آفاق برلمانية

عدد خاص

١٢ كانون الأول ٢٠١١ م المجلد الخامس عشر العدد ٦ | نشرة تصدرعن: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله | 12 December 2011 Volume 15, No. 6

إشكاليات ومعوقات انتقال السلطة بعد انتخابات ٢٠٠٦

خلال طاولة مستديرة نظمتها «آفاق برلمانية»

دعوات لتغيير النظام السياسي إلى نظام برلماني

صفحة ٨

في هذا العدد أيضاً:

صلاحيات الرئيس في «التشريع» .. دعوات معلّقة لتعديل الدستور ..... صفحة ٢

المجلس التشريعي .. ديمقراطية تحكمها الفصائلية ..... صفحة ٤

انتخابات فلسطينية في علم الغيب .. والحوارات مستمرة! ..... صفحة ٦

السلطة الفلسطينية .. أعباءُ السياسة في الاقتصاد والمال ..... صفحة ٧

منظمة التحرير والسلطة .. علاقة شائكة أم تكامل في الأدوار؟ ..... صفحة ١٢

المؤسسات الحكومية غير الوزارية .. واقع قانوني غير منظم وفهم خاطئ للاستقلالية ..... صفحة ١٤

إشكالات العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء ..... صفحة ١٥

واقع الأجهزة الأمنية في ظل تعدد الصلاحيات ..... صفحة ١٦

القضاء .. ضعف وانقسام وقلة خبرة ..... صفحة ١٨

الافتتاحية

إلى أين وصل برنامج الإصلاح؟

في نهاية العام ٢٠٠٢، بدأ برنامج «الإصلاح» للسلطة الوطنية الفلسطينية. وأعدت في حينه خطة المائة يوم الشهيرة. كان ذلك في ظروف خاصة وبضغط خارجي، كان الهدف منه نزع بعض الصلاحيات الموجودة لدى الرئيس الراحل ياسر عرفات.

لا شك أن مطلب الإصلاح هو مطلب شعبي وطني، ولكن ما هو المقصود بهذا؟ وماذا تمّ منه منذ ذلك الحين حتى الآن؟ ولا شك أيضاً أن جهود الحكومة خلال السنوات الأربع الماضية أثمرت في أكثر من جانب. ولكن هناك جوانب أخرى مهملة لأسباب غير واضحة.

توجد على الأقل ثلاثة جوانب في مسعى الإصلاح ما زالت مهملة، أو أنها غير مكتملة بعد: الجهاز الإداري الحكومي باختلاف دوائره ومكاتبه؛ أي بيروقراطية الدولة، الجهاز القضائي، العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية.

وقد أثيرت قضايا عدة برزت مؤخراً، بعضها أحيل إلى النائب العام، تتعلق بالوضع العام في الجهاز الحكومي. وهنا يجب عدم التعميم، ولكن من الواضح أنه توجد «شللية» في بعض الوزارات لها مصالح تسعى إلى تعزيزها، الأمر الذي يخرج أحياناً عن نطاق القانون. وعلى ما يظهر، لم تولِ الحكومة الاهتمام الكافي لإصلاح الجهاز الإداريَ الحكومي في تلك الجوانب التي تحتاج إلى إصلاح، من حكم القانون في المؤسسات، ووضوح الصلاحيات، وعدم تداخل وصف الوظائف، ووجود مرجعية للاحتكام إليها في حال حصول تنازع داخلي حول بعض هذه الأدوار.

وبما أن القانون هو الحكم الفصل في مثل هذه الأمور، فإن الالتفات بنظرة جادة لتعزيز وتقوية وإصلاح ما يحتاج من تقويم في الجهاز القضائي أمر حيوي. وهو أيضاً، على ما يظهر، لم يوضع فيه الجهد الكافي على الرغم من المحاولات الحميدة التي تمت حتى الآن.

أما بخصوص العلاقة بين السلطة ومنظمة التحرير، فهو أمر مطروق منذ مدة، والقضايا معروفة. فخلال فترة أوسلو، جرى اختزال منظمة التحرير الفلسطينية ودمجها إلى قدر كبير مع السلطة الفلسطينية. وقد نجم عن هذا تمرد بين الفلسطينيين على هذه الحالة، وبخاصة في الخارج وفي الشتات، بدليل الدعوة التي تملأ «الإنترنت» للتسجيل لغرض الانتخابات لمجلس وطني جديد غير الحالي.

لا داعي للانتظار لتفاقم الشعور بوجود أزمة. ولا داعي للانتظار لظهور حركة غير بناءة تسعى إلى تأسيس مجلس جديد يشق وحدة الشعب الفلسطيني. هذا ما هو في الأفق، إن لم يجر تدارك الأمر.

لذا، يجب على برنامج الإصلاح الالتفات الجدي لمعالجة هذه القضايا، وأن لا يتم الاكتفاء بتوسيع نطاق جباية الضرائب لغرض الاكتفاء الذاتي تحت الاحتلال! فالمواطن العادي مثقل بالضرائب المباشرة وغير المباشرة، التي كادت تصل، مؤخراً، إلى مدخراته من مكافأة نهاية الخدمة، التي هي أصلاً بديل هزيل عن التقاعد؛ أي مخصصات التقاعد كما هو الحال مع موظفي القطاع العام. فالمؤسسات الأهلية مثل الجامعات، والمؤسسات غير الربحية غير الحكومية، ما زالت محرومة منه. هذا أيضاً جزء من برنامج الإصلاح. فمتى يتم الالتفات الجدي إليه؟

الرئيس دعا لافتتاح دورة برلمانية، و«حماس» أنكرت عليه ذلك، فغيبت السلطة التشريعية

صلاحيات الرئيس في «التشريع» .. دعوات معلّقة لتعديل الدستور ونظام «التشريعي» الداخلي بانتظار المصالحة

فايز أبو عون

بعد تنصيب المجلس التشريعي الجديد في الثامن عشر من شهر شباط العام ٢٠٠٦، ألقى الرئيس محمود عباس بيانه الافتتاحي، حسب ما نص عليه القانون الأساسي "الدستور" في المادة (٥٢)، التي تقول "يفتتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي".

وبعد شرح الرئيس في هذا البيان رؤيته السياسية، وكلف فيه كتلة "حماس" البرلمانية -"الكتلة الأكبر" في المجلس- تشكيل الحكومة الجديدة، أصبح لدى الفلسطينيين مجلس تشريعي جديد يختلف جوهرياً عن سابقه، كونه يتشكل من قوى وشخصيات تتمثل فيه للمرة الأولى (وبخاصة حركة "حماس"، والجبهتين الشعبية والديمقراطية، والمبادرة الوطنية، وحزب الشعب).

وفي شهر آذار من العام ٢٠٠٧، طلب د. أحمد بحر، النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي، من الرئيس عباس تمديد الدورة الأولى للمجلس التشريعي ٤ أشهر إضافية، فوافق الرئيس على ذلك على الرغم من الخلاف بين «حماس» و«فتح» في تلك الفترة. وتم بالفعل تمديد الدورة الأولى للمجلس التشريعي، فبدلاً من انتهائها في السابع من آذار ٢٠٠٧، انتهت في السابع من تموز ٢٠٠٧، ولكن قبل الوصول لهذا الاستحقاق، أي في الخامس عشر من حزيران، سيطرت «حماس» بالقوة العسكرية على السلطة الوطنية في قطاع غزة، أي على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في آن واحد، ما أسهم في تعطيل الحياة البرلمانية في شقي الوطن.

ولكن على الرغم من هذا الانقسام، أصدر الرئيس عباس بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٥ مرسوماً رئاسياً دعا فيه رئاسة المجلس التشريعي لدعوة المجلس للانعقاد في دورته العادية الثانية لسنة ٢٠٠٧ يوم الأربعاء الموافق ٢٠٠٧/٧/١١، الأمر الذي واجهه بحر وكتلة «حماس» البرلمانية بالرفض، فبدلاً من التجاوب مع دعوة الرئيس لافتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس، وإلقائه بيانه الافتتاحي، حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (١٦)، وجه بحر رسالة مضادة له، قال فيها "إنّ المرسوم الرئاسي قد جاء خالياً تماماً من أيّ نص في القانون الأساسي المعدل، وفي النظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي يُبيّن مصدر الصلاحيات القانونية".

وطالب بحر، في حينه، رئيس السلطة بالتراجع فوراً عن هذا المرسوم الرئاسي، ووضع حدّ لما سمّاها "حالة الانهيار الحاصل في النظام الدستوري الفلسطيني"، مجدداً تأكيده على أن جميع مواد القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، وجميع مواد النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لا تمنح الرئيس أيّ صلاحية تُخوّله توجيه دعوة إلى المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية السنوية الثانية بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١١ على الإطلاق.

وأشار إلى أنه لا وجود لأيّ فراغ برلماني في عمل المجلس، بعد أن تسلّمت رئاسة المجلس التشريعي طلباً خطياً موقعاً من ربع عدد أعضاء المجلس لانعقاد دورة غير عادية للمجلس التشريعي حسب ما نصت عليه المادة (١٦) من النظام الداخلي للمجلس، ما يؤكد أن هذه الدورة غير العادية للمجلس تكون مُنعقدةً حُكماً، أيّ بقوة القانون، وفي المكان والزمان المحددين في طلب ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، وذلك منذ تاريخ ٢٠٠٧/٧/٥، وبقوة أحكام نص المادة (١٦) من النظام الداخلي للمجلس.

وبناءً على ما سبق ذكره، تم تجميد عمل المجلس بعد انقسامه على نفسه، واصطفاف كتلتيه الكبيرتين من "فتح" و"حماس" ضمن استقطاب الانقسام، حيث أصبحتا جزءاً من المشكلة بدلاً من الحل، وأصبحت كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية "حماس" تعقد جلساتها في غزة دون غيرها، بعد إعلانها عن اكتمال النصاب القانوني للجلسة بوجود من حضر منهم، سواء أكانوا ٣٠ نائباً أم أكثر بقليل أو أقل، وبالمقابل تعقد كتلة "فتح" في الضفة، وبعض اللجان البرلمانية، جلسات أحياناً، والجانبان يعتبران أن جلساتهما قانونية ودستورية حسب تفسير كل منهما للقانون الأساسي والنظام الداخلي.

وفي ظل هذا الخلاف، ظلت تطرح أسئلة من قبيل: لصالح من يبقى المجلس معطلاً في الضفة والقطاع ولا يقوم بدوره المنوط به في الرقابة والتشريع؟ ومن هو المسؤول الأول عن تعطيل المجلس؛ هل هو الرئيس الذي لم يدعُ منذ ثلاث سنوات لافتتاح دورة برلمانية جديدة، أم كتلة "حماس" البرلمانية التي لم تستجب لدعوة الرئيس لها في مرسومه الرئاسي لعقد جلسة في ٢٠٠٧/٧/١١؟ وهل من الممكن تعديل الدستور بحيث يحد من صلاحيات الرئيس في الدعوة لعقد الجلسة الأولى للمجلس؟ وهل يمكن الأخذ بما أصدره الرئيس من قرارات بقوة القانون، وبما أصدرته كتلة "حماس" من قوانين خلال فترة الانقسام أم لا؟

كل هذه الأسئلة وغيرها بحاجة إلى أجوبة شافية ووافية، لاسيما بشأن صلاحيات الرئيس في المجال التشريعي، وقد وجهتها «آفاق برلمانية» لأصحاب الشأن والاختصاص من نواب يمثلون كتلاً برلمانية مختلفة، ومحللين سياسيين وقانونيين للوقوف عن كثب على طبيعة الأزمة القائمة وكيفية حلها.

خريشة: على الرئيس افتتاح الدورة الأولى ويترك الأمر بعدها للمجلس

وفي هذا السياق، قال النائب الدكتور حسن خريشة، إنه للخروج من مثل هذا المأزق الذي أدى إلى تعطيل عمل المجلس طيلة هذه المدة، يجب العمل على تعديل المادة التي تنص في القانون الأساسي «الدستور» على إعطاء الرئيس السلطة المطلقة، وحق الدعوة لعقد اجتماع لافتتاح الدورة البرلمانية السنوية الجديدة دون أية ضوابط لذلك.

وأضاف خريشة لـ«آفاق برلمانية»: يجب أن نكون واضحين في هذه المسألة، وهي أن يُعطى للرئيس الحق في الدستور بافتتاح الدورة البرلمانية الأولى فقط للمجلس التشريعي، على أن يُترك الأمر فيما بعد للمجلس التشريعي نفسه كي يدعو من خلال هيئة رئاسته لافتتاح الدورات البرلمانية المتعاقبة، حتى لا يشكل تفرد الرئيس بهذا الحق الحصري الذي منحه إياه الدستور تدخلاً في عمل السلطة التشريعية.

وتابع: إن ما يحدث الآن من تعطيل لعمل المجلس التشريعي، هو نتيجة طبيعية لسببين أساسيين، أولهما الانقسام الحاصل، وانحياز الكتل البرلمانية الكبيرة في المجلس لأحزابها على حساب طموحات وتطلعات وآمال ناخبيها الذين وضعوا ثقتهم فيها من خلال صندوق الاقتراع؛ وثانيهما منح رئيس السلطة حق الدعوة لعقد اجتماع لافتتاح المدة النيابية والدورة السنوية دون وضع ضوابط لعدم تفرده، وهو، بالتالي، لم يدعُ لعقد دورة برلمانية ولم يستخدم هذا الحق القانوني وفق الدستور.

وقال خريشة: إن عدم دعوة الرئيس لعقد دورة برلمانية جديدة لإلقاء بيانه الافتتاحي، ولانتخاب هيئة رئاسة المجلس التشريعي على الرغم من مرور أكثر من أربع سنوات، وعدم استخدامه هذا الحق الذي منحه إياه القانون الأساسي «الدستور»، يجعلنا نضع علامة استفهام ونتساءل: هل عدم استخدامه لهذا الحق المقصود من ورائه تعطيل عمل المجلس والتفرد بسن القوانين التي من صلاحيته هو فقط المصادقة عليها في حالات الطوارئ والضرورة القصوى والحاجة إلى ذلك؟

وبيَّن أن الفقرة الأولى من المادة (٤١) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ٢٠٠٥، قالت إن رئيس السلطة الوطنية يصدر القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال الأجل ذاته مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية. كما ورد في الفقرة الثانية من المادة نفسها، إنه 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 الرسمية.

وفيما يتعلق بإعطاء القانون الأساسي للرئيس الحق في إصدار القوانين أو القرارات بقوة القوانين، قال خريشة: إن المادة (٤٣) من الباب الثالث في الدستور بعنوان «إصدار القرارات في حالة الضرورة» نصت على أن لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.

وأضاف: إن المادة نفسها نصت أيضاً على «أنه إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون»، وبالتالي فإن نص القانون واضح بأن منحه هذا الحق فقط إذا كانت هناك حاجة لذلك، وليس في كل وقت وحين كما يحدث الآن، حيث أنه فتح الباب على مصراعيه أمام مستشاريه وبعض الوزراء لوضع قوانين سرعان ما يقوم هو بالمصادقة عليها، وهذا لا يبشر بخير على الإطلاق.

وأكد أن «عدد القوانين والقرارات بقوانين التي أصدرها الرئيس منذ أربع سنوات، أي منذ تعطل المجلس التشريعي، أكثر بكثير من القوانين التي سنها وأصدرها المجلس التشريعي خلال عمله، الأمر الذي يتوجب عدم منح الرئيس الحق في سن القوانين وإصدارها، لأن ذلك من عمل واختصاص المجلس التشريعي الذي يجب العمل على تفعيله وعدم تعطيله بأي حال من الأحوال حتى في حالات الطوارئ».

ولفت خريشة إلى «عدم التزام الرئيس في كثير من الأحيان بالشروط التي يحددها القانون الأساسي له في المادة (٤٣)، حيث أنه أصدر العديد من القرارات دون عرضها على المجلس، كما أن بعضها، إن لم يكن أغلبها، لم تكن هناك ضرورة لإصدارها، وبالتالي كان بإمكانه انتظار المجلس التشريعي لحين الانعقاد لعرضها عليه في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات».

وأشار إلى «بطلان هذه القرارات كافة، وزوال ما كان لها من قوة القانون، لأن القانون في مثل هذه الحالة واضح، ويؤكد على ذلك».

بحر: أي قرار له قوة القانون يصدر عن الرئيس إجراءٌ غير دستوري

وكان النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي الدكتور أحمد بحر، أكد في وقت سابق بشكل واضح وصريح، على أن أيّ قرار له قوة القانون يصدر عنّ رئيس السلطة الوطنية، وبأيّ شكل كان، هو إجراءٌ

يتبع ←

غير دستوري لمخالفته أحكام نص المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل، التي تؤكد على وجوب صدور القرارات التي لها قوة القانون عن رئيس السلطة الوطنية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وذلك على اعتبار أن المجلس منعقدٌ في دورة غير عادية جرت حسب الأصول وبقوة القانون، على حد قوله.

وأضاف: إنّ استمرار الرئيس عباس في نهج ابتكار المزيد من الصلاحيات الإضافية له، إنما يُشكّل تجاوزاً خطيراً لصلاحياته الدستورية الحصرية بموجب أحكام نصوص المادتين (٣٨) و(٦٣) من القانون الأساسي المعدل، وخرقاً واضحاً وصريحاً لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وللمبادئ والقيم الدستورية السامية، ويُعدّ مخالفاً لجوهر ومضمون القسَم الدستوري له باحترام النظام الدستوري والقانون طبقاً لأحكام نص المادة (٣٥) من القانون الأساسي المعدل واجب الاحترام.

وأشار إلى أن ما صدر عن الرئيس في هذا الخصوص «يُعد مخالفاً أيضاً لوثيقة الوفاق الوطني، التي أكدت في بندها الخامس على وجوب احترام جميع قواعد وأحكام ونصوص القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية».

نشوان: للرئيس ومجلس الوزراء صلاحية نشر القوانين في «الوقائع»

من جانبه، بيَّن المختص القانوني، رئيس مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في غزة، المحامي كارم نشوان، أنه فيما يتعلق بصلاحيات نشر القوانين في الجريدة الرسمية «الوقائع»، فقد منح القانون الأساسي مثل هذه الصلاحية لرئيس السلطة الوطنية لنشر القوانين العادية، كما منحها أيضاً لمجلس الوزراء لنشر التشريعات الثانوية واللوائح وإعلانات المحاكم وغير ذلك مما أجازه القانون، مشيراً إلى أنه «حتى وإن لم يوضع قانون لتنظيم ديوان الفتوى والتشريع وآليات نشر القوانين والجهات التي من حقها طلب النشر، فالقانون الأساسي وضح لمن تُمنح هذه الصلاحيات».

وقال نشوان لـ«آفاق برلمانية»: بالنسبة لعدم وجود آلية واضحة ومعلنة تتعلق بإصدار ونشر القوانين حكماً (أي نشر القوانين التي لم يوقع عليها رئيس السلطة وتجاوزت المدة القانونية، الثلاثين يوماً، من تاريخ إحالتها للرئيس وفقاً لأحكام المادة ٤١ من القانون الأساسي)، فالمشكلة الأساسية هنا ليست في القانون الأساسي بقدر ما هي في القائمين على ديوان الفتوى والتشريع أنفسهم، لأن القانون الأساسي وزع صلاحيات نشر القوانين ما بين الرئيس ومجلس الوزراء وحدد لكل منهما اختصاصه وحدود صلاحياته.

وأكد على أنه من المفترض أن الديوان هو جهة تنفيذية فقط، ويجب عليه نشر كل ما يرد إليه من قوانين وتشريعات ولوائح وإعلانات حكومية لنشرها، وليس من صلاحياته الاستنكاف عن نشر أيٍّ من السابق ذكره في الجريدة الرسمية «الوقائع»، حتى وإن لم يوجد قانون بصريح العبارة يجبره على ذلك.

وذكر نشوان أن «الدستور أوضح بما لا يدع مجالاً للشك من حيث كون الوقائع الفلسطينية هي الجريدة الرسمية الفلسطينية، وتنشر فيها القوانين والأنظمة، واللوائح، والقرارات، والأوامر والمراسيم الرئاسية، والبلاغات، والإعلانات الرسمية، والعلامات التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وكل ما في حكمها من القرارات ذات الطابع الإداري، ويجوز نشر إعلانات المحاكم والإعلانات التي تصدرها الدوائر الرسمية لمصلحة الأشخاص بأجر، ويتولى ديوان الفتوى والتشريع إصدارها حسب الأصول والإجراءات المتبعة».

وأضاف: كما أوضح أن الجريدة الرسمية تصدر باللغة العربية، ويجوز نشر ترجمة بعض موادها بلغة أجنبية، وتصدر بأعداد عادية أو ممتازة بأمر من رئيس الديوان كلما دعت الضرورة لذلك، مشيراً إلى أن «الوقائع الفلسطينية تصدر بشكلها الحالي منذ قيام السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤، كما أن عمل ديوان الفتوى والتشريع بالسلطة بدأ منذ العام ١٩٩٤ أيضاً، باعتباره هيئة من الهيئات التي تتبع وزير العدل خلفاً لإدارة الشؤون القانونية بمحافظات غزة، وديوان الفتوى والتشريع في محافظات الضفة برئاسة المستشار إبراهيم محمد الدغمة تطبيقاً للقرار الرئاسي رقم (٥٣) لسنة ١٩٩٣، وعضوية عدد من الفنيين والمستشارين، والمستشارين المساعدين والباحثين القانونين الأوائل والباحثين القانونيين وعدد آخر من الإداريين والعاملين في الشؤون الإدارية والمالية والأمور الأخرى داخل الديوان».

وأردف نشوان: إن القرار الرئاسي رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥، صدر بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع، كما ربط القرار المذكور أعلاه رئيس الديوان والموظفين الفنيين فيه بالقوانين والأنظمة والقرارات السارية على رجال القضاء والنيابة فيما يتعلق بالأمور المالية.

وفيما يتعلق بحق الرئيس في الدعوة لعقد اجتماع لافتتاح المدة النيابية والدورة السنوية دون وضع ضوابط لعدم تفرده في هذه الدعوة، قال نشوان: بهذا الخصوص، ومن منطلق المصلح العليا، فأنا مع الرأي الداعي إلى تعديل بعض نصوص الدستور، بحيث يتم إعطاؤه فقط حق افتتاح أول جلسة برلمانية على أن يترك الأمر فيما بعد للمجلس التشريعي للدعوة لمثل هذه الجلسات والإعلان عن دورة برلمانية سنوية جديدة.

وأضاف أن هذا التعديل من شأنه منح السلطة التشريعية الاستقلالية الكاملة، وعدم تعطيل الجلسات، وأيضاً الحد من التدخل في عمل السلطة التشريعية، ما قد يؤخر عقد جلسات المجلس بعدم الدعوة لعقد الجلسة الافتتاحية للدورة السنوية.

الصالحي: توصية بعدم تجديد إصدار القرارات من قبل الرئيس

من جانبه، قال الأمين العام لحزب الشعب، النائب عن كتلة «البديل»، عضو هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في الضفة الغربية، بسام الصالحي، إنه «فيما يتعلق بصلاحيات الرئيس في إصدار مشاريع القرارات بقوانين، فقد ناقشت هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في أكثر من اجتماع عقدته في مقر المجلس التشريعي برام الله هذا الموضوع، وبخاصة أن الرئيس أصدر خلال فترة الانقسام وتعطل المجلس التشريعي في شقي الوطن رزمة من مشاريع القرارات بقوانين تحتاج جميعها إلى مناقشة جدية ومعمقة من أصحاب الاختصاص، ومن المجلس التشريعي نفسه، لمعرفة أيٍّ منها صدر بناءً على الحاجة حسب نص الدستور، وأيٍّ منها لا».

وأضاف الصالحي لـ«آفاق برلمانية»: إن إصدار مثل هذه القرارات في الضفة، والقوانين في غزة، لاسيما أن معظمها لا يتبع حالة الضرورة التي نص عليها القانون، سيربك النظام القانوني برمته، مشيراً إلى أن هيئة الكتل البرلمانية اضطرت، بسبب حالة الانقسام القائمة منذ مدة، إلى الطلب من السلطة التنفيذية إطلاعها على هذه القرارات والقوانين، حيث عملت على مناقشة بعض ما أُحيل إليها من أجل ضبط هذه العملية.

ولفت إلى أن «الهيئة أدخلت بعض التعديلات التي رأتها مناسبة على بعض القرارات بقانون التي أُحيلت إليها، كما أوصت بعدم تجديد إصدار القرارات من قبل الرئيس، إلا في حالة الضرورة القصوى، ويجري الاسترشاد برأي هيئة الكتل وعرض القرارات عليها لمناقشتها قبل إصدار المراسيم فيها»، وقال: إن ما يُعقد من جلسات سواء في الضفة أو في غزة هي جلسات نواب فقط، وليست جلسات مجلس تشريعي كما يحلو للبعض تسميتها.

وأوضح الصالحي أن «الحق الممنوح للرئيس في الدستور لإصدار القرارات بقانون في حالة الحاجة، لا يعطيه الحق في الوقت نفسه لإصدار مثل هذه القرارات في كل وقت وحين، سواء أكان وقت الضرورة أم لا كما هو حاصل الآن، ونحن سجلنا اعتراضنا على ذلك»، مشيراً إلى أن «عدداً محدوداً من هذه القرارات ينطبق عليه حالة الضرورة، وهيئة الكتل أوصت بعدم إصدار هذه القوانين لأنه لا تنطبق عليها حالة الضرورة، كما أن جميعها سيخضع للنقاش في أول جلسة للمجلس التشريعي للبت فيها لمعرفة مدى قانونيتها».

وبين أن أبرز هذه القوانين التي تمت مناقشتها من قبل الهيئة هي مشروع قرار بقانون بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس هيئة مكافحة الفساد، ومشروع قرار بقانون معدل لقانون الطفل، ومشروع قرار بقانون الأرشيف الوطني، موضحاً أن «النواب استمعوا في حينه لمذكرة أعدتها الدائرة القانونية في المجلس التشريعي حول مشروع قرار بقانون بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس هيئة مكافحة الفساد، وتم تداول اقتراحات منها أنه يجب أن يصادق المجلس على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد».

ونوه إلى أن الدائرة القانونية في المجلس التشريعي تعمل على مساعدة الهيئة من خلال إعداد مذكرات قانونية لكل مشروع قرار يحال لها، كما حدث في حالة مشروع قرار بقانون معدل لقانون الطفل، الذي استمع النواب لمذكرة قانونية أعدتها الدائرة القانونية في المجلس التشريعي أشارت إلى عدم وجود ضرورة قصوى لاستصدار هذا المشروع، وبناء عليه أكد النواب عدم وجود ضرورة لهذا المشروع حسب ما ورد في المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل، وبخاصة أن هناك قانون الطفل الفلسطيني الذي أصدره المجلس التشريعي الأول، وما يجري هو تعديل على قانون موجود سابقا، وطالبوا السلطة التنفيذية بوضع لوائح تنفيذية لتنفيذ قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩

وفي ضوء ما نصت عليه المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل التي تعطي الحق للرئيس في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، وأيضاً ما نصت عليه المادة (٥٢) التي تقول «يفتتح رئيس السلطة الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي، وكذلك في ظل كافة المواد محل الخلاف في الصلاحيات ما بين الرئيس والمجلس التشريعي، يبقى مصير المصالحة وزوال أسباب الانقسام سيد الموقف لإنهاء هذا الجدل القائم منذ نحو خمس سنوات ونيِّف، بما يدفع نحو تعديل أو تطوير المواد القانونية المتعلقة بدور الرئيس في المجال التشريعي، بما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات، ويعمق مسيرة الديمقراطية الفلسطينية.

المجلس التشريعي .. ديمقراطية تحكمها الفصائلية وتطبيق القوانين مرهون بالتوافق

محمد الجمل

على الرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني أرسى قواعد وركائز متينة لحياة ديمقراطية وبرلمانية متميزة وراقية، فإن هذا القانون اصطدم بممارسات فصائلية وحزبية هيمنت على العمل الديمقراطي والسياسي الفلسطيني برمته، وعطلت بشكل غير مسبوق البرلمان ومعه قواعد الحياة السياسية الديمقراطية، في انقسام وصف بالأسوأ في تاريخ القضية الفلسطينية.

وتدريجياً، تحول الأمر إلى حالة من التشابك السياسي غير المسبوق، حاولت بموجبه كتل برلمانية اللجوء لخطوات انفرادية، ووجهت بإجراءات من الكتل الأخرى، ما زاد الأمور سوءاً.

ولا يختلف اثنان على أن المجلس التشريعي الحالي نجح في تشكيل هيئاته ولجانه الداخلية في بداية عمله، لكن هيمنة الفصائلية في ظل حالة الاستقطاب الناجمة عن الانقسام على عمله دفعت إلى تعطيله.

تشكيلة اللجان البرلمانية

من جانبه، رأى الباحث والكاتب في الشؤون السياسية الفلسطينية عماد محسن، أن «القانون الفلسطيني لا يختلف كثيراً فيما يخص تشكيل هيئة رئاسة البرلمان واللجان المتخصصة فيه عن غيره من الديمقراطيات في العالم، فالأغلبية تقرر في مختلف برلمانات العالم، وعليه فإن هيئة الرئاسة تكون عادة ممثّلة للكتلة البرلمانية صاحبة أكبر تمثيل داخل المجلس، ولكن جرت العادة أن يُترك للكتل البرلمانية الأقل تمثيلاً دور ما في رئاسة بعض اللجان، وبخاصة تلك التي تراقب عمل الحكومة في مجالات محددة، وتحديداً إن كانت الكتلة صاحبة أكبر تمثيل هي من يشكّل الحكومة».

ونوه محسن إلى أن طريقة وآلية تشكيل لجان المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٦، أتاحت الفرصة لكتلة «فتح» البرلمانية لكي تترأس اللجنة السياسية، ولجنة الأمن والداخلية، ولجنة الموازنة، بعد أن شكلت كتلة «حماس» بمفردها الحكومة العاشرة، ناهيك عن أن رؤساء الكتل البرلمانية يكونون بالعادة أصحاب حق بالاطلاع على القرارات الإستراتيجية، ويشاركون أحياناً في النقاشات التي تتعلق بالقضايا الوطنية الكبرى.

الانقسام والمجلس

واعتبر محسن في حديث لـ«آفاق برلمانية»، أن «الانقسام الحاصل أثر كثيراً على المجلس التشريعي برمته، بل يمكن القول إنه شلّ عمل المجلس كلياً، واللافت أن شلل الحياة البرلمانية قد سبق حالة الانقسام الوطني، على اعتبار أن تمرير القوانين شيء، وتغيير القوانين السائدة شيء آخر، بمعنى أن كتلة حركة «حماس» ربما كانت قادرة على تمرير قوانين جديدة بالأغلبية المطلقة، لكن قدرتها على تغيير قوانين قائمة كانت تتطلب توفر ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وهي نسبة لم تكن كتلة الحركة تمتلكها داخل البرلمان، وبالتالي فإنها كانت مدعوّة على الدوام إلى عمل صياغات ومقترحات تُرضي باقي الكتل البرلمانية، قبل الخوض في أي تعديل، غير أن حالة الاشتباك الفصائلي على الأرض حالت دون التوصل إلى تفاهمات تذكر على هذا الصعيد، وهو أمر قاد في النهاية إلى الشلل المذكور».

وشدد على «ضرورة أن تقتضي المصالحة أن يُصار إلى التوافق داخل قبة البرلمان على آليات تضمن تراضياً بين مختلف الكتل البرلمانية، قبل الخوض في نقاش تمرير القوانين أو مناقشة تعديلاتها المختلفة، وهو أمر يقتضي كذلك توفر إرادة للتفاهم قبل اتخاذ القرارات بهذا الخصوص، وربما كانت هذه المحطة أحد الاختبارات الجوهرية لجدية وصدقية المصالحة الوطنية الشاملة».

حقوق الكتل البرلمانية

وفيما يخص الكتل البرلمانية، بين محسن أن «للكتل حقوقاً متساوية داخل قبة البرلمان، لكن الأغلبية تقسو أحياناً على حقوق الكتل صغيرة الحجم والأقل تمثيلاً، فيبدو دورها باهتاً نسبياً أمام غيرها من الكتل».

وتابع: في بعض الديمقراطيات، فإن زعيم المعارضة داخل البرلمان يتمتع بامتيازات تقل قليلاً عن صلاحيات رئيس الحكومة وامتيازاته، لكن تنوع الطيف السياسي داخل البرلمان الفلسطيني، والتمايز الذي يصل حد التصنيف والفرز القاسي، يجعلان من حضور هذه الكتل هامشياً وغير ذي قيمة.

وأكد على أن «المرجو دائماً أن يكون المجلس التشريعي بمثابة بيت للأسرة الفلسطينية الواحدة، وفي إطار الأسرة يستمع الصغير للكبير ويحترم الكبير وجهة نظر الصغير، ورب البيت يوحّد أفراد الأسرة على اللحمة والقواسم المشتركة والمصير الواحد، وهذا بالضبط ما ينبغي عمله لكي تتمكن الكتل الصغيرة من الحصول على حقوقها».

واستطرد قائلاً: آخر انتخابات فلسطينية أفرزت بقسوة كبيرة تمثيلاً «مغلّظاً» لكتلة برلمانية واحدة، وبدأ من اليوم الأول في عمل المجلس برنامج «سطوة الأكثرية» على الحياة النيابية، ولو أن الكتل البرلمانية حصلت على نسب متقاربة وبات من المحتم التحالف مع كتل أصغر من أجل تشكيل حكومة تحظى بأكثرية برلمانية، لكان لهذه الكتل الصغيرة دور مميز ومهم ومفصلي في الحياة البرلمانية، لكن الأمر جاء على حساب هذه الكتل في ظل النسبة الحاسمة التي تحصلت عليها كتلة حركة «حماس».

وشدد على «ضرورة أن تهتم المصالحة بالبحث في مزيد من التنوع السياسي، وأيضاً البحث في شتى السبل الكفيلة بتوفير مناخات تستدعي تواجد أكثر من وجهة نظر واحدة في كل الشأن الوطني، ومن هنا تبرز الحاجة لشراكة مع الكتل البرلمانية وليس محاصصة بين الكبار على حساب من هم أقل تمثيلاً».

التوكيلات وقانونيتها

ورأى محسن أن «المبدأ الذي يحكم تمثيل العضو لجمهور دائرته الانتخابية هو مبدأ التمثيل الشخصي، بمعنى أنه لا يجوز أن يحل نائب عن منطقة الخليل عن زميله من منطقة جنين على سبيل المثال، لأن أهل الدائرة الانتخابية قد منحوا صوتهم لممثلهم بصفة شخصية وليس بصفة حزبية، باستثناء من فازوا عن القائمة النسبية أو الوطنية، والذي يجعل الأمر معقداً هو قانون الانتخابات نفسه، الذي جعل نصف المقاعد للدوائر والنصف الآخر للقوائم، ولو أخذنا بنظام الدوائر ستغيب الكتل الصغيرة عن المشهد النيابي كلياً، ولو أخذنا بنظام القوائم بمفرده سيغيب المستقلون والكفاءات المهنية عن المشهد برمته».

وقال: من هنا ندعو إلى التمييز بين النائب الذي فاز عن دائرته، والذي لا يمكن له أن يفوض اختصاصه لأيٍّ من زملائه، وبين النائب الذي فاز على قائمة كتلته الانتخابية على المستوى الوطني.

ونوه إلى أن «قضية الأسرى على الرغم من أنها توحد الشعب الفلسطيني وقواه السياسية، فإنها كانت محل فرقة ونزاع فيما يخص توكيلات النواب، وبالتالي يجب إخراج الأسرى، نواب وغير نواب، من هذا الاشتباك، وأن لا نعطي الاحتلال الحق في تغيير التركيبة البرلمانية داخل المجلس، وأن لا نتلاوم في هذا المجال، على اعتبار أن هناك أكثر من كتلة برلمانية لها أعضاء خلف القضبان، سواء من «حماس» أو من «فتح» أو من الجبهة الشعبية»، موضحاً أنه «لو أراد النواب أن يتوافقوا فيما بينهم لما كانت هناك أية حاجة لتوكيلات من النواب حتى تقر قوانين أو تتغير أو تعدل، فالأصل في القضية هو مصلحة الوطن وليس مصلحة الكتلة البرلمانية».

النصاب القانوني

وأوضح محسن أن «آخر ما يمكن الحديث عنه هو موضوع قانونية الجلسات والنصاب داخل المجلس التشريعي، والقاعدة تقول أنه لا يوجد تفويض لا نهائي، الشعب اختار نوابه لأربعة أعوام فقط وليس ليوم واحد إضافي، والقانون يتحدث استثناءً عن تمديد عمل المجلس في الظروف التي لا تسمح بانتخابات جديدة، وهو قانون وضعه نواب حركة «فتح» عندما كانوا وحدهم في المجلس التشريعي الأول، وسمحوا لأنفسهم في حينه أن يظلوا في مجلسهم وامتيازاته ومكافآته طيلة عشرة أعوام كاملة، ومن جاء بعدهم من حذا حذوهم في هذا المجال».

وأكد أن «الدورات البرلمانية لا تنعقد إلا بمرسوم رئاسي حسب القانون، ولا صحة لكل الجلسات في فترة الانقسام، لأنها لم تنعقد ضمن دورات يفتتحها الرئيس، فالجميع منتهي الولاية، والجميع مطالب في المرحلة القادمة فقط بتهيئة المناخ فحسب، من أجل قدوم نواب جدد».

واقترح محسن ألا يُصار إلى مناقشة أية تعديلات قانونية أو سن قوانين جديدة، وترك الأمر لنواب الشعب المنتخبين في الانتخابات التي يرجو الجميع انعقادها في أقرب فرصة ممكنة ليعود الشعب الفلسطيني ويقول كلمته، في انتخابات رئاسية وتشريعية تمنح تفويضاً جديداً لأربعة أعوام.

التوافق داخل المجلس

أما النائب عن كتلة الشهيد أبو علي مصطفى، عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، خالدة جرار، فأكدت لـ«آفاق برلمانية» أن القانون الأساسي للمجلس التشريعي ينصّ على انتخاب هيئة رئاسة للمجلس إضافة إلى نائبين، مؤكدة أن «هناك عرفاً يتم التعامل به في البرلمان الفلسطيني ومعظم البرلمانات في العالم، بحيث يكون رئيس المجلس ونائبه الأول من الكتلة البرلمانية الأكبر، على أن يكون النائب الثاني من الكتلة التي تليها».

وبينت جرار أنه «في الحالة الفلسطينية، تحاول الكتل والأعضاء التوافق على رئاسة اللجان، لكن الأمر لا يخلو من صراعات ومنافسات شديدة على الرئاسة،

يتبع ←

بحيث تسعى الكتلة الأكبر في المجلس إلى تولي رئاسة اللجان، وبخاصة المهمة منها، وتحاول جاهدة أن تستحوذ وتهيمن على بعض اللجان الرئيسية، كلجنة الرقابة والتشريع، واللجنة القانونية، ولجنة حقوق الإنسان، وعلى الرغم من ذلك، فإن الأمر ينتهي غالباً بالتوافق».

التنوع يعطي المجلس قوة

ودعت إلى العمل بشكل مكثف لضمان أكبر قدر من التنوع في رئاسة اللجان، موضحة أن مثل هذا التنوع من شأنه منح المجلس التشريعي قوة وفعالية في العمل البرلماني.

كما شددت على ضرورة أن تتولي المعارضة في المجلس رئاسة بعض اللجان، وبخاصة لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، كي تتمكن من أداء مهام رقابية، ربما تتقاعس الكتلة التي تمثل الحكومة عن أدائها بالشكل المطلوب.

وفيما يخص تمثيل الكتل في المجلس، اعتبرت جرار أن «المجلس بشكله الحالي يعطي الهيمنة للكتل الكبيرة، التي عادة ما تتصارع على رئاسة اللجان، بحيث لا تحصل الكتل الأصغر على وجود قوي وفاعل داخل المجلس».

وقالت: إن اللجوء للقانون النسبي الكامل في أية انتخابات قادمة، من شأنه أن يمنح الكتل الصغيرة وجوداً أكبر داخل البرلمان، ويصبح التنوع قائماً بأفضل صوره، ولا تستأثر كتلة من الكتل على المجلس ولجانه، مطالبة بضرورة تغيير النظام الانتخابي الحالي.

توكيلات غير قانونية

وفيما يتعلق بتمثيل النواب الأسرى في المجلس، نوّهت جرار إلى أن «هذا الأمر كان مطروحاً في نطاق البحث والنقاش قبل تعطيل عمل المجلس التشريعي، وكان ثمة توجه بإيجاد طريقة ما لتمثيل النواب المعتقلين، ممن انتخبوا من قبل الشعب الفلسطيني، وكخطوة للرد على الاحتلال الذي يحاول تعطيل المجلس وعرقلة عمله».

وأكدت أن هذا الأمر «يجب أن يتم بالتوافق، ويصدر بشأنه قانون من المجلس، ويصادق عليه بالقراءات المتتابعة، وبخاصة أن القانون الأساسي في المجلس لم يتطرق إلى مثل هذه القضية، لكن تفاجأ الجميع بأن الكتلة الأكبر سارعت بعد اعتقال العشرات من نوابها، إلى عمل توكيلات لنوابها المعتقلين، وعقدت جلسات تم خلالها إقرار قوانين وقرارات، وفي المقابل أقرت الحكومة والسلطة في رام الله مجموعة من القوانين الأخرى».

وجددت التأكيد على أن «التوكيلات بشكلها الحالي غير قانونية، وبالتالي فإن أي قوانين صدرت عن جلسات المجلس، أو من قبل الحكومة، هي غير قانونية، ويجب إعادتها للمجلس في حال انتظمت الجلسات أو تم انتخاب مجلس جديد».

وكان قانونيون وحقوقيون قد رأوا أنه من الممكن أن تصلح التوكيلات للنيابة عن العضو الغائب أو الأسير في بعض المهام، في عمل اللجان داخل المجلس، أما فيما يتعلق بالتصويت واتخاذ القرارات فهي لا تصلح مطلقاً.

آراء متطابقة

وشارك النائب عن كتلة «فتح» البرلمانية أشرف جمعة، زميلته جرار الرأي فيما يخص التوكيلات وقانونيتها، موضحاً أن أي إجراء من هذا النوع ما كان يجب أن يتخذ بشكل انفرادي، ودون التوافق مع كافة الكتل، التي سعت في بعض الأوقات، إلى الحصول على توافق بهذا الشأن.

وفيما يتعلق بتمثيل الكتل في المجلس، أكد جمعة أن «العمل في هذا المجال يتم بشكل توافقي، ولم يحدث في المجلس الحالي أي استثناء أو إقصاء لأيٍّ من الكتل مهما كان حجمها»، موضحاً أن «هناك كتلاً صغيرة حصلت على لجان مهمة، ورئيس كتلة صغيرة أصبح رئيساً للوزراء».

وعبر جمعة في حديثه لـ«آفاق برلمانية»، عن رفضه لعقد جلسات من قبل كتلة بمفردها، استناداً إلى توكيلات، مبيناً أن «الرئيس من المفترض أن يفتتح أي دورة للمجلس، وهناك نظام وآلية يجب اتّباعها، ولا يمكن لأية كتلة أن تعتبر أن اكتمال النصاب القانوني يمكن أن يكون شرطاً لعقد أية جلسة».

وأكد على أهمية القوانين في إدارة شؤون المجلس التشريعي، لكنه أشار إلى أن «حالة التوافق فيما بين الكتل والأعضاء تبقى الأهم»، مبيناً أن الانقسام خلق حالة شاذة وغريبة، وأدى إلى تعطيل عمل المجلس، وجعل الكتل تتصرف بشكل انفرادي، دون العمل بالقوانين أو بحالة التوافق.

وشدد جمعة على ضرورة إعادة الحياة للمجلس الحالي، إلى حين يتم التوافق على إجراء انتخابات تفرز مجلساً تشريعياً جديداً.

ديمقراطية «عادلة»

بدوره، قال الشيخ سيد أبو مسامح، النائب عن كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية، التابعة لحركة «حماس»، إن العملية الديمقراطية مورست بشكل جيد داخل المجلس التشريعي الحالي في بداية انتخابه، وتم انتخاب رئيس للمجلس ونائبين، إضافة إلى رؤساء اللجان بصورة ديمقراطية، متحدثاً عن حالة من التوافق فيما بين الكتل بهذا الخصوص.

وبين أبو مسامح في حديث لـ«آفاق برلمانية»، أن «الكتل الصغيرة حظيت بتمثيل يساوي حجم وجودها في البرلمان وربما أكثر، وهذا يعتبر مثالاً لديمقراطية جيدة».

أما فيما يخص إشكالية التوكيلات، فأكد أن الأمر «لم يكن اختيارياً لدى حركة «حماس» وكتلتها، فبعد اعتقال النواب وسعي إسرائيل إلى إجهاض فوز الحركة في الانتخابات البرلمانية، كان لا بد من البحث عن طريقة لمواجهة الاحتلال ومخططاته، فتمت مشاورة مجموعة من القانونيين، ورجال السياسة، إلى أن تم إيجاد طريقة التوكيلات»، منوهاً إلى أن كتلته «حاولت الاتصال مع باقي الكتل لخلق حالة من التوافق تضمن لها الأكثرية البرلمانية، لكنها لم تنجح، وأضحت التوكيلات أمراً واقعاً، ما أحدث إشكالات وتشابكاً سياسياً لاحقاً».

وبين أن «الجلسات التي عقدت في غزة بعد ذلك كانت نتيجة للتوكيلات، وأي قرارات أو قوانين صدرت كانت اضطرارية لتسيير الحياة الفلسطينية، وضمان استمراريتها، وفي المقابل صدرت في الضفة قوانين مماثلة، سعت إلى الهدف ذاته».

الاحتلال يعطل الديمقراطية

وبين أبو مسامح أن «الفلسطينيين يعيشون حالة فريدة لم يسبق لها مثيل في العالم، وتتمثل في وجود حكومة وكيان يخضع لاحتلال، وهذا أمر يفرض واقعاً معقداً، يتم بموجبه اللجوء لإجراءات في محاولة لمواجهة الاحتلال ومحاولاته إجهاض العملية الديمقراطية والسياسية».

وفيما يتعلق برأيه حول مستقبل الحياة البرلمانية والسياسية الفلسطينية في ظل تزايد فرص تحقيق المصالحة، أكد أبو مسامح أنه «من الصعب وجود ديمقراطية كاملة في ظل احتلال، وتبقى دائماً الإرادة السياسية منقوصة في ظل هذا الوضع، لكن إرساء مبادئ حياة ديمقراطية بالحد الأقصى، بحاجة إلى إرساء دعائم الوحدة، وأن يصبح الإنسان بموجبها أهم الخيارات»، مشدداً على «ضرورة إيجاد جسم يمثل الفلسطينيين في ٥٤ منطقة شتات حول العالم، يتمثل في منظمة التحرير، بعد دخول الفصائل كافة إليها، وإعادة إصلاحها».

وتطرق إلى موضوع القانون الانتخابي المقترح، موضحاً أنه يؤيد بصفة شخصية اللجوء للقانون النسبي الكامل، حتى تعطى الكتل الصغيرة فرصة أكبر للتمثيل تحت قبة البرلمان، وهذا يعطي الحياة الديمقراطية زخماً أكبر، ويزيدها قوة.

الفصائلية أقوى من القانون

أما الدكتور صلاح أبو ختلة، الأكاديمي والباحث في الشؤون السياسية والبرلمانية الفلسطينية، فأكد أن «البرلمان الفلسطيني محكوم من قبل الفصائل بدلاً من أن يحكم بموجب القانون الأساسي الفلسطيني».

وبين أبو ختلة في حديث لـ«آفاق برلمانية»، أن «ما حدث من تعطيل لعمل المجلس، ومحاولة استفراد كتلة بعقد جلسات واتخاذ قرارات وإصدار قوانين، يدل بشكل واضح على أن المجلس، بل والعملية السياسية برمتها، رهن للفصائل، ولا أحد يحتكم لنصوص القانون».

وقال: الفصائلية غلبت على العمل البرلماني والسياسي الفلسطيني، وأضحى النواب كأنهم ممثلون عن الفصائل، وليس عن الشعب الفلسطيني، كما هو مفترض.

ونوه إلى أن «تعطيل المجلس التشريعي وإصابة الحياة البرلمانية الفلسطينية بالشلل لمدة سنوات، يعتبر كارثة بكل المقاييس، وصفعة قوية للديمقراطية الفلسطينية، التي كانت في أحد الأيام مثار إعجاب الجميع».

وتطابقت آراء أبو ختلة مع معظم من سبقه الحديث حول التوكيلات، مؤكداً أنها «شكلت انتكاسة إضافية للعمل البرلماني، وشكلت مخالفة للقانون الفلسطيني».

وبين أن «التوكيلات، وإضافة إلى كونها مخالفة للقانون، تنفي صفة الانتخاب للنواب، وهي إدارة الوجه للناخبين، وبخاصة أنهم اختاروا النائب ليمثلهم في البرلمان، وينقل صوتهم، ولا يتم ذلك عبر الإنابة»، رافضاً الفكرة «حتى لو تم التوافق عليها بين الكتل».

وأكد أن حركة فتح وكتلتها البرلمانية، كانت اقترحت عند اعتقال نواب حركة «حماس» ما سمي حينها بـ«مظلة برلمانية»، وهي فكرة تقوم على أن لا تستغل أي كتلة من الكتل غياب النواب المعتقلين، لإقرار أي قانون عبر وجود أكثرية لها في البرلمان.

وأوضح أنه «بناء على هذه الطريقة، كان من الممكن أن يستمر عمل البرلمان، دون الإضرار بالكتل، ودون اللجوء لخطوات أحادية من هنا وهناك، تظهر صورة سلبية للديمقراطية الفلسطينية».

المصالحة والبرلمان

وشدد أبو ختلة على «ضرورة أن يتناول أي اتفاق مصالحة قادم موضوع المجلس التشريعي بإسهاب، وأن يسعى المتفقون لتجنيبه أية صراعات أو انقسامات، وضمان استمرار عمله»، مقترحاً صياغة وثيقة تفاهمات ما بين القوى السياسية، تضمن استمرار عمل البرلمان مستقبلاً، وتحت أي ظرف من الظروف.

كما دعا إلى التوافق بين الفصائل على آليات عمل البرلمان المقبل، وتعديل بعض القوانين الفضفاضة التي تحمل أكثر من تأويل، مطالباً بإعادة كافة القرارات والقوانين التي اتخذت من هنا وهناك لقبة البرلمان، كي يعاد النظر فيها، ويؤخذ ما ينفع المواطنين منها، ويستبعد ما كان يخدم الفصائل.

وحول موضوع تمثيل الكتل في المجلس التشريعي، أوضح أن «الكتل الكبيرة تأخذ نصيب الأسد من عضوية هيئة المكتب ورئاسة اللجان، في حين لا تحصل باقي الكتل الصغيرة إلا على الفتات»، على حسب تعبيره.

ورأى أن أفضل طريقة لوجود تمثيل أكبر للكتل الصغيرة، هو تعديل قانون الانتخابات ليصبح وفق مبدأ النسبي الكامل، مؤكداً أن هذا يعطي الكتل الصغيرة وجوداً أكبر في البرلمان، ويسهم في تفعيل وإعطاء العمل الديمقراطي قوة إضافية وتنوعاً كبيراً.

وأنهى أبو ختلة حديثه بالتأكيد على أن «القوانين المعمول فيها داخل المجلس التشريعي، وبخاصة فيما يتعلق باختيار هيئة المكتب ورؤساء اللجان، هي قوانين جيدة ومتطورة قياساً مع دول الجوار، على الرغم من وجود بعض التحفظات عليها».

لمن ستصوت؟!

انتخابات فلسطينية في علم الغيب .. والحوارات مستمرة!

مشيرة توفيق

يقولون لم يترك المثل الشعبي حكايةً إلا أصدر فتواه فيها، ولكن بالنسبة للمصالحة فإن حديث الشارع عنوانه «إللي بدري بدري واللي ما بدري بيقول كف عدس»؛ فبعد ما يزيد على أربع سنوات من الانقسام الفلسطيني، ومنذ توقيع اتفاق المصالحة في أيار الماضي، لم يلمس الشارع تغييراً حقيقياً وملموساً، يمكن أن يضعه بحق أمام السؤال المؤجل: لمن ستصوت؟!

ذوو المصالحة وبعد اللقاء الأخير بين الرئيس محمود عباس ورئيس المكتب السياسي لحركة «حماس» خالد مشعل، الذي طال انتظاره، أعلنوا عزمهم عقد اجتماع آخر في نهاية شهر كانون الأول الجاري، على أمل أن يتمخض هذا اللقاء عن تشكيل حكومة انتقالية تقوم بمهمات أساسية عدة في مقدمتها التحضير للانتخابات الرئاسية والتشريعية المتزامنة، إضافة إلى انتخابات المجلس الوطني.

وعلى الرغم من أن أصوات كثيرة تعالت متسائلة عن السبب الذي دفع لهذا التأجيل من لقاء إلى لقاء، حتى «ضاعت لحانا بين حانا ومانا»، فإنه من الضروري، بشكل أو بآخر، أن نقول «اللي ماله كبير ما له تدبير»، بمعنى أن لذوي الاختصاص كلمة لا بد أن يقولوها في هذا السياق.

مدير مركز الديمقراطية وحقوق العاملين بقطاع غزة المحامي كارم نشوان، يشدد في هذا السياق على أن الإنقسام تاريخ أسود في حياة الشعب الفلسطيني، مبيناً أن له انعكاسات سلبية كثيرة، وأن على الفصائل الفلسطينية التوجه لإجراء الانتخابات، «وبخاصة أن الناس سئمت من المماطلة».

ويعتبر نشوان أن الإجراء الفعلي للانتخابات يحتاج إلى ظهور قوة الشارع الفلسطيني في الضغط على صناع القرار، قائلاً: يجب ألا نقف عند الملاحظات، ولا يعقل أن نستمر في تأمل المعوقات الداخلية والخارجية، ونقبل الاستمرار برئاسة وتشريعي فقدا ولايتهما الزمنية.

ويتحدث نشوان عن مجموعة من المعوقات لإجراء الانتخابات في الفترة القادمة، على رأسها: تشكيلة الأجهزة الأمنية الحالية، الوزارات، وكذلك الاحتلال الإسرائيلي الذي يقف بوجه بناء أي عملية ديمقراطية.

وحول ما اتفقت عليه الفصائل الفلسطينية بشأن إجراء الانتخابات بنسبة ٧٥٪ للتمثيل النسبي «قوائم»، و٢٥٪ للمناطق «دوائر»، بعدما كانت ٥٠٪ للتمثيل، و٥٠٪ للمناطق، يسجل ملاحظتين على هذا الاتفاق، أولاهما: ستقل فرص الشباب والنساء في الفوز، وثانيتهما: ستتعزز فكرة المناطقية والعشائرية في المجتمع.

ويعلل قلة فرص النساء في الفوز بأن المجتمع الفلسطيني ذكوري بالدرجة الأولى، ولا يؤمن بقدرة المرأة على الوصول لمناصب عليا، كذلك فإن فوزهن جنباً إلى جنب مع الشباب يحتاج إلى الدعم الحزبي.

ويتساءل نشوان عما إذا كانت الفصائل ستهمش المرأة، كما في تغييبها عن جلسات الحوار؛ بالحيلولة دون وجودها في مراتب متقدمة في القوائم الانتخابية، علماً أن القانون يحمي نسبة التمثيل الأنثوي، ولا يحمي ترتيبها في القائمة، كما أن نظام «الكوتة النسائية» كان طبق في الانتخابات الأولى حسب المناطق، أما في الثانية فحسب القوائم.

ومع أن الانتخابات الفلسطينية الأولى أجريت بنظام المناطق، والثانية بنسبة ٥٠٪ للمناطق، و٥٠٪ للقوائم، فإن نشوان يرى أن من الضروري إجراء الانتخابات بنسبة ١٠٠٪ للتمثيل النسبي؛ فهو النظام الذي يعطي تمثيلاً حقيقياً للمجتمع، حتى ولو كان الموقف المعلن لحركة «حماس» يقضي برفض اعتماد التمثيل الكلي؛ لأنه ليس من صالحها، وهي التي يتركز ثقل شخصياتها، كلٌ في منطقته.

الاحتلال بالمرصاد!

ويكشف نشوان عن معلومات تقول إن الحكومتين في الضفة والقطاع ستكونان منفصلتين، ولكنهما تشتركان في رئيس واحد، وهنا يعلق الكاتب الصحافي والمحلل السياسي هاني المصري بالقول: الأجدر أن نصل لاتفاق سياسي وطني يكرس الديمقراطية ويحتكم للشعب، علماً أن الفرصة باتت أكبر لتجاوز عقدة سلام فياض (رئيس الحكومة في الضفة).

المصري لم يتوانَ عن التأكيد على عدم جاهزية حركة فتح لإجراء الانتخابات، وكذلك تفضيل «حماس» تأجيل الانتخابات مع استمرار اعتقال قياداتها في الضفة الغربية، جنباً إلى جنب مع أسباب أخرى تتمحور حول عدم ثقتها في الفوز.

ويعتبر المصري أن التفكير في الانتخابات يقتضي النظر إلى الاحتلال الإسرائيلي كعامل رئيسي، موضحاً: وافق الاحتلال على إجراء الانتخابات السابقة لما جاءت ضمن عملية سياسية تعزز شرعية اتفاق أوسلو، ولكن نتائج ٢٠٠٦ هي الرياح التي لم تكن تشتهيها السفن.

ويعتقد أن احتمال إجراء الانتخابات بدون أن تكون ضمن عملية سياسية تخدم الطرف الإسرائيلي، يبقى احتمالاً ضعيفاً، نافياً أن يكون ذلك مبرراً مقبولاً للامتناع عن إجراء الانتخابات.

ويرصد المصري مجموعة من المشكلات التي تهدد نجاح الحكومة الانتقالية المرتقبة، والتي ستعمل بدون برنامج سياسي، وهي: منع تحويل المساعدات، وقطع العلاقات بالحكومة، واحتجاز الجانب الإسرائيلي الضرائب والأموال الفلسطينية. أما فيما يتعلق بالانتخابات، فهناك احتمال لمنع فتح مراكز الاقتراع، ومنع وصول الناس إليها، وبخاصة في الضفة الغربية، وكذلك منع إجرائها في القدس.

ويرى أن الاستعداد لتقليص الأثر السلبي لكل تلك الاحتمالات أمر ضروري ومهم، ويتمثل في إعادة تشكيل منظمة التحرير بحيث تضم الجميع.

إعادة بناء التمثيل الوطني

النائب عن الجبهة الشعبية في المجلس التشريعي خالدة جرار، تتفق مع المصري في طرحه الأخير، قائلةً: موضوع المصالحة أعقد من مسألة تشكيل حكومة وإجراء انتخابات، ونحن نرى أن الأهم هو إعادة بناء التمثيل الوطني الفلسطيني على اعتبار أن لا بديل عن منظمة التحرير، جنباً إلى جنب مع الاتفاق على سياسة وطنية واحدة في مواجهة الاحتلال، ومن ثم اعتمادها كإستراتيجية قادرة على طرح الحلول ومواجهة التحديات.

وفي تعقيب على ما صرّح به رئيس تجمع الشخصيات المستقلة في الضفة الغربية خليل عساف، حول اتفاق حركتي «فتح» و«حماس» على عدم تشكيل حكومة جديدة الآن، تنظر جرار بإيجابية لمجريات المصالحة، كما تنتظر السماع عن البدء بخطوات عملية، مستنكرةً تأجيل قضية الحكومة الانتقالية حتى اجتماع قريب.

وعلى الرغم من استبعاد القيادي في حركة «حماس» محمود الزهَّار إجراء الانتخابات في أيار القادم، تأمل جرار البدء بتنفيذ بنود الاتفاق كافة، متصورةً أن ذلك ممكن في حال أعيد بناء منظمة التحرير، واتُفق على السياسة الوطنية الواحدة.

وبشأن انعكاس المصالحة على عمل المجلس التشريعي، تنوه جرار إلى أن من الواضح أن الفصائل اتفقت على ألا يكون «التشريعي» هو القضية، وهنا يبرز التساؤل حول كيفية تحديد أولويات العمل في الفترة القادمة.

وتطالب كافة الفصائل الفلسطينية بوضع مصالحها جانباً، والالتفات للمصلحة الفلسطينية، المستهدفة على الدوام بالانحياز الأميركي لدولة الاحتلال.

انتخابات «مشوهة»

في سياق متصل، يتفق أستاذ العلوم السياسية في الجامعة الإسلامية هاني البسوس، مع ما طرحه المصري فيما يتعلق بالمعوقات الإسرائيلية، مضيفاً: هناك صعوبة في إجراء أي انتخابات «متزامنة»، مع أن هذا شرط أساسي عند إجراء أي انتخابات فلسطينية قادمة، وبخاصة في ظل وجود حكومتين متنافرتين في غزة والضفة الغربية.

واستبعد البسوس تشكيل أي حكومة فلسطينية حتى شهر أيار القادم، بسبب التنافرات السياسية الموجودة بين الطرفين والتدخلات الخارجية والضغوط من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

واستدرك: إذا حدث وتم الاتفاق على حكومة كلها من المستقلين، فستكون حكومة لا خلفية سياسية لها، وهدفها تسيير الأمور لحين إجراء الانتخابات، وإعادة إعمار قطاع غزة، وتعزيز السلم المجتمعي، وتوحيد مؤسسات السلطة.

ويتصور البسوس أن الانتخابات الفلسطينية ستكون «مشوهة» و«غير نزيهة»؛ كنتيجة طبيعية لاستمرار الانقسام في شطري الوطن لفترة طويلة، ما ترتب عليه تشكيل أجهزة أمنية ذات صبغة فصائلية بحتة، ولا علاقة لها بالمهنية.

أما عما نوه إليه نشوان فيما يخص عدم توافق الانتخابات مع مصلحة حركة «حماس» في الفترة الحالية، فيلفت البسوس إلى أن عملية ترشح قيادات «حماس» أمر صعب للغاية، في ظل استمرار ملاحقة الاحتلال لقيادات الحركة في الضفة الغربية.

لجنة الانتخابات المركزية

وانتقالاً إلى لجنة الانتخابات المركزية، التي نص قانون الانتخابات الصادر سنة ٢٠٠٥ على أنها الهيئة العليا التي تتولى إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتكون مسؤولة عن التحضير لها وتنظيمها، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها، فإنها تأسست في شهر تشرين الأول من العام ٢٠٠٢ بموجب قانون الانتخابات العامة لسنة ١٩٩٥، على اعتبار أن اللجنة مؤسسة دائمة تتمتع بشخصية اعتبارية، واستقلال إداري ومالي.

مدير وحدة المشاريع في لجنة الانتخابات المركزية، ومسؤول الإعلام فيها، فريد طعم الله، يؤكد على أن الحكم في فلسطين هو نظام رئاسي متطور لبرلماني، حيث ينص القانون الفلسطيني في المادة (٥) منه على أن «نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني».

طعم الله بين أن اللجنة تتألف من تسعة أعضاء، بمن فيهم الرئيس والأمين العام، ويتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية –حسب المادة ١٩ من قانون الانتخابات– لولاية تمتد لأربعة أعوام، من بين القضاة وكبار الأكاديميين والمحامين ذوي الخبرة، والمشهود لهم بنزاهتهم وحيادهم السياسي، حيث حدد القانون في المادة ٢٠ منه الشروط الواجب توفرها في من يتم تعيينهم لعضوية اللجنة.

أما فيما يتعلق باستعدادات لجنة الانتخابات المركزية لأي انتخابات قادمة، فإن طعم الله يقول: من الطبيعي أن نملك الجاهزية لإجراء الانتخابات في أي وقت يصدر فيه الرئيس عباس مرسوماً رئاسياً يكلفنا بالتجهيز للانتخابات. وفيما يتعلق بتسجيل الناخبين، فإننا نقوم بين فينة وأخرى بعمل تحديث لسجل الناخبين الفلسطينيين، بحيث نكون جاهزين لأي مرسوم من هذا النوع.

عراقيل .. تبدأ من القدس

وبخصوص المعوقات التي قد تواجهها اللجنة أثناء عملها، وتحول دون إنجاز عملية انتخابية حرة، يشير طعم الله إلى الممارسات التي تفرضها السلطات الإسرائيلية أمام الفلسطينيين، بما في ذلك القيود التي تفرضها على حرية الحركة في الضفة الغربية، وجدار الفصل العنصري الذي يعطل حركة المواصلات بين المناطق المختلفة، الأمر الذي يحدث بالفعل عند تحديث سجل الانتخاب بين فينة وأخرى.

طعم الله يبين أن للانتخابات في القدس المحتلة معوقات كبرى، يقع في مقدمتها: إغلاق مراكز تسجيل الناخبين، اعتقال الموظفين، فرض منع التجول، متطرقاً لموضوع إشراك الأسرى في الانتخابات ترشيحاً وتصويتاً، الذي طالبت اللجنة سلطات الاحتلال الإسرائيلي به؛ عبر السماح لطواقمها بالوصول للمعتقلات، ووضع صناديق اقتراع داخلها، أو إجراء هذه الترتيبات بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

وكشف عن رفض الاحتلال لذلك جملة وتفصيلاً، على الرغم من أن القانون الفلسطيني يسمح للأسرى بهذا الأمر، منوهاً إلى وجود محاولات للترشح في الانتخابات الفلسطينية عبر توكيل الآخرين.

كما يشدد طعم الله على صعوبة إجراء الانتخابات في ظل أي خلاف أو عقبة داخلية بين «حماس» و«فتح»، قائلاً: التجهيزات للانتخابات لن تبدأ إلا بعد صدور مرسوم رئاسي، وبصراحة حتى اللحظة لا حس ولا خبر وصلنا عن هذا الأمر.

الرئيس و«التشريعي» .. وتساؤلات عن الشرعية

المفوض العام المنتخب للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان– ديوان المظالم الدكتور أحمد حرب، يزيد الفكرة وضوحاً فيعلق: لا أحد من هذا الشعب يعرف أين وصلت خُطى المصالحة، وحتى ما يعلن عن وجود لقاءات ومؤتمرات لا أرى له انعكاساً حقيقياً على أرض الواقع، إنه أسلوب سياسي نمطي وشعاراتي مسكن يدغدغ عواطف الناس أحياناً ثم يعودون لاكتئابهم.

ولا يلحظ حرب أي نوايا حقيقة قد توصل لإنهاء الانقسام، الذي هو بالأساس سياسي بحت، معتقداً أن هناك قضايا إستراتيجية يجب أن تعالج أولاً، وهي: تمثيل الفصائل في منظمة التحرير، وإصلاحها، وإعادة النظر في برنامجها السياسي، وبخاصة أنه لم يعد لها أي تأثير على أرض الواقع منذ توقيع اتفاقية أوسلو.

ويتساءل حرب عما إذا كانت «حماس» كقوة منازعة وفصيل كبير ستقبل بتغيير برنامجها السياسي لتنسجم مع برنامج جديد يشمل الجميع، مشدداً على أن تشكيل أي حكومة انتقالية في ظل غياب ذاك البرنامج لن يكون إلا تقاسماً للكراسي.

حرب الذي يؤكد على غياب الشرعية القانونية للرئيس عباس و«التشريعي» الحالي، يرفض أي محاولات يقوم بها أي طرف في سبيل إضفاء الشرعية على وجوده، ويرى أن «الحكومة التي تقهر السياسات الإسرائيلية، وتمتلك الشرعية الحقيقية، تأتي بعد الاتفاق على برنامج المنظمة الجديد، ثم تشكيل الحكومة الانتقالية، ثم الانتخابات التي يتعهد جميع الفصائل باحترامها».

حرب لم يقلل من قيمة التوافق السياسي الذي تم بالقاهرة على نسب القوائم، والدوائر، معتبراً أنه «يجب ألا يعدو كونه اقتراحاً تعيد لجنة الانتخابات، ومحكمة قضايا الانتخابات، النظر فيه، ودراسته، بحيث يستند أي رفض أو قبول على مصالح الناس، لا على المصالح الحزبية».

ويؤمن حرب بأن من الصعب الحكم على نتائج الانتخابات القادمة، فلكل عملية انتخابية ديناميكيتها الخاصة، لافتاً إلى احتمال التأثر بالمتغيرات الدولية والإقليمية التي باتت تشهد صعود الإخوان المسلمين إلى سدة الحكم.

ويثير التساؤلات عن الجهة التي ستمسك بزمام الأمن فيما لو شكلت الحكومة وظل الوضع الحالي على ما هو عليه، مؤكداً على دور محكمة قضايا الانتخابات – التي تنصب من مجلس القضاء الأعلى، ثم يصادق عليها الرئيس، وتتولى مهمة البت السريع في أي انتهاك أو تزوير، بالاستناد إلى قانون الانتخابات– في الدفاع عن نزاهة الانتخابات المرتقبة.

في السياق ذاته، يعتبر حرب أن لا حاجة لإجراء أي استفتاء يتعلق بعملية المصالحة، قائلاً: لم ألاحظ أصلاً وجود نصوص قانونية تنظم عملية الاستفتاء في القانون الفلسطيني .. وهو يحدث عندما يصدر الرئيس مرسوماً ويحوله إلى لجنة الانتخابات لتتابع مجريات العملية الاستفتائية ككل.

كما يفترض حرب أن وثيقة الأسرى (وثيقة الوفاق الوطني) التي صرح الرئيس عباس بأنه سيجرى الاستفتاء عليها أكثر من مرة، في إطار مناورة سياسية بين الجهات المتخاصمة، كانت لتكون موضوعاً للاستفتاء فيما لو لم يوقع اتفاق القاهرة، مفترضاً أن النتيجة هي الأساس المنطقي لانطلاق جلسات الحوار.

وأياً كانت الأحداث التي تخبئها جعبة المستقبل، فإن من الجدير بالفلسطينيين أن يمتلكوا الشجاعة لإعادة التفكير في الوضع الحالي، والنظر جدياً إلى الماضي بكل تفاصيله، على أمل أن يختاروا من يستطيع أن يمسك بزمام القضية ويقود أصحابها إلى بر الأمان.

السلطة الفلسطينية .. أعباءُ السياسة في الاقتصاد والمال

غازي بني عودة

السياسة والوظيفة، عبءُ السلطة الفلسطينية الأول والأهم، ومسبب أزماتها المتلاحقة التي ما تلبث أن تختفي حلقة منها حتى تطفو على السطح أخرى. السلطة أسيرة ظروف النشأة، والاتفاقات التي تقيدها، وبالطبع أسيرة مسؤولياتها حيال مواطنيها، ما يجعل أعباءها وأزماتها مزمنة.

أزمة المال والاقتصاد، جزء من السياسة وترجمتها على الأرض. لا حل ولا فكاك منها دون حل سياسي يقوم على استقلالية حقيقية للفلسطينيين. دون هذا، فإن ما يمكن القيام به لا يتعدى إدارة أزمة، وتحسين شروط تحت سقف معروف، قد تنجح السلطة فيها حيناً وتفشل أحياناً.

أحد تجليات هذه الحالة تكشفه وتظهره مسألة التوظيف. حتى عهد قريب، وفي ظل وفرة المساعدات، كان البعض يرى التوظيف ملجأً لعلاج مشاكل البطالة والعمل ومعيشة الناس، لكن ما لبث أن أصبح توفير رواتب هؤلاء الموظفين هَم وهاجس السلطة والحكومة الأبرز. لقد أصبح الحلُ مُشكلة!!

هكذا أصبحت أوجه الإنفاق الفلسطيني العام تعبر عن جوهر هذه المشكلة. فرواتب الموظفين تبتلع معظم المال العام الذي يتم صرفه.

أوجه الصرف العام والترشيد

ينوه المفوض العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، الدكتور عزمي الشعيبي، إلى خلل شديد في أبواب ومعدلات الصرف التي تبتلع الموازنات الفلسطينية، ما يفرض إصلاحاً بنيوياً لحل الإشكالية القائمة، التي لا يمكن التغلب عليها جذرياً، من خلال ترشيد النفقات فقط، على الرغم من أهميته.

وحسب الشعيبي، فإن الرواتب، لاسيما ما يذهب منها للموظفين العسكريين، هي التي تبتلع الجزء الأكبر من المال، فـ«معظم الرواتب تذهب للأمن، حيث أننا نتحدث عن نحو ١٠٠ ألف موظف مدني، ونحو ٧٠ ألف موظف عسكري».

ويقول: سياسة الترشيد يجب أن تشمل المجالات الأساسية، فنحن لا نحتاج أكثر من ٤٠ ألف عسكري، ما يعني أننا عملياً بحاجة لنصف الرقم الحالي تقريباً (البالغ ٧٠ ألفاً)، وهذا يعني أن القسم المتبقي هم أناس لا يعملون، أو يمكن تصنيفهم ضمن البطالة المقنعة في الجهاز الأمني الفلسطيني (علماً أن هناك تخصصات معينة غائبة أو تحتاجها الأجهزة).

ويرى أن الأهم يكمن في «التوجه نحو خفض الرواتب التي تبتلع ١٨٠٠ مليون دولار، وإعادة النظر في التحويلات (ما يذهب لصناديق التقاعد والمساعدات الاجتماعية وغيرها) البالغة ٨٦٠ مليوناً، وكذلك معالجة صافي الإقراض (ما تسدده السلطة من فواتير كهرباء وماء وغيرها .. مما يدفع بلا أي مبرر حقيقي)، والذي تبلغ فاتورته نحو ٢٢٠ مليوناً، علما أنها كانت ضعف هذا الرقم قبل عام».

ويستطرد الشعيبي: إننا مهما اختصرنا في ترشيد النفقات الجارية (المقدرة بنصف مليار دولار)، فإن الأمر لن يتجاوز في حدوده القصوى ١٠٠– ١٥٠ مليوناً يمكن اختصارها من هذا البند حال اتبعنا سياسة شاملة ومشددة بهذا الشأن.

وتكشف هذه الأرقام محدودية ما يمكن توفيره من هذا البند على الرغم من أهميته من الناحية المالية (بالنسبة لسلطة محدودة الموارد والدخل) أولاً، وكذلك من ناحية تأكيد المصداقية في تبني سياسات محاربة مظاهر التسيب والفساد والخلل وتكريس الصورة الإيجابية التي قد تكون أهم من المال الذي سيتم توفيره في هذا الميدان.

العجز ومصادر التغطية

وإلى جانب تضخم أعداد الموظفين في بعض المجالات (كما الأمن)، فإن تفريخ مزيد من المؤسسات والهيئات الرسمية لم يتوقف (أصبح لدينا ٧٠ مؤسسة غير وزارية)، ما يترتب عليه مزيد من الأعباء، وبخاصة أن بعض هذه المؤسسات استحدث كبدائل لأخرى قائمة دون أن يتم التخلص منها.

ويرى الشعيبي أن «الأمر يحتاج إلى سياسة شاملة لإعادة النظر في الرواتب، وإعادة هيكلة مؤسسات السلطة، وإلغاء بعضها، ودمج أخرى كي تصبح السلطة أكثر رشاقة».

وينوه إلى أن «حدود الأزمة المالية (العجز) التي يجري الحديث عنها تتراوح ما بين ٣٥٠ و٥٠٠ مليون دولار كي لا نعاني أزمة. وحل هذه المشكلة يمكن أن يتم بالطبع عبر بوابتي زيادة الإيرادات أو خفض النفقات أو كليهما».

وفي إشارة منه إلى فرص تغطية هذا العجز من مصادر محلية، يلفت الشعيبي إلى تقرير «أمان» الذي خلص إلى أن حجم الأموال المتهربة من الضريبة بلغ العام الماضي نحو ٨٠٠ مليون دولار، ما يعني أن تحسين الجباية كفيل بسد العجز القائم دون اللجوء لمساعدات خارجية!

ويقول: هنا يمكن القول إنه لا يجوز أن يدفع صاحب المحل العادي الضريبة مثلا، في حين يتهرب، أو لا يدفعها، بائع العقارات أو سمسار الأراضي، حيث كان هناك لُبس وفهم خاطئ للقانون. كانت هناك شرائح قادرة ومطالبة بالدفع وتتهرب من ذلك.

ويؤكد الشعيبي على «ضرورة أن يُحددَ سقف الحد الأعلى أو الأدنى للرواتب، فلا يعقل أن يتقاضى البعض في مؤسسات حكومية ١٠ – ١٥ ألف دولار (من المال العام) وآخرون يتقاضون ١٥٠٠ شيكل»!

ويرى أنه «دون توفر الإرادة السياسية للفصائل الفلسطينية التي يتعاظم دورها في ظل غياب البرلمان، فإنه لا يمكن إجراء الإصلاح الجذري»، مؤكداً على وجوب إعادة النظر في نظام التقاعد القائم والرواتب إلى جانب إعادة الهيكلة وتحسين عملية الجباية.

سبب الأزمة .. أساس الأعباء

ويصف الخبير الاقتصادي والمالي الدكتور نصر عبد الكريم، الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية بأنها «مزمنة، وموروث متأصل، وجزء من أزمتها السياسية، وهي تظهر على السطح حسب التطورات السياسية».

ويعزو عبد الكريم هذه الأزمة إلى عنصرين، «أولهما اتفاقية باريس الاقتصادية التي أعطت إسرائيل صلاحية الجباية عن المستوردات الفلسطينية وتحويلها للسلطة، الأمر الذي منحها (إسرائيل) مفتاحاً أساسياً للضغط على السلطة. أما العنصر الثاني، فهو المساعدات الخارجية التي تستخدم هي الأخرى كورقة ضغط سياسي ضد السلطة».

ويوضح أن «إنفاق السلطة بدأ العام ٢٠٠٠ يرتفع بوتائر عالية، وأصبح ثلاثة أضعاف الإيرادات التي كانت تبلغ نحو ١ر٢ مليار دولار، ما خلق فجوة كبيرة كانت تغطى من المساعدات، علماً أن هذه المساعدات كانت تصل إلى نحو ١ر٥ مليار دولار خلال الفترة الممتدة ما بين الأعوام ٢٠٠٧ –٢٠١٠».

وينوه إلى أن «هذا الحال جعل السلطة رهينة ضغوط إسرائيل والدول المانحة، التي عادة ما تسارع للتلويح بوقف المساعدات أو وقف تحويل المستحقات المالية الفلسطينية المالية لابتزاز السلطة سياسياً».

ويقول: ارتهان السلطة هذا وتعميقه جعلها في وضع أكثر صعوبة، لذا فإن إسرائيل والعديد من دول العالم، يرفعون لها أحياناً البطاقة البرتقالية، وأحياناً الحمراء عند المنعطفات أو حسب التطورات السياسية.

ويؤكد عبد الكريم أن «الأزمة هي جزء من أزمة سياسية. ستحل الأزمة الاقتصادية المالية حين تحل الأزمة السياسية، فعندما تُحل وتُسيطر السلطة على المعابر والموانئ، فإنها ستتحرر من الضغوط، لذا يجب أولاً أن تحل الأزمة السياسية كي تحل الأزمة الاقتصادية، ودون ذلك سيبقى هاجس نهاية الشهر سيفاً مسلطاً على السلطة المُطالبة بأن تراجع مواقفها بناء على ذلك».

حل أم إدارة أزمة؟

ويلفت عبد الكريم إلى أننا «نستطيع إدارة الأزمة بشكل أفضل مما هو قائم»، موضحاً أن ذلك «يمكن أن يتم عبر اتّباع وممارسة أسس إدارة مالية حكيمة، وعبر عملية ترشيد وإعادة تصويب وتقشف تستهدف جوانب الإنفاق الزائد، والبهرجة، ورواتب الموظفين الذين لا يعملون (وهم عدد ليس بالقليل وذوو مناصب وظيفية متقدمة) دون أن يتم المساس بالفئات الأقل حظاً».

ويشدد على أهمية «إعادة النظر في النظام الضريبي القائم على الاستيراد من الخارج»، نظراً لما ترتب عليه من آثار على القطاعات الإنتاجية التي تأثرت سلباً، والتعامل مع الاقتصاد كساحة مواجهة لتعزيز صمود الناس.

الإنفاق والخروج من المأزق

بدوره، يقول أستاذ الاقتصاد في جامعة النجاح الوطنية الدكتور نافذ أبو بكر: ببساطة، فإن مواردنا محدودة وغير مستدامة، وكل ما نستطيع توفيره من إيرادات داخلية في الوقت الراهن يتراوح بين ٢٠– ٢٥٪ (وهذا تتم جبايته من الضفة دون غزة بسبب الأوضاع القائمة) ومن غير الممكن زيادتها إلى ٥٠٪ كما يرى البعض.

وينوه أبو بكر إلى أن ٦٠– ٧٠٪ من محركات العملية الاقتصادية تعتمد على الإنفاق الحكومي، «وهذا أمر غير معقول في ظل وجود مثل هذه الهيكلية الاقتصادية».

ويوضح أنه «مع بداية قيام السلطة كانت المساعدات محدودة، وبعد الاجتياحات زادت هذه المساعدات، وأقامت السلطة مؤسساتها على أساس الوفرة والبهرجة، وذهبت للتوظيف الواسع، لذا فإننا أوجدنا أعباء فوق كل قدراتنا وإمكاناتنا، الأمر الذي انكشف حين بدأ مفعول المال السياسي يظهر بعد أن قطعنا شوطاً بات من الصعب التراجع عنه أو التحلل منه (أن نسرح من وظفناهم مثلاً أو أن نغلق ما أنشأنا من مؤسسات) على الرغم من أن موضوع الترشيد ومحاربة مظاهر الفساد المسؤولة عن جزء من المشكلة والأعباء أمر مطلوب، وممكن بالطبع».

ويقول: بلغة أخرى، فإننا خلقنا أعباء يصعب الخروج منها. الجميع يعرف ويقر أن خلق هذه الأوضاع لم يكن ضرورياً في حينه، لكنها أصبحت واقعاً يصعب الخروج منها أو إلغاؤه الآن».

اتفاقية باريس الاقتصادية

ويلفت أبو بكر إلى ما يجري الحديث عنه بشأن ضريبة الدخل، ويقول بشأن محدودية المساهمة التي قد تترتب على ذلك «حين نتحدث عن ضريبة الدخل، فإن الأمر يدور حول ١٢٠ مليوناً يمكن جبايتها في السنة، وهذا الرقم لا يغطي فاتورة رواتب شهر واحد».

لهذا كله، برأيه، فإن «الحل سياسي بامتياز، علينا أن نتخلص بداية من اتفاقية باريس الاقتصادية، لا أن نفتحها ونتفاوض على تعديلها، بل أن نتخلص منها».

وينوه إلى حجم الإجحاف الذي ترتب على هذه الاتفاقية، وعلى الرغم من ذلك لم تلتزم إسرائيل ببنودها، ويقول: انظر على سبيل المثال لمسألتي العمال والاستيراد. كان يفترض وفق الاتفاقية أن تستوعب إسرائيل ٢٣٠ ألف عامل فلسطيني، وهذا أمر توقف، والجميع يعلم ماذا يشكل ذلك اقتصادياً. أما بخصوص الاستيراد، فتكفي الإشارة فقط إلى استيرادنا الوقود بصورة مباشرة، لاسيما أننا نستورد من إسرائيل ما قيمته ٤ مليارات دولار، نصفها من السلع الإسرائيلية، والباقي تقوم هي باستيراده ونشتريه من خلالها»!

ويعتبر أبو بكر أن «الموضوع ببساطة سياسي مالي اقتصادي، وليس مجرد عملية ترشيد أو تفكير بتقليص هنا أو هناك قد يمس الفئات الضعيفة أساساً».

الاحتكارات ومساهمتها المحدودة

ويؤكد على محدودية مساهمة القطاع الخاص، لاسيما الشركات الاحتكارية والكبرى التي منحتها السلطة امتيازات كبيرة، في تحمل الأعباء، وضرورة إعادة النظر في هذا الجانب لناحية رفع معدلات الضريبة التي تدفعها بما يتلاءم وما تجنيه من أرباح.

ويرى أبو بكر أن «هذه المجموعة من الشركات يجب أن تسهم بقسط أعلى في العبء المالي من خلال اعتماد أكثر من شريحة ضريبية»، لافتاً إلى أن «ما تتم جبايته من ضريبة (١٥٪) محدود ومتدن بالنسبة لما تجنيه هذه الشركات، كما أنه أقل بكثير مما هو مُعمول به في الدول المجاورة».

ومن وجهة نظر أبو بكر، «يكمن الحل في ثلاثة أوجه، أولها سياسي، والثاني مالي اقتصادي يقوم على العمل لإلزام العرب بتحمل جزء من المسؤولية، والثالث مرتبط بعملية الإصلاح والترشيد الداخلي في الإنفاق الزائد على مظاهر البهرجة دون المساس بالفئات الضعيفة».

صندوق الاستثمار

وبينما يجري تسليط الأضواء بشدة على مسائل ترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات من خلال تحسين جباية الضرائب وتعديل الشرائح الضريبية، أو فرض ضرائب جديدة، فإن قلة فقط يلتفتون إلى ما يمكن أن تسهم به الأموال العامة التي يجري استثمارها من خلال صندوق الاستثمار الذي أنشئ لهذه الغاية.

ويفترض أن تشكل استثمارات المال العام التي تتم من خلال صندوق الاستثمار الفلسطيني مصدراً آخر لزيادة الإيرادات الوطنية، لاسيما أن الحديث يدور عن استثمارات بمئات ملايين الدولارات.

ويثار العديد من الأسئلة بشأن الصندوق، وبخاصة فيما يتعلق بغياب آليات الرقابة الناجعة على أدائه (لاسيما في ظل غياب البرلمان)، وأوجه توظيفه ما يستثمر من مال عام، وجدوى ذلك للاقتصاد الوطني والمواطن، وما يتحقق من هذه العملية.

وبدأ صندوق الاستثمار الفلسطيني العمل العام ٢٠٠٣ عقب تحويل وتجميع الأصول التي تديرها السلطة.

وحسب ما ورد على صفحة الصندوق الإلكترونية، فإنه (الصندوق) ينفذ برنامجاً استثمارياً يتجاوز ٤ مليارات دولار خلال السنوات الخمس المقبلة.

وتتوزع استثمارات الصندوق على قطاعات عدة، بدءاً من العقارات ومشاريع الإسكان، مروراً بالاتصالات والسياحة والإعلام، وانتهاء بأسواق المال التي أنشئت لها شركة متخصصة (شركة الخزانة) لإدارة محافظه في أسواق المال العربية والأجنبية، علماً أن ما استثمره في هذا المجال بلغ نهاية العام الماضي ١١١ مليون دولار.

وأنشأ الصندوق الذي يعمل بالشراكة مع القطاع الخاص في ميادين عدة، مجموعة من الشركات لإدارة استثماراته، منها «مجموعة عمار» (ذراع الصندوق في القطاع العقاري)، وقد أسست برأسمال قدره ١٤٠ مليون دولار، وأنيط بها تنفيذ برنامج عقاري قيمته مليارا دولار. وتتبع «عمار» شركة «الريحان»، مطورة ضاحيتي الريحان والجنان.

ومن الشركات الأخرى التي أنشأها الصندوق، شركة تطوير البحر الميت والأغوار. ومما هو مدرج على جدول مشاريعه، إنشاء مدينة سياحية مع شركاء محليين ودوليين على مسافة ٧ كم من شاطئ البحر الميت كلفتها تبلغ ١ر٢ مليار دولار.

ويرى أبو بكر أنه يتوجب على صندوق الاستثمار أن يعمل أولاً على استعادة الأموال الفلسطينية كافة إلى الوطن، وأن يستثمرها محلياً في مجالات تنموية وبعيداً عن مشاريع البهرجة.

خلال طاولة مستديرة لمناقشة إشكاليات ومعوقات انتقال السلطة بعد انتخابات ٢٠٠٦

دعوات لتغيير النظام السياسي إلى نظام برلماني يُخضع السلطات كافةً لمساءلة «التشريعي»

أدار الحوار: أحمد فراج

أجمع متحدثون من ذوي الخبرة في العمل البرلماني، على أهمية تغيير النظام السياسي الفلسطيني الراهن، ليصبح نظاماً برلمانياً تخضع السلطات فيه كافةً لمساءلة المجلس التشريعي، بما في ذلك خضوع الأجهزة الأمنية، ضمن تشكيلة لمجلس أمن قومي، لمساءلة الحكومة والبرلمان.

وأكد المتحدثون خلال حوار على شكل طاولة مستديرة نظمتها دورية «آفاق برلمانية» التي تصدرها المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية؛ مواطن في مقر المؤسسة بمدينة رام الله، يوم الخامس من كانون الأول الجاري، لمناقشة الإشكاليات التي صاحبت أو أعاقت انتقال السلطة، في ضوء تجربة انتخابات العام ٢٠٠٦، على أن وجود مواد فضفاضة في القانون جعل البعض يستخدمها كنقاط قوة لصالحه، لاسيما بعد الاصطفاف السياسي الذي صاحب وترتب على نتائج الانتخابات التشريعية الأخيرة وفوز حركة «حماس» فيها.

ورأوا أن ما أفرزته حالة الانقسام السياسي والجغرافي قوضت مسيرة تطور النظام السياسي خلال السنوات الماضية، وجعلت من مؤسستي الرئاسة والحكومة تدخلان أحياناً في أزمة تناقض، حيث يسعى كل منهما إلى الإمساك بخيوط القوة للسيطرة فترة أطول على الحكم.

وشددوا على أن جل القرارات التي صدرت عن الرئيس محمود عباس بصفتها قرارات صدرت بقوة القانون، يجب مراجعتها والمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي في أول جلسة له حتى تصبح نافذةً، فإما أن يقبلها المجلس وإما يرفضها، بالإضافة إلى عدم قانونية ما أقدمت عليه حركة «حماس» بعد اعتقال نوابها باعتماد التوكيلات من النواب الأسرى لعقد جلسات يتم فيها اتخاذ قرارات ومناقشة مشاريع قوانين، في مخالفة واضحة للقانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وأكد المتحدثون على أن الحل فيما يتعلق بالوضع الفلسطيني الراهن يكمن في إنجاز مصالحة قائمة على التفاهم على أولوية المشاركة والتعددية السياسية، دون سيطرة وهيمنة أي طرف على مؤسسات السلطة وتقويض عملها، أو استحداث القوانين واتخاذ القرارات التي تمكنه من الإمساك بزمام الأمور على حساب فصائل العمل الوطني الأخرى، وهو أمر من شأنه نفي دورها وإقصاؤها وخلق أزمة في نظام الحكم ومؤسساته.

وفيما يتعلق بمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، أكد المتحدثون على أن سيادة القانون تشكل شرطاً أساسياً من شروط بناء المجتمع الحديث وتنظيم العلاقة بين مؤسساته، فالبديل لسيادة القانون هو إما الاستبداد وإما الفوضى الاجتماعية الشاملة.

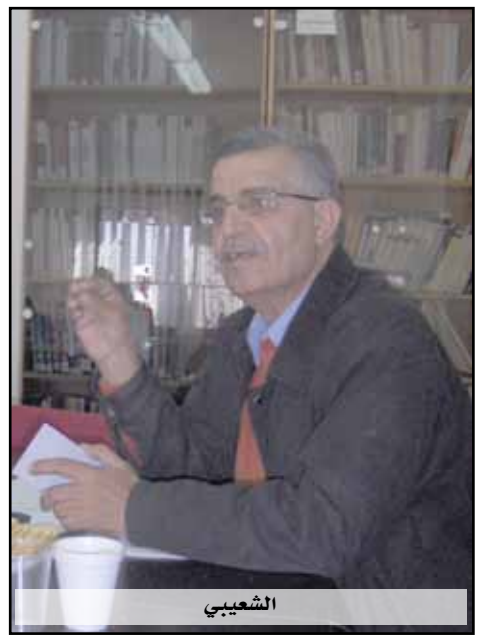
ونوّهوا إلى أن الهدف من وراء عملية التشريع في المجتمع هو حماية حقوق المواطنين والحريات، وهي عملية تندرج ضمن صلاحيات المجلس التشريعي المعطل بفعل عوامل داخلية وخارجية عدة، أهمها الاستقطاب الثنائي بين حركتي «فتح» و«حماس»، وحالة الانقسام، وممارسات الاحتلال.

وشارك في جلسة الحوار كل من النائب عن كتلة «فتح» البرلمانية سحر القواسمي، والنائب عن كتلة «التغيير والإصلاح» التابعة لحركة «حماس» أيمن دراغمة، والنائب عن كتلة «الشهيد أبو علي مصطفى» التابعة للجبهة الشعبية خالدة جرار، والنائب عن كتلة «البديل»، عضو المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية، قيس عبد الكريم «أبو ليلى»، والمفوض العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – «أمان»، النائب في المجلس التشريعي الأول، الدكتور عزمي الشعيبي.

المجلس التشريعي الأول

واستهل حوار الطاولة المستديرة بالإشكالات المتعلقة بتشكيل هيئة رئاسة المجلس التشريعي ولجانه المختلفة، واستحداث لجنة شؤون المجلس، حيث قال الشعيبي: إن النظام الداخلي في المجلس التشريعي هو من حيث المبدأ الإطار المرجعي

يتبع ←


الشعيبي

الذي ينظم عمل مؤسسات أو دوائر عمل المجلس التشريعي، وبشكل خاص بالنسبة للنواب، من حيث هيئة الرئاسة واللجان، وكذلك توزيع المناصب، وهذا جزء موجود في النظام الداخلي، والجزء الآخر جاء من خلال التجربة القديمة للمجلس التشريعي بما أرساه من تقاليد عمل برلمانية.

وأضاف: من حيث النظام الداخلي، يشير إلى أنه يجب أن تنتخب من أعضاء المجلس هيئة رئاسة في جلسة يتم تنظيمها لهذه الغاية. فالجلسة الأولى للافتتاح ويدعو لها رئيس السلطة، والجلسة ما بعد افتتاح المجلس يديرها أكبر وأصغر الأعضاء، ثم بعد ذلك يتم انتخاب رئاسة المجلس بالتصويت المباشر للنواب، والنظام صمت أو توقف عند هذه النقطة. وبطبيعة الحال، فإن التقاليد التي مورست في سياق العمل خلال السنوات الماضية حتى الدورة الأخيرة للمجلس، استمرت سارية كل عام ويعاد الانتخاب سنوياً وفق ذلك. وجرت العادة أن يؤخذ في الاعتبار في اختيار رئاسة المجلس التوزيع بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا تقليد أصبح سائداً في معظم السنوات الماضية تقريباً، وكان يؤخذ بالحسبان أيضاً حق المعارضة في أن تحافظ بصورة أو بأخرى على مكانتها، ومن ثم يؤخذ بالاعتبار موضوع المسيحيين، فعلى مدى سنوات عدة كان يحترم أن يكون أحد من المسيحيين في هيئة رئاسة المجلس.

وتابع الشعيبي: المجلس التشريعي الأول كان مكوناً بالأصل من لون واحد طاغٍ عليه، ولذلك لم تكن هناك إشكالية كبيرة وصراع بين كتل برلمانية داخل أروقة المجلس، ولكن كان هناك صراع في إطار اللون الواحد. ففي العام الأول، كان هناك تنافس شديد بين من كان يؤيد الحزب المسيطر، وهو حركة «فتح»، وآخرين يؤيدون الراحل الدكتور حيدر عبد الشافي، وفي مواجهة ذلك كان يحدث فيما بعد تنافس في مستوى ما مع الرئيس الراحل ياسر عرفات بشأن تحديد وتوزيع المناصب، فقد لعب الرئيس عرفات دوراً مهماً مثلاً في إعادة انتخاب رئيس المجلس في مواجهة منافسه، وهما من التنظيم واللون السياسي الواحد نفسه، ولكن العلاقة مع عرفات كانت هي العامل الرئيسي في الانتخاب.

وقال: لم تكن هناك في المجلس الأول كتل برلمانية بالمعنى الحقيقي، ولكن كانت هناك مجموعات تشكلت على أرض الواقع، وكان يراعى دورها باستمرار في توزيع ما يعرف بالمعارضة الداخلية في المجلس، وهي معارضة تشكلت من داخل المجلس، وكانت تحصل على الأقل على ثلاث لجان، بل وكانت تعطى لفترات طويلة لجان أساسية، منها لجنة حقوق الإنسان التي كانت من نصيب المعارضة باستمرار، واللجنة الثانية هي لجنة الموازنة، إضافة إلى اللجنة السياسية. وفي بعض السنوات، حصلت المعارضة على اللجنتين الأخيرتين، وكان الرئيس عرفات يضطر دائماً عند زيارة الوفود من الخارج لدعوة المعارضة لحضور الاجتماع، وكذلك أن يرافق رئيس المجلس التشريعي غالباً أحد من المعارضة أثناء الزيارات للجهات الخارجية.

وأضاف: كان مأخوذاً بالحسبان أن هناك معارضة داخلية في المجلس، وكان يراعي وجودها في كثير من التشكيلات، وكان هذا واضحاً عندما تشكلت ما يعرف بلجنة شؤون المجلس، فقد جرت في سياق الممارسة العملية مراعاة كل من المرأة والمعارضة، أي أنه كان يتم احترام ذلك في سياق التطبيق العملي.

المواد «الفضفاضة» في القانون استخدمت لتعميق الاصطفاف السياسي بعد الانتخابات

المجلس الحالي

وفيما يتعلق بالوضع الراهن للمجلس التشريعي بعد فوز «حماس» في الانتخابات وهيمنتها على هيئة رئاسة المجلس، قال الشعيبي: عند تشخيص الوضع الراهن للمجلس، يلاحظ أن الانتخابات الأخيرة جرت في ظروف سبقتها حالة اصطفاف شديدة قبل الانتخابات، أي أن الاصطفاف جرى في نهاية الدورة الأخيرة للمجلس السابق، وهذا أظهر التنافس القوي على تولي السلطة. ومن المفهوم أن من سينتصر سيتولى السلطة، ومن يخسر سيتحول إلى معارضة، وهذه هي الفكرة التي جعلت أحد الطرفين يأخذ قرارات كثيرة في نهاية دورة المجلس التشريعي السابق، ولكن عندما جرت الانتخابات اعتقد الطرف الثاني أنه بفوزه في الانتخابات حصل على السلطة، وانتخب رئاسة للمجلس بالكامل من اللون السياسي نفسه، ولم يراعِ، بصورة أو بأخرى، أن قيادة المجلس يجب أن تمثل كل الأحزاب والكتل القوائم البرلمانية، وليس فقط من حصل على الأغلبية في الانتخابات وسيطر على المجلس.

وأضاف: فيما يتعلق برئاسة المجلس، فإن المبدأ العام هو أن رئاسة المجلس كما ورد في القانون الأساسي بمثابة الناطق باسم المجلس، فعند الدخول في التفاصيل، يلاحظ أن دور رئيس المجلس التشريعي هو النطق باسم المجلس أو التعبير عنه ككل، ولم يعطه القانون دور رئيس الأغلبية، وهذا كان واضحاً في جميع اللوائح الداخلية، أي أنه أعطاه دوراً كبيراً، وهذا يعني أنه يُمثل كل المجلس التشريعي، ويوقع باسمه، ويتكلم باسم المجلس، بل وكان رئيس المجلس يذهب لأي لقاء في إطار الرئاسة باعتباره يمثل المجلس، وكان يحمل رسائل قرارات المجلس، ولم يكن يحمل فقط قرارات الأغلبية في المجلس، التي هي من لون وتنظيم واحد، ويعبر عن آراء كل من هم في المجلس على اختلاف أطيافهم السياسية.

وتطرق الشعيبي إلى مهام رئيس المجلس وصلاحياته، قائلاً: كان هناك مفهوم سائد بأن رئيس المجلس التشريعي هو رئيس لكل المجلس، ولكن الصيغة التي جرى فيها انتخاب رئاسة المجلس برزت بعد الانتخابات الأخيرة وفوز حركة «حماس»، وفي ضوء ما سبقها من بيئة صراع على السلطة.

وأضاف: أعتقد أن الصراع على السلطة وتولي زمام الأمور، بدأ منذ انتخاب رئاسة المجلس الأخير، وهذا أوضح أن لكل لون اتجاهاً معيناً، وكل طرف كان يُريد أن يُمسك بكل عناصر السلطة التي يمكن أن يحصل عليها ضمن ما يعتقد أن القانون شرّعه له، وإقصاء الطرف الآخر، وهذا في طبيعة الحال يُخالف القانون الأساسي.

وأوضح أنه «لم يحدث خلال دورات المجلس التشريعي السابق أن جرى استثناء أحد، سواء أكان من المعارضة التي برزت من اللون الواحد نفسه، أم أحد النواب، فالجميع كان يُمثل في هيئة رئاسة المجلس، وهذا ما جرى إرساؤه من تقاليد رفضتها حركة «حماس» عند فوزها بالانتخابات، ولذلك شكلت هيئة رئاسة المجلس من لون واحد وتجاهلت ما كان يتم في السابق، وأيضاً الكتل البرلمانية الأخرى».

تعديل النظام الداخلي للمجلس

وفي تناوله لطبيعة عمل اللجان وتشكيل هيئة رئاسة المجلس بعد الانتخابات الأخيرة، اعتبر قيس عبد الكريم «أبو ليلى» أن «الكتل الصغيرة في المجلس قدمت مسودة لنظام داخلي جديد منذ اللحظات الأولى للانتخابات، ولكنها لم تحل إلى أية لجنة، ولم تتم مناقشتها على الإطلاق، وهذا واحد من الأسباب التي جعلت اللون الواحد يزيد في سيطرته، مضيفاً: إن المجلس التشريعي الحالي يفتقر إلى مرجعية داخلية كافية تساعده على أن يتحرر من أسر الصراع على السلطة والانقسام والتنافس الداخلي».

رئيس «التشريعي» بمثابة رئيس للمجلس كله وليس رئيساً للأغلبية

واستعرض «أبو ليلى» الثغرات الموجودة في النظام الداخلي للمجلس، قائلاً: بشكل عام، ليس هناك أي إشارة إلى الكتل البرلمانية في النظام الداخلي للمجلس، باستثناء الحق في تشكيلها،

«أبو ليلى»

ولا توجد للكتل حقوق وواجبات أو صلاحيات، فالنظام الداخلي يتجاهل دور الكتل البرلمانية، وحتى في موضوع سحب الثقة، يتحدث عن عدد معين من النواب، ولا يشير إلى الكتل البرلمانية.

وتابع: كما أنه فيما يتعلق بموضوع الأولويات والتصويت على الاقتراحات، لا يشير إلى أفضليات خاصة للكتل، سواء أكانت صغيرة أم كبيرة.

وحول ما أوجدته حركة «حماس» في المجلس التشريعي الحالي بعد فوزها في الانتخابات، قال: في المجلس التشريعي الحالي كان هناك مسعى لاحتكار رئاسة المجلس، وهذا ما جرى بالفعل، فرئاسة المجلس تشكلت من لون سياسي واحد، وهذا مخالف لروحية العمل البرلماني، ولكن هذا استدرك جزئيا عندما جرى انتخاب اللجان، وتمثيل جميع الكتل والقوائم البرلمانية، وتقريباً كل القوائم استوعبت لدى انتخاب اللجان كرئاسة وكمقررين، وبالتالي تلقائياً في لجنة شؤون المجلس، التي تناط بها مهمات تنظيم عمل المجلس التشريعي، وأولوياته. ولكن في الواقع كان هذا شيئاً شكلياً؛ كون المجلس تعطل لأسباب عدة، كان أهمها اعتقال النواب، والتنافس الشديد بين الكتلتين الأكبر في المجلس، والانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وأعتقد أن حل هذه الإشكالية في المجلس، تم بتشكيل لجنة شؤون المجلس التي أضيفت إلى النظام الداخلي لاحقاً، وهي جاءت كوسيلة للتعويض عن الإشكالية التي يثيرها مكتب الرئاسة، بمعنى أن مكتب الرئاسة لا يتيح تمثيلاً نسبياً كاملاً لمجلس توجد فيه التعددية السياسية، وهذا الأمر عملياً يعني ضرورة أن يجمع المكتب الكتل البرلمانية، ويأخذ بالاعتبار المناطقية ما بين الضفة والقطاع.

وفيما يتعلق بالدور التي تقوم به لجنة شؤون المجلس، قال «أبو ليلى»: تمارس اللجنة الدور الذي تقوم به رئاسة المجلس، بمعنى أن معظم المهمات تقوم بها اللجنة، لذلك فإن واحداً من التعديلات التي تقدمنا بها هو توسيع رئاسة المجلس، بحيث تصبح هي لجنة شؤون المجلس، وتضم عدداً من نواب الرئيس لتمثل أطياف المجلس ككل، وهذا ما تعتمده إسرائيل بتمثيل كل التيارات، بما فيها التيارات العربية داخل الكنيست.

وتطرق إلى صلاحيات الكتل البرلمانية، قائلاً: يجب أيضاً تحديد صلاحيات الكتل، فعلى سبيل المثال نشأت لدينا إشكالية في المجلس التشريعي الجديد تتعلق بما يتلى من بيانات أمام المجلس باسم الكتل أو القوائم، التي يتعامل الرئيس

يتبع ←

معها حسب ما يريد، وكذلك فيما يتعلق بمشاريع القوانين والتعديلات عليها، فالعضو العادي والكتلة يتساويان تماماً في هذا الموضوع، وأنا مع أن يقدم العضو العادي مشاريع القوانين والتعديلات وغيره، مع أن يكون هناك شكل من أشكال التمييز، بما يسهل عمل المجلس ويعبر عن التيارات السياسية فعلياً وليس شكلياً.

«التشريعي» الثاني واختلاف وزن المعارضة

وفي حديثه عن ظروف تشكيل رئاسة المجلس والوضع الذي صاحب الانتخابات التشريعية الأخيرة، رأى النائب أيمن دراغمة أن «الظروف التي تم فيها إقرار القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي تختلف عن الظروف الناشئة ما بعد الانتخابات الأخيرة، من حيث وزن المعارضة وتشكيلة المجلس، ففي المجلس السابق كانت المعارضة موجودة، ولكن نسبتها قليلة، فالأغلبية كانت تمثل لوناً معيناً، وكأن أعضاء المجلس السابق لم يكن لديهم تصور بأن قوة سياسية بحجم حركة «حماس» يمكن أن تشارك بما يقود إلى شكل جديد يتسم بوجود حزبين في المجلس».

وقال: يجب أن تكون هناك مراجعات، وأن نجري دراسة مستفيضة لموضوع النظام الداخلي للمجلس، وموضوع القانون الأساسي، ومن البداية كان لدينا اتفاق بأن نعيد النظر به ونقيمه من جديد في المجلس الحالي.

وتابع دراغمة: الشيء الجيد هو موضوع العلاقة ما بين المجلس التشريعي والمجلس الوطني، وصلاحيات المجلس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني وصلاحيات المجلس الوطني، وهنا يجب أن تكون هناك نظرة شاملة للنظام السياسي ككل، لاسيما إذا كنا نُريد أن نكوّن نظاماً برلمانياً، وهذا الأمر بحاجة إلى دراسة وتوافق لنرى أين هي المصلحة الفلسطينية، ويجب أن يكون هناك حوار بمشاركة كافة القوى السياسية حول شكل النظام السياسي، ومهمات المجلس الوطني؛ كونه يمثل كل الشعب الفلسطيني في حين أن المجلس التشريعي يمثل الفلسطينيين في أراضي السلطة.

وبالنسبة لموضوع الكتل وحقوقها والمعارضة وتمثيلها في رئاسة المجلس، قال دراغمة: إن ذلك شيء مهم جداً، ولا بد من مشاركة أطياف العمل السياسي كافة، التي يجب أن تكون مشاركة في هيئة رئاسة مكتب المجلس. الآن نحن أمام مرحلة جديدة من العمل والشراكة السياسية، ونتمنى أن يحدث ذلك، وأن تجري مناقشة كافة المواضيع العالقة والمختلف عليها في إطار الحوار الوطني الشامل والشراكة السياسية الكاملة.

وفيما يتعلق بخطوة توكيلات النواب التي قامت بها حركة «حماس» في قطاع غزة، وعقدت على إثرها جلسات عدة اتخذت خلالها العديد من القرارات، قال دراغمة: إنها توكيلات غير قانونية، لكن كانت هناك حاجة منذ البداية، مع عقد أول جلسة للمجلس، لكي يتم حفظ حقوق النائب الأسير، وهناك من قدم مشروع قانون يتعلق بذلك، ومن الممكن أن الصبغة الحزبية لم تعطِ القانون حقه، وبخاصة أنه لم يكن هناك كثير من النواب المعتقلين حينذاك. الآن هناك حاجة ماسة لإيجاد ما يحفظ حق النائب الأسير، وهنا يجب أن نبتدع شيئاً قانونياً وليس شيئاً غير قانوني أو يناقض القانون. وهذا ما يدعنا نتطرق إلى قانونية الجلسات التي عُقدت في غزة وحسم التصويت فيها النواب من أصحاب التوكيلات. لا شك في أن هذه الأمور بحاجة إلى توافق وطني شامل، وبشكل عام فإن القانون ليس هو الحل لمشاكلنا الداخلية، وإنما الحل يكمن في التوافق.

التعددية السياسية داخل المجلس

بدورها، عقبت النائب سحر القواسمي على الظروف التي صاحبت تشكل المجلس التشريعي الثاني والصلاحيات والواجبات الخاصة بالكتل والقوائم البرلمانية، وسيطرة «حماس» على هيئة رئاسة المجلس، وقالت: لقد وضعنا في وثيقة إعلان الاستقلال أننا نريد دولة قائمة على التعددية السياسية، ويجب إعادة النظر بما هو موجود، والفكرة الأساسية هي كيف نحافظ على التعددية السياسية ما بعد الانتخابات، وبالأساس فإن الديمقراطية ليست فرز أصوات فقط، كما أن الحفاظ على التعددية السياسية بحاجة إلى توافق بين أطياف العمل الوطني كافة.

وأضافت القواسمي: المطلوب حالياً يتمحور حول كيفية المحافظة على التعددية السياسية، مثلاً كيف يمكن أن نوجد تحالفات داخل المجلس؟ ويمكن أن يكون الجميع ممثلاً في المجلس مع وجود تحالفات داخله.

وتابعت: يجب إيجاد تكتلات تؤدي إلى تشكل كتل جديدة، وأن تكون رئاسة المجلس ممثلة من جميع الكتل والقوائم البرلمانية، وأنا مع فكرة أن يكون النصاب هو الحد الأدنى لانعقاد الجلسات، وليس النصاب بما هو قائم الآن. وفعلياً، في نهاية الأمر، نعود للقول إن النظام القائم هو نظام شمولي، وهذا بحاجة إلى إعادة نظر، ويجب أن تكون هناك بنود قانونية واضحة وملزمة للجميع.

تعديل النظام السياسي

بدورها، استعرضت النائب خالدة جرار الإشكاليات التي نتجت بعد الانتخابات الأخيرة، واحتكار حركة «حماس» للقرار في المجلس التشريعي، وتشكيل هيئة رئاسة المجلس واللجان، وقالت: إن ما يحتاج إلى التعديل هو النظام السياسي الفلسطيني بشكل كامل، وأنا مع أن يكون النظام برلمانياً، وأن يكون نظام الانتخابات نسبياً بالكامل.

وأضافت فيما يتعلق بهيمنة «حماس» على هيئة رئاسة المجلس: أعتقد أن موضوع الهيمنة الواسعة سينتهي بتحويل النظام إلى برلماني، وهذا يجب أن يعكس نفسه على مختلف القوانين واللوائح السارية، ومن بينها النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وتابعت جرار: فيما يتعلق بتشكيل هيئة رئاسة المجلس، فقد تشكلت من لون سياسي واحد، ونحن مع أن تكون هيئة الرئاسة متعددة، فمن حصل على أعلى الأصوات، يجب أن يأخذ الرئاسة، ويليه من حصل على أقل منه، ونستمر في هذا المنحى بشكل تدريجي.

وقالت: فيما يتعلق بحقوق وصلاحيات الكتل البرلمانية والقوائم، هذا الأمر غير موجود في القانون، فالقانون يشير إلى أن ٥٪ من أعضاء المجلس بإمكانهم تشكيل كتلة، ولم ينص على حقوق أو صلاحيات، وهذا ما يستدعي القيام بتعديل النظام الداخلي للمجلس، بحيث يُلبي ما تنادي به الكتل.

وحول مدى قانونية نظام التوكيلات، قالت جرار: هو بالتأكيد غير قانوني، وهنا يجب علينا أن نطرح المشكلة، فمنذ البداية كان هناك تنبؤ بإمكانية إقدام قوات الاحتلال على ممارسة الاعتقال بحق النواب، وهذا كان يوجب علينا أن نوجد مشروع قانون يبحث في كيفية الحفاظ على حق النائب في النقاش والتداول وهو قيد الاعتقال، لذلك أنا مع إقرار قانون خاص بذلك.

صلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء

وتناولت جلسة الطاولة المستديرة علاقة الرئيس برئيس الوزراء وإمكانية تعديل القانون الأساسي لتحديد كيفية اختيار رئيس الوزراء، ومدى التزامه بمواقف يحددها الرئيس مسبقاً، وأيضاً ضمان إشراك الكتل البرلمانية في مشاورات اختيار رئيس الوزراء. وفي هذا الصدد، قالت جرار: من وجهة نظري، الحل لكل ذلك يكمن بشكل واضح في أن يكون النظام السياسي نظاماً برلمانياً وليس رئاسياً. وأنا مع الاقتراح القاضي بأن يجري التشاور فيما يتعلق باختيار رئيس الوزراء، لكي يحظى بموافقة البرلمان، فهو من يُقر ويُعطي الحكومة الثقة، ومن شأن ذلك أن يوجد شراكة سياسية، وشراكة في الحكم، نبتعد خلالها عند التنافس والتنافر ما بين أطياف العمل الوطني.

وتابعت: يمكن للرئيس أن يكلف من يُريد لرئاسة الحكومة بالتوافق، على أن يُعرض على المجلس التشريعي لنيل الثقة، لكن في النهاية يجب أن يتم الاختيار بالتشاور.

وفيما يتعلق بالنظام السياسي للسلطة الوطنية، قالت جرار: يجب العمل على تعديل القانون الأساسي، بحيث يكون نظاماً برلمانياً، وهذا يساعدنا على الخروج من الإشكاليات والتداخل القائم بين صلاحيات الرئيس والمجلس التشريعي، وكذلك رئيس الوزراء.

«التشريعي» الحالي يفتقر إلى مرجعية داخلية كافية تساعده على التحرر من الصراع على السلطة

مطلوب تعديل القانون الأساسي بشأن كيفية اختيار رئيس الوزراء ليقوم على أساس التشاور

جرار

وأردفت: إن عدم وضوح المادة (٤٣) من القانون الأساسي، سمح ببروز العديد من الإشكاليات، فالمادة تنص على أن الرئيس «يصدر قراراً بقانون»، وهذه المادة غير واضحة، ومن وجهة نظري أن من يُشرع هو المجلس التشريعي فقط، وعلى المجلس أن يرفض أو يصادق على القرارات التي أصدرها الرئيس بقوانين، وأيضاً ما صدر من قرارات عن كتلة «حماس» في المجلس التشريعي في غزة، وهذا في طبيعة الحال ما نتج عن حالة الانقسام والتشرذم التي أصابت النظام السياسي الفلسطيني.

فكرة الدستور الحامي للنظام السياسي

وفي حديثها عن علاقة الرئيس برئيس الوزراء، رأت القواسمي أن «علاقة الرئيس برئيس الوزراء تعتمد على ما هو شكل النظام السياسي القائم، وهل هو رئاسي، أم برلماني، أم مختلط. وفي الحالة الفلسطينية، يعد ما هو قائم نظاماً نصف رئاسي أو مختلطاً، وهو ما يشبه النظام السياسي في فرنسا، وهذا يعطي الصلاحية للرئيس بأن يكون هو الحافظ للدستور».

وقالت: أيضاً، هناك بعض الدول توجد لديها في الدستور «مواد مغلقة»، أي ممنوع فتحها، وذلك كي تحافظ على روحية النظام السياسي القائم، ويجب أن يكون هناك شيء حامٍ للدستور، فإما أن يكون الرئيس وإما أن تكون هُناك مواد مغلقة لا يمكن فتحها مهما كانت الجهة التي وصلت إلى البرلمان، وذلك للحفاظ على شكل النظام والدستور. ويعني هذا أن من يُريد الحكم والوصول إلى السلطة والمجلس التشريعي لا يمكنه تشريع ما يُريد، دون التشاور مع الأطياف الأخرى، أو أن يعمل على قلب ما هو موجود في الأنظمة من خلال سن وتعديل قوانين يمكن أن تمس، بشكل أساسي، روح القانون.

وخلصت القواسمي للتأكيد على أنه «يجب أن تكون لدينا مواد في الدستور حامية أو مغلقة، أو أن نقوم بالاعتماد على الرئيس لحمايتها، بحيث لا تستطيع أي كتلة تحصل على الأغلبية أن تغير روح النظام السياسي القائم».

وحول فكرة حماية الدستور، قال «أبو ليلى»: إن فكرة حماية الدستور في جميع الحالات خلقت مشاكل، بدءاً بتركيا مروراً بفرنسا. فأنت في هذه الحالة تكون في سلطة تحد من صلاحيات جميع السلطات، كما أنك غير محاسب إلا من قبل الشعب مرة كل ٤ سنوات.

ورأى أن «النظام السياسي يمر بأزمات حتى في دول مستقرة، ويمكن أن تُحل، ولكن فيما يتعلق

يتبع ←

القواسمي

بوضعنا الفلسطيني، نحن بحاجة إلى دستور أو نظام أساسي شديد الوضوح، ولسنا بحاجة إلى الاجتهاد أو التأويل لأنه يصبح مشكلة بحد ذاته، فالنظام السياسي الفلسطيني، لا هو نظام رئاسي أو نظام برلماني».

وحول العلاقة ما بين الرئيس ورئيس الوزراء، قال «أبو ليلى»: الرئيس يعين رئيس الوزراء، ويجب أن ينال ثقة المجلس التشريعي، وهناك أجهزة تنفيذية عديدة تابعة للرئيس. هكذا هو الحال في وضعنا الفلسطيني، لكن التطور غير الطبيعي هو نتاج الانقسام والتشويه الذي ساهم إلى حد كبير في بروز الأزمة، وانعدام السبل القانونية لحل هذه الأزمة بشكل عام.

تعديلات قانونية استجابة لضغوط خارجية

وفي تعقيبه حول طبيعة النظام القائم، وعلاقة الرئيس برئيس الوزراء، ودور المجلس التشريعي في منح رئيس الوزراء الثقة، قال دراغمة: إن بعض الدول التي يوجد بها نظام مختلط من الممكن أن تكون فيها رقابة حزبية فاعلة، ولهذا السبب يكون الرئيس ملتزماً بنصوص القانون وصلاحياته ضمن السلطة، وما أعنيه هو أنه يجب علينا العمل على فصل السلطات فعلياً على أرض الواقع، ونحن بحاجة إلى الوضوح في ذلك، ولدينا فرصة ضمن الحوار لوضع هذه النقاط على طاولة النقاش بشكل جدي.

من جانبه، قال الشعيبي: قبل العام ٢٠٠٣ كان لدينا من الناحية الواقعية نظام رئاسي كامل، وهو نظام شمولي، فالرئيس هو المرجع الوحيد، وبسبب وقوع إشكاليات داخلية وخارجية في إطار الصراع بين الرئيس الراحل ياسر عرفات والمجتمع الدولي، تحتمت علينا مراجعة الموضوع، والقيادة نفسها انقسمت بشأن هذا الموضوع، الذي جرى حله في المجلس التشريعي عبر إجراء نقاش حول ما يجب أن نأخذه من المجتمع الدولي مقابل ذلك في المرحلة المقبلة، بحيث صيغت كل التعديلات، وبعضها كان محدداً استجابة للضغوط الخارجية، وهنا جرت إضافة ثلاثة أحكام للقانون الأساسي، أولها أن الرئيس هو القائد الأعلى لقوات الأمن، وهذه كانت تفتح له مجالاً كي يُمسك بزمام الأمور الأمنية، ولكن قبل ذلك كان القانون يحدد للرئيس أن يمارس صلاحياته وفقاً للأحكام، لذلك أرى أن النظام صيغ كنظام برلماني، ولكن أضيفت إليه بعض الأحكام التي حرفته أو شوهته، وخلقت إشكالية فيما يخُص علاقة الرئيس بأجهزة الأمن.

وأضاف: إن النقطة الثانية التي أضيفت هي أن الرئيس يختار رئيس الوزراء، وهذا جعلنا نقوم بشطب أو تعديل المادة التي كانت تنص على أن الرئيس يتشاور مع الكتل البرلمانية لاختيار رئيس الوزراء، أي أن هذا الأمر تم شطبه.

وتابع: كما أضيفت نقطة ثالثة، وهي أن رئيس الوزراء والوزراء يساعدون الرئيس في مهامه، بمعنى أن كل الحكومة هي حكومة الرئيس، وأرى أن هذه المواد شوهت النظام السياسي الفلسطيني والقانون الأساسي، وأعتقد لو أن ذلك جرت صياغته في عهد الرئيس محمود عباس لما تمت إضافة هذه المواد الثلاث التي أدخلتنا في جدل واسع تخطيناه استجابةً للضغوط الخارجية التي مورست على النظام السياسي في عهد الرئيس عرفات، الذي وجد أن الخروج من المأزق يكمن في شطب وتعديل أحكام عدة من القانون الأساسي الفلسطيني ليتماشى مع ما هو مطلوب دولياً، ويمنح الرئيس أيضاً صلاحيات إضافية كانت جلها في الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي السابق عقب إعلان حركة «حماس» نيتها خوض الانتخابات التشريعية.

الأمن بمجمله بحاجة إلى إعادة صياغة في إطار تغيير النظام السياسي

وقال الشعيبي: الرئيس «أبو مازن» كان ضد أن نقوم بإضافة هذه المواد، ولكنها أضيفت كحل وسط.

وفيما يتعلق بتشكيل حكومة ذات صلاحيات، ولها العديد من الوزارات في ظل استمرار الاحتلال، قال الشعيبي: إن مفهوم وجود حكومة كهذه في ظل الاحتلال غير ممكن على الإطلاق، فهو أولاً غير متاح عملياً، ويجب أن يجري التفاهم بين كافة القوى وفصائل العمل الوطني على أن أية حكومة يجب أن تشكل كحكومة وحدة وطنية قائمة على أساس التمثيل النسبي الكامل في طبيعة الحال، وهذا يجب الاتفاق عليه قبل إجراء أي انتخابات مقبلة.

وحول فكرة حماية الدستور، رأى أن «الضوابط المطلوبة في هذا الجانب يجب ألا تعطي الرئيس صلاحيات حماية الدستور، أو إيجاد مواد مغلقة فيه، وما علينا فعله هو أن نضع مواد معينة يمكن أن لا يتم تعديلها إلا من خلال الاستفتاء عليها، أو أن لا تعدل إلا بوجود أصوات ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، ومن هنا يمكن ضبط بعض الأمور التي تصعب على أي حزب يصل إلى البرلمان بأغلبية إمكانية تعديل القوانين كما يريد، وأنا مع ضرورة أن يكون لدينا نظام برلماني».

في المقابل، قالت جرار: يجب أن تكون هناك ضمانات للمجتمع وضوابط حامية للمستقبل بشأن طبيعة النظام السياسي، وينبغي أن تكون هناك نسب عالية مؤيدة لدى إجراء استفتاء لتغيير أي مواد خاصة، منها مبدأ سيادة القانون، والعلمانية، والاستناد إلى قوانين مدنية، وأنا مع وضع ضوابط لأن تكون نسب الاستفتاء عالية جداً، وبخاصةً أننا شعب لا يزال يعيش تحت الاحتلال ووثيقة إعلان الاستقلال تحدثت عن بعض المحددات التي تنظم المجتمع الفلسطيني تحت الاحتلال، وأعتقد أنه يجب حمايتها لفترة، كونها تشكل الحماية للنسيج المجتمعي.

وعاد الشعيبي ليؤكد على أنه «يجب على الرئيس أن يتشاور مع رئيس الوزراء لتشكيل الحكومة، على أن تكون حكومة وحدة وطنية، تأتي في إطار توافق وطني كامل، لاسيما في ظل المرحلة الراهنة».

ووافقت القواسمي على رأي الشعيبي بشأن «ضرورة أن تكون هناك حكومة توافق وطني بتمثيل نسبي كامل، وتخرج من خلال التشاور بين القوى كافة».

العلاقة بين السلطة والمنظمة

وتناولت جلسة الطاولة المستديرة العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة، لاسيما العلاقة بين المجلسين الوطني والتشريعي، حيث قال دراغمة: يجب العمل على تغيير النظام القائم ليصبح برلمانياً، وذلك لتوضيح صلاحيات الرئيس والسلطة والمنظمة والمجلس التشريعي ككل.

وأكدت القواسمي على أنه «يجب إعادة كل القوانين إلى المجلس التشريعي، فالسلطة التنفيذية يجب أن تضع القوانين، ومن ثم تعود إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها، وأنا مع نظام مرحلي، أي ألا يكون لدينا نظام برلماني حالياً دون أن نستبعد في المستقبل إمكانية أن يكون لدينا نظام برلماني.

وتابعت: أنا مع أن يكون هناك نظام سياسي مرحلي حتى الخلاص من الاحتلال، كون الرئيس حالياً يمثل منظمة التحرير، ونحن ما زلنا في مرحلة التحرر، فالحديث عن نظام برلماني يكون بعد التحرر والوصول إلى الاستقلال الكامل.

وقالت جرار: فيما يتعلق بالتعارض بين صلاحيات المنظمة والسلطة، يحتاج ذلك إلى إعادة مراجعة وتعريف، فنحن ما زلنا نتمسك بمنظمة التحرير؛ كوننا حركة تحرر.

وحول مهام منظمة التحرير والوضع القائم فيما يتعلق بتعارض صلاحياتها مع السلطة الوطنية والحكومة، لاسيما صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، رأى الشعيبي أن «منظمة التحرير يجب أن تبقى تشرف على السفراء»، مضيفاً: كانت هناك إشكاليات كبيرة بين الحكومة والرئيس بشأن موضوع الصلاحيات الخاصة بتعيين السفراء بشكل خاص، وهذا يعود لكون القانون الأساسي لم يأخذ بالحسبان أنه سيأتي الرئيس «رئيس السلطة الوطنية» من لون سياسي معين، والحكومة من لون سياسي آخر، فأصبح هناك تعارض واضح في الصلاحيات لكل منهما، من حيث أصبح الرئيس وحزبه الممسك في السلطة يسعى إلى أن تبقى الصلاحيات كافة معه، وفي واقع الأمر، فإن الصلاحيات كانت منوطة بوزارة الشؤون الخارجية، بحيث كان الوزير، آنذاك، من حركة «حماس» التي قامت بتشكيل الحكومة.

ورأت جرار أنه «يجب الالتزام بالقانون الأساسي، لاسيما فيما يتعلق بتعيين السفراء مثلاً. واعتبرت أن «المهم على هذا الصعيد هو ضمان مصادقة المجلس التشريعي على رئيس الوزراء، وأيضاً المصادقة على الوظائف، لاسيما النائب العام وغيره.

دراغمة

التعيينات في الأمن والوظائف العليا

وقالت جرار: فيما يتعلق بالأمن، فإن التعارض الموجود في القانون الأساسي يتمثل بأن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وفي الوقت نفسه يوجد وزير للداخلية، وهنا يوجد تعارض في الصلاحيات، ومن وجهة نظري يجب أن يكون هناك مجلس أمن قومي يكون مسؤولاً عن الجانب الأمني، وعدم حصر الموضوع لدى الرئيس، لذلك أدعو لكي يكون هناك نظام برلماني، وفي هذه الحالة سيترأس مجلس الأمن القومي رئيس الوزراء.

وتابعت: الأمن بمجمله بحاجة إلى إعادة صياغة في إطار تغيير النظام السياسي، بحيث يكون لدينا نظام برلماني، على أن تعتمد إعادة الصياغة على صعيد الأمن على ما نحتاجه، ونحن لا نزال تحت الاحتلال. الآن لا أحد يعرف الأمن يتبع لمن، فعملياً الآن الرئيس يمسك بالجانب الأمني بشكل كامل.

وأردفت: يجب أن يتم تعيين قادة الأجهزة الأمنية في إطار مجلس الأمن القومي، وأن تكون الأجهزة كافة خاضعة للرقابة من قبل المجلس التشريعي.

واعتبر دراغمة أن «تغيير النظام السياسي إلى نظام برلماني يمكنه أن يعطي الحلول كافة، لاسيما فيما يتعلق بتعارض صلاحيات الرئيس مع رئيس الوزراء، أو فيما يتعلق بالجانب الأمني، أو السياسي، أو حتى الجانب التشريعي والتنفيذي، وما يتعلق بالتعيينات وأجهزة الأمن».

بدوره، قال الشعيبي: المجلس التشريعي ناقش القوانين التي تتعارض مع القانون الأساسي، واتّخذ قراراً بتعديلها جميعها، لكنها لم تقدم وأصبحت موضع خلاف، وأشير كمثال على ذلك أن المناصب المهمة تكون تابعة للحكومة، ولكن القرار يصدر من قبل الرئيس ليمنحها صفة رقابية.

وأضاف: فيما يتعلق بمسألة التعيينات في الوظائف العليا في الدولة، فإن الرئيس فقط له الحق بعدم الموافقة أو رد تعيين من لا ينطبق تعيينه ضمن ما هو موجود في القانون الأساسي، والتعيين لا يكون من قبل الرئيس، ولكن من قبل الحكومة، والقانون الأساسي يقول إن كل المؤسسات تكون مرتبطة بالحكومة.

وقالت القواسمي: لا يزال هناك تداخل كبير في الصلاحيات، والسبب في ذلك يعود إلى أنه لا يوجد نص في القانون واضح للوصف الوظيفي، وما هو مطلوب أولاً هو العمل على تحديد الوصف الوظيفي والصلاحيات المحددة له بشكل خاص.

إجماع على فصل المهام والصلاحيات في الرئاسة والتمثيل والتشريع

منظمة التحرير والسلطة .. علاقة شائكة أم تكامل في الأدوار؟

حسن جبر

تجددت في الآونة الأخيرة دعوات السياسيين والمثقفين والمتابعين للشأن الفلسطيني لتفعيل وتطوير منظمة التحرير الفلسطينية في إطار إعادة بناء مرجعيات النظام السياسي الفلسطيني، لاسيما في ظل الجدل حول مستقبل السلطة مع انسداد أفق العملية السياسية.

ويكاد يجمع أصحاب هذه الدعوة على منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الوطن المعنوي للشعب الفلسطيني في أماكن تواجده كافة، لافتين إلى أهمية ما تم مؤخراً من دعوة الفصائل للاجتماع وبحث إمكانية تشكيل الإطار القيادي المؤقت واجتماعه في ٢٢ كانون الأول الجاري، لبحث سبل وآليات تفعيل وإصلاح منظمة التحرير، باعتبارها أهم منجز للحركة الوطنية الفلسطينية المعاصرة.

ويشدد دعاة الإصلاح دائماً على أهمية الفصل بين السلطة الوطنية ومنظمة التحرير، وفك اشتباك العلاقة الملتبسة بين الطرفين، التي شملت كل المؤسسات والمهام في الجهتين، بما في ذلك مجال التشريع بين المجلسين الوطني والتشريعي.

إذن، كيف ترى القوى والفصائل والشخصيات الوطنية والسياسية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة راهناً ومستقبلاً؟ وما هي مقترحات الخروج من درب العلاقة الشائك بين الطرفين؟ وهل ما زالت هناك حاجة ليتم الجمع بين منصبي رئاسة السلطة الوطنية ومنظمة التحرير؟

هذه الأسئلة وغيرها وضعتها «آفاق برلمانية» أمام عدد من السياسيين والمفكرين والمحللين، ممن أجمعوا في إجاباتهم واقتراحاتهم على أهمية النهوض العاجل لإصلاح المنظمة والسلطة معاً في إطار إصلاح النظام السياسي الفلسطيني ليغدو أكثر قدرة على إنجاز المهام التحررية والوطنية الديمقراطية للشعب الفلسطيني.

الصفدي: امتعاض شديد في أوساط الجاليات

يقول طلعت الصفدي، عضو المكتب السياسي لحزب الشعب: منذ قيام السلطة على جزء من أرض الوطن بناء على اتفاقات أوسلو، جرى بشكل أو بآخر إلحاق منظمة التحرير بالسلطة الوطنية، الأمر الذي انعكس على دور المنظمة وأضعفها لتتحول السلطة في نهاية المطاف إلى بديل عن منظمة التحرير الفلسطينية، على الرغم من أن السلطة تعبر فقط عن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وأكد أن «مهمة السلطة الوطنية فقط معالجة القضايا والإشكالات الداخلية للشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع، إلا أن طغيان دورها على دور المنظمة أدى في نهاية الأمر إلى تراجع دور المنظمة في الشتات ولدى الجاليات الفلسطينية في الخارج، الذين نظروا إلى السلطة على أنها لا تلبي حاجاتهم وقضاياهم الوطنية».

وقال: لدى زيارة وفد من قيادة حزب الشعب إلى لبنان وسوريا مؤخراً، لمس امتعاضاً شديداً في أوساط اللاجئين الفلسطينيين من منظمة التحرير لعدم الاهتمام بقضاياهم، إلى جانب الشعور بأن لا دور لهم في السلطة الوطنية.

وأعرب الصفدي عن اعتقاده بأن «المنظمة لديها في الخارج مهام سياسية واجتماعية كبرى لا يمكن للسلطة أن تقوم بها، الأمر الذي يتطلب الفصل بين السلطة والمنظمة، وتوضيح مهام كل منهما حتى لا يفقد الشعب الفلسطيني في الخارج دوره في النضال السياسي لإحقاق الحقوق الوطنية المشروعة».

وقال: يجب الفصل بين السلطة والمنظمة وإيجاد حالة من التناغم بينهما، على اعتبار أن مهام التحرر الوطني لم تنجز بعد، الأمر الذي يجب أن يكون واضحاً لأن المنظمة يجب ألا تذوب.

أبو النجا: لا تداخل في المهام بين المنظمة والسلطة

غير أن إبراهيم أبو النجا، القيادي البارز في حركة «فتح»، يرى أنه «لم يكن هناك تداخل بين عمل المنظمة وعمل السلطة الوطنية»، لافتاً إلى أنه كان واضحاً منذ البداية أن السلطة تشكلت بقرار من المجلس المركزي الفلسطيني، وبحضور قادة العمل الوطني الفلسطيني.

وقال: كان معروفاً منذ البداية أن المنظمة مرجعية السلطة الوطنية وليست بديلاً عنها بأي حال من الأحوال، وكذلك الحال بين مؤسسات السلطة والمنظمة.

ولفت إلى أن «ولادة السلطة بقرار من منظمة التحرير جعل لها صلاحيات على حدود جغرافية معينة داخل الوطن بواسطة سلطات ثلاث؛ التشريعية والقضائية والتنفيذية».

واستعرض أبو النجا، الذي كان رئيساً للمجلس التشريعي في دورته الأولى، مسيرة عمل المجلس التشريعي والسلطة منذ إنشائها للتدليل على عدم وجود أي تداخل أو سلب لصلاحيات منظمة التحرير الفلسطينية.

وأكد أن «المنظمة كان لها دور، والسلطة الوطنية دور آخر، ولم تتدخل المنظمة في السلطة الوطنية إلا فيما يتعلق بصلاحياتها في التمديد للرئيس أو المجلس التشريعي».

وقال: لم يكن هناك مجال للاستقواء بالسلطة على المنظمة كما يشاع، على الرغم من أن الرئيس أصبح رئيساً للجنة التنفيذية.

ويرفض أبو النجا الدعوة إلى فصل منصب رئيس السلطة عن منصب رئيس المنظمة، قائلاً: إن ذلك لم يأت عليه أي تشريع فلسطيني، لافتاً إلى أن ذلك «قد يحدث إذا جرت انتخابات للمجلسين الوطني والتشريعي».

برهوم: رفضنا دوماً تداخل الصلاحيات

بدوره، أقر فوزي برهوم، الناطق باسم حركة «حماس» في بداية حديثه، بأن السلطة هي نتاج المنظمة وليست بديلاً عنها، مؤكداً أن «السلطة جهاز إداري لإدارة الشأن الفلسطيني في الضفة وغزة والقدس».

وقال: السلطة تعنى بحياة الناس والخدمات المطلوبة كأي حكومة لها مهام إدارية تنفيذية دون البت في قضايا رئيسية ومصيرية، على أن تكون المنظمة من يتولى رعاية الشأن الفلسطيني داخل الوطن وخارجه، وأن تكون الجهة التي تبت في كل القضايا الرئيسية من خلال ممثلياتها المنتشرة على المستويين الإقليمي والدولي.

ونوه برهوم إلى أهمية أن تجمع المنظمة كل مكونات الشعب الفلسطيني، عكس السلطة التي ليس من الضروري أن تتمثل فيها كل هذه المكونات.

وأضاف: للأسف، ما هو حاصل على الأرض أن المنظمة ضعفت وتلاشى دورها لصالح السلطة، التي صارت تبت وتقرر في كل شيء، الأمر الذي كان محل اعتراض وانتقاد من حركة «حماس».

واعتبر برهوم أن «السلطة يمكن أن تتغير نتيجة الانتخابات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إلا أن المنظمة لا تتغير نتيجة هذا الأمر»، منوهاً إلى ضرورة أن تخضع المنظمة لإصلاح يتم خلاله ضم الأحزاب والقوى الفلسطينية كافة.

وتحدث عن مخطط لإضعاف المنظمة وتقوية السلطة، مؤكداً أن «حركة «حماس» تدعو إلى إعادة القوة إلى المنظمة وإصلاحها وإعادة تأهيل مؤسساتها من خلال الانتخابات، وترتيب العلاقة بين المؤسسات المعنية بين السلطة والمنظمة، مثل المجلس التشريعي».

وقال: إن الانتخابات تعد الأساس الوحيد الذي يجب التوافق عليه للقيام بذلك، على أن يتم التوافق على آليات التنفيذ.

ومن ضمن آليات تنفيذ عملية الإصلاح، ينوه برهوم إلى «ضرورة فصل رئاسة السلطة عن رئاسة المنظمة»، متسائلاً: كيف يمكن مساءلة ومراقبة والإشراف على عمل السلطة الوطنية إذا كان رئيسها هو رئيس المنظمة؟!

«أبو ليلى»: علاقة تتراوح بين المد والجزر

من جانبه، يؤكد النائب قيس عبد الكريم «أبو ليلى»، نائب الأمين العام للجبهة الديمقراطية، أن «العلاقة بين المنظمة والسلطة تراوحت بين المد والجزر خلال السنوات الماضية، بسبب الأوهام المعلقة على اتفاقات أوسلو».

ونوه إلى أن «آمال أوسلو تبددت، الأمر الذي يعني أن

يتبع ←

تعود الأمور إلى نصابها الصحيح»، لافتاً إلى وجود إجماع فلسطيني على أن المنظمة هي المعنية بتمثيل المجتمع الفلسطيني، وأن تكون مرجعية السلطة الوطنية».

وأكد أن «المنظمة هي مرجعية السلطة، كما جاء في مقدمة النظام الأساسي للسلطة الوطنية».

ويعتقد «أبو ليلى» أن «غياب تحديد آليات العلاقة بين المنظمة والسلطة في القانون الأساسي كان جزءاً من الأزمة الفلسطينية الداخلية، الأمر الذي تفاقم عندما تقدمت قوى من خارج منظمة التحرير وحصلت على الأغلبية في الانتخابات».

ولفت إلى «أهمية إجراء تجديد ديمقراطي شامل لمؤسسات المنظمة والسلطة، الأمر الذي يعني انخراط الجميع في إطار المنظمة من خلال انتخابات حرة وشاملة للمجلس الوطني في الوطن، وحيث أمكن من مناطق في الشتات».

وتابع: كذلك المطلوب إجراء تجديد شامل في مؤسسات السلطة الوطنية وشرعيتها من خلال انتخابات في مؤسسات السلطة، بما يشمل الرئاسة والمجلس التشريعي.

وبشأن الفصل بين منصبي الرئاسة في كل من السلطة ومنظمة التحرير، قال «أبو ليلى»: يمكن النظر في هذه القضية مستقبلاً، معتبراً أن «ظروف الوضع الراهن تتطلب الجمع بين المنصبين في شخصية واحدة».

واستطرد: من ناحية قانونية، ليس هناك ما يحول دون الجمع بين المنصبين، وأرى ضرورة الآن الحفاظ على الوضع الراهن الذي يتم من خلاله الدمج بين الموقعين.

«المبادرة»: فصل منصب رئاسة المنظمة عن السلطة

ونوه الدكتور عائد ياغي، القيادي البارز في المبادرة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، إلى أن الأعوام الماضية شهدت تهميشاً لمنظمة التحرير لصالح السلطة الوطنية لدرجة أصبحت فيها المنظمة بنداً من البنود المالية في السلطة ويتم الصرف عليها.

وقال ياغي: بعد الانتخابات التشريعية الأخيرة وفوز حركة «حماس»، حاول الرئيس محمود عباس تعديل الأمر حتى يستقوي بالفصائل، إلا أن ذلك لم يتم، معرباً عن أمله في أن يتم تعديل الأمر بعد تطبيق اتفاق المصالحة واتخاذ خطوات عملية وجدية لإصلاح وتفعيل المنظمة لتصبح المرجعية والممثل الشرعي للشعب الفلسطيني.

وأكد على أهمية أن تكون السلطة جزءاً من منظمة التحرير وتخضع لقراراتها، لافتاً إلى أن «تهميش منظمة التحرير سابقاً كان هدفه تمرير اتفاقات أوسلو».

وشدد على أهمية فصل منصبي رئاسة السلطة عن رئاسة المنظمة، محذراً من أن «الوضع القائم حالياً غير صحي ويستلزم إعادة إصلاحه في أقرب فترة ممكنة».

ونوه إلى أن «أخذ نتائج انتخابات المجلس التشريعي الأخيرة في الاعتبار يشير إلى أن منظمة التحرير لا تمثل الآن نصف الشعب الفلسطيني بسبب عدم وجود المبادرة الوطنية وحركتي حماس والجهاد الإسلامي في إطارها».

وقال ياغي: هناك حركات وأحزاب هامشية ممثلة في منظمة التحرير على حساب أحزاب وقوى سياسية أفرزتها السنوات الأخيرة من العمل النضالي.

سمير عوض: صورة اللجنة التنفيذية كما هي ..

بدوره، قال الدكتور سمير عوض، أستاذ العلوم السياسية في جامعة بيرزيت، «إن العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة مرت بمراحل مختلفة، أولها كانت المنظمة هي الأم التي أنشأت السلطة بقرار من المجلس المركزي، حيث اعتمدت السلطة الوطنية على كادر منظمة التحرير الفلسطينية في الوطن المحتل»، مضيفاً: أما في المرحلة الثانية، فقد شهدت العلاقة بين المنظمة والسلطة تنافساً كانت فيه المنظمة معتمدة اعتماداً كبيراً على السلطة من ناحية مالية، وتركز عملها على العمل الدبلوماسي فقط، في حين تركزت الصلاحيات والنفوذ بيد السلطة الوطنية.

ونوه عوض إلى أن المرحلة الثالثة شهدت محاولة السلطة أن تكون بديلاً للمنظمة، الأمر الذي كان يمكن أن ينجح لو ساعدتها الحكومة الإسرائيلية.

واعتبر أن «الفترة الأخيرة تشهد حديثاً متزايداً عن إصلاح منظمة التحرير، دون وجود معالم واضحة لذلك»، وقال: لن يتم إصلاح المنظمة بسرعة، لأنها متكلسة ولم تتغير منذ سنوات، معرباً عن تخوفه من أن يكون إصلاح المنظمة صعباً.

وأضاف: لا بد أن يتم إصلاح المنظمة عبر المشاورات من خلال عقد جلسة للهيئة القيادية العليا (الإطار القيادي المؤقت) التي تضم كافة القوى والفصائل، والتي يجب أن تتولى مهمة إعادة صياغة وإنتاج ممثل الشعب.

ويميل عوض إلى المطالبة بفصل منصبي الرئاسة في السلطة والمنظمة، «إذا تم إصلاح شامل للمنظمة وجرت إعادة صياغتها لتضم الفصائل كافة».

المدلل: المنظمة أصبحت «نادياً فتحاوياً»

ويتفق المحلل السياسي الدكتور وليد المدلل مع الرأي القائل إن دور المنظمة تراجع لصالح السلطة، مؤكداً أن «عملية إحلال تمت لمؤسسات السلطة الوطنية بدلاً من مؤسسات مهمة لمنظمة التحرير الفلسطينية، ما أدى إلى فقدان المنظمة لقدرتها على التأثير لأن رئيس المنظمة هو رئيس السلطة، ما أدى إلى حدوث ازدواج».

وانتقد المدلل حركة «فتح»، «التي تفردت في منظمة التحرير، وحولتها إلى ما يشبه النادي الفتحاوي، وعملت على استدعاء المنظمة وقتما تريد عند اللزوم».

وقال: حركة «فتح» حولت المنظمة إلى ما يشبه الإطار الإضافي في السيارة، يتم استخدامه عند اللزوم وركنه جانباً عندما لا يلزم، ما ساهم في إضعاف المنظمة.

وتابع: السلطة كانت واقعة تحت سيطرة إسرائيل، وحين أضعفت السلطة منظمة التحرير قامت إسرائيل بإضعاف السلطة.

ونوه إلى «حيوية المطلب الداعي إلى إعادة النظر في منظمة التحرير في إطار جامع يضم كل من هو خارج منظمة التحرير من حركات إسلامية ووطنية، لتعود المنظمة إلى سيرتها الأولى كإطار لتحرير فلسطين وليس للتفاوض».

وأكد أن «تجميع السلطة في يد واحدة يعتبر مفسدة كبيرة تتنافى مع متطلبات الحكم الصالح»، داعياً إلى التوفيق بين عمل السلطة وعمل المنظمة، الأمر الذي يعني إبقاء عمل السلطة في الأراضي الفلسطينية حتى لا يحدث التشابك بين عملها وعمل المنظمة.

وقال: يجب تحديد الصلاحيات وفصلها والدفع بدماء جديدة إلى المنظمة التي توفى كثير من شخصياتها، أو أصبحت لا تمارس عملها.

ونوه المدلل إلى «وجود كثير من الطرق الإبداعية لإيجاد طريقة لتمثيل الفلسطينيين في الخارج ضمن المنظمة إن لم يتم إجراء الانتخابات، على أساس أن المجلس التشريعي يمثل الداخل»، لافتاً إلى أهمية توزيع الأدوار والمهام والصلاحيات.

سويلم: الأولوية لنظام سياسي مستقر

بدوره، يرى المحلل السياسي الدكتور عبد المجيد سويلم أن «أهم قضايا الإصلاح الآن تتمثل في ضرورة إعادة الاعتبار لدور المنظمة ووضع السلطة في الإطار الصحيح بعد أن لعبت دوراً أكبر بكثير من الدور المنوط بها على حساب المنظمة التي أصبح وجودها شكلياً».

وطالب سويلم بإعطاء الأولوية إلى إيجاد النظام السياسي الفلسطيني المستقر، والقائم على أساس تداول السلطة بناء على الانتخابات المستمرة بشكل دوري.

وقال: إذا وصلنا إلى بناء نظام سياسي فلسطيني، فإن كثيراً من الأمور سيتم تسويتها، وبخاصة دور المجلسين الوطني والتشريعي، والعلاقة بين مؤسسات السلطة والمنظمة الأخرى.

ودعا إلى «فصل رئاسة المنظمة عن رئاسة السلطة، وفك الصلاحيات والتداخل بينهما، على اعتبار أن رئيس المنظمة سيكون أكثر أهمية من رئيس السلطة الوطنية في اتجاه بناء علاقة واضحة وسليمة بينهما»، منوهاً إلى «أهمية ابتداع صيغ فيها من المرونة والدينامية ما يتيح تحقيق العلاقة المطلوبة».

وأكد على «أهمية أن يتم إدماج حركتي «حماس» والجهاد الإسلامي في منظمة التحرير بطريقة سلسة، وعلى أسس ديمقراطية تقوم على مبدأ الشراكة في المرحلة الانتقالية»، محذراً من إيجاد أي جسم بديل للمنظمة.

عوكل: المنظمة أبرز إنجازات الشعب الفلسطيني

وكان الكاتب والمحلل السياسي طلال عوكل أكد في ورقة عمل حول آليات تطوير وتفعيل منظمة التحرير الفلسطينية، على أهمية الاعتراف بوضوح بأن المنظمة كممثل شرعي وحيد والمرجعية العليا للشعب الفلسطيني، وإطار الائتلاف التوحيدي، لا تزال أبرز الإنجازات التي حققها نضال الشعب الفلسطيني، لافتاً إلى «إهمال مؤسساتها وإضعاف دورها، وتهميشها خلال مرحلة المراهنة على تحول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى دولة».

وقال عوكل: إن منظمة التحرير الفلسطينية ستظل العنوان الرئيسي للشعب الفلسطيني حتى لو أن الدولة الفلسطينية تحققت على أرض الواقع وفق ما يقيمه ميزان القوى، وما تنطوي عليه تلك الدولة من مواصفات ووظائف وممكنات، فمثل هذه الدولة لن تنجح في أن تكون دولة كل الشعب الفلسطيني بحساب وجود أكثر من نصف الشعب الفلسطيني خارج وطنه، وخارج الإطار الجيوسياسي لتلك الدولة.

ودعا إلى حسم مسألة الاعتراف بمكانة منظمة التحرير الفلسطينية من قبل اتجاهات العمل الوطني الفلسطيني وتياراته كافة، رافضاً «أن تخضع هذه المسألة للتكتيك السياسي، والتشكيك، أو المزاجية، والمسايرة المؤقتة التي تفرضها ظروف وعوامل مؤقتة».

وأضاف: إن النظرة للمنظمة ينبغي أن تتجاوز كل طريقة التفكير التي تتعاطى مع مؤسسات السلطة، أو مع القضايا الأخرى، التي تحتويها ورقة المصالحة الفلسطينية، لصالح رؤية إستراتيجية واثقة، وذلك لكونها مؤسسة وطنية ذات طبيعة وأبعاد ووظائف وأهداف إستراتيجية.

ونوه إلى ضرورة إشراك الجميع في الحوار حول تفعيل وتطوير المنظمة، داعياً إلى التأكيد على الطابع الديمقراطي وفق منظومة قانونية يتم الاتفاق عليها، وتكون ملزمة للجميع.

وحث عوكل على تحرير طاقة ودور الجماهير الفلسطينية في الشتات والمهاجر، مؤكداً أنه «لا يمكن القبول بإدماجهم وتوطينهم، أو القبول بمصادرة حقوقهم كفلسطينيين إزاء مؤسساتهم التمثيلية».

واعتبر أن «عملية إدماج الكل الفلسطيني في أطر منظمة التحرير الفلسطينية، ومهمة تطوير وتفعيل المنظمة، تستدعيان الانفتاح على كل جوانب عملها من حيث تطوير الميثاق، والهيكلية، والآليات، والدوائر، والسلك الدبلوماسي، واللوائح الداخلية والنظام المالي والإداري، وآليات اتخاذ القرار، والصلاحيات، بحيث تتخذ هذه العملية طابعاً وطنياً شاملاً، وبدون إقصاء، أو فئوية أو محاصصة، أو تهميش، وعلى أسس وطنية ديمقراطية حقيقية».

وطالب عوكل بالفصل الكامل بين المنظمة ومؤسساتها وبين السلطة ومؤسساتها، وتحديد آليات العلاقة بينهما، نحو إعادة الاعتبار للمنظمة ودورها باعتبارها المرجعية الوطنية والتمثيلية العليا للشعب الفلسطيني.

صافي: إصلاح على أساس الشراكة الحقيقية

وفي السياق ذاته، أكد الدكتور خالد محمد صافي، أستاذ تاريخ فلسطين الحديث والمعاصر المشارك في جامعة الأقصى، في ورقة عمل مماثلة، على أهمية إجراء عملية نقدية جريئة لأداء منظمة التحرير في الفترة السابقة سلباً وإيجاباً، «حيث تساعد هذه العملية –التي يجب ألا تكون جلداً للذات– في تحديد مكامن القوة والضعف في المكون والأداء».

ونوه صافي إلى أن «إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية يجب أن ينطلق من تشخيص سليم للواقع السياسي الفلسطيني القائم، بحيث يتم ضم فصائل جديدة لم يكن لها وجود وتمثيل في منظمة التحرير الفلسطينية. يجب أن يأخذ الإصلاح بعين الاعتبار الخريطة السياسية الفلسطينية القائمة والمستجدات الحادثة على قوة أو ضعف الفصائل شعبياً، وقوة حضورها وأدائها النضالي السياسي والعسكري. ونقصد هنا أن يكون إصلاحاً بنيوياً يتعلق بالمكونات».

وشدد صافي على أهمية أن يكون الإصلاح شاملاً للتنظيم الهيكلي والمؤسساتي، والميثاق، والبرنامج السياسي، والخطاب السياسي والإعلامي، لافتاً إلى أهمية أن يؤخذ بعين الاعتبار في عملية الإصلاح المستجدات السياسية القائمة على الساحة الفلسطينية، والتحديات المحلية والعربية والإقليمية والدولية.

ودعا إلى عدم تغليب المصالح الشخصية والحزبية على المصلحة الوطنية العليا، والابتعاد عن سياسات التفرد والاستفراد والهيمنة في القرار والسلطة، منوهاً إلى أن "عملية الإصلاح يجب أن تستند إلى مبدأ الشراكة الحقيقية وليس المحاصصة، وأن تضمن هذه العملية مشاركة كل الأطياف السياسية مشاركة فعلية حقيقية، وعدم انفراد الحركتين الكبيرتين ("فتح" و"حماس" بهذه العملية مع مشاركة جزئية للفصائل)".

وطالب بأن تقام عملية الإصلاح على أسس ديمقراطية، وأن يتم صنع القرار على أسس ديمقراطية بعيداً عن التهميش أو الاحتكار أو الإقصاء، مؤكداً أن ذلك "يتطلب بناء ثقافة مجتمعية وسياسية تقوم على تقبل الآخر، واحترام الرأي والرأي الآخر، وعدم الإدعاء باحتكار الحقيقة، أو احتكار الدين وتوظيفه، والابتعاد عن ثقافة التكفير والتخوين في التعامل مع الآخر".

المؤسسات الحكومية غير الوزارية ..

واقع قانوني غير منظم وفهم خاطئ للاستقلالية وخلل في الرقابة والمحاسبة

خليل الشيخ

واكب قيام السلطة الوطنية إنشاء مؤسسات عدة سميت بالمؤسسات الحكومية غير الوزارية ومؤسسات عامة، وهي توصف باعتبارها مؤسسات دولة، وقد أجمع مختصون في هذا المجال على أن تخبطاً واكب تأسيسها وتبعيتها والنصوص القانونية التي تنظم عملها، وغابت مرجعياتها القانونية أحياناً، ما تسبب في فهم خاطئ لاستقلاليتها، وأعاق وسائل الرقابة الإدارية والمالية على أدائها، وعرقل إلى حد ما مساءلتها ومحاسبتها.

ويتبين من خلال آراء مختصين وسياسيين التقتهم «آفاق برلمانية» أن واقع هذه المؤسسات تشوبه جوانب خلل وضبابية في بعض المجالات، أنتجت إشكالات قانونية تمثلت في غياب الوضوح في أسسها ومرجعياتها القانونية، فضلاً عن إشكالات تتعلق بإنشاء هذه المؤسسات وتبعيتها ومساءلتها واستقلالية عمل الأجهزة الرقابية العليا وعلاقة القوانين الناظمة لعملها بأحكام القانون الأساسي.

قصور في تحديد المرجعيات ومفهوم الاستقلالية

في هذا الصدد، يقول بلال البرغوثي، المستشار القانوني للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» في رام الله: هناك إشكالات عملية تمثلت في التخبط الواضح الذي وقعت به السلطة الوطنية عند إنشائها تلك المؤسسات، وغياب الفهم السليم لمصطلح الاستقلالية المالية والإدارية، واعتقاد تلك المؤسسات أن هذا الاستقلال يجعلها بمنأى عن الرقابة على عملها وتصرفها، واتساع هذا الاعتقاد الخاطئ ليشمل الجهات العليا التي من المفترض أن تشرف على تلك المؤسسات وتراقب عملها.

وأوضح البرغوثي في حديث لـ»آفاق برلمانية»، أن «هناك عدداً كبيراً من المؤسسات العامة نشأت قبل صدور القانون الأساسي المعدل، لذلك لا بد من مراجعة القوانين الناظمة لعمل هذه المؤسسات حتى تنسجم مع مضمون القانون الأساسي وروحه، بحيث لا تقع في دائرة التعارض مع أحكام النصوص القانونية، بالإضافة إلى ضرورة مراجعة القوانين التي صدرت بعد تعديل القانون الأساسي لتنسجم ومضمون القواعد الدستورية الواردة فيه».

وأضاف: الوضع القانوني للمؤسسات العامة في فلسطين تأثر من حيث النشأة والتبعية والتنظيم بثلاث مراحل بعد إنشاء السلطة الوطنية، بدأت منذ سيطرة الرئيس على الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، مروراً بإنشاء المجلس التشريعي، وانتهاء بصدور القانون الأساسي وتعديلاته التي نقلت الكثير من الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للرئيس إلى مجلس الوزراء.

من جانب آخر، وفيما يتعلق بأنواع المؤسسات غير الوزارية وفقاً للقانون الأساسي المعدل، نوّه البرغوثي إلى أن هناك ثلاثة أنواع هي: مؤسسات تتبع مجلس الوزراء، وأخرى تتبع نظاماً خاصاً رسمه القانون الأساسي، كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وسلطة النقد، ومؤسسات دولة كما هو الحال في مجلس القضاء الأعلى.

وقال: في ضوء هذا الإطار الدستوري بين نظام عام وآخر خاص، فالأصل أن تكون صلاحية إنشاء المؤسسات العامة وإلغائها وتعيين رؤسائها، وبالتالي تبعيتها وصلاحية الإشراف عليها والرقابة على أدائها، لمجلس الوزراء، باستثناء ما ورد بشأنه نص خاص في القانون الأساسي.

وتطرق البرغوثي إلى المعوقات التي تواجه عمل المؤسسات العامة، موضحاً أن "أول هذه المعيقات غياب المرجعية القانونية الواضحة، وتتمثل في تعارض مرجعيات الكثير منها مع القانون الأساسي، حيث نجد أن غالبية هذه المؤسسات تتعارض من حيث النشأة والتبعية والتنظيم مع المادة (٦٩) من هذا القانون، حيث يتبع البعض منها مجلس الوزراء، فيما تتبع مؤسسات أخرى مؤسسة الرئاسة دون أن ينصّ على ذلك القانون الأساسي".

يشار إلى أن المادة (٦٩) من القانون الأساسي المتعلقة باختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء في بندها التاسع، تنصّ على ما يلي:

إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

التعيينات ومرجعية الكادر البشري

ونوه البرغوثي إلى انعدام المرجعية القانونية لبعض المؤسسات العامة، حيث لم ينشر القرار المتعلق بإنشاء بعضها، على الرغم من أنه تم تخصيص موازنات مستقلة لها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية، وهناك مؤسسات أخرى أنشئت بقرار رئاسي لم يتضمن أية أحكام متعلقة بنظم هذه المؤسسات.

وتابع: كذلك من ضمن المعوقات عدم وضوح المرجعية القانونية والإدارية بالنسبة للكادر البشري العامل فيها، حيث لا توجد أي معايير واضحة بالنسبة لتبعية هذا الكادر، ويندرج ضمن هذه الإشكالية مسألة تعيين رؤساء تلك المؤسسات وموظفي الفئات العليا، التي غالباً ما تكون بموجب مراسيم رئاسية مستندة إلى قانون الخدمة المدنية.

وأردف: ثاني هذه المعيقات هو غياب الفهم السليم لمفهوم الاستقلال المالي والإداري، وهو من أهم العوامل التي أثرت سلباً على حسن أداء المؤسسات غير الوزارية من حيث مداه ومضمونه.

وعلى هذا الصعيد، رأى البرغوثي أن "مفهوم الاستقلالية المالية والإدارية، ومفهوم الرقابة هما مفهومان متناقضان ومتعارضان ينفي أحدهما الآخر، وما عزز هذا الفهم الخاطئ أنه امتد ليشمل الجهات التي يفترض لها أن تمارس دوراً رقابياً على عمل تلك المؤسسات".

وقال: من جانب آخر، فإن الخلل آنف الذكر فيما يتعلق بالمرجعية القانونية، وبخاصة لجهة تبعية تلك المؤسسات إلى رئاسة السلطة، التي تخرج وفقاً للنظام القانوني والسياسي الفلسطيني عن رقابة الأجهزة الحكومية، أمن غطاء لتلك المؤسسات لتحتجب وراءه من أية رقابة تمارس عليها بدعوى أنها تقيد من استقلاليتها.

وتابع البرغوثي: من أجل توضيح المعنى السليم لمفهوم الاستقلالية المالية والإدارية الذي يجب أن تتمتع به المؤسسات العامة، لا بد من الموازنة بينه وبين مفهوم الرقابة، وتحديد مداهما وتأثير كل منهما على الآخر، ولذلك يتوجب التعريف بالاستقلالية المالية والإدارية ومن ثم التعرض لمفهوم الرقابة وخصوصيته في الأنظمة اللامركزية التي تقوم عليها فكرة المؤسسة العامة.

وأكد في سياق حديثه، "ضرورة أن تستقل المؤسسات الرقابية مالياً وإدارياً لكي تحقق التوازن المطلوب من عملها، حيث يجب أن تكون لها مواردها المالية الذاتية استناداً إلى مقتضيات الاستقلال المالي، فالمؤسسات العامة التي تعجز عن تحقيق توازنها المالي تضطر إلى طلب المعونات الحكومية لتغطية عجزها، الأمر الذي يهدد استقلالها".

المجلس التشريعي والدور الرقابي

بدوره، قال الدكتور فيصل أبو شهلا، عضو المجلس التشريعي عن حركة "فتح": على الرغم من الإشكالات القانونية التي تواكب إنشاء هذه المؤسسات وطبيعة عملها، فإنها تخضع لكامل المساءلة والمحاسبة من قبل المجلس التشريعي، مؤكداً أن القانون الأساسي ضمن بأن تخضع جميع المؤسسات العامة والمؤسسات غير الوزارية لمساءلة ومحاسبة على أدائها من قبل أعضاء المجلس.

ونوه إلى أن "ديوان الرقابة الإدارية العليا عكف على رفع تقاريره إلى المجلس التشريعي بصرف النظر عن الوضع القائم نتيجة للانقسام وتعطل عمل المجلس منذ سنوات عدة".

وأكد أبو شهلا في حديثه لـ»آفاق برلمانية»، أنه «مهما بلغت تبعية هذه المؤسسات لمؤسسة الرئاسة أو مجلس الوزراء، أو غيبت الرؤية الواضحة في النظم القانونية التي تعمل وفقها، فإنها يجب أن تخضع لمساءلة المجلس التشريعي الذي من المفترض أن يعيد النظر في طبيعة القوانين التي تنظم عملها».

وأكد أن "بعض هذه المؤسسات التي تعتبر كمؤسسات دولة، ومنها على سبيل المثال ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وسلطة النقد، يجب أن تستمر في عملها بوصفها مهمة لتقديم خدمات للجمهور، ويجب أن تتمتع باستقلالية تامة. أما البعض الآخر منها، فيجب إعادة النظر في استمرار عمله أو على الأقل مراجعة هذه التجربة التي نشأت مع قيام السلطة الوطنية، وإعداد دراسات حوله لتحديد إيجابيات عمله وسلبياته"، مؤكداً "أهمية تقديم أوراق عمل ومقترحات لإصدار قرارات وتشريعات عليا وفقاً لحاجة الجمهور، وتطبيقاً لبنود القانون الأساسي، واستجابة للمرحلة الراهنة والبرنامج الحكومي".

من جهة أخرى، أوضح أبو شهلا أن "المؤسسات غير الوزارية التي تم إلحاقها بمؤسسة الرئاسة بمراسيم رئاسية لتكون تحت إشراف الرئيس محمود عباس عقب حالة الانقسام، أو بسبب عدم تعاون الأطراف الدولية معها، تحتاج لمراجعة في أدائها".

واعتبر أن "المادة رقم (٤٣) من القانون الأساسي تخول الرئيس اتخاذ قرارات تأخذ وضعية القوانين كبديل عن المجلس التشريعي، وهي تعكس تجربة فريدة مرت بها الحالة الفلسطينية في العمل الديمقراطي، ويجب إعادة دراستها وتقييمها، وهذا لن يكون إلا من خلال المسؤولية الملقاة على عاتق المجلس التشريعي".

يشار إلى أن المادة (٤٣) تنصّ على ما يلي: "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".

وقال أبو شهلا: يجب الإسراع في انعقاد المجلس التشريعي لمراجعة كافة القوانين المتعلقة بعمل المؤسسات غير الوزارية، وكذلك القرارات التي صدرت عن مؤسسة الرئاسة لتكون قوانين في ظل غياب عمل "التشريعي"، مؤكداً أن الرئيس سيقوم فور انعقاد أول جلسة للمجلس بعرض كافة القرارات والمراسيم الرئاسية عليه لمراجعتها.

ورأى أنه "لا توجد مشكلة حقيقية فيما يتعلق باستقلالية عمل الأجهزة الرقابية العليا، مثل ديوان الرقابة وهيئة الكسب ومكافحة الفساد، في حال تبعيتها مالياً وإدارياً للسلطة التنفيذية".

واقع غير منظم

من جانبها، رأت المستشارة القانونية وفاء حمايل، الباحثة في مجال قانونية المؤسسات العامة والمؤسسات غير الوزارية، أن الواقع القانوني للمؤسسات غير الوزارية غير منظم حتى اللحظة، لأسباب عدة، من أهمها أن عدداً كبيراً منها أُنشئ قبل تعديل القانون الأساسي، وبالتالي ظل الوضع القانوني لهذه المؤسسات لا ينسجم مع الأحكام الواردة في المادة (٦٨) من القانون الأساسي، التي تعطي مجلس الوزراء صلاحية إنشاء المؤسسات وتنظيم عملها.

وقالت حمايل في حديث لـ»آفاق برلمانية»، «إن هناك فراغاً قانونياً في واقع عمل هذه المؤسسات وسبل إنشائها، وهناك عدد آخر منها أنشئ قبل قيام السلطة الوطنية».

وأضافت: الواقع القانوني غير المنظم لعمل المؤسسات العامة والمؤسسات غير الوزارية أثار حفيظة اللجنة الوزارية للإصلاح منذ العام ٢٠٠٣، التي بذلت جهوداً كبيرة من أجل تصويب هذا الواقع وتحسينه عبر ضم بعض منها إلى الوزارات الأقرب لطبيعة عملها أو إلحاقها بمجلس الوزراء، إلا أن هذه الجهود لم تؤت ثمارها.

وأكدت وجود "ضرورة قصوى من أجل إجراء دراسة وتقييم قانوني من قبل متخصصين بهذا المجال، حيث أن هناك عدم وضوح في المفهوم القانوني للمؤسسات العامة، وأيضاً المؤسسات غير الوزارية"، منوهة في هذا الإطار إلى "وجود تباين بين المؤسسات العامة التي تعد كمؤسسات دولة يجب أن تخضع للسلطة التنفيذية، وبين المؤسسات غير الوزارية والهيئات وما في حكم عملها".

وفي سياق شرحها للواقع لقانوني للمؤسسات غير الوزارية، أكدت حمايل أنه "لا يوجد سبب قانوني لإلحاق مؤسسة عامة أو مؤسسة غير وزراية لمؤسسة الرئاسة".

وحول ما إذا كان إلحاق المؤسسات غير الوزارية أو المؤسسات العامة بالرئاسة يضعف من مستوى الرقابة على أدائها ومساءلتها، قالت: إن لكل مؤسسة خصوصية في عملها يجب أن تستند إلى القوانين المنظمة لعملها، مشيرة إلى أنه "في ظل عدم وجود محكمة دستورية في فلسطين، من المؤكد نشوء إشكالات قانونية قد لا يكون من المستطاع إيضاحها أو التغلب عليها".

وأكدت ضرورة أن تنسجم القوانين الناظمة لعمل هذه المؤسسات مع القانون الأساسي، الذي يفترض أن يمنح دوراً كبيراً لديوان الرقابة المالية والإدارية في مساءلة ومحاسبة هذه المؤسسات.

وفي هذا الصدد، قالت حمايل: هناك تشريعات جاءت من قبل الرئيس لم تصل إلى حد المرسوم الرئاسي، ضمن ما يسميه القانونيون "قرارات بقوانين" وليست مراسيم رئاسية، واشترط حينها ضرورة أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة لانعقاده.

وأضافت: لتحقيق أعلى درجات المساءلة في عمل هذه المؤسسات، يجب إقرار قانون من قبل المجلس التشريعي يكون ناظماً بكل تأكيد لعمل المؤسسات، ويستند إلى أحكام القانون الأساسي، موضحة أن "هناك الكثير من المؤسسات لا يوجد قانون ناظم لعملها، وفي حال وجود هذا القانون الذي يجب أن لا يتعارض مع القانون الأساسي يمكن وبكل سهولة مساءلة هذه المؤسسات ومحاسبتها والرقابة على أدائها".

وحول تقييمها لمستوى ضمان الشفافية والاستقلالية في عمل الأجهزة الرقابية العليا كديوان الرقابة وهيئة الكسب ومكافحة الفساد، وهل ثمة مشكلة قائمة في تبعية هذه الأجهزة مالياً وإدارياً للسلطة التنفيذية بهذا الخصوص، قالت حمايل: يفترض أن يكون لديوان الرقابة دور قوي وفاعل في متابعة عمل المؤسسات بشكل عام، في الوقت الذي يجب أن تتمتع فيه هذه المؤسسات -والمقصود هنا المؤسسات العامة والمؤسسات غير الوزارية- باستقلال إداري ومالي.

وساقت مثالاً على ذلك هيئة مكافحة الفساد، موضحة أنها "تتمتع باستقلالية مالية وإدارية كبيرة، علماً أن تلك المؤسسة حديثة النشأة، وقد تم إقرار نظامها المالي والإداري".

وأكدت ضرورة أن تستقل جميع هذه المؤسسات بعملها وأدائها وتبعيتها وفق نصوص القانون الأساسي، وأن تقوم بواجبها الرقابي على الوجه الأكمل.

تأثير المتغيرات السياسية

بدوره، اعتبر الدكتور كمال الشرافي، الشخصية السياسية المستقلة في غزة، والمختص في مجال الديمقراطية، أن "المتغيرات على الساحة السياسية والمحلية منذ فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية من جانب، وسيطرتها على القطاع من جانب آخر، دفعت لاتخاذ سلسلة من القرارات الرئاسية والحكومية لإحداث نمط جيد في قانونية وعمل المؤسسات غير الوزارية".

وأوضح الشرافي في حديث لـ»آفاق برلمانية»، أن «طبيعة نشأة هذه المؤسسات تنوعت ما بين مراسيم رئاسية، ومنها تأسيس هيئة سلطة الأراضي، وسلطة جودة البيئة، وأخرى بموجب تشريعات برلمانية، ومنها مؤسسة المواصفات والمقاييس، ومؤسسات أخرى بموجب قرارات من مجلس الوزراء، مثل هيئة الحج

يتبع ←

والعمرة، وبعضها أنشئ بحكم الحاجة والمواقع، مثل الهيئة العامة للبترول»، مشيراً إلى أن «المصلحة العامة والحاجة بعد التجربة، اقتضتا أن يتخذ مجلس الوزراء قرارات تم من خلالها ضم بعض هذه المؤسسات للوزارات ذات العلاقة بعملها، أو القريبة منها، ودمج مؤسسات أخرى، وإلغاء بعضها، وواكب ذلك تشكيل مجالس إدارة لكل منها على أن تكون خاضعةً للمساءلة والمحاسبة».

ورأى أنه "استجابة للمتغيرات السياسية والحاجة الفلسطينية، قام الرئيس بتحويل مرجعيات بعض هذه المؤسسات لمسؤوليته المباشرة، مثل هيئة الإذاعة والتلفزيون، وإدارة المعابر، لاسيما بعد فوز حركة حماس في الانتخابات، وإحجام إسرائيل وجهات دولية أخرى عن التعامل مع حكومة حماس".

وأضاف: نتيجة هذا الوضع القانوني القائم في عمل هذه المؤسسات، برزت إشكالية تمثلت في من يملك صلاحية إنشاء وتبعية المؤسسات غير الوزارية، على الرغم من وضوح البنود ذات العلاقة في القانون الأساسي، مشيراً إلى أن ذلك "تسبب بإساءة فهم الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه المؤسسات التي اعتقدت أنها بمنأى عن الرقابة من الأجهزة المكلفة بذلك، والأمر الذي زاد الأمور تعقيداً هو الغياب الكامل لدور المجلس التشريعي الرقابي".

توصيات واقتراحات

في سياق مداخلاتهم، أكد مختصون ومتحدثون لـ»آفاق برلمانية» على وجوب النظر في عدد من التوصيات والاقتراحات المتداولة والمنشورة بهذا الخصوص، لاسيما من قبل ائتلاف «أمان»، التي يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

أولاً. ضرورة التأكيد على أن مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة هما مفهومان متكاملان غير متناقضين، ويجب ألا ينفي أحدهما الآخر، وأن منح الاستقلالية لهذه المؤسسات يجب ألا يجعلها خارج إطار الرقابة، وأن هناك أيضاً صوراً من الرقابة الإدارية يجب أن تمارس عليها، وثمة أجسام رقابية رسمية تتمثل في كل من مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، ووزارة المالية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وديوان الموظفين العام.

ثانياً. ضرورة أن تعالج التشريعات المنشئة والمنظمة لعمل تلك المؤسسات كافة الأحكام المتعلقة بإنشائها، والغاية منها، ومهامها، واختصاصاتها، وعلاقتها مع باقي المؤسسات.

ثالثاً. تصويب الوضع القانوني للمؤسسات العامة والقائمة بما يتفق مع القانون الأساسي من حيث تبعيتها لمجلس الوزراء، وإعادة النظر في تعيين رؤساء تلك المؤسسات.

رابعاً. إعادة النظر في بعض المؤسسات غير الوزارية القائمة من حيث أهمية وجودها وإمكانية دمجها مع الوزارات ذات العلاقة بعملها والأقرب له، وعدم التسرع في إنشاء أية مؤسسة جديدة وإجراء دراسة معمَّقة عند ظهور الحاجة لتلك المؤسسة.

خامساً. التأكيد على وجوب تنظيم عمل المؤسسات غير الوزارية التي توصف باعتبارها مؤسسات دولة كمجلس القضاء الأعلى، والمجلس التشريعي، ولجنة الانتخابات المركزية، بموجب تشريعات توضح مراكز المسؤولية والمساءلة تطبيقاً للمبدأ الدستوري الوارد في المادة السادسة من القانون الأساسي، المتعلقة بأساس الحكم، التي تنصّ على أن مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.

سادساً. العمل على تعزيز مفهوم المحاسبة والمساءلة والشفافية، وتطوير الرقابة الفاعلة في المؤسسات العامة.

وكان البرغوثي اختتم حديثه لـ»آفاق برلمانية»، بالقول: يعكف «أمان» حالياً، وبعد ورود شكاوى عدة على أداء المؤسسات غير الوزارية، وضعف الرقابة عليها، على إعداد ورقة تشمل رزمة من المطالب والمقترحات التي سيتم تقديمها عبر لوبي ضاغط إلى رئيس الوزراء لإعادة النظر في تلك المؤسسات، أو دمج بعضها، أو إلغاء بعضها مما لم تعد هناك حاجة لخصوصية معينة لديها من حيث الاستقلالية المالية والإدارية.

وأضاف: إن ائتلاف "أمان" يعمل في هذا الشأن للضغط من أجل تصويب الواقع القانوني فيما يتعلق بالفهم القانوني السليم لمفهوم الاستقلالية المالية والإدارية.

أبرزها اختيار رئيس الحكومة وبرنامجها

إشكالات العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء رهينة غموض بعض بنود القانون الأساسي

عيسى سعد الله

في الوقت الذي يرى فيه العديد من القانونيين والسياسيين والبرلمانيين ضرورة إعادة النظر في بنود كثيرة من القانون الأساسي لتوضيح وإزالة الغموض عن بعض من صلاحيات واختصاصات كل من الرئيس ورئيس الوزراء، يرى آخرون أن القانون واضح ولا يحتاج إلى تعديل جوهري بقدر ما يحتاج إلى تفاهم وانتماء وطني صادق.

فمن جانبه، لا يرى الخبير القانوني الدكتور أحمد الخالدي أية إشكالية في القانون الأساسي فيما يتعلق بمسألة علاقة الرئيس برئيس الوزراء، ولا يرى وجود إشكالات قانونية أو إدارية في هذا القانون.

وقال الخالدي لـ»آفاق برلمانية": إن القانون الأساسي واضح في هذا المسألة ولا يشوبها أي غموض أو شيء آخر، منوهاً إلى أن القواعد الدستورية والقوانين الدستورية العرفية تلزم الرئيس باختيار رئيس وزراء مقبول من الأغلبية البرلمانية، وتكون حظوظه في النجاح والقبول من الأغلبية مضمونة.

وأضاف: لا يعقل أن يتم اختيار شخصية غير مقبولة من الغالبية البرلمانية، وبخاصة أن شرعية رئيس الوزراء تحتاج إلى مصادقة وشرعية من الأغلبية في البرلمان، مؤكداً أن المنطق الديمقراطي يلزم الرئيس باختيار رئيس الوزراء من الكتلة الأكبر في المجلس التشريعي.

وأكد الخالدي أنه «وفقاً للقانون الدستوري، فإن القاعدة القانونية الدستورية العرفية ملزمة مثل القاعدة الدستورية المكتوبة ما لم تناقضها».

وأوضح أن «الرئيس يختار رئيس الوزراء، والأخير هو من يحدد البرنامج السياسي الذي يجب أن يصادق عليه بأغلبية من البرلمان».

ونوه إلى أن «من يجبر رئيس الوزراء على تغيير البرنامج الوزاري هو البرلمان».

إشكالات في النظام السياسي

ويعاني النظام السياسي الفلسطيني من إشكاليات متعددة في موضوع العلاقة بين السلطات الثلاث بشكل عام، وبين طرفي السلطة التنفيذية "الرئيس ورئيس الوزراء" بشكل خاص، التي تتمثل في تداخل بعض الصلاحيات والاختصاصات، أو عدم وضوح آليات أو إجراءات العلاقة فيما بينها. وقد ظهر جلياً هذا التداخل في الصراع على السلطة، وبخاصة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية التي حصلت في نتيجتها حركة «حماس» على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وتم تكليف القيادي في الحركة إسماعيل هنية بتشكيل الحكومة من قبل الرئيس محمود عباس الذي فاز أيضاً في الانتخابات الرئاسية.

وعلى نقيض الخالدي، يؤكد الدكتور عبد الرحمن أبو النصر، عميد كلية الحقوق في جامعة الأزهر في غزة، وجود إشكالات في القانون الأساسي انعكست سلباً على مجريات الحكم والتطبيق خلال المرحلة الماضية، ما يستوجب «نسخ هذا القانون واستبداله بنظام قانوني جديد يتم التوافق عليه».

وأرجع أبو النصر ذلك في حديث لـ»آفاق برلمانية»، إلى ما سمّاه «عجز المشرع الذي لم يتحصن لوضع قواعد لمواجهة حالات الخلافات وعدم الوضوح في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والكثير من القضايا ذات العلاقة، وبالتالي أوجد فراغاً حقيقياً في النص الدستوري».

وشدد على أهمية «مراعاة أو الأخذ بعين الاعتبار الأنظمة الدستورية المشابهة عند النية لحل هذه القضايا».

وقال أبو النصر: إن المطلوب الآن وبشكل سريع، أيضاً، أن يعمل الجميع على حل توفيقي، وبخاصة أن القانون الأساسي لا يعطي نموذجاً محدداً حول نظام الحكم بل يمكن اعتباره نظاماً مختلطاً بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني .. ولذلك تبقى هناك مساحة وصلاحية للرئيس مع الأخذ بعين الاعتبار القوى المسيطرة على المجلس التشريعي في ترشيح رئيس الوزراء.

طبيعة نظام الحكم

وقال أبو النصر إنه «لا يمكن إغفال توجيهات الرئيس لرئيس الوزراء، كونه انتخب بشكل مباشر من الشعب، وكون النظام الفلسطيني هو الأقرب إلى النظام المختلط».

وأكد أن «هذا القانون لا يصلح لمرحلة الدولة، وهو قانون قاصر وضع لمرحلة أوسلو».

وتطور موضوع الخلاف على الصلاحيات إلى حالة أشبه بالصراع على السلطة بعد الانقسام، حيث أصبح الصراع يدور بين حزبين وبرنامجين مختلفين، أحدهما في رئاسة السلطة وقيادة الأجهزة الأمنية وقيادة القطاع العام، والآخر في رئاسة الحكومة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي، ويعزى سبب الصراع بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني في بعض جوانبه إلى عدم تحديد صلاحيات كل سلطة منها بشكل دقيق في القانون الأساسي والقوانين والأنظمة ذات العلاقة، وإلى التداخل في بعض الصلاحيات بين السلطات.

من جانبها، لا ترى الدكتورة نجاة الأسطل، عضو المجلس التشريعي عن حركة «فتح»، ضرورة لتعديل القانون الأساسي، «لأنه يوضح صلاحية كل من رئيس السلطة ورئيس الوزراء».

وقالت الأسطل: إن ما نحتاجه الآن هو تغيير المرحلة وإنهاؤها باتجاه مرحلة الدولة المستقلة وتأسيس دستور دائم غير مؤقت، مبيّنة أن «المرحلة الحالية الانتقالية لها العديد من التأثيرات على العمل الفلسطيني بشكل عام، وبخاصة في ظل عدم المقدرة الاقتصادية وتدخل العوامل الخارجية أحياناً».

وأكدت أن «المشاكل التي تحدث عندنا بخصوص الصلاحيات لم تنتج عن غموض أو عدم وضوح في القانون الأساسي بقدر ما تتحكم بها الحزبية الشديدة».

ولفتت إلى أن الرئيس عباس «كان كلف القيادي في حركة «حماس» إسماعيل هنية بصفته مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر في المجلس التشريعي لتشكيل الحكومة العاشرة».

لا مشكلة في القانون الأساسي

وأضافت الأسطل أن «هذه القضية تؤكد أنه لا مشكلة في القانون الأساسي، وإنما المشكلة ترجع إلى طبيعة المرحلة وعدم التحرر الكامل، وأحياناً قدرة الواقع على إجبار القيادات على القفز عن بعض الصلاحيات الدستورية في سبيل الخروج من المأزق السياسي».

وقالت: إن الرئيس عادة ما يتشاور مع الكتل البرلمانية وأشخاص من خارج البرلمان في قضايا متعددة، وبخاصة في قضايا تعيين رئيس الحكومة أو إقالته، ولكن الرئيس يحافظ على صلاحيته.

وأكدت الأسطل أن «الوضع الفلسطيني مختلف وله خصوصية، ومن هنا قد يتصور البعض أنه توجد مشكلة في القانون».

أما الدكتور كمال الشرافي، الوزير والنائب السابق، فعلى الرغم من تأييده لإجراء تعديلات في القانون، فإنه لا يرى أية إشكالية أو عدم وضوح في القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء، «وبخاصة أن القانون وحسب بنوده ومواده يعطي الرئيس الحق في اختيار وتعيين رئيس الوزراء، وليس ملزماً حسب القانون أن يكون هذا الشخص من الكتلة البرلمانية الأكبر، وإنما يكون شخصاً قادراً على كسب ثقة الأغلبية البرلمانية».

وأكد أن الكثير من المواد في القانون الأساسي تحتاج إلى توضيح بما يضمن تناسبها مع ما ورد في القانون الأساسي المعدل.

وأوضح الشرافي في حديث لـ"آفاق برلمانية" أنه «مطلوب من رئيس الوزراء الالتزام بتوجيهات وبرنامج رئيس السلطة»، ولكنه أكد أن «ما حدث في أعقاب الانتخابات الأخيرة هو ناتج عن اختلاف برنامج الحزب الذي ينتمي له الرئيس والحزب الذي ينتمي له رئيس الوزراء»، مبيناً أن «المهم والمطلوب هو الانتماء للبرنامج الوطني وليس الانتماء الحزبي».

الأعراف البرلمانية

من جانبه، لا يرى النائب عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي التابعة لحركة «حماس» الدكتور يحيى موسى، أن هناك مشكلة أو عدم وضوح في القانون الأساسي بخصوص العلاقة والصلاحية ما بين الرئيس ورئيس الوزراء.

وقال موسى: إن القانون الأساسي واضح ويحدد صلاحية كل من الرئيس ورئيس الوزراء على حدة، ولكن التجاذبات السياسية بين "فتح" و"حماس" هي التي تسببت في الإشكالات التي أعقبت الانتخابات الأخيرة.

ولفت موسى في حديث لـ»آفاق برلمانية» إلى أن «الرئيس له صلاحيات منصوص عليها في القانون الأساسي، والبرلمان له صلاحيات أيضاً، وبشكل مطلق»، مشيراً إلى أنه «على الرغم من أن النص يشير إلى أن النظام الفلسطيني هو مختلط ما بين الرئاسي والبرلماني، فإنه، في حقيقة الواقع، يميل إلى البرلماني أكثر».

وأكد على ضرورة أن يتطور القانون في كل دولة بحسب تطورها وتطور النظام السياسي فيها.

وأوضح موسى أنه «وفق الأعراف البرلمانية الواضحة، فإن البيان الوزاري من اختصاص رئيس الوزراء، ويصادق عليه المجلس التشريعي، والأمور في هذا الاتجاه واضحة، ولكن في ظل الحالة الفلسطينية والاشتراطات الخارجية وغيرها تحدث إشكالات طارئة».

ولا يتوقع موسى أن تشهد المرحلة القادمة أية خلافات على غرار ما مر بها النظام السياسي والشعب الفلسطيني بعد الانتخابات التشريعية الأخيرة بسبب العبر والدروس المستفادة من تلك المرحلة، مؤكداً في الوقت ذاته عدم وجود مشكلة في القانون الأساسي بهذا الخصوص، حسب رأيه.

واقع الأجهزة الأمنية في ظل تعدد الصلاحيات وتعطل دور «التشريعي» الرقابي واستمرار الانقسام

أحمد فراج

بقيت منظومة الأمن الهاجس الأكبر لدى الفلسطينيين منذ توقيع اتفاقية أوسلو في العام ١٩٩٣، من حيث مقدرتها على توفير الأمن والأمان للمواطن، والاستمرار في البقاء لتكون الركيزة الأساسية لقيام الدولة المستقلة، التي من أهم مقوماتها أجهزة أمنية قوية قادرة على فرض الأمن وحماية الحدود، وأيضاً حماية الاتفاقيات الموقعة مع الأطراف الدولية.

كما كانت أجهزة الأمن الفاصل والضمانة لإجراء الانتخابات التشريعية الأولى في العام ١٩٩٦، بوجود العديد من التشكيلات العسكرية والأمنية تحت إمرة الرئيس الراحل ياسر عرفات، الذي شكلها على أساس واقع الثورة الفلسطينية في الخارج، وعادت برفقته إلى أرض الوطن، واستمرارها حتى الانتخابات التشريعية والرئاسية العامة في العام ٢٠٠٦، وفوز حركة «حماس» فيها، ما أدى إلى بروز إشكاليات في تبعية أجهزة الأمن؛ سواء لرئيس السلطة والحزب الذي يترأسه أم لحركة «حماس» التي قامت بتشكيل الحكومة بعد الانتخابات، وقيامها باستحداث تشكيلات أمنية تتبع لها في قطاع غزة.

وعقب فوز "حماس" في الانتخابات، بدأ الجدل حول تبعية الأجهزة الأمنية، حيث قال بعض من قادة الأجهزة الأمنية أن تبعية هذه الأجهزة تعود لرئيس السلطة الوطنية، فيما ردت "حماس" بأن تبعيتها تعود لمجلس الوزراء من خلال وزير الداخلية، وأنه قد جرى حسم هذه التبعية وتنظيمها بموجب قوانين ومراسيم رئاسية.

ويثير كل ذلك العديد من التساؤلات، من أهمها: ما هو الهدف من مؤسسة الأمن وأجهزتها؟ وما هو شكل هذه المؤسسة وطبيعة علاقاتها مع مؤسسات السلطة الأخرى؟ وما هو دور الأجهزة الأمنية المتفرعة عنها؟ وكيف نرى دورها وموقعها في مشروع الدولة الفلسطينية ومؤسساتها؟ وهل ستكون نموذجاً تقليدياً كما هي في معظم الدول العربية؟

إضافةً إلى ذلك، ما هو دور المجلس التشريعي الرقابي حيال هذه المؤسسة الأمنية من أجل تصويب أوضاعها ورفع الصبغة الحزبية عنها؟ وما هو المفهوم الوطني الواضح لشكل المؤسسة الأمنية وطبيعتها وحجمها ودورها في النظام السياسي، وتداخل صلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء في المسؤولية عنها؟ وهل تعمل تلك الأجهزة وفق قانون فلسطيني شامل، أم بموجب تعليمات إدارية محلية، وأحياناً بموجب أوامر إدارية تصدر من الرئيس باعتباره القائد العام للقوات المسلحة؟

«أبو ليلى»: مطلوب بناء أجهزة وطنية مهنية

وعلى الدوام، يبدأ كل ما سبق بالتساؤل حول إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية على أسس مهنية. وفي هذا الصدد، قال النائب قيس عبد الكريم "أبو ليلى"، عضو المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية، لـ"آفاق برلمانية»: إن عملية هيكلة الأجهزة الأمنية يجب أن تقوم على قاعدة بناء أجهزة وطنية مهنية بعيدة كل البعد عن الفصائلية، وتكون وفقاً للقانون وبمرجعيات محددة كما حددها القانون الأساسي.

وأضاف "أبو ليلى": يجب أن تكون العقيدة الأمنية لتلك الأجهزة قائمة على حفظ أمن المواطن والدفاع عن القضية الفلسطينية.

وحول إمكانية توحيد الأجهزة الأمنية، قال: يجب إعادة النظر في الأجهزة الأمنية في سياق عملية توحيدها، وهذه العملية أعتقد أنها ستكون أكثر سرعة وسهولة في حال إجراء الانتخابات للمجلس التشريعي بما يمكن من وجود رقابة أوسع للسلطة التشريعية.

وفيما يتعلق بصلاحيات الرئيس فيما يخص أجهزة الأمن ومدى مواءمتها للواقع الراهن، لاسيما بعد حدوث الانقسام وسقوط الأجهزة الأمنية في القطاع في يد حركة «حماس»، أوضح "أبو ليلى" أنه "من المؤكد أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات، وهناك صلاحيات محددة له ضمن القانون، وصلاحيات أخرى لمجلس الوزراء، وجميع هذه الصلاحيات في طبيعة الحال لا تنتقص من دور المجلس التشريعي الرقابي ومساءلة السلطة التنفيذية، وكل ما يصدر عن المؤسسة الأمنية على الرغم من تبعيتها للرئيس يجب أن يكون خاضعاً لرقابة من قبل السلطة التشريعية.

وتابع: إن وثيقة المصالحة تستند في هذا الموضوع إلى القانون الأساسي وقانون الخدمة في أجهزة الأمن، وهذا لا ينتقص من الدور الرقابي للمجلس التشريعي.

الصالحي: الانقسام ساهم في تسييس الأجهزة الأمنية

بدوره، قال النائب بسام الصالحي، أمين عام حزب الشعب الفلسطيني، في حديث لـ»آفاق برلمانية»: إن ما جاء في القانون الأساسي يُلبي الحاجة إلى مؤسسة أمنية مهنية غير مسيَّسة تلتزم بحقوق الإنسان وتخضع للمستوى السياسي، وأعتقد أن هذا مشمول أكثر في القانون الأساسي.

وبالنسبة للدور الرقابي وصلاحيات مؤسسة الرئاسة ورئاسة الوزراء والمجلس التشريعي، نوه الصالحي إلى أن "الدور الرقابي منوط أصلاً بالمجلس التشريعي، والأجهزة الأمنية كافة تخضع للرقابة ضمن هذا الإطار».

وأضاف: ما ورد في وثيقة المصالحة التي وقعت عليها الفصائل جاء متماشياً مع روح القانون الأساسي، علماً أن توحيد الأجهزة الأمنية عملية تدريجية تبدأ بجهاز الشرطة وتنتهي بالأجهزة الأخرى كاملةً.

وأردف الصالحي: إن الانقسام ساعد بشكل كبير على تسييس الأجهزة الأمنية، بحيث جعلها منقسمة وتابعة لحزب معين، وظهر ذلك جلياً إبّان الانقسام والخروج بتشكيلات مسلحة تتبع لفصيل بحد ذاته.

وتطرق إلى تشكيل "القوة التنفيذية" في قطاع غزة، قائلاً: إنها قوة غير قانونية، ولا يُعقل أن يقوم أي حزب بتشكيل جهاز أمني يتبع له من أجل حمايته عند الوصول إلى سدة الحكم، كما أنها غير قانونية أصلاً؛ كونها لم تقم وفقاً للقانون.

وتابع: على الجميع الاعتماد على أجهزة الأمن كي تكون مهنية ووطنية من أجل الوصول إلى دولة المؤسسات، والمجلس التشريعي هو من يُراقب ويُصوب عمل تلك الأجهزة داخل نطاق القانون.

دور المؤسسة الأمنية وصلاحياتها

وحول دور الأجهزة الأمنية وفرص توحيدها، قال المفوض العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، الدكتور عزمي الشعيبي، لـ»آفاق برلمانية»: هذا الموضوع يخضع اليوم لنقاش وحوار جاد في المجتمعات العربية ككل، بمعنى تحديد رؤية المواطنين لدور المؤسسة الأمنية في العقد الاجتماعي الجديد الذي يرغب المواطن في إرسائه بعد الانتفاضات العربية التي أعادت النظر في العقد السابق الذي كان فيه المواطن مهمشاً.

وأضاف الشعيبي: في الدول العربية كافة، كان الأمن جزءاً مهماً ومتضامناً مع الأنظمة العربية لحفظ النظام وليس المحافظة على أمن المواطن، بمعنى أن الأجهزة الأمنية كانت تحكم أو شريكة في الحكم، والتوجه الجديد يؤكد أنه يجب إعادة النظر في وضع تلك الأجهزة بشكل كامل.

وأوضح أنه فيما يتعلق بالخصوصية الفلسطينية، فقد "كانت ناشئة من التحول من فصائل مقاومة إلى سلطة، والمؤسسة الأمنية طُبعت فيها البنية التنظيمية".

واستطرد: للخروج من الواقع القائم، يجب إخراج المؤسسة الأمنية من الصراع السياسي، وألا تكون طرفاً في التنافس السياسي باعتبارها الطرف الوحيد الذي يمكنه استخدام القوة المسلحة.

وتابع: التوجه العام في الحالة الفلسطينية بسبب الوضع العربي والانقسام السياسي الذي حسم بالصراع المسلح، هو أن نُخرج تلك الأجهزة من الصراع السياسي وأن نُحيّدها، وأن يكون عددها محدوداً وليست أجهزة كبيرة، وهذا يعني أن كل ما هو زائد عن الاحتياج الفلسطيني الذي يلبي أمن المواطن والمؤسسات وإنفاذ القانون، يجب أن يُحوّل إلى العمل المدني.

وقال: علينا تقليص الأجهزة الأمنية إلى عدد محدود، وتعزيز احترافيتها، لاسيما أن الواقع أثبت أننا لا نواجه إسرائيل بها كون المعركة ستكون خاسرة، إضافة إلى إخضاعها إلى المستوى السياسي، بمعنى أن تكون خاضعة للمساءلة من السلطة السياسية والبرلمان المنتخب بغض النظر عن تبعيتها بشكل رئيسي، وهنا لا يوجد جهاز خارج نطاق المحاسبة، وهذا يضمن أن لا تكون المؤسسة الأمنية خطراً على المؤسسة السياسية.

وأضاف: أقترح أن يكون هناك وزير مسؤول عن المؤسسة العسكرية، ويكون مسؤولاً أمام المستوى السياسي والبرلمان، إضافة إلى أننا بحاجة إلى مجلس أمن قومي يناقش السياسات الوطنية لموضوع الأمن ويتبنى العقيدة الأمنية ويرسم سياسات أمنية، ويكون ضمن عضويته الرئيس والوزير المسؤول مثلاً.

وحول تقليص عدد أجهزة الأمن، قال الشعيبي: هذا بحاجة إلى توافق وطني وإرادة سياسية جادة، لأن ذلك يعني تغيير سياسة أمنية كاملة.

بناء جهاز شرطي مدني فقط

من جانبه، قال المحاضر والمحلل السياسي الدكتور عبد الستار قاسم لـ»آفاق برلمانية»: نحن في الحالة الفلسطينية لسنا بحاجة إلى أجهزة أمنية متعددة، بل ما يلزمُنا هو جهاز شرطة مهمَّته المحافظة على الأمن، ويتفرع منه جهاز تعقب، وهذا ضروري للأمن الوطني، وبما أننا ما زلنا تحت احتلال فكل الأجهزة الأمنية التي من شأنها المحافظة على الأمن الوطني يجب أن تكون سريّة.

وأضاف قاسم «الفصائل كافة وما ورد في وثيقة المصالحة لا يمكنه توحيد الأجهزة الأمنية، وكل ما يجري هو من أجل أن يوهموا المواطنين بأن هناك مصالحة تتم، والمسألة هنا تتعلق بكيفية الخروج من المأزق الأمني، وأنا أقول إنه يجب العمل على إنشاء جهاز شرطة مدنية فقط، والأجهزة الأخرى تُشكل بعد إنجاز مرحلة التحرر الوطني والاستقلال.»

وتابع: علينا التفريق بين الأمن الوطني والأمن المدني، فالأول هو مسؤولية أجهزة سرية طالما أننا تحت الاحتلال، والثاني، في طبيعة الحال، يكون من مسؤولية جهاز الشرطة للدفاع عن المواطنين وحفظ أمنهم، ويجب ألا نتحدث عن الصلاحيات طالما أننا ما زلنا تحت الاحتلال ولا يمكننا فعل شيء.

يتبع ←

الأجهزة الأمنية.. والقانون

التشكيلات الأمنية وفقاً للقانون الأساسي

نص القانون الأساسي الفلسطيني (مادة ٨٤) بشكل واضح على ضرورة تنظيم عمل الأجهزة الأمنية بقانون خاص، حيث جرى تشكيل تشكيلات أمنية عدة، هي:

- الشرطة المدنية ويتفرع منها: شرطة المرور، مديرية المباحث الجنائية، مديرية مكافحة المخدرات، شرطة مكافحة الشغب (قوات التدخل).
- قوات الأمن الوطني (الأمن العام)، ويتفرع منها: الاستخبارات العسكرية، الوحدات الخاصة، الشرطة البحرية، الشرطة الجوية، قوات الحدود، شرطة الجمارك، الشرطة العسكرية.
- أمن الرئاسة (القوة ١٧).
- الأمن الوقائي.
- المخابرات العامة.
- الدفاع المدني.

قرارات رئيس السلطة بخصوص توحيد أجهزة الأمن

وفقاً لدراسة قانونية أعدتها الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صدرت قرارات عدة عن رئيس السلطة الوطنية بخصوص توحيد الأجهزة الأمنية، ففي العام ٢٠٠٢ صدر المرسوم الرئاسي رقم (١٢) للعام ٢٠٠٢، الذي يقضي بإلحاق أجهزة الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني بوزارة الداخلية، كما صدر بتاريخ ٢٠٠٤/٧/١٧ مرسوم رئاسي يقضي بتوحيد الأجهزة الأمنية جميعها في ثلاثة أجهزة، هي الأمن الوطني، والمخابرات العامة، والأمن الداخلي الذي يضم (الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني)، وتلا ذلك إقرار المجلس التشريعي لعدد من التشريعات بهدف تنظيم مهام وعمل بعض الأجهزة الأمنية المختلفة، ومن ثم صدرت عن رئيس السلطة الوطنية، وهي: قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) للعام ٢٠٠٤، وتعديلاته في العام ٢٠٠٥.

صلاحيات مؤسسة الرئاسة

وجاء في التقرير القانوني الذي حمل عنوان «صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي»، من إعداد المحامين: معن ادعيس، معين البرغوثي، باسم بشناق، سامي جبارين، أحمد الغول، أنه «وفقاً للقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٥، تنص المادة (٥) على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني". ويمارس رئيس السلطة الوطنية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ويساعده في أداء مهامه التنفيذية مجلس الوزراء (الحكومة). ويعتبر رئيس السلطة وفقاً للقانون الأساسي المعدل والقوانين النافذة مسؤولاً عن الحفاظ على سلامة البلاد واستقلالها ووحدة أراضيها. وهناك العديد من الصلاحيات الأمنية لرئيس السلطة وفق القانون الأساسي، أهمها:

- رئيس السلطة القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ولقد عرّف القانون الأساسي المعدل في المادة (٨٤) القوات الفلسطينية بقوات الأمن والشرطة، وأنها "قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد، وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات، وتنظم قوات الأمن والشرطة بقانون.
- لرئيس السلطة الوطنية وفقاً للمادة (١١٠) من القانون الأساسي المعدل إعلان حالة الطوارئ بمرسوم عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، ويجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
- وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، فإن رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى لقوى الأمن التي تتألف كما جاء في المادة (٣) من القانون من: قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، قوى الأمن الداخلي، المخابرات العامة، أية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث. وتشمل أهم صلاحياته الأمنية وفقاً للقانون التالي:

١- يعين رئيس السلطة الوطنية بقرار وفقاً للمادة (٨) من قانون الخدمة في قوى الأمن، القائد العام للأمن الوطني لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط، ولقد عرّف القانون في المادة (٧) الأمن الوطني "هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

٢- يعين رئيس السلطة الوطنية بقرار وفقا للمادة (١١) من قانون الخدمة في قوى الأمن، مدير عام الأمن الداخلي لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط، ولقد عرّف القانون في المادة (١٠) الأمن الداخلي بأنه "هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

٣- يعين رئيس السلطة الوطنية بقرار وفقاً للمادة (١٦) من قانون الخدمة في قوى الأمن، مدير شؤون الضباط لقوى الأمن.

٤- وفقاً لقانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، الذي جاء فيه أن المخابرات هيئة أمنية نظامية تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يعين رئيس المخابرات العامة لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط بقرار من الرئيس، ويكون مسؤولاً أمامه، أما نائب رئيس المخابرات فيعين بقرار من الرئيس وبتنسيب من رئيس المخابرات.

صلاحيات مؤسسة مجلس الوزراء

أما بالنسبة لصلاحيات مؤسسة مجلس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٥، فتنص المادة (٦٣) على أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء". ومن أهم الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء في المجال الأمني:

١- من مهام رئيس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، ومن اختصاصات مجلس الوزراء مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، ومتابعة تنفيذ القوانين، وضمان الالتزام بأحكامها، واتّخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، ومن ضمنها التزام وزير الداخلية في إطار وزارته على وجه الخصوص بالإشراف على سير العمل في وزارته والتزامها الكامل بما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، والتزام وزارة الداخلية بما أنيط بها من اختصاصات في قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، وقانون الأسلحة النارية والذخائر رقم (٢) لسنة ١٩٩٨.

٢- وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، يضطلع مجلس الوزراء بالإشراف والمتابعة والرقابة من خلال وزير الأمن الوطني على قوات الأمن الوطني، حيث جاء في المادة (٧) من قانون الخدمة في قوى الأمن أن "الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

٣- الإشراف والمتابعة والرقابة من خلال وزير الداخلية على الأمن الداخلي، حيث جاء في المادة (١٠) من قانون الخدمة في قوى الأمن، أنها هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة.

٤- بقرار من وزير الداخلية والأمن الوطني، وبتنسيب من القائد العام بناء على توصية لجنة الضباط، وفقاً للمادة (٩) من قانون الخدمة في قوى الأمن، يكون تعيين رؤساء الهيئات، ومديري المديريات، وقادة المناطق العسكرية، والملحقين العسكريين.

٥- بقرار من وزير الداخلية، وبتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي، بناء على توصية لجنة الضباط، وفقاً للمادة (١٢) من قانون الخدمة في قوى الأمن، يكون التعيين في وظائف مدير عام الشرطة ونائبه، ومدير عام الأمن الوقائي ونائبه، ومدير عام الدفاع المدني ونائبه، ورؤساء الهيئات ومديري المديريات.

صلاحيات المجلس التشريعي

يستمد المجلس التشريعي صلاحياته في المجال الأمني من طبيعة صلاحياته الرئيسية المقررة له وفق القانون الأساسي ومبدأ الفصل بين السلطات، وهي التشريع والرقابة، فمن خلال التشريعات يستطيع تنظيم مهام عمل الأجهزة الأمنية وتحديدها، أو إجراء التعديلات على القوانين النافذة بما يراه لمصلحة الأمن، وهذا يتطلب مصادقة رئيس السلطة على هذه التشريعات أو تعديلاتها.

ومن أهم الصلاحيات التي يمارسها المجلس التشريعي في المجال الأمني وفقاً للقانون الأساسي المعدل ونظامه الداخلي:

- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والموافقة على سياسة الحكومة عن طريق منحها الثقة أو حجبها عنها، كما تشمل صلاحياته توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة، أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، والتقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، وللمجلس أن يكوّن لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة، للتأكد من أن مؤسسات الدولة وأجهزتها، بما فيها الأجهزة الأمنية، تؤدي أعمالها بما لا يتعارض مع المصلحة العامة.
- للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتّخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد أيهما أسبق، وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.

القضاء .. ضعف وانقسام وقلة خبرة في ظل تنازع الصلاحيات والمرجعيات

شيرين خليفة

سبعة عشر عاماً قضتها المواطنة سناء رحيم في أروقة المحاكم في غزة، تناضل من أجل إثبات حقها في ميراثها من والدها، الذي حرمها إياه شقيقها.

في مقابلة مع «آفاق برلمانية»، اشتكت سناء من طول إجراءات المحاكم وكثرة تأجيل جلساتها، وهو ما أدى إلى تأخير القضية كل هذا الوقت.

وقالت: كل هذا يأتي على حساب بيتي ونفسيتي وأبنائي، ماذا لو أن المحاكم حسمت كل هذه الملفات بشكل سريع، كي يعرف كل شخص ما له وما عليه، ويحصل كل ذي حق على حقه؟

وتابعت: تعاقب على القضية العديد من القضاة، وهذا كان يزيد الأمر تعقيداً، فكل قاض يحتاج إلى دراسة القضية من جديد.

وأردفت: بالطبع، أصبح الوضع أكثر صعوبة بعد الانقسام بين شقي الوطن، فإضراب القضاة وإغلاق المحاكم لفترة أدى إلى تعطيل القضية، كما أن تولي قضاة جدد أعادها إلى المربع الأول.

وقالت: من المخجل الاستمرار في هذا الحال، لأنه يضيع حق المواطنين، كان من الأولى أن أحصل على حقي وانتبه لبيتي وأسرتي بدلاً من ضياع كل وقتي من أجل الحصول على حق شرعي.

قضية سناء كانت سبباً مباشراً في عزوف السيدة «ليلى» عن التقدم بشكوى قانونية من أجل المطالبة بأرض هي حصتها من الميراث، وبنى عليها شقيقها بيتاً بوضع اليد، وقالت: القضايا تموت في أروقة المحاكم، وربما أموت قبل أن أحصل على حقي.

طول إجراءات المحاكم، وتناقض الأحكام، وتضارب الصلاحيات بين الجهات القضائية المختلفة، جزء من الإشكاليات التي يعاني منها القضاء الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبخاصة بعد الانقسام المتواصل منذ سنوات عدة.

قضاء «غير شرعي»!

وفي معرض تقييمها للوضع الحالي للقضاء الفلسطيني في قطاع غزة، قالت المحامية إصلاح حسنية إن «القضاء الفلسطيني الحالي هو قضاء غير شرعي، لأنه لم يعين حسب النصوص القانونية سواء قانون السلطة القضائية أو الدساتير الفلسطينية، بالإضافة إلى أن القضاة تم تعيينهم دون أن يتقدموا لمسابقة حسب الأصول، ودون أن تكون لهم الخبرة المطلوبة لنظر القضايا، وبخاصة أن هذه القضايا تتعلق بحقوق المواطنين، ما يستدعي أن تكون لدى القاضي الخبرة الكافية والحنكة القانونية لإصدار الأحكام وتحقيق العدالة».

وأضافت حسنية: أهم الإشكاليات التي يعاني منها القضاء الفلسطيني عدم الخبرة القانونية لدى القضاة الجدد، وهذا يؤدى إلى تضارب وتناقض في الأحكام، ما يؤثر على حقوق المواطنين. والموظفون الذين يديرون المحاكم ليسوا على دراية بكيفية ترتيب الملفات، فكثير من الملفات تفقد أثناء الجلسات وتوجد في أماكن غير المكان المخصص لها، ما يعرقل سير الجلسات، وهذا يعتبر سبباً من أسباب التأجيل، وبالتالي يؤدى إلى البطء في إجراءات التقاضي.

وأوضحت أن «مجلس القضاء الأعلى هو أعلى سلطة قانونية، ولا يعقل أن يعين من قبل جهة أقل منه درجة، والذي قرر تعيينه بهذه الطريقة هو القانون، وبالتالي فإن القانون جهة قوة وليس جهة ضعف، ولا أعتقد أن تعيينه بمرسوم رئاسي يضعفه، لأن تطبيق القانون قوة وليس ضعفاً».

وتحدثت حسنية عن قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، الذي يتطرق إلى كيفية التعيين في القضاء، حيث نص على أن السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو شؤون العدالة، وأن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

وتابعت: من هنا نجد أن القانون هو الحكم في تعيين القضاة، ولا يجوز عزلهم إلا بقانون، وإن ما حدث في القضاء الحالي يخالف قانون السلطة القضائية؛ كونهم لم يتم تعيينهم حسب قانون السلطة القضائية، وبالتالي إن القضاء الحالي يعتبر قضاء غير شرعي.

وعن علاقة القضاء بوزارة العدل، أكدت أنه «من المفترض حسب القانون أن تتبع لوزارة العدل الأمور المالية للمحاكم، إلا أن الرئيس الراحل ياسر عرفات أصدر قراراً بفصل المالية عن وزارة العدل ونقل صلاحيتها إلى مجلس القضاء الأعلى، وبالتالي أصبحت وزارة العدل تفتقر إلى دور فعال لدى مجلس القضاء الأعلى، واقتصرت مهامها على كون وكيل وزارة العدل عضواً في مجلس القضاء الأعلى، والتوقيع على الوكالات الخارجية».

وعن تعيين النائب العام، قالت حسنية إن تعيينه يتم بقرار من رئيس السلطة، بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، ويحدد القانون اختصاصاته وصلاحياته.

وتطرقت حسنية إلى الإشكاليات التي كان يعاني منها القضاء منذ ما قبل قيام السلطة الفلسطينية، «حيث كانت المحاكم المدنية في حالة إضراب عن العمل باستثناء الدفاع عن المعتقلين الذين تعتقلهم سلطات الاحتلال، وحين تم تأسيس السلطة الفلسطينية العام ١٩٩٣ كانت قد تراكمت كمية كبيرة من الملفات، وهذا شكّل ضغطاً على المحاكم، لكن كانت هناك خبرة قانونية لدى القضاة، وضعف في التنفيذ، على العكس مما يجري حالياً، حيث تم تعيين قضاة جدد ليس لديهم الخبرة الكافية، ولكن مع قوة في التنفيذ».

من جانبه، أكد رئيس المجلس الأعلى للقضاء في غزة المستشار عبد الرؤوف الحلبي، أن "القرار المذكور رقم (٢٩) للعام ٢٠٠٠ الصادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات في الأول من حزيران ٢٠٠٠ بهدف توحيد مرجعيات إدارة السلطة القضائية في السلطة الوطنية بجناحيها (الضفة الغربية وقطاع غزة)، نظراً لاختلاف النظام القانوني والقضائي الساري في كلّ منهما، هدف إلى ترسيخ أسس توضيح العلاقة بين السلطة القضائية ووزارة العدل كجهة إشراف على إدارة المحاكم، بالإضافة إلى أن القرار عمل على تحديد الصلاحيات المذكورة لتتوافق مع مبادئ استقلال القضاء وسيادة القانون والفصل بين السلطات"، مبيناً أنه في الرابع عشر من آيار ٢٠٠٢، صدر قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ موضع التنفيذ في أراضي السلطة الوطنية.

القانون «٢٩»

وأضاف الحلبي: إن هذا القانون وضع حداً لحالة الازدواجية التي كانت قائمة حينذاك في إدارة السلطة القضائية، وتبنى مفهوماً جديداً للإدارة، حيث أناط بمؤسسة المجلس وبرئيسه، الذي هو أيضاً رئيس المحكمة العليا، صلاحيات إدارة شؤون السلطة القضائية، ومنها: تعيين القضاة وترقياتهم، وإجراء الحركة في أوساطهم من نقل وندب، وإعارة وتنظيم عمل المحاكم وتقسيمها إلى دوائر متخصصة، وتدريب القضاة، والتفتيش على أعمالهم، والتأديب، وغيرها من المسائل ذات الصلة، وكان ذلك في إطار تطبيق المادة (٨١) من قانون السلطة القضائية التي نصّت على تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي مؤقت لمدة عام.

وأوضح أنه في الثامن عشر من أيار ٢٠٠٢، نُشر هذا القانون في العدد الأربعين من «الوقائع الفلسطينية»، وأصبح ساري المفعول في الثامن عشر من حزيران ٢٠٠٢، مشيراً إلى أنه وعملاً بالمادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية، فقد أصدر الرئيس الراحل في الرابع عشر من أيار ٢٠٠٣، المرسوم الرئاسي رقم (٨)، القاضي بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم.

وقال: لكن بعد أحداث حزيران ٢٠٠٧، وعلى إثر استنكاف القضاة والإداريين والعاملين في محاكم قطاع غزة عن العمل، أنشئ مجلس للقضاء بمسمى مجلس العدل الأعلى كمجلس انتقالي له صلاحيات مجلس القضاء الأعلى الدائم، وذلك استئناساً بنص الفقرة الثانية من المادة (٨١) من قانون السلطة القضائية، ومن ثم تم تعديل هذا المسمى ليتوافق مع نص المادة (١٠٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ليصبح باسم المجلس الأعلى للقضاء.

وأعرب عن أمله في إتمام المصالحة الوطنية، وأن يُصار إلى توحيد مرفق القضاء برمته في الضفة والقطاع، وتشكيل مجلس قضاء أعلى، «لأنه على الرغم من سير عمل المحاكم، سواء في الضفة أو في القطاع، والنظر في القضايا سواء هنا أو هناك، فإن مشكلات الانقسام تُلقي بظلالها على مجمل عمل السلطة القضائية من محاكم، ونيابة، ومجلس قضاء، ومحكمة عليا، وغير ذلك».

ولفت إلى أنه وغيره الكثيرين من العاملين في مرفق القضاء طالما بعثوا بتوصياتهم إلى الرئيس عباس والمسؤولين لدى الجانبين في الضفة والقطاع للابتعاد بالخلافات عن مرفق القضاء ليقوم بواجباته على الوجه الأكمل، وذلك بما فيه مصلحة الوطن والمواطن، لأن الانقسام، بلا شك، ليس في صالح القضاء.

وزارة العدل والقضاء

وفيما يتعلق بعلاقة مجلس القضاء الأعلى بوزارة العدل، أوضح الحلبي أن طبيعة هذه العلاقة هي تنسيقية، ونطاق عمل وزارة العدل يتحدد في الأمور الفنية وفي بعض الصلاحيات من الناحية الإدارية، حيث أنها تعمل على توفير كل ما يحتاجه مرفق القضاء من ناحية لوجستية وإدارية في بعض الحالات.

أما فيما يخص المحكمة الدستورية العليا وطبيعة إنشائها وحدود دورها ومسؤولياتها وصلاحياتها، فقد قال: إن المحكمة الدستورية التي تشكل حسب ما ينص عليه قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، منوط بها النظر في كافة الطعون والنصوص القانونية التي تخالف القانون الأساسي «الدستور»، أي أنه عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئي أو كلي، على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار، بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون.

وأضاف: كما أنه عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، فعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون، ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما

يتبع ←

معاً، بجانب دورها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث، وواجباتها، واختصاصاتها، والفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها.

وتابع الحلبي: كما أن من صلاحيتها البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (١/ج) من المادة (٣٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، مشيراً إلى أنه يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٤) ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً).

وأوضح أنه «على الرغم من صدور قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ والمصادقة عليه، فإنه لم يتم حتى الآن تشكيل المحكمة الدستورية، التي هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في فلسطين لإنفاذ هذا القانون التي تنشأ وفقه وبمقتضى أحكامه، ويشار إليها فيما بعد بالمحكمة».

أثر الانقسام

وفي السياق ذاته، أكد المحامي جميل سرحان، من الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، أن «القضاء الفلسطيني يعاني من الانقسام كمشكلة رئيسية، فالقضاء أيضاً منفصل، إذ يقود القضاء في الضفة الغربية مجلس القضاء الأعلى، وفي قطاع غزة المجلس الأعلى للقضاء، دون وجود تنسيق بين هذين المجلسين».

وبيَّن سرحان أن «الانقسام تسبب في الكثير من العقبات في حياة المواطنين، فمثلاً هناك حالات حجز أموال صدر قرار بفك الحجز عنها، وحدث الانقسام، فتعطل القرار لأن المحكمة التي أمرت بالحجز لم تعد منعقدة، بالتالي ما زالت الأموال محتجزة».

وفيما يتعلق بأداء ونشاط ومهام وتشكيل مجلس القضاء، أكد أنه «يمر بحال غير طبيعي، فجميع القضاة الموجودين الذين يؤدون أعمالهم لم يتم تعيينهم بموجب قانون السلطة القضائية الذي يؤكد على ضرورة إصدار قرار بالتعيين من الرئيس، وهذا لم يحدث، لأن قطاع غزة منفصل عن ولاية الرئيس ويخضع فعلياً لسيطرة حكومة حماس».

وقال سرحان: إن الأمر يحتاج إلى وحدة وعمل مشترك لالتئام القضاء لتنظيم أعماله بما يتفق مع قانون السلطة القضائية والقانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة.

وعن العلاقة بين القضاء ووزارة العدل، نوه إلى وجود بعض التداخل في الصلاحيات أحياناً، وهو ما لا يجوز للقضاء أن يسمح به، إلا أن التنسيق بينهما مشروع، مقدماً مثالاً على ذلك ما يحدث في قطاع غزة، حيث قام النائب العام في غزة بمنع أشخاص من السفر دون مبرر قانوني، الأمر الذي استوجب حدوث تدخل قضائي عبر محامين وإصدار قرار بإلغاء قرار النائب العام الذي يشكل انتهاكاً للحقوق.

وتطرق سرحان في حديثه إلى طبيعة العلاقة بين وزارة العدل ومجلس القضاء في غزة، موضحاً أن «وكيل وزارة العدل هو عضو في المجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي فالتنسيق هو في إطار قيادة القضاء. كما أن النائب العام هو عضو في المجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي آلية التنسيق بين القضاء ووزارة العدل وحتى النيابة العامة هي آلية تنسيق هيكلية في إطار المجلس الأعلى للقضاء».

وشدد على أن تطوير العلاقة بين وزارة العدل والقضاء، سواء في الضفة أو القطاع، يكون على أساس احترام القانون وتخصص كل جهة وفق علاقة سوية، واحترام اختصاصات الكل والحفاظ على حقوق الآخرين.

وقال سرحان: إن تطوير العلاقة بين وزارة العدل والقضاء يجب أن يقوم على أساس قيام وزارة العدل بدورها على أفضل ما يمكن من حيث التدريب والتأهيل لأفرادها وقيامها بدورها في قسم الفتوى والتشريع، الذي يصدر بدوره تشريعات وقوانين ووضع الملاحظات اللازمة، وتعاونه مع المكتب الفني في مجلس القضاء الأعلى وجمع السوابق القضائية، وتطوير أداء القضاة وتدريبهم وأداء النيابة العامة.

وتابع: التعاون هو تعاون فني دون تدخل في صلاحيات كل جهة مع الحفاظ على دور كل جهة اتجاه المواطنين وعدم التداخل التنفيذي بهذا الشأن. وللانقسام آثار سلبية بالمطلق على أداء النيابة العامة ووزارة العدل، فهناك احتياجات لمواطنين لا يحصلون عليها بسبب الانقسام نظراً لوجود قرارات قضائية في الضفة بحاجة إلى تنفيذها في غزة، والعكس صحيح، وكذلك الحال بالنسبة لمسائل مرتبطة بالعمل الوحدوي وتنفيذ السياق القانوني وتنفيذ تشريعات.

وبيَّن أنه «تصدر في قطاع غزة تشريعات عن كتلة التغيير والإصلاح والمحاكم يلتزم بها من يعملون في سلك القضاء هنا، وفي الضفة الغربية تصدر تشريعات عن الرئيس والقضاء يلتزم بها أيضاً من يعملون في سلك القضاء هناك، وبالتالي أصبحنا تدريجياً أمام تشريعات تختلف بعضها عن بعض. فعلى سبيل المثال، هناك تشريعات مرتبطة بالمصارف والبنوك في الضفة الغربية، وهناك قرارات في قطاع غزة مرتبطة بالسجون ومراكز الاحتجاز والقضاء العسكري وغيرها».

وقال: أصبحنا أمام تطبيق قضائي مختلف بين الضفة والقطاع، إضافة إلى قضية طول إجراءات التقاضي في بعض المسائل، إذ ينبغي أن يعمل القضاة على ضرورة البت في القضايا على وجه السرعة لحسم الخلافات بين المواطنين.

وأضاف: هناك مشكلة في أداء المجلس التشريعي، ففي ظل حالة الانقسام صدرت قوانين جميعها بحاجة إلى مراجعة لأنها تؤثر على سياق الوحدة العامة للقضاء، ونحن كنا بحاجة إلى توحيد القوانين قبل الانقسام، وكان توحيد القوانين هدفاً رئيسياً للمجلس التشريعي، لكن هذا لم يحدث حتى الآن.

وفي حديثه عن تبعية النائب العام، قال سرحان: إن النائب العام من المفترض ألا يتبع لأحد، فإجراءات تعيينه حددها قانون السلطة، حيث يتم تنسيبه من مجلس القضاء الأعلى وتعيينه بقرار من الرئيس، لكن هذا لم يحدث في قطاع غزة، موصياً في ختام حديثه أن يعمل القضاء على اتخاذ إجراءات جدية للتوحيد بين القضاء في الضفة والقطاع، وأن تبدأ الإجراءات الفعلية فوراً.

إرباك في ساحة القضاء

من جانبه، قال نائب نقيب المحامين في القطاع سلامة بسيسو: من المعروف أن تشكيل مجلس أعلى للقضاء في السلطة الوطنية الفلسطينية يكون بموجب قرار يصدر عن الرئيس كأعلى سلطة في الدولة، ومجلس القضاء الأعلى في فلسطين شُكل بموجب القرار رقم (٢٩) للعام ٢٠٠٠.

وأضاف بسيسو: لكن نتيجة الانقسام الحاصل ما بين الضفة والقطاع، لجأت حكومة «حماس» المقالة في غزة إلى تشكيل مجلس قضاء أعلى ترأسه المستشار عبد الرؤوف الحلبي، كما ترأس مجلس القضاء الأعلى في الضفة المستشار فريد الجلاد خلفاً للمستشار عيسى أبو شرار، الأمر الذي خلَّف إرباكاً كبيراً في عمل مرفق القضاء برمته بشكل عام، وفي عمله في قطاع غزة بشكل خاص، لاسيما بعد اتخاذ السلطة القضائية في الضفة قراراً يقضي بعدم التعاطي مع المحاكم التي تشرف عليها حكومة «حماس»، ولا مع الأحكام الصادرة عنها.

وتابع: بالإضافة إلى ذلك، قرر مجلس القضاء الأعلى في فلسطين، تعليق العمل في محاكم قطاع غزة «حتى إنهاء ما سمّاها بحالة السيطرة غير الشرعية على المحاكم النظامية في القطاع»، مشيراً إلى أن البيان أوضح أن القرار اتخذ إثر الاعتداء الذي تعرض له مجمع المحاكم النظامية في محافظات غزة بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني ٢٠٠٧، وما نجم عنه، من اقتحام مكتب رئيس المحكمة العليا، من قبل ما سُمي في حينه «مجلس العدل الأعلى».

وبيَّن بسيسو أن الخلافات القانونية كانت قد بدأت بين سلطتي رام الله وغزة باقتحام ما كان يُعرف بـ«القوة التنفيذية» التابعة لحركة «حماس»، لمقر النيابة العامة، واعتقال النائب العام لاحقاً المستشار أحمد المغني، وتعيين نيابة جديدة، لم تعترف بها السلطة بالضفة، الأمر الذي ساهم في تعميق الخلاف أكثر فأكثر، بعد سيطرة مجلس القضاء الأعلى الذي شكلته «حماس» على مجمع المحاكم النظامية، وإبلاغه كافة القضاة والموظفين العاملين في المحاكم النظامية، بأنهم سيتبعون أوامر رئيس «مجلس العدل الأعلى» عبد الرؤوف الحلبي بصفته «رئيس المحكمة العليا»، ما اعتبره مجلس القضاء الأعلى اغتصاباً لصلاحيات السلطة القضائية.

وقال: نتيجة هذا الانقسام، حدث عدم تآلف وعدم تآخٍ أيضاً في غزة، وأصبح جزء من المحامين يقف أمام قضاة سلطة «حماس» في المحاكم، في حين استنكف البعض الآخر عن ذلك، إلى أن صدر قرار من مجلس نقابة المحامين بعد دراسة معمقة بوجوب الوقوف والترافع عن وكلائهم المتهمين على الرغم من معرفتنا بأن تشكيل مجلس العدل الأعلى هو مخالف لنصوص الدستور التي تقول إن الرئيس من يشكل ذلك، ولكن الضرورات تبيح المحظورات، ودرء المفاسد خير من جلب المكاسب.

ونوه بسيسو إلى أنه «لا يمكن بأي حال من الأحوال تعطيل عمل المحاكم والامتناع عن الترافع أمامها في ظل تزايد مظالم المواطنين، كما أن استقلال القضاء يشكل ضمانة رئيسية لحق التقاضي، وذلك من خلال وجود محاكم مستقلة وقضاة يتمتعون بالنزاهة والحيادية والأمانة والكفاءة، والقدرة على إصدار الأحكام وفق أصول القانون، وتنفيذ تلك الأحكام دون إبطاء أو تأخير بما يكفل الوصول الفعلي إلى الحق في التقاضي».

وفيما يتعلق بتشكيل المحكمة الدستورية وحدود عملها، أوضح أنها تنشأ بمقتضى أحكام قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، محكمة دستورية عليا، وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في فلسطين، ويشار إليها فيما بعد بالمحكمة، يكون مقرها في مدينة القدس، على أن تتخذ لها مقراً مؤقتاً في مدينة رام الله وفي مدينة غزة حسب مقتضى الحال.

تنازع الصلاحيات

واعتبر بسيسو أن «استمرار التنازع على الصلاحيات في ظل متغيرات النظام السياسي، أثر على ممارسة الاختصاصات ما بين القضاء الأعلى ووزارة العدل طيلة السنوات السابقة، وترك تأثيراً سلبياً على سير عمل القضاء، وتحديداً في مجال الإشراف الإداري على المحاكم، وكذلك شهدت العلاقة بين مجلس القضاء الأعلى والسلطتين التشريعية والتنفيذية توتراً، ومع الأجهزة الأمنية والنيابة العامة. وعلى صعيد النيابة العامة والنيابة العسكرية، جرى توقيع بروتوكول ينظم أوجه التعاون بينهما ويمنع التداخل في الاختصاصات».

ولفت إلى أن «تعطيل المحاكم والدوائر القضائية أدى إلى الإضرابات طوال العامين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، حيث تعطل عمل المحاكم والدوائر القضائية بصورة كبيرة بسبب استمرار الاعتداءات على القضاة والقضاء والنيابة العامة والمحامين، وكانت هناك استهدافات قصدية لمقار المحاكم واعتداءات على رموز القضاء والقانون من قضاة ومحامين وأعضاء نيابة، ما شكل مسَّاً خطيراً وتدخلاً غير مبرر في شؤون القضاء والعدالة، الأمر الذي يتطلب توفير الحماية والأمن للمحاكم ودوائر النيابة العامة».

وقال: إن النزاعات ذات الطابع الحزبي والفصائلي، إلى جانب قضايا الانفلات الأمني، كانت تُغيب دور الجهات القضائية، حيث كانت تقوم الفصائل ذاتها بدور القضاء كما تقوم الآن العشائر بدور القضاء، الأمر الذي يطمس دور الحقيقة، ويؤدي إلى إلغاء دور النيابة العامة لكونها تشكل بديلاً عنها وهو ما يخالف القانون، موضحاً أن ذلك أضعف ثقة المواطن بالقضاء ما جعله يبحث عن وسائل بديلة لحماية حقه.

وأضاف بسيسو: إن غياب الثقة هذا يخلق حالة من التنافر بين المواطن والقضاء، ما يدفع المواطن إلى البحث عن وسائل لاشرعية لحماية حقه، وأخذ القانون باليد؛ ما يعنى ارتفاع معدل الجريمة في المجتمع الفلسطيني، ولا تزال ثقة المواطن مهتزة، سواء بفعالية إجراءات التقاضي وسرعة البت في القضايا، أو بتوفير المحاكمات العادلة وباستقلال القضاء والقاضي.

من إصدارات مواطن لعامي ٢٠١٠-٢٠١١

واقع التمييز في سوق العمل الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي نحو مستقبل يضمن المساواة بين الجنسين

إعداد: صالح الكفري و خديجة حسين

هناك أسباب متعددة، منها أسباب اجتماعية أو حتى خيارات فردية، لعدم دخول سوق العمل لدى بعض الخريجات، ولكن لا يعقل أن تكون الخيارات الفردية أو بعض القيم الاجتماعية هي العوامل التي تفسر تدني هذه النسب وحدها. ذلك أن المرأة الفلسطينية سعت الى العمل خارج المنزل وخارج الحقل منذ عقود، وهذا المسعى مازال مستمراً ومتزايداً حتى اليوم نظراً للحاجات والضغوط الاقتصادية المتعاظمة.

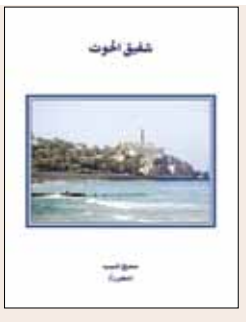
يسلط هذا الكتاب الضوء على مكامن التمييز ضد المرأة الفلسطينية في سوق العمل لوضعها بيد المعنيين وأصحاب القرار لاتخاذ ما يلزم من سياسات وإجراءات قد تعطي المرأة الفلسطينية فرصتها العادلة في سوق العمل.

نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين

تأتي متابعة مؤسسة «مواطن» لموضوع الضمان الاجتماعي من منطلقين أساسيين: الأول، يتعلق بحقوق المواطنة كما هي متعارف عليها اليوم، وكما هي مضمنة في المواثيق الدولية. والثاني، أن أي نظام سياسي يسعى إلى أن يكون ديمقراطياً لن يستقر دون وجود حد أدنى من الضمانات الاجتماعية، وأن غيابها سيعزّز النزعة السلطوية في الحكم، والاعتماد على القمع المباشر أحياناً، بوجود تفاوت كبير بين الطبقات الناجم عن عدم إيفاء الحاجات الأساسية للمواطنين.

توجد أخطاء كثيرة شائعة حول الضمان الاجتماعي نشير منها إلى خطأين: الأول أن فلسطين ليست «السويد»، والضمانات الاجتماعية هي للدول الثرية، أو هكذا يقال. الخطأ الثاني أن فلسطين بلد فقير لا مقدرة مالية له على برنامج كهذا. الموضوع هنا يتعلق بأولويات موازنة الحكومة وكيفية توزيعها وما هي المبادئ والقيم المفترضة ضمناً في توزيع الموازنة. إن وجود نظام مدروس وكفء ومخطط له بشكل جيد للضمان الاجتماعي، حاجة مجتمعية ومطلب حقوقي وأخلاقي. ويحدونا الأمل أن تثمر جهود العديد من مؤسسات وأطر تمثيلية ونقابات متنوعة، إضافة إلى دعم الأحزاب السياسية والحكومة لهذا المشروع. وتنتهي بإقرار قانون جديد يجري تطبيقه على مراحل في الأمد القريب.

سلسلة التجربة الفلسطينية شفيق الحوت



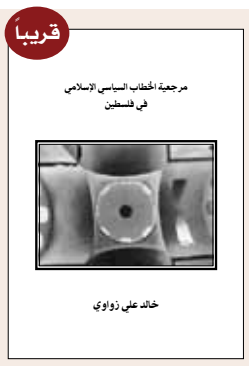
محرر الكتاب: سميح شبيب

تكريماً لروح الفقيد شفيق الحوت، ولدوره السياسي والكفاحي، جاء إصدارهذا الكتاب، وبمشاركة سياسيين وكتاب وباحثين، منهم من عاصر الفقيد وكان شريكاً في بعض المحطات السياسية المشتركة، ومنهم من قرأ وبحث في كتبه السياسية وهي متنوعة وغنية.

شارك في إعداد فصول هذا الكتاب، كل من: أوس داوود يعقوب، أحمد مجدلاني، عبد الرحمن الحاج إبراهيم، عبد الرحيم ملوح، قيس عبد الكريم)أبو ليلى(، ماجد كيالي، نبيل عمرو. ما نرجوه هو أن تشكل هذه الفصول السبعة إضاءات على حياة الفقيد ودوره السياسي والكفاحي عموماً، ليس في سياق التكريم فحسب، بل إغناء للمعرفة التي راكمها الفقيد، ونذر حياته من أجلها، بدءاً من النكبة العام ١٩٤٨ وفقدان الوطن، مروراً بالمراحل السياسية كافة؛ تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية العام ١٩٦٤ التي كان عضواً في لجنتها التنفيذية الأولى، أحداث أيلول في الأردن العام ١٩٧٠ ، الحرب الأهلية في لبنان، النقاط العشرة، الاجتياح الإسرائيلي للأراضي اللبنانية العام ١٩٨٢ وخروج منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان، الانقسام الفلسطيني العام ١٩٨٣ ، الاتفاق الفلسطيني-الإسرائيلي العام ملامح رجل مؤسس قدير كان موضع إجماع الفلسطينيين على الرغم من اختلافاتهم.

سلسلة رسائل الماجستير مرجعية الخطاب السياسي الإسلامي في فلسطين

قريباً



خالد علي زواوي

العلاقة ما بين السياسي والديني من أكثر الإشكاليات التي تواجه الخطاب السياسي الإسلامي الفلسطيني، لجهة صعوبة تحديد المرجعيات التي يعتمدها هذا الخطاب في ممارساته السياسية داخل الحقل السياسي الفلسطيني. وتحاول هذه الدراسة سبرغور هذه العلاقة ما بين السياسي والديني، وتحديد آليات التعامل السياسي الإسلامي معهما تأصيلا وممارسة، وكذلك معرفة طبيعة التناول الفكري لكل منهما في حالة التعامل مع الآخر غير الإسلامي.

وقد حلل الباحث في دراسته مرجعيات الخطاب السياسي الإسلامي في فلسطين لحركة المقاومة الإسلامية «حماس»، وحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين، في الفترة الممتدة منذ نشأتهما، وحتى توقيع اتفاق مكة، منطلقاً من الأسس الفكرية والحركية لكلا الحركتين، من خلال النصوص التاسيسية التي حددت الأسس المنهجية، الضابطة للعمل السياسي الإسلامي الفلسطيني في العقود الأخيرة.

سلسلة التجربة الفلسطينية المقاومة الشعبية في فلسطين تاريخ حافل بالأمل والإنجاز

مازن قمصية

يعرض هذا الكتاب تلخيصاً وتحليلاً للمقاومة الشعبية في فلسطين عبر مئة وثلاثين عاماً. إن فشل المفاوضات السياسية في ظل عدم توازن القوى زاد من أهمية هذا الموضوع، وبات واضحاً أن الاطلاع على النجاحات والاخفاقات والفرص الضائعة والتحديات، يسمح لنا برسم تصور أفضل للمستقبل. أكثر من ثلثي الفلسطينيين في العالم لاجئون او نازحون، ولم تأت هذه النتيجة-شأنها شأن جميع حالات أخرى مماثلة في التاريخ كجنوب إفريقيا مثلا-دون مقاومة لعنف الاستعمار، هناك عدد هائل من الاصدارات التي كتبت حول الصراع الصهيوني-الفلسطيني، والتي تغطي قضايا عديدة، منها الارهاب، وحقوق الانسان، والمعتقدات الدينية، والأرض، والسلطة. لكن لا توجد إصدارات حول المقاومة الشعبية عدا عناوين محددة وغير كافية للحاجة. قمت بمراجعة أكثر من ٨٠٠ من المصادر الرئيسية، ووضعت اكثر من ٣٠٠ منها في النسخة النهائية، وتشمل المراجع والصحف والمقابلات والأخبار الصحافية والمقالات والكتب. يمكننا ان نتعلم من أية انتكاسة أو نجاح للجهود الشعبية في فلسطين في كل مراحل الصراع، مع التحليل الموثّق لها لرسم مسار أكثر استنارة لمستقبل يسوده السلام والعدالة، ففي التاريخ عبرة لمن اعتبر.

الإعلام الفلسطيني والانقسام

مرارة التجربة وإمكانيات التحسين

تحرير: خالد الحروب و جمان قنيص

إلى أي مدى يحتوي الإعلام الفلسطيني على خطابات التخوين والتفكير؟ وكيف يمكن تحرير الإعلام الفلسطيني من هذا النوع من الخطابات و تجنب ما يمكن أن ينتج عنها؟

كيف يمكن للإعلام الحزبي أن يعبر عن حزبيته وبرامجه السياسية المختلفة وينتقد "الآخر الوطني" لكن في حدود المهنية والمسؤولية والصدقيّة؟ وماذا عن الموضوعية والمهنية اللتين كانتا أولى الضحايا في خضم التطاحن السياسي في الإعلام الفلسطيني خلال مرحلة الانقسام الفلسطيني؟

يحاول الكتاب تقديم إجابات عن تلك الأسئلة بالاعتماد على قراءات تفصيلية وحالاتيّة لأداء الإعلام الفلسطيني خلال مرحلة الانقسام.

قبل وبعد عرفات التحول السياسي خلال الانتفاضة الثانية

جورج جقمان

تسعى المقالات المتضمنة في هذا الكتاب إلى رصد جوانب محددة من التحول السياسي في فلسطين خلال فترة الانتفاضة الثانية، قبل وبعد وفاة الرئيس ياسر عرفات. ويغلب عليها المنحى التحليلي إضافة إلى مسعى لاستشراف آفاق المستقبل سواء أكان الأمر يتعلق بالمآل السياسي «للقضية»، أم الفاعلين السياسيين من أحزاب وفصائل وحركات أو قوى مجتمعية فاعلة. ويحتوي القسم الأخير من الكتاب بعض المقالات التي تعالج موضوعات فكرية أوسع، ولكنها أيضاً تلقي بعض الضوء والأسئلة على حاضر ومستقبل الحركات السياسية الإسلامية في فلسطين وفي المجتمع العربي، بما في ذلك ما سمي «باليسار الإسلامي» واليسار غير الإسلامي. وهذه قضايا موضع نقاش مستمر من قبل كتّاب عرب وغير عرب اليوم.

سلسلة التجربة الفلسطينية سَأُحَدِّثُكُم عَن هَاجِس

مجموعة نصوص أدبية لأقلام جديدة

تقديم وتحرير: هيفاء أسعد

هذا الكتاب صفحات من مخطوطات لأقلام جديدة نجح هاجسها في أن يُترجَمَ عبر نصوص أدبية تنوعت ما بين القصة القصيرة، والقصيدة النثرية، واليوميات، والخواطر. كُتابٌ من الجنسين، شباب في تجاربهم الكتابية، وإن تجاوز بعضهم الأربعين، استطعنا معاً أن ننجح في التواصل لنجمع جهودهم في الكتابة، وللتعريف بهم، عبر هذا النشر. كتابات تم تجميعها من كتّاب وكاتبات فلسطينيين/ات، يخطون هذا الدرب متأملين أن يكون هذا النشر أول المشوار لعطاء سيطول ويتطور، بما يحشدون من مثابرة ذاتية، وبما يتأملون توفره من دعم واهتمام ممن يعنيهم الأمر.

دراسات في الثقافة والتراث والهوية

شريف كناعنة

يَسُرُّ مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، أن تقوم بنشر مجموعة من المقالات والدراسات للأستاذ الدكتور شريف كناعنة، أستاذ علم الاجتماع وعلم الإنسان في جامعة بيرزيت، التي تعطي فكرة عن بعض أعماله ودراساته المتعلقة بفلسطين.

وهي لا تشكل جُل ما نشره الدكتور كناعنة، بالعربية اضافة الى الانجليزية ولكنها تشكل عيّنة عن توجه أبحاثه والجوانب التي سعت إلى معالجتها. وكل من يعرف إنتاج الدكتور كناعنة، يعرف أنه ريادي في هذا الحقل، وأن إنتاجه من دراسات وأبحاث ومقالات متنوعة أغنت حقل الدراسات الأنثروبولوجية، بمعناها الأعم، أي تداخلها مع علم النفس وعلم الاجتماع، والعلوم الاجتماعية عامة.

ولكون هذه الدراسات والأبحاث والمقالات نشرت في مجلات متعددة ومتنوعة ليست جميعها في متناول القارئ، فإن وجودها في كتاب واحد يسعف لأغراض عملية الإطلاع عليها والإفادة منها، للدارسين والباحثين والطلبة في الجامعات، ولغرض الجمهور العام أيضاً.

ولكن هذا العمل يشكل أيضاً شهادة عرفان وتقدير لأبرز علماء فلسطين في هذا الحقل، ويشكل عينة محدودة من جهد متواصل عبر ما يزيد على أربعة عقود من الزمن.

الدبلوماسية العامة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية

دلال باجس

لم يحظَ مصطلح الدبلوماسية العامة (Public Diplomacy) بحقه من الدراسة والتحليل الدبلوماسية العامة في الأدبيات الفلسطينية، علماً بأنه قد يعد أحد مفاتيح الحل للقضية على المديين المتوسط والبعيد. وهذه الدراسة تحاول التركيز على هذا المفهوم الحديث نسبياً، وأهميته في نقل الرواية الفلسطينية لشعوب العالم، وذلك من خلال التأطير النظري للدبلوماسية العامة الفلسطينية، وبيان مكامن الثغرات فيها، ومحاولة البحث عن حلول لتفعيلها، حتى تؤتي أكلها بالشكل المناسب.

وقد حصرت الباحثة إطار الدراسة الزمني بفترة ما بعد الانتخابات التشريعية الثانية؛ نظراً للظروف المتلاحقة والمتتابعة التي فجّرت قصة الصراع في المنطقة من جديد، وأعادت القضية إلى الواجهة في سائر دول العالم، من خلال المتابعة الإعلامية الحثيثة، ودور مؤسسات المجتمع المدني، لاسيما المنظمات الأهلية. كما أنها في هذه الدراسة تحاول تسليط الضوء على دور الإسلاميين في الدبلوماسية العامة الفلسطينية، من خلال تجربة الحركة الإسلامية الفلسطينية في الحكم، وهي فترة قصيرة جداً نسبياً، إلا أنها غنية بالأحداث الجديرة بالدراسة.

الآراء الواردة لا تعبر بالضرورة عن رأي مؤسسة مواطن.

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
رام الله، ص.ب:١٨٤٥ تلفون: ٢٩٥١١٠٨-(٩٧٢) ٢-(٩٧٢) فاكس:٢٩٦٠٢٨٥-٢-(٩٧٢)
بريد الكتروني muwatin@muwatin.org