



سلسلة

اوراق

بحثية

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرباوي

• مواطن

المؤسسة

الفلسطينية

لدراسة

الديمقراطية

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرباوي

Legal Structures and the
Transition to Democracy in Palestine
Ali Jarbawi

©Copyright: MUWATIN - The Palestinian
Institute For the Study of Democracy
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine
January 1999

This book is published as part of an agreement of co-operation with the
Heinrich Boell Foundation - Germany

جميع الحقوق محفوظة
مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص ب ١٨٤٥ ، رام الله
الطبعة الاولى - كانون الثاني ١٩٩٩

يصدر هذا الكتاب ضمن اطار اتفاقية تعاون مع مؤسسة هينرخ بول - المانيا

تصميم وتنفيذ مؤسسة نأدياً للطباعة والنشر والاعلان والتوزيع
رام الله - هاتف ٥٧٩٣٨٢ - ٥٠ .

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف، ولا يعكس

بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

البنية القانونية

والتحول الديمقراطي في فلسطين

المحتويات

٩	مقدمة
٢١	الفصل الأول الديمقراطية والواقع الفلسطيني الراهن
٥٥	الفصل الثاني المدخل القانوني للتحوّل الديمقراطي
١١١	خاتمة

«إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا، فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق وتضامن فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقليات قرارات الأغلبية وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السماح بين الأديان عبر القرون.

إن دولة فلسطين دولة عربية، هي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية من تراثها وحضارتها ومن طموحها الحاضر إلى تحقيق أهدافها في التحرر والتطور والديمقراطية والوحدة وهي إذ تؤكد التزامها بميثاق جامعة الدول العربية وإصرارها على تعزيز العمل العربي المشترك تناشد أبناء أمتها بمساعدتها على إكمال ولادتها العملية بحشد الطاقات وتكثيف الجهود لإنهاء الاحتلال الإسرائيلي. وتعلن دولة فلسطين التزامها بمبادئ عدم الإنحياز وسياسته».

من وثيقة إعلان الاستقلال

المجلس الوطني الفلسطيني

الدورة التاسعة عشرة

١٢ - ١٩٨٨/١١/١٥

مقدمة*

في أحيان كثيرة يوجد بين النظرية والتطبيق بون شاسع، ولذلك يجدر الحذر والانتباه من مخاطر الوقوع في شرك التوصل إلى إستنتاجات متسعة وخاطئة إذا إقتصرت الإهتمام على المجردات دون تمحيص وتدقيق لوضعها التأثيري في الواقع المعاش. وتفشي التنظير في مجتمع ما عن ظاهرة أو وضعية معينة قد لا يعني التعبير عن تأصيل وجودها الفعلي، وإنما عن توق هذا المجتمع لها، الأمر الذي يدفع أوساطاً مختلفة فيه للإكثار من الحديث فيها وعنهما لتعويض النقص عن غيابها.

انتشر في أوساط فلسطينية عديدة، ومنذ فترة أصبحت الآن مديدة، تنظير عن مدى إنتشار ظاهرة الديمقراطية في الحياة السياسية الفلسطينية، ومدى إختلاف التجربة الفلسطينية في هذا المجال عن باقي المحيط العربي. وأرجعت الأسباب وراء وجود هذه الظاهرة إلى أمور عديدة يبرز منها تفرّد تجربة الشعب الفلسطيني بعد النكبة في الوطن، مما أدى إلى عدم القيام المبكر للدولة التي قد تحتكر العملية السياسية وفقاً للنمط العربي المألوف، بل إلى تشتت الشعب وتنوّع وغنى التجارب التي مرّ بها والثقافات التي نهل منها.^(١) وقد كانت الحصيلة المفترضة لكل ذلك، وفقاً لهذه الرؤية، أن تعلّم هذا الشعب أسس التعايش مع الإختلافات الذاتية من ناحية، ومع مصاعب التشتت

* اعتدت هذه الورقة البحثية ضمن المشروع الفلسطيني - السويدي حول التحول الديمقراطي في فلسطين، والذي تقوم جامعة بيرزيت بتنفيذه والإشراف عليه. وستظهر مستقبلاً نسخة مختصرة عن هذه الورقة في كتاب يصدر عن المشروع.

١ عزمي بشارة، "من أجل تجنّب نهاية ساخرة لإحدى مآسي القرن"، مجلة الدراسات الفلسطينية، ١٦ (خريف ١٩٩٣)، ص ٤٥.

والإغتراب وما تفرضه من ضغوطات خارجية، من ناحية أخرى. وكانت النتيجة الإنسانية التي تمّ التوصل لها وترويجها أن لدى الفلسطينيين تجربة حية وغنية في الديمقراطية التي تركت بصماتها الواضحة على مسار الحياة السياسية الفلسطينية وتطور المؤسسات الفلسطينية المختلفة، ابتداءً من منظمة التحرير الفلسطينية، ومروراً بالأحزاب والنقابات والإتحادات والمنظمات الرسمية والأهلية، وحتى الوصول إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. واستطاع هذا الموقف التنظيري أن يستند في دعواه إلى توظيف مظاهر عديدة لتأكيد ليس فقط وجود، وإنما أيضاً تبلور، التجربة الديمقراطية الفلسطينية. ولكن من المهم جداً الإنتباه إلى أن هذه المظاهر يمكن أن لا تكون سوى **مغالطات** لا يمكن الإعتماد عليها كعوامل سببية، تملك قوة تفسيرية وتثبيتية لوجود الديمقراطية السياسية. ومن أهم هذه المظاهر- المغالطات التي يتكرر ذكرها والإعتماد عليها في الإسناد خمسة أساسية.

أولاً، وجود تعددية في الحياة السياسية الفلسطينية. ويقول أصحاب الموقف التنظيري بوجود ديمقراطية فلسطينية أن التجربة الفلسطينية في مجال التعددية السياسية غنية ومتأصلة في التراث السياسي الفلسطيني^(٢) ويرجع هؤلاء هذه التعددية ابتداءً إلى العشرينات من هذا القرن حين كان هناك مجلسيون ومعارضة، ويسوقون الأمثلة تبعاً من مطلع الثلاثينات عندما بزغت لبرهة أحزاب عديدة في الساحة السياسية الفلسطينية، الى تشكيلة اللجنة العربية العليا في مطلع ثورة عام ١٩٣٦، ثم الحياة الحزبية للفلسطينيين في مرحلة ما بعد النكبة، وحتى ظهور فصائل المقاومة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. ويتم التشديد في مرحلة ما بعد ظهور الفصائل والمنظمة على القدرة الفلسطينية على التعايش بين الفصائل المختلفة إيدولوجياً ضمن إطار مؤسسات "الشرعية السياسية" المنبثقة عن منظمة التحرير الفلسطينية، والتي مثلت من الناحية العملية "دولة الفلسطينيين في المنفى". ويُساق أيضاً قدرة الفلسطينيين في

٢ محمد خالد الأزعر، الثقافة السياسية الفلسطينية: الديمقراطية وحقوق الإنسان، (القاهرة: مركز القاهرة لحقوق الإنسان، ١٩٩٥)، ص ٤٢.

الأرض المحتلة إسرائيلياً عام ١٩٦٧ على التعايش لفترة ممتدة لاحتلال مديد ضمن أطر سياسية - إجتماعية - ثقافية متعددة، وصولاً إلى إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية التي حافظت على مناخ التعددية السياسية المتمثلة بانتشار عريض للفصائل والأحزاب السياسية الفلسطينية.

يُستخلص من هذا الإرث المتواصل للتعددية السياسية، وهي ظاهرة أصبحت على ما يبدو متأصلة في الحياة السياسية الفلسطينية، أن المجتمع السياسي الفلسطيني لا بد وأن يكون ديمقراطياً، وإلا لما استطاع أن يدعم إيجابياً استمرار وجود "حياة حزبية" فلسطينية نشطة. ولكن حامل هذا الاستنتاج متسرعون به، وذلك لأن التعددية السياسية شرط ضروري لتحقيق وجود نظام سياسي ديمقراطي، ولكنها لا تُشكّل بمفردها شرطاً كافياً لهذا التحقّق.^(٣) فالتعددية السياسية قد تكون موجودة ولكنها غير مؤثرة في عملية إتخاذ القرار السياسي الذي يمكن أن يبقى محتكراً من قبل زعيم كرزمي أو حزب حاكم أو من تحالف فئات ضيق ومدعوم من طغمة عسكريتارية. وقد يكون وجود هذه التعددية في مثل هذه الحالات وسيلة فعالة يوظفها محتكر العملية السياسية لإعطاء الإحتكار صبغة ديمقراطية تُشكّل واجهة تعمل فعلياً كسدّ يُغلق عملياً السبل أمام إمكانية التحوّل الديمقراطي للنظام السياسي اللاديمقراطي الموجود. وباختصار، يمكن أن لا تكون التعددية تعبيراً عن التسامح السياسي بقدر ما تكون آلية لتغطية التفرد السياسي. ولذلك فإن مجرد وجودها لا يعني بالضرورة ضمان ديمقراطية الحياة والنظام السياسيين، والتي يحتاج تأصلها لتوفّر شروط وضمائن أكثر وأوفى وأشمل عمقاً وتأثيراً.

ثانياً، إنتشار ظاهرة الإنتخابات في الحياة السياسية الفلسطينية، وذلك ابتداءً من إنتخابات المجلس الإسلامي الأعلى واللجان التنفيذية للمؤتمرات

٣ راجع :

علي الجريايوي، "ملاحظات أساسية في مسألة الديمقراطية"، صحيفة الحياة، ٢٦/٢/١٩٩٤، جميل هلال، "إشكاليات التغيير في النظام الفلسطيني السياسي"، مجلة الدراسات الفلسطينية، ١٤ (ربيع ١٩٩٣)، ص ٢٤.

الفلسطينية السبعة خلال العشرينيات، وحتى إجراء الإنتخابات للرئاسة والمجلس التشريعي الفلسطيني بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية لاحقاً لإتفاق أوسلو عام ١٩٩٣.

وفي هذا المجال يجري التأكيد على التراث الإنتخابي داخل مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، إبتداء من اللجنة التنفيذية المنتخبة باستمرار من المجلس الوطني الفلسطيني، مروراً باللجان المركزية والمكاتب السياسية للفصائل والأحزاب الفلسطينية على إختلاف مشاربها السياسية، وصولاً إلى الإنتخابات القطاعية للإتحادات والنقابات والأطر المهنية المنبثقة عن المنظمة طوال فترة تواجدها في الشتات. ويُضاف إلى ذلك التجربة الإنتخابية الغنية التي تراكت في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ الإحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧. وعدا عن إجراء إنتخابات للمجالس البلدية في الضفة الغربية في عامي ١٩٧٢ و ١٩٧٦، فإن الإنتخابات أصبحت عملية متداولة وروتينية في التراث السياسي الفلسطيني داخل الأرض المحتلة إسرائيلياً عام ١٩٦٧. وقد إنتشرت هذه الظاهرة بشكل واسع، وخصوصاً منذ منتصف السبعينات، وأصبحت تُشكّل السند الأساسي لإقرار القيادات المهنية والنقابية والطلابية في الضفة والقطاع.^(٤)

يعتبر الرأي بوجود ديمقراطية فلسطينية إنتشار ظاهرة الإنتخابات دليلاً أساسياً ورئيسياً على تأصل التجربة الديمقراطية الفلسطينية. ويربط هذا الرأي تلقائياً بين عملية إجراء الإنتخابات والتمثيل السياسي وعملية إتخاذ القرار السياسي الفلسطيني، ويعتبر أن الإنتخابات هي الأساس والعصب الذي ترتكز عليه الحياة السياسية الفلسطينية، مما يجعلها متفردة في التجربة السياسية عن محيطها العربي. ولكن هذا الرأي يغفل أو يتغافل عن أن

٤ راجع:

Lisa Taraki, "Mass Organizations in the West Bank," in Naseer Aruri, ed., *Occupation: Israel Over Palestine*, (Belmont, Mass.: AAUG, Inc., (1989), pp. 431 - 463.

الانتخابات، مع حيويتها وضرورتها وأهمية إجراءاتها، تبقى آلية لا تُنتج بالضرورة نظاماً سياسياً ديمقراطياً، وإنما تُعبر عنه وتُعزّز من وجوده^(٥). فالانتخابات قد تُجرى بانتظام، ولكن ليس كآلية لتغيير القيادات الثابتة في مواقعها، وإنما لتثبيت إستمرارية وجودها في هذه المواقع. ولذلك فإن الكثير من هذه الانتخابات كانت تُنتج في المحصلة قيادات بالتركية والتراضي القائم على عقد إتفاقات محاصصة بين القوى السياسية، وخاصة المتفاسمة للتمثيل داخل منظمة التحرير الفلسطينية^(٦)، والتي قامت بخلق ورعاية العديد من الأطر والنقابات والمنظمات والجمعيات كإمتدادات فصائلية تعمل أذرعاً سياسية لها، وتظهر من خلال تنظيم عملية إجراء إنتخابات روتينية بمظهر ديمقراطي يخفي تحزبها وولاءها السياسي المضمون^(٧). ولذلك، يجدر عدم التسرع والإنسياق نحو التوصل إلى إستنتاج بأن إجراء إنتخابات يُشكّل دليلاً كافياً على توفر نهج ديمقراطي في الحياة السياسية. ففي بلدان عديدة، منها بلدان عربية، تكثر ظاهرة الإنتخابات ويكثر معها تفشي السلطوية، إذ تنقلص إحتماالية بزوغ الديمقراطية مع إعادة كل إنتخابات كونها لا تتعدى الآلية الصورية لإعادة إنتاج ذات النخبة الحاكمة المرة تلو الأخرى.

ثالثاً، فاعلية المجتمع المدني الفلسطيني. فهناك رأي يقول بأن التجربة الفلسطينية المكونة من غياب الدولة من ناحية، والظروف القاهرة التي عاشها الفلسطينيون إن كان في الشتات أو تحت الإحتلال الإسرائيلي من ناحية أخرى، أدت بالضرورة إلى تشكّل وتطور مؤسسات ومنظمات فلسطينية غير رسمية، شكّلت بمجملها شبكة فاعلة من مجتمع مدني نشط، وخصوصاً

٥ علي الجرياني، "الإنتخابات والديمقراطية"، صحيفة القدس، ٢١/١١/١٩٩٥.

٦ راجع:

جورج جقمان، "المجتمع المدني والسلطة"، في موسى البديري وآخرون، الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٥)، ص ١١٣.

٧ عزت عبد الهادي، "إشكاليات الإنتخابات في المؤسسات الوطنية ومتطلبات التغيير"، في عزت عبد الهادي وآخرون، المؤسسات الوطنية، الإنتخابات، والسلطة، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٤)، ص ٢٦.

داخل الضفة والقطاع^(٨) ويعتقد الطاهر ليبب بوجود "... إستثناء عربي معاصر يستحق الوقوف عنده؛ المجتمع الفلسطيني. فالمجتمع المدني فيه يتأسس خارج فضاء أو فراغ الإقتصاد المتبادل مع الدولة. ثم أن نسيجه الفكري والأيدولوجي السياسي متنوع المصادر والتوجهات بصورة تدعو إلى حدّ أدنى من التعامل الديمقراطي كضرورة للفعل"^(٩).

ويبدو أن مجرد كثرة وتنوع المؤسسات "غير الحكومية" الفلسطينية، وعملها الإحلالي عن الدولة في مواجهة قضايا ومصاعب الحياة الفلسطينية، خارج فلسطين وتحت الإحتلال الإسرائيلي، أدى إلى إستنتاج متسرّع بوجود مجتمع مدني فلسطيني فاعل. وتُستكمل حلقة التسرّع عن طريق الربط التلقائي بين وجود عدد من عناصر المجتمع المدني في الحياة الفلسطينية، وهي عناصر موجودة شكلاً وليس بالضرورة جوهرأً ومضموناً، مع تأكيد وجود ديمقراطية فلسطينية، والتي يتمّ إعتبار وجودها أمراً مسلماً به طالما توفّرت قناعة بوجود مجتمع مدني. فالمجتمع المدني، وفقاً للكتب والنظريات، لا ينمو ويتربع إلا في مناخ ديمقراطي وبيئة منفتحة، ولذلك يُعتبر وجوده مؤشراً على وجود الديمقراطية.^(١٠)

تعرّض هذا الربط التلقائي الإنسيابي بين وجود عناصر للمجتمع المدني في البيئة الفلسطينية والإستنتاج بديمقراطية البنية السياسية الفلسطينية إلى نقد شديد كونه اعتُبر سطحيأً و "... مثلاً صارخاً على مخاطر توظيف الآليات تحليلية غربية المنشأ والسياق والحركة في تحليل حالات وأوضاع مغايرة، دون تمحيص وتدقيق بوجود التوافق المطلوب بين الواقع الموجود والآلية

٨ حول منظمات المجتمع المدني الفلسطيني راجع:

زياد أبو عمرو وآخرون، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٥)، ص ٣٠ - ٧٤.

٩ الطاهر ليبب، "علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي"، المستقبل العربي، ١٥٨ (نيسان ١٩٩٢)، ص ١٠٢.

١٠ للتعرّف على النظريات المتعلقة بمفهوم وموضوع المجتمع المدني راجع:

عزمي بشارة، مساهمة في نقد المجتمع المدني، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٦).

المستخدمة،" مما يؤدي "... إلى إمكانية الوقوع في خطر الانجراف لأن يتحوّل الواقع المدروس إلى رهينة للألية المستخدمة، فنأتي التفسيرات هشة والإستنتاجات متسربة "...^(١١)

يوجد فرق جذري بين توقّر عناصر للمجتمع المدني في بيئة سياسية معيّنة وبين وجود المقومات الضرورية لانبثاق حالة "المجتمع المدني" في تلك البيئة. وفي حين أن بعض عناصر المجتمع المدني تتوقّر في البيئة الفلسطينية، إلا أن المقومات لانبثاق حالة "المجتمع المدني" الفلسطيني لم تتيسّر بعد.^(١٢) بل على العكس، فإن إنبثاق عناصر المجتمع المدني الفلسطيني من مؤسسات ومنظمات في الضفة والقطاع تحت الإحتلال جاءت مشوهة لسببين رئيسين. أولهما، هيمنة "السياسي" على "المدني" في عملية إيجاد ودعم هذه المؤسسات والمنظمات من قبل الفصائل السياسية الفلسطينية واستخدامها لمقاومة الإحتلال الإسرائيلي، وليس لاختراق وتغيير "... تقليدية المجتمع عن طريق تغيير أساس العلاقات بين أفراده من منظومة الإرثية إلى الأنموذج الطوعي".^(١٣) وثانيهما، إعتمادية هذه المؤسسات والمنظمات على الدعم المتلقى من "أعلى"، أي من منظمة التحرير الفلسطينية ومصادر التمويل الأجنبي الخارجية، وليس على الدعم المتلقى من "أسفل"، أي من مصادر مجتمعية ذاتية تتبلور نتيجة "... القدرة الشعبية الطوعية لتنظيم المجتمع من أسفل إلى أعلى، ليكون قادراً على مواجهة ضغوط الدولة على المجتمع، والتي تأتي من أعلى إلى أسفل".^(١٤)

١١ علي الجرباوي، "المجتمع المدني في فلسطين: الحاجة لإعادة النظر في المفهوم والواقع"، في زياد أبو عمرو وآخرين، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٠.

١٢ جورج جقمان، "المجتمع المدني والسلطة"، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٨.

١٣ علي الجرباوي، "المجتمع المدني في فلسطين: الحاجة لإعادة النظر في المفهوم والواقع"، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٤؛ عزمي بشارة، "أي مجتمع مدني؟" في نفس المصدر، ص ١٤٩ - ١٥٢.

١٤ علي الجرباوي، نفس المصدر السابق، ص ١٢٧.

بسبب هذه الانتقادات التي تُلقى ظلالاً من الشك حول المُسلّمة القائلة بتبلور وجود مجتمع مدني فلسطيني، لا يمكن الإعتماد على القول بوجود مثل هذا المجتمع كمؤشر يُثبت وجود الديمقراطية الفلسطينية. فتوفّر بعض عناصر المجتمع المدني في بيئة سياسية معيّنة لا تُنتج بالضرورة حالة ديمقراطية، بل أن البيئة الديمقراطية هي التي تُنتج حالة "المجتمع المدني" وتسند إستمراريته وفاعليته. ولأن هذه البيئة غير متبلورة فلسطينياً حتى الآن، فإن المجتمع المدني الفلسطيني يبقى ناقص المقومات وضعيف الإمكانات.

رابعاً، توفّر مظاهر حريّات فردية في التراث والتجربة الفلسطينية. ففي الحياة السياسية الفلسطينية توفّر دائماً مقدار هامش عريض للتعبير والنقد. فالتعددية السياسية تفتح المجال أمام حرية الرأي واختلاف الفكر. واكتنف السياسة الفلسطينية دائماً نقاشات وجدالات واختلاف مواقف وآراء وجدت لنفسها أصداء في الشارع الفلسطيني. وأوجدت الفصائل والحركات والتنظيمات والمنظمات السياسية، مع ما انبثق عنها من تفرعات إقتصادية واجتماعية وثقافية، تراث إصدار منشوراتها الخاصة التي تعبّر عن مواقفها. واستطاع من يريد أن يعبّر عن رأيه أن يجد لنفسه مكاناً ينفذ منه إلى الرأي العام. فتعدّد أماكن اللجوء الفلسطيني، وما نجم عن ذلك من تداخلات سياسية، سمح دائماً بوجود فسحة للرأي الآخر.^(١٥) وترافق هذا المظهر من حرية المعتقد والتعبير السياسيين مع إنفتاح المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية أمام الفلسطينيين لعدم وجود الدولة أو إمكانية إيجاد آلية فلسطينية محكمة للتدخل والرقابة. ونظراً لذلك عاش الفلسطينيون تجربة غنية من توفر الحريات تجاه فلسطينيتهم، ولكن ليس دائماً تجاه البلد المضيف لتواجدهم. واعتُبر التعبير عن توفّر هذه الحريات ومظاهرها دليلاً قاطعاً على توفّر الديمقراطية فلسطينياً.

إن توفّر مظاهر الحريات الفردية في مجتمع ما لا يعني بالضرورة تأصل هذه

١٥ موسى البديري، "الديمقراطية وتجربة التحرر الوطني: الحالة الفلسطينية"، في موسى البديري وآخرين، الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية، ص ٥١.

الحريات داخل المنظومة السياسية فيه. فوجود مناخ منفتح يسمح بالتعبير عن الرأي السياسي قد يكون وليد ظروف خاصة لا يمكن ضمان إستمراريتها طالما لم يُنظَّم ويُكفل قانوناً، كما ولا يعني هذا الوجود بالضرورة أن هذا التعبير فعال ومؤثر في العملية السياسية. فقد يكون هناك ليبرالية في مجال السماح بالتعبير عن الرأي، ولكن بدون ضمان أي علاقة بين ذلك وكيفية إتخاذ القرار السياسي الذي يبقى محتكراً عند شخص أو فئة محدودة، وفقاً للمبدأ القائل "قل ما تشاء والسلطة تفعل ما تشاء"^(١٦) كما أن حرية الرأي والانتقاد قد يكون مسموحاً بها ضمن إطار ينص على عدم التعرض لأشخاص في القيادة السياسية، ويترك ما دون ذلك مفتوحاً كـ "متنفس للضغط". أما فيما يتعلق بالحريات في المجالات غير السياسية فإن النظم السلطوية غالباً ما تلجأ إلى فتح مجالاتها للتعويض عن إحتكار النظام السياسي الحاكم. ويكون المبدأ المتبع هنا: "إفعل ما تشاء ولكن إبتعد عن السياسة". ولذلك لا يمكن إعتبار توفر مظاهر من الحرية الفردية في التراث والتجربة الفلسطينية دليلاً قاطعاً على ديمقراطية النظام السياسي الفلسطيني. وعلى العكس من ذلك، قد تُستغل هذه المظاهر كغطاء يخفي ويحمي تقليدية وبطركية هذا النظام.^(١٧)

وخامساً، وجود بنية قانونية في المجتمع الفلسطيني. ويقول أصحاب الرأي الداعم لوجود ديمقراطية فلسطينية أنه بالرغم من تعاقب القوى الخارجية التي حكمت فلسطين أو أجزاء منها، ووضعت ونفذت رزماً من القوانين التي تلائم وتخدم مصالحها، إلا أن التجربة تركت تراثاً ووعياً فلسطينياً بالقانون وأهمية سيادته. ولذلك قام الفلسطينيون منذ بداية حركة تحررهم الوطني بالإهتمام بالجانب القانوني وضرورة الإرتكاز عليه. ومن هذا المنطلق جاء الميثاق الوطني الفلسطيني ومجموعة قرارات المجالس الوطنية الفلسطينية،

١٦ جميل هلال، "مداخلة حول اشكالية مأسسة الديمقراطية في الحياة العامة الفلسطينية"، في المصدر السابق، ص ٩١.

١٧ عزمي بشارة، "ما معنى الحديث عن ديمقراطية فلسطينية؟"، في المصدر السابق، ص ١١٩ - ١٢٧.

ومن ثم تركيز المجلس التشريعي الفلسطيني على عملية صناعة القوانين الفلسطينية.

ولكن يجب الإنتباه إلى أن وجود القانون لا يعني بالضرورة الإلتزام بتطبيقه أو العمل ضمن حدوده. فكثير من الدول لديها دساتير منسوخة تضمن ديمقراطية النظام السياسي، ولكنها تعيش تحت وطأة سلطوية أو ديكتاتورية الحكم. ووجود القانون لا يُعتبر عبرة يُعُتد بها إلا إذا تمّ الإلتزام بنفاذه وتطبيقه. والتجربة الفلسطينية غنية بوضع القوانين والمؤسسات في خدمة الزعامة القائمة، وهذا يفسّر حساسية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في فلسطين حالياً، وخصوصاً في مسألة عدم تصديق رئيس السلطة التنفيذية على عدد كبير من القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، بما في ذلك القانون الأساسي^(١٨).

إن أهمية **المغالطات** الخمس السابقة تكمن في أنها توحى بوجود ديمقراطية فلسطينية مقبولة، في حين أن الوضع القائم للنظام السياسي ليس ديمقراطياً، مع أنه يتضمن عناصر ديمقراطية. وبما أن "مالك الشيء لا يسعى إليه"، فإن هذا الإيحاء يخلق حالة من الرضى المتسرع والمغلوط بين الفلسطينيين، مما يؤدي إلى إرتخاء في موضوع متابعة تأصيل الديمقراطية فلسطينياً. فهذا الرضى يجعل مهمة تأسيس وتأصيل الديمقراطية في فلسطين أصعب مما لو إنتشر الوعي بغياب الديمقراطية والحاجة الماسة مجتمعياً لها.

إن من أهم الإشكاليات التي تُعاني منها موضوع الديمقراطية في فلسطين، كما وفي أماكن أخرى كثيرة، أنها تُقتصر في جانبها المفهومي والعملي على الجانب السياسي دون غيره من الجوانب الأخرى. فالديمقراطية في المفهوم الواسع التداول تأتي مختزلة ومقتصرة على كونها مفهوماً سياسياً يتعلق بالكيفية التي يُنظّم وفقاً ويعمل ضمنها النظام السياسي، ولكن دون أية

١٨ راجع:

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، (رام الله، ١٩٩٨).

إرتباطات أو إنعكاسات أو تأثيرات على هذا النظام من النظم المجتمعية الأخرى، وكان النظام السياسي يمكن أن يكون مفصلاً ومعزولاً عن البيئة المجتمعية التي يوجد ضمنها. إن هذا المفهوم المبتور عن الديمقراطية ينبثق عن رؤية محدودة لا تربط بين السياسة والمؤثرات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والنفسية التي تدور من حولها وتعمل على تشكيلها، وكان السياسة إطاراً فوقياً مفصول عن السياق المجتمعي العام. ولذلك يأتي التركيز على متابعة تطوّر العملية الديمقراطية مبتوراً وغير متكامل الحلقات، الأمر الذي يترك دائماً فجوة في التحليل والتفسير يصعب ردمها.

لا يمكن أن يوجد نظام سياسي ديمقراطي فاعل ومستمر بدون حاضنة مجتمعية مساندة وداعمة. وبصيغة أخرى، يجب أن يتشكل داخل المجتمع مجموعة من المصالح المتداخلة إقتصادياً وسياسياً، تُعبّر عن قوى إجتماعية لها مصلحة بقيام واستمرار النظام الديمقراطي، فيصبح لهذا النظام ركيزة تدافع عنه وتحميه، ليس لأن الديمقراطية جيدة من الناحية النظرية فحسب، وإنما لأنها تحقق فائدة ملموسة لأصحابها أيضاً. من هذا المنطلق يصعب توقع نشوء واستمرار نظام سياسي ديمقراطي في مجتمع لا يؤمن في ثقافته بـ "... الفردية والتسامح والعقلانية، وقبول أوتونوميا الفرد وحرية العقل وخصوصية القرار الديني، وافتراس قيام المجتمع على التعاقد وقبول التعددية في المجتمع السياسي ومبدأ حرية التعبير عن الرأي، والإعتراف بمبدأ تداول السلطة سلمياً بالانتخابات وغير ذلك".^(١٩) فهذه هي القواعد الأساسية المفترضة إنتشارها وتعميمها وترسيخها بين أوسع مجموعة من أبناء الشعب ليكون بالإمكان إستخراج واستمرار النظام السياسي القائم على ديمقراطية الحكم. فالديمقراطية، إذًا، علاقة جدلية بين عناصر وعوامل متعددة تؤثر في بعضها البعض لتنتج نظاماً مجتمعياً يقوم على نسبية الحقيقة والتسامح وتقدير الفردية، ويؤدي إلى إيجاد واستمرارية إسناد

١٩ عزمي بشارة، 'ما معنى الحديث عن ديمقراطية فلسطينية؟'، في مصدر سبق ذكره، ص ١٢٠.

نظام سياسي يقوم على سيادة القانون وفصل السلطات وتداول السلطة وصيانة الحقوق والحريات العامة والفردية. ونجاح هذه العلاقة لا يعتمد على "خلق" بنية قانونية لتنتج الديمقراطية، بل العكس هو الصحيح. فالبنية القانونية تتطور كنتيجة لتفاعل مجتمعي مستمر، وتكون قادرة على دعم عملية إنتاج وإسناد نظام سياسي ديمقراطي إن هي انبثقت أصلاً عن تفاعل مجتمعي تتأصل فيه القيم الديمقراطية.

الديمقراطية والواقع الفلسطيني الراهن



الديمقراطية والواقع الفلسطيني الراهن



يُعاني الوضع الفلسطيني حتى الآن من ضعف واضح في القدرة على إنتاج النظام السياسي الديمقراطي. فرغم كل المظاهر التي توجي بوجود الديمقراطية السياسية، من توفر "متنفس" للتعبير وإجراء انتخابات ووجود هياكل لفصل السلطات، إلا أنَّ النظام السياسي الفلسطيني ما يزال في بنيته وتوجهاته شديد التقليدية والبطركية والتوارثية. ويحمي هذا النظام ذو النزعة السلطوية نفسه عن طريق تغليف ذاته بالمظاهر الديمقراطية المشار إليها، فيبدو من خارجه وعن بُعد وكأنه ديمقراطياً، في حين أنه في الواقع ما يزال بعيداً جداً عن ذلك. ولكي يتم إلقاء جوانب تفسيرية على هذه الظاهرة - المعضلة، يجدر تحليل أثر عاملين مؤثرين في تشكّل توجهات وآلية عمل هذا النظام، وهما: بيئة المجتمع السياسية، وبنية النظام السياسي.

بيئة المجتمع السياسية

يوجد عوامل تشكّل بالعادة بيئة المجتمع السياسية. وفي الحالة الفلسطينية فإن الوضع السياسي الحالي، والإرث السياسي الفلسطيني، والثقافة السياسية السائدة، عوامل ذات أثر أساسي في هذا التشكّل. ولا يمكن التوصل إلى إستنتاجات ذات قدرة تفسيرية لظاهرة تعرّط عملية التحول الديمقراطي الفلسطيني بدون التعرّض إلى الأثر السلبي الذي تنتجه هذه العوامل، وبشكل بصورة مركبة إعاقاة هامة لعملية بناء القدرة الديمقراطية للنظام السياسي الفلسطيني.

الوضع السياسي الحالي: يجدر ونحن بصدد تقييم التجربة الديمقراطية الفلسطينية أن لا يغيب عن البال إطلاقاً أن فلسطين ليست دولة ذات سيادة، وأن الفلسطينيين ليسوا مواطنين في وطنهم حتى الآن. وكما أن النظام السياسي الديمقراطي يحتاج إلى حاضنة مجتمعية مساندة وداعمة، فإن هذا النظام لا يستطيع أن يصمد وأن يكون فاعلاً بدون وجود الدولة التي تمنح الشعب القدرة السيادية، وتمكّنه من ممارسة الحق في تقرير المصير. ومع أن الديمقراطية قيمة ومفهوم قد تتأصل عند الشعب وداخل أطر ومؤسسات المجتمع، إلا أن تجسّد وتحقّق هذه الديمقراطية بشكل سياسي كامل لا يمكن أن يتمّ خارج إطار الدولة وبغيابها، وذلك لأن طبيعة النظام السياسي لا تتأكد إلا عند العمل داخل إطار الدولة السيادية، ودون معيقات خارجية مفروضة.

علاوة على غياب الدولة الوطنية المستقلة وذات السيادة، فإن الشعب الفلسطيني مشتّت، نصفه يعيش في اللجوء مفتتاً بين دول متعددة، والنصف الآخر يعيش تحت وطأة الحكم الإسرائيلي قسراً، إن كان داخل فلسطين المحتلة إسرائيلياً عام ١٩٤٨، أو بقيتها التي احتلت إسرائيلياً عام ١٩٦٧. ويؤدي تبعثر الشعب إلى مجموعات، والمجتمع إلى تجمعات، إلى تزايد "المفرقات الموضوعية" على "المجمّعات المعنوية" التي تربط بين مجموعات وتجمعاته، وإلى "... عدم تبلور مفهوم المواطنة بمنحها الإيجابي لدى الكثير من الفلسطينيين ...".^(٢٠)

وبغياب القدرة على تحقيق الاندماج الوطني من جهة، وتحقّق مفهوم المواطنة الفلسطينية رسمياً وعملياً من جهة ثانية، "... لا يصمد حديث الديمقراطية السياسية..." حول التجربة الفلسطينية "... طويلاً".^(٢١) فالموضوع يبقى مبتوراً، ولم يُسغه إقامة سلطة حكم ذاتي فلسطيني بعد الإعلان والتوقيع على "اتفاق أوسلو" عام ١٩٩٣.

٢٠. علي الجرباي، وقفة نقدية مع تجربة التنمية الفلسطينية، (رام الله: مشروع الدراسات الفلسطينية، ١٩٩١)، ص ٣٩ - ٤٠.

٢١. محمد خالد الأزعر، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٦)، ص ١١.

أدى إتفاق أوسلو إلى تعويم الوضع الفلسطيني بإدخاله في مرحلة إنتقالية كان من المفترض أن يكون مداها خمس سنوات، وتنتهي بحل غير واضح المعالم أو المبتغى أو النهايات مسبقاً، ولكن يجب أن يتمّ التفاوض بشأنه بين الفلسطينيين والإسرائيليين. وبالرغم من أن "المسيرة السلمية" و "العملية التفاوضية" التي أقحم الجانب الفلسطيني نفسه بها مع الإسرائيليين فجّرت في حينه وما تزال جدلاً حول حقيقة وضع "الديمقراطية الفلسطينية"، وأدّت إلى بروز إنتقادات حادة لطريقة إتخاذ القرار السياسي الفلسطيني وضعف عمل وأثر المؤسسات الفلسطينية،^(٢٢) إلا أن حقبة ما بعد مدريد، وبالأخص ما بعد أوسلو، أوجدت نزعة فلسطينية قوية، وبرعاية من القيادة الفلسطينية، لإعادة تأكيد ضرورة تغليب "العام" على "الخاص" في معركة تقرير المصير الفلسطيني. وبصيغة أخرى فإن الإهتمام بقضايا حاضر ومستقبل "القضية الوطنية" الفلسطينية المتمحورة حول إنهاء الإحتلال الإسرائيلي، واستعادة الحقوق الوطنية الفلسطينية على جزء من فلسطين، عاد يستحوذ على مكان الصدارة في الوعي الجمعي الفلسطيني العام، مخفياً بين ثناياه إيلاء "القضية المجتمعية" التي يقف على رأسها مسألة التحول الديمقراطي في فلسطين ما تستحقّه من إهتمام.^(٢٣) وباختصار، أخذت مسألة مواجهة "الأخر" أولوية على مواجهة "الذات"، مضيئة حلقة جديدة في هذا الإتجاه على ما سبقها من تراكمات خلال حقبة التحرر الوطني الفلسطيني التي إستهلكت معظم عقود هذا القرن، وما زالت تنساب حتى الآن. وفي أجواء التأكيد والترويج لضرورة تحقّق "الوحدة الوطنية" و "الوقوف بحزم ضد جميع المشككين والعابثين والخارجين عن الصف الوطني" من أجل "رصّ الصفوف لمواجهة العدو في معركة المصير"، فإن الحديث عن الديمقراطية والتحوّل الديمقراطي الذاتي يُعتبر من قبل الكثيرين من متعاطي السياسة ترفاً يمكن تأجيله إلى

٢٢ علي الجرباوي، "ملاحظات أساسية في مسألة الديمقراطية الفلسطينية"، صحيفة الحياة، ٢٦/٢/١٩٩٤.

٢٣ علي الجرباوي، "بين التعديل المرتقب والتغيير المطلوب"، صحيفة الأيام، ١٩٩٧/٧/٢٢.

مرحلة ما بعد الإستحصال على الحرية والإستقلال.^(٢٤) ومما يزيد في حدة هذا المنطق التبريري تعثر المفاوضات الجارية مع إسرائيل، والتي يتم الإصرار على أنها تحلّ صدارة سلم الأولويات الفلسطيني، وتتطلب تضافر جميع الجهود الفلسطينية، وعدم إشغال الذات بقضايا "ثانوية" وذات تأثير سلبي على تعبئة القدرة التفاوضية الفلسطينية. فالعملية التفاوضية وفقاً لهذه الرؤية يجب أن تحظى بالأولوية، ويجب أن يُضمن لها إستتباب الوضع الذاتي الفلسطيني، وأن يبقى على ما هو عليه لحين الإنتهاء منها وتحقيق الهدف المركزي الفلسطيني بانهاء الاحتلال الاسرائيلي وإقامة الدولة الفلسطينية في الضفة والقطاع و "عاصمتها القدس الشريف".^(٢٥)

الإرث السياسي الفلسطيني: عانت الحياة السياسية الفلسطينية، ومعها مجرى التجربة الديمقراطية في فلسطين، من شخصانية العملية السياسية وارتباطها تاريخياً بشخصية قيادية مركزية وكرزمية وذات إستثثار كامل ومطبق على عملية إتخاذ القرار السياسي الفلسطيني. فقد تمحورت السياسة الفلسطينية تحت الإنتداب البريطاني حول شخصية الحاج أمين الحسيني المركزية، وجاء تطور المعارضة والأحزاب السياسية في حينه مرتبطاً بشخص زعمائها الذين بقيت تحركاتهم مرتبطة، محكومة، وملتزمة حول مواقف وتحركات "القائد التاريخي". أما مرحلة قيام منظمة التحرير الفلسطينية فقد إرتبطت بشكل كامل بالشخصية ذات القدرة التعبوية والمفوهة لأحمد الشقيري.^(٢٦) وجاء نشوء فصائل المقاومة الفلسطينية مرتبطاً بمحاور شخصانية مركزية، وأصبح كل فصيل يُعرف بزعيمه الذي بقي متربّعاً على العرش رغم كل المتغيرات والصراعات التي حاقت بالحركة الوطنية الفلسطينية

٢٤ علي الجرباي، وقفة نقدية مع تجربة التنمية الفلسطينية، ص ٤٥ - ٤٦.

٢٥ علي الجرباي، "الى متى؟" صحيفة الأيام، ١٣/٦/١٩٩٨، و "حالة الكوما الفلسطينية"، نفس المصدر، ٢٧/٦/١٩٩٨.

٢٦ موسى البديري، "الديمقراطية وتجربة التحرر الوطني: الحالة الفلسطينية"، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ - ٣٧.

خلال الأربعة عقود الماضية. بل أن جزءاً رئيسياً من هذه الصراعات والإنقسامات جاء على خلفية خلافات شخصية. أما مرحلة ما بعد هزيمة عام ١٩٦٧، وبالتحديد بعد معركة الكرامة عام ١٩٦٨، فقد إرتبطت بشخصية "أبي عمار" الذي تمحورت حوله مع مضي الوقت الحركة الوطنية الفلسطينية بأسرها، فأصبح "القائد الرمز" المُجسد والمُعبر عن تطلعات الشعب الفلسطيني الوطنية.^(٢٧)

لقد إرتبطت الحركة الوطنية الفلسطينية منذ بداية التصدي للخطر الصهيوني بسلسلة متوالية من الشخصيات ذات الطاقة والقدرة الكرزية. والشخصية الكرزية، كما أوضح ماكس فيبر، لا تؤمن بالمأسسة وليست بقادرة عليها. بل يمكن القول أنها تُعادي المأسسة وتعتقد بأنها عملية غير ضرورية وغير مفيدة، لأن المؤسسات تُكبّل عملية إتخاذ القرار الفردي وتعيق "الزعيم" عن تأدية مهامه المصيرية وتحقيق غايات وأهداف الوطن العليا. واستناداً إلى ذلك فإنه لا يمكن وجود فصل حقيقي بين السلطات مع وجود زعيم كرزمي يقبع على رأس هرم السلطة ويمسك من أعلى بجميع تلايب العملية السياسية. وباختصار، لا يمكن لنموذج السلطة القائم على الزعامة الكرزية أن يتلاقى مع ديمقراطية العملية السياسية، أو أن يُنتج نظاماً سياسياً ديمقراطياً.^(٢٨) ولذلك فإن الحياة السياسية الفلسطينية خضعت منذ مطلع هذا القرن لنظام سياسي منقوص بسبب غياب الدولة من جهة، وغير موات بطبيعته للتطور الديمقراطي من جهة أخرى. وأدى إلتقاء العاملين الموضوعي والذاتي مع بعضهما إلى تعثر إنطلاق العملية الديمقراطية، مع أن بعض العناصر والتوجهات الديمقراطية كانت دائماً موجودة بين الحواشي الفلسطينية.

عندما يكون النظام السياسي شخصانياً، بطركياً، يقوم على مركزية قائد تتمحور حوله وتتجسد فيه العملية السياسية برمّتها، فإن هذا النظام يولد من ذاته نمطاً يقوم على محورية الفرد في العملية السياسية، وخصوصاً في

٢٧ محمد خالد الأزعر، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، ص ٢٥.

28 Alan Sica, *Weber, Irrationality and Social Order*, (Berkeley: University of California Press, 1988), pp. 200 - 224.

مجال إتخاذ القرار السياسي، إبتداءً من رأس هرم السلطة وحتى الوصول لقاعدتها. فالهرم التنظيمي لمثل هذا النظام لا يتشكل بناءً على مناصب ومراتبه ونظم هيكلية فاعلة ومنظمة وفقاً لأسس إدارية وإجرائية عقلانية ومفصولة عن الأشخاص الموجودين فيها. بل العكس هو الصحيح تماماً، إذ يقوم الهرم التنظيمي الفاعل، وليس الموصوف على الورق، على أشخاص تكتسب المناصب والمرتبات والمواقع في النظام الهيكلي أهميتها من وجودهم فيها. وبصيغة أخرى، فإن البنية غير الرسمية لهذا النظام السياسي تفوق بأهميتها كثيراً البنية الرسمية، وذلك لأن الأشخاص هم بنية النظام، وليس المؤسسات. ومن هذا المنطلق تصبح العلاقات الشخصية، لا العلاقات المؤسسية الرسمية، هي الأساس في تحديد عمل النظام السياسي.

عندما يقوم النظام السياسي على أشخاص لا يتحكم بعملهم بئى مرسومة وموصوفة ونافذة رسمياً وعملياً، وتُصبح العلاقات الشخصية غير الرسمية أساس تحديد عمل هذا النظام، لا يمكن أن يُطوّر هذا النظام سبباً للشفافية وأسساً حقيقية لإجراء عمليتي المساءلة والمحاسبة. فهذه مواصفات لا تجد لنفسها مكاناً في مثل هذا النظام. وإن وُجدت مساءلة أو محاسبة يكون أساسها الولاء للشخص الأكثر قوة ونفوذاً، وليس إتباع الإجراءات والنظم والقوانين الموصوفة وتنفيذ السياسات المرسومة. ومثل هذه المساءلة والمحاسبة الشخصية لا تخضع سوى للأمزجة، والمزاجية ليست أساساً واضحاً أو ثابتاً، بل تتغير باستمرار ولأسباب لا يمكن ضبطها أو معرفة كنهها.

من الواضح أن ضمان ديمقراطية النظام السياسي يعتمد بشكل أساسي على توفر آليات فاعلة ونافذة للمحاسبة والمساءلة، وبما يكفل شفافية النظام السياسي بشكل واضح وكامل. ولا يمكن أن تكون المحاسبة والمساءلة فاعلتين بصورة حقيقية وجدّية إلا إذا إرتكر النظام السياسي على مبدأ فصل السلطات وتحقيق التوازن بينها، وذلك لضمان آلية فعلية لتفتيت القرار السياسي ضمن عملية سياسية تقوم على التوازنات المتبادلة بين السلطات الثلاث التي يتشكل

منها ذلك النظام.^(٢٩) وفي النظام السياسي القائم على القيادة الكرزمية لا يوجد فصل حقيقي للسلطات، وبالتالي لا يوجد إمكانية فعلية لإجراء عمليتي المساءلة والمحاسبة بصورة جادة ومؤثرة. وهذا بالتأكيد يُضعف إمكانية نجاح عملية ديمقطة الحياة السياسية في مثل هذا النظام السياسي.

وكان الإغراق في تسييس المجتمع وهيمنة السياسة على مختلف مجالات الحياة الفلسطينية أحد أهم العوامل الإضافية لضعف إمكانية تطور العملية الديمقراطية فلسطينياً.^(٣٠) فبحكم تركيز الصراع الفلسطيني باتجاه مواجهة الأطماع الصهيونية والإسرائيلية، وتمحور النضال الوطني حول قضايا سياسية، نمت الهوية السياسية الفلسطينية باتجاه البعد الوطني لتخفي أهمية الصراعات الداخلية والقضايا الخلافية الموجودة داخل المجتمع الفلسطيني. وتقلصت من جراء ذلك ضرورة إتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة هذه الصراعات والقضايا أولاً بأول، وجُيرت جميع الجوانب والمجالات الحياتية لخدمة القضية السياسية. فالوحدة الوطنية أصبحت شعاراً يُرفع ويُستخدم حتى في حلّ الخلافات العشائرية والعائلية. واقتحمت السياسة مجالات الأدب والتراث والتعليم والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية، واستولت في النهاية عليها. أما الحياة السياسية فقد نخرها التسييس، وأصبح وكأنه مبتغاه وليس مجرد وسيلتها. فالفصائل ماثلت العشائر، وأصبحت العصبية الفصائلية أساس حركة المجتمع ليس في السياسة فحسب، وإنما في جميع الجوانب والمجالات الحياتية.

أدى الإغراق في تسييس مختلف مجالات الحياة الفلسطينية إلى معاناة الفلسطينيين من سلبيات عديدة. فمن ناحية، نمت وتعززت الانقسامات الفئوية

٢٩ علي الدين هلال، "مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث"، في سعد الدين إبراهيم (محرر)، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٧٨)، ص ٤٠.

٣٠ راجع بهذا الشأن وقائع ندوة "الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني"، صوت الوطن، العدد ٢٢، السنة الثانية (تموز ١٩٩١)، ص ٣٢ - ٤٢.

وضمن الفتوية بينهم وألقت بظلالها على مجمل العلاقات المجتمعية التي أصبحت تتحدد وفقاً للعلاقات بين الفصائل وتشعباتها. وأضحت العملية السياسية تتحدد وفقاً لأسس فصائلية، وتتمحور حول قضايا فصائلية. ومن الجدير بالتنويه أن العلاقات الفتوية ليست بالضرورة علاقات ديمقراطية، فقد يكون أساسها تناحرياً محكوماً بمحاولة كل طرف إلغاء الطرف الآخر، عوضاً عن إيجاد القواسم ووضع الأسس لإيجاد علاقة تعاونية مشتركة.^(٣١)

وبالإضافة للإنقسامات الفتوية، أدت الفصائلية إلى ترعرع النزعة السلطوية في مجرى الحياة السياسية الفلسطينية، ومنها إلى مجالات الحياة الأخرى. فتحت غطاء "ديمقراطية الفصائل" نصبت الفصائل نفسها حكماً على مسيرة الشعب وأصبحت "تُنسق" المواقف مع بعضها البعض بغياب آلية إستحكام فعالة للرغبة الشعبية. فطالما تمّ "التنسيق" بين الفصائل وأُخذ قرار، كانت الفصائل تعتبره منبثقاً ومعبراً عن الرغبة الشعبية، ولكن دون أدنى إهتمام باستكشاف رأي الأغلبية من الناس. وحتى إن وجدت دلائل للتعبير عن عدم الرضى بين عامة الناس، كانت الفصائل تعتبر أن ذلك يقع خارج حركة السياسة المؤثرة، ولا تأخذ لهذه الدلائل الكثير من الإهتمام أو الأهمية. بل أن ردة الفعل التقليدية كانت تتمحور باتجاه أن الواجب يحتم القيام بعملية "تنقيف جماهيري" لتوضيح صحة المواقف التي تتخذها هذه الفصائل. فالعلاقة التي نمت بين الفصائل السياسية وعامة الناس، وهم غير المؤطرين سياسياً ويشكلون الأغلبية العظمى من الفلسطينيين، كانت علاقة فوقية، تسلطية، وسلطوية، وعلى العامة أن تقبل بها دون أن يكون لها الحق في إبداء الرأي أو الإعتراض. وابتدأ الفلسطيني غير المؤطر فصائلياً يشعر جُراء ذلك باغتراب ويفقد فاعلية التأثير في مجرى الحياة السياسية، وبالتالي على مجرى حياته الذي أصبح يرتبط بشكل وثيق بقضايا السياسة والتسييس. وكانت النتيجة إنسحاب الأغلبية من الحياة العامة والتقوقع حول تحقيق المصالح الخاصة.^(٣٢)

٣١ محمد خالد الأزرع، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، ص ١٩ - ٢٠.

٣٢ علي الجرباوي، 'من أجل وقف الإنهيار'، صحيفة الحياة، ١٤/٤/١٩٩٤.

ومن ناحية ثانية، أعاق تفشي التسيّس فاعلية البناء المؤسسي الفلسطيني، مع أن "المؤسسات الفلسطينية تكاثرت خلال العقود الماضية بشكل كبير. ولكن إنتشار المؤسسات وازدياد عددها لا يُعتبر، بالضرورة، مؤشراً صادقاً على نمو العقلية المؤسسية وتطور النظام المؤسسي داخل المجتمع. فقد لعبت المحسوبة الفصائلية دور المحرك الأساس لتطور هذه المؤسسات، إذ تمّ تقسيم الوظائف والمناصب وفقاً للولاءات وليس تبعاً للكفاءات. فالكثير من المؤسسات في تلك الفترة أُقيمت بالأساس لا لتحمل عبء وظيفتها التخصصية فحسب، في مجالات التعليم أو الصحة أو الخدمة الاجتماعية على سبيل المثال، وإنما أيضاً لتعزيز مكانة الفصيل أصلاً ورفده بموطني نفوذ وقوة في هذه المجالات، ليتمكن من منافسة غيره في إختراق المجتمع ونشر الدعاية الفصائلية.

ومن ناحية ثالثة، أدى التشديد على التسيّس إلى تحويل جزء كبير من عملية التشيئة الاجتماعية إلى عملية تعبئة سياسية، بما يعنيه ذلك من إحلال الأيديولوجيا السياسية مكان القيم المجتمعية. فالتركيز على غرس وتعزيز الإنتماء السياسي الفصائلي حظي لفترة طويلة بأولوية داخل الكثير من المؤسسات التعليمية، من مدارس وجامعات، وحتى رياض الأطفال. وأضحى التركيز على ترسيخ القيم الإنسانية ذات الأبعاد التكاملية لتنظيم الحياة إيجابياً يندحر أمام عملية التسييس المتواصلة. وأصبح الجيل الناشئ يترعرع في أجواء الفصائلية والفئوية التنافسية، فنمت فيه أرضية خصبة للتصلب الفكري والعقائدية، على حساب تطور عقلية متفتحة تؤمن بأساسية الحوار وشرعية وجود الرأي الآخر كمرتكزات رئيسية للديمقراطية الحقيقية.

وبالمحصلة، أدى التسيّس إلى إهمال قيمة العمل المنظم سياسياً، وهنالك بون شاسع بين الإثنين. فالعمل المنظم سياسياً يُعتبر من ركائز الحياة الديمقراطية، أما التسيّس فقد يكون الأساس المتين لنمو النظام السياسي ذا النزعات الكلية.

الثقافة السياسية السائدة: يرى سعيد زيداني في الديمقراطية الليبرالية "... نظاماً للحكم وطريقة للحياة على حدّ سواء".^(٣٣) فوجود نظام حكم ديمقراطي مستقر وقابل للاستمرار يحتاج إلى وجود ثقافة سياسية مجتمعية تسانده. والنظم السياسية لا تسقط من السماء، وإنما تنبع من رحم المجتمعات. وكل مجتمع في نهاية المطاف يعبر عن ذاته بنظام الحكم الذي يقبل به. فإن كان المجتمع ديمقراطياً في قيمه وقناعاته وتوجهاته الأساسية فإنه، على الأرجح، يري ويدعم نشوء واستمرار واستقرار نظام حكم ديمقراطي. أما إن كان المجتمع تقليدياً، بطرئاً، راكداً، وإذا نزعة سلطوية في قيمه وقناعاته وتوجهاته الأساسية، فإنه، على الأرجح أيضاً، لن يتمكن من دعم نشوء واستمرار واستقرار نظام حكم ديمقراطي. بل إن الأرجح أن ينتج عن مثل هكذا مجتمع نظام سياسي تقليدي وسلطوي على أقل تقدير.

تقوم الديمقراطية على ضرورة توفر مقومات قيمية داخل المجتمع، أهمها ثلاثة.^(٣٤) أولاً، أن تؤمن أغلبية في المجتمع بعدم وجود حقيقة مطلقة، ثابتة، ونهائية. فمثل هذا الإيمان يُغلق الباب نهائياً على مشروعية إختلاف الرؤى والآراء، ويعمد إلى تقنين المعرفة في اتجاه واحد وحيد حتى تُصبح "دوغما" غير قابلة للتغيير، مطلوب من الجميع الإمتثال لها، ويُعتبر الخروج عنها معصية وخروجاً على المجتمع. وحينما يحصل ذلك تُصبح الحقيقة المطلقة منطلقاً لإيجاد نظام أحادي لا يؤمن بالتعددية والإختلاف. وبدون السماح بوجود إمكانية للإختلاف، لا يمكن حرية الإختيار أن تتوفر، وبالتالي لا يمكن للمجتمع أن يكون ديمقراطياً. وثانياً أن يقوم المجتمع على أساس توفر قيمة التسامح فيه وأن يقوم برعايتها. فإذا أمنت أغلبية في المجتمع بعدم وجود حقيقة

٣٣ سعيد زيداني، "الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان"، في برهان غليون وآخرين، حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٣)، ص ٢٠٥.

٣٤ راجع:

رجا بهلول، التربية والديمقراطية، (رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٧)، ص ٤٥ - ٦١.

مطلقة، وإنما يكون الحقيقة نسبية لا يملكها شخص أو نص، يُصبح هناك مساواة بين مختلف "الحقائق" الموجودة داخله. وبمساواة هذه "الحقائق" ومنحها حرية ومشروعية الوجود، تُصبح المجموعات المؤمنة بها متساوية في نظر المجتمع، ومن ثم القانون. وعن طريق ذلك تتحقق المساواة السياسية الضرورية لإيجاد نظام حكم ديمقراطي. وثالثاً، أن يعترف المجتمع ويحترم فردية أفراده وقدرتهم على تحديد مصائرهم بأنفسهم، دون وجود موجه أو رقيب. فإن تمّ ذلك يُصبح الفرد فاعلاً ومؤثراً بصورة إيجابية في محيطه، يتمتع بحقوق أساسية مكفولة مجتمعياً. أما إن إنتفى الاعتراف بالفردية وأهميتها وضرورتها لصون الحقوق والحريات الشخصية، ومن ثم العامة، فإن الفرد يصبح إتكالياً وعزوفاً عن المشاركة التي هي أساس تحقق الديمقراطية.

المجتمع الفلسطيني جزء من المجتمع العربي. والمجتمع العربي لا يؤمن أو يوقّر المقومات القيمية لتطور الديمقراطية.^(٣٥) فهذا المجتمع يقوم في أساس بنيته الإجتماعية على العائلة والحامولة والعشيرة، يؤكد من خلالها على ذوبان وصهر الفرد في بوتقة أعم وأشمل، ويؤمن بحقيقة مطلقة نابعة من الموروث الديني، وتشدّد عاداته وتقاليده على ضرورة التقيد والإلتزام بالأعراف الجماعية المتوارثة، وبدون وجود درجة كافية من التسامح الضروري لقبول الاختلافات وتوظيفها لتحقيق التغيير المجتمعي.

من هذه المنظومة القيمية السائدة تنبثق ثقافة سياسية موجهة من أعلى الهرم المجتمعي إلى أسفله. فالكبير يعرف بالضرورة أكثر من الصغير، والحاكم أدرى بمصلحة المحكوم، والنظام التربوي تلقيني يُنشيء الأطفال على وجوب إحترام مصدر وحيد للمعرفة. ومن خلال الحفظ والتريديد بدون تعلّم منهجية نقدية قادرة على تحفيز التفكير الحرّ والمستقل ينمو الأطفال على القبول بالسلطة دون مساءلة أو محاسبة، ويصبحون "جمهوراً" طليعاً لا يملك سوى القيام بالواجبات المطلوبة وتقديم الدعم والتأييد للنظام الحاكم، مهما كان

٣٥ هشام شرابي، مقدمات لدراسة المجتمع العربي، (القدس: منشورات صلاح الدين، ١٩٧٤).

شكله ومواصفاته. ومن خلال تنشئة موجهة ومقيدة لا تُعلم أهمية وضرورية وجدوى المشاركة يصبح المجتمع بوتقة ملائمة وداعمة للإبقاء على "الوضع القائم". وبدون إمكانية للتغيير والحراك في المجتمع، للأفراد والأفكار، لا يمكن أن يتمّ التحول نحو الديمقراطية أو دعم وجودها أو إستمرارها. فالديمقراطية السياسية نتاج للديمقراطية المجتمعية، وكلّما كان المجتمع ديمقراطياً كلّما كانت الديمقراطية السياسية أكثر فاعلية ورسوخاً.

بنية النظام السياسي

أخذاً بالاعتبار جميع العوامل الذاتية المذكورة أعلاه، والآثار الناجمة عن تشابك تفاعلاتها، والتي تتسبّب جميعاً في تقييد عملية التحول الديمقراطي الفلسطيني، فإن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء من فلسطين جاء أيضاً مكبلاً بتقييدات موضوعية تُعيق مسار هذه العملية، بل ويمكن الإدعاء بأنها تحول دونها. وقد أدّت هذه العوامل الموضوعية، والتي فرضتها إسرائيل في الإتفاقيات الموقعة بين الطرفين، إلى تحفيز إنتاج عوامل ذاتية فلسطينية منبثقة عنها، أدّت بذاتها ومن خلال تقاطعها مع المتوارث من عوامل إلى إحكام الطوق حول عملية تبلور بنية النظام السياسي الفلسطيني الناشئ في فلسطين. ومن الواضح أن الطريقة التي يتمّ بواسطتها تنظيم هيكلية النظام السياسي تترك أثراً أساسياً على تحديد ماهية هذا النظام وتوجهاته السياسية. فهناك بنية تدعم التوجه الديمقراطي وترعاه، بينما تؤدي أخرى إلى تدعيم ركائز الحكم اللاديمقراطي. وفي التجربة الفلسطينية جاءت بنية النظام السياسي المرتكز على الإتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية، والمقيد بشروطها، لتكون عائقاً بنوياً أمام تحقّق عملية التحول الديمقراطي في فلسطين.

تقييدات الإتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية: جاء "إعلان المباديء" الفلسطيني - الإسرائيلي، وما تلاه من إتفاقيات وقّعت بين الطرفين، نتيجة عملية مفاوضات غير متكافئة القوى بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل. فقد رجح ميزان القوى في هذه المفاوضات تجاه الجانب الإسرائيلي بشكل

واضح، مؤدياً إلى فرض الشروط الإسرائيلية على الجانب الفلسطيني.^(٣٦) وفي معرض تعليقه على كتاب أوري سافير، زميله في الوفد الإسرائيلي لمفاوضات أوسلو السرية، كتب المحامي يوئيل زينغر "أشعر أحياناً أن إتفاقيات أوسلو لم تكن تسوية بين إسرائيل والفلسطينيين بمقدار ما كانت بين أراء أوري وأرائي". وقد لخصت هيلينا كوبان، الباحثة المتخصصة بشؤون الشرق الأوسط، وبعبارة دقيقة وبلغية، فحوى ما كتبه زينغر بالقول "هذا بالضبط هو الواقع. أوسلو جرت ضمن إطار السياسة الإسرائيلية الداخلية، فيما شكّل الفلسطينيون الديكور. المسألة هي العذاب الذي لاقاه ويلقاه الفلسطينيون لأنهم قبلوا بهذا الدور".^(٣٧)

حاول "إعلان المبادئ" إخفاء قيوده المفروضة على الجانب الفلسطيني من ناحية، ومحدودية ما يمنحه من حقوق للشعب الفلسطيني من ناحية أخرى، عن طريق الموافقة على إجراء انتخابات فلسطينية. فقد نصّت المادة الثالثة من "الإعلان" على أنه "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، ستجري إنتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس، تحت إشراف ومراقبة دولية مُتفق عليهما، على حين تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام".^(٣٨) أما المجلس المنتخب فهو المجلس الفلسطيني الذي ستؤول إليه الصلاحيات المنقولة من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني بموجب "إعلان المبادئ" وما يليه من إتفاقيات. فقد نصّ الإعلان على قيام الجانبين بالتفاوض للتوصل إلى إتفاق حول الفترة الإنتقالية يُسمّى "الإتفاق الإنتقالي". ونصّت المادة ٢/٧ على أن

٣٦ راجع بهذا الخصوص:

علي الجرباوي، "الإتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي: تحليل وتقويم"، قراءات سياسية، ١٣ (شتاء ١٩٩٤)، ص ٢١ - ٥١؛ ولفنس الكاتب "البعد الفلسطيني - الإسرائيلي للصراع منذ أوسلو وحتى الآن"، ورقة مقدمة لندوة "الصراع العربي مع الصهيونية وإسرائيل عبر مائة عام"، منتدى عبد الحميد شومان الثقافي، عمان، ١٩ - ٢١/٥/١٩٩٨.

٣٧ هيلينا كوبان، "أسئلة أخلاقية لم يطرحها كتاب أوري سافير"، صحيفة الأيام، ٢٧/٦/١٩٩٨.

٣٨ النص الكامل لإعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي، السياسة الفلسطينية، ٢/١ (شتاء وربيع ١٩٩٤)، ص ٢٠٠ - ٢٠٨.

يُحدّد هذا الإتفاق الإنتقالي "... هيكلية المجلس المحلي وعدد أعضائه، ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس، وسوف يحدّد الإتفاق الإنتقالي أيضاً، سلطة المجلس التنفيذية، وسلطته التشريعية،... والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة". ويلاحظ من هذا النص أن "المجلس الفلسطيني المنتخب" سيكون له صلاحيات تنفيذية وتشريعية متداخلة ومختلطة، الأمر الذي كان يعني حرص الجانب الإسرائيلي على عدم إيجاد مدخل قانوني يركز إليه الفلسطينيون لإقامة فصل للسلطات في السلطة الفلسطينية المزمع إقامتها بموجب "إعلان المبادئ". ويبدو أن إسرائيل كانت تخشى من أن مثل هذا الفصل للسلطات إن تحقق للسلطة الفلسطينية فإنه سيفتح أمامها المجال أن تتخطى المرسوم لها إسرائيلياً كسلطة حكم ذاتي مُقيّد ومحدود، ويصبح بإمكانها وضع الأساس القانوني لإقامة الدولة الفلسطينية والحصول على الإستقلال. ففصل السلطات يعني وجود سلطة تشريعية قادرة ومُؤولة قانونياً على التشريع بشكل مفتوح وكامل، وليس فقط على سنّ تشريعات مُقيّدة، كما نصّ "إعلان المبادئ" في مادته التاسعة على تخويل المجلس "... سلطة التشريع، وفقاً للإتفاق الإنتقالي في مجال السلطات المنقولة إليه" فقط. وبالتالي، فإن بنية السلطة الفلسطينية المركزة على تقييدات "إعلان المبادئ" لم تكن لتتيح المجال لتطوّر العملية الديمقراطية الفلسطينية بشكل كامل وبدون قيود. فالمصلحة الإسرائيلية لعبت دوراً رئيسياً في تحجيم إمكانية إيجاد بنية ديمقراطية للسلطة الفلسطينية، مع أنها غلّقت إعلان المبادئ، بتوجّه ديمقراطي تمّ ترجمته بموافقة إسرائيل على إجراء إنتخابات فلسطينية حرة ومباشرة، وكأنّ ذلك يكفي لدمقرطة الحياة السياسية الفلسطينية. لقد كان ذلك ذراً للرماد في العيون، ليس إلا.

تمّ إحكام المقصد الإسرائيلي بمنع منح سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني إمكانية التحوّل التلقائي إلى دولة في "الإتفاق المرحلي"، والذي عُرف باسم الإتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة،

وتمّ التوقيع عليه في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول عام ١٩٩٥،^(٣٩) فبعد أن عادت هذه الإتفاقية وأكدت على إجراء إنتخابات فلسطينية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس "حتى يُحكم الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وفقاً لمبادئ ديمقراطية" (المادة ١/٢)، نصّت على "أنّ تنظيم، بنية، ووظيفة المجلس ستحدد بموجب هذه الإتفاقية وبموجب القانون الأساسي لسلطة الحكم الذاتي الإنتقالي الفلسطيني، والذي سيتبناه المجلس"، مع تأكيد أن "هذا القانون الأساسي وأي أنظمة تقام من خلاله لن تكون خلافاً لأحكام هذه الإتفاقية" (المادة ٧/٣).

نصّ "الإتفاق المرحلي" على أن يكون للمجلس الفلسطيني المنتخب "... ضمن صلاحياته، نظام قضائي مستقل للمحاكم والهيئات الحكيمة الفلسطينية" (المادة ٦/٩)، إضافةً إلى مسؤوليته "... عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الإتفاقية" (مادة ٢/٣). وبالنسبة للصلاحيات التنفيذية، نصّ "الإتفاق المرحلي" على أنه "سيكون للمجلس لجنة تمارس السلطات التنفيذية للمجلس"، وستكون هذه اللجنة بمثابة السلطة التنفيذية التي ستعطى "... الصلاحيات التنفيذية للمجلس وستمارسها بالنيابة عن المجلس وستحدد إجراءاتها الداخلية وعمليات أخذ القرار بنفسها" (المادة ١/٥). وإحكام تداخل وتشابك صلاحيات المجلس التنفيذية والتشريعية معاً، وضمان إبقاء هذه الصلاحيات محكومة للضوابط المتفق عليها في الإتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية الموقعة، قام "الإتفاق المرحلي" بإيجاد موقع خاص لرئيس السلطة التنفيذية للمجلس، وفتح المجال أمام إمكانية إنتخابه بطريقة خاصة ومختلفة عن باقي أعضاء المجلس، مع أنه عضو في المجلس بحكم منصبه أيضاً. ونتيجة لذلك، أصبح "... رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضواً في السلطة التنفيذية" للمجلس (المادة ٤/٥)، وأعطى

٣٩ النصّ منشور بالكامل من قبل مركز القدس للإعلام والإتصال ومقره مدينة القدس، ويحمل النصّ رقم ٤ في سلسلة الوثائق الفلسطينية الصادرة عن المركز، وتم نشره في تشرين الثاني عام ١٩٩٥.

كذلك صلاحيات تشريعية تتمثل بـ "صلاحيّة مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس"، و "صلاحيّة إصدار تشريعات تبناها المجلس"، و "صلاحيّة إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة، لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نُصّ عليه في أي تشريعات أوليّة تبناها المجلس" (المادة ٣/١٨). ليس هذا فحسب، بل أوجب "الإتفاق المرحلي" رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني المنتخب "... عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام ..." البند الذي ينصّ على أن "التشريعات، بما فيها التشريعات التي تُعدّل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية التي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الإتفاقية، أو أية إتفاقية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الإنتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة" (المادة ٤/١٨ ب، ١). ولتكميل صلاحيّة وقدرة رئيس السلطة التنفيذية للمجلس على إصدار التشريعات الصادرة عن المجلس، أكّد "الإتفاق المرحلي" على ضرورة "... إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات"، وأعطى الحق لهذا الجانب في اللجنة المشتركة إسرائيلياً وفلسطينياً لأن "... يلفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع (المذكور أعلاه) ينطبق عليها، وذلك من أجل مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات" (المادة ١٨/٥، ٦).

لقد جعل "الإتفاق المرحلي" من رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني المنتخب مُشرّعاً ليس فقط كبقية أعضاء المجلس كونه عضو مثلهم في المجلس، وإنما بصلاحيّة تشريعية أوسع تمنحه إمكانية التحكم بالصلاحيّة التشريعية للمجلس وتجاوزها أيضاً، ومُنقِذاً لصلاحيات المجلس بأكملها كرئيس للسلطة التنفيذية، ومراقباً عاماً على التشريعات الصادرة عن المجلس أيضاً. وبذلك جمّع "الإتفاق المرحلي" مختلف الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والرقابية بيد رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني. وبهذه الطريقة تمّ إسرائيلياً ضمان عدم وجود

إمكانية فعلية لأي فصل للسلطات داخل السلطة الفلسطينية. فالبنية "الخاصة" التي أوجدها "الإتفاق المرحلي" لهذه السلطة، والتي تقوم على مراكمة الصلاحيات بيد رئيس السلطة التنفيذية للسلطة الفلسطينية، تكفل بقاء السلطتين التشريعية والتنفيذية متشابكتين لا يمكن الفصل بينهما. وبهذه الطريقة ضمنت إسرائيل إبقاء السلطة الفلسطينية محدودة ومُقيدة الصلاحيات. ولكن الضحية الأساسية لهذه العملية كانت الديمقراطية التي تحول مثل هذه البنية من إمكانية تبلورها وتطورها.

قانون الإنتخابات الفلسطيني: نصّ "الإتفاق المرحلي" على أن "... قانون الإنتخابات تتبناه السلطة الفلسطينية"، ولكن مع إشتراط أن "قانون الإنتخابات وأنظمة الإنتخابات يجب أن تتماشى مع أحكام هذه الإتفاقية" (بروتوكول رقم ٢، مادة ٢/١). وبذلك ضمن "الإتفاق المرحلي" عدم إمكانية الخروج عليه فلسطينياً عند تبني قانون الإنتخابات للمجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس.

صدر قانون الإنتخابات الفلسطيني في السابع من كانون الأول عام ١٩٩٥ في غزة موقعاً من ياسر عرفات، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية^(٤٠) وفي المذكرة الإيضاحية التي رافقت هذا القانون تمّ التشديد على "... الحرص على إجراء الإنتخابات العامة باعتبارها الوسيلة العصرية لتمثيل شعبنا على أسس ديمقراطية تمكنه من ممارسة الحكم وإصدار القوانين التي تتعلق بمصيره وبناء مستقبله"، والتأكيد على أن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية "... هيأ الشروط المناسبة لإجراء إنتخابات حرة ومباشرة وتحت إشراف دولي، تمكّن شعبنا من ممارسة حقه الديمقراطي في حكم نفسه بنفسه". كما وركزت المذكرة الإيضاحية على أن القانون الإنتخابي يضمن "... ديمقراطية ونزاهة العملية الإنتخابية والمساواة

٤٠ راجع:

الوقائع الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد ٨ (١١ ديسمبر ١٩٩٥). وقد ظهرت تعديلات على هذا القانون تضمنها العدد العاشر من هذه الجريدة الرسمية.

في الدعاية الانتخابية وفي وسائل الإعلام الرسمية بين الجميع".

يوجد خلط شائع، وأحياناً مقصود من قبل النظم الحاكمة في العديد من دول الجنوب، بين شفافية ونزاهة العملية الانتخابية وديمقراطية النظام السياسي. ويأتي الخلط، أولاً، على هيئة أن الانتخابات إن حدثت، وكانت نزيهة وشفافة ثانياً، فإنها لا بد وأن تدلّ على مدى ديمقراطية النظام السياسي القائم. وفي هذه الرؤية لا تُعتبر الانتخابات وسيلة وإنما غاية بحدّ ذاتها، يُعبّر مجرد حدوثها، وبدون التعمّق في أسسها ونتائجها، عن الديمقراطية السياسية. ويجري الاستنتاج سريعاً أن الانتخابات تعنى وتمثّل الديمقراطية، وأن إجراء الانتخابات يعني ديمقراطية النظام السياسي.

جاء قانون الانتخابات الفلسطيني في سبعة فصول تشكّلت بمجملها من مئة وعشرة مواد. وبالرغم من المذكرة الإيضاحية المرافقة، وتأكيد ذات القانون على أن "يتولى المجلس الفلسطيني فور انتخابه، وكأول مهمة يقوم بها، وضع نظام دستوري للحكم بموجبه في المرحلة الإنتقالية" (مادة ٢/٣)، وأن "يؤسس النظام الدستوري على مبدأ سيادة الشعب والمبادئ الديمقراطية وفصل السلطات واستقلال القضاء والمساواة بين المواطنين وضمان الحقوق الأساسية للمواطن" (مادة ٣/٣)، إلا أن هذا القانون لم يخرج في حدود إطاره العام عن "الاتفاق الإنتقالي". فالنظام الدستوري بالصيغة الموصوفة أعلاه، والتي تتعارض مع "الاتفاق المرحلي"، جاء على هيئة "قانون أساسي" ما يزال بعد مرور أكثر من عامين على انتخاب المجلس، وبعد أن حصل في أعقاب ثلاث قراءات متتالية في المجلس على الموافقة، بحاجة إلى تصديق من رئيس السلطة التنفيذية ليصبح ساري المفعول.

يُعتبر قانون الانتخابات الفلسطيني قانوناً انتخابياً كلاسيكياً متكاملاً. فقد جاء مفصلاً شاملاً في تحديده للدوائر الانتخابية، وحق الإقتراع والترشيح، وكيفية إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتنظيم الدعاية الانتخابية، وطريقة تحديد وإعلان النتائج، وكيفية تقديم ومعالجة الطعون المتعلقة بعملية الانتخابات. ومن مراجعة المواد يتضح أن هذا القانون، إذا تمّ الإلتزام بتطبيقه بشكل كامل، يؤدي إلى إجراء عملية إنتخابية ديمقراطية، تقوم على النزاهة والشفافية.

ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن الناتج يصبح نظاماً سياسياً ديمقراطياً. فقانون الانتخابات الفلسطيني يُعاني في مجال عملية التحول الديمقراطي من سلبيات أساسية، أهمها ثلاثة.

أولاً، أن الانتخابات بموجب هذا القانون تجري لأعضاء المجلس على أساس الدوائر متعددة المقاعد والقائمة المفتوحة. فالضفة الغربية وقطاع غزة والقدس تُقسّم وفقاً لهذا القانون إلى ستة عشر دائرة انتخابية غير متساوية في عدد السكان، وبالتالي في عدد المقاعد النيابية. فأصغر الدوائر لها مقعد واحد، وأكبرها لها إثني عشر مقعداً. ويؤدي عدم تساوي الدوائر الانتخابية إلى أن تضمّ دوائر أضعاف الناخبين في دوائر أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى فوز مرشحين في دوائر صغيرة من خلال الحصول على نسبة جزئية صغيرة مما قد يحصل عليه آخرون لم يحالفهم النجاح في دوائر كبيرة.^(٤١) وعندما جرت الانتخابات للمجلس وفقاً لهذا النظام الانتخابي، نجح مرشح من خلال الحصول على الأغلبية ونيف من الأصوات في دائرته الانتخابية، في حين خسر آخرون في دوائر أخرى مع أنهم حصلوا على أكثر من عشرة آلاف صوت. كما ويجدر الانتباه إلى أن هذا النظام لا يساوي بين أصوات الناخبين. ففي حين أن الناخب في دائرة معينة يملك الحق في التصويت المتعدد لاثني عشر مرشحاً، فإن آخر في دائرة أخرى لا يملك الحق سوى للتصويت لمرشح واحد فقط. وبالتالي يصبح الصوت الانتخابي غير متساوٍ من ناخب لآخر، وفي هذا إنقاص في العملية الديمقراطية.

ثانياً، أن الانتخابات تتم بموجب هذا القانون وفقاً لنظام الأكثرية الانتخابي والقائم على تحصيل الأغلبية البسيطة. وبوجود دوائر انتخابية متعددة وغير متساوية، فإن هذا النظام لا يعزّز وجود وأهمية القائمة الانتخابية. فالقوائم في هذا النظام تفتقر إلى أية قيمة عملية إلزامية لأن الناخب يمتلك الحق في اختيار مرشحيه بشكل حر ومفتوح من ضمن جميع القوائم الموجودة، الأمر الذي لا يترك أي معنى لوجود الترتيب التنازلي للمرشحين في القائمة طالما أن

٤١ علي الجرياي، "خلاصة الأثر في إستخلاص العبر"، ملحق الناس والانتخابات الصادر مع صحيفة القدس، ٢٧/١/١٩٩٦.

الأخير فيها قد يفوز بينما يخسر الأول في الترتيب. ومعنى ذلك أن قانون الانتخابات الفلسطيني لا يعزّز الحياة الحزبية وتطورها في البلاد، بل يفتح المجال أمام إضعافها وتهميش دورها "... أمام تنظيمات الموصوفات المتوارثة، وخاصة المتعلقة منها بالأبعاد العشائرية والجهوية"^(٤٢) ووجود الأحزاب السياسية وتفعيل دورها يُعتبر دعامة أساسية لتطور نظام التعددية الديمقراطية. وكان من الممكن لقانون الانتخابات الفلسطيني أن يمنح الحياة الحزبية دفعة قوية لو أنه نظم العملية الانتخابية وفقاً لنظام التمثيل النسبي وليس بناءً على نظام الأكثرية الانتخابي القائم على تحصيل الأغلبية البسيطة.

وثالثاً، أن قانون الانتخابات الفلسطيني يُخصّص مقاعد للأقليات الدينية، إذ ينصّ على أن "... يُحدّد النظام المذكور الدوائر الانتخابية التي توجب تخصيص مقاعد للمسيحيين فيها، وعدد هذه المقاعد، إضافةً إلى مقعد لأبناء شعبنا من الطائفة السامرية في دائرة نابلس" (المادة ٢/٥). وقد تمّ تخصيص ستة مقاعد للمسيحيين في أربعة دوائر هي غزة ورام الله وبيت لحم والقدس. ومع أن التخصيص بـ "الكوتا" ممكن أن يُبرّر بأنه يأتي كتمييز إيجابي لدرء إجحاف مورس بحق فئة معينة من الشعب ويُراد تخطيه وتصويبه، إلا أنه مع ذلك يبقى تمييزاً تمارسه الأكثرية على الأقلية، وخصوصاً في مسألة تحديد المقاعد المُخصّصة.^(٤٣) وبالتالي فإن نظام تخصيص المقاعد لا يُعتبر ممارسة ديمقراطية يمكن أن تُسهم إيجابياً في عملية تحقيق الاندماج الوطني، بل إنها في حقيقة الأمر تُعزّز الحفاظ على التفرقة، وقد تؤدي إلى تعزيز التحيز السلبي ضد "المتنفعين" منها. فقد يكون تخصيص عدد من المقاعد لفئة معينة داخل المجلس التمثيلي المنتخب الذريعة التي تُبرّر عدم الإستجابة لمطالب هذه الفئة في مختلف مجالات الحياة الأخرى. وتكون النتيجة فقدان هذه الفئة لإمكانية تحقيق المساواة لها كأقلية مع الأغلبية، وذلك جرّاء تحقّق "الأفضلية" لها في النظام الانتخابي القائم على "الكوتا". وعندما يوجد نظام "الكوتا" يضعف

٤٢ علي الجرباوي، "القانون الانتخابي ونظام الأحزاب"، صحيفة القدس، ٢٤/١١/١٩٩٥.

٤٣ علي الجرباوي، "القانون الانتخابي ونظام التخصيص"، صحيفة القدس، ٢٥/١١/١٩٩٥.

الشعور بالمواطنة، وذلك لأن المواطنة تتعرّز من خلال تحقق المساواة الفعلية بين جميع أفراد الشعب، دون تخصيص لأي فئة على أخرى، بغض النظر عن المبررات.

جرت إنتخابات المجلس الفلسطيني في كانون أول عام ١٩٩٦، وأسفرت عن إنتخاب سبعة وثمانين عضواً للمجلس، إضافة لرئيس السلطة التنفيذية الذي تمّ إنتخابه بنفس الوقت، ولكن بشكل منفصل عن بقية أعضاء المجلس. ومع أن العملية الإنتخابية كانت بشكل عام مقبولة في شفافيّتها ونزاهتها، إلا أن تركيبة المجلس جاءت لثبّين محدودية قانون الإنتخابات في دعم عملية التحول الديمقراطي في البلاد. فالنظام الإنتخابي أدى بشكل تلقائي إلى أن تذهب أغلبية عريضة من الفائزين إلى "حزب السلطة"، بينما توزّع بقيتهم على مستقلّين وصلوا للمجلس بناءً على عوامل مختلفة، كان من أهمها توفّر الدعم الحماثي والعشائري. أما الأحزاب المختلفة التي خاضت الإنتخابات فلم تُحقّق لنفسها نتائج إيجابية تُذكر.^(٤٤) وبإستثناء إصطفاف أعضاء "حزب السلطة" في المجلس خلال أوقات الشدائد، فإن المجلس يعمل بالعادة وفقاً لآلية سياسية مفككة تقوم على فردية المصالح للأعضاء الذين لم يستطيعوا حتى بعد مرور أكثر من عامين على إنتخابهم أن يُشكّلوا كتلاً برلمانية معترفاً بها داخل المجلس. وقد أدى الوضع الداخلي المفكك للمجلس إلى قصور عام في أدائه، وإلى تمكّن السلطة التنفيذية من تهيمش دوره قبالتها بسهولة متناهية. وبالتالي، لم يُسهم قانون الإنتخابات الفلسطيني إيجابياً في توفير الآلية والمنطلق لإيجاد التوازن الفعلي المطلوب بين السلطين التنفيذية والتشريعية لتبلور نظام حكم ديمقراطي يقوم على أساس تفتّيت القرار السياسي من خلال فصل السلطات وضمان توازن وتكافؤ قوتها مقابل بعضها البعض.

الحياة الحزبية الفلسطينية: مع إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وانتقال القيادة الفلسطينية إلى أرض الوطن بدأت مرحلة جديدة في الحياة السياسية

٤٤ لم ينجح أي من مرشحي حزب الشعب، بينما حقق حزب "فدا" مقعداً واحداً، ومن خلال التحالف مع حركة فتح في قائمة واحدة.

الفلسطينية.⁽⁴⁵⁾ وأهم ملامح هذه المرحلة يتلخص بانتقال مركز الثقل السياسي الفلسطيني من "الخارج" إلى "الداخل". ومع هذا الانتقال إنتهت من الناحية الفعلية، وليس على ما يبدو من الناحية الشكلية، فاعلية الصيغ التي حكمت العمل السياسي الفلسطيني للعقود الثلاثة الماضية، والتي إنبثقت وتطورت ضمن الضرورات التي فرضتها مرحلة التحرر الوطني والتواجد في مراكز خارج الوطن. فصيغة التقسيم السياسي ضمن بوتقة "الوحدة الوطنية"، وآلية التوزيع بالمحاصصة وفقاً لمعادلة "الكوتا السياسية"، وكولسات التنسيق التي اختارت بسبب الحفاظ على المصالح تنصيب الفصائل مرجعية سياسية نهائية وقطعية، مع تحديد متعمد لأغلبية عريضة من الشعب، لم تعد صيغاً مقنعة أو فاعلة لتنظيم العملية السياسية الجديدة، أو إعادة بعث الروح في الحياة السياسية الفلسطينية المتكلسة. فالواقع الجديد بدأ يفتح أفاقاً جديدة للعمل السياسي، أساسها الرفض المستتر ولكن المتنامي لدى الفلسطينيين لمبدأ الإحلال والإنبابة القسرية التي مارسها عليهم الفصائل في السابق. وبدأت تنامي المطالبة بالديمقراطية والمأسسة والمحاسبة والمساءلة واحترام القانون، ضمن نظام برلماني منتخب يفصل فعلياً بين السلطات ويمنح المواطن دوراً للتعبير المؤثر عن آرائه ومواقفه السياسية.

نتيجة إنتقال مركز ثقل الحياة السياسية الفلسطينية إلى "الداخل"، وتحول العملية السياسية الفلسطينية من مرحلة النضال لتحقيق "الأهداف الفلسطينية الكبرى" إلى مرحلة القبول بالمرحلة الإختزالية والعمل لتحقيق تراكمية "الأهداف الفلسطينية الصغرى"، كان من المتوقع أن يتم التحول في منطلقات وتركيبات القوى السياسية الفاعلة على الساحة الفلسطينية. فيما أن مرحلة "الثورة" بمنطلقاتها وأسسها وما أنتجته من ذهنية ونظم وتركيبات تمر حالياً بطور النهايات، فقد كان من المتوقع أن يفرض التحول نفسه على هذه الحركات القائمة. فالفصائل والحركات الفلسطينية التي عبّرت عن مرحلة "الكفاح المسلح" و "مقاومة الإحتلال" لم يكن يتوقع لها أن تستطيع الإستمرار على

45 Ali Jarbawi, "Palestinian Politics at a Crossroads" *Journal of Palestine Studies*, 100 (Summer 1996), pp. 29 - 39.

نفس الأيديولوجيا والخطاب، ولكن مع فقدان النهج التابع عنهما. وكان من المتوقع أن تفسح "الأيديولوجيا" المجال تدريجياً وتلقائياً إلى "السياسة" لتأخذ من مكانتها وتنتج للساحة الفلسطينية أحزاباً سياسية جديدة تعمل بصورة عصرية وفقاً لمبدأ مرحلية البرامج السياسية، وتأخذ مكان ومكانة الفصائل والحركات المؤجلة التي لم تعد قادرة على التفاعل مع واقع الحياة السياسية الفلسطينية، أو على التأثير فيها.

لم تأت التطورات وفقاً للمتوقع. ورغم إنتاج المرحلة آليات جديدة، مثل المجلس الفلسطيني المنتخب وسلطته التنفيذية المتمثلة بمجلس وزراء، إنساب الواقع السياسي في "التداخل" على نمطية التجربة في "الخارج". فالفصائل بقيت موجودة مع أن معظمها، وخاصة الفصائل اليسارية، لم تعد قادرة على الفعل السياسي. أما حركة فتح فقد تحولت إلى "حزب السلطة" وبدأت ببيروقراطية السلطة تضعفها، وللدرجة التي قد تتحول معها هذه البيروقراطية إلى "حزب السلطة" ملتهمة حركة فتح في طريقها. وبالنسبة للحركات الإسلامية فقد بقيت حركات عقائدية تعمل في المجال السياسي، ولم تتمكن من تحويل نفسها إلى حركات سياسية لها مرتكزات عقائدية. وبالتالي بقيت هذه الحركات معارضة، ولكن خارج إطار التأثير الفاعل في مجال النظام السياسي المتشكل في "الداخل". وبالمقابل، بدأت أحزاب سياسية جديدة تتشكل في "الداخل". ولكن بقاء الفصائل والحركات السياسية القديمة على حالها من جهة، وإحجام النخبة عن الانخراط في العمل الحزبي المنظم من جهة ثانية، والعبثية السياسية التي يُعاني منها الشارع الفلسطيني من جهة ثالثة، أدت بمجملها لأن تبقى التجربة الحزبية الحالية هامشية وغير مؤثرة على الإطلاق في مجرى الحياة السياسية الفلسطينية.

وبالمجمل، بقيت الساحة السياسية الفلسطينية التي تمرّ بمرحلة سياسية جديدة تعمل وفقاً لآليات قديمة وغير مؤثرة. وبالتالي، لم تشهد هذه الساحة إنبثاق منهجية جديدة وذهنية مختلفة عما كان عليه الحال في السابق. ومع أن المطالبة بوجود حياة سياسية ديمقراطية لها صدق بين أجواء النخبة، وتصل في مداها إلى الشارع المتذمر، إلا أن تحقيق النقلة بهذا الاتجاه ليس ممكناً حتى الآن، وذلك لأن الحياة السياسية المنظمة على أسس حزبية لا

تزال هشة في فلسطين، رغم أن الساحة السياسية مزدهمة بالفصائل والحركات السياسية. وكما هو معلوم، فإن مثل هذه الحياة السياسية ووجود الأحزاب الفاعلة فيها ضروري وأساسي لتطور العملية الديمقراطية. فنظام الحكم الديمقراطي لا يستقيم بدون إتاحة المجال لوجود معارضة سياسية منظمة وفاعلة. ولا تأثير لمثل هذه المعارضة بدون تأطرها في أحزاب سياسية قادرة على الفعل السياسي، تنظيماً وتأثيراً.

العلاقة بين السلطات: مع أن "الاتفاق المرحلي" نصّ على أن تنقل "... إسرائيل صلاحيات ومسؤوليات كما هو محدد في هذه الاتفاقية من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس بموجب هذه الاتفاقية" (المادة ١/١)، إلا أنه أيضاً نصّ على أنه "لحين تنصيب المجلس فإن الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إلى المجلس سيتم ممارستها من قبل السلطة الفلسطينية المشكّلة بموجب إتفاقية غزة - أريحا، والتي سوف يكون لها أيضاً جميع الحقوق، والمسؤوليات، والواجبات الملقاة على عاتق المجلس في هذا الخصوص. وعلى هذا، فإن مصطلح "المجلس" في جميع أماكن هذه الاتفاقية سوف يُفسّر، ولحين تنصيب المجلس، على أنه يعني السلطة الفلسطينية" (المادة ٢/١).

تشكّلت السلطة الفلسطينية عند قيامها من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيساً لها، ومن عدد من "الوزراء" تمّ اختيارهم بالتعيين. وبين بدء ممارسة هذه "السلطة" لصلاحيات "المجلس المنتخب" وانتخاب وتنصيب هذا "المجلس" مرّت فترة زمنية تقارب العامين. وبالتالي فإن النظام السياسي الفلسطيني بدأ بـ "سلطة تنفيذية" استمرت في الحكم قرابة العامين، مارست خلالها صلاحيات تنفيذية وتشريعية متداخلة، لحين تمّ إنتخاب "المجلس المنتخب". وبما أن "السلطة التنفيذية" حظيت في التجربة الفلسطينية والعربية المعاصرة، والتراث العربي أيضاً، بحظوة المكانة السياسية والإستثناء بالحكم فعلياً، جاء تنصيب "السلطة" الفلسطينية بموجب إتفاق غزة - أريحا الذي سبق "الاتفاق المرحلي" ليصّب في تعزيز قوة "السلطة التنفيذية" على "السلطة التشريعية" في النظام السياسي الفلسطيني البارز نتيجة الإتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية. وبالتأكيد، كان لاستمرار وجود القيادة الكرزمية الممثلة بـ

"أبي عمار" على رأس هذه "السلطة" الجديدة - القديمة أثره الحاسم في استكمال منح الجانب "التنفيذي" في "السلطة الفلسطينية" الثقل الأعظم والتأثير الأكبر، وبشكل يطفى بالكامل على مجمل مجرى وفحوى العملية السياسية. وقد بقي الوضع على حاله بعد انتخاب "المجلس" وتنصيبه. فقد بقيت "السلطة التنفيذية" مهيمنة على العملية السياسية ومطبقة على القرار السياسي.

بانتخاب وتنصيب "المجلس الفلسطيني" تمّ من الناحية الشكلية إتمام إجراء عملية فصل للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني. وبغض النظر عن تقييدات الإتفاقات مع الجانب الإسرائيلي، والتي لا تسمح بهذا الفصل، فإن ما جرى في السلطة الفلسطينية من مظاهر فصل للسلطين التنفيذية والتشريعية جاء إستكمالاً لما كان عليه حال تجربة منظمة التحرير الفلسطينية، حيث بقي المجلس الوطني الفلسطيني تابعاً وموظفاً لتمرير سياسات رئيس اللجنة التنفيذية. وكذلك الحال بالنسبة للمجلس الفلسطيني المنتخب الذي استمر منذ تنصيبه يحاول أن يثبت لنفسه موقفاً مكافئاً لسلطته التنفيذية، ينفذ من خلاله إلى تحقيق المشاركة في عملية اتخاذ القرار السياسي. ولكن رغم جهد وتكرّر المحاولة لم ينجح هذا المجلس في إختراق الحاجز المفروض على العملية السياسية من قبل السلطة التنفيذية. ولذلك، تولدت داخل المجلس مشاعر الإخفاق والإحباط، وتصاعدت حدة التذمرات من قبل عدد متزايد من أعضائه.

عن طريق تطوير ورعاية رئاسة السلطة التنفيذية لعلاقة تبعية تمّ بموجبها ربط أعضاء في السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، إستطاعت هذه السلطة الأخيرة بسط هيمنتها على مجرى الحياة السياسية الفلسطينية. وفقد المجلس بالرغم من محاولات متكررة غير ناجحة قدرته على تثبيت وممارسة دوره المؤثر في التشريع والرقابة والمحاسبة الفاعلة، وأصبح من ناحية قدرته الفعلية على التأثير في العملية السياسية وتحديد القرار السياسي ليس أكثر من "ديكور" تستكمل به صورة النظام السياسي الفلسطيني.

لا يوجد من الناحية الفعلية أدنى مقومات تكفل عملياً ممارسة فصل السلطات في السلطة الوطنية الفلسطينية. فالسلطة التنفيذية لا تهيمن فقط على المجلس

التشريعي المنتخب وتقوم بشكل متواصل بمحاولة تحجيم دوره وتقليص صلاحياته، وإنما تتدخل أيضاً وبأشكال متعددة في إختصاصات وصلاحيات السلطة القضائية التي يفترض قانونياً أن تكون مستقلة تماماً. ولكن هذا الإستقلال غير مُتحقق من الناحية الفعلية لعدم وجود مجلس قضائي أعلى تكون إستقلاليتة مضمونة قانونياً، ويكون مسؤولاً مسؤولاً مباشرة ونهائية عن الجهاز القضائي^(٤٦) وطالما أن تعيين وترفع وإنهاء خدمة القضاة ما تزال تقع ضمن إطار تدخل السلطة التنفيذية، فإن السلطة القضائية لا يمكن أن تكون مستقلة^(٤٧). وإذا عانت السلطة القضائية في أي نظام سياسي من عدم الإستقلالية، وتمّ التدخل في إختصاصاتها من قبل السلطة التنفيذية، وبشكل يؤدي إلى إخراج هذه السلطة من تحت طائلة المساءلة القانونية والتي يمكن الإعتماد عليها، يفقد النظام السياسي أحد أهم الركائز الأساسية والضمانات الضرورية لتحقيق الديمقراطية. فالديمقراطية نظام سياسي لا يمكن أن يتبلور إلا بضمان فصل السلطات، ووجود قضاء عادل ومستقل وفاعل يرفع هذا الفصل ويضمن عدم إستغلال السلطة التنفيذية لمصادر قوتها من أجل بسط سيطرتها وتوسيع هيمنتها على حساب السلطتين الأخريين.

يجدر الإنتباه إلى أن الدوافع الكامنة خلف تفكك السلطة التنفيذية واحتكارها للعملية السياسية لم تتوقف عند إشباع الرغبة الذاتية الكبيرة للفئة الحاكمة والمستفيدة من هذا التفكك والإحتكار، وإنما تعززت أيضاً جراء تعثر عملية المفاوضات مع إسرائيل^(٤٨) فقد أدت عملية المفاوضات بين الجانبين الفلسطيني

٤٦ راجع الفصلين الأول والثاني من الباب الثاني في التقرير السنوي الثالث للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥ - ١٢٤.

٤٧ انظر الإعلان الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٦/٢٠ في صحيفة القدس من قبل مجموعة من القضاة الذين "... يتقدمون بجزيل شكرهم وامتنانهم لمعالي وزير العدل فريح أبو مدين على ثقته الغالية التي منحنا إياها بترفيعنا. أملين بمزيد من الترفيعات لتشمل بقية الزملاء الكرام ...".

٤٨ راجع: "حول معضلة السلطة الوطنية الفلسطينية"، دراسات عربية، ١٢/١١ (أيلول/تشرين الأول ١٩٩٥)، ص ٢١ - ٣٠.

والإسرائيلي، ابتداءً من "مؤتمر مدريد للسلام"، مروراً باتفاق أوسلو حول "إعلان المبادئ"، وحتى الوصول إلى المفاوضات التفصيلية وما نجم عنها من إتفاقات، إلى حدوث شرخ وانقسام مستديمين في الموقف الفلسطيني بين التأييد والمعارضة. ومع أن فرصة خاطفة لاحت عند بداية قيام السلطة الفلسطينية لإمكانية تخطي حالة الاستقطاب التي مزقت مرونة النسيج السياسي الفلسطيني، وإحلال تفاهات عملية جديدة لرأب الصدع السياسي، إلا أن الفرصة سرعان ما تداعت تحت وطأة مجموعة من الضغوط المختلفة. وكان من أهم هذه الضغوط الإختلال الواضح في العملية التفاوضية لصالح الجانب الإسرائيلي على الجانب الفلسطيني، وعدم الإلتزام الإسرائيلي بما عوّل عليه الجانب الفلسطيني من إلتزامات تم الإتفاق بشأنها وكان تنفيذها سيعطي "العملية السلمية" دفعة حيوية ويضمن للسلطة الفلسطينية تنامياً داخلياً في التأييد، وتساعد المطالبة الإسرائيلية التي لقيت أصداءً غربية بضرورة تنفيذ السلطة الفلسطينية لإلتزامات قطعها على نفسها في مجال "محرارة الإرهاب" وضمان أمن إسرائيل. وقد أدّت هذه العوامل مجتمعة إلى وقوع السلطة الفلسطينية في فخ مجارة المطالب الإسرائيلية على أمل أن يؤدي ذلك إلى تحفيز الجانب الإسرائيلي على السير قدماً في العملية التفاوضية، علّ ذلك يقود إلى الإيفاء بما تعهد به الإسرائيليون في الإتفاقات المتتالية، وبالتالي يمنح السلطة الفلسطينية الفرصة أمام المواطنين لمراكمة الإنجازات، مهما كانت محدودة، خصوصاً وأن الوعود السابقة التي أُعطيت لهم من قبلها كانت كثيرة وعظيمة.

جزءاً من ذلك، بدأت السلطة الفلسطينية في جانبها التنفيذي بالتشدد التدريجي في محاولتها بسط سيطرتها، وخاصة الأمنية، داخل المناطق الخاضعة لسيطرتها. وقد أدّى ذلك إلى تعاظم دلالات مفهوم "الأمن" عند الجانب الفلسطيني، وتمّ التعبير عن ذلك بإيجاد العديد من الأجهزة الأمنية ومنحها مساحة متنامية من حرية التصرف والحركة داخل الساحة الفلسطينية. وكانت النتيجة أن بدأت هذه الأجهزة، ومن منطلق الحفاظ على "المشروع الوطني الوليد"، في تضيق الخناق ليس فقط على الأطراف المعارضة، وإنما على مجرى الحياة الفلسطينية

العامة التي بدأت تعاني من وطأة ظاهرة "التجيش". وعوضاً عن تحقق الحرية والإستقلال والرخاء "السنغافوري" بدأت المناطق الفلسطينية تُعاني من وطأة الإغلاق والإجراءات التضييقية الإسرائيلية، والمصاحبة بانغلاق فلسطيني ذاتي تمّ التعبير عنه من خلال اعتبار "المشروع الوطني" مهمة محتكرة للسلطة الفلسطينية التي يقع عليها واجب رعاية هذا المشروع من "عبث العابثين". وعوضاً عن التشدد مع الجانب الإسرائيلي في المواقف التفاوضية الفلسطينية، بدأت السلطة تحاول جاهدة التشدد في ترتيب الموقف الفلسطيني الداخلي بما يتلاءم وانسياب موقفها التفاوضي. وبدأ شعور إنتقادي عام يظهر في الأوساط الفلسطينية المختلفة تجاه ممارسات السلطة في هذا الإتجاه، والتي أصبح لها تفسيرات ترتكز إما على أساس أنها تتم استرضاءً لإسرائيل وحلفائها الغربيين، أو أنها تأتي تعويضاً لسدّ العجز الفلسطيني أمام تصاعد التعتن الإسرائيلي.

جاء تصاعد تركيز السلطة التنفيذية الفلسطينية على فرض سيطرتها الأمنية داخلياً، والتي أدت إلى تخليها التدريجي عن خط الموازنة بين المتطلبات المفروضة عليها خارجياً ومستلزمات إيجاد علاقات تُؤمن الوضع الداخلي، في ظل وضع يُعاني بصورة جلية وشديدة من عدم تنظيم هذه السلطة لبنيتها المؤسسية. وقد أدى ذلك إلى إشاعة جوٍ سلبي عام بين المواطنين إرتكز في أساسه على وجود جوانب خلل وتقصير إداري كبيرة وواضحة. فهيكلية هذه السلطة ليست محددة أو واضحة المعالم، بل تُعاني من عشوائية في عملية بنائها، ومن تشابك وازدواجية الصلاحيات على عدة مستويات في بنيتها، ومن استبدال المؤسسة بالشخصانية والولاء السياسي في عملية إتخاذ القرار السياسي فيها. وبغياب المؤسسة، وجعل السياسة والعلاقات الشخصية أساساً لبناء المؤسسات والأجهزة الموجودة، يغيب عن بنية السلطة إمكانية إجراء أية محاسبة. وتصبح السلطة بموجب إجراءاتها محصنة تلقائياً أمام إمكانية مواجهتها قانونياً لصدد تدخلاتها، وضبط عملية إتخاذ قراراتها، والحدّ من عشوائية تسلطاتها. ولكن في الوقت الذي تُحصّن فيه السلطة ذاتها بهذه الطريقة، فإنها تعزل نفسها بصورة متزايدة عن النبض العام الذي يسري في الشارع الفلسطيني، وتصبح أكثر عرضة

للنقمة المستترة المتنامية. ومع أن هيكلية هذه السلطة تُظهر وجود عدد كبير ومتزايد من "المؤسسات"، والتي تستوعب أعداداً غفيرة من الموظفين، وخصوصاً من ذوي رتبة "مدير عام" الرفيعة، إلا أن الأداء في هذه "المؤسسات" متدنٍ جداً في ضوء محدودية الخبرة جراء عشوائية التعيينات من جهة، ومحدودية الصلاحيات الممنوحة من جهة أخرى. لقد تمّ تنظيم هيكلية السلطة بحيث يتمّ الاحتفاظ بالصلاحيات الأساسية في مركزها، أي عند رئيسها، والذي يمنح بدوره من يشاء الصلاحيات التي يريد وفقاً للنموذج البطرقي للبنية السياسية التقليدية.

ومع أن السلطة التنفيذية مستاثرة بجلّ العملية السياسية، وتستمدّ إتساع نفوذها وحظوتها مباشرة من قوة مكانة ووضعية رئيسها، إلا أنها تُعاني هي أيضاً من قصورات واضحة. وقد نجمت هذه القصورات عن الطبيعة البنيوية لهذه السلطة، والتي أنتجت مجموعة من السلبات أهمها ضعف دور مجلس الوزراء وتراكم عملية اتخاذ القرار عند الرئيس، وغياب الهيكلية التنظيمية مما أدّى إلى الإزدواجية وتداخل الاختصاصات، إضافةً إلى تفشي الترهل الإداري وضعف المساءلة والمحاسبة مما أدّى إلى إنتشار ظاهرة مراكز القوى واستغلال المنصب الحكومي وهدر المال العام. وكان من أهم القصورات الناجمة عن كل هذه السلبات إنتشار ظاهرة الفساد في البلاد، وتأثير ذلك على مكانة السلطة في نفوس الناس.^(٤٩)

٤٩ صدر عن هيئة الرقابة العامة الفلسطينية، وهي هيئة تتبع للسلطة التنفيذية، تقرير مهم في نهاية شهر أيار ١٩٩٧. ويتكون هذا التقرير من حوالي ٢٥٠ صفحة، ويحتوي على إحصائيات وتقارير حول المخالفات والتجاوزات المالية والإدارية والقانونية التي ارتكبتها الموظفين العموميون، ومن بينهم الوزراء، في مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية. بعد ذلك قام المجلس الفلسطيني المنتخب بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه لدراسة تقرير هيئة الرقابة العامة. وقد أصدرت هذه اللجنة تقريراً خاصاً يتكوّن من حوالي ٦٠ صفحة، ويتضمّن تأكيد وقوع العديد من المخالفات التي تضمنها تقرير هيئة الرقابة العامة. ولكن مع صدور التقريرين فإن الوضع بقي على حاله ولم يتغيّر عليه شيء يذكر.

في حين يُعاني الفلسطينيون من وضع إقتصادي خائق جراء إغلاق إسرائيلي مديد، وارتفاع نسبة البطالة في الضفة والقطاع إلى أكثر من ٥٠٪ من حجم القوى العاملة، بدأت تطفو على السطح أمام أغلبية الفلسطينيين شريحة صغيرة الحجم من "أغنياء السلام"، وكما هو متوقع فإن هذه الشريحة تتشكل من تحالف بين متنفذين كبار في السلطة، مدنيين وأمنيين على السواء، مع عدد من "مستثمري المرحلة". وأخذت الأخبار تمتزج داخل الشارع الفلسطيني مع الشائعات عن الأساليب المتتوية المتبعة في إدارة المصالح والأموال العامة. وأصبح الشارع الفلسطيني يتندر بتناقل أخبار الصفقات المشبوهة، وبالأحاديث عن كيفية استغلال المناصب الرسمية، واستقطاع العمولات والدخول في الشراكات المبطنة والخفية، والإستئثار بالوكالات وتلقي الرشاوي والخواص. وأصبح يُنظر إلى إستحصال المنصب الرسمي على أنه وسيلة لتحقيق الولوج إلى عالم المال وتوفر الفرصة لجني الثروة.

وفي ظل منظومة سلطوية بطركية منظّمة، والتي تقضي على إمكانية تبلور نظام ديمقراطي مؤسسي طالما تطّلع الفلسطينيون القابعون تحت الإحتلال الإسرائيلي لتشكيله عند تحقق الحرية وتحقيق الاستقلال، أدى ظهور الفساد المالي عند "النخبة الجديدة" في مجتمع فقير، وبروز مظاهر هذا الفساد بشكل فاضح ومثير يتمثل بظاهرة إنتشار السيارات الحكومية والهواتف الخلوية مدفوعة الفواتير، إلى تقلّص مستمر لأي إرتباط فعلي بين توقعات العامة وإنجاز السلطة.^(٥٠) فهذا الإنجاز أصبح بالمفهوم الفلسطيني الشائع حكراً لأصحابه، وأصبح يُنظر إلى السلطة وكأنها "مؤسسة خاصة" لا تعمل ما فيه الكفاية للمصلحة العامة، وإنما يستغل من فيها مكانتهم وسطوتهم لتحقيق المكاسب الخاصة بأسرع وقت ممكن وأقصر السبل المتوفرة، وكأن المشروع الوطني مؤقت كإنتقالية المرحلة الحالية. وفي نظر العامة عكس توجه هذه "النخبة"، والتي فقدت جرأ تصرفاتها الحالية ما كانت تتمتع به من "هالة قداسة"

٥٠ راجع:

خليل الشقاف، "عملية السلام والبناء الوطني ومستقبل التحول نحو الديمقراطية في فلسطين"، مجلة الدراسات الفلسطينية، ٢٥ (شتاء ١٩٩٦): ٧ - ٢٨.

سابقاً، عدم إيمانها الفعلي بما قامت بالموافقة والتوقيع عليه من إتفاقات. وقد عكس ذلك مفارقة عجيبة بدأ يلاحظها العامة من الفلسطينيين. فمن ناحية، تُصَرَّ هذه "النخبة المتنفة" على الترويج لـ "مشروع السلام الإستراتيجي"، وبينما تُدافع عنه بالشعارات البلاغية دفاعاً مستميتاً، فإن تصرفاتها الفعلية في مجال الإسراع بالإثراء لا تعكس ترسخ قناعة بديمومة حال هذا "السلام". لقد إنكشفت القيادة الفلسطينية على فلسطيني الأرض المحتلة عام ١٩٦٧، واكتشف هؤلاء بشكل مؤلم ومؤثر عدم جدية معظم أفراد هذه القيادة في متابعة المشروع الوطني الفلسطيني. وشكل إستثمار المصالح الفردية على المصلحة الوطنية العامة خيبة أمل عريضة إنتشرت بين الفلسطينيين في مرحلة كان فيها الحفاظ على جذوة الأمل والتفاؤل ضرورة قصوى.

لقد أثار حفيظة الفلسطينيين إستمرار تراجع الأداء التفاوضي الفلسطيني، ولكن خيبة أملهم تركزت في نطاق الأداء الذاتي للسلطة الفلسطينية. ففي المجال التفاوضي إجتهد الكثير من الفلسطينيين لإيجاد أعذار تخفف من تحميل السلطة الفلسطينية كامل مسؤولية فشل المفاوضات. وتم في هذا المجال التشديد على تعنت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة، وخاصة حكومة نتنياهو اليمينية، وعلى تحيز الولايات المتحدة الأمريكية تجاه إسرائيل، وضعف المواقف الدولية والعربية المساندة للسلطة الفلسطينية، وقلة الإمكانيات الموضوعية التي بحوزة هذه السلطة وهي تخوض معركة مفاوضات شرسة مع عدو سقيم. ولكن في مجال الأداء الذاتي لم يكن بالإمكان الاستعانة بأعذار خارجية لتبرير مدى القصور الذاتي في الأداء، وتفشي الفساد والمحسوبية، وفشل إنتاج تجربة ديمقراطية رائدة تكون نموذجاً لحياة فلسطينية مستقبلية واعدة.

لقد رأى الفلسطينيون الذين عانوا لعقود ثلاثة خلت من بطش الإحتلال الإسرائيلي كيف يموت "الحلم الفلسطيني"، ليس فقط لأسباب إسرائيلية وخارجية، وإنما أيضاً لأسباب فلسطينية. وأصيب قسم كبير منهم جرأ ذلك بحالة إحباط شديدة. وأدى الإحباط إلى عزوف عن الإهتمام بمجرى الحياة العامة والإنطواء باتجاه التركيز على سياق الحياة الخاصة. وولد العزوف حالة عامة من العبيثية السياسية في الشارع الفلسطيني. وبالتأكيد، أدى هذا الوضع إلى إضافة

تأكل على تأكل في مكانة السلطة الفلسطينية بين الفلسطينيين. فلا هي جلبت
سلاماً، ولا أوفت بوعود قطعتها على نفسها بتحقيق الرخاء، ولا حتى استطاعت
أن تُقدّم من خلال أدائها نموذجاً إيجابياً يفرض على الآخرين قبل الفلسطينيين
ضرورة احترام وتأييد إيصال المشروع الوطني الفلسطيني إلى هدفه النهائي
في تحقيق العودة وإقامة الدولة الفلسطينية. وعلى العكس، جاء الأداء الذاتي
قاصراً على مختلف الصعد والمجالات، وخاصة في مجال التحوّل الديمقراطي
الذي كان متوقّعاً ومنشوداً، فترك ذلك أثراً سلبياً وذا تأثيرات مهمة على نوعية
العلاقة التي تربط بين المواطن والسلطة.

المدخل القانوني للتحول الديمقراطي

٢

المدخل القانوني للتحول الديمقراطي



كما تبين من التحليل أعلاه فإن الواقع الفلسطيني الراهن يعاني من مجموعة متشابكة من العوامل الذاتية والموضوعية غير المواتية لدعم عملية التحول الديمقراطي في فلسطين، مجتمعياً وسياسياً. بل ويمكن الإدعاء أن هذه العوامل تُشكل بمجملها حالة عامة كابحة لإمكانية التدفق والإنسياب التلقائي للعملية الديمقراطية في فلسطين، وبشكل يحول ليس فقط دون ترسخ القيم والمنهجية الديمقراطية في الحياة السياسية الفلسطينية، وإنما دون تمتين وتوطيد الأسس للممارسة الديمقراطية في النظام السياسي المتشكل حديثاً داخل الوطن أيضاً. وعندما تكون البيئة غير مواتية بتركيباتها وقيمتها وتراثها ونظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية لدعم عملية التحقق لمفهوم أو ظاهرة لها علاقة بعملية تنظيم - أو بالأحرى إعادة تنظيم - الحياة المجتمعية، فإن إمكانية هذا التحقق تُصبح محصورة فقط بإجراء عملية جراحية قيصرية يتم بموجبها إقحام فوقي لآليات تستهدف تعزيز المفهوم أو الظاهرة المنشودة. ويتم التعويل على أن يترك هذا الإقحام أثراً إيجابية يمكن لتفاعلاتها المستقبلية أن تُحرك سكون الوضع المجتمعي، وأن تتغلب على القيود والكوابح المتوارثة، فيجري التغيير المنشود عندئذٍ بشكل أيسر. وتتعلق المعضلة في هذه الحالة، خصوصاً عندما يختص الأمر بالمسألة الديمقراطية، بالكيفية التي يمكن لعملية التدخل والإقحام الفوقي أن تُنتج تحولاً ديمقراطياً بطريقة ديمقراطية وليس تسلطية. وفي أكثر الأحيان تتمحور هذه العملية، عندما تكون ذات مسحة

ديمقراطية، على العلاقة التي تقوم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وتأخذ بالعادة منحائها في عملية صناعة القانون، وعلى أساس أن الدخول في عملية الإصلاح القانوني لا بد وأن تُحقّق في مجراها هدفين. الأول، إقحام السلطتين التنفيذية والتشريعية في عملية سياسية إضطرارية تحت مظلة عملية "صناعة القوانين"، وفرض تعامل، وربما تعاون، السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في هذا المجال. ومع أن هذا التعامل قد يكون شكلياً ومفروضاً على السلطة التنفيذية بحكم ضرورة إتباع المظاهر الدستورية، إلا أن أصحاب هذا الرأي يعتقدون بأن التعامل الشكلي قد يُشكّل منفذاً يتطوّر مع مرور الوقت ونضوج التجربة إلى درجة تُحقّق الفصل بين السلطات، وبالتالي تُرسخ الديمقراطية ليس فقط دستورياً وإنما أيضاً بشكل عملي، وتُحدث التغيير النوعي في البنية الهيكلية للنظام السياسي. والثاني، أن عملية "صناعة القوانين" يمكن أن تشكّل مدخلاً ملائماً لتحفيز العملية السياسية المتكسّسة وتطورها من خلال إيجاد تواصل محتمل بين سلطات الحكم وأبناء الشعب. وقد يكون الاعتقاد هنا مُنصبّاً على أن عملية "صناعة القوانين" لا بد وأن تستثير في مجراها مجموعات ضغط مختلفة المصالح والتوجهات، تبدأ بممارسة مؤثراتها على عملية صنع السياسات، فيؤدي ذلك بالنتيجة إلى إستنهاض المشاركة الشعبية في العملية السياسية، وبالتالي إلى إيجاد مدخل لإحداث عملية تحوّل ديمقراطي في البلاد.

مع وجهة الاعتقاد بإمكانية تحقّق الهدفين المذكورين، إلا أن مأزق عملية "صناعة القوانين" في ظل وجود العوامل التي تُسبّب تكسّس الحياة السياسية يبقى متمثلاً في إمكانية إستمرار إنفصال مجرى العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن سياق تأثيرات ومؤثرات الحياة المجتمعية العامة. ولذلك يمكن لهذه العملية أن تبدأ وتستمر وتبقى ميكانيكية، مبتورة، ومنفصلة عن محفّزاتها. وعوضاً عن أن تُحقّق الهدفين المنشودين وما يؤديان إليه من توابع، تقوم هذه العملية بتغليب إستمرار غياب الحياة الديمقراطية عن طريق إبراز مظهرية ديمقراطية تلتخص بأن السلطتين منهُمكتان بعملية "صناعة قوانين" ستؤدي

في نهايتها إلى ديمقطة الحياة السياسية. وبدلاً من أن تصبح هذه العملية مُحَقَّرًا للتحوّل الديمقراطي، تكون مُحَذَّرًا يحافظ على الوضع القائم كما كان. فتغيير القوانين، إن تمّ، لا يعني بالضرورة تغيير مجرى الحياة السياسية السائدة وحدث تحوّل في ألياتها، يؤدي تلقائياً وانسيابياً إلى ديمقراطية نظام الحكم القائم. فأنظمة لاديمقراطية كثيرة تُشغل شعوبها وبرلماناتها بشكل مستمر بانتخابات واستفتاءات وتغيير دساتير وقوانين، ولكنها مع كل ذلك تبقى على نفس نهج الحكم في نهاية المطاف.

يبدو أن أعضاء المجلس الفلسطيني المنتخب وجدوا أنفسهم أمام مأزق بحاجة إلى منفذ. فمن ناحية، يوجد سلطة تنفيذية فلسطينية مهيمنة على العملية السياسية بذاتها ومن خلال التعهدات التي قطعها على نفسها في الإتفاقيات المعقودة مع الحكومة الإسرائيلية، ولا تريد أن تفتح المجال أمام مشاركة المجلس المنتخب لصالحياتها، وأن تقبل بمأسسة العملية السياسية ديمقراطياً. ومن ناحية أخرى، يتطلّع معظم أعضاء المجلس المنتخب وقطاعات واسعة من المواطنين بأن يتمكن المجلس المنتخب من إرساء دعائم نظام سياسي ديمقراطي يخضع في عمله للمساءلة ويعتمد الشفافية في أعماله. ولكن المعضلة بقيت في أن التطلّع الشعبي غير مربوط بألية عمل موجّه نحو تحقيق الغاية المنشودة. فمعظم المواطنين على اقتناع بأن دورهم في المشاركة وصنع الديمقراطية ينتهي عند وضع بطاقتهم الإنتخابية في صندوق الإقتراع، ويظنون أن البقية تصبح مسؤولية من تمّ إنتخابهم، وعلى هؤلاء أن يقوموا بالمهمة ويحققوا النقلة المرجوة من قِبَل المواطنين. وبذلك أصبح الأعضاء هؤلاء في وضع لا يحسدون عليه كثيراً. فأمامهم سلطة تنفيذية صلبة وصعبة المراس، لا تريد إشراكهم فعلياً في عملية إتخاذ القرار السياسي. وعليهم أيضاً يقع عبء توقعات شعبية كبيرة، ولكن بدون دعم شعبي يُذكر أو يُعتمد به في مواجهة السلطة التنفيذية. ونتيجة لذلك إنكشف الأعضاء في معركة الصراع الدائر مع السلطة التنفيذية كونها الطرف الأقوى في المعادلة القائمة. ولما كانت عملية رقابة ومساءلة السلطة التنفيذية التي كان من المفترض أن يقوموا بها غير نافذة أو

فاعلة بصورة عملية، ولم تُنتج خلال عامين الكثير مما يمكن ذكره، بقي مجال التشريع المنفذ الوحيد المُتاح أمام المجلس ليخوض معركته مع السلطة التنفيذية، محاولاً من خلال عملية "صناعة القوانين" تحديد صلاحياتها وضمان انضباطها من أجل إقامة علاقة متكافئة بين الطرفين.

لم تحقّق الوظيفة التشريعية للمجلس المنتخب النتائج المتوخاه منها في إرساء علاقة متكافئة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإيجاد السبُل لانطلاق عملية التحول الديمقراطي في البلاد، إن كان على صعيد المجتمع أو على صعيد نظام الحكم الناشيء. فعلاوة على محدودية الصلاحية التشريعية للمجلس أساساً، بقيت عملية "صناعة القوانين" محدودة ومحصورة ومبتورة وقاصرة فلسطينياً عن تحقيق النتائج المتوخاه، وذلك لأسباب عديدة أهمها ثلاثة. أولها، القصور في المنطلق، إذ يبدو جلياً أن منطلق المجلس المنتخب يركز في صناعة القوانين على "التحديد" وليس على "الرخصة"، بمعنى أن النظرة السائدة عند الكثير من الأعضاء تقوم على تنظيم كل شيء بواسطة قانون، وليس أن القانون يُصنع لتفسير العموميات المتضمنة بالدستور. فالدخول لصناعة القانون في النظام الديمقراطي تنطلق من عدم الإنثال على المواطن وتقييده بسلسلة متواصلة من القوانين، بل تأتي لتقنين إصدار القوانين بما يحقق المصلحة الفردية للمواطن ويُنظّم علاقة هذه المصلحة بالمصلحة العامة. وثانيها، أن الخبرة القانونية المتوفرة للمجلس في عملية صناعة القوانين كانت خلال فترة العامين الماضيين محدودة ومحصورة في مرجعيتها، والتي تركزت إما على التجربة الأردنية في الضفة أو على الخبرة المتلقاة من مصر في قطاع غزة. وبالتأكيد فإن التجربتين الأردنية والمصرية، مع أهميتهما، غير مشهود لهما بتعزيز التراث الديمقراطي. وثالثها، أن السلطة التنفيذية لم تتعاون في عملية صناعة القوانين مع المجلس المنتخب، ولذلك بقي السواد الأعظم من مشاريع القوانين الصادرة عن هذا المجلس بحاجة إلى تصديق رئيس السلطة التنفيذية، بما في ذلك "القانون الأساسي" الذي يُعتبر "دستور" المرحلة الإنتقالية. وبما أن سريان مفعول القوانين الصادرة لا يتم إلا من

خلال مصادقة رئيس السلطة التنفيذية، ولعدم وجود أي منفذ دستوري يستطيع من خلاله المجلس أن يفرض على رئيس السلطة التنفيذية المصادقة على مشاريع القوانين الصادرة، فإن العملية برمتها تبقى معطلة وتخضع لاعتبارات رئيس السلطة التنفيذية فقط.^(٥١)

يتضح من مراجعة مجموعة من القوانين المتعلقة بطبيعة النظام السياسي، والتي تمت المصادقة عليها وإعلانها في الجريدة الرسمية، وهي محدودة العدد، إضافة إلى مراجعة مشاريع قوانين متعلقة بذات الموضوع ولا تزال في طور المناقشة داخل المجلس التشريعي أو بانتظار المصادقة من قبل رئيس السلطة التنفيذية، أن القاسم المشترك الغالب عليها يتلخص بمنحها الذي يغلب عليه التوجه نحو المركزية وتضييق المجال أمام الحقوق والحريات العامة وبالتأكيد فإن هذا المنحى لا يعزز التوجه نحو الديمقراطية والتحول الديمقراطي في البلاد. ومن الأمثلة التي توضح ذلك ما يلي:

قانون المطبوعات والنشر

لكونها من ركائز الحقوق والحريات الأساسية المكفولة في مختلف القوانين والأعراف الدولية، يمكن إعتبار حرية الرأي والتعبير والنشر مؤشراً أساسياً ورئيسياً دقيقاً على وضعية حالة النظام السياسي القائم في بلد معين.^(٥٢) فكلما كان النظام ديمقراطياً يقوم على أساس إحترام مبادئ سيادة القانون وفصل السلطات وصون الحقوق والحريات العامة والفردية، تكون حرية الرأي

٥١ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥ - ٤٩.

٥٢ تتألف الشريعة الدولية لحقوق الإنسان من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والبروتوكول الاختياري الملحق به. راجع: الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، الرسالة رقم ٢ (جنيف: مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ١٩٩٠).

والتعبير والنشر مصانة ومكفولة، ولا تتعرض لقيود تُقلّص مساحتها من قبل السلطة التنفيذية. من هذا المنطلق، فإن النظم السياسية الديمقراطية غالباً ما تكتفي بالحقوق المكفولة دستورياً لصون هذه الحرية للمواطنين. وعندما تقوم نظم أخرى بسن تشريعات إضافية، مثل قانون للمطبوعات والنشر، فإن تمحيص مواد هذه التشريعات يصبح ضرورياً للتأكد من أنها لا تُشكّل مساساً لحقوق المواطنين في ممارسة حرية الرأي والتعبير والنشر، كونها حرية أساسية لا يمكن للنظام الديمقراطي أن يقوم أو يستمر دون ضمانها.

بناءً على عرض وزير الإعلام، وبعد موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ١٧/٦/١٩٩٥. صدر قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني مههوراً بتوقيع رئيس السلطة، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بتاريخ ٢٥/٦/١٩٩٥^(٥٣) وبما أن إصدار هذا القانون جاء مبكراً في عمر السلطة الفلسطينية وسابقاً على انتخاب مجلسها التشريعي المنتخب، فإن مجمل عملية إصداره تمت في أروقة السلطة التنفيذية المعينة تنفيذاً لإتفاق "إعلان المبادئ" الفلسطيني - الإسرائيلي. وبالتالي فإن عملية صناعة هذا القانون لم تمر ضمن إجراءات العملية الطبيعية المركبة لصناعة التشريعات، والتي تتمثل باشتراك مقتن ومحدد للسلطين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى التأثيرات الحيوية الممارسة من قبل المنظمات الأهلية ووسائل الصحافة والإعلام والرأي العام. فعملية صناعة القوانين في النظم الديمقراطية عملية تكاملية يتدخل فيها تأثيرات جهات متنوعة ومختلفة، وذلك من أجل ضمان تمثيل مختلف المصالح والآراء، فيأتي القانون في نهاية المطاف معبراً عن رأي

٥٣ راجع نص القانون في:

الوقائق الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد ٦ (أغسطس ١٩٩٥).

٥٤ راجع:

ياسر أبو خاطر وتناشا دودسكي، قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني: دراسة مقارنة مع الديمقراطيات الغربية، (القدس: مركز إسرائيل / فلسطين للأبحاث والدراسات، ١٩٩٧).

الأغلبية، ويكون نتاجاً لعملية سياسية مديدة ومكتملة.^(٥٤) أما قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني فقد أعدّ ونوقش وصودق عليه من قبل جهة واحدة فقط، وهي السلطة الفلسطينية المعيّنة قبل إنتخاب المجلس. ومع أن أكثر من عامين مرّاً على إنتخاب المجلس التشريعي، فإن قانون المطبوعات والنشر ما يزال نافذاً بصيغته الأولى، دون إجراء أي تعديل أو تغيير عليه، إذ لم يقم المجلس على الإطلاق وبرغم الأهمية الكبيرة للموضوع بفتح باب النقاش حوله.

من مراجعة مواد قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني يتضح أنه لا يختلف من حيث المنطلق عن القوانين المتعلقة بهذا الخصوص في الدول العربية المحيطة، والتي تنطلق من مبدأ تقييد حرية المواطنين في هذا المجال وإعطاء السلطة التنفيذية، ممثلة بوزير ووزارة الإعلام، دوراً نافذاً ومهيمناً.^(٥٥) ويؤدي هذا الدور من الناحية الفعلية إلى وضع يد السلطة التنفيذية على مختلف جوانب مجال الطباعة والنشر في البلاد، وهو أمر يقود في نهاية المطاف إلى تحكّمها بوعي القارئ الفلسطيني من خلال تحديد المساحة المسموح بها للكلمة المنشورة. ويتقييد النشر يتمّ تقييد حرية التعبير، وتستطيع السلطة الحاكمة لمجتمع منقسم على ذاته سياسياً أن تفرض بطريقة غير مباشرة، ولكن فعالة، أجندتها السياسية. والأجندة السياسية للسلطة الفلسطينية مقيّدة حالياً بأحكام "الاتفاق المرحلي" المعقود مع الحكومة الإسرائيلية، والذي ينصّ على "... أن تسعى إسرائيل والمجلس لتعزيز التفاهم المتبادل والتسامح وبالتالي الإمتناع عن التحريض، بما فيها الدعاية العدائية، ضد بعضهما البعض، وبدون الإنتقاص من مبدأ حرية التعبير، وسوف يأخذان الإجراءات القانونية لمنع تحريض كهذا من قبل أي من المنظمات، الجماعات، أو الأفراد ضمن ولايتيهما" (المادة ١/٢٢). وفي ظل أحكام هذه المادة المقيّدة يصبح هدف الإصدار المبكر لقانون المطبوعات والنشر الفلسطيني أكثر وضوحاً. فالهدف الأساسي يتمحور إذاً حول تحكّم السلطة الفلسطينية بما يُنشر ضمن مناطق

٥٥ أنيس فوزي قاسم، "الديمقراطية ونظام الدولة: قراءة في الوقائع الفلسطينية"، ورقة مقدمة لورشة عمل حول الديمقراطية وحقوق الإنسان والتي انعقدت في نابلس، جامعة النجاح الوطنية، ١٩٩٧، ص ٣.

ولايتها لضمان عدم التحريض ضد إسرائيل.

كما هي العادة في مثل هذه القوانين المقيدة للحريات، يحاول "المشرع" إخفاء النوايا المبيتة وراء إصدار القانون من خلال تضمين مقدمته "نكهة تقديمية". فقانون المطبوعات والنشر الفلسطيني يبدأ بالتأكيد على أن "الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يُعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابةً، وتصويراً ورسمياً في وسائل التعبير والإعلام" (المادة ٢). ولكن سرعان ما يتم تقييد هذه الحرية لتكون "... في حدود القانون وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها" (المادة ٣). ومع أن التعبيرات تظهر إيجابية ومنطقية لأن الحرية بحاجة إلى تقنين يحول دون تحويلها إلى حالة فوضى، إلا أن مضامين هذه التعبيرات تبقى مهيأة وقادرة على التقييد، خصوصاً في ضوء استحواذ السلطة التنفيذية على الحق في تعريف معاني هذه التعبيرات مثل "الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة"، والتي قد تتضمن تحديدات متعددة الجوانب والإتجاهات تؤدي بمحصلتها لجعل مساحة الحرية الممنوحة وفقاً للقانون محصورة جداً.

يمنح القانون "لأي شخص بما في ذلك الأحزاب السياسية الحق في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها..." ولكن، كما هو متوقع، يبقى ذلك "... وفقاً لأحكام هذا القانون" (المادة ٥). وأحكام القانون في هذا الشأن قاسية في درجة تقييدها. فعلى المطبوعات "... أن تمتنع عن نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان ..." (المادة ١/٧). وعلى الصحفي التقيّد التام بأخلاق المهنة التي توجب "الإمتناع عن نشر كل ما من شأنه أن يُذكي العنف والتعصب والبغضاء أو يدعو إلى العنصرية والطائفية" (المادة ٨/د). ومن الواضح أن هذين النصين يمنحان السلطة التنفيذية مساحة غير محدودة لتفسير معنى وحدود تعبيرات مثل "المسؤولية الوطنية" و "العنف والتعصب والبغضاء" و "العنصرية" و "الطائفية"، وفرض رقابة "قانونية" على كل ما يُنشر من خلال التحكم بهذه التفسيرات التي قد تتسع أو تضيق وفقاً

للحالة والحاجة. ومن خلال التحكم بالتفسيرات تستطيع السلطة التنفيذية، بواسطة وزير ووزارة الإعلام، أن تبسط كامل سيطرتها على مجال المطبوعات والنشر في البلاد، وأن تقوم بتحديد قدرة جميع القوى المعارضة أو المنتقدة، أو حتى المخالفة لها بالرأي، عن التعبير عن ذاتها بحرية. وإذا ما أُضيف لكل ما سبق أن القانون يحظر أن تشتمل أيّة مطبوعة تُنشر أو تُوزّع في البلاد على "المقالات التي من شأنها الإساءة إلى الوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو زرع الأحقاد وبذر الكراهية والشقاق والتنافر وإثارة الطائفية بين أفراد المجتمع"، و "المقالات أو الأخبار التي يُقصد منها زعزعة الثقة بالعملة الوطنية" (مع العلم بعدم وجود مثل هذه العملة حتى الآن)، و "المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد وحياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم" بدون أدنى تفريق بين المسؤولية العامة والخاصة للأشخاص في هذا الأمر (المادة ٣/٣٧ و ٥ و ٦)، فإن التقييد الحكومي على مجال المطبوعات والنشر يصبح مُطبقاً، وذلك نظراً لاتساع مساحة وعمومية التعبيرات المستخدمة لفتح المجال القانوني أمام "مقصد الرقيب" للعمل بحرية واسعة.

علاوة على أنّ القانون يشترك على الصحفي الإلتزام بأخلاق المهنة وأدائها المفصلة في أحد مواده (المادة ٨)، فهو يَغصّ أيضاً باشتراطات متعددة ومُرَكَّبة، تجعل من وزير أو وزارة الإعلام ديكتاتوراً مسيطراً على مجال المطبوعات والنشر بالكامل. فالصحيفة اليومية (المادة ٢١)، والمطبوعة الصحفية (المادة ١٧)، والمطبوعة المتخصصة (المادة ١٩)، و "... إنشاء مطبعة أو دار للنشر أو دار للتوزيع أو دار للدراسات والبحوث أو دار لقياس الرأي العام أو المكتب الصحفي أو دار للترجمة أو مكتب للدعاية والإعلان ..." (المادة ٢٠)، يحتاج كل منها للحصول على ترخيص مسبق يتمّ تقديم الطلب بشأنه إلى مدير عام المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام. وبناءً على تنسيب من هذا المدير يبتّ وزير الإعلام بالطلب خلال ثلاثين يوماً على تقديمه. ويطلب القانون من الوزير التعليل في حالة رفض طلب الحصول على رخصة، ويكون قرار الرفض خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا. وإدخال القانون للسلطة القضائية

في هذا الشأن يمكن أن يخفف من حدة سطوة السلطة التنفيذية وتحكمها بمجال المطبوعات والنشر، والذي يتسع فلسطينياً ليشمل دور الدراسات والبحوث ودور قياس الرأي العام. والحصول على رخصة يخضع لإشترطات عديدة تتعلق بالتمويل وبرؤساء التحرير وبأصحاب المطبوعات والمكاتب (المواد ٩، ١١، ١٣، ١٤، ١٦، ٢١، ٢٢). ومن أهم هذه الإشرطات المطالبة أن تعتمد المطبوعة الدورية ".... في مواردها على مصادر مشروعة معلنة ومحددة، ويحظر عليها تلقي أي دعم مادي أو توجهات من أية دولة أجنبية" (المادة ١/٩). ويشترط القانون الحصول على إذن من وزارة الإعلام لتلقي مثل هذا الدعم (المادة ٩/ب). ويكمل القانون سلسلة قيوده بفرضه إشرطات على أصحاب المطابع ومستوردي المطبوعات الدورية ودور التوزيع وبأئني الصحف والكتب والمجلات والصور والرسوم (المواد ٣٣ - ٣٦). وحتى عندما تُستثنى المؤسسات الحكومية والجامعات ومراكز البحث العلمي من "... أحكام هذا القانون المتعلقة بالمطبوعات المحظور استيرادها ..."، فإن القانون يقيّد هذا الاستثناء بأن "... تُؤخذ موافقة الوزير المسبقة على إستيرادها" (المادة ٣٨). وبالتالي، تصبح الحرية الأكاديمية أيضاً مقيّدة بأحكام هذا القانون المترمّت.

وإغلاقاً للدائرة، قد يكون أهم ما في أحكام القيود على حرية الرأي في هذا القانون أنه ينصّ على أن "يكون رئيس التحرير مسؤولاً عما يُنشر في المطبوعة التي يرأس تحريرها كما يُعتبر مالك المطبوعة وكاتب المقال الذي تُشر فيها مسؤولين عما ورد فيه" (المادة ١٢). ويظهر معنى هذه المسؤولية عندما يقوم القانون بتحديد الإجراءات المتعلقة بمخالفة أحكامه، إذ ينصّ على أن "تُقام دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات الدورية المنصوص عليها في هذا القانون على رئيس التحرير المسؤول للمطبوعة وعلى كاتب المقال كفاعلين أصليين، ويكون مالك المطبوعة الصحفية مسؤولاً بالتضامن معهما عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم، وفي نفقات المحاكمة ولا يترتب عليه أي مسؤولية جزائية إلا إذا ثبت إشترাকে أو تدخله الفعلي في الجريمة" (المادة ٤٢/ب). والمعنى العملي لكل ذلك أن القانون يدعم ويُشجّع بشكل صريح وواضح فرض "الرقابة الذاتية" في عملية الطباعة والنشر. فمسؤولية رئيس

التحرير أولاً، وصاحب المطبوعة ثانياً، حسب أحكام هذا القانون، تجعل منهما بالضرورة رقيبين حريصين على كل كلمة تُنشر، الأمر الذي يؤدي من الناحية الفعلية إلى إستغناء السلطة التنفيذية عن فرض رقابة رسمية على مجال المطبوعات والنشر. ومن خلال ضمان وجود وفاعلية "رقابة ذاتية" صارمة تستطيع السلطة التنفيذية أن "تفاخر" بعدم وجود "رقابة رسمية" على الصحافة والإعلام في البلاد. وبالطبع فإن هذا "التفاخر" يخفي وراء الأكمة الكثير من الحقائق والوقائع التي لا تبرّر أي تفاخر.

وبالمحصلة، يمكن الإستنتاج من مراجعة أحكام قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني أنه لا ينطلق من مبدأ إشاعة حرية التعبير الضرورية لإيجاد وتثبيت ركيزة هامة وأساسية من ركائز النظام الديمقراطي، ألا وهي السلطة الرابعة المتمثلة بالصحافة الحرة.^(٥٦)

قانون الهيئات المحلية الفلسطينية

منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وموضوع تفعيل وتطوير مستوى السلطة المحلية الفلسطينية يثير في الأوساط الفلسطينية إهتماماً ونقاشاً واسعاً. وكان من أبرز علامات الإهتمام إنشاء وزارة تُعنى بهذا المستوى هي وزارة الحكم المحلي. وإضافة لقيامها بمتابعة وتصريف الشؤون المحلية الروتينية والمستجدة نتيجة إنتقال كامل الصلاحيات في هذا المجال من جانب سلطة الإحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الفلسطينية، والشروع باتخاذ خطوات في مجال تطوير البنى التحتية والإدارية والمالية للعديد من البلديات والمجالس القروية، عكفت الوزارة أيضاً على إعداد مشاريع قوانين لتطوير البنية القانونية لتنظيم مستوى السلطة المحلية وتحديد صلاحياتها ونطاق أعمالها واختصاصاتها.

٥٦ حول رؤى نقدية لهذا القانون راجع:

نقد قانون الصحافة ١٩٩٥ الصادر عن السلطة الفلسطينية، (غزة: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ١٩٩٥)؛ حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع المدني، (القدس: مركز الدفاعة عن الحريات، ١٩٩٥).

في مجال تطوير البنية القانونية للسلطات المحلية قامت الوزارة بالعمل على إعداد مشروع قانون إبتدأ بمسودة حملت إسم "مشروع قانون الحكم المحلي"، وانتهى بعد ثلاث مسودات إلى التفرع باتجاهين منفصلين. تعلّق الإتجاه الأول بتنظيم العملية الإنتخابية لمجالس الهيئات المحلية. وقد مرّ مشروع قانون بهذا الخصوص بأربعة مسودات متتالية، وتمّت قراءته في المجلس التشريعي قراءتين قبل إقراره وإرساله إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتصديق عليه. وفي ١٦/١٢/١٩٩٦ قام الرئيس بالتصديق على "قانون إنتخاب مجالس الهيئات المحلية"، وتمّ نشره في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً ومعمولاً به في البلاد.^(٥٧) أما الإتجاه الثاني، ويتعلّق بتنظيم وضعية مستوى السلطة المحلية وتحديد صلاحياتها وعلاقاتها مع السلطة المركزية، فقد إحتاج مشروع القانون المتعلّق بهذا المجال لوقت أطول كي تمرّ مسوداته المتتالية في العملية التشريعية، إلى أن تمّ التصديق عليه في ١٢/١٠/١٩٩٧، ونُشر تحت إسم "قانون الهيئات المحلية الفلسطينية" في الجريدة الرسمية.^(٥٨)

حين أصدرت وزارة الحكم المحلي المسودة الأولى لهذا القانون في كانون الأول عام ١٩٩٤، أكّد الوزير في تقديمه لها على أن الهدف من إقرار قانون فلسطيني يتعلّق بالسلطة المحلية يتمثّل "... في إرساء دعائم نظام للحكم المحلي في فلسطين يتوافق مع تطلّعاتنا وطموحاتنا لدولتنا المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، نظام يستند على أسس ديمقراطية وإدارية من شأنها توفير نظام خدماتي أفضل لأبناء شعبنا الفلسطيني"^(٥٩) (التشديد من الكاتب). وبقيت الوزارة منهمكة بالعمل على مشروع هذا القانون حتى إستقر الحال إلى إصدار "قانون الهيئات المحلية الفلسطينية" بعد ذلك بثلاث سنين.

٥٧ الوقائع الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد ١٦ (كانون الثاني ١٩٩٧).

٥٨ نفس المصدر السابق، العدد ٢٠ (نوفمبر ١٩٩٧).

٥٩ يبدو التعارض في الرسالة واضحاً بين إرساء دعائم نظام حكم محلي في فلسطين من ناحية، وتحمّز دوره على توفير نظام خدماتي أفضل للمواطنين فقط، من ناحية أخرى. بالرسالة لم تتطرق على الإطلاق إلى أن مفهوم الحكم المحلي يعني بالأساس تمتّع الهيئات المحلية باستقلالية عن مستوى السلطة المركزية.

يُلاحظ من مراجعة مواد القانون أنه لا يخرج في طبيعته عن النمط السابق الذي تمّ تحديده في القوانين المتعلقة بالسلطة المحلية، والمتوارثة من السلطات المركزية السابقة التي حكمت فلسطين، وخصوصاً قانون البلديات الإنتدائي لعام ١٩٣٤، وقانون البلديات الأردني لعام ١٩٥٥^(٦٠) ويمكن اعتبار القانون الفلسطيني نسخة معدّلة عن هذين القانونين، له نفس منطلقاتهما المقيّدة لصلاحيات الهيئات المحلية، والتي تمنح السلطة المركزية تحكّماً مباشراً، شاملاً، ومفصّلاً على مستوى السلطة المحلية. وعوضاً عن أن يخرج القانون الفلسطيني عن النمط التحكيمي الموروث ويؤسس لوجود نظام ديمقراطي، سياسياً وإدارياً، طالما طال إنتظاره فلسطينياً، يعطي الهيئات المحلية فُسحة للحركة ومجالاً للعمل غير المُوجّه أو المُتابع أو المُراقب من قبل السلطة المركزية، أحكم هذا القانون الخناق على هذه الهيئات حتى أصبحت توابع لا تستطيع الخروج عن السياسة المرسومة من قبل الوزارة.

ينصّ "قانون الهيئات المحلية الفلسطينية" على أن تقوم وزارة الحكم المحلي بـ "رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس" (المادة ١/٢). وإضافة إلى إعطائها صلاحية "القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين"، فإن القانون منح الوزارة "وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون" (المادة ٣/٢). أما ما يتبقى لمجالس الهيئات المحلية من وظائف، فمع أنها سبع وعشرون، إلا أنها لم تخرج عن النطاق التقليدي الموجود ليس فقط في القانونين الأردني والإنتدائي، وإنما العثماني أيضاً. ومن بين الوظائف الموكلة لمجلس

٦٠ للإطلاع على تحليل شامل لهذين القانونين وانعكاساتهما على القانون الفلسطيني راجع:

علي الجريايوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦)

السلطة المحلي تزويد المياه والكهرباء، وإنشاء شبكات المجاري العامة والمراحيض العامة، وجمع النفايات والفضلات، وإنشاء المسالخ، ومراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات، ومنع التسول، ومراقبة الدواب وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي ومراقبة الكلاب. وفي كل هذه المهام تنص المادة في القانون على أنه "إذا تولّت إحدى الجهات الحكومية الأخرى أي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة كجزء من أعمالها وجب عليها التنسيق مع الوزارة التي تقوم باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل" (المادة ١٥، والتشديد من الكاتب). وما يعنيه ذلك أن مستوى السلطة المركزية يستطيع من خلال التنسيق الذاتي بين وزاراته وأجهزته أن يخترق مجال السلطة المحلية بشكل مباح قانونياً، وبدون عائق سوى "إستمزاج رأي" ليس من الضرورة اعتباره أو الأخذ به. أما إذا أراد هذا المستوى المحلي أن يضع أنظمة لتسهيل قيامه بالوظائف التقليدية الممنوحة له، فإن حقه في ذلك مرهون "... بموافقة الوزير...." التي تُطلب أيضاً في حالة أراد مجلس هيئة محلية أن يعطي في وظائفه أو بعضها "... إمتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات ... (المادة ١٥/ب و أ).

كما في قوانين البلديات السابقة في فلسطين، لا يوجد أية إشارة في القانون الفلسطيني إلى المواطنين وضمان حقوقهم، أو إلى كيفية مساهمتهم في التأثير إيجابياً على حياتهم المحلية، سوى أنهم يملكون وفقاً لـ "قانون إنتخاب مجالس الهيئات المحلية" حق الإنتخاب. أما الإشارة الوحيدة التي ترد في "قانون الهيئات المحلية الفلسطينية" للمواطن فتأتي فقط على أساس أنه مكلف بدفع رسوم وضرائب للهيئة المحلية، مع تفصيل دقيق ومطول للإجراءات والعقوبات التي يتعرض لها في حالة التخلف عن السداد (المادة ٢٧). بالمقابل، يعطي القانون ليس فقط صلاحية تنظيم هيكلية الهيئات المحلية وتحديد تشكيلاتها وحدودها إلى مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من وزارة الحكم المحلي، وإنما ينص أيضاً على أن "... إحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو

تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها"، يجب أن يتم "بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير (المادة ١/٤ و ٢). أما تغيير حدود الهيئة المحلية فلا يتم إلا بناءً على موافقة الوزير (المادة ٣/٤). وبذلك تكون الهيئة المحلية ملكاً لقرار السلطة المركزية، وليس ملكاً لمواطنيها. وإذا لم يستطع المواطن أن يمارس نوعاً من السيطرة والتحكم بمجرى وفحوى الهيئة التي من المفترض أن تمثله وأن تلبي حاجاته الأساسية، فإن هذه الهيئة لا يمكن أن تكون مؤسسة ديمقراطية وترعى الديمقراطية، حتى لو تمّ إنتخابها كل أربع سنوات من قبل المواطنين.

لوزير الحكم المحلي حضور بارز في القانون له تبعيات تأثيرية مهمة. فمع أن رئيس مجلس الهيئة المحلية يُنتخب وفقاً لهذا القانون "... في إنتخابات حرة ومباشرة تجري وفقاً لأحكام قانون الإنتخابات" (المادة ١/٥)، إلا أن صلاحياته تبقى محدودة ومقننة إذا ما قورنت مع صلاحيات الوزير التي تطل مختلف جوانب ونشاطات الهيئة المحلية (المادة ١٦). فالوزير يجب أن يُبلغ خلال أسبوع إذا فقد رئيس أو عضو الهيئة المحلية منصبه جرّاء فقدان الأهلية التي تمكّنه من الإحتفاظ به (المادة ١/١٣). ومع أن رئيس المجلس يستطيع أن يقدم إستقالته، إلا أنها لا تصبح نهائية إلا بعد موافقة الوزير عليها (المادة ١/١٠). كما أن الإستقالة الجماعية لأكثرية أعضاء مجلس الهيئة المحلية تحتاج إلى مصادقة الوزير خلال أسبوع من تاريخها لتصبح نافذة (المادة ٢/١٠). وفيما يتعلّق بموظفي الهيئات المحلية فإن القانون يعطي الوزير صلاحية إصدار أنظمة "... ينصّ فيها على واجباتهم، ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجارتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم" (المادة ١٩). وبهذه الصلاحية للوزير يصبح موظفو الهيئات المحلية وكأنهم يتبعون ملاك السلطة المركزية، ويفقد المجلس المنتخب بالتالي قدرته الفعلية على السيطرة عليهم.

وتؤكد الصلاحيات التي يمنحها القانون للوزير للتدخل في الشؤون المالية للهيئات المحلية مدى تحكّم السلطة المركزية بمقدّرات السلطة المحلية. فالموازنة السنوية

للهيئة المحلية لا يُعمل بها إلا "... بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ...". الذي تُطلب مصادقته أيضاً في حالة بروز الحاجة لـ "... نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى ..." في الميزانية (المادة ٣١/٣). ويجدر الإنتباه إلى أن واردات الهيئة المحلية محددة ومفصلة أصلاً من قبل السلطة المركزية التي تتحكم بكيفية تخصيص جزء هام منها من الأساس. وهذه الإيرادات تتكون من نوعين. الأول، إما ضرائب ورسوم منصوص في القانون على إستيفائها مباشرة من الهيئات المحلية، وهي ضريبة الأبنية والأراضي، ورسم الدلالة، أو "التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس" (المواد ٢٢ - ٢٤). والثاني، المخصصات المقطوعة للهيئات المحلية عن طريق السلطة المركزية. وفي هذا الباب "يُخصّص للهيئات المحلية خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تُستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية وتتكون من رخص إقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها" (المادة ٢٥). ولكن المهم في أمر هذا الإقطاع أن السلطة المركزية تتحكم في طريقة توزيعه. فالقانون ينص على توزيع نسبة "... لا تقل عن ٥٠٪ على الهيئات المحلية التي جُيّبت منها"، بينما "يوزع الباقي بالنسب التي يقرّها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير..." وفقاً لاعتبارات مطابقة مذكورة في القانون (المادة ٢٦). وما يعنيه ذلك أن هيئة محلية قد تخسر بناءً على تنسيب من الوزير نصف ما كانت جمعت وتستحق بمقتضى قانون النقل على الطرق لصالح هيئة محلية أخرى. وتصبح السلطة المركزية، وللإعتبارات التي تُفصلها وتُفسرها هي، ناقلة للواردات المجموعة على الصعيد المحلي من مكان إلى آخر، تتحكم بالتنمية على ذلك الصعيد كما تشاء.

يتكون صندوق الهيئة المحلية من مجموع ما تستوفيه من أموال أو يُستوفى بالنيابة عنها (المادة ٣٠). وخلال السنة المالية يلتزم مجلس الهيئة المحلية بالعمل على إدارة هذا الصندوق وتنظيم "... كيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به"، وفقاً لـ "... نظام مالي يصدره الوزير" (المادة ٣٣).

وبالطبع، فإن هذا القانون لا يسمح " ... لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أية جهة ... " إلا بعد الحصول على موافقة الوزير (المادة ٢١). وفي نهاية السنة المالية يفرض القانون على رئيس الهيئة المحلية أن يُقدّم تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في الهيئة، وأن يُرسل أيضاً خلال شهرين على الأكثر من إنتهاء السنة " ... حساباً ختامياً ... إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس " (المادتين ٣٢ و ٣٦). ولاستكمال سلسلة التقييدات فإن القانون ينصّ على أن "فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة أو هيئة الرقابة العامة" (المادة ٣٥).

يمكن الإستخلاص مما سبق أن "قانون هيئات السلطة المحلية الفلسطينية" لا ينطلق من مبدأ ديمقراطية الحكم الذي يقوم على فصل السلطات، ليس فقط أفقياً بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وإنما أيضاً عمودياً بين السلطة المركزية من جهة، والسلطة المحلية من جهة أخرى. بل إن هذا القانون ينبثق عن نظرة فلسفية ونظرية سياسية تقوم على مبدأ شمولية الحكم ومركزة القرار السياسي في قمة مبنى النظام السياسي، وبحيث تكون السلطة المركزية مصدر كل القرارات وصانع كل السياسات العامة، لا يشاركها في ذلك أي مستوى آخر داخل النظام، بل تبقى السلطات الأخرى على مختلف المستويات الأدنى تابعة للسلطة المركزية، منصاعة لقراراتها، ومنفذة لسياساتها.

في أفضل أحوال النظام السياسي الشمولي تقوم السلطة المركزية، وعن طريق التفويض، بالتنازل الذاتي عن أجزاء من وظائفها الإدارية للسلطة المحلية.^(٦١) وبالتالي، بينما يبقى المجال السياسي في هذا النظام واحداً موحداً عند السلطة المركزية، فإن المجال الإداري ينقسم إلى مستويين، مركزي ومحلي.

٦١ عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسات مقارنة، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٣)، ص ١٨ - ١٩؛ خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس واثرة على كفاءتها في نظم الإدارة العامة، (عمان: مطابع الهدف، ١٩٨٨)، ص ١٩ - ٢٦.

ولكن مع هذا التقسيم الإداري، الذي يكون بالأساس وظيفياً فقط، تبقى الهيمنة محفوظة في المجال الإداري للمستوى المركزي على المستوى المحلي، فهما مستويان غير متكافئين على الإطلاق، وتبقى السلطة المحلية تابعة في صلاحياتها للسلطة المركزية. وبينما تقوم السلطة المحلية بتنفيذ ما أوكل لها من قبل السلطة المركزية من وظائف وصلاحيات، فإن مجالات التوجيه والمراجعة والمراقبة تبقى من صلب اختصاص السلطة المركزية، تمارسها وفق القوانين والنظم والتعليمات والإجراءات الصادرة عنها. وعدا عن التدخل المباشر في تنظيم وسير عمل السلطة المحلية عن طريق سنّ القوانين وإصدار الأنظمة، فإن السلطة المركزية تستطيع أن تسحب تفويضها الممنوح للسلطة المحلية، فتقلص أو تلغي جميع ما أوكلته لها من مهام، وما منحتها لها من صلاحيات.^(١٢) وليس هذا وحسب، بل إن من حق السلطة المركزية أيضاً إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية، وحل الهيئات المحلية وتعيين لجان لتحل محلها، وتعيين أشخاص لعضوية هذه الهيئات والمصادقة على أعمالها، والحلول مكانها في ممارسة بعض الوظائف التي لا تستطيع القيام بها.^(١٣)

بالتالي، تتمحور علاقة الهيئات المحلية في مثل هذا النظام على الصلة التي تربطها بالسلطة المركزية، وليس بالمواطنين على الإطلاق. فمع أنهم ناخبون، إلا أن دورهم ينحصر في الذهاب إلى صناديق الاقتراع مرة كل أربع سنوات للإدلاء بأصواتهم، كما هو الحال في إنتخابات المجلس التشريعي. وبعد الإنتخاب، يُصبح المواطن مكلفاً بواجبات تجاه الهيئة المحلية، ولكنه لا يستطيع قانونياً مراقبة أعمالها ومحاسبتها. فتلك مهام تذهب تلقائياً إلى السلطة المركزية التي تتعامل مع الهيئة المحلية المنتخبة وكأنها دائرة من الدوائر التابعة لها. وبناءً على ذلك يتضح أن "قانون هيئات السلطة المحلية الفلسطينية"،

٦٢ فوزي العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات، (العين: جامعة الإمارات العربية، ١٩٩٨)، ص ٣٩.

٦٣ عبد المعطي محمد عساف ونادر أحمد أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٥)، ص ٥٥ - ٦٣.

والذي مرّ بعملية صناعة القانون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا يخرج إطلاقاً عن روح ونصّ القوانين العثماني والانتدابي البريطاني والأردني، والتي كانت تُنظّم هيمنة السلطة المركزية على الهيئات المحلية في فلسطين على مدار أكثر من قرن من الزمن.

يُلاحظ أن وزارة الحكم المحلي لجأت منذ قيامها إلى إستبدال مجالس ولجان الهيئات المحلية المعيّنة والتي كانت موجودة خلال فترة سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على مجال الهيئات المحلية الفلسطينية بلجان جديدة معيّنة. ومع أن منطق الوزارة كان من الممكن قبوله وتبريره أثناء غياب قانون إنتخابات نافذ للهيئات المحلية، إلا أن طريقة التعيين استمرت بعد إصدار هذا القانون. وحتى الآن لم تقم الوزارة بإجراء إنتخابات للهيئات المحلية، وبالتالي لا يوجد الآن أيّة هيئة محلية فلسطينية منتخبة. وقد بقيت هذه التعيينات الجديدة تُثير ردود فعل متباينة داخل الأوساط الفلسطينية، تراوحت من التبريك والتأييد إلى الإنتقاد أو الإعتراض التام.

في حين جاء التبريك والتأييد لتعيينات اللجان الجديدة قوياً مسانداً لضرورة تغيير الوقائع المفروضة من قبل السلطة الإحتلالية سابقاً، أو لاستحداث هيئات محلية جديدة وتعيين لجان مؤقتة لإدارتها، تمحور الإنتقاد حول الآلية المُتلى لإحداث التغيير، والتي تمثّلت برأي المنتقدين بضرورة إجراء الإنتخابات عوضاً عن التعيين. أما الإعتراض فلم يتوقف فقط عند رفض مبدأ التعيين كونه يتنافى مع إرساء قواعد ودعائم الديمقراطية السياسية، ويترك أثراً سلبية على الشكل والمبنى الهيكلي للسلطة المحلية الفلسطينية، وإنما تعداها ليُطال طريقة وأهداف القيام بتعيينات عوضاً عن الشروع بإجراء إنتخابات. فبالإضافة للطريقة، تمحور الموقف الرافض لعملية التعيينات على أنها، إضافة إلى إعادة تكريس العمل بنظام الكوتا السياسية عند توزيع مقاعد اللجان المعينة على فصائل سياسية، قامت أيضاً باستنهاض الكوامن العشائرية في المجتمع السياسي الفلسطيني. فقد عكست اللجان المعيّنة في العديد من المواقع تشكيلة توفيقية بين الفصائل والحمايل. ومع أن هذه التشكيلات تضمنت عناصر كفؤة ومؤهلة للمشاركة

بفاعلية في مجال العمل العام، إلا أن ذلك لم يشفع لدى المعارضين الذين وجدوا في المبدأ نفسه تركيزاً لعوامل تقليدية كان من المُجدي التغلب عليها والتخلص منها من أجل إرساء دعائم نظام سياسي ديمقراطي وعصري.^(٦٤)

أما بالنسبة لأهداف التعيينات فقد إعتبرها المعارضون ذات طبيعة سياسية خالصة. فالتعيينات وفقاً للرأي المعارض استأثرت مستوى السلطة المحلية لمؤيدي الموقف السياسي الداعم للإتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية، واستبعدت دخول المعارضة السياسية، مع أن هذه القوى كانت أعلنت عزمها التنافس الإنتخابي على مجالس الهيئات المحلية. ومع إطلاق تحسّبات من إمكانية إطالة فترة اللجان المعنية وتعطيل إجراء انتخابات على الصعيد المحلي لفترة طويلة، استخلص الموقف المعارض للتعيينات، وبشكل فوري وقطعي، أنها تستهدف جميع وزيادة الدعم لسياسة السلطة الفلسطينية، وتقليص المنابر التي من خلالها تمارس قوى المعارضة نشاطاتها السياسية، فيُنحسر دورها في الهوامش، وتتقلّص قدرتها على الفعل والتأثير السياسيين.

على الرغم من التباينات في المواقف حول موضوع التعيينات التي جرت على مستوى البلديات والمجالس القروية، فإن وجهات النظر المختلفة التقت على قاسم مشترك يحضّ على ضرورة إجراء إنتخابات محلية بعد ذلك بالسرعة القصوى.^(٦٥) ولكن برغم مثل هذا الإجماع، فإن المثير للإنتباه في مجال النقاش المستمر حول موضوع الهيئات المحلية أن الغالبية العظمى من الآراء، وبرغم التباين بينها، حصرت هذا الموضوع بأبعاده السياسية، ولم تستثرها الفرصة التي أتاحتها عملية إعداد وإقرار قانون عام للهيئات المحلية لطرق الموضوع الأهم والأشمل، والمتمثل بإعادة النظر بنوعية هذا المستوى من السلطة والكيفية التي تتحقق بها أفضل علاقة متوازنة بينه وبين مستوى السلطة المركزية. ويبدو أن العلاقة القائمة تاريخياً بين المستويين في فلسطين أخذت من قبل جُلّ

٦٤ عمار الدويك، "وزارة الحكم المحلي والمنطق المقلوب" صحيفة الأيام، ١٩٩٨/٣/١٩.

٦٥ راجع أمثلة على هذه المطالبات المختلفة في صحيفة القدس، ١٩٩٥/٣/٢٦، وصحيفة الأيام،

٢١، ٢٣، ٢٧، ١٩٩٨/٥/٣١.

المشاركين في النقاش الدائر حول مستقبل السلطة المحلية الفلسطينية كقضية مسلّم بها ومقبولة ضمناً، مع أن البحث فيها وإعادة تشكيلها يُعتبر المدخل الوحيد المتاح لإحداث النقلة التطويرية المرغوبة للهيئات المحلية.

وللدلالة على ما سبق، يُلاحظ أن الجُلّ الأعظم من النقاش الذي واكب عملية إقرار "قانون إنتخابات الهيئات المحلية" في المجلس التشريعي تمحور حول قضيتين أصبحتا تُحظيان بالأساسية والمركزية. الأولى تتعلق بالبُعد السياسي التمثيلي لهذه الإنتخابات. وبرز ضمن هذا البُعد مسألة مشاركة اللاجئين من المخيمات التي تقع ضمن حدود البلديات في هذه الإنتخابات. فقد اختلفت الآراء وتعددت بين مؤيد ومعارض لمثل هذه المشاركة. وأصبح الجدل في أساسه سياسياً يتعلق بحقوق اللاجئين واستمرارية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين، وأثر مثل هذه المشاركة على مجرى وفحوى المفاوضات النهائية. أما المسألة الثانية التي تم تداولها أيضاً ضمن هذا البُعد فتتعلق بقضية تمثيل المرأة في مجالس الهيئات المحلية. وجرى بهذا الخصوص حملة منظمة وقفت وراءها هيئات ناشطة في المجال النسوي تدعو للتحيز الإيجابي المؤقت - ولحين يتم تخطّي الغُبن المتوارث بحق المرأة في مجالي المشاركة السياسية والفعل السياسي - لضمان تمثيل النساء عن طريق تخصيصهن بنسبة مضمونة من مقاعد المجالس المحلية. ووصلت نسبة المطالبة بالتمثيل النسوي إلى الثلاثين بالمائة.^(٦٦)

أما القضية الثانية التي أصبحت مثاراً للنقاش خلال عملية صناعة "قانون إنتخابات الهيئات المحلية" فتمحورت حول آلية وكيفية إجراء هذه الإنتخابات. ومن أهم النقاط التي أثارت النقاش كانت مسائل تتعلق بكيفية تشكيل اللجنة المشرفة على الإنتخابات، وقيمة رسوم الترشيح، وطريقة إنتخاب رؤساء المجالس المحلية، والمؤهل التعليمي المُشترط لمناصب هؤلاء الرؤساء.

مع أهمية هاتين القضيتين وضرورة بحثهما والتوصل إلى تفاهات وقرارات بشأن ما تضمنتهما من مسائل جوهرية، إلّا أن تمحور النقاشات حولهما فقط

٦٦ راجع الخبر المنشور في صحيفة الأيام، حول "ورشة عمل تناقش حقوق المرأة وانتخابات المرأة وانتخابات المجالس المحلية"، ١٩٩٨/٦/٣٠.

قلّص موضوع إعادة تنظيم الهيئات المحلية إلى مستوى تنظيم عملية الانتخابات لها فقط. ومع أن تنظيم عملية الانتخابات على هذا المستوى مهم، كونها عملية ضرورية في النظم السياسية الديمقراطية، إلا أن الإكتفاء بذلك لا يُشكّل الدعامة المطلوبة لتعزيز نشوء نظام سياسي ديمقراطي. فمثل هذا النظام يتشكّل ويتعرّز فقط عند وجود صيغة قانونية تُنظّم عملية فصل السلطات عن بعضها وتُحدّد العلاقة فيما بينها. ويتمّ تحقيق ذلك من خلال إيجاد مجموعة من الضوابط والتوازنات التي تكفل لكل سلطة مجال عملها، وتمنح إمكانية تسلط واحدة منها على الأخرى. ويجدر الإنتباه إلى أن عملية الفصل بين السلطات لا تكتمل بإجراء الفصل الأفقي التقليدي بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، وإنما تتطلب أيضاً إدخال الفصل على المستوى العمودي بين السلطتين المركزية والمحلية. وإن لم يتوفر نوع من أنواع هذا الفصل العمودي، فإن النظام السياسي يَبقى منقوص الصبغة والفُحوى الديمقراطية.

عندما تداول المجلس التشريعي مشروع القانونين المتعلقين بالهيئات المحلية، انصبّت النقاشات حول القضايا السياسية المذكورة أعلاه، خصوصاً أثناء المداولات بشأن قانون إنتخاب الهيئات المحلية.^(٧٧) ويمكن الإستنتاج من النتائج النهائي المُتمثّل بقانون الهيئات المحلية الفلسطينية أن العلاقة التسلسلية الهرمية التي تمنح السلطة المركزية قدرة على السيطرة والتحكم بمستوى الحكم المحلي ليست فقط مقبولة ضمناً داخل المجلس، وإنما أن الوعي بآثارها السلبية على إمكانية تطور وتكامل نظام سياسي ديمقراطي فلسطيني محدود جداً. وبالتأكيد فإن الحالة داخل المجلس تعكس الحالة الفلسطينية العامة تجاه هذه المسألة. فإجراء الإنتخابات للهيئات المحلية يُعتبر من قبل الأغلبية العظمى السبيل المطلوب لإحداث النقطة الديمقراطية المرغوبة في المجالس البلدية والقروية. أما تسلّط المركزية، ممثلة بالصلاحيات التي يمنحها القانون للوزير والوزارة، وهيمنتها على مقدّرات هذه المجالس، وإخراج المواطنين نتيجة لذلك من معادلة التأثير الفعلي على عملية صنع السياسات المحلية، فيبدو أنه أمر مسلّم به.

٦٧ علي الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، ص ١٢.

ولولا وجود بعض الأصوات والدراسات التحليلية الناقدة التي تظهر في الندوات وورشات العمل المتخصصة لكان بالإمكان الاستنتاج بأن الوضع الحالي للهيئات المحلية أمر مقبول تماما. (٧٨)

مشروع قانون بشأن الأحزاب السياسية

يُعتبر مشروع هذا القانون من أكثر مشاريع القوانين الفلسطينية التي أثارت، وما تزال، حساسية وحفيظة أطراف فلسطينية سياسية عديدة. ومنذ الإعلان عن أول مسودة تم نشرها من قبل ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل في صحيفة القدس بتاريخ ١٩٩٥/٩/٧ وحتى الآن، أثار هذا المشروع على اختلاف المراحل والمسودات التي مرّ بها موجات متعاقبة من النقاش بين الحركات والفصائل السياسية بالأساس، بلغت في أحيان عديدة حدّ الجدل وبخلت في بعض مناحيها دائرة التشكيك في النوايا والأهداف. فقد اعتبر البعض أن التوقيت المبكر للبحث في مسألة إصدار قانون بشأن الأحزاب السياسية يدخل في إطار إستجابة السلطة الفلسطينية لمطلب "أوسلوي" لإسرائيل يستهدف تقنين وتحجيم العمل السياسي الفلسطيني في الأرض الفلسطينية ويتره عن إمتداداته الحركية والفصائلية الطبيعية، وعن بونقته المتمثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية (٧٩) ولذلك بقي السؤال حول جدوى وضرورة وجود قانون يضبط ويُنظّم الحياة الحزبية الفلسطينية خلال هذه "الفترة الإنتقالية" يطرح نفسه كلّما استُثير

٦٨ راجع على سبيل المثال وقائع اليوم الدراسي لمناقشة قانون مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والذي قام بتنظيمه مركز الدفاع عن الحريات. وتمّ نشر هذه الوقائع في كتاب صادر عن المركز عام ١٩٩٧ بعنوان: من أجل قانون ديمقراطي ومجالس منتخبة.

٦٩ زكريا النحاس، "قراءة في مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية"، صحيفة القدس، ١٨/٩/١٩٩٥؛ أحمد الرفاعي "ملاحظات حول مشروع قانون الأحزاب"، صحيفة القدس، ٢٥/٨/١٩٩٥؛ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٩٥، (غزة، ١٩٩٥)، ص ٥-٦.

نقاش حول الموضوع.^(٧٠)

في معرض عرضه لمشروع "القانون بشأن الأحزاب السياسية" خلال ندوة كانت تتعلق بالموضوع، أكد رئيس ديوان الفتوى والتشريع الذي كانت دائرته مسؤولة عن إعداد المشروع أن السلطة ترى "... ضرورة وجود قانون للأحزاب السياسية تُنظَّم طبيعة العلاقة مع السلطة، وطبيعة العلاقات بين جميع التيارات والتوجهات والأيدولوجيات. إنَّ وجود قانون ينظِّم علاقات الأحزاب السياسية على أرض فلسطين، وتضعه السلطة الفلسطينية يُعتبر الأول من نوعه في التاريخ، فلم يسبق للشعب الفلسطيني أن حكم نفسه بنفسه على أرض فلسطين. لذلك، أرى أننا الآن على موعد مع التاريخ لكي نبدأ ونضع أسس بناء مؤسساتنا على قواعد ديمقراطية، وحتى يعرف كل فريق ما له وما عليه".^(٧٠) ولكن بمراجعة مسودة المشروع يتضح سريعاً أن الموعد مع التاريخ لم يكن ديمقراطياً على الإطلاق. فالمشروع كان مفراطاً في تقييد الحياة السياسية وحرية الأحزاب السياسية، ولا يختلف في منطلقاته الشمولية عن قوانين الدول العربية مثل الأردن ومصر، مع أن رئيس ديوان الفتوى والتشريع أعرب عن إطمئنانه العميق "... أن الشروط في مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية هي من أفضل الشروط والقوانين الموجودة في المنطقة".^(٧١)

تتألف أول مسودة من مشروع "القانون بشأن الأحزاب السياسية" من أربع وعشرين مادة. وأهم ما ورد فيها من التقييدات يتعلق بشروط تأسيس الحزب، والتي تتضمن "ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن خمسين عضواً"، وأن لا تنطوي "... وسائل الحزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية"، وأن لا "... يستخدم العنف في سبيل تحقيق برامج وأهدافه السياسية

٧٠ أنيس القاسم، "مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني"، صحيفة القدس، ٨-٩/١٠/١٩٩٥؛ جمال منصور (وآخرون)، مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية: رؤى متباينة، (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦)، ص ١٨؛ أحمد مجداني، "قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الأحزاب السياسية"، صحيفة الأيام، ٢٨/٢/١٩٩٨.

٧١ نفس المصدر السابق، ص ١٨ - ١٩.

والاقتصادية والاجتماعية، وأن لا يكون "... قائماً كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج ..."، وأن يكون علنياً في "... مبادئه وأهدافه وبرامجه ومراسلاته ووسائل مباشرة نشاطاته وتشكيلاته وعضويته ومصادر تمويله"، وأن لا تتعارض "... مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه وسياساته وأساليبه في ممارسة نشاطاته مع أحكام الدستور ومعوقات الوحدة الوطنية والسلام الجماعي" (المادة ٤). أما الشروط الواجب توفُّرها في العضو المؤسس فهي عديدة وتتضمن "أن يكون مقيماً عادة في فلسطين" (المادة ٢٥). وكانت هذه المسودة تفصّل أيضاً المستندات الواجب توفُّرها لتأسيس الحزب (المادة ٧)، إضافة إلى اشتراط أن يتضمّن نظامه الداخلي أجوبة شافية على قائمة طويلة من المطالب (المادة ٦).

كانت هذه المسودة تفوض أمر البتّ بإنشاء أحزاب إلى لجنة يختارها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتسمى لجنة شؤون الأحزاب، وتتشكل من وزير العدل رئيساً، ووزير الداخلية أو من يفوضه (باعتبار أن رئيس السلطة يحتفظ بهذه الحقبة الوزارية) نائباً، ورئيس ديوان الفتوى والتشريع وكيلاً، إضافة إلى أربعة أعضاء من غير المنتميين إلى أي حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم "... (المادة ٨). وأعطى المشروع في صيغته الأولى هذه اللجنة صلاحية "... أن تُصدر قرارها بالموافقة أو الرفض على تأسيس الحزب خلال مدة شهر من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة الرفض يجب أن يصدر قرارها مُسبّباً ... (المادة ١١/١)، على أن يُنشر القرار بالجريدة الرسمية (٣/١١)، ويُسمح لمقدمي الطلب الطعن بالقرار إن كان سلبياً أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً التالية لنشره في الجريدة الرسمية (المادة ٤/١١). كما واشترط مشروع القانون على الحزب بعد تأسيسه "... تزويد اللجنة بنسخة من موازنته في بداية كل سنة وبيان عن موارده المالية ومصادر تمويله الحالي واللجنة أو من تفوضها حق الإطلاع على حسابات الحزب وتدقيق بنوده المالية" (المادة ١٨). وأوكل المشروع للجنة شؤون الأحزاب السياسية أن تضع "... القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأي تنظيم سياسي أجنبي..." مؤكداً على عدم جواز أن يقوم أي حزب بـ "...

التعاون أو التحالف مع أي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي إلا طبقاً للقواعد المشار إليها في الفقرة السابقة" (المادة ٢٢). وأجاز المشروع للجنة، وبناءً على تحديدها "... لمقتضيات المصلحة القومية وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أي قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك إذا ثبت للجنة خروج الحزب أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها في هذا القانون" (المادة ٢١/ج).

كان البصيص الوحيد الموجود لضمان حقوق الحزب ضمن كل هذه التقييدات الشديدة يتمثل بعدم جواز تفتيش مقره ومكاتبه لأن "مقر الحزب ووثائقه ومراسلاته ووسائل اتصالاته مصنونة فلا يجوز مراقبتها أو مدهامتها أو مصادرتها إلا بقرار قضائي" (المادة ١٥/أ). ولكن مشروع القانون بصيغته الأولى تضمن تحميل رئيسه، إضافة إلى رئيس التحرير، مسؤولية ما يُنشر من قبل الحزب في صحيفته التي منحه الحق في إصدارها (المادة ١٦). وأورد المشروع مجموعة من العقوبات على من يخالف هذا القانون (المادة ٢٠).

بالمحصلة، كانت المسودة الأولى لمشروع "القانون بشأن الأحزاب السياسية" مُغرقة في اشتراطاتها وقيودها لإنشاء وتنظيم عمل الأحزاب السياسية، وللدرجة التي تجعل من تأسيس الحزب عملية معقدة تُشكل عبئاً على المؤسسين. ولكن لم تكن هذه التقييدات والإشتراطات لحرية الحياة السياسية الحزبية هي وحدها مبعث الإمتعاض عند منتقدي هذه المسودة، وأغلبهم من ناشطي الفصائل والحركات السياسية الفلسطينية. بل جاء الإنتقاد بالأساس مسيئاً وانصبَّ على القيود المفروضة ضمن "إتفاق أوسلو"، وتمحور حول جدل على الكيفية التي يُعرّف بها مشروع القانون من هو الفلسطيني، وعلى العلاقة التي يرتتبها ضمن تقييداته بنوعية العلاقة التي يُفترض أن تربط "الداخل" بـ "الخارج"، وتحديداً بين الأحزاب المفترض أن تُشكل في "الداخل" مع الفصائل والحركات السياسية الفلسطينية التي يوجد لها إمتدادات في "الخارج". وقد فجّرت هذه المسائل الحساسية سياسياً أسئلة عديدة عند أحد مراجعي مشروع القانون.

ويمكن أن تُعتبر هذه الأسئلة أفضل تعبير عن المعضلة السياسية التي أوجدها هذا المشروع للقوى السياسية الفلسطينية: "هل نريد دثر النظام السياسي الذي قام على أساس أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الوحيد والشرعي للشعب الفلسطيني واستبدال هذا النظام بنظام جديد؟ كيف نصوغ قوانين تنظيم الحياة السياسية الفلسطينية، وكيف نأخذ بعين الاعتبار أننا شعب مُشْتَت في جميع أنحاء العالم؟ وكيف نمنع أن يكون التوطين هو المصير الذي ينتظر شعبنا في الشتات؟ وكيف نحول دون أن تكون قوانيننا تَصَب في هذا الإتجاه؟ هل جاء مشروع القانون بنصوصه المكتوبة ليدعم هذه المسألة، أم أنه جاء ليضع العقبات والعراقيل في وجه التحرُّب في المجتمع الفلسطيني". ولعدم سهولة تقديم إجابة على كل هذه الأسئلة إقترح هذا المراجع "... أن يُصار إلى إلغاء هذا المشروع".^(٧١)

أخفت مثل هذه المواقف المسييسة التي انتقدت مشروع القانون على خلفية سياسية محضة إمكانية معالجة النصّ المُقدَّم في المسودة الأولى من زاوية إلتزامه بالأسس والمتطلبات الأساسية والضرورية لدفع مسيرة الحياة الديمقراطية في فلسطين. فقد جاءت هذه المواقف المسييسة لتضع أسئلة عامة حول طبيعة المرحلة السياسية التي يمرُّ بها الشعب الفلسطيني، ولتسجّل بشكل مبطن موقفها المعارض من "إتفاق أوسلو". ومع أن هذه الأسئلة جوهرية، والإعتراض على "إتفاق أوسلو" موقف سياسي مشروع، إلا أن معالجة مشروع هذا القانون أخذت أبعاداً سياسية عامة، استخدمت المشروع منطلقاً لها. فموقف معظم المنتقدين جاء منطلقاً من عدم الحاجة لمثل هذا القانون أساساً، وليس إلى ضمان الحياة الديمقراطية في فلسطين من خلاله. ولولا وجود ملاحظات نقدية تقدّمت بها مؤسسات فلسطينية ناشطة في مجال حقوق الإنسان، وانطلقت بها من تأكيد المعايير الدولية لحرية التعبير عن الرأي، لكان بالإمكان الاستخلاص أن النقاش الذي دار حول المسودة الأولى من مشروع "القانون بشأن الأحزاب السياسية" كان بمجمله نقاشاً مسيئاً.^(٧٢)

٧٢ راجع على وجه التحديد:

ميرفت رشماري وخميس شلبي، تعليق مؤسسة "الحق" على مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني المقترح، (رام الله: مؤسسة الحق، ١٩٩٦).

على كل، يجدر الإنتباه إلى أن عملية صناعة مشروع هذا القانون جاءت مقلوقة على رأسها، مثلها مثل جميع مشاريع القوانين الأخرى التي جرى إعدادها فلسطينياً. فمن الملاحظ أن هذه العملية تبتديء فلسطينياً بصياغة مشروع القانون وإصدار مسودة أولى منه، إما من قبل ديوان الفتوى والتشريع، أو من قبل لجنة مختصة أو مجموعة من الأعضاء داخل المجلس التشريعي المنتخب. وبعد هذا الإصدار تبدأ عملية المناقشة لهذه المسودة التي من الممكن أن يتم عليها تعديلات ويصدر منها مسودات أخرى. والمفروض أن لا تصدر المسودة الأولى، كونها تصبح مرجعية النقاش اللاحق، قبل أن يكون قد جرى بشأنها نقاش مسبق ومستفيض من قبل أكبر عدد من الأطراف المعنية والمهتمة. فهذا النقاش المسبق يختصر الكثير من الجهد اللاحق، والتأثير في صياغة مسودة مشروع قانون تبقى دائماً أيسر من محاولة إدخال تغييرات على المسودة بعد صدورها ونشرها. وبالتأكيد، فإن من يقدم المسودة الأولى لأي مشروع قانون يتحكم بدرجة كبيرة في عملية صناعته، إذ أن النهايات غالباً ما تتأثر كثيراً بالمنطلقات.

أدت المناقشات التي جرت بشأن المسودة الأولى من مشروع "قانون بشأن الأحزاب السياسية" إلى إدخال مجموعة من التعديلات عليها، وإصدار مسودة ثانية عام ١٩٩٦. وبمراجعة هذه المسودة يتضح أن التعديلات التي تضمنتها جاءت محدودة ولم تُغيّر في جوهر التقييدات التي تضمنتها المسودة الأولى. وقد يكون تعديل تشكيلة لجنة شؤون الأحزاب، وذلك بإخراج رئيس ديوان الفتوى والتشريع منها، وإضافة عضو على الأعضاء الأربعة من غير المنتمين حزبياً "... من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم ..."، من أهم التغييرات التي طرأت على مشروع هذا القانون.^(٣) وقد تمت إحالة هذه المسودة الثانية من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي الذي أقرّ بالمناقشة العامة التي جرت بتاريخ ١٠/١١/١٩٩٧ قبول إدراج هذا

٧٣ أحمد مجدلاني، "قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية"، صحيفة الأيام، ٢ - ٤/١١/١٩٩٧.

المشروع على جدول أعماله، وقام بإحالة اللجنة المختصة، وهي اللجنة السياسية، لدراسته والتعليق عليه وإعداده للقراءة الأولى في المجلس.^(٧٤)

أثار قبول المجلس التشريعي إدراج مشروع "قانون بشأن الأحزاب السياسية" على جدول أعماله موجة جديدة من النقاشات.^(٧٥) وفي ندوة جرت بعد يوم واحد على هذا القبول ذكر رئيس اللجنة السياسية ما أوردته اللجنة في تعليقها على مشروع القانون المقدم للمجلس التشريعي مقتبساً:

" لا يأخذ (مشروع هذا القانون) خصوصية الوضع الفلسطيني بعين الاعتبار من حيث إستكمال مرحلة التحرر الوطني وبقاء الإحتلال الإسرائيلي على مناطق شاسعة من الوطن الفلسطيني الذي يفترض أن تكون خاضعة لسيطرة السلطة الوطنية. كذلك هناك سيطرة محدودة للسلطة على هذه الأراضي. ويتجاهل القانون المقترح الترابط الموضوعي بين الأحزاب والفصائل السياسية الفلسطينية، والأبعاد العالمية والإسلامية للقضية الفلسطينية، كما لا يتعرض مشروع القانون لمصير ومستقبل الأحزاب الفلسطينية والحركات الإسلامية التي نشأت ولم تنشأ بعد بقانون شأنها شأن تيارات منظمة التحرير الفلسطينية والتي تُشكل المرجعية السياسية للشعب الفلسطيني. ويعطي مشروع القانون كذلك السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لا توفر الحماية الكافية للأحزاب السياسية ولا تُسهم في تعزيز نظام سياسي ديمقراطي".^(٧٦)

وخلص رئيس اللجنة السياسية في المجلس التشريعي إلى الاستنتاج بأن مشروع هذا القانون بصيغته المقدمة للمجلس " ... في إطاره وفي روحه لا يفي بالغرض، ولذلك نشعر أنه مضيعة للوقت الحديث بالتفصيل عن بنوده،

٧٤ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، ص ٤٦.

٧٥ راجع:

محمود شاهين، "ورقة حول إعداد مشروع قانون الأحزاب السياسية"، مجلة المجلس التشريعي، ٤ (نيسان ١٩٩٨)، ص ١١ - ١٢.

٧٦ زياد أبو عمرو، قانون الأحزاب السياسية: وقائع الندوة الخاصة بالمنعقدة بتاريخ ١١/١٩٩٧، (القدس: الملتقى الفكري العربي، ١٩٩٨)، ص ٩.

ولكن نحن بحاجة إليها عندما نريد صياغة مشروع القانون ببنوده الجديدة والمختلفة، ونريد أن نقدّم صياغات جديدة لمواد القانون الذي نأمل أن يكون قانوناً مقبولاً^(٧٧) ومن الجدير بالانتباه أن المداخلات الأخرى التي اشتملت عليها الندوة لممثلي قوى سياسية فلسطينية عادت وكررت جميع الإنتقادات التي كانت مثارة منذ صدور المسودة الأولى لمشروع القانون. وقد خلاص أحد المشاركين بالتأكيد في نهاية مداخلته على أنه "... من أصحاب الرأي القائل بأننا لسنا بحاجة إلى سنّ قانون خاص للأحزاب السياسية... أنا أقترح أن نضع جانباً الفكرة القائلة أننا بحاجة إلى سنّ قوانين فقط من أجل تكريس مبدأ سيادة القانون ... فإن مجرد التفكير بسنّ قانون للأحزاب السياسية يطرح جملة من المضاعفات التي يصعب إيجاد الحلول لها، سوى الحل السيء المرفوض الذي قوامه إعادة قولبة الحياة السياسية الفلسطينية كلها وفق المقاسات المجففة التي تفرضها اتفاقيات أوسلو"^(٧٨)

قامت اللجنة السياسية في المجلس التشريعي بتشكيل لجنة مُصغّرة منبثقة عنها، ضمت رئيسها وعضوين آخرين، لإعادة النظر في مشروع القانون المُقدّم وإجراء التعديلات المناسبة عليه.^(٧٩) كما وقامت اللجنة السياسية أيضاً بسلسلة من اللقاءات مع القوى السياسية الفلسطينية لمناقشة هذا المشروع، وذلك في مدينتي رام الله وغزة، خلال شهر تشرين الثاني من عام ١٩٩٧. وفي ١٠/٢/١٩٩٨ صدرت المسودة الثالثة لمشروع "قانون بشأن الأحزاب السياسية"، وتمّ توزيع هذه المسودة على القوى السياسية، والدعوة لعقد ورش عمل حول المشروع.

اختلفت المسودة الثالثة بشكل أساسي عن سابقتها، وللدرجة التي يمكن اعتبارها نصاً جديداً بالكامل. تتكون هذه المسودة من اثنتين وعشرين مادة، وتنطلق الفلسفة التي بُنيت عليه من أن النظام السياسي في فلسطين يقوم "... على أساس المبادئ التي حددها القانون الأساسي والنظام الأساسي لمنظمة

٧٧ نفس المصدر السابق.

٧٨ قيس عبد الكريم، في نفس المصدر السابق، ص ٢٩.

٧٩ تشكلت اللجنة من زياد أبو عمرو رئيساً، وعضوية كل من النائبين مروان البرغوثي وأحمد الديك.

التحرير الفلسطينية، ويستند إلى مبدأ التعددية السياسية وحرية تشكيل الأحزاب، والمشاركة في المؤسسات السياسية ومبدأ الانتخابات العامة والمباشرة والحرّة وحرية التعبير والتنظيم والتجمّع، وفي إطار القانون والتشريع المعمول به" (المادة ١). ولجبر العلاقة بين الحياة الحزبية المنظّمة بقانون، وطبيعة المرحلة التي يمرّ بها الشعب الفلسطيني، مع أهمية مرجعية منظمة التحرير الفلسطينية، أشارت هذه المسودة بوضوح إلى اعتبار هذا القانون "... مؤقتاً والمرحلة الإنتقالية ..." (المادة ٢)، ومعاملة فصائل المنظمة "... كأحزاب سياسية مشروعة تمارس نشاطاتها في فلسطين، ويتم تسجيلها وفقاً لأحكام هذا القانون" (المادة ٣).

بعد الإستجابة للمطالب السياسية التي بقيت ماثلة منذ صدور المسودة الأولى لمشروع القانون، قامت المسودة الثالثة الجديدة بالتشديد على إبراز ضمانات قانونية تتمتع بها الأحزاب والحياة الحزبية في فلسطين. فقد نصّت هذه المسودة على أن "الحزب هو كل تنظيم سياسي يتشكّل ... بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محدّدة ... بوسائل مشروعة وسلمية وفي سعيه لتداول السلطة" (المادة ٤). و"السعي لتداول السلطة" يظهر لأول مرة في هذا المشروع محدثاً نقلة نوعية في مفهوم الحياة السياسية والحزبية الفلسطينية. ليس هذا فحسب، وإنما أضافت هذه المسودة أن "جميع الأحزاب متساوية أمام القانون، ويضمن القانون حماية الأحزاب وشرعيّتها" (المادة ٥)، مع إعطاء الحق لـ "كل فلسطيني أو فلسطينية ... أن يكون عضواً في أي حزب" (المادة ٦). ومن أهم التغييرات الإيجابية التي تضمنتها المسودة الجديدة إلغاء مقترح إنشاء لجنة شؤون الأحزاب، وإخراج وزارة الداخلية بشكل كامل من موضوع تسجيل الأحزاب والإشراف عليها، وإحالة موضوع تسجيل الأحزاب إلى وزارة العدل (المادة ١٢)، مع التأكيد على أن "يُسجّل أي حزب إستناداً إلى ما ورد في القانون الأساسي وانطلاقاً من الحقّ في تشكيل الأحزاب والانتماء إليها" (المادة ١٣/١). وبالتالي، فإن تسجيل الحزب يصبح حقاً مشروعيّاً ونافاذاً للمواطنين، يجري بشكل تلقائي،

في حين تحتاج وزارة العدل عند الإعتراض على تسجيل أي حزب إلى مسوِّغ قانوني تتقدم به للسلطة القضائية لتقوم بالبت القطعي فيه (المادة ٢/١٣). ولضمان عدم هدر الوزارة للوقت فيما يتعلق بمسألة التسجيل، نصّت المسوِّدة الجديدة على أنه "إذا لم يتمّ إبلاغ الحزب بقرار التسجيل أو الرّفص في الفترة المحددة، فإنّ الحزب يُعتبر مُسجلاً ويتوجب على دائرة التسجيل في وزارة العدل أن تسلّم الحزب شهادة تسجيل في غضون السبعة أيام التالية" (المادة ٣/١٣). ولكن الإشكالية الوحيدة في هذا النصّ أنه لم يُحدّد مدى "الفترة المحددة" التي ينصّ عليها. وإضافة إلى ذلك، فقد تضمنت المسوِّدة الجديدة على أن "...تقوم السلطة الوطنية بتقديم مساعدات مالية من ميزانيتها للأحزاب التي تشارك في الانتخابات وذلك لتغطية مصاريف إدارية وغيرها للحزب" (المادة ١/١٨)، ونظّمت طريقة تقديم المساعدة وكيفية احتساب نسبتها (المادة ١٨ - ٢١). ويصل التوجه الإيجابي في المسوِّدة الثالثة الجديدة إلى ذروته في المادة الأخيرة (المادة ٢٢) والتي تنصّ على أنه "يمكن إيقاف نشاط الحزب فقط من خلال قرار محكمة العدل العليا، وطبقاً لهذا القانون"، وهو أمر يمنح الأحزاب السياسية حماية قانونية، إذ أن الاعتراض على تشكيلها يحتاج إلى قرار من القضاء، وحلّها وتوقيف نشاطها يحتاج أيضاً إلى أمر من القضاء. فإذا كان القضاء مستقلاً وفاعلاً، فإنّ الحياة الحزبية في البلاد تخرج من تحت وطأة السلطة التنفيذية، وهذا أمر في غاية الإيجابية، ويسهم إسهاماً فعلياً وحقيقياً في تعزيز الحياة الديمقراطية الفلسطينية.

مع كل الإيجابيات التي تضمنتها المسوِّدة الجديدة لمشروع "قانون بشأن الأحزاب السياسية" من ناحية، والإعتراف بأنها تحتاج إلى مزيد من تمّتين الصياغة القانونية من ناحية أخرى، إلا أن هذه المسوِّدة تعرضت أيضاً لنقاشات مستمرة وانتقادات كثيرة تمحورت أساساً على شروط تأسيس وتسجيل الأحزاب (المادة ٩).^(٨٠) وقد أعاد أحد المنتقدين طرح التساؤل: "هل هناك ضرورة ملحّة فعلاً لوجود قانون أحزاب سياسية في المرحلة الإنتقالية؟" وكان جوابه بالنفي،

٨٠. راجع بشأن أخبار الندوات التي عقدت لمناقشة هذه المسوِّدة صحيفة القدس، ١٩٩٨/١/٢٠، ١٩٩٨/١/٢٢، ١٩٩٨/٢/١٤، ١٩٩٨/٤/٢٩، وصحيفة الأيام، ١٩٩٨/٣/٢٢.

مقترحاً أن يتمّ خلال المرحلة الإنتقالية تنظيم "... الحياة السياسية في إطار المناطق الخاضعة لسلطة السلطة الوطنية الفلسطينية بمرسوم تشريعي، يتجاوز الإشكاليات السابقة، ويكفل التعددية الفكرية والسياسية لكافة القوى السياسية ويحميها من عسف وتدخل أجهزة السلطة، ويضمن بنفس الوقت تنظيم الحياة السياسية في المجتمع الفلسطيني، على أسس تُحرّم استخدام العنف كوسيلة لحلّ الخلافات في إطار العلاقات الوطنية من جهة، واتجاه السلطة من جهة أخرى".^(٨١)

يبدو واضحاً أن معارضة القوى السياسية التقليدية في الساحة الفلسطينية لإصدار قانون ينظّم الحياة الحزبية خلال المرحلة الإنتقالية، والتي يُعتقد أنها تأتي كاستجابة فلسطينية لمتطلب من متطلبات "إتفاق أوسلو" التقييدية، قد أعطت ثمارها وأنتجت "تأجيلاً مستمراً" للموضوع. فالمسودة الثالثة لمشروع القانون ما تزال بعد نصف عام على إصدارها ونشرها "مركونة" في ملف اللجنة السياسية التابعة للمجلس التشريعي. وبما أن مشروع القانون بحاجة لأن يمرّ بقراءتين في المجلس التشريعي، ومن ثمّ إلى تصديق من رئيس السلطة التنفيذية، ونشر في الجريدة الرسمية حتى يُصبح بعد ذلك نافذاً، فإن الطريق أمام عملية صناعة وإقرار "القانون بشأن الأحزاب السياسية" ما تزال طويلة وشائكة.

مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

ربما تكون العملية التشريعية التي مرّ بها حتى الآن مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية" من أكثر العمليات التي يمرّ بها مشروع قانون فلسطيني تفصيلاً واكتمالاً. فقد مرّت هذه العملية بكل أطوارها وجميع مراحلها، وشارك فيها مختلف الأطراف المفترض مشاركتها في عملية صناعة القوانين. فالسلطة التنفيذية كان لها دورها وتوجهاتها في إعداد مسودّات

٨١ أحمد مجدلاوي، "قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الأحزاب السياسية"، صحيفة الأيام ٢٨/٢، ١٩٩٨/٣/١.

القانون، والمجلس التشريعي قام من خلال لجانه المختلفة ومداولاته المكثفة بدور حيوي ومهم في هذه العملية. ولكن أهم الأدوار التي برزت خلال عملية صناعة هذا القانون كان ذلك الذي قامت به "شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية" بالتعاون مع "إتحاد الجمعيات الخيرية الفلسطينية". فعلى مدار الثلاث سنوات السابقة قامت "الشبكة" و "الإتحاد" بدور فاعل كلوبي منظم وضاعط باتجاه إصدار قانون ملائم لوضعية الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية في هذه المرحلة الإنتقالية. وفي سبيل ذلك خاضت "الشبكة" و "الاتحاد" حملة ضغط مكثفة وشديدة التنظيم استهدفت حشد التأييد لموقفها، والتأثير على السلطين التنفيذية والتشريعية لتثبيت هذا الموقف. ويتضح من النتائج التي استطاع هذا اللوبي الضاعط أن يحققها حتى الآن في مجال التأثير على مجريات صناعة هذا القانون أن الحملة المستمرة التي قادها كان لها مردود إيجابي كبير باتجاه إدخال مجموعة هامة من التعديلات الأساسية على مشروع القانون الذي لا يزال حتى الآن يمر في مرحلة القراءات في المجلس التشريعي. ولكن الأهم من هذا أيضاً أن حملة الضغط هذه شكّلت "حالة" مميزة في عملية صناعة التشريعات، وأعطت مثلاً إيجابياً وجيداً على إمكانية تأثير التنظيمات المجتمعية الفاعلة والمنظمة في هذه العملية، بحيث لا تبقى صناعة القوانين عملية مغلقة تتمّ بين السلطين التشريعية والتنفيذية، بدون منافذ يؤثر من خلالها المجتمع العريض والمتأثر في نهاية المطاف بالنتائج القانوني. وبالتأكيد سيكون لحملة الضغط الناجحة هذه أثارها الإيجابية المستقبلية على عملية صناعة القوانين، خصوصاً وأنها أعطت مثلاً يُحتذى به ليس فقط للقوى المجتمعية التي قد تهتم بممارسة عملية الضغط حول تشريعات تتأثر بها، وإنما للمجلس التشريعي أيضاً الذي أصبح، من خلال تعرّضه لعملية تشريعية أكثر حيوية واكتمالاً من سابقتها، أفضل قدرة وأكثر نضجاً في التعامل مع صناعة القوانين.

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بدأ الإهتمام بإصدار قانون يُنظم مجال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية يبرز داخل أروقة وأوساط السلطة التنفيذية،

وذلك قبل إجراء الانتخابات للمجلس الفلسطيني. وكان الدافع الأساسي لهذا الإهتمام ينبع من عاملين متداخلين. أولهما، أن عدداً كبيراً من هذه الجمعيات والهيئات نشأ ومارس العمل خلال المرحلة الإحتلالية الإسرائيلية السابقة "خارج إطار القانون"، خصوصاً وأن جلّ العمل كان منصباً على تمكين المجتمع الفلسطيني من بناء قدرته الذاتية ومقاومة الإحتلال.^(٨٢) ونظراً لهذه الطبيعة المقاومة التي "شاكست" السلطة الإحتلالية، أصاب القلق أوساطاً داخل السلطة الوطنية الفلسطينية وهي في أول عهدها وتعاني في مجال تكريس شرعيتها جراء الانقسام الفلسطيني حول "اتفاق أوسلو" أن تتسبب لها هذه "الطبيعة المشاكسة" بمناكفة تكون منفذاً يُستغل سياسياً من قبل قوى المعارضة الفلسطينية. ولذلك جاء الإهتمام المبكر بتنظيم هذا القطاع بقانون يبسط سيطرة السلطة على مجال كان لمقتضيات مرحلة سبقت خارج إطار "السلطة". وثانيهما، أن تمويل هذا القطاع من الجمعيات والهيئات الواقعة خارج نطاق سيطرة "السلطة" كان يأتي من نفس مصادر التمويل الأجنبية التي التزمت بتقديم الدعم للسلطة الفلسطينية. واكتشفت هذه السلطة أن التمويل الخارج عن نطاق "سيطرتها" يُقتطع أصلاً، ومن المصدر، من قيمة الدعم المرصود لها. ونظراً لكونها لم تتحكم بكيفية صرف هذه الأموال المحسوبة عليها من ناحية، ولأن قطاع الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية عانى في بعض الجوانب والأحيان من سوء إدارة وتجاوزات مالية من ناحية أخرى، وجدت السلطة لنفسها مدخلاً لتنظيم هذا القطاع وبسط سيطرتها المالية عليه. ومن خلال التحكم بالدعم المالي الذي طالبت السلطة بأن يمر من الدول المانحة عبرها إلى الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، يفقد هذا القطاع إستقلالته وقدرته على المناوئة، ويصبح مجال نفوذ طيّع للسلطة.

لهذين السببين بدأت تظهر بعد قيام السلطة الفلسطينية مطالبات من داخلها

٨٢ راجع بهذا الشأن:

نصري إبراهيم عواد، مجموعة القوانين والأوامر العسكرية المتعلقة بالجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية في الضفة الغربية، (رام الله: مؤسسة الحق، ١٩٨٠).

بضرورة تسجيل الجمعيات الخيرية والأهلية رسمياً. وارتفعت وتيرة هذه المطالبات خلال عام ١٩٩٥ مما أدى بديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل لأن يقوم بإعداد مسودة مشروع قانون يتعلق بتنظيم القطاع الخيري - الأهلي في المناطق الخاضعة للولاية الفلسطينية. وقد جاءت هذه المسودة، والتي تشكّلت من خمس وستين مادة، عُرفيّة في أحكامها التقييدية على هذا القطاع، وأدت إلى موجة مبكرة من الإحتجاجات التي كانت نتيجتها إصدار الديوان لمسودة جديدة في ١٠/٩/١٩٩٥. (٨٢)

لم تأت المسودة الجديدة التي حملت عنوان مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة" أفضل من سابقتها من حيث المضمون. فمن مراجعة نصوص مواد هذا المشروع، وهي أربع وخمسون مادة موزعة على عشر فصول، يتضح أن مشروع القانون انطلق من فلسفة حصرية وتقييدية للقطاع الخيري - الأهلي في المناطق التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. فجميع الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة تخضع وفقاً لهذا المشروع "... لرقابة وزارة الشؤون الاجتماعية ولا يجوز إنشاء أي جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو مؤسسة خاصة إلا بترخيص من الوزارة ..." (المادة ٢) ويُقدّم طلب الترخيص إلى الوزير الذي يُصدر قراراً بشأنه خلال مدة لا تزيد عن الشهرين من تاريخ تقديم الطلب (المادة ٤). وفي حالة عدم الرد خلال الفترة الزمنية القانونية المحددة يحقّ للجمعية أو الهيئة أن تمارس نشاطها كما لو كانت "... قد رُخصت وفقاً للأصول" (المادة ١/٥). أما في حالة رفض الوزير لمنح الترخيص، "... يحقّ لمقدمي الطلب الطعن في القرار أمام المحكمة المختصة" (المادة ٢/٥)، دون أي تحديد لهذه المحكمة. ولكن الأمر الذي يزيد من إثارة الإنتباه والإستغراب أن مشروع القانون يُطالب وزير الشؤون الاجتماعية بأن "... يستأنس برأي وزارة الداخلية..."

٨٢ للإطلاع على الفروق بين المسودتين، وهي شكلية، راجع: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام ١٩٩٥، (غزة، ١٩٩٥)، ص ٢٣ - ٢٤.

قبل إصدار أي قرار بالترخيص (المادة ٧). والمعنى الحقيقي لهذا "الاستثناس" أن ترخيص الجمعيات والهيئات والمؤسسات الخاصة يُصبح خاضعاً لاعتبارات أمنية. وإذا أُضيف لذلك أن مشروع القانون يفرض على الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة إذا كانت أهدافها "... لها علاقة بأي نوع من الخدمات التي هي من اختصاص أي وزارة أخرى خلاف وزارة الشؤون الاجتماعية فإنه بالإضافة لجميع الأحكام الواردة في هذا القانون يجب أن تتقيد كل منها بموافقة الوزير المختص حسب الخدمة التي تُقدّمها وأن تحصل على الترخيص اللازم لممارسة ذلك النشاط قبل التقدم للترخيص لوزارة الشؤون الاجتماعية" (المادة ٥٠)، فإن عملية الإستحصال على الترخيص تُصبح شاقة ومُضنية، يتحكم بها أكثر من طرف في السلطة التنفيذية.

طالبت هذه المسودة أن يشتمل النظام الأساسي لأي جمعية أو هيئة أو مؤسسة خاصة تطلب الترخيص على العديد من البيانات والتفصيلات (المادة ٨)، وأعطت الحق "... لمدير عام الوزارة أو أي موظف يُنتدب بهذا الشأن أن يزور مكان أي جمعية أو هيئة أو مؤسسة وأن يفحص سجلاتها وأوراقها للتثبت من أن أموالها صُرفت في سبيل الغرض الذي خُصصت من أجله وأنها قائمة بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ومتماشية مع الأهداف المقررة لها" (المادة ١٢). كما وفرضت هذه المسودة "... إشعار المدير العام للوزارة بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه ولا يكون التعديل أو التغيير نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخلية عليه أو من يفوضه بعد الاستئناس برأي وزارة الداخلية" (المادة ١٥). وبالتالي يصبح مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية وفقاً لمشروع هذا القانون "رئيساً لجميع الجمعيات والهيئات والمؤسسات الخاصة في البلاد.

قلصت مسودة مشروع القانون أيضاً من الصلاحيات المالية للجمعيات والهيئات والمؤسسات الخاصة. فمن ناحية، منعتها من "... حق تملك العقارات ما لم تحصل على إذن بذلك من الوزير، وبالقدر الضروري لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله" (المادة ١١). ومن ناحية أخرى، فرضت عليها "... أن تُودع

أموالها النقدية باسمها الذي اشتهرت به لدى مصرف وعليها أن تُخطر الوزارة عن تعيين جهة الإيداع ولا يجوز ... الإحتفاظ برصيد نقدي يزيد عن مصرف شهر واحد إلا بإذن من الوزارة" (المادة ٣)، كما ومنعتها من " ... أن تحصل على أموال من الخارج من أية جهة أجنبية أو تُخرج أموالها للخارج أو لأي جهة أجنبية ما لم يأذن لها الوزير أو من يفوضه بذلك" (المادة ٤١). أما المجال الوحيد الذي أجازته هذه المسودة فكان " ... جمع التبرعات من الجمهور أو إقامة الحفلات والأسواق الخيرية أو المباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الإجتماعية التي أُنشئت من أجلها ..." ولكن " ... بعد الحصول على إذن مسبق بذلك من الوزير" (المادة ٤٢). وبالتالي، فإن مشروع هذا القانون، بمسودته الثانية، استلَب من القطاع الخيري - الأهلي أية إمكانية لتحقيق الإستقلالية المالية، وجعل الأمور المالية المتعلقة بنشاط هذا القطاع بيد وزير الشؤون الاجتماعية، والذي مُنح الحق في ستة أحوال عامة وفضفاضة بأن يأمر " ... بكلّ أي جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو مؤسسة خاصة وإلغاء ترخيصها ..." (المادة ٤٤).

يتضح مما سبق أن ديوان الفتوى والتشريع قام من خلال إعداد هذه المسودة لمشروع القانون بـ "تقليم وتشذيب" القطاع الخيري - الأهلي في البلاد. وكان بإمكان هذا المشروع لو قُدِّر له أن يصبح قانوناً نافذاً أن يُحيل هذا القطاع إلى ركام تابع للسلطة التنفيذية. ولذلك أثار الإعلان عن هذه المسودة موجة جديدة من الإنتقادات من قبل "شبكة المنظمات الأهلية" التي كانت منهمكة بإجراء دراسات مقارنة حول نفس الموضوع وإعداد مشروع يُنظَّم عمل الجمعيات والهيئات الأهلية في البلاد.^(٨٤) وشاركت مؤسسات ناشطة بمجال حقوق الإنسان بتقديم تحليلات قانونية ناقدة أيضاً للمشروع. فالمرکز الفلسطيني لحقوق الإنسان أصدر دراسة تحليلية شدد فيها على إبراز " ...

٨٤ هبة الحسيني، "تحليل مقارن للتشريعات المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية في ظروف بلدان مختلفة"، دراسة مُعدة لصالح شبكة المنظمات الفلسطينية غير الحكومية، (نيسان ١٩٩٥).

الروح العرفية والأمنية..." التي تغطي على مشروع القانون.^(٨٥) وقد أدّت مجمل هذه الإنتقادات، إضافةً إلى تدخّلات خارجية عديدة ساندت هذه الجهود الداخلية، إلى عدم قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتوقيع هذا المشروع وإصداره كقانون.

قامت "شبكة المنظمات الأهلية" بتكثيف جهودها لإصدار مشروع قانون بديل من قبلها، خصوصاً وأن المجلس التشريعي قد تمّ إنتخابه.^(٨٦) وفي هذا السبيل عقدت الشبكة العديد من اللقاءات التنسيقية مع عدة أطراف، بما فيها وزارات الشؤون الاجتماعية والعمل والتخطيط والتعاون الدولي، تمخضت في نهاية المطاف عن تشكيل لجنة كان من أهم المشاركين فيها مركز الحقوق في جامعة بيرزيت، ووزارة العدل، ووزارة الشؤون الاجتماعية، إضافةً إلى جمعية إنعاش الأسرة.^(٨٧) وكانت حصيلة الجهود المبذولة في هذا الإطار تطوير "شبكة المنظمات الأهلية" لمشروع "قانون الجمعيات والهيئات الأهلية"، والذي مرّ بثلاث مسودّات كان آخرها مسودّة تشرّين الثاني عام ١٩٩٦.

يختلف مشروع "قانون الجمعيات والهيئات الخيرية" المُقدّم من قبل "شبكة المنظمات الأهلية" إختلافاً جوهرياً في المضمون عن مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة" المُقدّم من قبل ديوان الفتوى والتشريع. ويكمن أساس الإختلاف في المنطلق الفلسفي لكل منهما. ففي حين أن مشروع القانون المُقدّم من ديوان الفتوى والتشريع إستهدف تقييد

٨٥ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام ١٩٩٥، ص ١٥.

٨٦، "مرة أخرى حول قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة"، رسالة إخبارية صادرة عن شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، العدد السابع (شباط ١٩٩٧)، ص ١٣ - ١٦.

٨٧ راجع:

"أهم التوصيات الصادرة عن ورشة عمل مشروع قانون الجمعيات"، التي عقدت في جمعية إنعاش الأسرة، البيرة، بتاريخ ١١/٢٦/١٩٩٦.

وتحجيم القطاع الخيري - الأهلي وإحاقه بالسلطة التنفيذية، جاء مشروع القانون المُقدّم من "شبكة المنظمات الأهلية" ليضمن أكبر مساحة استقلالية لهذا القطاع عن تدخّلات وهيمنة السلطة التنفيذية.

إنطلقت "الشبكة" في مشروع "قانون الجمعيات والهيئات الأهلية" من ضرورة أن تتمتع الجمعيات والهيئات الأهلية "... بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون" (المادة ٢). أما تسجيل الجمعيات والهيئات فيتمّ أمام "... كاتب العدل الذي يقع مقر الجمعية أو الهيئة ضمن اختصاصه ..." (المادة ٤)، وتُعتبر الجمعية أو الهيئة "... مسجّلة رسمياً بتاريخ تصديق كاتب العدل وتُباشر أعمالها فوراً" (المادة ٥). يقوم كاتب العدل بإعلام الوزارة المختصة بأمر التسجيل (المادة ٦)، وتقوم الوزارة بالإعلان عن التسجيل في الجريدة الرسمية خلال شهرين من تاريخ تبليغها به (المادة ٧). ويستطيع الوزير المختصّ "... الاعتراض على التسجيل خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ تبليغ الإشعار إلى الوزارة وبموجب لائحة مسبّبة أمام محكمة العدل العليا" (المادة ٨). ويجوز لهذه المحكمة أن تتخذ قراراً "... بوقف نشاط الجمعية أو الهيئة المسجّلة إلى حين البتّ في الاعتراض المُقدّم إليها" (المادة ٩). وبالنسبة للجمعيات والهيئات الأهلية القائمة أصلاً فإن مشروع هذا القانون يعتبرها "... مسجّلة رسمياً، وعلى كل منها أن تُوفّق أوضاعها مع أحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها عام واحد من تاريخ نفاذه" (المادة ١٣). وبالتالي يكفل مشروع هذا القانون للجمعيات والهيئات الأهلية جميع الضمانات الممكنة في أمر التسجيل، ولا يطلب منها الحصول على ترخيص من أية وزارة على الإطلاق.

أما في المجال المالي فقد جاء مشروع "قانون الجمعيات والهيئات الأهلية" ليبرالياً، إذ أعطى الحقّ لأي جمعية أو هيئة أهلية في "... تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهداف الجمعية أو الهيئة على أن يتمّ تسجيلها حسب الأصول" (المادة ١٤). كما وأعطاهما الحقّ في "... تأسيس وإقامة أنشطة ومشاريع مدوّنة للدخل شريطة أن يُستخدم الدخل المادي المُحقّق لتغطية أنشطتها

غير الهادفة للربح لمنفعة الصالح العام" (المادة ٢١)، ومنحها صلاحية إدارة "... شؤونها المالية وفقاً لنظامها الأساسي ونظام مالي تقرّه هيئتها المرجعية" (المادة ٤١). ولكن لضمان وجود رقابة على الجمعيات والهيئات الأهلية نصّ مشروع القانون على "... تمكين مراقب الجمعيات أو الهيئات الأهلية في الوزارة المختصة من الإطلاع وفحص السجلات للتحقّق من أن أموالها قد صُرفت في سبيل الغرض الذي خُصصت من أجله وأنها قائمة بأعمالها ... وذلك بموجب قرار خطي مُسبّب صادر عن الوزير المختصّ في كل حالة" (المادة ١٧). وفرض مشروع القانون على الجمعيات والهيئات الأهلية تقديم تقريرين سنويين أحدهما حول النشاطات والآخر مالي مُدقّق في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر من نهاية السنة المالية (المادة ١٩). وبذلك يكون مشروع القانون قد وازن بين منح الجمعيات والهيئات الأهلية صلاحية واستقلالية مالية من جهة، وإعطاء السلطة التنفيذية آليات رقابة فعّالة عليها.

ولضمان إستقلالية القطاع الخيري - الأهلي وعدم تحكّم السلطة التنفيذية بوجوده، نصّ مشروع قانون "الشبكة" على أنه "لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلّا بعد صدور قرار نهائي من جهة قضائية مختصة" (المادة ٤٦). وبالتالي لم تعد السلطة التنفيذية تملك بناءً على هذا المشروع السيطرة على إنشاء وحلّ الجمعيات والهيئات الأهلية.

قامت "شبكة المنظمات الأهلية" بتقديم مشروع القانون المُعدّ من قبلها إلى المجلس التشريعي، حيث تمّ تشكيل لجنة رباعية من ممثلين عن لجنة التربية واللجنة القانونية واللجنة السياسية ولجنة الداخلية والشؤون الإجتماعية في المجلس لدراسة المشروع وتحضيره للنقاش. وفي نفس الأثناء قامت وزارة الداخلية بتقديم "مشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والمؤسسات الخاصة" إلى المجلس التشريعي. ولكن اللجنة الرباعية قامت باستثناء هذا المشروع، وبقي مشروع "الشبكة" في إطار البحث، إضافةً إلى مشروع ديوان الفتوى والتشريع الذي تم تقديمه بعد إجراء تعديلات طفيفة عليه إلى المجلس التشريعي

في كانون الثاني عام ١٩٩٨.

لوجود مشروع قانون مختلفين أمام المجلس التشريعي، جرت منذ مطلع عام ١٩٩٨ حملة معقدة ومتواصلة من ممارسة الضغط والتأثير داخل أروقة المجلس بقيادة "شبكة المنظمات الأهلية" (٨٨) وبقيت "الشبكة" تقوم أيضاً بحملة "توعية ضاغطة" باتجاه تبني مشروع قانونها خارج أسوار المجلس، فنظمت سلسلة من ورش العمل واللقاءات والندوات في مواقع وأماكن مختلفة. أما داخل المجلس فقد بدأت عملية موامة بين مشروع القانون المختلفين. وقد تتوجت العملية بإقرار المجلس التشريعي بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٥/٣٠، وبالقرءة الأولى، مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية". وأُعريت "الشبكة" عن ارتياحها واغتهاطها بالإنجاز الذي أبرز "... أهمية إنشغال الفئات ومنظمات المجتمع المدني بالتأثير بالقوانين والسياسات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وبالتعبير عن مصالح مرجعياتها الجماهيرية كواحدة من الإستراتيجيات الهامة خلال المرحلة الإنتقالية" (٨٩).

حاول مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية" المُقر بالقرءة الأولى من قبل المجلس التشريعي التوفيق بين منطلقات المسودتين المقدمتين من ديوان الفتوى والتشريع من جهة، و "شبكة المنظمات الأهلية" من جهة أخرى. فمن ناحية، أقر القانون أن "للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الإجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون" (المادة ١). ومن ناحية أخرى، نص القانون على تسجيل الجمعية أو الهيئة في وزارة العدل، ومنح وزير العدل

٨٨ راجع على سبيل المثال الرسالة التي أرسلتها الهيئة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي بتاريخ ١٩٩٨/٤/١٦، وذلك للحث على تبني التعديلات المقترحة من "الشبكة" على مسودة مشروع القانون الصادرة عن المجلس التشريعي بعد عملية موامة مسودة "الشبكة" مع مسودة ديوان الفتوى والتشريع.

٨٩ على هامش إقرار مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، رسالة إخبارية صادرة عن شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، العدد الثاني عشر (حزيران ١٩٩٨)، ص ١٢.

صلاحيية إصدار قرار "... بشأن الطلب خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه (المادة ٢٠١/٤). وما يعنيه ذلك أن "التسجيل" يخفي تحت باطنه "ترخيصاً" لا بدّ للجمعية أو الهيئة أن تحصل عليه من وزارة العدل. ومع أن هذه الوزارة جزء من السلطة التنفيذية، إلّا أنها قُبلت من "شبكة المنظمات الأهلية" لأنها الأقرب في السلطة التنفيذية على مجال القضاء، خصوصاً وأن قرار الوزير برفض التسجيل "... يجب أن يكون مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً" (المادة ٤/٤).

نصّ مشروع القانون المقرّ بالقراءة الأولى على أن "... تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون"، ولكن مع عدم السماح لها بممارسة "... أي من نشاطاتها إلّا بعد إتمام إجراءات التسجيل" (المادة ٧). وأعطى المشروع لكل "... جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها" (المادة ١/٩)، و "... إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدّرة للدخل شريطة أن يُستخدم الدخل المُتحصّل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام" (المادة ١/١٥)، و "... جمع التبرعات من الجمهور أو من إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع المال للأغراض الإجتماعية التي أنشئت من أجلها ... ولكن "... بموافقة الوزارة المختصة" (المادة ٣٣). ولكن، بالمقابل، فرض مشروع القانون على الجمعية أو الهيئة "... أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها وعليها أن تُخطر الوزارة عن جهة الإيداع ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد" (المادة ٣١). كما وأعطى الوزارة حق "... متابعة نشاط أي جمعية أو هيئة بموجب قرار خطّي مُسبّب صادر عن الوزير المختصّ في كل حالة للثبّت من أن أموالها صُرّفت في سبيل الغرض الذي حُصّصت من أجله ... وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للثبّت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي"

(المادة ٦). ولكن مع ذلك، منع مشروع القانون "... وضع اليد على أموال أئمة جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة" (المادة ٤١).

مع أن مشروع "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية" الذي أقر بالقراءة الأولى من المجلس التشريعي مرّ بعملية تصنيع تشريعي مديدة، وبرغم أنه جاء في نهاية المطاف توفيقياً واعتُبر "إنجازاً" من قبل "شبكة المنظمات الأهلية" الفلسطينية، إلا أن عملية الضغط لتحقيق تحسينات عليه بقيت مستمرة. ففي منتصف تموز عام ١٩٩٨ عقدت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بالتعاون مع "الشبكة" ندوة حول مشروع القانون. وتمخضت الندوة عن إعداد مذكرة بشأن إدخال تعديلات عليه وذلك إستعداداً للقراءة الثانية في المجلس التشريعي، وقد أرسلت نسخة من هذه المذكرة لجميع أعضاء المجلس.^(٩٠) ويبدو واضحاً أن جولة جديدة من ممارسة الضغط ستتصاعد عند قراءة مشروع القانون قراءة ثانية في المجلس التشريعي. ولكن يجدر التنويه إلى أن مرور مشروع القانون في المجلس بعد قراءتين لا يعني إنسيابية إصداره، إذ سيبقى يحتاج إلى تصديق من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وإعلان في الجريدة الرسمية، ليصبح نافذاً بعد ذلك. وعلى هذا الأساس لا تزال الطريق طويلة أمام إقرار "قانون الجمعيات والهيئات الأهلية".

مشروع "القانون الأساسي"

مع أن "الإتفاق المرحلي" الفلسطيني - الإسرائيلي نصّ على أن يكون إصدار "قانون أساسي" يُنظّم عمل المجلس الفلسطيني المنتخب أحد المهمات الأولى للقاء علي عاتق هذا المجلس^(٩١)، إلا أن هذا "القانون" لم ير النور حتى الآن

٩٠ راجع:

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مذكرة حول مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الرقم د/١٨٢٤/٩٨، بتاريخ ١٩/٧/١٩٩٨.

٩١ "الإتفاقية الاسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة"، سلسلة الوثائق الفلسطينية - رقم ٦ (القدس: مركز القدس للإعلام والإتصال، ١٩٩٦)، المادة ٧/٣.

برغم مرور حوالي عامين ونصف العام على انتخاب هذا المجلس. فمع أن المجلس التشريعي، وبناءً على تقديم من مجلس الوزراء، إنهمك منذ بدايات نشاطاته بدراسة مشروع "القانون الأساسي"، وقام بإقراره بثلاث قراءات متعاقبة كان آخرها في ١٠/٢/١٩٩٧، إلا أن هذا "المشروع" لم يصبح نافذاً كقانون لأن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لم يُصادق عليه حتى الآن. ويبدو أن تقييدات "الإتفاق المرحلي" التي تفرض أن تبقى بنية النظام السياسي الفلسطيني خلال المرحلة الإنتقالية بدون فصل بنيوي ووظيفي للسلطات قد حالت دون تصديق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على مشروع "القانون الأساسي"، وذلك لأن هذا "المشروع" يقوم على أساس تثبيت مبدأ فصل السلطات بشكل واضح وكامل.^(٩٢)

أدى عدم وجود "قانون أساسي" يُنظّم الحياة السياسية الفلسطينية خلال المرحلة الإنتقالية إلى أن تعمل السلطة الفلسطينية حتى الآن بغياب مرجعية دستورية تُحدّد الضوابط والفواصل التي تحكم العلاقة بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية. وفي ظل وجود زعيم فلسطيني كرزمي وتراث فلسطيني يمنح السلطة التنفيذية سيطرة نافذة على العملية السياسية وصنّع القرار السياسي من ناحية، واتفاقات فلسطينية - إسرائيلية مقيّدة، فإن المنطلقات الأساسية لوضع الأسس الضرورية لإقامة نظام سياسي ديمقراطي بقيت غائبة. وكان مجال التشريع، والذي يضع الركيزة القانونية لتبلور مثل هذا النظام، أهمّ ضحية لغياب المرجعية الدستورية. فقد بقيت عملية صناعة القوانين تتخبط بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وتتمّ وفقاً لأجندات وأهواء خاصة بدون وجود سياق يضبط الآلية ويُحدّد الأولوية. وجزءاً من ذلك أصبحت هذه العملية مقلوبة تماماً، يتمّ فيها الإنهماك بصناعة قوانين جزئية بدون وجود الإطار المرجعي المطلوب لتنظيم إتساقها الإرتباطي بعضاً ببعض. وبالتالي بدأت مشاريع القوانين تُقدّم إلى المجلس التشريعي من

٩٢ راجع التحليل الوارد أعلاه بشأن تقييدات الإتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية،

أطراف متعددة ومختلفة في الرؤى والمنطلقات والأهداف، وأصبحت عملية التشريع تنساب في كل حالة "مشروع قانون" بناءً على سياق ومقتضيات خاصة بها. وبسبب ذلك لم تعد هذه العملية موجهة وتراكمية، تستهدف بلوغ هدف منشود، متفق عليه، ومحدد مسبقاً. بل أصبحت عملية عشوائية، مفككة، ومفتتة تفتقد وحدة المنطلق الفلسفي وتحديد الهدف المنشود. ولذلك لا يمكن التعويل على هذه العملية، وهي على حالها الآن، لإحداث النقلة المطلوبة لتحفيز عملية التحول الديمقراطي في فلسطين.

بمراجعة مسودة مشروع "القانون الأساسي" المقررة من قبل المجلس التشريعي بالقراءة الثالثة والأخيرة يتضح أن هذا "المشروع" يتكون من مئة واثنى عشرة مادة موزعة على سبعة أبواب، وينطلق كما ورد في مقدمته "... من إرادة الشعب الفلسطيني وحقوقه الثابتة ونضاله الدؤوب والذي مارس حقه الديمقراطي في انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي، ليبدأ بتنظيم وبناء أسس الحياة التشريعية الديمقراطية في فلسطين ...". وتؤكد هذه المقدمة أيضاً على أن هذا "المشروع" يشمل "... على مجموعة من القواعد والأصول الدستورية المتطورة، سواء فيما يتصل بضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يُحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز، أو فيما يخص مبدأ سيادة القانون، وتحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها، بحيث تكفل لها الإستقلالية من ناحية، والتكامل في الأداء من ناحية أخرى، وذلك في سبيل المصلحة الوطنية العليا التي هي رائد الجميع".

يشتمل الباب الأول من مشروع "القانون الأساسي" على أحكام عامة تنطلق من أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي" (المادة ٢). وتتضمن هذه الأحكام أيضاً أن "نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية ويُنتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون

الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني" (المادة ٥)، وأن "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص" (المادة ٦).

أما الباب الثاني، ويأتي تحت عنوان "الحقوق والحريات العامة"، فيشتمل على خمس وعشرين مادة تكفل بمجملها للمواطن حقوقاً وحريات واسعة إذا ما تمّ تطبيقها فإنها تؤسس لحياة سياسية ديمقراطية منفتحة. فـ "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة" (المادة ٩). أما "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية..." فإنها "... ملزمة وواجبة الإحترام" (المادة ١٠/١)، وأساسها أن "الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تُمس" (المادة ١١/١)، ولذلك "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون ..." (المادة ١١/٢). كما ويثبت مشروع "القانون الأساسي" في هذا الباب أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه" (المادة ١٤)، وأن "العقوبة شخصية، وتُمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون" (المادة ١٥). ومن منطلق ضمان حرية الرأي والمعتقد والمذهب السياسي يؤكد مشروع القانون على أن "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون" (المادة ١٩)، وأن "تأسيس الصحف ووسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي ..." (المادة ٢٧/١)، مع ضمان حظر "... الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إزادها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي" (المادة ٢٧/٣). كما وأقر مشروع القانون أن "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ..." بما في ذلك تشكيل

الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية، والتصويت والترشيح في الانتخابات، وتقلد المناصب والوظائف العامة، وعقد الاجتماعات الخاصة دون تواجد الشرطة (المادة ٢٦).

يتعلق الباب الثالث في مشروع القانون بـ "السلطة التشريعية"، فيوضح تشكيلتها، ويُنظم طريقة عملها، ويمنح أعضائها الحصانة البرلمانية (المادة ٤٠)، ويُعطيهم الحق في "توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم ..." (المادة ٢/٤٣)، وينص على إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء (المادة ١/٤٤). ويفرض مشروع القانون على الحكومة تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي لإقراره (المادة ٤٨)، ويوجبها أن تعرض "... الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ إنتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بنடاً بنداً" (المادة ٤٩). وإذا أخذ بالإعتبار أنه "لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية" (المادة ٤/٤٨)، يتضح مدى قدرة السلطة التشريعية على التحكم بمجريات الحياة السياسية الفلسطينية، وعلى مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية.

يُفصل الباب الرابع، والمُختص بـ "السلطة التنفيذية"، وظائف هذه السلطة واختصاصاتها وصلاحياتها. ويتضح من مراجعة مواد هذا الباب أن جميع الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطة تنطلق من مبدأ تنظيمها بقانون يصدر وفقاً لإجراءات العملية التشريعية التي تُعطي المجلس التشريعي دوراً أساسياً في عملية صناعة القوانين. وبالتالي فإن ذلك يمنح هذا المجلس قدرة رقابية ومحاسبية كبيرة على السلطة التنفيذية. وعلى سبيل المثال "لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة من المجلس التشريعي" (المادة ٤/٦٤). كما ولا يجوز "... تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة..." إلا وفقاً للقانون (المادة ٧٧). أما قوات الأمن والشرطة فتُنظم أيضاً بقانون (المادة ٢/٧٦)، كما وتُنظم "... البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ..." (المادة ٧٦). وبالنسبة لـ "فرض

الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها ... " فإنه أيضاً " ... لا يكون إلا بقانون، ولا يُعفى أحد من أدائها كله أو بعضه، في غير الأحوال المبينة في القانون " (المادة ٧٩). وفيما يتعلّق بالقروض العامة فإنها لا تُعقد إلا بقانون " ... ولا يجوز الإرتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي " (المادة ٨٣).

إذا إحتاجت كل هذه الجوانب لقوانين تُنظّمها فإن عملية التشريع تُصبح مهمة، خصوصاً عند تحديدها للجهة التي تتحكم في نهاية المطاف بإصدار القانون. وفي هذا المجال ينصّ مشروع "القانون الأساسي" على أن "يُصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يُعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب إعتراضه وإلاّ اعتبرت مُصدرة وتُشر فوراً في الجريدة الرسمية" (المادة ١/٥٧). وينصّ مشروع القانون على أنه في حالة قيام رئيس السلطة برك مشروع قانون مُحالٍ إليه من المجلس، يقوم المجلس بمناقشة هذا المشروع مرّة أخرى، " ... فإذا أقرّه ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وتُشر فوراً في الجريدة الرسمية " (المادة ٢/٥٧). ويتّضح من هذا النصّ أنّ السلطة التشريعية الفلسطينية تتحكم وفقاً لمشروع "القانون الأساسي" بعملية إصدار القوانين. وقد يكون هذا أحد الأسباب التي أدت إلى عدم مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عليه حتى الآن.

يختصّ الباب الخامس بـ "السلطة القضائية". وبما أنّ ديمقراطية النظام السياسي ترتبط بشكل وثيق باستقلالية وفاعلية النظام القضائي، فإن مشروع "القانون الأساسي" ركّز بشكل كبير على ضمان استقلالية وفاعلية السلطة القضائية الفلسطينية. فقد ابتدأ هذا الباب بالتأكيد على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها ... " على أن " ... يُحدّد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون " ... (المادة ٨٨). وشدّد مشروع القانون على أن "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاة أو

في شؤون العدالة" (المادة ٨٩)، وخصوصاً وأن "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يُجيزها قانون السلطة القضائية" (المادة ٩٠). وبالنسبة للمحاكم العسكرية بين مشروع القانون أنها لا تنشأ إلا "... بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي إختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري" (المادة ٩٢). كما ونصّ مشروع القانون على تشكيل محكمة دستورية تتولّى النظر في "دستورية القوانين واللوائح أو النُظم وغيرها" و "تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات" و "الفصل في تنازع الإختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي" (المادة ٩٤). وبالتالي فقد أعطى هذا المشروع للمحكمة الدستورية مجالاً واسعاً لتنظيم الحياة العامة الفلسطينية، مُقيداً بذلك ما تتمتع به السلطة التنفيذية حالياً من صلاحيات الأمر الواقع في هذا المجال.

أما الباب السادس، وهو مقتضب، فيُنظّم "أحكام حالة الطوارئ" والتي يُجيز من خلالها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إعلان حالة الطوارئ "... عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية ... لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً" (المادة ١٠١/١)، مع إمكانية تمديد الفترة لمدة "... ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه" (المادة ١٠١/٢). ولضمان تقليص القيود والأحكام الممكن أن تُفرض خلال حالة الطوارئ، نصّ القانون على عدم جواز "... فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ" (المادة ١٠٢)، وفرض على أن يُراجع أي اعتقال يتمّ بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ "... من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف" (المادة ١٠٣). واشترط مشروع "القانون الأساسي" عدم جواز "... حلّ المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب (من القانون الأساسي)" (المادة ١٠٤).

يتعلّق الباب السابع بـ "أحكام عامة وانتقالية"، ويتكوّن من سبع مواد فقط أهمها إلغاء "... كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي" (المادة

(١١١)، والعمل بأحكام هذا "... القانون الأساسي مدة المرحلة الإنتقالية..." مع إمكانية "... تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيّز التنفيذ" (المادة ١٠٦). كما وينصّ هذا الباب على أن "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتُنشر فور صدورها في الجريدة الرسمية، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك" (المادة ١٠٧).

يُعتبر مشروع "القانون الأساسي" وثيقة متقدمة على كل ما تمّ التداول به من مشاريع قوانين في المجلس التشريعي منذ بداية ولايته حتى الآن، وما تمّ إصداره من قوانين فلسطينية تمّ نشرها في الجريدة الرسمية. فهذا المشروع يفصل بين السلطات، ويوضّح اختصاصات كل منها بشكل متكامل ومتوازن، ويكفل مساحة واسعة وهامة من الحقوق والحريات العامة والشخصية، ويضمن استقلال القضاء وفاعليته. لذلك كان من الممكن لو قُدِّر لهذا المشروع أن يُصبح قانوناً نافذاً أن يضع أساساً قانونياً محفّزاً لعملية التحول الديمقراطي في فلسطين. ولكن بقاء هذا المشروع على حاله بعد إقرار المجلس التشريعي له بقراءات ثلاث، ومطالبة رئيس السلطة بضرورة التصديق عليه وإنفاذه، تدلّ على أن واقع الحياة السياسية الفلسطينية يعاني من إختناق واضح في عملية التحول الديمقراطي في فلسطين، مع أنّ الحديث حول الديمقراطية يزداد اتساعاً ضمن أوساط نخبوية داخل المجتمع الفلسطيني. ولكن اتساع الحديث داخل هذا التيار "الديمقراطي النخبوي" لا يعني بالضرورة إزدياد أهمية وتأثير مفهوم الديمقراطية على المجتمع السياسي الفلسطيني بشكل عام.^(٩٢) كما وأن اتساع الحديث عن مسألة معينة داخل جيوب مجتمعية لا يعني بالضرورة إنتشار التأييد لهذه المسألة في المجتمع. بل قد يعني عكس ذلك تماماً، وبالتحديد توق المتحدثين بالمسألة لوجودها. فمن الواضح في حالتنا الفلسطينية المتعلقة بمفهوم الديمقراطية أن عملية التحول الديمقراطي في فلسطين لا تزال، لأسباب موضوعية متشابكة ومعقدة، متعثرة وتحتاج إلى

٩٢ حسين حجازي، "الديمقراطية كلعبة قابلة للتوافق"، صحيفة الأيام، ٢٥/٧/١٩٩٨.

جهد كبير ووقت طويل لإنجاحها. ولكن الأهم من الجهد والوقت اللازمين لإنجاح هذه العملية يبقى حاجتها إلى قرار للبدء بها، والالتزام بإنجاحها رغم المصاعب الكثيرة المتوقعة على الطريق. فالديمقراطية نظام سياسي لا ينتج عن طلب مترف، وإنما يتحقق نتيجة تراكم نضالات لحسم صراعات متعددة الوجوه والإتجاهات، داخل المجتمع وخارجه سواءً بسواء.

خاتمة

خاتمة

كما ذكر في مطلع هذه الدراسة، يوجد في أحيان كثيرة بون شاسع بين النظرية والتطبيق، وبين الشكل والمضمون. والديمقراطية الفاعلية في أساسها تستند إلى وجود منظومة قيمية محددة يؤدي وجودها إلى إنتاج وإسناد نظام سياسي يرتكز على سيادة القانون وفصل السلطات وتداول السلطة وصيانة الحقوق والحريات العامة والفردية. فالديمقراطية لا تسقط من فوق على مجتمع فيُصبح بفعل مرسوم أو قرار رسمي ديمقراطياً. ولكنها عملية ديناميكية جدلية أساسها إستمرار تفاعل عناصر وقوى داخل المجتمع مع بعضها البعض، تحالفاً وتناحراً. وينعكس هذا التفاعل المقتن بإجراءات ونظم وقوانين في صورة وصيغة نظام سياسي يكرّس العمل بالقيم والمفاهيم الديمقراطية.

في النظام السياسي الديمقراطي لا يوجد إحتكار للقرار السياسي من قبل مجموعة، فئة، طبقة، أو سلطة من السلطات. بل يقوم هذا النظام في صلبه على ضرورة تفتيت القرار السياسي قانونياً وفعلياً، ومن خلال إيجاد ضوابط وتوازنات متعددة الثنايا والإرتقاءات بين الجهات المشاركة في منظومة العمل السياسي. ولا يكتمل النظام السياسي الديمقراطي إلا عندما يسمح قانونياً وفعلياً بممارسة الضغوط المشروعة على صانعي القرار السياسي، فيأتي القرار السياسي في نهاية الأمر نتيجة عملية تفاعل معقدة بين أطراف متعددة، تتألف وتتناحر في رؤاها واهتماماتها ومصالحها، فينجم عن ذلك تحالفات مرحلية تُنتج أنواعاً مختلفة من القرارات السياسية تتناسب مع موقف الأغلبية النسبية.

لأن الديمقراطية نظام سياسي لا يسقط من فوق بدون مرتكزات مجتمعية تحتية، فإن تركيز نظم سياسية على إيجاد "شكل مؤسسي" يُعطي صورة فصلٍ للسلطات، كإيجاد سلطة تشريعية منتخبة على سبيل المثال، لا يعني بالضرورة أن هذه الدولة أصبحت ديمقراطية بصورة تلقائية. ففصل السلطات وإجراء إنتخابات والقيام ببعض الإجراءات الأخرى قد يأتي بشكل إنتقائي مبرمج من قبل النظام السياسي، وذلك من أجل إضفاء مسحة مظهرية من الديمقراطية لئلا تخفي نوازه السلطوية. ويُظن في مثل هذه الحالات أن عملية التحول الديمقراطي تكون بهذه المظهرية قد إبتدت، وأن ما يلزم لترسيخها واستتبها يتركز على إستصدار قوانين تنصّر لها السلطة التشريعية، وقد تنصّد لها السلطة التنفيذية. ومن خلال عملية التصدّر والتصدي يُظن من بُعدٍ وكأن الحياة السياسية الديمقراطية قد دبّت في البلاد. ولكن ذلك قد يكون مغالطة كبرى تُعيق في ذاتها عملية التحول الديمقراطي في تلك البلاد. فـ "الشكل المؤسسي" الديمقراطي قد يكون سطحياً، وفي هذه الحالة لا يؤدي بالضرورة إلى إصدار قوانين ديمقراطية. وحتى وإن تمّ الإفتراض بإمكانية إصدار قوانين ديمقراطية من مثل هذا "الشكل المؤسسي" الديمقراطي، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن هذه القوانين تُصبح نافذة وفعّالة بصورة إنسيابية وتلقائية. ومع أن إصدار قوانين تعزّز البعد الديمقراطي مسألة مهمة وضرورية لإرساء دعائم الحياة الديمقراطية، إلا أن هذا الإصدار لا يكفي لوحده لتشكيل حالة الحياة الديمقراطية في البلاد. ولذلك يجب أن لا يغشي التركيز على إصدار مثل هذه القوانين الأعين المترقبة والنفوس المتلهفة على إرساء دعائم الديمقراطية في بلد ما. بل يجدر بهذه الأعين والنفوس أن تتابع نوعية القوانين الصادرة ومدى وكيفية تطبيقها على أرض الواقع. فالمحك ليس بالنظرية وإنما بالتطبيق، والمهم هو المضمون وليس الشكل. فكم من بلد إستورد دستوراً وقوانين ونظم وهياكل كانت لماعة براقعة في ديمقراطيتها، ولكنها بقيت في التطبيق جوفاء خالية من المضامين.

نُعاني التجربة الفلسطينية حتى الآن من إنفصامية في موضوع الديمقراطية: إنسياب لدرجة التسيّب في الحديث فيها وعنّها والتبشير بها، وشغ في الإلتزام

بمضامينها وضعف في تأصيل تطبيقاتها . ويمكن بسهولة إدراك هذه الإنفصامية على صعيدي السلطة والمجتمع في أن . ومع أن عوامل دافعة بالمجتمع يجب أن تتطور كي تدفع به باتجاه التحول الديمقراطي، فيبدأ بالضغط الفعلي والفعال على السلطة، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن البال على الإطلاق أن للنخبة القيادية والثقفة في المجتمعات التقليدية دور أساسي كأداة تغيير مجتمعي فعالة . فهذه النخبة يمكن أن تعيش وتزدهر أوضاعها على مماثلة الواقع التقليدي لمجتمعها، فتصبح إنعكاساً له وتعمل على تكريس أدواته وآلياته . ويكون الناتج الفعلي نظاماً سياسياً تقليدياً مطابقاً لواقع هذا المجتمع، يؤدي إلى تحوصل ذاته على حالها . ويمكن للنخبة، بالمقابل، أن تكون رافعة للمجتمع ودافعة له على تغيير آلياته وأدواته القديمة واستبدالها بالجديد العصري من الآليات والأدوات المناسبة، وذلك عن طريق إعطاء المجتمع أمثلة بقيمتها وتصرفاتها . وبالحكم على القيم والتصرفات، وليس على المظاهر الشكلية، يُلاحظ بأن على النخبة الفلسطينية أن تجد وتجتهد في عمل الكثير في مجال التغيير الذاتي . عندئذٍ، قد يكون للديمقراطية إمكانية فلسطينية .

منشورات مواطن

سلسلة دراسات وأبحاث:

١. حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية
بقلم: برهان غليون، عزمي بشارة، جورج جقمان، سعيد زيداني
٢. مساهمة في نقد المجتمع المدني
بقلم: عزمي بشارة
٣. بين عالمين: رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات وبناء الكيان الفلسطيني
بقلم: ساري حنفي
٤. العطب والدلالة: في الثقافة والانسداد الديمقراطي
بقلم: محمد حافظ يعقوب
٥. إشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي
وقائع المؤتمر المنعقد في القاهرة بتاريخ ٢٩ فبراير - ٣ مارس - ١٩٩٦
٦. التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث.
وقائع مؤتمر مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٧-٨ تشرين ثاني - ١٩٩٧
٧. المرأة وأسس الديمقراطية في الفكر النسوي الليبرالي.
بقلم: رجا بهلول
٨. النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية
بقلم: جميل هلال
٩. ما بعد أوسلو: حقائق جديدة، مشاكل قديمة.
تحرير: جورج جقمان، داغ يوغند لوننغ (باللغة الإنجليزية)

سلسلة مداخلات وأوراق نقدية:

١. الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل
بقلم: ربي الحصري علي الخليلي بسام الصالحي
٢. المؤسسات الوطنية، الانتخابات، والسلطة
بقلم: عزت عبد الهادي، أسامة حطبي، سليم تماري
٣. الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية
بقلم: موسى البديري، جميل هلال، جورج جقمان، عزمي بشارة
٤. المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين
تأليف: زياد أبو عمرو مناقشة: علي الجرباوي وعزمي بشارة
٥. الديمقراطية والتعددية: أزمة الحزب السياسي الفلسطيني
وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٤

سلسلة أوراق بحثية:

١. النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين
بقلم: محمد خالد الأزعر
٢. البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين.
بقلم: علي الجرباوي

سلسلة ركائز الديمقراطية:

- محرر السلسلة: جورج جقمان
١. حليم بركات، الديمقراطية والعدالة الاجتماعية
 ٢. فاتح عزام، حقوق الإنسان السياسية والممارسة الديمقراطية
 ٣. أسامة حطبي، سيادة القانون
 ٤. جميل هلال، الدولة والديمقراطية

٥. منار الشوريجي، الديمقراطية وحقوق المرأة
٦. رجا بهلول، الديمقراطية والتربية
٧. رزق شقير، حماية حقوق الإنسان في أوضاع الطوارئ

سلسلة مبادئ الديمقراطية:

تحرير وإشراف علمي: عزمي بشارة،
رسومات: خليل أبو عرفة،
إعداد: نبيل الصالح
استشارة تربوية: ماهر حشوة

١. ما هي المواطنة؟
٢. فصل السلطات.
٣. سيادة القانون.
٤. مبدأ الانتخابات.
٥. حرية التعبير.
٦. عملية التشريع.
٧. المحاسبة والمساءلة.
٨. الحريات المدنية.
٩. التعددية والتسامح.
١٠. الثقافة السياسية.
١١. العمل النقابي.
١٢. الإعلام والديمقراطية (قيد الإعداد).

المؤلف

أستاذ العلوم السياسية في جامعة بيرزيت
باحث متخصص في الشؤون العربية والدراسات الفلسطينية
يحمل من جامعة سينسناتي في الولايات المتحدة الأمريكية شهادتي
ماجستير في العلوم السياسية (١٩٧٨) والإدارة العامة (١٩٨١)،
وشهادة الدكتوراه في العلوم السياسية (١٩٨١).
له أبحاث ودراسات منشورة في دوريات عربية وأجنبية مختلفة

من كتبه المنشورة:

الجامعات الفلسطينية بين الواقع والمتوقع (١٩٨٦)
الإنتماء والقيادات السياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة (١٩٨٩)
أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ (١٩٩٦)
حنتوشيات: مرويّات أبي الملقق حنتوش الفهلوي (جزءان ١٩٩٧، ١٩٩٨)

