دراسات في
النظام الدستوري الفلسطيني

الدكتور عاصم خليل

BIRZEIT UNIVERSITY
كلية الحقوق والإدارة العامة
Faculty of Law and Public Administration

سلسلة الأبحاث والدراسات (1)

دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني

عاصم خليل

شباط/ فبراير 2015

© جميع حقوق الطبع محفوظة

ISBN: 978-9950-318-46-5

كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت

ص.ب: 14، بيرزيت- فلسطين

هاتف: 2982050(2)972+

فاكس: 2982048(2)972+

بريد إلكتروني: flpa@birzeit.edu

الصفحة الإلكترونية: www.birzeit.edu

تحرير لغوي: أمل زايد

إن محتويات هذا الكتاب، والآراء الواردة فيه، هي من مسؤولية المؤلف، ولا تعبر بحال من الأحوال عن اتجاهات تتبناها كلية الحقوق والإدارة العامة بجامعة بيرزيت (الناشر) أو الإتحاد الأوروبي (الممول)

دراسات في
النظام الدستوري الفلسطيني

الدكتور عاصم خليل

أستاذ مشارك في القانون العام

عميد كلية الحقوق والإدارة العامة

جامعة بيرزيت

2015

تمهيد

انطلاقاً من فكرة أن التعليم يكون بالاستفادة من التجارب السابقة والتعلم من أخطاء وعثرات الماضي لتحقيق نجاح في المستقبل، يأتي هذا الكتاب ليوفر للمهتمين بالقضايا الدستورية مجموعة من الدراسات والأبحاث التي غطت التجارب الدستورية الفلسطينية في الأعوام الماضية، وسلطت الضوء على أبرز الإجراءات الدستورية التي تم اتخاذها في عهد كل من الرئيس الراحل ياسر عرفات والرئيس محمود عباس، وفي الفترة الانتقالية بينهما. وبهذا يمكن دراسة نقاط الضعف والقوة في المسيرة الدستورية الفلسطينية، وتتبع مراحل التغير والتطور على مستوى النظام الدستوري الفلسطيني.

يحتوي هذا الكتاب على خمس دراسات رئيسية تتناول كل واحدة منها التجربة الفلسطينية من جانب دستوري معين، وتتميز هذه الدراسات بكونها مفصلة وتشمل تفاصيل دقيقة لا يمكن اختصارها هنا، لكن يمكن تقديم ومضات تمهيدية عنها.

تناولت الدراسة الأولى «صلاحيات السلطة التنفيذية وامتيازاتها وحدودها...»، حيث تعمق الباحث في تفصيل صلاحيات كل من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء والوزراء أنفسهم، وكذلك صلاحيات الجهات الإدارية المعاونة، إضافة إلى العمل على توضيح العلاقة التي تربط ما بين هذه الجهات.

في حين تأتي الدراسة الثانية، تحت عنوان «عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا، كيف، ولماذا الآن؟» لتتناول عرضاً للمراحل التي مرت بها العملية الدستورية الفلسطينية، بما فيها آليات تبني وتعديل الدستور الفلسطيني، والتمييز بين مشروع الدستور للدولة الفلسطينية والقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، إضافة إلى مناقشة بعض المسائل الشائكة التي تواجهها العملية الدستورية والتي تتمثل بمسألة سمو الدستور على غيره ومسألة تحديد الجهة المخولة بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية.

أما الدراسة الثالثة فقد اختصت بالحديث عن «دور الرقابة الدستورية في تعزيز دولة القانون»، حيث ابتدأت بالتمييز بين ماهية «الدولة القانونية» من جهة، و«دولة القانون» من جهة أخرى، ثم فصلت عملية الرقابة الدستورية ضمن أطر معينة تتمثل بـ: سمو الدستور، والفصل بين السلطات، والرقابة الدستورية وأثرها على مفهوم الفصل بين السلطات والديمقراطية. بعد ذلك، ومن خلال الدراسة الرابعة، يمكن الاطلاع على تفاصيل عملية صناعة الدستور وإجراءات إعداده مع بيان أثر ودور العوامل والمؤثرات الخارجية (الدولية) في تلك العملية.

وأخيراً، جاءت الدراسة الخامسة بعنوان «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية»، وهي الدراسة الأطول في هذا الكتاب، حيث تغطي عدة محاور هامة في المجال الدستوري والتشريعي، ففي الفصل الأول تم العمل على التمييز بين مجموعة من

المفاهيم والمسميات، حيث تم توضيح الفصل بين كل من منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية، والفصل بين السلطات الثلاث، وبين الرئاسة والحكومة، وأخيراً بين ما هو عام وما هو خاص. أما الفصل الثاني منها فقد فصل فيه الباحث عملية صنع القوانين والجهات المخولة بذلك وما يواجه تلك العملية من صعوبات، إضافة إلى تفصيل آليات تنفيذ هذه القوانين من خلال المحاكم بمختلف أشكالها. وفي الفصل الثالث تم التطرق للجانب المتعلق بالمال العام من حيث مبادئ وآليات حمايته وكيفية إصلاح إدارة هذا المال. وتختتم الدراسة بفصل أخير يتناول العلاقة بين الدين والدولة وكل ما ورد بهذا الخصوص في القوانين والتشريعات الفلسطينية وعلى رأسها مشروع الدستور الفلسطيني والقانون الأساسي من تحديد للتوجه الديني للدولة من حيث كونها «إسلامية» أم «علمانية» وما يتعلق بالأديان الأخرى في الأراضي الفلسطينية، وأبرز نقاط التقاطع والخلاف التي قد تبرز نتيجة لهذا البعد الديني في التشريعات الفلسطينية.

كما يحتوي الكتاب على سبع ملاحق، من بينها مقارنة بعض ما ورد في القانون الاساسي ومشروع دستور دولة فلسطين. كما تضمنت الملاحق النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية والميثاق الوطني الفلسطيني، إضافة إلى وثيقة إعلان الإستقلال.

إن الدراسات طي هذا الكتاب تمت كتابتها ونشر أغلبها في فترات زمنية مضت، على مدى السنوات الثمانية الماضية، ومنذ ذلك الحين شهدت الساحة الدستورية والتشريعية الفلسطينية مجموعة من التغيرات والتحولات - الهامشية والمفصلية - والتي بدورها أدت أحياناً إلى إثبات توقعات وفرضيات الباحث وإلى مخالفتها أحياناً أخرى. وهذا لا يقلل بأي شكل من الأشكال من أهمية وغنى هذه الدراسات التي ارتأينا المحافظة على صيغتها التي نشرت فيها أول مرة، دون تحديث أو تغيير؛ نظراً لأهميتها ومغزاها في ظل الظروف التي واكبت كتابتها، فأي تغيير فيها قد يضر بالفكرة والهدف الرئيسيين لهذه الدراسات، لذا كان من الأهمية بمكان إدراجها بنصها الأصلي.

ولكن لا بد من التأكيد على ضرورة وأهمية قيام الباحثين بمواكبة ودراسة وتقصي التغيرات والتحولات التي طرأت، وتحليل السياسات الدستورية والتشريعية الفلسطينية الحالية والجديدة، فالدراسات المشمولة هنا تبقى عبارة عن تحليلات اعتمدت على ما كان يعتقده الباحث في حينه، واكتسبت قيمتها ضمن الإطار الزمني والتاريخي في ذلك الوقت. وبالتالي تحتوي هذه الأوراق البحثية والدراسات على تفاصيل ومعلومات قد تحتاج إلى تحديث وإعادة تقييم ودراسات جديدة في ظل التغيرات الطارئة على الساحة الفلسطينية وخاصة الدستورية منها.

ونظراً إلى إدراج هذه الدراسات بالشكل الأصلي الذي نشرت فيه للمرة الأولى، سيلاحظ وجود نماذج مختلفة من التوثيق العلمي في بعض هذه الأبحاث والدراسات. وبما أن الكتاب مقسم إلى دراسات منفصلة فلن يؤثر اختلاف أساليب التوثيق بشكل الكتاب وتنظيمه. كما لا بد وأن يفيد ذلك الطلبة وجمهور القراء، من خلال تعريفهم بطرق وأساليب توثيق مختلفة يتم اتباعها خلال العمل على مثل هذا النوع من الدراسات والأبحاث.

واخيراً، لا بد من التأكيد على أن الهدف من إصدار هذا الكتاب هو أكاديمي بحت، وليس سعياً لأي شكل من أشكال الربح التجاري أو المادي؛ فهذا الكتاب مخصص لغايات الاستفادة منه من قبل طلبة مساقات القانون الدستوري والقانون الإداري والنظام السياسي الفلسطيني في كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت وفي الجامعات الفلسطينية بالإضافة إلى المهتمين بالقضايا الدستورية. ذلك ويُحتفظ بحق نشر الدراسات الواردة فيه لجهات النشر الأصلية، وقد تمت الإشارة في بداية كل دراسة حول المكان الذي نشرت فيه الدراسة الأصلية. علماً بأن الدراسة الأولى في هذا الكتاب لم يسبق نشرها سابقاً، وهي دراسة تمت مراجعتها وتحكيمها وإقرارها في كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت. وقد ارتأى المؤلف أن يراجع الكتاب بدراساته المختلفة لغوياً ونحوياً، ومراجعة التوثيق، ليتناسب مع التجميع في هذا الكتاب، دون المساس بالمحتوى الأصلي للدراسات المنشورة سابقاً.* ختاما، أشكر الزميل الأستاذ رشاد توام، منسق وحدة البحث العلمي والنشر، لإشرافه على إخراج هذا الكتاب.

الباحث

---

* للمؤلف عدد من الدراسات المنشورة الأخرى في النظام الدستوري الفلسطيني أبرزها:

- عاصم خليل ورشاد توام. *فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني: مقاربات استراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني*. البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات)، 2014.
- عاصم خليل. *«قانون» التشريع و«قانون» الحرية: هل الديمقراطية بديل عن حكم القانون*. رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسات الديمقراطية (مواطن)، 2013.
- Asem Khalil. "Beyond the Written Constitution: Constitutional Crisis of, and the Institutional Deadlock in, the Palestinian Political System as Entrenched in the Basic Law." *International Journal of Constitutional Law* 11 (2013): 34-73.
- Asem Khalil. "Constitution-Making and State-Building: Redefining the Palestinian Nation." In: Rainer Grote and Tilmann Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, pp.583-596, Oxford University Press, 2012.
- Asem Khalil. "Quelle système politique pour la Palestine? Leçons tirées de la crise politique de l'Autorité Palestinienne et de l'impasse institutionnelle conformément à la Loi Fondamentale.» In: Raphaël Porteilla, Jaques Fontaine, Philippe ICARD, et André Larceneux, *Quel État? Pour Quelle Palestine?* pp. 343-356. Paris: L'Harmattan, 2011.
- Asem Khalil. "Socioeconomic Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries." *International Journal of Refugee Law* 23, no. 4 (2011): 680-719.
- Asem Khalil. "From Constitutions to Constitutionalism in Arab States: Beyond Paradox to Opportunity." *Transnational Legal Theory,* Volume 1, no. 3, (2010): 421-451.
- Asem Khalil. "Formal and Informal justice in Palestine: Dealing with the Legacy of Tribal Law." *La tribu à l'heure de la globalisation, Etudes Rurales,* no. 184, (2009): 169-183.

المحتويات

الدراسة الأولى

صلاحيات السلطة التنفيذية وإمتيازاتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية 13

مقدمة 14

الفصل الأول: رئيس السلطة الفلسطينية 17

المبحث الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الفلسطينية وعلاقته بالمجلس التشريعي 19

المبحث الثاني: علاقة رئيس السلطة الفلسطينية بالسلطة القضائية 31

المبحث الثالث: الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة الفلسطينية وعلاقته بمجلس الوزراء والجهاز الإداري . 33

الفصل الثاني: مجلس الوزراء، الوزراء، والإدارة المعاونة 59

المبحث الأول: صلاحيات مجلس الوزراء. 61

المبحث الثاني: صلاحيات رئيس الوزراء والوزير 83

المبحث الثالث: الإدارة المركزية المعاونة. 88

خاتمة: 95

لائحة المراجع: 100

الدراسة الثانية

عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟ 101

مقدمة 102

الفصل الأول: أي دستور لأي نظام قانوني فلسطيني؟ 106

المبحث الأول: الخبرات الدستورية التي عرفتها الأراضي الفلسطينية. 106

المبحث الثاني: قانون أساسي أم دستور؟ 109

المبحث الثالث: طريقة تبني وتعديل الدستور الفلسطيني 113

الفصل الثاني: إشكاليات دستورية 116

المبحث الأول: سمو الدستور على باقي القوانين 116

المبحث الثاني: من له الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية؟ 118

المبحث الثالث: الدستور والديمقراطية 121

المبحث الرابع: الدستور والدين 123

خاتمة 126

لائحة المراجع 128

الدراسة الثالثة

دور الرقابة الدستورية في تعزيز دولة القانون: الحالة الفلسطينية 131

مقدمة 132

الفصل الأول: من الدولة القانونية إلى دولة القانون 134

المبحث الأول: الدولة القانونية 134

المبحث الثاني: دولة القانون 135

المبحث الثالث: التمييز بين الدولة القانونية ودولة القانون 136

الفصل الثاني: شرعية الرقابة الدستورية في الأنظمة القانونية المعاصرة 138

المبحث الأول: الرقابة على دستورية القوانين وسمو الدستور 138

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين والفصل بين السلطات 139

المبحث الثالث: الرقابة على دستورية القوانين والديمقراطية 141

خاتمة 143

لائحة المراجع: 145

الدراسة الرابعة

صناعة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني 147

مقدمة 148

المحور الأول: «نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]» 150

المحور الثاني: إجراءات إعداد الدستور 156

المحور الثالث: الآثار التي أفرزها المجتمع الدولي على النظام الدستوريّ الفلسطيني .. 162

خاتمة 165

لائحة المراجع: 169

الدراسة الخامسة

الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية 173

مقدمة 174

الفصل الأول: المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات 180

المبحث الأول: الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية 181

المبحث الثاني: الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ... 189

المبحث الثالث: الفصل بين الرئاسة والحكومة 194

المبحث الرابع: الفصل بين ما هو عام وما هو خاص 196

الفصل الثاني: عملية صنع القوانين وآليات تنفيذها 197

المبحث الأول: العملية التشريعية 197

المبحث الثاني: آليات تنفيذ القانون 199

الفصل الثالث: إدارة المال العام 203

المبحث الأول: الحماية الدستورية للمال العام 203

المبحث الثاني: إصلاح إدارة المال العام 206

الفصل الرابع: التوجهات العلمانية/الدينية للدولة 208

المبحث الأول: الإسلام هو الدين الرسمي 209

المبحث الثاني: الإشارة الدستورية للشريعة 211

المبحث الثالث: طريقة ثالثة لفهم العلاقة بين الدين والدولة 213

المبحث الرابع: مساحات ممكنة للصراع بين الدستور والشريعة 217

لائحة المراجع : 221

الملاحق 231

الملحق الأول: مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات 232

الملحق الثاني: إجراءات العملية التشريعية 237

الملحق الثالث: عينة عن بعض استطلاعات الرأي 238

الملحق الرابع: مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع دستور دولة فلسطين 242

الملحق الخامس: الميثاق الوطني الفلسطيني (1968) 256

الملحق السادس: النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية 260

الملحق السابع: وثيقة إعلان الإستقلال 265

الدراسة الأولى

صلاحيات السلطة التنفيذية وإمتيازاتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية

تنويه: هذه الدراسة محكمة، وتمت إجازتها للنشر من قبل كلية الحقوق والإدارة العامة بجامعة بيرزيت عام 2010، وقد أعدت بدعم من المشروع الفرنسي الداعم للكلية.

تغطي الدراسة فترة السلطة الفلسطينية ما بين 1994-2009، مع التركيز على الفترة التي تلت تبني القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

تم توثيق هذه الدراسة باستخدام نظام شيكاغو (Chicago Manual of Style)، أسلوب «المؤلف-العنوان».

مقدمة

إن أحد مهام القانون الإداري الرئيسية هو حكم الإدارة من حيث تنظيمها وتحديد صورها وأنواعها، وبما أن الدولة هي أهم أشخاص القانون العام، فإن دراسة صور التنظيم الإداري المختلفة في الدول تحتل مكانة رئيسية ضمن حقل القانون الإداري. والمركزية الإدارية هي شكل من تنظيم المرافق العامة،[1] بل إنها أقدم صورها، وهي تعني تركيز مظاهر الوظيفة الإدارية في يد هيئة واحدة، هي السلطة المركزية، دون مشاركة هيئات محلية منتخبة أو مرافق عامة مستقلة. إلا أنه، ومع تطور الدول وتنوع وظائف الدولة ومهامها، بدأت السلطة المركزية بتفويض جزءٍ من صلاحياتها الإدارية تدريجياً للتخفيف من حدة المركزية المطلقة، عن طريق أسلوب عدم التركيز الإداري أولاً، وذلك لضمان حسن سير عمل الجهاز الإداري وفعاليته وقربه من المواطنين.[2] إلا أن مثل هذا التفويض قد يصل إلى درجة أعمق، حيث يقوم المشرّع بمنح هيئات محلية منتخبة أو مرافق عامة مستقلة صلاحيات إدارية كانت بالأصل لسلطات الدولة المركزية (اللامركزية الإقليمية[3] والمرفقية).[4]

والسلطة الفلسطينية نشأت بموجب اتفاقيات أوسلو التي نظمت طريقة عمل مجلس السلطة أولاً والمجلس التشريعي المنتخب ثانية. بالمقابل، ورثت السلطة الفلسطينية قوانين كانت سارية على الضفة الغربية وقطاع غزة تعود إلى الدولة العثمانية، والانتداب البريطاني، والحكم المصري على قطاع غزة والأردني في الضفة الغربية، بالإضافة إلى مجموعة كبيرة من الأوامر العسكرية التي عدلت القانون الساري ليتناسب مع الوضع الجديد ومصالح دولة الاحتلال، ومنها إنشاء الحكم العسكري ومن ثم الإدارة المدنية لإدارة شؤون المدنيين الفلسطينيين، ولكنها أبقت على النظامين القانونيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

بالإضافة إلى ما سبق، تعاملت السلطة الفلسطينية مع إرثٍ تاريخيٍّ لمنظمة التحرير وكادرها، الذين تم توطينهم في الأراضي الفلسطينية الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية وفي مؤسساتها. وبالرغم من أهمية التنظيم الإداري على مستوى منظمة التحرير، إلا أن هذا البحث يُعنى بشكل أساسي بالتنظيم الإداري للسلطة الفلسطينية. فبالرغم من أن السلطة ليست بدولة، لأنها تفتقر للسيادة الخاصة بالدول، ولأن إسرائيل ما زالت تحتل الأرض الفلسطينية منذ عام 1967، وبالرغم من أن

(1) يدل هذا التعبير على النشاط الذي تأخذه الإدارة على عاتقها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لتلبية حاجة للمصلحة العامة. للمزيد حول هذا الموضوع، راجع: أوليفيه دوهاميل وايف ميني، *المعجم الدستوري* (ترجمة منصور القاضي وزهير شكر) (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1996)، 1054 - 1057؛ محمد رفعت عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام القانون الإداري* (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005)، 114-118.

(2) للمزيد حول عدم التركيز الإداري (أو اللاتمركز الإداري أو اللا وزارية أو اللاحصرية)، راجع: علي شطناوي، *مبادئ القانون الإداري الأردني* (عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994)، 205-221؛ عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام*، 119-124؛ جورج سعد، *القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية* (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2006)، 23-25.

(3) للمزيد حول اللامركزية الإقليمية، راجع: علي شطناوي، *مبادئ القانون الإداري الأردني*، 311-333؛ دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 912-913؛ عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام*، 132-140؛ سعد، *القانون الإداري*، 26-30.

(4) راجع: عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام*، 123-124.

فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة ليسوا مواطنين بالمعنى القانوني للكلمة، بل عديمي الجنسية، إلا أن السلطة الفلسطينية ومؤسساتها دخلت في علاقة مباشرة مع فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة، من حيث كونها منتخبة من جهة، ومن حيث تقديمها لخدمات تقدمها عادة الدولة لمواطنيها من جهة أخرى، وهو ما جعلها تحصل على الشخصية القانونية العامة بموجب القانون الفلسطيني، كما آلت إليها الصلاحيات التي كانت تخص السلطات المركزية للدول التي حكمت فلسطين.

في هذا الخضم الهائل من القوانين والأنظمة القانونية المختلفة والمتناقضة أحياناً، كانت مهمة السلطة الفلسطينية، تتمثل ببناء المؤسسات تحضيراً للدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى توحيد القوانين الفلسطينية، فإذا ما راقبنا هاتين العمليتين يبدو أن السلطة الفلسطينية تبنت أساساً المركزية الإدارية، لكنها طعّمتها ببعض عناصر عدم التركيز الإداري لتسهيل تقديم الخدمات للمواطنين من جهة، متجاوزة بذلك قدر الإمكان الصعوبات التي تنشأ عن الفصل الجغرافي القائم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بل وحتى بين مناطق الضفة الغربية نفسها، ومن جهة أخرى قامت السلطة الفلسطينية بتدعيم أهم ركائز اللامركزية الإدارية عن طريق إجراء أول انتخابات محلية (وإن على مراحل) في معظم مدن وقرى الضفة الغربية وقطاع غزة، ومنح الهيئات المحلية الشخصية الاعتبارية بموجب القانون.[5] كما تم إنشاء العديد من الهيئات والمؤسسات العامة، ومنحها الشخصية الاعتبارية المستقلة لتقوم بإدارة مرفق عام.

إن التوجه التدريجي نحو منح صلاحيات أصيلة لهيئات محلية منتخبة ليس تنازلاً من قبل السلطة المركزية عما كان لها من صلاحيات، إلا أنه مع ذلك مرهون بما يمنحه القانون، إذ يفرض تحديدات من حيث امتدادها (نطاق جغرافي وإداري معين)، كما أنه يمنح السلطة المركزية، عن طريق وزير مختص (وزير الحكم المحلي بالنسبة للهيئات المحلية)، سلطات رقابية واسعة على أعمالها ضمن حدود القانون، بالتالي فإن النظام الإداري الفلسطيني ما زال يتمحور حول السلطات المركزية، سواء كان رئيس السلطة، الذي يمارس مهامه التنفيذية على الوجه المبين في القانون الأساسي؛[6] أو عن طريق مجلس الوزراء، الذي يعتبر «الأداة التنفيذية والإدارية العليا؛»[7] أو عن طريق الوزراء كل في حدود وزارته.

يهدف هذا البحث التعريف بالسلطات المركزية والنظام الإداري الفلسطيني بعد قيام السلطة الوطنية على جزء من الأرض الفلسطينية المحتلة، وسيتم الاعتماد بشكل أساسي على الأدبيات ذات العلاقة بالتنظيم الإداري وخاصة تلك المتعلقة بالسلطة المركزية. أما من حيث تطور النظام الإداري الفلسطيني بعد قيام السلطة الفلسطينية، وطريقة عمل السلطات المركزية، فسيتم الاعتماد بشكل رئيسي على التشريعات الصادرة عن السلطة الفلسطينية ذات العلاقة بالنظام الإداري الفلسطيني.

(5) بموجب المادة (3) من قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية (قانون الهيئات المحلية الفلسطينية).

(6) المادة (38) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (القانون الأساسي المعدل).

(7) المادة (63) من القانون الأساسي المعدل.

كما سيتم مراجعة المراسيم والقرارات الصادرة عن كل من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء والوزراء، منذ عام 2003 أي بعد دخول القانون الأساسي المعدل حيز التنفيذ، حيث سيتم قياس مدى احترام وانسجام ممارسة السلطة التنفيذية المركزية مع ما لها من صلاحيات بموجب القانون الأساسي المعدل.[8]

يمكن تقسيم الإدارة المركزية إلى: إدارة مركزية تنفيذية وإدارة مركزية معاونة، حيث تتكون الأخيرة من أجهزة أو هيئات مستقلة تكون من بين مهامها الرقابة على الإدارة المركزية التنفيذية، أو تقديم الاستشارة الضرورية لها، للقيام بمهامها على أكمل وجه. إلا أن مهام الإدارة المركزية المعاونة، الرقابية والاستشارية، قد تتجاوز السلطة المركزية التنفيذية لتصل إلى هيئات الدولة كافة، بما فيها الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، بل وحتى السلطات العامة الأخرى، مثل المحاكم والمجلس التشريعي، شريطة أن تنحصر مهامها الرقابية والاستشارية على الأعمال الإدارية لهذه الهيئات وليس على أعمالها التشريعية، السياسية-الحكومية، والقضائية. وتشمل الإدارة المركزية التنفيذية رئيس السلطة الفلسطينية، مجلس الوزراء، الوزارات، والحكام الإداريين (المحافظ). أما الإدارة المركزية المعاونة فهي تشمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الفتوى والتشريع، وديوان الموظفين.

ينطلق هذا البحث من إدعاءين رئيسيين: أولاً: إن الإدارة مسؤولة عن التنفيذ العملي لوظائف الدولة وجعلها واقعاً ملموساً، ولهذا السبب فإن جذورها متأصلة بالقانون الدستوري.[9] إذ إن الدستور هو الأساس المباشر وغير المباشر الذي يرتكز عليه وجود أجهزة الدولة ويستند عليه سلطانها.[10] لا يمكن إذن أن تتحدد الإدارة والقانون الإداري بصورة مستقلة، إذ أنه انطلاقاً من الدستور يمكن اعطاؤها تعريفها.[11] ثانياً: لا يمكن النظر إلى الإدارة كونها جهاز دولة بمعزل عن النظام السياسي ككل، فقواعد اللعبة السياسية، ونموذج العلاقة القائمة بين السلطات العامة، ووضع القوى السياسية تؤثر جميعاً في انتظام الإدارة الداخلي وتحدد جدارتها في العمل. ولذلك فإن التوازنات الإدارية تتوقف بشكل أساسي على المبادئ التي يقوم عليها النظام العام.[12] انطلاقاً مما سبق، سوف يتم التعرض لسلطات رئيس السلطة الفلسطينية أولاً، يليه تقديم للسلطات المركزية التنفيذية والمعاونة، على أن يتم وضع الصلاحيات الإدارية في إطارها الدستوري وضمن علاقات القوى والتفاعلات السياسية التي تحيط بها.

(8) إن السبب من وراء الاكتفاء بمراجعة ما صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية من قرارات ومراسيم منذ العام 2003 هو أن المعيار المعتمد لتحديد صلاحيات كل من رئيس السلطة ومجلس الوزراء هو القانون الأساسي المعدل.

(9) للمزيد حول علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري، راجع: عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام*، 18-20؛ محيي الدين القيسي، *القانون الإداري العام* (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007)، 6؛ سعد، *القانون الإداري*، 17-18؛ نواف كنعان، *القانون الإداري (الكتاب الأول)* (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2002)، 97-105.

(10) دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 37.

(11) جورج ڤوديل وپيار دلڤولڤيه، *القانون الإداري (الجزء الأول)*، (ترجمة منصور القاضي) (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008)، 7.

(12) دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 40.

الفصل الأول:

رئيس السلطة الفلسطينية

ينتخب رئيس السلطة انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني،[13] وتكون مدة ولايته أربع سنوات، ويحق له ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على ألا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين.[14] وبحكم انتخابه الشعبي المباشر فإن الرئيس غير مسؤول أمام المجلس التشريعي، والوسيلة الوحيدة لشغور منصبه في غير حالة الوفاة والاستقالة التي يوافق عليها المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، هي فقدان الأهلية القانونية، وهو ما يتم بناءً على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.[15]

لكن الدول التي تعطي لرئيس الدولة صلاحيات تنفيذية دون أن يكون مسؤولاً (سياسياً) أمام البرلمان، تتبنى في العادة آليات لضمان مسؤولية جهة ما لما يقوم به رئيس الدولة من مهام كجزء من السلطة التنفيذية.[16] هذا هو الحال في فرنسا حيث يمارس رئيس الدولة صلاحياته التنفيذية من خلال مجلس الوزراء (الذي يكون جزءاً لا يتجزأ منه ويرأس جلساته) ويوقع رئيس الوزراء أو الوزير المعني بجانب رئيس الدولة في ممارسة الصلاحيات التنفيذية.[17] بهذا المعنى جاء القانون الأساسي مبتوراً بسبب ورود صلاحيات تنفيذية لرئيس السلطة دون أن يكون الرئيس جزءاً من مجلس الوزراء، ودون أن يلزم القانون الأساسي رئيس السلطة بالحصول على توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص على ما يتم اتخاذه من إجراءات لضمان مسؤولية الأخيرين أمام المجلس التشريعي.

ينص القانون الأساسي المعدل صراحة على أنه «فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء»[18] كما نص على أن رئيس السلطة الفلسطينية يمارس «مهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون.»[19] إلا إن إفراد باب خاص لرئيس السلطة قبل السلطة التشريعية والتنفيذية دليل على تبني القانون الأساسي للمنطق الذي يقوم عليه الفصل الحديث بين السلطات، الذي يقوم

(13) المادة (34) من القانون الأساسي المعدل.

(14) المادة (36) من القانون الأساسي المعدل، بعد أن تم تعديلها بموجب القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م (القانون الأساسي لسنة 2005).

(15) المادة (37) من القانون الأساسي المعدل والمادة (5/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 (قانون المحكمة الدستورية العليا).

(16) حول مفهوم السلطة التنفيذية أو الإجرائية، راجع: ڤوديل ودلڤولڤيه، *القانون الإداري*، 8-16.

(17) معهد الحقوق، *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني* (بيرزيت: معهد الحقوق، 2007)، 88؛ ڤوديل ودلڤولڤيه، *القانون الإداري*، 19-25.

(18) المادة (63) من القانون الأساسي المعدل.

(19) المادة (38) من القانون الأساسي المعدل.

على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث وليس الاستقلال بين الأجهزة الرئيسية التي تمارس هذه السلطات. بهذا المعنى، لا يمكن اعتبار رئيس السلطة على أنه جهاز تنفيذي وحسب، فهو بعكس الأجهزة الحكومية الرئيسية الثلاث (البرلمان والحكومة والمحاكم) يرتبط ويعكس وحدة وسمو الدولة والأمة وليس محدودية الأجهزة التي تمارس سلطاتها الثلاث. وقد ميز مشروع الدستور الفلسطيني (المسودة الثالثة) بين صلاحيات رئيس الدولة من جهة، وصلاحياته التنفيذية من جهة أخرى،[20] وهو تأثر واضح بما ورد في الدستور الفرنسي.[21]

كما أن كون مجلس الوزراء يعتبر السلطة التنفيذية والإدارية العليا لا يعني بأن صلاحيات الرئيس، كسلطة إدارية مركزية، محصورة بما ورد في القانون الأساسي، إذ إن التحديد هنا للمهام التنفيذية، أي تلك المرتبطة بوضع برنامج سياسي عام والعمل على تنفيذه بالإضافة إلى الإشراف على الإدارة في الدولة. لهذا يجب الإشارة أيضاً إلى وجود صلاحيات إدارية لرئيس السلطة الفلسطينية أساسها القانوني نجده خارج القانون الأساسي، بل، في بعض الأحيان، خارج التشريعات الصادرة عن السلطة الفلسطينية نفسها.[22]

بالإضافة إلى صلاحياته «التنفيذية» التي نص عليها القانون الأساسي، لرئيس السلطة بعض الصلاحيات «التشريعية» و«القضائية». يمارس رئيس السلطة هذه الصلاحيات عن طريق مراسيم أو قرارات إلا أنه لا يمكن اعتبارها «قرارات إدارية» بالمعنى الدقيق، والرقابة عليها ليست لمحكمة العدل العليا الفلسطينية.[23] وهذا لا يعني تحصين بعض القرارات الإدارية، بل يعني ببساطة بأن مثل هذه القرارات لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية من حيث الموضوع، وإن صدرت من حيث الشكل عن سلطة إدارية مركزية. كذلك الأمر بالنسبة للحكومة، فهي عندما تقوم بمهام تشريعية، مثل تبني لوائح تنفيذية أو أنظمة، فإنها تقوم بممارسة السلطة التشريعية، شريطة أن تحترم الهرمية القانونية. بهذا المعنى، فإن مثل هذه الصلاحيات تدخل ضمن مواضيع القانون الدستوري وليس القانون الإداري.

(20) تنص المادة (112) من المسودة الثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، يحمي الدستور ووحدة الشعب، ويضمن استمرار بقاء الدولة والاستقلال الوطني، والسير المنتظم للسلطات العامة. ويُمارس اختصاصاته، وتحدد مسؤولياته وفقاً لأحكام الدستور. وفيما عدا ما يتم إسناده دستوريًا إلى رئيس الدولة من اختصاصات تكون الاختصاصات التنفيذية والإدارية للحكومة من اختصاص مجلس الوزراء.»

(21) للمزيد حول صلاحيات رئيس الجمهورية في الجمهورية الخامسة، راجع: دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 658-662.

(22) سيحاول هذا البحث تغطية هذه الصلاحيات الموجود في نصوص تشريعية مختلفة قدر الإمكان وإن تم الاعتماد بالأساس على ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات الأخرى الصادرة عن السلطة الفلسطينية.

(23) بموجب المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م: «تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: ... 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. 3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6- سائر المنازعات الإدارية. 7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.»

المبحث الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الفلسطينية وعلاقته بالمجلس التشريعي

المطلب الأول: علاقة رئيس لسلطة بالمجلس التشريعي

بالإضافة إلى دور الرئيس في عملية التشريع، ترك القانون الأساسي والتشريعات الأخرى مساحات واسعة لتدخل رئيس السلطة بالمجلس التشريعي كمؤسسة. فرئيس السلطة هو من يفتتح الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي.[24] كما ونص النظام الداخلي للمجلس التشريعي[25] بأن انعقاد المجلس في دورته العادية السنوية يتم أيضاً بدعوة من رئيس السلطة الوطنية،[26] لكنه لم ينص على صلاحية للرئيس بدعوة المجلس التشريعي إلى الانعقاد في دورة «غير عادية.»[27] إلا أن النظام الداخلي يتحدث عن إمكانية انعقاد المجلس في «جلسة طارئة»[28] أو في «جلسة سرية»[29] بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، بالإضافة إلى رئيس المجلس، أو طلب كتابي مقدم من ربع أعضاء المجلس.

تجدر الإشارة إلى أن مدة ولاية المجلس التشريعي، كما هي مدة ولاية رئيس السلطة الفلسطينية قبل التعديل الذي تم على القانون الأساسي عام 2005 كانت الفترة الانتقالية. قبل ذلك الحين، لم تكن هناك أية إشارة إلى انتخابات دورية. فإذا علمنا أن المرحلة الانتقالية، بموجب اتفاقيات أوسلو، كانت تعني فترة خمس سنوات من تاريخ توقيع اتفاقية غزة وأريحا أولاً (عام 1994)، فإن النص على ذلك في القانون الأساسي كما أقره المجلس التشريعي عام 1997 كان طبيعياً وإن كانت المدة المتبقية هي سنتان فقط. إلا أن عدم تنفيذ ما ورد في بنود الاتفاقية الانتقالية وعدم التوصل لاتفاق حل دائم عام 1999 أدى بالمجلس التشريعي لتمديد فترة ولايته لسنة أخرى، وهو ما يعدّ إقراراً منه على أن مدة ولايته

(24) المادة (52) من القانون الأساسي المعدل والمادة (110) من قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الإنتخابات (قانون الانتخابات).

(25) المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 (النظام الداخلي للمجلس التشريعي).

(26) انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2006م بشأن دعوة المجلس التشريعي للانعقاد والصادر بتاريخ 2006/2/5 (بعد الانتخابات التشريعية الثانية)، التي يدعو فيها المجلس التشريعي إلى الانعقاد لانتخاب هيئة المكتب بالاقتراع السري بتاريخ 2006/2/18. كما أشار المرسوم إلى أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يفتتح الدورة العادية بإلقاء خطاب سياسي شامل. وقد قام الرئيس عباس بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد بموجب المرسوم رقم (27) لسنة 2007م بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية (بعد انتهاء حالة الطوارئ) إلا أن المجلس التشريعي لم يتمكن من الانعقاد.

(27) أي خارج فترة انعقاد المجلس على دورتين كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول. وهذا ينسجم مع ما منحه القانون الأساسي لرئيس السلطة من تبني قرارات بقوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير انعقاد المجلس التشريعي (المادة (43) من القانون الأساسي المعدل)، وهو ما سنأتي على تفصيله فيما بعد.

(28) المادة (22) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(29) المادة (25) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

تمتد فقط للمرحلة الانتقالية، على أن تتم انتخابات رئاسية ونيابية أخرى بعد قيام الدولة الفلسطينية. إلا أن قيام الانتفاضة الثانية وعدم التوصل لاتفاق نهائي وامتداد المرحلة الانتقالية في الزمان أدى إلى بقاء كل من رئيس السلطة وأعضاء المجلس التشريعي في مناصبهم. بل إن رئيس السلطة الفلسطينية قام عام 2002 بإصدار القانون الأساسي (الذي أقره المجلس التشريعي عام 1997)، والذي ينص على سريانه في الفترة الانتقالية (التي كان من المفروض أنها انتهت عام 1999)![30]

لكن التعديل الذي طرأ على القانون الأساسي عام 2005 حدد ولاية رئيس السلطة وأعضاء المجلس التشريعي بأربع سنوات،[31] وأضاف بأن مدة الأربع سنوات بالنسبة للمجلس التشريعي يتم احتسابها من تاريخ انتخابه وأنها تجري مرة كل أربع سنوات بصورة دورية،[32] وأن ولاية المجلس التشريعي القائم تنتهي عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية.[33] هذا يعني بأن المجلس التشريعي القائم لا تنتهي ولايته بإجراء انتخابات تشريعية جديدة، بل تمتد إلى حين أداء اليمين الدستورية. في المقابل نص قانون الانتخابات الجديد رقم (9) لسنة 2005 في نفس اليوم الذي

(30) تجدر الإشارة إلى صدور مرسوم رئاسي رقم (1) لسنة 2002م (صادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2002/3/5) يمدد فيه فترة الدورة الحالية للمجلس التشريعي ولمدة أقصاها ثلاثة أشهر. كما وصدر مرسوم رئاسي رقم (3) لسنة 2002م (صادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2002/6/5) بشأن تمديد الدورة الحالية للمجلس التشريعي. لم يجد الباحث أي مراسيم أو قرارات غير ما سبق تشير إلى تمديد دورات المجلس التشريعي، قبل إجراء الانتخابات التشريعية الثانية. مع ذلك، يبدو من المراجعة الدقيقة للقانون الأساسي والقوانين السارية أنه لا توجد إشارة لا من قريب و لا من بعيد لوجود مثل هذا الاختصاص (تمديد ولاية المجلس التشريعي) لرئيس السلطة أو حتى للمجلس التشريعي نفسه.

(31) المادة (1) من القانون الأساسي لسنة 2005.

(32) المادة (47) من القانون الأساسي المعدل بعد إضافة الفقرة 3 بموجب القانون الأساسي لسنة 2005.

(33) فإذا علمنا أن انتخاب أعضاء المجلس التشريعي الثاني تم في 2006/1/25 فهل هذا يعني بأن ولاية المجلس التشريعي تمتد حتى تاريخ 2010/1/25 (بحكم نص القانون الأساسي الموجب لانتخابات دورية كل أربع سنوات)؟ إن ولاية المجلس التشريعي لا تنتهي بمرور أربع سنوات على موعد الإقتراع، بل إن ولايتهم في الأصل لم تبدأ يوم انتخابهم بل بحلف اليمين الدستورية (تمت جلسة حلف اليمين بتاريخ 2006/2/18)، وذلك لأن المادة (47)مكرر من القانون الأساسي المعدل وهي المادة التي تم استحداثها بالتعديل الذي تم عام 2005 تنص على أنه «تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري.» لكن السؤال الذي يُطرح هنا، هل هذه المادة محصورة بتنظيم الحالة القائمة وقت التعديل، أي بوجود مجلس تشريعي قائم لم تكن ولايته محددة بل ممتدة للفترة الانتقالية، أم أنه سيتم تطبيقها في كل مرة يكون هناك انتخابات تشريعية حيث تبقى ولاية المجلس التشريعي القائم إلى حين حلف اليمين الدستورية من قِبل أعضاء المجلس الجديد؟ إن التفسير الأقرب إلى الصواب، من وجهة نظر هذا الباحث هو التفسير الثاني، فهو تحدث عن المجلس القائم ولم يتحدث عن «هذا المجلس القائم.» كما إن إدخال المادة (47) مكرر في نص القانون الأساسي المعدل يشير إلى سريان هذه المادة كل مرة ستتم فيها انتخابات تشريعية مستقبلية. فلو كان التفسير الأول هو الصحيح لما كان من الضروري استحداث هذه المادة في نص القانون الأساسي المعدل، بل كان من الكافي أن تتم الإشارة إلى هذه المادة الانتقالية في القانون الأساسي لسنة 2005. للمزيد حول بدء ولاية المجلس التشريعي الثاني بموجب المادة (47) مكرر يمكن مراجعة التحليل الذي ورد في قرار المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها محكمة دستورية في الطعن الدستوري رقم 2006/1، بتاريخ 2006/12/19.

صدر فيه القانون الأساسي المعدل لعام 2005:[34] «يصدر الرئيس خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر قبل تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس مرسوماً رئاسياً يدعو فيه لإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية، ويحدد موعد الاقتراع، وينشر في الجريدة الرسمية ويعلن في الصحف اليومية المحلية.»[35] إلا أن النص لم يكن واضحاً من حيث نتائج عدم الدعوة للانتخابات من قبل رئيس السلطة. فهل يمكن أن تتم حكماً؟ أم هل أن هناك سلطة أخرى يمكنها أن تدعو لانتخابات رئاسية وتشريعية؟ في الحالتين لا يمكن الإجابة إلا بالنفي. فكيف يمكن أن تتم الانتخابات حكماً وهي تحتاج إلى تحضيرات كثيرة وطويلة، ولا يمكنها أن تتم دون مساهمة وعمل السلطة التنفيذية وخاصة رئيسها؟ كما أنه من غير الممكن لسلطة أخرى غير رئيس السلطة، بسبب انعدام النص وبالتالي الاختصاص، أن تدعو إلى الانتخابات التشريعية والرئاسية.

بالإضافة إلى ما سبق، لا يحدد القانون موعداً للاقتراع. فهل هذا يعني بأن الموعد يجب أن يكون على الأقل بعد انقضاء مدة الأربع سنوات؟ أم أنه يمكن أن يتم قبل ذلك؟ هل الولاية المحددة بأربع سنوات تعني بأنه من الضرورة بمكان إجراء الانتخابات بتاريخ محدد، مثلاً نفس تاريخ الانتخابات التشريعية السابقة (أي بتاريخ 2010/1/25)؟ أو نفس تاريخ بدء ولاية المجلس التشريعي عند حلف اليمين 2010/2/18؟ لا يعتقد هذا الباحث بوجود التزام قانوني بتاريخ محدد، إذ إن تحديد الانتخابات وموعدها يجب أن يستجيب لظروف سياسية وعملية يقوم رئيس السلطة بتقييمها قبل تحديد هذا الموعد.[36] هذا يعني بأن الالتزام هو بإجراء الانتخابات كل أربع سنوات، لكن تحديد التاريخ بالضبط يترك لتقييم السلطة التنفيذية وخاصة رئيس السلطة الفلسطينية. وفي هذا الاتجاه، جاءت المادة (7) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2009 حيث نصت على أن: «يصدر الرئيس خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر قبل تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس مرسوماً رئاسياً يدعو فيه لإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية، ويحدد موعد الاقتراع، وينشر في الجريدة الرسمية ويعلن في الصحف اليومية المحلية.» هذا يعني بأن التزام رئيس السلطة الفلسطينية هو بالدعوة

(34) حيث قام رئيس السلطة الفلسطينية، السيد محمود عباس بإصدار كل من القانون الأساسي لسنة 2005 و قانون الانتخابات بتاريخ 2005/8/13. إلا أن في هذا تناقض، حيث أن تبني قانون الانتخابات الجديد لم يكن ممكناً إلا بعد إدخال تعديلات على القانون الأساسي، وقد أشار قانون الانتخابات في ديباجته إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2005. مع ذلك، فإن القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 لم يكن سارياً عند إصدار قانون الانتخابات الجديد، إذ نصت المادة (3)من القانون الأساسي لسنة 2005 على أن هذا القانون يسري اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وهو ما تم بتاريخ 2005/8/18 (في العدد 57 من الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية).

(35) المادة (7) من قانون الإنتخابات.

(36) إلا أن القضية الأكثر اشكالية تبقى قضية إجراء انتخابات مبكرة، أي الدعوة إلى انتخابات تشريعية (ورئاسية) قبل انتهاء مدة الأربع سنوات. حيث لم يرد نص ينظم هذا الموضوع مما ترك المجال للتخمينات والتفسيرات والتأويلات. كما أن هناك خلافات حول احتساب تاريخ بداية ولاية رئيس السلطة الفلسطينية وبالتالي تاريخ انتهائها، إلا أن هذه جميعاً قضايا دستورية تتجاوز المواضيع الرئيسية في هذا البحث.

للانتخابات قبل ثلاث أشهر من انتهاء ولاية المجلس التشريعي، أي قبل 2009/10/24 ويحدد فيه الموعد المحدد للاقتراع.[37] ويرتبط بتحديد موعد الاقتراع صلاحية أخرى لرئيس السلطة ألا وهي فتح باب الترشيح.[38]

تجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة يتبنى نفس الفكرة إلا أنها تختلف من حيث نصها على أن: «يصدر الرئيس خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر قبل تاريخ انتهاء مدة ولايته أو ولاية المجلس مرسوماً يدعو فيه لإجراء انتخابات تشريعية أو رئاسية في فلسطين، ويحدد فيه موعد الاقتراع، وينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ويعلن عنه في الصحف اليومية المحلية.»[39] والجديد في هذه المادة أنه يشير إلى مدة ولاية رئيس السلطة والمجلس التشريعي على أنهما مختلفتان وإلا لما احتاج لذكر كلمة «أو» بينهما. وفي هذا تناقض واضح مع ما ورد في قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005، حيث أشار في المادة (111) إلى أنه: «تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي يُنتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل ووفقاً له.»[40] وبالتالي فإن ولاية المجلس التشريعي كما ولاية رئيس السلطة تنتهي بعد مرور أربع سنوات من تاريخ انتخاب المجلس التشريعي الثاني. كما أن الدعوة للانتخابات الرئاسية والتشريعية يجب أن تكون متزامنة ضمن الشروط آنفة الذكر. أما من يعتقد بأن ولاية رئيس السلطة الفلسطينية تنتهي بعد أربع سنوات من تاريخ انتخابه (أي في 2005/1/8) فإنه يرتكز عادة

(37) وللمزيد من الإثباتات عما سبق، يمكن مراجعة كيفية تحديد موعد الانتخابات الرئاسية من قبل رئيس السلطة الفلسطينية المؤقت، روحي فتوح (راجع المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2004م والمرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2004م). كما يمكن مراجعة المرسوم رقم (11) لسنة 2005 والصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية الذي يؤجل فيه موعد انتخابات المجلس التشريعي وأشار إلى الوفاق الوطني في القاهرة حول ضرورة تعديل قانون الانتخابات. وهو ما تم، حيث تم إصدار قانون الانتخابات أولاً، وبعد أقل من أسبوع (أي بتاريخ 2005/8/20) أصدر الرئيس عباس المرسوم الرئاسي رقم (19) لسنة 2005م يحدد فيه موعد إجراء الانتخابات التشريعية ليكون يوم 2006/1/25. تجدر الإشارة إلى أن هذا التأجيل من قبل الرئيس محمود عباس جاء بعد أن قام الرئيس المؤقت روحي فتوح، قبل يوم واحد من انتخابات رئيس السلطة بإصدار المرسوم رقم (5) لسنة 2005 بالدعوة لانتخابات تشريعية حيث حدد موعد انتخابات المجلس التشريعي لتكون بتاريخ 2005/7/16؛ كما نص المرسوم على اعتبار انتخابات الرئيس والمجلس على أنها مترابطة بالرغم من كونها غير متزامنة.

(38) انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2005م بشأن فتح باب الترشيح لإجراء الانتخابات التشريعية حيث أشار في ديباجته إلى أحكام قانون الانتخابات.

(39) المادة (2) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة (القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة).

(40) وهذا التناقض له تفسيران: التفسير الأول يفترض حسن نية من صاغ النص القانوني إلا أنه يفسر هذا التناقض بسبب التخبط التشريعي الواضح لدى السلطة الفلسطينية. أما التفسير الثاني الذي يفترض سوء النية لدى المشرع أو الصائغ فهو يفسر هذا التناقض بوجود إرادة سياسية لاستحداث نص يجيز لرئيس السلطة الدعوة لكلٍ من الانتخابات التشريعية والرئاسية عند انتهاء مدة ولاية الرئيس الفلسطيني (في حال أصرت المجموعة التي تدعي بانتهاء ولاية الرئيس الفلسطيني بعد مرور 4 سنوات على انتخابه) أو عند انتهاء ولاية المجلس التشريعي. وقد علت فعلاً بعض الأصوات «المهددة» بإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في شهر كانون ثاني 2009، إلا أن هذا لم يتم، فبقي أمام رئيس السلطة الخيار الثاني، أي الدعوة لانتخابات تشريعية ورئاسية بعد انتهاء ولاية المجلس التشريعي، وهو في المحصلة ما ينسجم مع ما ورد في المادة (111) في قانون الانتخابات.

إلى التحليل بأن المادة (111) تتناقض مع نص القانون الأساسي المعدل وبالتالي فهي غير واجبة التطبيق. وفي هذا خطأ قانوني ومنهجي واضح، فالرئيس محمود عباس قد تم انتخابه قبل دخول القانون الأساسي لسنة 2005 المعدل للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 حيز التنفيذ، وبالتالي قبل تحديد مدة ولاية كل من المجلس التشريعي ورئيس السلطة بأربع سنوات. لقد تم انتخاب الرئيس عباس بتاريخ 2005/1/9 بموجب الفقرة الثانية من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 أي بسبب شغور منصب رئيس السلطة. حينها، كانت ولاية الرئيس عرفات، وبالتالي، الرئيس الجديد المنتخب، عباس، تمتد للمرحلة الانتقالية وليس لأربع سنوات.[41]

مما سبق يبدو جلياً بأن التعديل الذي تم على القانون الأساسي عام 2005 وقانون الانتخابات الجديد، يسريان فعلياً على أول انتخابات تشريعية ورئاسية تتم بعد دخولهما حيز التنفيذ. من يدعي عكس ذلك فهو يفترض سريان القانون بأثر رجعي، وهذا غير ممكن إلا بنص صريح.[42] وعند مراجعة القانون الأساسي وقانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 نجد أنه لا يوجد مثل هذا نص، بل على العكس من ذلك، أشار قانون الانتخابات وبشكل صريح على إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية بعد انتهاء أول ولاية للمجلس التشريعي المنتخب،[43] وهو ما ينسجم مع التحليل الذي أتينا على ذكره سابقاً.

كما أن من بين صلاحيات رئيس السلطة بموجب قانون الانتخابات[44] تحديد عدد المقاعد لكل دائرة من الدوائر الست عشرة حيث يتم توزيع الـ66 مقعداً عليها وتحديد 6 منها للمسيحيين.[45] بالإضافة

(41) أما من يعترض على هذا بالقول بأن ولاية كل من الرئيس عباس والمجلس التشريعي كانت بالأصل منتهية فهو يتناقض في تحليله مع نفسه، من حيث أنه ينسف شرعية وقانونية من قام بالأساس بتبني التعديلات على القانون الأساسي وعلى قانون الانتخابات عام 2005، وبالتالي ينسف الأساس الذي يرتكز عليه في تحديد ولاية الرئيس بأربع سنوات.

(42) وهذا ما نصت عليه المادة (117) من القانون الأساسي المعدل: «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك.»

(43) المادة (111) من قانون الانتخابات.

(44) المادة (3/2/أ) من قانون الانتخابات.

(45) تجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون بشأن الانتخابات يتبنى نظام الانتخاب النسبي حيث تم اعتبار فلسطين دائرة انتخابية واحدة (المادة 7)، إذ يتم الانتخاب بموجب القوائم بعكس قانون الانتخابات السابق الذي كان قد تبنى النظام الانتخابي المختلط (66 نائب بموجب القوائم، حيث تكون فلسطين دائرة إنتخابية واحدة و66 نائب بموجب الترشح الفردي، حيث تم تقسيم فلسطين إلى 16 دائرة إنتخابية). وبما أن المقاعد المسيحية بموجب النظام الانتخابي المختلط كان من الممكن تحديدها بحسب الدوائر، فإن إلغاء هذه الطريقة يجعل من الصعب تحديد طريقة انتخاب النواب المسيحيين حيث جاء في المادة (4) بأنه سيتم تخصيص عدد من المقاعد للمواطنين المسيحيين دون أن يحدد عدد هذه المقاعد أو طريقة انتخابهم أو طريقة توزيعهم الجغرافي. أما في الانتخابات المحلية، فقد أضاف القانون رقم (12) لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م المادة (71) مكرر التي تنص على أن: «للرئيس إصدار مرسوم بتخصيص عدد من المقاعد للمسيحيين في بعض دوائر الهيئات المحلية وعلى لجنة الانتخابات وضع النظام الذي يضمن تحقيق ذلك.» وقد قام الرئيس بذلك فعلاً في عدة مراسيم، منها: المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2005م باعتماد أعضاء مجلس بلدية بيت لحم والمدن المشابهة لها (حيث ألزم بضرورة أن يكون عدد أعضاء البلدية مناصفة بين المسيحيين والمسلمين). وبعد 12 يوماً تم تبني مرسوم رئاسي آخر يحدد هذه المدن وغيّر من توزيعهم حتى لمدينة بيت لحم. والمرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2005م بعدد أعضاء المجلس البلدي لبلدية بيت لحم والمدن المشابهة لها (الذي يشير إلى السريان من تاريخ 2005/3/22)؛ والمرسوم رقم (27) لسنة 2005م بشأن توزيع أعضاء مجلس بلدية رام الله (2005/11/9) وهو يلغي مرسوماً صادراً قبل يومين في المادة (2). وهو يحدد بأن 8 أعضاء مسيحيين و7 مسلمين.

إلى تعيين اللجنة المشرفة على الانتخابات وهي من صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية،[46] بالإضافة إلى تشكيل محكمة قضايا الانتخابات.[47]

المطلب الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة

ليس من اختصاص رئيس السلطة بموجب القانون الأساسي المعدل لعام 2003 اقتراح مشاريع القوانين،[48] إذ إن هذا من بين صلاحيات مجلس الوزراء،[49] وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي،[50] أو أي لجنة من لجان المجلس التشريعي،[51] باستثناء مشروع قانون الموازنة، الذي تحتكر الحكومة الحق باقتراحه إلى المجلس التشريعي لمناقشته.[52]

أما في حال اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي فيشترط القانون أن يقدم طلب اقتراح التعديل أو التنقيح مكتوباً وموضوعاً في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية.[53] كما ويشترط أن يكون طلب التعديل أو التنقيح، في حال تقديمه من أحد النواب، أن يكون موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس. وهذا ما تم فعلاً عندما تم اقتراح تعديل القانون الأساسي لعام 2005.[54]

إلا أن صلاحية الرئيس «التشريعية» الرئيسية هي في إصداره للقوانين، حيث يمكنه المصادقة على مشاريع القوانين التي أقرها المجلس التشريعي أو الاعتراض عليها وردها مع ملاحظاته. كما أن للرئيس الحق في إصدار القرارات بقوة القانون في حالات معينة نظمها القانون الأساسي.

(46) بموجب المادة (18) من قانون الانتخابات والمادة (9) من القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة. انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2005م بشأن لجنة الانتخابات المركزية والمرسوم رقم (36) لسنة 2007م بشأن تعيين عضوين في لجنة الانتخابات المركزية (الذي يشير إلى القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة).

(47) حيث يتم تشكيلها بمرسوم رئاسي بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى (المادة (29) من قانون الانتخابات والمادة (20) من القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة). انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (30) لسنة 2005م بشكيل محكمة قضايا الانتخابات، مرسوم رئاسي رقم (32) لسنة 2005م بشأن تغيير في عضوية محكمة قضايا الانتخابات، والمرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2006م بشأن تغيير في رئاسة محكمة قضايا الانتخابات.

(48) تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي لعام 2002 (المادة 58) كان قد منح الرئيس الفلسطيني بالإضافة إلى مجلس الوزراء وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي، الحق باقتراح مشاريع القوانين وإصدار اللوائح.

(49) بموجب المادة (70) من القانون الأساسي المعدل. ويحق لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه (المادة (66) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي).

(50) بموجب المادة (2/56) من القانون الأساسي المعدل.

(51) بموجب المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(52) بموجب المادة (61) من القانون الأساسي المعدل والمادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(53) راجع المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(54) حيث قام 36 نائباً بالتوقيع على طلب التعديل بموجب المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الفلسطيني كان قد شكل لجنة لتحضير مشروع تعديل مواد القانون الأساسي بموجب القرار رئاسي رقم (62) لسنة 2005م، وطلب من اللجنة تقديم تقريرها خلال شهر إلى رئيس السلطة الفلسطينية.

أولاً: إصدار الرئيس للقوانين

من بين المهام الأساسية لرئيس السلطة هو إصدار القوانين وهو ما نظمته المادة (41) من القانون الأساسي المعدل. إلا أن إصدار القوانين يتم «باسم الشعب العربي الفلسطيني» وليس باسم أي جهة أخرى.[55] وبالتالي فإن صلاحية الرئيس هنا مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بتمثيل إرادة الشعب الفلسطيني التي تسمو على السلطات الثلاث، بل هي مصدرها وأساسها. إلا أن المادة نفسها تُلزم بنشر القوانين فور إصدارها في الجريدة الرسمية وهو شرط أساسي لسريانها. أما دخولها حيز التنفيذ فيتم «بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.» إلا أن مهمة إصدار اللوائح أو الأنظمة وهي من بين مهام مجلس الوزراء كما ورد في المادة (70)،[56] وهو ما سنأتي على تقديمه في أجزاء لاحقة من هذا البحث.[57]

وقد نص القانون الأساسي المعدل على أن رئيس السلطة الفلسطينية هو الذي يصدر «القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملحوظاته وأسباب اعتراضه، وإلا عدّت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية.»[58] وهذا يعني بأنه يجوز لرئيس السلطة الاعتراض على مشاريع القوانين التي يحولها إليه المجلس التشريعي شريطة أن يقوم بذلك خلال ثلاثين يوم من تحويل مشروع القانون إليه، وأن يعيده إلى المجلس التشريعي خلال هذه المدة مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه. هذا يعني أيضاً بأن عدم احترام الأجل والشروط الواردة في هذه الفقرة يُفقد رئيس السلطة حق الاعتراض على مشاريع القوانين.[59]

(55) المادة (116) من القانون الأساسي المعدل.

(56) أشارت المادة (70) فقط إلى اللوائح، إلا أن المادة (7/68) أشارت إلى صلاحية رئيس الوزراء بتوقيع اللوائح والأنظمة وهما كلمتان تستعملان كرديفتين في التشريعات الصادرة عن السلطة الفلسطينية بسبب تأثرها من المصطلح الأردني الذي يُستعمل عادة للإشارة إلى التشريعات الثانوية التي يستعمل كلمة نظام للإشارة إليها (نظام تنفيذي، تفويضي، مستقل أو الضرورة) ومن المصطلح الانتدابي والمصري الذي يُشير إلى اللوائح لتمييزها عن الأنظمة التي تُعنى بتنظيم المرافق عامة أو لتنظيم الهيكليات الإدارية في الدولة.

(57) حول صلاحية مجلس الوزراء في إصدار اللوائح والأنظمة، راجع المبحث الثاني.

(58) المادة (1/41) من القانون الأساسي المعدل.

(59) وهو ما تؤكده المادة (2/41). إلا أن رئيس السلطة الفلسطينية لم يلتزم دائماً بإصدار القوانين التي يحولها إليه المجلس التشريعي ضمن المدة الزمنية المحددة لذلك، حتى بعد دخول القانون الأساسي لعام 2002 والقانون الأساسي المعدل حيز التنفيذ، بينما لم يكن أمام المجلس التشريعي الآليات الكافية لنشر القانون دون مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية عليه. فعلى سبيل المثال، أقر المجلس التشريعي قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 بتاريخ 2004/4/14 إلا أن روحي فتوح أيضاً لم يحترم المدد القانونية، فعلى سبيل المثال، صادق المجلس التشريعي على قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (22) لسنة 2005م بتاريخ 2005/11/23، إلا أن روحي فتوح لم يصادق عليه بل قام الرئيس عباس بالمصادقة عليه بتاريخ 2005/12/22.

لكن هناك غموضاً من حيث مصير مشروع القانون في حال عدم مصادقة الرئيس عليه خلال المدة المحددة. فهل يعدّ عدم الاعتراض خلال المدة القانونية بأنه قرار ضمني بالمصادقة؟ إن ما يمكن أن يكون صحيحاً وممكناً في حالات القرارات الإدارية الضمنية، بحيث يكون عدم رد الإدارة هو بمثابة موافقة ضمنية (أو رفض ضمني، بحسب الحال) لا يمكن تطبيقه في حالات وجود صلاحية إصدار قوانين، تكون من بين إجراءات تبني القوانين. فهذه الصلاحية مُنحت لرئيس السلطة دون غيره، ويمارسها بشكل صريح وليس بشكل ضمني. لكن، لو فرضنا أن المعنى الأول هو المعنى الصحيح والمقصود، فمن ستكون الجهة التي يمكنها حينها أن تحول مشروع القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع لغايات النشر في الجريدة الرسمية (وبالتالي اكتمال الإجراءات الضرورية لدخول القوانين حيز التنفيذ)؟[60] هل هذا يعني بأنه سيكون هناك إمكانية لنشر قوانين في الجريدة الرسمية لم يوقع عليها رئيس السلطة الفلسطينية؟ بل كيف يمكن ذلك أصلاً والنص الذي يتم تحويله في العادة يكون قد تمت صياغته بطريقة لا تحتمل إلا مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية عليه وإصداره له (حيث تنص الديباجة والخاتمة دائما على ذلك)؟ فإذا فرضنا بأنه يمكن نشر مشروع قانون دون مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية عليه، فكيف سيتم ذلك دون إجراء تعديلات على النص التشريعي نفسه؟ يمكن اقتراح أن تكون مثل هذه الصلاحية موكلة إلى ديوان الفتوى والتشريع أو إلى المجلس التشريعي نفسه. إلا أنه وفي الحالتين، سيكون التعديل على مشروع القانون غير قانوني، إذ إن مثل هذه التعديلات على نص القانون التي تمس سلطة الإصدار ليست من بين صلاحيات ديوان الفتوى والتشريع، ولأن مراجعة المجلس التشريعي لنص مشروع قانون بعد إقراره في القراءة الثانية أو الثالثة[61] وتحويله إلى رئيس السلطة يجعل من النص الجديد المقترح مشروعاً جديداً يجب أن يمر بإجراءات التشريع جميعها من جديد، وهذا يتنافى مع المنطق السليم ويقودنا إلى حلقة مفرغة.

أما المادة (2/41) فقد نظمت الإجراءات اللاحقة لرد رئيس السلطة الفلسطينية لمشروع قانون إلى المجلس التشريعي بمقتضى الفقرة الأولى. في هذه الحالة هناك احتمالان (على الأقل من الناحية النظرية): فإما أن يوافق المجلس التشريعي على التعديلات التي يقترحها رئيس السلطة، وإما أن يتجاوزها عن طريق إقرار مشروع القانون الأصلي بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.[62]

(60) بموجب المادة (116) من القانون الأساسي المعدل: «تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.»

(61) تنص المادة (2/68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: «تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.»

(62) تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي أشار إلى إمكانية تجاوز اعتراضات الرئيس عن طريق تصويت الأغلبية المطلقة وليس أغلبية الثلثين (المادة 2/71).

1) **في حال مصادقة المجلس التشريعي على التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة:**

- إن مصادقة المجلس التشريعي على التعديلات المقترحة ليست قراءة ثالثة أو رابعة،[63] وبالتالي، لا يجوز للمجلس التشريعي أن يراجع مشروع القانون بنداً بنداً بل عليه فقط أن يُصادق على التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة، إما بالقبول أو بالرفض، فلا يجوز تعديلها بطريقة تختلف عن النص الأصلي وعن مقترحات الرئيس. بمعنى آخر، لا يجوز للمجلس التشريعي أن يراجع أي مادة كان قد أقرها أصلاً ولم يعترض عليها رئيس السلطة.
- أما عن الأكثرية المطلوبة لذلك، فهي الأكثرية المطلقة بسبب عدم وجود نص يشير إلى خلاف ذلك.[64] في الوقت نفسه، لا يلزم القانون الأساسي المجلس التشريعي بمدة زمنية لمراجعة التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة، فلو فرضنا على سبيل المثال بأن رئيس السلطة الفلسطينية قد قام برد مشروع قانون إلى المجلس التشريعي خلال الثلاثين يوماً، ولكن دورة المجلس التشريعي العادية كانت قد انتهت، حينها يمكن انتظار انعقاد الدورة اللاحقة لمراجعة هذه التعديلات وإقرارها.
- لا يشير القانون الأساسي بوضوح للإجراءات المتبعة بعد إقرار المجلس التشريعي للتعديلات التي اقترحها رئيس السلطة الفلسطينية، إلا أن المجلس التشريعي قام في أكثر من مرة، بعد إقرار التعديلات التي يقترحها رئيس السلطة، بإرجاع مشروع القانون إلى رئيس السلطة الفلسطينية للتوقيع عليه بعد التعديلات ومن ثم إصداره ونشره.[65] لكن ما هي الاحتمالات الممكنة حينها؟

هل يمكن لرئيس السلطة أن يمارس من جديد ما ورد من صلاحيات له في الفقرة الأولى من المادة (41) التي تجيز له الاعتراض على مشاريع القوانين التي يتم تحويلها إليه خلال مدة 30 يوم؟ أم أن هذه الصلاحية لم تعد موجودة بسبب أنه قام بذلك للمرة الأولى؟

(63) يمر مشروع القانون بثلاث مراحل بالأساس: مرحلة المناقشة العامة ومن ثم القراءة الأولى والثانية. إلا أنه يتم تحويل مشروع القانون بعد المصادقة عليه في القراءة الثانية إلى الحكومة لإبداء الملاحظات، فإذا تم ذلك، يقوم المجلس التشريعي بقراءة ثالثة وبعدها يحول مشروع القانون إلى رئيس السلطة. للمزيد راجع المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(64) بما أنه لم يتم تحديد الأكثرية المطلوبة، فيمكن التفسير على أن الأغلبية المطلوبة لإقرار تعديلات الرئيس هي الأغلبية المطلقة، بموجب المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تشير الأغلبية المطلقة بموجب مادة التعريفات إلى أكثرية (نصف + واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت). إلا أن هذا الباحث لا يتفق مع هذا التفسير، فلو أراد القانون الأساسي المعدل أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي ذلك لنصا على ذلك صراحة، كما حصل من حيث الأكثرية المطلوبة لتجاوز اعتراضات الرئيس. هذا يعني بأن عدم توفر الأكثرية المطلوبة لتجاوز اعتراضات الرئيس كافية لاعتباره بمثابة إقرار لما ورد فيه من تعديلات، دون الحاجة إلى التصويت عليها. إذ إن عكس ذلك يعني أن المجلس التشريعي قد لا يجد الأكثرية اللازمة لتجاوز اعتراضات الرئيس إلا أنه قد لا يجد أيضاً الأغلبية المطلقة لإقرارها، وهو ما يقودنا إلى حلقة مفرغة لا يمكن الخروج منها إلا بالتفسير الذي تمت الإشارة إليه سابقاً، وهو ما ينسجم مع النص الصريح للمادة التي تطلب أغلبية الثلثين للتصويت على النص الأصلي دون أن يحدد أكثرية معينة لإقرار التعديلات.

(65) انظر على سبيل المثال قانون المحكمة الدستورية العليا الذي أشار في ديباجته إلى أنه: «وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/12/27م، وبعد مصادقة المجلس التشريعي على ملاحظات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2006/2/13م.»

- إن التفسير الواسع لهذه الفقرة قد يذهب باتجاه منح مثل هذه الصلاحية لرئيس السلطة الفلسطينية، بسبب عدم وجود نص صريح يمنعه من ذلك. هذا التفسير سيؤدي لا محالة إلى تحويل صلاحية الرئيس المقيدة (بالزمان والإجراءات) إلى صلاحيات مطلقة تخوله برد مشروع القانون من جديد في كل مرة يُقر المجلس التشريعي التعديلات التي يقترحها رئيس السلطة.
- إلا أن القراءة المتأنية للفقرة الأولى وكما أشرنا سابقاً لا تمنح رئيس السلطة الفلسطينية حقاً مطلقاً بالاعتراض على مشاريع القوانين، بل حقاً مقيداً بممارسته ضمن المدة والإجراءات التي نصت عليها المادة (41). فإذا تجاوز المدة الزمنية فإن الرئيس يفقد هذا الحق، كما أن ممارسته لهذه الصلاحية للمرة الأولى تعني ضمنياً امتناعه عن الاعتراض على المواد الأخرى (التي لم يعترض عليها في المرة الأولى) وهي بالتالي بمثابة تنازل منه عن ممارسة هذا الحق، كما هو الحال بالنسبة لتجاوز المدة القانونية التي ينص عليها القانون الأساسي.

تبقى هناك حالة وحيدة يعتقد الباحث بإمكانية قيام رئيس السلطة بالاعتراض من جديد على بعض مواد القانون الأساسي، المتمثل بقيام المجلس التشريعي، عند مراجعته للتعديلات المقترحة، بتعديل مواد جديدة (وهو ما أثبتنا فيما سبق على أنه ليس من بين صلاحيات المجلس التشريعي) لم يكن الرئيس قد اعترض عليها أصلاً. حينها فقط تكون ممارسة رئيس السلطة لحقه في الاعتراض على هذه المواد كأنه اعتراض على نصوص جديدة تم تحويلها إليه لأول مرة ولكنه يمتنع عن الاعتراض مجدداً عن المواد التي تم إقرارها بناءً على تعديلاته الأولى المقترحة أو تلك المواد التي كانت موجودة في النص الأصلي ولم يعترض عليها ولم يقم المجلس التشريعي بتعديلها.[66]

2) **في حال عدم مصادقة المجلس التشريعي على التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة:**

أما إجراءات إقرار القانون بشكله الأصلي وبالتالي رفض التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة فتبدو أكثر وضوحاً وإن تطلبت إجراءات أكثر صرامة.

- فإقرار القانون بشكله الأصلي يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وهي أكثرية من الصعب جداً توفرها (وهي تشبه الأكثرية المطلوبة لتعديل القانون الأساسي) وهو ما يشير في الأساس إلى ضرورة وجود أكثرية واضحة وحاسمة، لتمكن المجلس التشريعي من تجاوز اعتراضات الرئيس.
- كما إن إقراراً بهذا الشكل يجعل من الممكن اعتبار المشروع قانوناً (أي كما لو أنه تمت المصادقة عليه من قِبل رئيس السلطة الفلسطينية) وبالتالي يمكن نشره في الجريدة الرسمية. وديوان الفتوى والتشريع ملزم بحكم المادة (2/41) بنشره فوراً في الجريدة الرسمية كما أقره المجلس

(66) أما من حيث توقيع رئيس السلطة والإصدار، فإن شرط القيام بذلك خلال الثلاثين يوماً يبقى قائماً، إلا أن ذلك قد يؤدي في حال عدم قيام رئيس السلطة الفلسطينية بإصدار القانون خلال هذه المدة إلى الحالة التي أشرنا إليها سابقاً، من حيث عدم وجود أي جهة أخرى مخولة بإصدار القانون والأمر بنشره في الجريدة الرسمية دون توقيع رئيس السلطة الفلسطينية.

التشريعي بأغلبية ثلثي الأعضاء. إلا أنه من غير الواضح كيف ستتم الإشارة إلى الجهة المصدرة للتشريع في ظل عدم وجود مصادقة من قِبل رئيس السلطة الفلسطينية.

يبدو للوهلة الأولى بأن المادة (41) تنظم حالتين فقط، فإما أن يوافق المجلس التشريعي على التعديلات المقترحة وإما أن يتجاوزها عن طريق التصويت بأغلبية الثلثين على مشروع القانون الأصلي. لكن يرى هذا الباحث بأن هناك احتمالين آخرين على الأقل يمكن أن يضافا إلى الاحتمالين الأساسيين آنفي الذكر:[67]

1) **موافقة المجلس التشريعي على بعض التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة:**

حينها يجب تحويل مشروع القانون من جديد إلى رئيس السلطة لإصداره، وذلك لأنه فقط في حال تصويت ثلثي الأعضاء على المشروع الأصلي يُعتبر المشروع قانوناً بحكم القانون وينشر في الجريدة الرسمية.

2) **عدم قيام المجلس التشريعي بالتصويت على التعديلات المقترحة من قبل رئيس السلطة:**

في هذه الحالة لا تكتمل إجراءات التشريع ويبقى مشروع القانون في مكانه إلى حين قيام المجلس التشريعي بالتدخل والتصويت على مشروع القانون، فإما أن يقر التعديلات أو أن يقر المشروع بنصه الأصلي.

لكن، ماذا لو قام رئيس السلطة الفلسطينية بعد اعتراضه على مشروع القانون وقبل التصويت عليه من قبل المجلس التشريعي بالتراجع عن التعديلات المقترحة؟ هل يجوز له ذلك أصلاً؟ هل يحتفظ رئيس السلطة بحقه بإصدار القانون في حال قيامه بالاعتراض عليه؟ يرى هذا الباحث بأن اعتراض الرئيس على مشروع القانون يسلبه حقه بالمصادقة عليه بالنص الأصلي، حتى ولو تم ذلك قبل قيام المجلس التشريعي بالتصويت عليه لأن ذلك تجاوز لنص المادة (41).

ثانياً: إصدار الرئيس للقرارات بقوة القانون

منح القانون الأساسي رئيس السلطة الفلسطينية صلاحية إصدار «قرارات لها قوة القانون،»[68] إلا أنه حدد شرطين لذلك: أولاً، حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير؛ ثانياً، في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي. على أن تقدير توفر هذه الشروط يعود لرئيس السلطة، كونه السلطة المختصة بإصدارها، وبالتالي لا يمكن اعتبار القرارات بقانون على أنها من بين القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة محكمة العدل العليا الفلسطينية، لكن هذا لا يمنع المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية عليا،[69] إذا ما

(67) وهي احتمالات تبدو نظرية إلى الآن بسبب عدم تطبيقها على أرض الواقع، إلا أن عدم تطبيقها إلى الآن لا ينفي إمكانية القيام بذلك في المستقبل.

(68) المادة (43) من القانون الأساسي المعدل.

(69) إلى حين تشكيل الهيئة الأولى للمحكمة الدستورية العليا بموجب القانون رقم (3) لسنة 2006.

تقدمت بالطعن إحدى الجهات التي يخولها القانون ذلك، بممارسة رقابة على دستورية القرارات بقانون ومدى احترام رئيس السلطة للشروط التي نص عليها القانون الأساسي.

يُشار إلى أن مثل هذه التشريعات تسمى في الأردن أنظمة الضرورة أو القوانين المؤقتة،[70] وهو يثير اللبس أحياناً من حيث طبيعة وقوة هذه التشريعات. فهي أنظمة لأنها صادرة عن الجهاز التنفيذي في البلد وليس البرلمان، وهي مؤقتة أي أنه يجب عرضها على البرلمان في أول جلسة له لإقرارها. إلا أن هذا لا يعني بأن القوانين المؤقتة تختلف من حيث الهرمية والمكانة عن القانون العادي الصادر عن البرلمان، لذلك فإن استعمال مصطلح قرار بقانون أو قرار بقوة قانون جاء ليعبر بطريقة أفضل عن هذا الواقع.[71]

مع ذلك، فإن السلطة التنفيذية ملزمة بعرض هذه القرارات بقوة القانون على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد تبنيها، وقد أشارت القرارات بقانون إلى ذلك في موادها. لكن حتى ولو لم يشر القرار بقانون إلى ضرورة عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي فإن هذا لا يؤثر على وجود هذه الإلزامية. إذ إن الإشارة إلى ذلك في القرارات بقانون كاشفة لإلزام موجود أصلاً في نص المادة (43) من القانون الأساسي.

إلا أن قوة القانون تزول عن هذه القرارات في حالتين:

- أولاً: عدم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له.[72]
- ثانياً: عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له وعدم إقرارها.[73]

مما سبق يبدو جلياً بأن القرار بقوة القانون هو قانون «كامل الدسم.» إلا أن عدم عرضه على المجلس التشريعي أو عرضه، وعدم إقراره يؤدي إلى زوال قوة القانون عنه من تاريخه وليس من تاريخ دخوله حيز التنفيذ. بهذا المعنى، لا يجوز على سبيل المثال، تعديل القرار بقانون بعد إقراره من قِبل المجلس التشريعي إلا من خلال قانون مُعدِّل (صادر عن المجلس التشريعي)، أو من خلال قرار بقانون آخر.

(70) حول القوانين المؤقتة، راجع: كنعان، *القانون الإداري*، 53-54.

(71) تم استعمال في بعض الأحيان مرسوم بقانون (انظر على سبيل المثال: مرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1999م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (5) لسنة 1998م بشأن دمغ ومراقبة المعادن الثمينة)، وهو يعكس واقعاً محدداً يقوم على أن هذه القرارات بقانون تصدر عن رئيس السلطة وهو يصدر أيضاً مراسيم، وهذا هو سبب الخلط. يرى هذا الباحث بضرورة التمييز بين شكل القرار الخارجي الذي قد يأخذ شكل مرسوم (إن كان صادراً عن رئيس السلطة) أو قرار (إن كان صادراً عن مجلس الوزراء، وتوقيع رئيس الوزراء، أو عن الوزير في مجال تخصصه) ومحتوى القرار نفسه.

(72) بما أنه لم يتم تحديد متى بالضبط تزول قوة القانون عن القرار بقانون الذي لا يتم عرضه على المجلس التشريعي، فيعتقد هذا الباحث بأنها تزول عند بدء الدورة العادية أو الاستثنائية للمجلس التشريعي دون أن يتم عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي.

(73) بما أنه لم يتم تحديد الأكثرية المطلوبة، فيمكن التفسير على أن الأغلبية المطلوبة لإقرار تعديلات الرئيس هي الأغلبية المطلقة، بموجب المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

بهذا المعنى، فإن القرار بقانون هو، من حيث الهرمية، في نفس مستوى القانون. لكن، ماذا لو أراد رئيس السلطة أن يسحب القرار بقانون أو يلغيه قبل إقراره من قِبل المجلس التشريعي؟ وكيف يفعل ذلك؟ يمكن لرئيس السلطة أن يقوم بذلك ببساطة عن طريق عدم عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة له، وبهذا تزول قوة القانون عن هذه القرارات بقانون.

أما إذا أراد أن يلغيه قبل موعد انعقاد جلسة المجلس التشريعي، فكيف يمكنه ذلك؟ الطريقة الأولى تكون من خلال إصدار مرسوم رئاسي يلغي فيه القرار بقانون المعني.[74] أما الطريقة الثانية فهي التي تنطلق من قاعدة أنه لا يجوز تعديل تشريع بتشريع أقل منه درجة، فإذا تم إقرار سمو القانون (وبالتالي القرارات بقوة القانون) على المراسيم الرئاسية فإن هذا يعني بأنه لا يجوز تعديل أو إلغاء القرارات بقوة القانون إلا بقرارات بقوة قانون لاحق، حتى قبل عرضها على المجلس التشريعي. والطريقة الثانية تنسجم مع ما أوردناه سابقاً من تحليل ينص على اعتبار القرارات بقوة القانون على أنها قوانين 100% وليست قوانين مؤقتة.

المبحث الثاني: علاقة رئيس السلطة الفلسطينية بالسلطة القضائية

نص القانون الأساسي على أن «القضاة مستقلون، لا سلطات عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.»[75] أما عن تعيين القضاة فيكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية. وقد نص قانون السلطة القضائية على أن شغل الوظائف القضائية يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وفق ما ورد من معايير وشروط في قانون السلطة القضائية نفسه.[76] كما إن إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى،[77] وأنه يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي (متى صار نهائياً) بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويعدّ العزل نافذاً من تاريخ صدور هذا القرار.[78]

(74) وهو ما قام به الرئيس عباس بتاريخ 2007/6/11 حيث ألغى أربعة قرارات بقانون كان قد تبناها بتاريخ 2006/2/15 و2006/2/16، أي بعد الانتخابات التشريعية الثانية، وبعد الجلسة الاستثنائية التي عقدها المجلس التشريعي الأول بتاريخ 2006/2/13، ولكن قبل حلف اليمين الدستورية لأعضاء المجلس التشريعي المنتخبين بتاريخ 2006/2/18. تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الفلسطيني كان قد أصدر بتاريخ 2006/5/4 القرار رقم (364) لسنة 2006م بشأن إلغاء قرارات بقوانين مشيراً إلى قرارات المجلس التشريعي ذوات الأرقام (1035) و(1036) و(1037) 1/5 الصادرة في جلسته المنعقدة بتاريخ 2006/5/4م حيث قام بإلغاء القرارات بقوانين التالية: 1- القرار بقانون رقم (2) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية. 2- القرار بقانون رقم (3) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964م. 3- القرار بقانون رقم (بدون) لسنة 2006م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.

(75) المادة (98) من القانون الأساسي المعدل.

(76) المادة (18) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 (قانون السلطة القضائية).

(77) المادة (26) من قانون السلطة القضائية.

(78) المادة (55) من قانون السلطة القضائية.

وينص قانون السلطة القضائية على أنه يتم تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.[79] وقد أصدر الرئيس عرفات مرسوماً رئاسياً[80] يقضي باعتبار مجلس القضاء الأعلى المشكل،[81] بمثابة مجلس قضاء أعلى انتقالي طبقاً للمفهوم الوارد في المادة (81) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

في إطار آخر، أصدر الرئيس عرفات مرسوماً رئاسياً أنشأ من خلاله المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، وعين رئيسه وأعضائه، بالإضافة إلى إنشاء محكمة عليا شرعية يكون رئيسها وقضاتها هم نفس رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء الشرعي.[82] أما قانون المحكمة الدستورية العليا فقد نص على أن تعيين رئيس وأعضاء المحكمة يتم بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل بالنسبة للتشكيل الأول للمحكمة وبتنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا بالنسبة للتعيينات في المرات التالية.[83]

كما إن رئيس السلطة الفلسطينية هو من يعين النائب العام بقرار منه بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء،[84] وهو من له حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها،[85] وهو الذي يصادق على أحكام الإعدام الصادرة عن أي محكمة.[86]

تجدر الإشارة أخيراً إلى وجود عدد كبير من المراسيم والقرارات التي أصدرها رئيس السلطة، التي ينشئ من خلالها محاكم صلح وبداية،[87] وهي تتميز عن غيرها من المراسيم بالإشارة في ديباجتها

(79) المادة (81) من قانون السلطة القضائية.

(80) المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2002.

(81) بموجب المرسوم رقم (2) سنة 2000.

(82) المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2003م بشأن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. وقد قام الرئيس بالإشارة في ديباجة المرسوم إلى المادة (92) من القانون الأساسي التي تنص على أن المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون.

(83) المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(84) المادة (107) من القانون الأساسي المعدل وهي نفسها ما وردت في المادة (98) من القانون الأساسي لعام 2002 كما تم نشرها في الجريدة الرسمية، وهي تنسجم مع ما ورد في قانون السلطة القضائية (المادة 63) بالإضافة إلى الإشارة في المادة (64) إلى كون النائب العام يؤدي اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الفلسطينية بحضور وزير العدل. تجدر الإشارة إلى أن المادة (98) آنفة الذكر كما أقرها المجلس التشريعي عام 1997 كانت تنص على ضرورة موافقة المجلس التشريعي على تعيين النائب العام، إلا أن هذه من بين المواد التي تم تعديلها قبل إصدارها من قبل رئيس السلطة وبعد أن تم إعلام رئيس المجلس التشريعي في حينه، السيد أحمد قريع بتلك التغييرات.

(85) المادة (42) من القانون الأساسي المعدل. انظر على سبيل المثال إلى المرسوم رقم (4) لسنة 2008م الذي يشير فيه إلى أصول المحاكمات الجزائية العسكرية رقم (01) لسنة 1979م.

(86) المادة (109) من القانون الأساسي المعدل والمادة (409) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.

(87) انظر على سبيل المثال إلى المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2004م بإنشاء محكمة صلح في مدينة طوباس، والمرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2004م بإنشاء محكمة بداية في دير البلح، والمرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2004م بإنشاء محكمة صلح في مدينة حلحول، مرسوم رئاسي رقم (7) لسنة 2004م بإنشاء محكمة صلح في مدينة عنبتا. انظر أيضاً القرار رقم (12) لسنة 2005، حيث أشار في الديباجة إلى قانون السلطة القضائية، وإلى توصية مجلس القضاء الأعلى، منشئاً محكمة بداية في قلقيلية.

إلى «رئيس دولة فلسطين» بالإضافة إلى مراجعة كل من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.[88] كما أصدر الرئيس الفلسطيني في شهر آذار 2003 قرارين متعلقين بتشكيل محكمة جمارك بدائية،[89] ومحكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل.[90]

المبحث الثالث: الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة الفلسطينية وعلاقته بمجلس الوزراء والجهاز الإداري

المطلب الأول: علاقة رئيس السلطة بالحكومة

يختار رئيس السلطة رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته.[91] وفي حال فشل رئيس الوزراء المكلف في تشكيل حكومته، أو في حال لم تحصل الحكومة على ثقة المجلس التشريعي في المدة التي يحددها القانون الأساسي، يقوم رئيس السلطة بتكليف شخص آخر، وهكذا.[92] وفور حصول الحكومة على ثقة المجلس التشريعي يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الفلسطينية.[93] لرئيس السلطة أيضاً أن يقيل رئيس الوزراء،[94] أو يقبل استقالته،[95] وهو ما يعدّ من بين الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة.[96] كما يحق لرئيس السلطة إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها.[97] وتجدر الإشارة إلى أن القانون

(88) إلا أن الباحث لم يجد نصاً صريحاً في كلا القانونين يشير إلى نشأة محاكم صلح وبداية بمرسوم صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية.

(89) القرار رقم (45) لسنة 2004م بتشكيل محكمة جمارك بدائية، الذي أشار إلى قانون الجمارك والمكوس (الأردني)، القانون رقم (1) لسنة 1962، والساري في الضفة الغربية، الذي ينظم اختصاصات المحكمة وإجراءات عملها في المواد (168-179). تجدر الإشارة إلى أن هذه المحكمة تم إنشاؤها فقط للمحافظات الشمالية (الضفة الغربية).

(90) القرار رقم (44) لسنة 2004م الذي يأمر باستمرار العمل بالقرار رقم (106) لسنة 1997 المتعلق بتشكيل محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل ومباشرة هيئة المحكمة الانعقاد للنظر في قضايا استئناف ضريبة الدخل.

(91) المادة (45) من القانون الأساسي المعدل. انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2006م بشأن اختيار وتكليف رئيس الوزراء، حيث قام الرئيس عباس باختيار إسماعيل هنية وتكليفه بتشكيل الحكومة. وبعد اتفاقية مكة، تم قبول استقالة إسماعيل هنية بموجب المرسوم رقم (1) لسنة 2007 وتكليفه بتشكيل حكومة وحدة وطنية. انظر أيضاً المرسوم رقم (20) لسنة 2003 الذي يكلف به الرئيس عرفات رئيس حكومة الطوارئ في حينه، أحمد قريع، بمواصلة تبوؤ منصب رئيس الوزراء ويكلف بتشكيل مجلس وزراء جديد.

(92) المادة (69) من القانون الأساسي المعدل. انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2003 الصادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2003/9/6 الذي يقبل فيه استقالة رئيس الوزراء، في حينه، محمود عباس.

(93) المادة (67) من القانون الأساسي المعدل.

(94) وهذا ما حصل بعد سيطرة حماس على قطاع غزة بتاريخ 2007/6/14 حيث صدر عن الرئيس عباس باليوم نفسه المرسوم رقم (8) لسنة 2007م الذي يقيل فيه إسماعيل هنية. إلا أنه، وبعكس المراسيم السابقة التي تشير إلى قبول الاستقالة، لم تأت على ذكر استمرار الحكومة بممارسة مهامها إلى حين تشكيل حكومة جديدة وحصولها على ثقة المجلس التشريعي.

(95) المادة (45) من القانون الأساسي المعدل.

(96) المادة (6/83) من القانون الأساسي المعدل.

(97) المادة (1/75) من القانون الأساسي المعدل.

الأساسي الفلسطيني لم يحدد بنص صريح آليات تشكيل الحكومة وإقالتها واستقالتها، إذ إن المجلس التشريعي، وكما ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون الأساسي المعدل، أجمع أثناء مناقشته التعديلات على عدم الحاجة إلى إفرادها في متن القانون الأساسي بحكم كون هذه الإجراءات «عرفاً سياسياً.»[98]

أما تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو، أو ملء الشاغر فيه، فهو من مهام رئيس الوزراء وليس رئيس السلطة.[99] كما يحق لرئيس الوزراء إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها.[100] ولهذا السبب، فإن رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته، بينما يكون الوزراء مسؤولين أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. في الوقت الذي يكون فيه رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.[101]

كما نص القانون الأساسي بأن مجلس الوزراء يساعد الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي،[102] دون أن توضح آلية محددة لذلك، مما خلق صعوبة في تعايش رئيس سلطة وحكومة، يكون لكليهما صلاحيات تنفيذية متداخلة، دون أن يكون هناك آليات دستورية واضحة لتنظيم علاقتهما.[103]

(98) إلا أنه ومن مراجعة المراسيم الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية، يُلاحظ بأنه وبعد الحصول على ثقة المجلس التشريعي، يقوم الرئيس الفلسطيني بإصدار مرسوم يشكل فيه مجلس الوزراء: انظر، على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم (7) لسنة 2003م الذي يشكل في مجلس الوزراء (برئاسة محمود عباس، أول رئيس وزراء بعد التعديل الذي تم على القانون الأساسي عام 2003)؛ وبعد انتهاء حالة الطوارئ حيث تم تشكيل حكومة طوارئ لم تحصل على ثقة المجلس التشريعي، وبعد تكليف أحمد قريع بتشكيل الحكومة، أصدر الرئيس عرفات المرسوم الرئاسي رقم (21) لسنة 2003م.

(99) المواد (65) و(1/68) من القانون الأساسي المعدل. هذا هو الحال بعد استحداث منصب رئيس الوزراء عام 2003. أما قبل ذلك، فكان رئيس السلطة هو من يقبل استقالة مجلس الوزراء، كما حصل على سبيل المثال عندما قدم أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم بتاريخ 2003/3/19 بعد إصدار القانون الأساسي المعدل. راجع المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2003م بقبول استقالة أعضاء مجلس الوزراء.

(100) المادة (2/75) من القانون الأساسي المعدل.

(101) المادة (74) من القانون الأساسي المعدل. تجدر الإشارة إلى أن ما سبق يتناقض مع ما ورد في المادة (5) من القانون الأساسي المعدل من حيث مسؤولية الحكومة أمام الرئيس، والتي تنص على أن «...تكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.» إن جزءاً من هذا التناقض يمكن تفسيره على أنه مرتبط بالتعديل الذي تم على القانون الأساسي عام 2003 وذلك عندما تم استحداث منصب رئيس الوزراء. حيث قام المشرع الدستوري بتعديل المواد الخاصة برئيس الوزراء وبعلاقته بالوزراء وبرئيس السلطة، بينما أغفل تغيير المادة (5) حيث بقيت على ما كانت عليه في القانون الأساسي لعام 2002 التي كانت تنسجم مع النظام القائم قبل التعديل، حيث لم يكن هناك منصب رئيس وزراء مما جعل الوزراء مسؤولين أيضاً أمام الرئيس (بصفته رئيساً للوزراء).

(102) المادة (46) من القانون الأساسي المعدل.

(103) ظهر هذا التوتر بشكل خاص بعد الانتخابات التشريعية الثانية حيث قامت حركة حماس، التي حازت على أكثرية مقاعد المجلس التشريعي بتشكيل الحكومة الفلسطينية برئاسة إسماعيل هنية. إلا أن التوتر بين المؤسستين كان واضحاً منذ استحداث منصب رئيس الوزراء عام 2003 حيث تم تعيين محمود عباس كأول رئيس وزراء بعد ذلك التعديل ومن ثم استقال لخلافات مع رئيس السلطة في حينه، ياسر عرفات.

فالقانون الأساسي لا ينشئ أي مؤسسة أو آلية لضمان التنسيق بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء. فرئيس السلطة ليس جزءاً من مجلس الوزراء ولا يرأس جلساته،[104] (كما هو الحال في فرنسا، على سبيل المثال)،[105] بل اكتفى بالإشارة إلى أنه يحق لرئيس السلطة أن يطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.[106] وهو ما ينسجم مع ما جاء في نص آخر على أن رئيس الوزراء هو الذي يدعو مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية، أو عند الضرورة، أو بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله، كما أن رئيس الوزراء هو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء.[107]

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس السلطة تجاه المحافظات

قام رئيس السلطة الفلسطينية بتنظيم اختصاصات المحافظين من خلال مرسوم رئاسي.[108] وبموجب هذا يعينه رئيس السلطة الفلسطينية، وله أن يعفيه من منصبه دون أي قيد أو شرط. ورئيس السلطة هو الذي يحدد درجته في قرار تعيينه، الذي يترتب عليه أيضاً الراتب الشهري.[109]

المحافظ هو رئيس الإدارة العامة وأعلى سلطة في محافظته ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة الفلسطينية، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته. فهو بالتالي يعكس وحدانية الدولة أمام تخصص الوزارات وتنوعها، وتعدد دوائرها. إلا أن اختصاصاته، بعكس الوزراء، لا تمتد على مستوى الوطن بل محصورة جغرافياً بالإقليم الواقع ضمن المحافظة التي يرأسها.

وبحكم كونه رئيس الإدارة العامة، يكون للمحافظ بالنسبة للموظفين الإداريين في محافظته صلاحيات الوزير نفسها. وهو بهذه الصفة يرأس المجلس التنفيذي في المحافظة، الذي يتكون من: أ) مديري الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة العامة. ب) عدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة. كما يرأس المحافظ لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته الذي يتكون من: عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة.

(104) مع ذلك، وبالرغم من دخول القانون الأساسي المعدل حيز التنفيذ، هناك بعض القرارات لمجلس الوزراء التي تشير في ديباجتها إلى إقرار «مجلس الوزراء... برئاسة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية،» كما هو حال قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات، أو «بناءً على ما أقره مجلس الوزراء... برئاسة سيادة الرئيس،» كما ورد في قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2004م بشأن الترتيبات الأمنية.

(105) للمزيد راجع، أوليفيه دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 723. معهد الحقوق، *الإطار القانوني*، 88.

(106) المادة (45) من القانون الأساسي المعدل.

(107) المادة (2/65) من القانون الأساسي المعدل. للمزيد حول جلسة مجلس الوزراء الأسبوعية والطارئة، راجع المبحث الثاني.

(108) مرسوم رئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين، والصادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2003/7/1 إلا أنه لم يُنشر في الجريدة الرسمية حتى العام 2007 (العدد 68 من الوقائع الفلسطينية الصادرة بتاريخ 2007/3/7). تجدر الإشارة إلى وجود خطأ في المرسوم كما نُشر في الوقائع الفلسطينية حيث تمت الإشارة إلى رئيس السلطة الفلسطينية، محمود عباس، في الوقت الذي كان ياسر عرفات هو رئيس السلطة في حينه، وهو الذي أصدر المرسوم.

(109) راجع المادة (9) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م.

أما الجهاز الإداري للمحافظة فيتألف من المحافظ ونائبه وعدد من المستشارين والموظفين الإداريين. على أن يتولى المحافظ ممارسة الاختصاصات والصلاحيات التالية:

- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين.
- حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم.
- العمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون.
- اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.

يعمل المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء. كما ويقوم، وبالتعاون مع السلطات المختصة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، بالإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهم المواطنين في المحافظة، الصحية منها والتعليمية والثقافية والاجتماعية والعمرانية والتطويرية وغيرها. كما وينص المرسوم أيضاً على منح المحافظ وظيفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرم المشهود، على أن يقوم بإبلاغ النيابة العامة عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها.

تجدر الإشارة إلى أن المحافظ هو ممثل رئيس السلطة في المحافظة.[110] إلا أن تبعية المحافظين إلى رئيس السلطة لم تنشأ بهذا المرسوم بل كان ذلك هو المطبق في الأراضي الفلسطينية منذ نشأتها.[111] كما يشير إلى ذلك صراحة القرار رقم (74) لسنة 2003 (انطلاقا من تبعية المحافظين

(110) يعتقد الباحث بأن توقيت تبني هذا المرسوم لم يكن محض الصدفة، فالرئيس عرفات من خلال هذا لمرسوم يتفاعل مع صلاحياته التي تقلصت بتعديل القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء (وقت إصدار المرسوم، كان محمود عباس هو رئيس الوزراء). كذلك الأمر بالنسبة للقرار رقم (74) لسنة 2003 (الذي تم إصداره بتاريخ 2003/5/20) الذي يشير صراحة إلى تبعية المحافظين وأعمالهم ودوائرهم إلى الرئاسة ويقرر بموجبه نقل دائرتهم من وزارة الداخلية مع العاملين معهم في محافظتهم إلى دائرتهم الأساسية في مقر الرئاسة. كما أن نشر المرسوم رقم (74) لسنة 2003 في الجريدة الرسمية تم فقط عام 2007، أي بعد الانتخابات التشريعية الثانية، وهو ما لا يمكن أن يأتي من محض الصدفة أيضاً.

(111) تطبيقاً لقانون لنظام رقم (1) لسنة 1966 نظام التشكيلات الإدارية الأردني الساري في الضفة الغربية، حيث نص على أن المحافظ هو ممثل السلطة التنفيذية، وعلى أن تعيينه يتم بتنسيب من مجلس الوزراء وبإرادة ملكية. وبما أن رئيس السلطة كان قبل تعديل القانون الأساسي عام 2003 يقوم بمهام رئيس الوزراء وبالتالي رئيس السلطة التنفيذية، فإن تطبيق النظام الأردني لم يكن ليثير أي مشاكل قانونية.

وأعمالهم ودوائرهم للرئاسة) ويبني على ذلك القرار بنقل دائرتهم من وزارة الداخلية مع العاملين معهم في محافظاتهم إلى دائرتهم الأساسية في مقر الرئاسة. وقد أصدر رئيس السلطة عدة قرارات ومراسيم متعلقة بالمحافظات والمحافظين:

- فقد نظم اجتماعات المحافظين مع رئيس اللجنة التنفيذية/ رئيس السلطة الفلسطينية ونص على أنها اجتماعات دورية كل شهرين أو بدعوة من الرئيس، وحدد فيها مهام دائرة شؤون المحافظين بالرئاسة.[112]
- نظم عمل لجنة التنظيم والتخطيط في المحافظة على أن تكون برئاسة المحافظ وتحت إشرافه.[113]
- نظم عمل لجنة أمن المحافظة بحيث تتشكل من المحافظ وعضوية قائدي الأمن والشرطة ومديري الأجهزة الأمنية بالمحافظة، التي تجتمع أسبوعياً أو بدعوة من المحافظ عند الضرورة. على أن تنفذ هذه اللجنة القرارات المركزية الصادرة في المجال الأمني، وتضع الخطط الميدانية لتطبيق القانون والنظام. كما يلتزم أعضاء اللجنة بتقديم تقارير يومية للمحافظ عن سير الأمن والقضايا الأمنية بالمحافظة. وينص المرسوم أخيراً على أن اللجنة ترفع تقاريرها واقتراحاتها لرئيس السلطة الفلسطينية.[114]

المطلب الثالث: صلاحيات الرئيس في العلاقات الخارجية

ينص القانون الأساسي على أن رئيس السلطة هو الذي يعين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية، والهيئات الأجنبية، وينهي مهامهم، وهو أيضاً من يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.[115] في نفس الاتجاه، نص قانون السلك الدبلوماسي على أن استحداث البعثات الفلسطينية أو إغلاقها،[116] وتعيين السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر،[117] يتم بقرار من الرئيس، بناءً على تنسيب من وزير الخارجية في السلطة الفلسطينية. وقد ورد في ديباجة القانون آنف الذكر إشارة صريحة إلى منظمة التحرير وخاصة الدائرة السياسية، حيث أشارت إلى أن إقرار هذا القانون لا يشكل مساساً أو انتقاصاً من منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي

(112) المرسوم الرئاسي رقم (15) لسنة 2005م بشأن اجتماعات المحافظين.

(113) المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2006م بشأن رئاسة المحافظ للجنة التنظيم والتخطيط.

(114) المرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2006م بشأن لجنة أمن المحافظة.

(115) المادة (40) من القانون الأساسي المعدل.

(116) المادة (2) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 (قانون السلك الدبلوماسي).

(117) المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي.

والوحيد للشعب الفلسطيني وهي مرجعية السلطة الوطنية الفلسطينية، كما ورد في مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني.

مع ذلك، فإن التعارض واضح بين ما ورد في القانون الأساسي وقانون السلك الدبلوماسي من جهة وصلاحيات اللجنة التنفيذية ودوائرها المختلفة وخاصة الدائرة السياسية بموجب النظام الأساسي لمنظمة التحرير من جهة أخرى.[118] كما أن منظمة التحرير هي التي تحظى بالشخصية القانونية على مستوى القانون الدولي، بصفتها حركة تحرر وليس السلطة الفلسطينية. بالتالي يحق للمنظمة وحدها عقد المعاهدات الدولية والتمثيل الدبلوماسي لدى الدول والمنظمات الدولية. كما أن ذلك يتعارض مع ما ورد في اتفاقية المرحلة الانتقالية التي تنص على أن لا تكون للمجلس صلاحيات ومسؤوليات في مجال العلاقات الخارجية، بل إنه يشير إلى جواز قيام منظمة التحرير بإجراء مفاوضات واتفاقيات لصالح المجلس في حالات تم تحديدها في الفقرة نفسها.[119]

عند مراجعة ما صدر عن رئيس السلطة من مراسيم، نجد توجهاً واضحاً بالتعامل مع السلطة على أنها كيان شبيه بالدولة كاملة السيادة، من حيث الإشارة إلى اتفاقيات دولية أو قرارات أممية. فرئيس السلطة الفلسطينية كان قد:

- صادق على تعديل الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التي وافق عليها مجلس وزراء العدل العرب بموجب قراره رقم (648- -2006/11/2922م).[120]
- أشار إلى قرار مجلس الأمن رقم (1325) بتاريخ 2000/10/31 الذي يقضي بتعزيز دور المرأة وإشراكها في الجهود الرامية لإحلال السلام.[121]
- أنشأ اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية، وأشار إلى أنه يقع على عاتق اللجنة تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة لسنوات 1961، 1971، 1988.[122]
- أنشأ اللجنة الوطنية للقانون الدولي، وأشار في ديباجة المرسوم ذاته إلى الإيمان بأهمية تعزيز احترام قواعد وأعراف القانون الدولي الإنساني والانسجام مع توصيات المؤتمر الدولي السادس والعشرين للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر لعام 1995.[123]

(118) خاصة المواد (15)، (16)، (18)، (19)، (27) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير لعام 1964.

(119) المادة (5/9) من اتفاقية المرحلة الانتقالية الموقعة في 1995/9/28.

(120) المرسوم رقم (3) لسنة 2008.

(121) المرسوم الرئاسي رقم (24) لسنة 2005.

(122) المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1999.

(123) المرسوم الرئاسي رقم (15) لسنة 2003.

بالمقابل، يُلاحظ التداخل ما بين مؤسسات السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. ففي بعض الأحيان، يُنشئ رئيس السلطة الفلسطينية مؤسسات ويتبعها لمنظمة التحرير، أو بالعكس. وأحياناً أخرى، يشير إلى موافقة اللجنة التنفيذية (لمنظمة التحرير) على بعض القرارات، وفي غيرها من الأحيان يُنشئ لجاناً هي بالأساس تابعة لمنظمة التحرير، مثل لجنة المفاوضات. فرئيس السلطة:

- مستنداً إلى القانون الأساسي وتعديلاته،[124] أنشأ الهيئة الإسلامية المسيحية لنصرة القدس والمقدسات.[125]
- جعل مرجعية الهيئة العامة للشؤون المدنية دائرة شؤون المفاوضات وأتبعها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير/ رئيس السلطة الفلسطينية.[126]
- أعاد اللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم لتبعية دائرة التربية والتعليم في اللجنة التنفيذية.[127]
- قام بتشكيل لجنة المفاوضات،[128] بالإضافة إلى تشكيل لجنة عليا لمتابعة معاناة اللاجئين

(124) في كثير من الأحيان تتم الإشارة إلى صلاحيات بموجب القانون الأساسي المعدل دون تحديد المادة بالضبط، إلا أنه وبعد المراجعة لا يمكن البت نهائياً بوجود مثل هذه الصلاحية من خلال نصوص مواد القانون الأساسي.

(125) مرسوم رقم (12) لسنة 2008.

(126) مرسوم رقم (7) لسنة 2007.

(127) مرسوم رئاسي رقم (8) لسنة 2006. حيث ألغى المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2005م الذي كان قد ألحق تلك اللجنة بمجلس الوزراء. مع العلم أن المرسوم الأخير كان قد ألغى القرار الرئاسي رقم (11) لسنة 2005م بشأن إلحاق اللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم بدائرة التربية والتعليم العالي لمنظمة التحرير الفلسطينية! يعتقد هذا الباحث بأن صدور المرسوم رقم (8) لسنة 2006 بتاريخ 2006/2/16 أي بعد الانتخابات التشريعية الثانية مرتبط بنتائج الانتخابات، وهو يشكل عودة عن النهج السابق لرئيس السلطة الفلسطينية (في بداية فترة انتخابه) بإلحاق بعض المؤسسات التي كانت تابعة لمنظمة التحرير إلى مؤسسات السلطة الفلسطينية. هذا هو أيضاً الحال في القرار رقم (29) لسنة 2006م والقرار رقم (30) لسنة 2006م (الصادرين بتاريخ 2006/2/12). حيث ألغى الأول قرارين كانا قد صدرا بتاريخ 2005/3/28 (أي بعد أكثر من شهرين بقليل من انتخاب الرئيس عباس) وهما القرار رقم (21) لسنة 2005م الذي كان يقضي بنقل تبعية وكالة الأنباء الفلسطينية «وفا» من رئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية إلى وزير الإعلام، وإعادة تبعيتها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. والقرار رقم (22) لسنة 2005 بنقل تبعية الهيئة العامة للاستعلامات من رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وزير الإعلام، وإعادة تبعيتها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد ألغى القرار الثاني القرار رقم (33) لسنة 2005م (الصادر بتاريخ 2005/4/26) الذي كان نقل تبعية هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية وقناة فلسطين الفضائية، من رئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية- رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وزير الإعلام، وإعادة تبعيتهما لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية-رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

(128) مرسوم رئاسي رقم (6) لسنة 2005. حيث جعل المرسوم من هذه اللجنة مرجعية المفاوضات كافة المتعلقة بالوضع النهائي مع الجانب الإسرائيلي والأطراف الثالثة. كما جعل منها مرجعية كافة المفاوضات السياسية والأمنية والاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي، وتحدد الاستراتيجيات والسياسات التفاوضية في جميع القضايا، بالإضافة إلى كونها مرجعية كافة الاتصالات الفلسطينية مع أطراف ثالثة بخصوص القضايا ذات العلاقة بالمفاوضات مع الجانب الإسرائيلي، بما في ذلك القضايا السياسية والأمنية والاقتصادية والمالية ودور الأطراف الثالثة ومراقبة تنفيذ الاتفاق على الأرض. كما وجعل من رئيس دائرة المفاوضات أمين سر لجنة المفاوضات وتقوم دائرة المفاوضات بإعداد جدول الأعمال وملفات التفاوض وتمارس صلاحيتها المنصوص عليها في مرسوم تشكيل الدائرة وتتابع تنفيذ السياسات والاستراتيجيات التفاوضية التي تقرها لجنة المفاوضات بالتعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة.

الفلسطينيين في العراق،[129] وهما ملفان تُعنى بهما منظمة التحرير وليس السلطة الفلسطينية.[130]

- أشار إلى موافقة اللجنة التنفيذية بشأن تحديد أبعاد العلم الفلسطيني، إذ يعدّ العلم من مظاهر السيادة الفلسطينية.[131]
- شكل اللجنة العليا لشؤون القدس، برئاسة أحمد قريع رئيس الوزراء، وتتولى متابعة القضايا والأمور كافة التي تتعلق بتعزيز الصمود الفلسطيني في القدس، وصيانة الحقوق والممتلكات الفلسطينية الخاصة والعامة، والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.[132] كما وشكل لجنة خاصة لحصر عقارات القدس وتوثيقها والدفاع عنها.[133]

ومن المراسيم المثيرة للفضول هو ذلك الذي صدر عن الرئيس عباس بتاريخ 2005/9/18،[134] الذي يصادق فيه على نتائج انتخابات المجمع المقدس لمنصب بطريرك المدينة المقدسة بالقدس للروم الأرثوذكس.[135] حيث يبدأ المرسوم بجملة «نحن محمود عباس رئيس دولة فلسطين» ويشير إلى قانون بطريركية الروم الأرثوذوكس المقدسية رقم (27) لسنة 1958 وينيط بالبطريرك الجديد جميع الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها بموجب العهدة العمرية والقانون والعادات القديمة.

(129) مرسوم رئاسي رقم (156) لسنة 2006م. حيث منح المرسوم هذه اللجنة الاختصاصات التالية: «1- الاتصال الفوري بالجهات الحكومية والشعبية لضمان أمن اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في العراق بما في ذلك المفوضية العامة للاجئين (UNHCR) ووكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA). 2- إيجاد الحلول الكفيلة لرفع المعاناة عن اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في العراق وبخاصة أولئك العالقين بين الحدود الأردنية والعراقية. 3- إجراء جميع الاتصالات الداخلية والدولية لضمان إيجاد حل إنساني لمعاناتهم.»

(130) تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء برئاسة إسماعيل هنية أصدر قراراً فيما بعد (قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2007م بشأن اللاجئين الفلسطينيين في العراق) يقرر فيه: «العمل على إعادة اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في العراق إلى الأراضي الفلسطينية مع التأكيد على أن عودتهم لا تعني الانتقاص من حقهم في العودة إلى الأراضي التي احتلت عام 1948م.»

(131) مرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2005.

(132) قرار رقم (36) لسنة 2005م. كما ونص القرار على ضرورة التنسيق مع لجنة القدس في المجلس التشريعي واللجنة الوزارية الخاصة بالقدس. كما وجعل هذه اللجنة المرجعية الرئيسة لكل ما يتعلق بشؤون القدس مع القيادة ورئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. كما وتقدم اللجنة تقاريرها الدورية عن نتائج أعمالها للرئيس وللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. أما عن طريقة تعيينهم فهي بتنسيب من رئيس اللجنة ومصادقة رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. كما واعتبر القرار هذه اللجنة على أنها هيئة عامة تجتمع مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وتنسب من بين أعضائها هيئة تنفيذية لا يزيد عدد أعضائها عن تسعة أشخاص لممارسة ومتابعة الأعمال اليومية والطارئة. كما ويصادق رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على تشكيلها. كما ويصادق رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على نظامها الداخلي.

(133) قرار رقم (380) لسنة 2006م. حيث منح القرار هذه اللجنة الاختصاصات التالية: «1- الحفاظ على عقارات القدس ومنع تسريبها. 2- إجراء مسح وتوثيق لكافة عقارات القدس التي تم استملاكها للصالح العام. والعقارات المهددة بالتسريب. 3- التنسيق والتعاون مع كافة القيادات الإسلامية والمسيحية والجهات الدولية في كل ما من شأنه المحافظة على عقارات القدس. 4- التنسيق مع مراكز الأبحاث كافة المختصة بشؤون القدس.» حيث ترفع اللجنة نتائج أعمالها وتوصياتها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية/ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

(134) مرسوم رقم (23) لسنة 2005.

(135) وهو نسخة طبق الأصل تقريباً من حيث الشكل والمضمون عن المرسوم الصادر عن الرئيس عرفات 2001/8/27.

المطلب الرابع: الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية

نص القانون الأساسي على أن «رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية،»[136] دون أي إضافة أو نقصان، تاركاً المجال للتفسيرات والتأويلات حول طبيعة العلاقة التي تربط بين رئيس السلطة الفلسطينية والأجهزة الأمنية، خاصة بوجود مسؤولية حفظ الأمن والنظام الداخلي على كاهل مجلس الوزراء.[137] وقد كان قطاع الأمن وإصلاحه من بين المواضيع الأساسية في أجندة إصلاح السلطة الفلسطينية،[138] ومن بين هذه الخطوات إلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية.[139] وهو ينسجم مع ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية تحت ما أسماه «الأمن الداخلي،» التي عدّها «هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقياة مدير عام الأمن الداخلي.»[140]

إلا أن المرسوم آنف الذكر لم يتعرض لا من قريب ولا من بعيد للقوات الأمنية والعسكرية الأخرى، وهي المخابرات العامة والأمن الوطني وما يدخل تحتها من أجهزة ودوائر.[141] وقد جاء في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أن رئيس السلطة هو من يعين القائد العام للأمن الوطني،[142] ومدير عام الأمن الداخلي بتنسيب من مجلس الوزراء،[143] ورئيس المخابرات العامة،[144] ونائب رئيس المخابرات العامة بناءً على تنسيب من رئيس المخابرات العامة،[145] ومدير إدارة شؤون الضباط لقوى

(136) المادة (39) من القانون الأساسي المعدل.

(137) المادة (7/69) من القانون الأساسي المعدل.

(138) للمزيد حول الإصلاح الأمني، راجع: عاصم خليل، «الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني،» في: *المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين*، تحرير رولاند فريدريك وأرنولد ليتهولد، 29-46 (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية)، 2007.

(139) بموجب المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2002. جاء هذا المرسوم من حيث تبعية الدفاع المدني لوزارة الداخلية بانسجام مع ما ورد في قانون رقم (3) لسنة 1998 بشأن الدفاع المدني الذي ينص على تبعية المديرية العامة للدفاع المدني لوزارة الداخلية (المادة 3) ومسؤولية مديرها العام أمام وزير الداخلية (المادة 4). أما بالنسبة للشرطة فلا يوجد حتى تاريخ كتابة هذا البحث تشريع موحد صادر عن السلطة الفلسطينية. هذا يعني بأنه، وفيما لا يتعارض مع ما صدر عن السلطة الفلسطينية من تشريعات، يبقى القانون الأردني المؤقت رقم (38) لسنة 1965 سارياً في الضفة الغربية، وهو الذي نص على أن «قوة الأمن العام هيئة نظامية مرتبطة بوزارة الداخلية» وبأن تعيين مديرها يتم بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب الوزير وموافقة مجلس الوزراء (المادة 3). أما في قطاع غزة، فيطبق القرار بقانون رقم (6) لسنة 1963 الصادر عن المجلس التنفيذي (الذي يرأسه الحاكم العام المصري لقطاع غزة). وقد ورد فيه أن «الشرطة هيئة مدنية نظامية بإدارة الحاكم العام لقطاع غزة وهي تابعة لمديرية الداخلية والأمن العام» (المادة 1). أما بالنسبة للأمن الوقائي فقد تم تبني القرار بقانون رقم (11) لسنة 2007 وهو ما سيتم تقديمه في الفقرات التالية.

(140) المادة (10) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 (قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية).

(141) تجدر الإشارة إلى صدور قرار عن الرئيس عباس (القرار رقم (298) لسنة 2006) الذي ألحق القوة البحرية في المحافظات الشمالية بكافة ضباطها وأفرادها وإمكانياتها وتجهيزاتها بجهاز المخابرات العامة.

(142) المادة (8) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(143) المادة (11) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(144) المادة (13) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(145) المادة (15) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الأمن.[146] كما أنه يتم بقرار من رئيس السلطة تحديد علامات الرتب للعسكريين وأزيائهم، وكذلك الأوسمة والأنواط والميداليات العسكرية،[147] ويجوز لرئيس السلطة ترقية العسكري إلى الرتبة التالية لرتبته دون التقيد بشرط المدة في ظروف نص عليها القانون.[148]

أما قانون المخابرات العامة فقد نص صراحة على أن المخابرات تتبع رئيس السلطة الفلسطينية،[149] وأن رئيس المخابرات مسؤول أمام الرئيس أو من يفوضه، حيث لا يجيز القانون الاطلاع على تحريات المخابرات أو معلوماتها إلا بإذن خاص من الرئيس أو من يفوضه لذلك،[150] كما أن رئيس المخابرات يطلع رئيس السلطة على كل المسائل ذات الطبيعة الهامة أو المستعجلة.[151]

في كل هذا يبدو مجلس الوزراء ووزير الداخلية مغيبين تماماً. كما وكرر قانون المخابرات العامة ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية من حيث تعيين رئيس السلطة لرئيس المخابرات ولنائبه،[152] وأضاف أن رئيس السلطة هو من يصدر الهيكل التنظيمي للمخابرات العامة،[153] وهو الذي يشرف على إدارة المخابرات العامة للموازنة الخاصة بها والإنفاق منها،[154] وهو الذي يصادق على موازنتها السنوية.[155] كما أن نظام المشتريات الذي يعده رئيس المخابرات ليتلائم وطبيعة عمل المخابرات يصدر بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية.[156] ورئيس السلطة الفلسطينية هو أيضاً من

(146) المادة (16) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(147) المادة (184) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

(148) المادة (185) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية. وقد صدرت بعض القرارات عن رئيس السلطة بالاطلاع على ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن، نذكر منها: القرار رقم (150) لسنة 2005م، حيث أشار إلى قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ولاسيما المادة (107) منه، منشئاً نوط يسمى نوط الجلاء، ويكون على ثلاث درجات، لتخليد جلاء قوات الاحتلال الإسرائيلي عن قطاع غزة. كما ومنحه لضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن الفلسطينية، وذلك تقديراً لدورهم في تنفيذ مهامهم على أكمل وجه. القرار رقم (1) لسنة 2006م بشأن منع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية الذي أوقف جميع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية، واقتصارها على الترقيات المستحقة وفقاً للقانون. القرار رقم (285) لسنة 2006م بشأن تشكيل لجنة ضباط قوى الأمن الفلسطينية بموجب المادة (17)من قانون الخدمة في قوى الأمن حيث تنص على نشأة لجنة الضباط بموجب القانون. تجدر الإشارة إلى أن المادة (17)تنص على أن تشكيل لجنة بموجب القانون من القائد العام لقوات الأمن، نائب رئيس المخابرات العامة، مدير عام الأمن الداخلي، مدير إدارة شؤون الضباط، مدير عام الشرطة، مدير عام الأمن الوقائي، مدير عام الدفاع المدني، المفوض العام للتوجيه الوطني، بالإضافة إلى عضوين يعينهما الرئيس. هذا يعني بأن القرار الصادر عن رئيس السلطة بتشكيل هذه اللجنة يُعتبر قراراً كاشفاً بالنسبة لمن نص القانون عليهم صراحة، ومنشئاً بالنسبة للعضوين الآخرين اللذين ترك أمر تعيينهما إلى رئيس السلطة الفلسطينية.

(149) المادة (2) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.

(150) المادة (2/7) من قانون المخابرات العامة.

(151) المادة (3/7) من قانون المخابرات العامة.

(152) المادة (4) و (6) من قانون المخابرات العامة.

(153) المادة (3) من قانون المخابرات العامة.

(154) المادة (17) من قانون المخابرات العامة.

(155) المادة (18) من قانون المخابرات العامة.

(156) المادة (19) من قانون المخابرات العامة.

يمنح رئيس المخابرات ونائبه الإذن لأن يشهد في المحاكم -ولو بعد ترك عمله- عما يكون قد وصل على علمه أثناء قيامه بالعمل من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني.[157] كما أن رئيس السلطة هو من يصدر اللائحة التنفيذية للقانون والأنظمة اللازمة لعمل المخابرات.[158]

وقد أصدر الرئيس قراراً بقانون ينظم به جهاز الأمن الوقائي الذي ينص على أن الأمن الوقائي هو إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى الأمن الداخلي،[159] ويعين المدير العام ونائبه «بقرار يصدره رئيس السلطة الوطنية بناءً على توصية الوزير المختص وتنسيب مدير عام الأمن الداخلي وتوصية لجنة الضباط.»[160] وهو الذي يستطيع تمديد ولاية مدير عام الأمن الوقائي لسنة واحدة بعد انقضاء السنوات الأربع.[161] كما يرفع الوزير المختص لرئيس السلطة ورئيس الوزراء تقريراً دورياً كل ثلاثة أشهر عن أعمال الإدارة العامة للأمن الوقائي.[162]

وقد أصدر رئيس السلطة عدة مراسيم مشيراً إلى قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية:[163]

- منع الإعادة أو الاستبدال أو الأخذ على القيود، إنهاء خدمة منتسبي قوى الأمن كافة غير الملتزمين بالشرعية، الذين ليسوا على رأس عملهم، حظر التنقلات كافة من الخدمة المدنية إلى الخدمة في قوى الأمن الفلسطنية وبالعكس. كما اعتبر المرسوم منتسباً لقوى الأمن الفلسطينية من كان له قيد في الإدارة والتنظيم ويحمل رتبة عسكرية، ومنع وجود أي موظف خدمة مدنية في أي جهاز أمني أو عسكري على قيود هيئة الإدارة والتنظيم براتب مقطوع، كما و منع وجود أي منتسب للأجهزة الأمنية على قيود هيئة الإدارة والتنظيم غير موجود في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. ولتحقيق ذلك، نص المرسوم على تشكيل لجنة من وزارة المالية وديوان الموظفين العام وهيئة الإدارة والتنظيم لتنفيذ ما ورد في المرسوم، وترفع هذه اللجنة توصياتها الى مجلس الوزراء.[164]

(157) المادة (23) من قانون المخابرات العامة.

(158) المادة (36) من قانون المخابرات العامة.

(159) المادة (2) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي (القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي).

(160) المادة (1/4) من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي.

(161) المادة (2/4) من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي.

(162) المادة (12) من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي.

(163) وهي أشبه بلوائح تنفيذية لقانون الخدمة في قانون الأمن الفلسطيني، بالرغم من نص المادة (219) الصريح إلى أن إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون هي من اختصاص مجلس الوزراء.

(164) مرسوم رقم (33) لسنة 2007م بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن الفلسطينية، الذي تم إصداره بتاريخ 2007/8/11 (بعد سيطرة حماس على قطاع غزة)، إلا أنه يشير إلى تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2005/8/6! حول مواضيع متشابهة، أصدر الرئيس عباس عدة قرارات نذكر منها: القرار رقم (2) لسنة 2006م بشأن منع الاستبدال في التعيينات العسكرية، حيث منع استبدال الموظفين العسكريين ممن انتهت خدمتهم لأي سبب كان بموظفين جدد في الوظائف العسكرية إلا بعد الحصول على موافقة وزير المالية. القرار رقم (3) لسنة 2006م بشأن منع انتقال الموظفين بين الخدمة المدنية والعسكرية. والقرار رقم (4) لسنة 2006م بتقنين امتيازات المتقاعدين العسكريين حيث سحب جميع الامتيازات الممنوحة للمتقاعدين العسكريين خلافاً لأحكام القانون، ولا يبقى لدى العسكريين المتقاعدين من المرافقين والسيارات الحكومية والأسلحة وأجهزة الاتصال اللاسلكية والنثريات التي استفادوا منها بحكم وظائفهم إلا ما استثني منها بقرار من القائد الأعلى للقوات المسلحة.

- قضى بضرورة توحيد التدريب العسكري التأسيسي لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني كافة في هيئة التدريب، بصفتها الهيئة الوحيدة المسؤولة عن التدريب. أما عن الالتحاق بدورات الأركان والكليات العسكرية فيتم بناءً على قرار يصدر عن لجنة مشتركة تضم ممثلاً عن لجنة الضباط وهيئة التدريب والأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية. كما ونص على أن يكون التعليم والتدريب الأمني التأسيسي والتخصصي لكافة منتسبي قوى الأمن الفلسطينية في الأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية.[165]

تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه، ومن بين صلاحيات الرئيس تجاه الأجهزة الأمنية، هي ما كان يستمده من كونه رئيساً لمجلس الأمن القومي. فبموجب المرسوم الرئاسي رقم (26) لسنة 2005م قام الرئيس بإعادة تشكيل مجلس الأمن القومي، وحدد صلاحياته،[166] وألغى بشكل صريح جميع المراسيم السابقة المتعلقة بالأمن القومي.[167] تجدر الإشارة إلى أنه قد تم حل مجلس الأمن القومي بعد سيطرة حماس على قطاع غزة،[168] وقد أشار القرار إلى حل مجلس الأمن القومي المشكل بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/4/8 (حيث تم تبني المرسوم الأخير بعد اتفاق مكة وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية).[169]

المطلب الخامس: صلاحيات الرئيس تجاه الأشخاص الاعتباريين العامين[170]

بالرغم مما ورد في القانون الأساسي المعدل من صلاحيات لمجلس 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،[171] إلا أن رئيس السلطة أنشأ العديد من الهيئات والمؤسسات من خلال مراسيم، أو حتى قرارات، وهو بذلك يخالف بشكل صريح ما ورد في القانون الأساسي المعدل.[172]

(165) مرسوم رقم (35) لسنة 2007م بشأن التدريب العسكري والأمني.

(166) في المادة (2) منه التي تنص على: «يختص مجلس الأمن القومي بما يلي: 1- صياغة السياسات والخطط الأمنية وتحديد آليات تنفيذها وإصدارها بقرارات من الرئيس. 2- تحديد المهام الأمنية للسلطة الوطنية وفقاً لمتطلبات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإشراف على تنفيذها. 3- التنسيق بين العمل السياسي والعمل الأمني، والتأكد من مساهمة العامل الأمني في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. 4- وضع الخطط اللازمة لحماية أمن الوطن والمواطن والإشراف على تنفيذها. 5- إقرار التشكيلات والتعيينات والتنقلات والترقيات التي تساهم في تنفيذ السياسات والخطط الأمنية. 6- إقرار الاتفاقيات الأمنية والإشراف على تنفيذها. 7- إقرار الميزانيات والحسابات المتعلقة بالأمن وآليات صرفها. 8- الإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية.»

(167) وهو بالتالي ألغى بشكل صريح القرار رقم (84) لسنة 1994 الذي ينشأ هيئة الأمن القومي الفلسطيني.

(168) لقد تم نشر القرار الصادر عن الرئيس عباس بتاريخ 2007/6/23 تحت رقم (258) لسنة 2007 (في العدد 71 من الوقائع الفلسطينية) وتحت رقم (264) لسنة 2007 (في العدد 73 من الوقائع الفلسطينية)!

(169) إلا أنه لم يتسنَ للباحث الحصول على نسخة من هذا المرسوم الذي لم يجد له أثراً في المقتفي وبالتالي في الوقائع الفلسطينية.

(170) للمزيد حول الأشخاص الاعتباريين العامين أو الأشخاص المعنويين العامين، راجع: عبد الوهاب، *مبادئ وأحكام*، 85-114.

(171) المادة (69/9/أ) من القانون الأساسي المعدل، وهو ما سيتم التعرض له في المبحث الثاني.

(172) سنكتفي هنا بالإشارة إلى تلك الهيئات والمؤسسات التي تم إنشاؤها بعد دخول القانون الأساسي حيز التنفيذ، أي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (2003/3/19)، وذلك لأن هذه المادة تم استحداثها بموجب القانون الأساسي المعدل. لكن قبل ذلك التاريخ تم تبني الكثير من المراسيم التي تنشئ هيئات ومؤسسات أو سلطات تابعة للجهاز الإداري، مثل: المرسوم الرئاسي

فقد أنشأ رئيس السلطة بمرسوم «مركز تحالف السلام الفلسطيني» (برئاسة ياسر عبد ربه) وحول مركز الإعلام الفلسطيني إلى مقر للمركز الجديد، ونقل كادر وزارة الثقافة والإعلام العاملين في مركز الإعلام إلى ملاك مركز تحالف السلام الفلسطيني![173] كما أنشأ كل من صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال ومنحه الشخصية الاعتبارية وذمة مالية مستقلة،[174] واللجنة الوطنية للقانون الدولي ومنحها الشخصية الاعتبارية المستقلة ولها موازنة مستقلة،[175] وأكاديمية فلسطين للعلوم والتكنولوجيا، حيث اعتبرها مؤسسة من مؤسسات الرئاسة ذات شخصية اعتبارية عامة مستقلة إدارياً ومالياً،[176] ومتحف غزة للآثار ومنحه الاستقلال الإداري والمالي وأتبعه لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، لكنه أشار أيضاً إلى أن خزينة الدولة لا تتحمل أي أعباء مالية تجاه متحف غزة للآثار.[177] كما أنشأ ديوان الرقابة المالية والإدارية، مشيراً إلى المواد (2)، (56)، (58) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، ليحل محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بالقرار رقم (22) لسنة 1994 والقانون رقم (17) لسنة 1995، كما وأشار إلى انتقال جميع ممتلكات هيئة الرقابة العامة وموظفيها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.[178]

وبمرسوم رئاسي أيضاً، أقر النظام الأساسي لجامعة القدس المفتوحة ومنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.[179] كما أنشأ الهيئة العامة للشؤون المدنية، ونقل إليها كادر وموظفي ووثائق وحقوق والتزامات وزارة الشؤون المدنية،[180] ودمج الهيئة العامة للاستعلامات بوكالة الأنباء

رقم (5) لسنة 2002 بإنشاء الهيئة العليا لشؤون القدس حيث منحها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة وميزانية مستقلة؛ المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2002 بإنشاء سلطة البيئة حيث منحها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة وميزانية مستقلة وتتبع مجلس الوزراء. المرسوم الرئاسي رقم (7) لسنة 2002 بإنشاء الهيئة الوطنية لمقاومة الاستيطان، المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2002 بإنشاء هيئة عامة لشؤون الأسرى والمحررين، المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي؛ المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2002م بإنشاء الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، وهو يتمتع بالشخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة.

(173) مرسوم رئاسي رقم (3) لسنة 2003 بشأن إنشاء مركز تحالف السلام الفلسطيني.

(174) مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2003م بشأن إنشاء صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال.

(175) مرسوم رئاسي رقم (15) لسنة 2003م بشأن إنشاء اللجنة الوطنية للقانون الدولي.

(176) مرسوم رئاسي رقم (13) لسنة 2004م بشأن أكاديمية فلسطين للعلوم والتكنولوجيا.

(177) المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2006م بشأن إنشاء متحف غزة للآثار.

(178) المرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2005م بشأن ديوان الرقابة المالية والإدارية. هذا المرسوم غريب فهو ينشئ ما أنشأه القانون أصلاً! تجدر الإشارة إلى أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية كان من بين القوانين التي أصدرها روحي فتوح خلال الستين يوماً أما المرسوم فأصدره الرئيس عباس.

(179) المرسوم رقم (6) لسنة 2008م بشأن المصادقة على النظام الأساسي لجامعة القدس المفتوحة لسنة 2006. ومن بين صلاحيات رئيس السلطة تعيين أعضاء مجلس الأمناء ورئيس مجلسهم، بحيث تكون دورة المجلس أربع سنوات يعاد بعدها تشكيله. وقد مارس الرئيس صلاحياته بموجب المرسوم من خلال القرار رقم (195) لسنة 2006م بشأن إعادة تشكيل مجلس أمناء جامعة القدس المفتوحة.

(180) مرسوم رقم (7) لسنة 2007م بشأن إنشاء الهيئة العامة للشؤون المدنية.

الفلسطينية (وفا).[181] وفي غيرها من المراسيم شكل مجالس لشخص اعتباري (بعضه يمكن اعتباره شخص عام مصلحي وغيره غير واضح المعالم)، كما هو حال مجلس أمناء جامعة الأزهر،[182] المجلس الأعلى لرعاية المعاقين،[183] مجلس الأيتام،[184] مجلس إدارة سلطة النقد الفلسطينية،[185] المجلس الأعلى للطفولة والأمومة،[186] مجلس إدارة شركة صندوق الإستثمار الفلسطيني، حيث أتبع الشركة لرئيس السلطة الفلسطينية،[187] مجلس إدارة هيئة التقاعد العام.[188]

ولكن بعض المراسيم الرئاسية غريبة من حيث التسميات أو من حيث المؤسسات أو الهيئات التي تنشئها، ومن حيث تحديد طبيعتها، تبعيتها ومكانتها القانونية. فأشار إلى المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية «الصخرية» التي أنشئت عام 1997 وعدّها ملكاً لحركة التحرير الوطني الفلسطيني «فتح» بحيث تتمتع بالشخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة،[189] واعتمد جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني جمعية غوث تطوعية وحيدة في فلسطين، وأشار إلى قرار رقم (46) لسنة 1997 بشأن إعفاء جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من الضرائب والجمارك، والذي أشار بدوره إلى القوانين الخاصة بالجمارك وضريبة الدخل السارية على فلسطين قبل مجيء السلطة. كما وأشار المرسوم إلى قرار

(181) مرسوم رقم (7) لسنة 2008 بشأن دمج الهيئة العامة للاستعلامات بوكالة الأنباء الفلسطينية (وفا).

(182) المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2004م بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر.

(183) المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2004م بشأن تشكيل المجلس الأعلى لرعاية المعاقين، وقد أشار إلى قانون المعاقين رقم (99/4) لسنة 1999.

(184) المرسوم الرئاسي رقم (7) لسنة 2005م بتشكيل مجلس الأيتام، حيث نص على أن هذا المرسوم يشكله إلى حين تبني المجلس التشريعي قانوناً ينظم ذلك.

(185) المرسوم الرئاسي رقم (25) لسنة 2005 بتعيين أعضاء مجلس إدارة سلطة النقد الفلسطينية. حيث يشير إلى قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 وتعديلاته، وهو ينسجم مع ما ورد فيه من حيث صلاحيات رئيس السلطة بتعيين بعض أعضاء مجلس إدارة سلطة النقد وبعضهم الآخر بتنسيب جهات أخرى.

(186) المرسوم رقم (28) لسنة 2005م بإعادة تشكيل المجلس الأعلى للطفولة والأمومة. حيث أشار إلى المادة (29) من القانون الأساسي المعدل، والمرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1999م بإنشاء المجلس الأعلى للطفولة والأمومة. ينص المرسوم صراحة على إلغاء مرسوم رئاسي رقم (1) لسنة 1999 الذي أنشأ المجلس وكان يضم في عضويته أيضاً السيدة سهى عرفات. أما المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1999 فهو ينشئ ما كان منشئاً بموجب المرسوم السابق ويحدد صلاحياته ويحدد أن السيدة سهى عرفات على أنها رئيسته. تجدر الإشارة بأن هذا المرسوم لم يشر إلى قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004م الذي كان قد تعرض في المواد (70) و(71) للمجلس الأعلى للأمومة والطفولة على أن ينشأ بقانون.

(187) المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2006 بشأن تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني. حيث أتبع الشركة لرئيس السلطة الفلسطينية. وقد تم تعديل المرسوم السابق بالمرسوم رقم (20) لسنة 2006م.

(188) المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2006م بشأن تشكيل مجلس إدارة هيئة التقاعد العام. حيث يشير المرسوم إلى قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، الذي ينشئ هيئة التقاعد الفلسطينية ويمنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية، ويعين أعضاء مجلس الهيئة.

(189) المرسوم الرئاسي رقم (15) لسنة 2004م بإنشاء المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية «الصخرية».

المجلس الوطني لعام 1969 ويعتبرها جهازاً مساعداً للسلطات العامة.[190] كما قام الرئيس بتشكيل لجنة رئاسية عليا لمتابعة الشؤون المسيحية،[191] وأنشأ مؤسسة ياسر عرفات واعتبرها مؤسسة شبه حكومية غير ربحية،[192] وشكل اللجنة الوطنية للتحضير لاحتفالية القدس «عاصمة الثقافة العربية للعام 2009م» حيث خول اللجنة بوضع نظامها الداخلي والأنظمة اللازمة، وتقدم تقاريرها الدورية لرئيس اللجنة التنفيذية،[193] وانشأ مؤسسة محمود درويش واعتبرها «مؤسسة وطنية غير ربحية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبكافة الامتيازات الممنوحة للوزارات والمؤسسات العامة».[194]

كما أصدر الرئيس بعض القرارات في هذا الاتجاه. فقد عدّ «سلطة الطيران المدني» سلطة مستقلة تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مباشرة، ومنحها مسؤولية المطارات والخطوط الجوية الفلسطينية، والأرصاد الجوية. وفي القرار نفسه عين رئيس سلطة الطيران المدني، الذي جعله أيضاً رئيساً لمجلس إدارة الخطوط الجوية الفلسطينية وبدرجة «وزير». كما عين نائب سلطة الطيران المدني وجعله عضواً في مجلس إدارة الخطوط الجوية الفلسطينية وبدرجة وكيل وزارة.[195] كما شكل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية وعين أعضائه.[196] كما قرر إدارة صندوق البلديات من قبل وزارة الحكم المحلي والمجلس الاقتصادي – بكدار، بحيث يكون وزير الحكم المحلي رئيساً للصندوق ومدير بكدار نائباً للرئيس، وعضوية وزارة المالية. كما حدد آلية التوقيع على المعاملات المالية للصندوق وأوكل أعمال البنية التحتية الممولة من الصندوق إلى بكدار بما في ذلك الإدارة التنفيذية للمشروع.[197]

كما قرر الرئيس إلحاق الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية بصندوق الاستثمار الفلسطيني ويتبعها له. حيث منح الصندوق الاختصاص بتصويب أوضاع الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية ونظامها الداخلي، بما يتفق وسياسات صندوق الاستثمار الفلسطيني وخططه الاستثمارية وبما لا يتعارض مع

(190) المرسوم رقم (12) لسنة 2006م باعتماد جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني جمعية غوث تطوعية وحيدة في فلسطين.

(191) المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2007م بشأن تشكيل لجنة رئاسية عليا لمتابعة الشؤون المسيحية.

(192) المرسوم رئاسي رقم (5) لسنة 2007 بشأن إنشاء مؤسسة ياسر عرفات. وقد تم تعديل هذا المرسوم لاحقاً بمرسوم رقم (9) لسنة 2008م.

(193) المرسوم رقم (30) لسنة 2007م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية للتحضير لاحتفالية القدس «عاصمة الثقافة العربية للعام 2009م».

(194) المرسوم رقم (11) لسنة 2008 بشأن إنشاء مؤسسة محمود درويش.

(195) القرار رقم (99) لسنة 2003م.

(196) القرار رقم (100) لسنة 2003م بخصوص تشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية.

(197) القرار رقم (120) لسنة 2003م بخصوص صندوق البلديات. وقد ورد في الديباجة بأنه: «بعد مراجعة اللوائح الداخلية لصندوق البلديات، الذي تموله الدول المانحة، وعطفاً على الصلاحيات المخولة للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار- بكدار، وتجنباً لأي ازدواجية في العمل وتوفيراً للجهد!»

القانون.[198] وفي غيرها من القرارات أتبع دار الفتوى والبحوث الإسلامية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنحها الشخصية الاعتبارية المستقلة بحيث يكون رئيسها المفتي العام للقدس والديار الفلسطينية،[199] وأمر بإشراف وزارة الإعلام (هيئة الإذاعة والتلفزيون) على تلفزيون «ينابيع»، وتديره إلى حين تسوية وضعه الإداري والمالي، وحظر التصرف بالمحطة أو أيٍّ من ممتلكاتها وطواقمها من قبل أي جهة كانت إلا بعد العودة إلى وزير الإعلام،[200] وشكل مجلس أمناء «مشفى أبو خضرة الخيري الإسلامي» وأخضعه لقوانين وأنظمة الصحة العامة الفلسطينية تحت رقابة وزارة الصحة،[201] وقام بتشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر،[202] وأعاد تشكيل مجلس أمناء جامعة القدس المفتوحة،[203] وأتبع مؤسسة فلسطين المستقبل بفروعها الثلاثة إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، على أن تحتفظ باستقلالها الإداري والمالي ومن ثم شكل مجلس إدارتها.[204]

المطلب السادس: صلاحيات الرئيس تجاه الأراضي الحكومية

قام رئيس السلطة الفلسطينية بإنشاء سلطة الأراضي بمرسوم رئاسي،[205] بحيث لا يجوز التصرف بالأراضي الحكومية إلا بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، بناءً على تنسيب من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال والإسكان ووزير الحكم المحلي. كما ينص المرسوم على تعيين رئيس سلطة الأراضي بقرار من رئيس السلطة ويحدد درجته، ولكنه يترك للقانون تحديد اختصاصات وصلاحيات سلطة الأراضي.[206]

(198) القرار رقم (41) لسنة 2005م الذي يطلع في ديباجته على قانون الشركات الفلسطيني لسنة 1929 وتعديلاته.

(199) القرار رقم (95) لسنة 2005م بتبعية دار الفتوى والبحوث الإسلامية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

(200) القرار رقم (86) لسنة 2005م.

(201) القرار رقم (117) لعام 2005م.

(202) القرار رقم (234) لسنة 2005 بإعادة تشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر، مشيراً إلى المادة (24) من القانون الأساسي المعدل التي تتحدث عن الحق في التعليم وصلاحية السلطة بالإشراف والرقابة عليها مع الاحتفاظ باستقلالية الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمي.

(203) القرار رقم (195) لسنة 2006م بشأن إعادة تشكيل مجلس أمناء جامعة القدس المفتوحة، مشيراً إلى المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2006م بشأن المصادقة على النظام الأساسي لجامعة القدس المفتوحة لسنة 2006م.

(204) القرار رقم (248) لسنة 2007م.

(205) المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002.

(206) وفي هذا تناقض كبير، فكيف للمرسوم أن يحدد بعض الصلاحيات ويترك الأخرى لتنظيمها بقانون؟ وكأن المرسوم هو أعلى درجة من القانون من حيث الهرمية. بل الأدهى من ذلك هو أن المرسوم الصادر عن رئيس السلطة يُعامل على أنه الأساس القانوني للقرار الصادر عن الرئيس نفسه بتعيين رئيس سلطة الأراضي. بمعنى آخر، يُعامل المرسوم بطريقة مختلفة عن القرار الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية، وإن صدرت عن الجهة نفسها، فهو في الحالة الأولى (مرسوم) يُعامل على أنه الأساس القانوني للثاني (القرار).

وفي غيرها من المراسيم والقرارات، قام رئيس السلطة الفلسطينية بإلغاء القرارات السابقة كافة بشأن تخصيص قطع أراضي حكومية بمنطقة الإرسال برام الله، سواء للأفراد أو المؤسسات، وتوقع كافة الأعمال الإنشائية،[207] كما منح وزير الاقتصاد الوطني بالتنسيق مع سلطة الأراضي مسؤولية استغلال مقالع الرمال في الأراضي الحكومية، ومنح وزارة المالية مسؤولية تحصيل الرسوم المقررة، ووزارة الداخلية والأمن العام مسؤولية حماية مقالع الرمال من التعدي،[208] ونظم التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وأمر بتصويب أوضاعها،[209] ووضع يد السلطة الفلسطينية على جميع الأراضي إلى حين البتّ في أمرها بموجب القانون، وتحدث عن إدارة الأموال المنقولة وغير المنقولة من لجنة متخصصة تشكل بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء،[210] ومنع قبول تعديل أو تغيير قيود الأراضي المملوكة للحكومة والأشخاص الاعتباريين العامين في المحافظات الجنوبية.[211] وهناك أيضاً مرسوم واحد على الأقل[212] صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية لاستملاك أرض لغاية المنفعة العامة.[213]

(207) المرسوم الرئاسي رقم (19) لسنة 2004م (الذي تبناه روحي فتوح بتاريخ 2004/12/31، خلال رئاسته الانتقالية للسلطة).

(208) المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2005م باستغلال مقالع الرمال. حيث أشار إلى القانون رقم (1) لسنة 1999 بشأن المصادر الطبيعية، والمرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي، وألغى القرار رقم (5) لسنة 1998 الصادر من مدير الأمن العام بإنشاء الإدارة العامة للرمال التابعة لمديرية الأمن العام.

(209) المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2005م بشأن التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وتصويب أوضاعها. حيث أشار إلى قانون إدارة أملاك الدولة رقم (32) لسنة 1965 وإلى نظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم (60) لسنة 1964 (ورد في المرسوم نظام رقم (60) لسنة 1965 والصحيح أنه نظام رقم (60) لسنة 1964)، بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي والقرار الرئاسي بتاريخ 2003/1/8 بتشكيل لجنة مسؤولة عن إدارة أملاك الحكومة (بما أن المرسوم لا يشير إلى رقم القرار فإنه لم يتسن للباحث التأكد من وجود هذا القرار في الجريدة الرسمية أو على المقتفي)، ومرسوم رئاسي آخر صادر بتاريخ 2005/7/30، وهو متعلق بكيفية استعمال العقارات والأراضي الحكومية.

(210) المرسوم الرئاسي رقم (20) لسنة 2005م بشأن المناطق التي تنسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي.

(211) المرسوم رقم (7) لسنة 2006م بشأن منع قبول تعديل أو تغيير قيود الأراضي المملوكة للحكومة والأشخاص الاعتباريين العامين في المحافظات الجنوبية. تجدر الإشارة إلى تبني رئيس الوزراء سلام فياض أثناء فترة حالة الطوارئ قراراً يقضي بتعليق العمل في سلطة الأراضي بشكل مؤقت في المحافظات الجنوبية، (قرار رئيس الوزراء رقم (31) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل في سلطة الأراضي في المحافظات الجنوبية الصادر بتاريخ 2007/7/9) ولم يصدر حتى تاريخ كتابة هذا البحث، أي قرار لاحق يقضي بإلغاء هذا القرار. واعتبر ذات القرار أن أية مستندات تصدر عن سلطة الأراضي في المحافظات الجنوبية من دائرة الطابو أو دائرة المساحة أو أية دائرة أخرى غير مصدقة من القائم بأعمال رئيس سلطة الأراضي السيد صائب نظيف، غير قانونية وباطلة، وتعدّ كأنها لم تكن ولا يترتب عليها أية حقوق أو التزامات.

(212) هذا هو حال المرسوم رقم (3) لسنة 2007 بشأن استملاك أرض لغاية المنفعة العامة. إذ يستند إلى القانون الأساسي وتعديلاته وإلى أحكام قانون الأراضي (استملاكها لغايات المنفعة العامة) رقم (24) لسنة 1943م وتعديلاته والمعمول به في المحافظات الجنوبية (غزة). تجدر الإشارة إلى أن القانون الإنتدابي منح هذه الصلاحية للمندوب السامي وهو ما انتقل إلى السلطة الفلسطينية، وتمارسه بشكل رئيس الحكومة وفي المرسوم آنف الذكر، أيضاً من قبل رئيس السلطة.

(213) إلا أن هناك الكثير من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وعن الرئيس عرفات قبل دخول القانون الأساسي حيز التنفيذ.

كما أصدر الرئيس قرارات أخرى مرتبطة بالأراضي الحكومية، فقد عدّ كل منطقة المقاطعة بمدينة البيرة والواقعة داخل الأسوار، منطقة مقر للرئاسة، (لتقام عليها وفيها) كافة الإنشاءات التابعة لها. وفي القرار نفسه أمر بإخلاء كافة المعسكرات والثكنات والمنشآت التابعة لكل الأجهزة الأمنية، باستثناء القوى الأمنية التي يقرر الرئيس إبقاءها لحماية مقر الرئاسة ومنشآتها وأشخاصها. كما وحظر إقامة الأبنية أو الإنشاءات، أياً كان نوعها وغايتها، إلا طبقاً لاحتياجات الرئاسة، وبتعليمات خطية صادرة عنها، فهي الجهة الوحيدة المخولة بذلك.[214] كما شكل لجنة لتدقيق طلبات التعويض واستيفاء المستندات الثبوتية وتقدير قيمة التعويض المطلوب دفعه كمقابل للأرض المستملكة بموجب القرار الرئاسي رقم (182) لسنة 1995م لغايات المطار، وعين أعضائها.[215]

المطلب السابع: صلاحيات أخرى لرئيس السلطة

بالإضافة إلى صلاحيات الرئيس الواردة في القانون الأساسي هناك صلاحيات لرئيس السلطة يصعب حصرها في هذا الجزء من البحث إلا أنه سيتم التعرض لبعضها كما وردت في القوانين الفلسطينية السارية.

- فرئيس السلطة هو الذي يعين رئيس **سلطة الطاقة الفلسطينية**، بحيث تتمتع الأخيرة بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون لها ميزانيتها الخاصة وتتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.[216]
- وهو الذي يعين محافظ **سلطة النقد** ونائبه بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويعين مندوب وزارة المالية بتنسيب من وزارة المالية، ويعين عضوين آخرين من مجلس الإدارة، وثلاثة أعضاء بتسنيب من مجلس الوزراء، وعضو بتنسيب من المحافظ.[217] فيقوم هؤلاء بعد تعيينهم بتأدية اليمين أمام رئيس السلطة،[218] ويكون مجلس الإدارة مسؤولاً أمام رئيس السلطة،[219] الجهة المخولة بقبول استقالتهم.[220] وعند توفر بعض الشروط التي يحددها القانون يصدر رئيس السلطة قراراً بإنهاء خدماتهم.[221] كما يتلقى رئيس السلطة نسخة عن تقرير المدقق الخارجي،[222] وتلزم سلطة النقد بتقديم تقريرها كل ثلاثة أشهر لرئيس السلطة ومجلس الوزراء.[223]

(214) قرار رقم (99) لعام 2005م.
(215) قرار رقم (159) لسنة 2005م.
(216) المادة (2) من قانون رقم (12) لسنة 1995 بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية.
(217) المادة (15) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 (قانون سلطة النقد).
(218) المادة (16) من قانون سلطة النقد.
(219) المادة (17) من قانون سلطة النقد.
(220) المادة (30) من قانون سلطة النقد.
(221) المادة (31) من قانون سلطة النقد.
(222) المادة (21/18) من قانون سلطة النقد.
(223) المادة (39) من قانون سلطة النقد.

- وهو الذي يعين الوكلاء والمديرين العامين من موظفي الفئة الأولى (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) (بتنسيب من مجلس الوزراء).[224] وهو الذي يعين رئيس ديوان الموظفين،[225] ورؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى (بتنسيب من مجلس الوزراء).[226]
- وهو الذي يعين مدير عام الإدارة العامة للمصادر الطبيعية التي تتبع وزير الصناعة،[227] ومدير عام مديرية الأحوال المدنية (بتنسيب من مجلس الوزراء)،[228] ورئيس جهاز الإحصاءات العامة (بتسيب من مجلس الوزراء)،[229] ومدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية (بناءً على تنسيب رئيس المؤسسة).[230]
- وهو رئيس مجلس المياه الوطني وأميناً للسر،[231] وله تتبع سلطة المياه، وهي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.[232] وهو الذي يعين رئيس سلطة المياه ونائبه (بتنسيب من مجلس المياه الوطني).[233]
- وهو الذي يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية (بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي).[234]
- وهو الذي يعين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع (بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة).[235]

(224) المادة (17) من قانون رقم (4) لسنة 1998م بإصدار قانون الخدمة المدنية (قانون الخدمة المدنية).
تجدر الإشارة إلى صدور قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات حيث أشارت المادة (4/6) منه على أنه ينطبق على تعيين وكيل الوزارة والوكيل المساعد والمدير العام (للإدارة العامة) ما جاء في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية بالنسبة لتعيين الفئة الأولى وذلك على النحو التالي: أ. يعين وكيل الوزارة والوكيل المساعد بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء وتوصية الوزير المختص بما يتفق مع البند الأول من هذه المادة. ب. يعين المديرون العامون (للإدارات العامة) بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير.» حيث أن هذا القرار يخالف ما ورد في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية التي تشير إلى أن صلاحية تعيين المديرين العامين هي لرئيس السلطة وليس لمجلس الوزراء.
(225) المادة (6) من قانون الخدمة المدنية. للمزيد حول ديوان الموظفين، راجع الفرع الثالث من المبحث الثاني.
(226) المادة (16) من قانون الخدمة المدنية. قد تتعارض هذه المادة مع ما ورد في المادة (9/69/ب) من القانون الأساسي من حيث صلاحية مجلس الوزراء بتعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في المادة (9/69/أ).
(227) المادة (2) من القانون رقم (1) لسنة 1999م بشأن المصادر الطبيعية.
(228) المادة (3) من قانون رقم (2) لسنة 1999م بشأن الأحوال المدنية.
(229) المادة (6) من قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000.
(230) المادة (12) من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م.
(231) المادة (8) من قانون المياه رقم (3) لسنة 2002م (قانون المياه).
(232) المادة (6) من قانون المياه.
(233) المادة (14) من قانون المياه.
(234) المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية).
(235) المادة (2/3) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون (الذي تم تبنيه فترة ولاية روحي فتوح خلال الستين يوماً الانتقالية)، يستعمل بطريقة غير دقيقة «رئيس الدولة» والصحيح هو رئيس السلطة.

- وهو الذي يعين رئيس هيئة التقاعد العام (بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه).[236] كما يصدر رئيس السلطة مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه.[237]

وقد صدر عن الرئيس الفلسطيني بعض المراسيم ذات الطابع الإداري بسبب المواضيع التي تنظمها. فقد أنشأ اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية ومنح هذه اللجنة الشخصية الاعتبارية وأتبعها لمجلس الوزراء،[238] كما وشكل اللجنة الصحية العليا حيث جعلها أعلى مرجع صحي للشعب الفلسطيني،[239] وحدد معايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية،[240] وغير تسمية مطار غزة الدولي،[241] وألغى مرسوماً سابقاً يمنع تصدير المعادن الخردة،[242] وأعلن يوم الثامن من آذار عطلة للنساء مدفوعة الأجر،[243] وأعاد تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، حيث جعلها إدارة مستقلة إدارياً ومالياً ومسؤولة عن خدمات الحدود وأتبعها لرئيس السلطة، على أن يتم تعيين مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.[244] كما شكل لجنة طوارئ وطنية لمواجهة انتشار انفلونزا الطيور، وجعلها الجهة الوحيدة لإدارة الجهود الوطنية في هذا الاتجاه، وجعل قراراتها ملزمة لجميع الهيئات والأفراد تحت طائلة المسؤولية القانونية.[245] كما نظم طريقة شراء السيارات الحكومية من قبل المتقاعدين الحائزين عليها.[246]

في هذا الاتجاه، أصدر الرئيس بعض القرارات الإدارية، منها ما هو مرتبط بإثبات أهِّلة الشهور القمرية والإعلان عنها من المسجد الأقصى، حيث منح هذه الصلاحية لدار الفتوى والبحوث الإسلامية،[247]

(236) المادة (56) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م (قانون التقاعد العام).

(237) المادة (43) من قانون التقاعد العام.

(238) المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1999 بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية. كما قام من خلال المرسوم رقم (31) لسنة 2005م بإعادة تشكيل اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية (أشار إلى بقاء سريان المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1999 بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية).

(239) المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2003 بشأن تشكيل اللجنة الصحية العليا.

(240) المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2005م بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية.

(241) المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2004م بتغيير تسمية مطار غزة الدولي. حيث أشار إلى القرار رقم (6) لسنة 1999 بشأن إدارة مطار غزة الدولي.

(242) المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2006م بشأن إلغاء المرسوم رقم (1) لسنة 1998م بشأن منع تصدير المعادن الخردة. وقد أشار إلى قانون الجمارك رقم (11) لسنة 1929م والساري في محافظات قطاع غزة الذي يمنح المندوب السامي هذه الصلاحية في المادة (104)؛ وإلى قانون الجمارك رقم (1) لسنة 1961 المعمول به في محافظات الضفة الغربية.

(243) المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2006م بشأن إعلان يوم الثامن من آذار عطلة للنساء مدفوعة الأجر.

(244) المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود.

(245) المرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2006 بشأن تشكيل لجنة طوارئ وطنية لمواجهة انتشار انفلونزا الطيور.

(246) المرسوم رقم (34) لسنة 2007م بشأن شراء السيارات الحكومية من قبل المتقاعدين الحائزين عليها. وقد تم إنهاء العمل بهذا المرسوم بمرسوم رقم (40) لسنة 2007م.

(247) القرار رقم (121) لسنة 2003م بشأن صلاحية إثبات أهِّلة الشهور القمرية والإعلان عنها.

كما عدل في رسوم انتقال الأراضي،[248] ونظم طريقة استعادة السيارات الحكومية،[249] وألغى مسمى نائب القائد الأعلى لشؤون التوجيه السياسي والوطني، واعتمد مسمى المفوض السياسي العام للتوجيه السياسي والوطني عوضاً عنه.[250]

المطلب الثامن: صلاحيات الرئيس أثناء حالة الطوارئ

تنص معظم دساتير العالم على إمكانية إعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة. والقانون الأساسي لم يخالف هذا التوجه العام، حيث كرس الباب السابع لأحكام حالة الطوارئ. لكن المشرع الدستوري قام بإلغاء صريح لجميع الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ القانون الأساسي، وأشار بشكل صريح إلى أحكام أنظمة الدفاع المدني (الطوارئ) الإنتدابية لعام 1945، بينما نظم هذه الحالة في المواد (110-113) تاركاً مساحات واسعة غامضة وتحتمل أكثر من تفسير.

في ظل غياب النص الدستوري الصريح في القانون الأساسي، والإلغاء الصريح لجميع أحكام الطوارئ السابقة، وعدم وجود اجتهاد قضائي من المحاكم الفلسطينية في هذا الاتجاه لتغطية الثغرات، يمكن أن تكون مراجعة حالتي الطوارئ التي عاشتها الأراضي الفلسطينية لاتخاذ العبر. فقد تم إعلان حالة الطوارئ في المرة الأولى في عهد الرئيس عرفات[251] والثانية في عهد الرئيس عباس.[252] وفي الحالتين تم على سبيل المثال تشكيل «حكومة طوارئ»[253] أو «حكومة تنفيذ حالة الطوارئ،»[254] بحيث يمكن القول هنا بأنه تم التعامل مع تشكيل حكومة الطوارئ على أنها من بين الإجراءات الممكن اتخاذها من قبل رئيس السلطة أثناء حالة الطوارئ، وذلك لكي تساعده في تسيير شؤون البلاد في ظل حالة الطوارئ.

فالقانون الأساسي يجيز إعلان حالة الطوارئ عند وجود تهديد للأمن القومي. وهناك أربع حالات يعتبرها القانون الأساسي من الأسباب التي تُعتبر تهديداً للأمن القومي، ألا وهي الحرب أو الغزو

(248) القـرار رقم (190) لسنة 2004 م بشأن استمرار العمل بالقرارين (104) لسنة 1997 و(39) لسنة 1998 المتعلقين بتعديل رسوم انتقال الأراضي. إلا أنه لم يتسن للباحث التحقق من محتوى القرارين لعدم توفرهما على المقتفي. كما أصدر القرار رقم (221) لسنة 2006م بشأن تعديل رسوم انتقال الأراضي في محافظات قطاع غزة وبعد الاطلاع على قوانين الأراضي السارية.

(249) القرار الرئاسي رقم (5) لسنة 2006 بشأن وجوب استعادة السيارات الحكومية من الموظفين المدنيين المتقاعدين والمستقيلين.

(250) القرار رقم (382) لسنة 2006م.

(251) المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2003م الصادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2003/10/5، حيث أعلن فيه إعلان حالة الطوارئ وشكل ما أسماه حكومة الطوارئ.

(252) المرسوم رقم (9) لسنة 2007م بشأن إعلان حالة الطوارئ الذي صدر بتاريخ 2007/6/14.

(253) المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2003م.

(254) المرسوم رقم (10) لسنة 2007م بشأن تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ؛ المرسوم رقم (13) لسنة 2007م بشأن تشكيل مجلس الوزارء؛ المرسوم رقم (15) لسنة 2007م بشأن تعديل مرسوم تشكيل مجلس الوزراء؛ والمرسوم رقم (29) بشأن تعديل مرسوم تشكيل مجلس الوزراء.

أو العصيان المسلح أو الكارثة الطبيعية.[255] وبما أن أحكام الطوارئ هي استثنائية لا يمكن تفسير هذه المادة بطريقة واسعة لتشمل أي سبب آخر غير تلك الواردة في نص المادة باعتبارها تهديداً للأمن القومي، إلا أن وجود أي من هذه الحالات وحده كافٍ لاعتبار وجود تهديد للأمن القومي. لكن تقدير توفر هذه الظروف يعود لرئيس السلطة الفلسطينية نفسه دون غيره، وهو المخوّل بإعلان حالة الطوارئ بمرسوم على ألا تتجاوز مدته الثلاثين يوماً،[256] على أنه يُمكن أن يقوم بتمديدها لثلاثين يوم آخر، فقط بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.[257]

كما وينص القانون الأساسي على ضرورة أن ينص المرسوم وبوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.[258] ويمكن اعتبار هذه البنود على أنها من شروط صحة المرسوم الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية:

- أولاً: من حيث ضرورة الإشارة إلى المنطقة فهذا يعني بأنه يمكن إعلان حالة الطوارئ على جزء من أراضي الوطن، وليس بالضرورة على جميع الأراضي الفلسطينية.
- ثانياً: كما أن إلزام الرئيس بتحديد الفترة الزمنية يعني ضرورة الإشارة إلى المدة الزمنية، التي قد تقل عن ثلاثين يوماً ولكنها لا يمكن أن تتجاوزها.
- ثالثاً: أما عن هدف إعلان حالة الطوارئ فهو مرتبط بشكل رئيسي بالأسباب الموجبة لإعلانها، أي التهديد للأمن القومي للأسباب الأربعة المذكورة أعلاه.

كما وأشار القانون الأساسي إلى «الإجراءات والتدابير» التي اتُخذت أثناء حالة الطوارئ عندما نص على إمكانية المجلس التشريعي مراجعتها في أول اجتماع للمجلس التشريعي عقب إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد أيهما أسبق.[259] كما نصت المادة نفسها على إمكانية المجلس التشريعي إجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن. لكن هذا الحق بالاستجواب لا يشمل رئيس السلطة، إذ إنه، وكما سبق ذكره، غير مسؤول أمام المجلس التشريعي بحكم انتخابه الشعبي المباشر.

هذه الإجراءات والتدابير تشمل جميع ما تقوم به السلطة التنفيذية، خاصة رئيس السلطة الفلسطينية، خلال حالة الطوارئ على ألا تتجاوز التقييدات التي فرضها القانون الأساسي في المواد (111-113):

- أولاً: لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ.

(255) المادة (1/110) من القانون الأساسي المعدل.
(256) المادة (1/110) من القانون الأساسي المعدل.
(257) المادة (2/110) من القانون الأساسي المعدل.
(258) المادة (3/110) من القانون الأساسي المعدل.
(259) المادة (4/110) من القانون الأساسي المعدل.

- ثانياً، يجب مراجعة أي توقيف أو اعتقال يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة، خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف، كما يحق للموقوف أن يوكل محامياً.
- ثالثاً: لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ. البعض قد يفسر هذا التقييد بموجب مفهوم المخالفة على أنها تعني جواز حل المجلس التشريعي وتعطيله في غير حال الطوارئ. إلا أن التفسير الراجح هو التفسير من باب أولى، فإذا كان لا يمكن حل المجلس التشريعي أو تعطيله حتى في حال الطوارئ، فمن باب أولى أنه لا يجوز ذلك في الظروف العادية أيضاً.
- رابعاً: لا يجوز تعليق أحكام الباب السابع. هذا التحديد لا يُعتبر قيداً على السلطة الدستورية المعدلة التي تستطيع ضمن إجراءات تعديل القانون الأساسي،[260] تعديل أي مادة في القانون الأساسي بما فيها تلك الواردة في الباب السابع. كما أن هذا التحديد يعني أيضاً، بموجب مفهوم المخالفة، بأنه، وفي ما عدا ما ورد في الباب السابع، يحق للسلطة المختصة (رئيس السلطة ومن يخوله بذلك) تعليق بعض أحكام القانون الأساسي وهي تدخل ضمن الإجراءات والتدابير التي يتخذها رئيس السلطة.[261]

مما سبق يبدو جلياً بأن القانون الأساسي لا يلزم السلطة التنفيذية بعرض الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ على المجلس التشريعي، إذ إنه ينص على حق المجلس التشريعي بمراجعتها، بعضها أو كلها. وإن عُرضت على المجلس التشريعي بناءً على طلب منه، وقام المجلس التشريعي بمراجعتها، فإن النص لا يوضح طبيعة الصلاحيات التي سيمارسها المجلس التشريعي. فهل يعني هذا الحق بأن للمجلس التشريعي الحق بإقرار أو إلغاء هذه الإجراءات والتدابير؟ يدعي هذا الباحث بأن الجواب على هذا السؤال يجب أن يكون بالنفي، إذ إن نص المادة لم يأتِ على ذكر مثل هذه الصلاحية للمجلس التشريعي، فلو أراد المشرع الدستوري ذلك لما تردد في النص عليها صراحة، كما هو الحال على سبيل المثال في صلاحية المجلس التشريعي بإقرار القرارات بقوة القانون التي يصدرها رئيس السلطة، وإلا زالت عنها قوة القانون.

لكن التساؤل الذي يوجبه التحليل السابق هو عن مصير الإجراءات والتدابير بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لحالة الطوارئ؛ فهل ينتهي العمل بها مباشرة بعد انتهاء حالة الطوارئ أم أنها تستمر إلى حين قيام المشرع بتعديلها بالطرق المنصوص عليها قانوناً؟ فعلى سبيل المثال، لو قام رئيس السلطة بتعليق العمل ببعض مواد القانون الأساسي أثناء حالة الطوارئ، فهل يبقى هذا التعليق قائماً بعد انتهاء

(260) بموجب المادة (120) من القانون الأساسي المعدل.
(261) انظر على سبيل المثال، المرسوم رقم (11) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65)، (66)، (67) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003؛ والمرسوم رقم (12) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (79) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003. كما تم تعليق المادتين (101) و (107) من القانون الأساسي بموجب المرسوم رقم (28) لسنة 2007م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ.

المدة الزمنية المحددة قانوناً لحالة الطوارئ؟ وإذا قام رئيس السلطة بتعيين رئيس وزراء وتشكيل حكومة طوارئ فهل ستبقى هذه الحكومة بعد انتهاء حالة الطوارئ؟ وإذا منح الرئيس صلاحيات إلى وزير الداخلية بمراجعة تسجيل الجمعيات، فهل تبقى هذه الصلاحيات لوزير الداخلية بعد انتهاء حالة الطوارئ أم أنها تزول جميعاً بانتهائها؟

يدعي هذا الباحث بأن هناك فرقاً بين تعليق نصوص القانون الأساسي من جهة وبين الإجراءات الأخرى التي يتخذها رئيس السلطة والحكومة التي شكلها خلال حالة الطوارئ.

- **تعليق نصوص القانون الأساسي:** المعنى المستخلص من دلالة نص المادة (113) هو أنه يجوز لرئيس السلطة، وفيما عدا ما ورد في الباب السابع، تعليق أحكام القانون الأساسي. لكن قيام رئيس السلطة الفلسطينية بتعليق بعض أحكام القانون الأساسي بمرسوم لا يُعد منشئاً لهذا التعليق بل كاشفاً له، إذ إن ما تم تحصينه من إمكانية التعليق هو الباب السابع من القانون الأساسي فقط لا غير. وبناءً على ما سبق، يدعي هذا الباحث بأنه لم يكن من الضروري أصلاً إصدار مراسيم تعلق العمل ببعض مواد القانون الأساسي أثناء حالة الطوارئ، إذ إن هذا هو أصلاً معنى حالة الطوارئ، التي تعطي رئيس السلطة صلاحيات اتخاذ إجراءات وتدابير ضمن تحديدات الباب السابع فقط من القانون الأساسي. لكن هذا يعني أيضاً بأن انتهاء حالة الطوارئ يعني انتهاء العمل بهذا التعليق تلقائيا، إذ أن عكس ذلك يعني استمرار حالة الطوارئ كإجراءات غير اعتيادية وخروج استثنائي عن قواعد وأحكام الدستور لفترة مؤقتة، وهو مخالفة صريحة لنصوص القانون الأساسي وروحه، حيث شدد على ضرورة حصر حالة الطوارئ زمنياً بمدة أقصاها 30 يوماً.[262]

- **الإجراءات الأخرى التي يتخذها رئيس السلطة والحكومة:** في هذه الحالة فإن الإجراءات التي يتم اتخاذها في حالة الطوارئ (غير تلك التي تعلق العمل ببعض أحكام القانون الأساسي) تبقى ولا تزول بانتهاء حالة الطوارئ، وهي ما تدخل ضمن الإجراءات والتدابير التي يحق للمجلس التشريعي مراجعتها عند أول اجتماع له. فقد ورد في المادة (110) بأن مراجعة المجلس التشريعي للإجراءات والتدابير التي اتخذت في حالة الطوارئ تتم في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد - أيهما أسبق. يُفهم من إشارة النص بأن القانون الأساسي معني بمراجعة الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها في أسرع وقت ممكن، إلا أن هذا يعني أيضاً بأنه على المجلس التشريعي ممارسة هذا الحق (مراجعة الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها) فقط في أول جلسة له وإلا زال ما له من حق بسبب عدم ممارسته له ضمن الشروط التي نص عليها القانون الأساسي. بالمقابل، وبما أنه قد لا تتم دعوة المجلس التشريعي للانعقاد قبل انتهاء حالة الطوارئ، إذ أن رئيس السلطة قد لا يرى حاجة لطلب تمديد حالة الطوارئ، فإن حق المجلس التشريعي بالمراجعة سيتم

(262) يمكن تمديدها لمدة 30 يوم فقط بعد موافقة المجلس التشريعي. تجدر الإشارة هنا إلى أن تمديد حالة الطوارئ ليس من صلاحيات المجلس التشريعي بل هو من صلاحيات رئيس السلطة الذي يتخذ قراراً بتمديد حالة الطوارئ بعد موافقة المجلس التشريعي وهو المعنى الذي يمكن استخلاصه من نص المادة (3)، (110/1).

في أول جلسة له بعد إعلان حالة الطوارئ، وهو ما قد يتم في أي وقت لاحق لإعلان حالة الطوارئ (وهذا يشمل ما بعد انتهائها أصلاً!) فإذا فرضنا أن الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ تزول بعد انتهاء حالة الطوارئ، فما الحاجة لمراجعة المجلس التشريعي لها أصلاً؟ بل ولماذا لم ينص القانون الأساسي على ذلك صراحة، كما فعل في حال القرارات بقوة القانون؟

من بين الإجراءات التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ (الثانية)، وبالاستناد إلى مرسوم إعلان حالة الطوارئ، ما يلي:

- منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات. كما أنه منح وزير الداخلية أو من يفوضه سلطة اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات، من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات. لكن المرسوم يلزم أيضاً جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات العامة القائمة بالتقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخه، وكل من يخالف ذلك يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه.[263]
- حظر الميليشيات المسلحة والتشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية كافة أياً كانت تبعيتها، ومنعها من القيام بأي نشاطات سرية أو علنية، وطالب الحكومة بمنع ظاهرة الجماعات المسلحة كافة وتنفيذ القوانين السارية في هذا الشأن. لكن الجديد في هذا المرسوم يكمن بأن من يخالفه يُعاقب بموجب ما يرد في قانون العقوبات الساري.[264] وفي الظروف الطبيعية، يعتبر مثل هذا المرسوم غير دستوري إذ إن فيه تجاوزاً للقاعدة الدستورية التي تنص على عدم مشروعية التجريم إلا بنص قانوني، حيث إن تقنين جرائم جديدة وفرض عقوبات عليها يجب أن يتم بقانون صادر عن البرلمان (أو بقرار بقانون) وليس بمرسوم رئاسي.
- أعفى المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم،[265] وفي هذا مخالفة للمادة (88) من القانون الأساسي، التي تنص على: «فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون.» ومثل هذا الإجراء إن تم في الظروف العادية خارج حالة الطوارئ يُعتبر إجراءً غير دستوري.
- وسع من اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ. فبالإضافة إلى مراسيم حالة الطوارئ، أشار المرسوم في ديباجته أيضاً إلى قوانين العقوبات السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالإضافة إلى قانون العقوبات الثوري وقانون أصول المحاكمات الثورية لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979، بالإضافة إلى الأمر العسكري رقم (555) لسنة 1959 بشأن الجرائم

(263) مرسوم رقم (16) لسنة 2007م بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات.

(264) مرسوم رقم (17) لسنة 2007م بشأن حظر كافة الميليشيات المسلحة والتشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية أياً كانت تبعيتها.

(265) مرسوم رقم (18) لسنة 2007م بشأن إعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم.

المخلة بأمن الدولة.[266] فبالإضافة إلى ما للقضاء العسكري من اختصاصات، نصت المادة الأولى على أن القضاء العسكري: «يختص بالجرائم المخلة بالسلامة العامة خلافاً للقوانين والمراسيم والأوامر المشار إليها في ديباجة هذا المرسوم والمعمول بها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى وجه الخصوص: أ. الجرائم الواقعة على مسؤولي وموظفي السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها وممتلكاتها. ب. الجرائم الواقعة على السلامة العامة والأمن العام الداخلي. ج. الجرائم الواقعة على أجهزة الأمن الفلسطينية ومنتسبيها.»[267]

تجدر الإشارة إلى أن جميع ما سبق يُشكل، في الظروف العادية، مخالفة واضحة للقانون، إلا أنها جميعاً تدخل من بين الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، وضمن حدود الباب السابع من القانون الأساسي. وغني عن القول بأنه، وإن لم ينص القانون الأساسي على ذلك صراحة، تبقى هناك رقابة للقضاء على أعمال السلطة التنفيذية، حتى على تلك الإجراءات التي تُتخذ أثناء حالة الطوارئ. إلا أن هذه الرقابة لا تتم انطلاقاً مما وُجد من قوانين منظمة لسلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية في الظروف العادية، بل ضمن الظروف الاستثنائية،[268] وضمن النصوص القانونية التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ. وتقع هذه المسؤولية على محكمة العدل العليا بشكل أساسي. أما عن مقدار انسجام هذه الإجراءات مع ما ورد من تقييدات في الباب السابع من القانون الأساسي، فإنها من صلاحيات المحكمة الدستورية العليا،[269] وإلى حين تعيين قضاتها وبدء أعمالها، تتولى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية هذه الصلاحية.[270]

(266) لم يتسن للباحث أن يتأكد من وجود هذا المرسوم أو محتواه لعدم توفره بين الوثائق المتوفرة على منظومة المقتفي.

(267) مرسوم رقم (28) لسنة 2007م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ.

(268) للمزيد حول سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وحول رقابة القاضي، راجع: كنعان، *القانون الإداري*، 306-315.

(269) بموجب المادة (103) من القانون الأساسي المعدل وقانون المحكمة الدستورية العليا.

(270) بموجب المادة (104) من القانون الأساسي المعدل.

الفصل الثاني:

مجلس الوزراء، الوزراء، والإدارة المعاونة

ينص القانون الأساسي على أن مجلس الوزراء يتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز عددهم أربعة وعشرين وزيراً. كما نص على أن قرار التعيين يحدد الوزارة التي تسند إلى كل وزير.[271] وتنظم اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء[272] شروط عقد جلسات قانونية لمجلس الوزراء ومن له الحق بحضورها.[273]

ينص القانون الأساسي الفلسطيني واللائحة الداخلية سابقة الذكر على عقد مجلس الوزراء لجلسات أسبوعية، إلا أن هناك بعض الحالات التي يمكن فيها إلغاء هذه الجلسة الأسبوعية أو تأجيلها. كما يمكن لمجلس الوزراء أن ينعقد في جلسة طارئة أو بناءً على طلب من رئيس السلطة الفلسطينية. وهي منظمة بالشكل التالي:

- **الجلسة الأسبوعية لمجلس الوزراء:** ينعقد مجلس الوزراء في جلسته الأسبوعية بدعوة من رئيسه[274] الذي يختص أيضاً بوضع جدول أعماله،[275] ورئاسة جلساته وإدارتها.[276] ويقرر مجلس الوزراء في أول جلسة له، وبأغلبية أعضائه الموعد الأسبوعي الثابت لعقد جلسات المجلس ومدة الجلسة،[277] على أن تكون هذه الجلسات موثقة.[278] كما وتعقد جلسات مجلس الوزراء في مقر مجلس الوزراء، لكن لرئيس الوزراء دعوة المجلس للاجتماع في أي مكان آخر في

(271) إنطلاقاً من نصوص القانون الأساسي، لا يوجد وضوح من حيث قرار الجهة المختصة بإصدار قرار التعيين وتوقيته. فرئيس السلطة يكلف أحدهم بتشكيل الحكومة (بموجب المادة (65) من القانون الأساسي المعدل)؛ وفور اختيار رئيس الوزراء المكلف أعضاء حكومته، يقوم بعرضها على المجلس التشريعي للحصول على الثقة (بموجب المادة (66) من القانون الأساسي المعدل)؛ بعد حصولهم على الثقة يقوم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته بحلف اليمين الدستورية أمام الرئيس (بموجب المادة (67) من القانون الأساسي المعدل)، فيصدر رئيس السلطة مرسوماً يشكل فيه الحكومة ويشير إلى قرار المجلس التشريعي بمنح الثقة في ديباجته، حيث يحدد ذلك المرسوم الوزارة التي تسند إلى كل وزير.

(272) التي تم تبنيها في قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2003م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء (اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء).

(273) تشير ديباجة اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي إلى القانون الأساسي المعدل. وإن لا يوجد نص صريح يشير إلى صلاحية مجلس الوزراء بتبني لائحة داخلية تنظم طريقة عمله، أو نظاماً داخلياً كما هو الحال مع المجلس التشريعي، الذي تنص المادة 51 من القانون الأساسي المعدل على وجود صلاحية للمجلس التشريعي بوضع نظامه الداخلي.

(274) وفي حال غيابه، بدعوة من نائب رئيس الوزراء، المادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(275) المادة (2/68) من القانون الأساسي المعدل.

(276) المادة (3/68) و (4) من القانون الأساسي المعدل والمادة (9) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(277) المادة (7) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(278) المادة (2/73) من القانون الأساسي المعدل.

فلسطين.[279] كما أنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء إلغاء الجلسة العادية إذا لم تتوافر أمور على جدول الأعمال.[280]

- **الجلسة الطارئة:** ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء بأنه يجوز لرئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء إلى عقد جلسة طارئة إذا رأى ذلك ضرورياً، أو بناءً على طلب ثلثي الأعضاء.[281] وفي هذا زيادة على ما ورد في القانون الأساسي المعدل، الذي نص على أنه يدخل من بين صلاحيات رئيس الوزراء «دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة.»[282] إلا أنه لا يوجد أي مخالفة في هذه الزيادة، إذ إن اللائحة الداخلية تُجيز لرئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ولا تلزمه بذلك. فإذا تم هذا الطلب من قِبل ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، فإن لرئيس الوزراء أن يُقيِّم مدى وجود ضرورة لعقد مثل هذه الجلسة.
- **جلسة مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس السلطة الفلسطينية:** لرئيس الوزراء صلاحية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بناءً على طلب من رئيس السلطة.[283] وتفسير هذه المادة يذهب بعكس المعنى المُستفاد من إشارة النص السابق، من حيث إمكانية عقد جلسة طارئة بناءً على طلب من ثلثي أعضاء مجلس الوزراء. ففي حال طلب رئيس السلطة عقد جلسة مجلس الوزراء خارج الجلسة الأسبوعية، فإن القانون الأساسي لا يشترط أن تكون هناك ضرورة، كما وينتفي حق رئيس الوزراء بتقييم وجود مثل هذه الحالة. هذا يعني بأن طلب رئيس السلطة كافي حتى يقوم رئيس الوزراء بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد.

أما حضور جلسات مجلس الوزراء فهو حق لرئيس الوزراء وللوزراء، بما فيهم الأمين العام ورئيس الديوان فقط.[284] إلا أن ذلك لا يعني بأنه يجوز لمن له حق في الحضور أن يتغيب عن حضور هذه الجلسات، إذ إن حضور الوزراء جلسة مجلس الوزراء إجباري،[285] بحيث يلزم القانون الوزراء بممارسة هذا الحق بطريقة شخصية وليس بالإنابة.[286] إلا أن هناك سببين فقط لتغيب الوزراء عن جلسات مجلس الوزراء:[287] الحالات الطارئة، أو العذر المكتوب المقدم إلى رئيس الوزراء قبل ثلاثة أيام من

(279) المادة (2) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(280) المادة (11) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(281) المادة (10) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(282) المادة (2/62) من القانون الأساسي المعدل. لكن المادة (73) أهملت إمكانية دعوة مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس السلطة.

(283) المادة (2/68).

(284) المادة (3) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(285) المادة (8) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(286) المادة (4) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(287) لا يشمل هذا الإجبار رئيس الوزراء، إذ إن لرئيس الوزراء أن يعين نائباً له من بين الوزراء ليقوم بأعماله عند تغيبه (المادة (8/68) من القانون الأساسي المعدل). كما أن رئيس الوزراء هو الذي يتلقى العذر المكتوب من الوزراء، فكيف يُعقل إذن تفسير المادة 5 (من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء) على أنها تشمل رئيس الوزراء؟ فكيف يمكن أن يرسل رئيس الوزراء إلى ذاته العذر المكتوب؟

موعد الجلسة.[288] هذا التشدد في ضرورة حضور جلسة مجلس الوزراء سببه أن تغيب الوزراء قد يؤدي إلى انعدام النصاب وبالتالي تأجيل اجتماعات مجلس الوزراء. حيث تُعتبر جلسة مجلس الوزراء قانونية إذا حضرها الأغلبية البسيطة من أعضاء مجلس الوزراء دون احتساب الأمين العام ورئيس الديوان.[289] وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه يجوز لرئيس الوزراء دعوة أشخاص آخرين للمشاركة في جلسات معينة عند بحث مواضيع محددة دون أن يكون لهؤلاء حق التصويت أو المشاركة في النصاب.[290]

المبحث الأول: صلاحيات مجلس الوزراء

ينص القانون الأساسي على أن مجلس الوزراء هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا،[291] فإذا كانت الأداة العليا فإنها تعني بالضرورة بأنها ليست الوحيدة. فكما يُشاركه الرئيس في بعض الصلاحيات التنفيذية والإدارية، فإن الهيئات الإدارية اللامركزية يتم تفويضها من خلال القانون لممارسة بعض الصلاحيات الإدارية، كما هو حال الهيئات المحلية (السلطات اللامركزية الإقليمية) أو المرافق العامة المستقلة (السلطات اللامركزية المرفقية).

وبحكم كونه الأداة التنفيذية والإدارية العليا، فإن مجلس الوزراء هو المسؤول عن الجهاز الإداري برمته. بهذا المعنى، ليست الإدارة حكراً على السلطة التنفيذية لأنها غير محصورة بها، بل على العكس، فهي يد الدولة التي تُمكن المشرع من التشريع، والقاضي من فض النزاعات وتحقيق العدالة، والحكومة من تنفيذ سياساتها وتنفيذ القانون. فإذا كان من بين مهام الحكومة الإشراف على الإدارة، فإن الإدارة تتجاوز ضيق أفق هذه السلطة لتمتد وتغطي باقي السلطات، لأن الإدارة هي ببساطة، قدرة الدولة ونشاطها ووجهها الذي تظهر به للعيان. كما أن الإدارة تعكس استقرار الدولة وثباتها بعكس الحكومة التي تتأثر بالتقلبات والمصالح السياسية وتعكس الأكثرية البرلمانية، التي تتغير بتغير المزاج الشعبي الذي يعبر عنه من خلال الانتخابات.

هناك نوعان من الصلاحيات لمجلس الوزراء، أولاً: الصلاحيات العامة، أي تلك المرتبطة بكون مجلس الوزراء السلطة التنفيذية والإدارية العليا بالمعنى المذكور سابقاً. ثانياً: صلاحيات المجلس الفردية، أي تلك التي نصت عليها القوانين واللوائح والأنظمة المختلفة.[292] وسيتم التعرض للمجموعتين من الصلاحيات من خلال المباحث التي تلي، على أن يتم تقديم صلاحيات مجلس الوزراء، رئيس الوزراء ونوابه، الوزراء، بالإضافة إلى وكيل الوزارة.[293]

(288) المادة (5) و(8) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(289) المادة (6) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(290) المادة (73) من القانون الأساسي المعدل والمادة (3) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(291) المادة (63) من القانون الأساسي المعدل، حيث أشارت إلى مجلس الوزراء والحكومة على أنها تشير إلى الشيء ذاته.

(292) للمزيد، راجع: كنعان، *القانون الإداري*، 181-182.

(293) لقد تم التعرض في أجزاء سابقة لطريقة تشكيل الحكومة ودور رئيس السلطة وطريقة الحصول على ثقة المجلس التشريعي وصلاحيات مجلس الوزراء باقتراح مشاريع قوانين وسحبها، واحتكارها لحق تقديم مشروع الموازنة وحقها في إبداء الملاحظات على مشروع القانون بعد القراءة الثانية. كما تم التعرض لصلاحيات متقاطعة وأحياناً متضاربة لكل

فبالإضافة إلى المصادقة على اللوائح والأنظمة تنفيذاً للقوانين،[294] فإن لمجلس الوزراء صلاحيات تنفيذية وإدارية وردت بشكل رئيسي في القانون الأساسي.[295] إلا أن هذا لا يعني بالضرورة بأن صلاحيات مجلس الوزراء الإدارية محصورة في تلك التي تم ذكرها صراحة في المادة (69)، التي نظمت اختصاص مجلس الوزراء. فللمجلس صلاحيات ضمنية بصفته الرئيس الإداري الأعلى (وبالتالي له سلطة إدارة المرافق العامة والضبط الإداري)، وهو يستمدها مباشرة من القانون الأساسي ولا يحتاج إلى تخويل أو تفويض قانوني آخر غير ذلك الذي ينص على كونه السلطة التنفيذية والإدارية العليا.

لهذا، سيتم الانطلاق مما ورد من اختصاصات لمجلس الوزراء بموجب المادة (69)، إلا أنه سيتم أيضاً استخدام ما صدر عن مجلس الوزراء من قرارات لمعرفة كيفية استخدام مجلس الوزراء لصلاحياته

من رئيس السلطة والحكومة، خاصة في قضايا حفظ النظام العام (العلاقة مع الأجهزة الأمنية) بالإضافة إلى موضوع السلطات والهيئات والمؤسسات العامة وطريقة نشأتها وتعيين رئيسها والإشراف عليها. كما تم التعرض لبعض الصلاحيات الإدارية التي يمارسها رئيس السلطة بموجب نصوص قانونية مختلفة أو حتى بحكم الأمر الواقع، وهي تتقاطع بشكل كبير مع صلاحية مجلس الوزراء بموجب كونه السلطة التنفيذية والإدارية العليا. لهذا سوف يتم التعرض لصلاحيات مجلس الوزراء، متحاشين قدر الإمكان التكرار.

(294) المادة (68) من القانون الأساسي المعدل. حيث نصت على أن من صلاحيات رئيس الوزراء التوقيع على اللوائح والأنظمة التي صادق عليها مجلس الوزراء وإصدارها. وقد قام مجلس الوزراء بالفعل بتبني عدد من اللوائح والأنظمة تنفيذاً لبعض القوانين، وقد تبنى مجلس الوزراء طريقتين، فإما أن يقوم بتبني لائحة تنفيذية واحدة للقانون بأكمله، كما هو حال قانون لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 (قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م)، وقانون السلك الدبلوماسي (قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005م)؛ أو على شكل لوائح أو أنظمة مختلفة، وهو الأسلوب الأكثر شيوعاً وذلك نظراً لطبيعة العلاقات التي يتم تنظيمها وتنوعها، كما هو الحال على سبيل المثال مع قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 (راجع على سبيل المثال، قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2003م بنظام عمل النساء ليلاً؛ قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2003م بنظام الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل؛ قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2003م بنظام تحديد الأعياد الدينية والرسمية مدفوعة الأجر؛ قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2003م بنظام وسائل الإسعاف الطبي في المنشآت؛ قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2003 بنظام اشتراطات السلامة في مباني المنشآت؛ قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2004 بلائحة شروط منح تراخيص عمل للعمال غير الفلسطينيين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (46) لسنة 2004 بلائحة تشكيل لجنة الأجور؛ قرار مجلس الوزراء رقم (47) لسنة 2004م بلائحة الإخطار بإصابات العمل والأمراض المهنية والحوادث الجسيمة ونماذج الإحصائيات الخاصة بها؛ قرار مجلس الوزراء رقم (48) لسنة 2004 بلائحة العمل الزراعي الموسمي؛ قرار مجلس الوزراء رقم (49) لسنة 2004 بلائحة الوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة أو قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 (راجع على سبيل المثال: قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2004م بإصدار بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005م بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2005م بلائحة العلاوة الاجتماعية)؛ أو قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 (راجع على سبيل المثال، قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2005م بإصدار اللائحة التنفيذية بشأن شراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد؛ قرار مجلس الوزراء رقم (141) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005)؛ قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2005 (راجع على سبيل المثال، قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2005م بلائحة اقتطاع ضريبة الدخل من الرواتب وما في حكمها).

(295) وخاصة المادة (69) منه.

هذه.[296] فبالإضافة إلى وضع السياسة العامة وتنفيذها (المبحث الأول)، فإن صلاحيات مجلس الوزراء على الإدارة يمارسها بحكم كونه السلطة التنفيذية والإدارية العليا، إبتداءً من قمة الهرم، أي الوزارة، وامتداداً إلى جميع الهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز الإداري (المبحث الثاني)، فهو المخول بتحديد اختصاصها من جهة والإشراف على أدائها لواجباتها من جهة أخرى، كما أن مجلس الوزراء هو المختص بإعداد الجهاز الإداري ووضع هياكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة والإشراف عليه، بل يمكنه أيضاً أن ينشئ أو يلغي هيئات ومؤسسات عامة. وأخيراً، لمجلس الوزراء صلاحية حفظ الأمن والنظام العام، بالإضافة إلى متابعة تنفيذ القوانين والالتزام بأحكامها وأي اختصاصات أخرى تناط به بموجب القانون (المبحث الثالث).[297]

المطلب الأول: وضع السياسة العامة وتنفيذها[298]

يختص مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة. وبما أن الحكومة تمارس مهامها فقط بعد حصولها على ثقة المجلس التشريعي، وبما أن بقاءها مرهون بعدم حجب الثقة عنها، فإن من مصلحة الحكومة أن تكون سياستها العامة منسجمة مع الخطوط العريضة لبرنامجها الوزاري، الذي عرضته على المجلس التشريعي وصادق عليه. قد يختلف البرنامج الوزاري عن البرنامج السياسي للحزب الحائز على الأكثرية البرلمانية، أو على الأقل عن ذلك البرنامج الذي تم الإعلان عنه لغايات انتخابية، وذلك لأن الأحزاب قد تحتاج إلى التحالف لتشكيل الحكومة والحصول على الأكثرية البرلمانية، أو أنها قد تحتاج إلى أن تكون أكثر واقعية بعد وصولها إلى الحكم، فتتحول التزاماتها إلى بنود أكثر

(296) لقد تم الاعتماد بشكل أساسي على ما صدر من قرارات عن مجلس الوزراء الفلسطيني منذ الحكومة السابعة وحتى الحكومة التاسعة، وهي جميعاً برئاسة أحمد قريع (أبو العلاء). تجدر الإشارة إلى أن الحكومة السادسة برئاسة محمود عباس كانت أول حكومة يتم تشكيلها بعد دخول القانون الأساسي المعدل حيز التنفيذ ولكنها دامت لأقل من 5 أشهر، واعتبرت الحكومة مقالة باستقالة رئيسها، محمود عباس. أما الحكومة العاشرة فقد كانت برئاسة إسماعيل هنية وقد تلت الانتخابات التشريعية الثانية. تمتد الفترة موضوع الدراسة زمنياً بين 2003/10/7 و2006/3/29، وشملت عينة الدراسة 282 قرار. قد يكون عدد القرارات الصادرة عن مجلس الوزاء أكثر من هذا العدد بكثير إلا أن هذه القرارات هي تلك التي تم نشرها في الوقائع الفلسطينية، وقام المقتفي بنشرها. للمزيد حول الحكومات الفلسطينية: http://www.mofa.gov.ps/arabic/Palestine/gov.php .

(297) تجدر الإشارة إلى إمكانية وجود تداخل بين هذه الاختصاصات، ولهذا السبب نجد أن قرارات مجلس الوزراء في معظمها تشير إلى اختصاصاتها بموجب المادة (69) دون تحديد الفقرة بالذات. فعلى سبيل المثال، عندما ينشئ مجلس الوزراء لجنة وزارية دائمة للشؤون الأمنية (قرار مجلس الوزراء رقم (100) لسنة 2004) فهو ممارسة لاختصاصه في الإشراف على الجهاز الإداري وتنظيم شؤونه، إلا أنه أيضاً ممارسة لحقه في حفظ الأمن والنظام العام. لهذا السبب، فإن التقسيم الذي يلي يهدف غايات تعليمية ولا يدعي بوجود توصيف جامد ووحيد لاختصاص مجلس الوزراء انطلاقاً من القرارات التي تصدرها.

(298) بموجب المادة (1/69) و(2) من القانون الأساسي المعدل: «يختص مجلس الوزراء بما يلي : 1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي. 2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.»

واقعية وقابلية للحياة من تلك الوعود التي قطعتها لغايات إقناع الناخب، وذلك لتتمكن من التعامل مع الظروف السياسية والإجتماعية والإقتصادية للبلد المعني. وبما أن السياسة العامة، التي يختص مجلس الوزراء بوضعها، تنطلق من البرنامج الوزاري الذي صادق عليه المجلس التشريعي، كما هو واضح من إشارة نص الفقرة الأولى من المادة (69) «وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي»،[299] فإن هذا يعني بأن السياسة العامة والبرنامج الوزاري لا يشيران إلى الشيء ذاته. كما أن النص نفسه يشير بصراحة إلى وجود تحديد عام لسلطة مجلس الوزراء، ألا وهو «حدود صلاحياته»، فلا يجوز أن يكون هناك من بين هذه السياسات ما يمكن اعتباره تعدياً على السلطات الأخرى في الدولة، سواء التشريعية أو القضائية، أو حتى على سلطات رئيس السلطة.

بالمقابل، فإنه يُفهم من إشارة نص الفقرة الثانية أيضاً «تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة» بأن مجلس الوزراء، وإن كان لا يحتكر مهمة وضع السياسات العامة، إلا أنه الوحيد القادر والمخول بتنفيذها،[300] بإشراف الوزير المختص.[301] وهذا طبيعي، إذ إن مسؤولية الحكومة السياسية تعتمد بشكل أساسي على مدى تنفيذها لالتزاماتها التي قطعتها على نفسها أمام المجلس التشريعي (من خلال برنامجها الوزاري)، أو أمام الشعب (من خلال برنامج حزبها الانتخابي). وبهذا فإن سلطتها في تنفيذ السياسات العامة تنسجم انسجاماً تاماً مع مسؤوليتها السياسية، فبحجم المسؤولية تُمنح الصلاحيات. كما أن الحكومة هي التي يمكنها تحريك الوسائل البشرية، والمادة والقانونية خدمة لهذه السياسات العامة ضمن الإطار الذي يحدده القانون.

(299) في هذه المادة بعض الخلط، فهي تخلط بين برنامج الحكومة والبيان الوزاري، فأصبحت في هذه المادة البرنامج الوزاري. والصحيح أن البيان الوزاري هو الذي يُقدم مكتوباً ويصادق عليه المجلس التشريعي، وهو يحتوي في الوقت ذاته على برنامج الحكومة والخطوط العريضة لسياساتها العامة، كما يبدو جلياً من نص المادة (1/66) من القانون الأساسي المعدل، حيث أشارت إلى التصويت على الثقة في الحكومة التي يعرضها رئيس الوزراء المكلف «بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة.»

(300) يرى هذا الباحث بأن رئيس السلطة يشارك أيضاً في تحديد وصقل هذه السياسة العامة التي يُعبر عنها في خطابه في الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، أو من خلال التزاماته العلنية التي يعكسها بتوصيات إلى الحكومة لا ترتقي إلى مستوى التوجيهات، إذ أنه ليس لرئيس السلطة الفلسطينية سلطة رئاسية على مجلس الوزراء أو أعضائه، فمسؤولية مجلس الوزراء هي أمام المجلس التشريعي الذي يمنحه الثقة. وبما أن لرئيس السلطة الحق في إقالة رئيس الوزراء (وهي من الحالات التي تُعتبر فيها الحكومة مستقيلة) فإنه يملك من القوة ما يمكنه من إسماع صوته إلى مجلس الوزراء. وبالإضافة إلى رئيس السلطة، يقترح كل وزير، ضمن اختصاصه، السياسة العامة لوزارته (راجع الحاشية التالية). كما أن لمجلس الوزراء أن يفوض جهة ما بوضع السياسة العامة في موضوع محدد، وبهذا فإن الجهة التي تم تفويضها تضع هذه السياسة وتقترحها على الحكومة لتقرها وتنفذها.

(301) فقد ورد في المادة (1/71) من القانون الأساسي المعدل بأن: «يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.» وهو ما سنأتي على تفصيله فيما بعد.

في ظل المكانة المركزية التي يحتلها التشريع في الدول المعاصرة، وطريقة استعمال القانون المكتوب كآلية سريعة لإحداث التغيير، فإن تنفيذ السياسة العامة قد يتم من خلال التشريع. ويمتلك مجلس الوزراء هذا الحق من خلال اقتراح مشاريع قوانين لإقرارها من قبل المجلس التشريعي، أو إبداء الملاحظات على مشاريع القوانين،[302] أو عن طريق تبني لوائح وأنظمة.[303] بهذا المعنى، فإن السياسة التشريعية تَعكس (أو على الأقل، عليها أن تعكس) السياسة العامة للحكومة، إذ أنها تجعل من عملية تغيير القوانين عملية منظمة تخدم هدف وغاية محددين وليست عملية عشوائية. إلا أن التشريع ليس الحل الوحيد، وفي كثير من الأحيان، قد لا يكون الحل الأفضل.[304]

ففي حال كانت إحدى عناصر السياسة العامة للدولة هي محاربة الفساد على سبيل المثال، فإن إصدار قانون أكثر تشدداً مع الفاسدين والمرتشين هي من بين طرق تنفيذ لهذه السياسة العامة. ويسمح لمجلس الوزراء أن يختار طريقة أخرى، التي قد تكون أكثر فاعلية وموضوعية، وفي بعض الأحيان أقل تكلفة (سياسياً واجتماعياً واقتصادياً) من تبني قانون متشدد. ومن بين هذه الإجراءات على سبيل المثال، إجراء حملة توعية إعلامية ومجتمعية واسعة وشاملة، يكون هدفها معرفياً وتربوياً حيث يتم التعريف بالفساد، ونتائجه وطريقة التعامل معه.

كذلك الأمر في حال كانت السياسة العامة للحكومة هي تمكين المرأة، فإن تبني قانون يجرم العنف المنزلي تجاه المرأة ويلاحق من يرتكبه (سواء كان الأب، الزوج، الأخ أو حتى الابن) قد يكون من بين وسائل الحكومة لتنفيذ هذه السياسة العامة، إلا أن تنفيذ هذه السياسة قد يكون مجدياً أكثر عن طريق إجراء حملة توعية شاملة تشمل المرأة المعنَّفة من جهة والمجتمع بكافة عناصره من جهة أخرى.

وإذا كان الدفاع عن القدس هو من بين السياسات العامة، فإن اقتراح مشروع قانون العاصمة، قد يكون من بين هذه الوسائل لتنفيذ هذه السياسة العامة، إلا إن مجلس الوزراء قد يتخذ خطوات أخرى مثل تجنيد الكادر الدبلوماسي، بإشراف وزارة الخارجية، للعمل الجاد والدؤوب مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، للتعريف بوضع القدس المحتلة وحشد الدعم الدولي الرافض لتهويد القدس أو قد يكون عن طريق عمل وزارة الإعلام على تحقيق حملة إعلامية واسعة، يكون هدفها حشد الرأي العام الرافض للاحتلال، إلخ.

مما سبق، يبدو واضحاً بأن تنفيذ السياسة العامة مرتبط بعدد من المتغيرات التي قد تختلف بحسب المكان والزمان، فما هو ممكن في بلد ما قد لا يكون كذلك في بلد آخر، وما لم يكن ممكناً قبل عشر سنوات قد يكون ممكناً الآن. وبما أن مجلس الوزراء هو الذي ينفذ هذه السياسات العامة، فإن هذا يعني بأن مجلس الوزراء هو الحَكَم بين السياسات العامة المختلفة التي قد تكون أولوياتها مختلفة في أفضل

(302) وهي من الأسباب الموجبة لقراءة ثالثة للتشريع.

(303) المادة (70) من القانون الأساسي المعدل.

(304) لا تشير هذه الكلمة (الأفضل) على تفضيل أخلاقي بل على أساس معياري يتناسب بشكل عكسي مع تكلفة فعل معين من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية. فكلما قلت تكلفة فعل معين سياسياً و/أو اجتماعياً و/أو اقتصادياً كلما كان أفضل.

الأحيان ومتناقضة في أسوئها. وهو الذي يختار التوقيت المناسب لتنفيذها ويراعي في ذلك حاجات البلد الآنية والمستقبلية، ولكنه يأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية والقانونية التي في حوزته.

- **مراعاة توفر الإمكانيات المادية:** فإذا كانت السياسة العامة هي توفير الخدمات الصحية الأولية للمواطنين، فإن لمجلس الوزراء أن يُقدر فيما إذا كان الوضع المالي في ذلك البلد يسمح ببناء مستشفى في كل محافظة، أم أن بناء مراكز طبية في المدن الرئيسية قد يكون كافياً. وإذا كانت السياسة العامة هي توفير التعليم المجاني للمواطنين، فإن لمجلس الوزراء أن يقرر فيما إذا كان تنفيذ هذه السياسة على مستوى الجامعات قد يكون ممكناً أم لا.
- **مراعاة توفر الإمكانيات البشرية:** فإذا كانت السياسة العامة هي تحسين خدمات المرافق العامة، فإن مجلس الوزراء قد يحدد المدة الزمنية القصوى للحصول على خدمات المرافق العامة، ولكن هذا التحديد يجب أن يأخذ بعين الاهتمام توفر الكادر البشري الكافي لتنفيذ هذه السياسة. وإذا كانت السياسة العامة هي الأمن والأمان على الأشخاص والممتلكات، فإن لمجلس الوزراء أن يقرر انتشار قوات الأمن في مناطق محددة من المدينة كإجراء وقائي، ولكن مثل هذا القرار يأخذ بعين الاعتبار إمكانيات الأجهزة الأمنية وتوفر عناصرها.
- **مراعاة توفر الإمكانيات القانونية:** فإذا كانت السياسة العامة هي مراعاة الطابع الديني للمجتمع الفلسطيني، فإن مجلس الوزراء لا يستطيع أن يُقرر منع المسيحيين من ممارسة شعائرهم الدينية لأن هذا يتناقض والحقوق الأساسية للمواطنين كما وردت في القانون الأساسي (وبالتالي لا يجوز تقييدها وتنظيمها إلا بقانون)، إلا أنه قد يقرر على سبيل المثال تخفيف ساعات العمل للموظفين الحكوميين خلال شهر رمضان. وإذا كانت السياسة العامة هي تحسين نوع الخدمات المقدمة للجمهور، فإنه لا يستطيع أن يُصادر مجالس الهيئات المحلية صلاحياتها المنصوص عليها في القانون، وإذا أراد توفير خدمة مواصلات أفضل، فلا يجوز لمجلس الوزراء التنازل كلية عن إدارة هذا المرفق العام لصالح جهة خاصة قد لا تراعي حاجة المواطنين للتنقل بسعر معقول. وإن أراد التعاقد مع جهة ما (بموجب عقد إداري) فإنه لا يمكنه القيام بذلك إلا ضمن الشروط التي يحددها القانون للعقد الإداري (ضرورة طرح عطاء على سبيل المثال).

انطلاقاً من عينة الدراسة التي تم تحديدها من بين قرارات مجلس الوزراء، نجد أن حوالي 123 قراراً من أصل 282[305] يمكن تصنيفهم على أنهم ينطوون على تحديد أو إقرار لسياسة عامة، أو تخصيص الوسائل المادية والبشرية والقانونية اللازمة لتنفيذها.

(305) تم تصنيف هذه القرارات باجتهاد شخصي للباحث بعد أن أخذ بعين الاعتبار محتوى القرار. تجدر الإشارة إلى أن بعض القرارات تحتمل أن تنضوي تحت أكثر من مظلة إلا أنه قد تم اختيار التوصيف الأقرب لمحتواها.

فقد يرى مجلس الوزراء أن يشكل لجاناً لوضع سياسات في مواضيع متخصصة تحتاج معالجتها إلى خبرة ووقت وجهد قد يتجاوز إمكانيات المجلس، كما هو الحال بالنسبة للسياسات العمالية.[306] كما قد يشكل لجاناً لوضع تصور حول كيفية التعامل مع بعض القضايا التي تحتاج من المجلس اتخاذ قرار فيها، مثل كيفية احتساب سنوات الخبرة لمنتسبي منظمة التحرير لغايات التقاعد،[307] أو كيفية التعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية التابعة لأمانة الرئاسة.[308] بل إن هذه اللجان قد يكون هدفها تقصي الحقائق حول حدث معين، مثل سبب وفاة الرئيس عرفات.[309] كما تم تشكيل غيرها من اللجان بهدف دراسة جدوى بعض المشاريع، مثل مشروع قناة البحرين،[310] أو مشروع لوضع استراتيجية وطنية،[311] أو برنامج عمل خاص لمحافظة القدس،[312] أو لمتابعة تنفيذ قرارات مجلس الوزراء العاجلة لإيواء العائلات المتضررة من الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة،[313] أو لتنفيذ بعض المشاريع الحكومية الطارئة.[314]

وقد يوكل المجلس إلى لجان متخصصة إدارة برنامج معين مرتبط بفئات مجتمعية معينة تحتاج إلى المساعدة، يكون هدفها تدعيم ومساعدة العاطلين عن العمل،[315] أو إدارة المساعدات للمواطنين

(306) قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2003 بتشكيل لجنة السياسات العمالية.

(307) قرار مجلس الوزراء رقم (79) لسنة 2004 بتشكيل لجنة التقاعد لمنتسبي م.ت.ف.

(308) قرار مجلس الوزراء رقم (28) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بالتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية التابعة لأمانة الرئاسة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (49) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بالتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية.

(309) قرار مجلس الوزراء رقم (128) لسنة 2004 بتشكيل لجنة تقصي حقائق مفوضة لمتابعة الملف الطبي للرئيس الشهيد ياسر عرفات.

(310) قرار مجلس الوزراء رقم (52) لسنة 2005م بشأن قناة البحرين (الأحمر – الميت)؛ قرار مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2006م باختيار ممثلي السلطة الوطنية الفلسطينية في اللجنة التوجيهية لدراسة جدوى مشروع قناة البحرين (البحر الأحمر- البحر الميت).

(311) قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2005م بشأن الاستراتيجية الوطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

(312) قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2004م بشأن تشكيل لجنة لوضع برنامج عمل خاص بمحافظة القدس.

(313) قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2004م بتشكيل لجنة وزارية لمتابعة تنفيذ قرار مجلس الوزراء الخاص بإيواء العائلات المتضررة من العدوان الإسرائيلي على محافظة رفح.

(314) قرار مجلس الوزراء رقم (360) لسنة 2005م بشأن المشاريع الحكومية الطارئة.

(315) قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2003م بشأن تشكيل لجنة لإدارة برنامج البطالة المؤقتة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (102) لسنة 2004 بشأن برنامج البطالة المؤقت للعاطلين عن العمل؛ قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2004م بشأن المصادقة على خطة عمل لجنة إدارة برنامج البطالة المؤقتة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 2004م بشأن معايير عمل لجنة إدارة البطالة المؤقتة.

المحتاجين،[316] أو تعزيز حماية المرأة المعنفة.[317] وقد تتخذ هذه المساعدة أشكالاً مختلفة، فيقوم مجلس الوزراء بتوفير شقق سكنية لإيواء من تدمرت بيوتهم[318] أو لذوي الدخل المحدود،[319] أو يقدم مساعدات مالية عاجلة للأسرى المحررين،[320] للعاطلين عن العمل،[321] أو للمتضررين من الجدار.[322] كما ويقدم مجلس الوزراء الدعم المادي اللازم للبحث العلمي،[323] أو لدعم بعض النقابات.[324] إلا أنه قد يتم الاكتفاء في بعض الأحيان بالإعلان عن يوم وطني، أو ما شابه ذلك لإحياء

(316) قرار مجلس الوزراء رقم (206) لسنة 2004م بتشكيل لجنة لإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة لإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين، وتنظيم عملها؛ قرار مجلس الوزراء رقم (70) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (83) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات الجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات؛ قرار مجلس الوزراء رقم (93) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (102) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (120) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (122) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة لإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (132) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ قرار مجلس الوزراء رقم (392) لسنة 2005م بالمصادقة على أسس عمل اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين؛ ؛ قرار مجلس الوزراء رقم (129) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات المقدمة للمواطنين المحتاجين.

(317) قرار مجلس الوزراء رقم (366) لسنة 2005م بتعزيز حماية المرأة المعنفة.

(318) قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2003م بشأن بناء وحدات سكنية في رفح.

(319) قرار مجلس الوزراء رقم (42) لسنة 2004 بالشروع في مشروع بناء مدينة الملك فهد في رفح.

(320) قرار مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2004م بتخصيص مساعدة مالية للأسرى الفلسطينيين المحررين في اتفاق التبادل المرتقب بين حزب الله اللبناني وإسرائيل؛ قرار مجلس الوزراء رقم (24) لسنة 2005م بدعم الأسرى المحررين من السجون الإسرائيلية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (126) لسنة 2005م بتقديم الدعم المالي للأسرى المحررين الطلاب في الجامعات المحلية.

(321) قرار مجلس الوزراء رقم (69) لسنة 2004م بدعم العاطلين عن العمل من جرحى المواجهات في مناطق جدار الضم والتوسع؛ قرار مجلس الوزراء رقم (135) لسنة 2005م بشأن حقوق العاملين على بند البطالة الدائمة في المؤسسات الحكومية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (157) لسنة 2005م بتعديل سلم المكافآت لبرنامج مساعدات البطالة والتشغيل المؤقت.

(322) قرار مجلس الوزراء رقم (142) لسنة 2004م بدعم المناطق المتضررة من جدار الضم والتوسع.

(323) قرار مجلس الوزراء رقم (125) لسنة 2005م بتخصيص مبلغ مالي سنوي لصالح مجلس البحث العلمي لدعم الأبحاث العلمية في فلسطين.

(324) قرار مجلس الوزراء رقم (152) لسنة 2005م بتخصيص مبلغ مالي سنوي لتغطية تكاليف أجرة المقرات الثلاثة للاتحاد العام لنقابات العمال في مدينة القدس.

ذكرى معينة، مثل الأسير الفلسطيني،[325] المرأة،[326] الرياضة،[327] السياحة،[328] جدار الفصل.[329]

إلا أن هذه اللجان تعود وتقدم تقاريرها وتوصياتها إلى مجلس الوزراء فيصادق عليها، كما هو الحال بالنسبة للتوصيات التي قُدمت من اللجان بشأن: قضايا الإصلاح والتطوير،[330] الإدارة العامة والخدمة المدنية،[331] تطوير البنية التحتية،[332] القضايا الاقتصادية[333] والتنموية،[334] بالإضافة إلى تطوير قطاع الصحة ونظام الرعاية الصحية،[335] أو لغيرها من المواضيع.[336]

إلا أن مجلس الوزراء قد يرى متابعة بعض القضايا التي تثير اهتمامه مثل القدس[337] و«جدار الفصل العنصري»[338] والاستيطان،[339] بل قد ينشئ وحدة متخصصة في مجلس الوزراء للمتابعة الدائمة لأحد الملفات التي تستحوذ على اهتمام مجلس الوزراء.[340]

(325) قرار مجلس الوزراء رقم (52) لسنة 2004م بشأن إحياء يوم الأسير الفلسطيني.

(326) قرار مجلس الوزراء رقم (219) لسنة 2004م باعتبار يوم المرأة العالمي عيداً وطنياً.

(327) قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2005م باعتبار السادس من نيسان من كل عام يوم الرياضي الفلسطيني.

(328) قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2004 بشأن يوم السياحة الفلسطينية في الدول العربية.

(329) قرار مجلس الوزراء رقم (140) لسنة 2004م بتخصيص أيام وطنية لمناهضة جدار الضم والتوسع.

(330) قرار مجلس الوزراء رقم (66) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة الإصلاح والتطوير الوزارية الدائمة.

(331) قرار مجلس الوزراء رقم (173) لسنة 2004م بالمصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية.

(332) قرار مجلس الوزراء رقم (46) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة البنية التحتية الوزارية الدائمة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (72) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة البنية التحتية الوزارية الدائمة بخصوص استراحة المسافرين بأريحا؛ قرار مجلس الوزراء رقم (128) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة البنية التحتية الوزارية الدائمة.

(333) قرار مجلس الوزراء رقم (82) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الاقتصادية الوزارية الدائمة.

(334) قرار مجلس الوزراء رقم (87) لسنة 2005م بالمصادقة على خطة التنمية متوسطة المدى (2005م-2007م).

(335) قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2006م بالمصادقة على خطة عمل اللجنة التوجيهية الوطنية لإصلاح وتطوير قطاع الصحة ونظام الرعاية الصحية.

(336) قرار مجلس الوزراء رقم (69) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة القدس الوزارية الدائمة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (85) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات لجنة القدس الوزارية الدائمة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (114) لسنة 2005م بشأن المصادقة على توصيات اللجنة الفنية المنبثقة عن لجنة القدس الوزارية الدائمة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (105) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة العليا للبعثات والمنح الدراسية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (119) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية العليا للبعثات والمنح.

(337) قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الفنية لدعم المؤسسات المقدسية.

(338) قرار مجلس الوزراء رقم (185) لسنة 2004م بتشكيل لجنة وطنية لمقاومة جدار الضم والتوسع؛ قرار مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2005م بالمصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الدائمة لمتابعة الآثار الناجمة عن بناء جدار الضم والتوسع.

(339) قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2003م بشأن متابعة ملفات القدس والاستيطان وجدار الفصل العنصري؛ قرار مجلس الوزراء رقم (84) لسنة 2004م بدعم الجهد الشعبي لمقاومة جدار الضم والتوسع.

(340) قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2003م بشأن إنشاء وحدة متخصصة بملف القدس في رئاسة مجلس الوزراء.

وقد يقوم مجلس الوزراء بمنح بعض الإعفاءات الجمركية والضريبية الهادفة لتشجيع الاستثمار،[341] أو تخفيض قيمة الضريبة المضافة،[342] بالإضافة إلى تخفيض مشروط لثمن الشقق السكنية المملوكة للدولة بهدف تشجيع المواطنين المعنيين بدفع ما عليهم من مستحقات.[343] كما يتخذ مجلس الوزراء بعض الإجراءات الهادفة لدعم الاقتصاد الوطني، مثل دعم تسويق الزيت الوطني،[344] تقييد دخول المركبات العمومية الإسرائيلية إلى الأراضي الفلسطينية.[345]

كما يتخذ مجلس الوزراء بعض القرارات التي تبدو أنها معبرة عن مواقف سياسية ووطنية للحكومة أو للسلطة الفلسطينية، إلا أنها مع ذلك تشكل تحديداً وتقييداً للإدارة في عملها، مثل القرار بمنع المساومة أو التفاوض على مسار جدار الفصل خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى إضفاء شرعية عليه،[346] أو منع دخول البضائع المصنعة في المستوطنات الإسرائيلية،[347] أو إلزام المؤسسات الحكومية باستخدام تسمية محددة وشعار معين عند الإشارة للسلطة الوطنية الفلسطينية،[348] أو المصادقة على النشيد الوطني الفلسطيني،[349] أو تحديد كيفية التعامل مع حدود قطاع غزة.[350]

كما يقوم مجلس الوزراء بالاطلاع على اتفاقيات دولية، ويقوم بمراجعتها أو المصادقة عليها، مثل اتفاقية الجوار الأوروبية،[351] اتفاقيات العمل العربية،[352] اتفاق آلية التفاوض الجماعي العربي مع التكتلات الإقليمية أو دون الإقليمية.[353] وقد يكون لهذه الاتفاقيات طابع سياسي أو اقتصادي[354] أو

(341) قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2004م بتمديد الإعفاءات للمشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين.

(342) قرار مجلس الوزراء رقم (151) لسنة 2005م بتخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة.

(343) قرار مجلس الوزراء رقم (99) لسنة 2004 بالتخفيض المشروط لثمن الشقق السكنية المملوكة لوزارة الأشغال العامة والإسكان.

(344) قرار مجلس الوزراء رقم (189) لسنة 2004م بدعم تسويق زيت الزيتون المحلي.

(345) قرار مجلس الوزراء رقم (100) لسنة 2005م بشأن إدخال المركبات العمومية من إسرائيل.

(346) قرار مجلس الوزراء رقم (30) لسنة 2004م بمنع المساومة أو التفاوض على مسار جدار الضم والتوسع.

(347) قرار مجلس الوزراء رقم (59) لسنة 2005م بحظر دخول السلع المنتجة أو المصنعة أو المعبأة داخل المستوطنات إلى السوق الفلسطيني.

(348) قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2005م باستخدام مسمى السلطة الوطنية الفلسطينية، واعتماد اسم فلسطين داخل شعار السلطة الوطنية الفلسطينية (النسر الفلسطيني).

(349) قرار مجلس الوزراء رقم (181) لسنة 2005م بالمصادقة على النشيد الوطني الفلسطيني.

(350) قرار مجلس الوزراء رقم (270) لسنة 2005م بشأن حدود (1967م) في قطاع غزة.

(351) قرار مجلس الوزراء رقم (81) لسنة 2004م بشأن اتفاقية الجوار الأوروبية.

(352) قرار مجلس الوزراء رقم (147) لسنة 2004م بالمصادقة على اتفاقيات عمل عربية.

(353) قرار مجلس الوزراء رقم (215) لسنة 2004م بالمصادقة على اتفاق آلية التفاوض الجماعي مع التكتلات الإقليمية أو دون الإقليمية.

(354) قرار مجلس الوزراء رقم (118) لسنة 2005م بشأن الاتفاقيات مع المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية (عربسات).

اجتماعي.[355] كما يمكن أن تكون هذه الإتفاقيات ثنائية، مثل الاتفاقية التركية الفلسطينية،[356] أو بروتوكول التعاون الثقافي بين وزارة وزارة الثقافة ووزارة التراث الوطني في جمهورية المجر.[357] وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء قد أصدر قراراً يمنع فيه توقيع أي اتفاقية دولية ثنائية من قبل أي جهة رسمية فلسطينية، إلا بعد المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء.[358]

إلا أن هناك الكثير من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء التي تتميز بطابعها التطويري التنموي، فيتم تبني أهداف ومؤشرات التنمية الألفية المعتمدة من الأمم المتحدة،[359] والأمر بالشروع في تطوير شبكة حكومية مستقلة للاتصالات،[360] النفاذ إلى الإنترنت والبريد الإلكتروني عبر الحاسوب الحكومي،[361] الربط في الشراكة اليورومتوسطية،[362] اعتماد مبادرة فلسطين الإلكترونية،[363] الانضمام إلى النظام العام لنشر البيانات،[364] الإدراج المشترك بين سوقي فلسطين والأردن للأوراق المالية،[365] وإنشاء مكتب المواصلات المشترك.[366]

إلا أن هذا التطوير قد يأخذ بعداً آخر، وذلك عن طريق تطويره للمرافق العامة، فيقوم بدعم ميناء غزة البحري،[367] المناطق الصناعية،[368] البنى التحتية،[369] القطاع الزراعي.[370] كما قد يأخذ هذا التطوير

(355) قرار مجلس الوزراء رقم (362) لسنة 2005م بشأن اتفاقية المخدرات بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة لسنة 2005.

(356) قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2005م بالمصادقة على الاتفاقية التركية الفلسطينية.

(357) قرار مجلس الوزراء رقم (54) لسنة 2005م بالمصادقة على بروتوكول التعاون الثقافي بين وزارة الثقافة ووزارة التراث الوطني في جمهورية المجر.

(358) قرار مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2004م بشأن توقيع الاتفاقيات الثنائية.

(359) قرار مجلس الوزراء رقم (179) لسنة 2005م بتبني أهداف ومؤشرات التنمية الألفية المعتمدة من الأمم المتحدة.

(360) قرار مجلس الوزراء رقم (34) لسنة 2004م بشأن إنشاء الشبكة الحكومية المستقلة للاتصالات.

(361) قرار مجلس الوزراء رقم (35) لسنة 2004م بشأن النفاذ إلى الشبكة العالمية (الإنترنت) والبريد الإلكتروني عبر مركز الحاسوب الحكومي؛ قرار مجلس الوزراء رقم (276) لسنة 2005م بشأن تفعيل مركز الحاسوب الحكومي؛ قرار مجلس الوزراء رقم (269) لسنة 2005م بالمصادقة على السياسات العامة لاستخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت في المؤسسات العامة.

(362) قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2005م بالمصادقة على مشروع الربط في الشراكة اليورومتوسطية (EUMED CONNECT).

(363) قرار مجلس الوزراء رقم (65) لسنة 2005م بالمصادقة على اعتماد مبادرة فلسطين الإلكترونية (E-PALESTINE) بجميع مكوناتها.

(364) قرار مجلس الوزراء رقم (107) لسنة 2004 بانضمام فلسطين إلى النظام العام لنشر البيانات (GDDS).

(365) قرار مجلس الوزراء رقم (212) لسنة 2004م بالإدراج المشترك بين سوقي فلسطين والأردن للأوراق المالية.

(366) قرار مجلس الوزراء رقم (166) لسنة 2005م بشأن إنشاء مكتب المواصلات المشترك في إطار المبادرة الأوروبية.

(367) قرار مجلس الوزراء رقم (109) لسنة 2005م بتثبيت وتمويل ميناء غزة البحري.

(368) قرار مجلس الوزراء رقم (136) لسنة 2005م بإدارة وتطوير منطقة بيت حانون الصناعية «إيرز».

(369) قرار مجلس الوزاره رقم (110) لسنة 2005م بتأهيل البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة في المناطق التي ستنسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي.

(370) قرار مجلس الوزراء رقم (111) لسنة 2005م بإدارة وتطوير القطاع الزراعي في المناطق التي ستنسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي في قطاع غزة.

منحى آخر، بتوفير مراكز خدمات حكومية جديدة تسهيلاً لانتفاع المواطنين من المرافق العامة، عن طريق بناء مركز صحي[371] أو مستشفى،[372] عن طريق توفير الأبنية المدرسية[373] ودعم تعليم الكبار،[374] عن طريق تأهيل دور رعاية،[375] أو عن طريق تطوير مراكز البريد،[376] أو حتى مراكز ثقافية.[377]

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء تجاه الإدارة

لمجلس الوزراء صلاحيات واسعة تجاه الإدارة، فهو الذي يحدد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي وما في حكمها، ولكنه أيضاً يُعِد الجهاز الإداري ويشرف عليه ويزوده بالوسائل الضرورية لعمله، ويضمن التنسيق بين مؤسساته المختلفة. كما أن لمجلس الوزراء صلاحية إنشاء أو إلغاء مؤسسات عامة على أن تنظم بقانون.

أولاً: تحديد اختصاصات الوزارات وغيرها

يختص مجلس الوزراء بمهمة تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات كافة التابعة للجهاز التنفيذي، وما في حكمها.[378] كما يختص مجلس الوزراء بمهمة إعداد الجهاز الإداري، ووضع هياكله.[379] إنطلاقاً من عينة الدراسة،[380] يبدو جلياً أن مجلس الوزراء قد قام فعلاً بوضع التنظيم الهيكلي والوظيفي لعدد من الوزارات محدداً أهدافها واختصاصاتها، كما هو حال وزارة الشؤون المدنية،[381] وزارة الإعلام،[382] وزارة النقل والمواصلات،[383] وزارة الثقافة،[384] وزارة

(371) قرار مجلس الوزراء رقم (197) لسنة 2004م بإنشاء مركز صحي حكومي في منطقة الأغوار الوسطى.
(372) قرار مجلس الوزراء رقم (80) لسنة 2004م بإنشاء مستشفى في محافظة القدس.
(373) قرار مجلس الوزراء رقم [1] لسنة 2005م بتأمين احتياجات قطاع التربية والتعليم الحكومي من الأبنية المدرسية.
(374) قرار مجلس الوزراء رقم (222) لسنة 2005م بدعم برامج المركز الوطني الفلسطيني لتأهيل وتعليم الكبار.
(375) قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2005م بتأهيل مؤسسة الأمل للملاحظة والرعاية الاجتماعية.
(376) قرار مجلس الوزراء رقم (79) لسنة 2005م بإعادة تأهيل مكاتب البريد في المحافظات.
(377) قرار مجلس الوزراء رقم (115) لسنة 2005م بشأن تأسيس مركز ثقافي في قرية جفنا بمحافظة رام الله والبيرة.
(378) بموجب المادة (10/69) من القانون الأساسي المعدل.
(379) بموجب المادة (10/69) من القانون الأساسي المعدل.
(380) خلال فترة عمل الحكومات الثلاث برئاسة أحمد قريع بين 2003-2006.
(381) قرار مجلس الوزراء رقم (210) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الشؤون المدنية وقرار مجلس الوزراء رقم (369) لسنة 2005م بتعديل الهيكل التنظيمي والخطة التطويرية لوزارة الشؤون المدنية.
(382) قرار مجلس الوزراء رقم (213) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام.
(383) قرار مجلس الوزراء رقم (226) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة النقل والمواصلات.
(384) قرار مجلس الوزراء رقم (227) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الثقافة.

التخطيط،[385] وزارة الاقتصاد الوطني.[386] كما قام بتحديد اختصاصات هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.[387] إلا أنه، وبسبب عدم تبني الهيكل التنظيمي لبعض الوزارات، أبقى مجلس الوزراء على الصلاحيات التي كانت تتمتع بها بعض الوزارات إلى حين إقرار مهام وصلاحيات الوزارات المختلفة من قبل مجلس الوزراء.[388]

لكنه في كثير من الأحيان قام بتحديد مسؤولية ومرجعية بعض الوزارات في بعض القضايا، فجعل من وزارة التخطيط المرجع بالنسبة لباقي الوزارات في تحديد مهامها وهيكلياتها لأغراض الفصل في أي تداخل قد يقع بين صلاحياتها،[389] وجعل من وزارة الشؤون المدنية المرجعية فيما يتعلق بالاتصالات التي تتم مع الحكومة الإسرائيلية،[390] وطلب من وزارة التخطيط أن تبدي ملاحظاتها على الاتفاقيات الدولية الثنائية كافة قبل عرضها على مجلس الوزراء للمصادقة.[391] كما وقرر مجلس الوزراء صلاحية وزارة الخارجية و/أو وزارة التخطيط بالتوقيع على اتفاقيات التعاون مع الدول والمؤسسات المانحة، بحسب نوع الاتفاقية ومحتواها،[392] بينما قرر تفويض وزير المالية إبرام اتفاقيات مع البنوك التجارية نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية.[393]

كما قرر مجلس الوزراء أن تتولى وزارة المالية الإشراف على توقيع عقود استئجار الأملاك الوقفية للوزارات والمؤسسات الحكومية،[394] وأن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية الإشراف على دور الحضانة،[395] ووزارة السياحة والآثار اختصاص ترخيص مكاتب السياحة والسفر والمكاتب التي تقدم خدمات الحج والعمرة،[396] بينما تشرف وزارة الأوقاف والشؤون الدينية على شؤون الحجاج

(385) قرار مجلس الوزراء رقم (228) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة التخطيط.
(386) قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الاقتصاد الوطني.
(387) قرار مجلس الوزراء رقم (159) لسنة 2004م باختصاصات هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.
(388) قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2003م بشأن صلاحيات وزراتي التخطيط والشؤون الخارجية.
(389) قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2004م بشأن تنظيم مراجعة مهام وهيكليات الوزارات.
(390) قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2003م بشأن مرجعية وزارة الشؤون المدنية.
(391) قرار مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2004م بشأن توقيع الاتفاقيات الثنائية.
(392) قرار مجلس الوزراء رقم (135) لسنة 2004م بشأن آلية التوقيع على اتفاقيات التعاون مع الدول والمؤسسات المانحة.
(393) قرار مجلس الوزراء رقم (318) لسنة 2005م بتفويض وزير المالية إبرام اتفاقيات مع البنوك التجارية نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية.
(394) قرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2004م بإشراف وزارة المالية على استئجار الأملاك الوقفية للوزارات والمؤسسات الحكومية.
(395) قرار مجلس الوزراء رقم (155) لسنة 2004م بإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية على دور الحضانة.
(396) قرار مجلس الوزراء رقم (158) لسنة 2004م بشأن ترخيص مكاتب خدمات الحج والعمرة.

والمعتمرين من حيث نقلهم وإسكانهم وسلامتهم،[397] في الوقت الذي قرر فيه الإشراف المشترك لوزارتي الأوقاف والسياحة على مقام النبي موسى.[398] كما ألزم مجلس الوزراء أن تتم التحويلات المالية الخارجية للوزارات والمؤسسات الحكومية من خلال وزارة المالية حصراً،[399] بينما قرر أن تكون كل وزارة أو مؤسسة حكومية مسؤولة عن مركباتها بما يشمل الإشراف على تطبيق نظام الاستخدام، الوقود، الصيانة، والتأمين.[400] إلا أن مجلس الوزراء قد يرتئي ممارسة بعض الصلاحيات الإدارية مباشرة وأن يبت فيها بنفسه، كما هو الحال بالنسبة للقرارات المتعلقة بموظفي الدوائر الحكومية أو العطل الرسمية.[401]

ثانياً: متابعة عمل الجهاز الإداري والإشراف عليه

يختص مجلس الوزراء أيضاً بمهمة الإشراف على أداء الوزارات، وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها،[402] كما يختص بتزويده بكافة الوسائل اللازمة ومتابعة عمله.[403] ومن بين الوسائل التي اعتمدها مجلس الوزراء لتحقيق المتابعة والإشراف على الجهاز الإداري على أكمل وجه هو إنشاء وحدات شؤون مجلس الوزراء في كافة الوزارات، تكون مهمتها متابعة كل ما يتعلق باجتماعات مجلس الوزراء ولجانه الوزارية وتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، والتنسيق مع الأمانة العامة لمجلس الوزراء.[404]

ولمزيد من التنسيق بين الجهات المعنية، قام مجلس الوزراء بإنشاء لجان وزارية دائمة ونظم طريقة عملها،[405] ولجان وزارية مؤقتة، يكون لها مهمة محددة مثل متابعة تنفيذ بعض المشاريع،[406] أو

(397) قرار مجلس الوزراء رقم (161) لسنة 2004م بشأن الإشراف على شؤون الحج والعمرة.

(398) قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2004 بشأن وضع مقام النبي موسى تحت الإشراف المشترك لوزارتي الأوقاف والسياحة.

(399) قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2005م بضبط التحويلات المالية الخارجية.

(400) قرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2004م بشأن الإشراف على المركبات الحكومية.

(401) فقرر بضرورة تنسيق ديوان الموظفين المسبق مع مجلس الوزراء بشأن أي إجراء أو قرار يتعلق بموظفي الدوائر الحكومية وضرورة عدم الإعلان عن أية عطل رسمية قبل الحصول على موافقة مجلس الوزراء. راجع، قرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2004م بشأن مسؤولية مجلس الوزراء الحصرية عن إصدار القرارات المتعلقة بالموظفين.

(402) بموجب المادة (6/69) من القانون الأساسي المعدل.

(403) بموجب المادة (4/69) من القانون الأساسي المعدل.

(404) قرار مجلس الوزراء رقم (91) لسنة 2004 بشأن إنشاء وحدات شؤون مجلس الوزراء في كافة الوزارات.

(405) اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء؛ قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2003م بشأن تشكيل اللجان الوزارية الدائمة.

(406) قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2004م بتشكيل لجنة وزارية لمتابعة تنفيذ مشروع بناء مدينة خادم الحرمين الشريفين.

معالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية،[407] أو مختصة بالنظر ومراجعة العطاءات المركزية،[408] الشؤون الإدارية،[409] أو التحويلات لغايات العلاج الطبي،[410] أو لوضع شروط وإحالة العطاءات العامة لنقل الحجاج وإسكانهم.[411]

كما يفرض مجلس الوزراء آليات عمل محددة من قبل الوزارات والمؤسسات الأخرى، كأن يحدد آلية التفاوض على بعض الاتفاقيات والتوقيع عليها،[412] طريقة بيع وتوزيع شقق مملوكة للسلطة،[413] وطريقة إصدار الدوائر الحكومية للمطبوعات،[414] ويضع آلية لتنظيم سفر الموظفين،[415] وأسس الترفيعات المالية للموظفين العموميين.[416]

أخيراً، يقوم مجلس الوزراء بإجراء تعديلات على الدوائر الموجودة من حيث مرجعيتها وتبعيتها الإدارية:

- فينقل التبعية الإدارية لإحدى الدوائر من وزارة إلى أخرى، كما هو حال دوائر الرقابة المالية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة حيث تم إلحاقها بوزارة المالية،[417] أو قد ينقل تبعية موظفين، كما هو حال موظفي هيئة استصلاح الأراضي وتطوير الأغوار التابعة لوزارة المالية حيث تم نقلهم إلى وزارة الزراعة.[418] كما يمكن أن ينقل تبعية هيئة ما إلى مجلس الوزراء أو إلى وزارة، كما حصل بالنسبة لديوان الفتوى والتشريع.[419]

(407) قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2004م بشأن تشكيل لجنة وزارية خاصة لمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية.

(408) قرار مجلس الوزراء رقم (57) لسنة 2004م بإعادة تشكيل لجنة العطاءات المركزية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (123) لسنة 2005م بتشكيل لجنة العطاءات المركزية.

(409) قرار مجلس الوزراء رقم (90) لسنة 2004م بشأن اللجنة الوزارية للشؤون الإدارية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2003م بشأن تشكيل لجنة مديري الشؤون الإدارية في الوزارات والمؤسسات العامة.

(410) قرار مجلس الوزراء رقم (108) لسنة 2004 بشأن اللجنة الطبية العليا للتحويلات.

(411) قرار مجلس الوزراء رقم (160) لسنة 2004م بشأن شروط وإحالة العطاءات العامة لنقل الحجاج وإسكانهم.

(412) قرار مجلس الوزراء رقم (81) لسنة 2005م بشأن توقيع الاتفاقيات مع الدول والمؤسسات الدولية.

(413) قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2004م بشأن بيع وتوزيع الشقق في مدينة سمو الشيخ زايد.

(414) قرار مجلس الوزراء رقم (208) لسنة 2004م بتنظيم إصدار الدوائر الحكومية للمطبوعات.

(415) قرار مجلس الوزراء رقم (25) لسنة 2003م بشأن تنسيق سفر الموظفين بعد تنسيب الوزراء.

(416) قرار مجلس الوزراء رقم (177) لسنة 2004م بشأن أسس الترفيعات المالية للموظفين العموميين.

(417) قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2004م بشأن إلحاق دوائر الرقابة والتدقيق الداخلي في الوزارات بوزارة المالية، وقرار مجلس الوزراء رقم (170) لسنة 2004م بإلحاق دوائر الرقابة المالية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة بوزارة المالية.

(418) قرار مجلس الوزراء رقم (56) لسنة 2004 بنقل موظفي هيئة استصلاح الأراضي وتطوير الأغوار.

(419) فقد تم إتباعه إلى مجلس الوزراء أولاً (قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2005م بإتباع ديوان الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء) ومن ثم إلى وزارة العدل (قرار مجلس الوزراء رقم (138) لسنة 2006 بشأن تبعية ديوان الفتوى والتشريع لوزارة العدل).

- أو قد يضم بعض المؤسسات إلى وزارة، كما حصل عندما ضم الهيئة العامة للتبغ، والهيئة العامة للبترول، واللجنة العليا للتمويل والاستثمار إلى وزارة المالية،[420] أو عندما تم نقل المركز الجغرافي إلى ملاك وزارة التخطيط،[421] أو عندما تم إلحاق هيئة مسرح الطفل الفلسطيني في مدينة غزة بوزارة الثقافة.[422]
- ولكنه قد ينقل دائرة في وزارة إلى مؤسسة عامة، كما حصل على سبيل المثال عندما نقل دائرة المواصفات والمقاييس من وزارة النقل والمواصلات، إلى ملاك مؤسسة المواصفات والمقاييس.[423]
- كما قام مجلس الوزراء بدمج وتوحيد مؤسسات عامة مع بعضها، لتكون إدارتها لمجلس مشترك، كما حصل بالنسبة للتلفزيون الفلسطيني والإذاعة الفلسطينية.[424]
- وقد ينشئ وحدات ويتبعها إلى مجلس الوزراء مباشرة، كما هو الحال مع وحدة ترجمة فورية مركزية خاصة بالسلطة الفلسطينية،[425] أو ينظم طريقة عملها، كما هو حال دائرة الشكاوى،[426] أو قد يُتبع وحدة تم استحداثها إلى إحدى الوزارات، كما هو الحال مع وحدة الرقابة والتدقيق لخطة التنمية متوسطة المدى التي تم استحداثها في وزارة التخطيط.[427]
- وقد يقوم بمنح مؤسسات مجتمع مدني مسؤولية تقديم خدمات كانت تقوم بها الوزارة أو إحدى دوائرها، كما هو حال كلية أبو جهاد للسياقة، حيث تم نقل ملكية منقولاتها إلى نادي الأسير الفلسطيني في الضفة الغربية، وجمعية الأسرى والمحررين في قطاع غزة، وتأجيرها العقارات الحكومية الموضوعة تحت تصرف الكلية، وتنقل خدماتها التعليمية إليها، وتصدر الشهادات التي كانت الكلية تصدرها.[428]

(420) قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2003م بضم بعض المؤسسات إلى وزارة المالية.

(421) قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2004م بشأن نقل المركز الجغرافي إلى ملاك وزارة التخطيط.

(422) قرار مجلس الوزراء رقم (95) لسنة 2005م بإلحاق هيئة مسرح الطفل الفلسطيني في مدينة غزة بوزارة الثقافة.

(423) قرار مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2004م بشأن نقل دائرة المواصفات والمقاييس من وزارة النقل والمواصلات؛ قرار مجلس الوزراء رقم (125) لسنة 2004 بتعديل قرار مجلس الوزراء رقم (2004/19) بشأن نقل دائرة المواصفات والمقاييس من وزارة المواصلات.

(424) قرار مجلس الوزراء رقم (61) لسنة 2005م بتوحيد التلفزيون الفلسطيني والإذاعة الفلسطينية.

(425) قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2004 بشأن إنشاء وحدة ترجمة فورية مركزية خاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية.

(426) قرار مجلس الوزراء رقم (60) لسنة 2005م بتنظيم عمل دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات.

(427) قرار مجلس الوزراء رقم (370) لسنة 2005م باستحداث وحدة الرقابة والتدقيق لخطة التنمية متوسطة المدى في وزارة التخطيط.

(428) قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2004م بشأن نقل ملكية كلية أبو جهاد للسياقة.

ثالثاً: إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة أو إلغاؤها

يختص مجلس الوزراء أيضاً بإنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها أو إلغائها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.[429] بالإضافة إلى تعيين رؤساء هذه الهيئات والمؤسسات التي يتم إنشاؤها.[430] إلا أن ما سيتم تقديمه في الفقرات اللاحقة من أمثلة يثبت فرضية كان الفصل الأول قد لمح إليها،[431] وهي تشير إلى وجود عشوائية وغياب المعايير الواضحة لطريقة إنشاء وإلغاء وتنظيم الهيئات أو المؤسسات أو السلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري.

فبعض قرارات مجلس الوزراء تكرر ما ورد في القانون الأساسي من حيث ضرورة تنظيمها بقانون، كما كان حال المعهد القضائي الفلسطيني،[432] ومركز الأرشيف الوطني في مجلس الوزراء،[433] وصندوق تطوير وإقراض البلديات،[434] وصندوق التنمية الثقافية.[435] كما قام مجلس الوزراء أيضاً بإلغاء بعض هذه الهيئات، كما كان حال هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.[436] إلا أن مجلس الوزراء قام في غيرها من الأحيان بتشكيل بعض الهيئات الوطنية وتنظيم طريقة عملها، بعد أن تم إنشاؤها بقانون، كما هو حال المجلس الأعلى للمرور،[437] الذي تم إنشاؤه وتحديد الخطوط العريضة لعمله في قانون المرور.[438]

كما قام مجلس الوزراء في غيرها من الحالات بتشكيل مجلس أعلى، إلا أنه ترك أمر تنظيمه إلى نظام صادر عن مجلس الوزراء، كما هو حال المجلس الأعلى للأراضي الوقفية برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الدينية،[439] وكما كان أيضاً حال صندوق الطوارئ الذي أنشأه في وزارة المالية وشكل لجنة

(429) يرى هذا الباحث بأن هناك تناقض واضح في هذه المادة. فكيف يمكن إنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات من قبل مجلس الوزراء وتنظيمها من قبل المشرع؟ فمهمة تحديد الاختصاصات ووضع الهيكليات وتنظيم عمل الأجهزة الإدارية المختلفة، ومنها المؤسسات العامة هي مهمة مجلس الوزراء وليس المشرع. إن إنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وإلغائها وتنظيم عملها يجب أن يكون من اختصاص مجلس الوزراء، على أن يتم تنظيمها بنظام صادر عنه. أما لمن يرى بضرورة تدخل المشرع في هذه العملية، فإننا نقترح أن يكون إنشاء هذه المؤسسة بقانون، على أن يترك أمر تنظيمها إلى مجلس الوزراء.

(430) بموجب المادة (9/69) من القانون الأساسي المعدل.

(431) عند الحديث عن صلاحيات رئيس السلطة تجاه الأشخاص الاعتباريين العامين.

(432) قرار مجلس الوزراء رقم (89) لسنة 2004م بإنشاء المعهد القضائي الفلسطيني.

(433) قرار مجلس الوزراء رقم (152) لسنة 2004م بإنشاء مركز الأرشيف الوطني.

(434) قرار مجلس الوزراء رقم (191) لسنة 2005م بإنشاء صندوق تطوير وإقراض البلديات.

(435) قرار مجلس الوزراء رقم (367) لسنة 2005م بإنشاء صندوق التنمية الثقافية.

(436) قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2006م بشأن إلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.

(437) قرار مجلس الوزراء رقم (271) لسنة 2005م بإنشاء المجلس الأعلى للمرور وتنظيمه.

(438) المادة (118) من قانون المرور رقم (5) لسنة 2000.

(439) قرار مجلس الوزراء رقم (67) لسنة 2004م بتشكيل مجلس أعلى للأراضي الوقفية.

لإدارته، على أن تقدم توصيات إلى مجلس الوزراء.[440] إلا أنه أحياناً أخرى يقوم مجلس الوزراء بتشكيل هيئة وطنية محدداً صلاحياتها الاستشارية لمجلس الوزراء، ودون الحاجة إلى ترك أمر تنظيمها إلى قانون أو نظام، كما كان حال الهيئة الوطنية لمكافحة الفقر.[441]

المطلب الثالث: تنفيذ القانون

بالإضافة إلى وضع السياسات العامة وتنفيذها، وتحديد صلاحيات المؤسسات التابعة للجهاز الإداري، ومتابعته والإشراف عليه، فإن لمجلس الوزراء أيضاً صلاحية ومسؤولية تنفيذ القانون. هذا يشمل اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام والأمن الداخلي ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها. كما يختص مجلس الوزراء بأية صلاحيات أخرى بموجب القانون.

أولاً: حفظ النظام العام والأمن الداخلي[442]

إن مسؤولية مجلس الوزراء في حفظ النظام العام والأمن الداخلي، هي من بين تلك الصلاحيات التي تتداخل بشكل رئيسي مع ما ورد في القانون الأساسي والقوانين الفلسطينية الأخرى من صلاحيات لرئيس السلطة،[443] إلا أن مراجعة عينة الدراسة تظهر بوضوح تعايش مجلس الوزراء، برئاسة أحمد قريع، مع صلاحيات رئيس السلطة الواسعة في مجال الأمن، ومع حقيقة وجود مجلس الأمن القومي.[444]

فبخصوص التغييرات والتنقلات في الأجهزة الأمنية، يعترف مجلس الوزراء بدور رئيس السلطة، حيث أنه يأمر قيادات الأجهزة الأمنية في «الشروع في التغييرات والتنقلات اللازمة بين القيادات المتقدمة في الأجهزة الأمنية»، إلا أنه يضيف «بالتنسيق والتشاور مع السيد الرئيس.» بل إنه يعين لجنة وزارية «للبحث مع السيد الرئيس في الإجراءات اللازمة والضرورية للعمل على ضبط الأمن وتفعيل عمل الأجهزة الأمنية، وخطط توحيدها وتطوير أدائها، على أن تقدم اللجنة الخاصة تقريراً بالنتائج إلى مجلس الوزراء في جلسته القادمة.»[445]

(440) قرار مجلس الوزراء رقم (71) لسنة 2004م بإنشاء صندوق الطوارئ.

(441) قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2005م بتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفقر؛ قرار مجلس الوزراء رقم (88) لسنة 2005م بإضافة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية لعضوية الهيئة الوطنية لمكافحة الفقر.

(442) بموجب المادة (7/69) من القانون الأساسي المعدل: «يختص مجلس الوزراء بما يلي: ... 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.»

(443) للمزيد راجع الفرع الثاني من المبحث الأول.

(444) إلا أنه وبعد وصول حماس إلى السلطة وتشكيلها الحكومة، بدأت المشاكل تظهر من حيث تحديد الصلاحيات والسلطات لكل من رئيس السلطة ومجلس الوزراء بخصوص الأجهزة الأمنية. وهي من بين القضايا التي دخلت الحوار الوطني في مكة، وكانت مركزية في المرحلة ما بعد سيطرة حماس على قطاع غزة وإعلان حالة الطوارئ، وما تلاها من إجراءات وترتيبات أمنية تستحق أن تُراجع وتدرس بطريقة أفضل في بحث لاحق.

(445) قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2004م بشأن الأوضاع الأمنية في محافظات الضفة والقطاع.

كذلك الأمر من حيث دفع الرواتب وتوحيد الأجهزة الأمنية، فمجلس الوزراء رحب بموافقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلس الأمن القومي على خطة توحيد عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية ومنح الأولوية لتلبية احتياجات الأجهزة الأمنية. كما رحب بمصادقة السيد الرئيس ومجلس الأمن القومي على قرار مجلس الوزراء بدفع رواتب منتسبي الأجهزة الأمنية من خلال البنوك فقط.[446] وأمر وزير المالية «القيام بجميع الترتيبات الإدارية المطلوبة للشروع في تحويل رواتب منتسبي الأجهزة الأمنية للبنوك.»[447]

وفي إطار آخر، يعتمد مجلس الوزراء هيكلية الجهاز الأمني التي يقترحها مجلس الأمن القومي، بل ويقوم بذلك في جلسة مجلس الوزراء بحضور مجلس الأمن القومي ورئيسه (رئيس السلطة)، ويأمر بالبدء الفوري «بنشر قوات الشرطة بالزي الرسمي وبمعداتها وعتادها والشروع فوراً في فرض سيادة القانون وضبط النظام العام وحماية الأمن الداخلي، ووقف كل أشكال الفوضى والتظاهر بالسلاح وتجاوز القانون، وتتخذ التدابير اللازمة لمنع وقوع أية مخالفة تتعارض مع التزامات منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية.» كما يكلف مجلس الوزراء وزارة المالية «بتوفير الميزانيات اللازمة لتأمين احتياجات الأجهزة الأمنية لتمكينها من تنفيذ قرارات مجلس الأمن القومي.»[448]

تجدر الإشارة إلى أن السيد روحي فتوح كان قد أصدر مرسوماً أثناء فترة رئاسته الانتقالية،[449] يعيد من خلاله تشكيل مجلس الأمن القومي ليكون تحت رئاسة رئيس الوزراء.[450] إلا أن مجلس الوزراء كان قد أصدر قراراً في تلك الفترة يشير فيه إلى توصيات رئيس الوزراء (رئيس مجلس الأمن القومي)،[451] قبل أن يقوم السيد محمود عباس بعد انتخابه باسترداد رئاسة المجلس.[452]

إلا أن مجلس الوزراء اتخذ بعض القرارات لتعزيز الأمن، فشكل لجنة وزارية دائمة للشؤون الأمنية،[453] وأقر الخطة الأمنية الفلسطينية وأمر وزارة المالية بتوفير الموارد المالية والاحتياجات اللازمة لتنفيذها،[454] وقرر رفد جهاز الشرطة بعناصر جديدة (نسائية) وتوفير المال اللازم لتجهيزه،[455] وأمر وزير الداخلية

(446) الذي كان قد اتخذه قبل أقل من شهر، راجع: قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2004م بشأن الأوضاع الأمنية في محافظات الضفة والقطاع.

(447) قرار مجلس الوزراء رقم (44) لسنة 2004م بشأن الترتيبات الخاصة بالأمن الفلسطيني.

(448) قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2004م بشأن الترتيبات الأمنية.

(449) ولكنه لم يُنشر في الجريدة الرسمية.

(450) خليل، «الإطار القانوني،» 40.

(451) قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2005م بشأن زيادة رواتب العسكريين، الذي صدر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2004/2/15.

(452) خليل، «الإطار القانوني»، 2007، 40.

(453) قرار مجلس الوزراء رقم (100) لسنة 2004 بتشكيل لجنة وزارية دائمة للشؤون الأمنية.

(454) قرار مجلس الوزراء رقم (98) لسنة 2004 بإقرار الخطة الأمنية الفلسطينية لجهاز الشرطة.

(455) قرار مجلس الوزراء رقم (94) لسنة 2005م برفد وتجهيز جهاز الشرطة.

بالاضطلاع بمسؤولية «محاسبة مرتكبي جرائم القتل والاعتداء على قيادة الشرطة في غزة، ومتابعة ذلك مع القضاء، وتقديم تقرير لمجلس الوزراء حول ذلك.»[456] كما وقرر إغلاق مكاتب الوزارات التي يتم الاعتداء عليها على أن يتم تبيان الأسباب الموجبة لذلك للمواطنين،[457] وملاحقة المركبات غير القانونية مجهولة الهوية والتحفظ عليها.[458] كما اتخذ مجلس الوزراء الإجراءات الوقائية استعداداً لأي طارئ، فأعلن حالة الاستعداد في جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية بهدف تقديم العون لإغاثة المواطنين في المناطق المنكوبة جراء الاعتداءات الإسرائيلية، وشكل لجنة طوارئ في كل وزارة لمتابعة عمليات إغاثة المواطنين في المناطق المنكوبة.[459]

ثانياً: متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها[460]

تقع على مجلس الوزراء مهمة متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها. فالإدارة كما القضاء، مسؤولة عن ضمان تنفيذ القانون، وهذه المسؤولية تقع بالأساس على الرئيس الإداري الأعلى، أي على مجلس الوزراء. بل إن الجهاز الإداري هو المخول بتنفيذ ما يصدر عن المحاكم من قرارات، فالشرطة هي المسؤولة عن القبض على المتهمين، والنيابة العامة مسؤولة عن التحقيق وتقديم الاتهام، والشرطة تنفذ قرار المحكمة بالسجن أو بإخلاء السبيل، وحتى في الإعدام. إن مسؤولية مجلس الوزراء إذن تشمل اتخاذ ما هو ضروري من قرارات لضمان حسن الالتزام بالقانون (كتشريعات وقرارات محاكم، بل حتى وقواعد قانونية أساسها التعاقد ضمن القانون المدني)، وهي التي تأمر الإدارة بتغيير بعض من أدائها وأفعالها لتتلائم مع القانون، وهي التي تزيل التعديات عن المال العام، والمسؤولة عن التنفيذ الجبري.

فقد قرر مجلس الوزراء إزالة التعديات على الأملاك الوقفية، وأمر وزير الحكم المحلي بإبلاغ مجالس الهيئات المحلية بعدم منح رخص بناء، أو تقديم أية خدمات بلدية للأراضي الوقفية المعتدى عليها.[461] كما قرر وقف التعديات على الأراضي الحكومية وإزالتها بالقوة الجبرية إن لزم الأمر. وعلق العمل بتخصيصات الأراضي الحكومية للأفراد والعمل على دراسة التخصيصات السابقة وتصويبها، وأمر بتحصيل الالتزامات المالية المستحقة على المؤسسات الحكومية والأفراد المستفيدين من تخصيصات الأراضي الحكومية والشقق.[462]

(456) قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2004م بشأن الأوضاع الأمنية في محافظات الضفة والقطاع.

(457) قرار مجلس الوزراء رقم (126) لسنة 2004 بإغلاق مكاتب الوزارات التي يتم الاعتداء عليها.

(458) قرار مجلس الوزراء رقم (86) لسنة 2004م بملاحقة المركبات غير القانونية.

(459) قرار مجلس الوزراء رقم (187) لسنة 2004م بإعلان حالة الاستعداد في جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية لمواجهة الاعتداءات الإسرائيلية.

(460) بموجب المادة (5/69) من القانون الأساسي المعدل: «يختص مجلس الوزراء بما يلي: ... متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.»

(461) قرار مجلس الوزراء رقم (61) لسنة 2004م بإزالة تعديات الهيئات المحلية على الأملاك الوقفية.

(462) قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2004م بشأن الأراضي الحكومية.

كما قرر مجلس الوزراء بأنه «على الهيئات المحلية تفعيل جباية الرسوم المستحقة لها على المواطنين.» بل وأمر وزارة المالية بالقيام «باستقطاع المستحقات المالية على موظفي القطاع العام غير الملتزمين بدفع الرسوم من رواتبهم.»[463] كما قرر صرف مخصصات البلديات المستحقة لها من حصيلة رسوم وغرامات النقل على الطرق، بالإضافة إلى صرف موازنة الطوارئ وتوزيعها على البلديات على أساس عدد السكان في المحافظات.[464] كما قرر مجلس الوزراء صرف مخصصات البلديات المستحقة لها من رسوم النقل على الطرقات،[465] التي تعود إليها بموجب القانون.[466]

بالمقابل، أمر مجلس الوزراء وزارة المالية بعدم صرف مستحقات الموظف الحكومي عند نهاية الخدمة المدنية إلا بعد تسليمه العهدة الحكومية التي بحوزته مثل: المركبات، وأجهزة الهاتف النقال،[467] وذلك حفاظاً على المال العام. كما قرر تطبيق الكادر المالي المعمول به بالنسبة لرواتب القضاة النظاميين على القضاة الشرعيين،[468] وذلك لأن قانون السلطة القضائية يعتبر المحاكم الشرعية من بين أنواع المحاكم الفلسطينية.[469]

كما أن مجلس الوزراء يوعز إلى الإدارة بتنفيذ أحكام القانون، فيأمر الدوائر الحكومية بالتقيد عند توظيف أو تعبئة الشواغر بمعطيات موازنتها المقررة في قانون الموازنة،[470] ويأمر الوزارات والمؤسسات الحكومية بالالتزام بأحكام القانون بشأن حقوق المعوقين،[471] واتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع نسبة العاملين فيها من ذوي الاحتياجات الخاصة إلى ما نسبته 5% من إجمالي الموظفين فيها وحسب احتياجاتها.[472]

كما أنه من مسؤولية مجلس الوزراء اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لتحقيق العدالة وملاحقة المجرمين. ولهذا أنشأ مجلس الوزراء السجل العدلي الوطني الذي تديره وزارة العدل،[473] والمعامل الجنائية لتكون تابعة لوزارة العدل وأمر بتوفير الموارد المالية اللازمة لذلك،[474] وأنشأ قوة شرطة قضائية، على أن تكون من بين وظائفها «تنفيذ قرارت المحاكم النهائية وقرارات النيابة العامة.»

(463) قرار مجلس الوزراء رقم (95) لسنة 2004 باستيفاء الرسوم المستحقة للهيئات المحلية.

(464) قرار مجلس الوزراء رقم (172) لسنة 2004م بالمبالغ المستحقة للبلديات.

(465) قرار مجلس الوزراء رقم (76) لسنة 2004م بسد العجز المالي للبلديات.

(466) المادة 25 من قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية.

(467) قرار مجلس الوزراء رقم (365) لسنة 2005م بشأن عهدة موظفي القطاع الحكومي المتقاعدين.

(468) قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2003م بشأن رواتب القضاة الشرعيين.

(469) المادة (4) من قانون السلطة القضائية.

(470) قرار مجلس الوزراء رقم (60) لسنة 2004م بمعالجة الاعتمادات - الإحداثات المالية لوظائف القطاع العام.

(471) المادة (4/10/ج) من القانون رقم (4) لسنة 1999 بشأن حقوق المعوقين.

(472) قرار مجلس الوزراء رقم (146) لسنة 2004م بشأن تشغيل المعوقين في الوزارات والمؤسسات الحكومية.

(473) قرار مجلس الوزراء رقم (97) لسنة 2005م بإنشاء سجل عدلي وطني.

(474) قرار مجلس الوزراء رقم (98) لسنة 2005م بإنشاء معملين جنائيين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

بالإضافة إلى «العمل على تنفيذ مذكرات الإحضار والالتزام بإصدار مذكرات الحضور في الوقت المناسب وإيصالها قبل فترة كافية من تاريخ إرسالها إلى الشرطة.»[475]

كما يتخذ الإجراءات الضرورية لحماية النظام العام بعناصره المختلفة. فقد قام مجلس الوزراء بمنع «استيراد الدراجات النارية إلى حين إصدار اللوائح التنفيذية المنظمة لعملية استيرادها، والناظمة لقواعد السلامة العامة وسلامة مستخدميها.»[476] كما ومنع «استيراد لعب المفرقعات النارية ومسدسات الهواء أو الاتجار بها.» وأمر وزير الاقتصاد الوطني باتخاذ الإجراءات المناسبة لوقف منح رخص استيراد المواد المذكورة، ووزير الداخلية بمتابعة تنفيذ القرار.[477] كما ألزم مجلس الوزراء بالحصول على إذن مسبق من الجهات المختصة في السلطة الوطنية لمن يريد استيراد أو بيع الملابس العسكرية الجديدة أو المستعملة، وكذلك الشارات والشعارات العسكرية من أي نوع إلى داخل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.[478]

ويُعنى مجلس الوزراء باتخاذ الإجراءات اللازمة كي تلتزم المنظمات غير الحكومية بنظامها الداخلي، فأمر الوزارات المختصة بـ «حث المنظمات غير الحكومية على إجراء انتخاباتها وتنظيم عقد اجتماعات هيئاتها العامة، وتقديم موازناتها المالية المدققة طبقاً للقانون وحسب الوقت الذي يحدده نظامها الداخلي.»[479] كما أنه طالب المواطنين المستفيدين من مشاريع البنية التحتية التي تقوم بها الدول المانحة بأن يقوموا بدفع ما عليهم من مستحقات مالية خدمة للمصلحة العامة، وتلتزم الإدارة بتنفيذ هذا القرار.[480]

ثالثاً: أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب القانون[481]

يصعب حصر الصلاحيات المنوطة بمجلس الوزراء في القوانين الفلسطينية السارية،[482] إلا أن عينة الدراسة أظهرت ممارسة مجلس الوزراء بعضاً من هذه الصلاحيات متكئاً على التخويل القانوني الصريح له بالقيام بذلك.

(475) قرار مجلس الوزراء رقم (99) لسنة 2005م بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية.

(476) قرار مجلس الوزراء رقم (103) لسنة 2004 بشأن وقف استيراد الدراجات النارية.

(477) قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2004م بشأن منع استيراد الألعاب النارية والمفرقعات أو الاتجار بها.

(478) قرار مجلس الوزراء رقم (136) لسنة 2004م بشأن استيراد وبيع التجهيزات العسكرية.

(479) قرار مجلس الوزراء رقم (181) لسنة 2004م بإجراء الانتخابات في المنظمات غير الحكومية.

(480) قرار مجلس لوزراء رقم (25) لسنة 2005م بالمبالغ المستحقة على المواطنين المستفيدين من مشاريع الدول المانحة.

(481) بموجب المادة (11/69) من القانون الأساسي المعدل: «يختص مجلس الوزراء بما يلي: ... 11- أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.»

(482) لهذا سيتم الاكتفاء بإعطاء أمثلة من عينة الدراسة عن قرارات جاءت لتنفيذ ما ورد من صلاحيات لمجلس الوزراء. للمزيد حول صلاحيات مجلس الوزراء بموجب القانون راجع، أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة). *إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني*. سلسلة تقارير (3): السلطة التنفيذية ومؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء. كانون أول 2006، 14-17.

فبالإضافة إلى اللوائح والأنظمة التي يوكل مجلس الوزراء بوضعها، قام مجلس الوزراء بتحديد دوام الموظفين الحكوميين خلال شهر رمضان المبارك، وبدء العمل بالتوقيت الشتوي،[483] وتحديد العطل الرسمية والدينية لموظفي الحكومة،[484] كما حدد بدل بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية،[485] وقام بتشكيل لجنة عطاءات مركزية.[486] وقد قام أيضاً بتحديد أعضاء مجالس الهيئات المحلية.[487] كما قام بإحداث وإلغاء وضم وفصل هيئات محلية أو تجمعات سكانية أو جزء منها.[488]

المبحث الثاني: صلاحيات رئيس الوزراء والوزير

يشترط القانون الأساسي المعدل لتعيين رئيس الوزراء أو وزير أن يكون فلسطينياً،[489] متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية، دون أي تقييد بسبب الجنس أو الدين أو الانتماء السياسي. وبما أنه قد تم تحديد كيفية تكليف رئيس الوزراء، ومسؤوليته أمام رئيس السلطة، وطريقة تشكيل رئيس الوزراء

(483) قرار مجلس الوزراء رقم (193) لسنة 2005م بشأن دوام الموظفين الحكوميين خلال شهر رمضان المبارك وبدء العمل بالتوقيت الشتوي، وهو من اختصاص مجلس الوزرء بموجب المادة 3 و4 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

(484) قرار مجلس الوزراء رقم (217) لسنة 2004م بالعطل الرسمية والدينية لموظفي الحكومة لسنة 2005م، وهو من اختصاص مجلس الوزرء بموجب المادة (3) و(4) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

(485) قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2004م بإصدار بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية، وهو من اختصاص مجلس الوزراء بموجب المادة (92) من قانون الخدمة المدنية.

(486) قرار مجلس الوزراء رقم (57) لسنة 2004م بإعادة تشكيل لجنة العطاءات المركزية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (214) لسنة 2004م بتعديل قرار مجلس الوزراء رقم (57) لسنة 2004م، وهو من اختصاص مجلس الوزراء بموجب المادة (14) من قانون رقم (9) لسنة 2004 بشأن اللوازم العامة.

(487) انظر على سبيل المثال، قرار مجلس الوزراء رقم (211) لسنة 2004م بتحديد أعضاء مجالس الهيئات المحلية، وهو من اختصاص مجلس الوزراء بموجب المادة (2/3) من قانون الهيئات المحلية.

(488) كما هو الحال في القرارات التالية: قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2004م بإنشاء مجلس قروي بمنطقة المواصي - خان يونس؛ قرار مجلس الوزراء رقم (171) لسنة 2004م بوقف التشكيلات الجديدة للمجالس البلدية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (175) لسنة 2004م بتجميد قرار مجلس الوزراء رقم (64) لسنة 2004م الخاص بإنشاء مجلس قروي بمنطقة المواصي/ بخان يونس؛ قرار مجلس الوزراء رقم (184) لسنة 2004م بإلغاء قرار إنشاء مجلس قروي في منطقة المواصي/ بخان يونس؛ قرار مجلس الوزراء رقم (196) لسنة 2004م بضم مجلس قروي نزلة أبو نار إلى بلدية باقة الشرقية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2005م بإحداث بلدية الزيتونة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2005م بشأن إحداث بلدية الاتحاد؛ قرار مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 2005م بضم مجلس قروي سوبا إلى بلدية إذنا؛ قرار مجلس الوزراء رقم (34) لسنة 2005م بضم مجلس قروي رأس الواد إلى بلدية زعترة؛ قرار مجلس الوزراء رقم (35) لسنة 2005م بضم هيئات محلية إلى بلدية سعير؛ قرار مجلس الوزراء رقم (37) لسنة 2005م بضم لجنة مشاريع عزبة أبو خميش إلى بلدية كفر اللبد بمحافظة طولكرم. تنفيذاً لما ورد في المادة (14) من قانون الهيئات المحلية.

(489) المادة (82) من القانون الأساسي المعدل. إلا أن القانون الأساسي المعدل (بموجب المادة) ترك أمر تنظيم الجنسية الفلسطينية للقانون وهو ما لم يتم إلى الآن، تاركاً المساحة الواسعة للتفسير حول مفهوم المواطنة.

لحكومته والتقييدات المفروضة عليه، بالإضافة إلى ضرورة حصوله وحكومته على ثقة المجلس التشريعي، وبالتالي مسؤوليتهم الفردية والتضامنية أمام المجلس التشريعي، فإن الأجزاء التي تلي تُعنى بتقديم غيرها من الصلاحيات لكل من رئيس الوزراء والوزير.

كما ينص القانون الأساسي على ضرورة أن يقدم رئيس الوزراء وكل وزير إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصّر إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. كما منع القانون الأساسي رئيس الوزراء أو الوزير من شراء أو استئجار شيئ من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية. كما منعه طوال مدة وزارته من أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.[490]

كما ينص القانون الأساسي على أنه يحق لرئيس السلطة الوطنية إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق، ويحق لرئيس الوزراء إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليهم من جرائم أثناء تأديتهم أعمال وظيفتهم، أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.[491]

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الوزراء

نظم القانون الأساسي مهام وصلاحيات رئيس الوزراء.[492] فرئيس الوزراء هو الذي يُشكل مجلس الوزراء ويعدله ويقيل أو يقبل استقالة أي عضو فيه أو يملأ الشاغر فيه.[493] كما أن رئيس الوزراء هو الذي يدعو مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله، ويترأس جلساته. كما أن رئيس الوزراء هو الذي يدير كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء، وبالتالي فهو يتمتع بصلاحيات إدارية عليا فيما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء. أي أن له سلطة رئاسية على الموظفين الإداريين في مجلس الوزراء شبيهة بتلك التي يتمتع بها الوزير تجاه الموظفين في وزارته. وهو الذي يشرف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة. وهو الذي يوقع ويصدر اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء. ويصدر رئيس الوزراء القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون. كما أن رئيس الوزراء يعين نائباً له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

(490) المادة (80) من القانون الأساسي المعدل.

(491) المادة (75) من القانون الأساسي المعدل.

(492) بشكل رئيسي في المادة (68) من القانون الأساسي.

(493) للمزيد حول إجراءات تشكيل الحكومة والحصول على الثقة راجع الفرع الثالث من المبحث الأول.

ومن بين صلاحيات رئيس الوزراء الأساسية وضع جدول أعمال مجلس الوزراء. وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء[494] صلاحية رئيس الوزراء بوضع جدول أعمال مجلس الوزراء في جلسته العادية/ الأسبوعية أو الطارئة أو تلك التي تتم بناءً على طلب من رئيس السلطة. فرئيس الوزراء هو الذي يحدد جدول الأعمال بالتشاور مع الأمين العام لمجلس الوزراء على أن يراعي في ذلك أن يكون بالإمكان إنهاء الأعمال المدرجة لجلسة ما في نفس الجلسة. فإذا لم يتمكن المجلس من مناقشة جميع ما هو مدرج على جدول الأعمال، يتم إدراجها على جدول أعمال الجلسة التالية، وتعطى الأولوية في العرض على جدول الأعمال، إلا إذا قرر رئيس الوزراء خلاف ذلك.[495]

يقوم الأمين العام بتزويد الوزراء بجدول الأعمال، والمرفقات الضرورية، ومحضر الجلسة السابقة، قبل يومي عمل على الأقل من موعد انعقاد الجلسة، بحيث لا تعدّ أية أوراق لا يعممها الرئيس أو الأمين العام مستندات رسمية للجلسة. كما يجوز لأي وزير أن يطلب إدراج موضوع معين على جدول الأعمال، على أن يزود الأمين العام بالمستندات الضرورية لبحث ذلك الموضوع قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل، لكن رئيس الوزراء يحتفظ بالكلمة الأخيرة في إدراجها أم لا على جدول الأعمال. فإذا وافق رئيس الوزراء على إدراجها على جدول الأعمال، يحيلها إلى اللجنة المختصة لإبداء توصية بشأن مشروع القرار المناسب إلى مجلس الوزراء.

يقوم مجلس الوزراء بإقرار المواضيع وترتيب بحثها في بداية الجلسة،[496] ولا يتم نقاش أي موضوع خارج جدول الأعمال، إلا إذا كان الموضوع هاماً لا يحتمل التأجيل وشريطة موافقة رئيس الوزراء على إدراجه على جدول الأعمال. يستطيع المجلس أن يؤجل البت في بعض القضايا إذا ارتأى ضرورة الاطلاع على معلومات أو بيانات أخرى.[497]

(494) راجع المواد (12-19) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(495) بموجب المادة (18) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

(496) بموجب المادة (18) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء. لكن ماذا لو لم يقر مجلس الوزراء جدول الأعمال؟ يعتقد هذا الباحث بوجود خطأ في هذه المادة، إذ إن القانون الأساسي ومواد اللائحة الداخلية جميعاً تشير إلى صلاحية مطلقة لرئيس الوزراء في تحديد جدول الأعمال وضرورة موافقته لإدراج أي بند على جدول الأعمال، فكيف يُعقل أن يقر مجلس الوزراء موضوعات جدول الأعمال وترتيبها، إلا إذا كان المقصود هو إجراء شكلي يقوم به مجلس الوزراء دون أن يكون له صلاحية فعلية في التأثير على جدول الأعمال. ويرى هذا الباحث بأن هناك إمكانية لأن يكون هناك خطأ في صياغة هذه المادة (ولكن التأكد من ذلك يحتاج إلى بحث أكثر عمقاً) بحيث أن ما هو أكثر منطقية هو أن يقوم مجلس الوزراء بإقرار محضر الاجتماع السابق وليس جدول الأعمال.

(497) لا يوجد وضوح من حيث توقيت مناقشة هذه المواضيع التي تم تأجيلها. فبعكس المواضيع التي لم تُناقش التي يتم تأجيلها إلى الجلسة التالية حيث تكون في أول بنود جدول الأعمال (إلا إذا ارتأى رئيس الوزراء عكس ذلك) فإنه لا يوجد إلزام لمجلس الوزراء ولا لرئيس الوزراء بإدراج الموضوع الذي تم تأجيله على جدول أعمال الجلسة التالية. وبالتالي فإنه يبدو بأن رئيس الوزراء يحتفظ حينها بحقه بإيراد الموضوع الذي تم تأجيل البت فيه إلى حين اسكتمال تجميع ما يلزم من معلومات وبيانات تمكن مجلس الوزراء من القرار فيه.

المطلب الثاني: الوزارة

تعرف الوزارة على أنها مجموعة المرافق الموضوعة تحت سلطة وزير.[498] والوزارة هي وحدة إدارية مركزية وهي جزء من الجهاز الحكومي الذي يضم عدة نشاطات يتصل بعضها بالبعض الآخر.[499] وقد حدد القانون الأساسي عدد الوزراء بـ24 وزيراً، إلا أنه قد يكون عدد الوزارات أكثر من ذلك، إذ يمكن لوزير واحد أن يتولى مسؤولية وزارتين في الوقت ذاته. كما يمكن أيضاً أن يكون هناك وزير دون حقيبة وزارية. إلا إن وجود وزارة دون تعيين وزير يشرف عليها لا يؤدي الغاية منها، كما أن وجود وزارة دون رصد اعتمادات مالية لهذه الوزارة يؤدي إلى عدم تحقيق الهدف من هذه الوزارة.[500]

ولتقسيم الجهاز الحكومي إلى وزارات فوائد كثيرة، إذ إنها تساعد على تجنب التداخل بين اختصاصات الأجهزة الإدارية المختلفة وضمان التعاون بينها، وتسهل مهمة التخطيط والرقابة وتوزيع إيرادات الدولة، في الوقت الذي توضح خطوط المسؤولية والسلطة. كما أن وجود الوزير على رأس الوزارة يؤدي إلى سرعة اتخاذ القرارات وفاعليتها. ومن الناحية الإدارية، يرأس الوزير الوزارة إلا أن هناك مجموعة من كبار الموظفين الذين يعاونوه في مهامه.[501]

أما الوحدات الإدارية في الوزارة فهي، الإدارة العامة تليها دائرة، ومن ثم شعبة. يرأس الإدارة العامة مدير عام، والدائرة مدير، والقسم مدير قسم، والشعبة مدير شعبة. وهناك أيضاً وحدات مساندة تتبع الوزير وهي تشمل ديوان الوزير والرقابة الداخلية، بالإضافة إلى التخطيط والعلاقات العامة. كما أن هناك وحدات مساندة تتبع وكيل الوزارة مباشرة، وهي مدير مكتب وكيل الوزارة وغيرها بحسب الحاجة.[502]

أولاً: الوزير

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته. وهو يشارك في صقل السياسة العامة للحكومة، عن طريق رفدها باقتراح السياسة العامة لوزارته، والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها من قِبل مجلس الوزراء، كما يعمل على إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته ويقدمها إلى مجلس الوزراء.[503] كما يصدر الوزير القرارات التنظيمية والفردية اللازمة لتنفيذ هذه السياسة.[504]

(498) دوهاميل وميني، *المعجم الدستوري*، 1262.
(499) كنعان، *القانون الإداري*، 184.
(500) المرجع السابق، 185.
(501) المرجع السابق.
(502) بموجب المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.
(503) المادة (1/71) و (4) من القانون الأساسي المعدل.
(504) كنعان، *القانون الإداري*، 188.

كما يشارك عن طريق مشروع الميزانية الخاصة بوزارته في إعداد الميزانية العامة للدولة،[505] وهو المسؤول عن تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.[506] وهو المخول بإصدار الأوامر الخاصة باعتماد صرف النفقات في وزارته، وكذلك الأوامر الخاصة بتحصيل الإيرادات وفق أحكام القانون.[507]

وبصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، فإنه يشرف على سير العمل فيها ويصدر التعليمات اللازمة لذلك؛[508] وهو بالتالي مسؤول عن تنظيم وزارته وإدارة شؤونها، فينظم العمل بين وحداتها وفروعها وطريقة توزيع الموظفين فيها،[509] واتخاذ كافة القرارات التنظيمية الأخرى تجاه الموظفين في وزارته بموجب القانون. كما أجاز القانون الأساسي للوزير أن يفوض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.[510]

ومسؤولية الوزير عن وزارته تنعكس في إلزامه، بموجب القانون الأساسي، على تقديم تقارير تفصيلية إلى مجلس الوزراء عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على اطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.[511]

ثانياً: وكيل الوزارة

إذا كان الوزير هو من يرأس الوزارة، وهو بالأساس مسؤول، سياسياً، عن وزارته أمام مجلس الوزراء، إلا أن أعلى موظف إداري في الوزارة والذي يشرف مباشرة على الإدارات العامة والوحدات التنظيمية المرتبطة بها وينسق أعمالها، هو وكيل الوزارة، يساعده وكيل مساعد. والأخير هو موظف حكومي مسؤول عن مجال عمل محدد في الوزارة تجاه وكيل الوزارة ويعمل تحت إشرافه. ويتم تعيين كل من وكيل الوزارة والوكيل المساعد بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء،[512] وتوصية الوزير المختص.[513]

(505) المرجع السابق.
(506) المادة (3/71) من القانون الأساسي المعدل.
(507) كنعان، *القانون الإداري*، 188.
(508) المادة (2/71) من القانون الأساسي المعدل.
(509) كنعان، *القانون الإداري*، 188.
(510) المادة (5/71) من القانون الأساسي المعدل.
(511) المادة (72) من القانون الأساسي المعدل.
(512) المادة (17) من قانون الخدمة المدنية.
(513) المادة الرابعة من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.

ووكيل الوزارة مسؤول أمام الوزير عن تنفيذ السياسة العامة والخطة السنوية للوزارة، كما يمارس بصفة خاصة المهام التالية: «1. تحضير خطة عمل الوزارة وموازنتها السنوية وتقديمها للوزير. 2. تحضير التقارير السنوية والربعية التفصيلية عن نشاطات الوزارة ومنجزاتها وفق متطلبات القانون وتقديمها للوزير في موعدها. 3. تحضير أية تقارير يطلبها الوزير وتتعلق بعمل الوزارة ونطاق اختصاصها. 4. إجراء التقييم السنوي للأداء العام في الوزارة وتقديمه للوزير. 5. الإشراف على إعداد مشاريع القوانين والأنظمة الخاصة بالوزارة. 6. إصدار التوجيهات والتعليمات التنفيذية لمرؤوسيه، وتطبيق إدارة فعالة والتأكد من التدفق اللازم والدائم للمعلومات بين الوحدات الإدارية في الوزارة. 7. الإنابة عن الوزير في المجالات التي يفوضه بها فقط. 8. تنسيب التعيينات والترقيات والتنقلات إلى الوزير.»[514]

أما الوكيل المساعد فيمارس بصفة خاصة المهام التالية: «1. الإشراف على عمل الإدارات العامة والدوائر التخصصية المناطة به. 2. إصدار التوجيهات والتعليمات التنفيذية لمرؤوسيه. 3. الاشتراك مع وكيل الوزارة في إعداد الخطة العامة للوزارة. 4. تنسيب التعيينات والترقيات والتنقلات في الدوائر المناطة به لوكيل الوزارة.»[515]

المبحث الثالث: الإدارة المركزية المعاونة

إلى جانب الإدارة المركزية التنفيذية، هناك أجهزة أو هيئات تم إنشاؤها لتقديم خدمات رقابية أو استشارية فنية للسلطة التنفيذية المركزية. وهي بالتالي إدارة معاونة للسلطة المركزية، يكون هدفها كفالة انتظام سير العمل وحسن أدائه ومسؤوليات القائمين عليه. فيكشف مكامن الضعف ويتخلص من مظاهرها السلبية، كالفساد الإداري والمالي، ويقدم المشورة والنصح لتقديم الخدمات بطريقة أكثر فاعلية، كي تتمكن السلطات المركزية التنفيذية من أداء رسالتها وتنفيذ السياسات الحكومية على أكمل وجه.[516]

وقد تتخذ هذه المعاونة شكلاً رقابياً تفتيشياً وتحقيقياً لكشف وضبط كافة المخالفات الإدارية والمالية التي تعيق سير الإدارة نحو أهدافها، كما هو حال ديوان الرقابة المالية والإدارية (المبحث الأول)، وقد يتخذ شكل إسداء النصح والمشورة للإدارة وبيان وجهة النظر القانونية وتقديم المساعدات الفنية في مجالات محددة، كما هو حال ديوان الفتوى والتشريع (المبحث الثاني)، وديوان الموظفين (المبحث الثالث).

(514) بموجب المادة (5) من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.

(515) بموجب المادة (6) من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.

(516) كنعان، *القانون الإداري*، 202.

المطلب الأول: ديوان الرقابة المالية والإدارية

حل ديوان الرقابة المالية والإدارية منذ إنشائه عام[517] 2004 مكان هيئة الرقابة العامة،[518] وآلت إليه ممتلكاتها وموظفوها.[519] وبموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، يتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية المستقلة بحيث يتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. كما نص القانون على وجود موازنة خاصة به ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية.[520]

يكون الديوان مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي،[521] فيقدم لهما ولمجلس الوزراء تقريره السنوي، أو عند الطلب.[522] لكن هذه المسؤولية لا تعني تبعية الديوان أو رئيسه إلى أي جهة إدارية كانت، إذ لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان، ويلزم القانون جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها.[523]

أما رئيس الديوان فيتم تعيينه بمشاركة السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس السلطة ومجلس الوزراء)، بالإضافة إلى المجلس التشريعي، وهو دليل على المكانة الخاصة التي يوليها القانون للديوان ورئيسه. إذ يُعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي. فإذا رفض المجلس التشريعي المصادقة على التعيين، يقدم رئيس السلطة بديلاً خلال أسبوعين من تاريخ الرفض.[524] وبعد تعيينه، لا يمكن عزله بل يبقى في منصبه لمدة 7 سنوات غير قابلة للتجديد.[525] ويتمتع رئيس الديوان وباقي الموظفين في الديوان بالحصانة على كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.[526]

«يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها

(517) بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(518) التي كانت قد نشأت بموجب قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995.

(519) المادة (56) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(520) المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(521) المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(522) المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(523) المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(524) المادة (4) و (5) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(525) المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(526) المادة (11) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

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.»[527] وللديوان الكثير من الاختصاصات، نشير هنا فقط إلى تلك الاختصاصات الرقابية التي تشمل الرقابة على حسن استخدام المال العام، بالإضافة إلى حسن الإدارة.[528]

فمن حيث الرقابة المالية، يختص الديوان بـ:

- الرقابة على نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات.
- أما فيما يتعلق بالإيرادات، يقوم الديوان بالتدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة، وفي معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها، وفي تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها.
- أما فيما يتعلق بالنفقات، فيكون الديوان مسؤولاً عن التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها، وفي المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف، والتثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة، كما يتحقق من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.
- أما فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات، فيكون الديوان مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها، ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة، ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة العامة.
- أما فيما يتعلق بالمنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية، فعلى الديوان مراجعة آلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

ومن حيث الرقابة على حسن سير الإدارة يختص الديوان بـ:

- تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
- 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 تلافيها ومعالجتها.

(527) المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(528) وهو ما ورد في المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

- العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العامين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة، ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.

يتمتع رئيس الديوان ومن يتم تفويضهم منه بصفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمال وظيفتهم.[529] فيقوم الديوان بالكشف عن المخالفات المالية[530] والإدارية[531] والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما ويقوم بكشف المخالفات وضبطها التي تقع من غير الموظفين، وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة. أخيراً يبحث الديوان الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال. تجدر الإشارة أخيراً إلى أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يغني عن أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية، إلا أن الديوان مختص بالرقابة على هذه الأجهزة لضمان ممارستها لمهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.

يخضع لرقابة الديوان جميع الجهات الإدارية فيما لم يرد فيه نص خاص.[532] وهي تشمل:

- المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته.
- السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاءها وموظفيها.

(529) المادة (47) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(530) يعد مخالفةً ماليةً بموجب أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية (المادة 40) ما يلي: 1. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة. 2. مخالفة القواعد والإجراءات والأحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية. 3. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن. 4. كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال السلطة الوطنية بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للسلطة الوطنية، أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان. 5. عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون. 6. عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها وفقاً لأحكام القانون.

(531) يعد مخالفةً إداريةً بموجب أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية (المادة 41) ما يلي: 1. عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول عن المواعيد المقررة في هذا القانون، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماطلة أو التسويف. 2. إخفاء بيانات يطلبها الديوان، أو الامتناع عن تقديمها إليه، أو رفض إطلاعه عليها، مهما كانت طبيعتها، وكذلك الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء. 3. التأخير دون مبرر في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد في هذا القانون، بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة التي تبلغ إليها. 4. التقصير في العمل الإداري، أو في إدارة المرفق العام. 5. سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة. 6. مخالفة التعليمات أو القرارات ذات العلاقة الصادرة عن الديوان.

(532) يعتقد هذا الباحث بأن حجم الصلاحيات التي تم الحديث عنها سابقاً والجهات الإدارية التي تخضع لرقابة الديوان تجعل من غير الممكن على الديوان القيام بواجباته نظرياً ولا حتى عملياً، في ظل إمكانياته المادية والبشرية.

- السلطة التنفيذية، بمن فيهم رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، ووزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
- الأجهزة الأمنية والعسكرية بما فيها قوات الأمن والشرطة.
- الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.
- المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
- المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
- الهيئات المحلية ومن في حكمها.

المطلب الثاني: ديوان الفتوى والتشريع

تم تشكيل ديوان الفتوى والتشريع بموجب قرار من رئيس السلطة عام 1995.[533] وبموجب ذلك القرار يتشكل الديوان من رئيس وعدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين، كما نص على أن تعيينَ رئيس الديوان والموظفين الفنيين يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.[534]

وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً «من أجل توحيد العمل والنظام القانوني في فلسطين» كما تنص ديباجته، يقضي بتبعية المستشارين القانونيين وأعضاء الدوائر القانونية في الوزارات والمحافظات والمؤسسات والهيئات العامة من الناحية الفنية إلى ديوان الفتوى والتشريع. بحيث يتولى الديوان الإشراف الفني ومراجعة الأعمال القانونية الأساسية التي يقوم بها هؤلاء المستشارون القانونيون. كما ويلزم القرار التنسيق والتشاور بين الجهات المختصة التي يعمل بها المستشارون القانونيون وأعضاء الدوائر القانونية وبين ديوان الفتوى والتشريع، وذلك فيما يتعلق بعمليات التعيين والنقل والندب والترقية وكذلك فيما يتعلق بإجازتهم.[535]

تجدر الإشارة إلى أن رئيس ديوان الفتوى كان قد تمّ تعيينه قبل ذلك عام 1994.[536] كما أن القانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات،[537] منح ديوان الفتوى والتشريع دوراً كبيراً

(533) قرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.

(534) المادة (1) من قرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.

(535) قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 1998.

(536) بموجب قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (53) لسنة 1994م بتعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع، الذي يشير إليه في ديباجة القرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع، إلا أنه لم يتسن للباحث التحقق من هذا القرار بسبب عدم نشره في الوقائع الفلسطينية، أو على الأقل ليس على منظومة المقتفي.

(537) صدر هذا القانون بتاريخ 1995/4/17 بينما تم تشكيل ديوان الفتوى والتشريع بتاريخ 1995/12/9!

في عملية التشريع. فبموجب ذلك القانون يكون لديوان الفتوى والتشريع الاختصاصات التالية:

- صياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة، بعد أن تُحيل إليه الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة.
- دراسة المشروعات المقترحة وإدخال ما يراه من تعديلات عليها، بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها. وفي سبيل ذلك، له أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة وأن ينسق معها، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات.
- تحويل مشروع الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية (من بين أعضائها رئيس ديوان الفتوى والتشريع)، حيث تختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية وتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء.
- صياغة المشروع في الصيغة القانونية المناسبة بعد بت مجلس الوزراء بأمره، ويرفعه إلى رئيس السلطة لإصداره ومن ثم يُنشر في الجريدة الرسمية.

ومع أن انتخاب المجلس التشريعي وتبني نظامه الداخلي ودخول القانون الأساسي حيز التنفيذ عام 2002 والقانون الأساسي المعدل لعام 2003 غيّر من إجراءات التشريع، إلا أن مكانة الديوان ومهامه في تقديم العون الفني والنصح لمجلس الوزراء في مجال التشريعات بقيت على ما هي عليه، بالإضافة إلى مسؤوليته عن نشر الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية).

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء (برئاسة أحمد قريع) كان قد أصدر قراراً عام 2005،[538] يُتبع فيه الديوان إلى مجلس الوزراء، ونقل المخصصات المالية المعتمدة له ضمن موازنة وزارة العدل إلى موازنة مجلس الوزراء، كما ونص على ضرورة تنظيم عمل الديوان بقانون. إلا أن مجلس الوزراء (برئاسة إسماعيل هنية)، أعاد تبعية الديوان إلى وزارة العدل وأعاد نقل المخصصات المالية المعتمدة له، بعد أن ألغى بشكل صريح القرار السابق دون أن يُشير إلى ضرورة تنظيمه بقانون.[539]

المطلب الثالث: ديوان الموظفين

تم إنشاء ديوان الموظفين منذ قيام السلطة الفلسطينية عام 1994، بقرار صادر عن رئيس السلطة في حينه،[540] حيث أتبع الديوان للرئيس مباشرة بعد أن تم تعيين مديره العام. وعندما تم إصدار قانون الخدمة

(538) قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2005م بإتباع ديوان الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء.

(539) قرار مجلس الوزراء رقم (138) لسنة 2006 بشأن تبعية ديوان الفتوى والتشريع لوزارة العدل.

(540) قرار رقم (131) لسنة 1994.

المدنية عام 1998، نصت المادة (6) منه على أن: «1- تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الموظفين العام)، ويعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. 2- يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. 3- يمارس رئيس الديوان صلاحياته في إدارة الشؤون المتعلقة بالديوان وفقاً لأحكام هذا القانون. 4- يقدم ديوان الموظفين مشروع هيكله التنظيمي لمجلس الوزراء لإصدار القرار بشأنه.» ويقدم رئيس الديوان لمجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن أعمال الديوان ونشاطاته قبل أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية، أو كلما طلب منه ذلك.[541]

تجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل الفقرة الثانية من المادة (6) سابقة الذكر،[542] بحيث يتم تعيين رئيس الديوان من قبل مجلس الوزراء وبمصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وفي حال رفض المجلس التشريعي المصادقة على المرشح لمنصب رئيس الديوان، يقدم مجلس الوزراء بديلاً آخر خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ رفض المجلس التشريعي المصادقة على تعيينه.

وبموجب القانون الأساسي، يكون لديوان الموظفين مسؤولية التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة مسؤولية الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، على أن تقوم السلطات المختصة بأخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها.[543] وتحقيقاً للغايات المقصودة من التنمية الإدارية في تطوير الجهاز الإداري في فلسطين، يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية: «1- الإشراف على تطبيق أحكام هذا القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة. 2- المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها. 3- المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً، أو طالما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية. 4- مراجعة 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 هذا القانون. 5- إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين. 6- إعداد الإحصاءات عن الموظفين وأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها. 7- توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية. 8- إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين التي يجب على الموظف الإلمام بها.»[544]

(541) المادة (8) من قانون الخدمة المدنية.

(542) بموجب قانون رقم (4) لسنة 2005م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م.

(543) المادة (87) من القانون الأساسي المعدل.

(544) المادة (7) من قانون الخدمة المدنية.

خاتمة

يتبنى فقهاء القانون معايير مختلفة لتمييز موضوعات القانون الإداري، كحقل من حقول القانون، عن تلك التي خارجه. فمنهم من يعتمد المرفق العام ومنهم من يعتمد على السلطة العامة (باعتبارها أوامر ونواهي- النظرية التقليدية للسلطة العامة؛ أو من حيث طبيعة العمل نفسه أو الامتيازات التي تستعملها الإدارة- النظرية الحديثة للسلطة العامة)، وغيرهم من يعتمد على الغايات والأهداف (تحقيق المصلحة العامة) أو يتخذ من الوسائل المستخدمة معياراً للتفريق بين ما هو إداري وما هو ليس كذلك.[545] لكن، القراءة المتأنية لما سبق تُظهر وجود مجموعتين من المعايير التي يستعملها فقهاء القانون لتحديد مواضيع القانون الإداري.

- فإما أن يتم ذلك عن طريق اعتماد المعيار **الشكلي**، أي اعتبار الجهة المعنية والإجراءات أو الآليات المعتمدة والوسائل التي تستخدمها، وفي هذه الحالة يدخل ضمن القانون الإداري كل ما يرتبط بالمرافق العامة وبالوسائل المادية والبشرية والقانونية التي ترتبط بها.
- وإما أن يتم ذلك عن طريق اعتماد المعيار **الموضوعي** أو المادي، أي طبيعة النشاط وموضوعه، وطبيعة الأهداف التي يسعى لتحقيقها من خلال تلك النشاطات والامتيازات التي تحظى بها الدولة والتحديدات الخاصة بها والرقابة عليها. يدخل ضمن القانون الإداري بالمعنى الأخير جميع النشاطات التي تمارسها الإدارة لغايات تحقيق المنفعة العامة، ولغايات حفظ الأمن والنظام العام (سلطات الضبط الإداري) وهو ما يبرر تحلي الإدارة بامتيازات لا يحظى بها الأفراد، وإن كانت تحت رقابة القاضي الإداري، بحيث لا يتم تطبيق القواعد القانونية نفسها التي تطبق على العلاقات التي تقوم بين أطراف متكافئة.

إلا أن الاتجاه الفقهي الحديث يميل إلى اعتماد المعيارين، الشكلي والموضوعي،[546] لمعرفة المواضيع التي تدخل ضمن القانون الإداري، إذ إن المعيار الشكلي وحده لا يكفي في كثير من الأحيان. كما إن التطور الحديث جعل من غير الممكن للدولة أن تدفع لإدارة مرافق بعيدة كل البعد عن تلك المرافق التقليدية التي كانت تديرها لتصل إلى مناحي جديدة في الوقت الذي ينافسها في إدارة بعض المرافق العامة، التي كانت في الإصل من اختصاص الدولة، هيئات خاصة تقوم بهذه النشاطات لتحقيق أهداف خاصة، بالإضافة إلى إشباع حاجة جماهيرية عامة.

في الوقت ذاته، فإن بعض الأفعال التي تصدر عن الجهة نفسها التي تدير المرافق العامة قد تمارس صلاحيات وسلطات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، وبالتالي يدخل تنظيمها ضمن القانون الدستوري، وليس القانون الإداري. فعلى سبيل المثال، عندما يقوم رئيس السلطة بتعيين رئيس وزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة، ويقوم رئيس الوزراء المكلف باختيار أعضاء حكومته ويعرضها على المجلس التشريعي لينال

(545) للمزيد راجع: هاني علي الطهراوي، *القانون الإداري* (عمان : دار الثقافة للنشر، 2006)، 99-116.

(546) كنعان، *القانون الإداري*، 15-20.

الثقة، فإن هذه الصلاحيات وتنظيمها، بالإضافة إلى كونها جزءاً من الدستور من حيث الشكل، لورودها ضمن نص القانون الأساسي، إلا أنها تدخل أيضاً ضمن القانون الدستوري من حيث الموضوع، إذ إنها تنظم علاقة السلطات الثلاث فيما بينها، وطريقة حصول الحكومة على ثقة المجلس التشريعي، بالإضافة إلى كونه ينظم طريقة اختيار الجهاز الرئيسي المخول بممارسة السلطة التنفيذية في الدولة. بالمقابل، فإن موافقة المجلس التشريعي على تعيينات إدارية عليا لا يدخل ضمن الأعمال التشريعية، ولا حتى ضمن الأعمال الحكومية، بالمعنى الذي سنقدمه في الفقرات التالية، بل هو مساهمة من قبل المجلس التشريعي في إجراءات تعيين كبار الموظفين، وبالتالي، فإن رقابة القاضي الإداري تمتد على عملية التعيين ككل، بما فيها قرار المجلس التشريعي بالموافقة على التعيين أو رفضه.

إن المعايير أو الأسس الفقهية التي يتبناها فقهاء القانون تؤثر أيضاً على اجتهاد القضاء الإداري في اعتبار بعض القرارات على أنها إدارية، وبالتالي على أنها تدخل ضمن اختصاصه. هذه القرارات التي قد يعتبرها القضاء إدارية، بغض النظر عن المعيار أو الأساس أو النظرية الفقهية الفلسفية التي يتبناها، ليست حكراً على السلطة التنفيذية المركزية (التي قد تتبنى في الوقت ذاته، كما رأينا سابقاً، قرارات «حكومية»، وبالتالي يدخل تنظيمها ضمن القانون الدستوري) بل تشمل الهيئات الإدارة اللامركزية بشقيها، الإقليمية والمرفقية. بل أكثر من ذلك، فقد يصدر عن هيئات الدولة الرئيسية الأخرى -ومنها المجلس التشريعي والمحاكم- قرارات ليست ضمن ممارستها للسلطتين التشريعية والقضائية (وهو ما يدخل تنظيمه ضمن القانون الدستوري، كما الأعمال الحكومية) بل قرارات ذات طابع إداري، وذلك انسجاماً وتدعيماً لمبدأ الفصل بين السلطات والاستقلال فيما بينها.

فعلى سبيل المثال، يخضع الموظف الإداري الذي يعمل في المجلس التشريعي وفي المحاكم، لقواعد القانون الإداري.[547] كذلك الأمر بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى بصفته سلطة إدراية وليس سلطة قضائية.[548] كما تدخل القرارات الصادرة عن رئاسة المجلس التشريعي، فيما عدا تلك الخاصة بالعملية التشريعية، ضمن القرارات الإدارية.[549] كما أن صلاحياتها قد تشمل الرقابة على بعض قرارات هيئات ومؤسسات ليست من ضمن الإدارة المركزية أو اللامركزية، إلا أنها تقدم خدمات ونشاطات تهدف لتحقيق الصالح والنفع العام، أو لأن الدولة ارتأت تفويض هذه المهام إليها فتقوم الجهة الخاصة بضمان إدارة بعض المرافق العامة وذلك عن طريق عقد إداري يجعل من بعض ما ينتج عن أشخاص القانون الخاص، مساهمة في إدارة المرافق العامة.

(547) حيث اعتبرت المادة رقم (79) من قانون السلطة القضائية العامل في المحاكم على أنه موظف عام، حيث نص على سريان قانون الخدمة المدنية على العاملين في المحاكم.

(548) انظر قانون السلطة القضائية وخاصة المواد (44-46) الخاصة بالتظلمات والطعن في القرارات الإدارية بحق القضاة وصلاحيات محكمة العدل العليا، ومساءلة القضاة تأديبياً (المواد 47-59).

(549) على سبيل المثال، عندما يقوم رئيس المجلس بتبني قرارت ذات طابع تنظيمي، وضمن صلاحيته بالإشراف على تنفيذ ما ورد في المادة (107) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي ينص على أن «المحافظة على النظام والأمن العام داخل حرم المجلس من اختصاصه وحده،» فإنه يمارس سلطة «الضبط الإداري» وليس سلطة قضائية، وهو بذلك خاضع لرقابة القاضي الإداري.

إن الغموض والإرباك الذي يحيط بعملية تكييف بعض القرارات على أنها إدارية وتمييزها عن القرارات «التشريعية» و«التنفيذية» و«القضائية»، (الذي يبدو واضحاً في الكثير من الأدبيات والآراء الفقهية)، أساسه الخلط ما بين «السلطات الثلاث» (وهي مهام أو اختصاصات الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية) وأجهزة الدولة التي تمارس هذه السلطات. فالسلطات الثلاث تدخل جميعها ضمن ما يمكن تسميته بالأعمال «الحكومية» (بالمعنى الواسع، وليس بالمعنى الضيق، الذي يشير إلى أعمال أحد أجهزة الدولة الرئيسية، ألا وهو مجلس الوزراء)، وهي بالتالي تتميز بعدم الاستقرار واعتمادها على نتائج الانتخابات وتغير الإرادة الشعبية وتقلبها، فتنعكس في أكثرية برلمانية تؤثر على الحكومة، فتتغير سياسات الحكومة تبعاً للأكثرية البرلمانية وبما يضمن الحصول على ثقة البرلمان وعدم فقدانها بعد أن حصلت عليها. وحتى السلطة القضائية، وإن لا تتأثر بشكل مباشر بنتائج الانتخابات كما السلطة التشريعية والتنفيذية، إلا أنها تتأثر بطريقة غير مباشرة، حيث أن الأكثرية البرلمانية الجديدة قد تقوم بتغيير التشريعات الناظمة لعمل المحاكم. بكلمات أخرى، فإن المجلس التشريعي والحكومة والمحاكم هي الأجهزة الرئيسية الثلاثة لممارسة سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) إلا أنها جميعاً تحتاج للإدارة لكي تقوم بممارسة سلطاتها.

إن الخلط بين سلطات الدولة الثلاث وأجهزتها، أساسه فهم خاطئ للفصل بين السلطات، حيث يقوم هذا الفصل، بمفهومه التقليدي، على أساس التخصص والاستقلال للأجهزة الحكومية التي تمارس هذه السلطات، وهو ما برر تاريخياً (خاصة بعد الثورة الفرنسية في نهاية القرن التاسع عشر) رفض الإدارة تدخل القضاء للبت في النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها (مفهوم الإدارة القاضية في فرنسا الذي تطور تدريجياً ليخلق ازدواجية في القضاء) وهو ما يفسر أيضاً تردد المشرع في تقنين القانون الإداري بالرغم من تطور هذه النزعة في حقول القانون الأخرى.[550] أما المفهوم الحديث للفصل بين السلطات فإنه يقوم على التعاون والتكامل والرقابة المتبادلة بين أجهزة الدولة في ممارسة السلطات الثلاث، بحيث لا يمكن لجهة أو شخص أو مؤسسة أن تحتكر جميع السلطات أو إحداها لذاتها.

بعكس ذلك، فإن الأعمال الإدارية تتميز بالثبات والاستقرار،[551] حيث إن الإدارة غير مدعوة للتغير بتغير الحكومات، ولا بتغير الأكثرية البرلمانية. لهذا فإن الدول تُعنى دوماً بتجنيب الإدارة التقلبات الحكومية، لأن الإدارة تعكس وحدانية الدولة بالرغم من تعدد سلطاتها، وهي وجه الدولة الذي لا تتغير ملامحه بتغير نتائج الانتخابات. بكلمات أخرى، تشكل الإدارة وجه الدولة الذي يدخل في علاقة مباشرة مع الأفراد، فتدير المرافق العامة وتمارس الضبط الإداري وذلك لغايات تحقيق الصالح العام. انطلاقاً مما سبق، فإن بعض ما ينتج عن الأجهزة الرئيسية في الدولة (البرلمان، والحكومة، والمحاكم) قد لا يكون تعبيراً عن سلطات الدولة الثلاث، وإنما ببساطة قرارات صادرة عن الأجهزة الإدارية في الدولة، لضمان حسن سير المرافق العامة والضبط الإداري.

(550) للمزيد حول التطور التاريخي للقانون الإداري في فرنسا منذ الثورة الفرنسية، راجع: ڤوديل ودلڤولڤيه، *القانون الإداري*، 49-64.

(551) كنعان، *القانون الإداري*، 104.

بالمقابل، فإن أجهزة الدولة الإدارية قد تقوم ببعض الأفعال التي لا يمكن وصفها بأنها إدارية، من حيث موضوعها، وإن كانت كذلك من حيث شكلها، لصدورها عن هيئة إدارية. فعلى سبيل المثال، يمارس بعض أفراد الشرطة في الوقت ذاته سلطة الضبط الإداري، ولكنهم يمارسون أيضاً سلطة الضبط القضائي. فعندما تقوم الشرطة بالقبض على أفراد عصابة لورود معلومات استخباراتية عن نيتهم القيام بعملية سطو مسلح، فإنها تمارس سلطة الضبط الإداري، وبالتالي تمارس صلاحيات السلطة التنفيذية في اتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع وقوع الجرائم. لكنها عندما تلاحق عصابة نفذت عملية سطو مسلح، وتقبض عليهم، وتعرض على المحكمة الأدلة لإدانتهم وتنفذ حكم المحكمة عليهم، فإنها تمارس سلطة الضبط القضائي وليس سلطة الضبط الإداري. وبالتالي، فإن جهاز الشرطة عند ممارسته لهذه الصلاحيات والقرارات التي يتخذها في هذا الاتجاه، لا يخضع لرقابة القاضي الإداري من حيث الموضوع، إذ إنه ببساطة ينفذ قراراً قضائياً. بهذا المعنى، تبقى صلاحيات القاضي الإداري الرقابية على القرار الصادر عن الهيئة الإدارية، دون النظر في محتواه، وذلك لصدوره عن هيئة إدارية ولكنه بالأساس جاء تنفيذاً لقرار قضائي. كذلك الأمر بالنسبة للحكومة عندما تتبنى في جلسة مجلس الوزراء مشروع قانون لتقترحه على المجلس التشريعي، فإنها تقوم بالمساهمة في العملية التشريعية ولا تقوم بعمل إداري. وبالتالي فإن رقابة القاضي الإداري تنحصر بالرقابة الشكلية على القرار (أي على إجراءات تبنيه والجهة المختصة بذلك) وليس على محتواه وذلك لأن محتواه يأتي ضمن ممارسة السلطة التشريعية، ولكنه، من حيث الشكل، صادر عن هيئة إدارية مركزية.

في هذا البحث تم الاعتماد في الأساس على المعيار الشكلي، حيث تم تحديد صلاحيات الإدارة المركزية التنفيذية والمعاونة. تدخل الإدارة المركزية ضمن مواضيع القانون الإداري لأنها مرتبطة بالهيكلية الإدارية، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة بأن جميع ما يصدر عن الهيئات الإدارية التنفيذية والمعاونة في ممارستها لصلاحياتها يدخل ضمن القرارات الإدارية، وبالتالي تحت رقابة القضاء الإداري. كما أنه لا يعني بأن جميع النشاطات التي تقوم بها الإدارة المركزية هي نشاطات إدارية (إدارة المرافق العامة وممارسة الضبط الإداري)، بل يدخل بعضها ضمن الأعمال الحكومية، أي تلك الخاصة بتحديد السياسة العامة في البلد، التي تتميز بالتغير وعدم الاستقرار والتي تتغير بتغير أولويات الحكومة وحاجات المجتمع والأغلبية المسيطرة والحاكمة.

بالإضافة إلى الأعمال الحكومية آنفة الذكر، فإن للأجهزة الإدارية المركزية صلاحيات تمارسها ليس بحكم كونها سلطة إدارية، وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية بالرغم من صدورها عن الإدارة المركزية، إلا أن للقاضي الإداري في بعض الدول، كما في فرنسا على سبيل المثال، صلاحية الرقابة عليها، حيث يدخل من بين صلاحيات القاضي الإداري ضمان احترام مجلس الوزراء لمبدأ المشروعية عند تبنيه لائحة تنفيذية لقانون ما أو نظام مستقل. إن تبني لائحة تنفيذية أو نظام مستقل

بهذا المعنى، وإن كان قد صدر عن مجلس الوزراء، فإنه يدخل ضمن ممارسة الدولة لسلطة التشريع (عن طريق إصدار تشريعات ثانوية). إلا أن بعض الدول حصرت صلاحيات المحكمة الإدارية في الرقابة على القرارات الإدارية وليس على احترام مجلس الوزراء، عند ممارسته للسلطة التشريعية، لمبدأ هرمية التشريعات.

وفي فلسطين، تنص المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م على أن: «تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: ... 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية، الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.» فهذا يعني بأنه من بين صلاحيات محكمة العدل العليا إلغاء اللوائح والأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء أيضاً، إذا ما خالفت نصاً قانونياً أعلى منها درجة، بغض النظر عن مدى قيام محكمة العدل العليا فعلياً بممارسة هذا الاختصاص على أرض الواقع.

إلا أن قيام القاضي الإداري الفرنسي أو الفلسطيني في الرقابة على احترام مجلس الوزراء لمبدأ المشروعية عند تبنيه لوائح تنفيذية لا يجعل من هذه اللوائح قرارات إدارية. مع ذلك، فإن إجراءات تبني اللوائح التنفيذية يدخل ضمن مواضيع القانون الإداري (من حيث الشكل)، حيث إن القانون الإداري يهتم بالجهة مصدرة هذه التشريعات - أي مجلس الوزراء- وهو هيئة إدارية مركزية، كما يهتم بالإجراءات التي تتبعها لتحقيق ذلك. في الوقت ذاته، فإن عدم اختصاص محكمة العدل العليا في النظر في قرارات صادرة عن بعض اللجان أو الهيئات (كما هو الحال على سبيل المثال للقرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات، خاصة بعد إنشاء محكمة متخصصة لقضايا الانتخابات،[552] أو في النزاعات المرتبطة بالجمارك أو الضرائب في بعض الدول) لا ينفي صفة «الإدارية» عن تلك القرارات وإنما ببساطة يعني وجود محكمة متخصصة لهذه القرارات الإدارية.

لقد واجه الباحث صعوبات وإشكاليات كثيرة أثناء تحضير هذا البحث، فتراكم التشريعات ذات العلاقة واختلافها وتناقضها أحياناً يؤدي إلى إرباك لدى القانونيين لمعرفة القانون الساري. بالمقابل، فإن دراسة التشريعات وقرارات المحاكم، أو حتى مراجعة الأدبيات، قد لا تعكس بالضرورة الوضع القائم على أرض الواقع. كما إن ما كتب عن التنظيم الإداري الفلسطيني هو بالمجمل ترجمات لكتب فقهية أجنبية، أو حتى وصف للنظام الإداري في دول مجاورة (خاصة الأردن ومصر) مما جعل هذا البحث يعتمد في الأساس على البحث الأصيل والمباشر، بسبب قلة المراجع التي تُعنى بالنظام الإداري الذي نشأ بعد أوسلو، أو ضيق موضوعاتها وحصرها بدراسة موضعية وغير شاملة، أو الاعتماد بشكل مباشر على تقديم وشرح نصوص قانونية تم تبنيها، وليس على دراسة الإدارة في طريقة تنظيمها على أرض الواقع.

(552) انظر المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 1995 بشأن الانتخابات.

لائحة المراجع:[553]

- أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة). *إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني*. سلسلة تقارير (3): السلطة التنفيذية ومؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء. كانون أول 2006.
- دوهاميل، أوليفيه وايف ميني. *المعجم الدستوري*. ترجمة منصور القاضي وزهير شكر. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1996.
- خليل، عاصم. «الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني.» في: *المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين*، تحرير رولاند فريدريك وأرنولد ليتهولد، 29-46 . جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية، 2007.
- سعد، جورج. *القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
- شطناوي، علي. *مبادئ القانون الإداري الأردني*. عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994.
- الطهراوي، هاني علي. *القانون الإداري*. عمان : دار الثقافة للنشر، 2006.
- عبد الوهاب، محمد رفعت. *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- ڤوديل، جورج، وپيار دلڤولڤيه. *القانون الإداري (الجزء الأول)* . ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008.
- القيسي، محيي الدين. *القانون الإداري العام*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
- كنعان، نواف. *القانون الإداري (الكتاب الأول)* . عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2002.
- معهد الحقوق. *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني*. بيرزيت: معهد الحقوق، 2007.

(553) لقد ارتأى المؤلف عدم ذكر التشريعات الفلسطينية ضمن لائحة المصادر والمراجع بسبب عددها. مع العلم أنه تم ذكر جميع التفاصيل المرتبطة بها في الحواشي. تجدر الإشارة إلى استخدام المؤلف للمقتفي – منظومة القوانين والتشريعات الفلسطينية، في معهد الحقوق – جامعة بيرزيت كمصدر رئيسي، مع العودة إلى الصورة المتوفرة عن التشريع كما وردت في الوقائع الفلسطينية.

الدراسة الثانية

عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟

تنويه: نشرت هذه الدراسة بشكلها الأصلي في مجلة «دراسات» الصادرة عن الجامعة الأردنية، عام 2009. وقد تعذر التواصل مع هيئة تحرير المجلة لاستئذانها بإعادة النشر؛ بحكم اعادة هيكلة المجلات التي تصدرها الجامعة الأردنية.

التوثيق: عاصم خليل، «عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟»، دراسات 36 العدد 2 (2009): 223-242.

تم توثيق هذه الدراسة باستخدام نظام شيكاغو (Chicago Manual of Style). أسلوب «المؤلف-العنوان».

مقدمة

استحوذ مشروع الدستور الفلسطيني على اهتمام الخبراء والسياسيين وقد بقي هذا الحال لسنوات عديدة، وهو حال لم يكن يختلف كثيراً عما رافق عملية تحضير وتبني القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية للمرحلة الانتقالية من اهتمام. الفرق بين القانون الأساسي والدستور هو أن الأول مرتبط بالفترة الانتقالية بينما يُفترض أن يتم تبني الثاني بعد قيام الدولة.[1] ومن هنا البدء؛ إذ أن لا أحد (تقريباً) يشكك بضرورة القانون الأساسي لتطبيق مبادئ الحكم السليم في أراضي السلطة الفلسطينية بطريقة تضمن حرية واستقلالية السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، وتوفر حماية للمواطنين أمام مؤسسات السلطة العامة وتضمن مشاركتهم في عملية صنع القرار. لكن الأمر يختلف الآن؛ فمن تابع عملية تحضير مشروع الدستور لا يمكنه إلا أن يتساءل عن سبب هذا الاهتمام الشعبي (ورشات عمل، حلقات نقاش...) والدولي (مساهمة الخبراء في القانون الدستوري أو الدعم مادي).

وقد تم نشر الكثير من الدراسات والتقارير التي أعدها خبراء محليون ودوليون، والتي تناولت موضوع الدستور وأهميته بشكل عام وفي الواقع الفلسطيني بشكل خاص.[2] في تلك الدراسات والتقارير نجد إجابة كافية على السؤال البديهي الأول: «لماذا؟»، لكنها لا تشفي الظمأ عندما نمضي قدماً في تساؤلاتنا: «لماذا الآن؟»؛ وهذا تساؤل مشروع ومنطقي؛ فإذا كان الدستور منوط بقيام الدولة الفلسطينية، فما هي ضرورته قبل أن يتم إنشاء هذه الدولة؟ هناك مخرجان لهذه المشكلة: أولاً، أن يعتبر بعضهم أن الدولة الفلسطينية موجودة، حتى ولو كانت معدومة السيادة بسبب الاحتلال الإسرائيلي؛ وبالتالي فإن وجود الدستور ضروري وممكن في الوقت الحالي أيضاً.[3]

(1) يمكن معاينة نص مشروع الدستور الفلسطيني على الصفحة الرئيسية لوزارة الشؤون الخارجية للسلطة الفلسطينية. للمزيد، راجع: ناثان براون، *مسودة دستور فلسطين (المسودة الثالثة)* (رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2003).

(2) للمزيد حول هذه الكتابات، انظر لائحة المراجع العربية في هذه المقالة.

(3) قال د. أحمد مبارك الخالدي، نائب رئيس لجنة الدستور: «أشير إلى نقطة أساسية وهي إن الدولة الفلسطينية لم تتحقق في الوجود العملي بالمظهر السيادي، كما هو الحال في الدول المجاورة، التي لها سلطة موحدة وذات اختصاص أصيل، وإنها لا تستمد من مصدر خارجي ولا يوجد تأثير عليها من مصدر خارجي، يقيدها ويحد من اختصاصها. والدول المجاورة تنفرد بوضع القوانين والنظم التي تحقق المصلحة الوطنية لها. وهذه الخصائص والصفات لم تتوفر للسلطة الوطنية الفلسطينية. وأرى أن الدستور الفلسطيني المستند إلى إرادة الشعب، هو الكفيل بتحقيق هذه الخصائص والصفات. ولعلي وأنا أتحدث في هذا السياق، أؤكد على حقيقة قانونية مقرة ومعترف بها منذ عام 1933 في اتفاقية «مونتيفيديو» إذ تقول المادة الثالثة منها «إنه بغض النظر عن الاعتراف الدولي بأي دولة فإنه يجوز لهذه الدولة أن تعلن تجسيد سيادتها وتصنع كل التشريعات التي تحقق مصالحها الوطنية، وأن تنظم أمورها وقضاءها، وإن الاعتراف الدولي أو عدمه لا ينقص هذا الحق»، وفي حالتنا فإن اعتراف إسرائيل أو الولايات المتحدة أو عدمه لا ينقص حقنا في تجسيد السيادة وسن التشريعات والقوانين التي تحقق المصلحة الوطنية الفلسطينية. والاعتراف الإسرائيلي أو الأمريكي قد يكون عائقاً أثناء ممارسة السيادة، ولكنه من الناحية القانونية لا يمس حقنا في وضع الدستور والتشريعات. وطبقاً لهذه الاتفاقية، فإن من حقنا أن نقاوم أي قيد يفرض على إرادتنا في ممارسة السيادة». راجع: أحمد مبارك الخالدي، *ملامح الدستور وأهمية ذلك في تجسيد السيادة*، محاضرة ألقاها خلال ندوة عقدها منتدى الفكر والحوار الوطني حول إجراءات تجسيد سيادة الدولة، 2000. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.fateh.net/public/newsletter/2000/151000/5.htm.

لكن تلك المواقف ضعيفة وتناقض نفسها حيث يذكر مشروع الدستور بوضوح أنه سيتم تبنيه بعد قيام الدولة الفلسطينية. ثانياً، يكتفي بعضهم بالإشارة إلى أن كتابة الدستور تأتي ضمن التحضير للدولة الفلسطينية؛ وعندما يعجزون عن إقناعنا بكيفية مساهمة الدستور في بناء الدولة، يكتفون بالإشارة إلى كون تحضير الدستور شرطاً من شروط خارطة الطريق ضمن المرحلة الأولى. وهذا أيضاً موقف ضعيف، لأنه يكتفي بوصف الأمور وكأنها من حتميات القدر دون تحليل وتمحيص.

إننا على قناعة بأن تلك الحلول تبقى جزئية، إذ أنها لا تأخذ بعين الاعتبار الحركة الدستورية المعاصرة بشكل عام، وخصوصاً منذ النصف الثاني للقرن العشرين الذي شهد ظاهرة «عولمة» ما يسمى بالسلطة الدستورية؛[4] وهنا تكمن أهمية هذا البحث وما يبرر وجوده. فإذا تم تشبيه الدستور بالكائن الحي، فهو يولد عند تبنيه من خلال الجهة المخولة بذلك (السلطة الدستورية التأسيسية)، في حال وجود فراغ قانوني ناتج عن تأسيس دولة جديدة أو تغيير جذري في النظام الحاكم نفسه نتيجة ثورة أو انقلاب، وهو ما يكون بمثابة «شهادة وفاة» للدستور القديم؛[5] ولكنه أيضاً ينمو ويتطور من خلال تعديل بعض أجزائه (السلطة الدستورية المعدلة، وهي تتميز عن السلطة الدستورية التأسيسية بإجراء تعديلات بالطريقة التي يسمح بها الدستور نفسه).[6]

(4) السلطة الدستورية التأسيسية: ترجمة للمصطلح الفرنسي «pouvoir constituant originaire» والإنكليزي «framing power» أما السلطة الدستورية المعدلة فهي ترجمة للمصطلح الفرنسي «pouvoir constituant dérivé» والإنكليزي «amending power». ظهرت «السلطة الدستورية» في أمريكا الشمالية أولاً ولكن صياغتها على شكل نظرية متكاملة جاء بفضل كتابات سايس بعد الثورة الفرنسية. هذا يعني بأن «السلطة الدستورية» ارتبطت بظاهرة انتشار الدساتير المكتوبة والجامدة والتي ارتبطت بدورها بثلاثة مصادر: أولاً، المصدر الأمريكي، حيث كان الدستور المكتوب هو الوسيلة الأفضل لحماية اتحاد المستعمرات الأمريكية بعد انفصالها عن بريطانيا؛ ثانياً، المصدر الفلسفي الفرنسي، وذلك لأن فرنسا أرادت أن تشير إلى بداية نظام جديد وهي تعتبر الدستور الخطوة الأولى التي تعبر الأمة من خلالها عن سيادتها وعن العقد الاجتماعي، وبالتالي للتمييز بين القوانين العادية والدستورية؛ ثالثاً، المصدر الفيدرالي، وذلك لترتيب العلاقات بين السلطة المركزية وبين سلطة الولايات الأعضاء في تلك الفيدرالية وذلك لحماية ذلك الاتفاق من التغييرات أحادية الجانب. تجدر الإشارة هنا إلى أن هنالك طريقتين للتعامل مع الدستور: من حيث الموضوع أو من حيث الشكل. فالدستور من حيث الموضوع يشير إلى ذلك النظام المتكامل المنظم للدولة ولسلطاتها الثلاث؛ أما من حيث الشكل فيشير إلى نص يتم تبنيه بطريقة مختلفة عن القوانين العادية ومن قبل «المشرع الدستوري»، ويسمو ذلك النص مهما كان محتواه على القوانين العادية بغض النظر عن الموضوع الذي تنظمه؛ هذا يعني بأنه قد تكون هنالك دول معينة بدون دستور من حيث الشكل (بريطانيا وإسرائيل على سبيل المثال) لكن لا توجد أي دولة بدون دستور من حيث المضمون؛ هذا يعني أيضاً أن بعض القوانين (المنظمة للسلطة القضائية مثلاً) أو الأنظمة الداخلية (للمجلس التشريعي مثلاً) تكون جزءاً من «الدستور» من حيث الموضوع ولكنها ليست بالضرورة جزءاً من الدستور من حيث الشكل؛ من ناحية أخرى، قد يكون تنظيم بعض الأمور (تنظيم الدفن في المقابر أو منع استهلاك الكحول) جزءاً من الدستور من حيث الشكل حتى وإن كانت لا تمت بصلة بالسلطات الثلاث أو بالحريات العامة والحقوق الأساسية. في هذا البحث، نحن في صدد الحديث عن طريقة تحضير مشروع دستور مكتوب وجامد (بالتالي: دستور من حيث الشكل).

(5) Pierre Pactet, *Institutions Politiques, Droit Constitutionnel,* 15e éd., Coll. U, Série Droit (Paris: Armand Colin, 1996), 69.

(6) Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,* 16ème éd. (Montchrestien, 1999), 162; Claude Klein, "A Propos Constituent Power: Some General Views in a modern Context," in: *National Constitutions in the Era of Integration,* edited by Antero Jyränki (The Hague: Kluwer International Law, 1999), 32-33; I. Shiba, "Le pouvoir constituent," in *The Modern Constitution* (Fribourg-Switzerland: University Press, 1988), 107-114.

من هنا، فإنه ليس من المستهجن أن يشارك المجتمع الدولي في عملية التحضير للدستور الفلسطيني، وأن يطلب ذلك كخطوة (أو كشرط) لقيام الدولة الفلسطينية، إذ إنه من الطبيعي جداً أن يتم البحث عن أفضل الوسائل لضمان تطبيق ما يتفق عليه أطراف النزاع على أساس حل الدولتين لشعبين. الدستور ضروري إذن لتثبيت حل سياسي دائم ينوي الإسرائيليون والفلسطينيون التوصل إليه من خلال محادثات ثنائية، وفي إطار الشرعية الدولية. لكن الدستور يتوج أيضاً مسيرة طويلة في تاريخ الفلسطينيين الحديث الذين دخلوا المسرح الدولي بهوية واضحة لهم ولكنها مجهولة لغيرهم (عن حسن أو عن سوء نية) والذين فهموا طريقة عمل المؤسسات الدولية وأظهروا للجماعة الدولية بأن حقوقهم مشروعة وبأنهم يستحقون كغيرهم من الشعوب أن يقرروا مصيرهم، على أرضهم، وأن هذا الحق لن يكون على حساب شعوب المنطقة بل مبني على احترام الشرعية الدولية. وبالتالي، فإن الدستور هو ثمرة تيارات مختلفة تجيب على ضغوطات (مشروعة للأسباب التي ذكرناها) محلية ودولية. وبالتالي، فإن على من يُحضر الدستور أن يأخذ بعين الاعتبار ضرورة توفير الشرعية الشعبية من جهة والشرعية الدولية من جهة أخرى. إن غياب إحداهما سيؤدي إلى فشل مشروع الدستور وإضافته إلى اللائحة الطويلة للوثائق الفلسطينية والدولية التي نسيناها (أو تناسيناها أحياناً).

لكن الخطر الحقيقي هو أن نملأ الدستور بمتطلبات كثيرة ومتناقضة أحياناً تؤدي إلى تمزقه ليصبح وثيقة رمزية أهدافها سياسية أكثر من كونها مشروعاً دستورياً متكاملاً لبناء دولة يحكمها القانون، ولحماية اتفاق سلام مع إسرائيل دون التضحية بالهوية الفلسطينية. هذه الأولويات تمثل المثلث الذي لا يمكن لأي دولة معاصرة أن توجد دونه، وهي استكشاف هويتها الخاصة، والدخول في علاقات مع دول أخرى، في إطار القانون والشرعية الدولية. وبالتالي، فإن الدستور في الواقع الفلسطيني هو أيضاً عامل استقرار، إذ إنه يتوج مسيرات مختلفة ويصالح بينها: مسيرة (إعادة) بناء الأمة، مسيرة السلام ومسيرة الديمقراطية؛ أحدها بدأ والآخر طور التكوين والثالث هو مشروع المستقبل، لكنها كلها مرتبطة مع بعضها ولا يمكن لها أن توجد وحدها. لكن المشكلة هي أن تلك المسيرات ليس لها أن تتفق بالضرورة لأن أولوياتها قد تختلف: قضية اللاجئين والقدس مثلاً تشكلان حجر الزاوية في البنية القومية الفلسطينية، بينما يشكل الأمن والحفاظ على الهوية اليهودية لإسرائيل الشرط الأساسي لأي اتفاق مع الفلسطينيين. إن العمل على توفير الشروط اللازمة لتحقيق تلك الأولويات قد يتم أحياناً من خلال التضحية بأولويات أخرى، مثل احترام حقوق الإنسان وتوفير الحكم النزيه والعادل للأفراد، وهي أساس أي مجتمع ديمقراطي يحكمه القانون.

الجديد إذن في بحثنا هذا هو أننا سنقوم بدراسة نقدية لعملية تحضير مشروع الدستور الفلسطيني والطريقة التي سيتم فيها تبنيه في المستقبل على ضوء النظرية الكلاسيكية للسلطة الدستورية ووضعها في إطار القانون الدولي والحركة الدستورية المعاصرة كيلا تكون نظرتنا إلى الدستور الفلسطيني جزئية بل شاملة. ولتحقيق ذلك، سنتبنى المنهج التاريخي السردي في الفصل الأول

لنتمكن من تتبع تطور النظام القانوني والدستوري في فلسطين منذ الانتداب البريطاني وحتى قيام السلطة الفلسطينية، وتبني القانون الأساسي وانتهاء الفترة الانتقالية والعمل على تحضير مشروع الدستور الفلسطيني تحضيراً لقيام الدولة.

أما في الجزء الثاني فسنقوم بعرض بعض الإشكاليات المرتبطة بالدستور الفلسطيني (من حيث شرعية ومحدودية من يضع الدستور ويتبناه، العلاقة بين الدستور والدين...) وعرض التناقضات الممكنة بين حاجات وطنية وتحديدات خارجية يكون الهدف من خلالها محاولة تفسير قيام من وضع الدستور بتبني خيارات محددة دون غيرها، وبالتالي محاولة تقييم أثر قيام الدولة وتبني الدستور على القضية والحقوق الفلسطينية. ولتحقيق ذلك لا بد من تحليل بعض مواد مشروع الدستور الفلسطيني أحياناً ومقارنة محتواها أحياناً أخرى، سواء مع القانون الأساسي من جهة أو مع دساتير عربية وأجنبية من جهة أخرى بالقدر الذي يقتضيه إثبات فرضية هذا البحث. وسيكتشف القارئ تدريجياً بأن عملية تحضير الدستور الفلسطيني والطريقة التي سيتم فيها تبنيه هي، في الوقت نفسه، طبيعية وشاذة، شفافة وسرية، شبيهة بالدساتير العربية ومتميزة عنها؛ وسيكتشف أيضاً أن مشروع الدستور -كأي نص مكتوب- ليس خالياً من الشوائب إلا أنه يعتبر من أفضل النصوص الدستورية التي كتبت حتى الآن إذا أخذنا بعين الاعتبار طبعاً الإطار العام الذي تم تحضيره فيه؛ سيكتشف أيضاً بأن عملية تحضير الدستور الفلسطيني قبل قيام الدولة تدخل وبشكل مباشر في إطار التطور الدستوري الذي شهده العالم منذ الحرب العالمية الثانية.

الفصل الأول:

أي دستور لأي نظام قانوني فلسطيني؟

لقد تميز النظام الدستوري والقانوني في فلسطين بغموضه وتنوعه واستمرار تغييره لثلاثة أسباب على الأقل: أولاً، بسبب الوضع السياسي المرتبك والمتغير بشكل عام، ولأن الكثير من النقاط المهمة - كحدود الدولة الفلسطينية وأصحاب الحق بالجنسية الفلسطينية- تعتمد على مصير المحادثات الفلسطينية الإسرائيلية، ضمن الحل الدائم، وعلى قيام الدولة الفلسطينية؛ ثانياً، لأن الدستور الفلسطيني، ببساطة، لا يستطيع أن يتجاهل القوانين السارية على الأرض إن كانت عثمانية، بريطانية، مصرية، أردنية، إسرائيلية أو فلسطينية؛ ثالثاً، لأن الدستور لا يستطيع أن يتجاهل الإعلانات والوثائق الصادرة عن ممثلي الشعب الفلسطيني التقليديين.[7]

المبحث الأول: الخبرات الدستورية التي عرفتها الأراضي الفلسطينية

لقد بقيت فلسطين ضمن **الامبراطورية العثمانية** لمدة أربعة قرون تقريباً. وقد عرفت الدولة العثمانية في القرن التاسع عشر حركة إصلاحات لم يسبق لها مثيل ومن ضمنها تبني دستور مكتوب يمنح حق المواطنة العثمانية للفلسطينيين أيضاً (مع العلم أن فلسطين لم تكن وحدة إدارية واحدة)، فقد تبنى السلطان عبد الحميد الدستور الأول في 1876/12/2 مستهدياً بالدستور البلجيكي لعام 1831 والبروسي لسنة 1850، أما الدستور الثاني فقد تم إقراره بعد ثورة «تركيا الفتاة» سنة 1908 ولم يتم إيقاف العمل به رسمياً لكن انتهى العمل به ضمنياً.[8]

بعد دخول القوات البريطانية سنة 1917 أصبحت فلسطين أراضي محتلة وبالتالي تسري عليها التزامات لاهاي لسنة 1907، غير أن القوات البريطانية تجاهلت تلك القوانين الدولية وبدأت بالتغيير التدريجي للقوانين المحلية، وخصوصاً قوانين الأراضي وذلك لتطبيق وعد بلفور. لكن فلسطين في ذلك الوقت بقيت (نظرياً على الأقل) جزءاً من سوريا وبالتالي تقع قانونياً تحت ولاية

(7) للمزيد، راجع: عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني،» *مجلة الدراسات الفلسطينية*، العدد 63 (2005): 32-39.

(8) لمزيد من المعلومات عن الخبرات الدستورية التي عرفتها الأراضي الفلسطينية منذ العثمانيين يمكن مراجعة:
Anis Kassim, "Legal Systems and Developments in Palestine," *Palestine Yearbook of International Law,* vol. I (1984): pp.19-35; Anis Al-Qasem, "Commentary on Draft Basic Law for the Palestinian National Authority in the Transitional Period," *Palestine Yearbook of International Law,* VII (1992/1994): pp.187-211; Anis Al-Qasem, "The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority," in *The Arab-Israeli Accords: Legal Prospective,* CIMEL Book Series No.1, edited by Eugene Cotran and Chibli Mallat (London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 1997), pp.101-135.

حكومة الملك فيصل (1919–1920). هذا ما قد يفسر مشاركة الفلسطينيين في المؤتمر السوري (17 فلسطيني من أصل 83) والذي تبنى في جلسته الثانية التي عقدت في آذار 1920 إعلان الاستقلال الذي تمنح بموجبه الاستقلالية الإدارية للوحدات المكونة للدولة، وهي سوريا، ولبنان وفلسطين، وشرق الأردن.

نتيجة قرار **الانتداب** في 1922/7/24 (تبنى وعد بلفور وترك لبريطانيا واجب تطبيقه في فلسطين) والذي دخل حيز التنفيذ بعد موافقة مجلس عصبة الأمم في 1923/9/29، قامت بريطانيا بتسريع عملية التغيير القانونية، لكن ما يميز تلك الفترة حقيقة هو أن فلسطين تحت الانتداب أصبحت، ولأول مرة في تاريخها الحديث، وحدة قانونية وإدارية واحدة مع سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية متركزة في شخص المندوب السامي. وقد قام العرش البريطاني بتبني دستور فلسطين سنة 1922 وقد كان دستوراً مرناً إذ إنه ينص على أنه يمكن تغييره عند الضرورة وهذا ما جرى فعلاً عن طريق الفرمانات التي أصدرت سنة 1923، 1933، 1935 و1939 بالإضافة إلى التعليمات الملكية لسنة 1932 وسنة 1940.

الفترة التي تلت الانتداب (الذي انتهى رسمياً في 1948/5/15) هي فترة **تقسيم فلسطين** إلى ثلاثة أجزاء، انعكست على النظام القانوني فيها والذي ما زال ظاهراً حتى الآن؛ فقد تم إعلان تأسيس دولة إسرائيل على 78.5% من فلسطين الانتدابية بينما سيطرت القوات الأردنية على الضفة الغربية من النهر وحتى شرق القدس لتضمها لاحقاً إلى ولاية شرق الأردن بعد انتخابات 1950/4/24 وقرار الوحدة لتصبح «المملكة الأردنية الهاشمية». وقد قام البرلمان (نصف أعضائه من الفلسطينيين) بتبني دستور يتلاءم مع الوضع الجديد سنة 1952 وبالتالي حل مكان دستور فلسطين الانتدابي.

أما غزة فقد وقعت تحت الإدارة المصرية مع الفرق أنها اعتبرتها دائماً جسماً منفصلاً عن مصر؛ وقد تبنت الحكومة المصرية القانون الأساسي لغزة سنة 1955 ولكنه لم يلغ دستور فلسطين الانتدابي ما لم يتعارض مع القانون الأساسي، بينما جاء القرار الدستوري سنة 1962 ليحل مكانه كلية. تقسيم فلسطين هذا تم رفضه في المؤتمر الفلسطيني الذي تم عقده في غزة (بتشجيع مصري) في أيلول 1948. وقد أعلنت اللجنة العربية العليا تكوين **حكومة عموم فلسطين** في 22 من ذلك الشهر وتعيين أحمد حلمي عبد الباقي رئيساً لها وتم توجيه الدعوة إلى شخصيات فلسطينية مختلفة لتكوين المجلس الوطني الفلسطيني في 1948/9/30 وتم انتخاب الحاج أمين الحسيني رئيساً له؛ وقام المجلس بتبني دستور مؤقت يتبنى النظام البرلماني دون أن يكون لتلك الوثيقة تأثير فعلي على أرض الواقع. إلا أن جمال عبد الناصر قد قرر إغلاق مكاتب حكومة عموم فلسطين في غزة سنة 1959 ونقلها إلى القاهرة لتختفي كلية مع موت رئيسها عام 1963.

وبعد أن تم تأسيسها في مؤتمر القاهرة في كانون الثاني 1964، ورثت **منظمة التحرير الفلسطينية** مهمة تمثيل الفلسطينيين وتبنت الميثاق القومي الفلسطيني الذي تم تعديله مرة واحدة فقط عام

1968 ليصبح الميثاق الوطني الفلسطيني. لابد من الإشارة هنا إلى قرار المجلس الوطني في 1996/4/24 بإلغاء كل الفقرات التي تدعو إلى تدمير إسرائيل دون أن يتم إعادة كتابة الميثاق الوطني.

الفترة التي تلت حرب حزيران 1967 هي فترة احتلال بالنسبة للضفة الغربية وغزة وعليه فإن القوانين الدولية زمن الحرب سارية على تلك الأراضي وعلى الفلسطينيين؛ وقد قامت إسرائيل بالمحافظة على الانفصال القانوني والإداري الموجود بين الضفة وغزة بل عملت على تعميقه، وأصدرت الأوامر العسكرية بطريقة منفصلة وإن تشابه المحتوى كثيراً لدرجة التطابق أحياناً. وتمركزت السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) بيد الحاكم العسكري الذي يملك السلطة العليا على الأرض، وقد عبر عن ذلك من خلال أوامر وإعلانات قامت بتغيير الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى تغييرات جذرية في النظام القضائي والإداري تهدف لخدمة ومصلحة الاحتلال.

إذا دققنا النظر في الخبرات الدستورية والقانونية المختلفة التي عرفتها الأراضي الفلسطينية نجد أن:

- الفلسطينيون لم يشاركوا أبداً في عملية تحضير الدساتير (الدستور العثماني والانتدابي مثلاً) أو كانت مشاركتهم جزئية (الدستور الأردني) أو نظرية (القوانين الأساسية التي جرى فرضها على غزة).
- لقد ارتبطت عملية فرض دستورٍ جديد بحدث غيّر الوضع القانوني للأراضي الفلسطينية: الدستور البريطاني ارتبط بالانتداب ويهدف إلى تطبيق بنوده وخصوصاً لتسهيل تطبيق وعد بلفور؛ الدستور الأردني عام 1952 ارتبط بوحدة الضفتين؛ القانون الأساسي لعام 1962 ارتبط بالمشاكل الداخلية المصرية بعد تفكك الدولة العربية المتحدة.
- معظم النصوص الدستورية أبقت القوانين السارية على الأراضي الفلسطينية؛ هذا كان حال القوانين الأساسية المصرية التي اعتبرت أن فقط القوانين التي تتناقض مع نصوصها تعتبر لاغية. بعكس ذلك، حل الدستور الأردني مكان الدستور البريطاني كلية.
- لم يؤثر إعلان حكومة عموم فلسطين ولا إعلان الاستقلال مباشرة على الوضع القانوني للأراضي الفلسطينية، إلا أنها احتوت على الخطوط التي رافقت الحركة الوطنية الفلسطينية وما زالت؛ بالتالي لا يستطيع الدستور الفلسطيني أن يتجاهلها؟
- غيرت الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي تم فرضها على الأراضي الفلسطينية أثناء الاحتلال النظام القانوني والقضائي بطريقة تخدم مصلحة الاحتلال بالرغم من معارضتها للقانون الدولي. لكن الفلسطينيين قبلوها بطريقة غير مباشرة خلال اتفاقيات أوسلو، إذ بقيت القوانين السارية على الأرض فعالة إلى أن يتم استبدالها من قبل المشرع الفلسطيني (بحسب اتفاقيات أوسلو، كان من المفترض أن تتم هذه العملية بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي).

نتيجة هذا الوضع كانت واضحة: فوضى قانونية لا تخدم مصلحة الفلسطينيين؛ وبالتالي يأتي مشروع الدستور كحل لهذه الحالة الشاذة والتي لم تنتج عن خيار فلسطيني بل كانت عبارة عن

قوانين فرضت عليها من الخارج، كما أشار إلى ذلك د. أحمد مبارك الخالدي، نائب رئيس لجنة الدستور ورئيس لجنة الصياغة مبرراً ضرورة الدستور: «في فلسطين لدينا مجموعة من القواعد الدستورية الموروثة ... ولكل من هذه القوانين الأساسية والنظم الدستورية سياسة كانت تهدف إلى تحقيقها. ولو حاولنا أن نتتبع هذه السياسات لوجدناها متناقضة إلى حد كبير... وعلى ضوء هذه التناقضات في السياسات التي هدفت هذه القوانين لتحقيقها، أقول أن فلسطين تحتاج إلى دستور يجمع ويوحد ما تبقى من هذه القواعد وبما يخدم الهدف الوطني الفلسطيني.»[9]

المبحث الثاني: قانون أساسي أم دستور؟

جاء إعلان الاستقلال من قبل المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر بعد تجربتين مختلفتين، الانتفاضة من جهة، وإعلان ملك الأردن الانفصال الإداري بين الضفتين من جهة أخرى، إلا أن ذلك لم يخلق سلطة مركزية تمارس سيادتها على الأرض والسكان، لتكمل عناصر الدولة بحسب التعريف المتداول للدولة؛ وقد رأى المجلس الوطني بأن تلك «الدولة الجديدة» تحتاج إلى قانون أساسي وذلك لأنها ترث وضعاً قانونياً معقداً، فقام بتكليف المجلس المركزي بتحضير ذلك القانون وإثباته. تم تحضير النسخ الأولى من **القانون الأساسي** وتقديمها للجنة التنفيذية (في كانون أول 1993، شباط 1994، وكانون أول 1994) فتم نقاشها في مؤتمرات عامة في الداخل والخارج لكن المجلس المركزي لم يناقشها. في نفس الوقت، بدأت السلطة الوطنية بالعمل تدريجياً واستلام السلطات. وبعد الاتفاق على قضية الانتخابات والمجلس التشريعي (أوسلو الثاني) وجب تغيير القانون الأساسي أربع مرات أخرى.

أقر المجلس التشريعي القانون الأساسي في قراءته الثالثة (قانون رقم 96/1) في 1997/10/2 بالرغم من تحفظات رئيس السلطة. ومع أن إقرار القانون الأساسي كان ضمن التحديدات والسلطات التي رسمتها اتفاقيات أوسلو وهو يضمن سلطات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية، إلا أن الأخير رفض توقيعه مما أدى إلى زيادة التوتر في العلاقة المضطربة أصلاً بين المجلس ورئيس السلطة. في إطار من الغموض السياسي وكخطوة نحو الإصلاحات في إطار خطة المائة يوم في السلطة الفلسطينية، قام الرئيس عرفات بتوقيع القانون الأساسي وأصبح ساري المفعول منذ نشره في الجريدة الرسمية في 7 تموز 2002. إن فعالية ذلك القانون الأساسي محددة بالوقت (الفترة الانتقالية) والمكان (ضمن سلطة المجلس، كما نصت الاتفاقيات) والأشخاص (فقط فلسطينيو الضفة والقطاع) وتعديله يحتاج إلى ثلثي أعضاء المجلس.

من ناحية أخرى، وبناءً على قرار من رئيس اللجنة التنفيذية، تم تعيين **لجنة دستورية** يرأسها السيد نبيل شعث سنة 1999 كخطوة للاستعداد للدولة، والتي حضرت مشروع دستور لدولة فلسطين في 14 شباط 2001 (النسخة الأولى)، ولكنها لم تحظ بالاهتمام اللازم بسبب انتهاء الفترة الانتقالية دون

(9) الخالدي، *ملامح الدستور*.

التوصل لحل دائم بين الطرفين. بل على العكس، بدأت انتفاضة الأقصى.[10] تبنت خارطة الطريق، ولأول مرة، حل «الدولتين لشعبين». وبما أن دولة إسرائيل موجودة فإن قيام الدولة الفلسطينية هو من أهداف خارطة الطريق الرئيسية، وإن كانت مرتبطة بسلسلة من الخطوات على الجانب الفلسطيني تحقيقها بخصوص الأمن والإصلاحات. لكن الموعد المحدد لقيام الدولة الفلسطينية بحسب خارطة الطريق (عام 2005) تم تجاوزه وهناك موعد آخر حالياً، عام 2009 لكن – كي نستعمل تعبير السيد رابين- «المواعيد غير مقدسة»! ومن ضمن الخطوات التحضيرية كان هناك بعض التعديلات في القانون الأساسي أيضاً واستكمال عملية تحضير الدستور الفلسطيني. إن عدم وجود دولة فلسطينية بعد لم يثنِ الفلسطينيين عن عزمهم في تحضير نص دستوري «يُضرب فيه المثل» على الأقل مقارنة بالدول العربية المجاورة بل على العكس، تُعتبر عملية تحضير الدستور خطوة أساسية نحو قيام الدولة الفلسطينية. وبالتالي يبقى القانون الأساسي معمولاً به حتى يقوم صاحب الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية بتبني دستور للدولة.

عُين رئيس السلطة الفلسطينية السيد محمود عباس رئيساً للوزراء في 2003/3/10 ووافق المجلس التشريعي بأغلبية ساحقة وتم **تعديل القانون الأساسي** خصوصاً لإدخال منصب رئيس الوزراء؛ إلا أن رئيس الوزراء الفلسطيني قدم استقالته بعد أقل من ستة أشهر إثر خلافات داخلية نتجت بعد معاودة أعمال العنف وفشل الهدنة، وتم تعيين أبو علاء رئيساً للوزراء من قبل رئيس السلطة الفلسطينية والتصويت على الحكومة في وقت لاحق من قبل المجلس التشريعي. في الوقت نفسه، نشرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي **النسخة الثانية والثالثة للدستور الفلسطيني** في 2003/2/9 و2003/3/7، تشبه إلى حدٍّ كبير النسخة الأولى التي نشرت عام 2001 وإن قامت بإلغاء أو تعديل بعض الفقرات.

مع تجاوز ما كان - بحسب اتفاقيات أوسلو- الفترة الانتقالية، رأى الكثيرون أن الانتخابات البلدية والتشريعية قد تملأ الفراغ – من حيث الشرعية- في المؤسسات الفلسطينية. وقد بدأت عملية التسجيل في أيلول 2004 تحت إشراف 2300 مراقب دولي ومحلي. إلا أن وفاة الرئيس عرفات في 2004/11/11 سارعت الأحداث. روحي فتوح، رئيس المجلس التشريعي، والمؤهل بحسب القانون الأساسي بتولي أمور السلطة، عمل على التحضير للانتخابات الرئاسية في إطار الستين يوماً والتي جرت في 2005/1/9؛ وبالتالي أصبح محمود عباس الرئيس الثاني للسلطة الفلسطينية. في الوقت نفسه، تمت الانتخابات البلدية في عدة مدن وقرى فلسطينية كما كان مقرراً. بينما كان من المقرر أن تجري الانتخابات التشريعية في تموز 2005 إلا أن الرئيس الفلسطيني عباس أجل موعدها إلى 2006/1/25.

(10) انتفاضة الأقصى ليست حدثاً خارج التاريخ فقد ارتبطت بالواقع الجديد الذي يعيشه الفلسطينيون: أولاً، عدم تطبيق الاتفاقيات التي تم التوصل إليها بحسب الجدول الزمني المحدد؛ ثانياً، استغلال إسرائيل لتلك الفترة لفرض مزيد من التغييرات على أرض الواقع؛ ثالثاً، تدهور الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية؛ رابعاً، فشل المفاوضات حول الحل النهائي. وبالتالي فإنه من الخطأ بمكان أن يعتبر بعضهم أن انتفاضة الأقصى مرتبطة بقرار سياسي فلسطيني للضغط على إسرائيل؛ لكن حصر أسبابها بزيارة رئيس الوزراء الإسرائيلي الحالي إلى الحرم الشريف - وإن كانت بمثابة القشة التي كسرت ظهر البعير- هو خطأ كبير يدل على جهل للإطار العام الذي كان يسود الأراضي الفلسطينية في حينه.

لقد أبدى الكثيرون تحفظات (مقنعة أحياناً ومثيرة للاستهجان أحياناً أخرى) تجاه الجهود الفلسطينية الرامية إلى تحضير نص دستوري (القانون الأساسي أولاً ومشروع الدستور ثانياً). وهذه التحفظات ارتكزت أحياناً على فكرة أصبحت كلاسيكية وهي مرتبطة باستمرار الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية وسياسة فرض الأمر الواقع واستمرار بناء المستوطنات والسور الفاصل في الضفة الغربية والذي يمنع قيام دولة فلسطينية قادرة على البقاء، سواء على المدى القريب أو البعيد. بينما ارتبطت تحفظات غيرهم على التشكيك بإمكانية العرب عامة والفلسطينيين خاصة بالتأقلم مع متطلبات الديمقراطية وسيادة القانون والمحاسبة والحكم السليم. ودون الدخول في جدل عقيم مع هذه المجموعة أو تلك، سنكتفي بقراءة الأحداث التي تلت وفاة الرئيس عرفات حيث تسارع الكثيرون بالتنبؤ بكارثة وصراع على السلطة وفوضى أمنية أو حتى حرب أهلية قبل أن يلفظ الرئيس أنفاسه الأخيرة في المستشفى العسكري الفرنسي! لكن أياً من هذه التنبؤات لم تتحقق. ما جرى على أرض الواقع أذهل العدو والصديق؛ فقد اتبع الفلسطينيون حرفياً القانون الأساسي والتزموا بموعد الستين يوماً لانتخاب رئيس جديد للسلطة الفلسطينية وشرعوا بإجراء تغييرات داخلية رامية «لترتيب البيت الفلسطيني»، كما قيل مراراً؛[11] هذه التغييرات تعكس استيعاباً فلسطينياً بأن حق تقرير المصير لا يكفي وحده في مجتمع دولي يخلو من سلطة مركزية تفرض إرادتها؛ وفهموا أيضاً أن كون أحدهم ضحية لا يمنحه الحق بالانتقام بطريقة عشوائية. وبالتالي فإن الحوار الداخلي الفلسطيني الذي دفع رئيس السلطة الفلسطينية الجديد بإعلان الهدنة إيجابي

(11) تلك الإصلاحات، وإن كانت ضرورية، إلا أنها لا تكفي. هناك تغييرات أخرى يجب أن تحصل وهي مرتبطة هذه المرة بالنظام الداخلي في إسرائيل؛ تغييرات لا تهدف إلى مزيد من الديمقراطية بل إلى ديمقراطية مختلفة. إن تلك التغييرات ضرورية في إطار من الخلط الموجود حالياً في إسرائيل، باعتبار الوضع في الأراضي الفلسطينية وكأنه شأنٌ إسرائيليٌ داخليٌ محض، وكأن استمرار احتلال الأراضي الفلسطينية أو انتهائه غير مرتبط بشعب يناضل من أجل حقه في تقرير المصير على أرضه التي تم تقسيمها أولاً واحتلالها بالقوة ثانياً. نكتفي هنا بالإشارة إلى ثلاث خاصيات للنظام الإسرائيلي مرتبطة بطريقة صنع القرار في إسرائيل، والتي تشكل عائقاً أساسياً أمام إمكانية تحقيق سلام شامل مع الفلسطينيين: أولاً، نظام الانتخابات الإسرائيلي؛ حيث تعتبر دولة إسرائيل وحدة انتخابية واحدة، وأي حزب سياسي يحظى، بحسب النظام النسبي، على 2 % من الأصوات يحظى بمقعد في الكنيست. لذلك فإن الأحزاب الكبرى ملزمة بعقد تحالفات مع الأحزاب الصغيرة، الدينية المتطرفة لتكوين حكومة. هذا قد يفسر مثلاً لماذا استمرت معظم الحكومات بتعزيز المستوطنات وإن كان معظم الشعب الإسرائيلي معارضاً لسياسة الاستيطان. ثانياً، طريقة صنع القرار داخل الحكومة الإسرائيلية؛ فمعظم القرارات تحتاج إلى تصويت داخل الحكومة، وبالتالي فإن التزامات رئيس الوزراء على المستوى الدولي تبقى تحت رحمة أيديولوجيات الوزراء. فلنأخذ على سبيل المثال خطة الانسحاب من غزة والذي احتاج في جميع مراحله لموافقة الحكومة الإسرائيلية، الأمر الذي جعل عملية صنع القرار حتى داخل السلطة التنفيذية أمراً معقداً للغاية. ثالثاً، وضع القانون الدولي في إسرائيل؛ حيث إن التزامات إسرائيل الدولية غير ملزمة أمام القانون الإسرائيلي إلا إذا تم تحويلها إلى قانون داخلي. هذا يعني بأن المحاكم الإسرائيلية لن تلزم أو تحاسب الحكومة على عدم تطبيقها له. لهذا السبب تستمر الحكومة الإسرائيلية ببناء السور الفاصل دون أي محاسبة قضائية داخلية بالرغم من كونها مخالفة للقانون الدولي الإنساني، بحسب تعبير محكمة العدل الدولية.

ويجب أن يستمر؛ كذلك الأمر بالنسبة لمشاركة معظم الأحزاب الفلسطينية في الانتخابات البلدية ورغبة حماس بالمشاركة في الانتخابات التشريعية المقبلة. لكن المشاركة في العمل السياسي تفترض قبول أساسات العمل السياسي وأهمها أن يكون صنع القرار محصور على الحوار داخل المؤسسات التي تمثل الفلسطينيين جميعاً، الحكومية وغير الحكومية، وليس عن طريق قرارات أحادية الجانب؛ لذلك فإن على أي مجموعة مقاومة تنوي المشاركة كحزب سياسي أن تعلن رسمياً رفضها اللجوء إلى عمليات انتحارية ضد المدنيين أو حتى التهديد بها.

لا بد أن نشير هنا بأن هناك وعياً متزايداً لدى الكثير من دول العالم لضرورة إيجاد حل للصراع الإسرائيلي الفلسطيني بناءً على الشرعية الدولية، من خلال حل «الدولتين لشعبين» الذي تم تبنيه في خارطة الطريق. بعد وفاة الرئيس عرفات، عبر بعضهم – وأحياناً دون أي حياء- عن تفاؤله بينما أبدى غيرهم تحفظات شديدة. لكنهم جميعاً اتفقوا على كون تغيب الرئيس الفلسطيني يستوجب من القيادة الفلسطينية البحث عن شرعية جديدة. لهذا بدأ بعضهم بالحديث عن أنواع الشرعية الثلاثة بحسب ماكس فيبر: الشرعية التقليدية والكاريزماتية والمؤسساتية. فتكون القيادة التقليدية هي حال الفلسطينيين حتى عام 1948؛ أما القيادة الكاريزماتية فهي تلك التي انتهت مع وفاة أبو عمار. ومع انتخاب أبو مازن، بحسب تلك النظرية، بدأ الفلسطينيون مرحلة جديدة، هي المرحلة المؤسساتية.

إن عملية «تكوين المؤسسات» ضرورية ولكنها لا تكفي؛ هناك حاجة ماسة للعمل على نشر «ثقافة المؤسسات» وإلا بقينا على ما نحن عليه، أي وجود قيادات تمثل قبل أي شيء عائلاتها ومدينتها وتمنح الأولوية إلى ما هو خاص على ما هو عام، وإن تم انتخابها ديمقراطياً! نحن على قناعة بأن التحدي الأساسي أمام الفلسطينيين حالياً هو الوصول إلى إنهاء الاحتلال وبناء الدولة، ولكن الفلسطينيين لن يقبلوا بأي دولة، إذ أن معاناتهم تستحق أن تتوج بقيام دولة يحكمها القانون وليس المحسوبية. فقط دولة القانون تستطيع أن تحقق الرفاه لمواطنيها وتخدم مصالحهم، وبالتالي تتحول الدولة **من سلطة تستسخر أفراداً إلى سلطة تخدم مواطنين**. هذا ينطبق أيضاً على الدول العربية التي تعاني حالياً أزمة شرعية قد تؤدي إلى تغييرات جذرية أو إلى كوارث حقيقية، تكون نتائجها الإيجابية أو السلبية غير محصورة بحدودها الجغرافية طبعاً.[12]

(12) بين تاريخ كتابة هذا البحث وإكمال إجراءات النشر جرت أحداث كثيرة تستحق التوثيق والدراسة، مرتبطة بفوز حماس بالانتخابات التشريعية وسيطرتها على أكثرية المقاعد فيه وتشكيل حكومة فلسطينية تتقاسم مع الرئيس الفلسطيني قمة هرم السلطة التنفيذية، ومن ثم التلويح بإجراء استفتاء شعبي حول وثيقة الأسرى تلاها اتفاق مكة وتشكيل حكومة طوارئ وختاماً الحسم العسكري لحماس في قطاع غزة في حزيران 2007 مع ما تبعه من إجراءات تبناها الرئيس: إعلان حالة الطوارئ وتشكيل حكومة لتنفيذها، واستمرار الحكومة المقالة على رأس عملها في غزة بينما امتدت ولاية حكومة الطوارئ فيما بعد الشهر القانوني بحسب القانون الأساسي والذي ارتبط بعدم تمكن المجلس التشريعي من الاجتماع بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، وتبني الرئيس لقرارات بقانون تمس مواد رئيسية في القانون الأساسي وقوانين أخرى (قانون الانتخابات، قانون الجمعيات). فمع أهمية هذه المواضيع التي تمت في الأشهر الأخيرة إلا أننا سنتقيد هنا بالإطار الزمني لكتابة هذا البحث.

المبحث الثالث: طريقة تبني وتعديل الدستور الفلسطيني

تقوم الهيئة الدستورية عادة بتبني قرارات مهمة بخصوص طريقة عملها وإجراءات التصويت على فقرات الدستور وعلى طريقة تبنيه. وبما أنه لا توجد هيئة دستورية منتخبة بل لجنة تم تعيينها من قبل الرئيس عرفات بصفته رئيس منظمة التحرير الفلسطينية،[13] فقد قامت تلك اللجنة بتحديد الطريقة التي سيتم فيها تبني الدستور. بحسب المادة 185 من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، «دستور دولة فلسطين» يستند على «إرادة الشعب الفلسطيني». وتنص المادة نفسها على أن طريقة تبني الدستور ستكون على ثلاث مراحل:[14] أولاً، يتبنى المجلس الوطني (أو إذا تعذر له أن يجتمع، المجلس المركزي) المسودة التي حضرتها اللجنة المختصة قبل قيام الدولة ذات السيادة؛ ثانياً، يقوم المجلس النيابي المنتخب بتبني الدستور بشكله الحالي بأغلبية 3/2 أعضائه (بعد قيام الدولة وإجراء أول انتخابات)؛ ثالثاً، تثبيته من قبل الشعب من خلال الاستفتاء (فقط في حال موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس النيابي على قرار طلب الاستفتاء) من خلال أغلبية عادية (أي أغلبية المشاركين في الاستفتاء).

لابد من الإشارة هنا إلى بعض السيناريوهات التي لم يتطرق إليها مشروع الدستور:

- ضرورة تثبيت 3/2 النواب للدستور بصيغته الحالية يعني أن عدم وجود أكثرية لتبني الدستور قد تتركنا في فراغ قانوني؟ عندها، هل سيحافظ المجلس الوطني الفلسطيني على حقه في تبني الدستور أولا قبل عرضه على مجلس النواب؟
- إذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلوبة على الدستور ولم يتم تقديم الدستور للاستفتاء بسبب عدم وجود أكثرية مطلقة، فمتى سيعتبر الدستور نافذاً؟ هل سيحتاج إلى تصديق من رئيس الدولة؟ وهل سيُعتبر نافذاً بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، كما هو حال باقي القوانين بحسب المادة 80 من مشروع الدستور؟
- في حال تم التصويت على عرض الدستور للاستفتاء، هل يحتاج ذلك لموافقة رئيس الدولة والنشر في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً؟

(13) أثارت كيفية تشكيل اللجنة الدستورية جدلاً مشروعاً، إذ يرى بعضهم أنها لم توضع لتغطية حاجة الفلسطينيين السياسية من الدستور بالأساس، وإنما جاءت تلبية لاستحقاق سياسي دولي أملته بعض الدول، مما أثر عملياً على توقيت وضع هذه الوثيقة وطبيعة مضمونها وآليات إعدادها وفلسفتها: «بالنظر لكون الجهة المناط بها وضع الدستور جهة تابعة للسلطة التنفيذية، فهنا ستنعكس بلا شك رغبات وتوجهات هذه السلطة على صعيد مضمون الدستور... غياب الحياد والموضوعية... تمتلك هذه الجهة السلطة التقديرية في إدراج أو رفض إدراج ما قد يقدم من مقترحات وتعديلات وخصوصاً تلك المتناقضة مع رغباتها وتوجهاتها...» بحسب تعبير السيد ناصر الريس ورندة سنيورة (من مؤسسة الحق) خلال المؤتمر الفلسطيني حول الدستور ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة. للمزيد، راجع: ناصر الريس ورندة سنيورة، «مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها،» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية* (بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004)، 43-63.

(14) تجدر الإشارة هنا إلى وجود تناقض منطقي من حيث قيام مشروع الدستور نفسه بتنظيم إجراءات تبنيه وهو أمر لم تألف عليه الدساتير. فكيف يمكن للمادة (185) أن تكون ملزمة إذا كانت هي نفسها ضمن مشروع الدستور المنوي تبنيه أصلاً؟

- في حال تم عرض الدستور للاستفتاء، وفي حال لم يحصل الدستور على الأكثرية المطلوبة، فمن سيكون له الحق بتحضير دستورٍ آخر وما هي الإجراءات؟ هل سيبقى القانون الأساسي ساري المفعول حتى تثبيت الدستور الفلسطيني كما تنص المادة (115) من القانون الأساسي بصيغته المعدلة؟ هل تكفي «أكثرية المشاركين» دون تحديد الحد الأدنى للمشاركة الشعبية؟ هل يمكن لمجلس النواب إعادة صياغة الدستور أو تخصيص لجنة للقيام بذلك وتقديم الدستور للاستفتاء من جديد؟ هل يمكن لمجلس النواب أن يعيد صياغة المشروع ويقرر في المرة الثانية بألا يقدم المشروع للاستفتاء؟

يبدو وكأن اللجنة تطرح موافقة مجلس النواب والشعب كأنه الحل الوحيد، وبالتالي فإنها تتجاهل كلية إمكانية أن يرفض مجلس النواب أو الشعب تلك المسودة. كتب ناثان براون، أحد الخبراء الدوليين في لجنة الدستور: «من المحتمل أن يثير هذا الإجراء جدلاً في أوساط الفلسطينيين، حيث سيرى بعضهم أن هذه محاولة لإقرار المسودة الحالية بسرعة (دون تمحيص). من ناحية، قد يكون هذا النقد شرعياً، فعلى الرغم من أن اللجنة الحالية قد أعدت مسودة دستور صيغت بعناية تصحح الكثير من إخفاقات السلطة الوطنية سابقاً، إلا أن عملها كان حكراً على مجموعة من المختصين؛ إن الإجراء الوارد في هذه المادة يعطي الهيئات المختلفة فرصة لقبول أو رفض هذه المسودة، ولكن لا يعطيها حق التعديل. من ناحية أخرى، وعلى الرغم من مشروعية هذا النقد فلا يجوز أن يؤدي إلى التركيز على إجراءات تبني الدستور على حساب مناقشة المسودة ذاتها».[15]

من ناحية أخرى، إذا كان هدف عمل السلطة الدستورية هو تجسيد نفسها عن طريق دستور، فهل يمكن لها أن تُخضع نفسها لخليقتها دون أن تفقد خاصيتها بأنها السلطة العليا في الدولة؟ إن خبرات القرنين الأخيرين تثبت أن القوة التي حركت الثورات تنتهي عادة، عن طريق تبني دستور مكتوب، بتجميد نتائج الثورة وخصوصاً عن طريق توزيع جديد للسلطة بحسب معايير القوة الجديدة. عن طريق الدستور، تحفر الحركة الثورية قبرها بيدها وبه تحل نفسها إذ أن الدستور هو آخر عمل ثوري.[16] لكن الدستور ليس «عقداً انتحارياً» للسلطة الدستورية بحد ذاتها، إذ إن هدفه هو الحفاظ على السلام الاجتماعي وبالتالي فإنه من الممكن تغييره إن فقد سبب وجوده، أي إن أصبح ذلك الدستور عائقاً أمام التعايش بين الأفراد والجماعات. عندها يمكن للأمة بأن تمارس السلطة الدستورية من جديد عن طريق تعديل الدستور بالطريقة التي ينص عليها الدستور نفسه، أو حتى عن طريق ثورة أو انقلاب يعبر عن تغيير في «ethos» الشعب والمبادئ التي يؤمن بها.[17]

(15) براون، مسودة، 62-63.

(16) Ulrich K. Preuss, "Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution," in *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives,* edited by Michel Rosenfeld (Durham: Duke University Press, 1994), 157-159; Jon Elster, "Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris," in *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives,* edited by Michel Rosenfeld (Durham: Duke University Press, 1994), 62.

(17) وقد يقوم بذلك من دون سفك دماء كما حصل مؤخراً في جورجيا في نهاية 2003 وفي أوكرانيا في تشرين ثاني 2004. وقد بدأ

مع ذلك، هناك اختلافات في تفسير الدستور: أولاً، الطريقة الديمقراطية الراديكالية حيث يتم الرجوع إلى الشعب لحل المشاكل، وبالتالي يصبح الدستور «ثورة مستمرة». ويتميز الدستور هنا بعدم الاستقرار، كما هو الحال في فرنسا مثلاً؛ تلك الثقافة الدستورية الفرنسية قد تفسر وضع فرنسا المميز إذ أنها عرفت 15 نظاماً دستورياً منذ الثورة الفرنسية عام 1789، وقامت بتعديل الدستور الحالي 9 مرات بين السنوات 1982 إلى 2000 فقط؛ ثانياً، الطريقة المؤسساتية، والتي تبني مؤسسات هدفها أن يعود المواطن إلى حياته العادية (دستور الولايات المتحدة مثلاً).[18]

بحسب المادة (186) من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، يكون طلب تعديل الدستور حقاً لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء أو لثلث أعضاء المجلس النيابي. لكن طلب التعديل هذا يحتاج إلى موافقة 3/2 أعضاء مجلس النواب حول مبدأ أو فكرة التعديل (هل هناك ضرورة لموافقة الرئيس؟)؛ إن تم رفض الفكرة فإنه من غير الممكن عرض طلب التعديل قبل سنة؛ أما إذا وافق 3/2 أعضاء مجلس النواب على الفكرة فسيتم عرض قانون التعديل على المجلس ليبت بالقضية خلال ستين يوماً من الموافقة على التعديل للتصويت. ويحتاج إلى ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويبقى عرض النسخة المعدلة للاستفتاء غير ضروري بل يعتمد على موافقة أكثرية أعضاء المجلس ويعتبر نافذاً منذ إعلان نتيجة الاستفتاء؛ وبالتالي فإن من يمارس السلطة الدستورية المعدِّلة هو الشعب بطريقة غير مباشرة أي عن طريق مجلس النواب (الذي يتحلى بالسلطة الدستورية أيضاً) أو بطريقة مباشرة إذا تم عرضه للاستفتاء (احتمال وليس ضرورة). هذا يعني بأن الفلسطينيين اختاروا الطريقة «المؤسساتية» والتي تضمن عودة المواطن الفلسطيني إلى حياته الطبيعية تاركاً لمجلس النواب السلطة بتعديل الدستور وإن لم يستثن كلياً إمكانية عرضه للاستفتاء الشعبي.

الكثيرون بالحديث عن حركة شبيهة مماثلة في الدول العربية، كما حدث في لبنان بعد اغتيال رفيق الحريري 14 شباط 2005.

(18) Preuss, "Constitutional Powermaking,»150,160.

الفصل الثاني:

إشكاليات دستورية

هناك وعي داخلي واعتراف دولي بأن الفلسطينيين هم شعب، وأن لهم حق بتقرير المصير وحتى إنشاء دولة تخصهم. هذا قد يقودهم إلى السيادة الفعلية، وبالتالي تُستكمل عناصر الدولة بمفهوم القانون الدولي العام (شعب؛ أرض؛ سلطة عامة ذات سيادة). وبما أن السيادة للشعب، والذي يمارسها مباشرة أو من خلال ممثليه في البرلمان، فإن مسمى «الشعب: هنا يشير بالضرورة إلى مجموعة من المواطنين الذين يمارسون حقوقهم السياسية في دولتهم. ذلك الشعب هو من يملك السلطة الدستورية ويمارسها عن طريق جمعية تأسيسية، أو عن طريق البرلمان نفسه (الذي يتحلى بلباس الجمعية التأسيسية) أو بالاستفتاء أو بخلط تلك الطرق. من يمارس السلطة الدستورية سيقرر، من بين غيرها من الأمور، من ينتمي إلى الشعب كمجموعة من المواطنين. هذا طبيعي ومنطقي، لكن المشكلة هي تحديد صلاحيات من يمارس السلطة الدستورية التأسيسية تجاه الشعب كمجموعة عرقية. ذلك سيحدد مدى إمكانية صاحب السلطة الدستورية (مواطني الدولة الفلسطينية) ومن يمارسها فعلاً بتبني قرارات لا تهم فلسطينيي الضفة الغربية وغزة فقط.[19]

المبحث الأول: سمو الدستور على باقي القوانين

قد يتفق الجميع على كون الدستور هو القانون الأعلى في البلد. لكن، ما سبب سمو الدستور هذا؟ هل يكفي أن ينص الدستور نفسه على ذلك حتى يسمو على غيره من القوانين؟ لابد إذن أن يكون هناك سبب آخر يبرر هذا السمو، وهذا السبب لا بد أن يكون خارج الدستور نفسه. لتبرير سمو الدستور لابد من الرجوع إلى الطريقة التي تم بها تبنيه وكذلك سلطة واضعيه. وبما أن الدستور يحدد صلاحيات السلطات ويضمن حقوق الأفراد فإنه من الضروري أن يكون صاحب السلطة الدستورية هو من لا يستمد من الدستور أساس كيانه.[20] لكن ممارسة السلطة الدستورية التأسيسية تفترض وجود جماعة بشرية يمكنها أن تعبر بطريقة أو بأخرى عن إرادة محددة:[21] ولإغلاق تلك الحلقة، تعلن معظم الدساتير بأن الشعب هو صاحب السيادة، وبالتالي المؤهل لتبني الدستور. أما إذا كانت الديمقراطية شكلية فقط، فإن السلطة الدستورية التأسيسية تصبح على أرض الواقع بيد الديكتاتور، إن كان شخصاً أو مجموعة من الأشخاص.[22]

(19) للمزيد، راجع: عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية،» 39-49.

(20) Klein, "A Propos,"34.

(21) Preuss, "Constitutional Powermaking," 161; François Venter, "Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution," in *National Constitutions in the Era of Integration,* edited by Antero Jyränki (The Hague: Kluwer International Law, 1999), 10-12.

(22) Shiba, "Le pouvoir constituent," 70.

للعرب مفهومٌ للأمة يميزهم عن غيرهم؛ فالأمة موجودة كمجموعة بشرية لها صفاتها التي تميزها عن غيرها من الشعوب وأهمها اللغة والتاريخ والعادات.[23] وقد عرف العرب حركة نهضة في القرن التاسع عشر وشرعوا بالتحرك سياسياً لتكوين دولة عربية موحدة لكل العرب، أو على الأقل لمجموعة كبيرة منهم. كانت أولى هذه المحاولات عندما قام محمد علي بالتمرد على سلطة الباب العالي سنة 1831 بدعم أوروبي «لتحرير الشعوب العربية وتجميعها في إمبراطورية عربية»؛ وقد قام الشريف حسين بتبرير ثورته على العثمانيين بضرورة بناء دولة عربية موحدة لكل العرب (أو على الأقل لقسم كبير منهم) بناءً على وعود الإنكليز. في الواقع، كانت تلك النظرة «العرقية للأمة العربية» ضرورية لتبرير التمرد على العثمانيين أولاً والثورة عليهم ثانياً، إذ أنها جعلت العربي المسلم مختلف عن الباكستاني المسلم، والإيراني، والبلقاني؛ كما أنها وضعت العرب - وإن كانوا مسلمين ومسيحيين (أو يهود، على الأقل في ذلك الوقت)- في بوتقة واحدة.

لكن تلك الأمة بمفهومها العرقي لا يمكنها أن تفسر التمسك بالدولة القطرية العربية الحديثة؛ ما الذي يجعل من العربي المصري مختلفاً عن العربي السوداني أو المغربي أو السوري أو اللبناني؟ هل هي الحدود الجغرافية؟ في الواقع، كان من الضروري للدولة القطرية ترك مفهوم الأمة كعرق للحديث عن الأمة كمجموعة من مواطنين لدولة لها حدود وقوانين مختلفة ومميزة عن غيرها. إن القومية العربية أخذت تتعايش مع واقع الدول القطرية المعاصرة، وبالتالي فإن الدعوة لتأسيس دولة موحدة للعرب فقدت أساساتها لتبقى في إطار الدعوة للتعاون والتنسيق بين الشعوب العربية لدرجة التوصل إلى علاقات خاصة بينها مثل تلك الموجودة في أوروبا.

إن نظرية السلطة الدستورية ترتبط مباشرة بنظرية «سيادة الشعب» والتي وجدت منفذاً لها (على الأقل في بداياتها) فقط في إطار فصل الدين عن الدولة حيث تم تبرير السلطات بإرادة شعبية وليست دينية. إن معظم دساتير الدول العربية والإسلامية تتطرق إلى موضوع «سيادة الشعب» وتعتبره مصدر السلطات ومبررها؛ ولكن هذا الإعلان لا يكفي لنسلم بحقيقة أن ما يبرر الدولة ومؤسساتها فعلاً هو إرادة الشعب وحقه في تقرير المصير، إذ أن هناك ظاهرة في الدول العربية تعبر عن تناقض شديد، فمن جهة هناك تعلقٌ بالدولة القطرية ومن جهة أخرى هناك تبرير لتلك الدولة، باسم القومية العربية تارة وباسم الإسلام تارة أخرى؛ في الوقت الذي يمكن ملاحظة رفض شعبي للدولة ولأجهزتها لأنها لا تحقق الازدهار المطلوب أو لأنها متهمة أحياناً بأنها تعكس إرادة غربية.[24]

(23) دون أن نقلل هنا من أهمية الدين الذي كان السبب الرئيسي للمحافظة على الثقافة العربية عبر القرون وكان أيضاً من الدوافع الرئيسية للنهضة العربية.

(24) تبني الدساتير المكتوبة انتشر لأسباب كثيرة كذلك الأمر في البلاد العربية بشكل عام... لذلك فإن العودة إلى ماضي بعيد حول الدولة الإسلامية في بداياتها أو حتى الدولة الشرقية قد تبعدنا عن موضوعنا الأساسي وإن ساعدتنا أحياناً لفهم بعض الخاصيات الثقافية للشعوب والتي تؤثر أحياناً على الخيارات القانونية والتشريعية لبعض الدول.

المبحث الثاني: من له الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية؟

بحسب وثيقة إعلان الاستقلال، يكون المجلس الوطني هو المُخول بتبني دستور للدولة. إن المجلس الوطني الفلسطيني هو جسمٌ غير منتخب ولكنه يمثّل الشعب الفلسطيني بمعظم أحزابه السياسية والاتحادات والطبقات المختلفة؛ وهي بالتالي المؤسسة المؤهلة بتمثيل فلسطينيي الداخل والخارج. ولكن هذا لا يكفي إن لم تتم مشاركة المجلس التشريعي الذي يمثل فلسطينيي الضفة الغربية وغزة لأن الدستور يعنيهم هم أولاً قبل غيرهم، إذ إنه يحدد نظام الحكم، والحقوق والواجبات. من هذا المنطلق، كان للسلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها المختلفة دور كبير في عملية تحضير مسودة الدستور. ولكن هذا أيضاً لا يكفي إذ إن هناك أحزاب ليست ممثلة في منظمة التحرير ولا في السلطة الفلسطينية (حماس والجهاد) وهي تحظى بشعبية متزايدة. لهذا فإنه من الضرورة بمكان أن يتم إيجاد حل لبعض النقاط الوطنية العالقة عن طريق حوار فلسطيني- فلسطيني يضمن مشاركة كافة الأحزاب التي تمثل الفلسطينيين - وذلك بغض النظر عن المحادثات مع إسرائيل- تهدف لتبني موقف موحد ومخطط وطني محدد. أما السلطة الدستورية التأسيسية فإنها تأخذ بعين الاعتبار تلك القرارات، ولكنها ليست المخولة بتبنيها، إذ إنها تخص أيضاً من لا يشارك بتلك السلطة الدستورية التأسيسية (فلسطيني الخارج، إلا إذا اعتبرنا أن مشاركة مؤسسات منظمة التحرير في عملية تحضير الدستور وتبنيه كافية) وليس فلسطينيي الداخل فقط.

بالنسبة للتجربة الفلسطينية، فإنه من الضروري أن يرتبط الدستور بالشعب الفلسطيني وقضيته وتاريخه لينال الشرعية اللازمة. بمعنى آخر، الشعب الفلسطيني هو الذي يبرر وجود الدولة، والتي بدورها تبرر سيادة الشعب، والأخير هو الذي يبرر الدستور ويمنحه الشرعية الضرورية. إلا أن هذه الشرعية تبقى نظرية إذا ما لم تقم المؤسسات التي تستمد سلطاتها من الدستور بالعمل بحسب الدستور (وهنا نركز على دور المحكمة الدستورية - والتي يدعو القانون الأساسي إلى تشكيلها بقانون والتي نص مشروع الدستور بتشكيلها وحدد مهامها بتفاصيل أكثر- في ضمان تطبيق الدستور) أي إذا لم يتم وضع الدستور حيز التنفيذ، بالإضافة طبعاً إلى اعتبار المواطنين لها كقانون أساسي يلزمهم. هذا يعني بأن ظاهرة الانفصام الموجود بين ما يطبق على أرض الواقع وبين نص الدستور قد يُفقد الأخير الشرعية الضرورية كي يكون مرجعاً وأساساً للسلطات والحريات.

بالإضافة إلى ذلك، يحتاج الدستور إلى نوع من «الشرعية» ضمن الإطار الدولي أيضاً، وذلك عن طريق احترامه لحقوق وحريات الأفراد والجماعات وتشجيعه خاصيات تلك الجماعات دون أن يرى بالتنوع الموجود خطراً على وحدة الدولة وكيانها؛ هذا يعني أن يثبت الدستور مبادئ المشاركة بالحكم بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، بطريقة تضمن قرب السلطة من المواطن وحاجاته من جهة، وبطريقة تضمن استغلال ثروات وخبرات الدولة (كسلطة وأجهزة مركزية) على المستوى المحلي بطريقة أكثر فعالية من جهة أخرى. وبالتالي فإن من يدون الدستور عليه أن ينسق

بين الضغوطات الداخلية والخارجية. لهذا السبب فإن الحديث عن السلطة الدستورية، التأسيسية أو المعدلة، يتطلب إيجاد توازن مقبول بين قضية الشرعية وقضية التحديدات.

المطلب الأول: قضية التحديدات

إننا نشهد ظاهرة مثيرة للفضول في عمل المنظمات الدولية وهي كونها تقوم بدعم عملية كتابة الدستور، لدرجة قيامها أحياناً بلعب دور هيئة تأسيسية، أو على الأقل يكون لها دور كبير في المراحل الأولى لتبني الدستور، كما جرى على سبيل المثال في تيمور الشرقية. هذه الظاهرة تدفع فقهاء القانون لإعادة التفكير في نظرية السلطة الدستورية التي ترى في الأمة مصدر السلطات كلها وترى في إرادتها القانون الأعلى للبلد، يكون فيه الدستور تجسيداً للعقد الاجتماعي الموجود بين أفراد المجتمع، ليصبح ببساطة وسيلة لفرض التحديدات والقيود على تلك الإرادة لمصالح أخرى مثل ضمان العلاقات السلمية بين الدول أو حتى لضمان تطبيق المبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. من الواضح أن رأي الشعب سيكون قبولاً أو رفضاً للدستور «ككل» ولا يستطيع التحكم بمحتواه؛ وهذا تحايل على الشعب وعلى مبدأ السيادة الشعبية. بالطبع ليس هدفنا هنا هو التشكيك بنوايا المنظمات الدولية.

أحياناً أخرى يقوم المجتمع الدولي أو حتى دولة معينة بالضغط اقتصادياً أو سياسياً (أو حتى التهديد عسكريا) لتبني تغييرات دستورية؛ وهنا يكون الشعب، من خلال ممثليه أو من خلال الجمعية التأسيسية، هو من يمارس السلطة الدستورية خارجياً لكن إرادته غير حرة كلية.[25] بحسب المفهوم الكلاسيكي، السلطة التأسيسية مطلقة وكأنها الرواية العلمانية لتلك القوة الإلهية التي تخلق العالم من العدم، وتخلق النظام دون أن تخضع لقوانينه.[26] هذه النظرة التقليدية لا تتطابق مع واقع الدساتير المعاصرة. إن السلطة الدستورية التأسيسية أصبحت مع الزمن محددة بكثير من الخطوط الحمراء وخصوصاً من قبل القانون الدولي؛[27] بينما يتم تحديد السلطة الدستورية المعدلة من قبل الدستور نفسه، من حيث الشكل (تحديدها بمهلة زمنية، خلال ظروف خاصة، من خلال إجراءات محددة) أو حتى من حيث المحتوى (تحديدات لتعديل أجزاء من الدستور، كفرض النظام الجمهوري مثلاً). نظرياً، لا توجد أي تحديدات لسلطة الشعب الفلسطيني الدستورية

(25) هذا لا يعني أن الدستور سيكون أسوأ من ذلك الذي يمكن تبنيه بحرية تامة وذلك لأن هناك قناعة شبه تامة بأن الدساتير المعاصرة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ المتفق عليها كونياً والتي تعبر عن حضارة وتطور ثقافي وإنساني وقانوني، بالإضافة إلى كون العلاقات الدولية والسلام بين الشعوب يتطلب تحديد حرية الأمة على الأقل عندما تكون تلك الإرادة مصدراً لتخلخل السلام الاجتماعي الداخلي (بين المنتمين إلى ديانات، أعراق، لغات... مختلفة) أو الدولي. لكن من الضرورة بمكان أن يتم هذا في إطار من الاحترام للخاصية الثقافية للشعوب المعنية وهذا ضروري لتوفير شرعية داخلية تضمن فعالية للنص الدستوري على أرض الواقع.

(26) "The power to make a constitution is the power to create a political order *ex nihilo*". Preuss, "Constitutional Powermaking," 143.

(27) Pactet, *Institutions politiques,* 70, 334-337.

التأسيسية، لكن، واقعياً، هناك تحديدات كثيرة وهي ستنعكس بالضرورة على نص الدستور وشكله وطريقة تبنيه. لكن من المهم ألا ننسى أبداً أن الدستور ليس وجبة سريعة نحصل عليها في أي مكان وبنفس الصفات وبنفس الثمن. الدستور يعكس ثقافة وعادات ويتأثر بالدين والجو والمكان والزمان، وتتم كتابته في لحظة ما ولكنه ليس اختراعاً بل إنه استكشاف وتدوين لذلك «الدستور غير المكتوب» أي ذلك النظام الذي يسير تلك الجماعة السياسية، والذي يرافق ولادة أي مجتمع منظم.

إن الدستور الفلسطيني يريد أن يثبت أساسات الهوية الفلسطينية، وبما أنه سيرافق بناء الدولة «ذات السيادة» فإنه من الضروري أن يشكل تجسيداً لذلك الحل النهائي مع إسرائيل، ومن الضروري أن يكون نهاية لجميع القضايا العالقة بين الطرفين. وبما أن الدستور سيكرس بداية مرحلة جديدة أساسها شرعية مرتبطة بمؤسسات فاعلة، فهو بالتالي سيقطع الطريق أمام التبرير الثوري للحركة الوطنية؛ هذا سيخلق مشكلة حقيقية إذ إن الفلسطيني عرف هويته وميزها من خلال صراعه مع الحركة الصهيونية، من أجل تحرير أراضيه؛ وغياب هذه الصورة للعدو، في حال القيام بحل للنزاع يتطلب بناء عناصر أخرى وجديدة تميز الفلسطيني؛ إن العلاقة مع الآخر تميزه ولكن الآخر بين أمسية وضحاها سيفقد صورته الشيطانية ليصبح القريب والجار.[28] مع ذلك، إننا على وعي بأن الهوية ليست من المعطيات الجامدة بل هي قراءة مستمرة لماهية الجماعة. وبالتالي فإن الحركة الوطنية الفلسطينية ليست إلا ذلك السرد اليومي للتاريخ الفلسطيني المشترك وتلك الرؤية لمستقبلهم الموحد، وهي بالتالي تتأقلم مع معطيات داخلية ودولية، إذ أنها تعكس أولويات جماعة بشرية تعيش ضمن تاريخ ومكان محددين. هذا يعني بأن النص الدستوري لا يستطيع تجاهل ذلك التطور الطبيعي.

المطلب الثاني: قضية الشرعية

لا توجد طريقة موحدة لتبني الدستور، إذ أن هذا يعتمد من جهة على التطور الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي في الدولة المعنية، وعلى السلطة المؤقتة الموجودة والعلاقات بين الطبقات في ذلك المجتمع من جهة أخرى.[29] النقطة الأساسية هي أن يعبر الدستور عن إرادة الشعب وموافقته لأنهم هم المعنيون الرئيسيون به.[30] الشعب هو صاحب الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية لأنه صاحب السيادة، ويمارسها عن طريق الجمعية التأسيسية أو من خلال الاستفتاء؛[31] ويمكن أن يتم خلق الجمعية التأسيسية في حينه لتبني الدستور وتنتهي مهامها بعد ذلك، وإما أن يتم خلق جمعية دستورية لها سلطات تشريعية عادية.[32]

(28) لكن، فلنحذر الخلط، إذ إن الحركة الصهيونية وإن ساعدت على بلورة الحركة الوطنية الفلسطينية إلا أن الهوية الفلسطينية موجودة قبل -وبغض النظر- عن الحركة الصهيونية.

(29) Ioan Ceterchi and Ioan Muraru, "Le Pouvoir Constituent," in *Modern Constitution* (Fribourg-Switzerland: University Press, 1988), 80-81.

(30) Pactet, *Institutions Politiques,* 70

(31) Shiba, "Le Pouvoir Constituent," p.107

(32) هذا ما حصل مثلاً في إسرائيل حيث أن الجمعية التأسيسية انقلبت إلى برلمان (الكنيست) له سلطات تشريعية عادية في الوقت نفسه أصبح الكنيست هو وريث الجمعية التأسيسية بما يخص سلطاتها الدستورية ويقوم بتبني قوانين أساسية بطريقة تدريجية.

إن شرعية الدستور تعتمد على العقد الاجتماعي الذي يشكل أساس الأمة، لكن من الضرورة بمكان أن نميز (نظرياً على الأقل) بين تأسيس المجتمع المدني أو حتى تأسيس الدولة من جهة، وعملية صنع الدستور من جهة أخرى، وإن تطابقا على أرض الواقع من حيث الفترة الزمنية. إذ أن تبني الدستور يعني قبل كل شيء أن هناك جماعة قادرة أن تحدد من هم المعنيون بذلك الدستور ومن سيشارك في صنعه، وبالتالي تحديد من ينتمي ومن لا ينتمي إلى تلك الجماعة. لكن بعض فقهاء القانون أظهروا –على حق- تحفظات تجاه نظرية العقد الاجتماعي كأساس لشرعية الدستور معتبرين تبرير الدستور بالعقد الاجتماعي هو من محض الخيال، لأن تبرير القانون يجب أن يكون خارج نفسه: وهنا يعرض هؤلاء قضية «فعالية الدستور» أي أن شرعية الدستور تكمن في عملية تبنيه وتطبيقه بسلطة. في الدول الديمقراطية تتميز السلطة بشرعية شعبية، تتخذ فيها الأكثرية القرارات دون أن تهمل حقوق الأقليات، باسم المصلحة العامة.

لكن تلك النظرية، وإن بررت تبني الدستور إلا أنها لا تفسر استمرار شرعيته مع مرور الزمن. في الواقع ما يميز استمرار سلطة الدستور هو استمرار عمل المؤسسات التي نالت شرعيتها من الدستور، وهذا ممكن إن بقي المواطن وأجهزة الدولة خاضعين للدستور وأحكامه، فيستمد الجميع الشرعية منه ويطبقون الإجراءات التي تنص عليه؛ وبالتالي تكون سلطة الدستور مبنية على استمرار شرعيتها على أرض الواقع. وهذا ممكن فقط عندما يعكس الدستور مبادئ وحاجات المجموعة البشرية التي يخدمها الدستور. خلاصة القول: ما يمنح الشرعية للدستور هو كونه يُقنن المبادئ الأساسية لتسيير الدولة؛ وهو يعكس عادة الأعراف الوطنية، ويؤثر، أو يحسم حتى، المفاهيم القانونية الأساسية للدولة المعنية.[33]

المبحث الثالث: الدستور والديمقراطية

إن الديمقراطية تعني «حكم الشعب» ويعبر عنها الدستور كالتالي: «السيادة هي للشعب يمارسها ضمن حدود الدستور». باسمها تُدين حركات وجمعيات غير حكومية محلية ودولية ممارسات بعض الدول في الوقت الذي تتبنى فيه حكومات تلك الدول نفسها الديمقراطية شعاراً، وذلك للحصول على مساعدات دولية أو دعم سياسي، إذ أن الدول المانحة والمؤسسات الدولية تفرض بعض التغييرات الداخلية في الدول التي تنوي الاستفادة من برامج التنمية. لكن الخطر هنا هو أن ذلك قد يتم دون الأخذ بعين الاعتبار الخاصية الثقافية لذلك البلد، وبالتالي تثير فوضى وبلبلة داخلية قد تؤدي إلى نتائج سلبية معاكسة لأهدافها.

(33) Venter, "Constitution Making," 10-12.

وكتنظيم اجتماعي وسياسي، الديمقراطية تعني تأمين حرية كاملة للفرد في ممارسة نشاطاته المختلفة، ولكنها حرية غير مطلقة، إذ إنها تنتهي عندما تصطدم بحرية الآخر. من ناحية قانونية، الديمقراطية تعني تلك الوسائل التي تؤمن للجميع إمكانية المشاركة في القرارات السياسية: مشاركة مباشرة (استفتاء الرأي مثلاً) أو غير مباشرة (انتخاب ممثلين عنه). وهذا يعني أن الانتخابات أو استفتاء الرأي وغيرها هي وسائل يُعبر فيها المواطنون عن إرادتهم لكنها لا تحتكر الطرق التي يمكن فيها للمواطنين المشاركة في صنع القرارات السياسية، وأن تلك الوسائل قد توجد في بلد معين ولكنها قد لا تعبر فعلاً عن إرادة الشعب، فتصبح أداةُ الديمقراطية سلاحاً في يد مُحتكري السلطة. إن معظم الدول العربية يحكمها فردٌ أو مجموعة من الأفراد، بعضها لا يعرف الانتخابات وغيرها يمارسها ولكنه يفرغها من محتواها، بعضها تبنى دستوراً لكنه شكلي ويمكن التحايل عليه أو حتى تعديله ليتلاءم مع رغبة الحاكم. بعضهم يبرر تلك الممارسات غير الديمقراطية باسم «الخاصية الثقافية للعرب! إن الديمقراطية ليست حصراً على الغربيين، والثقافة العربية ليست غريبة عن تلك المبادئ. لقد عرف العرب والمسلمون بعض الممارسات «الديمقراطية» عندما كانت أوروبا غارقة في ظلمة العصور الوسطى. إن تبادل السلطة في التاريخ الإسلامي القديم والعربي الحديث يتميز بالعنف والقتل والثورات والانقلابات العسكرية. وهنا تكون الديمقراطية وسيلة لتبادل السلطة بالطرق السلمية على أساس المنافسة الحرة والنزيهة، هدفها مشاركة الجميع في صنع القرار. تلك المشاركة تعني حرية التعبير عن الرأي والرأي المختلف.

وإن اختلفت الطرق لتحقيقها، للديمقراطية مبادئ قد يتفق الجميع عليها: أولاً، الديمقراطية ليست هدفاً بل وسيلة لتحقيق غاية أكبر هي حرية الفرد وحقوقه. ثانياً، إن الديمقراطية تبقى شكلية إن لم يحترم الحاكم والمحكوم سلطة القانون والتي قد يتم التعبير عنها وتثبيتها في دستور مكتوب. ثالثاً، الديمقراطية ليست ديكتاتورية الأكثرية بل هي نظام يضمن للأقليات العرقية والدينية والسياسية حقوقهم، فلا تكون الديمقراطية عصاً تفرض بها الأكثرية قراراتها على الأقلية، ولا مبرر للأقليات للتنصل من تطبيق قوانين تم إقرارها دستورياً. إن البلد الذي يعتنق الديمقراطية ولا يحترم حقوق الإنسان وسلطة القانون والتعددية يمكنه أن يقترف أسوأ الجرائم (وصل هتلر وموسوليني إلى الحكم بعد أن حازا على الأكثرية في الانتخابات!) إن الديمقراطية إذاً سلاح ذو حدين، يمكنها أن تقود من يتبناها إلى التطور أو إلى الدمار، ويمكنها أن تجعل المواطنين أكثر إنسانية أو تطلق العنان لغرائزهم الأكثر وحشية.

المبحث الرابع: الدستور والدين

مُعظم دساتير الدول العربية تنص على أن «الإسلام هو دين الدولة،»[34] لكن من المثير للفضول أنه لم يتم ذكر «الإسلام دين الدولة» في الميثاق الوطني لعام 1968 ولا في إعلان الاستقلال لعام 1988. وحتى النسخ الأولى للقانون الأساسي فقد خلت من تلك الفقرة. أما القانون الأساسي الذي تبناه المجلس التشريعي عام 1997 في قراءته الثالثة (القانون رقم 1-96) ووقّع عليه رئيس السلطة الفلسطينية فينص على أن «الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين» (المادة 4، الفقرة 1). الفقرة نفسها نجدها في مشروع الدستور الفلسطيني (المادة 6 من النسخة الأولى التي تم تحضيرها عام 2001، والمادة (5) من النسختين الثانية والثالثة اللتين تم تحضيرهما عام (2003).[35]

الفقرة التي تنص على أن الإسلام هو دين الدولة تتبعها عادة فقرة أخرى تنص على أن للديانات التوحيدية احترامها. إن معنى «الاحترام» ليس واضحاً ولا يكفي مضمونه حتى في أفضل معانيه في بلد ينوي مُعاملة مواطنيه بمساواة، دون تمييز بسبب الدين أو الجنس. لن ننسى أيضاً بأن ذلك الاحترام يقتصر على الديانات التوحيدية، المسيحية واليهودية، دون غيرها من الديانات. ينص القانون الأساسي على ضمان الحرية الدينية (المادة 4، 18) بينما ينص مشروع الدستور بأنه للجميع الحق في ممارسة دينه (المادة 44) وهذا الأخير ينطبق أكثر على الواقع الفلسطيني، والعربي بشكل عام، إذ أن الدين الإسلامي لا يسمح بتغيير الدين (أو بالأحرى لا يسمح بالردة عن الدين الإسلامي). الدين، في المجتمع العربي، لا يتم اختياره بل ينتقل مع الاسم من أب إلى ابنه.

لابد أن نشير هنا إلى أن الفلسطينيين المسيحيين ليسوا عناصر غريبة في المجتمع الفلسطيني. في الواقع لا يوجد من يشكك في هويتهم وانتمائهم الوطني إذ أن لهم ثقافة ولغة وتاريخ يجمعهم مع باقي الفلسطينيين. وبالتالي فإنهم ليسوا طرفاً ثالثاً في الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، بل إنهم—

(34) الدستور المصري لسنة 1971 (المادة 2) ينص بأن «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية هي اللغة الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». أما دستور الأردن لسنة 1952 - والذي كان سارياً على الضفة الغربية- فينص في المادة الثانية أيضاً بأن «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية».

(35) كتب اريك رولو وهو سفير فرنسي سابق: «ويدور حول طاولة الغداء الذي دعي إليه وزراء عديدون نقاش حام حول علمانية الدولة الفلسطينية المقبلة. يوضح نبيل شعث وهو وزير العلاقات الخارجية في السلطة الوطنية الفلسطينية والمكلف تحضير مشروع دستور للدولة الفلسطينية الموعودة انه اضطر ولأسباب سياسية واضحة أن يضمن هذا الدستور عبارة «دين الدولة الإسلام». يثير هذا الموقف ردة فعل حامية خصوصاً من جهة صائب عريقات وياسر عبد ربه. ماي صراف، المستشارة للشؤون الأوروبية، تتوجه إلى عرفات بالقول: «أنا كمسيحية لا يمكنني العيش في هذه الدولة». يحافظ الرئيس على صمت غريب طوال النقاش وهو ينظر إلى صحنه. وعندما طلب منه إبداء رأيه قال بحذر: «لم تتسنّ لي فرصة إلقاء نظرة على مشروع الدستور...». للمزيد، راجع: إريك رولو، «لقاءاتي مع ياسر عرفات،» *لوموند دبلوماتيك (النشرة العربية)*، عدد كانون الاول/ديسمبر 2004. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.mondiploar.com/article49.html

كغيرهم من الفلسطينيين- يعانون الاحتلال وهدم البيوت وحصار المدن وتضييق الحريات العامة والسجن والفقر. ولذلك فهم يشاركون في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، ويدفعهم انتماؤهم الوطني وتمسكهم الديني أيضاً، ويعملون من خلال المؤسسات التي تمثل الشعب الفلسطيني لتحقيق أهدافه الوطنية. مع التحديد طبعاً بأن المقاومة لا تعني بالضرورة اللجوء إلى القوة، لكنها قد تعني المشاركة الفاعلة في الحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية والسياسية.[36] إن التفكير الجدي والمسؤول بخصوص المصطلحات الأفضل التي يجب تبنيها لدستور الدولة ضروري ولكن النقاش لا يكفي إن لم يرافقه تغيير في «منطق الربح والخسارة» بين المسلمين والمسيحيين.[37]

إن للحرية الدينية مهمة خاصة في فلسطين، وذلك لوجود الأماكن المقدسة. وهي تعني قبل كل شيء حرية الوصول إلى أماكن العبادة (المادة 44 من مشروع الدستور) وهي تتضمن أيضاً حرية العبادة والتعبير عنها خارجياً، فردياً أو جماعياً. لكن الوثائق الدستورية تجاهلت موضوع الأماكن المقدسة، ولم تذكر أي من الاتفاقيات التي أبرمتها منظمة التحرير في هذا الشأن، كالاتفاق مع الفاتيكان لسنة 2000 مثلاً. أما الجامعات والمدارس الخاصة (المسيحية مثلاً) فيحميها الدستور بشرط ألا يتم التعرض للنظام العام والأعراف. ومن الجدير بالذكر أن سلطة المحاكم الكنسية، كما هو حال المحاكم الشرعية، ستستمر في عملها لكن الفرق الآن هو أن مصدر سلطات أولئك الحكام أصبح، ولأول مرة، المُشرع الفلسطيني.

إن إعلان الإسلام دين الدولة لا يخلق بحد ذاته مشاكل كثيرة، ولا يجب أن يثير مخاوف غير مبررة. المهم هنا هو ألا تُترجم تلك الفقرة على أرض الواقع بقوانين أو ممارسات حكومية تمس الحريات الدينية الشخصية والجماعية، وتميز بين المواطنين على أساس الدين. من المهم إذن أن نرى نتائج تلك المادة القانونية على غير المسلمين. أي تعميم، في هذا الموضوع، مصيره الخطأ، إذ أن نسبة «أسلمة» الدولة تختلف من بلد عربي إلى آخر وإن احتوت معظم دساتيرها على نفس المادة التي تنص

(36) إن الوضع القانوني لغير المسلمين في فلسطين هو من دون شك نفسه للمسلمين: إنهم مواطنون لهم حقوق وعليهم واجبات، ويشاركون في الحياة الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية (كما فعلوا دائماً). لا يوجد أي تحديد لدين رئيس الدولة أو الحكومة، أو للوزراء أو للبرلمانيين. نظرياً يمكنه أن يكون أي شخص، شرط أن يكون فلسطينياً. عند الانتخابات التشريعية سنة 1996 أقر الرئيس عرفات مرسوماً ينص بتحديد عدد المقاعد ليكون هناك حد أدنى لغير المسلمين، فكان للمسيحيين مثلاً 6 مقاعد (على الأقل) من أصل 88، وهو أكثر بكثير من نسبة المسيحيين إلى العدد الكلي للسكان.

(37) كما قال ميشيل صباح، بطريرك الكنيسة اللاتينية في القدس في كلمة ألقاها بمناسبة الذكرى الثلاثين لتأسيس جامعة بيت لحم، في 2 تشرين أول 2003: «سنكون مثل من يسحب الحبل إلى جانبه ويرغب في أن يخسر الآخر. يلزمنا واقع الحياة بأن يكون كلانا في نفس الجهة، لنربح كلانا. لا يربح أحدنا إن خسر الآخر. ربحنا الواحد هو أن نرى ميلاد فلسطين جديدة بوجه جديد يوحي بالثقة والأمان للمسلم والمسيحي على حد سواء». أما البابا الراحل يوحنا بولس الثاني فقد عبر في 10 تشرين ثاني 2003 أمام وفد يمثل الفلسطينيين المسيحيين الأعضاء في منظمة التحرير الفلسطينية حاضرة الفاتيكان عن أمله «بأن الدستور الجديد الذي يتم كتابته ومناقشته سيكون تعبيراً لأرفع آمال وقيم كافة الشعب الفلسطيني، والاعتراف بجميع الجماعات الدينية والحماية القانونية المناسبة لحريتهم في العبادة والتعبير».

على أن «الإسلام دين الدولة».[38] ولتوضيح بعض نواحي هذه المشكلة عملياً، سنأخذ مثلاً قضية الوضع القانوني للمرأة بحسب الدستور الفلسطيني.

في النسخة الأولى للدستور الفلسطيني نجد مادة مثيرة للجدل، إذ إننا نقرأ في المادة (63) بأن «النساء أخوات الرجال. لهن حقوق وعليهن واجبات تضمنها الشريعة وسيتم تحديدها بقانون». هذا قد يعني بأنه في حال حصول تناقض بين الدستور ومبادئ الشريعة، على الأقل فيما يخص المرأة، فإن المُشرِّع الفلسطيني يُعطي الأولوية للشريعة. فتصبح الشريعة، عملياً، أعلى من الدستور، ويفقد الأخير معناه الأساسي، وهو كونه القانون الأعلى في الدولة! وهنا يمكننا أن نتساءل: ما هي مرجعية القاضي في المحكمة الدستورية، الدستور أم الشريعة؟ (لقد نص الدستور والقانون الأساسي على ضرورة تشكيل محكمة دستورية. حتى ذلك الوقت، خُولت المحكمة العليا بالمراجعة الدستورية). هذا الصراع الذي يمكن أن يتم في فلسطين بين ما ينص عليه الدستور وما تقول به الشريعة عرفته مصر ووجد له المُشرِّع المصري حلاً.

هذه الملاحظات وغيرها مما تقدم بها الكثير من المؤسسات والكُتّاب إلى اللجنة الدستورية، كانت سبباً في تغيير تلك المادة لتصبح كالتالي: «حقوق المرأة الدستورية والشرعية مصونة» (المادة 23 من النسخة الثانية والثالثة من الدستور الفلسطيني). ذلك التعديل إيجابي لكنه لا يكفي لفك الغموض في العلاقة بين الشريعة والدستور على الأقل فيما يخص حقوق المرأة. كما احتوت النسختان الثانية والثالثة من الدستور على مواد جديدة: المادة (22) مثلاً تنص على أن «للمرأة شخصيتها القانونية وذمتها المالية المستقلة، ولها ذات الحقوق والحريات الأساسية التي للرجل وعليها ذات الواجبات». كما ويحدد الدستور أيضاً بأن كلمة فلسطيني تعني الرجل والمرأة. عند تدوين الدستور، حرصت اللجنة المكلفة بذلك على إدخال مواد قانونية تضمن للمرأة تلك الحقوق المقبولة عالمياً، آخذين بعين الاعتبار الخصوصية الثقافية والتاريخية والدينية للشعب الفلسطيني بشكل خاص، والعربي بشكل عام. كيف يمكن للفلسطينيين عند تدوين وتطبيق تلك المواد، التوصل إلى توازن بين ما هو مقبول عالمياً، وبين ما هو مرفوض ثقافياً؟ ذلك هو التحدي.[39]

(38) هناك مواقف مختلفة تجاه هذه القضية تم تجميعها والمقارنة بينها في دراسة أعدها السيد عزيز كايد «القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية»، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان 2004.

(39) «كل الفلسطينيين متساوون أمام القانون... دون تمييز... بسبب الجنس». بهذه المادة يبدأ الفصل الثاني من القانون الأساسي والذي يخص الحقوق والحريات العامة. نظرياً، للمرأة كامل الحقوق كالرجل، وعليها واجبات، يضمنها القانون الأساسي نفسه. التعليم، مثلاً، هو حقٌ لجميع المواطنين والتعليم الأساسي إجباري للذكور والإناث سواسية. لا يوجد أي تحديد من قبل الدستور لحق المرأة في التعليم الجامعي أو في العمل، واضعاً الرجل والمرأة نظرياً على كف المساواة. لكن الوضع على أرض الواقع، يميز الرجل عن المرأة، جاعلاً من الأخيرة الفئة الخاسرة في المعادلة. هذا يعني ضرورة قيام المشرع الفلسطيني - وضمن إطار القانون الأساسي الذي يدعو إلى المساواة بين الرجل والمرأة - بتبني قوانين خاصة تساعد المرأة على المشاركة الفعالة في المجتمع (في هذا الإطار يمكن وضع فكرة الكووتا النسائية التي تبناها المشرع الفلسطيني في الانتخابات البلدية التي بدأت في الأراضي الفلسطينية). هذه القوانين الخاصة لا يجب اعتبارها امتيازات، إذ إن هدفها هو الوصول إلى المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة (على الأقل لضمان مشاركة المرأة في عملية صنع القرار) وليس فقط المساواة النظرية. لهذا السبب فإن دور الدولة لا يجب أن يكون سلبياً فقط -كالحرص على عدم وجود قوانين

خاتمة

إننا نشهد مشاركة واسعة للمنظمات الدولية – أو حتى مشاركة بعض الدول منفردة– في عملية كتابة الدستور للدول حديثة النشأة لدرجة استبدال الشعب كلياً أو جزئياً، مع الإشارة في نفس الوقت في الدستور نفسه إلى أن الشعب هو مصدر السلطات وأن الدولة مبنية على أساس السيادة الشعبية! لكن ما يجري عادة هو أنه يتم عرض الدستور على الشعب ليتبناه ككل فيكون قبول الدستور هو الحل الوحيد الذي يختاره الشعب بحرية! هذا التحايل القانوني ضروري لكي يحصل ذلك النص على الشرعية اللازمة، إذ إن الشعب (أو الأمة) يبقى، على الأقل نظرياً، هو صاحب الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية، مباشرة أو من خلال ممثليه. ومن هنا أهمية دراستنا هذه ومبرر وجودها.

ظاهرة «عولمة السلطة الدستورية» هذه رافقت ظاهرة أخرى نتجت عن «التقنين» التدريجي للقانون الدولي والتي يمكننا أن نسميها عملية «دسترة» القانون الدولي، أي الإشارة في الدستور إلى بعض المعاهدات الدولية أو إلى القانون الدولي بشكل عام، وبالتالي منحه قيمة دستورية لضمان تطبيقه في النظام المحلي (خصوصاً المعاهدات التي تخص حقوق الإنسان، والمرأة والطفل، بالإضافة إلى معاهدات جنيف طبعاً) وذلك لأن القانون الدولي ما زال، في إطار غياب سلطة مركزية تفرض على الدول تطبيق ما تم إبرامه، يعتمد قبل كل شيء على رغبة الدول في تطبيقه (أو على الأقل رغبة الدول القوية بتطبيقه أو فرض تطبيقه) عن طريق المؤسسات الدولية ذات الطابع الكوني (مؤسسات الأمم المتحدة مثلاً) أو عن طريق المنظمات الإقليمية ذات الطابع الاقتصادي، السياسي أو العسكري.

عولمة السلطة الدستورية هي إذن ظاهرة طبيعية جداً، وصحية جداً خصوصاً أن الحركة الدستورية شهدت تجديداً ليس له مثيل في السنوات العشر الأخيرة من القرن الماضي، بعد نيل كثير من الدول الاستقلال نتيجة تفكك الاتحاد السوفييتي ويوغسلافيا. كان عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة 159 حتى سنة 1990، ومع استقلال تيمور الشرقية عام 2002 أصبح عدد الأعضاء 191 دولة، أي أن عددها ارتفع بنسبة 20% خلال 12 سنة! هنا يكون الدستور وسيلة لتثبيت أساسات الدولة الجديدة، التي تولد أحياناً كثيرة بعد محادثات طويلة وشاقة بين أطراف النزاع الذين سيتعايشون في نفس الدولة أو في دول متجاورة.

هذا يعني أن الدول الجديدة عليها أن تقبل «أصول اللعبة» إذ أن لا أحد منها يولد في الفراغ بل في مكان وزمان محددين، وبالتالي فأنه من البديهي أن تقبل الدولة الجديدة القواعد الأساسية الضرورية لتسيير أي مجتمع متمدن. إن تشبيه الدولة بالإنسان قد يساعدنا على استيعاب هذه الضرورة: عند ولادته، لا يتم استشارة الطفل حول اسمه، ووالديه، وعائلته، ووطنه. يتعلم الطفل من المحيط الذي

تميز بين المواطنين بحسب الجنس- بل إيجابياً، حيث تعمل مؤسسات الدولة على إزالة تلك «القيود التي تمنع المرأة في المشاركة في بناء الأسرة والمجتمع» كما نقرأ في المادة (23) من مشروع الدستور الفلسطيني (النسخة الثالثة) «إذ إن للمرأة الحق في المساهمة الفاعلة في الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية». إن المشرع الفلسطيني لا يمكنه أن يلزم أصحاب القرار بنتائج محددة لكنه يستطيع أن يلزمهم بتأمين الوسائل الضرورية لجعل تلك المساواة ممكنة، وهذا لسبب بسيط: هذا يتطلب تغييراً تدريجياً في المجتمع المعني، يرتبط بدرجة وعيه وحساسيته لتلك الأولوية.

يعيش فيه ويطبق القواعد التي تفرضها عليه عائلته أولاً والمدرسة ثانياً... عند مراهقته قد يحاول خرق هذه القواعد فيسمع والده محذراً إياه: «ما دمت في بيتي فعليك أن تطبق ما أقوله». وبالتالي، وحتى يستطيع البشر استيطان القمر، على الدول والشعوب التي تتقاسم مغامرة السيادة أن تتعايش مع بعضها بحسب قواعد العيش المشترك على الكرة الأرضية (ما يمكننا أن نسميه المجتمع الدولي)!

والدولة كالأفراد، لها خاصيتها وكيانها الفريد من نوعه؛ وبالتالي، لنموها وتطورها يجب احترام هويتها الشخصية. لكنها تختلف بكونها لا تولد من العدم، إذ إنها دولة لشعب له تاريخ وثقافة ولغة وذاكرة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه فوراً هو التالي: هل السلطة الدستورية مرتبطة بالضرورة بأمة لها صفات عرقية موحدة أم هي الطريقة التي تمكن المجتمع المتنوع بحكم نفسه؟ في الواقع، الأمة قد تعني مجموع المواطنين الذين يعيشون تحت قوانين موحدة ويمثلهم مجلس موحد في دولة ما، لكن الدولة هنا تعمل على خلق ثقافة موحدة: الدولة هنا تخلق الأمة. فرنسا يمكن أن توفر خير مثال للأمة التي تُخلق بواسطة الدولة. لكن هناك مفاهيم أخرى نذكر منها المفهوم الألماني مثلاً، حيث أن الأمة هي مفهوم يسبق الجماعة السياسية، وهي تتكون نتيجة تشابه في الأصل، العِرق، اللغة، الدين والثقافة. هذا يعني أن الأمة يمكنها أن توجد بطريقة مستقلة عن الدولة (الأمة تَخلِق الدولة). أما الولايات المتحدة فقد وضعت موضوع الثقافة الموحدة جانباً كي تضمن الوحدة المبنية على حرية مطلقة للأفراد يضمنها الدستور كما تفسره المحكمة العليا.

وبالتالي، إن التحدي الأكبر أمام من يكتب الدستور هو أن يجد النص الذي يعكس هوية الشعب وإرادته. لكن هل سيتم القبول بتلك الإرادة بأي ثمن؟ هل يكفي أن يريد الشعب شيئاً حتى يكون ذلك جيداً؟ المشكلة في من يقبل هذا الحل هو أن الإرادة السياسية في تلك الحالة قد تفقد كل عقلانية. بالإضافة إلى ذلك هناك مشكلة حقيقية مرتبطة بضرورة تحديد ماهية هذه الإرادة والطريقة التي يعبر عنها الشعب. الأمور تصبح أكثر تعقيداً في الدول المعاصرة، إذ إنها تتميز بالتنوع العرقي والثقافي والديني واللغوي بعكس الدولة– الأمة بمفهومها الحديث وريثة عصر الاستنارة والثورة الفرنسية، والتي عملت على تحديد الأمم في حدود جغرافية تميزها. الأمة لا تستوعب بالضرورة حدود الدولة المعاصرة ولا يمكن للدول المعاصرة أن تنحصر في حدود أمة واحدة. هذا يدفعنا إلى الحديث عن مفهوم آخر للأمة يمكنه أن يستوعب التنوع، كما هو الحال مع دول اعتادت ذلك مثل سويسرا (هناك أربع جماعات لغوية: جرمانية، ناطقة بالفرنسية، الإيطالية، الرومانش) وبلجيكا (هناك ثلاث مجموعات: الفلاماند والناطقة بالفرنسية والألمانية) وكندا (المجموعة الإنكليزية والكيبيك الفرنسية...). التنوع هو التحدي الأكبر للدولة المعاصرة، فهو يحافظ على الوضع الراهن قدر الإمكان (أي على الدولة بحدودها الحالية، وهذا مبدأ أساسي في العلاقات الدولية)، دون التضحية بحق مجموعة من الأفراد باعتراف وتشجيع الدولة لهم كمجموعة لها خاصيتها وإن كان عددهم قليلاً، ويتم الاعتراف بها أولاً وتشجيعها ثانياً. إن الدولة بهذا المفهوم تبقى موحدة، ولكنها لا تكون دولة مجموعة ضد غيرهم، ولا يكون هناك مواطنون درجة أولى ومواطنون درجة ثانية.

لائحة المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- أبراش، إبراهيم. «مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 135-150. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- البرغوثي، عبد الكريم وطلال عوكل. «المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 17-42. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- براون، ناثان. *مسودة دستور فلسطين (المسودة الثالثة)*. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2003. وهو متوفر أيضاً على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrowna.pdf
- جبران، شهناز. «النوع الاجتماعي والدستور الفلسطيني.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 193-206. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- الخالدي، أحمد مبارك. ملامح الدستور وأهمية ذلك في تجسيد السيادة. محاضرة ألقاها خلال ندوة عقدها منتدى الفكر والحوار الوطني حول إجراءات تجسيد سيادة الدولة، 2000. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.fateh.net/public/newsletter/2000/151000/5.htm
- خليل، عاصم. «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني.» *مجلة الدراسات الفلسطينية*، العدد 63 (2005): 31-50.
- رباح، رمزي وأنور حمام. «اللاجئون والدستور الفلسطيني.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 217-229. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- رزق-القزاز، هديل. «الدستور الفلسطيني والتنمية البشرية.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 178-192. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- ريحان، رمزي. «الدستور، المجتمع والإنسان.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 127-134. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- الريس، ناصر ورندة سنيورة. «مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها.» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 43-63. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- رولو، إريك. «لقاءاتي مع ياسر عرفات.» *لوموند دبلوماتيك (النشرة العربية)*، عدد كانون الاول/ ديسمبر 2004. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.mondiploar.com/article49.html

- سعيد، نادر. «مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات: بين التراجع والتنمية!!» في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية*، 207-214. بيرزيت: جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، 2004.
- عابدين، عصام. *سير العملية الدستورية وفكرة بناء الدستور الفلسطيني*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/esamabdin.pdf
- كايد، عزيز. *القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/azizkayed.pdf
- نصار، وليم. *الدستور الذي نريد لفلسطين*. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2004.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Al-Qasem, Anis. “Commentary on Draft Basic Law for the Palestinian National Authority in the Transitional Period.” *Palestine Yearbook of International Law*, VII (1992/1994): 187-211.
- ---. “The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority.” In *The Arab-Israeli Accords: Legal Prospective*, CIMEL Book Series No.1, edited by Eugene Cotran and Chibli Mallat, 101-135. London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 1997.
- Brown, Nathan. *Drafting a Palestinian Constitution: Hope for Democratic Governance?* Available at: http://www.palestinecenter.org/cpap/pubs/20010301ib.html
- Ceterchi, Ioan and Ioan Muraru. “Le Pouvoir Constituent.” In *Modern Constitution*, 73-95. Fribourg-Switzerland: University Press, 1988.
- Cristi, Renato. “The Metaphysics of Constituent Power: Schmitt and the Genesis of Chile’s 1980 Constitution.” *Cardozo Law Review*, vol. 21 (2000): 1749-1775.
- Djordjevic, Jovan. “The Modern Constitution.” In *The Modern Constitution*, 25-28. Fribourg-Switzerland: University Press, 1988.
- Elster, Jon. “Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris.” In *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives*, edited by Michel Rosenfeld, 57-84. Durham: Duke University Press, 1994.
- Gicquel, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 16ème éd. Montchrestien, 1999.
- Kassim, Anis. “Legal Systems and Developments in Palestine.” *Palestine Yearbook of International Law*, vol. I (1984): 19-35.
- Khalil, Asem. *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case*. Publications of the Institute of Federalism (PIFF), Etudes et Colloques no.47. Fribourg: Helbing & Lichtenhahn, 2006.

- ---. *Which Constitution for the Palestinian Legal System?* Thesis ad doctoratum in Utroque Iure, Rome: Ponteficia Universita Lateranense, 2003.
- Klein, Claude. *Théorie Et Pratique du Pouvoir Constituant.* Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- ---. "A Propos Constituent Power: Some General Views in a modern Context." In *National Constitutions in the Era of Integration*, edited by Antero Jyränki, 31-43. The Hague: Kluwer International Law, 1999.
- Maus, Didier. "The Influence of Contemporary International Law on the Exercise of Constituent Power." In *National Constitutions in the Era of Integration*, edited by Antero Jyränki, 45-57. The Hague: Kluwer International Law, 1999.
- Maziau, Nicolas. *Les constitutions internationalisées*, *aspects théoriques et essai de typologie.* Available at: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/maziau.doc
- ---. "L'internationalisation du Pouvoir Constituant. Essai de Typologie: Le Point de Vue Hétérodoxe d'un Constitutionnaliste." *Revue générale de droit international public*, tome 106 (2002/3): 549-579.
- Pactet, Pierre. *Institutions Politiques*, *Droit Constitutionnel*, 15e éd., Coll. U, Série Droit. Paris: Armand Colin, 1996.
- Preuss, Ulrich K. "Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution." In *Constitutionalism*, *Identity*, *Difference*, *and Legitimacy Theoretical Perspectives*, edited by Michel Rosenfeld, 140-170. Durham: Duke University Press, 1994.
- Schulz, Helena Lindholm. "Identity Conflicts and Their Resolution: The Oslo Agreement and Palestinian National Identities." In *Ethnicity and Intra-State Conflict*, *Types*, *Causes and Peace Strategies*, edited by Hakan Wiberg and Christian P. Scherrer, 229-247. Aldershot: Ashgate, 1999.
- Shiba, I. "Le Pouvoir Constituent." In *The Modern Constitution*, 97-114. Fribourg-Switzerland: University Press, 1988.
- Venter, François. "Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution." In *National Constitutions in the Era of Integration*, edited by Antero Jyränki, 9-29. The Hague: Kluwer International Law, 1999.

الدراسة الثالثة

دور الرقابة الدستورية في تعزيز دولة القانون: الحالة الفلسطينية

تنويه: قدمت هذه الدراسة ضمن الأوراق المشاركة في مؤتمر دولي نظمته وزارة العدل الفلسطينية، رام الله، بتاريخ 25-26 تشرين أول/ أكتوبر 2008.

تم توثيق هذه الدراسة باستخدام نظام شيكاغو (Chicago Manual of Style)، أسلوب «المؤلف-العنوان».

مقدمة

إن مفهوم دولة القانون الذي يشير إليه عنوان هذه الورقة بعيد كل البعد عن المفهوم الفرنسي الذي تطور منذ الثورة الفرنسية (نهاية القرن الثامن عشر) والألماني (نهاية القرن التاسع عشر). فما أتت به الثورة الفرنسية من فصل بين السلطات لم يمنح المحاكم مكانة رقابية على التشريعات التي تصدر عن البرلمان واضعاً حجر الأساس لما يمكن تسميته الدولة القانونية (Etat legal). في الوقت ذاته، لم يكن هناك اتفاق على معنى موحد لدولة القانون (rechtsstaat) بالمعنى الذي أسس له الفقه الألماني. هذا يعني بأن شعار دولة القانون بقي دون مضمون محدد في القارة الأوروبية، وذلك بسبب غياب رقابة فاعلة على القوانين التي تخالف القيم التي أجمع عليها المجتمع، ومن ضمنها تلك المواد التي تم وضعها في الدستور نفسه، والتي يعتبرها هذا المجتمع أو ذاك الضامن الحقيقي لحقوقه وحرياته الشخصية.[1]

نقيض هذا التصور موجود في العالم الجديد (الولايات المتحدة)؛ فقد جاء ذلك نتيجة اجتهاد المحكمة العليا عام 1803 (قضية ماربوري ضد ماديسون) والتي أسست لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة، والتي أجمع الفقه على اعتبارها الشرارة الأولى لانطلاقة الرقابة على دستورية القوانين، لتنتشر في أنحاء العالم منذ ذلك الحين.

مع ذلك، تلتقي الخبرة الأمريكية مع الخبرة الأوروبية من حيث غياب الضمانات الثابتة لحماية حقوق الإنسان وحرياته التي ضمنها الدستور الأميركي، إذ إن المحكمة العليا «لم تكن مكترثة بحماية حقوق الإنسان وحرياته» إلا بعد مضي وقت طويل على وجودها.[2] وقد تم ذلك بشكل أساسي – كما في الحالة الأوروبية أيضاً – في النصف الثاني من القرن العشرين،[3] أي بتلك الحقبة التي تبعت الحرب العالمية الثانية وما تبعها من وعي بما نتج عنها من ويلات وبضرورة احترام وتعزيز حقوق الإنسان من إمكانية تعسف الدولة وسلطاتها وأجهزتها.

(1) أمين عاطف صليبا، *دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة»* (طرابلس – لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002)، 39.

(2) المرجع السابق، 39. والأمثلة كثيرة على ذلك، فأحد قرارتها (عام 1875، Dred/Sott) يُعتبر السبب في إطلاق شرارة حرب الإنفصال، وقرارها المشهور لعام 1896 (Plessy V. Fergusson) عمل على تغييب المساواة تحت ضغط التمييز العنصري والذي تم تصحيحه فقط عام 1954 (قرارها المعروف بإسم Busing) حيث ألزمت السلطات بإلغاء التمييز العنصري في النقل العام وفي التعليم الرسمي.

(3) مع ذلك فهناك بعض القرارات التي تعتبر مخالفة لحقوق الإنسان المعترف بها عالمياً حيث جاء في قرار تم تبنيه عام 1992 (U.S.V. Humberto Alvarez-Machain) الذي يعطي للحكومة الأميركية الحق بخطف أي شخص من الخارج متهم بجريمة في الولايات المتحدة! المرجع السابق، 40.

إن هذه الورقة تدور حول هذا المفهوم الجديد للرقابة على دستورية القوانين والتي جاءت كنتيجة طبيعية للتطور التدريجي الذي عرفته الأنظمة القانونية والسياسية في الدول الغربية بالأساس. وإن تطورت بطريقة مختلفة في العالم القديم (أوروبا) عنها في العالم الجديد (الولايات المتحدة الأمريكية)، إلا أن الرقابة على دستورية القوانين بمفهومها الجديد جاء ليعكس التطور الذي حصل على الحركة الدستورية في النصف الثاني للقرن العشرين والتي رافقها زيادة عدد الدول من جهة والإهتمام المتزايد على المستوى الدولي بآليات وضع الدساتير للدول الحديثة النشأة وما تحتويه من آليات رقابة على احترام السلطات للدستور.

في هذا الإطار يأتي الاهتمام المتزايد بالدستور الفلسطيني (مهما كانت تسميته)، وبآليات الرقابة على دستورية القوانين، ومكانتها في تعزيز *دولة* القانون حتى وإن لم تكن هناك *دولة* بالأساس! فإذا كانت الدولة القانونية ودولة القانون تقتضي أولاً وجود دولة فإن دولة القانون بمفهومها المعاصر تتجاوز الدولة الإقليمية بالمعنى التقليدي والحديث وطرق نشأتها وتبني دستورها، بل أنها أصبحت تُقدم على أنها المدخل نحو تحقيق السيادة، كما يظهره الواقع الدستوري في فلسطين، وهو ما يثير بعض التحفظات حول إمكانية تحقيق دولة القانون بالمعنى المعاصر، قبل قيام الدولة، خارج حدود الدول الإقليمية التقليدية وبدون عنصر السيادة.

تقسم هذه الورقة إلى ثلاث أقسام رئيسية:

- حيث سنقوم أولاً بتحديد مفهوم دولة القانون وكيف تطور تاريخياً ليصل إلى المفهوم الحديث الذي يتقاطع مع الرقابة على دستورية القوانين ولا يناقضها.
- بعدها سنهتم بأساس شرعية الرقابة على دستورية القوانين في الدول المعاصرة وهو ينطلق بالأساس من تبني مفهوم مختلف للقانون، للديمقراطية وللفصل بين السلطات. وقد انعكس هذا التطور في حركة دستورية معاصرة لم نشهد لها مثيل منذ الحرب العالمية الثانية وهي مرتبطة بشكل رئيسي مع تغير المفهوم للإنسان ولحقوقه الأساسية.
- وأخيراً سنقدم الحالة الفلسطينية لغايات قراءة موضوعية لحالة إستثنائية تتقاطع مع خبرات عالمية ولكنها تختلف عنها. فتكون بمثابة الإستثناء الذي يثبت القاعدة.

الفصل الأول:

من الدولة القانونية إلى دولة القانون

تشترك الدولة القانونية ودولة القانون من حيث ضرورة تسيير شؤون الحكم بموجب القانون، وهي من الأساسيات التي تقوم عليها الديمقراطيات المعاصرة. إلا أن الدولة القانونية لا تعترف بإمكانية تحديد الإرادة العامة، كما يقررها ممثلو الشعب. في الوقت الذي كرست فيه دولة القانون لمفهوم سمو الدستور الذي احتل قمة الهرم القانوني، ويعترف بإمكانية وجود تحديدات على المشرع أيضاً، وهو بالتالي يقبل بوجود رقابة على ما يصدر من قبل المشرع.

المبحث الأول: الدولة القانونية

يطلق الفقهاء على تلك الدولة التي تعمل أجهزتها وخاصة الإدارية منها وفق القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية تسمية الدولة القانونية أو الدولة الشرعية (Etat legal) وهو الكيان التي تم بلورته في العقود التي تلت الثورة الفرنسية، وفق البرلمان الديمقراطي الحديث، أي قائمة على دستور مدون يحدد فصل السلطات ويوزع أدوارها.[4]

وتقوم الدولة القانونية بالمعنى السابق على ثلاث مبادئ رئيسية:[5]

1) **مبدأ الدستورية** (Principe de la Constitutionalité):

يقوم هذا المبدأ على مفهوم ضيق للدستور حيث يشير ببساطة إلى مجموع تلك القواعد المنظمة لشؤون الحكم أو الدستور المكتوب الذي يضع حدود عمل السلطات الحاكمة في إدارة شؤون الدولة.

2) **مبدأ السيادة في الدولة:**

وقد استندت الأنظمة السياسية إلى هذا المبدأ منذ مطلع القرن الثامن عشر، إذ أنه النواة الأساسية في تكوين سلطة الدولة وبسط سيطرتها على أفراد المجتمع للتمكن من تسيير شؤون الدولة. فبعد أن كانت السلطة الإلهية هي مصدر سلطات الحاكم ومبررها، بدأت نظريات السيادة القومية والشعبية بتحويل الاهتمام نحو المحكومين أنفسهم. إلا أن الاهتمام بمصدر السيادة بدأ يتلاشى تدريجياً لصالح التركيز على كيفية تطبيقها من قبل الحكام، ببعديها الداخلي أو الخارجي، وبالتالي بدأ التركيز على الدولة كشخص معنوي، فحل مفهوم الدولة الشخص (Etat personne) مكان النظرية المتعلقة بالسيادة الوطنية.

(4) المرجع السابق، 34-35، 54.

(5) المرجع السابق، 56-74.

3) **مبدأ سمو البرلمان** (Principle de la Suprématie du Parlement):

تماهى مفهوم السيادة من خلال ربطه بمفهوم إرادة السلطة في الدولة، وهي تنبثق في النظم الديمقراطية التمثيلية عن السلطة التشريعية، فأصبح البرلمان في ظل الدولة القانونية يتمتع بمبدأ السيادة، إذ أنه هو الذي يعبر عن إرادة الأمة وشعبها. إن مبدأ سمو البرلمان هو ركيزة الدولة القانونية، فأصبحت الديمقراطيات الحديثة تتغنى بشعار «حكم الشعب بالشعب وللشعب»، خاصة مع استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة وتفضيل النظام التمثيلي. هذا يعني بأن البرلمان حل محل الشعب؛ بكلمات أخرى، حل من يضطلع بأعباء السيادة مكان «السيد» نفسه، فتحولت السيادة القومية والشعبية إلى سيادة العدد؛ وسيادة العدد تعني إمكانية طغيان الأغلبية.

المبحث الثاني: دولة القانون

إن دولة القانون (Etat de droit) جاءت ترجمة حرفية للكلمة الألمانية (Rechtsstaat)،[6] وهي لا يجب أن تُفهم على أنها تنقض المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية بل على أنها صورة متطورة أو معمقة عنها، إذ تبقى مبادئ الدولة القانونية أساسية لقيام دولة القانون إلا أنها وحدها لا تكفي. فدولة القانون لا تعتمد فقط على مبدأ الدستورية بل تقوم على مبدأ **سمو الدستور**، والذي يمنح **تسلسل القواعد القانونية** قراءة مختلفة عما كانت عليه في الدولة القانونية. إلا أن سمو الدستور يبقى حبراً على ورق إذا ما بقي دون **رقابة على دستورية** ما يصدر عن المشرع العادي، الذي قد يتعدى على الدستور بل ويتجاوز ما ورد فيه. وهي المبادئ الثلاثة التي سنأتي على ذكرها فيما يلي:[7]

1) **مبدأ سمو الدستور:**

ينتج سمو الدستور بصورة حكمية من كونه القاعدة الأساسية التي لا يمكن لأي سلطة في إطار دولة القانون أن تتجاهلها. ويتم تفسير هذا السمو انطلاقاً من كونه صادراً عن هيئة تأسيسية قبل قيام السلطات، بل ويكون الدستور هو مصدر هذه السلطات وأساس تنظيمها (التفسير العضوي Interprétation organique)، أو لأنها تضع القواعد الدستورية الضرورية لتنظيم أصول اللعبة السياسية وتضمن حسن سير مؤسسات الدولة (التفسير المؤسسي Interprétation institutionnelle)، أو لارتباطه بإرادة الشعب الذي اتفق على نظام الحكم السياسي (التفاسير المرتبطة بالعقد الاجتماعي).

وسمو الدستور هذا يكتسب قيمة من الناحية الموضوعية لطبيعة الشؤون التي ينظمها، إلا أنه مع ذلك يحتل الدرجة الثانية بعد السمو الشكلي للدستور خاصة في ظل الحركة الدستورية المعاصرة. والسمو الشكلي يعني بشكل أساسي التمييز بين القوانين الدستورية من جهة والقوانين العادية من جهة أخرى. وهو يؤدي إلى ثبات أكبر للقواعد الدستورية حيث يُمنع إلغاء أو تعديل القوانين الدستورية إلا بقوانين دستورية مماثلة في الوقت الذي يجب ألا تتعارض فيه القوانين العادية مع القوانين الدستورية.

(6) وإن أول من أطلقها هو العلامة الألماني «Robert Von Mahl» عام 1843. المرجع السابق، 37.

(7) المرجع السابق، 74-98.

2) **مبدأ تسلسل القواعد القانونية:**

ابتدع هانس كلسن ما يسمى بهرمية القواعد القانونية، حيث تحتل القاعدة العليا أو القانون الأول (Grundnorm) قمة الهرم، ويكون هذا سبب سمو الدستور الذي تنبثق من صميمه أصلاً دولة القانون. تجدر الإشارة إلى أن تطبيقات هرمية القواعد القانونية تختلف بحسب الدولة المعنية، وهو يدخل من ضمن صلاحيات الدول السيادية بتحديد أنظمتها القانونية. وبغض النظر عن هذه التطبيقات المختلفة، يبقى القانون - كما في الدولة القانونية- تعبيراً عن الإرادة العامة، إلا أن دولة القانون تتميز بأن القانون يحافظ على مكانته في الهرم القانوني معبراً عن الإرادة العامة شريطة انطباقه مع قمة الهرم، أي مع الدستور.

3) **الرقابة على دستورية القوانين**

لقد واجه هذا المبدأ مقاومة شديدة من قبل الفقه القانوني باعتباره لمدة طويلة انتهاكاً لحرمة القانون الذي يقره البرلمان المنتخب ديمقراطياً من الشعب. كما أن اعتبار الدستور على أنه نص سياسي أكثر منه قاعدة قانونية أدى إلى تخوف الكثيرين من أن الرقابة على دستورية القوانين ستؤدي إلى انزلاق هؤلاء في صراعات وتجاذبات سياسية.

إلا أن إمكانية قيام المشرع بتعديل وتغيير القوانين بشكل مستمر بحسب الأكثرية البرلمانية قد يؤدي في المحصلة إلى المساس بالحقوق والحريات وبالضمانات الأساسية الضرورية لبقاء الدولة. من هنا يستمد وجود دستور يكون وجوده وتعديله غير مرتبطين بالأساس بالأكثرية البرلمانية من الركائز الأساسية لدولة القانون؛ وما الرقابة على دستورية القوانين إلا تلك الوسيلة لحماية تلك القواعد مما قد ينتج عن مشرع دائم التغيير.

المبحث الثالث: التمييز بين الدولة القانونية ودولة القانون

مما سبق يبدو أن الدولة القانونية ودولة القانون تقومان على أساسات مشتركة[8] هي البنى الأساسية التي قامت عليها الديمقراطيات المعاصرة والأنظمة الليبرالية:

1) فكلتاهما تقومان على **مبدأ الفصل بين السلطات**، وإن كان الفصل عمودياً في حال الدولة القانونية، حيث يكون القانون الصادر عن البرلمان على قمة الهرم، وتكون للسلطة التنفيذية مكانة دونية في خلق القواعد القانونية في الوقت الذي يتم فيه تغييب القضاء واعتباره على أنه دون السلطتين الرئيسيتين. هذا التوجه الذي عرفته فرنسا ما بعد الثورة كان طبيعياً في ظل الدور الذي قامت به المحاكم في ظل النظام السابق، والتي كانت تسمى البرلمانات، وفي ظل هيمنة الفكر القائم على اعتبار القانون، كما يصدر عن ممثلي الشعب، على أنه التعبير الأسمى للإرادة العامة. في مثل هذه الدولة، يتحول الدستور إلى نص سياسي أكثر منه نص قانوني، ويتم رفض دور المحاكم في مراجعة ما يصدر عن المشرع، باعتباره منفذاً وليس حَكماً عما

(8) المرجع السابق، 98-105.

يصدر عن ممثلي الشعب. أما في دولة القانون فالفصل بين السلطات يكون أفقياً حيث يتم وضع السلطات الثلاث على نفس المستوى من حيث ضرورة التزامها جميعاً بما يرد في الدستور. هذا يعني بأن القانون يبقى تعبيراً عن الإرادة العامة ولكن بالقدر الذي ينسجم فيه مع الدستور.

2) كما إن معظم الدساتير تحتوي على لائحة من **الحقوق والحريات العامة**. مع ذلك فإن الدولة في الحالتين – الدولة القانونية ودولة القانون بمعناها- فسرت وجودها على أنه تعبير عن حقيقة مفادها أن الدولة هي التي تقرر هذه الحقوق والحريات وهي أيضاً التي تحرسها. مما قد يؤدي إلى نتائج عكسية، حيث إن الدولة في الحالتين ستعتبر نفسها مصدر هذه الحقوق وبالتالي ستدعي حقها بسحبها بنفس طريقة التي تم فيها وضعها، فيتحول حقها بتنظيم الحقوق والحريات إلى حق منحها للأفراد أو حرمانهم منها.

3) تحقيق **التعددية السياسية** من حيث أن الأنظمة الديمقراطية تقوم على احترام حريات الأفراد وآرائهم، وبالتالي تؤسس للتعددية والتنوع والتسامح. إلا أن التعددية أيضاً قد يتم استغلالها في الدولة القانونية لتحقيق مآرب الجماعة الحاكمة، مما أدى بدولة القانون لتبني مفهوم التعددية السياسية ولكن من جانب ضرورة كبح جماع الأكثرية التي تتسلم زمام الحكم.

مع ذلك فإن **دولة القانون تختلف عن الدولة القانونية** من حيث أنها تجاوزت **مبدأ سيادة البرلمان** من جهة، ومن جهة أخرى تحويل **النصوص الموجودة بالدستور والمتعلقة بالحقوق والحريات العامة** إلى التزامات قانونية أمام المشرع.[9] وقد تم ذلك بفضل اجتهادات الجهة المخولة في الرقابة على دستورية القوانين أولاً، وبفضل دمج مثل هذه المهمة من ضمن ما تقوم به الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين ثانياً. إلا أن التاريخ أثبت أنه لا يكفي قيام المؤسسات والأنظمة لرعاية مصالح الفرد والجماعة، كما لا تكفي النصوص القانونية بمفردها لحماية حقوق الإنسان، بل إن عامل الرقابة الدائمة والفاعلة هو بنفس أهمية النصوص والمؤسسات.[10]

وقد شهد القانون الدولي والقانون الدستوري نقلة نوعية منذ الحرب العالمية الثانية، وهو ما انعكس في ظواهر مثيرة للاهتمام:

- ظاهرة ما يمكن تسميته «عولمة السلطة الدستورية»؛
- ظاهرة التقنين المتسارع للقانون الدولي (لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني)؛
- ظاهرة دسترة القانون الدولي (خاصة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني)؛
- ظاهرة تطور القانون الجنائي الدولي.

هذه الظواهر جاءت لتعكس التطور المفاهيمي الهام حول حقوق الإنسان الأساسية والذي انعكس على الحركة الدستورية أيضاً وهو ما سنقوم بتفصيله فيما يلي.

(9) المرجع السابق، 105-111.

(10) المرجع السابق، 37.

الفصل الثاني:

شرعية الرقابة الدستورية في الأنظمة القانونية المعاصرة

المبحث الأول: الرقابة على دستورية القوانين وسمو الدستور

إذا كان سمو الدستور قد غدا أساساً ومبدأ رئيساً من أسس ومبادئ الدولة القانونية، فإن أول ما يتطلبه هذا الأمر هو تقرير الوسيلة الفاعلة لضمان هذا السمو وعدم اعتداء أي سلطة عليه وبشكل خاص السلطة التشريعية، وإلا غدا هذا المبدأ أمراً نظرياً بحتاً، أو على حد تعبير الفقيه الفرنسي بوردو «لفظاً غير ذي مضمون.»[11] وهذا يعني:

- بأن الرقابة على دستورية القوانين ترتبط بالسمو الشكلي للدستور، أما السمو الموضوعي فيكتسب أهمية سياسية أكثر منها أهمية قانونية.[12]
- في الوقت نفسه، تفترض الرقابة على دستورية القانون جمود الدستور أي وجود إجراءات خاصة لتعديله تختلف عن تلك الإجراءات لتعديل التشريعات العادية.[13]

والرقابة على دستورية القوانين هي التحقق من مخالفة القوانين للدستور تمهيداً لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان تم إصدارها. هذا يعني بأنه على التشريع العادي أن يكون صحيحاً ليس فقط من الناحية الشكلية المتعلقة بإجراءات تكوينه، بل من الناحية الموضوعية أيضاً، من حيث انسجامه مع ما ورد في النص الدستوري الذي يتحول إلى نص دستوري بكل ما يحتويه من آليات حكم ومن حقوق وحريات.

لكن هذا الوضوح النظري لا يقابله وضوح من الناحية العملية:

- ففي حال لم يحترم التشريع العادي ما ورد في الدستور، هل يعتبر لاغياً وغير ملزم التطبيق منذ لحظة تبنيه أم منذ لحظة إعلان المحكمة المختصة ذلك؟ بمعنى آخر، هل يكون في قرار المحكمة إنشاء لحالة عدم السريان أم إعلان وكشف لها؟ بل هل يشكل اعتقاد إحدى سلطات الدولة بعدم دستورية بعض القوانين مبرراً لعدم احترام القانون المشكوك بدستوريته أم أن التصرف الذي يخالف القانون للاعتقاد بعدم دستوريته، حتى وإن تم إلغاء القانون المعني فيما بعد من قبل المحكمة المختصة، سيكون مخالفاً للقانون وللدستور الذي ينص على ضرورة احترام الدولة ومؤسساتها للقانون؟
- وإذا ما علمنا أن الشك في دستورية القانون لا يُعتبر مبرراً لعدم تطبيقه وأن هناك إمكانية نظرية للطعن بعدم الدستورية في المستقبل، وإن لا يعني ذلك بأن الطعن سيتم قبوله بالضرورة ولا يعني بأن المحكمة ستذهب بنفس اتجاه ادعاء الطاعن. هذا يعني بأننا مع التوجه القائل بأن القاضي فقط هو المخول بالامتناع عن تطبيق قانون ما بحجة مخالفته للدستور وليس الإدارة إلا إذا نص القانون على غير ذلك. وفي حال وجود محكمة مختصة يمتنع القاضي العادي، غير الدستوري، من الرقابة على دستورية القوانين ويلزم بتطبيقها إلى أن تبت المحكمة الدستورية بعدم دستورية القانون المشكوك فيه.
- لكن ما العمل عند عدم تطبيق إحدى السلطات أو الإدارة لنص قانوني بحكم أنه مخالف للدستور؟ تنعكس الآية ويصبح من مهمة المحكمة الدستورية عند توجيه الطعن البت في تلك القضية والنظر في ادعاء الإدارة بعدم دستورية القانون الذي امتنعت الإدارة عن تطبيقه.

لتجاوز هذه الإشكاليات العملية المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، يدعي الباحث بأن الحل يكمن ليس في مراجعة آليات محددة كأنها حلول سحرية بل عن طريق مراجعة مفاهيمية لدور الرقابة على دستورية القوانين، خاصة في ظل المفهوم الجديد للفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين والفصل بين السلطات

إننا نقر بشرعية التساؤل حول ما إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة خاصة، إن كانت على شكل مجلس أو محكمة، مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات؟ والأسباب الموجبة لذلك كثيرة:

1) فكيف يمكن لقضاة (غير منتخبين) إلغاء قرار صادر عن ممثلي الشعب؟!
2) وكيف للقاضي المخول بتطبيق القانون وتنفيذه أن يقوم بالحكم على القانون نفسه؟!
3) أوليس في هذا اعتداء على البرلمان في أداء مهامه التشريعية وبالتالي امتهان لإرادة الأمة وسيادتها؟

وفي فرنسا، بلد سايس (Sieyès) الذي يرفض تقييد إرادة الأمة، كان من الطبيعي أن يتم التوجه إلى رقابة سياسية على القوانين كطريقة وقائية لصدورها، وهي بالتالي لا تشكل مشكلة مفاهيمية كون

(11) نعمان أحمد الخطيب، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري* (عمان: دار الثقافة، 2008)، 532.

(12) ماجد راغب الحلو، *النظم السياسية والقانون الدستوري* (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، 431؛ الخطيب، *الوسيط*،532.

(13) الخطيب، *الوسيط*، 547.

المشروعات لم تكمل بعد إجراءات الصدور والنفاذ، وبالتالي تُعامل مراجعة المجلس الدستوري وكأنها من بين الإجراءات الشكلية والشروط الضرورية لتبني بعض القوانين، سواء تلك التي تتم رقابتها قانوناً أو تلك التي تتم رقابتها بطلب يقدم ممن يخولهم الدستور بذلك. إلا أن القوانين متى ما تم إصدارها، لا يملك المجلس ولا أي جهة أخرى تعديل القوانين بتغيير النص المخالف للدستور، سوى تلك الجهة التي أصدرت القانون وضمن الإجراءات الخاصة. كما إن المجلس الدستوري يرفض التدخل في مشاريع القوانين التي يتم عرضها على الشعب باستفتاء بحجة أنه غير مخول للوقوف أمام إرادة الأمة.[14]

يمكن الرد على الاعتراضات الثلاثة السابقة كما يلي:[15]

1) باسم المفهوم الجديد للفصل بين السلطات، والذي يتجاوز الفصل الجامد بمعنى الاستقلالية والتخصص بل بمعنى التعاون والرقابة المتبادلة، بكلمات أخرى بمعنى عدم استحواذ أي جهة كانت (مؤسسة أو شخص) لأحد أو جميع السلطات مركزة في ذاتها.
2) كما إن القاضي عند رفضه تطبيق القانون فهو لا يقوم بذلك اعتباطياً بل في سبيل تطبيق قاعدة أسمى ضمن مفهوم هرمية التشريعات ويُغلبها على قاعدة أدنى.
3) كما إن الدستور يُعبر عن إرادة الأمة العليا، وبالتالي فإن الرقابة على دستورية القوانين هي إعلاء لها وليس انتقاصاً.

بكلمات أخرى، يعكس هذا التصور ما نادى به هاملتون (في مقالاته الفدرالست لعام 1778) بأنه عندما تفضل المحاكم نص الدستور على نص القوانين فهذا لا يعني أن السلطة القضائية هي أعلى من السلطة التشريعية، بل فقط أن سلطة الشعب هي أعلى من السلطتين.[16] هذا يعني بأن قيام القاضي بالرقابة على دستورية القوانين يعني تطبيق المفهوم الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات، وتطبيق مبدأ هرمية القواعد القانونية، وإعلاء للإرادة العامة كما وردت في الدستور. ومن هنا فإن قيام المحكمة القائمة على قمة الهرم القضائي في بلد ما، المحكمة العليا، بهذه المهمة،[17] لا يجب أن يثير إشكالية مفاهيمية. القضية تصبح أكثر تعقيداً عند إناطة هذه المهمة إلى محكمة خاصة، المحكمة الدستورية. خاصة إذا ما علمنا أنها النزعة الأكثر شيوعاً في الدول المعاصرة. فما هي طبيعة ومصدر سلطاتها؟ وما هي علاقتها بالسلطات الثلاث وخاصة بالسلطة القضائية؟ أليس من الممكن أن تتحول إلى آلية قضائية وقانونية لتحقيق أهداف سياسية؟

(14) إن تمييز المجلس الدستوري إلى مشرع قانون يتم تبنيه بالاستفتاء عن مشروع قانون يتم من قبل من ينوب عن الشعب، البرلمان، يعني بالضرورة إعطاء إرادة الأمة قوة أسمى من تلك التي يعبر عنها من ينوبون عنه.

(15) الحلو، *النظم السياسية*، 441-442.

(16) صليبا، *دور القضاء*، 118.

(17) كما هو متبع حالياً في الولايات المتحدة (والتي تبنتها بعض الدول الأخرى القليلة) للرقابة اللاحقة لصدور القانون.

يدعي الباحث هنا بأن هذا التشكيك المفاهيمي في مكانة ودور المحكمة الدستورية عند بعض الفقهاء ما هو إلا نتيجة لعدم إعطاء الحركة الدستورية المعاصرة منذ الحرب العالمية الثانية مكانتها في التحليل والتفكير الدستوري. فالنظريات التي تطورت منذ ذلك الحين تمنح الرقابة على دستورية القوانين شرعية مختلفة عن النظريات التقليدية، وهو ما سنقوم بتفصيله في المبحث الثالث. نكتفي حالياً بالإشارة إلى أن إنشاء محكمة مختصة تكون مهمتها الرقابة على دستورية القوانين تتم في العادة بعد إنشاء محكمة مختصة من خلال تشريع يقره البرلمان أي عن طريق القانون الصادر عن ممثلي الشعب، وهو بالتالي يعبر عن إرادة المشرع نفسه، بل وأحياناً يعبر عن إرادة السلطة الدستورية التأسيسية نفسها. بكلمات أخرى، ما الرقابة الدستورية إلا استحداث أتت به الإرادة الشعبية نفسها وحددت صلاحيات المحاكم المختصة بذلك عن طريق الدستور أو القانون.[18]

المبحث الثالث: الرقابة على دستورية القوانين والديمقراطية

يقوم الاعتراض الرئيسي على مفهوم الرقابة على دستورية القوانين من خلال تحيز بعضهم للقانون الصادر عن ممثلي الشعب ورفضهم المطلق لجعل القانون الذي يتميز بتجرده وعموميته خاضعاً لرقابة سلطة خارجية. هذا المفهوم التقليدي للقانون قد تم تجاوزه، فمن ناحية اقتضت الحاجة في سبيل الحفاظ على سمو الدستور أن يقوم القاضي العادي بالرقابة على دستورية التشريعات، وذلك عن طريق امتناعه عن تطبيق القانون الذي يخالف النص الدستوري (الرقابة اللامركزية)، في الوقت الذي تبنت فيه معظم الدول أسلوب رقابة مختلفة (الرقابة المركزية) عن طريق مجلس خاص يراقب على دستورية القوانين قبل إصدارها أو عن طريق محكمة خاصة تُعنى بالرقابة على دستورية القوانين السارية.

لكن المفهوم الحديث للقانون يتقاطع مع مفهوم الرقابة على دستورية القوانين،[19] إذ أن الفقه القانوني بدأ يتصدى للمفهوم المطلق للقانون في الوقت الذي تم إثبات أن صفة العدالة ليست نتيجة حتمية للقانون، فأصبح النص الدستوري هو مرجعية وإطار القانون عن طريق توضيح إطار العلاقة بين الحكام والمحكومين، ولضمان عدم تجاوز المشرع لصلاحياته عن طريق تحديد الحريات المرتبطة بالإنسان. والآلية التي تعمل على الموازنة ما بين حقوق الإنسان وحرياته التي ضمنها الدستور والمصلحة العامة هي الرقابة على دستورية القوانين.

بهذا المعنى، لا يوجد تعارض بين الرقابة على دستورية القوانين والديمقراطية.[20] فمفهوم الديمقراطية على أنها حكم الشعب لنفسه (أي عن طريق ما يسمى الديمقراطية المباشرة في

(18) المرجع السابق، 114.

(19) المرجع السابق، 139-140.

(20) المرجع السابق، 142-150.

الحكم) لم يعد يطبق في عصرنا هذا. كما أن الديمقراطية تتخطى الوسائل والآليات المعتمدة في تطبيقها، لأن الديمقراطية هي فكرة وهدف بحد ذاتها لا يؤطرها تطبيق من هنا ومن هناك، فغاية الديمقراطية هي توفير الشروط المادية التي تجعل الإنسان قادراً على التمتع بحقوقه المعترف بها. هذا المفهوم للديمقراطية يتجاوز المفهوم الكلاسيكي الذي يقوم على اعتبارها وسيلة لتحقيق التداول السلمي للسلطة لتصبح تحقيق وصون الحريات اللصيقة بالطبيعة البشرية للإنسان.

إن هذا التغيير المفاهيمي يعكس تغييراً في النظرة إلى الديمقراطية من كونها وسيلة إلى كونها قيمة قائمة بذاتها بحيث تأتي في أولوياتها الحرية والمساواة للمواطن. وهو ما سماه بعض الفقهاء على أنه مرور من الديمقراطية الكلاسيكية التي تجسد الديمقراطية التمثيلية للدخول في إطار جديد للديمقراطية التي أصبحت تعرف **بالديمقراطية المتواصلة**،[21] وهي فعل متجدد متواصل يفترض بها أن تخرج من شعارها الكلاسيكي الستاتيكي إلى مواكبة التطور الذي يطاول القيمة التي تسعى الديمقراطية للحفاظ عليها، في ظل الأنظمة الحديثة، أي قيمة الإنسان.

هذه المكانة المركزية للإنسان في الديمقراطية لا تعني ضمان حرياته فقط بل تحقيق العدالة أيضاً، وهو ما يميز الديمقراطية عن الليبرالية بعد أن كانتا تقدمان في كثير من الأحيان على أنهما لصيقتان لا تفترقان.[22] وبهذا المعنى، لا تتعارض غائية الديمقراطية مع الرقابة على دستورية القوانين، إذ إن الأخيرة تساهم في تأمين حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في الوقت الذي تعمل على تحقيق العدالة الدستورية.

- فهل من وسيلة أفضل من الرقابة على دستورية القوانين لحماية الإنسان ضمن هذا المفهوم الحديث للديمقراطية؟
- وهل من سبيل أفضل منها لتحقيق العدالة عن طريق حماية الأقليات وتأمين المساواة لحقوق هؤلاء الذين لا يشاطرون الأغلبية في تطلعاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلا من خلال رقابة تفرض على قوانين هذه الأغلبية؟
- بكلمات أخرى، هلى توجد وسيلة أفضل من الرقابة على دستورية القوانين لتجاوز أزمة الديمقراطية القائمة على أنها حكم الأكثرية؟

(21) (Démocratie continue) وهي التي نادى بها لأول مرة Dominique Rousseau والتي عرضها G. Vedel.

(22) فالديمقراطية والليبرالية وإن انسجمتا في البداية على أساس أن كلتيهما انطلقتا من نقطة من مشتركة هي تأمين العدالة للفرد إلا أنهما سرعان ما انحل توافقهما من خلال طريقة الديمقراطية في النظر إلى حقوق الفرد وحرياته وطريقة تحقيقها. من خلال مبادئ الفردية أم من خلال المجتمع؟ تقوم الليبرالية باستئصال الفرد من الجسم العضوي وتجعله يعيش خارج رحم الأمة مقحمة إياه في عالم المجهول المملوء بالمخاطر والقائم على الصراع من أجل البقاء. أما الديمقراطية فتعيد ربطه ثانية بالآخرين من أمثاله حيث تتوافر فرصة بناء المجتمع في اتحادهم، لا ككل عضوي، بل كتآلف واجتماع بين أفراد أحرار (صليبا، *دور القضاء*، 144).

خاتمة

أكتفي بهذا الجزء بطرح الكثير من التساؤلات وتقديم القليل من الإجابات، إذ أن أملي هو أن تشكل هذه الأسئلة بداية لنقاشات واسعة تؤدي في المحصلة إلى تحقيق الانسجام بين ما نفكر به على المستوى النظري وبين ما يتم على المستوى العملي والواقعي.

- فإذا كانت مهمة الرقابة على دستورية القوانين هي إعلاء الإرادة الشعبية كما وردت في الدستور وتحقيق مبدأ سمو الدستور، فهل جاء القانون الأساسي ليعكس إرادة شعبية فلسطينية؟ وعن أي شعب نتحدث؟ وهل جاءت آليات وضعه لتعكس هذه الإرادة وكيف؟ ما الذي يعطي القانون الأساسي مكانته؟ فإذا أثبتنا أن طريقة تبنيه لا تعطيه هذه المكانة، هل يمكن اعتبار طريقة تعديله؟ هل تكفي أكثرية الثلثين لمنحه المكانة التي ندعيها له في الوقت الذي توجد فيه قوانين أخرى تتمتع بهذا النوع من الحماية عن طريق فرض إجراءات خاصة لتعديلها؟
- وإذا كانت صلاحية المحكمة الدستورية الأساسية هي الرقابة على دستورية القوانين وغيرها من التشريعات، فهل تشير كلمة دستورية إلى القانون الأساسي دون غيره من النصوص؟ إذا كان الجواب هو نعم، فالقانون الأساسي تحول إلى دستور بكل معنى الكلمة، والسلطة الفلسطينية إلى دولة كاملة السيادة لا تعترف بنظام آخر قانوني أو سياسي غير المنبثق عنها؛ حينها يحتل القانون الأساسي قمة سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة، وتحظى جميع القواعد التي تحتويها على الحماية عن طريق الرقابة الدستورية ما دامت موجودة في ذلك النص.[23]
- لكن الواقع يناقض ما سبق، بل أن السلطة الفلسطينية نفسها لا تدعي ذلك ولا حتى نصوص القانون الأساسي. فهل ما يرد في القانون الأساسي يسمو أصلاً عن باقي التشريعات السارية في الأراضي الفلسطينية؟ وإذا كان كذلك من الناحية النظرية، فما هي مكانة الحاكم العسكري الإسرائيلي وما ينتج عنه من أوامر سارية على الكثير من الأراضي والشعب الفلسطيني؟ بل ما هي مكانة ودور ما يصدر عن ممثلي الشعب الفلسطيني، منظمة التحرير والميثاق الوطني وإعلان الاستقلال؟ هل تبني القانون الأساسي يعني انتهاء العمل بالدساتير التي كانت سارية على الأراضي الفلسطينية والأوامر العسكرية؟
- هل ستمتد الرقابة على دستورية القوانين إلى التشريعات التي كانت سارية قبل قيام السلطة الفلسطينية والتي كانت مطابقة للدساتير السارية في حينه؟ ماذا عن الأوامر العسكرية الصادرة عن الحاكم العسكري والتي اعترفت السلطة الفلسطينية ضمنياً باستمرار العمل فيها حتى تعديلها والتي قبلتها منظمة التحرير صراحة من خلال اتفاقيات أوسلو؟
- من الأدوار الأساسية للمحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري هو الرقابة على المعاهدات الدولية

(23) الخطيب، *الوسيط*، 538.

ضمن إجراءات المصادقة على المعاهدات؛ ففي الحالة الفلسطينية، تقع مهمة المصادقة على المعاهدات من قبل الفاعل الدولي المعترف به، بصفته حركة تحرر، ألا وهو منظمة التحرير، فهل هذا يعني بأن المحكمة الدستورية سيكون لها مهمة رقابية على المعاهدات الدولية وكيف سيتم تبرير ذلك؟ وإذا كان الجواب هو لا، فهل هذا يعني بأن المعاهدات الدولية التي تقرها منظمة التحرير سيكون لها صفة الفوق دستورية؟ بالمقابل هل سيكون للمحكمة الدستورية دور في مراجعة مدى ملائمة القوانين الفلسطينية والتشريعات الأخرى مع الاتفاقيات الدولية إذا ما اكتسبت الأخيرة قيمة فوق دستورية؟

- إذا ما علمنا بأن قيام القاضي العادي بدوره الرقابي على دستورية القوانين (كما حصل في الولايات المتحدة) بدون وجود نص يخوله بذلك كان ممكناً بسبب عدم وجود هيئة مختصة تقوم بهذه المهمة. لكن، في حال وجدت مثل هذه الهيئة، هل يحق للقاضي الفلسطيني الامتناع عن تطبيق قانون بحكم أنه غير دستوري إذا لم ينص القانون الأساسي أو قانون المحكمة الدستورية العليا على ذلك؟

- ماذا عن الرقابة على أعمال الإدارة والقضاء؟ فإذا كان صحيحاً بأن سلطات المحكمة الدستورية تجاه ما ينتج عن سلطات الدولة الثلاث هو تحقيقاً لمبدأ الفصل الأفقي بين السلطات، التي تستمد جميع سلطاتها من القانون الأساسي وتتقيد به. فما هو حال القضاء الديني والشرعي؟ هل سيكون للمحكمة الدستورية العليا دور رقابي على ما ينتج عن هذه المحاكم من قرارات؟ إذا كان الجواب هو نعم، برأيي فهو ثورة سيفوق أثرها أكثر بكثير مما نتخيل. كذلك الأمر بالنسبة للمحاكم العسكرية التي ما زالت تطبق قانون العقوبات الثوري. فهل ستمتد صلاحيات المحكمة الدستورية الرقابية للرقابة على ما ينتج عن هذه المحاكم من قرارات؟

يعتقد الباحث بأن قضية المحكمة الدستورية تتجاوز قضية التعيين لشخصية القضاة بقدر تأكيد مبدأ سمو القانون الأساسي، وهو ما لا نريد أن نقوله صراحة لأنه يعني التخلي وللأبد عن المنظمة والشتات لصالح مؤسسات الداخل والشرعية المرتبطة بالانتخابات التي تمت في الضفة الغربية وقطاع غزة. عكس ذلك يعني إعطاء المحكمة الدستورية دوراً فوق القانون الأساسي، معتمدة على ما يصدر عن منظمة التحرير بل وانطلاقاً من حق تقرير المصير، وهو ما قد يعني تجاوز المحكمة الدستورية للغاية الآنية منها وهو تجاوز لما ورد في القانون الأساسي بالمعنى الدقيق وفي قانون المحكمة الدستورية العليا.

إن واقع السلطة الفلسطينية المحدود واستمرار الاحتلال الإسرائيلي من جهة، وما صدر ويصدر عن منظمة التحرير، مع استمرار تشتت الفلسطينيين في الدول العربية من جهة أخرى، قد يوحي بأن القانون الأساسي ليس إلا جزء من تلك المرجعيات التي ستعتمد عليها المحكمة الدستورية في بيان دستورية القوانين مما يمنحها دوراً أسمى مما يُعتقد، بل إنها قد تكون حلقة الوصل بين المنظمة والسلطة، بين المرحلة الانتقالية والدولة، بين الأراضي الواقعة تحت الحكم الذاتي والأراضي التي ما زالت تحت الحكم الإسرائيلي المباشر أو غير المباشر.

لائحة المراجع:

- الحلو، ماجد راغب. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005.
- صليبا، أمين عاطف. *دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة»*. طرابلس - لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002.
- الخطيب، نعمان أحمد. *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*. عمان: دار الثقافة، 2008 .

الدراسة الرابعة

صناعة الدستور وبناء الدولة:
إعادة تعريف الشعب الفلسطيني

تنويه: نشرت هذه الدراسة في كتاب صادر عن معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، عام 2011.

التوثيق: عاصم خليل، صناعة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني. في: *البحث عن الدولة الفلسطينية: الانعكاسات القانونية والسياسية والاقتصادية*. وقائع المؤتمر المنعقد في معهد الحقوق بتاريخ 25 تشرين الأول 2011، 29-46. بيرزيت: معهد الحقوق، 2011.

تم توثيق هذه الدراسة باستخدام أسلوب توثيق OSCOLA.

مقدمة

لقد بات الدستور يُعتبر، في العصر الحديث، أنسب الأدوات القانونية التي تكفل استدامة التوافق السياسيّ بين الهيئات والجماعات والأفراد الذين يشكّلون الدولة. ويسعى الدستور إلى ضمان احترام هذا العقد الاجتماعي الذي يتمسّك به الأفراد والجماعات من أجل وضع حدٍّ للتوجّه القائم على استعادة الحقوق عن طريق العنف والعمل على تحصيلها واستردادها من خلال القانون. ولذلك، يُنظر إلى الدستور الحديث في حالاتٍ كثيرةٍ باعتباره العمل الأخير الذي تؤدّيه الثورة القائمة.[1]

ولا تشكل صياغة الدستور، في السياق الفلسطيني، نتيجةً مترتبةً على إقامة الدولة، وإنما تُعتبر جزءًا من مجموعةٍ من الشروط المسبقة التي يتعين استيفاؤها بغية إنجاز هذا العمل. وبعبارةٍ أخرى، فقد بات العمل على إقامة الدولة الجديدة عن طريق فرضها كأمرٍ واقع، إن لم يكن إقامتها باستخدام القوة، أمرًا يستحقّ النظر والدراسة. وتثبت الحالة الفلسطينية مدى أهمية التعاطي مع هذه المنهجية في إعداد الدستور وإقامة الدولة والمخاطر المتمخضة عنها في ذات الوقت. ويتوجّب على الفلسطينيين، لكي يتمكنوا من إقامة دولتهم، أن يثبتوا لأسرة المجتمع الدولي أنهم يتوخّون الجدية في توجّههم نحو تبنّي الديموقراطية الليبرالية وسياسة السوق الحر. ويجب عليهم كذلك أن يثبتوا إرادتهم وجدّيتهم في مساعي الإصلاح التي ينفّذونها. وبعبارةٍ أخرى، ينبغي على الفلسطينيين إثبات استحقاقهم للدولة وجدارتهم بها، وهو ما لم يَعُدْ يُعتبر جزءًا من حقّهم في تقرير المصير.

لقد كان العمل على صياغة الدستور يرتبط في بادئ الأمر بـ«الدولة الفلسطينية» التي أعلن الفلسطينيون إقامتَها في العاصمة الجزائرية في العام 1988. ومع ذلك، فلم تَظهر المسودات الأولى من الدستور الفلسطيني إلا بعد إبرام اتفاقيات أوسلو مع إسرائيل، وهو ما أدّى إلى بروز القيود التي فرضتها هذه الاتفاقيات في نص هذا الدستور، إلى جانب الوقائع الجديدة التي تولّدت عنها. ومن ناحية أخرى، لا يشكّل القانون الأساسيّ دستورًا لدولة تتمتع بالسيادة على إقليمها، بل إنه يُعتبر قانونًا مؤقتًا سوف يتمّ استبداله بالدستور حالما (وإذا ما قُدِّر أن) تُقام الدولة.[2] ومع ذلك، يعتبر إعداد الدستور خطوةً على صعيد العمل على إقامة الدولة. وقد تمّ إعداد ثلاث مسودات من الدستور الفلسطيني وعرضها للنقاش العام (في العامين 2001 و2003). وقد كان هذا الدستور والدور المتوخّى منه وتوقيته والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها مناط هذا النقاش العام.

وبعد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006 وفوز حركة حماس فيها، دأبت الأطراف السياسية على الإشارة إلى الدستور (أو، بعبارةٍ أدقّ، إلى القانون الأساسي) والاحتكام إليه. وعندما احتدم النزاع بين هذه الأطراف، جرى توظيفُ القانون الأساسي باعتباره معيارًا لتحديد السلطات

(1) U. K. Preuss, 'Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Constitution' in M. Rosenfeld (ed), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives* (Duke University Press, Durham-London 1994) 145.

(2) تنصّ المادة (115) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003 على ما يلي: "يُعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ.»

والصلاحيات التي تتولاها تلك الأطراف وتوضيحها، ولكن لم يكن هناك من إجماعٍ حول الأحكام المُلزِمة التي احتكمت إليها الأطراف المتنازعة. وفي الحالات التي رجعت فيها هذه الأطراف إلى نفس الأحكام التي جاء بها القانون الأساسي، فهي لم تكن تتقاسم التفسير ذاته لتلك الأحكام في أغلب الأحوال. وأيًا كان الأمر، فقد كان هناك أمرٌ واحدٌ لا لبس فيه، وهو أن الحاجة كانت مُلِحّةً لإيجاد حلٍّ لهذا النزاع الداخليّ عن طريق الحوار ومن خلال المؤسسات التي تمارس عملها على الوجه المطلوب من أجل تحاشي المواجهات بين الأفراد والجماعات التي قد تتبنّى أيديولوجياتٍ وأولوياتٍ ومصالح متباينة.

وفضلاً عن ذلك، كانت الحاجة تفرض نفسها لإيجاد مخرجٍ من المأزق السياسي الذي نجم عن الأجندات المختلفة التي تبنّاها المجتمع الدولي والشعب الفلسطيني على حد سواء. وفي الواقع، فقد أثبت اختيار الناخبين الفلسطينيين الذي جاء بحركة حماس على رأس سدّة الحكم في مؤسسات السلطة الفلسطينية هشاشة التوازن القائم بين الشرعية الدولية والداخلية التي تَسِمُ الزعماء السياسيين. كما برزت، في هذا المقام، حاجةٌ ماسةٌ للعثور على حلٍّ يكفل الحدّ الأدنى من الصفة القانونية لهذه الحركة التي باتت تمسك بزمام السلطة، وهي صفةٌ لم تكن تستند بصورةٍ حصريةٍ إلى اختيار الأغلبية من جمهور الناخبين فحسب، وإنما إلى الطريقة التي سيُحكَم بها الشعب كذلك، وذلك من خلال احترام حقوق الأفراد والأقليات ومن خلال تشجيع التعايش السلمي بين الشعوب والدول على وجه التحديد.

بعد إبرام اتفاق مكة بين الفصائل الفلسطينية الرئيسية في شهر شباط/فبراير 2007، اختار الفلسطينيون حلاً خارج إطار القانون، وخارج نطاق الترتيبات الدستورية، حيث دأبت هذه الفصائل على الإشارة إلى ما يُسمّى الوحدة الوطنية أو التوافق الوطني. وكان هذا الاتفاق يشبه ترتيبًا عشائريًا بين الفصائل المذكورة وكان يقوم على أساس إعادة تقسيم الحيّز العام بين الفصائل السياسية. وكان يبدو أن الإصلاح والتغيير المتوقَّعين يعنيان إعادة تأهيل المواقف القديمة والمتنافرة وإخراجها في ثوبٍ جديد. وكانت النتائج التي رتّبها هذا الاتفاق على النظام والمؤسسات الفلسطينية من الخطورة بمكان. فقد انتقل الفلسطينيون من حالة المؤسسات والقطاع العام وقوى الأمن التي كانت تصطبغ بلونٍ واحدٍ إلى حالةٍ تعدّدت فيها أطياف هذه الجهات واتّسمت بقدرٍ لا يُستهان به من التسييس. ولم تكن الصفة المهنية والصالح العام المرجعية التي جرى الاحتكام إليها في كلتا الحالتين.

تفترض هذه المقالة أن التباينات الدستورية والمؤسساتية التي تعرّج عليها أعلاه أسهمت في إحداث الشرخ والانقسام بين الفصائل والأراضي والروايات الفلسطينية خلال العام 2007، وذلك بعد سيطرة حركة حماس على مقاليد السلطة في قطاع غزة المحتلّ. فمنذ ذلك الحين، لم تفتأ الفصائل الفلسطينية ترجع إلى ذات أحكام القانون الأساسي، وتفسّرها بصورٍ متباينةٍ في كثير من الحالات، من أجل تبرير أعمالها وقراراتها. فقد كان استخدام القانون – كما هو الحال السائد في التاريخ الفلسطيني الحديث – من أجل توفيق الأهداف السياسية ومواءمتها معه، وهو ما أفضى إلى تعطيل العمل على إقامة الدولة وشلّه. ومع ذلك، فلم تكن المواجهة التي اندلعت بين الفصائل الفلسطينية تتمحور حول الأهداف السياسية فحسب، بل إنها كانت مرتبطةً، كما تفترض هذه المقالة، بتطلعات تلك الفصائل وأهدافها ورؤيتها الوطنية.

المحور الأول:

«نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]»

ينبغي لنا، لكي نتمكّن من تبيان حقيقة إنشاء نظام قانونيٍّ جديد، أن نرجع خطوةً إلى الوراء، وذلك إلى السلطة التي تنشئ هذا النظام وأن نقف على الفعل الذي يقف وراء إنشائه. وهذه هي النتيجة البسيطة التي صاغها سييس (Sieyès) – وهو أول من قدّم نظريةً معقدةً وثوريةً للسلطة التأسيسية (constituent power) – «يفترض الدستور قبل أيّ شيء وجود سلطة تأسيسية» (*'suppose avant tout un pouvoir constituant une constitution'*). وذلك على خلاف السلطات الأخرى التي يتم تشكيلها بموجب الدستور نفسه.[3] ومع ذلك، تعني نفس الحقيقة التي تنطوي على الإقدام على فعل التأسيس الذاتي (*self*-constitution) أن يتظاهر «شخص ما» بأنه يتحدث بالنيابة عن ذاته أو باسمه (وهنا مكمن التناقض). وبعبارةٍ أخرى، ينكشف وجود الذات من خلال تمثيلها.[4] وبالتالي، يتحوّل السؤال من ماذا أو من «نحن» في مقولة «نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]» إلى ماذا أو من تمثل «نحن» هذه.

يفترض كاتب هذه المقالة بأن كلاً من اتفاقيات أوسلو وإنشاء السلطة الفلسطينية على أجزاء من الأراضي الفلسطينية المحتلة أعاد إحياء هذه المسألة. ويوحي المصطلح الذي نستخدمه في هذا المقام (إعادة إحياء) بأنه لا يشير إلى انطلاق عملية أوسلو. ففي واقع الأمر، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعيّ والوحيد للشعب الفلسطيني، تحديات على مدى عقود من قِبَل أطراف مختلفة ادّعت بأنها تمثّل أبناء الشعب الفلسطيني، وذلك بدءًا من المجتمع الدوليّ (وهو ما تمثّل بفرض الانتداب على فلسطين، وخطة التقسيم، وغيرهما) وانتهاءً بالدول العربية (ولا سيما الأردن، ومصر بطريقة غير مباشرة، من خلال الحركة القومية العربية التي اتّخذت أشكالاً وهيئاتٍ متباينة).

(3) ورد هذا الاقتباس في كتاب: K. Gözler, *Pouvoir Constituant* (Ekin Kitabevi, Bursa 1990) 2.

وكان إيمانويل جوزيف سييس (Emmanuel Joseph Sieyès) الذي عاش بين العامين 1748 و1836 من رجال الثورة والدولة في فرنسا. كما كان رجل دين قبل اندلاع الثورة الفرنسية وكان يُعرف بالقس سيسس. للاطّلاع على المزيد من التفاصيل حول النظرية التي وضعها سييس، انظر:

A. Khalil, *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case* (PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn, Fribourg 2006); G. Jellinek, *L'Etat Modern et son Droit* (first part *Théorie Générale de l'Etat,* Paris 1911); P. Comanducci, 'Ordre ou Norme? Quelques Idées des Constitution au XVIII siècle' in M. Troper and L. Jaume (eds), 1789 *et l'Invention de la Constitution (Actes du colloque de Paris organisé par l'Association Française de Science Politique* 2,3 *et* 4 *mars* 1989*)* (Bruylant, Bruxelles 1994) 23-43; Claude Klein, *Théorie et Pratique du Pouvoir Constituant* (PUF, Paris 1996); R.Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (Vol. II, CNRS, Paris 1922).

(4) Hans Lindahl, 'Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood' in Martin Loughlin and Neil Walker (eds), *The Paradox of Constitutionalism* (Oxford University Press, Oxford 2007) 17-21.

وفضلاً عن ذلك، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية تحديات جمّةً بصفتها ممثلاً للشعب الفلسطيني مع اندلاع الانتفاضة الأولى، وذلك كردة فعل أصيلة من جانب أبناء الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة تجاه وحشية الاحتلال وقسوته والدور البارز الذي باتت «الجماعات الإسلامية»، ولا سيما حماس، تضطلع به في ذات الوقت الذي لم تكن ممثَّلةً فيه في المنظمة.

ومع إبرام اتفاقيات أوسلو، دخلت منظمة التحرير الفلسطينية، ومن خلال السلطة الفلسطينية، في تواصلٍ مباشرٍ للمرة الأولى في تاريخها مع أبناء الشعب الفلسطيني القاطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة ومع النظام القانوني الساري فيها. ومع ذلك، كان الاعتراف بدولة إسرائيل يعني بصورةٍ غير مباشرةٍ الاعتراف بالمواطَنة الإسرائيلية التي يتمتّع بها ما يربو على مليون فلسطينيّ، وهو ما يُفضي إلى استبعادهم وإقصائهم عن «نحن» التي تمثلها منظمة التحرير الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عملت اتفاقيات أوسلو على تبني معظم الأفعال غير القانونية التي كانت تنفّذها إسرائيل وتنتهك أحكام القانون الدولي بها. كما كان يعني تسليم منظمة التحرير الفلسطينية بترك قضايا اللاجئين والقدس والحدود والمستوطنات الإسرائيلية إلى مرحلةٍ لاحقةٍ من المفاوضات القبول بتقسيم الأرض والشعب والنظام القانوني الفلسطيني. وقد فرض هذا التقسيم تحدياتٍ أمام انفراد منظمة التحرير الفلسطينية بالتمثيل الذي تتولاه لأنها كانت، وما تزال، عاجزةً عن الاضطلاع به بحكم الواقع وبحكم القانون.

تبيّن الفقرات التالية كيف أن نوع العلاقة التي كانت قائمةً بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية تحولت من هيمنة تامة إلى فصلٍ خجول، ومن ثم إلى هيمنة مؤسسات السلطة على المنظمة نفسها. وتجدر الإشارة إلى «العلاقة» عوضًا عن «الفصل» مبرِّرًا لها في حقيقة أن المنظمة حاولت، كما سنبيّن ذلك أدناه، أن تنأى بنفسها عن «وليدها» الذي شكّل ثمرة الاقتران الغريب (بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل). فبطريقة ما، لم تستطع السلطة الفلسطينية وإسرائيل أن تتصرّفا على نحوٍ مغايرٍ لأنهما قد تُضطَّران إلى إقصاء المنظمة، وذلك في ذات الوقت الذي لم تكونا تريدان فيه الوصول إلى هذا الأمر. بل إن البعض يذهب إلى أبعد من ذلك، حيث يفترض بأن عملية السلام برمّتها كانت تمثل المخرج الوحيد لـ«منظمة التحرير التي كانت تشارف على الموت» في مطلع العقد التاسع من القرن الماضي لأسبابٍ مختلفة تقع خارج إطار هذه الورقة. ولكن السلطة الفلسطينية عملت على استبدال منظمة التحرير بصورةٍ تدريجيةٍ في العديد من المجالات، كما سنوضّح ذلك في ثنايا هذه الورقة.

تشير الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في شهر شباط/فبراير 2006 إلى المرحلة التي أُعيدَ فيها إحياء قضية منظمة التحرير الفلسطينية – السلطة الفلسطينية. ولكن ما تلا هذه الانتخابات يشكّل عودةً إلى الأصول، أي إلى المنظمة. وقد تأتّت هذه العودة بسبب الرغبة في الالتفاف على مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي باتت حماس تهيمن عليها. كما تشير الانتخابات المذكورة إلى المطالب المتزايدة التي باتت تنادي بإصلاح منظمة التحرير الفلسطينية، أو استبدالها أو حتى حلّها. ولكن ما تَبِع

الانتخابات التشريعية الثانية لم يكن بسبب نتائج الانتخابات نفسها، بل أن الواقع الذي نجم عنها أظهر أعراض مرض قديم كان ينخر في جسد السلطة الفلسطينية، وأثبت وجود ثغرات في نظامها القانوني وعدم كفاية الآليات الدستورية التي ثبت عجزها عن ضمان التعايش السلس بين هاتين المؤسستين.

يعتقد البعض أنه لم يكن يُقصَد بإقامة السلطة الفلسطينية استبدال منظمة التحرير الفلسطينية، بصفتها الممثل الشرعي والوحيد (المؤسسة والكيان السياسي) للشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة وفي الشتات، وأن السلطة لم تحلّ محلّ المنظمة[5] ولن تحلّ محلّها[6]. وعلى الرغم من غياب الخطاب المنادي باستبدال منظمة التحرير الفلسطينية بمؤسسات السلطة الفلسطينية، توحي بعض الحقائق القائمة على الأرض بأن القيادة الفلسطينية (بصرف النظر عن نواياها) قد قادت السلطة في هذا الاتجاه.[7] فقد بدأت أربعة توجهات رئيسية تتشكّل في النظام الوليد الذي نشأ في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو: (1) التحول في مركز الحياة السياسية الفلسطينية من «الخارج» (بمعنى خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة) إلى هذه الأراضي نفسها، (2) وتنامي التنازع بين معادلات السياسة الفلسطينية السائدة في المنفى وتلك التي تتناسب مع الوضع «الجديد» داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، (3) والتحول في الهدف المتمثل في المطالبة باستحقاق الدولة على كامل أرض فلسطين التاريخية إلى الهدف «المتواضع» الذي يقضي باستعادة الأراضي التي احتلّها الإسرائيليون في العام 1967، (4) ونهاية المرحلة 'الثورية' من الكفاح الوطني التحرريّ والهيكليات السياسية التي واكبته.[8]

لم يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية، من وجهة نظر منظمة التحرير الفلسطينية على الأقل، أن تحلّ محل المنظمة ما لم يتم تحقيق جميع الحقوق المشروعة لأبناء الشعب الفلسطيني.[9] فليس هناك ما يكفي من الأسس الواقعية التي تدفع المرء للاعتقاد بأن هذه اللحظة قد حانت مع إنشاء السلطة الفلسطينية. وليس بالضرورة أن تستنفذ منظمة التحرير الفلسطينية الأهداف التي وضعتها حتى مع إقامة الدولة.[10]

(5) خليل الشقاقي، 'مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 60.

(6) ممدوح نوفل، 'نشوء وتطور إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 83.

(7) المصدر السابق، 89. تيسير قبعة، 'في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 73.

(8) Ali Jarbawi, 'Palestinian Politics at a Crossroads' (1996) 25 (4) *Journal of Palestine Studies* 29-39.

(9) أحمد مبارك الخالدي، 'علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 98.

(10) يزيد صايغ، 'بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 67.

وبالتالي، فما تزال منظمة التحرير تمثل مرجعية السلطة الفلسطينية. صحيحٌ أنه كان من الممكن إنشاء السلطة الفلسطينية لكي تحكم أجزاء من الأراضي الفلسطينية بفضل الاتفاقيات التي أُبرِمت مع إسرائيل أو بسببها،[11] ولكن المجلس المركزي للمنظمة هو من وافق على تشكيل هذه السلطة في المؤتمر الذي عقده في تونس على مدى يوميّ 10 – 12 تشرين الأول/أكتوبر 1993.[12] فقد خوّل قرار المجلس المركزي اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير تشكيل مجلس السلطة الفلسطينية ورشّح رئيس هذه اللجنة (ياسر عرفات آنذاك) ليتولى رئاسته.

وعلى الرغم ممّا تقدم، فقد تحوّل مركز الثقل السياسي الفلسطينية بحكم الواقع بعيدًا عن منظمة التحرير الفلسطينية إلى السلطة الفلسطينية.[13] وفي هذا المعنى، باتت السلطة الفلسطينية تضطلع بدور "الدولة قيد الانتظار"، وهو أمرٌ أفرز تأثيره على النظام السياسي والمؤسسات الفلسطينية وأسهم في تشكيلها.[14] وأمسى وجود المنظمة رمزيًّا على نحوٍ متزايد،[15] حيث تحولت إلى أداة سياسية طيّعة تُستخدَم كلما دعت الحاجة إليها[16] ويقتصر دورها على توقيع الاتفاقيات بالنيابة عن السلطة الفلسطينية ولمصلحتها. وقد تعزَّز هذا التوجّه على يد المجتمع الدولي، الذي فضّل التعامل مع السلطة الفلسطينية باعتبارها السلطة التي تحكم الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة على التعامل مع منظمة التحرير الفلسطينية بصفتها حركة تحررية. ومن أبلغ الشواهد على ذلك تقديم خطة خارطة الطريق التي أعدّتها اللجنة الرباعية الدولية لرئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية،[17] محمود عباس، رئيس الوزراء الأول الذي تم ترشيحه لتولي هذا المنصب بعد إنشائه بناءً على التعديلات التي أُجريَت على القانون الأساسي في العام 2003 (وقد استقال عباس من هذا المنصب بعد ستة أشهر من تولّيه).

وينظر بعض الكُتّاب إلى هذا التوجه بعين الريبة، واعتبر البعض الآخر أنه يحاكي المؤامرة[18]، في حين ينظر آخرون إلى المركزية المتزايدة التي باتت السلطة الفلسطينية تتبوؤها بمثابة ظاهرةٍ طبيعيةٍ تتواءم

(11) قبعة، (الحاشية 7 أعلاه)، 73.

(12) نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، 85.

(13) نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، 86.

(14) صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، 63.

(15) جميل هلال، 'منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 98.

(16) بلال الحسن، 'لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي'، (2006) *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 67، 38.

(17) معين الطناني، 'حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية' (2006)، *مجلة مركز التخطيط الفلسطيني*، 22، انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.htm>. (استرجع بتاريخ 24 نيسان/أبريل 2009).

(18) قبعة، (الحاشية 7 أعلاه)، 68، 73.

مع الولاية الإقليمية والإدارية (المحدودتين) التي تملكهما لحكم المواطنين الفلسطينيين القاطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد شكّل نقل معظم مؤسسات المنظمة وقيادتها إلى الأراضي التي تقع تحت سيطرة السلطة الفلسطينية بدايةً للتهميش التدريجيّ لمؤسسات المنظمة لأن بعض الدوائر الهامة، من قبيل الدائرة السياسية، بقيت خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويرى بعض الكُتّاب أنه لا رجعة عن هذا الأمر[19] وأن منظمة التحرير لن تستعيد الدور الذي كانت تؤديه في مستهلّ عهدها.[20]

وقد طُرِحَ دور منظمة التحرير الفلسطينية على بساط البحث الذي دار حول تشكيل حكومة الوحدة الوطنية بُعيْد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية وفوز حركة حماس فيها.[21] ووفقًا لما جاء على لسان أبراش،[22] فقد ترتّبت على وصول حماس إلى سدة الحكم تبعاتٌ لم ترتبط بالفصل بين السلطات داخل منظومة السلطة الفلسطينية نفسها فحسب، بل اتصلت كذلك بالنظام السياسي الفلسطيني برمته، وعلى وجه التحديد بالصفة التمثيلية للسلطة الفلسطينية. وبعبارةٍ أخرى، منحت مشاركة حماس (التي لا تشكّل عضوًا في منظمة التحرير الفلسطينية) في الانتخابات التشريعية مؤسسات السلطة الفلسطينية دورًا تمثيليًا متعاظمًا. ووفقًا لما يراه الكاتب نفسه، لم تتوانَ حماس عن تقديم نفسها كممثلٍ بديلٍ للشعب الفلسطيني، بصفتها جماعةً تحركها دوافعُ دينيةٌ على خلاف منظمة التحرير ذات التوجّه القومي العلماني.

إن إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطينية، بما يمكنها من ضمّ الأحزاب الدينية كحماس والجهاد الإسلامي تحت رايتها، قد يوفّر حلاً جذريًا لمسألة «النزعة العلمانية» التي تَسِم المنظمة (وهي النزعة التي تعارضها كلتا الجماعتين الإسلاميتين بصورةٍ مُطْلقة)، ناهيك عن حلّ مسألة حصص هاتين الجماعتين في المجلس الوطني الفلسطيني، وهو الهيئة التي تشبه البرلمان في المنظمة.[23] ومن جهةٍ أخرى، تسبّب رفض اللجنة التنفيذية للمنظمة المصادقة على برنامج الحكومة التي شكّلها رئيس الوزراء إسماعيل هنية في تجدُّد النقاش على أعلى المستويات حول العلاقة القائمة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. وعلاوةً على ذلك، انتقدت اللجنة التنفيذية غياب مرجعية المنظمة بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.[24]

(19) سميح شبيب، 'السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير: إشكالية العلاقة الإدارية والوطنية'، (1997)، *السياسة الفلسطينية*، 15 - 16، 54 - 55.

(20) صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، 66.

(21) الطناني (الحاشية 17 أعلاه).

(22) إبراهيم أبراش، 'الانتخابات والمسألة الديموقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني'، (2006) *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 66، 43-45.

(23) عبد الستار قاسم، 'الحركة الإسلامية، السلطة الوطنية والاحتلال الإسرائيلي' في كتاب *الإسلام في فلسطين المعاصرة* (الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية: وقائع المؤتمر – آب/أغسطس 2004)، 15.

(24) أبراش، (الحاشية 22 أعلاه)، 50.

وقد اقترح خليل الشقاقي،[25] في وقتٍ مبكرٍ يعود إلى العام 1997، مجالين يمكن أن يدبّ النزاع فيهما بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، أولهما «المصادقة» على المعاهدات، من قبيل «بروتوكول الخليل» الموقَّع في العام 1997، والذي طلب المجلس التشريعي الفلسطيني مراجعته ولكن الرئيس الراحل عرفات رفض ذلك وقرر أن هذا الاتفاق شأنٌ من شؤون المنظمة. أما الأمر الثاني فيتمثل في صياغة قانون «الجنسية»، الذي قد يخلّف آثارًا وتداعياتٍ لا يمكن تلافيها على الفلسطينيين في الشتات على الرغم من أن ميثاق المنظمة قد سبق أن حاول تعريف من هو الفلسطينيّ. ومع ذلك، فلا يجوز تفسير مشاركة اللاجئين (المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة) في الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية (والتعامل معهم، بالتالي، على أنهم «مواطنون» بصورةٍ فعلية) على أنه تنازلٌ عن حقهم في العودة.[26] ويمكن استعراض العديد من الأمثلة حول أوجه التنازع المحتملة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. ومن جملة هذه الشواهد الإشارة إلى المنظمة في القانون الأساسي، وضرورة الحصول على موافقة اللجنة التنفيذية للمنظمة على بعض القوانين، وعضوية أعضاء المجلس التشريعي في المجلس الوطني، وترشيح المبعوثين لدى الدول الأجنبية وغير ذلك.

(25) الشقاقي، (الحاشية 5 أعلاه)، 61.

(26) ناجح نجار، 'اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه'، (1998)، *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 33، 77–90.

المحور الثاني:

إجراءات إعداد الدستور

يبقى الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية، كما يظهر ذلك في النظرية الكلاسيكية بشأن السلطة التأسيسية. فالشعب هو من يمارس هذه السلطة الداخلية من خلال المؤسسات الشرعية. وقد تكون هذه السلطة عبارةً عن مجلس أو جمعية يتم تشكيلها أو انتخابها خصيصًا لهذا الغرض، أو قد تُخَوَّل الجهةُ التشريعيةُ نفسُها صلاحيةَ ممارسة السلطة التأسيسية. وقد يجري تشكيل هذه السلطة أو انتخابها بصورة مباشرة من خلال استفتاءٍ عامّ. ومع ذلك، تعكس الطريقة التي يتم تبنّي الدستور من خلالها ومستوى مشاركة المواطنين في تبنّيه مدى الديمقراطية التي تتّسم بها هذه الإجراءات. كما توفّر هذه الطريقة الغطاء الشرعي لنصّ الدستور الذي يحظى بالموافقة. وبعبارةٍ أخرى، إذا كان لإعداد النص الدستوري نفسه وتنقيحه أن يُترَك لمجموعة من المختصين أو للجنة ما، فمن الضروريّ عرض الدستور، حالما يصبح جاهزًا ويخرج في شكله النهائي، على الشعب للمصادقة النهائية عليه حتى يتّصف بصفةٍ ديمقراطية.

تكتسب منهجية إعداد الدستور أهميةً خاصةً، وهي لا تقل أهميةً عن الطريقة التي تفضي إلى تبنّيه واعتماده. ولهذا السبب، تحتلّ الطريقة التي تُمارَس السلطة التأسيسية بها والأجهزة التي تمارسها قدرًا أكبر من الأهمية، في واقع الأمر، من معرفة الجهة التي تستأهل ممارسة هذه السلطة من الناحية النظرية. وفي الحقيقة، تستغلّ «الحكومة المؤقتة» التي تتولى تنظيم صياغة الدستور هذا الوضع لمصلحتها.

وتكتسب مشاركة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة في إجراءات صياغة القانون الأساسي، وفي صياغة دستور الدولة الفلسطينية في مرحلة لاحقة، أهميةً إضافية. فقد أظهر الفلسطينيون حماستهم عندما أسهموا في إعداد القانون الأساسي من خلال مشاركتهم في المؤتمر العامّ الذي عُقِد في هذا الشأن.

ويبرز سؤالٌ هامٌّ لا مناص من الإجابة عنه في هذا المقام، وهو: هل سيبقى للفلسطينيين، من خلال مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، سلطةٌ تأسيسيةٌ فيما يتصل بالتعديلات التي تجري على الدستور، وذلك في سياق العمل على إقامة الدولة؟ وهل سيشارك الفلسطينيون من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة والمواطنون من رعايا دولة فلسطين – بمن فيهم القادمين الجُدد إلى إقليمها – في ممارسة هذه السلطة؟ وهل ستشارك المنظمة في العملية التشريعية، بحيث تفرز تأثيرًا ملموسًا على وضع سكان الضفة الغربية وقطاع غزة؟[27]

(27) من الأهمية بمكانٍ أن نضع في اعتبارنا أن ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية ما يزال يشكّل وثيقةً سارية المفعول، غير أنها ستكون لاغيةً إذا أُعلنت، أو عندما تعلن، الجهة نفسها التي صادقت عليها (وهي المجلس الوطني الفلسطيني) وقف العمل بها. ومع أن هذا الميثاق ترك أثره على القانون الأساسي والدستور، فهو يبقى منفصلاً عنهما لأن الجهات التي تنوي تنظيم العلاقات بين السلطات داخل السلطة الفلسطينية أو داخل دولة فلسطين تعتبر جهاتٍ متمايزةً عن منظمة التحرير.

لقد قرّر المجلس الوطني الفلسطيني، عندما أعلن إقامة دولة فلسطين في العاصمة الجزائرية في العام 1988، أن الدولة الجديدة تستوجب إعداد دستورٍ أو قانونٍ أساسيّ. وقد ارتبطت المحاولات الأولى التي بُذلَت لإعداد قانونٍ أساسيٍّ بالدولة. وفي هذا السياق، عيّنت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير لجنةً أوكلت إليها مهمة إعداد المسودات الأولى للقانون الأساسي، حيث صاغتها في شهر كانون الأول/ديسمبر 1993 وفي شهريّ شباط/ فبراير وكانون الأول/ ديسمبر 1994. وقد خضعت هذه المسودات لمناقشات عامة داخل الأراضي الفلسطينية وخارجها، على الرغم من أن المجلس المركزي للمنظمة لم ينظر فيها.

وقد شهد الوضع القائم تغيرًا بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو، حيث كانت المساعي التي بُذلت لإعداد قانون أساسي مرتبطةً بالسلطة الفلسطينية، التي كانت تشكّل سلطةً مؤقتةً تتولّى إدارة الأراضي التي تتمتع بحكم ذاتيّ إلى حين التوصل إلى اتفاقيةٍ نهائيةٍ مع إسرائيل. وفي الواقع، باشرت السلطة الفلسطينية ممارسة سلطاتها بصورة فعالة ومباشرة على الإقليم والشعب الفلسطينيين. كما طرأت تغيراتٌ على هيكلية السلطة الفلسطينية بعد انتخاب أعضاء المجلس التشريعي في العام 1996، مما استوجب تعديل مشروع القانون الأساسي لكي يستوعب هذه التغيرات. ولذلك، أعدّت اللجنة المكلّفة أربع مسودات أخرى من هذا القانون، غير أن رئيس السلطة الفلسطينية لم يدرسها ولم ينظر فيها.

وعبّر المجلس التشريعي المنتخب على الفور عن اهتمامه بصياغة قانونٍ أساسيٍّ للفترة الانتقالية. وعلى الرغم من الخطة الأصلية التي كانت تنصّ على مصادقة المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية على القانون الأساسي، فقد أصرّ المجلس التشريعي على ممارسة صلاحياته في مناقشة هذا القانون وإقراره. فقد كانت صياغة القوانين الأساسية (بصيغة الجمع) أمرًا ممكنًا بموجب الاتفاقية الانتقالية. بل أن هذه الاتفاقية، في الواقع، أوردت تفاصيل معظم الأحكام التي كان ينبغي للقانون الأساسي أن يتضمّنها (وذلك فيما يتعلق بهيكلية المجلس). وفضلاً عن ذلك، تنصّ الاتفاقية ذاتها على ألا يتعارض القانون الأساسي في أحكامه مع إعلان المبادئ وغيره من الاتفاقيات (المُبرَمة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية)، وإلا فإنه سوف يعتبر لاغيًا وباطلاً. وفي هذا الإطار، تؤكّد ديباجة قانون الانتخابات لسنة 1995 على أن صياغة قانونٍ أساسيٍّ كان يشكّل المهمة الرئيسية التي تقع على عاتق المجلس التشريعي.

ومن الجدير بالتنويه أن تسمية هذا النص الدستوري بـ«القانون الأساسي» أو «النظام الأساسي»، وليس «الدستور» في أيّ حالٍ من الأحوال، لم يكن مثار تساؤلٍ من جانب منظمة التحرير أو اللجان القانونية في المجلس التشريعي. فقد كانت هذه التسمية من بين الطرق التي تُتَّبع في تمييز هذا النص الدستوري عن الدستور الذي سيجري إقراره عقب إقامة الدولة. أما ما شكّل موضوعًا للخلاف داخل أروقة المجلس التشريعي فكان يتمثل في تبنّي قوانين أساسية مختلفة، كما يظهر ذلك في نص الاتفاقية الانتقالية (وكما هو الحال في إسرائيل التي لا تعتمد دستورًا، وإنما قوانين أساسية) أو تبنّي قانونٍ أساسيٍّ واحد ومتكامل.

وقد أحال وزير العدل في السلطة الفلسطينية مشروع القانون الذي أعدّته اللجنة القانونية في منظمة التحرير إلى المجلس التشريعي، ولكن المجلس رفضه وأوكل لجنته القانونية بإعداد مشروع جديد.[28] صحيحٌ أن المشروع النهائيّ الذي قدمته اللجنة القانونية في المجلس التشريعي يتبنّى معظم مواد المشروع الذي سبق أن أعدّته اللجنة القانونية في منظمة التحرير، ولكن ما يُعتبر هامًا هنا هو الصراع على السلطات الذي ثار بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة الفلسطينية حول الجهة المخوّلة بتبنّي النص الدستوري. وقد أقرّ المجلس التشريعي بالإجماع تقريبًا مشروع القانون الأساسي في قراءته الثالثة (القانون رقم (1) لسنة 1996) في يوم 2 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي يتضمن أحكامًا تشبه الأحكام الواردة في معظم دساتير الدول العربية. وهذا هو الحال فيما يتصل بالإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية. فبموجب المادة (4) من القانون الأساسي، مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرٌ رئيسيٌّ للتشريع والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. لا تخلق الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في نصٍّ دستوريٍّ، في حد ذاتها، دولةً دينيةً أو دولةً إسلامية. بل إنها تعني ببساطة أنه حتى في ظل الدولة العلمانية، لا يجوز أن يُغيَّب الدين عن الشؤون العامة بصورةٍ تامة. ويُعنى تفسير هذه الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في الدستور بالآليات الدستورية التي تستهدف حماية الأفراد والأقليات أكثر من عنايته بأيّ شيءٍ آخر. وبالتالي، فلا ينبغي أن تثير الإشارة إلى الإسلام في الدستور أي تعقيداتٍ لا داعي لها. وينسحب هذا الأمر ذاته على الشريعة الإسلامية التي تُعتبر مقيَّدةً بحدود القانون الوضعي. وبعبارةٍ أخرى، فإن الصفة الإلزامية التي تكتسبها الشريعة بالمعنى الوارد أعلاه ليست إلا عبارة عن الإرادة الحرة للسلطة الإنسانية. وبذلك، يعني تعزيز الشريعة من خلال القانون الأساسي أن «الإرادة العلمانية»، وليست «الإرادة الإلهية»، هي مصدر طبيعة هذه الشريعة.

وبصرف النظر عن الطريقة التي تعتمدها النصوص الدستورية في الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، فإن بيت القصيد يكمن في ضمان صدارة الدستور وتفوقه على ما سواه من التشريعات. فالشريعة ليست مصدرًا من مصادر القانون، بل هي مصدرٌ من مصادر التشريع. وهذا يعني أنها لا تشكل مصدرًا من مصادر القانون إذا لم يقنّنها المشرّع. وفي هذا الإطار، ينص القانون الأساسي، مباشرةً بعد إشارته إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، على أنه لسائر الديانات السماوية، وهي المسيحية واليهودية، احترامها وقدسيتها. ولا يكفي هذا الاحترام في حدّ ذاته إن لم يُترجَم إلى منح كل مواطن، بغض النظر عن ديانته، ذات الحقوق والواجبات. ولكن لا يتقاسم هذا الموقفَ المراقبون الفلسطينيون والأجانب الذين علّقوا على هذا الحكم، والذين يتفاوتون بين رفضه برمته وبين مساندته بصورةٍ مطلقة. بل إن بعضهم يعتبرون أن هذا الحكم جاء على قدرٍ كبير من المرونة لأنه يشير إلى

(28) Feras Milhem, *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law* (VUB, Ph.D. Thesis 2004), 184.

«مصدر» [بصيغة النكرة] بدلاً من «المصدر» [بصيغة المعرفة] وإلى «التشريع» بدلاً من «القانون».[29]

وعدا عن النقاشات الواردة أعلاه، يعتبر البعض أن القانون الأساسي أكثر الدساتير ليبراليةً في العالم العربي، ولا سيما قائمة الحقوق والحريات التي ينصّ عليها. وبالإضافة إلى ذلك، كان الشغل الشاغل للمجلس التشريعي ينصبّ على إقرار القانون الأساسي الذي كان من شأنه تحديد العلاقات بين المجلس والسلطة التنفيذية، والشفافية التي يتعين على أعضاء السلطة الفلسطينية التمتع بها من جهة، وحماية حقوق الإنسان الأساسية وإنفاذها واحترامها من جانب المجلس وكفالة استقلال السلطة القضائية من جهة أخرى.

رفض رئيس السلطة الفلسطينية على مدى سنواتٍ عديدةٍ المصادقة على القانون الأساسي، وهو ما أدّى إلى خلق المزيد من التوتر بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بوجهٍ عامّ، ومع رئيس السلطة الفلسطينية على وجهٍ خاص، حيث زعم الرئيس أن تبنّي قانونٍ أساسيٍّ ليس من اختصاص المجلس التشريعي، بل من اختصاص منظمة التحرير، لأن مثل هذا النص الدستوري أمرٌ لا يخصّ المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة فقط، وإنما جميع الفلسطينيين في كافة أماكن تواجدهم.[30]

وقد صادق الرئيس الراحل عرفات على القانون الأساسي الفلسطيني للفترة الانتقالية في يوم 28 أيار/ مايو 2002، ودخل هذا القانون حيز النفاذ والسريان في تاريخ نشره، 7 تموز/ يوليو 2002، في الجريدة الرسمية الفلسطينية.[31] وجاء التوقيع على القانون الأساسي في خضمّ سياقٍ سياسيٍّ مثيرٍ للجدل، وكان ذلك بمثابة خطوةٍ على صعيد تنفيذ الإصلاحات التي أملتها خطة الإصلاح التي تمتدّ على مدى 100 يوم. وتشتمل المصادقة الأخيرة على القانون الأساسي على تناقضٍ واضح: فمن ناحية، يُعتبر هذا القانون النص الدستوري الذي دخل حيز النفاذ والسريان في العام 2002 نافذًا خلال الفترة الانتقالية، ومن ناحيةٍ أخرى كانت تلك الفترة الانتقالية قد انقضت لتوّها في العام 1999. وقد جرى تعديل القانون الأساسي في العام 2003، بحيث نص على إنشاء منصب رئيس الوزراء[32]. كما

(29) للاطّلاع على استعراضٍ وتحليلٍ متكاملين حول المواقف المتعلقة بالإسلام والشريعة الإسلامية، انظر عاصم خليل، 'الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية' في كتاب *معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية: دراسة متعددة الأجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني* (مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، بيرزيت، 2009)، وعزيز كايد، *إشكالية مشروع دستور الدولة الفلسطينية*، (المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004). انظر الموقع الإلكتروني <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/azizkayed.pdf>. (استرجع بتاريخ 24 نيسان/أبريل 2009).

(30) ملحم (الحاشية 20 أعلاه)، 184.

(31) وقد وُزِّع هذا العدد من الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (التي تُعرف باسم الوقائع الفلسطينية) على الصحفيين خلال مؤتمرٍ صحفيٍّ عُقد في غزة بتاريخ 8 تموز/يوليو 2002.

(32) عيّن الرئيس الراحل عرفات السيد محمود عباس في منصب رئيس الوزراء في يوم 10 آذار/ مارس 2003. وقد صوّت المجلس

عُدِّل هذا القانون مرةً أخرى في العام 2005، بحيث أدخل تغييرات على النظام الانتخابي وحدّد فترة ولاية الرئيس والمجلس التشريعي بأربع سنوات، بعد أن كانت تمتد على مدى الفترة الانتقالية.

وشكّلت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية لجنةً قانونيةً (جديدة) في العام 1999. وتختلف هذه اللجنة عن اللجنة التي شُكِّلت سابقًا بعد إعلان الاستقلال في العام 1988. وقد أُوكِل للجنة القانونية الجديدة صياغة دستورٍ فلسطينيٍّ في إطار التحضيرات لإقامة الدولة، وعيّن الرئيس الراحل ياسر عرفات الوزير نبيل شعث رئيسًا لها. وبناءً على اتفاقية أُبرمت مع جامعة الدول العربية لتشكيل لجنة استشارية من الخبراء المعنيين، كانت هذه اللجنة تتألف من مختصين فلسطينيين مؤهلين في حقليّ الدستور وفقه القانون. وقد استكملت اللجنة المذكورة إعداد مسودة دستور دولة فلسطين في يوم 14 شباط/ فبراير 2001،[33] وذلك في الوقت الذي كانت فيه المفاوضات مع إسرائيل قد انهارت بشكل كامل. وقد خضع نصّ هذه المسودة للمراجعة في العام 2003 (كما تم نشر مسودتين ثانية وثالثة من الدستور في مرحلة لاحقة). وكانت مسودة الدستور الفلسطيني محطّ اهتمام الساحة الدولية باعتباره أحد الجوانب الهامة من التحضيرات التي تسعى إلى إقامة الدولة الفلسطينية.

وكما يظهر في ديباجة المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، فقد قُدِّمت هذه المسودة للمجلس المركزي الفلسطيني في يوم 9 آذار/ مارس 2003. وأصدر المجلس قرارًا يرحّب فيه بالمسودة ويثمّن الدور الذي قامت به اللجنة وخبراؤها ومستشاروها في إعدادها، وأوصى اللجنة باستكمال عملها بالالتقاء باللجنة القانونية التابعة للمجلس المركزي وغيره من اللجان لمناقشة هذه المسودة، بحيث يمكن البدء في مناقشة شكلها النهائي في الاجتماع القادم للمجلس المركزي.[34]

وقد كان العمل على إعداد دستورٍ فلسطينيٍّ يشكّل جانبًا من الإصلاحات التي استوجبتها خطة خارطة الطريق التي حظيت بدعمٍ دوليٍ ودعت إلى تنفيذ الإصلاحات وإقامة دولةٍ فلسطينيةٍ بحلول العام 2005 (مع أنه تم تأجيل ذلك في مرحلةٍ لاحقة). كما يُنظر إلى إعداد هذا الدستور باعتباره خطوةً

التشريعي بأغلبية 64 عضوًا مقابل معارضة ثلاثة أعضاء (وامتناع أربعة أعضاء عن التصويت) لصالح إنشاء منصب رئيس الوزراء، وهو تعديلٌ أُدخل على القانون الأساسي الذي لم يكن ينص على وجوده. كما جرت زيادة عدد الوزراء إلى ما لا يزيد عن 24 وزيرًا، بعد أن كان عددهم 19 وزيرًا بحسب النص الأصلي في القانون الأساسي. وكان السيد عباس، قبل توليه رئاسة الوزراء، يشغل منصب الأمين العام للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتولى رئاسة دائرة شؤون المفاوضات التي أنشئت في العام 1994 للإشراف على مفاوضات الوضع النهائي. ولكن السيد عباس استقال من منصب رئيس الوزراء وخلفه فيه السيد أحمد قريع (أبو علاء).

(33) النسخة العربية من هذه المسودة منشورةٌ على الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية: <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/constitution1.html>. (استرجع بتاريخ 2 كانون الأول/ ديسمبر 2009).

(34) انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية الفلسطينية: <http://www.mofa.gov.ps/arabic/key_decuments/pdf_files/Constitution.pdf>. (استرجع بتاريخ 2 كانون الأول/ ديسمبر 2009).

من الخطوات الضرورية لإقامة الدولة. وتحتل الطريقة التي سيجري تبنّي الدستور من خلالها في السياق الفلسطيني أهميةً قصوى. فبموجب أحكام المادة (185) من المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين، ينبغي اتخاذ خطواتٍ ضروريةٍ مختلفة قبل تبنّي هذا الدستور، حيث يتبنّى المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية هذا الدستور قبل قيام الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة. وفي حال تعذُّر انعقاد المجلس الوطني الفلسطيني، يتبنّى المجلس المركزي الفلسطيني هذا الدستور. وبعد قيام الدولة، وفور إجراء أول انتخابات عامة، يتولى المجلس النيابي المنتخب صلاحية إقرار هذا الدستور بشكله الحالي الذي تبناه المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية أو المجلس المركزي الفلسطيني، على حسب الأحوال، وذلك بموافقة ثلثيّ مجموع أعضاء المجلس النيابي. وللمجلس أن يقرّر، بأغلبية مجموع أعضائه، طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لإقراره. فإذا وافقت أغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور، اعتُبر نافذًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.[35]

(35) وقد أصاب ناثان براون (Nathan Brown) عين الحقيقة في تعليقه على هذه المادة، حيث يقول: "هناك ثلاثة أشياء هامة تم إسقاطها من هذه المادة. أولاً، من غير الواضح ما إذا كان بالإمكان إجراء تعديلات على المسودة، وإذا كان ذلك ممكنًا، فكيف ومن سيقوم بها؟ والإسقاط الثاني يتمثل في غياب النص على إمكانية الرفض في أي من هذه المراحل. أما الإسقاط الثالث فيتمثل في ماهية الهيئة (مثل هيئة تأسيسية) التي ستوكل إليها مهمة مراجعة المسودة.» ناثان براون، *المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين: الترجمة والتعليق* (المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية، 2003)، انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrowna.pdf>، (استرجع بتاريخ 24 نيسان/أبريل 2009).
ومن الجدير بالذكر أن نص هذه المادة يشوبه تناقضٌ ملموسٌ من ناحية الحسّ والمنطق السليمين. فكيف للمادة (185) أن تنظم الطريقة التي سيجري تبني مسودة الدستور من خلالها في ذات الوقت الذي تشكل هي بنفسها جزءًا من النص الذي لم يعتمد بعدُ؟ وبعبارةٍ أخرى، كيف يمكن أن تكون المادة (185) جزءًا من النص الذي لم يُقَرّ بعد، ولا يملك بالتالي أي قيمة قانونية ملزِمة؟ للتوسع حول الطريقة التي سيتم تبني مسودة دستور دولة فلسطين من خلالها، انظر ناهض الريس ورندة سنيورة، 'مفاهيم السياسة حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها' في كتاب *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية* (*أبحاث وأوراق عمل*، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004) ص. 51. وانظر أيضًا: خليل (الحاشية (3) أعلاه)، 296.

المحور الثالث:

الآثار التي أفرزها المجتمع الدولي على النظام الدستوريّ الفلسطيني

يُظهِر النظام الدستوريّ الحديث أن سنّ القانون الأساسي للشعب لم يعد يُنظَر إليه بمثابة شأنٍ من الشؤون المحلية الخالصة على الرغم من أنه يعتبر بحقٍّ العمل الأول (من ناحية أهميته، وليس بالضرورة من ناحية تسلسله الزمني) الذي يدلل على بسط السيادة الوطنية أو سيادة الشعب على إقليمه. وبينما تتحول الدول والمنظمات الدولية إلى أطراف مركزية في عملية صناعة الدستور، يبقى الشعب، وهو الطرف المخوَّل ببسط سيادته على أرضه، هو صاحب السلطة التأسيسية كذلك، وإن كان ذلك من الناحية النظرية على الأقل، وهو الذي يتبنّى (أو يرفض) الدستور برمّته. ويملك الشعب «الحرية» لقبول ذلك الدستور مع النظام السياسي والاقتصادي الذي يمثله. ولا غنى عن هذا التأصيل القانوني لأن التزام أفراد الشعب بالدستور يُعَدّ ضروريًا لضمان تحلّي الدولة والسلطة بالصفة الشرعية، وليس لإسباغ صفة تراثية على نص هذا الدستور فحسب.

يمكن قياس الأثر الذي أفرزه المجتمع الدولي على النظام الدستوري في فلسطين من خلال ثلاثة جوانب رئيسية:[36] أولها عن طريق تبنّي المعايير المستوحاة بصورة مباشرة من الدساتير الديمقراطية الغربية، وثانيها عن طريق تبنّي مؤسسات مماثلة تستند إلى النماذج الغربية، وثالثها عن طريق تبني جوانب من الحوارات النظرية التي تدور حول الأنظمة الديمقراطية الجديدة ودمجها في نظامنا الدستوري.

يشدّد المجتمع الدولي على إدراج جملة الحقوق والحريات التي تكفل حماية الأفراد ضمن الوثائق الدستورية التي تعدّها الدول حديثة النشأة. وتشكّل هذه المطالب جزءًا من حركة تعميم حقوق الإنسان، والتي تعود في جذورها إلى المفاهيم التي كانت سائدةً في الفترة التي سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية. ومع ذلك، يبدو أن هناك أكثر من نظريةٍ واحدةٍ حول حقوق الإنسان والتي تستطيع أن تكتسب الصفة الدستورية في الفقه القانوني الغربيّ في هذه الأيام. وتتمثل حقوق الإنسان المذكورة في الحقوق الكلاسيكية التي تُسمى كذلك بالحقوق الرسمية أو حقوق الجيل الأول (rights of the first generation)، بالإضافة إلى مجموعاتٍ أخرى من الحقوق من قبيل الحقوق الاجتماعية، والأخلاقيات

(36) تم تحضير هذه الجزئية بالتعاون مع يارا جلاجل في سياق العمل على إعداد أوراق الأبحاث ذات الصلة في معهد الحقوق بجامعة بيرزيت.

التي يتعين على المشتغلين في مجال العلوم الطبية الحيوية التحلي بها (bioethics) والحقوق البيئية.

تتضمن الوثائق الدستورية الفلسطينية، في جانبٍ كبيرٍ منها، هذه المجموعات المختلفة من الحقوق. ولكن إدراج هذه الحقوق ضمن النصوص الدستورية، على الرغم من أهمية هذه الخطوة، قد لا يكون كافيًا في حدّ ذاته، بل إنه قد يولّد نتائج عكسية. فقد يكون إدراج الحقوق المذكورة غير كافٍ لأن النصوص الدستورية لا تترافق في حالات ليست بالقليلة مع الآليات الدستورية والقانونية اللازمة لإنفاذ هذه الحقوق الدستورية وكفالة حمايتها وصونها. وقد تتولّد النتائج العكسية كذلك لأن الدول غالبًا ما تسيء تفسير إدراج هذه الحقوق في النصوص الدستورية، بحيث تعتبره تفويضًا لها بإسقاطها بما أن الدولة هي الجهة التي أنشأتها عن طريق إدراجها في النص الدستوري.

ومن جانب آخر، يبدو أن النموذج الرئاسيّ الفرنسيّ قد أغرى الجهة الفلسطينية المخولة سلطة وضع الدستور على نفس النحو الذي أغرى فيه العديد من الدول العربية المجاورة. ففي فلسطين نظامٌ برلمانيٌّ تعمل فيه سلطتان تنفيذيتان، هما الرئيس الذي يُنتخب بطريقٍ مباشرٍ ورئيس الوزراء الذي يتقاسم بعض وظائفه مع الرئيس. ومع ذلك، يبدو أن القائمين على وضع الدستور الفلسطيني يستوحون نماذج أخرى بشأن طريقة الفصل بين السلطات. ففي هذا المقام، جرى اعتماد اختيارات برلمانية تتسم بطابع «تقليدي» على هدي من النموذج الألماني أو النموذج الإنجليزي، من قبيل اجتماعات مجلس الوزراء أو التصويت بحجب الثقة عن الحكومة.

ويظهر أن الفلسطينيين يرغبون في إدراج أجزاء من النموذج الأمريكي، بل وحتى الذهاب إلى أبعد من ذلك. فقد كانت الولايات المتحدة من أوائل الأنظمة التي أنشأت الوكالات المستقلة التي تتكفل بالتعامل مع الأمور التي كان يتوجب فصلها عن النظام البيروقراطي لكي تضمن تعدديتها واستقلالها. ويبدو أن الفلسطينيين يتبنون هذا النموذج عن طريق إضفاء الصفة الدستورية على بعض المؤسسات، ولا سيما تلك التي تُعنى بتوفير الحماية لحقوق المواطنين وضمان الشفافية المالية. والمثالان الرئيسيان في هذا الجانب هما الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهي ديوان المظالم في فلسطين، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

كما يبدو أن النقاشات الفقهية التي تدور حول شكل الأنظمة الديمقراطية الحديثة كانت مدار النقاش الدستوري الذي جرى في فلسطين. فهل ستتّبع فلسطين رؤية الديمقراطية التي تتبنّاها عموم قارة أوروبا أو النظام الأنجلو-سكسوني؟

وفقًا للتوجه الأوروبي، توكَل للمؤسسات المتخصصة مهمة مراجعة الصفة القانونية والدستورية للأعمال التي تؤديها سلطات الدولة (من خلال الهيئات الإدارية المختصة، وحتى المحاكم). بل إن الهيئات الحكمية الخاصة تُمنح صلاحية الرقابة على الأعمال التي يؤديها البرلمان، بما يضمن التزامه بأحكام القانون الأساسي، أي الدستور. وعلى النقيض من ذلك، يخضع التوجه الأحاديّ في تطبيق القانون وإقامة العدل، كما هو حال أجهزة الدولة، لرقابة ذات القاضي الذي يطبق القانون العام نفسه.

وفي المقابل، يكفل التوجه الأوروبي التزام جميع مؤسسات الدولة باحترام القانون من خلال إجراءات المراجعة القضائية، بما فيها البرلمان. وتضفي إمكانية المراجعة القضائية على دولة القانون معناها الذي تستوجبه، حيث تلتزم الدولة في جميع التشريعات التي تعدّها وتسنّها بأحكام الوثيقة القانونية الرئيسية، وهي الدستور. وبالتالي، فلا بدّ من وجود تسلسل هرميٍّ واضح للقواعد التي تضمن للتشريع ذي المرتبة الأدنى أن يكتسب صفته القانونية من التشريعِ الأعلى مرتبةً منه. وأي وثيقة تتناقض مع القاعدة المرعية التي تضفي الصفة القانونية عليها يجب إبطالها وإلغاؤها.

ويبدو أن الفلسطينيين قد اختاروا التوجه الأوروبي عندما شكلوا المحكمة الدستورية. وقد يستتبع هذا الاختيار بعض الإشكاليات القانونية طالما لم يصل الوضع الانتقالي إلى نهايته بعد، لأن التسلسل الهرميّ الواضح يجب أن يسري على القواعد التي تضعها مختلف الهيئات، من قبيل العلاقة بين مؤسسات السلطة الفلسطينية وتلك التي تتبع منظمة التحرير.

وفضلاً عما تقدم، فإن النظام القانوني الفلسطيني يفصل بين القوانين التي تسري على الأعمال التي تؤديها الدولة بصفتها سلطة عامة (القانون الإداري) وتلك القوانين التي تسري على الأفراد الذين يتساوون في حقوقهم وواجباتهم (القانون المدني). وفي حالة فريدة قلّ نظيرها، تملك المحكمة العليا بصفتها المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر والفصل في جميع المنازعات الإدارية.

خاتمة

لا تختلف إجراءات إعداد الدستور في فلسطين عن التجارب الأخرى التي تلت حقبة الحرب العالمية الثانية. فهذه الإجراءات تُظهِر وتثبت ما كان يشار إليه في الأدبيات الدستورية على أنه تدويل للسلطة التأسيسية.[37] وفي هذا المعنى، يمكن اعتبار هذا التدويل بمثابة ظاهرةٍ صحيةٍ تسهم في تطوير القانون الدستوري وترتقي بالحركة الدستورية وتعززها في الدول المعاصرة.

ومع ذلك، فقد تنطوي هذه الظاهرة على أعراض سلبية، حيث يمكن أن يخلط المجتمع الدولي بين ضرورة إعداد الدساتير للدول الوليدة وفرض نموذج دستوري بعينه عليها. وقد يتم تحديد جانب من السياسة الخارجية وسياسة التعاون التي تعتمدها بعض الأنظمة الديمقراطية من خلال إجبار الدول الجديدة والضعيفة على الالتزام بمثل هذا النموذج. وتنطوي المخاطرة القائمة في هذا الجانب على إذعان السكان المحليين وطمس خصوصياتهم وثقافتهم. وقد يخلف هذا الأمر أثرًا ترتد تداعياته على الأنظمة التي فرضته، بما يشمله ذلك من تبعات سلبية قد تتضمن فيما تتضمنه رفض ذلك الدستور برمته، لأنه قد يُنظر إليه على أنه منتَج خارجيٌّ غريبٌ على هؤلاء السكان.

وفي الواقع، يغلب على الدساتير الحديثة أن تتحوّل من تعبيرٍ مرغوبٍ عن تقرير المصير إلى رفض عارم لتقييد هذا الحق وتحجيمه (أو بالأحرى ما يظهر أنه تقييد لذلك الحق). وتتحوّل الدساتير الحديثة إلى أداة قانونية محلية توظف لـ«فرض» الشروط والقيود الدولية. وفي هذا المعنى، يصبح الدستور أداةً تفرض على الدول حديثة النشأة التي ترغب في الانضمام لعضوية «نادي الدول» الحد الأدنى من القواعد التي تعتبر بمثابة القاعدة التي يرتكز عليها القانون الدولي: وهي التعايش السلمي بين الدول التي تملك أقاليم معروفةً ومحددة. وفي هذا السياق، صدرت عدة قرارات دولية ترمي إلى إيجاد حل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي. كما وقّعت منظمة التحرير الفلسطينية عدة معاهدات ثنائية ومتعددة الأطراف مع الإسرائيليين ومع بعض الدول الأخرى. ويبدو أن جميع هذه المعاهدات تهدف إلى التوصل إلى حل يقوم على أساس إقامة دولتين منفصلتين.[38]

وفي الوقت الذي تتم فيه مراجعة الأدبيات المتوافرة حول ما يمكن تسميته بـ«الدستور الفلسطيني»، يستطيع المرء أن يلاحظ أنه ليس هناك من إجماعٍ على ما يجري بحثه والتدقيق فيه على وجه الدقة. فالتحليلات

(37) هناك أمثلة عديدة حول تدويل السلطة التأسيسية. للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: خليل (الحاشية 3 أعلاه).

(38) هل هذا هو الخيار الذي اعتمدته الجهات الفلسطينية المخولة سلطة وضع الدستور؟ إلى أي حد تعتبر هذه الجهات نفسها ملتزمة بالالتزامات الدولية التي تعهد بها ممثلو فلسطين؟ وهذا بدوره يثير سؤالين جوهريين: ما هي القيمة القانونية التي يكتسبها القانون الدولي وفقًا لما تراه الجهات المخولة سلطة وضع الدستور، وهل هذا القانون أعلى مرتبةً من القوانين الداخلية؟ وهل أدرجت تلك الجهات الأحكام التي تمليها المعاهدات التي تلزم الفلسطينيين، وكيف ذلك؟ وهل الجهات الفلسطينية المخولة سلطة وضع الدستور حددت خيارًا واضحًا بشأن حل الدولتين، أو هل تحاشت هذه الجهات تلك المسألة؟ فهذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى المزيد من البحث الذي يتخطى حدود هذه المقالة ونطاقها.

التي أعدها الكُتّاب الفلسطينيون في هذا الخصوص تعكس هذه المعضلة. ويفسّر هذا الاختلاف العديد من أوجه الانقسام التي تسم النتائج والمواقف التي يراها هؤلاء الكُتاب في هذا المضمار.

وتعكس الأدبيات المنشورة حول الدستور الفلسطيني ثلاثة أنواع متباينة من النظريات. فالبعض ينظر إلى السلطة الفلسطينية باعتبارها سلطة مركزية من سلطات الدولة السيادية. وبالنسبة لهذه الجماعة، يشير الدستور ببساطة إلى القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي في العام 1997 وصادق عليه الرئيس الراحل ياسر عرفات في العام 2002، والذي عُدِّل لاحقًا في العامين 2003 و2005. ويشير آخرون إلى «الدولة الفلسطينية» بصورة مجردة خارج إطار الوضع الحالي الذي يكتسبه الشعب الفلسطيني والأرض الفلسطينية. ويعبّر ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية الصادر في سنة 1968 ووثيقة إعلان الاستقلال الصادرة في الجزائر العاصمة في سنة 1988 عن هذه الرؤية. وأخيرًا، تشير جماعة أخرى إلى ما يمكن تسميته بـ«الرؤية الرسمية» للدولة. وهذه الرؤية هي إحدى مسودات الدستور الفلسطيني الذي أعدته اللجنة المكلفة بإعداد الدستور في العامين 2001 و2003.

وتسهم النقاشات التي تدور حول الإطار الدستوري للسلطة الفلسطينية (مع الأخذ في الاعتبار أحكام القانون الأساسي والقيود التي تفرضها اتفاقيات أوسلو) بصورة غير مباشرة في فهم الشكل الذي ستكون عليه دولة فلسطين. ويمكن اعتبار هذا التوجه براغماتيًا وواقعيًا. فالبعض ينظر إلى المؤسسات القائمة ويتخيل النظام السياسي المحتمل الذي ستعتمده دولتهم المستقبلية،[39] بينما ينظر الآخرون إلى السلطة الفلسطينية ولا يزيدون عن أن يروا الدولة (في ذات الوقت الذي يرون فيه فلسطين باعتبارها واقعًا قائمًا تحت الاحتلال أو دولةً قيد الولادة).

وللمرء أن يفترض، وهو مصيبٌ في ذلك، بأن «الدولة» تشير إلى تجربةٍ تختلف اختلافًا كليًا عن تجربة السلطة الفلسطينية التي تملك صلاحيات وولاية محدودتين، مع ما يقترن بهما من الغموض والضبابية التي تلفّ الفترة الانتقالية. وبالفعل، فقد سُنَّ القانون الأساسي لتنظيم الفترة الانتقالية على الرغم من وجود الاحتمالية الحتمية التي تقضي بأن تتحوّل هذه الفترة الانتقالية إلى فترة دائمة. ولكن هذا لا يفترض أنه لا ينبغي دراسة التجربة المحددة التي خاضتها السلطة الفلسطينية في هذا الشأن، والسبب بسيط وراء ذلك: فمن المرجح أن تخدم مؤسسات السلطة الفلسطينية الوليدة وقوانينها المؤسسات الجديدة التي ستديرها الدولة الفلسطينية الجديدة، في بداية عهدها على الأقل. فهذه الدولة لن تنشأ من العدم لأنها سوف ترث المؤسسات القائمة والقوانين النافذة في حقبة السلطة الفلسطينية،[40] بما فيها تلك التشريعات التي صدرت قبل قيام السلطة الفلسطينية والتي ظلت ساريةً

(39) قبعة، (الحاشية 7 أعلاه)، 97.

(40) أكرم عطا الله، 'التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية' (2003)، 1، *تسامح*، 4، 47.

خلال الفترة الانتقالية، بل وحتى بعض التشريعات التي أصدرتها منظمة التحرير الفلسطينية (كقانون العقوبات الثوري وقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري الصادرين في سنة 1979 واللذين ما زالا نافذين في المحاكم العسكرية).

وفي هذا المعنى، فلن تنقطع الدولة الفلسطينية عن القوانين والمؤسسات التي سبقت إقامتها. فهذه الدولة ليست عبارة عن هيكلٍ جديد، بل إنها تشكّل مرحلة أو مستوى جديدًا في هذا الهيكل نفسه. وفي الواقع، أنشأ القانون الأساسي ترتيبات دستورية وسياسية، إلى جانب مصالح ومؤسسات يصعب إزاحتها والاستغناء عنها.[41] ولذلك، فسوف تستوعب دولة فلسطين بالضرورة هذه المؤسسات السابقة، في ذات الوقت الذي تلتزم فيه بالنصوص القانونية والسياسية التي أنتجتها. وعلى هذا المنوال، فقد تركت كل حقبة تاريخية/سياسية أثرها على تطور النظام القانوني الفلسطيني.

وفي الحقيقة، دأبت السلطات التي بسطت سيطرتها على فلسطين أو على أجزاء منها منذ مطلع التسعينيات من القرن الماضي على الإضافة إلى النظام القانوني القائم، بحيث أدخلت ما يلزم من التعديلات التي تتواءم مع هذا النظام الجديد. وفي هذا المعنى، لم تعمل هذه السلطات في أي حال من الأحوال على رفض القوانين والأنظمة السابقة بصورة كلية، وإنما أبقت عليها إلى حين تعديلها بقوانين وأنظمة جديدة. ففي العام 1994، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات، رئيس منظمة التحرير الفلسطينية آنئذ، «القرار رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5 حزيران/يونيو 1967» في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى يتم استبدالها بتشريعات موحّدة تصدرها السلطة الفلسطينية. وقد اعتُمد هذا الأسلوب نفسه القانون الأساسي (في المادة 119 منه) وفي المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين (في المادة 187 منه)، وهو ما أفضى إلى ربط السلطة الفلسطينية الحالية بدولة فلسطين.

ويمكن للمرء أن ينظر إلى الدولة الفلسطينية كذلك بصورة مجردة كما لو كانت حدثًا لم يسبق أن شهد التاريخ مثيلاً له، حيث أنها إما توجد بالفعل (دون معرفة موقعها على وجه الدقة) أو أنها يجب أن تخرج إلى حيز الوجود (دون اتخاذ قرار بشأن المكان الذي يجب أن توجد فيه). وترتكز هذه الدولة في كينونتها على اعتبارات دينية أو أخلاقية أو ثقافية، أو على القانون والشريعة، أو أنها تمثل ببساطة انعكاسًا لـ«حقوق» مفترَضة أو معترف بها. وبعد ذلك، تجري مقارنة هذه الصورة وتحليلها وإثراؤها من خلال التجارب التي خاضتها الدول الأخرى في هذا المضمار. وبعبارة أخرى، ينظر القائلون بهذا القول إلى الدول الأخرى، بما فيها الدول العربية المجاورة، ومن ثم يتخيلون شكل الدولة الفلسطينية أو الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه، وذلك بصرف النظر عن الوقائع القائمة على الأرض. وهذه هي الرؤية التي يراها ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية والقرارات التي صدرت تباعًا عن المجلس الوطني الفلسطيني والإعلانات المتكاثرة التي أصدرها الزعماء الفلسطينيون. وعلى المرء أن يضع في اعتباره هنا أن رؤية الدولة المذكورة تصطدم مع الوقائع القائمة على الأرض.

(41) Nasser H. Aruri and John J. Caroll, 'A New Palestinian Charter' (1994) 23 (4) *Journal of Palestine Studies* 5, 8.

لا يعود السبب وراء إعداد مسودة دستور دولة فلسطين إلى الاستجابة للالتزامات الدولية الواقعة على السلطة الفلسطينية بموجب خطة خارطة الطريق فقط، بل إن إعدادها يشكّل خطوةً نحو إنجاز التحضيرات اللازمة لإقامة الدولة، التي يعتبرها الفلسطينيون بمثابة الهدف النهائي من الفترة الانتقالية ومحور مفاوضات الوضع الدائم. ولا مناص من الانتباه، في هذا المقام، إلى غياب القيمة القانونية لهذا النص الدستوري قبل تبنيّه والمصادقة عليه. ومع ذلك، فقد توفر مسودة الدستور الفلسطيني، والنقاشات التي تدور حوله، رؤيةً حول الطريقة التي ينظر بها الفلسطينيون إلى الدولة، والطريقة التي سيجري الفصل بين السلطات من خلالها والمبادئ التي ستوجه المؤسسات العامة، والأهم من ذلك كله، الكيفية التي سيتم تبنّي الدستور الجديد بناءً عليها. فهذه النقاشات تعبّر عن الرؤية التي يراها الفلسطينيون للدولة المنشودة.

لقد ولَّد نشر ثلاث مسودات لدستور دولة فلسطين جملةً من النقاشات والدراسات على مستويات مختلفة على الرغم من طرح الفرضيات المتصلة بهذا الشأن من وجهة نظر الانتماءات الحزبية.[42] وتُعنى المسألة الأهمّ في هذه النقاشات بالفرق بين الرؤية «الرسمية» والرؤية «غير الرسمية» للأحداث الجارية. فالرؤية الرسمية تنبع من الإعلانات التي صدرت عن مختلف مسؤولي السلطة الفلسطينية و/أو عن أعضاء لجنة إعداد الدستور التي عيّنها الرئيس الراحل عرفات في العام 1999، وهو ما استتبع ادعاءات بالحياد عن النزاهة وتحكم السلطة التنفيذية بها على نحو لا يمكن تبريره.[43] وبالنسبة للمجتمع المدني الفلسطيني، فعلى الرغم من أهمية الالتزامات الواقعة على السلطة الفلسطينية تجاه أسرة المجتمع الدولي، تنبع أهمية الدستور من الدور الذي يضطلع به في تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة والفرد.[44] وفي الواقع، لا تضفي مسودة الدستور الفلسطينية، إذا ما قارنّاها بالقانون الأساسي، أي تغييرات جوهرية على النظام القانوني والسياسي الذي تُعمِله السلطة الفلسطينية.

لقد تمحور النقاش الذي تستعرضه هذه المقالة حول الطريقة التي تُصاغ بها الوثائق الدستورية، والطريقة التي جرى تبنّي القانون الأساسي من خلالها، والطريقة التي ستتم المصادقة من خلالها على مسودة دستور دولة فلسطين. فهل سيقود العمل على إعداد الدستور إلى إنشاء مؤسسات ديمقراطية قادرة على البقاء والحياة، وتسهم في إقامة الدولة، أو تسهم في انهيارها وسقوطها؟ في جميع الأحوال، تفترض هذه المقالة أن عملية إعداد الدستور وإقامة الدولة تسهم في، بل وتحضّ على، إعادة تعريف الشعب الفلسطيني وأولئك الذين يمثلونه.

(42) نادر سعيد، 'مقدمة مفاهيمية حول عملية إعداد الدستور الفلسطيني' في كتاب *حول الدستور الفلسطيني المقترح* (أوراق المؤتمر: بيروت، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2003، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004)، 5 – 10. وهذا الكتاب منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بيرزيت: <http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf>. (استرجع بتاريخ 24 نيسان/ أبريل 2009).

(43) الريس وسنيورة (الحاشية 35 أعلاه)، 51.

(44) سعيد (الحاشية 42 أعلاه)، 7.

لائحة المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- أبراش، إبراهيم. 2006. الانتخابات والمصلحة الديمقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني. *مجلة الدراسات الفلسطينية* (66)، ص. 79-120.
- براون، ناثان. 2003. *مسودة دستور فلسطين (المسودة الثالثة)*، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، تشرين أول (أكتوبر).
http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrowna.pdf
- الحسن، بلال. 2006. لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي. *مجلة الدراسات الفلسطينية* 67، ص. 34-40.
- خليل، عاصم. 2009. الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية. في: *معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية: دراسة متعددة الأجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني*. مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، بيرزيت.
- الخالدي، أحمد مبارك. 1997. علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال؟ *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 47-53.
- الريس، ناصر ورندة سنيورة. 2004. مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 43-63. http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf
- سعيد، نادر. 2004. مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات: بين التراجع والتنمية!! برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 207-214.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf
- شبيب، سميح. 1997. السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير إشكاليات العلاقة الإدارية والوطنية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 54-58.
- الشقاقي، خليل. 1997. مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكاليات العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 59-62.

- صايغ، يزيد. 1997. بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن. *السياسة الفلسطينية* 16-16. ص. 63-67.
- الطناني، معين. 2006. حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية. *مجلة مركز التخطيط الفلسطيني* 26. http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.htm
- عطاالله، أكرم. 2003. التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية. *تسامح* 1(4)، ص. 47-59.
- قاسم، عبد الستار. 2004. الحركة الإسلامية، السلطة الوطنية والاحتلال الإسرائيلي' في كتاب *الإسلام في فلسطين المعاصرة*. (الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية: وقائع المؤتمر – آب/أغسطس 2004.
- قبعة، تيسير. 1997. في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 68-80.
- كايد، عزيز. 2004. القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية ، *المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية*.
http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/azizkayed.pdf
- نجار، ناجح. 1998. اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه. مجلة الدراسات الفلسطينية 33، 77 – 90.
- نوفل، ممدوح. 1997. نشوء وتطور إشكاليات العلاقة بين السلطة الوطنية والمنظمة. *السياسية الفلسطينية* 15-16، ص. 81-89.
- هلال جميل. 1997. منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها. *السياسة الفلسطينية* ع. 15-16، ص. 90-97.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Aruri, Nasser H. and John J. Caroll. 1994. A New Palestinian Charter. 23 (4) *Journal of Palestine Studies* 5-17.
- Carré de Malberg, R. 1922. *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat.* Vol. II, CNRS, Paris.
- Preuss, U. K. 1994. Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Constitution. In: M. Rosenfeld (ed), *Constitutionalism*, *Identity*, *Difference*, *and Legitimacy Theoretical Perspectives.* Duke University Press, Durham-London 1994.
- Comanducci, P. 1994. Ordre ou Norme? Quelques Idées des Constitution au XVIII siècle. In : M. Troper and L. Jaume (eds), 1789 *et l'Invention de la Constitution (Actes du colloque de Paris organisé par l'Association Française de Science Politique* 2,3 *et* 4 *mars* 1989*).* Bruylant, Bruxelles 1994.
- Gözler, K. 1990. *Pouvoir Constituant*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Jarbawi, Ali. 1996. Palestinian Politics at a Crossroads. 25 (4) *Journal of Palestine Studies* 29-39.
- Jellinek, G. 1911. *L'Etat Modern et son Droit.* First part *Théorie Générale de l'Etat*, Paris.
- Khalil, A. 2006. *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case.* PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn, Fribourg.
- Klein, Claude. 1996. *Théorie et Pratique du Pouvoir Constituant.* PUF, Paris.
- Lindahl, Hans. 2007. Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood'. In: Martin Loughlin and Neil Walker (eds). *The Paradox of Constitutionalism* 17-21. Oxford University Press, Oxford.
- Milhem, Feras. 1994. *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law.* VUB, Ph.D. Thesis.

الدراسة الخامسة

الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

تنويه: نشرت هذه الدراسة من قبل معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، في كتاب صادر عام 2009، بالتعاون مع مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة (UNSCO).

التوثيق: عاصم خليل. «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة». في: *معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية*، 13-87. رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2009.

تم توثيق هذه الدراسة باستخدام نظام شيكاغو (Chicago Manual of Style)، أسلوب «المؤلف-السنة».

مقدمة

للدستور معان مختلفة، تبعاً للتعريف الذي يُعطى له. فهو يشير من حيث الموضوع إلى ذلك النظام المتكامل للحكم، أما من حيث الشكل فيشير الدستور إلى نص محدد يسمو على غيره من القوانين، وهو الذي ينظم سلطات الدولة. في هذا البحث، سيتم التعرض للدستور بهذين المعنيين، بحسب الحاجة. تجدر الإشارة إلى أن الدساتير المكتوبة مرتبطة بوجود دولة ذات سيادة، لكن الحركة الدستورية المعاصرة أثبتت أن الدساتير يمكن أن تُحضر أو حتى يتم تبنيها في ظل الاحتلال؛ أي قبل قيام الدولة.

السلطة الوطنية الفلسطينية[1] هي خير مثال على التناقضات المرتبطة بالدستور، من حيث دوره ومكانته في نظام قانوني معين؛ لما لا يشكل دولة أو ما يسبق قيامها أو يشبهها. حالياً، هناك قانون أساسي (تم إصداره عام 2002، وتم إصدار قانون أساسي معدل عام 2003، وهو ما تم تعديل بعض مواده عام 2005) ساري في أراضي السلطة الفلسطينية، بينما تم تحضير مشروع دستور للدولة الفلسطينية وتم نشر المسودة الثالثة منه عام 2003.[2]

في الوقت عينه ما زال الميثاق الوطني سارياً وإن اعتبره البعض تاريخاً مضى، وذلك بسبب التخلي عن المقاومة المسلحة كوسيلة للتحرر الوطني (نوفل 1997، 87). أضف إلى ذلك إعلان دولة فلسطين من قبل المجلس الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية في الجزائر عام 1988، دون أن تتحول الدولة الفلسطينية إلى واقع قانوني ملموس، لذلك فإن الدولة التي تم إعلانها لا تتعدى التعبير عن طموح الشعب الفلسطيني وتطلعاته المستقبلية، والسبب في ذلك يعود إلى استمرار الاحتلال الإسرائيلي. سيتم التطرق في هذا التقرير للقانون الأساسي ولمشروع الدستور الفلسطيني لأن تلك النصوص تعكس صورة النظام الدستوري الفلسطيني الحالي والتصور المستقبلي له.

المحاولة الأولى لصياغة قانون أساسي أو دستور مرتبط بالدولة الفلسطينية التي تم إعلانها كانت عام 1998،[3] إلا أن الوضع تغير بعد توقيع إعلان المبادئ (1993) والاتفاقيات الأخرى التي تبعتها

(1) يتم أحياناً أخرى استخدام مصطلح السلطة الفلسطينية أو السلطة وهي تُستعمل في هذه الورقة للإشارة للشيء ذاته.

(2) لقد أصدر الرئيس الفلسطيني القانون الأساسي عام 2002 بعد أن تبناه المجلس التشريعي عام 1997. والنسخة التي تم تبنيها هي تلك التي تمت صياغتها في آخر مراحلها من قبل اللجنة القانونية للمجلس التشريعي. أما بالنسبة لمشروع الدستور الفلسطيني، فقد قامت لجنة خاصة تم تعيينها خصيصاً لهذا الهدف بتبني النسخة الأولى عام 2001 تبعتها النسخة الثانية والثالثة عام 2003.

(3) لمزيد من الدقة، تجدر الإشارة إلى أنه قد تمت الدعوة لتحضير دستور أو قانون أساسي بعد إعلان حكومة فلسطين عام 1948، لكن لا تتوفر معلومات كافية عن ذلك. أما إعلان الاستقلال، فقد تبعه أول محاولة جدية لتحضير قانون أساسي للدولة وبالتالي سنكتفي بالإشارة هنا إلى النصوص الدستورية التي تلت تلك الفترة.

(المعروفة باتفاقيات أوسلو). لذلك فإن الجهود الرامية لتحضير قانون أساسي ارتبطت بالسلطة الفلسطينية التي تم إنشاؤها على جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ وقد بدأت النسخ الأولى من مسودات القانون الأساسي بالانتشار فعلاً بعد قيام السلطة مباشرة.

نتيجة الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى (1996)، كان من الضروري إعادة صياغة مسودة القانون الأساسي لتتلاءم مع الواقع الجديد، وعليه قامت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي بدور رئيسي في تحضير النسخة الأخيرة التي قام المجلس التشريعي بمناقشتها وتبنيها بالقراءة الثالثة (قانون رقم 96/1) في 1997/10/2. إلا أن الرئيس عرفات قام بإصدار القانون الأساسي بعض مضي خمس سنوات (في 2002/5/29) ليدخل حيز التنفيذ بعد نشره في الجريدة الرسمية، في 2002/7/7. لقد اختلفت وجهات النظر حول سبب تردد الرئيس عرفات في إصدار القانون الأساسي طوال هذه السنوات (Khalil 2006*b*, 216-221)، إلا أن التبرير الرسمي لهذا التأخير كان في اعتبار الرئيس عرفات بأن قضية الدستور هي قضية جميع الفلسطينيين وليس فقط مسألة تخص المجلس التشريعي (Milhem 2006, 129).

بحسب القانون الأساسي، «تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى أن تعدل أو تلغى وفقاً للقانون» (المادة 118)، إلا ما كان يتعارض منها مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل (المادة 119). كما أن أحكام القانون الأساسي لا تعدل إلا «بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني» (المادة 120).

يُعمل بأحكام القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ولكن يمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ (المادة 115). في عام 1999 خول الرئيس عرفات لجنة خاصة من الخبراء بتحضير الدستور كخطوة تحضيرية لقيام الدولة، وقد قامت اللجنة بتحضير المسودة الأولى عام 2001، مثيرة الجدل على المستوى المحلي والعالمي. ولقد تم تعديل المسودة الأولى ونشر نسخة ثانية وثالثة عام 2003.[4] تجدر الإشارة إلى أن تحضير دستور للدولة الفلسطينية يدخل ضمن التزامات الجانب الفلسطيني في خارطة الطريق (2003).[5]

لقد كان محمود عباس أول من يشغل منصب رئيس الوزراء الذي تم استحداثه بعد التعديلات التي تمت على القانون الأساسي عام 2003، بيد أنه استقال بعد أقل من ستة أشهر من توليه المنصب بسبب خلافات حول صلاحياته الدستورية أو، بحسب البعض، بسبب خلافات في المواقف السياسية

(4) سيتم توضيح الاختلافات بين هذه النسخ المختلفة في الملحق الخامس من هذا التقرير.

(5) تم نشر نسخة معدلة من خارطة الطريق في 1 أيار 2003.

(المصري 2003، 20). تولى أحمد قريع رئاسة الوزراء واستمر في وظيفته حتى بعد انتخاب محمود عباس رئيساً للسلطة الفلسطينية خلفاً للراحل ياسر عرفات عام 2005، لتبقى الخلافات بين الرئاسة ورئيس الوزراء شأناً داخلياً يتم التعامل معها حين تقع ويتم حلها داخل حركة فتح.[6]

لكن، فوز حركة حماس بالانتخابات التشريعية الثانية عام 2006 أعاد قضية الصلاحيات إلى السطح وطريقة توزيعها دستورياً بين الرئيس من جهة ورئيس الوزراء من جهة أخرى مجدداً. من هنا، لم يعد تقاسم الصلاحيات سجالاً نظرياً وحسب بل باتت هناك حاجة لإجابات دقيقة حول قضايا جوهرية، مثل إمكانية قيام الرئيس بالدعوة لانتخابات مبكرة أو لإجراء استفتاء شعبي؛ صلاحيات الرئيس بتبني قرارات بقانون؛ كيفية قيام الحكومة بمهامها الدستورية لحفظ الأمن والنظام العام وماهية العلاقة بين الأجهزة الأمنية والرئيس، القائد العام للأجهزة الأمنية؛ المحكمة الدستورية العليا وكل ما تبعها من نقاش حول دورها ومكانتها في النظام القانوني والسياسي الفلسطينيين.

ملاحظات أولية حول المنهجية

يهدف هذا التقرير لاستقراء أهم الأفكار الفلسطينية والإدراك الشعبي للمواضيع التالية: العلاقة بين السلطات في الدولة؛ المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات في الأدبيات الفلسطينية، لتشمل أيضاً الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية؛ الإجراءات التشريعية من حيث تبني القوانين وطرق تعديلها وتنفيذها وبالتالي دور المجلس التشريعي والقضاء؛ المبادئ العامة التي تحكم إدارة الأموال العامة والتي نجدها بشكل خاص في القانون الأساسي وفي مشروع الدستور الفلسطيني؛ كما سيتطرق أيضاً إلى محاولات الإصلاح في هذا الاتجاه؛ درجة التأثير الديني أو العلماني على توجهات الدولة ومؤسساتها وعلى طريقة تطبيق القوانين.

هذا التقرير عبارة عن تلخيص منظم للأفكار الفلسطينية القيادية وللفهم الشعبي حول ركن أساسي تعتمد عليه الدول المعاصرة وهو الدستور. لكنه يحتوي أيضاً على ثغرات منهجية يجب الإشارة إليها، وهي:

أولاً: إن أفكار ومواقف ما يمكن تسميته «النخبة الفلسطينية» (مصطلح يمكن إطلاقه على صناع القرار الفلسطيني، سواءً من رجالات السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير، الأكاديميين، ممثلين عن منظمات المجتمع المدني وغيرهم ممن يؤثر على الرأي العام)، لا تعكس بالضرورة المفاهيم الشعبية للقضايا الدستورية التي سيتم تغطيتها في هذا التقرير. فكما أشارت بعض استطلاعات الرأي، هناك ثغرة بين مواقف النخبة والمواقف الشعبية؛[7] كما إن الأحداث السياسية التي تبعت الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006 أظهرت بأن مواقف النخبة ليست بالضرورة المرجعية الوحيدة لصقل شكل الدولة الفلسطينية القادمة.

(6) انظر على سبيل المثال خطاب أحمد قريع في المجلس التشريعي في 26 تشرين أول 2005 والذي نشر في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 66، 137.

(7) انظر على سبيل المثال استطلاع الرأي الذي نشر في 28 شباط 2007 من قبل برنامج دراسات التنمية:
http://home.birzeit.edu/dsp/opinionpolls/elitepoll/

ثانياً: انطلاقاً مما تقدم، كان من الضروري العودة إلى بعض المعطيات المتوفرة والتي تعبر عن آراء شعبية، مثل استطلاعات الرأي العام، المواثيق والبرامج والخطابات السياسية للأحزاب، مواقف وآراء شخصية يتم نشرها في الصحف. لكن الكم الهائل لمثل هذه البيانات يجعل من الصعب، بل من المستحيل تغطيتها جميعاً في إطار التحديد الزمني والكمي لهذا التقرير، تم اختيار بعضاً منها، بحسب الأهمية أحياناً وتوفرها في أحيان أخرى.

ثالثاً: يهدف هذا التقرير إلى تقديم الأدبيات الفلسطينية والتي تعبر أحياناً عن مواقف مختلفة من القضايا الدستورية، موضوع هذه الدراسة؛ إلا أنه عند نقلها لم يتم التمييز بين كتاب ومقالة؛ وبين مؤلف علمي أكاديمي وآخر صحفي؛ ولم يتم الحكم على الأفكار المعروضة من حيث تماسكها ومنطقها. فبعض الأفكار والآراء المطروحة تحتاج إلى تمحيص وتفكير جدي، ولكنها تقدم في هذا التقرير كما هي.

رابعاً: استحوذت الدولة الفلسطينية على اهتمام دولي، وقد أدى ذلك إلى اهتمام في عملية تحضير الدستور وقد قام الكثير من الخبراء والأكاديميين بالمساهمة عن طريق آراء ودراسات مهمة؛ مع ذلك فإن هذا التقرير يركز على المواقف الفلسطينية من هذه القضايا الدستورية، مع أخذ بعض آراء الأجانب بعين الاعتبار، شريطة أن تكون مساهمتهم ضمن النقاش المجتمعي الفلسطيني العام.[8]

خامساً: لم تتم مناقشة القضايا الدستورية موضوع الدراسة بنفس الدرجة؛ فعلى سبيل المثال، لن يتم التوسع بنقاش أسباب وتبريرات تحضير دستور الدولة الفلسطينية قبل قيامها أو دور السلطة الفلسطينية في عملية وضع الدستور. بينما نرى أن موضوع علاقة الدين بالدولة وخاصة دور الشريعة الإسلامية في النظام القانوني والدستوري الفلسطيني مركزي في النقاشات الدستورية وغير الدستورية. إن عدم الاتزان هذا ينعكس أيضاً على تركيبة هذا التقرير وتقسيمه.

أنواع المساهمات الدستورية

يتناول هذا التقرير نوعين من الأدبيات والمساهمات في النقاش حول الإطار الدستوري الفلسطيني: هناك من يتحدث عن السلطة الفلسطينية ويتصور أو يرى الدولة، وهناك من يتحدث عن الدولة ويقصد الدولة الفلسطينية القادمة.

1) مساهمات حول «دستور» السلطة الفلسطينية

الجدل الذي دار حول الإطار الدستوري للسلطة الفلسطينية (مع أخذ القانون الأساسي ومحددات اتفاقيات أوسلو بعين الاعتبار) يعطي فكرة ولو بطريقة غير مباشرة حول شكل الدولة الفلسطينية القادمة. يمكن اعتبار هذا الموقف براغماتي أو واقعي، إذ ينظر البعض إلى المؤسسات الموجودة ويتخيلوا

(8) انظر على سبيل المثال كاثرين ونغ وناثان براون وهما خبيران تم استشارة الأول في عملية تحضير القانون الأساسي والثاني في عملية تحضير مشروع الدستور الفلسطيني.

النظام السياسي الممكن للدولة المستقبلية (قبعة 1997، 97) في الوقت الذي ينظر غيرهم إلى السلطة الفلسطينية ويرون الدولة ببساطة، معتبرينها واقعاً ملموساً وإن كانت تحت احتلال أو في طور الإنشاء.

لكن الدولة تشير إلى واقع مختلف تماماً عن خبرة السلطة الفلسطينية وسلطاتها المحدودة في الزمان والمكان والأشخاص والصلاحيات، وهو ما يميز واقع السلطة الفلسطينية الانتقالي: فقد تم تبني القانون الأساسي للمرحلة الانتقالية فقط، مع العلم طبعاً بأن هناك إمكانية لأن يتحول الانتقالي إلى دائم.

مع ذلك، فإنه من الضروري جداً -عند نقاش الدولة الفلسطينية- اعتبار خبرة السلطة الفلسطينية، لأنها ستنعكس لا محالة في الدولة القادمة، حتى في بداياتها على الأقل، إذ أن الدولة الفلسطينية سترث قوانين ومؤسسات السلطة الفلسطينية (عطا الله 2003، 47)، بالإضافة إلى بعض القوانين السارية في فلسطين من الحقبات التاريخية السابقة، وبالإضافة إلى المواثيق والإعلانات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية. في الواقع، لا يمكن للدولة الفلسطينية أن تنأى بنفسها عن تنظيمات السلطة الفلسطينية القانونية والسياسية (Aruri and Caroll 1994, 8)، وبالتالي فإن الدولة الفلسطينية ستقوم باستيعاب مؤسسات وقوانين السلطة الفلسطينية بينما ستستمر بالعمل والالتزام بما صدر عن الأخيرة من التزامات قانونية وسياسية.

لقد تركت جميع الحقب التاريخية/ السياسية أثراً على النظام القانوني الفلسطيني الحالي، فالمشرع الفلسطيني لم يرفض القوانين السابقة بل أبقى عليها بينما عمل على تغييرها تدريجياً لتتلاءم مع الوضع الجديد الذي تلى قيام السلطة الفلسطينية. فقد أصدر رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، ياسر عرفات من تونس القرار رقم 1994/1 القاضي باستمرار «العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى يتم توحيدها». وقام القانون الأساسي (م. 119) ومشروع الدستور الفلسطيني (م. 187) بتبني الآلية ذاتها في التعامل مع القوانين السارية في فلسطين.

2) مساهمات حول دستور الدولة الفلسطينية القادمة

ويمكن تقسيم هذه المجموعة إلى فريقين: فهناك من يتعامل مع الدولة الفلسطينية كفكرة مجردة بينما يتكلم آخرون عن الدولة بحسب الرواية الرسمية.

أولاً، هناك من يعتبر الدولة الفلسطينية كفكرة مجردة: يتم النظر إلى الدولة كحدث خارج عن التاريخ وبالتالي يتم التعامل وكأنها موجودة أو أنها ستكون، من دون التعريف أو الاهتمام بالواقع التاريخي والسياسي. هذه الرؤية للدولة مبنية على اعتبارات دينية، أخلاقية وثقافية أو أنها تتكئ على القانون الدولي والشرعية الدولية، أو ببساطة تعكس حقوق تم الاعتراف بها أو حتى تخيلها. يتم بعدها تحليل صورة الدولة هذه بعد مقارنتها بخبرات غنية أخرى. بكلمات أخرى، تنظر هذه المجموعة إلى الدول الأخرى وتقدم صورة عن الدولة الفلسطينية أو عما يجب أن تكون عليه دون

أي اعتبار للواقع على الأرض. هذه هي الصورة التي يعكسها الميثاق الوطني الفلسطيني والكثير من القرارات الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني والإعلانات الكثيرة للقيادات الفلسطينية. إلا أن هذه الصورة تصطدم بواقع على الأرض الذي يخالف هذا التصور للدولة.

ثانياً، الرواية الرسمية عن الدولة: إن مساهمات هذه المجموعة تدور حول نص محدد وهو مشروع الدستور الفلسطيني والذي تم تحضيره كخطوة تحضيرية للدولة. ولقد تم تحضير النسخة الأولى لمشروع الدستور الفلسطيني عام 2001 بينما تم نشر النسخة الثانية والثالثة عام 2003.[9] وترافق نشر هذه النسخ مع جدل حاد حول نصوص مشروع الدستور ودوره وأهميته ولكن ما يميز هذه المجموعة هو غلبة النقاشات المرتبطة بالانتماء السياسي (سعيد 2004أ، 7-8).[10]

تتميز هذه المساهمات بوجود هوة شاسعة بين الرواية الرسمية وغير الرسمية للأحداث نفسها. يمكن استنباط الرواية الرسمية مما يصدر عن قيادات السلطة الفلسطينية أو عن اللجنة الدستورية والتي تم تعيينها من قبل الرئيس عرفات عام 1999، وهو ما دفع بعضهم إلى اتهام اللجنة بعدم الحياد وعدم الموضوعية بسبب سيطرة السلطة التنفيذية عليها (الريس 2004، 51).

أما بالنسبة لمؤسسات المجتمع المدني، فإن أهمية الدستور تكمن في تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة والأفراد (سعيد 2004أ، 7) وليس بالضرورة في تحقيق التزامات السلطة الفلسطينية تجاه المجتمع الدولي. ومع أن مشروع الدستور الفلسطيني لم يُدخل تعديلات جذرية على النظام القانوني والسياسي بحسب القانون الأساسي، إلا أن الكثير من القضايا الجوهرية التي تجاهلها القانون الأساسي تجد مكانها في مشروع الدستور الفلسطيني.[11]

كما أن لمشروع الدستور أهمية خاصة لوجود مواد تنظم طريقة تبنيه (م. 185) وهو ما يشكل تناقضاً في حد ذاته؛ فكيف يقوم مشروع الدستور نفسه بتنظيم طريقة تبنيه؟ وكيف تكون هذه الإجراءات ملزمة إن كانت ضمن المشروع الذي سيتم إقراره أصلاً؟ وقد قام الكثير من الباحثين بتتبع إشكاليات مرتبطة بمشروع الدستور الفلسطيني (Brown 2003*b*, 72; Khalil 2006, 296؛ الريس 2004، 51).

(9) إننا على وعي تام بالقيمة القانونية المحدودة في الوقت الراهن لمشروع الدستور هذا قبل تبنيه، إلا أننا نعتمد على ما ورد فيه لنأخذ صورة (إحدى الصور على الأقل) عن الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة. إن مشروع الدستور يعطي صورة عن «الرؤية الرسمية» إن صح القول ولكن النقاشات التي دارت حولها أثبتت وجود فرق بين هذه الرؤية الرسمية للدولة والرؤى الأخرى. ولقد تم انتقاد الرؤية الرسمية بأنها تتبنى رؤية من قام بتعيين أعضائها ومصالحهم أو السلطة التي ورائها وبشكل خاص الجهاز التنفيذي والذي يعكس أيضاً الالتزامات الدولية للسلطة الفلسطينية أكثر من كونها تعكس حاجات الفلسطينيين جميعاً، متجاهلين مصالح اللاجئين وغيرهم من الفلسطينيين المقيمين في المهجر.

(10) انظر على سبيل المثال التلخيص التنفيذي للمؤتمر الذي أعده برنامج دراسات التنمية (27-28 أيلول 2003) والذي نشر في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 157، 137.

(11) سيتم إعطاء أمثلة وتفاصيل أكثر في الملحق الخامس من هذا البحث.

الفصل الأول:

المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات

يشير مفهوم الفصل بين السلطات إلى عدم تمركز السلطات جميعاً بيد شخص أو مؤسسة واحدة، بالتالي يعد الفصل بين السلطات من أركان الدولة الديمقراطية الحديثة. وهذا النوع من الدول كان من أهداف الكفاح الوطني الفلسطيني منذ بداياته، لدرجة أن البعض يساوي بين التحرر من الاستعمار وتحقيق الديمقراطية (نصار 2004، 74) ويعتبرهما وجهان لعملة واحدة، هي حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم.

إلا أن جزءاً كبيراً من الجدل الدستوري الذي دار حول القانون الأساسي ومشروع الدستور تناول وبإسهاب إمكانية خلق مؤسسات ديمقراطية خلال عملية الكفاح الوطني من أجل الاستقلال؛ أي قبل انتهاء الاحتلال. يمكن تصنيف المواقف الممكنة حول هذا الموضوع بالثلاثة التالية: لا يمكن أن تتحقق الديمقراطية بالنسبة لبعضهم قبل انتهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية. وبما أن السلطة الفلسطينية ليست دولة، فالديمقراطية مستحيلة بالنسبة للسلطة الفلسطينية. انطلاقاً من هذا المنطق برر الرئيس عرفات رفضه لإصدار القانون الأساسي (Milhem 2006, 141). آخرون عبروا عن شكهم في تحقيق الديمقراطية الكاملة تحت الاحتلال؛ لكن مع ذلك، فإنهم لا يمانعون بأن تخضع السلطة الفلسطينية للقانون (Khalil 2005*b*)، ولهذا فهم يدعمون وجود قانون أساسي للسلطة الفلسطينية ولكنهم يرفضون فكرة تبني دستور للدولة الفلسطينية قبل قيام الأخيرة (Samara 2003, 11). أما المجموعة الأخيرة فترى بأنه من غير الضروري انتظار الدولة للتحول نحو الديمقراطية؛ بل على العكس، تنظر للديمقراطية كمرافق بل مساعد لعملية التحرر الوطني، وبالتالي يعتبرون تحقيقها ممكن قبل إنهاء الاحتلال (حسن 2003، 84).

يفسر بعض من انتقد السلطة الفلسطينية والنظام الذي خلق معها بعد أوسلو بإسقاط نظام قديم بالٍ كانت تقوم عليه منظمة التحرير الفلسطينية على السياسات الجديدة للسلطة الفلسطينية. بل إن البعض، ومنذ قيام السلطة في بداية التسعينات، عبر عن خوفه من أن يتم تحويل مسار المقاومة للاحتلال نحو السلطة الجديدة التي قامت في الأرضي المحتلة. كما انتقد آخرون الإشارة إلى منظمة التحرير في النسخ الأولى للقانون الأساسي معتبرين ذلك منحاً للأولوية للمنظمة على حساب أولويات أخرى، منها حقوق الإنسان (Aruri AND Carol 1994, 16).

في الكتابات والخطابات الفلسطينية لا يتم التعامل مع الفصل بين السلطات بالمفهوم التقليدي فقط، هذا الذي يشير إلى الفصل بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، والعلاقة فيما بينها وطريقة تعاونها. في الواقع الفلسطيني، يشير الفصل بين السلطات إلى أربعة سيناريوهات

مختلفة: الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ومؤسساتهما؛ الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ الفصل بين الرئاسة والحكومة في السلطة الفلسطينية؛ الفصل بين ما هو عام وما هو خاص.[12]

من الجدير بالذكر هنا أن هناك القليل من الأدبيات التي تُعنى بالفصل بين السلطة الدستورية (التأسيسية والمعدلة) من جهة، والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة أخرى (باستثناء القليل من الدراسات التي تم توثيقها في: Khalil 2006). أضف إلى ذلك أن إجراء تعديل على القانون الأساسي لا يتميز كثيراً عن إجراء تعديل على القوانين العادية (باستثناء الأكثرية المطلوبة لذلك)، في الوقت الذي يتم التعامل فيه مع مشروع الدستور بشكل مغاير، إذ يتطلب تعديله اللجوء إلى استفتاء شعبي (وإن لم يكن إلزامياً) وبالتالي ميز بين إجراءات تعديل الدستور عن تلك الخاصة بتعديل القوانين العادية.

المبحث الأول: الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية

منذ بداية التسعينات، كان هناك إجماع على أن قيام السلطة الفلسطينية سيؤثر لا محالة على منظمة التحرير. على الرغم من ذلك، فالسلطة الفلسطينية لم تكن تهدف لاستبدال منظمة التحرير في دورها التمثيلي للفلسطينيين جميعاً سواء في الأراضي المحتلة أو في المهجر (الشقاقي 1997، 60؛ نوفل 1997، 83)؛ وبالرغم من غياب الخطابات الداعية لإلغاء منظمة التحرير أو استبدالها، إلا أن الكثير من المؤشرات تدل على أن السلطة الفلسطينية ذهبت في هذا الاتجاه (نوفل 1997، 89؛ قبعة 1997، 73).

المطلب الأول: السلطة الفلسطينية تتحدى منظمة التحرير

كانت منظمة التحرير من حيث مكانتها القانونية ودورها وعلاقتها مع السلطة الفلسطينية والدولة الفلسطينية القادمة في خضم الجدل الذي دار مباشرة بعد إعلان المبادئ والاتفاقيات الأخرى التي أدت لقيام السلطة الفلسطينية. فقد بدأ الكثيرون بتحليل أثر هذه الاتفاقيات على صلاحيات منظمة التحرير واصفين ما حصل بأنه مفترق طرق أو تحدي أو مأزق (الخالدي 1997؛ Andoni 1991, Hilal 2003, Jarbawi 1996).

(12) انظر الملحق الأول من هذا البحث.

يبدو أن ولادة السلطة الفلسطينية ساهمت في تدهور منظمة التحرير وهي التي كانت تعاني أصلاً من التضعضع والضعف من حيث التحول الديمقراطي (عوكل 2005، 13)، إلا أن النقاش لم يكن أبداً يدور حول حل أو إبقاء منظمة التحرير. بل على العكس، كانت الأفكار كثيرة حول إصلاح المنظمة وذلك لتقوية الموقف الفلسطيني في مفاوضاته مع إسرائيل، وللمساهمة في عملية بناء مؤسسات فاعلة في المجتمع المدني، وفي تكوين البنية التحتية الضرورية لدولة مستقلة ومنها تشجيع بناء اقتصاد وطني مستقل (Hilal 2003).

تبع اتفاقيات أوسلو ظهور نَزعات مختلفة في النظام السياسي الفلسطيني: أولاً، التحول في الحياة السياسة الفلسطينية من خارج الأراضي الفلسطينية إلى داخلها؛ ثانياً، الصراع المتزايد بين طرق العمل السياسي في المهجر وتلك الملائمة للوضع السياسي الجديد داخل الأراضي المحتلة؛ ثالثاً، التحول من المطالبة بكل فلسطين التاريخية إلى الاكتفاء بمطالب متواضعة، وهي استعادة الأراضي التي احتلتها اسرائيل عام 1967؛ رابعاً، انتهاء الحقبة «الثورية» للكفاح من أجل التحرر الوطني مع كل ما كان يرافقها من بُنية سياسية (Jarbawi 1996).

قام البعض الآخر بمقارنة علاقة الخارج بالداخل (وبالتالي المنظمة بالسلطة) مع خبرات أخرى، مثل علاقة الوكالة اليهودية مع دولة إسرائيل؛ وكان الهدف من هذه المقاربة تشجيع الفلسطينيين جميعاً على العمل معاً في سبيل تحقيق أهداف مشتركة (قبعة 1997، 80). وبالنسبة لآخرين، وإن تقبلوا الفكرة من حيث المبدأ، إلا أن هذا الشكل من العلاقة ليس ممكناً إلا بعد قيام الدولة الفلسطينية (نوفل 1997، 87). بهذا المعنى، قيام الدولة لن يعني بالضرورة استنفاذ دور المنظمة؛ بل قيامها بدور آخر يتلاءم والوضع الجديد الذي يتبع قيام الدولة.

المطلب الثاني: مقارنة «المجلس» ومنظمة التحرير من حيث الهيكلية

من المثير للدهشة غياب المقارنة بين علاقة المجلس الوطني الفلسطيني باللجنة التنفيذية بحسب النظام الأساسي لمنظمة التحرير من جهة، وبين علاقة المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية كما في القانون الأساسي من جهة أخرى. كما أنه لا يوجد مقاربات بين منظمة التحرير وبين «المجلس» بحسب اتفاقيات أوسلو ولا مقاربات تتعلق بعلاقة السلطة «التشريعية» بالسلطة «التنفيذية».

بحسب المادة (7) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير، «المجلس الوطني هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، وهو الذي يضع سياسة المنظمة ومخططاتها وبرامجها»، بينما تنص المادة (13) من النظام ذاته بأن انتخاب جميع أعضاء اللجنة التنفيذية يتم من قبل المجلس الوطني ومن بين أعضائه، بينما يتم انتخاب رئيس اللجنة التنفيذية من قبل اللجنة نفسها.

وبحسب المادة الثالثة من الاتفاقية الانتقالية لعام 1995، فإن مجلس سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني (أصبحت تسمى فيما بعد السلطة الفلسطينية) يتكون من مجلس ورئيس السلطة التنفيذية (فيكون للمجلس الصلاحيات التنفيذية والتشريعية). وبحسب تلك المادة أيضاً «يكون المجلس مسؤولاً بموجب صلاحياته التنفيذية عن المكاتب والدوائر والإدارات المنقولة إليه، وله أن يُنشئ في حدود ولايته، وزارات وهيئات فرعية بحسب ما يلزم للوفاء بمسؤولياته».[13]

من الملاحظ إذاً أن هيكلية منظمة التحرير بحسب نظامها الأساسي شبيهة إلى حد كبير بهيكلية المجلس بحسب اتفاقيات أوسلو، أي إنها أقرب إلى نظام الجمعية في سويسرا حيث تكون للسلطة التشريعية السيطرة الكاملة على السلطة التنفيذية، بعكس طريقة الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية والرئاسية حيث يكون الفصل جامداً في الحالة الأولى ومرناً يضمن شيئاً من الاتزان بين السلطات في الحالة الثانية.

هذا التقارب النظري بين الهيكليتين قد يشير إلى ما يمكن أن يكون أحد أهداف اتفاقيات أوسلو غير المعلنة، ألا وهو أن تأخذ هذه المؤسسة الجديدة (السلطة الفلسطينية)، التي ستحصل على شرعية شعبية من خلال الانتخابات في الضفة الغربية وقطاع غزة، المكانة التي كانت لمنظمة التحرير الفلسطينية، مما يؤدي إلى حصر وتركيز القضية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

المطلب الثالث: السلطة الفلسطينية تكتسب شرعيتها من المنظمة

من جهة أخرى، إذا ما تمت المقارنة بين الوثائق الأساسية لمنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، يبدو جلياً أن الهدف من وراء تكوين السلطة الفلسطينية لم يكن أبداً أن تحل الأخيرة محل المنظمة، على الأقل إلى أن يتم تحقيق جميع الحقوق الشرعية للشعب الفلسطيني (الخالدي 1997، 49). فقد بقيت المنظمة المرجعية الرئيسية للسلطة الفلسطينية، إذ أن قيام السلطة الفلسطينية كان ممكناً بعد اتفاقيات تم التوصل إليها بين منظمة التحرير من جهة (الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني) وحكومة إسرائيل (قبعة 1997، 73). كما أن تشكيل مجلس السلطة نفسه تم بناءً على قرار صدر عن المجلس المركزي لمنظمة التحرير والذي انعقد بين 10-12 تشرين أول 1993 (نوفل 1997، 85) حيث خول المجلس المركزي اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بتشكيل مجلس السلطة الأول وعين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، السيد ياسر عرفات، رئيساً للسلطة الفلسطينية.

(13) نص الاتفاقية الانتقالية باللغة العربية كما تم تقديمها للأمين العام لاعتمادها كوثيقة رسمية من وثائق الجمعية العامة:
http://www.acrossborders.ps/PORTAL/ar/Sections/Initiatives/agreements/Israeli-Palestinian.pdf

من الجدير بالذكر أن المجلس المركزي خول اللجنة التنفيذية باختيار أعضاء مجلس السلطة من بين أعضاء اللجنة التنفيذية أو من خارجها، سواء كانوا من الداخل (الضفة الغربية وقطاع غزة) أو من الخارج. هذا القرار أدى إلى التشابك والتداخل في الوظائف بين مؤسسات السلطة والمنظمة. كذلك الأمر بالنسبة لقانون الانتخابات لعام 1995 وكما هو الحال في قانون الانتخابات الجديد لعام 2005، حيث لم يفرض أي منهما أي تحديدات أو قيود على من يشغل منصب في منظمة التحرير من حيث المشاركة في الانتخابات التشريعية أو الرئاسية للسلطة الفلسطينية. هذا يعني بأن الشخص نفسه قد يكون عضواً في اللجنة التنفيذية (وبالتالي عضواً في المجلس الوطني) وعضواً في مجلس السلطة الفلسطينية في الوقت ذاته، وبعد الانتخابات التشريعية التي جرت عام 1996، عضواً في المجلس التشريعي. لقد كان لهذا التداخل أثرٌ سلبيٌ كبير على مسؤولية رجالات السلطة الفلسطينية وإمكانية محاسبتهم (الشقاقي 1997، 61). ينطبق هذا الوضع بشكل خاص على رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب والذي كان يتمتع ولفترة طويلة بصلاحيات كثيرة بحكم كونه أيضاً رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير (قبعة 1997، 77).[14]

تجدر الإشارة إلى أن بعض الأصوات ارتفعت في حينه مطالبة بتعيين أعضاء مجلس السلطة من داخل الأراضي المحتلة فقط، إلا أن حجة إدماج السلطة الفلسطينية في المشروع الوطني الفلسطيني أدى إلى وجود أكثرية داخل اللجنة التنفيذية لصالح منح أعضائها الحق بأن يكونوا أيضاً في مجلس السلطة (نوفل 1997، 84).

المطلب الرابع: تهميش تدريجي لمنظمة التحرير

تتحدث بعض الأدبيات عن انتقال تدريجي للثقل السياسي الفلسطيني من منظمة التحرير إلى السلطة الفلسطينية (نوفل 1997؛ Khalil 2005*b*). وبهذا المعنى لعبت السلطة الفلسطينية دور الدولة «طور التكوين» وبالتالي تقوم بصقل مؤسسات الدولة القادمة ونظامها السياسي وتؤثر فيها لا محالة (الصايغ 1997، 63). في الوقت الذي أصبح للمنظمة وجودٌ رمزيٌ (هلال 1997، 98) بحيث يتم اللجوء إليها فقط عند الحاجة (الحسن 2006، 38)، فيكون دورها محصوراً بتوقيع الاتفاقيات باسم ولمصلحة السلطة الفلسطينية (خالد 2005).

كما أن هناك ميل متزايد لدى المجتمع الدولي للتعامل مع السلطة الفلسطينية بدل منظمة التحرير؛ ومن أهم الأمثلة على ذلك تقديم خارطة الطريق التي أعدتها الرباعية إلى رئيس الوزراء الفلسطيني (محمود عباس في حينه) (الطناني 2006).

(14) إذا كان أعضاء المجلس الوطني يمكنهم أن يرشحوا أنفسهم لانتخابات المجلس التشريعي، وإذا كان أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين يصبحون أعضاء في المجلس الوطني، فإن بعض الأشخاص سيكونون عملياً أعضاء في المجلس الوطني مرتين: الأولى عن طريق التعيين والثانية بسبب الانتخابات. هذا يؤثر لا محالة على الفصل بين السلطات بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية (قبعة 1997، 76).

ينظر بعضهم إلى هذا التحول بريبة بل ويذهبون إلى أبعد من ذلك باعتباره مؤامرة (قبعة 1997، 68، 73) بينما يرى آخرون في ذلك تطوراً طبيعياً بحكم صلاحيات السلطة الفلسطينية وسلطاتها على جزء من شعب وأرض فلسطين. لكنهم في الوقت عينه يعترفون بأن قيام الدولة الفلسطينية لا يعني بالضرورة استنفاذ الأهداف التي قامت منظمة التحرير من أجلها وعلى رأسها قضية اللاجئين (صايغ 1997، 67).

من ناحية أخرى، أدى انتقال مؤسسات منظمة التحرير الرئيسية وقياداتها إلى الأراضي الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية إلى تهميش تلك الدوائر التي بقيت في الخارج، مثل الدائرة السياسية لمنظمة التحرير. ويرى بعضهم في هذا التحول مسيرة بدأت ولا يمكن التراجع عنها (شبيب 1997، 54-55) وبالتالي من المستحيل أن تسترجع منظمة التحرير دورها الأولي (صايغ 1997، 66).

رافق هذا التحول تحولٌ آخر: فمن الكفاح الوطني من أجل التحرر إلى عملية بناء الدولة وإدارة الشؤون اليومية لفلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى تحول القضية الفلسطينية من حق شعب بأكمله في تقرير مصيره (وإن كان مشتتاً في أجزاء مختلفة من العالم، وداخل ما كانت فلسطين التاريخية أو في المهجر) لتصبح مشكلة استقلال وسيادة على جزء من فلسطين والفلسطينيين (Khalil 2005*b*). قد يكون هذا ما أسماه عزمي بشارة (2007) «خصخصة القضية الفلسطينية»، لتصبح قضية اللاجئين حينها عبئاً لا يمكن تحمله. مع ذلك، يرى البعض الآخر بأن دور منظمة التحرير يبقى مركزياً، وبالتالي إصلاحها أو إعادة تنظيمها ضرورة لتحقيق أهدافها المشروعة (خالد 2005).

بعد أكثر من عقد على قيام السلطة الفلسطينية، ما زال مستقبل المنظمة غير واضح المعالم، في الوقت الذي بقي فيه مشروع الدستور الفلسطيني صامتاً فيما يتعلق بمصير منظمة التحرير بعد قيام الدولة. وبعد انتصار حماس في الانتخابات التشريعية الثانية، عادت منظمة التحرير لتأخذ مكانة مركزية في النظام السياسي الفلسطيني وبخاصة في المحادثات بين حماس وفتح، في إطار المفاوضات الرامية لتشكيل حكومة وحدة وطنية (الطناني 2006).

بالنسبة لأبراش (2006ب، 43-45)، لم يكن لفوز حماس في الانتخابات التشريعية أثرٌ على الفصل بين السلطات في ظل السلطة الفلسطينية فحسب، بل على النظام السياسي الفلسطيني ككل وعلى الدور التمثيلي للسلطة الفلسطينية. بكلمات أخرى، ساهمت مشاركة حماس في مؤسسات السلطة الفلسطينية في إعطاء الأخيرة صفة تمثيلية أكبر من السابق، خاصة إذا أخذ بالحسبان أن حماس ليست من فصائل منظمة التحرير الفلسطينية. في الوقت عينه، تقدم حماس نفسها، كحركة إسلامية، على أنها بديل لمنظمة التحرير، لأن المنظمة تُعتبر مؤسسة وطنية وعلمانية. إن إصلاح منظمة التحرير وإعادة تشكيلها بطريقة تسمح للمجموعات الإسلامية (خاصة حماس والجهاد الإسلامي) بالانضمام إليها سيؤدي إلى تجاوز إشكالية علمانية المنظمة (وهو من بين أهم النقاط

التي ترفضها وتعارضها الأحزاب الإسلامية) من جهة، وسيعيد التوازن في تقاسم عدد المقاعد داخل المجلس الوطني بحسب وزن الأحزاب الفلسطينية من جهة أخرى (قاسم 2004، 15).

أخيراً لا بد من التنويه إلى أن رفض اللجنة التنفيذية المصادقة على برنامج الحكومة الفلسطينية العاشرة التي شكلتها حركة حماس برئاسة إسماعيل هنية، أعاد قضية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية إلى السطح من جديد. ويرجع هذا الرفض لعدم الإشارة في برنامج هذه الحكومة إلى منظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني (أبراش 2006ب، 50).

المطلب الخامس: ميادين الصراع بين المنظمة والسلطة

بالنسبة للمحلل السياسي خليل الشقاقي (1997، 61) هناك موضوعان رئيسيان قد يتجلى من خلالهما الصراع بين السلطة والمنظمة: أولاً، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما جرى عند التوقيع على بروتوكول الخليل عام 1997، إذ طالب المجلس التشريعي بأن تُعرض عليه الاتفاقية، إلا أن الرئيس عرفات رفض ذلك معتبراً المصادقة على الاتفاقيات مهمة منظمة التحرير فقط. ثانياً، صياغة قانون للجنسية، بالرغم من وجود تعريف للفلسطيني في الميثاق الوطني الفلسطيني، مما قد يكون له أثرٌ على فلسطينيي الشتات أيضاً.[15] أما مشاركة لاجئي الضفة الغربية وقطاع غزة في الانتخابات التشريعية والبلدية (وبالتالي إعطائهم نفس الحقوق والواجبات «كمواطنين») فلا يجب تفسيره كتخلٍ عن حقهم في العودة (جرار 1998).

فيما يلي أمثلة على بعض تلك المساحات الممكنة للصراع بين المنظمة والسلطة:

أولاً، الإشارة في القانون الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

في النسخ الأولى من القانون الأساسي التي تم تداولها، تمت الإشارة إلى منظمة التحرير بطريقة موجزة، حيث أشارت إحدى مواد الفصل الأخير (القانون 1996، 74) إلى أن تبني القانون الأساسي لا يعني بأي حال المساس بصلاحيات المنظمة، خاصة في التمثيل الدبلوماسي في الخارج. وجود مثل هذه المادة تم انتقاده بشدة (الشقاقي 1997، 60)، وهي التي تم إلغاؤها بعد قيام اللجنة القانونية للمجلس التشريعي بمراجعة مسودة القانون الأساسي. الإشارة الوحيدة لمنظمة التحرير في القانون الأساسي المعدل لعام 2003 موجودة في الديباجة، حيث تمت الإشارة إلى المنظمة على أنها الممثل الشرعي

(15) لمزيد من التفاصيل حول إشكالية الجنسية الفلسطينية انظر (Khalil 2007).

والوحيد للشعب الفلسطيني. كما ينص القانون الأساسي على ضرورة حضور رئيس المجلس الوطني مراسيم أداء اليمين الدستورية (م. 35)، كما ورد قبل ذلك في المرسوم الرئاسي رقم (1996/1).

ثانياً، إصدار قوانين السلطة الفلسطينية

رئيس السلطة الفلسطينية هو المخول بإصدار القوانين، إلا أنه عندما يوقع على القوانين يضع في مقدمتها رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير؛ هذا لا يعني بأنه يقوم بإصدار القوانين بهذه الصفة؛ ففي حال تم الفصل الشخصي بين الوظيفتين (إذ لا يوجد أي مانع قانوني من تولي شخص ما رئاسة السلطة الفلسطينية وقيام شخص آخر بتولي رئاسة اللجنة التنفيذية) سيكون توقيع رئيس السلطة الفلسطينية هو فقط ما يلزم لإصدار القانون.

ثالثاً، الموافقة المسبقة للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير على قانون الانتخابات

تمت الإشارة في ديباجة قانون الانتخابات رقم (1995/13) إلى «موافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بمشاركة رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني»، كذلك الأمر في القانون المعدل لقانون الانتخابات رقم (1995/16). لكن بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، لا توجد أي إشارة إلى ضرورة موافقة اللجنة التنفيذية المسبقة. هذا هو الحال على سبيل المثال بالنسبة لقانون الانتخابات الجديد رقم (2005/9) وتعديلاته (قانون رقم (2005/19) ورقم (2006/4)). على العكس من ذلك، أضاف القانون الجديد جملة جديدة وهي: «باسم الشعب العربي الفلسطيني»؛ هذه الجملة قد تعني أن المجلس التشريعي ينظر إلى ذاته على أنه مؤسسة منتخبة وله من الشرعية الشعبية ما يؤهله لتبني هذه القوانين. رؤية المجلس التشريعي هذه تنعكس في إجراءات التشريع أيضاً، كما وردت في القانون الأساسي وفي النظام الداخلي للمجلس التشريعي. رؤية مخالفة لهذا التوجه، يتبناها البعض، مثل فاروق القدومي، رئيس الدائرة السياسية في منظمة التحرير، والذي كتب رسالة إلى محمود الزهار، وزير الشؤون الخارجية في حكومة إسماعيل هنية الأولى تنص على أنه من الضرورة بمكان أن يقوم المجلس الوطني واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بالموافقة المسبقة على جميع التشريعات التي تصدر عن مجلس الوزراء والمجلس التشريعي قبل دخولها حيز التنفيذ.[16]

رابعاً، أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني

أضاف القانون المعدل لقانون الانتخابات سابق الذكر (رقم 6200/4) فقرة جديدة للمادة (2) من قانون الانتخابات رقم (2005/9): «يكون أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين أعضاء في المجلس الوطني

(16) يمكن معاينة الرسالة في مجلة الدراسات الفلسطينية العدد 67، 184.

الفلسطيني فور أدائهم القسم القانوني وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية»، وهو ما نص عليه قانون الانتخابات الأول (رقم 1995/13)، إلا أن هذه المادة اختفت «بطريقة غريبة» من قانون الانتخابات رقم (2005/9) (قبعة 1997، 71)، مما أثار انتقادات شديدة من قِبل سليم الزعنون، رئيس المجلس الوطني الفلسطيني في رسالة وجهها للرئيس عباس (بتاريخ 2006/2/2)، يقول فيها أن السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي ليسا مخولين بتعديل أو إلغاء هذه المادة بحكم كونها صادرة عن رئيس اللجنة التنفيذية ياسر عرفات قبل انتخاب المجلس التشريعي أصلاً.[17]

خامساً، تعيين ممثلي السلطة لدى الدول والمنظمات والهيئات الأجنبية

تنص المادة (40) من القانون الأساسي على أن «يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية»، وهو ما يتعارض وصلاحيات منظمة التحرير وبخاصة الدائرة السياسية فيها. إلا أن تبني قانون السلك الدبلوماسي رقم (2005/13) يعزز ما ورد في القانون الأساسي. في الوقت عينه، جرت تغييرات وزارية ذات مغزى في السلطة الفلسطينية، حيث تم تقسيم وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى وزارتين، وزارة التخطيط ووزارة الخارجية، الأمر الذي أضاف إلى دور السلطة الفلسطينية على حساب الدائرة السياسية في منظمة التحرير (الطناني 2006).

المطلب السادس: المجلس الاستشاري

هناك إشارة في مشروع الدستور الفلسطيني (النسخة الثالثة) إلى مجلس استشاري مكون من 150 عضواً دون تحديد واضح لصلاحياته أو طريقة تعيين أو انتخاب أعضائه؛ هذا الغموض سيساهم في المستقبل في خلق بلبلة حول هوية هذا المجلس الاستشاري ودوره (البرغوثي 2004، 40).

يبدو أن النص في مشروع الدستور على ضرورة إنشاء مجلس استشاري يأتي انطلاقاً من قناعة مفادها بأن هناك حاجة لتمثيل فلسطينيي المهجر في مؤسسات الدولة الفلسطينية دون أن يكون لهذا الجسم دور أساسي في العملية التشريعية. يذكر هنا أن النسخ الأولى من مشروع الدستور الفلسطيني كانت تتحدث عن «المجلس الوطني» وفي ذلك إشارة واضحة ومباشرة للمؤسسة الرئيسية في منظمة التحرير (Brown 2003*b*, 42). وقد رأى البعض في ذلك محاولة لاستبدال المجلس الوطني الفلسطيني عن طريق مؤسسات الدولة الفلسطينية القادمة (Rabah and Hamam 2004, 225). ليس من المستبعد أن تكون مثل هذه الاتهامات والانتقادات وراء تغيير التسمية من مجلس وطني (كما في النسخة الأولى لمشروع الدستور) إلى مجلس استشاري (في النسخة الثانية والثالثة).

(17) تم نشر هذه الرسالة على الموقع التالي: http://www.safsaf.org/mot/taamor_ala_majles_watani.htm

بالرغم من إنكار اللجنة المختصة بصياغة الدستور لمثل هذه التفسيرات، إلا أن هذه التخوفات وغيرها تبدو مشروعة إذا ما تم اعتبار مواقف سابقة لنائب رئيس اللجنة الدستورية، رئيس لجنة الصياغة؛ الدكتور أحمد مبارك الخالدي، والذي كان من المؤيدين للأخذ بنظام المجلسين: المجلس الوطني الفلسطيني الذي يمثل الفلسطينيين حيثما كانوا، والمجلس التشريعي للداخل (الخالدي 1997، 53)، كآلية لحل إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية.

موقف آخر يمثله من يدعو إلى عدم حل هذه القضية في النص الدستوري، ويفسرون موقفهم بأنه ليس من وظائف مشروع الدستور (الخاص بالدولة الفلسطينية) تحديد صلاحيات كل من منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ونوع علاقة كل منها تجاه الأخرى (Rabah and Hamam 2004, 225).

المبحث الثاني: الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية

لا يمكن للفصل بين السلطات أن يكون مطلقاً، فقوة الفصل أو مرونته تعتمد إلى حد كبير على نوع النظام القانوني والسياسي لكل بلد؛ وبالتالي يمكن القول بأن هناك طرقاً للفصل بين السلطات بعدد الدول، بسبب ما يميز الأنظمة عن بعضها. في هذا الجزء، سيتم التعامل مع التقسيم التقليدي للفصل بين السلطات فقط والذي يعتمد في الأساس على نوع العلاقة والتوازن بين السلطات الثلاث؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية.

تجدر الإشارة أولاً إلى أن الفصل بين السلطات لا يعني بأي حال من الأحوال إضعاف وحدة الدولة، بل على العكس، يعني التعاون والرقابة المتبادلة لضمان استمرار عمل وفعالية الدولة، ولحماية المواطنين من إمكانية تعسف الدولة سواء كأفراد أو كمؤسسات (نصار 2004، 74). بحسب رئيس اللجنة المختصة بصياغة الدستور، السيد نبيل شعث، فإن تقنين وتعزيز هذا الفصل بين السلطات هو أحد أهداف مشروع الدستور الرئيسية (كايد 2004، 30).

يتم تقديم الدستور عادة على أنه الوسيلة الأكثر ملائمة لتحديد مساحات تدخل وعمل أي سلطة تجاه غيرها من السلطات وتجاه المواطنين (نصار 2004، 75)، من هنا يتحول الحديث حول الدستور من النقاش النظري إلى الآليات العملية الخاصة بالسلطات الثلاث وطريقة عملها. هذا ما برر قيام السلطة الفلسطينية بتبني قانون أساسي يهدف إلى تحديد وتنظيم دور وصلاحيات كل من السلطات الثلاث وحماية الفلسطينيين الواقعين تحت سيطرتها من إمكانية تعسف المؤسسات أو الأشخاص أثناء ممارستها للسلطة، بالرغم من صلاحياتها وانعدام سيادتها على الأرض والشعب.

المطلب الأول: أي نظام سياسي لفلسطين؟

عند تحليل النظام السياسي في الأراضي الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، نجد أن هناك خلطاً بين «ما هو قائم» وبين ما «يجب أن يكون». يشير «ما هو قائم» إلى النظام الحالي بما فيه من قوانين ومؤسسات (عادة بمستوى دستوري) بينما يشير «ما يجب أن يكون» إلى التصور حول الوضع والنظام الأفضل بالنسبة للفلسطينيين، سواء من حيث المؤسسات أو القوانين (وحتى على مستوى النص الدستوري الأكثر ملائمة). في الحالة الثانية يبنى التوجه على أحكام أخلاقية أو سياسية، بينما لا يتعدى وصف واقع الحال دون إبداء أي حكم أخلاقي عليها في الحالة الأولى.

إن طريقة الفصل بين السلطات هي ما تحدد ما يسمى بالنظام السياسي، فالفصل الجامد بين السلطات (والذي تكون فيه السلطة التنفيذية والتشريعية مستقلة عن بعضها البعض) يشير إلى وجود نظام رئاسي، بينما نظام الفصل المرن للسلطات (المبني على أساس التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية) يشير إلى وجود نظام برلماني. هذا يعني بأن هناك مؤشرات على أن النظام السياسي الفلسطيني أقرب إلى النظام البرلماني (وإن احتوى على بعض ملامح النظام الرئاسي) حيث تحتاج الحكومة إلى ثقة المجلس التشريعي لممارسة مهامها وبقائها.

يُعرف مشروع الدستور النظام السياسي الفلسطيني على أنه نظام «برلماني نيابي ديمقراطي» (م. 8) بينما يشير القانون الأساسي إلى كونه «نظاماً نيابياً» (م. 5). لكن نوع النظام السياسي (رئاسي أو برلماني) يعتمد على نوع الفصل الموجود بين السلطات. ولهذا فإن الكثير من المحللين يصفون النظام السياسي، بحسب القانون الأساسي، بأنه نظام «مختلط» (البرغوتي 2004، 20؛ الخالدي 2004ب، 105) وذلك لأنه شبيه بالأنظمة البرلمانية من حيث مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي ولكنه أيضاً قريب من الأنظمة الرئاسية من حيث الانتخاب المباشر لرئيس الدولة وعدم مسؤوليته أمام المجلس التشريعي.[18]

لقد قام بعضهم بمقارنة النظام السياسي الفلسطيني بالنظام الفرنسي، والذي يطلق عليه أحياناً «نظام شبه رئاسي» (خشان 2004أ، 6). إلا أن هناك بعض الاختلافات من حيث رئاسة مجلس الوزراء ومن حيث ضرورة التوقيع على بعض المراسيم من قبل رئيس الوزراء و/أو الوزير المعني بجانب توقيع رئيس الدولة، عند ممارسة صلاحياته التنفيذية. هذا الشذوذ الذي نجده في النظام السياسي الفلسطيني دفع بالبعض لاعتبار النظام السياسي الفلسطيني نظاماً هجيناً (أمان 2006).

(18) انظر رأياً معاكساً في (حسن 2004، 5).

المطلب الثاني: إعادة النظر في النظام السياسي الفلسطيني

قام الكثير من المحللين بتفنيد إيجابيات وسلبيات النظام السياسي الفلسطيني القائم (الخالدي 2004أ؛ خشان 2004أ؛ أبودية 2007؛ أبو العطا 2007، عوض 2007). هذا الاهتمام بالنظام السياسي يبرره الاعتقاد بأن هناك علاقة بين طبيعة وشكل النظام السياسي الفلسطيني من جهة والفاعلية والاستقرار السياسي من جهة أخرى (أبو العطا 2007، 1). هذه المواقف اختلفت من حيث تقدير شكل وأهمية النظام السياسي بحسب القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني (كايد 2004، 30): فالبعض لا يبالي ما إذا كان النظام رئاسياً أو برلمانياً؛ المهم بالنسبة إليه هو التخلص من حالة الإرباك التي تخلقها النصوص الدستورية. بينما ينتقد البعض الآخر منح الرئيس صلاحيات تنفيذية (الشقاقي وحرب 2005؛ حرب 2004أ و2005)، وذلك لاعتباره بأن النظام البرلماني هو الأكثر ملائمة للفلسطينيين (سمارة 2003، 12). أما المجموعة الأخيرة فتفضل زيادة سلطات الرئيس وصلاحياته مع ضرورة تحديد ولاية الرئيس بمرتين (الأسطل 2000).

على جميع الأحوال وبغض النظر عن المواقف المطروحة سابقاً، هناك إجماع على ضرورة إعادة النظر بالنظام السياسي الفلسطيني الحالي، «ليس فقط للتأكد من تضمين آليات المساءلة ومبادئ الشفافية بما يخلق بيئة تساعد على التصدي للفساد، وإنما أيضا لضمان استقرار النظام السياسي وسهولة تحوله إلى دولة فعّالة ذات جدوى» (أبو دية 2007، 5). كما تهدف مراجعة النظام السياسي إلى أن يتم أخذ حالة عدم الثقة الشعبية بالنظام القائم بعين الاعتبار (حسن 2003، 90). تجدر الإشارة إلى أن دراسة وتحليل النظام السياسي القائم أصبحت أكثر مركزية في الأوساط المجتمعية والرسمية بعد فوز حماس في الانتخابات التشريعية حيث برزت حاجة متزايدة لتحديد واجبات ومسؤوليات السلطات الثلاث والمؤسسات التي تمارسها.

المطلب الثالث: لكي نفصل بين السلطات، يجب أولاً أن يكون هناك سلطات!

يبدو أن الأكثرية العظمى ممن حاولوا تحليل النظام السياسي الفلسطيني خلصوا إلى نتيجة مفادها ضرورة تقريب النظام الفلسطيني من النظم البرلمانية. مع ذلك، يعتقد البعض بأن تغيير النظام السياسي حالياً لن يحل الغموض المحيط بالنظام الفلسطيني، إذ إن المشكلة الرئيسية تكمن في الأصول التاريخية لهذا النظام، من حيث نشأته، قياداته، ممارساته والتغيرات المجتمعية التي طرأت عليه مع مرور الوقت. إن مكامن الضعف في النظام الحالي قد تختفي مع قيام الدولة؛ وبالتالي فإن أولوية النظام السياسي المستقبلي هي تحديد آليات الفصل بين السلطات الثلاث بشكل واضح وتحديد علاقتها فيما بينها (جرباوي 2007).

بيد أن البعض ذهب إلى أبعد من ذلك، محولين النقاش من مستوى الفصل بين السلطات إلى مستوى طبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال وفي ظل غياب السيادة، خاصة في ظل صلاحيات محدودة من حيث الزمان والمكان والأشخاص (أبراش 2006ب، 43). فقبل الحديث عن الفصل بين السلطات وعن النظام السياسي، يتساءل هؤلاء عما إذا كان هناك سلطات أو نظام أصلاً (جرباوي 2007).

جاء تعديل القانون الأساسي عام 2003 ليتماشى مع ضغوطات دولية كبيرة مورست على السلطة الفلسطينية، لتبدأ عملية تحجيم وتأطير صلاحيات الرئيس الفلسطيني، ياسر عرفات، وذلك عن طريق خلق منصب رئيس الوزراء؛ إلا أن هذه الميول تغيرت بعد انتخاب الرئيس عباس عام 2005. فعلى سبيل المثال، قام الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتبني مرسوم رئاسي (رقم 2005/26) يعيد من خلاله تنظيم مجلس الأمن الوطني، مستعيداً رئاسة هذا المجلس؛ كما تذهب في الاتجاه نفسه فكرة تعديل القانون الأساسي لإدخال منصب نائب رئيس السلطة (كما تم ذكره في خطاب الرئيس عباس أمام المجلس التشريعي في 2005/8/9). بعض المحللين يرون في هذه التغييرات مؤشرات للعودة مجدداً نحو النظام الرئاسي، أي، بحسب رأيهم، عودة إلى عدم الاستقرار. لهذا فهم يدعون إلى تحديد صلاحيات الرئيس بشكل أكبر وحتى إلغاء الانتخاب المباشر له من قبل الشعب ليتم ذلك من خلال المجلس التشريعي. أخيراً، يدعو هؤلاء إلى إجراء تعديلات دستورية تتلاءم مع مصالح الفلسطينيين جميعاً عن طريق خلق النظام السياسي الأفضل لهم وليس إجراء التغييرات التي تتلائم مع الأشخاص الذين في الحكم والدعم السياسي المتوفر لهم (حرب 2004أ و2005؛ الشقاقي وحرب 2005).

المطلب الرابع: تنظيم حالة الطوارئ

لقد ألغى القانون الأساسي بشكل صريح «الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بما في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام 1945» (م. 114)، ولكنه منح الرئيس الفلسطيني الحق بإعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة ولمدة زمنية محددة (م. 110-114). كما أضاف مشروع الدستور الفلسطيني تحديداً جديداً على سلطات الرئيس في إعلان حالة الطوارئ، إذ يلزمه بالاتفاق مع رئيس الوزراء والتشاور مع رئيس مجلس الممثلين؛ بعضهم يعتبر هذا التغيير غير كاف وضعيف، لأنه لا يوفر الرقابة الضرورية على إعلان حالة الطوارئ الأولية (Brown 2003*b*, 50-53) لكن البعض الآخر يرى مشروع الدستور بمثابة خطوة إلى الأمام، إذ حدد صلاحيات الرئيس في إعلان حالة الطوارئ (عن طريق التشاور أو الاتفاق)، وبالتالي قلل من إمكانية التعسف أو إساءة استعمال مثل هذا الحق؛ مع العلم أن صلاحية إعلان حالة الطوارئ تبقى فعلياً في يد الرئيس.[19]

(19) هناك خلط أحياناً بين إعلان «حالة الطوارئ» وإمكانية تشكيل «حكومة طوارئ» إلا أن القانون الأساسي ومشروع الدستور وإن نظم الأولى إلا أنه لم يتطرق للثانية في أي من هذه المواد.

المطلب الخامس: إمكانية حل المجلس التشريعي / البرلمان

عادت القضايا الدستورية لتحتل مكانة مركزية في الجدل القائم حول السلطات، عندما أعلن الرئيس عن نيته الدعوة لانتخابات مبكرة. وبما أن القانون الأساسي لم يكن يحتوي على مواد خاصة بحل المجلس التشريعي أو إمكانية إجراء انتخابات مبكرة، قام البعض بالعودة إلى نصوص قانونية أخرى، وقاموا بالمقارنة مع مشروع الدستور الفلسطيني أو حتى مع أنظمة قانونية شبيهة. تجدر الإشارة بأن مثل هذه النقاشات التي دارت حول نصوص القانون الأساسي أو حول إمكانية تجاوزها واللجوء إلى غيرها من النصوص، شأن قد تم تسييسه وبالتالي تم استعمال الدستور لتحقيق غايات وأرباح سياسية. يمكن تقسيم مواقف من شارك في هذه النقاشات كالتالي:

أولاً، هناك من يعتقد بأن الرئيس لا يملك الصلاحية للدعوة لانتخابات مبكرة؛ إذ لا يوجد أي نص يسمح للرئيس بأن يحل المجلس التشريعي أو الدعوة لانتخابات تشريعية مبكرة في الوقت الذي تنص فيه المادة (47) فقرة (3) بأن: «مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية».

ثانياً، هناك من يعتقد بأن الرئيس يملك صلاحية الدعوة لانتخابات مبكرة. وقد قامت هذه المجموعة بتبرير موقفها بطرق مختلفة (وهو ما قد يفسر على أنه دليل على قوة الموقف وضعفه في آن):

1) **التبريرات التي تعتمد على القانون الأساسي:**

- صحيح أنه لا يوجد مادة في القانون الأساسي تبيح لرئيس السلطة حل المجلس التشريعي، إلا أنه لا توجد مادة تمنعه أيضاً.
- بما أن الشعب هو مصدر السلطات، فإنه من الممكن العودة إليه ليبدي رأيه عندما يعجز السياسيون على التوصل لتنازلات تضمن السير السلس للحياة العامة.

2) **تبريرات ترتكز على قوانين أخرى خارج القانون الأساسي:**

- بما أن الرئيس الفلسطيني هو أيضاً رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، فمن حقه الدعوة لانتخابات مبكرة.
- إن النظام السياسي الفلسطيني أقرب للنظام البرلماني بالرغم من وجود رئيس منتخب وبالتالي غير مسؤول أمام المجلس التشريعي (وهو عادة من ميزات النظام الرئاسي). وفي الأنظمة البرلمانية يكون الفصل بين السلطات مرناً، وبالتالي لا يوجد أي تناقض في أن تكون مدة ولاية الهيئة التشريعية محددة دستورياً في الوقت الذي يتم فيه منح صلاحية الدعوة لانتخابات مبكرة، وبالتالي حل البرلمان، لرئيس الدولة (هذا هو الحال في فرنسا مثلاً) أو حتى للحكومة (كما في بريطانيا)، شريطة وجود نص دستوري أو قانوني ينظم ذلك.

- بما أنه لا توجد نصوص في القانون الأساسي تنظم موضوع حل المجلس التشريعي، فمن الممكن العودة إلى نصوص دستورية سابقة حيث يعطي مرسوم دستور فلسطين والدستور الأردني رئيس الدولة الحق في حل الهيئة التشريعية.
- قام البعض بالإشارة إلى المادة (88) من مشروع الدستور والتي تمنح حق الدعوة لانتخابات مبكرة لمجلس الوزراء بناءً على طلب من الرئيس أو رئيس الوزراء، ولكن هذا القرار يصدر بمرسوم رئاسي (لكن هذا الحق لا يتم ممارسته في حالة الطوارئ)؛ وقد تم انتقاد مثل هذه المادة من منطلق أنها تنسف مبدأ الفصل بين السلطات وتجعل البرلمان عرضة لعدم الاستقرار، وبالتالي تؤثر سلباً على إمكانية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: الفصل بين الرئاسة والحكومة

تجاوز النقاش حول الفصل بين السلطات المفهوم التقليدي للمصطلح ليشمل أيضاً آليات تقاسم الصلاحيات ضمن السلطة التنفيذية نفسها، بين رئيس سلطة منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب وغير مسؤول أمام المجلس التشريعي، ورئيس وزراء وحكومة تعكس الأكثرية الموجودة في المجلس التشريعي وتكون مسؤولة أمامه وأمام الرئيس في الوقت نفسه (قانون أساسي مادة (5)؛ مشروع الدستور مادة (86)). هذه الحالة الدستورية المعقدة نتجت بعد تعديل القانون الأساسي عام 2003 واستحداث منصب رئيس الوزراء، خاصة لأنه لم يواكبها وضع نصوص دستورية وقانونية تحدد بشكل واضح وصريح صلاحيات كل من المؤسستين تجاه الأخرى، وهو ما أدى إلى ظهور مساحات جديدة للصراع، خاصة بعد حصول حماس على الأكثرية في المجلس التشريعي وتشكيلها الحكومة، حيث تبين أن تعايش أكبر حزبين سياسيين في الأراضي الفلسطينية على قمة هرم مؤسسات السلطة الفلسطينية ليس بالمسألة البسيطة. وعندما لم يجد المتنافسون على الحكم والصلاحيات في القانون الأساسي ما يساعدهم على تلافي الانسداد في الحياة السياسية، لجؤوا إلى «الحوار الوطني بين الأخوة» وهو نفس التوجه لوثيقة الوفاق الوطني التي قام سجناء فلسطينيون من جميع الأحزاب بتبنيها عام 2007.[20]

المطلب الأول: الفصل بين السلطات كنوع من التعايش

احتل تقاسم الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء مكانة خاصة في النقاشات الدستورية التي سبقت وتلت تعديل القانون الأساسي عام 2003 (الخالدي 2004أ؛ خشان 2004أ). لكن البعض اعتبر رحيل الرئيس عرفات عن الساحة السياسية بمثابة نهاية مرحلة «القيادة الكاريزماتية» والمرور إلى مرحلة المؤسساتية (Safieh 2004; Khalil 2005*b*). والإشارة هنا إلى أنواع السلطة بحسب ماكس

(20) لقد تم نشر هذه الوثيقة في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 67، 186-198.

فيبر: السلطة التقليدية؛ السلطة الكاريزماتية؛ والسلطة القانونية العقلانية التي ترتكز على القانون (Jarbawi 2006, 87). إلا أن طريقة تقاسم الصلاحيات بين رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الوزراء أصبحت قضية مصيرية بعد فوز حماس بالانتخابات التشريعية، حيث أصبح حزب الرئيس الفلسطيني (فتح) هو حزب الأقلية والمعارضة في المجلس التشريعي (أبو دية 2007؛ أبو العطا 2007)؛ وبالتالي أصبح التعايش بين الحزبين الرئيسيين في السلطة جد معقد، كما أثبتت النصوص الدستورية والقانونية الموجودة عدم قدرتها على توفير آليات دستورية للمشاركة في صنع القرار (أمان 2006).

وإن اتفق المحللون على صلاحيات الرئيس التنفيذية والتي نصت عليها المواد (38) و (63) بشكل حصري، إلا أن لرئيس السلطة صلاحيات يمارسها شبيهة بصلاحيات «رئيس دولة»، والقانون الأساسي كان قد أغفل تفصيل محتوى هذه الصلاحيات بشكل صريح وبالتالي ترك مساحة قليلة لمحاسبة الرئيس على ممارسة هذه الصلاحيات (الخالدي 2004أ، 5). أما مشروع الدستور فقد كان أكثر تفصيلاً فيما يخص هذه الصلاحيات.[21]

المطلب الثاني: الفصل بين السلطات كآلية لتقاسم الأرباح

نتيجة لما يسمى «اتفاق مكة» في شباط 2007،[22] وافق الفريقان؛ فتح وحماس، على تبني الحوار كوسيلة لحل صراعاتهما وتكوين حكومة وحدة وطنية لتسهيل ذلك؛ كان هذا الاتفاق شبيهاً بتسوية عشائرية بين الفصائل المتناحرة لتقاسم السلطة بينها. وإذا ما تمت مقارنة ما ورد في الاتفاق مع ما يوجد في القانون الأساسي نجد أن اتفاق مكة هو اتفاق خارج القانون لأنه تم خارج الآليات الدستورية المتوفرة لسير السلطات وتعاملها فيما بينها؛ ولضمان ثبات مثل هذه الآليات الجديدة كان من الضروري تعديل نصوص القانون الأساسي والاتفاق على ألا يبقى هذا الاتفاق رهينة موافقة الحزبين واستمرار هذه الموافقة مع الوقت.[23]

بالنسبة لبعض المحللين، تخدم التسويات الدستورية المتوفرة في القانون الأساسي وفي النظام القانوني الفلسطيني بشكل عام الحزب الذي يصل إلى السلطة، وبالتالي تؤدي بهذا الحزب إلى التعامل مع السلطة بمنطق الربح والخسارة وكأنها ملكية خاصة (جرباوي 2007)؛ كذلك الأمر بالنسبة للثقافة السياسية الفلسطينية والتي تُعتبر بأنها مرتبطة بالأشخاص، بمعنى أن الولاء يكون للمسؤول أو القائد والحزب المسيطر على السلطة (حسن 2003، 89).

(21) لمزيد من المعلومات حول صلاحيات الرئيس، رئيس الوزراء، الحكومة والمجلس التشريعي يمكن مراجعة الملحق الرابع.

(22) بناءً على مبادرة من الملك السعودي عبدالله بن عبد العزيز تم عقد اجتماع في مكة بين 6-8 شباط 2007 انتهى باتفاق عُرف فيما بعد باتفاق مكة.

(23) وما جرى في غزة في 14 حزيران 2006 أثبت صحة هذا التخوف، إلا أن كتابة هذا التقرير انتهت في أيار 2007 وبالتالي لم نتمكن من الاستمرار في تحليل ما جرى وإضافته على هذا التقرير وإن كان هذا ضرورياً جداً. مع ذلك ما قمنا به هنا من تحليل يساعد على فهم الكثير من التطورات التي حدثت على الساحة الفلسطينية منذ تلك الأحداث.

إن تقاسم السلطة أو المشاركة في صنع القرار يتم عادة باسم المصلحة الوطنية وإن كانت الأولويات على أرض الواقع تحددها الأحزاب السياسية أو حتى المصالح الشخصية؛ لهذا تمت الدعوة للتمييز بين ما هو سياسي وما هو إداري لتجنب مثل ذلك الخلط (جرباوي 2007). كذلك الأمر بالنسبة للأجهزة الأمنية، حيث لا يرفض أي حزب من حيث المبدأ فكرة عدم تسييس الأجهزة الأمنية، إلا أن عدم تسييسها فُهم على أنه انفتاح الأجهزة الأمنية وقياداتها للأحزاب الأخرى وخاصة الحزب الجديد في السلطة لتتحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام الحزبين! إن موافقة حماس على المشاركة في الانتخابات أصلاً جاءت لتشارك في عملية صنع القرار ولكي تتقاسم الأرباح السياسية المرتبطة بذلك (أبراش 2006ب، 47). لكن البعض يعتقد بأن مشاركة حماس ستقود لا محالة إلى تقييد هذا الحزب بالتزامات وأعمال السلطة الفلسطينية السابقة واللاحقة لأن مصدر شرعيتها هو الانتخابات الشعبية (جقمان 2006، 54).

المبحث الرابع: الفصل بين ما هو عام وما هو خاص

كان للمجتمع المدني الفلسطيني دور رئيسي في تاريخ فلسطين المعاصر، خاصة في الفترة التي تلت الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وهو مجتمع مدني منظم جداً ولا يمكن للسلطة الفلسطينية تجاوزه في أي حال من الأحوال. ولهذا كان تحديد طريقة سليمة للتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني -التي كانت تسد ولفترات زمنية طويلة الفراغ الذي كان يتركه غياب الدولة في المجتمع الفلسطيني- وتقديم الخدمات للجمهور عوضاً عنها، من أساسيات عمل السلطة الفلسطينية منذ نشأتها. إلا أن قيام السلطة الفلسطينية بدا وكأنه يعزز المنافسة بين مؤسساتها والمجتمع المدني سواء من حيث التمويل أو من حيث تقديم الخدمات للجمهور.

هذا يعني بأنه عند الحديث عن الفصل بين السلطات، يدور الجدل أيضاً حول التمييز والفصل بين ما هو عام وما هو خاص؛ هذا لا يعني بالطبع بأن مؤسسات المجتمع المدني غير مخولة بالمساهمة في تحقيق المصلحة العامة، بل يعني إعطاء مؤسسات الدولة (أو السلطة في الحالة الفلسطينية) دوراً رئيسياً وقيادياً في الشؤون العامة.

الفصل الثاني:

عملية صنع القوانين وآليات تنفيذها

المبحث الأول: العملية التشريعية

تمر العملية التشريعية عبر ثلاث مراحل:[24] (1) **تحضير مسودة/ مشروع قانون**: تتضمن هذه المرحلة الموافقة على السياسة التشريعية وعلى نص محدد يتم اعتماده من قبل من له الحق باقتراح القانون؛ (2) **مناقشة مشروع القانون ومراجعة مواده وتبنيه من قبل المجلس التشريعي**: وهذا يشمل «المناقشة العامة» والقراءات الأولى والثانية (وأحياناً الثالثة)؛ (3) **إصدار القانون**: تشمل هذه المرحلة توقيع الرئيس على القانون (وفي حال اعتراضه عليه، يرده إلى المجلس التشريعي مرفقاً بالتعديلات المقترحة)، والنشر في الجريدة الرسمية، وبالطبع تبني مجلس الوزراء اللوائح التنفيذية الضرورية. إلا أن الأشخاص أو المؤسسات المعنية (وبالتالي الكفاءات المطلوبة) تختلف في كل مرحلة.[25]

من الجدير بالذكر أن إجراءات التشريع قبل تبني القانون الأساسي عام 2002 كانت منظمة بموجب قانون رقم (1995/4) والذي كان يمنح الرئيس «حق الفيتو» على أي قانون، وهو ما يتفق مع ما ورد في اتفاقيات أوسلو التي تُلزم الرئيس بعدم إصدار أي قانون يخالف الاتفاقيات الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير. وقد تم انتقاد «حق الفيتو» هذا من قبل منظمات حقوقية محلية ودولية.[26] بعد الانتخابات التشريعية الأولى عام 1996، حل المجلس التشريعي المنتخب مكان مجلس السلطة بحسب القانون المنظم للعملية التشريعية سابق الذكر، بينما قام المجلس التشريعي بتبني نظامه الداخلي عام 2000 وهو يقوم بتنظيم إجراءات عمله الداخلية.

لقد احتوى القانون الأساسي لعام 2002 مادة ثورية بالنسبة للعملية التشريعية وهي مادة ناضل من أجل وجودها من كان يفضل سيادة القانون؛ بحسب المادة (57) (والتي أصبحت المادة (41) في القانون الأساسي المعدل لعام 2002)، أصبح الآن بإمكان المجلس التشريعي تجاوز رفض الرئيس بإصدار القوانين: «1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه. وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فورا في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة

(24) وإن شمل مصطلح «تشريع» القوانين والتشريعات الثانوية إلا أننا سنقدم هنا عملية صنع القوانين فقط لا غير.

(25) تجدر الإشارة إلى أن معهد الحقوق قد قام بدراسة العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، ولهذا سنكتفي هنا بذكر بعض ملامحها وصعوباتها تاركين المجال للقارئ لمراجعة المصادر الأصلية للمعلومات. كما يمكن مراجعة الملحق الثاني حول العملية التشريعية.

(26) انظر على سبيل المثال التقرير السنوي للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: http://www.piccr.org/index.htm

الرسمية». على الرغم من ذلك، الكثير من المؤشرات تدل على أنه لم يتم تفعيل هذه المادة كما يجب، فعند تبني رئيس المجلس التشريعي، روحي فتوح، رئاسة السلطة الفلسطينية في مرحلة الستين يوماً التي تلت وفاة الرئيس عرفات وانتخاب الرئيس عباس، قام بإصدار معظم القوانين العالقة عند رئيس السلطة الفلسطينية (الريس 2004، 61؛ أبراش 2006أ، 88). ومنذ تولي الرئيس عباس منصبة نهج منهجاً جديداً من حيث احترام المدد القانونية وحدود صلاحياته خاصة في العملية التشريعية.[27]

المطلب الأول: إجراءات شاذة في العملية التشريعية

الإطار القانوني والتنظيمي للعملية التشريعية كان موضوع دراسة متخصصين (بكيرات 2005 و2006؛ معهد الحقوق 2007) وقد أشاروا إلى وجود بعض الإشكاليات المرتبطة بهذه العملية، نذكر منها ما يلي:

- **في المرحلة التحضيرية**: غياب سياسة وخطة تشريعية؛ إطار تنظيمي غير واضح لدور الحكومة في العملية التشريعية وطريقة صنع القرار وتحديد الأولويات في هذا المجال.
- **في مرحلة النقاش والإقرار**: إمكانية قيام رئيس المجلس التشريعي بإعطاء أولوية لمشروع قانون على غيره وعدم تقديمه للمناقشة العامة ضمن مدة زمنية محددة؛ إمكانية قيام أي نائب بتقديم مشروع قانون دون أن يعطي القانون الأساسي أي أولوية لما تقدمه الحكومة أو ما يقدمه النواب، مما دفع البعض للمطالبة بأن تكون إمكانية تقديم مشاريع قوانين من قبل عدد من النواب وليس من قبل نائب واحد كما هو الحال الآن؛ الدور الثانوي للجان المجلس التشريعي وإمكانية قيام المجلس بالقراءات المختلفة دون انتظار تقرير اللجان المتخصصة.
- **في مرحلة الإصدار**: عدم وضوح الإطار القانوني المنظم للتعديلات الممكن إجراؤها بناءً على طلب الرئيس والطريقة التي يتم فيها إصدار القوانين التي يرفض فيها المجلس التشريعي التعديلات التي يقترحها الرئيس؛ السيطرة التامة للسلطة التنفيذية على نشر القوانين في الجريدة الرسمية (عن طريق ديوان الفتوى والتشريع ووزارة العدل)، لدرجة أنه تم أحياناً إدخال التعديلات على أحكام بعض القوانين أثناء الطباعة بعد أن أقرت القوانين من قبل المجلس التشريعي وأصدرها الرئيس (أبو دية 2007، 3)؛ غياب التخطيط الاستراتيجي والإرادة السياسية لتبني اللوائح التنفيذية الضرورية لتنفيذ القوانين التي تم إصدارها. هذا يعني بأن الحكومة تملك السلطة لتعطيل القوانين عن طريق عدم اتخاذها الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين (أبو دية 3007، 3).

المطلب الثاني: عملية التشريع ليست عملة تقنية بحتة

لا يعد التشريع والتقنين عملية قانونية تقنية تُترك للقانونيين ولفقهاء الدين فقط ويتحكم بجوهرها السياسيون، بل هي عملية تعبر عن روح المجتمع والتفاعلات المتجانسة والمتناقضة فيه. إن عملية التشريع تعبر عن عملية حوار وتنافس وصراع بين الفئات المصالحية المتباينة، فئات تستخدم مصادر متوفرة لها

(27) دون أن نبدي هنا أي حكم على الإجراءات التي اتخذها الرئيس عباس بعد إعلان حالة الطوارئ.

من أجل فرض وجهة نظرها على باقي الفئات أو على الأقل التأثير في صنع القرار (سعيد 2004ب، 13). لذلك فإن الإصلاح القانوني في الواقع الفلسطيني يجب أن يأخذ بعين الاعتبار أن العلاقات الاجتماعية ترتكز على ثلاثة أنواع من «القوانين»: القانون الرسمي أو قانون الدولة أو القوانين المدنية؛ القوانين العرفية غير المكتوبة؛ القوانين الدينية (الشرعية) والتي تنظم الأحوال الشخصية (عبدو 1999).

لا شك بأن هناك حاجة لاعتبار خاصيات كل مجتمع عند وضع القوانين، لكن «التجربة الفلسطينية جزء لا يتجزأ من تجربة إنسانية كونية» (سعيد 2004ب، 16)، وبالتالي يمكنها أن تلتقي وتتفادى الصراع بين ما هو كوني وما هو خاص. وبالتالي على القوانين الفلسطينية أن تحترم التنوع الذي عرفته الخبرة الفلسطينية على مر تاريخها: على القوانين ألا تكون مبنية على الفرض والاستثناء وبالتالي تعمل على تحقيق المساواة والعدالة للجميع؛ على القوانين ألا تعكس فرض فكر الأغلبية على الأقليات الدينية والسياسية بطريقة قسرية؛ على القوانين أن تحترم مظاهر التراث الإيجابي للثقافات المختلفة ومنها التراث الديني واستخدامها جميعاً لتحقيق مصالح الفلسطينيين كافة وضمن مبادئ إنسانية تيسر علاقات المواطنين مع بعضهم ولا تؤدي إلى درجة أعلى من الصراع السلبي (سعيد 2004ب، 15-16). إن هذا الموقف يرفض جذرياً تلك الآراء الداعية لرفض كل ما هو كوني باسم الخصوصية؛ إلا أن مثل هذه المواقف التي تعكس ما يجب على القانون أن يكون تصطدم بماهية القانون على أرض الواقع.

المطلب الثالث: الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية

لقد منح القانون الأساسي صلاحيات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية عندما سمح له بالاعتراض على القوانين التي يتبناها المجلس التشريعي وردها، وهو ما استحوذ على انتباه المهتمين في القضايا الدستورية، سواءً من حيث سلطة الرئيس التشريعية أو من حيث مدى التزامه بتحديدات القانون الأساسي، كما أن صلاحيات السلطة التنفيذية من حيث نشر القوانين وتنفيذها باللوائح الضرورية تركت مجالاً للشك والريبة (أبودية 2007، 2).

المبحث الثاني: آليات تنفيذ القانون

المطلب الأول: استقلال القضاء

احتل موضوع استقلال القضاء مكانة مركزية في النقاشات الدستورية، وهو مبدأ تم تكريسه في القانون الأساسي (انظر الملحق الثالث والرابع) كما هو الحال في قانون السلطة القضائية أيضاً، وهو يشير في الوقت نفسه إلى المؤسسة (استقلال السلطة القضائية) وكذلك إلى القضاة أنفسهم (أبو شرار وخشان 2004أ، 1). تجدر الإشارة إلى أن قانون السلطة القضائية، كما كان حال القانون الأساسي نفسه، كان من بين رزمة القوانين الخمسة التي تبناها الرئيس عام 2002، بعد سنوات عدة من امتناعه عن النظر فيها.

قام الرئيس الفلسطيني عام 2005 بإصدار قانون جديد للسلطة القضائية بعد أن تم تبنيه من قبل المجلس التشريعي، إلا أن المحكمة العليا المنعقدة في غزة بصفتها محكمة دستورية، ولأول مرة في تاريخ فلسطين المعاصر، أعلنت عدم دستورية هذا القانون. مما دفع بالرئيس الفلسطيني لتبني القرار بقانون رقم (2006/2) قبل أقل من 30 يوماً من الانتخابات التشريعية الثانية، وبالتالي خلق حالة خلافية حول دور وأهداف اتخاذ مثل هذا القرار بقانون. وتجدر الإشارة إلى أن ذلك القرار بقانون كان يعطي مجلس القضاء الأعلى ورئيسه دوراً متزايداً على الجهاز القضائي على حساب دور متناقص لوزير العدل كما في القانون السابق.[28]

إن استقلالية القضاء تهدف إلى حماية القضاة والقضاء من إمكانية تحكم السلطة التنفيذية بهم، وبالتالي ضمان خضوعهم للقانون فقط. إلا أن استقلال القضاء في الأراضي الفلسطيني أصبح، بحسب بعضهم، يعني خضوع القضاء للرئيس فقط (عزمي الشعيبي في: أبو شرار وخشان 2004أ، 7)!

قبل التوصل إلى الاتفاق حول حكومة الوحدة الوطنية، بدأ المتخصصون والباحثون بتداول ونقاش مشروع قانون جديد للسلطة القضائية أعدته أحزاب صغيرة في المجلس التشريعي؛ وطرح مشروع السلطة القضائية في ظل تعطل عمل المجلس التشريعي مما يدل على اهتمام الجميع بضرورة تجنيب القضاء تجاذبات الحياة السياسية والمحافظة على استقلال القضاء.

بغض النظر عن المعيقات القانونية والسياسية الداخلية، هناك معيق موضوعي يعيق وجود قضاء فاعل ومهني ومستقل، ويمنع مجلس القضاء الأعلى أيضاً من القيام بمهامه، وهو العامل المرتبط بالانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وحتى بين مدن الضفة الغربية نفسها، بالإضافة طبعاً إلى صعوبة تنفيذ وتطبيق القانون الفلسطيني في القدس الشرقية (أبو شرار وخشان 2004أ).

المطلب الثاني: مجلس القضاء الأعلى

لقد تم إنشاء مجلس أعلى للقضاء بقرار رقم (2000/29). بينما قام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (2001/5) بإفراد بعض الصلاحيات الخاصة به. أما القانون الأساسي لعام 2002 (مادة (91) والتي أصبحت المادة (100) في القانون الأساسي المعدل لعام 2003) فقد أشار إلى إنشاء «مجلس أعلى للقضاء» ولكنه ترك للقانون أن يبين «طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة».[29]

(28) إلا أن الرئيس الفلسطيني أصدر القرار رقم (2006/364) بتاريخ 4 ايار 2006 لاغياً فيه بعض القرارات بقانون ومنها القرار بقانون رقم (2006/2).

(29) أما هذه الفوضى من حيث الترتيب الزمني فهي أمر طبيعي لأن القانون الأساسي في صورته الحالية هو ما تبناه المجلس التشريعي عام 1997.

كما أن قانون السلطة القضائية رقم (2002/1) يتحدث في الباب الرابع عن مجلس القضاء الأعلى، وفي المرسوم الرئاسي رقم (2002/11) اعتُبر مجلس القضاء الأعلى المشكل بالمرسوم رقم (2000/2) بمثابة مجلس قضاء أعلى انتقالي طبقاً للمفهوم الوارد بالمادة (81) من قانون السلطة القضائية رقم (2002/1). ولقد تمت إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى في المرسوم الرئاسي رقم (2003/8)، وعُيِّن عيسى أبو شرار فيما بعد خلفاً لزهير الصوراني كرئيس للمجلس. وبحسب رئيس مجلس القضاء الأعلى، المجلس الذي تم إعادة تشكيله بالمرسوم الرئاسي الأخير هو مجلس القضاء الأعلى الدائم بحسب القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية وليس مجلساً مؤقتاً (أبو شرار وخشان 2004أ، 3).

المطلب الثالث: ثنائية القضاء: الشرعية / الدينية والنظامية

من خاصيات النظام الفلسطيني وجود ثنائية في القضاء: فهناك محاكم شرعية/دينية خاصة للأحوال الشخصية (كل بحسب طائفته) وهناك محاكم نظامية، ذات اختصاص عام. هذا يعني بأن هناك استقلالية للطوائف المعترف بها لتنظيم الأحوال الشخصية وتشكيل محاكم خاصة بها للبت في تلك القضايا. وقد نص القرار رقم (1994/1) الصادر عن الرئيس عرفات من تونس على استمرار «العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية» الضفة الغربية وقطاع غزة «حتى يتم توحيدها».

تجدر الإشارة إلى وجود نصوص في القانون الأساسي المادة (4) و (101) وفي مشروع الدستور المادة (5) و(7) تكرس استقلالية الطوائف الدينية في تنظيم أحوالهم الشخصية وصلاحيات المحاكم الدينية والشرعية للبت في تلك القضايا كل بحسب طائفته. بمعنى آخر، يبدو أن استقلالية الطوائف الدينية في تنظيم الأحوال الشخصية تُقدم على أنها جزء من الحل وليس من المشكلة.

أما أولئك الذين يدعون للفصل بين الدين والدولة فإنهم يدعون لتبني قانون مدني موحد ينظم الأحوال الشخصية أيضاً، بغض النظر عن الديانة التي ينتمي إليها المواطنون. هذا الموقف وإن كان موقف الأقلية، ينطلق على ما يبدو من فكرة مساواة المواطنين أمام القانون والقضاء (الذيب 2003). تجدر الإشارة إلى أن مثل هذا اللغط حول إبقاء أو إلغاء المحاكم الدينية/الشرعية أو التشريعات المختلفة للأحوال الشخصية لم يكن مركزياً في الجدل الذي دار حول الدستور، بل تم استعماله كحجة أو حجة مضادة في النقاش الذي تم حول موضوع مكانة الإسلام في الدستور أو علاقة الدين بالدولة.

وناضلت الحركات النسوية لسنوات عديدة لإصلاح القوانين السارية على العائلة بشكل عام، لكنها توجهت بعد أوسلو للحصول على ضمانات وتغيرات على مستوى القانون الأساسي (Abdo 1999, 44) ومن ثم في مشروع الدستور الفلسطيني. لكن الدعوة للإصلاح لم تكن بالضرورة باتجاه إلغاء المحاكم الدينية والشرعية أو لإلغاء ثنائية القضاء الديني والشرعي عن النظامي أو في اتجاه تبني قانون مدني يغطي أيضاً قضايا الأحوال الشخصية.

المطلب الرابع: المحكمة الدستورية العليا

ينص القانون الأساسي على أن «تُشكل محكمة دستورية عليا بقانون» (م. 103). وإلى حين تشكيلها، تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة إليها (م. 104). وقد تم فعلاً تبني قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 2006/3، وبحسب تلك النصوص يبدو واضحاً بأن المحكمة اختارت أسلوب الهيئة القضائية المستقلة للرقابة على دستورية القوانين.

الجدل الذي تلا تبني هذا القانون كان مرتبطاً بالتناقضات بين القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية العليا أو حتى بين مواد القانون نفسه؛ كما شمل مكانة مثل هذه المحكمة ودورها في النظام القانوني والسياسي الفلسطيني. أما مشروع الدستور، فقد قام بتخصيص مواد أكثر لتنظيم المحكمة الدستورية العليا تاركاً مجالاً قليلاً لينظم بالقانون. في كلتا الحالتين، يبدو أن العبء الذي ستتحمله المحكمة الدستورية العليا كبير جداً بسبب الصلاحيات الموكلة إليها والجهات المخولة بالتقدم بالطعن في دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والمراسيم والقرارات وغيرها، وهو ما قد يؤدي إلى غرق المحكمة تحت عبء القضايا الممكن التقدم بها، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار وجود إمكانية نظرية للطعن في قوانين سابقة لنشأة السلطة الفلسطينية ما زالت سارية في أراضيها (Milhem 2006, 148).

المطلب الخامس: المحاكم الإدارية، العسكرية والأمنية

يجيز القانون الأساسي تشكيل محاكم إدارية بقانون (م. 102)، لكن المحكمة العليا -كدرجة وحيدة من التقاضي الإداري- تتولى مهام المحاكم الإدارية إلى حين تشكيلها (م.104). كما أن القانون الأساسي ينص على أن المحاكم العسكرية تنشأ «بقوانين خاصة» ولكن اختصاصها وولايتها لا يمكن أن تمتد إلى خارج نطاق الشأن العسكري (م. 2/101). وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم العسكرية ما زالت تطبق إلى الآن قانون العقوبات الثوري وقانون أصول المحاكمات الثوري الفلسطيني الصادرين عن منظمة التحرير الفلسطينية عام 1979.

أما محاكم أمن الدولة فقد تم إنشاؤها بناءً على مرسوم رئاسي، وتخص الأمن الداخلي والخارجي. وقد تم انتقاد هذه المحاكم لتطبيقها القوانين العسكرية على المدنيين، وهو ما يخالف ما جاء في القانون الأساسي. لكن وضع هذه المحاكم لم يكن واضحاً بين 2003 و2004، خاصة لأنها لم تعد فعالة على أرض الواقع، بالإضافة إلى صدور قرار عن وزير العدل (في 2003/7/27) ألغى فيه صراحة هذه المحاكم ودعا لتحويل القضايا التي أمامها إلى القضاء النظامي.

الفصل الثالث:

إدارة المال العام

هناك تقارير عدة تعرضت لوجود فساد داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية، والمقصود بالفساد استعمال المال العام لتحقيق أرباح شخصية أو حزبية. والفساد قد يأخذ أشكالاً مختلفة: الرشوة، المحاباة، المحسوبية، الواسطة، الابتزاز...وغيرها، وجميعها تؤثر سلباً على حسن إدارة المال العام. هذا هو سبب اهتمام المجلس التشريعي بتبني تشريعات توضح الإطار القانوني المنظم للمال العام. إلا أن الفساد لا يمكن استئصاله بالقوانين فقط، خاصة لأنه في الحالة الفلسطينية مرتبط بغياب الإرادة السياسية في تحقيق الفصل بين السلطات، وضعف المؤسسات، والدور الرقابي الضعيف للمجلس التشريعي، وضعف القضاء بشكل عام وغياب سيادة القانون (الشعيبي 2004). إن النصوص الدستورية والقانونية المختلفة تعاملت مع قضية المال العام بجدية، خاصة في مجال تحضير الموازنة العامة، وذلك عن طريق وضع المبادئ العامة التي تضمن الشفافية في الإدارة العامة وتضع آليات لتجنب الفساد. لكن هذه الآليات بقيت معرضة لسوء الاستعمال أيضاً. في العام 2003/2002 وبعد ضغوطات خارجية كبيرة تعززت الحركة الداخلية الداعية للإصلاح وذلك لتحقيق شفافية أكبر في إدارة المال العام.

المبحث الأول: الحماية الدستورية للمال العام

المطلب الأول: الإجراءات الدستورية الخاصة بالموازنة العامة

لقد حرص القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني على تقنين آليات دستورية لحماية عملية تحضير وتبني الموازنة، لضمان نوع من الرقابة والتوازن بين السلطات أثناء هذه العملية. وكما هو حال الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، تترك النصوص الدستورية مهمة تحضير مشروع قانون الموازنة العامة لمبادرة الحكومة، بينما تكون للهيئة التشريعية مهمة تبنيها أو رفضها. من الجدير بالذكر أن القانون الأساسي يضع المواد الخاصة بالموازنة العامة تحت باب السلطة التنفيذية، بينما يضع مشروع الدستور هذه المواد تحت باب السلطة التشريعية. هذا يعني بأن التوجه العام تحول من الجوانب الإدارية لعملية تحضير الموازنة العامة إلى الرقابة البرلمانية على هذه العملية.

تنظم المادة (61) والمادة (90) من القانون الأساسي إجراءات خاصة بعملية تحضير الموازنة العامة، إذ تُلزم الحكومة بعرض «مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية». أما إذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، «يستمر الإنفاق باعتمادات شهريه بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية».

لكن هذه الآلية ليست منظمة بطريقة واضحة ودقيقة خاصة فيما يخص انقضاء الأشهر الثلاثة التي ينص عليها قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (1998/7) (حرب 2006، 23).[30]

أما مشروع الدستور الفلسطيني فإنه ينظم هذه العملية بطريقة مختلفة، فقد نصت المادة 92 على أن الحكومة تقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس النيابي قبل أربعة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية (وهو ضِعف المدة المنصوص عليها في القانون الأساسي)، بعدها يكون أمام المجلس النيابي مدة أقصاها خمسة أشهر من تاريخ تقديمها للمناقشة والتصويت على بنود الموازنة وأبوابها. أما إذا لم يبت المجلس نهائياً في مشروع الموازنة العامة خلال تلك المدة فعندها يحق لرئيس الدولة بناءً على قرار من مجلس الوزراء أن يصدر الموازنة بالشكل الذي قدمت به إلى المجلس النيابي.

من الجدير بالذكر أن القانون الأساسي (م. 62) ومشروع الدستور (م. 97) يلزمان الحكومة بعرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي/المجلس النيابي. كما تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي وإن أقر بوحدانية ميزانية الدولة، إلا أنه يسمح بالميزانيات الملحقة والتطويرية (م. 91). لا يبدو بأن القانون الأساسي يسمح بذلك وإن تطرق «لموازنات ملحقة» (م. 60) دون أن يعطي أي تفاصيل أخرى عنها. في المقابل ينفرد القانون الأساسي بإعطاء الحق للسلطة الفلسطينية بتكوين «احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ» دون تحديد المستفيد من هذا الاحتياطي وكيف ومتى.

المطلب الثاني: المبادئ الدستورية الخاصة بإدارة المال العام

يحتوي كل من القانون الأساسي ومشروع الدستور على مبادئ دستورية خاصة بإدارة المال العام: المبدأ الأول هو عدم جواز فرض الضرائب العامة والرسوم إلا بقانون (م. (88) من القانون الأساسي و(62) و(99) من مشروع الدستور) وذلك لكونها واجب المواطنين تجاه الدولة (م. (62) من مشروع الدستور). مع ذلك يستطيع القانون أن ينظم الإعفاء منها مراعياً بذلك المساواة والعدالة الاجتماعية (م. (99) من مشروع الدستور)؛ مع العلم أنه لا يوجد مادة مقابلة لهذه الأخيرة في القانون الأساسي. أما المبدأ الثاني فهو أن جميع الإيرادات تورد إلى الخزينة العامة (م. (91) من القانون الأساسي وم. (99) من مشروع الدستور)، كما أنه لا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها إلا وفق ما يقرره القانون. كما يلزم القانون الأساسي ومشروع الدستور

(30) تجدر الإشارة إلى أن الرئيس عباس أصدر قانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006 وهو من ضمن القوانين التي تبناها الرئيس مباشرة بعد الانتخابات الثانية وبعد مصادقة المجلس التشريعي الأول (في جلسة 29 آذار 2003) المثيرة للجدل وفيه يمدد المدة الضرورية لتقديم الموازنة العامة (م. 1) ويعمل فيه فقط لمرة واحدة (م. 2) ويسري من تاريخ صدوره (م. 3).

أن يتم التنظيم عن طريق قانون الإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (م. (92)، (94)، (95) من القانون الأساسي و (98)، (100) من مشروع الدستور).

المطلب الثالث: الآليات الدستورية لحماية المال العام

بحسب النظام الدستوري القائم حالياً في الأراضي الفلسطينية هناك طريقتان لحماية المال العام: 1) خلق مؤسسات تهدف إلى مسؤولية أكبر تجاه المال العام؛ 2) خلق أنظمة وقواعد تلزم المؤسسات العامة بالحفاظ على الشفافية المالية. وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني أشار إلى وكالتين: سلطة النقد الفلسطينية وديوان الرقابة المالية والإدارية التي تم إنشاؤها بقانون رقم (2004/15) لتحل محل هيئة الرقابة العامة التي تم إنشاؤها بقرار رقم (1994/22).

بحسب القانون الأساسي، يُعين محافظ سلطة النقد -وهي مؤسسة شبيهة ببنك مركزي- «بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني» (م. 93). هذه الإجراءات تضمن استقلالية سلطة النقد تجاه المؤسسات الأخرى وتضمن استقلالية القرار فيها كون التعيين يتم من قبل السلطات العليا.

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية،[31] والذي تم استحداثه كوسيلة للرد على التهم الموجهة للسلطة بالفساد، فهو مخول بتقديم تقارير سنوية أو عند الطلب للمجلس التشريعي ولرئيس السلطة الفلسطينية. كما يجد الديوان في القانون الأساسي إطاره القانوني (م. 96) والذي ينص على طريقة تعيين رئيس ديوان الرقابة والتي تشبه طريقة تعيين محافظ سلطة النقد. وبالرغم من كون صلاحيات الديوان محدودة بإصدار التقارير إلا أنه كسب مصداقية شعبية بعد نشره تقريراً حول سوء استخدام المال العام بحسب وثائق مالية رسمية للسلطة الفلسطينية عام 1997، الأمر الذي كان أساساً لبدء تحقيق حول هذه القضية. تجدر الإشارة إلا أن هاتين المؤسستين لم تتم الإشارة لهما في مشروع الدستور وهذا يحتاج لإعادة نظر، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الدور الإيجابي الذي تلعبه سلطة النقد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

على الرغم من ذلك، كلا النصين الدستوريين يحويان آليات لضمان شفافية ومسؤولية أكبر في التصرف في المال العام، إذ يُطلب من النواب والوزراء ورئيس الوزراء أن يقدموا إقراراً بالذمة المالية لهم ولعائلاتهم داخل الدولة أو خارجها على أن تحفظ الإقرارات في هيئة قضائية لضمان السرية إلا لغايات التحقيق ومن قبل السلطات المختصة (المحكمة العليا في القانون الأساسي م. (54) و(80)

(31) لمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على الصفحة الرئيسية للديوان: http://www.facb.gov.ps

والمحكمة الدستورية في مشروع الدستور م. (80) و (140))، الإجراء نفسه مطلوب من رئيس الدولة بحسب مشروع الدستور (م. 116)؛ لكن لا شيء من هذا القبيل ذكر في القانون الأساسي.

المبحث الثاني: إصلاح إدارة المال العام

حاز الإصلاح في مجال إدارة المال العام على اهتمام كبير منذ قيام السلطة الفلسطينية، لكنه دخل مرحلة جديدة بعد الانتفاضة الثانية وما تبعها من أحداث لدرجة إدخاله في خارطة الطريق الصادرة عن الرباعية الدولية. وقد قامت السلطة بتبني إصلاحات في الشؤون المالية لضمان شفافية ومسؤولية أكبر مقابل الحصول على مساعدات مالية وسياسية خارجية. تجدر الإشارة هنا إلى أن أصوات الإصلاح تعالت قبل ذلك من المجلس التشريعي نفسه ومن المجتمع المدني الفلسطيني، واللذين لعبا وما زالا دوراً رئيسياً في هذا الاتجاه، وإن كان لكلٍّ منهما أسبابه.

لاشك أن هناك إجماع على أن إدارة المال العام من بين أولويات الإصلاح، إلا أنه لا يوجد اتفاق على المنهجية أو الطريقة لتحقيق ذلك (خالد 2005). لكن تجدر الإشارة إلى أن المبادئ الأساسية الضرورية لحكم وتنظيم المؤسسات ذات العلاقة بالمال العام لم تحتل مكانة خاصة في النقاش الذي دار حول القانون الأساسي ومشروع الدستور.

حقيقة، كان تبني القانون الأساسي نفسه عام 2002 ضمن حركة الإصلاح هذه؛ وقد قامت السلطة الفلسطينية بخطوات عدة في اتجاه الشفافية والمسؤولية في إدارة المال العام (قديح 2003) لكن ما زال هناك الكثير أمامها لتعمله (حرب 2004ب).

بحسب الباحثين عبد الكريم وأبو حمص (2006، 46-47) جرت هناك عدة خطوات في اتجاه الإصلاح المالي منذ حزيران 2002 وحتى تموز 2003:

1) توحيد الإيرادات وإيداعها في حساب الخزينة الموحدة، وتحويل إيرادات السلطة الناتجة عن الأعمال التجارية فيها، وتوحيد الأعمال التجارية للسلطة تحت صندوق الاستثمار الفلسطيني، وإجراء تدقيق دوري على حساباتها وضمان شفافيتها.

2) تم اتخاذ خطوات نحو توحيد إدارة الضرائب وربطها بأنظمة الكمبيوتر؛ تم تقديم مساعدة تقنية من قِبل صندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي؛ كما تمت مراجعة قانون ضريبة الدخل ليتلاءم مع أفضل المعايير الدولية.

3) تعزيز الرقابة على النفقات: وذلك عن طريق تأسيس دوائر حديثة للتدقيق الداخلي؛ تحويل معاشات المنتمين إلى الأجهزة الأمنية إلى الحساب الشخصي في البنوك بدل الدفع النقدي؛

تعزيز إجراءات التدقيق الخارجي عن طريق قيام المجلس التشريعي بتحضير مشروع قانون جديد للتدقيق الخارجي وذلك لضمان استقلالية مثل هذه الدوائر؛ تقديم تقارير دورية للمجلس التشريعي حول مؤسسات السلطة الفلسطينية؛ إنشاء وكالة مستقلة تعمل لصالح وزارة المالية لمتابعة هذه القضايا.

4) فرض تحديدات على توسع سوق العمل في الوظيفة العامة: ليقتصر دخول أشخاص جدد للوظيفة العامة على العدد الذي تخوله الموازن السنوية؛ تحديد التوظيف في الأجهزة الأمنية؛ فرض التقاعد على سن 60 سنة بالنسبة للموظفين العموميين.

5) إصلاح الموازنة: تصميم ميزانية كاملة ومتوازنة لعام 2003 تكون مبنية على افتراضات واقعية؛ دفع الديون المتأخرة للقطاع الخاص؛ تعزيز الشفافية عن طريق الالتزام بأجندة الميزانية ونشر الحسابات المتعلقة فيها.

6) إصلاح نظام التقاعد العام: خطوات في اتجاه إصلاح التقاعد العام وإدماج الأجهزة الأمنية في هذه التغطية؛ استئناف نقل الموظفين العموميين ومساهمة الحكومة إلى صندوق التقاعد في العام 2003.

7) إعادة النظر في الاحتكارات: سيطرة وزارة المالية على سلطة البترول لضمان الشفافية؛ إعادة النظر في سوق الأوراق والدخل الحكومي من الضرائب؛ وضع هيكلية جديدة لتحديد أسعار الأسمنت ومنتجات البترول لصالح المستهلكين وإزالة الاحتكارات.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الخطوات الإصلاحية في المجال المالي تمت بانسجام مع قرار مجلس الوزراء الذي تم اتخاذه في حزيران 2000 (قديح 2003). إنجازات أخرى قامت السلطة بتحقيقها في هذا الاتجاه (حرب 2004ب، 8-12)، تشمل: تحسين العلاقة بين المجلس التشريعي ووزارة المالية؛ توضيح الإجراءات الخاصة بالموازنة وبالشؤون المالية؛ تنظيم استثمارات السلطة الوطنية؛ تفعيل قانون تنظيم الموازنة رقم (1998/7) والقوانين الأخرى ذات العلاقة. هناك إصلاحات أخرى في المجال المالي تحتاج إلى القيام بها على المدى المتوسط والبعيد وهذا لصعوبة تركيبتها أو أهدافها؛ تشمل تعديلاً في قانون ضريبة الدخل؛ توحيد نظام التقاعد العام والإصلاح في المجال الأمني؛ تأسيس نظام تدقيق داخلي وخارجي متكامل وفعال؛ تعزيز الشفافية والمسؤولية المالية بالنسبة لمكتب الرئيس (Abdelkarim and Abu Humos 2006, 47).

الفصل الرابع:

التوجهات العلمانية/الدينية للدولة

تشكل الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع في فلسطين، بحسب كل من القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني. هذه الإشارة مرتبطة بكون «الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين» وبالتالي سيكون للشريعة الإسلامية دورٌ في تأسيس القواعد القانونية للدولة قيد الإنشاء. تجدر الإشارة هنا إلى أن النُسخ الأولى من القانون الأساسي لم تكن تحتوي على أي إشارة إلى الإسلام كدين رسمي للدولة، بعكس تلك النسخة التي عملت اللجنة القانونية للمجلس التشريعي على إخراجها بالشكل النهائي تمهيداً لنقاشها والتصويت عليها في المجلس التشريعي.[32] يشير هذا التغير إلى وجود تحول بالنسبة لما عُرف عن حركة فتح وعن منظمة التحرير بشكل عام، وهو كونها «علمانية». فإذا ما قمنا بتحليل بعض الوثائق الرسمية الصادرة عن حركة فتح وعن منظمة التحرير نجد أن التوجه العام والرسمي كان بناء دولة علمانية ديمقراطية؛ هذا ما يمكن استنباطه من خطاب الرئيس عرفات أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1974/11/13، وهي في انسجام مع ما ورد في الميثاق الوطني الفلسطيني لعام 1968 (وقبل ذلك أيضاً في الميثاق القومي الفلسطيني لعام 1964)؛ كما وردت هذه الرؤية نحو دولة ديمقراطية علمانية أيضاً في إعلان الاستقلال عام1988.

لكن أياً من هذه المواثيق تعاملت مع العلمانية كمفهوم يرفض الدين أو المؤسسات الدينية بل يعترف في كل مرة بالميراث الديني للشعب الفلسطيني وأهمية الديانات التوحيدية الثلاث. كما يبدو في إعلان الاستقلال والذي ينص على أن: «دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السمح بين الأديان عبر القرون».

إلا أن نشوء الإسلام السياسي في فلسطين، والدور المتنامي لحماس منذ الانتفاضة الأولى في الساحة العامة وعملها على مستوى المجتمع المدني (عن طريق المنظمات الخيرية) والسياسية (عن طريق المشاركة في الحياة السياسية) أدى إلى إعادة النظر في دور الدين في السياسة بشكل عام وفي الشؤون العامة بشكل خاص. في الواقع، هناك مؤشرات (عن طريق استطلاعات الرأي مثلاً) والتي

(32) والتي تمت صاغتها من قبل اللجنة القانونية للمجلس التشريعي في 9 تموز 1996 والتي تم نشرها ونقاشها مطولاً.

تدل على أن هناك تعلق متزايد بالإسلام. إلا أن الانطلاق من الإشارة للإسلام والشريعة في القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني قد لا يعبر بالضرورة عن درجة «أسلمة» المجتمع الفلسطيني والدولة بشكل عام (سليمان 2005، 14؛ Khalil 2006*b*, 271).

إن علاقة الدين بالمجتمع وعلاقة الإسلام بالدولة الفلسطينية بشكل خاص، كانت من المواضيع المهمة التي تم التعرض لها بإسهاب في النقاشات التي دارت حول القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني؛ خاصة لأن القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني يشير إلى الدين الرسمي في فلسطين وإلى كون الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع (وليس المصدر الرئيسي للتشريع). إلا أن النقاشات بقيت محصورة في نخب مجتمعية محدودة نسبياً (سليمان 2004، 9). بالمقابل، حاز هذا الموضوع على اهتمام أجنبي خارجي، وذلك لحرص أولئك المُعلن على ضرورة بناء دولة ديمقراطية يحكمها القانون وتعامل مواطنيها بمساواة دون تمييز بسبب الدين، وبالتالي حماية الأقليات الدينية غير المسلمة عن طريق الدستور.

المبحث الأول: الإسلام هو الدين الرسمي

لو قارنا النصوص الدستورية الفلسطينية مع النصوص الدستورية للدول المجاورة، نجد بأن المواد ذات العلاقة بالدين لا تختلف كثيراً عن التوجه الموجود في هذه الدول. وبما أن الخبرة الفلسطينية في المحصلة لن تكون منفصلة عن الخبرات التي عاشها الإقليم الذي وجدت فيه، فليس من المنطقي أن نجد نصوصاً دستورية تشذ عن هذا الإطار (Khalil 2006*b*, 271) إذ إن المجتمعات الشرقية أو الشرق أوسطية بشكل عام تتميز بتمسكها بالدين، وتتأثر من واقع وجود أكثرية مسلمة فيها (أحمد 2000).

هناك طرق عدة تشير فيها الدول العربية للإسلام في دساتيرها: الإسلام هو الدين الرسمي؛ الإسلام هو دين الدولة؛ الإسلام هو دين الأكثرية في الدولة. كل هذه الاحتمالات كانت ممكنة أمام واضعي القانون الأساسي وصائغي مشروع الدستور. إلا أن الصيغة التي تم تبنيها هي: «الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين». ولكن المادة نفسها تمضي قدماً لتؤكد على أن للديانات السماوية الأخرى قدسيتها واحترامها (المسيحية واليهودية بالإضافة إلى الإسلامية طبعاً). لكن الإشارة للإسلام بأنه الدين الرسمي أو عدمه لا يعني بالضرورة بأننا أمام دولة إسلامية أو دولة علمانية، إذ إن الإشارة إلى الدين الإسلامي، كما يعتقد بعضهم، ما هو إلا نوع من الاعتراف الدستوري بالإرث الإسلامي للأكثرية (الخالدي 2004ب، 112).

لكن بعض المحللين ينظرون إلى هذه الإشارة كنهاية الدولة العلمانية المبتغاة (أبو فخر 2004) ويرون فيها أيضاً بداية «أسلمة» المجتمع الفلسطيني، بعكس أولئك الذين رحبوا بمثل هذه الإشارة بحكم كونها اعترافاً بدين الأكثرية الموجودة في ذلك البلد أو أنهم لا يعارضون وجودها من حيث

المبدأ شريطة ألا تؤثر مثل هذه المادة على المساواة بين المواطنين باسم الدين. ولهذا يمكن تقسيم المواقف من الإشارة للدين الإسلامي إلى مجموعتين: أولاً، أولئك الذين يقبلون ويرحبون بهذه الإشارة للإسلام لأنهم يعتقدون بأن هناك علاقة بين الدين (الإسلامي) والدولة؛ ثانياً، أولئك الذين يرفضون مثل هذه الإشارة بحجة أن الدين يجب فصله عن الدولة.

المطلب الأول: هناك علاقة وثيقة بين الدين والدولة

تُقر هذه المجموعة بوجود علاقة وثيقة بين الدين والدولة وبالتالي تؤيد الإشارة للدين الإسلامي في الدستور، إلا أنه يمكن تقسيم من يدعم هذا التوجه إلى فريقين:

يعتقد الفريق الأول بأن الإشارة إلى الإسلام على أنه «الدين الرسمي» هي كافية، لأن مثل هذه الإشارة تربط بين المعتقدات الدينية للأكثرية وهويتهم الوطنية. وبالتالي فإن مثل هذه الإشارة تحمل في طياتها معانٍ سياسية أكثر منها دينية، إذ إنها قد تكون الخطوة الأولى نحو بناء دولة إسلامية في المستقبل. بالنسبة إليهم، الدولة الديمقراطية هي الحل الانتقالي الأنسب، شريطة أن تحترم مبادئ الإسلام أو على الأقل ألا تتناقض معها. يُبرر مثل هذا الموقف أيضاً بالاتكاء على حقيقة مفادها أن هناك ازدياد في التعلق الشعبي والمجتمعي بالدين، والذي رافقه أيضاً دعم للأحزاب الإسلامية.

أما الفريق الثاني فيعتقد أن هذه الإشارة جيدة ولكنها غير كافية، وبالتالي يعتقد بضرورة إضافة مواد أخرى خاصة بدين رئيس الدولة ورئيس الوزراء بسبب قناعتهم بأن تولي غير المسلمين لهذه المناصب سيؤدي إلى عدم تطبيق المبادئ الإسلامية أو الاستلهام بالشريعة لتبني أو تطبيق القوانين، خاصة إذا ما كانت الشريعة مصدراً رئيسياً أو المصدر الرئيسي للتشريع (إمام طولكرم وقلقيلية في: كايد 2004، 12).

المطلب الثاني: يجب فصل الدين عن الدولة

بحسب هؤلاء، يجب إزالة أي إشارة للدين في النصوص الدستورية (العلي 2004)؛ لكن سبب هذا الرفض للإشارة للدين الرسمي للدولة له مبررات تختلف من كاتب لآخر (الذيب 2003؛ البرغوثي 2004، 21، 36؛ أبو فخر 2004؛ الهواري 2004؛ برنامج دراسات التنمية 2004، 156):

- التناقض مع مبدأ المساواة في بلد ينوي معاملة المواطنين بدون تمييز بسبب الدين؛
- المجتمع الفلسطيني معني بدولة ديمقراطية عصرية مبنية على أساس المساواة بين المواطنين؛
- التعارض مع مبدأ سيادة القانون، كما تنص على ذلك النصوص الدستورية، والتي تهدف لحماية الأفراد من إمكانية تعسف السلطات الحاكمة؛

- يمكن إساءة استعمالها من قبل الجماعات الأصولية لتبرير بعض الأعمال ضد غير المسلمين في الدولة؛
- الدولة، ككيان سياسي ذي سيادة، لا يوجد لها دين، إذ تسمو الدولة على معتقدات الأشخاص والجماعات في داخلها؛
- الإشارة إلى فلسطين كدولة إسلامية يمكن أن يُستعمل من قبل إسرائيل لتبرير موقفها من اعتبار إسرائيل دولة يهودية؛
- معظم دساتير العالم الحديثة لا تشير إلى دين محدد وذلك بسبب علمانية هذه الدول. فلسطين أيضاً تتوق لأن تكون دولة عصرية.

المبحث الثاني: الإشارة الدستورية للشريعة

يتبنى كل من القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني الإشارة نفسها للشريعة الإسلامية «كمصدر رئيسي للتشريع» وهذا يعني بأن التشريع في فلسطين يمكن أن يكون له مصادر أخرى (كايد 2004، 13). من هذا المنطلق، يمكن تقسيم هذه المواقف إلى قسمين:

المطلب الأول: ضرورة الإشارة للشريعة في الدستور

بحسب هذه المجموعة، الإشارة إلى الشريعة في الدستور لا تعني التعرض للديانات السماوية الأخرى وهو ما يتفق مع تقاليد الشعب الفلسطيني وعاداته. لكن ضمن هذه المجموعة يمكن التمييز بين:

أولاً، من يعتقد بأن الإشارة إلى الشريعة كمصدر رئيسي للتشريع كافية: القبول بهذه الإشارة مقرون باحترام التشريعات التي يتم تبنيها لمبادئ الشريعة الإسلامية وإلا ألزم تغيير هذه المادة لتؤدي تلك الغاية. لهذا فإن هناك أولوية للشريعة حتى على القانون والمواثيق الدولية (ناصر الدين الشاعر في: كايد 2004، 14).

ثانياً، يجب تغيير هذه المادة لتصبح الشريعة المصدر الرئيسي للتشريع: وذلك لرغبة هؤلاء بأن يشيروا بشكل واضح عن طريق الدستور بأن استنباط كافة القوانين والتشريعات في الدولة الفلسطينية يجب أن تتم من أحكام الشريعة الإسلامية وذلك لكونها الطريق لتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار العام، على المستويات المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.[33] تجدر الإشارة هنا إلى أن النسخة السابعة من القانون الأساسي والنسخة الأولى من مشروع الدستور كانت تشير إلى الشريعة الإسلامية بهذه الطريقة مما أثار حفيظة وتحفظات خبراء محليين وأجانب بسبب ما يمكن أن تؤدي له مثل هذه الإشارة للشريعة.

(33) ورقة قدمتها دار الفتوى والبحوث الإسلامية ضمن ورشة عمل حول مسودة الدستور في رام الله 23 تموز 2003.

ثالثاً، ضرورة وجود علماء في الشريعة ضمن قضاة المحكمة الدستورية: بالنسبة لهؤلاء، الإشارة إلى مصدر رئيسي أو المصدر الرئيسي للتشريع لا تعني شيئاً إذا لم تتم الرقابة على قيام المشرع باحترام الشريعة الإسلامية؛ ولتحقيق ذلك، يرون أنه من الضرورة بمكان أن يكون من بين قضاة المحكمة الدستورية علماء في الشريعة الإسلامية (كايد 2004، 16).

المطلب الثاني: ضرورة تجنب الإشارة للشريعة في الدستور

تتفق هذه المجموعة على ضرورة إزالة أي نص في الدستور يشير إلى الشريعة الإسلامية، إلا أن بعضهم قد يكتفي بتعديل المادة الموجودة لتصبح: «مبادئ الشريعة الإسلامية هي إحدى مصادر التشريع» وهي صياغة مفضلة على «مصدر» أو «المصدر» (الهواري 2004، 21). لكن بعضهم يفضل أن تتم صياغتها بطريقة مختلفة كلية إذا لم نرغب في إلغائها، لتصبح على سبيل المثال: «مبادئ حقوق الإنسان ومبادئ الديانات السماوية التي لا تناقض تلك الحقوق مصدر من مصادر التشريع» (الذيب 2003).

أما التبريرات التي يضعها هؤلاء لرفض مثل هذه الإشارة فهي (كايد 2004، 16):

- الدين والعقيدة تدخل ضمن المساحة الخاصة لعلاقة الأفراد مع الله (سمارة 2003، 14)؛
- الشريعة تتناقض مع المساواة المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتي يشار إليها أيضاً في القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني (الذيب 2003، 3)؛
- على القوانين بشكل عام والدستور بشكل خاص أن تكون واضحة وغير قابلة للتأويل وهو ما لن يحدث إذا ما تمت الإشارة لمبادئ الشريعة والتي لا يوجد اتفاق وإجماع ووضوح حول ما تحتويه (عزمي الشعيبي في كايد 2004، 14)؛
- هناك من يرى في الشريعة كضرورة في دراسة فلسفة صياغة وفقه القوانين وأسسها وأسبابها وخلفياتها ولكن لا يفضل أن يضع الدين كحكم بين الفئات المتخاصمة أمام القانون (سامي مسلم في: كايد 2004، 16)؛
- يمكن أن تقوم بعض الجماعات الأصولية باستخدام هذه المادة لفرض الشريعة وأحكامها على الحياة العامة والخاصة للمواطنين (أبو فخر 2004، 18)؛
- الشريعة تتناقض مع أهداف وجود مجتمع مدني (العلي 2004، 38)؛
- الشريعة تتناقض مع إمكانية المطالبة في المستقبل بدولة واحدة تعترف بالقوميات المختلفة (أبراش 2003).

بعضهم يفضل الربط بين الأفراد والدولة عن طريق الهوية والانتماء الوطني بدل الدين (جرار في: كايد 2004: 17) وذلك لأن الهوية الوطنية الفلسطينية تتجاوز ديانة واحدة لتضم مجموعات تختلف من حيث الدين ولكن يربطها التاريخ واللغة والجغرافيا والثقافة الواحدة (أبراش 2003). بالنسبة لغيرهم، الإشارة للدين الرسمي كافية لتدل على الأكثرية التي تدين بالإسلام ولكن الإشارة إلى الشريعة بهذا الشكل قد تؤدي إلى سوء فهم وسوء استعمال في المستقبل (ريحان 2004، 131). أما بالنسبة للجنة الدستورية، كما عبر عن ذلك رئيسها، فالإشارة للدين والشريعة مرتبطة بالشعب الفلسطيني والذي تدل المؤشرات الكثيرة عل أنه شعب متدين بشكل عام (نبيل شعث في: كايد 2004، 17).[34] وبحسب نبيل شعث أيضاً، فإن الجماعات المسيحية المعنية في مثل هذه الإشارة قد تمت استشارتهم حول هذه النقطة؛ كما أكد بعضهم بأن القيادات الدينية بعثت بتعليقاتها حول هذا الموضوع (الأب رائد عوض في: نواهضة 2004، 122).[35]

المبحث الثالث: طريقة ثالثة لفهم العلاقة بين الدين والدولة

المطلب الأول: الإسلام هو دولة فقط؟

إن النقاشات التي دارت حول المواد الدستورية المتعلقة بالإسلام والشريعة توسعت أحياناً لتصبح نقاشات مجردة حول علاقة الدين بالدولة بشكل عام؛ إن درجة الفصل بين الدين والدولة تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية للدول، ولكن يمكن تصنيف هذه الاحتمالات كالتالي (ريحان 2004، 129):

- خضوع نظام الحكم لدين ما، وهي حالة نادرة في الدول المعاصرة؛
- تعايش الدولة مع دين ما، وهي تنطبق على الدول العلمانية والتي تفسح له مجالاً يتحدد من دولة لأخرى؛
- إهمال الدولة للدين؛ وهذه حالة تعتمد على درجة الوعي والأهمية التي توليها المجتمعات للدين؛
- معاداة الدولة للدين ومحاربته، سواء في الممارسات الدينية أو في عمل المؤسسات الدينية، كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي سابقاً.

يعتقد البعض (هاني المصري؛ في برنامج دراسات التنمية 2004، 155، 157) بأنه على الدول الحديثة أن تفصل شؤون الدين عن الدولة لأن هذا هو الحل الأفضل أمام الخيارين المتطرفين

(34) انظر استطلاع الرأي رقم 14 لعام 2003 والذي نشره برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت (الملحق الثالث).

(35) إلا أن بعض الباحثين توصلوا إلى عكس هذه النتيجة والتي مفادها أنه لم تكن هناك نوع من الإستشارة المسبقة للقيادات الدينية (كايد 2004، 17-18).

الآخرين: الوحدة الكاملة بين الدين والدولة، أو قيام الدولة بمحاربة الدين. في هذه الحالة يتم التعامل مع الدين على أنه علاقة شخصية بين الإنسان والله بينما يبقى الوطن للجميع. وبحسب هذا التصور، يتم التعامل مع الدين الإسلامي على أنه دين مثل غيره من الديانات، وبالتالي فهو ليس نظاماً سياسياً؛ أما تطبيق الشريعة في الدول المعاصرة والذي يهدف إلى إقامة دولة إسلامية فهو مشروع سياسي وليس ديني.

المطلب الثاني: الإسلام السياسي

إذا ما تمت المقارنة بين القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني من جهة والمواثيق الصادرة عن منظمة التحرير من جهة أخرى، يتبين بأن الأخيرة لم تشر إلى الإسلام كدين رسمي أو للشريعة كمصدر للتشريع؛ أما السبب في ذلك فيعود لرغبة المنظمة في تجنب تقديم الصراع مع إسرائيل والصهيونية على أنه صراع ديني. كما أن المنظمة كانت علمانية وبالتالي فإن صورتها عن الدولة أيضاً علمانية (عدوان 2005، 93).

إلا أن الأراضي الفلسطينية المحتلة شهدت منذ الانتفاضة الأولى تصاعداً ملحوظاً في شعبية الأحزاب الإسلامية والتي بدأت تتنافس مع الأحزاب الوطنية العلمانية على مستوى النقابات، الجمعيات غير الحكومية والمؤسسات المحلية والتي تهدف لتجميع الدعم المحلي (عدوان 2005، 26). وبالتالي تأتي الإشارة إلى الإسلام والشريعة في النصوص الدستورية كنوع من محاولة لمنحها شرعية تتلاءم مع حاجات المجتمع الفلسطيني. وبالتالي تقدم الإشارة للإسلام والشريعة على أنه تعبير على هذا الصراع بين فلسطينيي الداخل وفلسطينيي الخارج، وهي تعكس الجدلية القائمة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ورؤيتهما عن الدولة.

لقد قام بعض ممثلي الأحزاب السياسية بالتعليق على النصوص الدستورية؛[36] فبالنسبة لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، الإشارة إلى الشريعة كمصدر للتشريع «يشكل انتكاسة من الناحية التشريعية في ظل التشريعات التي طرحت في مرحلة التحرر الوطني، فالميثاق الوطني الأول طرح الدولة الديمقراطية العلمانية، ووثيقة الاستقلال كانت أقرب لشكل النظام العلماني للدولة الفلسطينية، وبالتالي لا يجوز ونحن نقترب من إقامة الدولة أن نتراجع تحت تأثير التيار الديني الأصولي الذي سيمتد ونفوذه إلى سيطرة فعلية على المجتمع من خلال سيطرته على التشريع من خلال اشتقاق القوانين استناداً للشريعة، كما أن تقسيم المواطنين الفلسطينيين إلى ملل وطوائف دينية يضرب فكرة المواطنة والمساواة ولا يمكن أن يكون هذا» (برنامج دراسات التنمية 2004، 257).

(36) وإن لا يمكن الجزم بأن هذه المواقف تشكل الموقف الرسمي للحركة إلا أن تعليق ممثلي الأحزاب على النصوص الدستورية وعلى المواد الخاصة بالدين والشريعة يعبر عن التوجهات العامة للحركة.

أما ممثل الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين فإنه يعتبر المواد الدستورية الخاصة بالدين والشريعة بأنها معيبة من النواحي التالية: (أ) الاكتفاء بالنص على مصدر واحد فقط من التشريع، دون النص على غيرها. (ب) مبادئ الشريعة الإسلامية تنطوي على عمومية وضبابية، وعدم التحديد، وفهمها خاضع لأكثر من تفسير وتأويل. (ج) النص يعيق فكرة فصل الدين عن الدولة في قضايا الحكم والتشريع. د. النص ينسف مفهوم المواطنة، خاصة عندما يقر حق الطوائف والديانات في تنظيم أحوالهم الشخصية وفقاً لشرائعهم ومللهم.

إن مشاركة حماس في الانتخابات التشريعية التي تمت في الأراضي الفلسطينية المحتلة وسعت النقاش حول الإسلام السياسي؛ إلا أن الإسلام السياسي (إذا ما عرف على العمل السياسي الذي يجد أساساته في الإسلام) ليس ظاهرة جديدة بالنسبة للفلسطينيين إذ أن لها تأثير قوي على الحركة الوطنية الفلسطينية منذ بداياتها (الشاعر 2004، 5). حتى حركة فتح، والتي اعتبرت لسنوات عديدة على أنها تجسيد للحركة الوطنية الفلسطينية «العلمانية»، فهي أيضاً لها جذور إسلامية (خالدي 1995، 8). وبالتالي فإن الإشارة إلى الإسلام السياسي ليس محصوراً بالحركات الإسلامية أو الدينية؛ كما أن غياب الخطابات العلمانية الموحدة أدى إلى استعمال الخطاب الديني من قبل الأحزاب العلمانية كما بالنسبة للحركات الإسلامية (حبيب 2005، 103؛ عجرمي 2005، 117).

المطلب الثالث: الإشارة إلى الإسلام كاعتراف بثقافة وتاريخ

تختلف المواقف هنا عن الطرح الذي سبق حول الإشارة الدستورية للإسلام والشريعة (القبول والتشجيع أو الرفض والدعوة للإلغاء) إذ إن تركيز هؤلاء يذهب باتجاه توفير آليات دستورية لحماية الأفراد والأقليات بدل التركيز على الإشارة إلى الدين أو عدمه، إذ إن قيمة الإشارة الدستورية للإسلام والشريعة تعتمد بشكل رئيسي على دور الإسلام والشريعة في النظام القانوني الفلسطيني. بالنسبة لهذه المجموعة (سليمان 2005؛ Khalil 2006*b*)، يشكل الإسلام قضية ثقافة وحضارة تاريخية؛ هذا يعني بأنه لا يوجد أي تناقض في هذا الموقف مع المطالبة بعلمانية الدولة، إذ إن الدولة يمكنها أن تكون كذلك أما المجتمع فلا؛ وبالتالي فإنهم يقبلون بالإشارة إلى الإسلام لأنهم يعترفون بأهمية دين معين بالنسبة لبعض المجتمعات.

هذا يعني بأن الإشارة الدستورية للإسلام تأتي لتعترف بالأصول الفلسطينية المشتركة في الثقافة العربية الإسلامية. لكن الإشارة إلى الشريعة كمصدر للتشريع تعطي هذه المواد سلطة تتجاوز البعد الثقافي للإسلام. لهذا فإن بعضهم، وإن لم يعترض على المادة الخاصة بالإسلام، إلا أنهم دعوا إلى إلغاء المواد التي تشير للشريعة خاصة وأن مثل هذه الإشارة قد تكون عرضة لتفسيرات سياسية متغيرة ومتذبذبة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي؛ كما أنه يمكن أن يتم استغلالها من قبل

السلطة الحاكمة لاستعمال الدين لتبرير حكم غير ديمقراطي أو لتقوية النظام القائم (حبيب 2005، 103). بالنسبة لمصطفى أبو صوي (Abu Sway 2006, 108). هناك عقد ضمني بين الحاكم والمحكومين يتم من خلاله الطاعة للحاكم مقابل قيام الأخير باحترام الشريعة. لكن هناك أيضاً في التاريخ الإسلامي نوع من التسامح مع الحكام انطلاقاً من فكرة أن الانصياع لحاكم مطلق وديكتاتوري أفضل من الوقوع في الفتنة.

إن من لا يعارض الإشارة الدستورية للإسلام يركز على ضرورة ألا تؤدي مثل هذه الإشارة إلى تعقيدات أكبر، إذ أن الإشارة للدين الإسلامي وهو دين الأكثرية في فلسطين لا يتعارض بالضرورة مع الحرية الدينية؛ بالمقابل، عدم الإشارة للإسلام لا تعني بالضرورة بأن الحرية الدينية مصونة. بالتالي فإن الإشارة للإسلام لا يجب أن تؤدي إلى تطبيق الشريعة في فلسطين (عزمي الشعيبي في: كايد 2004، 13).

إن الدولة الدينية أو التي تخضع فيها السلطات المدنية لرجال الدين تطبق الشريعة كإرادة إلهية بعكس القانون الوضعي، ذلك الذي ينتج عن إرادة بشرية بحتة، وبالتالي يصبح أصل السلطات في كلام الله، بذلك فإن الإشارة الدستورية للشريعة لا تؤدي إلى استنتاج أوتوماتيكي حول ما إذا كانت الدولة الفلسطينية دينية. على العكس، فكرة الإشارة إلى الشريعة في الدستور، ما هي إلا نتيجة إرادة علمانية بحتة. هذا يعني بأن مصدر إلزامية الشريعة في نظام دستوري معين لا يعود إلى أصلها الإلهي بل في تقنينها أي في كونها أصبحت قانوناً وضعياً؛ بكلمات أخرى، إن وجود الشريعة في النصوص الدستورية يعني لا محالة بأن أساسها لم يعد كونها إرادة إلهية بل كونها إرادة علمانية (خليل 2005).

ولكي نفهم المادة الخاصة بمبادئ الشريعة، يجب المقارنة بين الفقه الإسلامي والأنظمة القانونية الأخرى؛ وإذا ما تم أخذ الوضع المصري نجد أن الإشارة إلى الشريعة كالمصدر الرئيس للتشريع لم يمنع النظام القانوني من التأقلم مع تطور الواقع الاجتماعي والاقتصادي. بكلمات أخرى، أصبحت الشريعة تطبق على أنها قانون تضعه الدولة وليس بناءً على نموذج عقائدي نهائي الشكل (Khalil 2006*b*, 272). هذا هو الحال في معظم الدول العربية والإسلامية المجاورة حيث تم فصل الدين عن الدولة بحكم الأمر الواقع، خاصة بعد أن تم تبني دساتير وضعية (هاني المصري في: برنامج دراسات التنمية 2004، 156). بعضهم حاول تفسير الديمقراطية إسلامياً عن طريق خلط الشورى بالديمقراطية (شوروقراطية). في هذه الحالة، الحاكمية تكون لله بينما يتصرف البشر بحرية في المناطق التي لم يتم تنظيمها دينياً. كما أنه يمكن في حالات معينة أن يتم تجاوز الشريعة إذا ما كان في ذلك خلاص للنفس البشرية (Abu Sway 2004, 109-110).

المبحث الرابع: مساحات ممكنة للصراع بين الدستور والشريعة

بغض النظر عن الإشارة للشريعة والإسلام في النصوص الدستورية، هناك حاجة لتحديد ما هي المرجعية الرئيسية للقوانين: الدستور أم الشريعة. هناك بعض المساحات الممكنة للصراع بين الدستور والشريعة؛ وهي قضايا يجب على من يضع الدستور أن يأخذها بعين الاعتبار. كما أن البعض اقترح بأن الإشارة إلى «مبادئ الشريعة» فيها «تناقض منطقي في الربط بين كلمة مبادئ - وهي القاعدة الفكرية العامة لأي نظام – وكلمة الشريعة – وهي التطبيقات العينية المحددة للنظام. وقد يستدل من هذا الزواج القسري بين العام والمحدد أن المشرع قد تهرب من معالجة موضوع أساسي باختيار صيغة تبدو توفيقية ولكنها في واقع الأمر تفرّق بدلاً من أن توفّق، إذ إنها تحمل في نصها وفي جوهرها تناقضات لا مهرب منها (ريحان 2004، 131).

المطلب الأول: حقوق المرأة

عند الحديث عن الشريعة في النصوص الدستورية، قام الكثيرون بالتعرض لقضية حقوق المرأة (خليل 2005؛ سعيد 2004ج؛ جبران 2004؛ ريحان 2004؛ Khalil 2006*b*, 272-273).

ويمكن تقسيم المواقف إلى قسمين: أولئك الذي يفضلون انتظار الدولة والدستور وطريقة عملهما للحكم على النتائج القانونية المترتبة على الإشارة إلى حقوق المرأة المحمية دستورياً؛ وأولئك الذين يرغبون بحل هذه القضايا قبل الدولة وقبل تبني الدستور لأنه من الأسهل تعديل مشروع الدستور من إجراء تعديلات عليه بعد تبنيه.

بالنسبة لعلي خشان (2004)، أمين عام اللجنة الدستورية، قام الإسلام بحماية المرأة وضمان حقوقها الأساسية بما فيها المشاركة في الحياة العامة والاجتماعات السياسية، والتعبير عن الآراء السياسية. كما أن مشروع الدستور قام بحماية حقوقها بطريقة مباشرة ولكن أيضاً بطريقة غير مباشرة عن طريق تبني المعايير الدولية التي يمكن استنباطها من المواثيق والإعلانات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان عامة.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (63) من النسخة الأولى من مشروع الدستور الفلسطيني كانت تنص على أن النساء شقائق الرجال، لهن ما لهم وعليهن ما عليهم. إن تفسير مثل هذه المادة قد يؤدي إلى إعطاء الأولية إلى الشريعة الإسلامية على الدستور في حال التناقض حول حقوق المرأة؛ ولهذا قام البعض بانتقاد مثل هذه المادة (Khalil 2006, 259) وقد قامت اللجنة الدستورية بإلغائها من النسخة الثانية والثالثة من مشروع الدستور وتم إضافة مادة مختلفة وهي أن «حقوق المرأة الدستورية والشرعية مصونة» (مادة 23). هذا يعني بأن الحقوق تكاملية وبأنه لا يمكن أن يتم استعمال الشريعة

لتبرير انتهاك حقوق دستورية. يمكن اعتبار هذه المادة الجديدة تطوراً إيجابياً لكنها لا تعطي آليات واضحة لمعالجة إمكانية وجود تناقض في المستقبل بين ما يكفله الدستور وحقوق المرأة بالنسبة للشريعة الإسلامية، كما لا توجد أي آلية لفهم الدور الممكن للمحكمة الدستورية العليا مع المحاكم الدينية والشرعية.

القضية هنا تتجاوز الشريعة والإسلام لتصل إلى المجتمع والثقافة. هل سيوفر القانون مواطنة كاملة للجميع أم سيقنن القانون الوضع القائم والذي يعتبر المرأة في كثير من القضايا على أنها مواطنة درجة ثانية؟ فعلى سبيل المثال، عندما تم استحداث السلطة الفلسطينية وبدأت بإصدار وثائق سفر، علمت النساء بأنها تحتاج إلى وصي ذكر. وبعد قيام مجموعات نسوية بالضغط تم تغيير هذا الموقف والسماح للنساء بالحصول على جواز سفر شخصي دون الحاجة لوصي (Bullata 2006, 113). هذه الحادثة تشير إلى قوة وتنظيم الحركات النسوية ولكنها تشير إلى وجود ثغرات في النظام الفلسطيني والذي قد يتم استغلاله من قبل السلطة التنفيذية وبالتالي إساءة تفسير القوانين الموجودة.

بالنسبة لسعيد (2004ج، 212) الإشارة إلى حقوق النساء (التي تنص عليها الشريعة) منافية للمنطق والواقع، «فلماذا يقوم الدستور بتطبيق الشريعة على النساء وليس على الرجال!» مثل هذه المادة تؤدي إلى قيام الرجال بإخضاع النساء فقط للشريعة بينما يطلقون لأنفسهم العنان. إن القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي حازت على مساحة جيدة في النقاشات الدستورية، خاصة عندما تم تبني مبدأ الكوتا النسائية في الانتخابات التشريعية والمحلية؛ ولقد تم ذلك أيضاً بسبب ضغط المجتمع المدني وخاصة الحركات النسوية (Bullata 2006, 114). أما المواقف تجاه نظام الكوتا فهي تتأرجح بين الرافض كلية بسبب مخالفتها لمبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز بسبب الجنس وبين الدعم الكامل لكونها تمارس التمييز الإيجابي لمحاربة عدم المساواة الموجودة في الواقع (سمارة 2003، 14؛ يوسف 2005، 67؛ سعيد 2004ج؛ خليل 2005؛ Khalil 2006b).

المطلب الثاني: مبادئ الشريعة والقانون الدولي

بداية تجدر الإشارة إلى أن هناك القليل من الدراسات حول أثر الإشارة الدستورية للتشريع على القانون والمواثيق الدولية (ريحان 2004)؛ لكن المراقب للإعلانات الرسمية للسلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير يكتشف بأنهما عبرتا في أكثر من مرة عن رغبتهما في الالتزام بالمواثيق والإعلانات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، فالقيادة الفلسطينية تظهر نيتها إعطاء الأولوية لحماية حقوق الإنسان المعترف بها دولياً عن طريق النصوص الدستورية. بحسب المادة (10) من القانون

الأساسي: «1- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. 2- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان». هذه المادة تعني بأن القانون الدولي لن يكون سارياً بطريقة مباشرة في النظام الفلسطيني ما لم تتم المصادقة عليها من قبل المشرع الفلسطيني (Milhem 2006, 141).

لكن المواقف تختلف تجاه إمكانية وجود تناقضات بين الشريعة كمصدر للتشريع والقانون الدولي، خاصة في مجال حقوق الإنسان: فبعضهم يعتقد بأنه لا يوجد تناقض بين الشريعة وحقوق الإنسان المعترف بها دولياً ولكن في حال وجود تناقض بين الشريعة والمواثيق الدولية، الأولوية بالنسبة لهذه المجموعة هي للشريعة (ناصر الدين الشاعر في: كايد 2004، 14). لكن البعض الآخر يفسر نصوص القانون الأساسي ومشروع الدستور على أنها تعطي القانون الدولي الأولوية في حال وجود تناقض بين القانون الدولي والشريعة (جبران 2004، 206).

يمكن هنا أن نعطي مثلاً حول حالة من التناقض بين القانون الدولي والشريعة (القانون 1996، 30؛ Khalil 2006*b*, 27)؛ فبحسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيرها من المواثيق الدولية تشير إلى الحرية الدينية. فهل هناك تناقض ممكن بين الحرية الدينية من جهة وبين الإسلام الدين الرسمي في فلسطين؟ يشير القانون الأساسي ومشروع الدستور إلى حرية العقيدة وحرية ممارسة الدين؛ إلا أن الحرية الدينية تشمل أيضاً إمكانية تغيير الدين أو عدم وجود ديانة محددة وهو ما لا تنص عليه النصوص الدستورية (الذيب 2003).

تجدر الإشارة أيضاً بأن «الحرية» الدينية محصورة بالديانات التوحيدية (اليهودية والمسيحية والإسلامية)؛ إلا أن هذه المسألة لم تكن مركزية في النقاشات الدستورية، وقد يعود السبب إلى ندرة وجود أتباع لديانات أخرى في الأراضي الفلسطينية. لكن، بما أن النصوص الدستورية مثل النصوص القانونية لا تنظم شؤون الدولة في الوقت الراهن بل لها دعوة مستقبلية بتنظيم شؤون الدولة في المستقبل أيضاً؛ وبما أن لا شيء يمنع من تغير الواقع الحالي من حيث إمكانية تواجد أتباع ديانات أخرى في الأراضي الفلسطينية، فبالتالي هناك حاجة لتعديل هذه المواد لتشمل أتباع ديانات أخرى أو أولئك الذين ليس لهم ديانة خاصة (Khalil 2006*b*, 275).

إن الإشارة للدين وللشريعة في القانون الأساسي ومشروع الدستور شبيه إلى درجة كبيرة بالنصوص الدستورية في الدول العربية المجاورة؛ إلا أن للحرية الدينية مكانة خاصة في الأراضي الفلسطينية وذلك لوجود الأماكن المقدسة خاصة في القدس، والتي تعتبر مركز الديانات السماوية الثلاث. وبالتالي من الغريب جداً ألا تتم الإشارة بشكل واضح وصريح إلى هذه القضية، بل تجنبت النصوص

الدستورية الحديث عن عن الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والوضع القائم بالنسبة للأماكن المقدسة. في الوقت نفسه يتم التركيز على كون الصراع مع الإسرائيليين والصهيونية مرتبطاً بحق شعب في تقرير المصير ولا علاقة له بصراع ديني أو ما شابه (Khalil 2006*b*, 277).

المطلب الثالث: الأقليات الدينية

إن الأكثرية في فلسطين تدين بالإسلام بينما يشكل المسيحيون أقلية عددية متواجدة بشكل مركز في بعض المدن والقرى. وبالرغم من محدودية عددهم، إلا أن المسيحيين الفلسطينيين رأوا أنفسهم دوماً على أنهم جزء من الشعب والمجتمع الفلسطيني وقد شاركوا مع غيرهم في عملية التحرير وبناء الدولة (Khalil 2006*b*, 278). لكن المسيحية تتميز عن غيرها من الديانات بالفصل بين الكنيسة والدولة؛ هذا الفصل يبقي الكنيسة كمؤسسة خارج النزاعات السياسية من جهة ولكنه يشجع الفلسطينيين كمواطنين من جهة أخرى على القيام بواجباتهم الوطنية ومنها المشاركة في الحياة السياسية والتي تعتبر الالتزام بالخير العام (Lahham 2004, 36). انطلاقاً من المساواة المنصوص عليها في القانون الأساسي ومشروع الدستور، فإنه لن يكون هناك أي امتيازات لأكثرية دينية على غيرها سواء من حيث الحقوق السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

إلا أن النقاش حول المواد الدستورية المتعلقة بالدين الرسمي في فلسطين والشريعة مصدر للتشريع رافقه ظهور بعض التحفظات والشكوك حول النيات المرتبطة بمثل هذه المواد دون أن يعني ذلك بأي حال من الأحوال التشكيك في كون المسيحيين جزءاً لا يتجزأ من الشعب الفلسطيني. قال غبطة البطريرك ميشيل صباح في كلمة ألقاها بمناسبة الذكرى الثلاثين لتأسيس جامعة بيت لحم في 2 تشرين أول 2003: «إن التفكير الجدي والمسؤول بخصوص المصطلحات الأفضل الذي يجب تبنيها لدستور الدولة ضروري ولكن النقاش لا يكفي إن لم يرافقه تغيير في منطق الربح والخسارة بين المسلمين والمسيحيين. سنكون مثل من يسحب الحبل إلى جانبه ويرغب في أن يخسر الآخر. يلزمنا واقع الحياة بأن يكون كلانا في نفس الجهة، ليربح كلانا. لا يربح أحدنا إن خسر الآخر. ربحنا الواحد هو أن نرى ميلاد فلسطين جديدة بوجه جديد يوحي بالثقة والأمان للمسلم والمسيحي على حد سواء».

هناك مؤشرات على رغبة المشرع الفلسطيني بتفعيل وتطبيق مبدأ المساواة، ليس فقط بمفهومه الشكلي بل أيضاً بمفهومه الموضوعي أو الجوهري. وما «نظام الكوتا» الخاص بالأقليات الدينية إلا إثبات على هذا التوجه. لكن بعض الكتاب ذهب إلى أبعد من ذلك معتبراً الحماية القانونية للأقليات بأنها غير كافية لمحاربة التمييز المجتمعي لها وبالتالي دعا إلى إعادة النظر بالهوية وبمفهوم المواطنة نفسها (جبران 2004، 205).

لائحة المراجع

أولاً: المراجع العربية

- أبراش، إبراهيم، 2003. الهوية في مشروع الدستور الفلسطيني. *مجلة رؤية* 3 (25).
http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/25/page3.html
- أبراش، إبراهيم، 2004. مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني* ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل)، ص. 135-150.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf
- ---، 2006أ. دور السلطة: نظرة استشرافية للسلطة الدولانية. برنامج دراسات التنمية. *قطاع غزة بعد الانسحاب: دراسة تقويمية للواقع والرؤية المستقبلية*، ص. 79-120.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2006/gazabook.pdf
- ---، 2006ب. الانتخابات والمصلحة الديمقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني. *مجلة الدراسات الفلسطينية* (66)، 79-120.
- أبو العطا، ناصر، 2007. النظام الديمقراطي الرئاسي. أمان. *للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي «رئاسي» أم نظام «برلماني» لفلسطين؟* (مؤتمر 2007/3/4).
http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/President.doc
- أبو دية، أحمد، 2007. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني الحالي. أمان. *للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي «رئاسي» أم نظام «برلماني» لفلسطين؟* (مؤتمر 2007/3/4).
http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/ahmad.doc
- أبو شرار، عيسى وخشان، علي، 2004. حكم *القانون وإستقلال القضاء*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. ورشة عمل في رام الله بتاريخ 2003/6/7.
http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/ruleoflaw.pdf
- أبو عودة، يحيى، 2005. تطور المجتمع الفلسطيني: بين الدين والعلمانية في السياق التاريخي. *تسامح* 9 (3)، 33-45.
- أبو فخر، صخر، 2004. الدستور الفلسطيني ودين الدولة «ماذا حل بفكرة الدولة الديمقراطية العلمانية»، في: عبد الكريم البرغوثي وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح* (وقائع ندوة: بيروت – 10 تشرين الأول 2003)، 15-18.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf
- أحمد، عايشة، 2000. *دين الدولة ودور الدين كمصدر للتشريع*. أوراق ومقارنات دستورية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.
http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/statereligion.html

- الأسطل، كمال، 2000. إعلان الدولة الفلسطينية، قضايا تحتاج إلى رؤية وحسم. في: *رؤية*، ع.1. http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/1/page2.html
- البرغوثي، عبد الكريم وعوكل، طلال، 2004. المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية* (أبحاث وأوراق عمل)، ص. 17-42. http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf
- أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة)، 2006. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، سلسلة تقارير (3)، السلطة التنفيذية، مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء.
- براون، ناثان، 2003. *مسودة دستور فلسطين (المسودة الثالثة)*، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، تشرين أول (أكتوبر). http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrowna.pdf
- برنامج دراسات التنمية، 2004. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*. http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/66.html
- بكيرات، فايز، 2005. *إشكالية الانسجام التشريعي في فلسطين: مسح أولي*. معهد الحقوق، جامعة بيرزيت.
- بكيرات، فايز وآخرون، 2006. العملية التشريعية في فلسطين: بين النظرية والواقع. معهد الحقوق – جامعة بيرزيت.
- جبران، شهناز، 2004. النوع الاجتماعي والدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 193-206. http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf
- جرار، ناجح، 1998. اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه. *مجلة الدراسات الفلسطينية* 33، ص. 77-90.
- جرباوي، علي، 2007. النظام السياسي الحالي للسلطة الوطنية الفلسطينية. أمان. *للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي «رئاسي» أم نظام «برلماني» لفلسطين؟* (مؤتمر 2007/3/4)، 14-18.
- جقمان، جورج، 2006. «حماس» و«فتح»: صراع برامج أم صراع على السلطة؟ *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 68، 54-58.
- حبيب، 2005. «فلسطين. علمانية متكسرة.» *تسامح* 3 (9)، 99-104.
- حرب، جهاد، 2004أ. *أي تعديل للقانون الأساسي نريد*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة التحليل الاستراتيجي، تقدير الموقف السياسي الفلسطيني، ورقة رقم (15)، 2004/11/18. http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no15.pdf

- ---، 2004ب. *الإصلاح المالي في السلطة الفلسطينية*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/jehadharb.pdf
- ---، 2005. كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني نظاماً برلمانياً؟ المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة التحليل الإستراتيجي، تقدير الموقف السياسي الفلسطيني، ورقة رقم (19). 2005/2/20. http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2005/no19.pdf
- ---، 2006. *فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية*. مفتاح.
- حسن، 2003. إشكاليات التحول الديمقراطي في فلسطين. *تسامح* 1 (2)، ص. 84-92.
- الحسن، بلال، 2006. لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي. *مجلة الدراسات الفلسطينية* 67، 34-40.
- الحق، مركز القانون في جامعة بيرزيت، 1996. *حقوق الإنسان في مسودة مشروع النظام الدستوري في المرحلة الانتقالية*.
- خالد، تيسير، 2005. الإصلاح ومنظمة التحرير الفلسطينية. *حوار متقدم* 1225 (2005/6/11). http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=39055
- الخالدي، أحمد مبارك، 1997. علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال؟ *السياسة الفلسطينية* 15-16، 47-53.
- ---، 2004أ. *العلاقة بين رئيسي الدولة والحكومة في القانون الأساسي ومسودة الدستور الفلسطيني*. ورقة تم تقديمها بورشة عمل أعدها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في رام الله بتاريخ 2003/4/16. http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf
- ---، 2004ب. الإسلام في مشروع الدستور وطبيعة الدولة في التنظيم السياسي. باسيا. *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب 2004)*، 99-112.
- خشان، علي أحمد، 2004أ. رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في ظل مشروع الدستور الفلسطيني. ورقة تم تقديمها بورشة عمل أعدها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في رام الله بتاريخ 2003/4/16، كانون ثاني 2004. http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf
- ---، 2004ب. المرأة بين الإسلام والدستور الفلسطيني. باسيا، *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب 2004)*، 129-134.
- خليل، عاصم، 2004. على ضوء الواقع الفلسطيني: قراءة حديثة لنظرية السلطة الدستورية. *رؤية*، 3(28). http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/28/page3.html

- ---، 2005. إشكاليات السلطة الدستورية على ضوء الواقع الفلسطيني. *مجلة الدراسة الفلسطينية*، العدد 63، صيف 2005، 31-50، بيروت.
- الذيب، سامي، 2003. *تقرير حول بعض مواد المسودة الثالثة المنقحة لدستور دولة فلسطين المؤرخ في 26 آذار* 2003.

http://www.mideastweb.org/arabic_palconcomments.htm

- رباح، رمزي وحمام، أنور، 2004. اللاجئون والدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، 217-229.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constc.pdf

- رزق-القزاز، هديل، الدستور الفلسطيني والتنمية البشرية. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 178-192.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- رفيدي، وسام (تحرير)، 2005. *مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة (وقائع المؤتمر السنوي 4-6 شباط* 2005).
- ريحان، رمزي، 2004. الدستور، المجتمع والإنسان. في: برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، 127-134.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- الريس، ناصر وسنيورة، رندة، 2004. مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، 43-63.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- سعيد، نادر، 2004أ. مقدمة مفاهيمية حول عملية إعداد الدستور الفلسطيني. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت – 10 تشرين الأول* 2003)، 5-10.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf

- ---، 2004ب. التشريعات بين التنمية والتخليف (مقدمة مفاهيمية). برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، 13-16.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- ---، 2004ج. مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات: بين التراجع والتنمية!! برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 207-214.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- سليمان، 2005. علاقة الدين بالدولة. *تسامح* 3(9)، 11-32.
- الشاعر، ناصر الدين، 2004. الحركة الإسلامية في فلسطين المعاصرة. باسيا، *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب* 2004)، 5-9.
- شبيب، سميح، 1997. السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير إشكاليات العلاقة الإدارية والوطنية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، 54-58.
- الشعيبي، عزمي، 2004. دراسة حالة فلسطين المحتلة. *الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية* (بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السعودي بالإسكندرية)، 711-734 .
- الشقاقي، خليل، 1997. مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكاليات العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، 59-62.
- الشقاقي، خليل وحرب، جهاد، 2005. *نحو نظام سياسي فلسطيني منفتح: العودة للنظام الرئاسي عودة لعدم الاستقرار*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية (أوراق سياسية).

http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/politicalsystem.pdf

- صايغ، يزيد، 1997. بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن. *السياسة الفلسطينية* 16-16، 63-67.
- الصوراني، غازي، 2004. الدستور الفلسطيني ومفهوم التنمية. *الحوار المتمدن*، عدد 919 (2004/8/8). http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=21740
- الطناني، معين، 2006. حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية. *مجلة مركز التخطيط الفلسطيني* 26. http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.htm
- عابدين، عصام، 2004. *سير العملية الدستورية وفكرة بناء الدستور الفلسطيني*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/esamabdin.pdf

- العاروري، فاروق، 2003. السيادة بين النظرية والتطبيق في النظام الدستوري في فلسطين. *تسامح* 1 (3).
- عبد العاطي، صلاح، 2004. «المجتمع الفلسطيني بين التقليد والحداثة». برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني* ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل)، 64-92.

http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf

- العجرمي، أشرف، 2005. مأزق الديمقراطية الفلسطينية انحسار العلمانية. *تسامح* 3 (9)، 111-128.
- عدوان، 2005. منظمة التحرير الفلسطينية بين قوة العلمانية والدين. *تسامح* 3(9)، 91-98.

- عطاالله، 2003. التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية. *تسامح* 1(4)، 47-59.
- العلي، نادية، 2004. ملاحظات حول نصوص الدستور المقترح. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت – 10 تشرين الأول 2003)*.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf
- عوض، سمير، 2007. النظام البرلماني. أمان. *للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي «رئاسي» أم نظام «برلماني» لفلسطين؟* (مؤتمر 2007/3/4).
http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/parlemt.doc
- عوكل، طلال، 2005. النظام السياسي الفلسطيني... واقع وآفاق. *تسامح* 3 (8)، 9-16.
http://www.rchrs.org/files/books/Books11.pdf
- قاسم، أنيس، 2004. الحركة الإسلامية، السلطة الوطني والاحتلال الإسرائيلي. باسيا، *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب 2004)*، 129-134.
- القانون، 2000. *الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية في السلطة الفلسطينية (النظرية والواقع)*، رام الله.
- قبعة، 1997. في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، 68-80.
- قديح، وائل، 2003. الإصلاحات الإقتصادية والمالية في السلطة الفلسطينية. *مجلة مركز التخطيط الفلسطينية*.
http://www.oppc.pna.net/mag/mag9-10/new_page_10.htm
- كايد، عزيز، 2004. القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية، *المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية*. http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/azizkayed.pdf
- لحام، مارون، 2004. القدس من وجهة نظر مسيحية. باسيا، *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب 2004)*، 35-41.
- معهد الحقوق، 2007. *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الحالة الفلسطينية*. جامعة بيرزيت.
- المصري، هاني، 2003. الحكومة الفلسطينية الجديدة: أزمة أسماء وحقائب أم خلاف سياسي؟ *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 54، 15-21.
- الناطور، سهيل، 2004. الدستور وحق العودة. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت – 10 تشرين الأول 2003)*، ص. 35-36.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf

- نصار، وليم، 2004. *الدستور الذي نريد لفلسطين*، مواطن.
- نواهضة، 2004. الإسلام ومشروع الدستور الفلسطيني. باسيا، *الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر – آب 2004)*، 113-127.
- نوفل، 1997. نشوء وتطور إشكاليات العلاقة بين السلطة الوطنية والمنظمة. *السياسية الفلسطينية* 15-16، 81-89.
- هلال، جميل، 1997. منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها. *السياسة الفلسطينية* ع. 15-16، 90-97.
- الهواري، وفيق، 2004. مساهمة في نقاش مسودة الدستور. *حول الدستور الفلسطيني المقترح* (أوراق مؤتمر: بيروت 2003/10/10.
http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf
- يوسف، أيمن، 2005. الكوتا النسائية بين المداخل النظرية والمواقف العملية. تسامح 3 (9)، 61-72. http://www.rchrs.org/files/books/Books11.pdf

ثانياً: المراجع الأجنبية

- ABDELKARIM, N., and ABU HUMOS, A., 2006. *PNA Budget Process: Limitations & Prospects for Improvement* (Policy Paper) [unpublished].
- ABDO, N., 1999. Gender and Politics under the Palestinian Authority. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, No. 2. (Winter), 38-51.
- ABU SWAY, M., 2006. Religion and State from an Islamic Perspective. PASSIA, Civic Education in Palestine, 107-110.
- AL-QASEM A., 1987/8. Declaration of the State of Palestine: Background and Considerations. *Palestine Yearbook of International Law*, *IV*, *1987*/8, 314-329.
- AL-QASEM A., 1992/1994. Commentary on Draft Basic Law for the Palestinian *National Authority in the Transitional Period. Palestine Yearbook of International Law*, *VII*, 187-211.
- AL-QASEM A., 1997. The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority. E. Cotran AND M. Chibli (ed.). *The Arab-Israeli Accords: Legal* Perspective. CIMEL Book Series No.1, London-the Hague-Boston, 101-135.
- ANDONI, Lamis, 1991. The PLO at the Crossroads. *Journal of Palestine Studies*, Vol. *21*, *No*. 1. (Autumn), 54-65.
- ARURI, Nasser, H. & CAROLL, John, J., 1994. A New Palestinian Charter. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 4, 5-17.
- BISHARA, A., 2007. Back to Square One. *Al-Ahram Weekly* 839 (5-11/4/2007). http://weekly.ahram.org.eg/2007/839/op2.htm

- BROWN, N. J., 2003*b. The Third Draft Constitution for the Palestinian State: Translation and Commentary*, Palestinian Center for Policy and Survey Research. http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf
- BROWN, N.J., 2003a. *Resuming Arab Palestine*, Berkely: University of California Press.
- BROWN, N. J., 2005. *Evaluating Palestinian Reform. Carnegie* Papers, 59 (June): http://www.carnegieendowment.org/files/CP59.brown.FINAL.pdf
- BRYNEN, R., 2005. *Public Finance*, *Conflict*, *and State-building: The Case of Palestine.* Center on International Cooperation, NYU: http://upload.mcgill.ca/icames/PalestinePublicFinance2.pdf
- BULLATA, T., 2006. Civics, Government, and Citizenship – Case Studies: Citizens as an Influential Tool of Change. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, 111-116.
- DAJANI M. O., *Stalled between Seasons: the International Legal Status of Palestine during the Interim Period*, *in: Denver Journal of International Law and Policy*, Vol.26, No.1, 1997, 27-92.
- HASSAN, Z., 2004. The Palestinian Constitution and the Geneva Accord: The Prospects for Palestinian Constitutionalism. 16 *Florida Journal of International Law*. 897-927.
- HILAL, Jamil, 2003. PLO Institutions: The Challenge Ahead. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 1 (Autumn), 46-60.
- JARBAWI, A., 1996. Palestinian Politics at a Crossroads. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 4 (Summer), 29-39.
- JARBAWI, A., 2006. *Constitutional Democracy – Principles and Problems.* PASSIA, *Civic Education in Palestine*, 83-87.
- KASSIM A., 1980. The Palestine Liberation Organization's Claim to Status: A Juridical Analysis under International Law. *Denver Journal of International Law and Policy*, N.9 (1) Winter, 1-33.
- KASSIM A., 1984. Legal Systems and Developments in Palestine. *Palestine Yearbook of International Law*, Vol. I, 19-35.
- KHALIDI, R., 1997. *Palestinian Identity (the Construction of Modern National Consciousness)*, Columbia University Press, New York.
- KHALIL, A., 2003. *Which Constitution for the Palestinian Legal System?* PhD Thesis, PUL. http://www.profpito.com/Th_se_Lateran_Compl_te.pdf
- KHALIL, A., 2004. Rules of Engagement. *Al-Ahram Weekly*, *690* (16-23 April 2004): http://weekly.ahram.org.eg/2004/690/sc2.htm
- KHALIL, A. *2005a.* Israel, Palestine, and International Law. *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 2, No. 3, pp.20–39,

http://www.unimiskolc.hu/~wwwdrint/MJIL5/20053khalil1.pdf.

- KHALIL, A, *2005b*. Electoral Limits. *Al-Ahram Weekly*, 724 *(*6-12 January 2005*).* http://weekly.ahram.org.eg/2005/724/op12.htm
- KHALIL, A, 2006*a. Legislating on Migration: The Anomalous Case of the Palestinian Authority*, Analytical and Synthetic Notes 2006/11, Legal Module, Florence, RSCAS, http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06_11-Khalil.pdf.
- KHALIL, A, *2006b. The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case*, PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn.
- KHALIL, A, *2007. Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives.* Research Report, Florence, RSCAS (in Print).
- SAFIEH, A., 2004. End of a 'Charismatic' Era. *Palestine-Israel Journal of Politics*, *Economics and Culture*, Vol. 11, no.3&4 (2004/2005). http://www.pij.org/details.php?id=302
- PCPSR, 2004. *Prime Minister Versus the President in the Third Draft Constitution.* Conference held in Ramallah on 16/4/2003. http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf
- MILHEM, F., 2006. The Constitutional System of the Palestinian National Authority. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, 117-151.
- SAYIGH, Y., 2001. The Palestinian Paradox: Statehood, *Security* and Institutional Reform. *Journal of Conflict*, *Security and Development.* No. 1 (1), 101-108.
- SHEHADEH R., 1992. *Negotiating Self-Government Arrangements. Journal of Palestine Studies.* Vol. XXI, No.4, 22-31.
- SHIKAKI, Kh., 1996. The Peace Process, National Reconstruction, and the Transition to Democracy in Palestine. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 2 (Winter), 5-20.
- SHIKAKI, Kh., 2004. *National Security Council: A Non Effective and Unconstitutional Institution that Shall be Resolved* [Arabic]. Strategic Analyses Unit, Palestinian Center for Policy and Survey Research paper No.13 (June): http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no13.pdf
- WING, K.. 1999. The Palestinian Basic Law: Embryonic Constitutionalism. 31 Case Western Reserve Journal of International Law, 383-414.

الملاحق

الملحق الأول: مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات

الملحق الثاني: إجراءات العملية التشريعية

الملحق الثالث: عينة عن بعض استطلاعات الرأي

الملحق الرابع: مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع دستور دولة فلسطين

الملحق الخامس: الميثاق الوطني الفلسطيني (1968)

الملحق السادس: النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

الملحق السابع: وثيقة إعلان الإستقلال

الملحق الأول

مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات

في الكتابات والخطابات الفلسطينية لا يتم التعامل مع الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي فقط، أي ذلك المفهوم الذي يشير إلى الفصل بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وعلاقاتها في ما بينها وطريقة تعاونها. بل يشير الفصل بين السلطات في الواقع الفلسطيني إلى أربعة سيناريوهات ومفاهيم/ مستويات مختلفة:

- **المستوى الأول:** الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية؛
- **المستوى الثاني:** الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ومؤسساتهما؛
- **المستوى الثالث:** الفصل بين الرئاسة والحكومة في السلطة الفلسطينية؛
- **المستوى الرابع:** الفصل بين ما هو عام وما هو خاص.

الفصل بين السلطات

المستوى الثاني: الفصل بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية

المستوى الثاني	السلطة التشريعية	السلطة التنفيذية	السلطة القضائية
منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية	منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية
المجلس الوطني – المجلس المركزي	المجلس التشريعي	اللجنة التنفيذية	منظمة التحرير
فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات.	يصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء في المجلس الوطني بحكم منصبهم.	السلطة الفلسطينية	محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية
الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.		الرئيس والحكومة	محاكم عسكرية
		رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة
			ازدواجية القضاء النظامي والديني

الفصل بين السلطات

المستوى الثالث: الفصل بين رئاسة السلطة الفلسطينية والحكومة

السلطة التشريعية	السلطة التنفيذية		السلطة القضائية	
منظمة التحرير	منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية	منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية
المجلس الوطني – المجلس المركزي	اللجنة التنفيذية	الرئيس	والحكومة	محاكم عسكرية
فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات.		رئيس السلطة في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة.	محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية
الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.				ازدواجية القضاء النظامي والديني.
				فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات.
				الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الثالث

الفصل بين السلطات

المستوى الرابع: الفصل بين ما هو القطاع العام والقطاع الخاص

السلطة التشريعية	منظمة التحرير الفلسطينية	السلطة الفلسطينية	السلطة التنفيذية	منظمة التحرير الفلسطينية	السلطة الفلسطينية	السلطة القضائية
• فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. • المواقفة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.	• المجلس الوطني - المجلس المركزي	• المجلس التشريعي • يصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء في المجلس الوطني بحكم منصبهم.	• الرئيس • رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.	• منظمة التحرير • اللجنة التنفيذية	• محاكم عسكرية • والحكومة	• محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية • فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. • المواقفة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الرابع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

• تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة

• ازدواجية القضاء النظامي والديني

الملحق الثاني

إجراءات العملية التشريعية

المرحلة الاولي:

تحضير السياسة التشريعية ومشاريع القوانين .

دور رئيسي للحكومة

المرحلة الثانية:

مناقشة مشاريع القوانين من قبل المجلس التشريعي وتبنيه بعد قراءتين أو ثلاثة بحسب الحالة.

المرحلة الثالثة:

إصدار القوانين من قبل رئيس السلطة الفلسطينية؛ نشرها في الجريدة الرسمية؛ تبني اللوائح التنفيذية الضرورية من قبل الحكومة.

عينة عن بعض استطلاعات الرأي

برنامج دراسات التنمية – جامعة بيرزيت

القسم الأول: استطلاع الرأي رقم 10 لعام 2003*

أولا- مصدر التشريعات: انقسام الفلسطينيين تجاه المصدر الرئيس للتشريع

- يؤيد 26% من المستطلعين أن يكون مصدر التشريع من خلال مبادئ قائمة على أن حقوق المواطنة متساوية لكل فلسطيني بغض النظر عن تباينات الدين والجنس والإعاقة والانتماء السياسي أو العرق، وتباين التأييد بين مستطلعي الضفة الغربية 31% ومستطلعي قطاع غزة 22%.
- ويؤيد 7% من المستطلعين أن يكون مصدر التشريعات الاساسي قائماً على حقوق الإنسان والمواثيق الدولية والقوانين المدنية.
- ويؤيد 38% من المستطلعين أن تكون مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع، (بواقع 42% في قطاع غزة و 34% في الضفة الغربية).
- ويرى 21% في مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن ليس وحيداً حيث يتم الاستناد أيضا إلى مبادئ حقوق الإنسان والمواثيق والعهود الدولية، (بواقع 24% في الضفة الغربية، و 18% في قطاع غزة). ويؤيد 8% أن تكون مبادئ الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن وفق ما تقره السلطة التشريعية من تشريعات.

* http://home.birzeit.edu/cds/arabic/opinionpolls/poll10/analysis.html

ثانيا- الاستناد للشريعة في الحكم:

- ويعتقد 54% من المستطلعين أن الاستناد إلى الشريعة الإسلامية في الحكم في سياق الواقع الفلسطيني سيؤدي لقيام السلطات الحاكمة باستغلال ذلك لتثبيت مصالحها. بينما يرى عكس ذلك 42% من المستطلعين. ولم يكن هناك فروق تذكر بين الضفة الغربية وقطاع غزة.
- ويرى 77% من المستطلعين أنه لا يمكن، وضمن الواقع المحلي والدولي، إنشاء دولة إسلامية على النمط الإيراني في فلسطين، وقد وافق على ذلك 76% من مستطلعي الضفة الغربية و 78% من مستطلعي قطاع غزة.

ثالثا- تأييد نظام سياسي ديمقراطي:

- يؤيد 66% من المستطلعين المادة (11) في مسودة الدستور والتي تنص على أن «النظام السياسي الفلسطيني، ديمقراطي برلماني يقوم على التعددية السياسية». وأيد ذلك 69% في الضفة الغربية و63% في قطاع غزة.
- يؤيد 92% من المستطلعين المادة (23) في مسودة الدستور والتي تنص على: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة». وتقاربت نسبة التأييد ما بين الضفة الغربية (91%) وقطاع غزة (93%).

رابعا- دور للدولة في تطوير أوضاع النساء:

أيد غالبية المستطلعين (82%) إضافة النص التالي للدستور: «للمرأة الفلسطينية الحق في المساهمة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ويعمل القانون على إزالة القيود التي تمنع المرأة من المشاركة في بناء الأسرة والمجتمع». ووصلت نسبة التأييد إلى 84% في الضفة الغربية و81% في قطاع غزة.

القسم الثاني: استطلاع الرأي رقم 14 لعام 2003*

يؤكد الاستطلاع الاهتمام الكبير لدى الفلسطينيين بالديمقراطية والحريات العامة ومبادئ المساواة والتعددية انطلاقاً من القوانين، وبرغم انتشار الاهتمام بالدين والتدين – كمسألة خلقية وقيمية – إلا أن هناك نسبة كبيرة تعتقد بأهمية فصل الدين عن الدولة والحياة السياسية مع الحفاظ على روح إنسانية للدولة والتي تتمثل في التسامح واحترام الرأي وحرية الغير والتعددية.

أولا- مصدر التشريعات: انقسام الفلسطينيين تجاه المصدر الرئيس للتشريع:

- يؤيد 26% من المستطلعين أن يكون مصدر التشريع من خلال مبادئ قائمة على حقوق مواطنة متساوية لكل فلسطيني بغض النظر عن تباينات الدين والجنس والإعاقة والانتماء السياسي أو العرق.
- ويؤيد 13% من المستطلعين أن يكون مصدر التشريعات الأساسي قائماً على حقوق الإنسان والمواثيق الدولية والقوانين المدنية.
- ويؤيد 38% من المستطلعين أن تكون مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع.
- ويرى 17% في مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن ليس وحيداً حيث يتم الاستناد أيضا إلى مبادئ حقوق الإنسان والمواثيق والعهود الدولية.
- ويؤيد 6% أن تكون مبادئ الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن وفق ما تقره السلطة التشريعية من تشريعات.

ثانيا- الصفة الأساسية للدولة الصفة الدينية، مع تأييد نظام اجتماعي- سياسي قائم على التعددية والتسامح والحرية وفصل الدين عن الدولة:

- يرى 56% من المستطلعين الصفة الدينية كصفة أساسية للدولة الفلسطينية المقبلة، وإلى جانبهم أيضاً هناك 32% يرون بالديمقراطية صفة أساسية للدولة المقبلة. وهناك أيضاً من يراها اشتراكية 6% أو قومية عربية 6%.
- يؤيد 82% من المستطلعين دستوراً قائماً على المساواة بين المسلمين والمسيحيين، ويؤيد 76% من المستطلعين دستوراً قائماً على المساواة بين الرجال والنساء.
- أغلبية السكان الفلسطينيين ينظرون بروح عالية من التسامح وبعمق لأهمية قيام مجتمع فلسطيني تعددي يقوم على مبادئ المساواة والحرية وبشكل خاص فيما يتعلق بالقضايا الاجتماعية. وعند سؤال الفلسطينيين عن موافقتهم مع بعض القضايا، كانت النتائج كالأتي:

* http://home.birzeit.edu/cds/arabic/opinionpolls/poll14/analysis.html

- (94%): لا إكراه في الدين.
- (93%): للمرأة الحق في اختيار شريك حياتها.
- (88%): الدين لله والوطن للجميع.
- (87%): للمرأة الحق في العمل.
- (81%): أرغب برؤية نظام ديمقراطي في الدولة الفلسطينية.
- (81%): التدين مسألة شخصية لا نستطيع فرضها على الآخرين.
- (69%): للأحزاب كافة حرية التكوين والعمل.
- (59%): النظام السياسي يجب أن يقوم على التعددية الحزبية.
- (51%): من الأفضل فصل المؤسسة الدينية عن المؤسسة السياسية - الدولة حتى لا يستغل الحكام الدين لأغراضهم السياسية.

- هناك انقسام واضح حول تطبيق قوانين «إسلامية» ضمن قانون العقوبات، فعند سؤال المستطلعين حول مدى تأييدهم لعقوبة قطع يد السارق ضمن الظروف المعيشية الحالية، أيد هذه العقوبة 51% من المستطلعين، في حين عارضها 49% منهم.

مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع الدستور الفلسطيني

الموضوع	القانون الأساسي المعدل	مشروع الدستور الفلسطيني – المسودة الثالثة*	التعليق
الإشارة لمنظمة التحرير	في الديباجة: «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".	لم يتضمن اشارة بهذا الخصوص	لا يوجد نص صريح في مشروع الدستور إلى منظمة التحرير لكن المنظمة تشارك في عملية تبني مشروع الدستور كمرحلة أولى قبل قيام الدولة. الدولة ستحل مكان 6.35 السلطة الفلسطينية ولكن مشروع الدستور لا يوضح مصير منظمة التحرير بعد قيام الدولة.
الإشارة إلى الأمة العربية و/أو الإسلامية	م. 1: فلسطين جزء من الوطن العربي الكبير، والشعب العربي الفلسطيني جزء من الأمة العربية والوحدة العربية هدف يعمل الشعب الفلسطيني من أجل تحقيقه.	م. 2 :فلسطين جزء من الوطن العربي، وتلتزم دولة فلسطين بميثاق جامعة الدول العربية، والشعب الفلسطيني جزء من الأمتين العربية والإسلامية، والوحدة العربية هدف يعمل الشعب الفلسطيني لأجل تحقيقه.	فقط مشروع الدستور يشير إلى الأمة الإسلامية وإلى ميثاق جامعة الدول العربية.

* كما وردت في الكتيب الذي أصدره مركز البحوث السياسية والمسحية حيث احتوى على تعليق الباحث ناثان براون على المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين.
http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrowna.pdf

الفصل بين السلطات	م. 2: الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.	م. 63: السيادة الوطنية ملك للشعب وهو مصدر السلطات، ويمارس اختصاصاتها مباشرة بالاستفتاء وبالانتخابات العامة، أو بواسطة ممثليه المنتخبين، من خلال سلطاته العامة الثلاثة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وعن طريق مؤسساته الدستورية. ليس لأي فرد أو جماعة أن تدعي لنفسها الحق في ممارسة أي من هذه الاختصاصات. م. 64: تقوم العلاقة بين السلطات العامة الثلاثة على الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل والتعاون والتوازن في ما بينها. وليس لسلطة أن تمارس اختصاصات أسندت إلى سلطة أخرى وفقاً لأحكام الدستور.	- فقط مشروع الدستور يشير إلى إمكانية إجراء استفتاء شعبي ويضعه كآلية لممارسة السيادة الشعبية مثل الانتخابات؛ - يفصّل مشروع الدستور أيضاً مفهومه للفصل بين السلطات على أنه نظام رقابة وتعاون متبادلة بين السلطات.
مبدأ سيادة القانون	م. 6: مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.	م.9: مبدأ سيادة القانون والعدالة أساس الحكم، وتخضع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص للقانون.	الإشارة إلى مبدأ سيادة القانون في كلا النصين الدستوريين هي إشارة إلى أهميته ووعي المشرع الدستوري لذلك.
مسؤولية الدولة	لم يتضمن اشارة بهذا الخصوص	م. 10: تخضع جميع أعمال السلطات العامة في الظروف العادية والاستثنائية للمراجعة والرقابة الإدارية والسياسية والقانونية والقضائية. ويُحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وتلتزم الدولة بالتعويض عن أضرار الأخطاء والأخطار المترتبة عن الأعمال والإجراءات التي يقوم بها موظفو الدولة أثناء أدائهم مهام وظائفهم.	يبدو أن مشروع الدستور يتوجه نحو قضاء إداري تعويضي أيضاً، وليس قضاء إداري إلغائي فقط، والذي توكل مهمته بحسب القوانين الساري في ظل السلطة الفلسطينية إلى المحكمة العليا بصفتها محكمة إدارية.

الإشارة للإسلام وللشريعة	م. 4: 1- الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين ولسائر الديانات السماوية احترامها وقدسيتها. 2- مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.	م. 5: اللغة العربية هي اللغة الرسمية والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. وللمسيحية ولسائر الرسالات السماوية ذات القدسية والاحترام. ويكفل الدستور للمواطنين أياً كانت عقيدتهم الدينية المساواة في الحقوق والواجبات. م. 7: مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. ولأتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقًا لشرائعهم ومللهم الدينية في إطار القانون، وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله.	- يشير مشروع الدستور إلى اللغة والدين في نفس الجملة وكأنه يلمح إلى كون هاتان خاصيتين للشعب الفلسطيني ولتقاليده وثقافته. - كما تشير النصوص مباشرة إلى عدم مساس هذه المادة بحقوق غير المسلمين. - فقط مشروع الدستور يشير إلى استمرار تنظيم شؤون الأحوال الشخصية من قبل الطوائف الدينية.
نظام الحكم	م. 5: 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.	م. 8: النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي برلماني، يقوم على التعددية الحزبية السياسية، وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم ومنها حرية تكوين الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون. وتلتزم الأحزاب بمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة عملاً بالدستور.	- الإشارة في مشروع الدستور إلى كون النظام الفلسطيني برلماني؛ لكن هذا يتم استنباطه بحسب نوع الفصل بين السلطات ولا تتم الإشارة له عادة في نص الدستور؛ - النظام السياسي الفلسطيني هو نظام برلماني وإن وجدت فيه بعض ملامح النظام الرئاسي؛ مما دفع بعضهم لتسميته نظام برلماني رئاسي، شبه رئاسي، برلماني معقلن...

ولاية الرئيس وطريقة انتخابهص	م. 5: ... ينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب... م. 34: ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني. م. 36: 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.	م. 114: ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب لفترة ولاية مدتها خمس سنوات ميلادية. ولا يجوز إعادة انتخاب من شغل أو يشغل منصب رئاسة الدولة إلا لمرة واحدة.	- مشروع الدستور يشير إلى ولاية مدتها خمس سنوات بعكس القانون الأساسي المعدل الذي يشير إلى أربع سنوات؛ - في كلتا الحالتين، لا يمكن إعادة انتخاب نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين؛ - في القانون الأساسي لعام 2002 و2003، لم يكن هناك تحديد لولاية رئيس السلطة لأن هذه الولاية كانت تمتد حتى نهاية المرحلة الانتقالية.
اليمين الدستورية	م. 35: يؤدى الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا...	م. 115: يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه، أمام المجلس النيابي، وبحضور رئيس المجلس الأعلى للقضاء اليمين الدستوري التالي...	- لا يشير مشروع الدستور إلى وجود رئيس المجلس الوطني؛ - يشير القانون الأساسي إلى رئيس المحكمة العليا بينما يشير مشروع الدستور إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وإن يتم تغطية المنصبين من نفس الشخص.

صلاحيات الرئيس	م. 38: يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون. م. 63: ... وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.	م. 112: رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، يحمي الدستور ووحدة الشعب، ويضمن استمرار بقاء الدولة والاستقلال الوطني، والسير المنتظم للسلطات العامة ويُمارس اختصاصاته، وتحدد مسؤولياته وفقاً لأحكام الدستور. وفيما عدا ما يتم إسناده دستوريًا إلى رئيس الدولة من اختصاصات تكون الاختصاصات التنفيذية والإدارية للحكومة من اختصاص مجلس الوزراء.	- الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة هي تلك التي ينص عليها القانون الأساسي أو مشروع الدستور. - القانون الأساسي حدد فقط صلاحيات الرئيس التنفيذية دون الإشارة إلى وجود صلاحيات أخرى. - أفرد مشروع الدستور صلاحيات رئيس الدولة وهي شبيهة بصلاحيات رئيس الدولة بحسب الدستور الفرنسي. وهو يشير إلى بعضها في المادة 124، ومنها إلزام الحصول على توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص.
صلاحيات الحكومة التنفيذية	م. 63: مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ... م. 68: يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 3- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.	م. 142: تناط السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء. م. 137: يُمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية:... يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الدولة عليه، ويرأس جلساته.	- تستعمل «الحكومة» و«مجلس الوزراء» للإشارة للشيء نفسه بحسب النصين الدستوريين، بعكس أنظمة شبيهة (فرنسا) حيث يتشكل مجلس الوزراء من رئيس الدولة والحكومة (الأخيرة تشمل الوزراء والوزير الأول). - رئيس الوزراء هو من يرأس مجلس الوزراء إلا في الحالات التي يحضر فيها رئيس السلطة أو الدولة وبالتالي يرأس تلك الجلسات. - هناك إشارة لصلاحية الوزراء ولصلاحيات الرئيس التنفيذية؛ ما تبقى من صلاحيات تنفيذية (ضمنية) فهي من صلاحيات مجلس الوزراء.

صلاحيات الرئيس تجاه الحكومة	م. 45: يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.	م. 121: يكلف رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء بتنسيب من الحزب الحائز على أكبر عدد من مقاعد المجلس النيابي، بعد إجراء مشاورات مع زعماء الأحزاب الأخرى الممثلة في المجلس النيابي. فإذا تعذر تشكيل الحكومة خلال مهلة خمسة وأربعون يومًا، يسمي الرئيس رئيسًا جديدًا لمجلس الوزراء وهكذا دواليك إلى أن يتم تأليف الحكومة.	قام مشروع الدستور (بعكس القانون الأساسي) بالإشارة بشكل صريح إلى إجراءات تعيين رئيس وزراء من قبل الرئيس، وذلك بطريقة تسمح بحصوله على الأكثرية المطلوبة في البرلمان.
	م. 46: يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.	م. 120: لرئيس الدولة أن يوجه مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة.	- وجود هذه المادة في القانون الأساسي لعام 2002 كان منطقياً؛ أما بعد استحداث منصب رئيس الوزراء فهذه المادة مبهمة من حيث نتائجها القانونية؛ - أما مشروع الدستور فقد أضاف مادة مثيرة للجدل وهي منح الرئيس إمكانية التدخل في السياسة العامة وهي عادة من صلاحيات الحكومة.
صلاحيات الرئيس تجاه الأجهزة الأمنية	م. 39: رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.	م. 126: رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى لقوات الأمن الوطني الفلسطيني التي يرأسها وزير مختص.	يحاول مشروع الدستور إجراء توازن بين رئيس الدولة والحكومة في العلاقة مع الأجهزة الأمنية.

الممثليات والسفارات في الخارج	م. 40: يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.	م. 125: يُعين رئيس الدولة سفراء دولة فلسطين وممثليها لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، وينهي مهامهم، بتنسيب من الوزير المختص بالشؤون الخارجية. ويعتمد ممثلي الدول والمنظمات الدولية والإقليمية.	- بحسب اتفاقيات أوسلو، الشؤون الخارجية ليست من اختصاص مجلس الحكم الذاتي. - منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للفلسطينيين جميعاً والمسؤولة (مكتبها السياسي ورئيس اللجنة التنفيذية) عن تعيين ممثليها في الخارج. - سيطرت السلطة الفلسطينية على صلاحيات بحكم الأمر الواقع وخاصة للسيطرة على مصادر التمويل. وفي هذا الاتجاه تبنت السلطة الفلسطينية قانون السلك الدبلوماسي 2005/13. - يشير مشروع الدستور إلى تعيين ممثلي الدولة من قبل الرئيس بناءً على توصية من وزير الخارجية.
صلاحيات الرئيس التشريعية	م. 41: 1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية . 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.	م. 122: يُصادق رئيس الدولة على القوانين بعد إقرار المجلس النيابي لها، وذلك خلال ثلاثين يومًا من إحالتها إليه، ويأمر بنشرها. للرئيس، قبل انقضاء هذه المدة، أن يعترض مرة واحدة على مشروع القانون الذي أقره المجلس النيابي وأن يطلب منه إعادة النظر فيه مشفوعًا بأسباب اعتراضه، وإذا انتهت المدة المذكورة دون التصديق على القانون أو الاعتراض عليه، يُعتبر القانون نافذًا حكمًا ويجب نشره في الجريدة الرسمية. أما إذا رد رئيس الدولة القانون الذي أقره المجلس النيابي في الميعاد القانوني، وأقره المجلس النيابي ثانيًة بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه اعتُبر القانون نافذًا حكمًا ووجب نشره. وتتولى المحكمة الدستورية، على حسب الأحوال، وبناءً على طلب المجلس النيابي إصدار الأمر بنشر القانون.	لا يوجد فرق يُذكر من حيث إجراءات الإصدار ودور الرئيس وصلاحياته في الاعتراض على القوانين؛ لكن مشروع الدستور هو أكثر تفصيلاً من حيث هذه الإجراءات.

القرارات بقانون	م. 43:1- 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 على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.	م. 129: يجوز لمجلس الوزراء بعد إعلان حالة الطوارئ، إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لمواجهة أمور طرأت لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس النيابي، إصدار قرارات يصادق عليها الرئيس خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يومًا ويكون لها قوة القانون .تعرض هذه القرارات على المجلس النيابي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة تمديد حالة الطوارئ أيُهما أسبق ليقرر بشأنها، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية بأثر رجعي .وإذا لم يقرها المجلس النيابي يتوقف أثرها القانوني، ويحدد المجلس الطريقة التي تسوى بها آثارها دون الإضرار بالحقوق المادية للغير.	- مشروع الدستور ينظم بطريقة مختلفة عن القانون الأساسي إمكانية تبني قرارات لها قوة القانون إذ منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء وليس للرئيس، كما أنه منح هذه الصلاحية فقط في حالة الضرورة.
مسؤولية الحكومة	م. 5: ... وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني... م. 74:1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.	م. 134: يُشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزراء. ويكون كل وزير مسؤولاً أمام مجلس الوزراء طبقاً للإجراءات التي تقررها أحكام هذا الدستور. رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس النيابي عن أعمال الحكومة.	- يشير القانون الأساسي إلى مسؤولية رئيس الوزراء أمام الرئيس وهي مادة لا يوجد لها مقابل في مشروع الدستور؛ - هناك تناقض شكلي بين المادة 5 والمادة 74 من القانون الأساسي بحكم أن رئيس الوزراء فقط هو المسؤول أمام الرئيس وليس الحكومة. لكن بما أن إقالة رئيس الوزراء تعني استقالة الحكومة (م. 83/ 3-4) فالتناقض غير وارد.

في حالة شغور منصب الرئيس	م. 37: 2- إذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.	م. 119: إذا شُغر مركز الرئيس، أو قرر المجلس النيابي اتهامه وفقاً للمادة ٩٠ من الدستور، يتولى رئيس المجلس النيابي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوما، تجري خلالها الانتخابات للرئاسة وفقًا لقانون الانتخاب. وإذا رغب رئيس المجلس النيابي في ترشيح نفسه أو حال دون توليه الرئاسة مانع قانوني، يتولى رئيس المحكمة الدستورية رئاسة الدولة مؤقتاً لحين إتمام إجراءات انتخاب الرئيس. وليس لرئيس المحكمة، في هذه الحالة، أن يرشح نفسه للرئاسة.	- أدخل مشروع الدستور اختلافا جوهرياً على القانون الأساسي بأن جعل رئيس الوزراء هو من يشغل منصب الرئيس في حال أصبح المنصب شاغراً، وفي حال عدم تمكنه، يتولى رئيس المحكمة الدستورية هذه المهمة (بدل رئيس المجلس التشريعي)؛ ولكن هذا الموضوع لم يدخل في النقاشات بشكل عام.
صلاحيات المجلس التشريعي / المجلس النيابي	م. 47: 1- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي. 3- مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية. م. 47 مكررة: 1- ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي. 2- إذا شغر مركز عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.	م. 66: يتكون المجلس النيابي من مائة وخمسين نائبًا يمثلون الشعب الفلسطيني ويجري انتخابهم وفقا لأحكام الدستور وقانون الانتخاب ويراعى في الترشيح لعضوية المجلس النيابي الأحكام الواردة في هذا الدستور وفي قانون الانتخاب. ويشترط فيمن يرشح نفسه للمجلس النيابي أن يكون فلسطينيًا ولا يجوز له بعد انتخابه أن يحمل جنسية دولة أخرى. م. 67: ينتخب أعضاء المجلس النيابي لمدة خمس سنوات، ويجوز إعادة انتخاب العضو لأكثر من مرة. ولا يجوز تمديد مدة المجلس النيابي إلا في حالة الضرورة، وبقانون يقره المجلس النيابي بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه.	- تم تعديل الفقرة الثالثة من المادة 47 من القانون الأساسي لتصبح الانتخابات دورية كل أربع سنوات وليس للفترة الانتقالية. وهذه خطوة تشير إلى إمكانية أن تطول المدة الانتقالية والتعامل معها كوضع نهائي. - المادة 47 مكررة تم إضافتها للقانون الأساسي ضمن تعديلات 2005. - في مشروع الدستور يشار إلى المجلس النيابي وله الصلاحيات التشريعية ويتبعه إشارة إلى مجلس استشاري يمثل فلسطينيي الشتات وهو ما تم اعتباره بأنه نوع من استبدال للمجلس الوطني الفلسطيني.

إمكانية حل المجلس التشريعي / مجلس النواب	لم يتضمن اشارة بهذا الخصوص	م. 89: لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، في حال الضرورة، اقتراح حل المجلس النيابي على مجلس الوزراء، فإذا تقرر حله بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، يصدر رئيس الدولة قرار الحل. وتدعو الحكومة الناخبين لإجراء انتخابات للمجلس النيابي الجديد في مهلة لا تتجاوز ستين يومًا وبالإجراءات التي يحددها قانون الانتخاب، فإذا تعذر إجراء الانتخاب خلال المهلة المحددة يعود المجلس إلى ممارسة صلاحياته إلى حين انتخاب مجلس جديد، ولا يجوز للمجلس المنحل حجب الثقة عن الحكومة. و لا يجوز حل المجلس النيابي خلال السنة الأولى لتشكيله، أو في فترة إعلان حالة الطوارئ المبينة في الدستور.	- لا يوجد نص في القانون الأساسي يخول أي جهة كانت بالدعوة لانتخابات مبكرة. هذا التقصير الدستوري تم تفسيره من قبل البعض على أنه يعني السماح ومن قبل الآخرين أنه يعني العكس تماماً. - مشروع الدستور تعرض لهذه الإمكانية ومنح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، وبمرسوم صادر عن الرئيس.
منع الجمع في بعض الوظائف	م. 50: ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.	م. 70: ينتخب المجلس النيابي في أول اجتماع من كل دورة سنوية له رئيساً، ونائبين للرئيس وأمينًا للسر، يكونون مكتب رئاسته. ولا يجوز لأعضاء مكتب رئاسة المجلس النيابي تولى الوزارة أو أي منصب حكومي آخر. يجوز لعضو المجلس النيابي أن يولى الوزارة، على ألا يزيد مجموع النواب الوزراء في الحكومة عن نصف مجموع الوزراء.	- القانون الأساسي يمنع أعضاء مكتب رئاسة المجلس ورئاسة السلطة أو الوزارة أو أي منصب حكومي؛ يمكن للنواب الآخرين فيمكنهم أن يكونوا وزراء لكن القانون الأساسي لا يحدد عددهم أو طريقتهم في التصويت داخل المجلس التشريعي بعكس مشروع الدستور الذي يحدد أن عددهم لا يجب أن يتجاوز نصف عدد الوزراء.

المبادرة التشريعية	م. 56: لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في :... 2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي. م. 70: لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.	م. 77: لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، ولرئيس المجلس النيابي أو لخمسة من أعضائه اقتراح مشروعات القوانين، وكل اقتراح لم ينل موافقة الأغلبية المطلوبة لا يجوز طرحه للمناقشة في نفس الدورة إلا بقرار يحظى بموافقة أغلبية الثُلثين.	- يشير مشروع الدستور إلى إمكانية الرئيس أيضاً تقديم مشاريع قوانين بالإضافة إلى رئيس الوزراء؛ - منح مشروع الدستور النواب الحق بتقديم مشاريع قوانين ولكن يحدد بأن العدد المطلوب هو خمسة نواب على الأقل بعكس القانون الأساسي الذي يمنح هذا الحق لأي نائب. - هناك بعض من يقترح تعديل القانون الأساسي من حيث ضرورة إعطاء الأولية لما يقدم من قوانين من قبل الحكومة على جدول أعمال المجلس التشريعي وتقييد إمكانية النواب كأفراد تقديم مشاريع قوانين.
استقلال القضاء	م. 97: السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني. م. 98: القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.	م. 159: السلطة القضائية مستقلة، وهي صاحبة الاختصاص الأصيل بالوظيفة القضائية، والفصل في جميع المنازعات والجرائم. يحدد القانون هيئات السلطة القضائية، وينظم هيكليتها ويحدد أنواع المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها وإجراءاتها. و لا يجوز إنشاء محاكم استثنائية. م. 168: القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وضميرهم، وهم غير قابلين للعزل. وينظم القانون شروط انتهاء مهامهم ومُساءلتهم التأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء في الأحوال التي يحددها القانون، دون الإخلال باستقلاليتهم في أداء أعمالهم. ولا يجوز لأي كان التدخل في سير العدالة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية. ويعتبر التدخل في سير العدالة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.	- هناك مواد كثيرة في القانون الأساسي ومشروع الدستور في اتجاه حماية استقلال القضاء؛ - كما أن كلاالنصَين يتعاملان مع مفهوم استقلال القضاء بمعنى استقلال المؤسسة واستقلال القاضي.

مجلس القضاء الأعلى	م. 100: ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.	م. 162: يتولى شؤون الهيئات القضائية مجلس أعلى للقضاء يحدد القانون تشكيله واختصاصاته بما يؤمن استقلاليتها ويضمن مساواته في إطار من التعاون مع السلطات العامة الأخرى. ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون القضاء. وله أن يضع نظامه الداخلي.	لم يتضمن اشارة بهذا الخصوص
المحاكم الدينية والشرعية	م. 101: 1- المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون.	لم يتضمن اشارة بهذا الخصوص	- لا توجد إشارة في مشروع الدستور إلى استمرار عمل المحاكم الشرعية والدينية بالمقابل، هناك إشارة لاستمرار الديانات السماوية بتنظيم الأحوال الشخصية كل بحسب تشريعاته.
المحاكم العسكرية	م. 101: 2- تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري.	م. 172: تُنشأ بقانون محكمة عسكرية تختص بالفصل في القضايا العسكرية، وليس لها محاكمة المدنيين أو الفصل في أية قضية خارج النطاق العسكري.	- هناك توافق على ضرورة تبني قانون خاص لانشاء محاكم عسكرية وبضرورة حصرها بالعسكريين وبالشأن العسكري؛ - تطبق المحاكم العسكرية حتى تاريخ إعداد هذا البحث قانون العقوبات الثوري الصادر عن منظمة التحرير.
المحاكم الإدارية	م. 102: يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها.	م. 171: تُنشأ محكمة عدل عليا تختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية التي يحددها قانون إنشائها، وينظم قواعد عملها وشروط تعيين قضاتها والعاملين فيها والإجراءات التي تتبع أمامها. ويجوز بقانونٍ إنشاء محاكم إدارية أدنى.	- يترك النصان الدستوريان إمكانية إنشاء محاكم إدارية إلى المشرع العادي؛ - تبقى المحكمة العليا هي المحكمة الإدارية إلى حين إنشاء محاكم إدارية.
المحكمة الدستورية	م. 103: - 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. 2- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات واجبة الاتباع، والآثار المترتبة على أحكامها. م. 104: تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة.	م. 178: تنشأ بموجب الدستور، محكمة دستورية تمارس اختصاصها باستقلالية لحماية الشرعية في عمل مؤسسات الدولة، وتتكون من تسعة قضاة يعينهم رئيس الدولة بتنسيب من مجلس الوزراء ويوافق عليهم المجلس النيابي. وللمحكمة وضع نظامها الداخلي الذي ينظم إجراءات عملها. ويكون تعيين القضاة لمرة واحدة لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد أو التمديد. م. 182: فصل المحكمة الدستورية بناءً على طلب من رئيس الدولة، أو من رئيس مجلس الوزراء، أو من رئيس المجلس النيابي، أو من عشرة أعضاء من المجلس النيابي أو من محاكم الاستئناف والنقض والعدل العليا أو من النائب العام، في المسائل التالية: - دستورية القوانين قبل إصدارها، إذا رفع إليها الطلب خلال ثلاثين يومًا من إحالة القانون إلى رئيس الدولة للتصديق عليه وإصداره. - المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والأنظمة واللوائح والتدابير والقرارات الصادرة عن الرئيس أو عن مجلس الوزراء والتي لها قوة القانون. - تفسير نصوص الدستور في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاثة وواجباتها واختصاصاتها، وفي حال التنازع في الاختصاص بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء. - الإشكاليات المتعلقة بدستورية برامج الأحزاب والجمعيات السياسية وأنشطتها، وإجراءات حلها أو وقف نشاطها ومدى مطابقة هذه الإجراءات مع الدستور. - دستورية عقد المعاهدات الدولية والانضمام إليها وإجراءات تنفيذها، وتقرير بطلان القانون أو بعض مواده، إذا تعارض مع الدستور أو مع معاهدة دولية. - أية اختصاصات أخرى أسندت إليها في هذا الدستور.	- يشير القانون الأساسي إلى إنشاء محكمة دستورية عليا بقانون؛ وقد تم تبني قانون 2006/3 في هذا الاتجاه لكن طريقة تبنيه أثارت إشكاليات كثيرة. - احتوى مشروع الدستور على مواد تفصيلية أكثر بخصوص تنظيم المحكمة الدستورية والتي تنشأ وتنظم أيضاً عن طريق الدستور نفسه وليس بقانون. - من صلاحيات المحكمة الدستورية العليا بحسب مشروع الدستور النظر في النزاعات بين الرئيس ورئيس الوزراء.

الملحق الخامس

الميثاق الوطني الفلسطيني (1968)*

المادة 1: فلسطين وطن الشعب العربي الفلسطيني وهي جزء لا يتجزأ من الوطن العربي الكبير والشعب الفلسطيني جزء من الأمة العربية.

المادة 2: فلسطين بحدودها التي كانت قائمة في عهد الانتداب البريطاني وحدة إقليمية لا تتجزأ.

المادة 3: الشعب العربي الفلسطيني هو صاحب الحق الشرعي في وطنه ويقرر مصيره بعد أن يتم تحرير وطنه وفق مشيئته وبمحض إرادته واختياره.

المادة 4: الشخصية الفلسطينية صفة أصيلة لازمة لا تزول وهي تنتقل من الآباء إلى الأبناء وان الاحتلال الصهيوني وتشتيت الشعب العربي الفلسطيني نتيجة النكبات التي حلت به لا يفقدانه شخصيته وانتمائه الفلسطيني ولا ينفيانها.

المادة 5: الفلسطينيون هم المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام 1947 سواء من اخرج منها أو بقي فيها، وكل من ولد لأب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني.

المادة 6: اليهود الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى بدء الغزو الصهيوني لها يعتبرون فلسطينيين.

المادة 7: الانتماء الفلسطيني والارتباط المادي والروحي والتاريخي بفلسطين حقائق ثابتة، وان تنشئة الفرد الفلسطيني تنشئة عربية ثورية واتخاذ كافة وسائل التوعية والتثقيف لتعريف الفلسطيني بوطنه تعريفاً روحياً ومادياً عميقاً وتأهيله للنضال والكفاح المسلح والتضحية بماله وحياته لاسترداد وطنه حتى التحرير واجب قومي.

المادة 8: المرحلة التي يعيشها الشعب الفلسطيني هي مرحلة الكفاح الوطني لتحرير فلسطين ولذلك فإن التناقضات بين القوى الوطنية هي من نوع التناقضات الثانوية التي يجب أن تتوقف لصالح التناقض الأساسي فيما بين الصهيونية والاستعمار من جهة وبين الشعب العربي الفلسطيني من جهة ثانية، وعلى هذا الأساس فإن الجماهير الفلسطينية سواء من كان منها في ارض الوطن أو في المهاجر

* المصدر: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني. أجريت تعديلات طفيفة على النص بالإستناد إلى كتاب: معين البرغوثي ورشاد توام. *النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري*. سلسلة القانون والأمن (3). رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2010، 120-124.

تشكل منظمات وأفرادا جبهة وطنية واحدة تعمل لاسترداد فلسطين وتحريرها بالكفاح المسلح.

المادة 9: الكفاح المسلح هو الطريق الوحيد لتحرير فلسطين وهو بذلك استراتيجية وليس تكتيكاً ويؤكد الشعب العربي الفلسطيني تصميمه المطلق وعزمه الثابت على متابعة الكفاح المسلح والسير قدماً نحو الثورة الشعبية المسلحة لتحرير وطنه والعودة إليه وعن حقه في الحياة الطبيعية فيه وممارسة حق تقرير مصيره فيه والسيادة عليه.

المادة 10: العمل الفدائي يشكل نواة حرب التحرير الشعبية الفلسطينية وهذا يقتضي تصعيده وشموله وحمايته وتعبئة كافة الطاقات الجماهيرية والعلمية الفلسطينية وتنظيمها وإشراكها في الثورة الفلسطينية المسلحة وتحقيق التلاحم النضالي الوطني بين مختلف فئات الشعب الفلسطيني وبينها وبين الجماهير العربية ضماناً لاستمرار الثورة وتصاعدها وانتصارها.

المادة 11: يكون للفلسطينيين ثلاثة شعارات: الوحدة الوطنية، والتعبئة القومية، والتحرير.

المادة 12: الشعب العربي الفلسطيني يؤمن بالوحدة العربية ولكي يؤدي دوره في تحقيقها يجب عليه في هذه المرحلة من كفاحه الوطني أن يحافظ على شخصيته الفلسطينية ومقوماتها، وان ينمي الوعي بوجودها وان يناهض أيا من المشروعات التي من شأنها إذابتها أو إضعافها.

المادة 13: الوحدة العربية وتحرير فلسطين هدفان متكاملان يهيئ الواحد منهما تحقيق الآخر، فالوحدة العربية تؤدي إلى تحرير فلسطين وتحرير فلسطين يؤدي إلى الوحدة العربية والعمل لهما يسير جنباً إلى جنب.

المادة 14: مصير الأمة العربية، بل الوجود العربي بذاته رهن بمصير القضية الفلسطينية ومن الترابط ينطلق سعي الأمة العربية وجهدها لتحرير فلسطين ويقوم شعب فلسطين بدوره الطليعي لتحقيق هذا الهدف القومي المقدس.

المادة 15: تحرير فلسطين من ناحية عربية هو واجب قومي لرد الغزوة الصهيونية والإمبريالية عن الوطن العربي الكبير ولتصفية الوجود الصهيوني في فلسطين، تقع مسؤولياته كاملة على الأمة العربية شعوباً وحكومات وفي طليعتها الشعب العربي الفلسطيني، ومن اجل ذلك فإن على الأمة العربية أن تعبئ جميع طاقاتها العسكرية والبشرية والمادية والروحية للمساهمة مساهمة فعالة مع الشعب الفلسطيني في تحرير فلسطين، وعليها بصورة خاصة في مرحلة الثورة الفلسطينية المسلحة القائمة الآن أن تبذل وتقدم للشعب الفلسطيني كل العون وكل التأييد المادي والبشري وتوفر له كل الوسائل والفرص الكفيلة بتمكينه من الاستمرار للقيام بدوره الطليعي في متابعة ثورته المسلحة حتى تحرير وطنه.

المادة 16: تحرير فلسطين، من ناحية روحية، يهيئ للبلاد المقدسة جوا من الطمأنينة والسكينة تصان في ظلاله جميع المقدسات الدينية وتكفل حرية العبادة والزيارة للجميع من غير تفريق ولا

تمييز سواء على أساس العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين، ومن اجل ذلك فإن أهل فلسطين يتطلعون إلى نصرة جميع القوى الروحية في العالم.

المادة 17: تحرير فلسطين، من ناحية إنسانية، يعيد إلى الإنسان الفلسطيني كرامته وعزته وحريته، لذلك فإن الشعب العربي الفلسطيني يتطلع إلى دعم المؤمنين بكرامة الإنسان وحريته في العالم.

المادة 18: تحرير فلسطين، من ناحية دولية، هو عمل دفاعي تقتضيه ضرورات الدفاع عن النفس. من أجل ذلك فإن الشعب الفلسطيني الراغب في مصادقة جميع الشعوب يتطلع إلى تأييد الدول المحبة للحرية والعدل والسلام لإعادة الأوضاع الشرعية إلى فلسطين وإقرار الأمن والسلام في ربوعها، وتمكين أهلها من ممارسة السيادة الوطنية والحرية القومية.

المادة 19: تقسيم فلسطين الذي جرى عام 1947 وقيام إسرائيل باطل من أساسه مهما طال عليه الزمن لمغايرته لإرادة الشعب الفلسطيني وحقه الطبيعي في وطنه ومناقضته للمبادئ التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة وفي مقدمتها حق تقرير المصير.

المادة 20: يعتبر باطلا كل من تصريح بلفور وصك الانتداب وما ترتب عليهما وان دعوى الترابط التاريخية أو الروحية بين اليهود وفلسطين لا تتفق مع حقائق التاريخ ولا مع مقومات الدولة في مفهومها الصحيح، وإن اليهودية بوصفها ديناً سماوياً ليست قومية ذات وجود مستقل وكذلك فإن اليهود ليسوا شعباً واحداً له شخصيته المستقلة وإنما هم مواطنون في الدول التي ينتمون إليها.

المادة 21: الشعب العربي الفلسطيني، معبراً عن ذاته بالثورة الفلسطينية المسلحة يرفض كل الحلول البديلة عن تحرير فلسطين تحريراً كاملاً ويرفض كل المشاريع الرامية إلى تصفية القضية الفلسطينية، أو تدويلها.

المادة 22: الصهيونية حركة سياسية مرتبطة ارتباطاً عضوياً بالإمبريالية العالمية ومعادية لجميع حركات التحرر والتقدم في العالم وهي حركة عنصرية تعصبية في تكوينها، عدوانية توسعية استيطانية في أهدافها، وفاشية نازية في وسائلها، وان إسرائيل هي أداة الحركة الصهيونية وقاعدة بشرية جغرافية للإمبريالية العالمية ونقطة ارتكاز ووثوب لها في قلب الوطن العربي لضرب أماني الأمة العربية في التحرير والوحدة والتقدم. إن إسرائيل مصدر دائم لتهديد السلام في الشرق الأوسط والعالم اجمع، ولما كان تحرير فلسطين يقضي على الوجود الصهيوني والإمبريالي فيها ويؤدي إلى استتباب السلام في الشرق الأوسط، لذلك فإن الشعب الفلسطيني يتطلع إلى نصرة جميع أحرار العالم وقوى الخير والتقدم والسلام فيه ويناشدهم جميعاً على اختلاف ميولهم واتجاهاتهم تقديم كل عون وتأييد له في نضاله العادل المشروع لتحرير وطنه.

المادة 23: دواعي الأمن والسلم ومقتضيات الحق والعدل تتطلب من الدول جميعها، حفظاً لعلاقات الصداقة بين الشعوب واستبقاء لولاء المواطنين لأوطانهم أن تعتبر الصهيونية حركة غير مشروعة وتحرم وجودها ونشاطها.

المادة 24: يؤمن الشعب العربي الفلسطيني بمبادئ العدل والحرية والسيادة وتقرير المصير والكرامة الإنسانية وحق الشعوب في ممارستها.

المادة 25: تحقيقاً لأهداف هذا الميثاق ومبادئه تقوم منظمة التحرير الفلسطينية بدورها الكامل في تحرير فلسطين.

المادة 26: منظمة التحرير الفلسطينية الممثلة لقوى الثورة الفلسطينية مسئولة عن حركة الشعب العربي الفلسطيني في نضاله من اجل استرداد وطنه وتحريره والعودة إليه وممارسة حق تقرير مصيره فيه، في جميع الميادين العسكرية والسياسية والمالية وسائر ما تتطلبه قضية فلسطين على الصعيدين العربي والدولي.

المادة 27: تتعاون منظمة التحرير الفلسطينية مع جميع الدول العربية كل حسب إمكانياتها وتلتزم بالحياد فيما بينها في ضوء مستلزمات معركة التحرير وعلى أساس ذلك، ولا تتدخل في الشؤون الداخلية لأية دولة عربية.

المادة 28: يؤكد الشعب العربي الفلسطيني أصالة ثورته الوطنية واستقلاليتها ويرفض كل أنواع التدخل والوصاية والتبعية.

المادة 29: الشعب العربي الفلسطيني هو صاحب الحق الأول والأصيل في تحرير واسترداد وطنه ويحدد موقفه من كافة الدول والقوى على أساس مواقفها من قضيته ومدى دعمها له في ثورته لتحقيق أهدافه.

المادة 30: المقاتلون وحملة السلاح في معركة التحرير هم نواه الجيش الشعبي الذي سيكون الدرع الواقي لمكتسبات الشعب العربي الفلسطيني.

المادة 31: يكون لهذه المنظمة علم وقسم ونشيد ويقرر ذلك كله بموجب نظام خاص.

المادة 32: يلحق بهذا الميثاق نظام يعرف بالنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية تحدد فيه كيفية تشكيل المنظمة وهيئاتها ومؤسساتها واختصاصات كل منها وجميع ما تقتضيه الواجبات الملقاة عليها بموجب هذا الميثاق.

المادة 33: لا يعدل هذا الميثاق إلا بأكثرية ثلثي مجموع أعضاء المجلس الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية في جلسة خاصة يدعى إليها من اجل هذا الغرض.

الملحق السادس

النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

(جرى التعديل بتاريخ 1991/9/23 في الدورة العشرين للمجلس)*

الباب الأول

مبادئ عامة

المادة 1: يشكل الفلسطينيون فيما بينهم وفقاً لأحكام هذا النظام منظمة تعرف باسم منظمة التحرير الفلسطينية.

المادة 2: تباشر منظمة التحرير الفلسطينية مسؤولياتها وفق مبادئ الميثاق الوطني وأحكام هذا النظام الأساسي، وما يصدر استناداً إليهما من لوائح وأحكام وقرارات.

المادة 3: تقوم العلاقات داخل المنظمة على أساس الالتزام بالنضال والعمل الوطني. في ترابط وثيق بين المستويات المختلفة من قاعدة المنظمة إلى قيادتها الجماعية، وعلى أساس احترام الأقلية لإرادة الأغلبية، وكسب ثقة الشعب عن طريق الإقناع، ومتابعة الحركة النضالية الفلسطينية ، ودعم الثورة الفلسطينية المسلحة، والعمل على استمرارها وتصعيدها بما يحقق الدفع التحريري لدى الجماهير حتى النصر.

وتطبيقاً وتنفيذاً لهذا المبدأ فإن على اللجنة التنفيذية أن تضع نظاماً خاصاً بتشكيلات المنظمة، مراعية في ذلك ظروف الفلسطينيين في مختلف أمكنة تجمعهم، وظروف الثورة الفلسطينية وتحقيق أهداف الميثاق والنظام.

المادة 4: الفلسطينيون جميعاً أعضاء طبيعيون في منظمة التحرير الفلسطينية يؤدون واجبهم في تحرير وطنهم قدر طاقاتهم وكفاءاتهم والشعب الفلسطيني هو القاعدة الكبرى لهذه المنظمة.

* المصدر: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني. أجريت تعديلات طفيفة على النص بالإستناد إلى كتاب: معين البرغوثي ورشاد توام. *النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري*. سلسلة القانون والأمن (3). رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2010، 127-132.

الباب الثاني

المجلس الوطني

المادة 5: ينتخب أعضاء المجلس الوطني عن طريق الاقتراع المباشر من قبل الشعب الفلسطيني بموجب نظام تضعه اللجنة التنفيذية لهذه الغاية.

المادة 6:

أ. إذا تعذر إجراء الانتخابات الخاصة بالمجلس الوطني استمر المجلس الوطني قائماً إلى أن تتهيأ ظروف الانتخابات.

ب. إذا شغر مقعد أو أكثر في المجلس الوطني لأي سبب من الأسباب، يعين المجلس العضو أو الأعضاء لملء المقاعد الشاغرة.

المادة 7:

أ. المجلس الوطني هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، وهو الذي يضع سياسة المنظمة ومخططاتها وبرامجها.

ب. القدس هي مقر المجلس الوطني الفلسطيني.

المادة 8: مدة المجلس الوطني ثلاث سنوات، وينعقد دورياً بدعوة من رئيسه مرة كل سنة، أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من اللجنة التنفيذية أو من ربع عدد أعضاء المجلس. ويكون مكان انعقاده في القدس أو غزة أو أي مكان آخر، حسب الظروف. فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً في المكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب اللجنة التنفيذية.

المادة 9: يكون للمجلس الوطني مكتب رئاسة مؤلف من الرئيس ونائبين للرئيس وأمين سر ينتخبهم المجلس الوطني في بدء انعقاده.

المادة 10: ينظر المجلس الوطني في دور انعقاده العادي في:

أ. التقرير السنوي الذي تقدمه اللجنة التنفيذية عن إنجازات المنظمة وأجهزتها.

ب. التقرير السنوي للصندوق القومي واعتماد الميزانية.

ج. الاقتراحات التي تقدم إليه من اللجنة التنفيذية وتوصيات لجان المجلس.

د. أي مسائل أخرى تعرض عليه.

المادة 11: يؤلف المجلس الوطني تيسيراً لأعماله، اللجان التي يرى ضرورة لتشكيلها.
وتقدم هذه اللجان تقاريرها وتوصياتها إلى المجلس الوطني الذي يقوم بدوره بمناقشتها ويصدر قراراته بشأنها.

المادة 12: يتكون النصاب القانوني للمجلس بحضور ثلثي أعضائه، وتتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين.

الباب الثالث

اللجنة التنفيذية

المادة 13:

أ. يتم انتخاب جميع أعضاء اللجنة التنفيذية من قبل المجلس الوطني.

ب. يتم انتخاب رئيس اللجنة التنفيذية من قبل اللجنة.

ج. تنتخب اللجنة من داخل المجلس الوطني.

المادة 14: تؤلف اللجنة التنفيذية من أربعة عشر عضوا بمن فيهم رئيس مجلس إدارة الصندوق القومي الفلسطيني.

المادة 14 «معدلة»: تؤلف اللجنة التنفيذية من خمسة عشر إلى ثمانية عشر عضوا بمن فيهم رئيس مجلس إدارة الصندوق القومي الفلسطيني.

وإذا شغرت العضوية في اللجنة التنفيذية بين فترات انعقاد المجلس الوطني لأي سبب من الأسباب تملأ الحالات الشاغرة كما يلي :

أ. إذا كانت الحالات الشاغرة تقل عن الثلث يؤجل ملؤها إلى أول انعقاد للمجلس الوطني.

ب. إذا كانت الحالات الشاغرة تساوي ثلث أعضاء اللجنة التنفيذية أو أكثر يتم ملؤها من قبل المجلس الوطني في جلسة خاصة يدعى لها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً.

ج. في حالة القوة القاهرة التي يتعذر معها دعوة المجلس الوطني إلى اجتماع غير عادي يتم ملء الشواغر لأي من الحالتين السابقتين من قبل اللجنة التنفيذية ومكتب المجلس ومن يستطيع الحضور من أعضاء المجلس وذلك في مجلس مشترك يتم لهذا الغرض ويكون اختيار الأعضاء الجدد بأغلبية أصوات الحاضرين.

المادة 15: اللجنة التنفيذية هي أعلى سلطة تنفيذية للمنظمة وتكون دائمة الانعقاد وأعضاؤها متفرغون للعمل، وتتولى تنفيذ السياسة والبرامج والمخططات التي يقررها المجلس الوطني وتكون مسؤولة أمامه، مسؤولية تضامنية وفردية.

المادة 16: تتولى اللجنة التنفيذية:

أ. تمثيل الشعب الفلسطيني.

ب. الإشراف على تشكيلات المنظمة.

ج. إصدار اللوائح والتعليمات واتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم أعمال المنظمة، على ألا تتعارض مع الميثاق أو النظام الأساسي.

د. تنفيذ السياسة المالية للمنظمة وإعداد ميزانيتها. وعلى وجه العموم، تباشر اللجنة التنفيذية جميع مسؤوليات منظمة التحرير وفق الخطط العامة والقرارات التي يصدرها المجلس الوطني.

المادة 17: يكون المقر الدائم للجنة التنفيذية في مدينة القدس، ولها أن تعقد اجتماعاتها في أي مكان آخر تراه مناسباً.

المادة 18: تنشئ اللجنة التنفيذية الدوائر الآتية:

أ. الدائرة العسكرية.

ب. دائرة الشؤون السياسية والإعلامية .

ج. دائرة الصندوق القومي الفلسطيني .

د. دائرة البحوث والمؤسسات المتخصصة.

هـ. دائرة الشؤون الإدارية.

و. أي دائرة أخرى ترى اللجنة ضرورة إنشائها ويكون لكل دائرة مدير عام والعدد اللازم من الموظفين. ويحدد اختصاص كل دائرة بنظام خاص تضعه اللجنة التنفيذية.

المادة 19: تقوم اللجنة التنفيذية بتوثيق العلاقات وتنسيق العمل بين المنظمة وبين جميع المنظمات والاتحادات والمؤسسات العربية والدولية التي تتفق معها في الأهداف أو تعينها على تحقيق أغراض المنظمة.

المادة 20: تستمر اللجنة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها ما دامت متمتعة بثقة المجلس الوطني، وعلى اللجنة التنفيذية أن تقدم استقالتها للمجلس الوطني الجديد في أول اجتماع يعقده، ويجوز إعادة انتخابها.

المادة 21: يتكون النصاب القانوني للجنة التنفيذية من ثلثي أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

الباب الرابع

أحكام عامة

المادة 22: تنشئ منظمة التحرير الفلسطينية جيشا من أبناء فلسطين ، يعرف بجيش التحرير الفلسطيني، تكون له قيادة مستقلة تعمل تحت إشراف اللجنة التنفيذية وتنفذ تعليماتها وقراراتها الخاصة والعامة، وواجبه القومي أن يكون الطليعة في خوض معركة تحرير فلسطين.

المادة 23: تعمل اللجنة التنفيذية على إلحاق الفلسطينيين بالكليات والمعاهد الحربية العربية للتدريب العسكري وتعبئة جميع طاقات الفلسطينيين وإمكاناتهم، وإعدادهم لمعركة التحرير.

المادة 24: ينشأ صندوق يعرف بالصندوق القومي الفلسطيني لتمويل أعمال المنظمة يقوم بإدارته مجلس إدارة خاص يؤلف بموجب نظام خاص بالصندوق يصدره المجلس الوطني.

المادة 25: موارد الصندوق تتألف من:

أ. ضريبة ثابتة على الفلسطينيين تفرض وتجبي بنظام خاص.

ب. المساعدات المالية التي تقدمها الحكومات والأمة العربية.

ج. طابع التحرير الذي تنشئه الدول العربية لاستعمالها في المعاملات البريدية وغيرها.

د. التبرعات والهبات.

هـ. القروض والمساعدات العربية أو التي تقدمها الشعوب الصديقة.

و. أية موارد أخرى يقرها المجلس الوطني.

المادة 26: تشكل في البلاد العربية والصديقة لجان تعرف بلجان نصرة فلسطين لجمع تبرعات ومساندة المنظمة في مساعيها القومية.

المادة 27: يكون تمثيل الشعب الفلسطيني في المؤسسات والمؤتمرات العربية على المستوى الذي تقرره اللجنة التنفيذية وتسمى اللجنة التنفيذية ممثلا لفلسطين لدى جامعة الدول العربية.

المادة 28: يحق للجنة التنفيذية أن تصدر من اللوائح ما يلزم لتنفيذ أحكام هذا النظام.

المادة 29: تعديل هذا النظام الأساسي أو تغييره أو الإضافة إليه من سلطة المجلس الوطني للمنظمة بأغلبية ثلثي أعضائه.

الباب الخامس

أحكام انتقالية

المادة 30: يحل المجلس الوطني المنعقد في القاهرة بتاريخ 1968/7/10 محل المجلس الانتقالي السابق لمنظمة التحرير الفلسطينية، ويمارس جميع الصلاحيات المنوطة به بمقتضى النظام.

المادة 31: تكون مدة المجلس الوطني آنف الذكر سنتين ابتداء من 1968/7/10 وإذا لم يتيسر إجراء انتخاب لأعضاء المجلس الذي سيخلفه، يجتمع ويقرر إما تمديد مدته لفترة أخرى أو أن يشكل مجلس جديد بالطريقة التي يقرها.

المادة 32: يحق للمجلس الوطني، وتعود له وحده صلاحية ضم أعضاء جدد إليه من حين لآخر، حسبما يرى ذلك ملائماً، وبحسب ما تمليه متطلبات معركة التحرير ومقتضيات تعميق الوحدة الوطنية، في ضوء أحكام الميثاق الوطني، وذلك وفق نظام تقدمه اللجنة التنفيذية في الدورة المقبلة.

الملحق السابع

وثيقة إعلان الإستقلال

(المجلس الوطني الفلسطيني، الدورة 19، الجزائر 15 تشرين ثاني 1988م)*

بسم الله الرحمن الرحيم

على أرض الرسالات السماوية إلى البشر، على أرض فلسطين ولد الشعب العربي الفلسطيني، نما وتطور، وأبدع وجوده الإنساني والوطني عبر علاقة عضوية، التي لا انفصام فيها ولا انقطاع بين الشعب والأرض والتاريخ.

بالثبات الملحمي في المكان والزمان، صاغ شعب فلسطين هويته الوطنية، وارتقى بصموده في الدفاع عنها إلى مستوى المعجزة؛ فعلى الرغم مما أثاره سحر هذه الأرض القديمة وموقعها الحيوي على حدود التشابك بين القوى والحضارات، من مطامح ومطامع وغزوات كانت تؤدي إلى حرمان شعبها من إمكانية تحقيق استقلاله السياسي، إلا أن ديمومة التصاق الشعب بالأرض هي التي منحت الأرض هويتها، ونفخت في الشعب روح الوطن، مطعماً بسلالات الحضارة، وتعدد الثقافات، مستلهماً نصوص تراثه الروحي والزمني، واصل الشعب العربي الفلسطيني عبر التاريخ تطوير ذاته في التوحد الكلي بين الأرض والإنسان، وعلى خطى الأنبياء المتواصلة على هذه الأرض المباركة، أَعْلَى على كل مئذنة صلاة الحمد للخالق، ودق مع جرس كل كنيسة ومعبد ترنيمة الرحمة والسلام.

ومن جيل إلى جيل، لم يتوقف الشعب العربي الفلسطيني عن الدفاع الباسل عن وطنه، ولقد كانت ثورات شعبنا المتلاحقة تجسيداً بطولياً لإرادة الاستقلال الوطني.

ففي الوقت الذي كان فيه العالم المعاصر يصوغ نظام قيمة الجديدة، كانت موازين القوى المحلية والعالمية تستثني المصير الفلسطيني من المصير العام، فاتضح مرة أخرى أن العدل وحده لا يسير عجلات التاريخ.

وهكذا انفتح الجرح الفلسطيني الكبير على مفارقة جارحة، فالشعب الذي حرم من الاستقلال وتعرض وطنه لاحتلال من نوع جديد، قد تعرض لمحاولة تعميم الأكذوبة القائلة «إن فلسطين هي أرض بلا شعب»، وعلى الرغم من هذا التزييف التاريخي؛ فإن المجتمع الدولي في المادة 22 من ميثاق عصبة

* المصدر: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني. أجريت تعديلات طفيفة على النص بالإستناد إلى كتاب: معين البرغوثي ورشاد توام. *النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري*. سلسلة القانون والأمن (3). رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2010، 163-165.

الأمم لعام 1919، وفي معاهدة لوزان لعام 1923 قد اعترف بأن الشعب العربي الفلسطيني -شأنه شأن الشعوب العربية الأخرى، التي انسلخت عن الدولة العثمانية- هو شعب حر مستقل.

ومع الظلم التاريخي الذي لحق بالشعب العربي الفلسطيني بتشريده، وبحرمانه من حق تقرير المصير، اثر قرار الجمعية العامة رقم 181 عام 1947م، الذي قسم فلسطين إلى دولتين عربية ويهودية، فإن هذا القرار ما زال يوفر شروطاً للشرعية الدولية تضمن حق الشعب العربي الفلسطيني في السيادة والاستقلال الوطني.

إن احتلال القوات الإسرائيلية الأرض الفلسطينية، وأجزاء من الأرض العربية، واقتلاع غالبية الفلسطينيين وتشريدهم عن ديارهم، بقوة الإرهاب المنظم، وإخضاع الباقين منهم للاحتلال والاضطهاد ولعمليات تدمير معالم حياتهم الوطنية، هو انتهاك صارخ لمبادئ الشرعية ولميثاق الأمم المتحدة ولقراراتها التي تعترف بحقوق الشعب العربي الفلسطيني الوطنية، بما فيها حق العودة، وحق تقرير المصير والاستقلال والسيادة على أرض وطنه.

وفي قلب الوطن وعلى سياجه، في المنافي القريبة والبعيدة، لم يفقد الشعب العربي الفلسطيني إيمانه الراسخ بحقه في العودة، ولا إيمانه الصلب بحقه في الاستقلال. ولم يتمكن الاحتلال والمجازر والتشريد من طرد الفلسطيني من وعيه ومن ذاته؛ فلقد واصل نضاله الملحمي، وتابع بلورة شخصيته الوطنية من خلال التراكم النضالي المتنامي، وصاغت الإرادة الوطنية إطارها السياسي، منظمة التحرير الفلسطينية، ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني، باعتراف المجتمع الدولي، متمثلاً بهيئة الأمم المتحدة ومؤسساتها والمنظمات الإقليمية والدولية الأخرى. وعلى قاعدة الإيمان بالحقوق الثابتة، وعلى قاعدة الإجماع القومي العربي، وعلى قاعدة الشرعية الدولية، قادت منظمة التحرير الفلسطينية معارك شعبها العظيم، المنصهر في وحدته الوطنية المثلى، وصموده الأسطوري أمام المجازر والحصار في الوطن وخارج الوطن.

وتجلت ملحمة المقاومة الفلسطينية في الوعي العربي وفي الوعي العالمي، بصفتها واحدة من أبرز حركات التحرر الوطني في هذا العصر.

إن الانتفاضة الشعبية الكبرى، المتصاعدة في الأرض المحتلة مع الصمود الأسطوري في المخيمات داخل وخارج الوطن، قد رفع الإدراك الإنساني بالحقيقة الفلسطينية وبالحقوق الوطنية الفلسطينية إلى مستوى أعلى من الاستيعاب والنضج، وأسدلت ستار الختام على مرحلة كاملة من التزييف ومن خمول الضمير، وحاصرت العقلية الإسرائيلية الرسمية التي أدمنت الاحتكام إلى الخرافة والإرهاب في نفيها الوجود الفلسطيني.

مع الانتفاضة، وبالتراكم الثوري النضالي لكل مواقع الثورة يبلغ الزمن الفلسطيني إحدى لحظات الانعطاف التاريخي الحادة وليؤكد الشعب العربي الفلسطيني مرة أخرى حقوقه الثابتة وممارستها فوق أرضه الفلسطينية.

واستناداً إلى الحق الطبيعي والتاريخي والقانوني للشعب العربي الفلسطيني في وطنه فلسطين، وتضحيات أجياله المتعاقبة دفاعاً عن حرية وطنهم واستقلاله، وانطلاقاً من قرارات القمم العربية، ومن قوة الشرعية الدولية التي تجسدها قرارات الأمم المتحدة منذ عام 1947، وممارسة من الشعب العربي الفلسطيني لحقه في تقرير المصير والاستقلال السياسي والسيادة فوق أرضه؛

فإن المجلس الوطني يعلن، باسم الله، وباسم الشعب العربي الفلسطيني، قيام دولة فلسطين فوق أرضنا الفلسطينية، وعاصمتها القدس الشريف.

إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا؛ فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السمح بين الأديان عبر القرون.

إن دولة فلسطين دولة عربية، هي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية؛ من تراثها وحضارتها، ومن طموحها الحاضر إلى تحقيق أهدافها في التحرر والتطور والديمقراطية والوحدة. وهي إذ تؤكد التزامها بميثاق جامعة الدول العربية، وإصرارها على تعزيز العمل العربي المشترك؛ تناشد أبناء أمتها مساعدتها على اكتمال ولادتها العملية، بحشد الطاقات وتكثيف الجهود لإنهاء الاحتلال الإسرائيلي.

وتعلن دولة فلسطين التزامها بمبادئ الأمم المتحدة وأهدافها، وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتزامها كذلك بمبادئ عدم الانحياز وسياسته.

وإذ تعلن دولة فلسطين أنها دولة محبة للسلام؛ ملتزمة بمبادئ التعايش السلمي؛ فإنها ستعمل مع جميع الدول والشعوب من أجل تحقيق سلام دائم قائم على العدل واحترام الحقوق، تتفتح في ظله طاقات البشر على البناء، ويجري فيه التنافس على إبداع الحياة وعدم الخوف من الغد، فالغد لا يحمل غير الأمان لمن عدلوا أو ثابوا إلى العدل.

وفي سياق نضالها من أجل إحلال السلام على أرض المحبة والسلام، تهيب دولة فلسطين بالأمم المتحدة التي تتحمل مسؤولية خاصة تجاه الشعب العربي الفلسطيني ووطنه، وتهيب بشعوب العالم ودوله المحبة للسلام والحرية أن تعينها على تحقيق أهدافها، ووضع حد لمأساة شعبها، بتوفير الأمن له، وبالعمل على إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية.

كما تعلم في هذا المجال، أنها تؤمن بتسوية المشاكل الدولية والإقليمية بالطرق السلمية؛ وفقاً لميثاق الأمم المتحدة وقراراتها، وأنها ترفض التهديد بالقوة أو العنف أو الإرهاب، أو باستعمالها ضد سلامة

أراضيها واستقلالها السياسي، أو سلامة أراضي أي دولة أخرى، وذلك دون المساس بحقها الطبيعي في الدفاع عن أراضيها واستقلالها.

وفي هذا اليوم الخالد، في الخامس عشر من نوفمبر 1988، ونحن نقف على عتبة عهد جديد؛ ننحني إجلالاً وخشوعاً أمام أرواح شهدائنا وشهداء الأمة العربية الذين أضاءوا بدمائهم الطاهرة شعلة هذا الفجر العنيد، واستشهدوا من أجل أن يحيا الوطن، ونرفع قلوبنا على أيدينا لنملأها بالنور القادم من وهج الانتفاضة المباركة، ومن ملحمة الصامدين في المخيمات وفي الشتات وفي المهاجر، ومن حملة لواء الحرية: أطفالنا وشيوخنا وشبابنا، أسرانا ومعتقلينا وجرحانا المرابطين على التراب المقدس، وفي كل مخيم وفي كل قرية وفي كل مدينة. والمرأة الفلسطينية الشجاعة حارسة بقائنا وحياتنا، وحارسة نارنا الدائمة، ونعاهد أرواح شهدائنا الأبرار، وجماهير شعبنا العربي الفلسطيني، وأمتنا العربية، وكل الأحرار والشرفاء في العالم، على مواصلة النضال من أجل جلاء الاحتلال، وترسيخ السيادة والاستقلال. إننا ندعو شعبنا العظيم إلى الالتفاف حول علمه الفلسطيني والاعتزاز به والدفاع عنه؛ ليظل أبداً رمزاً لحريتنا وكرامتنا في وطن سيبقى دائماً وطنناً حراً لشعب من الأحرار.