتاريخ ١٥/٨/٢٠٠٥، صدر القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، وألغى قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، وتبنى نظام التمثيل النسبي في مجالس الهيئات المحلية بعد أن كانت الانتخابات المحلية في القانون السابق تجري وفقاً لنظام الأكثرية. ولاحقاً، عدّل هذا القانون بموجب قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٨/٩/٢٠٠٥، الذي أدخل بعض الأحكام بخصوص تمثيل المرأة واستقالة رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الذين يرغبون في الترشح وغيرها من الأحكام. وقد جرت المرحلتان الثالثة والرابعة من الانتخابات المحلية في ٢٩/٩/٢٠٠٥، و١٥/١٢/٢٠٠٥، وفقاً لهذا القانون. ويوضح الجدول ١ قوانين الانتخابات المختلفة، والعمليات الانتخابية التي جرت بموجبها.

وقد عهدت قوانين الانتخابات إلى هيئة مستقلة (أي غير تابعة للحكومة) إدارة الانتخابات هي لجنة الانتخابات المركزية، بحيث تكون مسؤولة عن التحضير للانتخابات وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها. وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لقانون الانتخابات المحلية السابق كانت تشرف على الانتخابات المحلية لجنة أخرى هي اللجنة العليا للانتخابات المحلية، وقد جرت جميع مراحل انتخابات الهيئات المحلية في ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ تحت إشراف هذه اللجنة، لكن قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ نص على حل هذه اللجنة وإحالة جميع صلاحياتها إلى لجنة الانتخابات المركزية (مادة ٧١). وعلى الرغم من أن تجربة لجنة الانتخابات المركزية، وتحديداً في الانتخابات التشريعية والرئاسية الأخيرتين، أظهرتها استقلالاً كبيراً للجنة وحيادية عالية، فإن هذا الاستقلال لا تتوفر له الضمانات الكافية في القانون، الأمر الذي يفتح المجال لتقويض استقلال اللجنة في المستقبل (انظر البند ٤ أدناه بخصوص استقلال اللجنة).

ويقدّم قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ الذي ينظم الانتخابات التشريعية والرئاسية أساساً لإجراء انتخابات عامة وفقاً للمعايير الدولية ذات العلاقة.^٢ لكن القانون ينطوي على عدد من الثغرات التي يجب التنبيه إليها من أجل تقديم حماية و ضمانات أكبر لنزاهة العملية الانتخابية. كما أن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ الذي ينظم الانتخابات المحلية يقدم أساساً مماثلاً وبنية قانونية جيدة لإجراء الانتخابات البلدية. كذلك القرار بقانون الذي أصدره الرئيس محمود عباس في سنة ٢٠٠٧، لكن هناك إشكاليات تتعلق بمدى دستورية هذا القرار، كما أنه يتضمن شروطاً في الترشيح قد تؤدي إلى إقصاء بعض القوى السياسية، خصوصاً في ظل غياب قانون أحزاب فلسطيني يوضح شروط تشكيل الأحزاب.

في هذه الورقة، سوف نستعرض بتفصيل أكبر قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، والمرسوم الرئاسي بقانون لسنة ٢٠٠٧.

١. قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥

أهم ما يميز القانون أنه صدر وفق آلية تشاورية أتاحت المجال لجميع الأطراف المعنية من فصائل سياسية، ومؤسسات مجتمع مدني، إبداء رأيها وملاحظاتها عليه. كما أنه تبنى نظاماً انتخابياً تم التوافق عليه بين الفصائل الفلسطينية المجتمعة في القاهرة في أيار ٢٠٠٥، وقد ألغى القانون المذكور القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته. وأهم ما ورد في القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ أنه زاد عدد أعضاء المجلس التشريعي من ٨٨ (حسب ما كان الحال في القانون رقم ١٣) إلى ١٣٢ عضواً، وأدخل الكوتا النسائية على القوائم، وأبقى على الكوتا المسيحية في الدوائر الانتخابية. كما تبنى النظام المختلط بدلاً من نظام الأغلبية في الدوائر، وألغى لجان الدوائر الانتخابية التي كانت تشكل ازدواجية في إدارة العملية الانتخابية، ورفع الحد الأدنى لسن المرشح لمنصب الرئيس من ٣٥ إلى ٤٠ سنة، وخفّض الحد الأدنى لسن المرشح لعضوية المجلس من ٣٠ إلى ٢٨ سنة، وحدد مدة المجلس التشريعي بأربع سنوات، بعد أن كانت مفتوحة طوال الفترة الانتقالية.^٢ كما ألغى السجل المدني وحصر تحديد أهلية الاقتراع في سجل الناخبين الذي تعده لجنة الانتخابات المركزية، ونص على تخصيص بند في الموازنة العامة للجنة الانتخابات المركزية، ورفع عدد أعضاء محكمة قضايا الانتخابات من خمسة إلى تسعة أعضاء، واشترط أن يكون قضاة المحكمة ممن أمضوا في سلك القضاء مدة لا تقل عن ١٠ سنوات. كذلك تجاوز العديد من المشاكل الفنية والإجرائية التي كانت موجودة في قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، وبخاصة في عملية تسجيل الناخبين وعملية الاقتراع. وقدم القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ أساساً لإجراء انتخابات عامة وفقاً للمعايير الدولية ذات العلاقة. لكن هناك العديد من جوانب النقص في القانون، فهو لا يقدم ضمانات كافية لاستقلال لجنة الانتخابات المركزية، ولا يعطي ضمانات كافية لحماية عمل محكمة قضايا الانتخابات، ولا يلزم لجنة الانتخابات بتبني إجراءات واضحة تضمن شفافية عملها، ويفتقر إلى آليات واضحة تضمن الرقابة الفاعلة على تمويل الحملات الانتخابية، ولا يعطي لجنة الانتخابات صلاحيات تضمن تطبيق أحكام الدعاية الانتخابية، وينص على أن جميع اللوائح والأنظمة التي تصدرها اللجنة يجب أن يصادق عليها مجلس الوزراء، ولا يعطي أي أساس قانوني لإجراء الاستفتاء، إضافة إلى نواقص أخرى لا مجال لإيرادها جميعاً في هذه الورقة.

٢. المرسوم الرئاسي (قرار بقانون) رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات

بتاريخ ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، واستناداً إلى المادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تتيح للرئيس إصدار قوانين في حالة الضرورة، أصدر رئيس السلطة

الوطنية الفلسطينية قراراً بقانون بشأن الانتخابات. وألغى القرار بقانون قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ الذي جرت الانتخابات التشريعية الأخيرة بموجبه، وغير النظام الانتخابي من نظام مختلط إلى نظام نسبي كامل باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة، كما أدخل مجموعة من التعديلات الجوهرية على قانون رقم ٩، مثل وضع قيود جديدة على من يرغب في الترشح في الانتخابات.

صدر القرار بقانون بشأن الانتخابات في ظل انقسام سياسي فلسطيني داخلي انعكس على العملية التشريعية. لكن قبل إصدار المرسوم، قام الرئيس الفلسطيني بالتشاور مع جميع الكتل البرلمانية، باستثناء كتلة التغيير والإصلاح التي تمثل حركة حماس. وعلى الرغم من أن المرسوم بقانون قد ألغى قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، فإنه من الواضح أنه استند إليه بشكل كبير. بمعنى أنه من ناحية الصياغة (وليس من الناحية القانونية)، المرسوم بقانون هو قانون معدل لقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥. ومن الواضح أن القرار أو المرسوم بقانون لم يأت لمعالجة النواقص التي أشرنا إليها أعلاه في قانون رقم ٩، أو لتبني توصيات هيئات الرقابة ولجنة الانتخابات المركزية (وإن تطرق لبعضها)، وإنما جاء بالأساس لتحقيق هدفين رئيسيين، هما: (١) تغيير النظام الانتخابي من نظام مختلط، إلى نظام نسبي كامل. وهذا التغيير في النظام الانتخابي مبني بالدرجة الأولى على تجربة الانتخابات الأخيرة التي أظهرت تفوق حركة حماس بشكل كبير في الدوائر الانتخابية وحصولها على عدد كبير من المقاعد لا يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها، بينما كانت نتائج القوائم في النظام النسبي متقاربة بين الكتلتين الأكبر. (٢) وضع شروط جديدة فيمن يرغب في الترشيح، أهمها "أن يلتزم بمنظمة التحرير باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال، وبأحكام القانون الأساسي" (المادتان ٦/٣٥ و ٦/٤٥).

وقد صدر القرار بقانون بشأن الانتخابات بالاستناد إلى المادة (٤٣) من القانون الأساسي التي تنص:

"لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير غير أودار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون".

من نص المادة المذكورة، يتضح وجود ثلاثة شروط يجب توافرها في أي قرار صادر عن الرئيس بموجب هذه المادة:

١. وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير.

٢. أن يصدر القرار في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.
٣. أن يتم عرض القرار على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد صدور القرار.

وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الانتخابات، نرى أنه استوفى الشرط الثاني دون الأول. أما الشرط الثالث، فهو موضوع مستقبلي. فمسألة وجود "حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير" يمكن تقديره أو معرفته من خلال السؤال التالي: هل عدم وجود قانون (أو القرار بقانون) أو التأخير في إصداره سيؤدي إلى ضرر أو سيفوت مصلحة عامة؟ ونرى أنه لا يمكن، حتى لو تساهلنا كثيراً في معيار الضرورة، اعتبار أن صدور قانون انتخابات يعلم الجميع أنه لن يطبق في ظل الوضع القائم هو مسألة ضرورية لا تحتل التأخير. فما هو الضرر الذي منعه إصدار القانون أو ما هي المصلحة التي حققها؟ وإضافة إلى المخالفة الشكلية المتمثلة في عدم استيفاء القرار الرئاسي لأحد شروط المادة (٤٣) من القانون الأساسي، هناك مخالفات موضوعية تتعلق بمضمون بعض المواد. فحق المشاركة في الانتخابات هو حق دستوري نص عليه القانون الأساسي صراحة، ودور القانون هو تنظيم هذا الحق وليس تقييده أو الانتقاص منه. فقد نصت المادة (٢٦) من القانون الأساسي على ما يلي:

"للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. ٢. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون".

ونرى أن القرار بقانون قد قيد هذا الحق وتجاوز نطاق تنظيمه من خلال وضعه اشتراطات إضافية فيمن يرغب في الترشح للانتخابات مثل الاعتراف بمنظمة التحرير، وبالاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية الموقعة. كما أن القرار بقانون استغل فترة عدم انعقاد المجلس وتوسع في مفهوم الضرورة. ولا نرى أي ضرورة لسن هذا القانون الذي لم يطبق، ومن المستبعد أن يطبق دون وجود توافق فلسطيني داخلي.

جدول ١: الانتخابات العامة والمحلية التي جرت منذ تأسيس السلطة الفلسطينية والقوانين المنظمة لها

نوع الانتخابات	تاريخ تنظيمها	القانون المنظم	ملاحظات
رئاسية وتشريعية	١٩٩٦/١/٢٠	رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته	نظام أكثرية
محلية - المرحلة الأولى (٣٦ هيئة محلية)	٢٠٠٤/١٢/٢٣	قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦	نظام أكثرية
رئاسية	كانون الثاني ٢٠٠٥	قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥	
محلية المرحلة الثانية (٨٢ هيئة محلية)	٢٠٠٥/٥/٥	قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦	نظام أكثرية
محلية - المرحلة الثالثة (١٠٤ هيئة محلية)	٢٠٠٥/٩/٢٩	قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥	نظام نسبي
محلية - المرحلة الرابعة (٤٠ هيئة محلية)	٢٠٠٥/١٢/١٥	قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥	نظام نسبي
تشريعية	٢٠٠٦/١/٢٥	قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥	نظام مختلط
لم تجر أي انتخابات بموجبه		المرسوم الرئاسي بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧	نظام نسبي

ثانياً. الإشكاليات التي تؤثر على الانتقال السلمي للسلطة

١. عدم انتظام الانتخابات التشريعية والرئاسية

الإشكالية الأساسية التي تواجه الانتخابات الفلسطينية، بجميع مستوياتها، أنها لا تجري بانتظام. والأسباب التي تقف خلف ذلك هي أسباب سياسية بالدرجة الأولى، إضافة إلى بعض الاعتبارات المتعلقة بالإمكانية العملية لإجراء الانتخابات بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي، وبعض المسائل القانونية التي تم استغلالها لتأجيل الانتخابات أو لعدم إجرائها في موعدها.

فقد استمر المجلس التشريعي الأول لأكثر من عشر سنوات، في حين استمر الرئيس الراحل عرفات لمدة ٩ سنوات إلى حين وفاته، وذلك استناداً إلى المادة (٢) من قانون الانتخابات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ التي نصت على أن رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي يتوليان مسؤولية الحكم في المرحلة الانتقالية. ومع أن المرحلة الانتقالية، وفقاً لاتفاق إعلان المبادئ هي لمدة لا تتجاوز خمس سنوات كان المفترض أن تنتهي في سبتمبر/أيار ٢٠٠٩، إلا أن هذه المرحلة استمرت حكماً بعد هذا التاريخ، إذ لم يصدر أي مرسوم أو قانون ينص صراحة على انتهائها، بل إن القانون الأساسي الذي صدر في ٢٠٠٢ (أي بعد انتهاء المدة الافتراضية للمرحلة الانتقالية) عاد وكرّر النص الوارد في قانون الانتخابات، حيث نصت المادتان (٣٤) و(٥٣) على أن مدة ولاية المجلس التشريعي وولاية الرئيس هي للمرحلة الانتقالية، ما يعني ضمناً أن المرحلة الانتقالية غير مقيدة بفترة الخمس سنوات المشار إليها. وقد تم التأكيد على المواد ذاتها في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ (المادتان ٣٦ و٤٧). لكن القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥ بشأن تعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ نص صراحة على أن مدة المجلس التشريعي ومدة الرئيس هي أربع سنوات. إلا أن قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، الذي صدر في اليوم ذاته الذي صدر فيه القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥، نص في المادة (١١١) على أنه تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي يُنتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل وفقاً له؛ أي أن المادة المذكورة نصت حكماً على أن مدة ولاية الرئيس عباس في ولايته الأولى هي خمس سنوات، وهذا لا يتفق مع أحكام المادة (١) من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥.

وقد أصدر الرئيس محمود عباس في ٢٣/١٠/٢٠٠٩ مرسوماً رئاسياً يدعو إلى إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في ٢٤/١/٢٠١٠ (أي بعد أربع سنوات من إجراء الانتخابات التشريعية وخمس سنوات من الرئاسية)، لكن موقف حركة حماس في قطاع غزة جاء رافضاً لهذا المرسوم أو لأجراء أي انتخابات سواء عامة أو محلية في ظل الانقسام، باعتبار أن إجراء الانتخابات يحتاج إلى توفر أجواء من الحرية لا تتوفر في ظل الانقسام. كما أن حركة حماس رفضت المرسوم على أساس أن الرئيس عباس قد انتهت ولايته، وبالتالي لا يحق له إصدار مراسيم، وإنما يجب أن يتولى رئاسة السلطة رئيس المجلس التشريعي لحين إجراء انتخابات، وفقاً لحركة حماس. وعليه، ونتيجة لاستمرار إغلاق مكاتب لجنة الانتخابات في غزة، وعدم قدرة اللجنة على عمل أي تحضيرات للانتخابات هناك، صدر مرسوم رئاسي بتأجيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية "إلى أن تتوفر الظروف التي تسمح بإجرائها".

إن عدم إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية بشكل منتظم يخالف واحداً من أهم معايير الديمقراطية وهي دورية الانتخابات، كما أنه أدى إلى تآكل الشرعية

الانتخابية للمؤسسات الفلسطينية، وخلق حالة من الالتباس القانوني والدستوري غير المسبوق. وبالتالي، فإن إجراء الانتخابات، وتهيئة الأجواء التي تضمن نزاهتها وحريتها، هي من أولويات إعادة الثقة بالنظام السياسي الفلسطيني ومؤسساته.

٢. عدم انتظام الانتخابات المحلية

على الرغم من أن قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية صدر في وقت مبكر نسبياً من عمر السلطة الفلسطينية (١٩٩٦)، وهو من أوائل التشريعات التي أصدرها المجلس التشريعي الأول، فإن السلطة التنفيذية امتنعت عن إجراء انتخابات محلية حتى نهاية ٢٠٠٤، دون وجود أي مبررات فنية أو قانونية مقبولة، واستعاضت عنها باعتماد التعيين كآلية لاختيار رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، الذي كان يتم في الغالب بناء على اعتبارات سياسية وعشائرية وفتوية.

وعندما قررت السلطة في عهد الرئيس ياسر عرفات إجراء انتخابات محلية، جاء القرار بإجرائها على مراحل، على الرغم من عدم وجود مبررات فنية لذلك، وعلى الرغم من أن قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ ينص على أن "لوزير أن يؤجل موعد الانتخابات لمجلس من المجالس أو أكثر لمدة لا تزيد على أسبوعين إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة وسلامة الانتخابات، على أن تحتسب مدة التأجيل ضمن المدة القانونية للمجلس". أما قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات المحلية فقد أورد نصاً واضحاً لا يحتمل التأويل، بأن "تجري الانتخابات المحلية في جميع المجالس في يوم واحد، كل أربع سنوات بقرار يصدر من مجلس الوزراء"، لكن سياسة إجراء الانتخابات على مراحل استمرت، وتم تنظيم المرحتين الثالثة والرابعة بعد صدور هذا القانون.

وكان يتم في الغالب انتقاء المجالس التي سيجري فيها الانتخابات، أو التي يتم تأجيل إجراء الانتخابات فيها بناء على اعتبارات سياسية، بحيث يتم تجنب المجالس في الهيئات التي كان يظن أنها لن تصوت لصالح حركة فتح، مثل مدينتي الخليل وغزة. وبعد الانتخابات التشريعية وتشكيل حركة حماس للحكومة في شهر آذار ٢٠٠٦، لم تبد الحكومة الجديدة اهتماماً كبيراً باستكمال إجراء الانتخابات المحلية. وقد وجهت لجنة الانتخابات المركزية رسالة إلى وزير الحكم المحلي في الحكومة المشكلة من حركة حماس، للتذكير بضرورة استكمال الانتخابات في المجالس التي لم يتم تنظيم انتخابات فيها، وعددها ٦٢ مجلساً كما أسلفنا، إلا أن الوزير لم يرد ولم تقم الحكومة بأية إجراءات عملية باتجاه التحضير للانتخابات. وقد كان من الواضح أن حركة حماس لم تكن معنية بإجراء أي انتخابات في ظل حالة الحصار التي عانت حكومتها منها، وما صاحب ذلك من عدم انتظام دفع رواتب الموظفين الحكوميين وتراكم الدين العام.

لكن في سنة ٢٠١٠، عاد الاهتمام بالانتخابات المحلية من قبل حكومة الدكتور سلام فياض، وقرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في ٢٨/٢/٢٠١٠ الدعوة إلى إجراء الانتخابات المحلية في جميع مجالس الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في ١٧/٧/٢٠١٠. لكن، وبسبب استمرار إغلاق مكاتب لجنة الانتخابات المركزية في قطاع غزة، وعدم السماح لها بالعمل هناك، أرسلت لجنة الانتخابات المركزية رسالة إلى مجلس الوزراء بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٠ تعلمهم بعدم قدرتها على تنظيم الانتخابات في قطاع غزة، وعليه قرّر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١٠ تأجيل الانتخابات المحلية في قطاع غزة "إلى حين تمكن لجنة الانتخابات المركزية استكمال استعداداتها الإدارية والفنية ومتطلبات عقدها وفقاً لأحكام القانون" مع استمرار التدابير لإجراء الانتخابات المحلية في محافظات الضفة الغربية في التاريخ المحدد في ١٧/٧/٢٠١٠. غير أن مجلس الوزراء، عاد وعدل عن قراره بإجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، وقرّر في ١٧/٦/٢٠١٠ (وهو آخر يوم لتقديم طلبات الترشيح وفقاً للجدول الزمني للانتخابات) إلغاء قراراته السابقة بإجراء الانتخابات في ١٧/٧.

وقد اعترضت مؤسسات المجتمع المدني وبعض الفصائل على قرار تأجيل الانتخابات، وتوجه البعض إلى المحكمة العليا للطعن في قرار الإلغاء. وفي مرافعة النيابة العامة باعتبارها ممثلاً عن مجلس الوزراء، أثارت دعواً بعدم اختصاص المحكمة العليا بالنظر في الطعن بدعوى أن القرار الطعين هو محصن من رقابة القضاء، باعتباره من أعمال السيادة. وقد ردّت المحكمة العليا على هذا الدفع واعتبرت أن القرار المطعون فيه "لا يدخل ضمن الحالات التي استقر القضاء على اعتبارها من أعمال السيادة فهو ليس من الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، أو بضمان سير السلطات العامة وفق الدستور وهو ليس متعلقاً بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي ولا بأعمال متعلقة بالحرب...". ورأت المحكمة "أن قرار تأجيل الانتخابات أو إلغائها مخالف للقانون رقم ١٠ للعام ٢٠٠٥، ويهدم الأسس الديمقراطية، وحسب القانون يأتي قرار مجلس الوزراء بناء على طلب من لجنة الانتخابات المركزية المخولة بذلك، ولا يملك المجلس حق إلغاء إجراءاتها من تلقاء ذاته". كما أشارت المحكمة إلى "إن إجراء الانتخابات العامة لمجالس الهيئات المحلية هو استحقاق دستوري وقانوني يجب مباشرته في الموعد المحدد، وعلى النحو الذي بينه وحدده القانون، وأنه ليس منحة أو خياراً للسلطة التنفيذية إن شاءت مباشرته وإن شاءت تركته".

وبناء على قرار المحكمة العليا، ونتيجة لضغوطات بعض مؤسسات المجتمع المدني وبعض الفصائل الفلسطينية، قرر مجلس الوزراء بتاريخ ٨/٢/٢٠١١ الدعوة إلى إجراء الانتخابات المحلية في ٩/٧/٢٠١١، لكنه عاد وقرّر في ١٧/٥/٢٠١١ تأجيل الانتخابات المحلية إلى ٢٢/١٠/٢٠١١. وقبل الموعد المذكور، تدخل رئيس

السلطة الوطنية الفلسطينية وأصدر مرسوماً رئاسياً بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١١ بتأجيل الانتخابات المحلية "في المحافظات الشمالية المقرر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١١ إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجرائها في محافظات الوطن كافة". وبذلك يكون المرسوم الرئاسي قد وضع حداً لكافة المحاولات التي قام بها مجلس الوزراء لتحديد موعد للانتخابات المحلية. وعلى الرغم من أن الرئيس لا يملك صلاحية تأجيل أو إلغاء الانتخابات المحلية، وعلى الرغم من اعتراض مؤسسات المجتمع المدني وبعض الفصائل على المرسوم المذكور، فإنه لم يتم التوجه إلى المحكمة العليا للطعن في هذا المرسوم، وذلك لإفساح المجال أمام جهود المصالحة الفلسطينية التي تم توقيع اتفاق بشأنها في شهر أيار ٢٠١١.

وقد أشار العديد من المحللين إلى أن قرارات تأجيل الانتخابات المحلية المستمرة تعود بدرجة كبيرة إلى عدم استعداد حركة فتح لإجراء الانتخابات ووجود خلافات داخلية حالت دون تشكيل القوائم الانتخابية في بعض الهيئات المحلية. كذلك، فإن موقف حركة حماس الراض لإجراء انتخابات في ظل الانقسام، أدى إلى وضع عقبات أساسية أمام إجراء الانتخابات المحلية، وبخاصة في قطاع غزة.

٣. سياسية التعيينات في الهيئات المحلية

يرتبط اعتماد سياسة التعيين بدلاً من الانتخابات بالإشكالية السابقة التي أشرنا إليها، وهي عدم انتظام، أو في بعض الحالات غياب الانتخابات المحلية. فقد اعتمدت السلطة الفلسطينية، منذ تأسيسها، سياسة التعيين كأساس في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية باختلاف مستوياتها، إلى أن جرى تنظيم انتخابات على أربع مراحل ابتداءً من نهاية ٢٠٠٤ في ٢٦٢ هيئة محلية. وقد عادت سياسة التعيين لتظهر بقوة بعد الانقسام، وتحديداً، وبشكل أكبر، بعد انتهاء مدة ولاية المجالس المنتخبة.

انعكست حالة الانقسام بشكل كبير على مجالس الهيئات المحلية، حيث مارست الحكومة المقالة في غزة والحكومات المشكلة في الضفة الغربية سياسة التعيين. فقد قامت الحكومة المقالة باستبدال بعض المجالس المعينة بمجالس جديدة من المقربين لحركة حماس. أما في الضفة الغربية، فقد شملت سياسة التعيين المجالس البلدية التي جرت فيها انتخابات، وتحديداً بعد انتهاء فترة ولاية هذه المجالس، إضافة إلى المجالس الأخرى التي جرى فيها التعيين على الدوام.

إلا أن التطور الخطير في موضوع التعيين حصل في الضفة الغربية، حيث صدر قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ ليؤسس سياسة التعيين ويشرعها. فقد أجاز القرار بقانون المذكور لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من وزير الحكم المحلي، حل مجلس الهيئة المحلية في حال "تجاوز أو

أخل بصلاحياته المنصوص عليها في القانون“، أو في حال ”انتهاء مدة دورة المجلس“ (المادة ٣). وفي حال حل أي من المجالس، يقوم الوزير بتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة تجري الانتخابات خلالها (المادة ٣/ب)، ويجوز للوزير إقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة المحلية، بمصادقة مجلس الوزراء، ويقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من بينهم لرئاسة المجلس (المادة ٣/ج). وهذا القانون يعتبر تراجعاً كبيراً عن مبدأ تداول السلطة في الهيئات المحلية، ويكرس لسياسة التعيينات ويعطيها غطاءً قانونياً. كما أنه يعطى سلطة واسعة جداً للوزير في حل الهيئات المحلية تحت غطاء ”تجاوز أو الإخلال بالصلاحيات“. كما أن الفقرة (ج) من المادة (٣) تعطي لوزير الحكم المحلي صلاحيات مطلقة في إقالة رؤساء الهيئات المحلية، وهذا يعتبر تدخلاً كبيراً في الحكم المحلي وتعدياً على مبادئ الديمقراطية.

واستناداً إلى القانون المذكور، تم حل جميع مجالس الهيئات المحلية المنتخبة في الضفة الغربية، وتعيين لجان مؤقتة لإدارتها. وبعض هذه اللجان شمل جزءاً من الأعضاء المنتخبين، وفي بعض الحالات تم الطلب من المجلس المنتخب الاستمرار في إدارة المجلس لكن كلجنة مؤقتة، وفي الغالب تم في التعيينات الجديدة استبعاد رؤساء المجالس من المقربين لحركة حماس.

وفي جميع حالات التعيين، سواء السابقة، أو التي جرت بعد الانقسام، لم تكن هناك أية معايير واضحة أو محددة لاختيار أعضاء ورؤساء مجالس الهيئات المحلية، وكانت المعايير، في الغالب، تستند إلى اعتبارات سياسية أو عشائرية أو فئوية، مع عدم إغفال الجانب المهني، وبخاصة في المجالس الكبيرة التي تحتاج إلى أشخاص ذوي خبرة وكفاءة لإدارتها.

٤. استقلال لجنة الانتخابات المركزية

قد يكون موضوع استقلال لجنة الانتخابات ونزاهتها من أهم المواضيع وأكثرها حساسية نظراً للوضع السياسي المشحون والتنافس العالي بين الأطراف السياسية في فلسطين، في ظل تراجع الحريات العامة وضعف المؤسسات القضائية وغيرها في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم. لذا، يجب إيلاء هذا الموضوع أهمية خاصة. وعلى الرغم من أن لجنة الانتخابات قد أظهرت مستوى عالياً من النزاهة والحياد والاستقلالية، شهد له الجميع من مراقبين دوليين ومحليين وأحزاب سياسية، فإن هذا الاستقلال كان نابعاً بالدرجة الأولى من شخصية القائمين على اللجنة ومن الدعم السياسي المحلي والدولي لهم، ولم يكن هذا استقلالاً مدعوماً ومستنداً إلى أساس قانوني قوي.

فوفقاً لقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، يتم تعيين رئيس وأعضاء لجنة الانتخابات بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وتتكون من تسعة أعضاء، يتم اختيارهم من بين القضاة

الفلسطينيين، وكبار الأكاديميين والمحامين ذوي الخبرة، وتكون ولاية أعضاء اللجنة أربع سنوات من تاريخ تشكيلها (المادة ١٩). وتوضح المادة ٢٠ من القانون ذاته الشروط الواجب توافرها في أعضاء لجنة الانتخابات المركزية، ومنها أن لا يكون موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية، وأن لا يرشح نفسه في أي انتخابات عامة أو يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة، لكن لا يوجد ضمن الشروط أن يكون عضو اللجنة مستقلاً أو غير منتم إلى حزب سياسي. وغياب مثل هذه الشروط يفسح المجال أمام تشكيل لجنة انتخابات فصائلية وليست مستقلة.

ونقصد بالاستقلال هنا الاستقلال التنظيمي أو الإداري عن السلطة التنفيذية أو الحكومة، بحيث تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات غير خاضعة لقرارات حكومية، كما نقصد أيضاً الاستقلال العملي، بحيث لا تخضع الهيئة أو اللجنة المشرفة على الانتخابات في قراراتها لمؤثرات سياسية من الأحزاب المشاركة، أو الحكومة، أو أطراف سياسية أخرى، وإنما تكون قراراتها مستندة إلى القانون. ولتحقيق الاستقلالية بشكلها، يجب أن ينص القانون بشكل واضح على استقلال لجنة الانتخابات وأن يعطيها الضمانات والترتيبات الإدارية والمالية التي تكفل هذا الاستقلال. ففي بعض البلدان، مثل المكسيك، تم النص على استقلال الهيئة المنظمة للانتخابات في الدستور المكسيكي نفسه.

تجدر الإشارة إلى أنه في الأنظمة الديمقراطية المقارنة توجد نماذج وآليات كثيرة لاختيار أعضاء الهيئات المشرفة على تنظيم الانتخابات. فمثلاً بعض الدول تعمد إلى أن تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات جسماً مستقلاً، أو أن تكون من ضمن أجهزة الدولة، أو أن تكون مختلطة بحيث يكون هناك جسم مستقل يشرف بشكل عام على الانتخابات ليكون تنفيذ العمليات الانتخابية من قبل أجهزة الدولة. كذلك هنالك بعض الدول التي تتألف إدارتها الانتخابية من ممثلين عن الأحزاب السياسية، ولهذا النموذج إيجابياته منها أنه يحقق الإجماع والتوافق، لكن له سلبيات كثيرة منها أنه قد يؤدي إلى شل عمل الهيئة الانتخابية أو تسييسها^٦. وفي جميع الحالات، يجب أن يوضح قانون الانتخابات بالتفصيل ما هو النظام المتبع. فمثلاً؛ لو تم اتباع نظام أن تكون الهيئة الانتخابية ممثلة عن الأحزاب، يجب أن ينص القانون على كيفية اختيار الأعضاء وعن حجم تمثيل كل حزب سياسي. ومن الواضح أن قانون الانتخابات الفلسطيني يتبنى توجه الهيئة المستقلة التي يديرها أشخاص مستقلون، لكن - كما أشرنا - هناك نقص في وضع الشروط كافة التي تضمن استقلال هذه الهيئة أو اللجنة.

أما القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧، فقد كرر الشروط الواردة في قانون رقم ٩، لكنه أجاز أن يكون عضو اللجنة من خارج الفئات التي حددها القانون رقم ٩ (القضاة، كبار الأكاديميين، المحامون) حيث إضافة عبارة "أو غيرهم" (المادة ٩).

وقرّر أن تعيين أعضاء اللجنة، بما في ذلك رئيسها والأمين العام، يكون بمرسوم رئاسي. لكن القرار بقانون جاء بأحكام من شأنها الانتقاص من استقلال اللجنة. فالمادة ٢/٩ تتيح للرئيس استبدال أي من أعضاء اللجنة متى أراد ودون توضيح الأسباب، حتى قبل انتهاء مدة الأربع سنوات. وهذا البند مستحدث ولم يكن موجوداً في القانون رقم ٩، وهو بند خطير ومن شأنه الانتقاص من استقلال اللجنة بشكل كبير. لكن في المقابل، عزّز القانون الجديد من استقلال اللجنة في المادة ١١٨، التي أصبح بموجبها باستطاعة لجنة الانتخابات إصدار الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء. وهذا من شأنه زيادة استقلال اللجنة في مواجهة مجلس الوزراء. ويمكن قراءة هذا البند أن اللجنة أصبحت أكثر استقلالاً عن مجلس الوزراء، لكنها باتت أقل استقلالاً عن الرئيس. كذلك فإن القيود الواردة على أعضاء لجنة الانتخابات مبالغ فيها. فلا يحق لهم أن يكونوا أعضاء في جمعية خيرية أو منظمة أهلية (المادة ٧/١٠)، بينما في المقابل لا يوجد نص يحظر على أعضاء اللجنة أن يكونوا أعضاء في حزب سياسي.

كذلك لم يقدم القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ أو القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ أحكاماً تضمن أن يكون عمل لجنة الانتخابات يتسم بالشفافية. فلا يوجد نص يجبر اللجنة على نشر محاضر اجتماعاتها أو قراراتها، أو يلزمها بأن تكون جلساتها مفتوحة، كما هو الحال في بعض الأنظمة المقارنة، حيث يكون هناك نص بالزام أن تكون جلسات اللجنة مفتوحة للمراقبين وممثلي الأحزاب. كذلك يخلو القانون من نصوص تلزم موظفي لجنة الانتخابات، وبخاصة في المستويات العليا، بالحيادية وعدم الانخراط في الدعاية الانتخابية للمرشحين.

وتجدر الإشارة إلى أن حركة حماس اعترضت على لجنة الانتخابات، على الرغم من أنها هي ذاتها التي أشرفت على انتخابات ٢٠٠٦، وقد أدى اعتراض حركة حماس على اللجنة إلى التوافق على إعادة تشكيلها في اتفاق المصالحة الأخير في شهر أيار ٢٠١١، وبالفعل أصدر الرئيس مرسوماً رئاسياً بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠١١ يقضي بإعادة تشكيل اللجنة، وإدخال بعض العناصر الذين يعتبرون مقربين من بعض الفصائل، بما في ذلك حركة حماس، ضمن التشكيلة الجديدة.

٥. محكمة قضايا الانتخابات

تعتبر محكمة قضايا الانتخابات أحد الأجهزة المهمة في تنفيذ العملية الانتخابية. واستقلالها ونزاهتها لا يقلان أهمية عن استقلال لجنة الانتخابات المركزية ونزاهتها. وعند تصميم أي نظام انتخابي، ينبغي إيلاء هذا الموضوع الأهمية اللازمة. وقد أثبتت تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة أن محكمة قضايا الانتخابات كانت أقل استقلالاً من لجنة الانتخابات، وأنها كانت أضعف أمام الضغوطات، ما يشكل ثغرة في العملية الانتخابية. فمثلاً أصدرت المحكمة قرارات

مختلفة في قضيتين متشابهتين، حيث أيدت قرار لجنة الانتخابات المركزية رفض طلب ترشيح أحد المرشحين بسبب وجود خلل في قوائم المؤيدين لترشيحه، في حين أنها رفضت قرار لجنة الانتخابات في قضايا مماثلة وبالوقائع نفسها، كذلك إدخال تعديل على هيئة المحكمة وتغيير بعض القضاة أثناء فترة الانتخابات في ٢٠٠٦، وتحديدًا خلال فترة تقديم الطعونات، الأمر الذي أثار بعض الشكوك حول دوافع ذلك التغيير ومبرراته. وبالتالي، من الضروري إضافة أحكام تعزز من استقلال المحكمة. فمثلاً يمكن أن يتم النص على عدم جواز إجراء أي تعديل في هيئة المحكمة خلال العملية الانتخابية، إلا في حال عدم أهلية القاضي، أو شغور المنصب بسبب الوفاة أو الاستقالة. كما يمكن إضافة نص يشترط ألا تقل درجة قضاة محكمة قضايا الانتخابات عن قاضي استئناف، وبخاصة أن قضاة هذه المحكمة ينظرون في قرارات لجنة الانتخابات التي يشغل عضويتها عدد من قضاة المحكمة العليا والاستئناف. كذلك يمكن اشتراط انعقاد المحكمة بكامل هيئتها في القضايا المهمة، مثل الطعونات في النتائج النهائية للانتخابات.

٦. غياب إطار قانوني للاستفتاء

يتم عادة اللجوء إلى الاستفتاء لأخذ رأي الناخبين في مسائل إستراتيجية مهمة على الصعيد الوطني، مثل الانضمام إلى اتفاقيات أو تحديد مصير إقليم معين. كما يمكن اللجوء إلى الاستفتاء للتصويت على مسألة تشريعية خلافية، مثل المصادقة على تعديل دستوري معين. كذلك يتم اللجوء إلى الاستفتاء في حال وجود خلاف سياسي مستعص بين البرلمان والسلطة التنفيذية، أو بين الأحزاب السياسية الرئيسية. وفي الحالة الفلسطينية، هناك احتمال كبير أن يتم اللجوء إلى استفتاء في حال التوصل إلى اتفاق سلام مع الجانب الإسرائيلي، لأخذ رأي المواطنين على الاتفاق. ويمكن تنظيم مسألة الاستفتاء، إما من خلال سن قانون خاص بذلك، وإما من خلال قانون الانتخابات. والأفضل تنظيم الاستفتاء من خلال قانون الانتخابات، وذلك لضمان أن تكون عملية الاستفتاء متسقة من الناحية الإجرائية مع العملية الانتخابية. كذلك قد يتطلب تنظيم موضوع الاستفتاء في فلسطين إدخال تعديلات على القانون الأساسي ذاته، الذي لا يوجد فيه أية إشارة إلى موضوع الاستفتاء^٧. وبما أن الاستفتاء قد يقرر في قضايا مصيرية أو في مسائل قانونية مهمة قد يكون لها تبعات دستورية، فإنه من الأفضل أن ترد الإشارة إلى موضوع الاستفتاء والحالات التي تجيز اللجوء إليه في الدستور أو القانون الأساسي.

باستثناء النص الوارد في المادة ١٣/١٨ التي تنص على أن من صلاحيات لجنة الانتخابات "اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإجراء الاستفتاءات وإنجازها وفقاً للمراسيم الصادرة بشأنها"، لم يرد في القانون أي تفصيل حول موضوع الاستفتاء. لكن يفهم ضمناً من نص المادة ١٣/١٨ أن مسألة الاستفتاء تنظم

بمراسيم رئاسية، فقد نصت المادة المذكورة أن على اللجنة تنفيذ المراسيم، ولم تشر إلى تنفيذ القوانين. وهذا النص غير كاف ولا يعطي أية أجوبة حول المسائل الأساسية للاستفتاء. ومما لا شك فيه، أن غياب تنظيم قانوني واضح ومفصل لمسألة الاستفتاء من شأنه أن يخلق إشكالات كبيرة في حال الدعوة لاستفتاء، كما أنه يقوض شرعية وقانونية أي استفتاء قد يتم تنظيمه.

وقد أثير موضوع إجراء استفتاء في حزيران ٢٠٠٦، حيث اقترح الرئيس عباس إجراء استفتاء على ما عرف بوثيقة الأسرى كمخرج محتمل من الأزمة التي حصلت في أعقاب فوز حركة حماس في الانتخابات، وما تلا ذلك من فرض حصار مالي على السلطة الفلسطينية، الأمر الذي أوصل السلطة إلى حالة عجز مالي لم تعد قادرة بسببه على تسديد رواتب موظفيها. وقد رأت حركة حماس في الدعوة إلى إجراء الاستفتاء التفافاً على نتائج الانتخابات، إضافة إلى تحفظها على آلية طرح وثيقة الأسرى بما تتضمنه من قضايا وطنية حساسة على الاستفتاء^٨ في حين أن الرئيس عباس رأى أن هناك برنامجين سياسيين متناقضين نتيجة وجود رئيس منتخب من حركة فتح، وحكومة منتخبة أيضاً من حركة حماس، وبالتالي يجب الرجوع إلى الشعب مجدداً لحسم الخلاف والخروج من حالة الاستعصاء التي دخل فيها النظام السياسي الفلسطيني.

لكن دعوة الرئيس إلى إجراء استفتاء عام اصطدمت، بالإضافة إلى معارضة حركة حماس وبعض الفصائل الأخرى، بمسألة عدم وجود إطار قانوني ينظم الاستفتاء. ولسد هذا الفراغ، قام الرئيس بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٦ بإصدار مرسوم رئاسي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٦ بشأن الاستفتاء على وثيقة الوفاق الوطني "وثيقة الأسرى". وقد حدد المرسوم بعض القواعد الأساسية مثل النص على أن تقوم لجنة الانتخابات بتنظيم الاستفتاء، وأن يكون التصويت وفقاً لما ورد في قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، وأن الاستفتاء يكون معبراً عن إرادة الشعب وفقاً لما تقرره الأغلبية المطلقة للمصوتين. ولم يجد المرسوم الرئاسي المذكور أية مادة محددة في القانون الأساسي أو في غيره من القوانين للاستناد إليها، لذا استعاض المرسوم عن ذلك بمقدمة إنشائية تشير إلى الثوابت الوطنية ومصالح الشعب الفلسطيني، وأن الشعب مصدر السلطات.

وقد صاحب صدور المرسوم الرئاسي بشأن الاستفتاء جدل قانوني كبير، وحاول بعض القانونيين التبرير للرئيس صلاحية إصدار مرسوم رئاسي لتنظيم الاستفتاء، باعتبار أن القانون الأساسي لم يمنع ذلك وغيرها من المبررات. ونرى أن تنظيم موضوع مهم كالاستفتاء هو من الصلاحيات التشريعية الأصلية للمجلس التشريعي، التي لا يجوز أن تنظم بمراسيم أو قرارات تنفيذية، وبخاصة أن المرسوم صدر في ظل انعقاد المجلس التشريعي، ولم يكن المجلس في حالة عدم انعقاد، الأمر الذي كان قد يببر للجوء إلى نص المادة ٤٣ من

القانون الأساسي التي تجيز للرئيس إصدار قرارات بقوانين. والمستغرب أنه عندما أصدر الرئيس قراراً بقانون بشأن الانتخابات في سنة ٢٠٠٧، لم ينظم موضوع الاستفتاء، على الرغم من أنه كان بإمكانه إضافة فصل في المرسوم بقانون حول الاستفتاء.

وبشكل عام، فإن أي إطار قانوني لتنظيم مسألة الاستفتاء، يجب أن يتطرق إلى المسائل الأساسية الآتية:^٥

أ. من يملك صلاحية الدعوة للاستفتاء؟ هناك نماذج عدة متبعة في العالم حول من يملك صلاحية الدعوة إلى إجراء استفتاء. فهناك دول تعطي هذه الصلاحية لرئيس السلطة منفرداً، وأخرى تعطيها للبرلمان، وهناك دول تعطيها للرئيس والبرلمان مجتمعين، بحيث تلزم مصادقة الطرفين، وهناك نماذج أخرى (قد تكون الأفضل في الحالة الفلسطينية) تعطي صلاحية الدعوة للاستفتاء للرئيس والمجلس منفردين، بحيث يستطيع أيٌّ منهما الدعوة إلى الاستفتاء. كذلك هناك دول تشترط أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان للدعوة إلى الاستفتاء، في حين تكفي الأغلبية البسيطة في دول أخرى. كما أنه في بعض البلدان يمكن لعدد من الناخبين طلب استفتاء على موضوع ما، وعادة ما يكون الاستفتاء في هذه الحالات استشارياً.

ب. الطبيعة الإلزامية للاستفتاء: الاستفتاء إما أن يكون ملزماً وإما يكون ذا طبيعة استشارية. وفي البلدان التي يكون فيها ذا طبيعة استشارية يتم عادة الخضوع له من قبل السلطات المعنية، سواء أكانت برلماناً أم سلطة تنفيذية.

ج. تفسير النتائج أو معايير نجاح الاستفتاء: يجب أن يحدد الإطار القانوني ما هي نسبة الناخبين التي يجب أن تصوت بنعم أو لا حتى يتم الأخذ بنتيجة الاستفتاء. والهدف من ذلك هو عدم فتح المجال لتفسيرات مختلفة لنتيجة الاستفتاء، بحيث تصبح هناك حاجة لإجراء استفتاء جديد. وقد أشار المرسوم الرئاسي بشأن الاستفتاء على وثيقة الأسرى إلى أن الاستفتاء يعبر عن رأي الأغلبية المطلقة للشعب برأي الأغلبية المطلقة للمصوتين (المادة ٥).

د. من صاحب الصلاحية في تحديد وصياغة أسئلة الاستفتاء؟ يجب أن يوضح الإطار القانوني هذه المسألة لأن الكثير يتوقف على الصياغة ومنطوق السؤال. فيجب أن تكون هناك جهة محددة مسؤولة عن صياغة السؤال أو إقراره. كذلك يجب أن يضع الإطار القانوني ضوابط تحدد كيفية صياغة السؤال؛ مثل النص على أن يكون السؤال واضحاً لا يؤدي إلى لبس لدى الناخبين.

٧. المرسوم الرئاسي (قرار بقانون) رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات الذي قد يقوض الانتقال السلمي للسلطة

ثغرات في الإطار القانوني للانتخابات

هناك مجموعة من المسائل التي يجب تداركها في الإطار القانوني للانتخابات، وذلك تلافياً لخلق إشكاليات في المستقبل. وقد أشرنا إلى بعض هذه الإشكاليات لدى الحديث على استقلال لجنة الانتخابات المركزية ومحكمة الانتخابات، وسنرد فيما يلي أهم هذه الإشكاليات التي قد تؤثر سلبياً على سير العملية الانتخابية، وبالتالي على الانتقال السلمي للسلطة، فالجميع يدرك أنه في حال تنظيم انتخابات، فإنها ستجري في ظل أجواء سياسية مشحونة، وسيكون مستوى التنافس فيها عالياً جداً. لذا، فإنه من الضروري معالجة أوجه القصور والضعف الواردة في قوانين الانتخابات السارية، وإدخال التعديلات اللازمة عليها قبل وقت كافٍ من إجراء الانتخابات القادمة، حتى لا تكون أوجه القصور هذه مدخلاً لتقويض شرعية العملية الانتخابية.

١. ولاية الرئيس: لا ينصّ القرار بقانون على مدة ولاية الرئيس الذي ينتخب في انتخابات تكميلية في أعقاب شغور منصب الرئيس. وقد كان قانون رقم ٩ قد نظم هذه المسألة بالتفصيل في المادة ٤/٩٧، لكن القرار بقانون لم يتطرق إلى هذه المسألة.

٢. الانتخابات المبكرة: ينصّ قانون الانتخابات، وكذلك القانون الأساسي، على أن مدة ولاية المجلس التشريعي هي أربع سنوات، لكن لا يقدم القانون الأساسي أو قانون الانتخابات أي أحكام تجيز إجراء الانتخابات قبل انتهاء ولاية المجلس، وهو ما يعرف بالانتخابات المبكرة التي قد يتم اللجوء إليها في ظروف سياسية معينة. فالقانون الأساسي لا يعطي صلاحية دستورية للرئيس بحل المجلس التشريعي، الأمر الذي يعني أن الحالة الوحيدة التي يمكن حل المجلس التشريعي فيها هي أن يقرر المجلس إصدار قانون يجيز اللجوء إلى الانتخابات قبل موعدها المقرر.

٣. الكوتا المسيحية: يعطى القرار بقانون الصلاحية لرئيس السلطة لتحديد عدد المقاعد المخصصة للمسيحيين، حيث تنصّ المادة (٤/٥): "يتم بمرسوم تخصيص عدد من المقاعد في المجلس للمواطنين المسيحيين"، وهذا نص غريب، ولا يوجد له مقابل في الأنظمة الانتخابية الديمقراطية. فمسألة تخصيص مقاعد لمجموعات معينة هي مسألة جوهرية يجب أن يحددها القانون، علماً أن قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ خصص ستة مقاعد للمسيحيين في دوائر ترك تحديدها لمرسوم رئاسي. ولم يحدد القرار بقانون كيفية تخصيص المقاعد المسيحية، كما أنه لم يشير إلى أن هذه المسألة تحدد بنظام أو لائحة.

٤. **الدعاية الانتخابية:** أدخل القرار بقانون قيوداً جديدة على الدعاية الانتخابية (المادة ٦٦)، مثل عدم جواز أن يدعو "أئمة المساجد في خطبهم أو دروسهم إلى مقاطعة الانتخابات أو إلى انتخاب أو عدم انتخاب أي مرشح و/أو قائمة انتخابية لا بالتلميح ولا التصريح". وقد تكون مسألة إثبات الدعوة بالتلميح أمام القضاء مسألة صعبة. كذلك نظم القرار بقانون دور وسائل الإعلام الرسمية خلال فترة الانتخابات، لكنه لم ينظم دور وسائل الإعلام الخاصة. ونرى أن يتم تنظيم دورها بأن يتم إلزامها بأن تعطي فرص تعاقد متكافئة لجميع المرشحين والقوائم، بحيث تقدم أسعارها وشروط التعاقد بشكل متساو لجميع المرشحين. كما لم يوضح القرار بقانون دور الموظفين العموميين أثناء الدعاية الانتخابية، الذين من المفروض أن ينطبق عليهم قواعد سلوك معينة تحظر عليهم استغلال وظائفهم للترويج لقائمة انتخابية أو مرشح معين.

٥. **اقتراع الأميين:** نصّت المادة ٨٦/٤ على أنه إذا كان الناخب "أمياً أو معاقاً بصورة تمنعه من التأشير على ورقة الاقتراع بنفسه، فيمكنه الاستعانة بأي شخص آخر يثق به بعد موافقة طاقم الاقتراع على ذلك، وعلى رئيس طاقم الاقتراع مراقبة اقتراعه، والتأكد من تنفيذ رغبته". ونرى أن هذه ليست طريقة مناسبة في تنظيم اقتراع الأميين، وفيها اعتداء على خصوصية وسرية التصويت للشخص الأمي أو المعاق. كما أنها لا تمنع من مسألة بيع الأصوات تحت غطاء إدعاء الأمية واصطحاب شخص للتأكد من أن الناخب يصوت حسب رغبة شاري الصوت. ونرى إما أن يتم ترك موضوع تنظيم اقتراع الأميين للجنة الانتخابات بحيث تضع الترتيبات الفنية التي تضمن تصويتهم، لكن في الوقت نفسه تمنع استغلال ترتيبات تصويت الأميين، وإما أن يتم تنظيمها في القانون بشكل مفصل أكثر، كأن يتم النص على أنه لا يجوز للشخص الواحد مساعدة أكثر من شخص أمي أو معاق واحد في محطة الاقتراع الواحدة، أو اشتراط أن يكون الذي يعاون الشخص الأمي أو المعاق قريباً من الدرجة الأولى أو الثانية. كذلك، يمكن النص على أن على الأمي التصويت بشكل شخصي، وبخاصة إذا كانت هناك صور تساعد الناخب على تمييز القائمة أو المرشح.

٦. **انتخاب الرئيس:** من الإضافات الإيجابية التي جاء بها القرار بقانون أنه اشترط أن يتم انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة، وفي حال لم يحز أي من المرشحين على ذلك، يتم تنظيم جولة ثانية. وهذه إضافة إيجابية تسجل لصالح القرار بقانون. فقد كان الوضع وفقاً لقانون رقم ٩ أن يتم انتخاب الرئيس بالأغلبية البسيطة، ما يتيح المجال للشخص الذي يحصل على أعلى الأصوات، مهما بلغت نسبتها، الفوز بالانتخابات. وهذا قد يخلق إشكالات كبيرة لها تبعات على مدى شرعية الرئيس المنتخب، لكن النص الجديد يتلافى هذه المشاكل، ويعطي ضمانات أكبر لمنح الرئيس المنتخب الشرعية اللازمة. بينما نظام الأغلبية البسيطة قد يؤدي

إلى انتخاب شخص لا يحظى بدعم أغلبية المصوتين، بل قد يؤدي نظام الأغلبية البسيطة، في بعض الحالات، إلى انتخاب أقل الأشخاص تفضيلاً لدى الناخبين، كأن يترشح أكثر من شخص من التيار نفسه وتتنوع الأصوات بينهما، بحيث أن الشخص الذي يليهما قد حاز على أصوات أعلى من أي واحد منهما منفرداً. ومن شأن حصول مثل هذه الحالة تقويض الشرعية السياسية للرئيس المنتخب الذي لن يكون بمقدوره الادعاء بأنه يمثل رغبة أغلبية الناخبين. وبالتالي، إذا قرّر المجلس التشريعي رفض القرار بقانون، والعودة إلى قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، فإنه يجب الانتباه إلى هذه المسألة، وإدخال تعديل على قانون رقم ٩ لضمان وجود نص مماثل فيه.

٧. **المرشحون والقوائم:** لم يوضح القانون الجديد آلية تسجيل المرشحين المستقلين الذين قد يرغبون في خوض الانتخابات الرئاسية أو في خوض الانتخابات التشريعية ضمن قائمة. ومن الأحكام الجديدة التي أضافها القانون أنه في حال انسحب مرشح من القائمة، فإن على المرشحين المتبقين كافة، الموافقة على الترتيب الجديد، بينما لو تم استبدال المرشح المنسحب بمرشح جديد في موقعه نفسه، ولم يؤثر على ترتيب باقي المرشحين، فلا يشترط توقيعهم. والمادة (٤/٥٣) بشأن رفض طلب الترشيح الذي يحتوي على اسم أو شعار مستخدم من قبل قائمة أخرى، تعتبر مقيدة. فبدلاً من رفض ترشيح القائمة، يكفي فقط الطلب منها استبدال شعارها. ولم يوضح القانون الإجراءات الواجب اتخاذها في حال شغور عضو مجلس في قائمة استنفدت جميع أعضائها، أو لم يتبق بها أعضاء (المادة ١٠٧).

٨. **الشكاوى الانتخابية:** لم يقدم كل من قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون لسنة ٢٠٠٧، أحكاماً كافية تتيح للأطراف المعنية بالانتخابات (مرشحين، ناخبين، مؤسسات مجتمع مدني، مؤسسات إعلامية، قطاع خاص، وغير ذلك) تقديم الشكاوى خلال العملية الانتخابية، وتضمن متابعة هذه الشكاوى، واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها في الوقت المناسب، وإنفاذ هذه القرارات. فلم يعط القانون صلاحيات واضحة للجنة في التحقيق في مثل هذه الشكاوى، أو تحديد جداول زمنية لمتابعتها، واتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بإنفاذ القانون وقرارات اللجنة ذات العلاقة. وقد أشارت تقارير هيئات الرقابة الدولية بشكل خاص إلى هذا الفراغ التشريعي (على سبيل المثال تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠٠٦).

٩. **تمويل الحملات الانتخابية:** يضع القانون (قانون ٢٠٠٥، والقرار بقانون ٢٠٠٧) قيدين رئيسيين على تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين: أولاً، لا يجوز الحصول على تمويل أجنبي أو خارجي. وثانياً، لا يجوز أن يتجاوز إنفاق المرشحين مبلغاً معيناً حدده القانون. لكن لم يضع القانون آليات واضحة

تضمن قيام اللجنة بأداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون. كما أن لجنة الانتخابات المركزية لم تقم بوضع أية لوائح أو إجراءات لتفصيل آليات المتابعة والمراقبة لضمان الالتزام بالقانون.

١٠. إنفاذ أحكام الدعاية الانتخابية: هناك العديد من القيود الواردة على الدعاية الانتخابية، مثل عدم جواز عقد المهرجانات في المساجد أو الكنائس، وعدم استخدام مؤسسات السلطة في الدعاية، وغير ذلك. لكن لا توجد آليات تضمن تنفيذ هذه القيود ومعاقبة المخالفين.

التوصيات

١. الإسراع في تنظيم الانتخابات، الرئاسية والتشريعية، وتهيئة الأجواء اللازمة لها.
٢. الكف عن سياسة التعيين في الهيئات المحلية، وتنظيم الانتخابات كآلية وحيدة لاختيار رؤساء هذه المجالس وأعضائها.
٣. أن تجري الانتخابات بأشكالها كافة بشكل دوري ومنتظم وفقاً للمواعيد المحددة في القوانين ذات العلاقة
٤. إصدار قانون أحزاب سياسية يحدد من له حق المشاركة السياسية كحزب سياسي في الانتخابات.
٥. إلغاء القرار بقانون لسنة ٢٠٠٩ بشأن تعديل أحكام قانون انتخابات الهيئات المحلية الذي يشرع التعيين في الهيئات المحلية المنتخبة.
٦. أن يرضى جميع الأطراف السياسية والفصائل الوطنية بالانتخابات كآلية أساسية لحسم الخلافات السياسية بعيداً عن العنف واستخدام السلاح.
٧. تعزيز ضمانات استقلال لجنة الانتخابات المركزية في القانون: ويمكن ذلك من خلال النص على أن تعيين اللجنة يكون بقرار مشترك من الرئيس والمجلس التشريعي، أو من خلال اشتراط مصادقة المجلس التشريعي على تعيين أعضاء اللجنة، وأن يتم تعديل عضوية اللجنة بالطريقة نفسها. كما يجب النص على أن لا يكون أعضاء اللجنة منتمين إلى حزب سياسي، ومنح اللجنة صلاحية اقتراح موازنتها المالية، والنص على عدم جواز عزل عضو اللجنة إلا بوجود مبرر قانوني.
٨. محكمة قضايا الانتخابات: تضمين قانون الانتخابات نصاً يقضي بعدم جواز تغيير تشكيلة المحكمة أو تغيير أو عزل أو استبدال أيٍّ من قضاتها طوال فترة

العملية الانتخابية، إلا إذا كان هناك مقتضى قانوني لذلك. وتكون قرارات محكمة قضايا الانتخابات نهائية، لكن يجوز الطعن فيها أمام محكمة النقض.

٩. الاستفتاء: وضع إطار قانوني للاستفتاء، سواء بسن قانون خاص بالاستفتاء، أو إضافة باب في قانون الانتخابات حول الاستفتاء. ويجب أن يعالج الإطار القانوني من يملك صلاحية الدعوة للاستفتاء، من هم أصحاب حق الاقتراع في الاستفتاء، وما هي مدى إلزامية نتائج الاستفتاء، ومن يصيغ سؤال الاستفتاء، وما هي معايير أو الشروط الواجب توافرها في السؤال، وما هي الإجراءات التي تحكم الاستفتاء.

١٠. الشكاوى الانتخابية: أن يشمل الإطار القانوني للانتخابات أحكاماً كافية حول تنظيم آلية تقديم الشكاوى ومتابعتها، بحيث يكون لأي شخص ذي مصلحة قانونية أن يتقدم بشكوى، وأن على اللجنة أن تتعامل مع الشكاوى بسرعة وشفافية. وأن تعطى اللجنة صلاحية فرض غرامات مالية على من يثبت لديها مخالفته القانون. ويمكن استئناف قرارات اللجنة بخصوص الشكاوى الانتخابية أمام محكمة قضايا الانتخابات.

١١. موظفو الدولة والدعاية الانتخابية: النص بوضوح على أن على الموظفين الرسميين الوقوف موقف الحياد طوال العملية الانتخابية، وعدم المشاركة في الدعاية الانتخابية، وأن للجنة الانتخابات إحالة أي موظف يخالف هذا الحكم إلى المؤسسة التي يعمل بها لاتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه.

١٢. الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، إضافة المواد والأحكام التي توضح آلية الرقابة، كما أن على لجنة الانتخابات إصدار أنظمة تفصيلية للرقابة المالية.

١٣. في جميع الأحوال، يجب أن يتم إشراك أكبر قدر ممكن من القوى السياسية وممثلي المجتمع المدني قبل سن أي إطار قانوني يتعلق بالانتخابات.

الهوامش

^١ باستثناء المرحلة الأولى من الانتخابات المحلية التي جرت في ٢٠٠٤، حيث تعرّضت لظعون كبيرة واعتراضات، وبخاصة في قطاع غزة، وقد قرّرت المحاكم إعادة الانتخابات في ٤ هيئات محلية، لكن لم يتم تنظيم الإعادة حتى هذه اللحظة.

^٢ انظر على سبيل المثال تقرير بعثة الرقابة الدولية التابعة للاتحاد الأوروبي حول الانتخابات التشريعية (نيسان ٢٠٠٦):

(http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/westbank/legislative/final_statement_0106.pdf).

وتقرير وفد الرقابة الكندي على الانتخابات الفلسطينية ٢٠٠٦:

<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/NAT-815113429-LA4#5>

^٣ أما مدة الرئيس فقد تم تحديدها بأربع سنوات بموجب القانون المعدل الصادر في ١/١٢/٢٠٠٤ الذي تم بموجبه اعتماد السجل المدني.

^٤ انظر على سبيل المثال مقال لمي خاطر على موقع فلسطين أون لاين بتاريخ ١٥ حزيران ٢٠١٠: [falasteen.ps](http://www.falasteen.ps) كذلك انظر تصريحات النائب السابق حسام خضر حول أسباب التأجيل:

<http://almawqef.com/spip.php?article647&lang=ar>.

^٥ انظر: أشكال الإدارة الانتخابية: دليل المؤسسات الدولية للديمقراطية، صادر عن مؤسسة (IDEA)، ومتوفر على الرابط التالي:

<http://www.idea.int/publications/emd/ar.cfm>.

^٦ المرجع السابق، ص: ١١٨-١٢٣.

^٧ عمار الدويك. دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي تشرين الثاني ٢٠٠٨.

^٨ بيان صادر عن حركة حماس بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٦ متوفر على:

<http://www.alzaytouna.net/arabic/?c=129&a=31291>

^٩ عمار الدويك، مصدر سابق

الفترات الانتقالية والتداول السلمي للسلطة

الفترات الانتقالية والتداول السلمي للسلطة

مقدمة

يعتبر استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة من المبادئ الدستورية المتعارف عليها، لأن غياب الحكومة قد ينعكس سلباً على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية الملحة، فالأعمال الجارية أو العادية هي التي لا تعرض الوزارة للمسؤولية السياسية، وبالتالي نزع البرلمان الثقة منها هي من الأعمال التي تتولاها السلطات خلال الفترات الانتقالية، كما تعتبر القضايا التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة، ضمن الصلاحيات التي يمكن لسلطات تسيير الأعمال خلال الفترات الانتقالية ممارستها، وتعتبر أعمالاً عادية أو جارية. ويرى الخبير القانوني شفيق المصري أن الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية، وهي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها، ويتعلق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين^١.

ويرى الخبير القانوني اللبناني جورج أبو صعب أن هذه الأعمال العادية يحتمل التوسيع أو التضييق في ممارستها طبقاً للحالات والأزمات الحكومية والسياسية، ومدة الفراغ الحكومي بغياب حكومة جديدة. وهو ما يعني أنه كلما كانت عملية تشكيل الحكومة الجديدة تجري بسهولة وبسرعة، ضاق هامش حكومة تسيير الأعمال. بينما في حال كان تشكيل الحكومة الجديدة صعباً، والبلاد تعيش في أزمة، فإن هذا يدفع إلى توسيع صلاحية حكومة تسيير الأعمال لمواجهة ملفات

وطنية ضاغطة لا تحتمل التأجيل والانتظار، لأن الحياة الوطنية وقضايا الناس والمواطنين والدولة لا يمكنها أن تتجمد إلى حين تشكيل حكومة جديدة، فالدولة بحاجة إلى استمرارية في مختلف مرافقها العامة.^٢

وفي إطار الحالة الفلسطينية، تبرز مسألة صلاحيات السلطات المختلفة (رئيس، حكومة، مجلس تشريعي) خلال الفترات الانتقالية، حيث مثلت إحدى العقبات أمام الانتقال السلمي للسلطة، وتحديدًا بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، وهي إشكاليات مستمرة حتى تاريخه.

فعلى الرغم من وجود بعض النصوص القانونية في القانون الأساسي الفلسطيني التي تنظم صلاحيات السلطات في الفترات الانتقالية، إلا أن هذه النصوص إما غير واضحة وإما لا تتضمن تحديداً دقيقاً لصلاحيات السلطات في المراحل الانتقالية كحكومة تسيير الأعمال، أو صلاحيات رئيس السلطة المؤقت، أو الرئيس القائم حتى حلف الرئيس المنتخب اليمين الدستورية، أو المجلس التشريعي القائم حتى حلف أعضاء المجلس المنتخب اليمين الدستورية، وهو ما شكل بيئة ملائمة ساهمت في الصراع على الصلاحيات الذي تصاعدت بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦، وما زالت آثاره ممتدة حتى تاريخه.

وفيما يلي استعراض لأبرز الفترات الانتقالية والإشكاليات التي ظهرت في إطارها وشكلت عائقاً أمام الانتقال السلس للسلطة.

١. الفترة الانتقالية لرئيس السلطة الفلسطينية

نصت المادة (٥١) من القانون الأساسي على أن "يُنْتخَبُ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني".

بينما حدد القانون الأساسي في مادته (٣٧) في بنودها (أ، وب، وج) الحالات التي يعتبر فيها مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً، وتتمثل بالتالي:

– الوفاة.

– الاستقالة المقدمة للمجلس التشريعي إذا قبلت بأغلبية ثلثي الأعضاء.

– فقدان الأهلية القانونية، وذلك بالاستناد إلى قرار المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

وأشار البند الثاني من المادة (٣٧) إلى أنه في حال أصبح مركز رئيس السلطة شاغراً وفقاً للبنود الثلاثة السابقة، يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس

السلطة لمدة لا تزيد على ستين يوماً، يتم خلالها إجراء الانتخابات لاختيار رئيس جديد.

وحول تنصيب الرئيس الجديد وتسلمه مهامه، فقد نصت المادة (٥٢) من القانون الأساسي على "يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا".

فمنذ إنشاء السلطة الفلسطينية وفوز الرئيس ياسر عرفات برئاسة السلطة الفلسطينية العام ١٩٩٥ وحتى العام ٢٠٠٥، لم تجرَ انتخابات الرئاسة إلا مرة واحدة. وبعد وفاته بتاريخ ١١/١١/٢٠٠٤، جرت انتخابات لاختيار رئيس للسلطة الفلسطينية بتاريخ ٩/١/٢٠٠٥، وأسفرت عن فوز محمود عباس برئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية.

وخلال الفترة ما بين وفاة الرئيس السابق وانتخاب الرئيس الجديد، التي تسمى الفترة الانتقالية، تولى روجي فتوح باعتباره رئيساً للمجلس التشريعي رئاسة السلطة مؤقتاً، على أن تجرى انتخابات رئاسية في غضون ستين يوماً.

ولم يتضمن القانون الأساسي الكثير من النصوص التي توضح صلاحيات رئيس السلطة المؤقت، وهو ما يعني تمتع رئيس السلطة المؤقت بكافة صلاحيات الرئيس المنتخب، وإن كان الفقه الدستوري قد جرى في كثير من الدول على استثناء بعض الصلاحيات والاختصاصات خلال الفترات الانتقالية، باعتبار تولي هذا المنصب مرحلة لتسيير الأعمال وسد الفراغ الدستوري فقط.^٢

واستناداً إلى الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من القانون الأساسي "يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد على ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني"، فإن المهمة الرئيسية للرئيس المؤقت تتمثل في إجراء الانتخابات الرئاسية خلال ستين يوماً، ويعتبر تجاوز المدة القانونية تجاوزاً للقانون الأساسي، وهو ما التزم به روجي فتوح حين أصدر بتاريخ ١٤/١١/٢٠٠٤ مرسوماً رئاسياً حدد فيه موعداً لإجراء الانتخابات العامة والمباشرة لانتخاب رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٩/١/٢٠٠٥. كما أصدر مرسوماً رئاسياً آخر بشأن الدعوة إلى الانتخابات الرئاسية بتاريخ ٨/١٢/٢٠٠٤ أعلن خلاله عن مواعيد الدعاية الانتخابية.

ويضاف إلى مهمة الإعداد للانتخابات مهمة إصدار القوانين، حيث نصت المادة (٤١) من القانون الأساسي على: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه". وهو ما يعني ضرورة التزام الرئيس المؤقت بالتوقيع على القوانين حسب

المدة المنصوص عليها في القانون الأساسي، كما يتمثل حقه في وضع ملاحظات عليها وإعادتها للمجلس التشريعي.

إضافة إلى هذه الصلاحيات، هناك صلاحيات يجوز لرئيس السلطة الوطنية المؤقت ممارستها باعتبارها حقاً له مثل حق رد مشاريع القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي، شريطة أن يكون ذلك خلال المهلة القانونية (٣٠ يوماً) ومشفوعة بملاحظاته وبأسبابها وفقاً للمادة (٤١). كما يمكنه دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد وفقاً لأحكام المادة (٤٥)، واعتماد ممثلي الدول والمؤسسات الدولية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة (٤٠)، وتعتبر هذه الصلاحيات ملحة ويصعب تأجيلها، لأن ذلك قد يكون له انعكاس سلبي على سير الحياة اليومية.

بينما هناك صلاحيات لا يمارسها الرئيس المؤقت على الرغم من عدم وجود نص قانوني يؤكد ذلك، وهو ما يعتبر عرفاً جرت العادة على استخدامه في كثير من الدول، مثل إقالة الحكومة أو تكليف حكومة جديدة، أو إقالة رؤساء الأجهزة الأمنية، باعتباره القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، أو إقالة كبار موظفي السلطة.

وفي هذا المجال، قام الرئيس المؤقت روجي فتوح بتكليف أحمد قريع رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١٤/١١/٢٠٠٤ بمهام رئيس مجلس الأمن القومي، من خلال مرسوم رئاسي، وهو ما لم يقره رئيس السلطة الجديد محمود عباس، الذي قام بإصدار مرسوم رئاسي لإعادة تشكيل مجلس الأمن القومي مستعيداً رئاسة هذا الجسم.^٤

أما في الجانب المالي، فقد مارس رئيس السلطة المؤقت كامل صلاحيات الرئيس في هذا المجال، وبخاصة قيامه بصرف المساعدات المالية. وعليه، فقد ظل منصب رئيس السلطة المؤقت وصلاحيته مثار خلاف وجدل، نتيجة لعدم وجود أية نصوص قانونية تحدد بشكل صريح صلاحياته أو ما يخرج عن نطاق صلاحياته.

٢. حكومة تسيير الأعمال

نص القانون الأساسي على اعتبار الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لإحكام المادة (٨٠) في الحالات التالية:

- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي.
- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل.
- أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل.

- وفاة رئيس الوزراء.

- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل.

- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية.

كما نصت المادة (٧٨) من القانون الأساسي الفقرة الثالثة: "عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال، ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة".

وفي أعقاب الأحداث التي شهدها قطاع غزة من صراع بين حركتي فتح وحماس، وتطور الأحداث بسيطرة حركة حماس على السلطة في غزة، قام رئيس السلطة الوطنية محمود عباس بإقالة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية، وإعلان حالة الطوارئ استناداً إلى المادة (١١٠) من القانون الأساسي، وتكليف د. سلام فياض بتشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ، وهو ما أضاف صراعاً جديداً من حيث قانونية وشرعية هذه الحكومة التي تحولت فيما بعد إلى حكومة تسيير أعمال. بينما اعتبرت الحكومة المقالة في غزة نفسها هي حكومة تسيير الأعمال الشرعية. وعليه، سيتم التطرق إلى هذه الحكومات وصلاحتها القانونية كحكومات تسيير أعمال على النحو التالي:

(أ) حكومة إنفاذ حالة الطوارئ وحكومة تسيير الأعمال

شكلت أحداث غزة وفق ما وصفته رئاسة السلطة تهيديداً للأمن القومي، الذي تطلب إعلان الرئيس حالة الطوارئ لمدة ٣٠ يوماً بموجب المادة (١١٠) من القانون الأساسي.

كما أصدر الرئيس مرسوماً علّق بموجبه العمل ببعض مواد القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣، وذلك استناداً إلى أحكام الباب السابع للقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، وهي المواد (٦٥ و٦٦ و٦٧ و٧٩).^٥

وتتعلق المادة ٦٥ بتشكيل رئيس الوزراء المكلف للحكومة، بينما تتعلق المادة ٦٦ بعرض الحكومة على المجلس التشريعي لنيل الثقة. أما المادة ٦٧ فتتعلق بأداء رئيس الوزراء والحكومة لليمين الدستورية أمام رئيس السلطة بعد نيل ثقة المجلس التشريعي، وتتعلق المادة ٧٩ بنيل الحكومة الثقة وحجبها عنها من قبل المجلس التشريعي.^٦

وتعطيل العمل بهذه المواد يتيح لحكومة الطوارئ الجديدة برئاسة د. سلام فياض أداء اليمين الدستورية ومباشرة مهامها دون الحصول على الثقة من المجلس التشريعي الذي تسيطر حركة حماس على غالبية مقاعده.

وبذلك كلف الرئيس محمود عباس د. سلام فياض بتشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ، الذي شكلها بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٧، وأدت اليمين الدستورية أمام الرئيس، وضمّت إلى جانبه ١١ وزيراً.

وقبيل انتهاء مدة حكومة الطوارئ المحددة بيوم واحد، وفي يوم ١٣/٧/٢٠٠٧، كلف رئيس السلطة الوطنية رئيس حكومة الطوارئ د. سلام فياض بتشكيل حكومة جديدة، حيث قام بتوسيع الحكومة من خلال مرسوم رئاسي أضاف أربعة وزراء إليها ليصبح مجموع أعضائها ١٦ وزيراً، وقامت حكومة إنفاذ حالة الطوارئ بتقديم استقالتها كما قام رئيس الوزراء المكلف بطلب عقد جلسة خاصة للمجلس التشريعي لعرض حكومته على المجلس لنيل الثقة، إلا أن عدم قدرة المجلس على الانعقاد أبقى على حكومة إنفاذ حالة الطوارئ الموسعة كحكومة تسيير أعمال.

واعتبرت حركة حماس تشكيل حكومة إنفاذ الطوارئ وتحويلها إلى حكومة تسيير أعمال مخالفاً للقانون الأساسي، وانقلاباً على الشرعية التي تمثلها حكومة السيد هنية في غزة، وذلك لأن حالة الطوارئ لأكثر من شهر تحتاج إلى موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني عملاً بأحكام المادة (١١٠ الفقرة الثانية) من القانون الأساسي.^٧

ولم تتوقف الانتقادات لحكومة د. سلام فياض عند حركة حماس، بل امتدت إلى حركة فتح التي هاجمت حكومته خلال انعقاد الدورة ٢٥ للمجلس الثوري لحركة فتح، الذي اختتم أعماله بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٨، وبحضور الرئيس محمود عباس. وطالبت حركة فتح بتغيير عدد من الوزراء، واتهمت حركة فتح حكومة د. فياض بمحاولة السيطرة على كل المؤسسات.^٨

هذه الاتهامات وغيرها دفعت د. سلام فياض بوضع حكومته تحت تصرف الرئيس محمود عباس بتاريخ ٢٢/١/٢٠٠٩، وبعد أن انطلقت جلسات الحوار الوطني في القاهرة، قام بتقديم استقالة حكومته بتاريخ ٧/٣/٢٠٠٩ التي قبلها الرئيس عباس، وذلك بهدف تعزيز الحوار ودعمه، ودفعه للوصول إلى حكومة جديدة حسب ما وصفته الرئاسة ورئاسة الوزراء. لكن الرئيس عباس طلب من د. فياض الاستمرار في إدارة شؤون السلطة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

ومع تراجع بوادر الحل بين حركتي فتح وحماس، كلف الرئيس محمود عباس د. سلام فياض بتشكيل حكومة جديدة بتاريخ ١٩/٥/٢٠٠٩.^٩

وقد مارست حكومة إنفاذ حالة الطوارئ ومن بعدها حكومة تسيير الأعمال صلاحيات واسعة طاللت المجالات كافة؛ سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المراسيم الرئاسية والقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية. فقد صدر في هذا السياق مرسوم رئاسي بتاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٧، أعطى وزير

الداخلية صلاحيات حلّ الجمعيات المرخصة سابقاً. وأتاح له إغلاق الكثير من المؤسسات المحسوبة على حركة، كما قامت حكومة د. فياض بحل جميع لجان الزكاة في الضفة الغربية.

كما أصدر الرئيس مرسوماً آخر بتاريخ ٢٠٠٧/٨/١٧ يقضي بسحب كافة القرارات الرئاسية الصادرة في الفترة من ٢٠٠٧/٣/٧ إلى غاية ٢٠٠٧/٤/١٥؛ أي خلال فترة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية، والمتعلقة بالترقية والترقية والانتقال لموظفي الوزارات والإدارات والهيئات الحكومية، وسحب جميع الصلاحيات والامتيازات الممنوحة لهم بموجب قرارات صادرة بهذا الخصوص. كما أصدر قراراً بإعفاء جميع سكان قطاع غزة من الضرائب والرسوم الحكومية.

كما اتخذت حكومة تسيير الأعمال الكثير من القرارات التصيرية المتعلقة ببناء المؤسسات وإدخال تعديلات أساسية في الإطار القانوني في السلطة الوطنية، وبخاصة في الجانبين السياسي والأمني، ولم يكن لوصف الحكومة بأنها حكومة تسيير أعمال أثر أو قيد يذكر على صلاحياتها.

ب) حكومة تسيير الأعمال برئاسة السيد إسماعيل هنية

بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٥، قام الرئيس محمود عباس بإقالة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة رئيس الوزراء إسماعيل هنية، ومنذ ذلك التاريخ استمرت الحكومة المقالة بإدارة شؤون القطاع باعتبارها من وجهة نظر حركة حماس حكومة تسيير الأعمال الشرعية.

في حين اعتبرت حركة فتح حكومة هنية غير قانونية، لأنه تمت إقالتها من قبل الرئيس محمود عباس بعد سيطرتها على قطاع غزة، ولا يحق لها من الناحية الدستورية والقانونية ممارسة أي صلاحيات.^{١٠}

وقد مارست الحكومة المقالة منذ سيطرة حركة حماس على قطاع غزة صلاحيات واسعة في المجالات كافة، ودون قيود تتعلق بكونها حكومة تسيير أعمال، فقد عملت على إعادة تشكيل الأجهزة الأمنية، وتعيين قادة جدد لها، كما أجرت تعيينات كبيرة في المؤسسات الحكومية لملء الشواغر من موظفي القطاع العام الذين أحجموا عن العمل تحت سلطة حركة حماس.

من جهة أخرى، أصدر رئيس الحكومة المقالة إسماعيل هنية قراراً بتوسيع حكومته بإضافة ستة وزراء جدد للحكومة.^{١١}

وهكذا فقد مارست كلتا الحكومتين؛ سواء الحكومة المقالة في قطاع غزة، أو حكومة د. سلام فياض في الضفة الغربية، وعلى الرغم من وصف كل منها بتسيير

الأعمال، صلاحيات واسعة وكاملة وفي المجالات كافة، بل إنها تجاوزت في كثير من الأحيان صلاحيات الحكومات العادية، ومارست صلاحيات لسلطات أخرى، وعلى وجه التحديد صلاحيات التشريع تحت مبرر غياب المجلس التشريعي.

الفترة الانتقالية للمجلس التشريعي

نصت المادة (٤٧ مكرر) على أن "تنتهي ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

أما قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) للعام ٢٠٠٥، مادة (٢) والمتعلقة بانتخاب الرئيس وأعضاء المجلس، فنصت على: "مع مراعاة أحكام المادة الانتقالية (١١١) من هذا القانون، وفيما عدا أول انتخابات تشريعية تجري بعد إقرار هذا القانون فقط، تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

تعتبر الفترة ما بين انتهاء الفترة القانونية للمجلس التشريعي الأول بتاريخ ٢٤/١/٢٠٠٦ وتسلم المجلس التشريعي الثاني بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٦ فترة انتقالية، ومنذ ٢٥/١/٢٠٠٦ عقد المجلس التشريعي الأول العديد من الجلسات الاستثنائية كان أهمها جلسة ١٣/٢/٢٠٠٦ برئاسة روجي فتوح، الذي أشار إلى أن ولاية المجلس التشريعي ستبقى قائمة حتى يوم السبت الموافق ١٨/٢/٢٠٠٦.^{١٢}

أقر المجلس خلال الجلسة العديد من القرارات والتعديلات والمراسيم، وهي على النحو التالي:^{١٣}

- المصادقة على تعيين فاروق الإفرنجي رئيساً لهيئة التقاعد الفلسطينية بقرار رقم (١١/٢/١٠٠٧).

- التأكيد على القرار رقم (١١/١/١٠٠٦) بخصوص المصادقة على تعيين جهاد حمدان رئيساً لديوان الموظفين العام.

- المصادقة على تعيين محمود أبو الرب رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠٠٩).

- التأكيد على القرار رقم (١٠/١/٨٢٨) المتعلق بخطة إصلاح المجلس وفصل المستوى السياسي عن المستوى الإداري، واستحداث منصب أمين عام المجلس التشريعي، حيث أقر المجلس هذا الاستحداث ونقل كافة صلاحيات أمين السر للأمين العام، وما تبعه من تعديلات على النظام الداخلي بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٠)، وقرار رقم (١١/٢/١٠١١).

- إقرار تعديلات على قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٢).
- تأجيل المصادقة على إجراءات التعديل الخاصة بقانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٣)
- تأجيل المصادقة على القرار بقانون لسنة ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس السلطة بشأن تعديل قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٤)
- إقرار التعديل على قرار بقانون لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون حرمة العلم الفلسطيني لسنة ٢٠٠٦ بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٥).
- إقرار التعديلات المقترحة من رئيس السلطة على مشروع قانون المحكمة الدستورية بقرار المجلس رقم (١١/٢/١٠١٦).

وقد أثارَت هذه الجلسة الكثير من الجدل حول قانونية الجلسة، وإن كان يحق للمجلس المنتهية ولايته إقرار أي قانون أو المصادقة عليه وعلى المراسيم الرئاسية. واعتبرت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس هذه الإجراءات أنها سلب لصلاحيات المجلس التشريعي الجديد والحكومة، وتصب في مصلحة الرئيس محمود عباس من خلال منحه الكثير من الصلاحيات، واعتبارها محاولة من حركة فتح لتقييد عمل المجلس التشريعي الجديد.

كما اعتبرت كتلة التغيير والإصلاح هذه الجلسة غير قانونية على اعتبار أن هناك فرقاً بين الولاية والصلاحيات، وبالتالي فالمجلس المنتهية ولايته، وخلال هذه الفترة الانتقالية، لا يملك البت في القوانين أو يصادق على قرارات ومراسيم رئاسية.

وأكدت أن المجلس الجديد لن يعترف بالقرارات التي اتخذها المجلس السابق، ولن يعتبرها دستورية وسيعمل على إلغائها فور تسلم المجلس الجديد مهامه.

وبانتهاء الفترة القانونية لعمل المجلس التشريعي الثاني التي تمتد لأربع سنوات، وفي ظل غياب أي انتخابات جديدة، تدخل الحلبة السياسية الفلسطينية في صراع قديم جديد حول قانونية عمل المجلس بعد انتهاء مدته القانونية بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٠، وهو الصراع ذاته الذي نشأ عقب فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية الثانية، حيث يتم الرد على التشكيك بشرعية المجلس التشريعي الثاني بعد انتهاء مدته، بالاعتماد على ما نصت عليه المادة (٤٧) مكرر أنه "ولاية المجلس التشريعي القائم بعد أداء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية، بمعنى تمتد ولايته حتى يتم إجراء انتخابات جديدة وقيام أعضاء المجلس الجديد بأداء اليمين الدستورية".

وعلى الرغم من وجهة الرأي القائل إن الحالة الفلسطينية القائمة منذ منتصف العام ٢٠٠٧، لا يمكن التعامل معها في إطار الفترات الانتقالية التي يجب أن تكون صلاحيات السلطات والأجهزة فيها مقيدة، وأن تعمل كمسيرة أعمال ولا تبت في القضايا القانونية والدستورية، على الرغم من ذلك، فإن الإطار القانوني للسلطة الوطنية متمثلاً بالقانون الأساسي الفلسطيني وغيره من التشريعات، قد خلت من الأحكام القانونية التي تبين على وجه التحديد صلاحيات الأجهزة والسلطات في إطار السلطة الوطنية في الفترات الانتقالية (الرئاسة المؤقتة، وحكومة تسيير الأعمال، والمجلس القائم بعد انتخاب المجلس الجديد).

ومما لا شك فيه أيضاً أن هذا النقص وعدم الوضوح في النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم صلاحيات السلطات في الفترات الانتقالية في التشريعات الفلسطينية، كان أحد المدخل الذي استخدمه طرفاً الصراع الفلسطيني الداخلي في سبيل الحصول على المزيد من الصلاحيات كل في مواجهة الطرف الآخر، ما شكل عائقاً أمام الانتقال السلمي والسلس للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦.

التوصيات

١. إضافة مادة إلى المواد المتعلقة برئيس السلطة المؤقت في القانون الأساسي تحدد، بشكل واضح، صلاحياته خلال الفترة الانتقالية المتمثلة بستين يوماً، والأمور التي لا يحق له اتخاذ قرارات بشأنها.
٢. إضافة مادة إلى القانون الأساسي في باب صلاحيات رئيس السلطة تحدد، بشكل واضح، صلاحيات الرئيس في المرحلة الانتقالية (الفترة بين انتخاب الرئيس الجديد وأدائه اليمين الدستورية) والقضايا التي لا يحق له اتخاذ قرارات بشأنها.
٣. تحديد واضح لصلاحيات مجلس الوزراء في الفترة الانتقالية (حكومة تسيير الأعمال) من خلال إعادة صياغة المادة (٧٨ الفقرة ٣) والمتعلقة بصلاحيات حكومة تسيير الأعمال.
٤. إعادة صياغة المادة ٤٧ مكرر من القانون الأساسي، بحيث تحدد صلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الفترة الانتقالية (الفترة بين انتخاب مجلس جديد وأداء أعضائه اليمين الدستورية) والقضايا التي لا يحق له اتخاذ قرارات بشأنها.

الهوامش

- ^١ الشرق الأوسط، ١٤/١/٢٠١١.
- ^٢ <http://www.lebanese-forces.com>.
- ^٣ جهاد حرب. صحيفة الايام الفلسطينية، بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤.
- ^٤ مرسوم رئاسي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥.
- ^٥ مرسوم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (٦٥، ٦٦، و٦٧)، بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٧.
- ^٦ مرسوم رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (٧٩) بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٧.
- ^٧ <http://www.arabs48.com>: 15/6/2007.
- ^٨ الشرق الأوسط، بتاريخ ٢٧/٥/٢٠٠٨.
- ^٩ صحيفة القدس، بتاريخ ١٩/٥/٢٠٠٩.
- ^{١٠} <http://www.akhbaar.org>
- ^{١١} تقرير صادر عن المكتب الإعلامي لمجلس الوزراء، غزة، ١٥/١/٢٠١٠.
- ^{١٢} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦.
- ^{١٣} المصدر السابق.

المجلس التشريعي الفلسطيني وعملية
الانتقال السلمي للسلطة

المجلس التشريعي الفلسطيني وعملية الانتقال السلمي للسلطة

مقدمة

تعتبر تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني التجربة البرلمانية الفلسطينية الأولى في فلسطين، حيث لم يكن هناك بناء مؤسسي للسلطة التشريعية أو قانون ينظم العمل التشريعي في فلسطين من قبل، لذا فقد شكل انتخاب المجلس التشريعي الأول العام ١٩٩٦ فرصة لوضع الأساس لهذا البناء، وجرت الانتخابات وسط مقاطعة عدد من القوى والفصائل الفلسطينية، منها حركة الجهاد الإسلامي، وحركة حماس، والجبهة الشعبية. وكان نتيجة الانتخابات التشريعية فوز حركة فتح بغالبية مقاعد المجلس التشريعي، وبذلك غلب طابع اللون السياسي الواحد على تشكيلة المجلس التشريعي، في ظل غياب معارضة حقيقية وفاعلة.

وساهم الدعم السياسي والمساعدة التقنية المتواصلة للمجلس في تطوير قدرته في جميع المجالات، ابتداءً من أعمال التشريع والرقابة، وانتهاءً بالتنظيم والإجراءات الإدارية، حيث كان من أهم منجزاته في عامه الأول إعداد نظامه الداخلي.

وعلى الرغم من تطور عمل المجلس، فإنه بقي ضعيفاً أمام هيمنة السلطة التنفيذية التي لم تهتم بمبدأ فصل السلطات، وهو ما ظهر واضحاً حين قام المجلس التشريعي في العام ١٩٩٧ بإقرار القانون الأساسي، الذي لم يقم الرئيس الراحل ياسر عرفات

بالمصادقة عليه، كونه يحد من صلاحيات السلطة التنفيذية، إلا بعد جهود وضغوط مورست عليه دفعته لتوقيعه في العام ٢٠٠٢.

إن عدم المصادقة على القانون الأساسي يظهر الظروف التي أحاطت بعملية صياغته وإعداده، حيث حالت هذه الظروف دون إضافة بعض اللوائح والمواد القانونية التي تسهل عمل المجلس التشريعي، ما انعكس سلباً على دوره من خلال إقحامه في الخلافات بين القوى والفصائل، ليصبح طرفاً بدل أن يكون مرجعاً لحل أي إشكاليات أو خلافات قد تحصل بين الفصائل الفلسطينية من جهة، والسلطات الثلاث من جهة أخرى.

ومع ذلك، فقد تولى المجلس التشريعي وضع مجموعة من التشريعات وتقاليد العمل التي تنظم عمله وتحدد علاقته بالسلطات الأخرى، كما أنجز المجلس قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي. أما فيما يتعلق بالبناء المؤسسي للمجلس، فقد عمل المجلس على تطوير هذا البناء من خلال إقامة الوحدات المساندة والتدريب والتطوير المستمرين للكوادر العاملة فيه.

شكل المجلس التشريعي الفلسطيني أحد أهم المواقع في النظام السياسي الفلسطيني التي جرى الصراع داخلها بعد الانتخابات التشريعية الثانية العام ٢٠٠٦، حيث برزت مجموعة من الإشكاليات التي حالت دون الانتقال السلمي للسلطة في إطار هذه المؤسسة، ما أدى إلى تعطل المجلس وتوقفه عن العمل بشكل تام حتى قبل حدوث الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة في منتصف العام ٢٠٠٧.

أولاً. الإطار القانوني والبناء المؤسسي للمجلس التشريعي

تنص المادة (٤٧) من القانون الأساسي على أن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ويظهر من ذلك أن للمجلس التشريعي وظيفتين أساسيتين تتمثلان في التشريع والرقابة. ويشكل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المصدرين الأساسيين لهذه الاختصاصات. وتتركز الصلاحيات الدستورية للمجلس التشريعي استناداً إلى القانون الأساسي في ما يلي:

- سن التشريعات (المادة ٤٧).
- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية (المادة ٤٧).
- المصادقة على موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (المواد ٦٠، ٦١، و٦٢).
- قبول استقالة رئيس السلطة الوطنية (المادة ٣٧ / ب / ١).

- الموافقة على قرار المحكمة الدستورية بفقدان الرئيس لأهليته (المادة ٣٧/ج/١).

- منح وحجب الثقة عن الحكومة أو عن بعض أعضائها أو عن رئيسها بقرار من المجلس التشريعي (المواد ٦٦، ٧٧، ٧٨، و٧٩).

ويؤدي الرئيس اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي (المادة ٣٥). ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام الرئيس في حالة شغور مركز رئيس السلطة بسبب الاستقالة أو الوفاة أو فقدان الأهلية (المادة ٣٧/٢)

ويقف على رأس السلطة التشريعية هيئة مكتب تنتخب في الجلسة الافتتاحية لكل دورة عادية سنوية وفقاً للمادة (٢/٢) من النظام الداخلي للمجلس. ويتم انتخاب رئيس ونائبين للرئيس وأمين للسر، يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس وفقاً لأحكام المادة (٥٠) من القانون الأساسي.

ويعطي النظام الداخلي للمجلس التشريعي صلاحيات خاصة لرئيس المجلس، إذ نصت المادة (١٢) منه: "الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادته ويرعى القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه، ويحافظ على أمنه ونظامه، وهو الذي يفتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات، ويأذن بالكلام ويحدد موضوع البحث، ويوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات، وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها".

وحدد النظام الداخلي البنية الإدارية والمالية للمجلس في المادة (١١) منه، التي نصت على إقامة أمانة عامة تعين من قبل هيئة المكتب ويرأسها أمين عام المجلس، وتشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بجلسات المجلس.

وجاءت إعادة تأسيس الأمانة العامة للمجلس نتيجة التعديل على النظام الداخلي بناء على توصيات اللجنة الخاصة المنبثقة عن لجنة شؤون المجلس حول إصلاح وتطوير عمل المجلس التشريعي، وقد صادق المجلس على هذه اللجنة خلال جلسته الأولى من الدورة التاسعة للفترة الأولى بتاريخ ٢٣-٢٩/٦/٢٠٠٤، بناء على توصية لجنة شؤون المجلس رقم (٩/١/١) بتشكيلها. وقد أوضحت اللجنة الخاصة في تقريرها المقدم للمجلس وجود التداخل في عمل أمانة سر المجلس التشريعي، الذي أحدث التباساً وتداخلاً بين العمل الإداري والعمل السياسي، وهو ما تطلب نوعاً من الفصل بين المستويين.

لذلك أوصت اللجنة بضرورة فصل المستوى السياسي والتشريعي عن المستوى التنفيذي، وأن يتم العمل بالواقع القائم حالياً فيما يتعلق بمنصب أمين السر، ويتسلم الأمين العام المعين مهامه تحت إشراف أمانة السر إلى حين تعديل النظام الداخلي للمجلس^١.

يرأس الأمانة العامة للمجلس (الأمين العام) الذي يتم تزكيته من قبل هيئة رئاسة المجلس التشريعي، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه^٢. ويعتبر الأمين العام المستوى التنفيذي الأعلى المسؤول عن الجسم الإداري الذي يعمل على دعم وتعزيز وتنفيذ أعمال المجلس التشريعي كمؤسسة برلمانية واحدة. ويشرف الأمين العام على إدارة جميع إدارات المجلس ودوائره وأقسامه، وهو المسؤول عن حسن سير الأعمال فيها.

ثانياً. إشكاليات الانتقال السلمي التي برزت في إطار السلطة التشريعية

ظهرت العديد من الإشكاليات في إطار السلطة التشريعية في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية العام ٢٠٠٦، وبعد فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي الثاني. وعليه، سيتم التطرق لهذه الإشكاليات وفقاً لتسلسلها التاريخي، وذلك على النحو التالي:

١. الإشكاليات المتعلقة بالجلسة الختامية للمجلس التشريعي الأول

إن عدم وجود أي نصوص قانونية بحكم المادة (٤٧ مكرر) الخاصة بالسلطة التشريعية في القانون الأساسي تمنع المجلس المنتهية فترته القانونية من اتخاذ أي قرارات مصيرية، وكذلك عدم وجود أعراف برلمانية يمكن البناء والاستناد إليها، أبقيا مسألة قانونية أو عدم قانونية القرارات الصادرة عن المجلس في هذه الفترة خاضعة لاجتهادات فقهية ومدخلاً للصراع بين القوى السياسية. وهو ما جرى فعلاً، فقد عقد المجلس التشريعي الأول جلسة في الدورة غير العادية "الاستثنائية" بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣، وذلك بعد ظهور نتائج الانتخابات التشريعية الثانية، وبالاستناد إلى نص المادة (٤٧ مكرر) من القانون الأساسي التي تنص على أن مدة ولاية المجلس التشريعي القائم تنتهي عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية، وهو ما كان مقررًا في جلسة التنصيب يوم السبت الموافق ٢٠٠٦/٢/١٨^٣. وقد أقر المجلس خلال هذه الجلسة العديد من القرارات والتعديلات والمراسيم المهمة، وهي على النحو التالي^٤:

- المصادقة على تعيين السيد فاروق الإفرنجي رئيساً لهيئة التقاعد الفلسطينية

بقرار رقم (١٠٠٧/٢/١١)*.

* (١) تعني جلسة استثنائية.

- التأكيد على القرار رقم (١٠٠٦/١/١٠٠٦) بخصوص المصادقة على تعيين السيد جهاد حمدان رئيساً لديوان الموظفين العام.
- المصادقة على تعيين السيد محمود أبو الرب رئيساً لديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار المجلس رقم (١٠٠٩/٢/١٠٠٩).
- التأكيد على القرار رقم (١٠٠٨/١/١٠٠٨) المتعلق بخطة إصلاح المجلس وفصل المستوى السياسي عن المستوى الإداري واستحداث منصب أمين عام المجلس التشريعي، حيث أقر المجلس هذا الاستحداث ونقل معظم صلاحيات أمين السر الإدارية والتنفيذية للأمين العام، وما تبعه من تعديلات على النظام الداخلي بقرار المجلس رقم (١٠١٠/٢/١٠١٠) وقرار رقم (١٠١١/٢/١٠١١).
- إقرار تعديلات على قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ بقرار المجلس رقم (١٠١٢/٢/١٠١٢)، حيث عدلت المادة الثانية من قانون الانتخابات المذكور بإضافة الفقرة (٥) على المادة (٢)، وهي "يكون أعضاء المجلس التشريعي المنتخبون أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني فور أدائهم القسم القانونية وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير".
- إقرار التعديل على قرار بقانون لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون حرمة العلم الفلسطيني لسنة ٢٠٠٦ بقرار المجلس رقم (١٠١٥/٢/١٠١٥).
- إقرار التعديلات المقترحة من رئيس السلطة الوطنية على مشروع قانون المحكمة الدستورية بقرار المجلس رقم (١٠١٦/٢/١٠١٦)، التي من أهمها تعديل المادة (٥) لتصبح على النحو التالي:
 ١. يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضاتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل.
 ٢. يعين رئيس المحكمة وقضاتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا.وتعديل المادة (٢٣): تعتبر استقالة العضو مقبولة بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها لرئيس المحكمة ويصدر بقبولها قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اعتباراً من تاريخ تقديمها.
- وكان المجلس التشريعي الأول قد اسقط العديد من الاقتراحات خلال جلسته بتاريخ ٢١/١/٢٠٠٦، كتعيين نائب للرئيس، ومنح رئيس السلطة صلاحية حل المجلس التشريعي، واستحداث مادة عن الاستفتاء الشعبي، وذلك من خلال تعديل بعض مواد القانون الأساسي، لأن ذلك التعديل يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس.^٦

لقد أثارَت جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ الكثير من الجدل حول قانونية الجلسة، وإن كان يحق للمجلس الأول في هذه الفترة الانتقالية إقرار أي قانون أو المصادقة عليه وعلى المراسيم الرئاسية بعد انتخاب المجلس الجديد وظهور نتائج الانتخابات. واعتبرت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس هذه الإجراءات أنها سلب لصلاحيات المجلس التشريعي الجديد والحكومة، وتصب في مصلحة الرئيس محمود عباس من خلال منحه الكثير من الصلاحيات، إضافة إلى محاولة حركة فتح تقييد عمل المجلس التشريعي الجديد.

كما اعتبرت كتلة التغيير والإصلاح هذه الجلسة غير قانونية. على اعتبار أن هناك فرقاً بين الولاية والصلاحيات، وأن المجلس الأول انتهت ولايته ولا يملك البت في هذه القوانين أو يصادق على قرارات ومراسيم رئاسية. وأكدت أن المجلس الجديد لن يعترف بالقرارات التي اتخذها المجلس السابق، ولن يعتبرها دستورية، وسيعمل على إلغائها فور تسلم المجلس الجديد مهامه.

بينما اعتبرت حركة فتح هذه الجلسة قانونية على اعتبار أن ولاية المجلس تمتد إلى يوم أداء المجلس الجديد القسم وتسلمه مهامه، وبالتالي فكل القرارات الصادرة عن هذه الجلسة قانونية.

إن عدم وضوح النصوص في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، كان دافعاً لكل من كتلتي فتح وحماس لتكليف النص القانوني كل حسب رؤيته الخاصة. فالنصوص القانونية لا تحسم الخلاف بين مسألة الولاية والصلاحيات. كما هو في المادة (٧٨) الفقرة الثالثة من القانون الأساسي التي تتحدث عن حكومة تسيير الأعمال التي أشارت إلى أن الحكومة المستقلة لا يمكنها اتخاذ قرارات مصيرية، وجل عملها يتمثل في تسيير الحياة اليومية.

ويظهر من القرارات التي اتخذها المجلس الأول في جلسته الختامية أنها قرارات مهمة ومصيرية، وقد تؤثر في طبيعة النظام السياسي، وهو ما ساهم في إثارة الخلاف بين حركتي فتح وحماس، وبخاصة منح رئيس السلطة الفلسطينية صلاحيات في مجال القضاء من خلال تعيين رئيس المحكمة الدستورية وقضاتها بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، دون الرجوع إلى المجلس التشريعي. وهو ما يؤثر سلباً على استقلالية القضاء، وطريقة تعيينهم التي قد تتعدى المهنية إلى الحزبية والفتوية.

وعليه، فإن عدم وجود نص قانوني حاسم وقاطع، وعدم وجود أعراف سابقة ساهما في خلق هذه الإشكالية، وهو ما يتطلب من المشرع إعادة النظر في المادة (٤٧ مكرر) كونها فضفاضة وتجد لها أكثر من تفسير.

٢. الإشكاليات المتعلقة بتعيين أمين عام المجلس التشريعي

حددت المادة (١١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي صلاحية تعيين الأمين العام للمجلس من خلال هيئة المكتب. لكن المجلس التشريعي لم يقر سياسة وآليات تتعلق بتعيين كبار الموظفين؛ سواء من خلال نظام أو لائحة تنظم عملية اختيارهم على أساس مهني وبعيداً عن الحزبية لتسهيل التزام المستوى الإداري بالسياسات التي يقرها المستوى السياسي، أو من خلال التوافق بين الكتل والقوائم البرلمانية، ما أسهم في إثارة الخلافات، إضافة إلى مسألة التوقيت في تعيين أمين عام المجلس من قبل المجلس الأول وخلال فترته الانتقالية.

وقد أقر المجلس التشريعي مرسوم الرئيس رقم (٦٤ لسنة ٢٠٠٦) بتعيين أمين عام للمجلس التشريعي، وذلك في قراره رقم (١٠١٠١) الذي ينقل الكثير من صلاحيات أمين السر إلى الأمين العام، وهو ما يعني أن يصبح الأمين العام هو المسؤول عن جميع الوحدات الإدارية والفنية في المجلس التشريعي.

وقد أثار هذا القرار حفيظة حركة حماس، واعتبرت هذا الإجراء محاولة من حركة فتح لإحداث نوع من السيطرة على بنية المجلس التشريعي والاستحواذ على مهام أمين سر المجلس. بينما اعتبرها المجلس التشريعي الأول أنها خطوة جاء تنفيذها بناء على توصية في تقرير اللجنة المكلفة بملف الإصلاح في المجلس العام ٢٠٠٥.

وفور تسلم كتلة التغيير والإصلاح مهامها التشريعية، رفضت القبول بالقرارات الصادرة عن المجلس التشريعي الأول بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦، ومن ضمن هذه القرارات قرار تعيين أمين عام المجلس الذي نقلت إليه معظم مهام أمين السر المنصوص عليها في النظام الداخلي، إضافة إلى عدم قبول كتلة التغيير والإصلاح التغييرات المدخلة على النظام الداخلي المتعلقة بالأمين العام والمتمثلة بما يلي:^٧

- يضاف إلى التعريفات في القانون الأساسي تعريف (الأمانة العامة والأمين العام) وإدارته، ووحدات المجلس المالية والإدارية والفنية والوظيفية المساندة.
- يتم استبدال عبارة أمين السر بعبارة الأمين العام في جميع مواد النظام الداخلي التي تتعلق بالشؤون الإدارية والمالية والفنية والوحدات الوظيفية المساندة.
- تصوب المادة (١١) لتصبح "تعيين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها الأمين العام للمجلس يصادق عليه المجلس".
- يضاف إلى مهام الأمين العام، إضافة إلى إشرافه على جميع الشؤون الإدارية والمالية... الخ، المسائل المتعلقة بحفظ أمن المجلس بإشراف رئيسه (رئيس

المجلس التشريعي)، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية، وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات، وهذه من النصوص الأصلية.

- يعدل النص الأصلي في المادة (١٩) من النظام الداخلي الذي جاء تحت عنوان مشروع جدول الأعمال ليكون كالتالي: "مشروع جدول الأعمال يقوم الأمين العام وليس أمين السر للمجلس بتوزيع قرارات المجلس وإلى آخر النص الأصلي، يوزع محضر الجلسة السابقة ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع التالي بـ ٤٨ ساعة على الأقل".

- تضاف عبارة في آخر سطر في المادة (١١٤) من النظام الداخلي "لا يجوز تعديل أحكام هذا النظام إلا بناء على اقتراح من الرئيس أو من ثلث عدد أعضاء المجلس ... إلخ".

- تضاف عبارة على المادة (١٠٧) "المحافظة على النظام العام والأمن داخل حرم المجلس من اختصاصه وحده، ويتولى الأمين العام متابعة ذلك بإشراف الرئيس".

وقد نتج عن رفض كتلة التغيير والإصلاح لقرارات المجلس الأول في جلسته الأخيرة، قيام كتلة فتح البرلمانية بالتوجه للقضاء من خلال محكمة العدل العليا، التي أصدرت بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ قراراً بقانونية جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣، وهو ما يترتب عليه عدم صحة الإجراءات التي اتخذها المجلس الثاني، ومن ضمنها وقف الأمانة العامة.^٨

إلا أن كتلة التغيير والإصلاح أكدت على أن قرار المحكمة لا يوجد فيه أي إلغاء لقرارات جلسة المجلس بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦، كما أن القرار يجب عرضه على المجلس التشريعي لمناقشته، وهو ما أبقى الصراع مفتوحاً على منصب الأمين العام.^٩

ويعود الخلاف حول منصب الأمين العام إلى الصلاحيات التي يتمتع بها الأمين العام، حيث يمنح الفصيل أو الحزب السياسي الذي يستلم هذا المنصب السيطرة على الجهاز الإداري للمجلس التشريعي. وهذا ما أثار حركة حماس التي اعترضت على تعيين أمين عام المجلس من حركة فتح، وهو ما يعني سيطرتها على الجهاز الإداري للمجلس، مقابل إضعاف منصب أمين السر، وهو من حركة حماس الذي كان يتولى هذه الصلاحيات.

٣. الإشكاليات المتعلقة بانتخابات هيئة المكتب في المجلس التشريعي الثاني

لم يضع القانون الأساسي أية قيود أو ضوابط تحدد عملية اختيار هيئة المكتب ودون إشراك الكتل الأخرى في هيئة المكتب، لتوسيع حجم المشاركة في العمل البرلماني، وربما يعود ذلك أصلاً إلى سيطرة كتلة واحدة على المجلس التشريعي

الأول عند صياغة النظام الداخلي، ومن ثم لم يكن هناك رؤية واضحة في هذا المجال. كما افترق النظام الداخلي للمجلس للكثير من الضوابط لعمل رئيس المجلس فور انتخابه تبعده عن الانتماء الحزبي، بحيث يصبح رئيساً للمجلس التشريعي بأكمله، ومن ضمنهم المعارضة.

كما أبقى المجلس التشريعي على منصب أمين السر الذي نزعت منه غالبية الصلاحيات الإدارية التي كان يمتلكها لصالح الأمانة العامة، وهو ما يعني إضعافاً لأمانة السر الذي وجب إلغاؤها نهائياً لمنع أي تداخل في الصلاحيات بين المستوى الإداري والمستوى السياسي.

فقد عقد المجلس التشريعي الثاني جلسته الافتتاحية في مقر الرئاسة بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦، وأدى فيها اليمين الدستورية، تبع ذلك الإجراءات المتعلقة بانتخابات هيئة المكتب، حيث ترشح د. عزيز دويك عن كتلة التغيير والإصلاح دون منافس من أي من الكتل الأخرى، وفاز برئاسة المجلس بموافقة ٧٠ عضواً من أصل ١١٦ عضواً^{١٠}. في حين ترشح كل من السيد أحمد بحر عن كتلة التغيير والإصلاح لمنصب النائب الأول ود. حسن خريشة لمنصب النائب الثاني وهو نائب مستقل، ود. محمود الرمحي لمنصب أمين السر عن كتلة التغيير والإصلاح وفازوا جميعاً بالتزكية.

وهو ما اعتبرته حركة فتح تفرداً بالعمل البرلماني وإقصاء للكتل الأخرى، ومحاولة لتغييب دورها. كما سارعت كتلة التغيير والإصلاح من خلال رئيس المجلس في تحديد موعد الجلسة التالية بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٦، ومطالباً أمين السر بإعداد جدول الأعمال الذي يتضمن المراسيم والقرارات كافة التي صدرت عن المجلس الأول في جلسته الختامية بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦ للنظر فيها، ما يعني عدم اعتراف كتلة التغيير والإصلاح بالتعديلات التي أدخلت على النظام الداخلي^{١١}.

وعلى الرغم من أن انتخاب هيئة المكتب من كتلة برلمانية واحدة لا يعد تعديلاً على القانون أو اختراقاً له لعدم وجود أي نص قانوني يمنع ذلك، إلا أن الأعراف البرلمانية في المجلس الأول تشير إلى إشراك أعضاء لا ينتمون لحركة فتح في هيئة رئاسة المجلس التشريعي.

ففي المجلس الأول وعلى الرغم من سيطرة حركة فتح، كانت هيئة المكتب دائماً تشمل وجود نائب مسيحي يتقلد منصب النائب الثاني لرئيس المجلس، بينما النائب الأول كان يشغله من حركة فتح أو مستقل.

٤. الإشكاليات المتعلقة بالجلسة الأولى للمجلس التشريعي الثاني

نصت المواد (١٩، و٢٠، و٢٣، و٢٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على آلية عمل المحاضر البرلمانية، وحددت المادة (١٩) عملية المصادقة عليها من خلال

توزيع محضر الجلسة السابقة على الأعضاء قبل الاجتماع التالي بثمان وأربعين ساعة على الأقل، بينما اعتبرت المادة (٢٠) الفقرة الثانية محضر الجلسة السابقة مقراً ما لم يعترض عليها الأعضاء، ما أبقى محضر جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ دون مصادقة من المجلس التشريعي الأول.

ومع بدء أول جلسة عادية للمجلس التشريعي الثاني بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦، استهلّت بالخلاف بين كتلتي فتح وحماس حول البند الخامس من جدول الأعمال والمتمثل في إقرار قرارات ومحضر الجلسة السابقة، ويقصد بها الجلسة الختامية للمجلس التشريعي الأول التي اتخذ فيها العديد من القرارات بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣. وعبرت كتلة فتح البرلمانية عن رفضها لهذا الإجراء، وذلك لعدم إمكانية أن يصادق مجلس تشريعي جديد على محاضر جلسات المجلس السابق،^{١٢} بينما أصرت كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية على التصويت على محضر الجلسة السابقة وعدم إقراره.

وتعود الأسباب التي ساققتها كتلة التغيير والإصلاح لعدم إقرار المحضر هو عدم اعترافها بشرعية جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ لعدم توفر النصاب القانوني للجلسة من جهة، ومن جهة أخرى تحول مسار الجلسة من وداعية إلى جلسة اتخاذ قرارات مهمة.^{١٣}

وعلى الرغم من المعارضة التي أبدتها كتلة فتح البرلمانية، فقد صوت المجلس إلى جانب إبقاء البند الخامس على جدول أعمال الجلسة بأغلبية ٦٩ صوتاً، واتخذ المجلس بذلك قراراً تحت رقم (١٠١٧/١/١) الذي نص على "إبقاء البند الخاص بإقرار قرارات ومحضر الجلسة السابقة مدرجاً على مشروع جدول أعمال الجلسة". وقد أثار القرار سخط كتلة فتح* البرلمانية التي تعهدت باللجوء للقضاء لحسم هذا الخلاف، وسارع أعضاؤها إلى مغادرة القاعة.

وبغياب كتلة فتح البرلمانية ناقش المجلس إقرار قرارات ومحضر الجلسة السابقة المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣ على اعتبار أنها الجلسة السابقة. وقرر المجلس أن "قرارات ومحضر الجلسة السابقة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣ غير مقرة باعتراض أعضاء المجلس عليها بأغلبية ٦٤ عضواً" أغلبية مطلقة".^{١٤} وبناء على ذلك، أصدر المجلس قراراً يحمل الرقم (١٠١٨/١/١) الذي نص على "أن قرارات ومحضر الجلسة السابقة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣ غير مقرة باعتراض أعضاء المجلس عليها بالأغلبية المطلقة".

واعتبرت كتلة فتح في المجلس التشريعي التصويت الذي جرى مخالفاً لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي طبقاً لأحكام المادة (٢٣)، على اعتبار أنه لا

*يتم التركيز على موقف حركة فتح نتيجة لتوافق باقي فصائل منظمة التحرير الفلسطينية معها أو الحياد أحياناً.

يجوز للمجلس الجديد إلغاء أو إقرار محضر جلسة المجلس السابق، وأن المجلس الجديد كان بإمكانه طرح القرارات المقررة من المجلس السابق للنقاش والتصويت عليها من جديد، وعليه فقد قررت كتلة فتح ممثلة برئيسها عزام الأحمد ورئيس المجلس السابق روجي فتوح، اللجوء للمحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية، للطعن في قرار المجلس.^{١٥} بينما أكد عدد من نواب كتلة فتح البرلمانية اتخاذهم قراراً يقضي بمقاطعة جلسات المجلس التشريعي، لحين بت المحكمة العليا في القضية التي رفعتها الكتلة أمامها.^{١٦}

٥. تشكيل لجان المجلس التشريعي الثاني

تعتبر اللجان البرلمانية العمود الفقري في المجلس التشريعي لإعدادها التوصيات في كل القضايا التي تعرض عليه. وتنقسم اللجان إلى لجان دائمة، ولجان مؤقتة.

وقد نصت المادة (٥٢) الفقرة (١) من النظام الداخلي على كيفية انتخاب رئيس ومقرر اللجنة "تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً ومقرراً دائمين لها، وإذا غاب أحدهما أو كلاهما تختار اللجنة من يقوم مقامهما". وعدا عن هذه المادة لم تتوافر نصوص قانونية أو لوائح للنظام الداخلي تنظم آلية انتخاب رئاسة اللجان ومقرريها أو حتى تثبيت تقليد يتم من خلاله اختيار رؤساء ومقرري اللجان بالتوافق بين الكتل والقوائم البرلمانية.

ويجري الانتساب إلى عضوية اللجان الدائمة في المجلس في بداية كل دورة انعقاد للمجلس من خلال تلقي هيئة المكتب ترشيحات الأعضاء لعضوية اللجان. ويجوز للأعضاء الترشح للجنة واحدة أو لجنتين لمن يرغب وفقاً لأحكام المادة (٥٠) من النظام الداخلي.

ودعا د. عزيز دويك بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٨ خلال الجلسة الافتتاحية للمجلس الثاني جميع أعضاء المجلس إلى التقدم بطلبات الترشح للجان المجلس لدى أمين السر د. محمود الرمحي لتنسيق هذه الطلبات وإعلانها في الجلسة المقرر عقدها بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٧.^{١٧}

وفي الجلسة الأولى للمجلس الثاني بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦، ناقش موضوع تشكيل اللجان، وذلك بعد بروز مجموعة من الإشكاليات تتعلق بهذا الموضوع. ووافق بناء على اقتراح من أمين السر أن يتم البت في تشكيلة اللجان وتوزيعها مع هيئة المكتب ورؤساء الكتل البرلمانية، ليجري عرضها على المجلس في جلسته القادمة.

لكن تشكيل لجان المجلس تجاوز التاريخ الذي حدده أمين السر نتيجة الخلافات الدائرة بين الكتل البرلمانية على رئاسة هذه اللجان، وحتى لا يتكرر ما حدث في الجلسة الافتتاحية من انتخاب لهيئة مكتب المجلس التشريعي، وعدم إشراك الكتل

البرلمانية في عضويته، ما قد يدفع الكتل الأخرى للعزوف عن عضوية هذه اللجان. وأجرت كتلة التغيير والإصلاح اتصالاتها مع الكتل البرلمانية للوصول إلى صيغة ترضي الأطراف كافة، من خلال الموافقة على تقاسم رئاسة اللجان معها، وهو ما توافقت عليه الكتل البرلمانية، حيث تم عرض التشكيلة النهائية على المجلس خلال الجلسة الثالثة بتاريخ ٤/٤/٢٠٠٦، ووافق المجلس على هذه التشكيلة، وأصدر بذلك قراراً تحت رقم (١٠٢٧/٣/١).^{١٨}

ونتيجة عن توافق الكتل البرلمانية على تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة بعد مشاورات ومفاوضات بينها، ما قبل وخلال الجلسة التي عقدت بتاريخ ٤/٤/٢٠٠٦، حصول كتلة التغيير والإصلاح على رئاسة ست لجان، بينما حصلت كتلة فتح على أربع لجان، واثنان لقائمة الشهيد أبو علي مصطفى، وواحدة لكل من قائمتي البديل والطريق الثالث، بينما لم تحظ كتلة فلسطين المستقلة برئاسة د. مصطفى البرغوثي ولا المستقلون ولا النساء على أي منصب في رئاسة اللجان.

وعلى الرغم من التأخير في تشكيل لجان المجلس وحسم رئاستها، فإن التوافق الذي جرى بين الكتل البرلمانية في هذا الشأن شكل نموذجاً لإمكانية التوافق والشراكة بين الكتل البرلمانية بعيداً عن الإقصاء بالاعتماد على الأغلبية العديدة.

٦. الإشكاليات المتعلقة بحقوق الكتل البرلمانية وتمثيلها

أعطى النظام الداخلي للمجلس التشريعي الحق لعدد من الأعضاء الذين تجمعهم أهداف ومصالح مشتركة، التجمع والانتظام في كتلة برلمانية، على أن لا يقل عددهم عن نسبة ٥٪ من مجموع عدد أعضاء المجلس وفق أحكام المادة (٥). من جهة أخرى، منع النظام الداخلي للعضو أن ينتمي لأكثر من كتلة برلمانية واحدة المادة (٦)، كما منح الكتل البرلمانية أن تضع لائحة لتنظيم عملها استناداً إلى المادة (٧) من النظام الداخلي، كما وردت نصوص هذه المواد في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤ في المواد (١٨، ١٩، و٢٠). وبالتالي منع النظام الداخلي للمجلس تشكيل كتلة برلمانية لم تستوف نسبة ٥٪ من مجموع أعضاء المجلس. من جهة أخرى، افتقر النظام الداخلي إلى النص على حقوق للكتل البرلمانية باستثناء ما ذكر.

وعلى الرغم من أهمية الكتل البرلمانية في تفعيل العمل في المجلس من خلال طرحها برامج سياسية واجتماعية واقتصادية تحاول عكسها في مشاريع القوانين والقرارات، ودورها في الدفاع عن مصالح الفئات التي تمثلها، فإن النظام الداخلي لم يتطرق إلى مهامها وحقوقها وواجباتها.

وفي الجانب العملي، لم يجر تفصيل هذه النصوص المتعلقة بالكتل خلال المجلس الأول على اعتبار أن المجلس خلا من هذه الكتل لسيطرة كتلة واحدة عليه (كتلة فتح)،

وكذلك الحال في المجلس الثاني على الرغم من منح بعض الحقوق للكتل والقوائم البرلمانية من خلال قرار رئيس المجلس بإعطاء رؤساء الكتل البرلمانية عشر دقائق قابلة للتجديد خمس دقائق أخرى، لبيان مواقفهم تجاه القضايا المطروحة.^{١٩}

وجاء ذلك بناء على اقتراح من السيد قيس أبو ليلي في جلسة ٢٧/٣/٢٠٠٦ لمناقشة البيان الوزاري، الذي طالب بتخصيص وقت معين لكل كتلة برلمانية لإيضاح موقفها تجاه القضايا المطروحة قبل منح أعضاء المجلس حق المناقشة بشكل منفرد.^{٢٠}

وقد لقي هذا الطرح، في بداية الأمر، رفضاً من قبل رئيس المجلس الذي أشار إلى خلو النظام الداخلي للمجلس من أي إشارة إلى رؤساء الكتل، وأن من يريد التحدث يتحدث باسمه كعضو. وقد أثار رد رئيس المجلس بعض أعضاء المجلس الذين طالبوا باستحداث هذا الحق على الرغم من عدم وجود أية سوابق برلمانية، نظراً لعدم وجود الكتل البرلمانية في المجلس الأول، وهو ما يتطلب تعديلاً على أعراف المجلس وتقاليده.^{٢١}

ومع إصرار بعض نواب المجلس على استحداث هذا التقليد البرلماني، وافق رئيس المجلس على إعطاء رؤساء الكتل البرلمانية الوقت المناسب لإبداء مواقفهم تجاه القضايا المطروحة.^{٢٢}

وقد جاء هذا الإجراء بالتعبير عن آراء الكتل ومواقفها في المجلس التشريعي منسجماً مع الوضع الجديد الذي أنتجته الانتخابات التشريعية الثانية، والمتمثل في وجود تعددية سياسية.

أضف إلى ذلك، واستناداً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإن هناك كتلتين فقط تنطبق عليهما الشرط المتعلق بتشكيل الكتلة البرلمانية، وهما كتلة التغيير والإصلاح، وكتلة فتح، أما باقي الكتل (الطريق الثالث، البديل، فلسطين المستقلة)، فهي خارج هذا الإطار، لأنها لا تشكل منفردة ٥٪ من أعضاء المجلس. وقد كان هذا المعيار (٥٪) من الصعب تطبيقه في المجلس، ما دفع باتجاه إعطاء بعض المزايا لجميع الكتل والقوائم البرلمانية حتى تلك التي لا تشكل ٥٪، ومن أهمها التمثيل في لجنة شؤون المجلس ورئاسة بعض اللجان.

وبالعودة إلى أحكام المواد (٥، ٦، و٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي المتعلقة بتشكيل الكتل البرلمانية وشروطها، فإن هذه المواد لا تشجع على قيام كتل برلمانية لافتقارها أية مزايا لهذا التجمع، مثل أولوية طلب الكلام أو جواز التحدث باسم الكتلة، أو المطالبة بطرح موضوع ما للنقاش غير مدرج على جدول الأعمال، أو عضوية في لجنة شؤون المجلس أو رئاسة لجنة دائمة ما، أو الحق في أن تكون ممثلة في جميع اللجان وفي الوفود من خلال تسمية عضو تقوم باختياره، وإمكانية تعيين طاقم فني لمساعدة الكتلة وتخصيص مكتب لها في مقر المجلس.

وعلى الرغم من التعديلات التي أجريت على النظام الداخلي للمجلس، فإنه أحجم عن تعديل المواد المتعلقة بعمل الكتل البرلمانية خاصة تخفيض نسبة ٥٪ لإعطاء فرصة للكتل الصغيرة لتشكيل كتل برلمانية.

وفي هذا المجال، اقترحت المؤسسة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"، بالتعاون مع ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي، بتاريخ ٢٥/٢/٢٠٠٦، ميثاقاً لعمل الكتل البرلمانية تضمن مجموعة من الحقوق والواجبات لها وعملية تشكيلها، واقترحت عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها واعتماده ملحقاً للنظام الداخلي. وفي حال تم إدخالها على النظام الداخلي، يمكن أن يفعل دور الكتل البرلمانية، ويساهم في تفعيل دور المجلس التشريعي.

٧. الإشكاليات المتعلقة بافتتاح الدورة الثانية للمجلس التشريعي

نصت المادة (٥٢) من القانون الأساسي على أنه "يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي". كما نصت المادة (٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي البند الأول على "يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل.

بينما نصت المادة (١٦) من النظام الداخلي على إعطاء الرئيس الحق في افتتاح الدورات البرلمانية حين نصت على: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته السنوية على فترتين، مدة كل منهما أربعة أشهر..."، ما أحدث نوعاً من التناقض بين هذه المواد على الرغم من أن دعوة رئيس السلطة الوطنية لانعقاد المجلس أمر مراسيمي.

ولم يتضمن القانون الأساسي أو النظام الداخلي نصوصاً قانونية تعالج الأمر في حالة امتناع الرئيس عن افتتاح الدورة البرلمانية دون أي مبرر قانوني، ما أحدث إشكالية في مفهوم دور الرئيس في افتتاح دورات المجلس التشريعي، وهو ما أصبح محل صراع وخلاف من قبل جميع الأطراف.

وفي نهاية الدورة العادية الأولى للمجلس الثاني التي انتهت قانوناً بتاريخ ٤/٧/٢٠٠٧، قام رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٧، وبموجب مرسوم رئاسي رقم (٧٢ لسنة ٢٠٠٧)، بدعوة المجلس التشريعي الثاني إلى الانعقاد في دورته العادية الثانية لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٧.

وهذه الدعوة لقيت رفضاً من قبل كتلة التغيير والإصلاح على اعتبار أن هناك طلباً مقدماً سابقاً لعقد دورة غير عادية بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٧، من ربع عدد أعضاء المجلس وفقاً للمادة (١٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

ورأت كتلة التغيير والإصلاح آنذاك أن قيام رئيس السلطة الوطنية بافتتاح دورة المجلس وإلقاء البيان الافتتاحي هو في الدورة العادية الأولى للمجلس فقط وفقاً لنص المادة (٥٢) من القانون الأساسي، وليس في كل دورة من دورات المجلس.^{٢٣}

واعتبرت كتلة فتح البرلمانية أن عدم استجابة كتلة التغيير والإصلاح لدعوة الرئيس إلى انعقاد المجلس التشريعي بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٧، قد أدى إلى تعطيل عمل المجلس وشلله، وأن انعقاد المجلس دون دعوة من الرئيس لافتتاح الدورة الجديدة يعتبر باطلاً قانوناً، ولا يمكن للمجلس أن ينعقد مجدداً إلا بدعوة جديدة من رئيس السلطة الوطنية.^{٢٤}

وقام النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي السيد أحمد بحر بافتتاح دورة غير عادية بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٧، وهو ما اعتبرته كتلة فتح البرلمانية غير دستوري؛ كون المجلس قد انتهت مدة دورته العادية الأولى بتاريخ ٤/٧/٢٠٠٧ وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ الذي مدد الدورة السنوية للمجلس لأربعة أشهر، وبالتالي لا بد من انعقاد المجلس بدورة عادية جديدة.

وقد جاء هذا الخلاف بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، وهو ما زاد من تعقيد الأمور، ووصول المجلس إلى مرحلة الشلل التام وانقسامه إلى مجلسين، واحد في الضفة مشلول، والآخر في غزة تعقد فيه حركة حماس منفردة اجتماعات بناء على نظام التوكيلات، وسط مقاطعة من جميع الكتل البرلمانية الأخرى.

٨. الإشكاليات المتعلقة بانعقاد المجلس التشريعي وفقاً لنظام التوكيلات

لا توجد في النظام الداخلي للمجلس أية مواد قانونية لمعالجة مشكلة تغيب أعضاء من المجلس لأسباب قسرية، كما لا توجد أية سابقة برلمانية يمكن الاستناد إليها في حال تغيب عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي عن ممارسة دورهم البرلماني نتيجة لغيب قسري وقاهر، وقد يؤدي ذلك إلى فقدان الكتلة البرلمانية الأكبر أغلبيتها العددية في المجلس، ومن ثم الكثير من الامتيازات والمواقع القيادية في هيئة المكتب ولجان المجلس التشريعي.

وفي إطار معالجة التغيب القسري لعشرات النواب في المجلس التشريعي بسبب الاعتقال من قبل قوات الاحتلال، سعت كتلة التغيير والإصلاح عن بدائل أو وسائل يمكن من خلالها حل مسألة تغيب ما يزيد على أربعين نائباً من نوابها عن جلسات المجلس التشريعي.

وبعد مناقشات جرت داخل الكتلة، تم التوصل إلى مسألة التوكيلات، والمتمثلة في قيام نواب حركة حماس المعتقلين في السجون الإسرائيلية بعمل توكيل لزملائهم من أعضاء الكتلة في قطاع غزة. واستندت حركة حماس إلى توكيلات النواب

الأسرى في عقد جلسات المجلس التشريعي لتجاوز قضية عدم توفر النصاب القانوني لانعقاد المجلس.

وقدمت حركة حماس عدداً من المبررات التي تدعم موقفها في هذا الشأن والمتمثلة في خلو القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني من أي نصوص قانونية تمنع هذه التوكيلات، وبالتالي الأصل في الأمور هو الإباحة، كما أن استخدام التوكيلات جاء لمواجهة ظروف معينة، وأن ذلك يأتي في إطار الاجتهاد. كما أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي يتيح لكل كتلة برلمانية وضع نظام داخلي لها ينظم عملها، وأن التوكيلات هي من قبيل التنظيم الداخلي لعمل الكتلة، كما أن المجلس سيد نفسه ويستطيع أن يمارس ما يراه مناسباً لتفعيل دوره.^{٢٥}

أما حركة فتح فقد رأت في اعتماد التوكيلات من قبل كتلة حماس لعقد جلسات المجلس ودون نصاب قانوني، يتعارض مع القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فالتمثيل النيابي شخصي لا يمكن توكيله، كما أنه لا يمكن عقد جلسات للمجلس دون دعوة من الرئيس بمرسوم رئاسي لافتتاح دورة جديدة للمجلس حتى لو توفر النصاب القانوني لعقد الجلسات.

من جهة أخرى، أشارت حركة فتح إلى خلو القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس من أي نص يسمح بالتوكيلات، وهو ما يعني عدم إجازته لعدم ورود نص قانوني. كما يتعارض ذلك مع قانون الانتخابات الذي لم يسمح أساساً للناخب بتوكيل من ينوب عنه، فكيف يسمح للنائب بتوكيل من ينوب عنه.^{٢٦}

وعليه، اعتبرت كتلة فتح البرلمانية أن الدعوة لعقد جلسة للمجلس التشريعي في غزة دعوة باطلة قانوناً، وأن المجلس التشريعي منذ ٢٠٠٧/٧/١١ حكماً وقانوناً في حالة عدم انعقاد لرفض كتلة التغيير والإصلاح الاستجابة لدعوة الرئيس إلى افتتاح الدورة العادية الثانية للمجلس التشريعي، على الرغم من أن حركة فتح أعطت حكومة حماس وهيئة مكتب المجلس التشريعي شبكة أمان تتعهد فيها حركة فتح بعدم القيام بأي إجراء قد يؤثر على عمل الحكومة، أو يغير في هيئة مكتب المجلس التشريعي.

وأكدت كتلة فتح البرلمانية أن مسألة التوكيلات لا تمت بصلة للقانون أو للأعراف أو التقاليد البرلمانية، حيث كان للمجلس الأول عضوان في السجون الإسرائيلية هما مروان البرغوثي وحسام خضر ولم يوكل أي منهما أحداً ليقوم مقامه، ولم يلجأ المجلس لعمل توكيلات لهم حتى لا يمس أو يخرق القانون.^{٢٧} وبالتالي، لم يسمح القانون، ولم يذكر، أن بإمكان المعتقل تفويض أو توكيل من ينوب عنه لحضور الجلسات طيلة فترة اعتقاله.

من جهة أخرى، لم يقر المجلس التشريعي الأول من خلال السوابق البرلمانية هذا الإجراء، فخلال الجلسة الخاصة لمناقشة التشكيل الوزاري في الدورة الثالثة

المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٨/٩، تغيب السيد إميل جرجوعي بعذر الغياب للخارج، وأعلن عبر رسالة موجهة للمجلس منحه الثقة للحكومة الجديدة، لكن رئيس المجلس السيد أحمد قريع أعلن عدم احتساب تصويته لمنح الثقة للحكومة بسبب تغيبه وعدم تواجده داخل الجلسة.^{٢٨}

وفي الجلسة الثالثة من الدورة التاسعة المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٤/٥/١٢، تقدم السيد روجي فتوح رئيس المجلس باقتراح لحل مسألة تغيب العديد من النواب نتيجة ظروف القاهرة عن حضورهم انتخابات اللجان بأن يتم الاتصال بهم، لكن المجلس، وخلال النقاشات التي دارت فيه بهذا الشأن، قرر أن لا يؤخذ بالاقترح حتى لا يعتبر هذا الإجراء سابقة في المجلس.^{٢٩}

هذا الرفض من قبل المجلس الأول لاحتساب أصوات أعضاء المجلس المتغييبين عن جلسات المجلس نتيجة لظروف القاهرة، منع من حدوث أية سابقة برلمانية يمكن الاستناد إليها. وقد تكرر هذا الرفض مع المجلس التشريعي الثاني خلال الجلسة الأولى الخاصة من الدورة الأولى للمجلس بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٨، عندما رفض د. عزيز دويك احتساب صوت السيدة راوية الشوا التي تغيبت عن حضور جلسة منح الثقة للحكومة بسبب السفر خارج فلسطين، وهو ما منع أن يؤسس لسابقة برلمانية.^{٣٠}

وقد استمرت كتلة التغيير والإصلاح بعقد جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني في غزة معتمدة على نظام التوكيلات وبغياب نواب حركة فتح والكتل الأخرى.

٩. الإشكاليات المتعلقة بالولاية الزمنية والقانونية لهيئة مكتب رئاسة المجلس

نصت المادة (٤) من النظام الداخلي للمجلس على امتداد مهمة هيئة المكتب في المجلس التشريعي إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، دون أي إشارة لتوضيح مسألة الولاية وامتدادها في ظل ظروف قد تمنع انعقاد الدورة التالية للمجلس التشريعي، ما أحدث خلافاً بين الكتل البرلمانية حول مدى شرعية هيئة المكتب.

وتمحور الخلاف حول الولاية الزمنية والقانونية لرئيس المجلس وهيئة المكتب وحول انتهاء فترتهما القانونية، حيث اعتبرت كتلة فتح البرلمانية أن هيئة مكتب رئاسة المجلس لم تعد قائمة بعد تاريخ ٢٠٠٧/٧/١١، نظراً لامتناع حركة حماس عن الاستجابة لمرسوم رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٥ المتضمن الدعوة إلى افتتاح الدورة الثانية للمجلس وانتخاب هيئة مكتب جديدة، وعليه فمنذ ذلك التاريخ انتفت الصفة عن أعضاء هيئة المكتب ورئاسة وعضوية اللجان البرلمانية وأبقت لأعضاء المكتب الصفة النيابية كأعضاء عاديين كبقية الأعضاء في المجلس التشريعي.^{٣١} كما استندت كتلة فتح البرلمانية إلى النظام الداخلي الذي ينص على وجوب إعادة انتخاب هيئة رئاسة المجلس مرة كل عام، وهو ما لم يحدث منذ انتخاب المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٦.

أما كتلة التغيير والإصلاح، فترى أن مهام رئاسة المجلس تمتد إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية حسب ما ورد في المادة (٤) من النظام الداخلي للمجلس: "تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده. وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، وإذا شغل منصب أحدهم ينتخب المجلس خلفاً له وفقاً للمواد (٨، و٩، و١٠) من هذا النظام". وبما أن د. عزيز دويك كان رئيساً لدورة عادية وتم اختطافه من قبل الاحتلال، وانتهت الدورة الأولى ولم تفتتح دورة عادية ثانية، فهو باقٍ إلى يوم افتتاح دورة جديدة حسب نص المادة المذكورة، وذلك بالاستناد إلى أن النظام الداخلي استخدم كلمة تمتد رئاسة المجلس إلى يوم افتتاح دورة برلمانية جديدة، وليس تنتهي بانتهاء الدورة التي انتخب فيها.^{٢٢}

١٠. الإشكاليات المتعلقة بتمديد ولاية المجلس التشريعي بقرار من المجلس المركزي

تشير المنظومة التشريعية الفلسطينية إلى أن تحديد الولاية الزمنية للمجلس التشريعي يستند إلى قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، والنظام الداخلي للمجلس والقانون الأساسي الذي نص في المادة (٤٧) بند (٣) على أن "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

ونصت المادة (٤٧ مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

ونص قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة ٤ من المادة (٢) من قانون الانتخابات: "تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجرى الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

وقبيل انتهاء ولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٠، وعدم توفر الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية وفقاً لنص القانون الأساسي وقانون الانتخابات، دخل المجلس المركزي الفلسطيني إلى خضم الصراع حول الولاية القانونية للرئيس والمجلس التشريعي، من خلال القرار الذي اتخذته في الاجتماع الذي عقده بتاريخ ١٥/١٠/٢٠١٠، وتضمن الطلب من الرئيس الفلسطيني الاستمرار في ولايته، واستمرار عمل المجلس التشريعي إلى حين إجراء الانتخابات، خشية من الفراغ السياسي في ضوء تعثر إجراء الانتخابات، وتأخر توقيع اتفاق مصالحة داخلية.

ورفضت حركة حماس القرار الذي اعتبرته غير شرعي وهو وسيلة لوضع (الرئيس والمجلس التشريعي) في سلة واحدة. وإن ولاية الرئيس انتهت ولا يحق لأحد أن يمدد له، بينما تبقى ولاية المجلس التشريعي قائمة ويستمر بممارسة أعماله ومهامه بكامل صلاحياته حتى يتم انتخاب مجلس تشريعي جديد وفقاً لنص المادة (٤٧ مكرر) من القانون الأساسي.^{٣٣}

بينما اعتبرت كتلة فتح البرلمانية أن الولاية الرئاسية لم تنته بعد انقضاء مدة الرئاسة، ”فالذي ينتهي هو فترة الأربع سنوات، ولكن الولاية تنتهي عندما ينتخب رئيس جديد ومجلس تشريعي جديد ويؤدون اليمين الدستورية ويباشرون أعمالهم“.

وبنهاية المدة المحددة قانوناً لفترة الرئيس الفلسطيني والمجلس التشريعي، وفي ظل استمرار حالة الانقسام، أصبحت شرعية الرئاسة الفلسطينية والمجلس التشريعي على المحك، ما أفقد النظام السياسي الفلسطيني مبدأ الشرعية، وبخاصة مع ازدياد حدة الصراع حول شرعية النظام السياسي ومؤسساته بأكملها من خلال النصوص القانونية التي يستخدمها كل طرف لدعم مواقفه.^{٣٤}

التوصيات

- ضرورة إنهاء حالة الانقسام السياسي لتفعيل مؤسسة المجلس التشريعي وممارسة الواجبات القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي والقوانين المتعلقة بالعمل البرلماني.
- مراجعة شاملة للمنظومة القانونية الناظمة لعمل المجلس التشريعي وتطويرها، لعدم تكرار حالة الاستعصاء التشريعي.
- تعديل المادة (٤٧ مكرر) من القانون الأساسي لمنع تعدد التفسيرات والاجتهادات، بحيث يجري تفصيل اختصاصات المجلس التشريعي في المرحلة الانتقالية، أو التوصل لوثيقة شرف بين القوى والقوائم البرلمانية تحدد بموجبها صلاحيات المجلس التشريعي في المرحلة الانتقالية.
- التوافق بين الكتل البرلمانية على تشكيل هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي، بما يسمح بمشاركة أوسع في صنع القرار في المجلس، وبشكل يشمل جميع الكتل البرلمانية، مع مراعاة الأغلبية البرلمانية.
- تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بحقوق الكتل البرلمانية وواجباتها، أو اعتماد ميثاق الكتل البرلمانية التي أعدته مؤسسة مفتاح بالتعاون مع ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية.

- تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي لإيجاد حل لمشكلة تحقق النصاب القانوني كشرط لصحة انعقاد المجلس في ظل عقبة اعتقال أعضاء المجلس التشريعي من قبل الاحتلال الإسرائيلي. ويعالج كذلك موضوع توكيل الأعضاء لزملائهم أعضاء المجلس التشريعي للقيام بمهامه التشريعية لمنع تكرار ما حدث من خلاف.
- إعادة النظر في المادة (٤) من النظام الداخلي المتعلقة بانتخاب ومهام هيئة المكتب، بشكل يحدد بوضوح فترة الولاية وطبيعة الاختصاصات لهيئة المكتب في الفترة الواقعة بين دورتين.
- استحداث مواد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي تحدد فيها صلاحيات المجلس التشريعي القائم في المرحلة الانتقالية (الفترة بين انتخاب المجلس الجديد وتسلمه مهامه رسمياً) لمنع استغلال هذه الفترة في إصدار قوانين أو المصادقة على مراسيم تؤثر في طبيعة النظام السياسي.
- اختيار شخص الأمين العام الذي يمثل المستوى الإداري بالتوافق بما يخدم الهدف الذي استحدث لأجله هذا المنصب، وهو فصل المستوى السياسي عن المستوى الإداري في المجلس التشريعي.
- ضرورة إخضاع تعيينات الأمين العام ومساعديه لنظام أو لائحة تشترط توفر المهنية العالية، والالتزام بالسياسات العامة في المجلس التي يقرها المستوى السياسي.
- إلغاء أمانة سر المجلس التشريعي لتعزيز مبدأ الفصل بين المستوى السياسي والإداري في المجلس التشريعي، أو النص على أنها أمانة سر مكتب رئاسة المجلس.
- تعديل النظام الداخلي في المواد (١٩، و٢٠، و٢٣، و٢٤) بحيث يتولى المجلس المصادقة على محضر جلسته الأخيرة في الجلسة ذاتها.
- اعتماد نص المادة (٥٢) من القانون الأساسي في ما يتعلق بدور الرئيس في افتتاح الدورة البرلمانية الأولى فقط، لفض التناقض الواقع في هذا المجال مع المادة (٢) البند الأول من النظام الداخلي، مع ضرورة توضيح دور الرئيس المراسيمي والرمزي.
- إيجاد صيغة قانونية ترسخ اعتماد مبدأ التوافق بين الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي في حال تغيب عدد كبير من أعضاء المجلس لأسباب قسرية، أو في أي ظروف أخرى قد تمنع وصول أعضاء المجلس من المحافظات الأخرى لمقر المجلس.

الهوامش

- ^١ تقرير اللجنة الخاصة المنبثقة عن لجنة شؤون المجلس حول إصلاح وتطوير عمل المجلس التشريعي للعام ٢٠٠٥، ص: ١٢.
- ^٢ المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ^٣ المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦.
- ^٤ المصدر السابق.
- ^٥ المصدر السابق.
- ^٦ المحضر الحرفي لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ٢١/١/٢٠٠٦.
- ^٧ المحضر الحرفي لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦.
- ^٨ رسالة موجهة من الأمين العام للمجلس التشريعي لهيئة مكتب المجلس ولجنة شؤون المجلس بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٧.
- ^٩ المرجع السابق.
- ^{١٠} المحضر المختصر للجلسة الافتتاحية بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦.
- ^{١١} المرجع السابق.
- ^{١٢} المحضر المختصر للجلسة الأولى للمجلس التشريعي الثاني بتاريخ ٦/٣/٢٠٠٦.
- ^{١٣} صحيفة القدس، ٩/٣/٢٠٠٦.
- ^{١٤} المصدر السابق.
- ^{١٥} بيان صادر عن كتلة فتح البرلمانية، رام الله، ٢٠/١٢/٢٠٠٦.
- ^{١٦} صحيفة الأيام، ٨/٣/٢٠٠٦.
- ^{١٧} محضر المجلس التشريعي المختصر بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦.
- ^{١٨} محضر الجلسة الثالثة للمجلس التشريعي المختصر بتاريخ ٤/٤/٢٠٠٦.
- ^{١٩} المحضر المختصر للمجلس التشريعي بتاريخ ٢٨/٣/٢٠٠٦.
- ^{٢٠} المحضر الحرفي للمجلس التشريعي لجلسة منح الثقة للحكومة العاشرة بتاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٦.
- ^{٢١} المصدر السابق.
- ^{٢٢} المحضر المختصر لجلسة المجلس بتاريخ ٢٨/٣/٢٠٠٦.
- ^{٢٣} وكالة معا، ٩/٧/٢٠٠٧.

^{٢٤} تصريح صحفي صادر عن عزام الأحمد رئيس كتلة فتح البرلمانية، ٢٣/٢/٢٠١٠. www.alaahd.com، بيان صادر عن كتلة فتح البرلمانية "كتلة فتح البرلمانية ترد على مغالطات الدويك":
www.l.wafa.ps:2010/1/24

^{٢٥} حسين أبو هنود وسامي جبارين. مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاءهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتعلقة بالعمل البرلماني. رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح) ٢٠٠٨، ص: ٢٢-٢٩.

^{٢٦} بيان صادر عن الأمانة العامة للمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٧. رام الله، المجلس التشريعي الفلسطيني.

^{٢٧} بيان صادر عن الأمانة العامة بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٧.

^{٢٨} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ٩/٨/١٩٩٨.

^{٢٩} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠٤.

^{٣٠} المحضر المختصر لجلسة المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨/٣/٢٠٠٦.

^{٣١} وكالة معا، ٢١/٧/٢٠٠٩.

^{٣٢} بيان صادر عن د.عزيز دويك بتاريخ ٢٤/١/٢٠١٠، رام الله.

³³ <http://www.france24.com/ar/20091216-plo-extends-mandates-palestinian-president-parliament>.

^{٣٤} المصدر السابق.

السلطة القضائية في إطار عملية التداول
السلامي للسلطة

السلطة القضائية في إطار عملية التداول

السلمي للسلطة

مقدمة

أكد القانون الأساسي الفلسطيني في المادة الثانية منه على أن "الشعب مصدر السلطات يمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي"، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات ليس فصلاً جامداً، بل فصل مرّن، حيث يتداخل دور السلطات الثلاث في العديد من المواضيع كما هو الحال في سن التشريعات وإقرار الموازنة العامة مثلاً. وعلى الرغم من أن القانون الأساسي قد حدد الصلاحيات المناطة بالسلطات الثلاث، فإن هذا التحديد يكتنفه الغموض والضبابية في بعض الأحيان، الأمر الذي انعكس أيضاً على بعض التشريعات اللاحقة، وأدى أحياناً إلى التغول من قبل السلطة التنفيذية على اختصاص السلطات الأخرى، وقد تجلّى ذلك بعد صدور قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، إذ إنه نظراً للغموض الذي يكتنف بعض النصوص التي وردت في قانون السلطة القضائية، فقد أوجد نوعاً من الخلاف بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى في العديد من المواضيع، ومن ذلك الإشراف الإداري على المحاكم والطواقم الإدارية لها، وموازنة السلطة القضائية وإجراءات تقديمها، ودور وزارة العدل في تعيين وكلاء النيابة ومعاونيهم، الأمر

الذي أثار العديد من التساؤلات حول مدى فهم واحترام مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التوازن في توزيع السلطة، وضمان وجود مبدأ الرقابة المتبادلة بينها بشكل فعال.

لقد كانت السلطة القضائية والقوانين الناظمة لعملها أحد المجالات التي كانت محلاً للصراع على تداول السلطة بين حركتي فتح وحماس عقب الانتخابات التشريعية التي جرت العام ٢٠٠٦، حيث أصدر رئيس السلطة الوطنية خمسة قرارات بقوانين في الفترة الواقعة ما بين ٢٠٠٦/٢/٥-٢٠٠٦/٢/١٦ (وهي الفترة التي جرى فيها تسليم السلطة ما بين المجلس التشريعي الأول والمجلس التشريعي الثاني) تتعلق بالشأن القضائي، وهي تعديل قانون السلطة القضائية، وقانون معدل لأحكام في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية، وقانون محكمة الجنايات الكبرى. وبغض النظر عن مدى دستورية إصدار هذه القرارات بقوانين، فإن استخدام رئيس السلطة لصلاحياته هذه بإحداث تغييرات في البنية القانونية للقضاء، قد اعتبرت تدخلاً في السلطة القضائية، ومهدداً لاستقرار الجهاز القضائي، واعتبار هذا التدخل جزءاً من الصراع على السلطة، الذي أثر بالنتيجة على وحدة السلطة القضائية، وساهم في نشوء سلطة قضائية موازية في قطاع غزة.

أولاً. الإطار المؤسسي والقانوني الناظم لقطاع العدالة في فلسطين

بالإطلاع على الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لقطاع العدالة في فلسطين، يتضح أن هناك مجموعة من المؤسسات التي تعمل على قطاع العدالة في فلسطين، يأتي على رأسها السلطة القضائية ممثلةً بمجلس القضاء الأعلى ومختلف المحاكم المنبثقة عنه، ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ووزارة العدل، والمجلس التشريعي، والنيابة العامة.

١. السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى)

يعتبر مجلس القضاء الأعلى الهيئة القضائية العليا التي تمثل السلطة القضائية الفلسطينية والضمانة الأساسية لاستقلالها، حيث تتجلى رسالة وأهداف المجلس في تعزيز استقلال القضاء، وضمان كرامة القضاة ونزاهتهم وكفاءتهم، وتأهيل القضاة والموظفين للعمل في السلك القضائي، وتطوير أداء المحاكم، وتسهيل إجراءات الدعاوى، ومأسسة وتطوير مجلس القضاء الأعلى، ومأسسة وتطوير دوائر المجلس كدوائر التدريب والتفتيش القضائي والأمانة العامة .. وغيرها.

تم تشكيل أول مجلس قضاء اعلي مؤقت بتاريخ ١/٦/٢٠٠٠ بمرسوم رئاسي، وقد جاء هذا القرار استناداً إلى قوانين المحاكم المعمول بها في الأراضي الفلسطينية قبل قدوم السلطة الفلسطينية، وبعد إصدار قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، وتم التجديد للمجلس بمرسوم رئاسي صادر في ٢٨/٦/٢٠٠٢، وفي ١٤/٥/٢٠٠٣ تم تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم بمرسوم رئاسي وفقاً لأحكام المادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية. ولم تجر أية تغييرات على اختصاصات المجلس أو طريقة العمل فيه. لكن تم إجراء تعديلات على بنية المجلس العام ٢٠٠٥ بتعيين رئيس جديد للمجلس (الأستاذ عيس أبو شرار) بعد استقالة الأستاذ زهير الصوراني، كما تم في العام ٢٠٠٩ تعيين رئيس جديد للمجلس (الأستاذ فريد الجراد) وذلك بعد إحالة رئيسه السابق على التقاعد.

يتشكل مجلس القضاء الأعلى بموجب المادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ من رئيس المحكمة العليا رئيساً، وأقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً، وقاضيين من أقدم قضاة المحكمة العليا، ورؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل.

ومنح قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، وقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١، مجلس القضاء الأعلى ممارسة العديد من الصلاحيات في المجال القضائي، وذلك بشكل منفرد، وتتمثل تلك الصلاحيات في:

- ترقية القضاة ونقلهم: يتولى مجلس القضاء الأعلى ترقية القضاة ونقلهم وفقاً لأحكام المواد (٢٢) و(٤١) من قانون السلطة القضائية.
- اختيار رئيس المكتب الفني ومعاونيه: يختار مجلس القضاء الأعلى رئيس المكتب الفني بالمحكمة العليا ومعاونيه من القضاة أو القضاة المتقاعدين أو كبار المحامين لمدة سنتين قابلتين للتجديد وفقاً للمادة (٩) من قانون السلطة القضائية.
- قاضي الأمور المستعجلة: وفقاً لأحكام المادتين (١١) و(١٧) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، لمجلس القضاء الأعلى نوب قاضي بداية أو قاضي صلح أو أكثر للنظر في الأمور الوقتية والمستعجلة بمسمى قاضي الأمور المستعجلة.
- نوب قضاة محاكم الاستئناف أو البداية أو الصلح لمحكمة أخري من الدرجة نفسها، وكذلك نوب أحد قضاة محكمة الصلح ليجلس قاضياً في محكمة البداية، إضافة إلى نوب أحد قضاة محكمة البداية ليجلس قاضياً في محكمة استئناف، ونوب أحد قضاة محاكم الاستئناف مؤقتاً للعمل بالمحكمة العليا، وذلك وفقاً لأحكام المواد (٢٤)، و(٣٥) من قانون السلطة القضائية.

– إعداد مشروع موازنة السلطة القضائية والإشراف على تنفيذها، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٣) من قانون السلطة القضائية، ووضع اللوائح اللازمة لتنفيذ قانون السلطة القضائية.

– الفصل في تظلمات القضاة وتوقيفهم عن العمل: إضافة إلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بعد صيرورتها النهائية، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (٥٥) و(٥٧) من قانون السلطة القضائية.

٢. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

منحت العديد من التشريعات الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الصلاحيات ذات العلاقة بالشأن القضائي، ومن ذلك:

– تعيين شاغلي الوظائف القضائية، وتعيين النائب العام بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى وفقاً لأحكام المادتين (١٨) و(٦٣) من قانون السلطة القضائية.

– تعيين أعضاء محكمة قضايا الانتخابات: وفقاً لأحكام المادة (٢٩) من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، يصدر رئيس السلطة الوطنية المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين أعضاء محكمة قضايا الانتخابات بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى.

– إعارة القضاة للحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية: يصدر رئيس السلطة الوطنية القرار المتعلق بإعارة القاضي إلى حكومات أجنبية أو هيئات دولية وفقاً لأحكام المادة (٢٦) من قانون السلطة القضائية.

– عزل القضاة: يصدر رئيس السلطة الوطنية القرار المتعلق بعزل القضاة بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٥٥) من قانون السلطة القضائية.

– التصديق على أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم، وذلك وفقاً لأحكام المادة (١٠٩) من القانون الأساسي المعدل.

– العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها وفقاً لأحكام المادة (٤٢) من القانون الأساسي المعدل.

٣. وزير العدل

منح قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية وزير العدل مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالشأن القضائي، ومن ذلك:

- **نـدب القضاة لغير العمل القضائي:** وفقاً لأحكام المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية، يجوز نـدب القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله، أو بالإضافة إليه، أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.
- **إعداد موازنة السلطة القضائية:** وفقاً لأحكام المادة (٣) من قانون السلطة، يعد مجلس القضاء الأعلى موازنة السلطة القضائية، ومن ثم يحيلها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية.
- **لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم،** لكن لرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين فيها وعلى سير العمل فيها، وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية.
- **تحديد مقر محاكم الصلح:** يحدد وزير العدل مقر محاكم الصلح ودائرة اختصاصها ضمن دائرة محكمة البداية وفقاً لأحكام المادة (١٣) من قانون السلطة القضائية.
- **قبول استقالة القاضي:** يصدر وزير العدل قراراً بقبول استقالة القاضي بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها لرئيس مجلس القضاء الأعلى وفقاً لأحكام المادة (٣٣) من قانون السلطة القضائية.
- **تعيين اختصاص المحاكم النظامية:** يعين وزير العدل اختصاص المحاكم النظامية وفقاً لأحكام المادة (١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية.
- **عقد اجتماع لمجلس القضاء الأعلى:** لوزير العدل طلب عقد اجتماع لمجلس القضاء الأعلى عند الضرورة حسب المادة (٤٠) من قانون السلطة القضائية.
- **إقامة الدعوى التأديبية على القضاة:** لوزير العدل الطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على القضاة حسب المادة (٤٩) من قانون السلطة القضائية.
- **طلب وقف القاضي عن مباشرة عمله:** لوزير العدل الطلب من مجلس القضاء الأعلى وقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء إجراءات التحقيق عن جريمة منسوبة إليه ارتكابها وفقاً للمادة (٥٨) من قانون السلطة القضائية.

- **نقض الأحكام النهائية:** لوزير العدل أن يطلب من النائب العام خطياً عرض دعوى على محكمة النقض إذا كان الحكم مخالفاً للقانون، وكان الحكم قد اكتسب الدرجة القطعية ولم يسبق لمحكمة النقض البت فيه وفقاً لأحكام المادة (٣٧٥) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.
- **إصدار تشريعات ثانوية:** يصدر وزير العدل التعليمات اللازمة لتنفيذ قانون رسوم المحاكم النظامية وله صلاحية تعديل الرسوم المفروضة حسب المادتين (١٦) و(١٧) من قانون رسوم المحاكم النظامية.

٤. المجلس التشريعي

يختص المجلس التشريعي بسن القوانين المتعلقة بالشأن القضائي، على أن يؤخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في مشاريع القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية، بما في ذلك النياية العامة، إضافة إلى قيامه بإقرار موازنة السلطة القضائية في إطار إقراره الموازنة العامة.

٥. النيابة العامة

تعتبر النيابة العامة صاحبة الاختصاص قانوناً في إقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها، ويتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط، كل في دائرة اختصاصه.

ثانياً. الإشكاليات المتعلقة بالسلطة القضائية التي أعاقَت أو من شأنها أن تعيق التداول السلمي للسلطة

من خلال الأطلاع على المنظومة القانونية الناظمة لعمل السلطة القضائية، ومن استعراض ما تم من إجراءات أثناء نقل السلطة العام ٢٠٠٦ فيما يتعلق بالسلطة القضائية، يتضح أن هناك العديد من المواضيع التي كانت بالفعل محل صراع في عملية التداول السلمي على السلطة، وهناك مواضيع أخرى لم تتم إثارها ولكن إبقاء تنظيمها على الوضع الحالي من شأنه أن يعيق مستقبلاً أية عملية تداول سلمي على السلطة.

١. تشكيل مجلس القضاء الأعلى

نصت المادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية على أن "١- ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء يسمى مجلس القضاء الأعلى ويمارس صلاحياته وفقاً

للقانون. ٢- يشكل مجلس القضاء الأعلى من: أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً. ب- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً. ج- اثنان من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا. د- رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله. هـ- النائب العام. و- وكيل وزارة العدل.“

يلاحظ على نص المادة سالفة الذكر أنها لم تحدد شروط وآليات تعيين رئيس المحكمة العليا الذي يعتبر هو ذاته رئيس مجلس القضاء الأعلى، وإنما ينفرد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى دون وجود ضوابط تحدد كيفية ممارسة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لهذه الصلاحية وحدودها، وقد استخدم الرئيس محمود عباس أبو مازن عدم الوضوح في القانون وجاء بشخص من خارج الجسم القضائي وعينه رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، وهو السيد فريد الجلاذ الذي كان يشغل في حينه منصب المستشار القانوني لرئيس السلطة.

إن هذا الأمر من شأنه إحداث نوع من الإشكالية في عملية ممارسة السلطة بين السلطة القضائية من جهة، وبين مجلس الوزراء من جهة أخرى في مختلف مواضع الاحتكاك بينهما، وبخاصة عند اختلاف اللون السياسي ما بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الذي يعين رئيس مجلس القضاء الأعلى من جهة، وبين رئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى، الأمر الذي يقتضي وضع العديد من الضوابط التي تحدد شروط وآليات تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى خوفاً من أن تستغل عملية التعيين من لون سياسي معين بشكل يؤثر على عملية التداول السلمي للسلطة.

وينطبق الأمر ذاته على عملية تعيين القضاة وعزلهم، حيث أنه وفقاً لقانون السلطة القضائية يتم تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، كما أن عزل القضاة كذلك يتم بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، وبما أن رئيس مجلس القضاء الأعلى يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة، وأن التعيينات القضائية تتم بتنسيب مجلس القضاء الأعلى الذي يقف رئيس مجلس القضاء على رأسه، فإن هذه الصلاحية في عملية التعيين قد يتم استغلالها من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتم تعيين قضاة موالين لرئيس السلطة ذاته، يقومون بإصدار قرارات في مواضيع عدة وبدوافع سياسية من شأنها إعاقة عمل مجلس الوزراء، وذلك في حال اختلاف اللون السياسي بين رئيس السلطة الوطنية وبين مجلس الوزراء.

٢. تعيين أعضاء محكمة قضايا الانتخابات

تعتبر محكمة قضايا الانتخابات أحد الأجهزة المهمة في تنفيذ العملية الانتخابية. واستقلالها ونزاهتها لا يقل أهمية عن استقلال لجنة الانتخابات المركزية ونزاهتها.

ويتم تعيين قضاة محكمة الانتخابات وفقاً لقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى، وذلك دون أن توضح النصوص القانونية الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة، وصلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الموافقة أو عدم الموافقة على أعضاء المحكمة الذين يجري تنسيبهم إليه، ومن هنا يمكن أن يستغل رئيس السلطة الصلاحيات الممنوحة له بالموافقة أو عدم الموافقة على تعيين قضاة المحكمة، كما قد تتدخل الاعتبارات السياسية في تعيين القضاة، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على استقلال عمل المحكمة، ويخلق إشكالية في القرارات التي تصدرها المحكمة بشأن الانتخابات، وبالتالي يكون مدخلاً للصراع في هذا المجال. ومما يدل على هذا القول، أن تسمية قضاة محكمة الانتخابات كانت من بين القضايا التي تمت إثارتها في اتفاقات المصالحة التي جرت بين فتح وحماس، والتي جرى الاتفاق بشأنها على أن تتم تسمية أعضاء هذه المحكمة بالتوافق ما بين الفصائل تمهيداً لإصدار مرسوم بذلك عن رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك مخافة أن تستغل هذه القضية وتؤثر على مجرى عملية الانتخابات، وبالتالي على عملية التداول السلمي للسلطة.

من هنا، فإن من الضرورة إضافة أحكام تعزز استقلال عمل المحكمة، ومن ذلك النص على شروط تعيين أعضائها، وحدود صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ذلك، والنص كذلك على عدم جواز إجراء أي تعديل في هيئة المحكمة خلال العملية الانتخابية، إلا في حال عدم أهلية القاضي، أو شغور المنصب بسبب الوفاة. كما يمكن النص على ألا تقل درجة قضاة محكمة قضايا الانتخابات عن قاضي استئناف، وبخاصة أن قضاة هذه المحكمة ينظرون في قرارات لجنة الانتخابات التي يشغل عضويتها عدد من قضاة المحكمة العليا والاستئناف.

٣. تعيين النائب العام وتبعية أعضاء النيابة العامة

نصت المادة (١٠٧) من القانون الأساسي المعدل على أن "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، ويتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني، ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته".

شكلت تبعية النائب العام وكيفية تعيينه إحدى مسائل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أن المجلس التشريعي قد أقر بالقراءات الثلاث للمادة المذكورة على النحو التالي: "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني". ولكن تم نشر القانون الأساسي بعد ذلك وحذفت منه صلاحية المجلس التشريعي

بالمصادقة على تعيين النائب العام. ويعد هذا العمل تجاوزاً للمجلس التشريعي وتجاهلاً للدور الذي يقوم به، إذ أن الأصل أن يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية، كما تم إقراره من المجلس التشريعي دون زيادة أو نقصان.

وقد شكل تعيين النائب العام وتبعيته أحد مجالات الصراع على السلطة بين حركتي فتح وحماس عقب الانتخابات التشريعية التي جرت العام ٢٠٠٦، حيث أقدمت حكومة حماس في قطاع غزة بتاريخ ١١/٨/٢٠٠٧ على وقف النائب العام عن عمله بحجة أن تعيينه مخالف للقانون، وأن عملية التعيين قد تمت من قبل رئيس السلطة الوطنية دون مصادقة المجلس التشريعي على ذلك كما هو منصوص عليه في القانون الأساسي وفقاً للقراءة الثالثة الصادرة عن المجلس التشريعي، وقد ردت النيابة العامة على ذلك بأن تعيين النائب العام تم وفقاً لما نص عليه في القانون الأساسي بصيغته المنشورة في الوقائع الفلسطينية، وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى فقط.

من ناحية أخرى، فإن هناك عدم وضوح لآلية الإشراف الممنوحة لوزير العدل على النيابة العامة، حيث أن أعضاء النيابة العامة يتبعون للسلطة القضائية، وفي الوقت نفسه منح قانون السلطة القضائية وزير العدل بعض الإجراءات التي تأتي ضمن الإشراف الإداري على أعضاء النيابة العامة، كأداء أعضاء النيابة العامة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام، وتعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين فيها بناء على اقتراح من النائب العام، وإقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة، الأمر الذي يجعل من تبعية النيابة العامة ساحة مواتية للصراع، ويعيق أي تداول سلمي للسلطة، وبخاصة في ظل سعي كل طرف إلى تعزيز نفوذه على النيابة العامة على حساب تقليص صلاحيات الطرف الآخر.

٤. تشكيل المحكمة الدستورية وصلاحياتها

وضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣ الأحكام الأساسية المتعلقة بالمحكمة الدستورية، حيث نصت المادة (١٠٣) منه على أن "١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب. تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي. ٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الاتباع، والآثار المترتبة على أحكامها". وأنطت المادة (١٠٤) من القانون الأساسي ذاته بالمحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة.

يلاحظ أن النصوص الدستورية سألقة الذكر تطلبت وجوب إنشاء محكمة دستورية، وصدور قانون ينظم أعمالها، وبالفعل فقد قام المجلس التشريعي بوضع قانون المحكمة الدستورية، وتم نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٦. وعلى الرغم من أن هذا القانون قد بقي حبراً على ورق، ولم يتم إنشاء المحكمة الدستورية حتى يومنا هذا، فإن قانون المحكمة الدستورية، وبخاصة في الأجزاء المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية والصلاحيات المناطة بها في القانون، كانت أحد مجالات الصراع على السلطة بين حركتي فتح وحماس، وذلك عقب الانتخابات التشريعية التي جرت في ٢٥/١/٢٠٠٦ وفوز حركة حماس فيها؛ ففي الجلسة الختامية التي عقدها المجلس التشريعي الأول عقب إعلان نتائج الانتخابات وفوز حركة حماس فيها، تناول المجلس الملاحظات المقدمة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لتعديل مشروع قانون المحكمة الدستورية، وأقر المجلس تلك التعديلات المقدمة على قانون المحكمة الدستورية، وكان من أبرز هذه التعديلات شطب مصادقة المجلس التشريعي على تعيين أعضاء المحكمة الدستورية، حيث كان النص الأصلي المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي ينص على أن تعيين رئيس المحكمة وقضااتها يتم بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى، ويصادق على تعيينهم بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بينما أصبح النص الجديد المقر في تلك الجلسة ينص على أن "١- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. ٢- يعين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا".

أضف إلى ذلك أن إعطاء رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين قضاة هذه المحكمة يخلق نوعاً من الشك والريبة، وبخاصة أن قضاة هذه المحكمة سيقرون أنفسهم في دستورية المراسيم والقرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية.

كذلك تناولت التعديلات إلغاء صلاحية المحكمة الدستورية بشكل نهائي بالنظر في دستورية القرارات والمراسيم الرئاسية، حيث كان النص الأصلي المقر من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية يمنح المحكمة صلاحية النظر في دستورية القرارات والمراسيم الرئاسية.

لقد كانت تلك الجلسة الختامية للمجلس التشريعي وما اتخذ فيها من قرارات، بما في ذلك موضوع المحكمة الدستورية، إحدى نقاط الجدل الساخنة بين حركتي فتح وحماس، حيث لم يقر المجلس التشريعي الثاني الذي تسيطر عليه حركة حماس هذه الجلسة وما اتخذ فيها من قرارات، الأمر الذي دفع حركة فتح للتوجه إلى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية للبت في هذا الخلاف.

ومما لا شك فيه، أن هذه التعديلات المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها قد يتم النظر إليها على أنها جاءت من منطلقات سياسية وليس من منطلقات قانونية، كما تحمل تلك التعديلات زج للمحكمة الدستورية حتى قبل إنشائها في أتون الصراع السياسي على السلطة بين حركتي فتح وحماس.

٥. الإشراف الإداري على المحاكم

انصب الخلاف الدائر بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى على تفسير نص المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية التي تنص على أن "لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم، ولرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين فيها وعلى سير العمل فيها".

ففي الوقت الذي يرى مجلس القضاء الأعلى أن المادة لا تعني الإشراف الفعلي لوزير العدل وذلك عملاً بمبدأ استقلال القضاء، وعدم تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، وأن الإشراف الإداري من قبل وزير العدل يتيح له التأثير على مجريات العمل في المحاكم، ما يعد مساساً باستقلال السلطة القضائية.

في حين ترى وزارة العدل أن النص واضح في مسؤولية وزارة العدل عن الإشراف الإداري على المحاكم، وأن الهدف من وجود هذه المادة هو عدم انشغال القضاة بالإدارة القضائية وتحولهم إلى إداريين.

ويرتبط بهذا الموضوع كذلك عدم الوضوح في تبعية العاملين من غير القضاة في مرفق القضاء، بحيث غاب التمييز بين الإشراف الإداري لوزير العدل بحكم خضوع العاملين من غير القضاة لقانون الخدمة المدنية وتقديم التقارير له، وما بين الإشراف الفني لرئيس المحكمة فيما يتعلق بعمل المحاكم وتقديم الخدمات القضائية، الأمر الذي أدى إلى إضعاف آليات المساءلة في متابعة عملهم من حيث رفع التقارير وتقييم أدائهم.

وفي مذكرة الإصلاح التي أعدها الدكتور كميل منصور المدير السابق لمعهد الحقوق في جامعة بيرزيت بتاريخ ٥ أيلول ٢٠٠٢، والتي تم إعدادها تحت رعاية وزارة العدل بهدف توزيع المسؤوليات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، فقد أشارت في مسألة الإشراف الإداري على المحاكم أن الهدف من حجب الصلاحيات الإدارية والتنفيذية وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية عن مجلس القضاء الأعلى ورئيسه، وإعطاء مهمة الإشراف الإداري على المحاكم لوزير العدل هو إبقاء الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وللتأكد من حفظ مكانة مجلس القضاء الأعلى ورئيسه، وإلا أصبح رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي هو رئيس المحكمة العليا على رأس هرم ودوائر إدارية، الأمر الذي يضعه تحت رقابة ديوان الموظفين

العام ووزارة المالية، وكذلك للتأكيد من حصول مجلس القضاء الأعلى على الدعم الذي يستحقه من وزارة العدل وعدم إثقال كاهل المجلس بأعباء الأمور الإدارية التي قد تشغله عن تكريس جهوده لحماية استقلال القضاة ونوعية أحكامهم.

ونظراً لاعتبار مسألة الإشراف الإداري على المحاكم هي إحدى محطات الخلاف المهمة بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، فقد كانت أيضاً إحدى محطات الصراع على السلطة التي طالها نوع من إعادة التنظيم، فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٥/٢/٢٠٠٦ بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي جرت آنذاك قراراً بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، ومن المواد التي شملها التعديل بموجب هذا القرار بقانون نص المادة (٤٧) من القانون الأصلي والمتعلقة بالإشراف الإداري على المحاكم، بحيث تم إلغاء هذه المادة، واستعيض عنها بالنص التالي "لرئيس مجلس القضاء الأعلى حق الإشراف الإداري على جميع القضاة، ويكون هذا الحق لرئيس كل محكمة على قضاتها، ولغايات هذه الفقرة يعتبر قضاة الصلح في مراكز محاكم البداية قضاة فيها". ويلاحظ على ما سبق أن التعديل الذي جاء به القرار قد أناط بمجلس القضاء الأعلى المشكل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية الإشراف الإداري على المحاكم وسحب تلك الصلاحية من وزارة العدل باعتبارها إحدى الوزارات التابعة لحكومة حماس التي جرى تشكيلها في الوقت ذاته.

وإزاء ما سبق، ونظراً للغموض الذي يكتنف المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية والمتعلقة بالإشراف الإداري على المحاكم، ونظراً لقيام كل طرف من أطراف العدالة بتفسير النص وفقاً لما يخدم مصلحته ويعزز نفوذه، فإن الأمر يقتضي إعادة صياغة المادة المذكورة بشكل واضح لا يثير أي جهالة أو غموض، بحيث يحدد النص حدود وصلاحيات كل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى في مسألة الإشراف الإداري على المحاكم، إذ أن بقاء هذا الغموض على ما هو عليه من شأنه إعاقة ممارسة الصلاحيات، وبخاصة في حال اختلاف اللون السياسي بين من هو قائم على وزارة العدل، وبين من هو قائم على رئاسة مجلس القضاء الأعلى.

تجدر الإشارة إلى أن موضوع الإشراف الإداري على المحاكم لم يكن محل صراع، ولم يؤثر على التداول السلمي للسلطة العام ٢٠٠٦، ولكن بقاء الغموض الذي يحيط بالنصوص القانونية ذات العلاقة من شأنه أن يؤثر مستقبلاً على عملية أي تداول سلمي للسلطة.

٦. موازنة السلطة القضائية

أوضحت المادة (٣) من قانون السلطة القضائية الإطار القانوني الذي يحكم موازنة السلطة القضائية، حيث نصت تلك المادة على ما يلي "١- تكون للسلطة القضائية

موازنتها الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية. ٢- يتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقا لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة. ٣- يتولى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية. ٤- تسري على موازنة السلطة القضائية أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية“.

شكلت موازنة السلطة القضائية إحدى محطات الخلاف بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، حيث قام رئيس مجلس القضاء الأعلى بإرسال موازنة العامين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ إلى وزارة المالية بشكل مباشر دون إحالتها إلى وزير العدل، وذلك بسبب غياب إجراءات مكتوبة وواضحة ومعلنة لإحالة مجلس القضاء الأعلى موازنة السلطة القضائية إلى وزير العدل، إضافة إلى عدم وضوح نص المادة السابقة فيما يتعلق بصلاحيات وزير العدل بإجراء المقتضى القانوني، إذا أن هذه العبارة غير واضحة المفهوم، ولا تحدد حدود صلاحيات وزير العدل في هذا الموضوع، علماً أنه من المفترض في حال قيام المجلس التشريعي بالسؤال والاستفسار على بنود موازنة السلطة القضائية المقدمة أن يتم توجيه ذلك لوزير العدل للدفاع عنها وشرح الغموض فيها.

وقد أشارت مذكرة الدكتور كميل منصور التي سبقت الإشارة إليها حول توزيع المسؤوليات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى في موضوع موازنة السلطة القضائية إلى أن مجلس القضاء الأعلى يتضمن بين أعضائه قضاة، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل، ولكل منهم دور أساسي في إعداد مشروع الموازنة العامة، فقاضي أو أكثر لإعداد الرواتب والعلاوات للقضاة في فلسطين كافة، والنائب العام لإعداد الرواتب والعلاوات الخاصة بأعضاء النيابة العامة، ووكيل وزارة العدل لإعداد الرواتب والعلاوات للعاملين في المحاكم والنفقات التشغيلية للفئات الثلاث من القوى البشرية المعنية.

وإزاء ما سبق، ونظراً للغموض الذي يكتنف نص المادة (٣) من قانون السلطة القضائية المتعلقة بموازنة السلطة القضائية، وحدود صلاحيات مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل في إعداد وتقديم موازنة مجلس القضاء الأعلى، ونظراً لإمكانية استغلال الغموض الذي يحيط بالمادة في إطار الصراع على السلطة بين السلطتين القضائية والتنفيذية، فإن الأمر يقتضي إعادة النظر في هذه المادة، ووضع الحدود والضوابط لصلاحيات كل من وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى في موضوع موازنة السلطة القضائية، بما لا يخل باستقلال السلطة القضائية من ناحية، ولا يغيب من دور وزير العدل من ناحية أخرى، أو يجعل من إعداد وتنفيذ موازنة السلطة القضائية مجالاً للصراع ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبخاصة عند اختلاف اللون السياسي بين السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل، وبين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الذي يقوم باختيار رئيس مجلس القضاء الأعلى.

التوصيات

- تعديل قانون السلطة القضائية، وبخاصة المواد المتعلقة بالإشراف الإداري على المحاكم، بحيث يتم تحديد طبيعة ومفهوم هذا الإشراف من ناحية، ووضع ضوابط وحدود لصلاحيه كل من مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل في ممارسة هذا الإشراف من ناحية أخرى.
- إزالة الالتباس الحاصل بشأن دور مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل فيما يتعلق بموازنة السلطة القضائية، بحيث تتم إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بموازنة السلطة القضائية بشكل تفصيلي، وإزالة أي غموض من شأنه إتاحة المجال للصراع على الصلاحيات بين وزير العدل ومجلس القضاء بشأن موازنة السلطة القضائية.
- وضع ضوابط تحدد صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في إصدار قرارات تعيين شاغلي الوظائف القضائية وعزلهم بعد التنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وتحديد فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين أو العزل، وإذا ما تم تجاوز المهلة يصدر قرار التعيين أو العزل حكماً باعتبار أن قرار الرئيس هو قرار كاشف لقرار مجلس القضاء الأعلى صاحب الاختصاص الأصلي في تعيين شاغلي الوظائف القضائية.
- وضع ضوابط تحدد آلية وشروط تعيين قضاة محكمة الانتخابات، بحيث تحد من السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس السلطة الوطنية في هذا المجال، وتضمن عدم التحيز السياسي لأعضاء المحكمة.
- إعادة النظر في آلية تعيين النائب العام، بما يضمن مصادقة المجلس التشريعي على عملية التعيين، وذلك حتى يتمكن المجلس التشريعي من مساءلة النائب العام عن أعماله.
- وضع شروط محددة لندب القضاة المقدم من وزير العدل وفقاً لقانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله، أو بالإضافة إليه، أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية.
- إزالة الالتباس الحاصل بين وزير العدل والنائب العام فيما يتعلق بعمل النيابة العامة، بحيث تحدد بوضوح صلاحية كل جهة بما لا يعيق عمل النيابة العامة من جهة، ولا يغيب من دور وزير العدل من جهة أخرى.
- الإسراع في إنشاء محكمة دستورية، وذلك لممارسة الصلاحيات المناطة بها وفق القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية، وإعادة النظر في كيفية تشكيل المحكمة، وتعيين قضاةها، وتحديد الاختصاصات الممنوحة

لها، بحيث لا يجعل منها طرفاً في أي صراع سياسي قد يثور بين أطراف السلطة الحاكمة، ويمنح لها الدور الأساسي في تحقيق مبدأ سيادة القانون في كل ما يصدر عن السلطات الثلاث.

السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة

السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة

مقدمة

تعتبر الانتخابات التشريعية الثانية لسنة ٢٠٠٦ علامة فارقة في النظام السياسي الفلسطيني. فهي الأولى التي تمت بمشاركة معظم القوى والفصائل الفلسطينية الوطنية والإسلامية من أقصى اليمين إلى أقصى اليسار،^١ وتنافست فيها إحدى عشرة قائمة حزبية، إضافة إلى العديد من المرشحين المستقلين، ما أضفى عليها جواً غير مسبوق من المنافسة الحزبية والفصائلية والتعددية السياسية، واتسمت بمشاركة سياسية وشعبية عالية.

وطوال 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 إفرازات اتفاق أوسلو. 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 الدولية التي تم تشكيل السلطة الفلسطينية بموجبها.

وبالتحديد، طرح فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية مسألة تبعية القوى الأمنية الفلسطينية، كما طرح تساؤلات حول مستقبل قطاع الوظيفة العمومية وإدارة المال العام، وبات ملحاً أكثر من أي وقت مضى مهنة القطاع الوظيفي والأجهزة الأمنية، وإبعادها عن التجاذبات السياسية. وللإجابة عن كل هذه التساؤلات المطروحة أعلاه، كان لا بد من دراسة انتقال الصلاحيات الأمنية من الحكومة التاسعة إلى الحكومة العاشرة، والتعيينات التي قامت بها الحكومة العاشرة، ومدى قدرتها على إدارة المال العام.

تعالج هذه الورقة ثلاثة مواضيع كان لها دور بارز في عرقلة الانتقال السلمي للسلطة في أعقاب فوز حركة حماس في انتخابات ٢٠٠٦، وهي: الأمن، الوظيفة العامة، المال العام.

أولاً. إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع الأمن

١. الإطار القانوني والمؤسسي لقطاع الأمن

تم تنظيم قطاع الأمن بشكل مزدوج من خلال القانون الأساسي وقانون قوى الأمن رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥. وقد ورد العديد من التناقضات بين هذين القانونين، بل كانت التناقضات موجودة في القانون الأساسي ذاته فيما يتعلق بتبعية قوى الأمن. إن تعارض تفسير النصوص القانونية، واستخدام طرفي الصراع السياسي الداخلي الفلسطيني هذه النصوص القانونية وتطويعها لصالح كل منهما، أدّى إلى فتح باب تنازع الصلاحيات على مصراعيه كما سيتم توضيحه أدناه.

● القانون الأساسي وقطاع الأمن

وفقاً للمادة (٣٩) من القانون الأساسي، فإن رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الفلسطينية، وعليه يرى البعض أن الرئيس هو صاحب الكلمة الفصل فيما يتعلق بالأجهزة الأمنية. ولكن المادة (٧/٦٩) من القانون نفسه تعطي صلاحية حفظ الأمن والنظام لمجلس الوزراء، الأمر الذي يستتبع، وفقاً لبعض الآراء، ضرورة سيطرة مجلس الوزراء على الأجهزة الأمنية التي تشكل الآلية الأساسية لأداء هذه المهمة.

وفي هذا الصدد، أشارت المادة (٨٤) من القانون الأساسي إلى أن "قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد، وتنحصر وظيفتها في الدفاع

عن الوطن، وخدمة الشعب، وحماية المجتمع، والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات". لقد جاءت هذه المادة في إطار الباب الخامس المتعلق بالسلطة التنفيذية، وليس ضمن الباب الثالث المتعلق بالرئيس وصلاحياته، ما قد يفهم منه أن الصلاحيات الأمنية تتركز في يد السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء.

وقام القانون الأساسي بتخصيص الفصل الثالث لاستعراض صلاحيات الرئيس، بينما خصص الفصل الخامس لصلاحيات السلطة التنفيذية، على الرغم من أن الرئيس يقف على رأس هرم السلطة التنفيذية، ما يفتح المجال لتعميق الخلاف بين رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء. ومنذ استحداث منصب رئيس الوزراء في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، ظهر الخلاف بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء، بحيث كان كل طرف يسعى إلى الاستئثار بأكبر قدر ممكن من الصلاحيات، على الرغم من أن السلطة في ذلك الوقت كانت في يد قطب واحد. لكن الهوة اتسعت وتعمقت بشكل جلي عندما أصبحت مقاليد الحكم يتقاسمها قطبان، هما حماس وفتح، بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام ٢٠٠٦.

● قانون قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الأمنية الأخرى ذات العلاقة

وفقاً للمادة (٣) من قانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥، فإن قوى الأمن الفلسطينية تتألف من: ١- قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني. ٢- قوى الأمن الداخلي. ٣- المخابرات العامة. ٤- أو أية قوى أخرى تستحدث ضمن القوات الثلاث.

ويضم الأمن الوطني كلاً من قوات الأمن الوطني، والشرطة البحرية والجوية، والاستخبارات العسكرية، ويختص هذا الجهاز بحماية سيادة البلاد، وتأمين سلامة أراضيها، والمشاركة في تعميرها، والمساعدة في مواجهة الكوارث الداخلية، وتنفيذ الأحكام القضائية والأوامر الصادرة عن السلطة ذات الاختصاص فيما يتعلق بقوى الأمن وفق النظام والقانون العسكري، وحماية الوطن من أي اعتداء خارجي، ومواجهة التهديدات الخارجية والداخلية في مناطق انتشارها، وتشارك في التصدي لحالات الطوارئ المحددة دستورياً، والتمثيل العسكري في السفارات الوطنية في الخارج.

ويختص جهاز الأمن الداخلي بحفظ النظام العام، والحفاظ على الآداب والأخلاق الفاضلة، وحماية أمن المواطن وحقوقه وحياته، والمؤسسات العامة والخاصة، وتنفيذ القانون واحترامه، والقيام بأعمال الدفاع المدني والإنقاذ وإطفاء الحرائق، ومكافحة كافة أعمال وصور التجسس داخل الوطن، والمحافظة على الجبهة الداخلية من أي اختراقات أو تهديدات خارجية، وتنفيذ الأحكام القضائية أو أي قرارات قانونية صادرة عن السلطة ذات الاختصاص وفق ما ينص عليه القانون.

أما المخابرات العامة، فتختص باتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر، واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقاً لأحكام القانون، والكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس، والتآمر، والتخريب، أو أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته، والتعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن.

وفي إطار البحث عن تبعية كل جهاز أمني مما ذكر أعلاه، نجد أن المادة (٧) من قانون قوى الأمن الفلسطينية نصت على أن "الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه". وحسب المادة الأولى (التعريفات) من القانون نفسه، فإن القائد العام هو "القائد العام لقوات الأمن الوطني، وجيش التحرير الوطني الفلسطيني". في حين نصت المادة (٨) من القانون نفسه على أنه "يعين القائد العام بقرار من الرئيس". إذن، هنا نحن أمام نوعين من الصلاحيات: صلاحية الرئيس بتعيين قائد عام، وصلاحية وزير الداخلية/وزير الأمن الوطني بالإشراف على عمل الأمن الوطني، كما يعين وزير الداخلية/وزير الأمن الوطني كلا من رؤساء الهيئات، وقادة المناطق العسكرية، والملحقين العسكريين ضمن جهاز الأمن الوطني وفقاً لنص المادة (٩) من القانون ذاته.

وعلى صعيد آخر، نصت المادة (١٠) من قانون قوى الأمن الفلسطينية على أنه "الأمن الداخلي هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية، وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة". ومرة أخرى، يأتي تعيين مدير الأمن الداخلي بصلاحية من الرئيس وفقاً لأحكام المادة (١١) من القانون ذاته، ويشمل الأمن الداخلي كلاً من الدفاع المدني، والشرطة الفلسطينية، والأمن الرئاسي، والأمن الوقائي.

كما نصت المادة (١٣) من قانون قوى الأمن الفلسطينية على أن "المخابرات العامة هيئة أمنية نظامية تتبع للرئيس، وتؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة رئيسها وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة"، وكنتيجة حتمية لنص المادة (١٣)، يعين رئيس المخابرات العامة ونائبه من قبل الرئيس، وذلك حسب المادتين (١٤) و(١٥) من القانون ذاته. وجاءت المادة (٢) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، لتتسق مع ما جاء في المادة (١٣) من قانون قوى الأمن الفلسطينية، وتؤكد على تبعية جهاز المخابرات العامة للرئيس.

وأخيراً نصت المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي، على أن "جهاز الأمن الوقائي هو إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى

الأمن الداخلي التي تتبع الوزارة المختصة، وتعمل في مجال الأمن“، وفي الإطار ذاته نصت المادة (١٤) من القانون ذاته على أنه يعين رئيس جهاز الأمن الوقائي بقرار من الرئيس.

وبمراجعة سريعة لما سبق ذكره من مكونات قوى الأمن الفلسطينية، وهي الأمن الوطني، والأمن الداخلي، بما فيها الأمن الوقائي، فإنها تباشر صلاحياتها وفقاً لتعليمات وزير الأمن الوطني/وزير الداخلية، وليس هناك جهاز يتبع مباشرة للرئيس إلا جهاز المخابرات العامة، في حين تقتصر صلاحيات الرئيس على تعيين قادة الأجهزة الأمنية. وعلى الرغم من ذلك، أصدر الرئيس مرسوماً رئاسياً بتاريخ ٢٨/١/٢٠٠٦ بتبعية الأجهزة الأمنية للرئاسة انطلاقاً من كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة وفقاً للقانون الأساسي، وبالتالي يفترض أنه يستطيع أن يتصرف، وفقاً لذلك، بالطريقة التي يراها ملائمة. وكما هو معلوم تسمو القاعدة الدستورية على قواعد القانون العادي، وتعتبر قواعد القانون العادي لاغية في حال تعارضها مع القواعد الدستورية. علاوة على ذلك، فإنه، ووفقاً لقواعد قانون قوى الأمن الفلسطينية، يستطيع الرئيس تعيين قادة الأجهزة الأمنية بما يتفق ورؤيته الخاصة، ما يعني احتمال تمرّد قادة الأجهزة الأمنية المعيّنين من قبل الرئيس في حال تم تشكيل حكومة برئاسة حزب سياسي غير الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس. وأخيراً، تمسكت الرئاسة بصلاحياتها في استحداث أي قوة أمنية جديدة وفقاً للفقرة الرابعة من المادة الثالثة، باعتبار أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

في المقابل، تمسكت رئاسة الوزراء بصلاحياتها الإشرافية على الأجهزة الأمنية، ورأت أن الأجهزة الأمنية لا بد أن تعمل تحت إشرافها مباشرة وفقاً لقواعد قانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، وذلك حتى تتمكن من قيامها بحفظ الأمن والنظام وفقاً للمادة (٧/٦٩) من القانون الأساسي. وحيث أن صلب عمل الأجهزة الأمنية، كما تم استعراضها أعلاه، يصب مباشرة في بوتقة هذه الغاية، وهي حفظ الأمن والنظام، فإنه إذ لم يتم ضمان تبعية الأجهزة الأمنية لوزارة الداخلية، فإن مهمة وزارة الداخلية بحفظ الأمن والنظام سوف تفرغ من محتواها. وفي أسوأ الاحتمالات، في حال عصيان قوى الأمن لأوامر وزارة الداخلية، فإن الفقرة الرابعة من المادة (٣) من قانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، تعد مخرجاً من مأزق عصيان القوات المسلحة من وجهة رئاسة الوزراء، إذ تدرعت رئاسة الوزراء ممثلة في وزارة الداخلية بصلاحياتها المتمثلة باستحداث جهاز أمني جديد بموجب هذا النص القانوني.

وفي هذا السياق، وفي ظل رفض بعض الأجهزة الأمنية الانصياع لقرارات وزير الداخلية، قرر سعيد صيام وزير الداخلية في حكومة حماس العاشرة،^٢ وفقاً للمادة (٣/٤) من قانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، تشكيل جهاز جديد يدعى القوة التنفيذية. وبدأ العمل على تجهيز القوة التنفيذية بمشاركة

عدد من الفصائل^٢ وكان مخططاً لها أن تنزل الميدان يوم ١٧/٥/٢٠٠٦. وقد اعتمد الرئيس إعداد الأفراد في إطار القوة الأمنية الجديدة، لكنه أصدر فيما بعد مرسوماً بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٦ يقضي بعدم قانونية القوة التنفيذية، لينزع الشرعية عن هذه القوة وفقاً لصلاحيته كقائد أعلى للقوات المسلحة. ومرة أخرى، واستناداً إلى صلاحياته كقائد أعلى للقوات المسلحة، أصدر الرئيس قراراً بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٦ بتعيين رشيد أبو شبك مديراً عاماً للأمن الداخلي في الضفة والقطاع، وبتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٦ أصدر الرئيس قراراً يلغي قرار وزير الداخلية الصادر بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٦ بتعيين عطا أبو سميحة مراقباً عاماً في وزارة الداخلية، وذلك بذريعة أن الحكومة لا تملك الصلاحيات، وأن هذا التعيين من صلاحيات الرئيس فقط، مع العلم أن منصب المراقب العام في وزارة الداخلية لم يكن من ابتكار الحكومة العاشرة، بل إن هذا المنصب كان قد استحدث من قبل الحكومة الثامنة، وشغله سمير المشهراوي عندما كان محمد دحلان وزيراً للأمن الداخلي في الحكومة التي شكلها السيد محمود عباس في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات.

كما صدر مرسوم رئاسي يقضي بتبعية الإدارة العامة للمعابر والحدود بتاريخ ٢٤/٣/٢٠٠٦ لرئيس السلطة مباشرة تحت إشراف د. صائب عريقات، بعدما كانت المعابر من اختصاصات الحكومة. لقد هدفت هذه المراسيم إلى حصر دور وزارة الداخلية ليصبح دوراً مدنياً بحتاً كإصدار جوازات السفر، وتعيين لجان الإصلاح، والتنسيق مع العشائر، والمصادقة على تشكيل الجمعيات الخيرية والأحزاب السياسية.

وبعد تشكيل حكومة وحدة وطنية (الحكومة الحادية عشرة) في أعقاب اتفاق مكة بين حركتي فتح وحماس، تم إعلان السيد هاني القواسمي وزيراً للداخلية. بدأت الحكومة الجديدة عملها بوضع خطة أمنية للقضاء على الفلتان الأمني، ووقع الرئيس على قرار يقضي باستيعاب جميع عناصر القوة التنفيذية التابعة لوزارة الداخلية في جهاز الشرطة الفلسطينية بعدما أصدر الرئيس سابقاً مرسوماً رئاسياً اعتبر فيه قرار تشكيل القوة التنفيذية من قبل وزير الداخلية سعيد صيام كجهاز مستقل، غير قانوني وأمر بإلغائه. كما قام الرئيس بصفته قائداً أعلى للقوات المسلحة بإصدار مرسوم لإعادة إنشاء مجلس الأمن القومي برئاسته، وعين السيد محمد دحلان مستشاره للأمن القومي، على الرغم من الاتفاق على تنفيذ الخطة الأمنية وإقرارها من قبل حكومة الوحدة التي تضم حركة فتح وغيرها من ألوان الطيف السياسي الفلسطيني، إلا أن هذه الخطة سرعان ما اصطدمت بحواجز عديدة أهمها عدم انصياع قادة الأجهزة الأمنية لأوامر وزير الداخلية، وهذا ما دفع الأخير إلى تقديم استقالته في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، إثر خلافه مع مدير جهاز الأمن الداخلي السيد رشيد أبو شبك.

٢) الإشكاليات التي أثمرت على الانتقال السلمي للسلطة في قطاع الأمن

أ. عدم وضوح النصوص القانونية في القانون الأساسي وقانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، التي تحدد تبعية الأجهزة الأمنية ومرجعيتها وهرميتها. إن عدم وضوح النصوص الدستورية والقانونية، وعدم وضوح تبعية الأجهزة الأمنية بشكل صريح، فتحا الباب على مصراعيه لمزيد من الخلافات وإعاقة الانتقال السلمي للسلطة، فالرئيس يتمسك بصلاحيته في قيادة الأجهزة الأمنية نظراً لكونه قائداً أعلى للقوات المسلحة الفلسطينية، والحكومة تتمسك بصلاحياتها في إدارة الأجهزة الأمنية للمحافظة على الأمن العام والنظام. وعلى الرغم من أن هذا التضارب كان موجوداً قبل وصول حماس للسلطة، فإنه لم ينطو على ذلك القدر الكبير من الخطورة قبل ذلك، كون رئيس السلطة ورئيس الوزراء ينتميان لحركة واحدة، ولكن ظهرت الخلافات وتعمقت بعد الانتخابات التشريعية الثانية. فإلى يوم إجراء الانتخابات، كانت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية تحت سيطرة حركة فتح.

ب. عدم وضوح الإطار القانوني الناظم للتعينات في الأجهزة الأمنية. فوفقاً للقانون الأساسي وقانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، فإن للرئيس صلاحية تعيين قادة بعض الأجهزة الأمنية. وعلى الرغم من أن بعض مفسري القانون الأساسي يرون أن صدور قرار تعيين أحد كبار الموظفين بمرسوم رئاسي، لا يعني بالضرورة تبعيته للرئيس، وأن دور الرئيس لا يعدو كونه دوراً مراسيمياً. وعلى الرغم من ذلك، ما زال يسود الاعتقاد لدى قادة الأجهزة الأمنية أن تبعيتهم المباشرة تعود للرئيس الذي يصدر قرار تعيينهم، ويستندون في ذلك إلى طبيعة النظام السياسي الفلسطيني المختلط (رئاسي، برلماني) وما يترتب على ذلك من منح الرئيس الذي ينتخب انتخاباً مباشراً من الشعب صلاحيات واسعة في مجالات عديدة، بما فيها التعيين في بعض المناصب العليا.

ج. عدم تعاون بعض قادة الأجهزة الأمنية، وبخاصة الذين يعينون بقرار من الرئيس وفقاً لقواعد القانون الأساسي وقانون قوى الأمن الفلسطينية، وعدم انصياعهم لقرارات وزراء الداخلية في حكومة حماس العاشرة وحكومة الوحدة الوطنية الحادية عشرة، الأمر الذي دفع وزير الداخلية في حكومة حماس العاشرة سعيد صيام إلى تأسيس جهاز أمني مواز يتمثل في القوة التنفيذية.

د. قيام وزارة الداخلية باستخدام الصلاحية المنصوص عليها في المادة (٤/٣) من قانون قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بشكل يتعارض ومقتضيات هذه الصلاحية، حيث كانت القوة التنفيذية ذراعاً تنفيذياً لحركة حماس أكثر من كونها جهازاً أمنياً يعمل على تنفيذ سياسات الحكومة في مجال حفظ الأمن والنظام.

هـ. تغيير بنية الأجهزة الأمنية في قطاع غزة على نحو يخالف ما ورد في القوانين المذكورة أعلاه، وذلك بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة إثر موجات من الاقتتال الداخلي، كان أولها عقب إعلان الرئيس عن نيته عقد انتخابات مبكرة بتاريخ ١٦/١٢/٢٠٠٦، وثانيها بعد انهيار اتفاق مكة الرامي إلى جسر هوة الخلاف بين حركتي حماس وفتح في ١٣/٥/٢٠٠٧. لقد بدأت حماس سيطرتها على القطاع من خلال خطة صممتها كتائب عز الدين القسام، تتمثل في السيطرة على مقار الأجهزة الأمنية، وإنهاء الوجود القانوني لأجهزة المخابرات والأمن الوقائي في القطاع.

و. غياب فكرة المساءلة في إطار الأجهزة الأمنية، وما انطوى على ذلك من فتح باب تمرد الأجهزة على تعليمات وزير الداخلية دون أن يترتب على ذلك أية تبعات قانونية بحق المخالفين.

ز. غياب وجود مؤسسة سياسية تشكل وفقاً للقانون تتولى تحديد المرجعيات في قطاع الأمن، وتتولى حل أي خلافات قد تنشأ بين كل من الرئيس، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير الداخلية، ومدير الأمن. وعلى الرغم من أن الرئيس قد قام بإنشاء مجلس للأمن القومي بموجب مرسوم رئاسي، فإن هذا الجسم لم يؤد مهام تحديد مرجعية المؤسسات الأمنية، إذ قام الرئيس بإعادة تشكيله من خلال إصدار رئاسي، بحيث كانت عضويته قاصرة على عدد من الشخصيات الاعتبارية في حركة فتح وبرئاسة الرئيس.

ح. غياب نظام التشكيلات في قطاع الأمن والتعيين وفقاً للخطة مدروسة والاحتياجات. وفي هذا الصدد، لا بد من الإشارة إلى أن حكومة حماس العاشرة عمدت إلى إجراء كم هائل من التعيينات في قطاع الأمن قبل الانقسام، كما هو موضح في قسم الوظيفة العمومية أدناه. كما عمدت وزارة الداخلية في الحكومة المقالة إلى دمج جهاز القوة التنفيذية في جهاز الشرطة الفلسطينية بالكامل، واستحداث جهاز الأمن الداخلي، وتشكيل جهاز شرطة الساحل لحماية السواحل من عمليات التهريب.

إن هذا التغيير الحاصل في بنية الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، وعدم التوصل إلى إطار ناظم واحد لقطاع الأمن أصبح بمثابة عقبة كأداء تهدد ملف المصالحة بين حركتي فتح وحماس، وبخاصة أن الأجهزة الأمنية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، أصبحت أداة لتنفيذ المآرب السياسية لكل من الحركتين^٦. من هذا المنطلق، خصصت وثيقة المصالحة الوطنية بنداً حول إعادة تنظيم قطاع الأمن من خلال صياغة قوانين ناظمة لقطاع الأمن نابعة من المصالح الوطنية الفلسطينية، وتحديد مرجعيات الأجهزة الأمنية وهيكلتها بصورة مهنية وغير فصائلية، والعمل على إلغاء كافة أشكال الاعتقال السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان، وإبعاد

المؤسسة الأمنية عن التجاذبات والخلافات السياسية بين القوى والفصائل. ووفقاً للوثيقة المصرية للمصالحة، فإن إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية لا بد أن يتم من خلال تحديد معايير الانتساب للأجهزة الأمنية، وتنظيم التسلسل الإداري في كل جهاز، وعدم زيادة الأعضاء في كل جهاز أمني عن طبيعة المهام الموكلة إليه.

وفي إطار الوثيقة المصرية للمصالحة، تم التوافق على إنشاء اللجنة الأمنية العليا لرسم السياسة الأمنية وتنفيذها. وبموجب الوثيقة، تبدأ عملية استيعاب عدد (ثلاثة آلاف) عنصر من منتسبي الأجهزة الأمنية السابقة في الشرطة، والأمن الوطني، والدفاع المدني في الأجهزة القائمة في قطاع غزة بعد توقيع اتفاقية الوفاق الوطني مباشرة، على أن يزداد هذا العدد تدريجياً حتى إجراء الانتخابات التشريعية وفق آلية يتم التوافق عليها.^٧

ثانياً. إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع الوظيفة العمومية

١. الإطار القانوني الناظم لقطاع الوظيفة العمومية

نظم قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون (٤) لسنة ٢٠٠٥، قطاع الوظيفة العمومية، وبين كيفية تعيين رئيس ديوان الموظفين العام. كما رسم القانون الإجراءات المتبعة لشغل الوظائف المدنية بشكل يتناسب ومقتضيات النزاهة والشفافية، وكيفية تعيين كبار الموظفين. وفي هذا الصدد، نصت المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية على أنه "يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب مجلس الوزراء". كما نصت المادة (١٧) من القانون نفسه على أنه "يعين الوكلاء والمدبرون العاملون من موظفي الفئة الأولى (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء". كما نصت المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية على أنه "يعين رئيس دائرة ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي". كما نصت المادة (٦) من القانون ذاته على أنه "١- تنشأ دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام يعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. ٢- يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء". ويعد ديوان الموظفين العام الأداة الرئيسية لضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة. وقد عدلت الفقرة الثانية من المادة (٦) من قانون الخدمة المدنية بموجب المادة (٨) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥، التي نصت على أنه "يعين رئيس ديوان الموظفين بناء على

قرار يصدر من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (٦٩) من القانون الأساسي، بعد قيام مجلس الوزراء بتنسيب اسم المرشح للمجلس للتشريعي، ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة.

وأخيراً، نصت المادة (١٩) على أنه "تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة، وشروط شغلها، ويخطر الديوان بذلك". كما نصت المادة (٢٠) على أنه "في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية، يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات".

وبالعودة قليلاً إلى الوراء؛ أي قبل إجراء الانتخابات التشريعية الثانية، نلاحظ أن قطاع الوظيفة العمومية كان يعاني من الضعف والترهل لتفشي ظواهر عدة، أهمها:^٨

١. التعيين العشوائي.
٢. تعيين من لا يحملون مؤهلات علمية كافية كمن يحملون شهادات الثانوية العامة فما دون.
٣. تفشي الخلل المالي والإداري.
٤. تكسب الموظفين وانتشار ظاهرة البطالة المقنعة.
٥. تفشي ظاهرة المحسوبية في التعيين والتوظيف، وعدم مراعاة الإجراءات التي نص عليها قانون الخدمة المدنية.

بعد سنوات من التردّي والفساد، أصبح إصلاح قطاع الوظيفة العمومية أمراً ملحاً. فرداً على الوضع المتردي في قطاع الوظيفة العمومية، أصدرت الحكومة التاسعة برئاسة السيد أحمد قريع قرار رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تشكيل لجنة وزارية خاصة لمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية. ونص القرار على أنه "تنشأ لجنة وزارية في مجلس الوزراء تسمى "لجنة الشؤون الإدارية" لدراسة الترشيحات المتعلقة بالتعيينات والترقيات في مجال الوظيفة"، وتشكل هذه اللجنة من كل من وزير التخطيط، ووزير المالية، ووزير التربية والتعليم، ورئيس ديوان الموظفين العام، وأمين عام مجلس الوزراء، وذلك لدراسة أي ترشيحات للتعيين والترقية تحال إليها من مجلس الوزراء وإصدار توصياتها بصدها.

وفي العام (٢٠٠٤) ذاته، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (١٣٨)، وذلك استكمالاً لجهوده في محاولات إصلاح قطاع الوظيفة العمومية، حيث نص مضمون القرار على أنه "تتم الترقيات مبدئياً في الدوائر الحكومية في الدرجة المالية وليس في المرتبة التنظيمية لكل وزارة أو مؤسسة حكومية، إلى أن تستكمل الوزارة أو المؤسسة إعداد وثيقة الرؤية والمهام والهيكل التنظيمي والوظيفي الخاص بها". كما تضمن القرار إنشاء لجنة للتسكينات تهدف إلى تشكيل لجنة خاصة من وزارة المالية وديوان الموظفين العام، لتسكين المرشحين بما لا يجحف بالتدرج من الدرجة الحالية إلى الدرجة الجديدة لأي مرشح.

وفي الإطار نفسه، جاء قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٠٤ بشأن المصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح العام في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية، وترمي هذه الخطة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف للنهوض بقطاع الوظيفة العامة، ومن هذه الأهداف:

١. تطبيق وترسيخ ما ورد في الخطط التطويرية والهيكل التنظيمية للوزارات كما تمت المصادقة عليها، بما يتطلب دراسة المؤهلات ومواءمة الاحتياجات، ومن ثم تسكين الموظفين.

٢. حصر الترقيات المرتبطة بالمسميات الوظيفية العليا، وقصرها على ما يتفق مع الهيكليات المقررة بموجب القوانين والأنظمة السارية.

٣. إقرار سياسة التقليل التدريجي للأعداد الفائضة، وذلك بالاستناد لحطة مستقبلية مرتبطة بنظام تقاعد عصري فعال.

٤. ترشيد الإدارة العامة والخدمة المدنية، ما يتوجب تحديد دور الوزارات والهيئات المختلفة بشكل واضح، فيما يتعلق بالموظفين الذين يعملون فيها، ومراجعة دور ديوان الموظفين وحدود عمله ومرجعياته، وما هو دور وزارة المالية. كذلك تحديد دور الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وبخاصة أن اقتراحات اللجنة الوزارية للإصلاح بهذا الشأن التي تم اعتمادها بتاريخ ٩/٢/٢٠٠٣، تتضمن ضرورة ربط ديوان الخدمة المدنية برئيس الوزراء، بحيث يرأس أمين عام مجلس الوزراء ديوان الخدمة المدنية.

من الجدير بالذكر أن هذه الخطط الإصلاحية لم ترَ النور لمجموعة من العوامل، منها:

١. غياب الإرادة السياسية الحقيقية لتحقيق هذه الخطط الإصلاحية على الأرض.

٢. إن تحقيق تقدم في الموارد المدرجة على خطة الإصلاح يتطلب إحداث تغييرات إستراتيجية على المدى البعيد في تركيبة وشكل وحجم العمل الحكومي، إضافة إلى ضرورة تطوير آلية إدارة الموارد البشرية والمادية بما يحقق الكفاءة والفاعلية.

لدى الإعلان عن الانتخابات التشريعية الثانية التي أسفرت عن وصول حركة حماس إلى سدة الحكم، عمد المواطن الفلسطيني إلى معاقبة رموز السلطة من خلال صناديق الاقتراع على كل الممارسات المالية والإدارية المشوبة بالخلل، وعلى رأسها الخلل الحاصل في التعيينات الحكومية، وفي قطاع الخدمة المدنية. أما المفارقة في الموضوع، فبرزت من خلال قيام الحكومة التاسعة بتجاهل كافة خططها الإصلاحية في مجال الوظيفة العمومية عشية فوز حماس في الانتخابات التشريعية، وقد تمثل ذلك في مجموعة من الإجراءات:

١. قيام الحكومة التاسعة بعد أن أصبحت حكومة تسيير أعمال بإصدار عدد من قرارات تعيين كبار الموظفين لإحكام سيطرتها على الوزارات والدوائر الحكومية مستخدمة صلاحياتها بتعيين كبار الموظفين وفقاً لنص المادتين (١٦) و(١٧) من قانون الخدمة المدنية، حيث تم إصدار مجموعة من القرارات بترقية وتعيين ١٩ وكيل وزارة دفعة واحدة ممن ينتمون لحركة "فتح"، وذلك تعزيراً لسيطرة "فتح" وسلطة الرئاسة على الوزارات من خلال كبار الموظفين والمديرين، كما أصدرت حكومة تسيير الأعمال خلال فترة وجيزة من عمرها (من ٢٠/١١/٢٠٠٥ حتى ٢٩/٣/٢٠٠٦) ما يزيد على ٤٢٢ قراراً للتعيين والتسكين في الوظائف العمومية. وقد عزز رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس موقفها بإصدار ما يزيد على ١٤٣ مرسوماً رئاسياً ببعض هذه القرارات، على الرغم من أن عباس قد سبق له وأصدر قراراً بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٥ بوقف كل أشكال التعيينات والترقيات والتسكينات الوظيفية، حتى يتم الانتهاء من الانتخابات التشريعية في ٢٥/١/٢٠٠٦^٩.

٢. قيام المجلس التشريعي المنتهية ولايته في جلسة ١٣/٢/٢٠٠٦ بالمصادقة على مرسومين ذي صلة وثيقة بموضوع التعيين في الوظيفة العامة: الأول يتعلق بالمصادقة على تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية، والثاني يقضي بالمصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين. ومن الجدير بالذكر أن كليهما كانا ينتميان لحركة فتح، وذلك لتقليص قدرة الحكومة الجديدة على اتخاذ قرارات في هذا السياق، كل ذلك قبل انعقاد المجلس التشريعي الثاني بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦ وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦^{١٠}.

في المقابل، كرسست الحكومة العاشرة التي شكلتها حركة حماس سياساتها في مجال الوظيفة العمومية للرد على سياسة الحكومة التاسعة مخالفة بذلك نصوص قانون الخدمة المدنية. وقد تمثلت ممارسات حكومة حماس العاشرة في مجال الوظيفة العمومية بما يلي:^{١١}

١. لدى تولى حماس مقاليد الحكم بشكل رسمي في شهر تموز من العام ٢٠٠٦، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ بتجميد العمل بكل

قرارات التعيين الصادرة من الحكومة التاسعة ما بين ٢٠/١١/٢٠٠٥ وحتى ٢٩/٣/٢٠٠٦، كما قام مجلس الوزراء بتشكيل لجنة وزارية لدراسة هذه التعيينات وطبيعتها.

٢. صدور قرار رقم ١٠/١١/٦ م.ن.و.أ، الذي يقضي بتعيين مدير مكتب رئيس الوزراء على درجة مدير عام A٤، وصدور القرار رقم ١٠/٢/٦ م.ن.و.أ، الذي يقضي بحق الحكومة بإصدار تعيينات طارئة من دون تعريف أو وضع معيار لما يسمى بالحالات الطارئة التي تبرر التعيين الطارئ، ما أعطى الحق للوزراء تعيين عدد غير محدود من الموظفين استناداً لما يسمى بالتعيينات الطارئة، وذلك بالتنسيق مع الأمين العام لمجلس الوزراء ووزير المالية، دون إخطار رئيس ديوان الموظفين خلافاً لأحكام قانون الخدمة المدنية.

٣. صدور القرار رقم ١٠/٧/٦ م.ن.و.أ، الذي حوّل الوزراء آليات تعيين جديدة كتعيين مستشارين، وطواقم حرس، ومرافقة شخصية، من خلال عقود خاصة تحمّل على بند النفقات الطارئة في الميزانية المخصصة لطواقم الوزارات، وفي الإطار نفسه، صدر بتاريخ ٢٠٠٦/٧/٤ قرار يجيز للوزراء تعيين مستشارين ومرافقة شخصية من غير تحديد أعدادهم.

٤. قيام الحكومة العاشرة بتعيين عدد من الموظفين على درجة معينة في إحدى المؤسسات، ومن ثم نقلهم بالدرجة والامتيازات نفسها إلى مؤسسة أخرى. فعلى سبيل المثال، تم تعيين قضاة بمراتب عليا في مكتب الإفتاء والفقهاء، ومن ثم نقلهم إلى مجلس الوزراء كمستشارين قانونيين بالدرجة نفسها.

٥. قيام الحكومة العاشرة بإقصاء عدد من الموظفين ونقلهم من مكان عملهم دون إرادتهم خلافاً لأحكام قانون الخدمة المدنية.

٦. بسبب تزايد وتيرة التعيينات في عهد الحكومة العاشرة، واستنفاد كافة الوظائف الشاغرة، عمد كل وزير إلى توظيف عدد كبير من الموظفين في وزاراته من خلال عقود خاصة بالاتفاق مع وزارة المالية، ودون إخطار ديوان الموظفين العام بالتعيين وأسبابه خلافاً لأحكام قانون الخدمة المدنية.

٧. إتمام العديد من التعيينات خلال تلك الفترة دون مراعاة الأسس والقواعد التي نص عليها قانون الخدمة المدنية. فعلى سبيل المثال، تمت الكثير من التعيينات دون نشر إعلانات عن وجود شواغر في الصحف اليومية خلافاً لما جاءت به المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية، كما جاءت هذه التعيينات دون عقد مسابقات كتابية وشفوية، خلافاً لأحكام المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية.

٨. تعيين ما يقارب ٥٠٠٠ موظف جديد في قطاع الأمن معظمهم ينتمون للقوة التنفيذية التي أسستها حركة حماس.

٩. وعلى صعيد التعيين في الوظائف العليا، فقد تم تعيين عدد كبير من كبار الموظفين في مختلف الوزارات والدوائر الحكومية والبالغ عددها (١٣) وزارة ودائرة حكومية، وفي غالب الأحيان، لم يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بقرار رئاسي وفقاً لصلاحيات مجلس الوزراء المشتركة مع الرئيس في هذا الصدد.

١٠. صدور قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٦ الذي يقدر عدد الشواغر في الوظائف الحكومية بنحو (٤٠٧٤) شاغراً وظيفياً، في الوقت الذي كانت تعاني فيه ميزانية السلطة من حالة العجز، علماً أن هذا القرار لم يرفع للمجلس التشريعي ليصادق عليه وفقاً لأحكام القانون.

١١. القيام بإجراء عدد من التنقلات غير المبررة من المستويات الإدارية الدنيا إلى المستويات الإدارية العليا.

٢. الإشكاليات التي أثرت على الانتقال السلمي للسلطة في قطاع الوظيفة العمومية

أ. خلو القانون الأساسي من تحديد واضح لصلاحيات المجلس التشريعي المنتهية ولايته، وماهية القرارات التي يجوز له اتخاذها. كما خلا من تحديد طبيعة مهام حكومة تسيير الأعمال في المراحل الانتقالية للسلطة. إن كون القانون الأساسي قد صيغ بالأساس لمعالجة حالة أو واقع المرحلة الانتقالية، فإنه لم يلتفت كثيراً لتنظيم مسألة شغور أو انتقال السلطة والفترات الانتقالية بشكل كاف. فالقانون الأساسي عالج فقط شغور منصب رئيس السلطة في المادة (٣٧). ونصت المادة (٨٣) من القانون الأساسي على حالات اعتبار الحكومة مستقلة، لكن لم يتناول القانون الأساسي مدى صلاحيات الحكومة المستقلة التي تصبح (حكومة تسيير أعمال) لحين تشكيل حكومة جديدة تتولى زمام الأمور، كما لم يبين كيفية انتقال السلطة التشريعية من المجلس المنتهية ولايته إلى المجلس الجديد، ما فتح المجال لتجاوزات كثيرة قبيل انتقال السلطة في مجال الوظيفة العمومية، والمتمثلة في تعيين رئيس ديوان موظفين ذي انتماء سياسي لحركة فتح.

ب. قيام الحكومة التاسعة بتجاهل كافة مخططاتها الإصلاحية السابقة في مجال الوظيفة العمومية المتمثلة بسعيها إلى ربط ديوان الموظفين برئاسة الوزراء بدلاً من مؤسسة الرئاسة، من خلال تعيينها رئيساً لديوان الموظفين ينتمي لحركة فتح في ظل حكومة تشكلها حركة حماس. فعلى الرغم من أن الحكومة التاسعة تمسكت بأن تعيين رئيس ديوان الموظفين قد تم وفقاً لمطالبات القانون وتحديدًا المادة (٦) من قانون الخدمة المدنية، فإن تعيين من ينتمي لحركة فتح في هذا المنصب، وفي ذاك التوقيت، هدف للالتفاف غير المباشر على نص المادة السادسة

من قانون الخدمة المدنية (التي تؤكد على ربط الديوان بمجلس الوزراء)، وما ترتب على ذلك من قطع علاقات التعاون بين رئيس ديوان الموظفين ومجلس الوزراء. ولذلك، فإن محاولة الحكومة التاسعة تعيين رئيس لديوان الموظفين (يتبع بشكل غير مباشر للرئيس) قبل تركها مقاليد الحكم هي محاولة يشوبها الخطأ للأسباب التالية:

- إن تعديل الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون الخدمة المدنية، يعكس الاتجاه العام الرافض لمبدأ أي تدخل للرئيس في تعيين رئيس ديوان الموظفين العام، وتفعيل دور مجلس الوزراء والمجلس التشريعي برقابته البرلمانية في التعيين في هذا المنصب الحساس. وعليه، فإن أي محاولة لربط هذا المنصب من جديد بالرئاسة سوف تكون مناقضة لكل الجهود التشريعية السابقة في هذا الصدد.

- إن جعل ديوان الموظفين تحت ولاية الرئيس مباشرة بدلاً من مجلس الوزراء، يتطلب تعديل نص المادة (٦) من القانون وفقاً لإجراءات تعديل القانون، وهذا لم يتم القيام به.

ج. تجاهل الحكومة العاشرة المشكلة من حركة حماس كافة المخططات الإصلاحية السابقة في مجال الوظيفة العمومية. فعلى سبيل المثال، لم تراخ في التعيينات التي قامت بها أبسط معايير توازن النوع الاجتماعي، إذ غلب على هذه التعيينات العنصر الذكوري؛ ففي مقابل تعيين ٤٤ رجلاً في الوظائف العليا، تم تعيين امرأة واحدة فقط. كما عادت التعيينات على أساس الانتماءات السياسية لتظهر بقوة في عهد حكومة حماس، وذلك من خلال ممارسة صلاحية التعيينات الطارئة السالف ذكرها دون إخطار رئيس ديوان الموظفين، والعمل على تطعيم الطاقم العامل في الوزارات الحكومية بأشخاص ذوي ولاءات وانتماءات لحركة حماس. وهنا يعود نفس السيناريو الأول القائم في الحكومات الفلسطينية السابقة ليفرض نفسه من جديد، ولكن بشخصيات وأسماء جديدة. وعلى الرغم من أنه من حق حماس إجراء بعض التعيينات ذات الطابع السياسي في الوظائف العليا، وبخاصة أنها كانت تمثل الحزب الحائز على الأغلبية الانتخابية، فإن هذا الكم الهائل من التعيينات السياسية التي قامت به حكومة حماس العاشرة خلال فترة وجيزة، عكس سياسة الحكومة المنهجية الرامية إلى إحكام السيطرة على مراكز اتخاذ القرار بصورة حصرية.^{١٢} وعليه، فقد اقتصرت التعيينات في المناصب الإدارية التي تبدأ من درجة مدير عام إلى وكيل وزارة على أشخاص ينتمون إلى حركة حماس.^{١٣}

د. سوء استخدام الحكومتين التاسعة والعاشرة لصلاحياتهما المنصوص عليهما في قانون الخدمة المدنية. فقد استخدمت الحكومة التاسعة صلاحياتها في تعيين

عدد كبير من كبار الموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية لإحكام سيطرة فتح على قطاع الوظيفة العمومية، بينما عمدت حماس إلى إجراء تعيينات تخالف الإجراءات التي ينبغي أتباعها وفقاً لقواعد قانون الخدمة المدنية، كالإعلان عن الشواغر الوظيفية في الصحف اليومية، وعقد المسابقات الكتابية والشفوية، وإخطار ديوان الموظفين في تفاصيل أية عملية تعيين أو ترقية في الدوائر الحكومية. ويعود سبب تهميش دور ديوان الموظفين في عملية التعيين خلافاً لأحكام قانون الخدمة المدنية إلى قيام المجلس التشريعي المنتهية ولايته بالمصادقة على قرار مجلس وزراء حكومة تسيير الأعمال (الحكومة التاسعة) بتعيين رئيس لديوان الموظفين ذي انتماء سياسي واضح ومخالف لحركة حماس الفائزة في الانتخابات، وما ترتب على ذلك من خروج الديوان عن سيطرة الحكومة.

هـ غياب نظام التشكيلات والتعيين وفق خطة مدروسة تتحدد وفقاً لاحتياجات كل مرحلة، الأمر الذي أدى إلى تضخم أعداد العاملين في قطاع الوظيفة العمومية.

و. تنازع صلاحيات التعيين المشتركة بين مؤسستي رئاسة الوزراء، والرئاسة، وضبابية النصوص القانونية التي تحدد دور الرئيس في التعيين، وبخاصة بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، وعدم تحديد مهام الرئيس في ظل استحداث المنصب الجديد.

لقد وردت صلاحيات التعيين المشتركة في كل من القوانين التالية:^٤

– قانون الإحصاءات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠: ينسب مجلس الوزراء رئيس الجهاز المركزي للإحصاء وفقاً لأحكام المادة (٥)، ويعين بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية.

– قانون المواصفات والمقاييس رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠: ينسب رئيس مؤسسة المواصفات والمقاييس (وزير الاقتصاد الوطني) مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس حسب المادة (٥)، ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية.

– قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته:

١. تعيين شاغلي وظائف الفئة العليا: تنص المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته على أنه "١. يُعين الوكلاء والمدبرون العامون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناء على تنسيب من مجلس الوزراء.

٢. تعيين رؤساء الهيئات العامة: تنص المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته على تنسيب مجلس الوزراء "لرؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا، ويعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية".

- قانون الخدمة لقوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥: ينسب مجلس الوزراء مدير عام الأمن الداخلي ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية وفقاً لأحكام المادة ١١.
- قانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥: ١. ينسب وزير الخارجية تعيين السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر، ويصدر ذلك بقرار من الرئيس. ٢. ينسب وزير الخارجية استحداث البعثات الفلسطينية أو إغلاقها، ويصدر ذلك بقرار من الرئيس.
- قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥: ينسب مجلس الوزراء أعضاء مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات، ويتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بمرسوم، ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه وفقاً لأحكام المادة (٤٣).
- قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥: ينسب مجلس الوزراء رئيس هيئة الكسب غير المشروع وفقاً لإحكام المادة ٣ ويعين بقرار رئيس الدولة، ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني.
- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤: ينسب مجلس الوزراء رئيس الديوان ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي.
- قانون سلطة النقد رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته: ينسب المحافظ من مجلس الوزراء ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني وفقاً لأحكام المادة ١٥.
- قانون الأحوال المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٩: وفقاً لأحكام المادة (٣)، يرأس المديرية مدير عام يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

قامت الحكومة العاشرة بتجاهل دور الرئيس في إصدار قرارات التعيين المشتركة، وبخاصة فيما يتعلق بتعيين كبار الموظفين بسبب التنازع بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء على صلاحيات التعيين المشتركة الواردة في القوانين المختلفة، وذلك لاختلاف البرنامج السياسي لكل من الحكومة والرئاسة. وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الرئيس أيضاً لم يصدر عدداً كبيراً من قرارات التعيين في الوظائف العليا خلال فترة وجود حماس في السلطة، فعلى سبيل المثال أصدر الرئيس خمسة وعشرين قراراً تعيين فقط في الفترة الواقعة ما بين ٢٠٠٦/٤/١ وحتى ٢٠٠٦/٩/١١، في مقابل ٤٢٢ قراراً تعيين أصدرها الرئيس بالفترة الواقعة ما بين ٢٠٠٥/١١/٢٠ وحتى ٢٠٠٦/٣/٢٩. وأخيراً وبعد الانقسام السياسي وسيطرة حماس على قطاع غزة، قام الرئيس بإلغاء التعيينات كافة التي صدرت من خلال

الحكومة العاشرة، وحكومة الوحدة الوطنية، فبتاريخ ٢٧/٨/٢٠٠٧، قررت حكومة فياض في جلستها السابعة عشرة فصل كل موظف لا يلتزم بالشرعية حسب الفئة التي ينتمي إليها الموظف، فإذا كان الموظف من الفئة الخاصة والعليا فبتم فصله بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب مجلس الوزراء، أما موظفو الفئة الأولى فما دون، فيفصلون بقرار من ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة.^{١٥}

ثالثاً. إشكاليات الانتقال السلس للسلطة في قطاع إدارة المال العام

١. الإطار القانوني الناظم لقطاع المال العام

تم تنظيم إدارة المال العام من خلال القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، وقانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، حيث بينت المادة (١/٣) من قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، أنه "يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة للمجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية". كما أشارت المادة (٦٦) من القانون ذاته إلى ضرورة إعداد حساب ختامي خلال سنة من تاريخ نهاية السنة المالية، وقررت المادة (٥٢) بضرورة قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية عن أداء الإيرادات والنفقات لكل من مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، وذلك لمساعدة المجلس التشريعي على القيام بمهامه الرقابية وفقاً لأحكام القانون الأساسي.

وبالعودة إلى عملية إدارة المال العام في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل الانتخابات التشريعية الثانية، نجد أن السلطة الوطنية عملت على إيجاد نظام للرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال منح السلطة التشريعية سلطات رقابية في هذا المجال، ومن خلال إنشاء نظام خاص للرقابة المالية والإدارية بشقيه الداخلي والخارجي.^{١٦} فعلى صعيد الرقابة المالية الخارجية، عمدت السلطة إلى إنشاء ما كان يسمى بهيئة الرقابة العامة بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٤، ومن ثم صدر قانون هيئة الرقابة العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥ ليحدد أهم اختصاصات الهيئة وأدوارها. ووفقاً للمادة (٢) من القانون، ألحقت الهيئة مباشرة بالرئيس الذي يباشر الإشراف مباشرة على عملها، حيث ترفع الهيئة تقاريرها له مباشرة.^{١٧} أما الرقابة الداخلية، فتمثلت في إنشاء مديرية الرقابة والتدقيق في وزارة المالية، ودائرة تدقيق النفقات، ودائرة تدقيق الإيرادات. وتمثلت الرقابة التشريعية على إدارة المال في مؤسسات السلطة من خلال صلاحيات المجلس التشريعي المنوطة له بموجب الباب الرابع من القانون الأساسي في محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها، من خلال صلاحيات الاستجواب (م٣/٥٦)، وإنشاء لجان تحقيق (م٥٨)، (وسحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها (م٥٧)، وتلقي العرائض والشكاوى من المواطنين، وأخيراً من خلال إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي (م ٦١ و ٦٢).^{١٨}

وعلى الرغم من وجود الرقابة البرلمانية والرقابة المالية الحكومية الداخلية والخارجية، فإن ذلك لم يمنع من انتشار الفساد المالي في مؤسسات السلطة الوطنية. ولتدارك الخلل الحاصل في أنظمة الرقابة المالية والإدارية، جاءت المادة (٩٦) من القانون الأساسي لتنصّ على إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية على مؤسسات السلطة، ويقدم الديوان تقاريره لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي. وفقاً لذلك، صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ لضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها (م.٣)، ويعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه من الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي (م.٤)، ويكون الديوان مسؤولاً أمام الرئيس والمجلس التشريعي (م.٧)، ويقدم تقاريره للمجلس التشريعي والرئاسة ومجلس الوزراء (م.٨). بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠٠٤، تم تدارك الخلل الحاصل في أتباع هيئة الرقابة العامة للرئيس مباشرة وحده، وعدم تنظيم علاقة الهيئة مع المجلس التشريعي (بعد انتخابه في العام ١٩٩٦) الذي يلعب دوراً رقابياً أساسياً وفقاً لما هو مقرر في القانون الأساسي.

إن إصدار قانون ديوان الرقابة المالية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، يعكس تصوراً في غاية الأهمية، وهو أن العمل على تأسيس ديوان رقابة مالية وإدارية يتبع للرئاسة ويعين رئيسه بتنسيب من مجلس الوزراء، ويعين نائبه بقرار من مجلس الوزراء، ويتعاون مع المجلس التشريعي في مهامه الرقابية على حسن سير العملية المالية والإدارية - هو المفتاح الأساسي لإيجاد نظام رقابي مالي أكثر فعالية من النظام السابق.

جاءت الانتخابات التشريعية الثانية في بداية العام ٢٠٠٦، ما يعني أنه كان يقع على عاتق الحكومة التاسعة برئاسة السيد أحمد قريع (حكومة تسيير الأعمال) تقديم حساب موازنة للعام ٢٠٠٦ وفقاً لنص المادة (١/٣) من قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ التي نصت على أنه "يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة للمجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية". لكن الحكومة التاسعة لم تقم بالالتزام الواقع على عاتقها وفقاً للقانون، كما لم تعمل على إعداد حساب ختامي للعام ٢٠٠٥، الذي أشارت المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة إلى ضرورة إعداده خلال سنة من تاريخ نهاية السنة المالية.^{١٩} والجدير بالذكر أنه لم يجرِ تقديم حسابات ختامية في تاريخ السلطة إلا مرتين فقط.^{٢٠}

وبعد صدور نتيجة الانتخابات التشريعية الثانية، قام المجلس التشريعي المنتهية ولايته في جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ بالمصادقة على تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية ينتمي لحركة فتح. كما كان صندوق الاستثمار تابعاً لمجلس الوزراء قبل العام ٢٠٠٦، حيث كان مجلس الوزراء صاحب الصلاحية في تشكيل مجلس إدارته، بينما كان وزير المالية رئيس صندوق الاستثمار بصفته الوظيفية. ومن

ثم، قام الرئيس بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٦ بإصدار المرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ أعاد بموجبه تسمية ومرجعية صندوق الاستثمار لرئيس السلطة، وأصبح رئيس الصندوق يعين بصفته الشخصية مباشرة من الرئيس.^{٢١}

عندما تولت حكومة حماس مقاليد الأمور رسمياً، وجدت نفسها أمام تركة ثقيلة، إضافة إلى الحصار المالي الذي تم فرضه على الحكومة المشكلة من حركة حماس من قبل المانحين، وبالتالي كانت عاجزة عن إحداث التغيير الموعود على صعيد إدارة المال العام، إذ عجزت الحكومة عن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٦، وسد النقص الذي تركته الحكومة التاسعة، وتقديم حساب ختامي للعام ٢٠٠٥. ونظراً للأوضاع المالية المتردية التي كانت تعاني منها حكومة حماس بسبب تراجع الإيرادات نتيجة احتجاز الجانب الإسرائيلي أموال الضرائب الفلسطينية، والحصار المالي الذي أوقع عليها، قام المجلس التشريعي بمنح مهلة للحكومة حتى تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٦ لإعداد الموازنة واستمرت حتى ذلك الوقت بالإففاق وفقاً لاعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر حسب ما ورد في نص المادة (٤) من قانون الموازنة العامة.

وهكذا انتهت السنة المالية ٢٠٠٦ دون تقديم مشروع قانون موازنة، واستمر الإففاق حتى نهاية العام وفقاً لاعتمادات شهرية، كما تم تقديم مشروع موازنة لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٧؛ أي بعد مرور شهرين ونصف على الموعد المحدد قانوناً، وقد شاب مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠٠٧ أخطاء تقنية جسيمة حالت دون اعتماده من قبل المجلس التشريعي، إذ لم يتضمن مشروع القانون كشفاً بأعداد الموظفين في قطاع الوظيفة العمومية، كما لم يتضمن تقريراً حول سياسة الحكومة المالية والإيرادات المالية لآخر سنتين، والوضع المالي للخزينة العامة.^{٢٢}

ونظراً لعدم وضوح الوضع المالي، لم تعمل حكومة حماس العاشرة على تقديم تقارير مالية دورية خلافاً لأحكام المادة (٥٢) من قانون الموازنة العامة التي تقتضي قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية عن أداء الإيرادات والنفقات لكل من مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، لمساعدة المجلس التشريعي في القيام بمهامه الرقابية وفقاً لأحكام القانون الأساسي، بسبب إضراب الموظفين، واعتقال وزير المالية من قبل سلطات الاحتلال، وتغيير ٣ وزراء مالية في فترة وجيزة. كما لم يتم إعداد حساب ختامي للعام ٢٠٠٦ أيضاً، كما تأخر ديوان الرقابة المالية والإدارية في تسليم تقريره حتى بداية العام ٢٠٠٨ بدلاً من تسليمه عند نهاية العام ٢٠٠٦. لقد أدى غياب الرقابة المالية الفاعلة إلى عدم وضوح آليات الصرف الحكومي، واستمرار سياسات التعيين غير المبررة في المؤسسات العامة، دون مراعاة الاحتياجات العامة وقواعد قانون الخدمة المدنية، بحيث أصبحت سياسة حكومة حماس في إدارة المال العام أشبه بسياسات نظيراتها من الحكومات الفلسطينية السابقة.^{٢٣}

٢. الإشكاليات التي أثرت على الانتقال السلمي للسلطة قي قطاع إدارة المال العام

أ. عدم وضوح مرجعية ديوان الرقابة المالية والإدارية في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤. فعلى الرغم من أن المادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية أشارت إلى أن الديوان مسؤول أمام الرئيس والمجلس التشريعي فقط، فإن المادة (٨) عادت وأشارت إلى التزام الديوان برفع تقاريره لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي والرئيس، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول صلاحيات مجلس الوزراء إزاء أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ب. عدم وجود قواعد مأسسة للتعاون بين ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية. فعلى الرغم من تنظيم علاقة ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمجلس التشريعي بصورة تشريعية،^{٢٤} فإن الواقع العملي أثبت أنه لا يوجد مأسسة أو إجراءات واضحة للتعاون والتنسيق بين مؤسستي الرقابة حتى قبل الانتخابات التشريعية الثانية، ما أضعف من الدور الرقابي لكلتا المؤسساتين.^{٢٥} ومما زاد الأمر تعقيداً، قيام المجلس التشريعي الأول المنتهية ولايته، وبعد الانتخابات التشريعية الثانية، وقبيل تنصيب المجلس الجديد المنتخب، بالمصادقة على تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية نسبته حكومة قريع التاسعة (حكومة تسيير الأعمال) ينتمي لحركة فتح، ما جعل التعاون بين المجلس التشريعي الجديد وديوان الرقابة مهمة شبه مستحيلة. إن غياب التنسيق بين ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي في أداء مهامهما الرقابية، فتح الباب لوقوع مزيد من الانتهاكات القانونية في المجال المالي والإداري، التي تمثلت في عدم تقديم مشروع قانون للموازنة، أو تقديم مشروع لقانون الموازنة يعترضه النقص والخلل، وعدم تقديم تقارير مالية بشكل دوري وفقاً لقواعد قانون تنظيم الموازنة العامة، وعدم تقديم حساب ختامي. لقد شكل هذا الوضع مناخاً صالحاً لارتكاب العديد من التجاوزات المالية والإدارية، فحتى الآن ما زالت المعلومات المؤكدة عن وضع السلطة المالي في تلك الفترة يكتنفها الغموض.

ج. غياب الإطار التشريعي الناظم لصندوق الاستثمار الفلسطيني، إذ يعتبر صندوق الاستثمار الفلسطيني الذراع الاستثمارية للسلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير، وهو يدير موجودات واستثمارات ومبالغ مالية كبيرة. لكن عدم وجود إطار قانوني ينظم عمل الصندوق ويحدد مهامه ومرجعياته وجهات الرقابة عليه، سهل على الرئيس مهمة نقل تبعية الصندوق من وزارة المالية إلى الرئاسة.^{٢٦}

د. قيام الرئيس بالتعاون مع المجلس التشريعي المنتهية ولايته والحكومة التاسعة (حكومة تسيير الأعمال) بتعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية ذي انتماء سياسي واضح إعمالاً لصلاحياتهم المنصوص عليها في المادة (٤) من

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية عشية تنصيب المجلس التشريعي الجديد، وقبل تشكيل حكومة جديدة من قبل الأغلبية الفائزة.

هـ المقاطعة الدولية للحكومة العاشرة والحادية عشرة وما ترتب على ذلك من تحويل المساعدات المالية القادمة من الخارج إلى مكتب الرئيس مباشرة بدلاً من تحويلها لخزينة وزارة المالية.

و. سوء الإدارة المالية في عهد الحكومات الفلسطينية السابقة حتى الحكومة التاسعة، وما تمخض عن ذلك من استمرار التجاوزات المالية في عهدي الحكومة العاشرة والحادية عشرة. وتبدو المفارقة أن تجاوزات الحكومة العاشرة في إدارتها للمال العام استخدمت كأداة ضد الحكومة، على الرغم من أن سياسة الحكومة العاشرة لم تكن إلا امتداداً للسياسة المالية التي انتهجتها الحكومات الفلسطينية السابقة، فعلى سبيل المثال، لم تقدم الحكومات الفلسطينية السابقة حتى الحكومة التاسعة حسابات ختامية إلا مرتين فقط.

الخلاصة والتوصيات

لقد أدى فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية الثانية إلى تغيير أساسي في الواقع السياسي الفلسطيني، حيث أن فوزها بـ ٧٤ مقعداً من أصل ١٣٢ مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي، جعلها تمثل الأغلبية في النظام السياسي والقوة المهيمنة على الحكومة الفلسطينية الجديدة. ولم يكن من السهل لحركة فتح التي هيمنت على السلطة الفلسطينية وأجهزتها المختلفة على مدار السنوات التي سبقت الانتخابات التشريعية الثانية، أن تستغني بين عشية وضحاها دون أي ممانعة عن هذه الهيمنة شبه المطلقة. لقد ساهم الخلاف بين فتح وحماس في دفع حركة فتح إلى الاحتفاظ بالإمكانات العسكرية والمالية والتنظيمية التي ترى أنها ضرورية لضمان وجودها. في المقابل، أدى خشية حركة حماس من "عدم ولاء" الأجهزة الأمنية إلى قيامها باستحداث وحدات عسكرية وأمنية موازية، مثل القوة التنفيذية، بحيث تضمن ولاءها وتضمن قيامها بتنفيذ سياسات حكومتها وتوجهاتها.

وبناء على العرض الوارد في الورقة، يمكن إجمال أهم التوصيات بما يلي:

١. تحديد مرجعيات الأجهزة الأمنية والصلاحيات الإشرافية والرقابية لكل من مجلس الوزراء والرئاسة، بحيث لا يدع مجالاً للتأويل من خلال إعادة النظر في النصوص القانونية التي تنظم قطاع الأمن وتشكيل جهاز سياسي للبت في أي نزاعات تنشأ بين الرئيس، ورئيس الوزراء، ووزير الداخلية، ومدير الأمن.

٢. تكريس الأجهزة الأمنية كأجهزة دولة مهنية تخضع للقانون، وإبعاد هذه الأجهزة عن التسييس والفصائلية والولاءات الحزبية والتجاوزات السياسية.

٣. معالجة مسألة شغور السلطة في المراحل الانتقالية، وتحديد صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية والمهام التي يحق لهم ممارستها في تلك الفترة.
٤. إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، واستيعاب الأعداد الملائمة وفقاً لمتطلبات كل جهاز.
٥. مأسسة الجهود الإصلاحية في قطاع الوظيفة العمومية، بحيث تبقى هذه الإجراءات ثابتة، وذات أولوية حتى في حال تغير الحكومات وتعاقبها.
٦. إبعاد مناصبي رئيس ديوان الموظفين، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية عن التجاذبات السياسية.
٧. العمل على إيجاد آليات لتوطيد علاقة المجلس التشريعي بديوان الرقابة المالية والإدارية للرقابة المالية على عمل السلطة التنفيذية، وذلك لتفادي التجاوزات المالية السابقة.
٨. العمل على إيجاد إطار تشريعي ناظم لعمل صندوق الاستثمار الفلسطيني ومرجعياته.
٩. تحديد مرجعية ديوان الرقابة المالية والإدارية على نحو أكثر وضوحاً.
١٠. توضيح صلاحيات الرئيس ومجلس الوزراء في مجال التعيينات المشتركة من خلال بيان صلاحيات كل من الرئيس، ورئيس مجلس الوزراء، على وجه التحديد.
١١. إقرار نظام التشكيلات والتعيينات وفقاً لخطط مدروسة للحد من التضخم في مجال الوظيفة العمومية.
١٢. تفعيل مبادئ المساءلة في القطاع الأمني.

الهوامش

^١ باستثناء حركة الجهاد الإسلامي التي قاطعت الانتخابات.

^٢ بعد فوز حماس في الانتخابات بأغلبية ٥٦٪، عرض إسماعيل هنية أمر تشكيل حكومة مشتركة مع فتح، وبتاريخ ٤ آذار من العام ٢٠٠٦ أوصى نواب حركة فتح بعدم مشاركة الحركة في الحكومة العاشرة، ورفضوا هذه التوصيات إلى المجلس الثوري لحركة فتح. واعتذرت الجبهة الشعبية وكتلة البديل (التي تضم الجبهة الديمقراطية، وحزب الشعب، وفدا) عن تشكيل حكومة وحدة وطنية مع حماس صاحبة أصوات الأغلبية.

وبعد فشل جهود تشكيل حكومة وحدة وطنية، شكل إسماعيل هنية الحكومة العاشرة التي حازت على ثقة البرلمان بأغلبية ٧١ نائباً، ورفض ٣٦ نائباً، وامتناع نائين عن التصويت، وكان هناك ١٤ وزيراً من حماس، ١٠ منهم من قطاع غزة. وجاء رد الرئيس بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٦ بالموافقة، وتمت تسمية سعيد صيام وزيراً للداخلية والأمن الوطني. راجع قرار المجلس التشريعي رقم (١٠٢١/١٠٢١) الصادر عقب الجلسة الخاصة الأولى المنعقدة يومي ٢٧-٢٨/٣/٢٠٠٦.

^٣ تشكلت القوة التنفيذية من عدد من الفصائل. فقد شارك ما يقارب ٢٥٠٠ عنصر من حماس، و ١١٠٠ من حركة فتح، ولجان المقاومة الشعبية ٦٠٠، والجبهة الشعبية ٢٥٠، والجبهة الديمقراطية ٥٠، وجبهة التحرير العربية ٢٠٢، والجبهة الشعبية القيادة العامة ١٠٠، وكتائب أحمد أبو الريش ٩٠، ومجموعات وديع حداد ٧٠، ومستقلون ٥٤٠. للمزيد من التفاصيل، انظر الموقع الإلكتروني لوزارة داخلية الحكومة المقالة:

<http://www.moi.gov.ps/Page.aspx?page=content&id=2>

^٤ ويختص مجلس الأمن القومي وفقاً للمرسوم رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥ بصياغة السياسات والخطط الأمنية، والتنسيق بين العمل السياسي والأمني، وإقرار التعيينات والتشكيلات والترقيات، وإقرار ميزانيات قطاع الأمن.

^٥ مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي بتاريخ ١٥/١/٢٠١٢.

^٦ للإطلاع على انتهاكات الأجهزة الأمنية في قطاع غزة والضفة الغربية، راجع تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للأعوام ٢٠٠٨، و٢٠٠٩، و٢٠١٠.

^٧ للمزيد من التفاصيل راجع نص وثيقة المصالحة المصرية المنشورة على:
<http://www.alquds.com/news/article/view/id/127324>

^٨ للمزيد من التفاصيل، انظر تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان حول إشغال المناصب العليا في الأراضي الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (٢٤)، وتقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان حول تعيين الموظفين في الهيئات المحلية الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (٢٥).

^٩ <http://www.paldf.net/forum/showthread.php?t=86553>

^{١٠} نظرت المحكمة العليا المنعقدة بصفتها محكمة دستورية قانونية القرارات المتخذة من قبل المجلس المنتهية ولايته في جلسة ٢/١٣/٢٠٠٦، وأصدرت المحكمة قرارها بالطعن الدستوري (١) لسنة ٢٠٠٦ بتاريخ ١٢/١٣/٢٠٠٦ "فيما يتعلق بقيام المجلس التشريعي الجديد في جلسة ٦/٣/٢٠٠٦ بالتصويت على عدم دستورية القرارات التي اتخذت في جلسة ٢/١٣/٢٠٠٦، فقد قررت المحكمة الدستورية بقرار صادر من الأكثرية الحكم بعدم دستورية الإجراء الصادر من المجلس الجديد بالتصويت على عدم اعتماد القرارات المتخذة في جلسة ٢/١٣/٢٠٠٦، لكون المجلس الحالي لا يعد استمراراً للمجلس القديم. أما القرار المخالف، فقد قرر عدم وجود مصلحة وانتفاء الخصومة

فوفقاً للمادة (٢٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لا يجوز للمجلس الحديث التصويت على قرارات المجلس القديم، ولكن له الحق في الإطلاع على المحضر، والتأكد مما دون فيه فقط، كما أن تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس في جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ جعلت المصلحة منتقبة، فلا يكفي لقبول الطعن الدستوري أن تكون المصلحة حية وقت إقامتها وإنما يجب أن تظل قائمة لحين الفصل النهائي في موضوع النزاع.

^{١١} للمزيد راجع: التعيينات الإدارية في الحكومة الفلسطينية العاشرة وفقاً لما جاءت في قرارات مجلس الوزراء، من منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، ٢٠٠٨.

^{١٢} في هذا الصدد، يرى الدكتور عزمي الشعيبي أن حدود الوظائف السياسية يجب أن لا تعدو منصب مدير مكتب الوزير ومستشاره الخاص، وفيما عدا ذلك فهي وظائف إدارية، ولا بد من اتباع متطلبات قانون الخدمة المدنية عند شغل هذه الوظائف.

^{١٣} للمزيد، راجع: التعيينات الإدارية في الحكومة الفلسطينية العاشرة وفقاً لما جاءت في قرارات مجلس الوزراء، من منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، ٢٠٠٨.

^{١٤} للمزيد انظر: أحمد أبو دية، و جهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، من منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، ٢٠٠٧، ص: ٧.

^{١٥} للمزيد، راجع التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للعام ٢٠٠٧.

^{١٦} ويقصد بالرقابة المالية الخارجية الرقابة التي تتم من خلال جهاز حكومي مستقل عن بقية مؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على عمل كل الأجهزة الحكومية وغير الحكومية وفقاً للنصوص القانونية والدستورية، أما الرقابة المالية الداخلية فيقصد بها الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها. للمزيد من التفاصيل، انظر: باسم بشناق، الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، من منشورات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٢٣)، رام الله، ٢٠٠١.

^{١٧} ويعود السبب في عدم وجود نص قانوني يتعلق بضرورة قيام الهيئة برفع تقاريرها للرئيس دون المجلس التشريعي يتمثل في صدور القانون من الرئيس سنة ١٩٩٥، أي قبل إجراء الانتخابات التشريعية الأولى مطلع العام ١٩٩٦.

^{١٨} تعرف الميزانية بأنها "بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه، ولما ينتظر أن تجب عليه خلال سنة ميلادية مقبلة، وهي بذلك تعبر عن خططها وبرنامجهما خلال السنة القادمة". ويعرف الحساب الختامي بأنه "الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية الموحدة، ويمثل بياناً فعلياً لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية". انظر، قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.

^{١٩} تقرير بعنوان: الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الإيرادات والنفقات خلال العام ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، شباط ٢٠٠٨، ص: ٤.

^{٢٠} مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي بتاريخ ١٥/١/٢٠١٢.

^{٢١} يعمل صندوق الاستثمار الفلسطيني بصفته شركة مساهمة عامة مملوكة للفلسطينيين منذ العام ٢٠٠٣، ويشرف على إدارته مجلس إدارة مكون من سبعة أعضاء. للمزيد، انظر: <http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=1308560808513>، مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، بتاريخ ١٥/١/٢٠١٢.

^{٢٢} الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الإيرادات والنفقات خلال عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٧، مرجع سابق، ص: ١٢.

^{٢٣} الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الإيرادات والنفقات خلال عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٧، مرجع سابق، ص: ١٣.

^{٢٤} نصت الفقرة (١٧) من المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه "لديوان دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير يحال إليه من رئيس السلطة أو المجلس التشريعي ولجانه المتخصصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص". ونصت المادة (٣٤) على أنه "يقوم الديوان بدراسة مسودة الحساب الختامي المقدم له من وزارة المالية خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي".

^{٢٥} تقرير حول دور مؤسسات الرقابة في تعزيز نظام النزاهة الوطني الفلسطيني "ديوان الرقابة المالية والإدارية"، من منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، سلسلة تقارير (٣٧)، رام الله، شباط ٢٠١١، ص: ٦.

^{٢٦} مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، بتاريخ ١٥/١/٢٠١٢.

المؤسسات العامة غير الوزارية

المؤسسات العامة غير الوزارية

مقدمة

شكلت المؤسسات العامة الرسمية غير الوزارية سبباً ومجالاً واسعاً في الصراع على السلطة في الحالة الفلسطينية التي سبقت ورافقت عملية الانقسام، ما أضاف صعوبات أخرى لعملية الانتقال السلمي للسلطة على أثر نتائج الانتخابات العامة التي جرت العام ٢٠٠٦، حيث أثارت المؤسسات العامة غير الوزارية مجموعة من الإشكاليات المتعلقة بالمفهوم العام لوجودها، وجهة التبعية، وآليات المساءلة لها. ولكن لأغراض هذه الدراسة، ستقتصر عملية المراجعة لها بمدى علاقة ذلك وارتباطه أو تأثيره على عملية تداول السلطة. كما ستقتصر عملية المراجعة على المؤسسات العامة غير الوزارية، ولن يتم التعرض لمؤسسات الدولة مثل سلطة النقد وديوان الرقابة المالية والإدارية، وسنعرض فيما يلي مجموعة من المحاور ذات العلاقة في هذا الموضوع.

أولاً. غياب مفهوم موحد للمؤسسات العامة غير الوزارية

اختلفت التعريفات التي يطلقها فقهاء القانون على المؤسسات العامة، وذلك باختلاف الزاوية القانونية التي يتم النظر من خلالها، فالبعض من الفقه الفرنسي يعرفها

بأنها ”مرفق عام منح الشخصية المعنوية“، أو هي ”إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تتولى إدارة مرفق عام أو مرافق عامة عدة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة“، في حين ذهب البعض الآخر إلى تعريفها بأنها ”شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإشباع حاجة عامة لجماعة معينة بواسطة أسلوب المؤسسات العامة“، في حين يعرفها البعض بأنها ”أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله مالياً وإدارياً“^١.

يتضح من التعريفات الفقهية أن هناك مجموعة من الخصائص والسمات المرتبطة بالمؤسسات العامة، فهي أولاً تقوم على إدارة مرفق عام، وهي ثانياً تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وهي ثالثاً تتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية المركزية بما يساعدها على تنفيذ المهام المناطة بها.

وقد تصدى النظام القانوني الفلسطيني في أكثر من موضع لتعريف المؤسسة العامة، غير أن تلك التعريفات التي أوردها المشرع الفلسطيني قد اكتنفها الغموض والضبابية في كثير من الأحيان. فعلى سبيل المثال، عرف قانون سلطة النقد الفلسطينية رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ في المادة (٢) منه المؤسسة العامة بأنها ”كل سلطة أو هيئة أو أي جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية“. في حين يعرف قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ في المادة (١) منه المؤسسة العامة بأنها ”أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية“. أما قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، فقد أدخل في المادة (١) منه تعريف المؤسسة العامة ضمن الدائرة الحكومية وذلك عندما عرف الدائرة الحكومية بأنها ”أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها“. وكذلك الأمر بالنسبة لقانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨، عندما عرف في المادة (١) منه الدائرة بأنها ”أية وزارة، أو دائرة، أو سلطة، أو مؤسسة عامة“. والأمر ذاته يقال بالنسبة لقانون العطاءات العامة للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، عندما عرف في المادة (١) منه الدائرة بأنها ”أية وزارة أو مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة“. وكذلك الأمر أخيراً بالنسبة لقانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥، عندما عرّف في المادة (١) منه الدائرة الحكومية بأنها ”أية وزارة أو دائرة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو هيئة أو أي جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة أو ملحقة بها“.

وكما هو واضح، فإن المشرع اعتمد في تعريفه للمؤسسة العامة بالاستناد إلى خصوصية كل حالة على حدة، ولأغراض وأحكام كل قانون وحده. ولم يتم تحديد مفهوم عام وشامل للمؤسسة العامة غير الوزارية، ولكن القانون الأساسي أشار إلى

جهة المرجعية لها جميعاً وحددها بمجلس الوزراء وفقاً للمواد (٦٣ و٦٨ و٦٩) من القانون الأساسي^٢، وذلك باعتبارها وحدات إدارية تنفيذية لها مهام خاصة تطلبت صلاحيات محددة لمساعدتها على تنفيذ المهام المناطة بها، وكذلك استقلال مالي وإداري يعكس الاحتياج لخصوصية عملها، ولأنها ليست دائرة من دوائر الوزارات، فقد منحت الصفة الاعتبارية. ولكل هذه الأسباب تطلب ذلك أن تعمل كل منها بموجب قانون خاص بعد أن يقرر مجلس الوزراء إنشائها وتحديد مسؤوليها.

ثانياً. إنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية

تعتبر المؤسسات العامة غير الوزارية أحد أساليب إدارة المرافق العامة، لذا فهي ترتبط بالمرافق العامة وجوداً وعدمًا، ولا يتصور وجود مؤسسة عامة دون مرافق عام. وتتجه الدولة في العادة إلى إنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية حينما تقدر أن المصلحة العامة تقتضي منح بعض المرافق العامة قسطاً من الحرية والاستقلال في الإدارة، وأن إدارة المرفق العام ستكون أفضل إذا فصلت ومنحت قدرًا كافيًا من الاستقلال القانوني والمالي والإداري بعيداً عن الروتين الحكومي.

وقد جرى الأمر على المستوى المقارن،^٣ أن يعهد للبرلمان صلاحية إنشاء المؤسسات العامة، وذلك بإحدى طريقتين، وفقاً للطريقة الأولى يصدر البرلمان قانوناً خاصاً لكل مؤسسة عامة بذاتها ينشأ تلقائياً بموجبها وفقاً للأحكام التي يحددها البرلمان في القانون، كأن يصدر المشرع قانوناً خاصاً ينشئ بموجبه هيئة لمكافحة الفساد. أما حسب الطريقة الثانية، فيضع البرلمان قانوناً يحدد الخطوط العامة والعريضة لإنشاء المؤسسات العامة (شكلها القانوني، أهدافها، تعيين القائمين عليها، مواردها المالية، أسلوب الرقابة عليها، وغير ذلك)، وتترك مسألة إنشاء تلك المؤسسات العامة للسلطة التنفيذية بموجب قرار تصدره عندما تستدعي الحاجة ذلك، وبما يتفق والخطوط العامة والعريضة الواردة في القانون العام المتعلق بالمؤسسات العامة.

وبالإطلاع عن الإطار الدستوري الناظم لإنشاء المؤسسات العامة في فلسطين، فإنه يتضح أن الاختصاص ينعقد في هذا المجال لمجلس الوزراء، وذلك حسب منطوق المادة (٦٩) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، التي أعطت مجلس الوزراء صلاحية "إعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة والإشراف عليه ومتابعته"، كما أكدت المادة ذاتها في البند (٩/أ) منها على صلاحية مجلس الوزراء في "إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون".

وبالنظر إلى خصوصية الوضع الفلسطيني الذي مر منذ نشوء السلطة الفلسطينية بمراحل مختلفة بدءاً من سيطرة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

على الصلاحيات التشريعية والتنفيذية برمتها، مروراً بإنشاء المجلس التشريعي ومنحه الصلاحيات التشريعية والرقابية، وانتهاء بصدور القانون الأساسي وتعديلاته، وإنشاء مؤسسة مجلس الوزراء التي نقلت إليها العديد من الصلاحيات التي كانت تمارس في الأصل من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد أثر ذلك بالطبع على الإطار القانوني الناظم للمؤسسات العامة غير الوزارية، من حيث النشأة، والتنظيم، والرقابة، وذلك على النحو التالي:

- مؤسسات عامة نشأت بموجب مراسيم وقرارات رئاسية، ومن أمثلة ذلك سلطة جودة البيئة، وسلطة الأراضي، وهيئة شؤون المنظمات الأهلية، والصندوق القومي لتعويض ضحايا حوادث الطرق، ومؤسسة النقل الجوي الفلسطينية، وهيئة الوطنية لمقاومة الاستيطان، وصندوق الاستثمار الفلسطيني، وغير ذلك.

- مؤسسات عامة نشأت بحكم الواقع دون أي سند قانوني لها كما هو الحال في الهيئة العامة للبترول التي جرى لاحقاً ضمها لوزارة المالية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣.

- مؤسسات عامة نشأت بموجب قوانين مقرة من المجلس التشريعي، كما هو الحال في سلطة النقد الفلسطينية، والجهاز المركزي للإحصاء، وسلطة المياه، وهيئة سوق رأس المال، ومؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، وهيئة تشجيع الاستثمار، والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، ولجنة الانتخابات المركزية.

- مؤسسات عامة نشأت بموجب قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كما هو الحال في الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.

يتضح مما سبق أن هناك تعارضاً في المرجعية القانونية للكثير من المؤسسات العامة غير الوزارية مع القانون الأساسي الذي يتطلب تنظيم المؤسسات العامة بموجب قانون، الأمر الذي يتطلب إعادة توفيق أوضاعها القانونية لكي تنسجم مع ما هو وارد في القانون الأساسي، إذ أن بقاءها على ما هي عليه لا يثير فقط الشك في دستورية الأعمال والقرارات الصادرة عنها، بل يجعلها عرضة للطعن فيها أمام القضاء الذي سيجد نفسه مضطراً بحكم الشرعية للحكم بعدم دستورية وقانونية الأعمال والقرارات الصادرة عنها، وبخاصة بعد صدور القانون الأساسي بتعديلاته العام ٢٠٠٣، وذلك لوجود خلل دستوري في نشأتها، وبخاصة إذا ما انطلق من القاعدة الفقهية التي تنص على "أن ما بني على باطل فهو باطل". كما يمكن استخدام هذا الواقع المختلط للاستخدام السيئ في الصراع للسيطرة على المؤسسات ومنع الطرف الآخر من تسلّم السلطة عليها، وهذا ما حصل العامين

٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ عندما استخدم الرئيس بعض التشريعات التي صدرت قبل تعديل القانون الأساسي، والتي تسمح بعدم ربط هذه المؤسسات بمجلس الوزراء الذي آلت زمام أموره إلى حركة حماس.

من ناحية أخرى، يمكن الإشارة إلى قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالاستناد إلى نص المادة (٤٣)٤ من القانون الأساسي، بإصدار العديد من القرارات بقوانين في مجالات متعددة، ومن بينها ما تعلق بالمؤسسات العامة غير الوزارية، وذلك بشكل واضح في الفترة التي تزامنت مع عملية الانقسام، الأمر الذي يمكن معه القول إن التفسير الخاطئ لنص المادة (٤٣) من القانون الأساسي، أو سوء استغلالها، يندرج في إطار الصراع على السلطة، ويعقد من الانتقال السلمي للسلطة في كل الأحوال.

ثالثاً. تبعية ومرجعية المؤسسات العامة غير الوزارية كانت ساحة صراع على السلطة

وفقاً لأحكام المادة (٥/٦٨) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، فإن من الصلاحيات المناطة برئيس الوزراء "الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة". كما أن من صلاحيات مجلس الوزراء بموجب المادة (٦٩/٩ ب) "تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون".

لكن بالأطلاع على الإطار القانوني الناظم للكثير من المؤسسات العامة غير الوزارية يلاحظ أن هذه التبعية تتم لجهات متعددة:

أ. مؤسسات عامة غير وزارية تتبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

- سلطة الطاقة: حيث تنص المادة (٢) من القانون الصادر بإنشائها العام ١٩٩٥ على أن "تنشأ سلطة طاقة فلسطينية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وتكون لها ميزانيتها الخاصة وتتبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية...".
- سلطة المياه: حيث تنص المادة (٢/٦) من قانون المياه رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ على أن "تتبع السلطة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".
- دار الفتوى والبحوث الإسلامية "دار الإفتاء": وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٥، حيث نصت المادة (١) من القرار على أن "تتبع دار الفتوى والبحوث الإسلامية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة".

- **الإدارة العامة للمعابر والحدود:** وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ الذي تنص المادة (١) منه على أن "الإدارة العامة للمعابر والحدود إدارة مستقلة إدارياً ومالياً ومسؤولة عن خدمات الحدود بما فيها نقاط الحدود والمعابر من النواحي الأمنية والمالية والإدارية والتجارية، وترتبط بعلاقة متينة مع المخابرات العامة وغيرها من الأجهزة الأمنية، وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".
- **هيئة الحج والعمرة:** حيث قام مجلس الوزراء بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٥ بفصل إدارة الحج والعمرة عن وزارة الأوقاف، وأنشأ هيئة عامة تابعة له باسم هيئة الحج والعمرة، إلا أن مجلس الوزراء عاد وأخذ قراراً بتاريخ ١٦/١١/٢٠٠٦ يقضي بضم هيئة الحج والعمرة إلى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.
- **ديوان الفتوى والتشريع:** حيث تم إنشاء ديوان الفتوى والتشريع بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥، وجرى إتباعه عند إنشائه لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب المادة (١) من المرسوم ذاته. ولكن مجلس الوزراء عاد بتاريخ ٣/٥/٢٠٠٥ وأصدر القرار رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٥ وأعاد تبعية ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء. ثم عاد مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣/٥/٢٠٠٦ وأصدر القرار رقم (١٣٨) لسنة ٢٠٠٦، وأعاد تبعية ديوان الفتوى والتشريع إلى وزارة العدل.
- **صندوق الاستثمار الفلسطيني:** حيث كان يتبع صندوق الاستثمار في الأصل لمجلس الوزراء، وذلك قبل العام ٢٠٠٦، وكان مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية في تشكيل مجلس إدارته، وكان وزير المالية بصفته الوظيفية هو رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار، ولكن قام رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٦ وأصدر مرسوماً رئاسياً يحمل الرقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ أعاد بموجبه تبعية ومرجعية صندوق الاستثمار لرئيس السلطة الوطنية ذاته، وأصبح رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار يعين من قبل الرئيس بصفته الشخصية لا بصفته الوظيفية. وقد شكل هذا الأمر خطوة استباقية خوفاً من التلاعب فيه.
- **سلطة الأراضي:** حيث تنص المادة (٢) من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ على أن "تنظم بموجب أحكام هذا القرار بقانون سلطة الأراضي، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها، وتكون تابعة للرئيس" علماً أن سلطة الأراضي كانت تابعة في الأصل لمجلس الوزراء، وذلك بموجب مرسوم إنشائها العام ٢٠٠٢.

- وكالة الأبناء والمعلومات الفلسطينية ” وفا“: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٦) لسنة ٢٠١١ الذي نصت المادة (٢) منه على أن ”تتمتع الوكالة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية؛ لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات لتحقيق أهدافها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتكون تابعة للرئيس باعتبارها إحدى مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية“، حيث كانت هذه الوكالة تابعة في الأصل لمنظمة التحرير الفلسطينية.
- الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ الذي نصت المادة (١/٢) منه على أن ”تنشأ بمقتضى أحكام هذا المرسوم هيئة عامة تسمى ”الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية“ تتبع الرئيس وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ...“ تجدر الإشارة إلى أن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون وقناة فلسطين الفضائية كانت تابعة في الأصل لوزير الإعلام، ولكن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أصدر قراراً بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٢ يحمل الرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦ ألغى بموجبه القرار رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٥ بنقل تبعية هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية وقناة فلسطين الفضائية، من رئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وزير الإعلام الصادرة بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٦، وإعادة تبعيتهما لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
- المجلس الأعلى للطفولة والأمومة: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٢) لسنة ١٩٩٩ الذي نص على أن ”ينشأ مجلس أعلى للطفولة والأمومة، ويكون له الشخصية الاعتبارية، ويتبع رئيس السلطة“.
- سلطة الموانئ البحرية: وذلك وفقاً للقرار الرئاسي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٩ الذي نصت المادة (١) منه على أن ”تنشأ سلطة تسمى (سلطة الموانئ البحرية) وتكون تحت الإشراف المباشر لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية“.
- الهيئة العليا لشؤون القدس: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ الذي نصت المادة (١) منه على أن ”تتبع هذه الهيئة رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية“.
- سلطة الطيران المدني: وذلك وفقاً للقرار الرئاسي رقم (٩٩) لسنة ٢٠٠٣ الذي نصت المادة (١) منه على أن ”تعتبر سلطة الطيران المدني سلطة مستقلة تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مباشرة“.

- متحف غزة للآثار: وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦، حيث نصت المادة (١) منه على "إنشاء متحف غزة للآثار الذي يتمتع باستقلال إداري ومالي ويتبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".
- الهيئة العامة للاستعلامات: وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٦، حيث جرى بموجب هذا القرار إلغاء تبعية الهيئة لوزير الإعلام، وإعادة تبعتها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. وتجدر الإشارة إلى أنه تم دمج هذه الهيئة لاحقاً بوكالة "وفا".
- اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم: حيث كانت هذه اللجنة تابعة في الأصل لمجلس الوزراء، وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، ولكن رئيس السلطة أصدر بعد ذلك المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦، حيث ألغى هذا المرسوم القرار الرئاسي السابق بتبعية اللجنة لمجلس الوزراء، وأعاد تبعية اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم لدائرة التربية والتعليم العالي في منظمة التحرير الفلسطينية.
- الهيئة الخيرية الفلسطينية للتكافل الأسري: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠١٠، الذي نصت المادة (٢/٢) منه على أن "تتبع الهيئة بشكل مباشر إلى الرئيس".
- اللجنة الوطنية للمخيمات الصيفية: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ٢٠١٠ الذي نصت المادة (١) منه على أن "تنشأ بموجب أحكام هذا المرسوم لجنة تسمى "اللجنة الوطنية للمخيمات الصيفية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها، وتتبع رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية/رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".

ب. مؤسسات عامة غير وزارية تتبع مجلس الوزراء

- تلك هي الأصول القانونية السليمة، حيث جرى إتباع العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء، ومن أمثلة ذلك:
- اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية: وذلك وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ الذي نصت المادة (١/أ) منه على أن "تنشأ لجنة وطنية تسمى "اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتبع مجلس الوزراء".

- سلطة البيئة: وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢، حيث جاء في المادة (٣/١) منه على أن "تتبع سلطة البيئة مجلس الوزراء".
- الهيئة الوطنية لمقاومة الاستيطان: وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٢، حيث جاء في المادة (٣/١) منه على أن "تتبع هذه الهيئة مجلس الوزراء".

يتضح من خلال العرض السابق أن العديد من المؤسسات العامة تتبع مجلس الوزراء، وهذا هو الوضع الدستوري السليم، في حين جرى إتباع الكثير من المؤسسات العامة غير الوزارية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تجلى ذلك واضحاً عقب الانقسام الفلسطيني العام ٢٠٠٦، حيث لم يتم نقل السلطة فيها إلى الحكومة التي شكلتها حماس عقب فوزها في الانتخابات التشريعية، وجرى إتباع العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية لمؤسسة الرئاسة، وذلك عشية انتقال السلطة التي تمخضت عن نتائج الانتخابات العام ٢٠٠٦، بعد أن كانت تابعة في السابق لمؤسسة مجلس الوزراء، وذلك بسبب التباين السياسي بين المؤسستين، حيث جرى استخدام التشريعات القديمة التي لم تعدل وفقاً للقانون الأساسي، أو جرى أحياناً إصدار تشريعات جديدة مخالفة للقانون الأساسي الذي يقضي بإتباع كافة المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء، الأمر الذي يقتضي تعديل هذه التبعية القانونية، وذلك حتى تنسجم الأمور مع ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي.

رابعاً. تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية

أنطت المادة (٢/٩/٦٩) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ بمجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة والإشراف عليها وفقاً لحكام القانون. واستثناءً من هذه القاعدة العامة، فقد أعطي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية تعيين بعض رؤساء المؤسسات العامة شريطة مصادقة المجلس التشريعي على هذا التعيين، كما هو الحال في المادة (٢/٩٣) من القانون الأساسي التي تنصّ على أن "يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي"، والمادة (٣/٩٦) من القانون الأساسي التي تنصّ على أن "يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني".

وبالإطلاع على القوانين السارية في فلسطين، يتضح أنها لم تتفق جميعها على الجهة المختصة بتعيين رؤساء المؤسسات العامة، وإنما أخذت بأساليب مختلفة:

● أناطت بعض القوانين صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات العامة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس الوزراء: وذلك كما هو الحال بالنسبة لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ الذي ينص في المادة (١٦) منه على أن "يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس الوزراء". وكذلك قانون الإحصاءات العامة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ الذي منح في المادة (٦) منه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية تعيين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء بتنسيب من مجلس الوزراء، والقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي، الذي أناط في المادة (٩) منه صلاحية تعيين رئيس سلطة الأراضي برئيس السلطة بناء على تنسيب مجلس الوزراء، والقرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الفساد، الذي يعطي كذلك في المادة (٦) منه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد بناءً على تنسيب مجلس الوزراء.

وباستثناء ما ورد في القانون الأساسي من صلاحيات في تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، يبقى الأساس في التعيين لمجلس الوزراء، وللرئيس دور رقابي على احترام مجلس الوزراء للمعايير والأسس التي يتم بموجبها ذلك، وفي هذه الحالة فإن المراسيم الصادرة من الرئيس يكون لها معنى المصادقة على التعيين وإكساب الموقع الهيبية من قبل رئيس السلطة.

● في حين أخذت قوانين أخرى بأساليب مختلفة في تعيين رؤساء المؤسسات العامة: ومن أمثلة ذلك قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨ في المادة (١١) منه التي أناطت بمجلس الوزراء صلاحية تعيين مدير عام الهيئة بناء على تنسيب مجلس الإدارة. وقانون المواصفات والمقاييس رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠ الذي نص في المادة (١٢) منه على أن "يعين مدير عام للمؤسسة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب رئيس المؤسسة". في حين ذهب قانون المياه الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ في المادة (١٤) منه إلى إعطاء رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية تعيين رئيس سلطة المياه بناءً على تنسيب مجلس المياه الوطني. أما قانون هيئة سوق رأس المال رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٤، فقد أعطى صلاحية تعيين رئيس مجلس الإدارة ومدير عام الهيئة لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية. فيما أعطى قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١) منه صلاحية تعيين مدير عام المؤسسة لمجلس إدارة المؤسسة. بينما منح قانون سلطة الطاقة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ صلاحية تعيين رئيس سلطة الطاقة لرئيس السلطة

الوطنية الفلسطينية وحده. أما فيما يخص صندوق الاستثمار، فقد كان وزير المالية بصفته الوظيفية هو رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني، وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٢) لسنة ٢٠٠٥، ولكن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عاد وأصدر بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٤ مرسوماً رئاسياً يحمل الرقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ أعاد بموجبه تبعية صندوق الاستثمار لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وأصبح رئيس صندوق الاستثمار يعين من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصفته الشخصية لا بصفته الوظيفية.

وإزاء تعارض بعض نصوص القوانين النافذة مع أحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بالأحكام المحددة للجهة المختصة بتعيين رؤساء المؤسسات العامة، فقد جرى تغيير بعض مسؤولي هذه المؤسسات لاعتبارات تتعلق بالولاء السياسي لأحد الأطراف المتخاصمة بسبب الصراع على السلطة، ومثال ذلك المجلس الطبي الفلسطيني، وأحياناً أخرى لم يتم التعاون من قبل رؤساء هذه الهيئات مع الحكومة الجديدة، كما حدث فيما يتعلق بهيئة الحج والعمرة، حيث كانت تابعة في الأصل لوزارة الأوقاف، ولكنها فصلت بعد ذلك كهيئة مستقلة، وعندما جاءت الحكومة التي شكلتها حركة حماس العام ٢٠٠٦ أرادت إرجاعها مرة أخرى لوزارة الأوقاف، وجرى حينئذٍ صراع كبير على هذه المسألة.

لذا، فإنه من الضروري أن يصار إلى تعديل أحكام تلك القوانين بما يتلاءم مع القانون الأساسي، كما أنه من الضروري أن يتم وضع قانون أو نظام خاص تحدد بموجبه آليات ومعايير وإجراءات شغل الوظائف العليا بمن فيها مسؤولو المؤسسات العامة غير الوزارية، وذلك لتعزيز النزاهة والشفافية في إشغالها من ناحية، وتحديد واضح كذلك لمهنية شاغليها وحياديتهم والتزامهم بالعمل تحت مسؤولية أية حكومة أو وزارة مختصة ذات علاقة بعمل الهيئة أو المؤسسة التي يقودونها من ناحية أخرى.

خامساً. مساءلة المؤسسات العامة غير الوزارية

إن قرار الدولة بإنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية لإدارة بعض المرافق العامة ومنحها الشخصية القانونية اللازمة والاستقلال المالي والإداري، لا يعني، بأي حال من الأحوال، عدم خضوعها لأي نوع من المساءلة والرقابة، الأمر الذي يقتضي في هذا الصدد توضيح مفهوم الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسات العامة غير الوزارية من ناحية، وبيان خضوعها للمساءلة أمام الأجسام الرقابية من ناحية أخرى، إضافة إلى تقديم تقارير لمجلس الوزراء باعتبارها مسؤولة أمامه. وهذا يعني التزامها بالتعاون مع الحكومة الجديدة وتزويدها بكل المعلومات الضرورية

باعتبارها صاحبة إشراف. وكذلك عليها السماح لديوان الرقابة في التفتيش عليها ونشر تقارير أدائها للمواطنين، إذ أن بعض الأطراف التي تشرف على بعض المجالات مثل المحاكم الشرعية، وتتصرف باعتبارها مسؤولة أمام الرئيس، رأّت في ذلك طريقة أسهل في غياب مساءلة حقيقية وفعلية لعملها، لأن مكتب الرئيس لا يستطيع أن يمارس دوراً رقابياً فعلياً باعتباره غير مهياً لعمل ذلك.

١. مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة غير الوزارية

يثير مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة غير الوزارية التي منحت هذه الصفة بمقتضى الأداة القانونية المنشأة لها، فهما خاطئاً في كثير من الأحيان؛ سواء للقائمين عليها أو للجهات التي تمارس نوعاً من الرقابة عليها، إذ يعتقد البعض أن الاستقلال المالي والإداري تعني الحرية المطلقة والتفرد المطلق في ممارسة العمل، واتخاذ القرارات دون أي حسيب أو رقيب، وهنا تطبق المقولة السائدة بأن "السلطة المطلقة مفسدة مطلقة".

لذا، فإن توضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري يجب أن ينطلق ابتداءً من الفلسفة التي ابتغاها المشرع من وراء منح بعض المؤسسات العامة هذه الصفة، والمتمثلة في رغبة المشرع في خلق كيان إداري قادر على إنشاء وتنظيم وتقديم خدمة عامة بشكل مستقل ومهني ومتكامل، بعيداً عن الإجراءات البيروقراطية والروتين الحكومي. كما أن هذا الاستقلال لا يعني، بأي حال من الأحوال، الخروج عن القوانين والأنظمة المالية والإدارية الناظمة لعمل المؤسسات العامة، أو تحصين القرارات الصادرة عنها وجعلها بمنأى عن الرقابة والمساءلة، بل على العكس من ذلك تماماً، فالاستقلال يعني ممارسة الأعمال والصلاحيات المنصوص عليها قانوناً بشكل مرن وبما يتفق مع طبيعة عمل المؤسسة، فيكون لها صلاحية التعاقد والقيام بكافة الأعمال التي تحقق الأغراض التي أنشئت من أجلها المؤسسة، ووضع اللوائح الداخلية المنظمة لشؤونها المالية والإدارية بالقدر اللازم لممارسة أعمالها، وأن تكون لها موازنتها الخاصة، التي تكون جزءاً من الموازنة العامة، وتخضع لما تخضع له الموازنة العامة من قواعد وأحكام، وأن تعتبر أموالها أموالاً عامة تسري عليها الأنظمة القانونية التي تسري على المال العام، وأن تكون لها صلاحية تنظيم شؤون موظفيها وفق نظام خاص، وذلك بترخيص من الأداة القانونية المنشأة لها، وبخلاف ذلك يسري على موظفيها ما يسري على الموظفين العامين من قواعد وأحكام.

٢. الجهات الرقابية على المؤسسات العامة غير الوزارية

لا بد من التأكيد ابتداءً على أن تبعية العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية لرئيس السلطة الوطنية يثير العديد من الإشكاليات حول مساءلة القائمين عليها، وذلك لعدم

إمكانية مساءلة رئيس السلطة الوطنية من الناحية السياسية، وذلك بحكم طبيعة نظام الحكم القائم لدينا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي يجعل رئيس السلطة الفلسطينية بعيداً عن الرقابة السياسية التي تمارس من قبل المجلس التشريعي.

مع ذلك، يمكن القول إن المؤسسات العامة غير الوزارية تخضع لأنواع أخرى من الرقابة المالية والإدارية والقانونية التي تمارس عليها من قبل جهات متعددة، والتي تتمثل في:

- **مجلس الوزراء:** وذلك من خلال السلطة الإشرافية التي منحها له القانون الأساسي على المؤسسات العامة بموجب المادة (٦٨/٥) التي جعلت من بين صلاحيات رئيس الوزراء الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، والمادة (٦٩) التي جعلت من بين صلاحيات مجلس الوزراء تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. وتطبيقاً لذلك، فقط نصت بعض القوانين الخاصة ببعض المؤسسات العامة على هذا النوع من الرقابة، ومن ذلك مثلاً قانون سلطة النقد رقم (٢) لسنة ١٩٩٧، الذي يوجب على سلطة النقد في المواد (٣٩)، و(٦٦)، و(٦٧) منه أن تقدم لكل من رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء تقارير ربعية وشهرية عن نشاطاتها وسياساتها وبرامجها وبياناتها وميزانياتها وغير ذلك من الشؤون المتعلقة بها. كذلك الحال بالنسبة للقرار بقانون بشأن مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ الذي ألزم في المادة (٤) منه مجلس إدارة المؤسسة برفع تقارير دورية عن أعمال المؤسسة ونشاطاتها وأموالها إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء كل ثلاثة أشهر.

- **المجلس التشريعي الفلسطيني:** وذلك من خلال الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس على السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة، عبر استخدام وسائل الرقابة البرلمانية كالسؤال والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق وغير ذلك، حيث يملك أي عضو من أعضاء المجلس بموجب المادة (٥٦) من القانون الأساسي حق التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لممارسة مهامه النيابية، كما أن لكل عضو بموجب المادة ذاتها حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة، أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم. كما أن للمجلس وفقاً للمادة (٥٨) من القانون الأساسي صلاحية تكوين لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة.

من ناحية أخرى، تلتزم بعض المؤسسات العامة غير الوزارية بتقديم تقرير عن أعمالها للمجلس التشريعي، كما هو الحال بالنسبة لقانون هيئة سوق

رأس المال رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٤، الذي يلزم الهيئة في المادة (٢٣) منه بتقديم نسخة عن تقريرها المالي والإداري السنوي إلى المجلس التشريعي.

● **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** يهدف ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً للمادة (٢٣) من قانونه إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث؛ التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها، وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة. ومن هذا المنطلق، فقد أعطت المادة ذاتها الديوان صلاحية تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش، بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها. وكذلك بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيتها ومعالجتها. كما أن من بين الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وفقاً للمادة (٣١) من قانونه، رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.

● **هيئة مكافحة الفساد:** حيث أن من بين الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ورؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية، ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري، والأحزاب والنقابات ومن في حكمهم، والعاملين في أي منها حتى لو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة.

● **ديوان الموظفين العام:** حيث يمارس ديوان الموظفين العام بموجب المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ مجموعة من الصلاحيات على الدوائر الحكومية. وبالرجوع إلى المادة (١) من القانون ذاته، يتضح أنها تعرّف الدائرة الحكومية بأنها "أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها".

تشمل تلك الصلاحيات التي يمارسها ديوان الموظفين العام الإشراف على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات

الخدمة المدنية بصورة سليمة، والمشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها، والمشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية، ومراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية، ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية، يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام القانون.

سادساً. محاولات لإصلاح المؤسسات العامة غير الوزارية

نتيجة للإشكاليات المتعددة التي تحيط بالمؤسسات العامة غير الوزارية كما سبق أن أوضحنا، فقد أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني العديد من القرارات التي تناولت مجموعة من الجوانب المتعلقة بالمؤسسات العامة غير الوزارية، ومن هذه القرارات:

– قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٠٤ بالمصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية: حيث أشار هذا القرار إلى وجوب تحديد دور الوزارات والهيئات المختلفة بشكل واضح، فيما يتعلق بالموظفين الذين يعملون فيها، ومراجعة دور ديوان الموظفين وحدود عمله ومرجعياته، وما هو دور وزارة المالية، إضافة إلى إلغاء بعض المؤسسات الحكومية، أو إتباعها إما لرئيس الوزراء وإما للوزارات الأقرب لطبيعة عملها، وذلك لتحقيق مبدأ المساءلة أمام المجلس التشريعي.

وفيما يتعلق بالدوائر الحكومية غير الوزارية على وجه التحديد، أشار القرار إلى أن هناك حاجة إلى توضيح دور ومهام جميع الدوائر الحكومية غير الوزارية التي تم إنشاؤها بموجب مرسوم أو قانون، إضافة إلى ضرورة التزام هذه المؤسسات بالإطار القانوني الناظم لعملها، وتحديد آليات المساءلة والمتابعة لعملها.

وعلى الرغم من الخطوات التي تم إنجازها في هذا الإطار من حيث دمج بعض هذه المؤسسات أو إلغاؤها، لا تزال هناك العديد من الخطوات التي يتوجب اتخاذها وفقاً للتوجهات العامة للإصلاح الإداري لمعالجة القضايا المذكورة أعلاه في إطار مراجعة شاملة لإعادة هيكلة الحكومة والمؤسسات التابعة لها، وذلك من خلال:

- إجراء تحليل وتقييم لعدد الوزارات المناسب للحالة الفلسطينية، آخذين بعين الاعتبار الخصوصية الفلسطينية من حيث الموارد المحدودة المتوفرة، وذلك بهدف ترشيد هيكلية الحكومة المركزية.
- عمل مراجعة للهيئات الرسمية العامة غير الوزارية، وإلغاء غير المجدي منها، وإلحاق ما تبقى بمجلس الوزراء، وتحويل جميع المؤسسات التي يكون مضمون عملها ليس حكومياً، إلى منظمات أهلية لا يجوز أن تعامل هي وموظفوها كمؤسسة حكومية، ودمج العديد منها في وزارات ذات علاقة. وقد جرى في هذا الصدد بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥ تحويل مؤسسة فلسطين المستقبل إلى منظمة أهلية وفقاً للقانون، وإلحاق بيت الشعر بوزارة الثقافة، وإلحاق مكتب مستشار الرئيس لحقوق الإنسان بوزارة العدل مع إلغاء المسمى، وإلحاق مؤسسة دار الكرامة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وإلحاق دائرة شؤون العشائر بوزارة الداخلية والأمن الوطني، وإلحاق دوائر الكتب الوطنية بوزارة الثقافة، وإلحاق نادي الفروسية بوزارة الشباب والرياضة، وإلحاق الموظفين المفروزين لمحافظة جنين وحركة الشبيبة بملاك المحافظة، وإلحاق مركز الأبحاث بوزارة التخطيط، وإلحاق مركز التخطيط بوزارة التخطيط، ومركز المعلومات القومي بوزارة الداخلية والأمن الوطني، وإلحاق اللجنة العليا للتمويل والاستثمار بوزارة المالية، وإلغاء لجنة التواصل مع عرب الداخل. كما تطلب هذا القرار من الوزارات المذكورة أعلاه رفع التقارير حول الآلية المنظمة لعملها مع هذه المؤسسات إلى مجلس الوزراء.
- تحديد وتفعيل مرجعية مساءلة الدوائر الحكومية أمام المجلس التشريعي.
- تفعيل الدور الرقابي لديوان الموظفين العام على المعاملات والقرارات ذات الطابع الإداري للوزارات والمؤسسات العامة الحكومية. وقد أصدر مجلس الوزراء في هذا الصدد القرار رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٧، حيث أشار هذا القرار إلى تفعيل الدور الرقابي لديوان الموظفين العام على المعاملات والقرارات ذات الطابع الإداري للوزارات والمؤسسات الحكومية. وتكليف ديوان الموظفين العام بنقل موظف من كل وزارة أو مؤسسة حكومية من حملة الشهادات الجامعية الأولى في الإدارة لديوان الموظفين العام باعتمادهم المالي، على أن يتولى الديوان تدريب هؤلاء الموظفين لتولي مهمة الرقابة الإدارية فيما يخص شؤون الموظفين في تلك الدوائر الحكومية مع ضمان تدويرهم.

التوصيات

- إعادة تعديل القوانين كافة المتعلقة بالمؤسسات العامة غير الوزارية لكي تنسجم مع ما ورد في المادتين (٦٨، و٦٩) من القانون الأساسي.
- وجوب تنظيم كافة المؤسسات العامة غير الوزارية بموجب قوانين تصدر عن المجلس التشريعي، وليس بموجب مراسيم أو قرارات رئاسية كما هو الوضع حالياً، بحيث يحدد القانون آليات مساءلتها وشروط ومعايير شغل وظائفها الرئيسية وحيادية ومهنية شاغليها، مع وجوب تشديد الرقابة على تعيين هؤلاء من قبل لجنة خاصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض مثلاً، والتزامهم كذلك بالعمل مع أي حكومة بغض النظر عن لونها السياسي، وبشكل مهني، وتقديم كافة المعلومات اللازمة لها، وعدم وضع العراقيل في طريق عملها، وأن يكون لكل من هذه المؤسسات العامة غير الوزارية نظام مالي وإداري معتمد لتسهيل مهمة الرقابة والمساءلة على أعمالها.
- إتباع كافة المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء، وذلك حتى يمارس مجلس الوزراء الدور الإشرافي والرقابي المناط به حسب ما هو وارد في القانون الأساسي.
- تفعيل دور المجلس التشريعي حال انعقاده في المصادقة على تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، الذي يتطلب القانون المصادقة عليه.
- وجوب التزام المؤسسات العامة غير الوزارية بتقديم تقارير دورية وسنوية أو عند الطلب عن أعمالها ونشاطاتها إلى كل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، ونشره للجمهور، وذلك حتى يتمكن المجلس والمجتمع المدني من أعمال رقابته السياسية والمالية في هذا الصدد.
- ترشيد إنشاء المؤسسات العامة غير الوزارية، بحيث تكون هناك حاجة ماسة وحقيقية لها، وإعادة توفيق أوضاع المؤسسات العامة غير الوزارية القائمة حالياً؛ سواء بإلغاء غير الضروري منها، ودمج البعض منها في الوزارات القائمة المشابهة لها في العمل.
- إنهاء التضارب الحاصل في تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، والالتزام بأحكام القانون الأساسي الناظمة لذلك.

الهوامش

^١ حول هذه التعريفات، انظر: د. على خطار شطناوي. نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص: ١٢.

^٢ نصت المادة (٦٣) من القانون الأساسي المعدل على أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

تنص المادة (٥/٦٨) من القانون الأساسي المتعلقة بصلاحيات رئيس الوزراء على أن "يمارس رئيس الوزراء ... الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة".

نصت المادة (٩/٦٩) من القانون الأساسي المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء على أن يختص مجلس الوزراء بما يلي "أ. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ب. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. كذلك تجعل المادة (١٠/٦٩) من القانون الأساسي من بين صلاحيات مجلس الوزراء "تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها".

^٣ معن ادعيس. تقرير حول المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٣، ص: ١٠.

^٤ نصت المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ على أن "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

^٥ للمزيد من التفصيل حول الموضوع، انظر تقرير حول الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، كانون الأول ٢٠٠٧، ص: ٦-٩.

منشورات مواطن

سلسلة دراسات وأبحاث

موقع حركات الإسلام السياسي في الثورات الشعبى العربية وفيما بعدها
(دراسة حالة : مصر وتونس)

منذر مشاقي

دراسات في الديمقراطية و وسائل الإعلام
لينة الجيوسي

دراسات في الثقافة والتراث والهوية
شريف كناعنة

العتبة في فتح الإستم
إسماعيل ناشف

العمالة الفلسطينية في إسرائيل ومشروع الدولة الفلسطينية
ليلى فرسخ

مدخل في تاريخ الديمقراطية في اوربا
عبد الرحمن عبد الغني

النساء والقضاء والقانون : دراسة أنثروبولوجية للمحكمة الشرعية في غزة
نهضة يونس شحادة

نساء على تقاطع طرق : الحركة النسوية الفلسطينية بين الوطنية والعلمانية والهوية الإسلامية
إصلاح جاد

في المسألة العربية : مقدمة لبيان ديمقراطي عربي
عزمي بشارة

تمكين الأجيال الفلسطينية : التعليم والتعلم تحت ظروف قاهرة
تفيدة جرباوي و خليل نخلة

”وأمرهم شورى بينهم“ : الإسلاميون والديمقراطية
رجا بهلول

فلسطين الى أين ؟ تلاشي حل الدولتين (باللغة الإنجليزية)
تحرير جميل هلال

الطبقة الوسطى الفلسطينية، بحث في فوضى الهوية والمرجعية والثقافة
جميل هلال

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية
(طبعة ثانية - مزيدة)
جميل هلال

نظريات الانتقال إلى الديمقراطية: إعادة نظر في برادبغم التحول
جونى عاصي

من التحرير إلى الدولة: تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية ١٩٤٨-١٩٨٨
هلغى باومغرتن

تقاسيم زمار الحى - مقالات
فيصل حوراني

بروز النخبة الفلسطينية المعولة (باللغة الانجليزية والعربية)
ساري حنفي وليندا طبر

الحدائة المتقهقرة: طه حسين وأدونيس
فيصل دراج

صفد في عهد الانتداب البريطاني ١٩١٧ - ١٩٤٨
مصطفى العباسي

بالتعاون مع مؤسسة الدراسات الفلسطينية والمقدسية

الجبل ضد البحر
سليم تماري

من يهودية الدولة حتى شارون: دراسة في تناقض الديمقراطية الإسرائيلية
عزمي بشارة

تشكل الدولة في فلسطين (باللغة الانجليزية)

تحرير: مشتاق خان، جورج جقمان، انج أمندسن

مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق السياسية الممكنة
تحرير: وسام رفيدي

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن، ومعهد ابراهيم ابولغد ٢٠٠٤

التربية الديمقراطية، تعلم وتعليم الديمقراطية من خلال الحالات
ماهر الحشوة

حركة معلمي المدارس الحكومية في الضفة الغربية ٢٠٠٠-١٩٦٧
عمر عساف

المجتمع الفلسطيني في مواجهة الاحتلال: سوسولوجيا التكيف المقاوم خلال انتفاضة الاقصى
مجدي المالكي واخرون

اسطورة التنمية في فلسطين : الدعم السياسي والمراوغة المستديمة
خليل نخلة

جذور الرفض الفلسطيني ١٩١٨-١٩٤٨
فيصل حوراني

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني
نضال صبري

هنا وهناك نحو تحليل للعلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز
ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية
جميل هلال

الحركة الطلابية الفلسطينية : الممارسة والفاعلية
عماد غياظة

دولة الدين ، دولة الدنيا : حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية
رجا بهلول

النساء الفلسطينيات والانتخابات ، دراسة تحليلية
نادر عزت سعيد

المرأة وأسس الديمقراطية
رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو : دراسة تحليلية نقدية
جميل هلال

ما بعد اوسلو : حقائق جديدة (باللغة الانجليزية)
تحرير : جورج جقمان

ما بعد الازمة : التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية ، وآفاق العمل
وقائع مؤتمر مواطن ٩٨

التحرر ، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث
وقائع مؤتمر مواطن ٩٧

اشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي
وقائع مؤتمر مواطن ٩٦

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي
محمد حافظ يعقوب

رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات والكيان الفلسطيني
ساري حنفي

مساهمة في نقد المجتمع المدني
عزمي بشارة

حول الخيار الديمقراطي
دراسات نقدية

سلسلة رسائل الماجستير

مرجعية الخطاب السياسي الإسلامي في فلسطين
خالد علي زواوي

الدبلوماسية العامة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية
دلال باجس

الانتخابات والمعارضة في المغرب بين التحول الديمقراطي
واستمراية النظام السلطوي (١٩٩٧-٢٠٠٧)
نشأت عبد الفتاح

عن النساء والمقاومة : الرواية الاستعمارية
أميرة محمد سلّمي

التغيير السياسي من منظور حركات الإسلام السياسي : "حماس" نموذجاً
بلال الشوبكي

المجتمع المدني "بين الوصفي والمعياري" : تفكيك إشكالية المفهوم وفوضى المعاني
ناديا أبو زاهر

النقد والثورة : دراسة في النقد الاجتماعي عند علي شريعتي
خالد عودة الله

حركة "فتح" والسلطة الفلسطينية : تداعيات أو سولو والانتفاضة الثانية
سامر إرشيدي

سلسلة مداخلات وأوراق نقدية

مدخلات حول الدين والديمقراطية والدولة المدنية
تحرير : رجا بهلول

الفلسطينيون على جانبي الخط الأخضر في ظروف سياسية متغيرة
(وقائع ورشة عمل ، ٤-٥ آذار ٢٠١١ في رام الله)

تحرير : حسن خضر

الإعلام الفلسطيني والإنقسام: مرارة التجربة وإمكانيات التحسين
تحرير: خالد الحروب وجمان قنيص

قبل وبعد عرفات: التحول السياسي خلال الانتفاضة الثانية
جورج جقمان

أن تكون عربياً في أيامنا
عزمي بشارة

المنهاج الفلسطيني اشكاليات الهوية والمواطنة
عبد الرحيم الشيخ (محرراً)

الحريات المتساوية حقوق المرأة بين الديمقراطية - الليبرالية وكتب التربية الإسلامية
وليد سالم وإيمان الرطوط

اليسار والخيار الاشتراكي قراءة في تجارب الماضي، واحتمالات الحاضر
داوود تلحمي

تهافت أحكام العلم في إحكام الإيمان
عزمي بشارة

الديمقراطية والإنتخابات والحالة الفلسطينية
وليم نصار

إطار عام لعقيدة أمن قومي فلسطيني
حسين أغا وأحمد سامح الخالدي

نحو أمة جديدة: قراءة في العولمة/ مناهضة العولمة والتحرر الفلسطيني
علاء محمود العزة وتوفيق شارل حداد

التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية
جميل هلال

الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية
طالب عوض وسميح شبيب

الراهب الكوري . . سَفَرٌ وأشياء أخرى
زكريا محمد

واقع التعليم الجامعي الفلسطيني: رؤية نقدية
ناجح شاهين

طروحات عن النهضة المعاصرة
عزمي بشارة

ديك المنارة

زكريا محمد

لثلا يفقد المعنى (مقالات من سنة الانتفاضة الاولى)

عزمي بشارة

في قضايا الثقافة الفلسطينية

زكريا محمد

ما بعد الاجتياح : في قضايا الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية

عزمي بشارة

المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين

وليد سالم

الحركة الطلابية الفلسطينية ومهمات المرحلة تجارب وآراء

تحرير مجدي المالكي

الحركة النسائية الفلسطينية اشكاليات التحول الديمقراطي واستراتيجيات مستقبلية

وقائع مؤتمر مواطن ٩٩

اليسار الفلسطيني : هزيمة الديمقراطية في فلسطين

علي جرادات

الخطاب السياسي المتطور ودراسات أخرى

عزمي بشارة

أزمة الحزب السياسي الفلسطيني

وقائع مؤتمر مواطن ٩٥

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين

زياد ابو عمرو واخرون

الديمقراطية الفلسطينية

موسى البديري واخرون

المؤسسات الوطنية ، الانتخابات والسلطة

اسامة حلبي واخرون

الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربى الحصري واخرون

الدستور الذي نريد

وليم نصار

سلسلة اوراق بحثية

الحركة الطلابية الإسلامية في فلسطين الكتلة الإسلامية . . نموذجاً
دلال باجس

دراسات اعلامية ٢

تحرير: سميح شبيب

دراسات اعلامية

تحرير: سميح شبيب

الثقافة السياسية الفلسطينية

باسم الزبيدي

العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي

ملتون فيسك

الصحافة الفلسطينية المقررة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤

سميح شبيب

التحول المدني وبذور الانتماء للدولة في المجتمع العربي والاسلامي

خليل عثمانة

المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين

خولة الشخشير

التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الاسيرة

خالد الهندي

التحولات الديمقراطية في الاردن

طالب عوض

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين

محمد خالد الازعر

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرباوي

سلسلة التجربة الفلسطينية

شيوعيون في فلسطين : شظايا تاريخ منسي
موسى البديري

ثَمَّنًا لِلشَّمْسِ
عائشة عودة

سَأَحَدُكُمْ عَنْ هَاجِسٍ : مجموعة نصوص أدبية ل أقلام جديدة
تقديم وتحرير هيفاء أسعد

المقاومة الشعبية في فلسطين تاريخ حافل بالأمل والإنجاز
مازن قمصبة

شفيق الحوت
سميح شبيب (محرراً)

أنيس صايغ والمؤسسة الفلسطينية للسياسات، الممارسات، الإنتاج
سميح شبيب (محرراً)

انتفاضة الأقصى : حقول الموت
محمد دراغمة

أحلام بالحرية (الطبعة الثانية)
عائشة عودة

الواقع التنظيمي للحركة الفلسطينية الأسيرة دراسة مقارنة ١٩٨٨-٢٠٠٤
أياد الرياحي

مغدوشة : قصة الحرب على المخيمات في لبنان
ممدوح نوفل

يوميات المقاومة في مخيم جنين
وليد دقة

أحلام بالحرية
عائشة عودة

الجري الى الهزيمة
فيصل حوراني

أوراق شاهد حرب
زهير الجزائري

البحث عن الدولة
ممدوح نوفل

سلسلة مبادئ الديمقراطية

ما هي المواطنة؟	المحاسبة والمساءلة
فصل السلطات	الحريات المدنية
سيادة القانون	التعددية والتسامح
مبدأ الانتخابات وتطبيقاته	الثقافة السياسية
حرية التعبير	العمل النقابي
عملية التشريع	الاعلام والديمقراطية

سلسلة ركائز الديمقراطية

التربية والديمقراطية	رجا بهلول
حالات الطوارئ و ضمانات حقوق الانسان	رزق شقير
الدولة والديمقراطية	جميل هلال
الديمقراطية وحقوق المرأة بين النظرية والتطبيق	منار شوربجي
سيادة القانون	اسامة حلبي
حقوق الانسان السياسية والممارسة الديمقراطية	فاتح عزام
الديمقراطية والعدالة الاجتماعية	حليم بركات

سلسلة تقارير دورية

أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة

واقع التمييز في سوق العمل الفلسطيني من منظور النوع الاجتماعي
صالح الكفري ، خديجة حسين نصر

نحو قانون ضمان إجتماعي لفلسطين

تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية
إعداد: جهاد حرب اشرف: عزمي الشعبي

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية
جميل هلال، عزمي الشعبي وآخرون

الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
سنة عيادات

دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم
احمد مجدلاني ، طالب عوض

