

الإصلاح القانوني في فلسطين:
تفكيك الاستعمار وبناء الدولة

الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

تحرير:

خليل نخلة

مضر قسيس

بيرزيت

٢٠٠٩

الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، ٢٠٠٩

٣٠٣، ٢٤ سم.

الإصلاح القانوني - فلسطين - تفكيك الاستعمار - بناء الدولة

© جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق، جامعة بيرزيت

نشر هذا الكتاب بدعم من مركز بحوث التنمية الدولية (كندا) IDRC

ISBN: 978-9950-318-16-8

Copyright © 2009 by Institute of law, Birzeit University

Legal Reform in Palestine: Decolonization and State Building

This publication is supported by the International Development
Research Centre



فريق البحث (أبتثيا)

- روان بزبنت - مساعد بحث
عاصم خليل - مشرف (قانون)
محمود دودين - باحث
ميساء زعرب - باحث
كمال الشافعي - مساعد بحث
وضحة عواد - مساعد بحث
مضر قسيس - مشرف (علوم اجتماعية)
مروان مطير - باحث
فراس ملحم - مشرف (قانون)

تحرير الكتاب

- مضر قسيس
خليل نخلة

التدقيق اللغوي

- نصر الله الشاعر

قائمة المحتويات

١١	تقديم.....
١٣	مقدمة.....
١٤	السياق.....
١٤	الأهداف.....
١٥	الأدوات المفاهيمية.....
٢٣	نطاق الدراسة وحدودها.....
٢٣	المنهجيات.....
٢٥	بنية الكتاب.....
٢٥	فريق البحث.....
٢٧	الفصل الأول: البنى القانونية الكولونيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة وموقف المجتمع منها
٢٧	مدخل.....
٢٧	الجزء الأول: السياسات الإسرائيلية الرامية إلى تثبيت ركائز الاستعمار.....
٢٨	المبحث الأول: النهج الكولونيالي للاحتلال الإسرائيلي.....
٢٨	أولا: الأيديولوجية العقائدية للاحتلال الإسرائيلي.....
٣٠	ثانيا: صك الانتداب.....
٣٠	ثالثا: قرار التقسيم.....
٣٢	رابعا: نهج الاحتلال الإسرائيلي تجاه الإرث القانوني.....
٣٤	المبحث الثاني: إدارة النظام العام والحياة المدنية.....
٣٥	أولا: موقف القانون الدولي.....
٣٨	ثانيا: موقف إسرائيل.....
٤١	الجزء الثاني: دور الأوامر العسكرية الإسرائيلية في خلق البنى القانونية الكولونيلية.....
٤٢	المبحث الأول: ملامح التشريع في ظل الاحتلال الإسرائيلي.....
٤٣	أولا: تثبيت ركائز الاحتلال.....
٤٤	ثانيا: تعزيز الاستيطان والسيطرة الاقتصادية.....
٤٤	ثالثا: محاولة إضفاء الشرعية على النظام الكولونيالي.....
٤٥	رابعا: تثبيت النظام الكولونيالي.....
٤٥	المبحث الثاني: دور الأوامر العسكرية الإسرائيلية في تغيير البنى القانونية القائمة.....
٤٥	أولا: البنى السياسية.....
٤٩	ثانيا: البنى الاقتصادية.....
٥٠	ثالثا: البنى الاجتماعية.....
٥٢	الجزء الثالث: مقاومة البنى القانونية الكولونيلية.....
٥٢	المبحث الأول: منظمة التحرير والانتفاضة الأولى ومقاومة البنى القانونية الكولونيلية.....
٥٢	أولا: دور منظمة التحرير الفلسطينية.....
٥٤	ثانيا: الآلية التنظيمية للانتفاضة الأولى ودورها في مقاومة البنى القانونية الكولونيلية.....
٦٠	المبحث الثاني: دور مؤسسات المجتمع المدني في مقاومة البنى القانونية الكولونيلية.....
٦١	أولا: مراحل تكوين مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني.....
٦٤	ثانيا: القانون المقاوم ودوره في مواجهة سياسات الاحتلال.....
٧٠	المبحث الثالث: اتفاقات أوسلو: مقدمة لإنهاء الاستعمار أم لإعادة إنتاجه.....

٧١	أولاً: نقل السلطات والصلاحيات.....
٧٣	ثانياً: ولاية السلطة الفلسطينية.....
٧٦	ثالثاً: الأوامر العسكرية الإسرائيلية.....
٨٢	خاتمة.....
٨٥	الفصل الثاني: الإصلاح القانوني وتحديات بناء الدولة.....
٨٥	مدخل.....
٨٩	الجزء الأول: الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة.....
٩٠	المبحث الأول: النظام السياسي الفلسطيني منذ اتفاقيات أوسلو.....
٩١	أولاً: السلطة الفلسطينية في ظل اتفاقيات أوسلو.....
٩٤	ثانياً: السلطة الفلسطينية بحكم "الأمر الواقع".....
٩٥	المبحث الثاني: توحيد القوانين الفلسطينية.....
٩٦	أولاً: ثنائية الأنظمة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة.....
٩٩	ثانياً: ثنائية الأنظمة القانونية من حيث مصدرها العسكري أو الفلسطيني.....
١٠١	ثالثاً: ثنائية منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية.....
١٠٤	المبحث الثالث: التوجهات التشريعية للسلطة الفلسطينية.....
١٠٤	أولاً: مراحل التشريع في ظل السلطة الفلسطينية.....
١٠٨	ثانياً: الحقب التشريعية في ظل السلطة الفلسطينية.....
١١٠	ثالثاً: النهج التشريعي للسلطة الفلسطينية.....
١١١	رابعاً: الآليات المتبعة في عملية الإصلاح القانوني.....
١١٣	الجزء الثاني: الإصلاح القانوني كمدخل للإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي.....
١١٤	المبحث الأول: الإصلاح القانوني الهادف إلى بناء مؤسسات الدولة.....
١١٤	أولاً: السلطة التشريعية.....
١١٦	ثانياً: السلطة التنفيذية.....
١١٧	ثالثاً: السلطة القضائية.....
١٢٣	المبحث الثاني: الإصلاح القانوني وخلق اقتصاد وطني مستقل يحقق التنمية.....
١٢٦	أولاً: الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية.....
١٢٩	ثانياً: تبني تشريعات اقتصادية.....
١٣٤	رابعاً: من التبعية المرتجلة إلى التبعية المنظمة.....
١٣٩	المبحث الثالث: الإصلاح القانوني الهادف إلى خلق نظام ديمقراطي.....
١٤٠	أولاً: مقومات الدولة الثلاثة.....
١٤٧	ثانياً: الإصلاح القانوني و"عملية السلام".....
١٤٩	ثالثاً: الإصلاح القانوني وحق تقرير المصير.....
١٥٠	الجزء الثالث: الإصلاح القانوني المعبر عن إرادة المشرع.....
١٥١	المبحث الأول: الإصلاح القانوني من وجهة نظر المشرع.....
١٥٢	أولاً: إمكانية الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة.....
١٥٤	ثانياً: أثر الإصلاح القانوني على طبيعة الدولة.....
١٥٥	المبحث الثاني: المجلس التشريعي الأول.....
١٥٥	أولاً: النظام الانتخابي الفلسطيني وفق الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية.....
١٥٧	ثانياً: النظام الانتخابي وفق قانون الانتخابات الفلسطيني.....
١٥٩	ثالثاً: الانتخابات الفلسطينية بين القانون والواقع.....

١٦٠	رابعاً: بنية المجلس التشريعي الأول وأثرها على العملية التشريعية
١٦٢	المبحث الثالث: عملية صنع القانون.....
١٦٢	أولاً: الإطار القانوني للعملية التشريعية
١٧٢	ثانياً: العوامل المؤثرة على عملية صنع القانون
١٧٦	خاتمة
١٨١	الفصل الثالث: العملية التشريعية وتفكيك البنى الكولونيالية
١٨١	مدخل
١٨٢	الجزء الأول: تشكل النظام في الإطار الكولونيالي
١٨٢	المبحث الأول: تحولات خريطة النظام.....
١٨٢	أولاً: تحولات النظام السياسي
١٨٩	ثانياً: تحولات النظام الاقتصادي
١٩٣	ثالثاً: تحولات النظام الاجتماعي
١٩٤	المبحث الثاني: النخب الفلسطينية
١٩٥	أولاً: النخبة المتبلورة في ظل الاحتلال
١٩٧	ثانياً: النخبة العائدة من المنفى
١٩٨	ثالثاً: نخبة السلطة
١٩٩	رابعاً: النخبة الأهلية
٢٠٠	خامساً: نخبة الإسلام السياسي.....
٢٠٢	المبحث الثالث: موقف الرأي العام من تحولات النظام واخلخلة النخب وأدائها.....
٢٠٣	المبحث الرابع: النزوع نحو التبعية في الظرف الكولونيالي
٢٠٧	الجزء الثاني: العقد الاجتماعي بين الكولونيالي والوطني
٢٠٨	المبحث الأول: العقد الاجتماعي القسري.....
٢٠٩	المبحث الثاني: أثر اتفاقيات السلام على العقد الاجتماعي.....
٢٠٩	أولاً: تمكين النخب
٢١٠	ثانياً: القيود على إعادة صياغة العقد الاجتماعي
٢١١	المبحث الثالث: طبيعة العقد الاجتماعي الناشئ بعد الانتخابات الأولى.....
٢١٢	أولاً: توظيف النخب
٢١٤	ثانياً: اغتراب المصلحة والهوية.....
٢١٥	المبحث الرابع: دور السلطة في تجديد العقد الاجتماعي وتحقيق الإرادة العامة
٢١٥	أولاً: الإصلاح السياسي
٢١٩	ثانياً: الإصلاح الاقتصادي
٢٢٣	ثالثاً: الإصلاح الاجتماعي
٢٢٨	الجزء الثالث: تفكيك البنى الكولونيالية في الظرف الكولونيالي
٢٢٨	المبحث الأول: مفهوم الدولة الفلسطينية في الظرف الكولونيالي
٢٢٩	أولاً: الإصلاح ودولة الاستحقاق - قيود الظرف الكولونيالي
٢٣٠	ثانياً: الإصلاح المحلي: بين الدوافع الداخلية، والخضوع لشروط الظرف الكولونيالي
٢٣١	المبحث الثاني: قدرة التشريعات على إحداث تغيير في خريطة النظام.....
٢٣٢	المبحث الثالث: توجهات بناء الدولة من خلال العملية التشريعية
٢٣٢	أولاً: التشريع السياسي.....
٢٣٣	ثانياً: التشريع الاقتصادي.....
٢٣٤	ثالثاً: التشريع الاجتماعي.....
٢٣٦	خاتمة
٢٣٩	الأدبيات المقتبسة

٢٥١ الملحق
٢٥١ الملحق رقم (١): تصنيف القوانين في الدراسة
٢٥٣ الملحق رقم (٢): ملاحظات على البحث الميداني
٢٥٥ الملحق رقم (٣): استبانة البحث الميداني
٢٦١ الملحق رقم (٤): جداول نتائج البحث الميداني
٢٧٦ الملحق رقم (٥): الحالات الدراسية
٢٩٠ الملحق رقم (٦): قائمة القوانين بحسب تصنيفها الموضوعي والمراحل التاريخية

تقديم

نفذ معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، وبدعم من مركز دراسات التنمية الدولية (كندا) IDRC، مشروعاً، يهدف إلى فحص الإصلاح القانوني، وتفكيك الاستعمار، وبناء الدولة في فلسطين، والإسهام في تحقيق الأمور التالية:

١- دعم تطوير الأبحاث المتخصصة، التي أعدها خبراء محليون في مجال علم الاجتماع القانوني، بالاستناد إلى منهجيات علمية، يمكن بواسطتها فحص مستوى التطور في مجال المجتمع والقانون.

٢- تعزيز الإدراك لدى الجهات الرسمية، ومنظمات المجتمع المدني، بأهمية الإصلاح القانوني في مجال التشريع، من ناحية التخلص من البنى الاستعمارية، والإسهام في بناء الدولة.

٣- تعزيز المناقشات على الصعيد المحلي والعربي، حول موضوعات علم الاجتماع القانوني.

لقد تناولت الدراسة ثلاثة مفاهيم رئيسية: الإصلاح القانوني، وتفكيك الاستعمار، وبناء الدولة؛ وذلك بالتركيز على العملية التشريعية، ومقارنتها بإرادة المجتمع، وحقوقه الجماعية؛ للاستعاضة عن هياكل الاستعمار القانونية وأدواتها، خاصة التشريعات، بهياكل وتشريعات وطنية، قادرة على إرساء قواعد الدولة.

يشكل هذا الكتاب الدراسة الثانية، ضمن سلسلة القانون والمجتمع، التي تعدها وحدة القانون والمجتمع في معهد الحقوق، التي تم تأسيسها عام ٢٠٠٥؛ بهدف دعم أبحاث علم الاجتماع القانوني، وتعزيز المناقشات حول هذا العلم الهام، محلياً، وعربياً.

اعتمد المشروع في تنفيذه منهجية علمية، انطلقت من تحديد الأسس النظرية الواجب توافرها في كل مفهوم من المفاهيم الثلاثة التي تعالجها الدراسة. ومر تنفيذ المشروع بالمراحل الآتية:-

المرحلة الأولى: اختيار الخبراء الأساسيين، وكتاب الأوراق الخلفية.

المرحلة الثانية: كتابة المسودات الأولى، وذلك بالاستناد إلى أبحاث علمية، وميدانية، ولقاءات معمقة، عقدها فريق العمل، ومناقشات حول طاولات مستديرة، مع ذوي الاختصاص عربياً ودولياً.

المرحلة الثالثة: حضور أعضاء الفريق مؤتمرين، حول القانون والمجتمع، في كل من الولايات المتحدة وألمانيا.

المرحلة الرابعة: عقد مؤتمر دولي نظمه معهد الحقوق، في الأردن، تناول مسودات الكتاب، بمشاركة خبراء عرب وأجانب.

المرحلة الخامسة: عقد ورش عمل وطنية، في كل من جامعة القدس وجامعة النجاح، جرى فيها مناقشة مسودة الكتاب.

المرحلة السادسة: عقد ورشة عمل مركزية في جامعة بيرزيت، وقراءات نقدية، من قبل خبراء محليين مختصين في علم الاجتماع.

المرحلة السابعة: تنقيح الدراسة، من جانب خبيرين، ووضعها في صيغتها النهائية.

لقد واجه الكتاب صعوبات، تمثلت في الاتفاق على منهجية علمية واحدة، وفي جانب آخر الحصول على المعلومات، التي تمكن فريق العمل من تشخيص واقع كل مفهوم، من خلال الممارسة العملية وعدم الاكتفاء بالنصوص.

يقدر معهد الحقوق، تقديرا عاليا، الجهود التي بذلها جميع الأطراف، الذين أسهموا في إخراج هذا الكتاب إلى النور، ويخص بالشكر مركز دراسات التنمية الدولية (كندا) IDRC لتمويله المشروع.

وإذ يجدد المعهد شكره لهؤلاء، يؤكد لهم استعداده لمواصلة التعاون معهم؛ من أجل الارتقاء بدراسات علم الاجتماع القانوني، إلى المستوى الذي نتوق إليه جميعا. وإذ يعتذر المعهد مسبقا عن إغفال ذكر أي طرف، يود أن يتقدم بالشكر العميق من جميع الأطراف الذين أسهموا، بشكل أو بآخر، من مواقعهم ومسؤولياتهم المتعددة، في إعداد هذا الكتاب، وإخراجه إلى النور:

- فريق البحث.

- أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.

- المشاركون في الورش الوطنية والمؤتمر.

- الخبراء المحليون والدوليون.

- الموظفون والباحثون في معهد الحقوق.

وأخيرا، ننوه إلى أن هذه المسيرة البحثية ستتواصل؛ لتخرج في المستقبل القريب دراسات جديدة، تسلط الضوء على بعض الظواهر الاجتماعية القانونية، التي يتطلبها المجتمع الفلسطيني ويتوق إليها.

د. غسان فرمند

مدير معهد الحقوق

مقدمة

عقب مرور عقد ونيف على نشوء السلطة الفلسطينية، وقيام سلطتها التشريعية بإقرار ما يزيد على مائة وعشرين قانونا، بات ضروريا فحص مدى إسهام العملية التشريعية الفلسطينية في تحقيق إرادة المجتمع الفلسطيني وطموحاته، وبخاصة إسهاماتها في إرساء أسس الدولة الفلسطينية العتيدة.

اتخذت العملية التشريعية منذ العام ١٩٩٤ طابعا إصلاحيا، فلم تنشأ السلطة الفلسطينية في فراغ قانوني، بل ورثت بيئة قانونية بالغة التعقيد، هي عبارة عن خليط من التراكمات التاريخية التي تبلورت بالارتباط بأنظمة سياسية متعددة (أغلبها كولونيالي)، وشكلت هذه البيئة القانونية انعكاسا وضعيا لمصالح وأطماع استعمارية. وكان لا بد من اتخاذ قرارات تشريعية لإصلاح هذه البيئة، ومواءمتها مع الوضع الراهن (الانتقالي)، ومع متطلبات المستقبل (تأسيس الدولة المستقلة).

لكن البيئة السياسية في مجملها لم تشكل عاملا مساعدا على إنجاز مهمة الإصلاح التشريعي. فسيادة السلطة الفلسطينية وسيطرتها على أراضيها ورعاياها ولدت منقوصة؛ نتيجة لاتفاقية أوسلو التي قسمت الأراضي المحتلة عام ١٩٦٧ إلى ثلاث مناطق (أ، ب، ج)، في انتقاص مباشر للسيادة الفلسطينية عليها. وجاءت الممارسات الإسرائيلية اللاحقة لنشوء السلطة الفلسطينية لتعمق المعضلة، فحولت مناطق الضفة والقطاع إلى "كانتونات" معزولة، وغير متواصلة جغرافيا، هذا ناهيك عن نقاط التفتيش المنظمة والعشوائية، والجدار الفاصل، وتواصل بناء المستعمرات، ومصادرة الأراضي.

في ظل هذه المعطيات يتجلى الافتقار إلى إمكانية تحقيق نجاحات كبيرة في مجال إنجاز مهام الدولة والتحرر، وتفكيك البنى الكولونيالية على المستوى التشريعي. بيد أن من الضروري فحص النجاحات والإخفاقات، وإجراء تقييم شامل لهذه العملية للإسهام في بناء إستراتيجية تشريعية مستقبلية.

ولما كانت العملية التشريعية الفلسطينية تشكل أحد أشكال التعبير عن الإرادة الفلسطينية، وطموحات المجتمع الفلسطيني؛ بات مناسبا طرقها من منظار اجتماعي قانوني، يتفحص قدرة هذه العملية على تحقيق الأهداف الرئيسية، التي وضعها هذا المجتمع نصب عينيه، ملخصة في إنهاء الاحتلال، وبناء الدولة الفلسطينية المستقلة. ولأن الاستقلال غير ممكن دون تفكيك البنى الكولونيالية التي أرستها النظم الاستعمارية؛ اتخذت الدراسة، التي يعرض لها هذا الكتاب، منحى دراسات "القانون والمجتمع"، وهو نمط يجاور بين البحث القانوني التقني والسوسيولوجي والسياسي.

ويحاول منهج "القانون والمجتمع" أن يدرس الهدف من التشريع وطبيعة القوى الكامنة خلف العملية التشريعية وأهدافها ومصالحها، وفحص أثارها ومفاعيلها الاجتماعية (بما في ذلك جوانبها الاقتصادية والسياسية) لمعرفة طبيعة التغيير الذي أحدثه القانون المشرع.

ولذلك، تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على الإصلاح القانوني، الذي قامت به السلطة الفلسطينية، منذ تأسيسها وحتى عام ٢٠٠٦، في إطار نقدي تقييمي لمدى نجاح مسيرة الإصلاح هذه في تفكيك البنى الكولونيالية، وخدمة هدف بناء الدولة المستقلة.

السياق

بدأ العمل في هذه الدراسة في نهاية العام ٢٠٠٦، بعد التحول السياسي الذي أحدثته الانتخابات الفلسطينية الثانية. وقرر فريق البحث قصر دراسته على العمل التشريعي في المرحلة التي سبقت هذه الانتخابات؛ لكونها تشكل حقبة منتهية، اتسمت بسمات منها: هيمنة حركة سياسية واحدة (فتح) على المؤسسة التشريعية، وكون التجربة التشريعية الفلسطينية غضة، وافتقارها إلى الخبرة الكافية في صياغة الخطط التشريعية، وفي تحديد الأولويات التشريعية، ناهيك عن القصور في وضوح هدف تفكيك البنى الكولونيالية وبناء الدولة المستقلة، وضالة الالتفات إلى الآثار الاجتماعية والاقتصادية للقوانين.

كما أن هذه المرحلة (ليس على سبيل الحصر) اتسمت بوجود ضغوط دولية هائلة، اتخذت أحيانا شكل التدخل في العملية التشريعية الفلسطينية برمتها، بدءا بتحديد الأولويات، وانتهاء بعملية نشر القوانين. كما اتسمت بوجود صراعات على جداول أعمال الإصلاح.

الأهداف

يتمثل الهدف الرئيس للدراسة في النظر، بعين فاحصة وناقدة، في الإصلاحات القانونية التي تمت في فترة الدراسة، من حيث تلبيتها للإستراتيجيات التي تهدف إلى إنشاء دولة مستقلة وديمقراطية ومستقرة. وهذا لا يتأتى إلا من خلال استعراض وتحليل نقدي شامل، يمكن من الخروج بمادة موضوعية تغني المعرفة، وتكون قابلة للاستخدام من قبل المشرعين، والساسة، وصناع القرار، والباحثين، وتشكل مرجعا للمعنيين.

يفترض في العملية التشريعية الفلسطينية مجارة الحراك المجتمعي، وتلبية واحتياجات الرأي العام الفلسطيني وتطلعاته، المتمثلة في الانعتاق من النظام الاستعماري، وتبعاته، في المجالات كافة، والسعي نحو التحرر، وبناء الدولة. هكذا يكون للتشريع هدف إستراتيجي، ذو بعد مصيري وجودي، يحافظ على الهوية والذات، بمفهوم وطني فلسطيني، نابغ من الإرادة العامة، ومجرد من الأطماع والمصالح الاستعمارية التي كرستها الأوامر العسكرية الإسرائيلية.

تفحص هذه الدراسة مدى نجاح العملية التشريعية في تحقيق هذا الهدف، وتلقي الضوء على النجاحات والإخفاقات، وتحاول اكتشاف أسباب الفشل والنجاح ضمن رؤية شمولية، غير مقتصرة على الجوانب التقنية في العملية التشريعية، ولا مهمة لها، بل واضحة إياها في سياقها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وواضحة الوضع الفلسطيني، والحقبة قيد الدراسة، في سياق الصراعات الكولونيالية، وما بعد الكولونيالية.

تهدف الدراسة إلى الإسهام في الإجابة عن جملة من التساؤلات، بدءا من تحديد السياقات المحلية والخارجية للعملية التشريعية؛ وربط الواقع الفلسطيني بعد نشوء السلطة الفلسطينية بتاريخه وسياقه التحرري، مروراً بنقاش إمكانية الإصلاح القانوني وجدواه قبل قيام الدولة،

وفحص طبيعة النهج التشريعي للسلطة الفلسطينية، وطبيعة القوى الساعية إلى التعبير عن مصالحها من خلال العملية التشريعية، ومدى خدمة هذه العملية لهدف إزاحة الاستعمار وبناء الدولة، ومخاطر قيام هذه العملية بإعادة إنتاج النمط الكولونيالي، وطبيعة الدولة التي تؤسس لها هذه العملية وسماتها، وقدرة العملية التشريعية على أن تشكل آلية لممارسة حق تقرير المصير، وأن تكفل تحقيق الحقوق الجماعية للشعب الفلسطيني، وقدرتها، بالتالي، على تجديد العقد الاجتماعي بما يحقق الإرادة العامة، ودور النخب المختلفة في صناعة التشريعات، وماهية المواصفات الضرورية لضمان تحقيق أهداف الإصلاح القانوني.

الأدوات المفاهيمية

من العسير حسم الجدل حول الشروط الواجبة التوفر للقول بأن ما نشأ من مؤسسات شبيهة بمؤسسات الدولة في الحالة الفلسطينية يضع الفلسطينيين على أعتاب الدولة. فعملية بناء الدولة التي رافقت مسيرة أوسلو وما تلاها، والتي أخذت طابعا انتقاليا تجزيئيا وتدرجيا، أرست العديد من البنى الضرورية للدولة، شاملة بذلك بنى السلطات الثلاث، ودرجة معقولة من الفصل بينها، وتحديثا لبيئتها القانونية. ولكنها فشلت في توفير مقومات رئيسة أخرى للدولة العتيقة^١، مثل السيادة، والقدرة على الدفاع عن النفس، والاستقلال، والسيطرة على الموارد الطبيعية.

ولما كان من العبث الخوض في نقاش لتحديد المدى الذي يمكن معه اعتبار أن البنى الناشئة في ظل السلطة الفلسطينية تشكل دولة؛ بسبب عدم وجود جدوى لـ"أنصاف الدول"، ولما كان، في ذات الوقت، من غير المنصف التصرف إزاء عملية بناء الدولة وكأن شيئا لم يكن، ولما كانت العملية الانتقالية، في جوهرها وواقعها، تتلخص في تعديل البنى القائمة واستحداث بنى جديدة؛ ما يجعل من العسير تحليلها على المستوى البنيوي، لما كان الأمر على هذه الحال، فإنه يصبح من الضروري الانتقال من المستوى البنيوي إلى المستوى الوظيفي، مع تخصيص إطار مفاهيمي يمكن القيام بعملية التحليل الوظيفي للتغيرات البنيوية. وسنحدد لهذا الغرض إحدى الوظائف الجوهرية للدولة (والتي تشكل السبب الرئيس لإنشائها): تشكيل الحيز الذي تتم فيه ممارسة حق تقرير المصير.

إن الأداة التي يتم من خلالها التعبير عن تقرير المصير، في المجتمعات المنظمة الحديثة، هي الدولة. ويتم ذلك عن طريق صياغة إطار قانوني، يعكس ما أطلق عليه منذ عدة قرون "العقد الاجتماعي" وهو المفهوم الذي يعكس عملية التعبير القانوني عن الإرادة العامة^٢، التي تشكل الأرضية لعملية تقرير المصير.

^١ المقصود بمصطلح "العتيقة" على وجه التحديد هو كون الدولة قيد الولادة، وأن لها معطيات قانونية وفعلية تشير إلى ضرورة نشوئها.

^٢ تصور روسو "العقد الاجتماعي" على أنه عقد بمقتضاه ينقل الأفراد حقوقهم الطبيعية إلى التنظيم السياسي للحظة واحدة، لكي يعيدها هذا التنظيم إليهم جميعا، متعهدا بضمانها، أي محولا إياها من حقوق طبيعية إلى حقوق مدنية. فهذا العقد لا يقتضي تنازلا من الأفراد عن شيء من حقوقهم، ولا سيما عن حرياتهم التي تشكل أساسا لإرادتهم، والتي تجدر حمايتها؛ لكي يتم التعبير عنها ضمن ما يطلق عليه "الإرادة العامة". ومن هنا جاء اعتماد مفهوم روسو للعقد الاجتماعي، من حيث كون المجتمع نقطة الارتكاز. وعلى السلطة، لاكتساب شرعيتها والحفاظ عليها، تجديد هذا العقد، أو إعادة صياغته، كلما تغيرت أسس حرية المجتمع، ونطاقها، وآليات صونها.

إن عملية تجديد العقد الاجتماعي بهدف تحقيق المصلحة العامة، وتجسيد حق تقرير المصير؛ تتطلب تفكيك البنى الكولونيالية (القطع^٣ مع الظرف الكولونيالي). وما يسعى هذا الكتاب لفحصه هو ما إذا كانت السلطة الفلسطينية قد عملت، من خلال البنى القانونية^٤ التي أنشأتها، على إعادة إنتاج العقد الاجتماعي؟ وهل سارت هذه العملية في مجملها باتجاه تجسيد حق تقرير المصير (وبالتالي، باتجاه بناء دولة فلسطينية مستقلة)؟ أي: هل نجحت إلى حد ما في تفكيك البنى الكولونيالية التي نشأت في ظلها، وبدلت بها بنى وطنية تعكس إرادة المجتمع الحرة؟

وبسبب تعقيد البنى وتداخلها وتغيرها، لا بد لنا من استخدام أدوات مفاهيمية قادرة على تحليل الواقع إلى مكوناته؛ من أجل تشخيصه. فما نحن بصدد تحليله يتشكل من حالة استعمارية، تواجهها حالة مقاومة وعملية تحرر وطني، دخلت في مساومة مع الاحتلال؛ للوصول إلى حالة تتسم بسمات الحالة الكولونيالية، و ببعض سمات الدولة الوطنية الحديثة العهد، التي شكلتها نخب، ما فتئت ترى نفسها على أنها ميليشيات في جيش تحرير وطني، لم ينس أن تكتيكه الرئيس هو الكر والفر. وقد رافقت هذه الحالة تجاذبات سياسية، يدرك الفاعلون فيها أن تباين المواقف، من العملية السلمية، يضعهم على جهتي خندق عميق، ولكن استمرار الاحتلال يضعهم أنفسهم في خندق واحد، لا مفر فيه من التعاون، وبناء الأتحاف. ولقد نشأ عن تداخل المراحل التاريخية هذا تحالف أعداء، وعداوة حلفاء، وأصبح العدو شريكا، والشريك مصدر تهديد، وما إلى ذلك، مما يستدعي تفصيلا دقيقا لعناصر الصورة التي نحتاج إلى تشخيصها وتحليلها. ولهذا السبب، سوف نحاول تحديد بعض المسميات وتعريفها.

سنطلق على الحالة التي مارست فيها القوة الكولونيالية سلطتها على الأرض والشعب اسم "الظرف الكولونيالي". وهو ما تشكل من حصيلة الممارسات الكولونيالية، بدءا بالقمع واستخدام القوة الفيزيائية، والاستيطان، ونقل السكان وتهجيرهم، وتشويه الهوية الوطنية وطمسها، وتغيير معالم البلاد وتركيبها الديموغرافي، والتدخل في عمليات تشكيل النخب، وما ينجم وينشأ عن ضرورة مقاومة الاستعمار من بنى مقاومة، واختلاف "الأجندات" اليومية، والإستراتيجيات ومنظومة القيم السائدة، لتتوافق مع متطلبات مقاومة الاستعمار. وباختصار، فإن "الظرف الكولونيالي" هو كل ما يؤدي إلى التشوه أو الانحراف عن مسار التطور الذي يمكن تخيله دون التدخل الكولونيالي (ذلك المسار الذي كان يتوقع أن يمر فيه شعب، أو بلد ما، دون تدخل القوة المستعمرة).

وسنستخدم مصطلح "البنى الكولونيالية" للإشارة إلى ما ترسخ من علاقات القوة داخل المجتمع، والتي نشأت في الظرف الكولونيالي، والتشوهات الفيزيائية الناجمة عن العبث الكولونيالي بالمشهد المحلي، والتشوهات الاجتماعية الناجمة عن القيود التي فرضها الظرف الكولونيالي، والوعي الزائف (والمزيف)، الناجم عن محاولات النظام الكولونيالي التحكم في المعرفة، وطمس التاريخ، وإعادة كتابته، وإعاقة التنمية (de-development) وتشويهها الناجم

^٣ نستخدم هنا مصطلح القطع في إشارة إلى عملية تحول، تزيل بشكل مدرك ومتعمد، الاعتماد على ما من شأنه إدامة البنى الكولونيالية وإعادة إنتاجها.

^٤ لا يتم هنا الافتراض بأن البنى القانونية وحدها كفيلة أو كافية لإعادة إنتاج العقد الاجتماعي، بيد أن هذه البنى، التي تشكل موضوع هذا البحث، تعد شرطا ضروريا (وغير كاف) لعملية إعادة صياغة العقد.

عن الظرف الكولونيالي، وتشوه البنى الإدارية، والاقتصادية، والقانونية؛ نتيجة للسيطرة الكولونيالية وتدخلها في شتى مناحي الحياة.

إن مفهوم العقد الاجتماعي، بارتباطه بمفهوم الإرادة العامة، يحوي، في الظرف الكولونيالي، على درجة عالية من المجازية. فحالة الاحتلال والظرف الكولونيالي المترتب عليها، لا يلغيان العقد الاجتماعي، حيث يحافظ المجتمع على مقوماته، ويناضل لصونها، في وجه القوة الكولونيالية الساعية إلى تدميرها أو إعادة تشكيلها. فالظرف الكولونيالي لا يستطيع اجتثاث أسس العقد الاجتماعي كلها، فيحافظ المجتمع، رغما عن هذا الظرف، على تكاتفه إلى درجة كبيرة، وبيدع آليات للتوافق، تتخذ شكل العرف؛ بسبب غياب القدرة السيادية على التشريع. فيحرم أشكالاً من التعامل مع القوة المحتلة، ويسمح بأشكال أخرى، وينتج، من خلال الرأي العام والمنظومة القيمية التي يتسلح بها، قيوداً على الأفراد والجماعات، ويطور درجات من التحمل للرأي (والموقف) ضمن إطار محدد، ويحرم آراء ومواقف أخرى خارج هذا الإطار. ففي واقع الأمر يجد المجتمع نطاقاً للتعيش مع الظرف الكولونيالي، يسمح للمجتمع بأداء وظيفته التاريخية، المتعلقة بإعادة إنتاج الذات ضمن إطار مشوه، يشكل أعلى أشكال تشوّه فقدان الحرية وقهر الإرادة. وبكلمات أخرى يفقد العقد الاجتماعي في الظرف الكولونيالي مكونه "الإرادي" (أي التعبير عن إرادة المجتمع، أو الإرادة العامة)، ويعوض عنها بإضافة عناصر جديدة إلى مكونه التعايشي (الحد الأدنى الضروري من التعايش مع الظرف الكولونيالي؛ من أجل الحفاظ على الذات، واستمرار عملية إعادة إنتاجها).

وللتمييز بين المراحل المختلفة، والسمات الرئيسية لكل منها، فإننا سنستخدم عدداً من الإشارات للتدليل على افتقار مفهوم العقد الاجتماعي للتوازن، بين مكونيه الإرادي والتعايشي. فنستخدم مصطلح "العقد القسري" للإشارة إلى النمط السائد لحياة المجتمع الفلسطيني إبان الاحتلال، و"عقد الإذعان" للإشارة إلى الصيغ التعاقدية التي قبلها المجتمع، أو جلّه، وتعایش معها، رغم أنها كانت مفروضة عليه، ولا تعبر عن إرادته الحرة، وسنستخدم "انتقالية الإذعان" للإشارة إلى إعادة إنتاج شروط عقد الإذعان، عبر العملية التشريعية، قبل القطع مع الظرف الكولونيالي، ونستخدم "إعادة الصياغة الوطنية للعقد" للإشارة إلى عملية إرساء الأسس التشريعية لعملية القطع مع الظرف الكولونيالي. إن قيام المشرع الفلسطيني بإعادة الصياغة هذه، هو في الأساس ما نرجو الكشف عن مدها.

ولما كان الوقع السلبي الأساسي، والأكثر بروزاً للظرف الكولونيالي يظهر في المحاولة المستمرة لقهر إرادة المجتمع الخاضع للاحتلال، فإن معيار النجاح في تفكيك البنى الكولونيالية، والقطع مع الظرف الكولونيالي، يكمن في النجاح في إعادة صياغة العقد الاجتماعي، بما يضمن التعبير الحر عن إرادة المجتمع.

يفحص هذا الكتاب الرؤى المختلفة للإصلاح وبناء الدولة، ووقع الظرف الكولونيالي عليها، وهل استطاعت النخب المنبثقة عن الظرف الكولونيالي تحويل نفسها، وإعادة إنتاج ذاتها بما يتلاءم مع هدف بناء دولة مستقلة، قادرة على الخروج من الظرف الكولونيالي؟ وما هي التغيرات التي طرأت على طبيعة عقد الإذعان، المتشكل وفقاً لاتفاقيات السلام، التي وقعت بين الإسرائيليين والفلسطينيين؟ وهل شكلت الانتخابات العامة الأولى، عام ١٩٩٦ التي أفضت إلى تأسيس المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، مقدمة لعقد اجتماعي وطني؟ وهل أدت عملية الإصلاح التشريعي (سن القوانين وتعديلها) إلى تعديل العقد الناشئ؟ وكيف؟ وما أثر عملية الإصلاح التشريعي على عملية بناء الدولة؟

كما سيتم في هذا الكتاب معالجة قضايا فرعية من مثل: أثر مصادر الربيع وطبيعة النظام السياسي الناشئ على آليات صنع النخب، وطبيعة جداول الأعمال المختلفة لهذه النخب، وانعكاسها على عمل مؤسسات النظام. وفي المحصلة يفحص هذا الكتاب كيف يمكن للسلطة الفلسطينية تجاوز الظرف الكولونيالي، في إطار عملها، لإعادة صياغة العقد الاجتماعي. كما يحاول الإجابة عن السؤال: هل استطاعت السلطة الفلسطينية تجديد العقد الاجتماعي، بما يحقق الإرادة العامة للمجتمع الفلسطيني؟ ولغرض الإجابة عن هذه التساؤلات، سنتم إعادة رسم خريطة التحولات في المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دون الاقتصار على البحث في التركة الكولونيالية، بل سيتم طرق موضوع الأبعاد المفاهيمية والمؤسسية للظرف الكولونيالي، الذي جرت فيه تلك التحولات، ومدى قدرة هذه التحولات على تفكيكه والقطع معه.

إن عملية الانتقال الحادثة في فلسطين تشمل التقاء عمليتين، لا تتزامن في العادة، فهناك حالة مركبة من الكولونيالية، جاورت زمنيا بين مرحلتين متتابعتين، هما الاستعمار الكلاسيكي، والحالة الإمبريالية (الحالة الكولونيالية، وحالة ما بعد الكولونيالية). كما أن عملية الانتقال جمعت بين نمطين جيوسياسيين من السيطرة، أحدهما كلاسيكي (استيطاني) يتمتع ببؤرة جغرافية محددة، والثاني معوم، لا يمتلك بؤرة جغرافية واحدة. ونعتقد أن كشف النقاب عن هذه التعقيدات يشكل مدخلا ضروريا، لفهم عملية التحول، في السياق الفلسطيني، فهي محكومة سلفا بسياقات كولونيالية محلية (إسرائيلية)، وعالمية مركبة، بعضها مرتبط بوظيفة إسرائيل الجيوسياسية، وبعضها مرتبط بما يمكن تسميته رأس المال المعوم (أو مصالح الاحتكارات العابرة للدول).

إن عملية تفكيك البنى الكولونيالية تنشأ بالضرورة، ضمن الظرف الكولونيالي، ولا خيار أمامها سوى إنشاء مجموعة من البنى الجديدة المشوهة. هذه البنى الجديدة مشوهة بالضرورة؛ لأنها تتم ضمن الظرف الكولونيالي، وتهيمن عليها نزعة التخلص من البنى الكولونيالية حيث يكتسب التفكيك والتدمير، قيمة إيجابية عالية، ومن ثم، يقوم بها أفراد، ومجتمع ما يزال يقبع تحت سيطرة ردود الفعل، إزاء القوة الكولونيالية، سواء من جانب تقاليد المقاومة، أو من جانب الانبهار بنشوة الانتصار، الناجمة عن كون المقاوم المضطهد أصبح، على حين غرة، شريكا (مفاوضا) لممثلي آلة القمع الكولونيالي، التي كانت بالأمس موجهة ضده.

إن ماهية البنى الناشئة، وطبيعتها، وآلياتها، ومدى انسجامها، أو معاكستها للظرف الكولونيالي، وقدرتها على تجديد ذاتها، لتحقق هدف تفكيك مجمل البنى، ومعالجة التشوهات الحادثة، ضمن الظرف الكولونيالي، كل ذلك يعكس قدرة العملية الانتقالية على إحداث النقلة الفعلية، من الظرف الكولونيالي، إلى السيادة الوطنية. إن التوقع الأول هو أن تكون البنى الجديدة فاقدة لقدرتها على التأثير، في النظام العام، وغير مؤهلة للاستمرار دون عاملين تتفاوت أهميتهما: أولهما قوة القمع، وهي التعبير عن نشوء سلطة جديدة ضمن مجموعة البنى الجديدة، وثانيهما هو حصول هذه السلطة على الشرعية، من خلال وسائل متنوعة، تشمل تقنين عمل البنى الجديدة، ووضع السلطة الناشئة في إطار قانوني، يمتلك مشروعية وطنية (محلية وفي الشتات). إن إضفاء القانونية والدستورية، على عمل البنى الناشئة، يشكل جزءا من عملية موضعيتها، وضمانا لقدر من شرعية هيمنة السلطة الناشئة، عن طريق تمكن

هذه الهيمنة من الاتساق، بقدر كاف، مع المصلحة، أو الإرادة العامتين، وهي أمور ضرورية لإحداث القطع مع الظرف الكولونيالي.

إن العقد الاجتماعي لن يكون صحيحا ومشروعا، إلا إذا صدر عن إجماع الإرادات الحرة. فالسيادة، إذا، ليست شيئا آخر سوى الإرادة العامة للمجتمع الذي أنشأه العقد الاجتماعي. والقانون هو التعبير عن هذه الإرادة العامة. إن عمليات إعادة صياغة العقد الاجتماعي، وموضعة البنى الجديدة، وإكسابها الشرعية عن طريق شرعنة النخب التي تقوم بإنتاجها، تحمل في طياتها خطر إعادة إنتاج البنى الكولونيالية؛ ذلك لأن النخب الجديدة هي وليدة الظرف الكولونيالي، ولأنها تستخدم المعرفة، والأدوات التي حصلت عليها، في هذا الظرف، ولأن وجودها مشروط، إلى حين اكتساب شرعيته الجديدة وتموضعه، بدعم البنى القديمة. ويزيد من حدة هذا الخطر، نشوء تحالفات ومصالح مشتركة جديدة، بين النخب الجديدة، وممثلي القوة الكولونيالية القديمة؛ ولذلك، فعلينا هنا أن نتفحص وسائل شرعنة البنى الناشئة وأسسها، ومدى الاستقلال الفعلي لهذه البنى، عن الظرف الكولونيالي، وقدرتها على القطع معه.

إن النقاش بشأن إعادة صياغة العقد الاجتماعي، هنا، ينطلق من علاقة القانون بالمجتمع. فالفهم السائد للمجتمع يفترض وجود تشكيلة اجتماعية اقتصادية ثقافية مترابطة، ومتصلة جغرافيا، ويفترض وجود مؤسسات سياسية موحدة لهذه التشكيلة.⁶ أما المجتمع الفلسطيني فقد عانى تاريخيا، من انقسامات متعددة، في مستوياته الأفقية والعمودية، على حد سواء، بحيث تحول إلى تجمعات تقبع تحت سيطرة كيانات، وحقول سياسية متعددة ومتباينة، من حيث التشكيل السياسي والاقتصادي، وتفتقر إلى الوحدة الجغرافية. ومثل احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس تكريسا أكثر عمقا لتلك الحالة من الانقسام. وأدت هذه الانقسامات بارتباطها بالظرف الكولونيالي إلى نشوء مجموعات نخب متعددة أسهمت في إضفاء مزيد من التعقيد على عملية تفكيك البنى الكولونيالية؛ بسبب تنوع المصالح، وصعوبة إيجاد الأرضية المشتركة، ووجود تفاوت أوسع بين العناصر المتعددة للهوية الوطنية. وأدى ذلك إلى إعاقة عملية بناء الدولة الوطنية، على اعتبار أنها عملية سياسية واسعة، تهدف لتجميع المصالح وتحديد الهوية.

لقد تشكلت النخب الفلسطينية بآليات معقدة متعددة المراحل. وشكلت "خلخلة النخب"⁷ نتيجة لتغير الظروف السياسية والمواقع الجغرافية لتواجدها، إحدى السمات الرئيسة للمرحلة قيد الدراسة. لقد تعددت دوافع النظام السياسي، والنخب المشكلة له، في تحديد اتجاهات التشريع، وطبيعة عملية بناء الدولة في فلسطين، بتعدد النخب والظروف المحيطة بها، بدءا بالظرف الكولونيالي، ومرورا بحالة القطع التي اقتربت منها ولاستها أحيانا، وتراجعت عنها أحيانا

⁶ تتفق تعريفات المجتمع، لدى علماء الاجتماع، على وجود تشكيلة اجتماعية اقتصادية سياسية، ومجموعة علاقات بين أعضاء المجتمع. فيرى كونت المجتمع بناء جمعي، له هدف عام مشترك؛ وهو، حسب سبنسر بناء سياسي منظم؛ أما فيير فيعتقد أن المجتمع يعتمد على علاقات اجتماعية معقدة، وأنه يتكون من جماعات، وهي مجموعات من الأفراد تعيش في موقع معين، وترتبط فيما بينها بعلاقات ثقافية واجتماعية.

⁷ ترتبط درجة استقرار النخب بدرجة استقرار النظام السياسي، وتترافق تحولات النظام السياسي بخلخلة في النخب بالضرورة. وتتخلص الخلخلة في تغير الأشخاص، و تغير مواقع الأشخاص، و تغير التحالفات نتيجة لتغير الظرف السياسي أو الاستعداد لمحاولة تغييره. وفي الحالة الفلسطينية اجتمعت الاليتان: عمليات خلخلة النخب جرت نتاجا لنشوء السلطة الفلسطينية، وفي محاولة للتأثير عليها، في أن معا.

أخرى. كما تعددت هذه الدوافع؛ نتيجة لتفاعلات النخب بين بعضها ، ومرورها بمراحل مختلفة، اختلفت فيها درجة الثقة الممنوحة لها من الشارع، وتغيرت، بالتالي، درجة مشروعيتها.

وقد أثرت هذه المتغيرات على أجناس النخب المختلفة، وعلى اهتمامها، وقدرتها على تفكيك البنى الكولونيالية السائدة، قبل إعادة تشكيلها، وقبل صيرورة "نخبة السلطة". وتفاوتت وتراوحت درجة اعتماد هذه النخبة على الزبائنية، كآلية لعمل النظام السياسي، وعلى الريع الخارجي. وهي أمور تظهر في تضخم الجهاز الإداري والبيروقراطي للسلطة، وللمد والجزر، في سطوة المؤسسات، التي تشكل جانبا من مراكز قوة النخب الأخرى، مثل النخبة الأهلية المتمركزة في مؤسسات المجتمع المدني، والتي تربطها، بنخبة السلطة، روابط عضوية وبنبوية؛ لأنها تمنحها مشروعية الوجود، والمؤسسات التي تشكل جزءا من مراكز قوة نخبة الإسلام السياسي، وما إلى ذلك.

تنقسم النخب الفلسطينية إلى مجموعات مختلفة، لها منابع متنوعة: أولها النخب المحلية التي تشكلت أثناء الاحتلال العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، وثانيها النخبة العائدة من المنفى، التي شكل أعضاؤها نواة نخبة السلطة الناشئة. شملت النخبة المحلية اتجاهات مختلفة (نخب مختلفة) من ضمنها تلك النخبة التي تمركزت في المنظمات الأهلية، وسنطلق عليها اسم "النخبة الأهلية"، ومن بينها، كذلك، النخبة التي قادت عملية التأقلم مع الظرف الكولونيالي، وطورت علاقات تجارية، وعملت وكيلا محليا لمصالح النخب الكولونيالية الاقتصادية وغيرها، وسنطلق عليها اسم "النخبة المهادنة"، ومن ضمنها كذلك النخب التي تشكلت، نتيجة لنمو المقاومة الوطنية والتفاف المجتمع حولها، وسنطلق عليها "النخبة المقاومة"، ومن ضمنها كذلك النخبة التي عملت تحت شعارات الإسلام السياسي، التي شكلت إحدى الآليات الرئيسية لعملية خلخلة النخب المحلية، حتى أمست المنافس الرئيس لـ"نخبة السلطة"، وشكلت كذلك تحديا لاحتكار الاتجاه الوطني لمؤسسات المجتمع المدني، وسنطلق عليها اسم "نخبة الإسلام السياسي" في مرحلة الدراسة، مع أنها تحولت لتشكل "النخبة البديلة" بعد انتخابات العام ٢٠٠٦. أما نخبة السلطة، فقد تشكلت من تحالف النخبة العائدة من المنفى، مع النخبة المقاومة، بالإضافة إلى عناصر من النخبة المهادنة.

وعلى الرغم من الضعف الناجم عن خلخلة النخب وتفنتها، وعن كونها كلها وليدة الظرف الكولونيالي، إلا أن سعيها للمشروعية، وإدراكها، إجمالا، لضرورة القطع مع الظرف الكولونيالي، جعلها قادرة على لعب دور مناف لهذا الظرف، سالبة قدرة الاستعمار على صياغة الرواية على لسان المستعمر. ولهذا السبب، سنجد أن النجاح في القطع مع البنى الكولونيالية، عن طريق الإصلاح القانوني، قد لاقى جل نجاحه على المستوى الاجتماعي في مكونه الثقافي، رغم أن جهده تركز في الجانبين السياسي والاقتصادي.

تشكلت قبل نشوء السلطة الفلسطينية مجموعة من البنى الكولونيالية في المجال السياسي أخذت أشكالاً عدة، مثل تقييد حرية تشكيل المنظمات الأهلية، وإلغاء دور الأحزاب والحركات السياسية. وجرت إعادة تشكيل النظام الاقتصادي، بحيث أصبح تابعا للاقتصاد الإسرائيلي. أما على المستوى الاجتماعي، فإن الفصل الديموغرافي الحاصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك المتعلق بمكانة القدس الشرقية وسكانها، وتوسيع الهوية بين المواطنين واللجئيين، كانت أبرز البنى الكولونيالية، التي عمل الاحتلال على ترسيخها.

مع هذه التحولات الناجمة عن تغلغل البنى الكولونيالية في العقل والفعل الفلسطينيين، ومع ما فرضته من أولويات المقاومة وشعاراتها، وتقسيم الأدوار بين الداخل والخارج، ووجود سكان الأراضي المحتلة على الجبهة وعرضة للاضطهاد اليومي، أمسى فهم الموضوع المحوري "لل قضية" مشوهاً، بشكل جعل من موضوع مركزي، كموضوع اللاجئين، قضية ثانوية بالمقارنة مع قضية السكان الواقعين تحت الاحتلال الاستيطاني.

وبات التصور السائد حول الدولة التي يزمع بناؤها محدوداً، ومقصوراً على بعض مقوماتها المدعومة بالرموز التي لا تحمل وراءها مادة ترمز إليها، بل غالباً ما تعبر عن أمل في نشوء هذه المادة في المستقبل. فأصبح الشاب الفلسطيني يعرض حياته للخطر، من أجل رفع العلم الفلسطيني الذي يرمز إلى الدولة القومية، ليس تمسكاً بالدولة غير الموجودة، بل دفاعاً عن هوية يمكن أن تتجسد في دولة في المستقبل. وصارت الأرض تشكل الشغل الشاغل في معركة التحرر الوطني؛ لأن الشكل السافر للممارسة الكولونيالية طالما تجسد في الاستيطان ومصادرة الأراضي، ومن ثم جاء بناء الجدار العازل، ليعلن عن استدامة عملية النهب الاستيطاني للأرض الفلسطينية. وباتت التجارة الخارجية تشكل هدفاً أوضح من التجارة الداخلية، لأن القيود المباشرة، الواضحة المعالم يفرضها الاحتلال على التجارة الخارجية، وهكذا دواليك.^٧

لعب القانون الدولي، وسائر قرارات الأمم المتحدة، ومجلس الأمن، دوراً مركزياً في صوغ التصورات عن الدولة العتيدة، بدءاً بأثر التعامل السلبي مع قرار الأمم المتحدة رقم ١٨١، وخيبة الأمل من عدم تطبيق القرار رقم ١٨٩، وما عرف بغموض النص في القرار رقم ٢٤٢. وتحولت الصورة، منذ صدور القرار رقم ٣٣٨ (رغم أنه لم ينص على قيام دولة فلسطينية)، ومنذ قبول منظمة التحرير الفلسطينية في "المجتمع الدولي"، فصار اعتماد الخطاب الفلسطيني على القانون الدولي شاملاً، حيث وجدت الاتجاهات المختلفة في القانون الدولي مصدراً لاستحقاق الدولة، وأداة للنضال من أجلها. وبات القانون الدولي يحتل مكانة بارزة في الخطاب الفلسطيني، وأمسى ناظماً للتصورات حول الدولة، فحدد التصور الجغرافي لها، وطبيعتها الديمقراطية،^٨ ومشروعية النضال من أجلها، وما إلى ذلك. وقد نجم

^٧ ومع ذلك لم تتحرر التجارة الخارجية الفلسطينية في الفترة التي تلت نشوء السلطة الفلسطينية، من الاعتماد الكلي على السوق الإسرائيلية، سواء من جهة الاستيراد أو التصدير. فبينما كان الوضع في أوائل التسعينات يتصف بأن ٩٠% من الواردات الفلسطينية تأتي من إسرائيل، و ٧٠% من الصادرات الفلسطينية تذهب إلى إسرائيل، أصبح الوضع في أواخر التسعينات يتصف بأن ٧٥% من الواردات الفلسطينية تأتي من إسرائيل، وأكثر من ٩٠% من الصادرات الفلسطينية تذهب إلى إسرائيل. ولم يسهم بروتوكول باريس في تسهيل نفاذ المنتجات الفلسطينية إلى الأسواق العربية لعدة أسباب. وقد نشأ عن تزايد حجم الاستيراد، وبقاء حجم التصدير على ما هو عليه، تزايد في العجز في ميزان تجارة السلع الفلسطينية، حتى وصل العام ١٩٩٦ إلى حوالي ٤٩% من الناتج المحلي الإجمالي. ولم تغط قيمة الصادرات الفلسطينية، ذلك العام، إلا ١٧% من قيمة الصادرات. وقد تم سد هذا العجز من المساعدات المقدمة من الدول المانحة، ومن العاملين الفلسطينيين في إسرائيل. للمزيد أنظر (النقيب و عطيان ٢٠٠٣، ٤١).

^٨ تبني المؤتمر الثالث لحركة فتح، في العام ١٩٦٨، فكرة الدولة الديمقراطية، ثم وردت في الدورة السادسة للمجلس الوطني الفلسطيني عام ١٩٧٠. وفي الدورة الثانية عشر عام ١٩٧٤ ورد نص حول "إقامة سلطة الشعب" على جزء من أرض فلسطين (وكانت تلك الإشارة الأولى في قرارات المجلس الوطني الفلسطيني للقبول بدولة إلى جوار إسرائيل) (القرارات السياسية للمؤتمر الثالث لحركة فتح عام ١٩٧١ بلا تاريخ)، ومن ثم جاء إعلان الاستقلال عام ١٩٨٨ لينص بوضوح على حدود عام ١٩٦٧ وعلى طابع الدولة الديمقراطي والالتزام بحماية حقوق الإنسان (وثيقة إعلان الاستقلال ١٩٨٨).

عن ذلك، وعن الارتباط الوثيق بالدول العربية، اعتماد عال على العالم الخارجي، في كل ما يخص التصور حول الدولة العتيدة؛ بسبب وضع منظمة التحرير الفلسطينية، وبسبب مكان إقامة اللاجئين، ولأسباب أخرى، ليس آخرها الحاجة إلى الدعم المالي والتقني الخارجي؛ بسبب حالة إعاقة النمو.

أدى هذا الاعتماد على العالم الخارجي إلى تشوهات مختلفة في التصور حول الدولة، بدءاً بتفاوت التركيز على عروبتها،^٩ ومروراً بالتصور حول جغرافيتها، ووصولاً إلى قاطنيتها. فنجد في الوثائق المختلفة، في مراحل مبكرة، نقاشات حول الهوية الدينية لسكان الدولة^{١٠} وضرورة تعايش الديانات (ويعتقد أن ذلك يأتي رد فعل على التشخيص الاستعماري لطبيعة المشاكل في البلاد في حينه، وعزوها إلى الفروق الدينية). تلا ذلك نقاشات، حول إمكانية التعايش، مع دولة إسرائيل كجارة، وحول مكانة اللاجئين في الدولة العتيدة، وترافقت هذه النقاشات مع تصورات متفاوتة حول جغرافية الدولة، تتناسب مع النقاشات حول السكان.

القضية الأخرى المتعلقة بالتصور، حول الدولة الفلسطينية، تتعلق بالتداخل بين منظمة التحرير الفلسطينية، التي ما زالت الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني، من وجهة نظر القانون الدولي، و السلطة الفلسطينية التي تمثل سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي أنيط بها فعلياً إنشاء مؤسسات الدولة. ولتفادي الإشكاليات المترتبة على التفريط بحق العودة، جرى التأكيد على القرارين ١٨١ و ١٨٩، اللذين وضعاً أخيراً في الصيغة التي تبنتها جامعة الدول العربية في مبادرتها السلمية، التي صاغتها المملكة العربية السعودية، وأقرت في العام ٢٠٠٣ في قمة بيروت.

وباختصار، فإن مآل التصورات حول طبيعة الدولة الفلسطينية، لدى الاتجاهات الوطنية والقومية، تلخصت في حقبة ما بعد نشوء السلطة الفلسطينية، بالقبول بالقانون الدولي، وبحدود حزيران ١٩٦٧، وبالديمقراطية، وبالالاقتصاد الحر،^{١١} وبالإصرار على عودة اللاجئين إلى حد كبير.

^٩ في المؤتمر الفلسطيني الأول (القدس ٥/٢٨ - ١٩٦٤/٦/٢) تم الإعلان عن تأسيس منظمة التحرير، والتأكيد على أن الشعب الفلسطيني جزء من الأمة العربية. وأكدت مواد الميثاق الوطني الفلسطيني (١٩٦٨)، وخاصة المادة رقم (١)، أن فلسطين وطن الشعب العربي الفلسطيني، وهي جزء لا يتجزأ من الوطن العربي الكبير، وأن الشعب الفلسطيني جزء من الأمة العربية (منظمة التحرير الفلسطينية بلا تاريخ). وجاء إعلان الاستقلال (١٩٨٨) ليؤكد أن "دولة فلسطين دولة عربية هي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية" (وثيقة إعلان الاستقلال ١٩٨٨). من جهة أخرى تمت الإشارة إلى استقلال القرار الوطني، حيث جاء في المادة رقم (٣) من الميثاق الوطني الفلسطيني أن "الشعب العربي الفلسطيني هو صاحب الحق الشرعي في وطنه، ويقرر مصيره بعد أن يتم تحرير وطنه، وفق مشيئته، وبمحض إرادته واختياره". ونصت المادة رقم (٢٩) على أن "الشعب العربي الفلسطيني هو صاحب الحق الأول، والأصيل في تحرير واسترداد وطنه، ويحدد موقفه من كافة الدول والقوى على أساس مواقفها من قضيته ومدى دعمها له في ثورته لتحقيق أهدافه" (منظمة التحرير الفلسطينية بلا تاريخ).

^{١٠} في عام ١٩٣٨ قدم حزب الدفاع الفلسطيني إلى لجنة "وودهد" مذكرة بإقامة دولة، يتعايش فيها العرب واليهود بسلام، وتضمن للجميع حقوقهم الدستورية والقانونية، بغض النظر عن الديانة. انظر (الشريف ١٩٩٥، ٣٨-٤٢). وتكرر المطلب عام ١٩٤٨ خلال وساطة "برنادوت" لحل النزاع، ثم طرحت منظمة التحرير الفلسطينية إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية علمانية. أما في مسودة الدستور الفلسطيني (٢٠٠٣) فنجد نصاً على أن دين الدولة الإسلام في المادة رقم (٥)، والشريعة الإسلامية هي إحدى مصادر التشريع (المادة رقم (٧)).

^{١١} نشرت مجلة "فلسطين الثورة"، خلال فترة توقيع اتفاق أسلو، عدداً من المقالات التي أشارت إلى أن الاقتصاد الفلسطيني سوف يكون اقتصاداً حراً. فورد في مقال تحت عنوان "فتح" وبرنامج بناء السلطة الوطنية: "وفي

في المقابل شكلت قوى الإسلام السياسي في فلسطين تحدياً لهذه التصورات، عن طريق التشكيك فيها، والطعن في مشروعيتها تمثيل منظمة التحرير الفلسطينية، في بنيتها الحالية، للشعب الفلسطيني، فأصبح التصور المشار إليه أعلاه بمثابة التصور الرسمي (تصور النخبة الحاكمة، والنخب المتحالفة معها)، دون أن يكون تصوراً مجعاً عليه، ودون أن يوضع أي تصور بديل، يحظى بأي درجة من الجدوية في عالم السياسة الفعلي.

نطاق الدراسة وحدودها

تحدد نطاق الدراسة في بحث عملية الإصلاح القانوني، عن طريق التشريع، منذ نشوء السلطة الفلسطينية ذات الصلاحيات التشريعية، في العام ١٩٩٤، وحتى انتهاء عمل المجلس التشريعي الأول في العام ٢٠٠٦.

تعالج الدراسة بالأساس الأعمال التشريعية على مستوى القوانين السارية التي سنها المشرع الفلسطيني دون إغفال ارتباط هذه الأعمال بالتشريع الثانوي (قرارات مجالس الوزراء) والممارسة السياسية.

وقد اتفق أعضاء فريق البحث على استخدام المصطلحات، كما ترد في الوثائق الرسمية، وبما يتوافق مع القانون الساري، والقانون الدولي. ويشمل ذلك اسم السلطة الفلسطينية، وافتراض الحدود الدولية للدولة العتيدة، على أنها تقوم على حدود الرابع من حزيران عام ١٩٦٧، وعلى أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني، وأن السلطة الفلسطينية الناشئة بموجب اتفاقات أوسلو تشكل ذراعاً لها، وأن المجلس التشريعي يشكل جسماً تشريعياً للسلطة الفلسطينية، دون انتقاص من صلاحيات المجلس الوطني الفلسطيني.

المنهجيات

يشكل القانون تأسيساً للسيطرة المنظمة، أو إطاراً عقلانياً للقوة، ويعبر عن مصالح مجموعات، وطبقات، ونخب. لذلك ستولي الدراسة جل اهتمامها بالمردودات السياسية للسياسات التشريعية، والمبادرات الداعية للإصلاح القانوني. ولذا، تنحو الدراسة منحى الكشف عن العلاقة بين التشريع، وصانعيه والنخب المهيمنة من جهة، وفئات المجتمع ومؤسساته المختلفة وتفاعلهم، من جهة أخرى، منطلقاً من فحص أثر التشريع على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في حياة الشعب الفلسطيني.

بعد توضيح طبيعة البحث وقيوده وتحدياته وإطاره المفاهيمي، سيتم في هذه الدراسة توصيف وتحليل للبنى القانونية الكولونيالية، وآلياتها، وتفاعل المجتمع الفلسطيني معها، ويختص بذلك فصلها الأول، ثم تنتقل إلى توصيف وتحليل لآليات العملية التشريعية، ودوافعها، وإشكالاتها، كما مارستها السلطة الفلسطينية، حتى الانتخابات التشريعية الثانية،

المجال الاقتصادي للمجتمع الفلسطيني أكدت حركة "فتح" على خيار الاقتصاد الحر، الذي يضمن العدالة الاجتماعية، ويساعد في إطلاق المبادرة الفردية، وفي حشد الطاقات والكفاءات والخبرات، ورؤوس الأموال الفلسطينية، في إطار التكامل القومي العربي، وبما يحفظ للشعب الفلسطيني اقتصاده الوطني كتعبير عن استقلاله السياسي، وخياره في انتمائه القومي حاضراً ومستقبلاً" ("فتح" وبرنامج بناء السلطة الوطنية ١٩٩٣).

ويختص بذلك الفصل الثاني، ثم تنتقل إلى تشخيص نتيجة التفاعلات الحاصلة، ضمن عملية التغيير في خريطة النظام، والتحويلات الناتجة عن ديناميكيات عمل السلطة الفلسطينية، والنخب الأخرى، والحراك المجتمعي، وسيتم النظر إلى ذلك كله، بشكل رئيس، من خلال فحص أثر العملية التشريعية على عمليتي تفكيك البنى الكولونيالية، وبناء الدولة، ويختص بذلك الفصل الثالث، الذي يشكل الفصل الاستنتاجي في الكتاب.

تستخدم هذه الدراسة أدوات مختلفة لتحقيق أهدافها، تشمل الدراسة التحليلية للعمليات التشريعية الكولونيالية والوطنية على حد سواء. كما تستخدم العينات للتأكد من انطباق دراسة الأجزاء على الكل، في حالة القوانين التي تم تحليلها بشكل تفصيلي، وتستند إلى عدد من الأوراق الخلفية في مواضيع مختلفة ذات علاقة بدراسات الحالة، والبحث الميداني لفحص الفرضيات المتعلقة بدوافع أعضاء المجلس التشريعي وتصوراتهم، وأدوات أخرى ليس آخرها اللجوء إلى الحس السليم.

تماشياً مع فرضيات هذه الدراسة ومنحائها القانوني - الاجتماعي، جرى تقسيم الفترة الزمنية للدراسة، إلى أربع حقب، تعبر عن التحويلات المفترضة في البيئة السياسية للعملية التشريعية.

الحقبة الأولى بين هذه الحقب الأربع هي الفترة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، حتى مباشرة المجلس التشريعي الأول أعماله في العام ١٩٩٦.

الحقبة الثانية تمتد من العام ١٩٩٦، حتى انضاح فشل العملية السلمية في إطار أوسلو، وانتهاء الفترة المقررة فيها للعملية الانتقالية دون نجاح، وبدء التوجهات الجديدة لإيجاد أطر إضافية للعملية السلمية، مع نهاية العام ١٩٩٩.

الحقبة الثالثة تمتد من العام ٢٠٠٠، حتى وفاة الرئيس عرفات في نهاية العام ٢٠٠٤، وتميزت بالهجمة الإسرائيلية الشرسة على السلطة الفلسطينية ومؤسساتها، وحصار الرئيس عرفات، ودوام العنف التي رافقت ذلك، بما فيها الجانب الداخلي الذي عرف بانتفاضة الأقصى.

الحقبة الرابعة تمتد من نهاية العام ٢٠٠٤، حتى انتهاء أعمال المجلس التشريعي الأول، بعيد الانتخابات التشريعية الثانية في بداية العام ٢٠٠٦.

أما الحقب السابقة لنشوء السلطة الفلسطينية، فقد تحددت وفقاً لتغير الجهات صاحبة السلطة التشريعية، وركزت الدراسة على الحقبة السابقة مباشرة لنشوء السلطة (الاحتلال الإسرائيلي) رغم إبقاء الأخيرة على مكونات تشريعية من حقب سابقة تشمل الانتداب البريطاني، والمرحلة التي ضمت فيها الضفة الغربية إلى الأردن، وخضع فيها قطاع غزة للولاية المصرية.

وللتمكن من تتبع العمليات التشريعية عبر الحقب المختلفة، ومتابعة الاستنتاج رغم تعدد الأدوات البحثية، اتفق الفريق على تقسيم العملية التشريعية إلى ثلاثة أجزاء: سياسية؛ واقتصادية؛ واجتماعية، بحيث يجري تحليلها، والوصول إلى الاستنتاجات بشأنها، في نهاية كل جزء من الفصول الثلاثة في الكتاب.

بنية الكتاب

بنيت فصول هذا الكتاب على نحو يتيح عرض تسلسل منطقي، وتاريخي لمحاور الدراسة، وبهذا، يقوم الفصل الأول بتوصيف البنى الكولونيالية وتوضيح أنماطها العامة (patterns) وأنماطها المحددة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فبم، ابتداء، فحص ما عمدت القوى الكولونيالية على بنائه، من هياكل قانونية كولونيالية. ويصف ردود الفعل إزاء هذه البنى (المقاومة) المتعلقة بالبيئة القانونية، وبيان موقف المجتمع الفلسطيني منها، بما في ذلك عملية إنشاء حقول موازية، عن طريق إنشاء مؤسسات موازية لمؤسسات الحكم العسكري، وأعراف معمول بها شكلت [مشاريع] بيئة قانونية عرفية بديلة.

أما الفصل الثاني، فيقوم بتوصيف العملية التشريعية (الإصلاح التشريعي) في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فيفحص موقف السلطة الفلسطينية وسلوكها التشريعي إزاء الإرث القانوني الكولونيالي، في إطار سعيها إلى التحرر من الاستعمار، وبناء الدولة الفلسطينية، في السياق المتعلق بدوافع الإصلاح القانوني ومحفزاته. ويتطرق هذا الفصل إلى مواقف النخب المختلفة من هذه العملية.

ويختم الفصل الثالث البحث بتحليل ارتباط عمليات الإصلاح التشريعي بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، متطرقاً إلى تشكل النظام وتحولاته، على مستويات النخب والرأي العام، وتحولات العقد الاجتماعي، الناجمة عن عمليات الإصلاح التشريعي، ومدى نجاح العملية التشريعية في تفكيك البنى الكولونيالية، على المستويات المختلفة، والاستعاضة عنها بأخرى فلسطينية نابعة من الإرادة العامة الحرة، تخدم الحقوق الجماعية للشعب الفلسطيني، وتكفل إعادة صياغة العقد الاجتماعي. ويلخص الفصل الثالث استنتاجات البحث ويعرض لآفاق، البحث المستقبلي في الموضوع.

كما يشمل هذا الكتاب قائمة الأدبيات، التي تم الاعتماد عليها في هذا التحليل، وعددا من الملاحق التي تشمل قائمة بالتشريعات الفلسطينية، مع شرح لكيفية اختيار عينة القوانين، التي تمت دراستها، مع عينة القوانين، واستمارة البحث الميداني، وجدول المقابلات، وملخصاً لنتائجه.

فريق البحث

أنجز هذا البحث بتضافر جهود جماعية، فقد عمل **خليل نخلة** محرراً مشاركاً للكتاب، وأشرف على العملية البحثية كل من **مضر قسيس** (المقدمة، والفصل الثالث، ومحرر مشارك)، و**فiras ملحم** (الفصل الأول)، و**عاصم خليل** (الفصل الثاني). وقام كل من الباحثين **محمود دودين**، و**مروان مطير**، و**ميساء زعرب** بعمل بحثي، بالإضافة إلى تناوبهم في العمل بوصفهم منسقين لفريق البحث وللمشروع بشكل عام، وأسهم في العملية البحثية كل من **كمال الشافعي**، و**وضحة عواد**، و**روان بزبزت** بصفتهن مساعدتي بحث، ولعبوا، إلى جانب الباحثين، دوراً كبيراً في إعداد مسودات البحث والأوراق الخلفية.

تجدر الإشارة إلى أن العمل تم بروح الفريق، وأن تقسيم العمل، المشار إليه أعلاه، هو النمط العام الذي حكم العمل، ولم يمنع أعضاء الفريق كافة من العمل الجماعي على كل أجزاء البحث، بما في ذلك هذه المقدمة وملاحق الكتاب.

استفاد الفريق من ملاحظات زملاء عديدين من معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومن خارجه، بمن في ذلك غسان فرمند، وسامر الفارس، وجميل سالم، وريم البطمة، وجميل هلال، ونادرة شلهوب - كيفوركيان.

الفصل الأول: البنى القانونية الكولونيالية في الضفة الغربية وقطاع غزة وموقف المجتمع منها

مدخل

معلوم أن القانون، تاريخياً، استعمل أداة لفرض السيطرة والهيمنة، من قبل القوى الكولونيالية. ويمكن القول إن القانون قد استخدم لتبرير السياسة الاستعمارية، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، لدرجة أن اعتبر قانون المستعمر الغربي أعلى درجة، وأرقى من قوانين الشعوب المستعمرة. إنها ليست نظرة استعلائية، فقط وإنما وسيلة لتبرير سياسات مختلفة. والمتبع لمسيرة الاحتلال الإسرائيلي، الذي نحن بصدد دراسته، يرى أنه استخدم القانون أكثر من غيره من الأنظمة الاستعمارية.

يعرض هذا الفصل لثلاثة موضوعات رئيسية. يلقي الجزء الأول الضوء على طبيعة الاستعمار الإسرائيلي وملامحه. وعليه، فهو يعالج السياسات الإسرائيلية، الهادفة إلى تثبيت ركائز الاستعمار، والكشف عن ملامح الأيديولوجية العقائدية للاحتلال الإسرائيلي؛ وذلك لإحداث ربط منطقي بين الجانب الفكري، والممارسات العملية على الأرض، للاحتلال الإسرائيلي. هذا الجزء سوف يعرض للسياسة الإسرائيلية الهادفة إلى إحداث تغييرات كبيرة على القانون الموروث عن الأردن في الضفة الغربية، والقانون الموروث عن الانتداب البريطاني ومصر في قطاع غزة. ويصف الجزء الثاني البنى القانونية الكولونيالية التي عمدت إسرائيل إلى بنائها في الضفة الغربية وقطاع غزة في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومجمل النظام القانوني الذي كان سائداً في الأراضي الفلسطينية، عشية الاحتلال، وطبيعة التغيير الذي أحدثته الأوامر العسكرية عليه. وفي الجزء الأخير من هذا الفصل سيتم بيان دور المجتمع المدني، في ظل منظمة التحرير الفلسطينية، في مقاومة هذه البنى الكولونيالية، بهدف تحقيق الإرادة العامة للشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع، ومناهضة سياسات المحتل.

الجزء الأول: السياسات الإسرائيلية الرامية إلى تثبيت ركائز الاستعمار

فور احتلالها لما تبقى من فلسطين التاريخية عام ١٩٦٧، أقدمت إسرائيل على سن مناشير، وأوامر عسكرية؛ بهدف تثبيت استعمارها وتعزيزه في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبطبيعة الحال، جاء المحتل الإسرائيلي بأيديولوجية عقائدية، ترجمت على الأرض، من خلال سياساته تجاه الأرض والسكان والمجتمع، فصار يقوم بتغيير ما هو قائم من هياكل وبنى قانونية، على الصعد المختلفة، بما يلائم أهدافه الاستعمارية، غير عابئ بقواعد قانون الاحتلال الحربي، والأعراف الدولية في هذا الشأن، الأمر الذي خلق حالة كولونيالية، امتدت لتطال مختلف جوانب المجتمع.

لذا، يعرض هذا المبحث للأيديولوجية العقائدية للاحتلال الإسرائيلي، والنهج الذي سلكه، تجاه الإرث القانوني القائم، عشية الاحتلال، من خلال المبحث الأول، في حين ستتم دراسة موضوع إدارة النظام العام، والحياة المدنية، في ظل أحكام قانون الاحتلال الحربي، ذات

الصلة بصلاحيات سلطات الاحتلال في التشريع، مع مقاربة ذلك بالحالة الإسرائيلية القائمة، في الضفة الغربية، وقطاع غزة، في المبحث الثاني.

المبحث الأول: النهج الكولونيالي للاحتلال الإسرائيلي

أولاً: الأيديولوجية العقائدية للاحتلال الإسرائيلي

إن المتتبع لمؤتمرات المنظمة الصهيونية العالمية، وخاصة منذ المؤتمر السادس الذي عقد في بازل سنة ١٩٠٣، وحتى المؤتمر الحادي عشر، المنعقد في فيينا سنة ١٩١٣، يستطيع إدراك أيديولوجيتها حول مصير الأراضي الفلسطينية، والتي تتلخص في اعتبار هذه الأراضي غير مأهولة. وذات الأمر مارسته أثناء الحرب العالمية الثانية، بنشاط صهاينة الولايات المتحدة، بعد أن انتقل مركز الحركة الصهيونية إلى هناك، وتقوم شوفينية المبدأ الصهيوني للدولة على المطالبة بإعطاء "أرض بلا شعب لشعب بلا أرض". وقد اتسعت أبعاد سياسة الشوفينية والعنصرية السافرة، على وجه الخصوص، بعد قيام دولة إسرائيل. فنتيجة للتمييز والملاحقات، التي وصلت إلى أقصى حدودها، خلال فترات العدوان الإسرائيلي، على الدول العربية (١٩٤٨-١٩٤٩ / ١٩٥٦-١٩٦٧) بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين حوالي مليون ونصف مليون لاجئ، هذا ناهيك عن مضاعفاته (يفسحيف ١٩٧٨، ٩٨).

وهناك من يرى أن اليهودية لا تدعم الأيديولوجية الصهيونية، وسياسة الدوائر الحاكمة، داخل إسرائيل فحسب؛ بل تستخدم "تبريراً" للتوسع واغتصاب الأراضي، الذي يمثل جوهر الممارسة السياسية الخارجية لإسرائيل. كما أن مقولة أن "الإمبريالية تستخدم العنصرية لغرض تفريق الشعوب، والحفاظ على سيطرتها" التي جاءت في الوثيقة الأساسية للمؤتمر الدولي للأحزاب الشيوعية والعمالية، الذي عقد في موسكو، في يونيو ١٩٦٩، تنطبق تماماً على عنصرية الحركة الصهيونية، التي أقامت نظريتها العنصرية، حول "الأمة الروحية"، على مبدئين اثنين: "الدم؛ أي الأصل، والدين". وهذان العنصران؛ البيولوجي والديني، هما اللذان حافظا على "الأمة اليهودية"، في رأي أيديولوجي الصهيونية، على امتداد حوالي ألفي عام (يفسحيف ١٩٧٨، ٩٤، ٩٨).

وحتى الدبلوماسي حاييم وايزمن، الذي قاد حملة تحقيق الاستقلال اليهودي، في وزارات أوروبا وأمريكا، وكسب العديد من المناصرين المهمين، للسيادة اليهودية على فلسطين، كان يعتقد أن نجاحاته لم تكن لتستأهل شيئاً؛ لولا وجود الوقائع الجديدة، التي كانت الحركة الصهيونية تقيمها في فلسطين، من بناء المستعمرات، وإنشاء الجيش والمؤسسات السياسية، وتشكيل المجتمع الجديد. وقد صرح وايزمن عام ١٩٢١: "إن الدولة لا تنشأ بقرار، بل بقدرات الشعب وعلى مر الأجيال. وحتى لو منحنا حكومات الأرض كلها بلداً، فلن تكون سوى منحة من كلام. لكن إذا مضى الشعب اليهودي وعمر فلسطين، فإن دولة إسرائيل ستصير حقيقة" (أرونسون ١٩٩٠، ٢٨).

وقد اتضحت معالم عنصرية الاحتلال الإسرائيلي، بشكل مقنن، في مطلع الخمسينيات من القرن المنصرم، عندما أصدرت دولة الاحتلال قانون العودة، الذي نص على أن المجيء إلى إسرائيل، يعطي لصاحبه الجنسية بصورة تلقائية، فقط إذا كان يهودياً، دون تقرير ذات الحق لغير اليهود.

وقد ترجمت أيديولوجية الحركة الصهيونية هذه، إلى ممارسات وأنشطة عملية على الأرض؛ بغية تحقيق أكبر قدر ممكن من الهيمنة والتوسع. فقامت بتأسيس مؤسسات وشركات يهودية، لشراء الأراضي العربية في فلسطين، مثل جمعية البيكا (Palestine Jewish Colonization Association) التي أنشئت عام ١٨٨٣، تهيئة للاستيطان اليهودي، فأخذت تعمل على شراء الأراضي، وتجفيف المستنقعات، إلى أن بلغت مساحة الأراضي التي كانت بحوزتها، حتى عام ١٩٤٥، ٤٠٧،٤٦٩ دونمات (الحزماوي ١٩٩٨، ٣٢٣). وكذلك الصندوق القومي اليهودي (الكيرن كايمت) الذي كان أداة أساسية، من الأدوات التي أقامت بها الحركة الصهيونية دولة إسرائيل. وترجع فكرة إنشائه إلى المؤتمر الصهيوني الأول، الذي عقد في بازل عام ١٨٩٧، وهدف إلى إنشاء صندوق قومي، لاستملاك الأراضي، في فلسطين وسوريا، اعتمادا على تبرعات دورية، من جميع اليهود في العالم، برأسمال، قدره عشرة ملايين جنيه إسترليني، يخصص ثلثا المبلغ لشراء الأراضي، ويمكن استخدام الثلث الباقي في زراعة هذه الأراضي، والاعتناء بها. ومنذ عام ١٩٢٠، وبعد عقد المؤتمر الصهيوني في لندن، اتجهت سياسة الصندوق الرئيسية إلى استملاك الأراضي العربية، في مختلف مناطق فلسطين. هذا بالإضافة إلى شركة تطوير أراضي فلسطين، التي أقر تأسيسها المؤتمر الصهيوني الثامن، في لاهاي ١٩٠٧، لتكون وكالة مركزية، تشتري الأراضي للصندوق القومي اليهودي، وأن تكون بمثابة مؤسسة اقتصادية، تعمل على استيطان أراضي فلسطين، وإيجاد الظروف الملائمة لاستثمار الأموال، واستيطان المهاجرين اليهود.^{١٢} كما تم في العام ذاته، تأسيس الصندوق التأسيسي اليهودي (الكيرن هايسود)، ليشكل الذراع المالي الرئيس للوكالة اليهودية، فبينما كان الصندوق القومي اليهودي يقوم بشراء الأراضي، كان (الكيرن هايسود) يختص بالخدمات العامة، والتزويد بالمال، من خلال قروض طويلة، الأجل لإقامة المستوطنات الزراعية وتطويرها، واتخاذ الوسائل العملية للاستيطان (عوض بلا تاريخ، ٢٦٥).

ومن الجدير ذكره، أنه خلال الحرب العالمية الأولى، أصبحت السياسة البريطانية، ملتزمة بفكرة إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين. وبعد مشاورات بين الحكومة البريطانية والزعماء اليهود، تم اتخاذ قرار، تم نشره برسالة، بعث بها اللورد (أرتور جيمس بلفور) إلى اللورد (روتشيلد)، تتضمن أول اعتراف رسمي من دولة عظمى بالأهداف الصهيونية، المتمثلة في إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، وكان ذلك بتاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩١٧. وفيما بعد، ساهمت بريطانيا، فعليا، في تأسيس الدولة اليهودية، بعد أن حكمت فلسطين عسكريا، ومن بعده عندما انتدبتها عصابة الأمم على فلسطين، على النحو الذي سنبينه تباعا. سنقدم في الفروع الثلاثة التالية لمحة عن صك الانتداب وقرار التقسيم، وسياسة إسرائيل تجاه الإرث القانوني، الذي كان سائدا عشية احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، بالقدر الذي يخدم هدف الدراسة.

^{١٢} وما أكد هذه الحاجة، أنه طبقا لقانون الأراضي العثماني، كان لا يجوز ترك الأراضي بلا زراعة؛ وإلا تصبح عرضة لاستعادة الدولة لها. وكان المؤتمر الصهيوني السادس قد قرر حظر تأجيرها لغير اليهود. وبعد أن باشرت المنظمة الصهيونية العالمية تنفيذ برنامج استملاك الأراضي، لم يكن أمامها إلا أن تواصل الاستعمار بنشاط. وللمساعدة في تحقيق هذا الغرض، تقرر تأسيس مكتب في فلسطين، وبدأت أعماله في أوائل سنة ١٩٠٨، في يافا، بإدارة (آرثر روبين). وأصبح المكتب المقر الرئيس لجميع مراحل النشاطات الاستيطانية الصهيونية في فلسطين. لمزيد من التفصيل انظر: (وولتر و ديفر ١٩٩٠، ٤٦)، (أبو راس ٢٠٠٧، ٢٣)، (الحزماوي ١٩٩٨، ٣٢٤-٣٣٢)، (عوض ١٩٨٣، ٨٣).

ثانياً: صك الانتداب

احتلت القوات البريطانية القدس، في شهر كانون أول من عام ١٩١٧، وأخضعت فلسطين للحكم العسكري، حتى صيف عام ١٩٢٠، إذ بديل بالحكم العسكري إدارة مدنية.^{١٣} ومنذ مصادقة عصبة الأمم المتحدة على صك الانتداب عام ١٩٢٢، خضعت فلسطين للانتداب البريطاني، لغاية سنة ١٩٤٨ - تاريخ قيام دولة إسرائيل [ومن ثم توسعها] على ٧٨% من أرض فلسطين التاريخية.

يذكر أن صك الانتداب تنكر لذكر مصطلح "الحقوق السياسية" لأهالي فلسطين، وربط الإصلاحات الاقتصادية بالوطن القومي اليهودي؛ فهو، في مضمونه ودلالاته، يعد تكراراً لما جاء في وعد (بلفور)، وتطبيقاً له، كما أن الصك استخدم مصطلح "غير اليهود" في إشارة واضحة إلى إنكار وجود واقع فلسطيني عربي. كما أن مصطلح "الشعب" لم يذكر إلا عند الحديث عن الشعب اليهودي، تأكيداً على مفردات (بلفور). وفي تضمين الصك فكرة تسهيل الاستغلال اليهودي "الكثيف" لزراعة الأراضي تشريع لاستيلاء اليهود على الأرض واستئثارهم بها، وتعزيز القومية، على اعتبار أن الصهيونية لا تحوز أي انغراس مسبق في فلسطين، ولا تملك سوى أيديولوجية الحقوق التاريخية، وبالتالي فإن الاستيلاء على الأراضي لا ينفصل عن فكرة صياغة الإنسان الجديد، فهذا الاستيلاء تصاغ الشخصية اليهودية. وهكذا فإن الاستيلاء والتحرر، يشكلان واقعين متحدين، لا يمكن الفصل بينهما. وهذا لا يمكن أن يشكل إلا مثالا ناجزا للرؤية الاستعمارية (لورانس ٢٠٠٦، ٤٤٤-٤٤٥).

ثالثاً: قرار التقسيم

بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني، من عام ١٩٤٧، صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على قرار تقسيم فلسطين، بتأييد ٣٣ دولة، ومعارضة ١٣. وتضمن القرار إنشاء دولتين: يهودية، وأخرى عربية، ووضع مدينة القدس تحت رقابة دولية، وفق نظام خاص. يذكر أن الجمعية العامة كانت تضم في أكثريتها الدول الغربية، فيما كانت معظم البلدان العربية والأفريقية تحت الاحتلال.

وقد أشارت وثيقة إعلان دولة إسرائيل، في ١٤/٥/١٩٤٨، إلى قرار التقسيم.^{١٤} وعلى الرغم من استناد إسرائيل على قرار التقسيم في إعلان دولتها، ورغم إبداء استعدادها للتعاون في

^{١٣} خضعت فلسطين منذ دخول الاحتلال الإنجليزي للأحكام العرفية (العسكرية)، وتعطلت المحاكم المدنية حتى سنة ١٩١٨، إذ تم إنشاء محاكم جديدة، واستئناف العمل ببعض المحاكم العثمانية.

^{١٤} ومما جاء في وثيقة إعلان دولة إسرائيل ما يلي: "... في اليوم التاسع والعشرين من شهر تشرين الثاني عام ١٩٤٧، اتخذت الجمعية العمومية لهيئة الأمم المتحدة قراراً، ينص على إقامة دولة يهودية في فلسطين، وطالبت الجمعية العمومية للأمم المتحدة أهالي فلسطين باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا القرار بأنفسهم.

إن اعتراف الأمم المتحدة بحق الشعب اليهودي في إقامة دولته غير قابل للإلغاء. إنه لمن الحق الطبيعي للأمة اليهودية في أن تكون أمة مستقلة في دولتها، ذات السيادة، مثلها في ذلك مثل سائر أمم العالم.

وعليه، فقد اجتمعنا، نحن أعضاء مجلس الشعب، ممثلو المجتمع اليهودي في البلاد والحركة الصهيونية، في يوم انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين. وبحكم حقنا الطبيعي والتاريخي بمقتضى قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة، نعلن عن إقامة دولة يهودية في أرض إسرائيل في "دولة إسرائيل..."

تنفيذ القرار المذكور، الذي يتضمن إقامة دولة عربية؛ إلا أنها عرقلت قيام الدولة العربية، وانتهجت سياسات التهجير والنفي، والاستيلاء على أراضي الدولة العربية، وبسط سيطرتها ونفوذها التوسعي، وبناء المستعمرات لليهود المهاجرين، على أنقاض القرى والبلدات العربية.

ومما يعزز القول بأيدولوجية التوسع، وفرض السيطرة الاستعمارية، لدى إسرائيل - وهو الأمر الذي يدل على مأسسة الفكر التوسعي من الصهيونية، وحتى بعد قيام الدولة - سياستها إزاء أملاك "الغائبين"، حيث شرعت الحكومة الإسرائيلية المؤقتة، التي شكلت عقب الإعلان عن قيام دولة إسرائيل، بإصدار أوامر بشأن نقل أراضي اللاجئين، بمن فيهم المشردون، أو النازحون الداخليون، إلى حوزتها، دون أن تكون لديها سياسة مركزية واضحة، سوى هدف الاستيلاء على الأملاك. وفيما بعد، تم تعيين أول قيم على أملاك الغائبين، وكان التعيين جزءاً من الترتيبات بشأن استخدام هذه الأملاك، وبخاصة الأرض، التي تؤثر إلى اعتبار الاستيلاء على هذه الأملاك نهائياً وغير قابل للتغيير، استناداً إلى القرارات، والتعليمات، والأوامر، الصادرة عن الحكومة. ومن الناحية العملية، لم يكن تعيين القيم يعني شيئاً، بالنسبة لمصير الأملاك والتصرف بها؛ لأنها كانت قد أصبحت تحت تصرف الإسرائيليين، الذين سارعوا إلى استخدامها، حال إخلائها من أصحابها (حيدر ٢٠٠٧، ٢٧).

وفي عام ١٩٥٠، سن الكنيست "قانون أملاك الغائبين" وأجرى عليه تعديلات خلال السنوات اللاحقة، واتخذ قراراً بنقل جميع العقارات التي بيد القيم، إلى سلطة التطوير، ومنع القانون القيم من بيع أراضي الفلسطينيين الغائبين وأملاكهم إلا لسلطة التطوير الإسرائيلية. ويلاحظ أن مهمة القيم، بعد سن القانون المذكور، كانت إضافة الصفة القانونية على الوضع القائم، وقد باع القيم أملاكاً كثيرة، خاصة في المناطق المدنية، لتوفير العملة الصعبة. ولاحقاً، قامت إسرائيل بالاستيلاء على أراضٍ للنازحين الداخليين، والسكان الفلسطينيين، عن طريق سن قانون استملاك الأراضي، لعام ١٩٥٣، مستعينة في ذلك بأنظمة الطوارئ (حيدر ٢٠٠٧، ٨). على الرغم من أنه سبق لبريطانيا أن أعلنت عدم سريان هذه الأنظمة، وإبطال مفعولها.

إن أيدولوجية الدولة اليهودية، في أرض إسرائيل "التي وهبها الله لليهود والتي تمتد من البحر إلى النهر"، أصبحت سياسة حكومات إسرائيل المتعاقبة، حتى بعد حرب عام ١٩٦٧؛ وبخاصة حكومات الليكود. ففي محاولة لكسر الحركة الوطنية الفلسطينية، احتلت حكومة بيغن جزءاً كبيراً من لبنان؛ أملاً في القضاء على قوات منظمة التحرير عام ١٩٨٢، للحفاظ على كيان دولة إسرائيل، وسحق حركات التحرر، التي تقاوم سياسة إسرائيل في التوسع، وبسط النفوذ، خارج حدود عام ١٩٤٨، في محاولة منها لفرض سياسة الأمر الواقع.

في هذه السياق، يؤكد زعيم حزب الليكود، ورئيس الوزراء الأسبق، (بنيامين نتنياهو)، في كتابه الصادر عام ١٩٩٣، أنه وفقاً للحقوق التاريخية، لا يجوز للعرب رفع مطالب قومية بحقوق في فلسطين؛ لأنه لم يكن هناك قط شعب فلسطيني بخلاف اليهود (Netanyahu 1993، 4).

إن دولة إسرائيل لمستعدة للتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة وممثليها على تنفيذ قرار الجمعية العمومية، الصادر بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني، عام ١٩٤٧. وللعمل على إنشاء اتحاد اقتصادي، يشمل أرض إسرائيل برمتها. انظر موقع وزارة الخارجية الإسرائيلية: <http://www.altawasul.net/MFAAR>، ٢٠٠٨/٤/٥.

كما أعلن حزب الليكود الإسرائيلي، بقيادة (اسحق شامير) في برنامجه الانتخابي للدورة الثالثة عشرة للكنيست (حزيران ١٩٩٢) أن "لدولة إسرائيل الحق في السيادة، على يهودا والسامرة وقطاع غزة". كذلك ورد أن: "عرب يهودا والسامرة هم مواطنون أردنيون" وأما حزب "تسوميت" بقيادة الجنرال (رفائيل إيتان) فيدعي أن "حل المشكلة القومية الفلسطينية، يجب أن يكون في شرق نهر الأردن، حيث يشكل الفلسطينيون هناك الغالبية العظمى من السكان". أما في برنامج حزب "موليدت"، بقيادة الجنرال (رحبعام زئيفي) فنقرأ ما يلي: "يهودا، والسامرة، وقطاع غزة، عبارة عن جزء لا يتجزأ من أرض إسرائيل، وأنها ستخضع للسيادة الإسرائيلية، بضمها الكامل إلى إسرائيل، بعد خروج سكانها العرب". ولاحقاً لذلك، لم تطرأ تغييرات جوهرية، على البرامج السياسية لأحزاب اليمين، في الانتخابات اللاحقة (هرسيغور و موريس ٢٠٠٠، ٩-١٠).

رابعاً: نهج الاحتلال الإسرائيلي تجاه الإرث القانوني

بدأ الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، ومحافظة غزة، في ١٩٦٧/٦/٥، منهيًا الحكم الأردني للضفة الغربية، والإدارة المصرية لمحافظة غزة، ومعلنًا بداية الحكم العسكري عليهما.

أصدر الحاكم العسكري، بعد يومين من بدء الاحتلال، في كل من الضفة والقطاع، المنشور رقم (١)، بشأن تقلد السلطة من قبل الجيش،^{١٥} والذي جاء فيه: "أن جيش الدفاع الإسرائيلي دخل، اليوم، إلى المنطقة، وتقلد زمام الحكم، لإقرار الأمن والنظام العام في المنطقة...". والمنشور رقم (٢)،^{١٦} الذي أكد فيه على استمرار سريان القوانين، التي كانت سارية في الضفة الغربية ومحافظة غزة، قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٧، إلا ما تعارض مع الأمر العسكري رقم (٢)، أو الأوامر العسكرية الأخرى، كما خول صلاحيات الحكم، والتشريع، والتعيين والإدارة - مما يتعلق بالمنطقة أو بسكانها - إلى قائد قوات الجيش الإسرائيلي فقط، ويمارسها هو بنفسه، أو بمن يعينه، أو من ينوب عنه.

ولا تخفى خطورة المنشور رقم (٢) أعلاه؛ كونه أعطى الأوامر العسكرية أولوية في التطبيق، على ما كان قائماً، من تشريعات شكلت إرثاً قانونياً زخماً، حكم البلاد لفترات طويلة، وذلك بنصه على إلغاء كل ما يتعارض منها مع الأوامر العسكرية. ويعد هذا مخالفة جسيمة للقانون الدولي، لا يمكن تبريرها بحال، كما سنرى لاحقاً، وتتم عن سياسات، ونوايا تجاوز ما ألفه العرف الدولي، في ممارسات سلطات الاحتلال، إزاء الأقاليم الخاضعة لسيطرتها الفعلية.

استبقا لأي محادثات، حول مستقبل الضفة الغربية وقطاع غزة، أنشئت الإدارة المدنية في الضفة الغربية، بموجب الأمر رقم ٩٤٧ لسنة ١٩٨١،^{١٧} وفي غزة بموجب الأمر رقم ٧٢٥

^{١٥} المنشور في العدد (١) من المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) بتاريخ (١١/٨/١٩٦٧) ص ٣.

^{١٦} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) عدد ١، تاريخ (١١/٨/١٩٦٧) ص ٣.

^{١٧} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) عدد ٥١، تاريخ ٢٢/١٢/١٩٨٢، ص ٥٧.

لسنة ١٩٨١.^{١٨} وعليه، استمر الحكم العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية مستأثراً بالسلطة، حتى تاريخ ٢٢/١٢/١٩٨٢، وفي محافظات غزة حتى تاريخ ٢٤/١١/١٩٨٣. وبعد هذين التاريخين وزعت الصلاحيات بين الإدارتين العسكرية والمدنية، وعد الحاكم العسكري المصدر الرئيس للسلطة. فيما بقيت السلطة الفعلية مع الإدارة العسكرية، ومنها سلطة التشريع الأصلي والنواحي الأمنية. عهد إلى الإدارة المدنية بإدارة الشؤون المدنية لمواطني الضفة الغربية، ومحافظات غزة، في مجالات الصحة، والتعليم، والأحوال المدنية، والقضاء، الخ.

على الصعيد القانوني، عمدت إدارة الاحتلال الإسرائيلي إلى تبديل أو إلغاء القوانين السارية في كل من الضفة الغربية وغزة، بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال تغيير مضمون هذه القوانين ومحتواها، من خلال إصدار المئات من الأوامر العسكرية المعدلة لهذه التشريعات. وعدت الأوامر العسكرية، التي يصدرها قائد المنطقة، تشريعات أصيلة، توازي قوانين الكنيست داخل إسرائيل. وهذا ما تبنته قرارات لجان الاعتراض العسكرية الإسرائيلية، وما أكدته محكمة العدل العليا (عمرو ١٩٩٣، ٢٨٠).

وقد عمل الاحتلال الإسرائيلي على تعقيد الوضع القانوني في الأراضي العربية المحتلة، وذلك عن طريق الآتي (Shehadeh 1992, 151)، (الفارس و ملحم ١٩٩٨، ٦٥):

- تطبيق النظام القانوني الإسرائيلي: إذ قامت قوات الاحتلال بتطبيق القانون الإسرائيلي على المستوطنات، والمستوطنين الإسرائيليين، في الأراضي المحتلة، ومنعت المحاكم الفلسطينية من النظر في القضايا، التي يكون الإسرائيليون طرفاً فيها، ومن تطبيق القوانين، السارية في الضفة الغربية، عليهم.

- التأثير في النظام القانوني للضفة الغربية وقطاع غزة: حيث أدخلت القوات العسكرية الإسرائيلية الكثير من التعديلات على النظام القانوني في الضفة وقطاع، من خلال إصدار حوالي ٣٠٠٠ أمر عسكري^{١٩} (١٣٦٨ للضفة الغربية و ١٦١٧ لقطاع غزة) حتى العام ١٩٩٤.^{٢٠}

- تشكيل محاكم عسكرية إسرائيلية، سلبت الكثير من صلاحيات المحاكم الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة.

- تطبيق القوانين الإسرائيلية، في الجزء المحتل من القدس سنة ١٩٦٧.

تجدر الإشارة هنا إلى أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي، أوقفت العمل بنظام التقسيمات الإدارية السابقة، باستثناء الإدارة في القرية التي لا تتمتع بمجلس قروي، وأحلت سلطات عسكرية إسرائيلية، محل الحكام الإداريين، بحيث أصبح الحاكم العسكري في منطقة ما، يقوم بالواجبات والسلطات المخولة للحاكم الإداري، وذلك بموجب الأمر العسكري رقم (١٩٤) لسنة ١٩٦٧، وبعد الأخذ بنظام الإدارة المدنية، توزعت صلاحيات الحكام

^{١٨} المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة) عدد ٥٢، ٢٤/١١/١٩٨٣، ص ٥٦٥١.

^{١٩} سنعواد الحديث عن هذه الأوامر العسكرية بالتفصيل في الجزء الثاني من هذا الفصل.

^{٢٠} اعتماداً على قاعدة البيانات القانونية (المقتفي) في معهد الحقوق، جامعة بيرزيت.

الإداريين، بين الحكام العسكريين، فيما يخص النواحي الأمنية، والمسؤولين في الإدارة المدنية، فيما يخص المجالات الأخرى (عمرو ١٩٩٣، ١٣٧-١٣٨).

وبمراجعة الأوامر العسكرية المنشورة، منذ بداية الاحتلال إلى أواخر الثمانينيات، يمكننا القول إن: سياسة الاحتلال الإسرائيلي، الدافعة لإصدار هذه الأوامر، اختلفت باختلاف الزمان؛ حيث في بادئ الأمر، أراد الاحتلال صياغة الأساس القانوني لوجوده (الشرعية)، وفيما بعد، شرع في إقامة مؤسساته ومنح صلاحيات الحكم، والإدارة، والتشريع، للحاكم العسكري، وتسهيل الاستيطان في الأراضي المحتلة وضمها؛ لفرض سياسة الأمر الواقع، عند الحديث عن أي تسوية سياسة مع الفلسطينيين مستقبلاً.

بالنتيجة، يمكن القول: إن قائد المنطقة العسكرية كان يجمع في يده السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، استناداً إلى المناشير العسكرية الصادرة عنه، في ٥ حزيران من عام ١٩٦٧، وإلى القوانين والأنظمة، التي كانت سارية قبل إعلان الدولة العبرية. وكانت إسرائيل تعبر هذه المناشير بمنزلة القوانين الأساسية، وانطلقت منها لتسن ما تراه من تشريعات. أي أن الاحتلال لم ينشئ مجلساً تشريعياً ليمارس دوره في التشريع، كما لم يشارك الفلسطينيون في سن هذه التشريعات، الأمر الذي يقود إلى القول بانعدام مبدأ الفصل بين السلطات في تلك الحقبة.

وكانت التشريعات الصادرة عن قائد المنطقة العسكرية، أو عن يعينه، في حدود التفويض الممنوح له، كانت تلك التشريعات في بعض الحالات، تنتوع بين التعديل، والإلغاء، والاستحداث. ولم تعر اهتماماً لمبدأ دستورية القوانين؛ حيث كثيراً ما خالفت هذه التشريعات الدساتير التي كان معمولاً بها قبل مجيء الاحتلال، سواء في الضفة أم القطاع.

المبحث الثاني: إدارة النظام العام والحياة المدنية

يعرض هذا المبحث لصلاحية سلطة الاحتلال، في التشريع، في ضوء اتفاقات (لاهاي ١٩٠٧) و(جنيف ١٩٤٩)، والتزاماتها إزاء كيفية إدارتها للنظام العام، والحياة المدنية للأقاليم الواقعة تحت الاحتلال، ليتم، بعد ذلك، مقارنة سلوك إسرائيل، بوصفها قوة احتلال، مع ما هو مقرر في الاتفاقات المذكورة. لا يمكن تكييف الوجود الفعلي لسلطة الاحتلال في الإقليم المحتل إلا كونه سلطة إدارية مؤقتة بحكم الواقع، تعمل لمصلحة السكان، ويقع على عاتقها واجبات جسام، منها إدارة النظام العام، والحياة المدنية لأهالي الإقليم المحتل بانتظام، والسعي للوصول بهم نحو القدرة على الحكم الذاتي، وتقرير المصير، وعدم العبث بممتلكاتهم ومقدراتهم، والمحافظة على حقوقهم، وصون حرياتهم وخصوصياتهم، وضمان عدم التعرض للمؤسسات والممتلكات المحايدة. وأن الاعتبارات الأمنية، أو العسكرية، لسلطة الاحتلال، التي تمنحها صلاحية التشريع، لم تعد تنطوي إلا على النزر اليسير من الحماية القانونية، وفي أضيق نطاق لها، في ظل التنظيم الدولي المعاصر.

فأين الاحتلال الإسرائيلي من ذلك؟ وهل ممارسات إسرائيل، في الضفة الغربية وقطاع غزة، جاءت متناغمة مع أحكام القانون الدولي هذه، أم أن إسرائيل اتبعت سياسة ونهجاً مختلفاً، غير عابئة بالقواعد القانونية الدولية ذات العلاقة؟ وإذا كانت كذلك، فهل هي دولة احتلال، أم أنها تخطت هذا الوصف إلى حالة أو وضعية أخرى؟

أولاً: موقف القانون الدولي

تعد مجموعة اتفاقات (لاهاي ١٩٠٧) واتفاقات (جنيف ١٩٤٩) بمثابة النظام القانوني، الذي ينظم سلوك سلطة الاحتلال وممارساتها، في الأقاليم التي تخضع لسيطرتها الفعلية. فالاتفاقية الخاصة باحترام قوانين الحرب البرية وأعرافها،^{٢١} جاءت ديباجتها لتقرر رغبة الدول المتعاقدة، في خدمة مصالح الإنسانية، والمقتضيات المتزايدة للمدنية، والرغبة في التخفيف من ويلات الحروب، واعتبار ذلك بمثابة قاعدة عامة، لسلوك سلطة الاحتلال، إزاء الإقليم المحتل وسكانه.

وتضمنت المادة الأولى، من هذه الاتفاقية، قاعدة تلتزم بمقتضاها الدول المتعاقدة بإصدار تعليمات إلى قواتها المسلحة، تكون مطابقة للاتحة الملحقة بالاتفاقية.

وبالرجوع إلى المادة (٤٣) من اللائحة المذكورة، نجد أنها تنص على ما يلي: "إذا انتقلت سلطة القوة الشرعية، بصورة فعلية، إلى يد قوة الاحتلال، يتعين على هذه الأخيرة، قدر الإمكان، تحقيق الأمن والنظام العام وضمانه، مع احترام القوانين السارية في البلاد، إلا في حالات الضرورة القصوى التي تحول دون ذلك".

فعبارة "الأمن والنظام العام"، تمتد لتشمل كافة مناحي الحياة: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والمدنية. فأساس النظام العام هو فكرة المصلحة العامة، سواء أكانت سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية أم أدبية. وهذا ما استقر عليه رأي فقهاء القانون، فهم يذهبون إلى أن النظام العام مجموعة المصالح والأسس التي يقوم عليها كيان الجماعة أياً كانت. وبالتالي، تبقى سلطة الاحتلال ملزمة بصون هذه المصالح، وأن أي تشريع، أو تغيير يطرأ عليها، يقع مخالفاً لقواعد قانون الاحتلال الحربي، ويكون حكمه البطلان.

وتنص المادة (٤٦) من اللائحة ذاتها على أنه: "ينبغي احترام شرف الأسرة وحقوقها، وحياة الأشخاص، والملكية الخاصة، وكذلك المعتقدات، والشعائر الدينية، لا تجوز مصادرة الملكية الخاصة".

وجاء في المادة (٤٨) من اللائحة: "إذا قامت قوة الاحتلال بتحصيل الضرائب والرسوم وضرائب المرور، التي تفرض لفائدة الدولة، ينبغي أن تراعي في ذلك، قدر الإمكان، القواعد المطبقة في تقييم الضرائب وتوزيعها، وأن تتحمل قوة الاحتلال النفقات الإدارية، في الأراضي المحتلة، كما فعلت الحكومة الشرعية".

في حين نصت المادة (٥٥) من اللائحة المذكورة على أنه: "لا تعد دولة الاحتلال نفسها سوى مسؤول إداري، ومنافع من المؤسسات والمباني العمومية، والغابات، والأراضي الزراعية التي تملكها الدولة المعادية، والتي توجد في البلد الواقع تحت الاحتلال. وينبغي عليها صيانة باطن هذه الممتلكات، وإدارتها وفقاً لقواعد الانتفاع" (اللجنة الدولية للصليب الأحمر ٢٠٠٥، ٢٨-٢٩).

من خلال النصوص السابقة، يتبين لنا حظر إطلاق يد سلطة الاحتلال في التشريع دون ضابط، إذ وردت قيود على صلاحية المحتل التشريعية، وهي لا تقتصر على الإجراءات التي تتخذها تلك السلطة، والتي يكون الهدف منها استعادة النظام العام والحياة المدنية

^{٢١} المبرمة بتاريخ ١٨ تشرين الأول /أكتوبر ١٩٠٧ في لاهاي.

وتثبيتهما، بل هي قيود ترد على صلاحية الاحتلال في جميع مجالات التشريع (Schwenk 1945, 396-397).

كما يقع على كاهل سلطة الاحتلال واجب احترام القوانين السارية في الإقليم المحتل، والإبقاء عليها، إلا إذا حال دون ذلك، توفر الضرورة القصوى، أو المطلقة. وهذا يعني تحريم لجوء الاحتلال إلى تطبيق تشريعاته الوطنية، ومد سريانها على الإقليم الخاضع لسيطرته الفعلية، حتى لا يشكل ذلك ضما لهذا الإقليم.

ويمكننا القول بأن عجز المادة (٤٣) السالفة الذكر، التي تستثني الضرورة القصوى من أعمال القوانين الوطنية للإقليم المحتل لا يحمل معنى ذا بال؛ لأنه لا يوجد ما يمنع سلطة الاحتلال من المساس بهذه القوانين بشكل مطلق. فتفسير الضرورة هنا لم يسبق أن تم الأخذ به بالمعنى الحرفي. فهو لا يمكن أن يقرر معنى، أو حكما، إلا إذا أتبع بمفردات أخرى مثل " مصلحة السكان"، أو "الوضع الجديد" (ياسين ١٩٨٩، ٢٥). ومما يدل على صحة هذا الفهم، ديباجة لائحة (لاهاي ١٩٠٧) التي صيغت بشكل يوحى برغبة الدول الأعضاء في تلاشي القصور، الذي اعترى إعلان مؤتمر (بروكسل ١٨٧٤)، وتطوير قواعد الحرب البرية، بما يسهم في إيصال سكان الأقاليم المحتلة، إلى نمط المجتمعات المدنية، وإعلاء شأن الإنسانية، والتغلب على مآسي الحروب، وممارسات سلطات الاحتلال.

ويتجه الفقه والقضاء الدوليان إلى القول بأن مصطلح الضرورة القصوى يحمل في طياته أمرين: الأول وهو استعادة النظام العام والحياة المدنية وتثبيتهما (مصلحة السكان)، والثاني حماية المصالح العسكرية للمحتل (الضرورة العسكرية) (ياسين ١٩٨٩، ٢٦).

وفي ذات السياق، جاءت المادة (٦٤) من اتفاقية جنيف "الرابعة"، بشأن حماية الأشخاص المدنيين، في وقت الحرب ١٩٤٩، لتتص على: "تبقى التشريعات الجزائية الخاصة بالأراضي المحتلة نافذة، ما لم تلغها دولة الاحتلال، أو تعطلها، إذا كان فيها ما يهدد أمنها، أو يمثل عقبة في تطبيق هذه الاتفاقية. ومع مراعاة الاعتبار الأخير، ولضرورة ضمان تطبيق العدالة على نحو فعال، تواصل محاكم الأراضي المحتلة عملها، فيما يتعلق بجميع المخالفات المنصوص عليها في هذه التشريعات.

على أنه يجوز لدولة الاحتلال، إخضاع سكان الأراضي المحتلة، للقوانين التي تراها لازمة؛ لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها، بمقتضى هذه الاتفاقية، وتأمين الإدارة المنتظمة للإقليم، وضمان أمن دولة الاحتلال، وأمن الأفراد والممتلكات لقوات الاحتلال أو إدارته، وكذلك المنشآت، وخطوط المواصلات التي تستخدمها" (اللجنة الدولية للصليب الأحمر ١٩٨٧، ٢١٠).

يلاحظ على هذه المادة، أن الفقرة الأولى منها، جاءت لتؤكد القاعدة العامة، المقررة في المادة (٤٣) من لائحة (لاهاي ١٩٠٧)، وهي الإبقاء على القوانين السارية، عشية الاحتلال، دون منح صلاحية لسلطة الاحتلال في التدخل في القوانين، إلا في حدود الاستثناء الوارد في هذه القاعدة؛ الذي بمقتضاه يمكن لسلطة الاحتلال المساس بقوانين العقوبات، إذا كان النص المقصود، يتناقض مع حق من حقوق الإنسان الأساسية، التي كفلتها اتفاقات جنيف، أو إذا كانت هناك ضرورة عسكرية لسلطة الاحتلال، وفقا للمفهوم الذي رسمه لها قانون الاحتلال الحربي (ياسين ١٩٨٩، ٢٢).

وبإمعان النظر في الفقرة الثانية من المادة المشار إليها آنفاً، يتضح لنا أنها جاءت لتقرير نوع من الحماية، لسكان الأراضي المحتلة انطلاقاً من الغاية المثلى، التي صيغت لأجلها اتفاقية جنيف الرابعة، وهي حماية المدنيين وقت الحرب. وبما أن هذه الاتفاقية جاءت بدافع تكريس حقوق السكان، فإن صلاحيات دولة الاحتلال، تجاه ما هو قائم من قوانين، لا يمكنها أن تخرج عن الغاية والحكمة والفلسفة التي من أجلها شرعت اتفاقيات جنيف؛ بمعنى أنه يحظر على الاحتلال تغيير القوانين المحلية، إلا إذا كانت تخالف، في نصوصها وروحها، ما هو مقرر للسكان المحليين من حماية وحقوق بموجب هذه الاتفاقات، وكأن هذه الفقرة اعتبرت الامتيازات، والحقوق، الممنوحة لسكان الأراضي المحتلة، بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، بمثابة الحد الأدنى الذي لا يجوز بحال تجاهله، أو التكرار له. وهذا ما عنته هذه الفقرة، بنقيضها حق سلطة الاحتلال، في إصدار قوانين، يخضع لها سكان الإقليم المحتل، لغايات تمكنها من القيام بالتزاماتها، وفقاً للاتفاقية. ومما يؤكد هذا الفهم، المصدر التاريخي لاتفاقية جنيف الرابعة؛ التي جاءت عقب ملاحظة الدول السامية المتعاقدة، للقصور والخلل الذي شاب التطبيق العملي للمادة (٤٣) من لائحة (لاهاي ١٩٠٧)، إذ شرعت سلطات الاحتلال، خلال الحرب العالمية الثانية، في المساس بقوانين العقوبات المحلية للأقاليم المحتلة؛ ما نجم عنه انتهاك صارخ للحقوق الأساسية لسكان الأقاليم، وحرمانهم العامة. فجاءت المادة (٦٤)، لتؤكد على المبدأ العام، المتضمن في المادة (٤٣ لاهاي). فتم تخصيص قوانين العقوبات بالذكر، لا على سبيل الحصر، بل على سبيل التوضيح والتأكيد؛ نظراً لانتهاكها من قبل دول الاحتلال، وهذا بدوره ينسحب على التشريعات، والقوانين كافة.

وجاء الوجه الآخر لشرعية مخالفة سلطة الاحتلال للقوانين المحلية، ليعزز الحقوق المدنية والسياسية لسكان الأقاليم المحتلة، وهو الإدارة المنتظمة، الكفيلة بإيصال شعوب الأقاليم المحتلة إلى الحكم الذاتي، وتقرير المصير.

والحالة الأخيرة، التي تملك تجاهها سلطة الاحتلال صلاحية التشريع، هي ضمان أمنها، في حدود الضرورة العسكرية. أي المحافظة على حياة جنودها ومنشأتها، في حال كان هناك خطر داهم، مؤكداً الوقوع، وهذا لا يمكن تصوره إلا في مرحلة الاقتتال القائم والفعلي. وبالتالي، فإن الإجراءات التي يمكن أن تتخذ عقب انتهاء الحرب، لا يمكن تبريرها بالضرورة العسكرية. والقول بخلاف ذلك لا يبقى للقواعد القانونية الدولية، الاتفاقية والعرفية، أي معنى أو قيمة. ولما كانت عبارة "الضرورة العسكرية" أو "أمن سلطة الاحتلال" وردتا في مجموعة اتفاقات (لاهاي ١٩٠٧) واتفاقات (جنيف ١٩٤٩)، التي تعتبر القواعد القانونية الرئيسية الناظمة لحالة الحرب؛ فإن أي ممارسة أو تصرف، لأية سلطة احتلال تحت غطاء الضرورة العسكرية، أو الاعتبارات الأمنية، وكان مخالفاً لأحكام هذه الاتفاقات، فإنه لا يعتبر من قبيل الاستثناء الممنوح لسلطات الاحتلال، في التشريع للأقاليم المحتلة.

وفي هذا السياق قضت محكمة (نورمبرغ) الدولية، لمحاكمة مجرمي الحرب العالمية الثانية، بعد أن كانت قد أكدت أن لوائح (لاهاي) تتضمن نصوصاً قانونية دولية أمرة، وأن التحريم الوارد فيها له الأولوية، على الضرورة العسكرية، حتى تلك التي لها طبيعة طارئة قصوى، والقانون الدولي يتضمن قواعد قانونية ملزمة، سواء كانت عرفية أم اتفاقية، ومن ثم، يجب الخضوع له أو إتباعه حتى لو أدى ذلك إلى الهزيمة في معركة عسكرية، أو حتى الهزيمة في الحرب" (ياسين ١٩٨٩، ٣٢).

وبالعودة إلى اللائحة الرابعة، الملحقة باتفاقات (لاهاي ١٩٠٧)، نقرأ في ديباجتها أنه تم الأخذ في الحسبان، الضرورة العسكرية عند صياغة اللوائح. وعليه، لا يمكن الخروج عن المعنى المقصود في تلك اللوائح، عند تفسير الضرورة العسكرية أو الأمنية، لسلطة الاحتلال.

علاوة على ذلك، جاء في ديباجة اتفاقية (لاهاي) الخاصة باحترام قوانين الحرب البرية وأعرافها ١٩٠٧، أنه لم يكن في نية الأطراف السامية المتعاقدة، أن تظل الحالات غير المنصوص عليها، في غياب القواعد المكتوبة، أمرا موكولا إلى التقدير الاعتبائي لقادة الجيوش، بل يظل السكان تحت حماية مبادئ قانون الأمم وسلطاتها، كما جاءت في التقاليد التي استقر عليها الحال، بين الشعوب المتمدنة، وقوانين الإنسانية، ومقتضيات الضمير العام. بهذا يتضح لنا، صحة ما ذهب إليه محكمة (نورمبرغ) في الحكم الذي ذكرناه آنفا..

ويذكر أن المادة (٦٥) من اتفاقية جنيف الرابعة اشترطت، لنفاذ القوانين الجزائية التي تفرضها دولة الاحتلال، نشرها وإبلاغها للسكان بلغتهم، وأنها ذات أثر فوري ومباشر، ولا يكون لها أثر رجعي.

بقي أن نشير إلى أن اتفاقية (لاهاي ١٩٠٧)، في معرض تنظيمها لسلوك سلطات الاحتلال، أوجبت معاملة ممتلكات البلديات، وممتلكات المؤسسات المخصصة للعبادة، والأعمال الخيرية والتربوية، والمؤسسات الفنية والعلمية، بوصفها ممتلكات خاصة، حتى عندما تكون ملكا للدولة. وحظرت كل حجز، أو تدمير، أو إتلاف متعمد، لمثل هذه المؤسسات، وكذلك الآثار التاريخية والفنية والعلمية وألزمت سلطة الاحتلال اتخاذ الإجراءات القضائية ضد مرتكبي هذه الأعمال (المادة ٥٦).

وتكريسا لبيان التزام سلطة الاحتلال السابق، وتأكيدا له، جاءت المعاهدة الخاصة بحماية المؤسسات الفنية والعلمية والآثار التاريخية (ميثاق روريخ) الموقع في (واشنطن في ١٥ نيسان ١٩٣٥). واتفاقية حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاعات المسلحة (لاهاي ١٤ أيار ١٩٥٤) ولائحتها التنفيذية، والبروتوكول الملحق بها (اللجنة الدولية للصليب الأحمر ٢٠٠٥، ٣١-٦٥).

ثانيا: موقف إسرائيل

رأينا فيما سبق كيف أن المادة (٤٣) من اتفاقية (لاهاي ١٩٠٧) قيدت، بشكل كبير، صلاحية سلطة الاحتلال، في تغيير القوانين السارية في الإقليم المحتل. إلا أن سلطات الاحتلال الإسرائيلية، ومنذ احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، عمدت إلى إحداث تغييرات واسعة، في النظام القانوني، الذي كان سائدا في البلاد عشية الاحتلال، حيث طال التغيير مناحي الحياة المختلفة: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، مثل: القضاء، والضرائب، والأراضي، والنقود والتنظيم والإدارة... الخ.^{٢٢} كل ذلك، تحت ذريعة الضرورة العسكرية، وأمن قوات الاحتلال ودولته، في محاولة منها لإضفاء الشرعية على تصرفاتها، استنادا لأحكام القانون الدولي.

^{٢٢} ستم دراسة التغييرات التي أحدثتها الأوامر العسكرية على البنية القانونية القائمة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

فأعطت لنفسها تفسيراً خاصاً، للقيود الواردة على سلطة الاحتلال، في التشريع، في اتفاقية (لاهاي ١٩٠٧)، وقد اتسم هذا التفسير بالإطلاق والشمولية، الذي لا يمكن إسناده البتة، إلى أحكام المادة (٤٣ لاهاي) أو إلى اتفاقية (جنيف) الرابعة، ولا حتى إلى الضمير العام، ومعايير الإنسانية، التي وردت الإشارة إليهما في الاتفاقات المذكورة آنفاً.

ظل تقدير الضرورة العسكرية منوطاً بالسلطة العسكرية ذاتها، وفقاً للمعيار الشخصي، لا الموضوعي. وقد ساندت محكمة العدل العليا الإسرائيلية السلطات العسكرية، في شرعنة الإجراءات التي كانت تمارسها؛ بحجة الضرورة العسكرية، في كثير من المواقف. فالقاعدة التي سارت عليها المحكمة، هي أنه في الحالات التي تعطى فيها الجهة الإدارية سلطة تقديرية في تصرفها القائم على المعيار الشخصي، فإن المحكمة لا تتدخل في تقدير هذه الجهة (ياسين ١٩٨٩، ٣٢).

هذا على الرغم من أن المحكمة العليا في إسرائيل أكدت تطبيق أحكام (لاهاي ١٩٠٧)، ولوائحها التنفيذية، في عدد من القضايا، كان أبرزها سنة ١٩٧٩ عندما حكمت ضد الاستيلاء على أملاك خاصة، من أجل إقامة مستعمرة إيلون موريه، وجاء في حيثيات الحكم، أن القانون الدولي العرفي يشكل جزءاً من القانون المحلي في إسرائيل، وأن أحكام لاهاي ملزمة، أيضاً، للإدارة العسكرية في "يهودا والسامرة" كونها جزءاً من القانون الدولي العرفي.^{٢٣}

وقد استندت إسرائيل، في كثير من ممارساتها المخالفة لأحكام قانون الاحتلال الحربي، إلى قوانين الطوارئ الانتدابية وأنظمتها لعام ١٩٤٥، على الرغم من كون هذه الأخيرة ملغاة، ولم تعد سارية. وأصدر الحاكم العسكري للضفة الغربية الأمر رقم (٢٢٤) لسنة ١٩٦٨، الذي جاء فيه: "منعاً لكل التباس، فإن تشريع الطوارئ لا يلغى تلقائياً، بواسطة تشريع لاحق، ليس بتشريع طوارئ. وتشريع الطوارئ الذي كان ساري المفعول في ١٤/٥/١٩٤٨ يبقى ساري المفعول، اعتباراً من ١٩٦٧/٦/٧ وكأنه سن كنتشريع أمن".^{٢٤}

تجدر الإشارة إلى أن أنظمة الطوارئ هذه، عالجت مجالات عديدة في المجتمع الفلسطيني، كالجمعيات، والرقابة، والاعتقال، والإبعاد، ومصادرة الممتلكات، وتقييد حرية التنقل، وإغلاق العقارات والمحلات والنوادي... الخ. وإعلان إسرائيل تطبيق أنظمة الطوارئ على سكان الأراضي المحتلة، رغم عدم نفاذها أصلاً، يشكل مخالفة جسيمة لقوانين وأعراف الحرب والقانون الدولي الإنساني، وبينم عن طبيعة الاحتلال الإسرائيلي الراغب في الهيمنة والتوسع وفرض الأمر الواقع.

يجدر الذكر أنه رغم توقيع إسرائيل على اتفاقات (جنيف) الرابعة في عام ١٩٤٩، واعترافها بانطباقها على الأراضي المحتلة في بداية الاحتلال، إلا أنها تراجعت عن تطبيق تلك الاتفاقات، تحت أسباب واهية.^{٢٥} إذ تدافع رجال القانون في إسرائيل، للدفاع عن فكرة عدم

^{٢٣} لمزيد من التفصيل انظر (شحادة ١٩٩٠، ٨).

^{٢٤} المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) عدد ١٢، ص ٤٤٦.

^{٢٥} ففي أول يوم لاحتلالها للضفة أصدرت إسرائيل ثلاثة بلاغات (أوامر) عسكرية، تتلخص في إعلان دخول الجيش الإسرائيلي إلى المناطق، وتنصيب الحاكم العسكري ومنحه سلطات التشريع والقضاء والتنفيذ، وإنشاء محاكم عسكرية. وجاء في المادة (٣٥) من الأمر رقم (٣) تكليف المحكمة العسكرية تطبيق أحكام معاهدة (جنيف ١٩٤٩)

انطباق اتفاقات جنيف الرابعة، على الأراضي المحتلة، ونفي صفة الاحتلال عن إسرائيل، فتحدثوا عن فراغ السيادة، وأن وجود الأردن في الضفة الغربية احتلال، وأن إسرائيل أحق من أية دولة أخرى بالأراضي المحتلة، وما إلى ذلك. وقد استغلت حكومات إسرائيل ذلك بشكل رسمي، فأصبحت تؤكد أن اتفاقات (جنيف) غير ملزمة لها، على الرغم من أنها، واقعيًا، تقوم بتطبيق بنودها الإنسانية. وأخيرًا ارتكزوا على نظرية أن تلك الاتفاقات لا تصلح للتطبيق على احتلال طويل الأمد؛ لأن تطور الحياة يستدعي تدخل المحتل في تنظيم مناحي الحياة للسكان تحت الاحتلال.

احتلال أم استعمار؟

إزاء ما سبق بيانه، أصبح النظر إلى المجتمع الإسرائيلي باعتباره نوعًا من المجتمعات الكولونيالية- الاستعمارية عماد الفكر الفلسطيني والعربي، ومنه نفشى في الدوائر الراديكالية الغربية، في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات. وكان من بين الأفكار والمؤلفات التي نشرت على نطاق واسع، مقالة مطولة في كتاب الباحث الماركسي الفرنسي مكسيم رودنسون بعنوان: "إسرائيل: دولة استعمار استيطاني" وتتلخص فكرة هذه المقالة في أن خلق دولة إسرائيل على تراب فلسطين يمثل تنويجا لعملية تتسجم تماما، مع حركة التوسع الأوروبي-الأمريكي الكبرى، في القرنين التاسع عشر، والعشرين، التي استهدفت إما توطين سكان جدد وسط شعوب أخرى، أو السيطرة عليها سياسيا واقتصاديا.

وتضيف المقالة بأن نتائج تلك العملية قد تحددت على يد منطق تاريخي عنيد. فلم يكن في إرادة خلق دولة يهودية صافية، أو ذات أغلبية يهودية في فلسطين العربية، في القرن العشرين، سوى ما يقود إلى وضعية (كولونيالية) وإلى تبلور ذهنية عنصرية (مسألة طبيعية تماما من ناحية سوسيولوجية) وإلى مواجهات عسكرية، في نهاية المطاف (رام ٢٠٠٠، ٢٤١).

في مؤلفه "الموقف من الكولونيالية في علم الاجتماع الإسرائيلي"، أشار أوري رام إلى سلسلة مقالات، لرابطة خريجي الجامعات الأمريكية العرب، بعنوان: "أنظمة استيطانية في أفريقيا والعالم العربي" صدرت عام ١٩٧٤. وتتلخص الفكرة التي تقوم عليها هذه المقالات، في نزوع الأنظمة الاستيطانية إلى الحصرية، والاستغلال، والقمع، والعنصرية. ويصدق هذا الأمر على نظام البيض في جنوب أفريقيا، والنظام الإسرائيلي في فلسطين، والنظام البرتغالي، في أنغولا، وموزمبيق. تلك هي الروح الدافعة نحو قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٤، الذي أدان الصهيونية كنوع من العنصرية (رام ٢٠٠٠، ٢٤٢).

ويعد نشوء المنظور الكولونيالي، في علم الاجتماع الإسرائيلي، من الرواسب المتأخرة لما حدث بعد حرب الأيام الستة. إن الظروف الجديدة في إسرائيل بعد ١٩٦٧، خاصة المحاولات الإسرائيلية لخلق وقائع على الأرض، في الأراضي المحتلة، ألقت الضوء على العملية التاريخية لبناء الشعب الإسرائيلي، وتشكيل الدولة، بأثر رجعي، بطريقة تصويرية، لم يكن لها مثيل من قبل.

الخاصة بحماية المدنيين أثناء الحرب، بصدد كل ما يتعلق بالإجراءات القضائية. وأنه إذا وجد تناقض بين هذا الأمر وأحكام المعاهدة، تكون الأفضلية لأحكام المعاهدة. لكن بعد أربعة أشهر من صدور هذا الأمر ألغيت المادة (٣٥) منه بموجب الأمر رقم (١٤٤) لسنة ١٩٦٧. وفي عام ١٩٧٠ حل الأمر رقم (٣٧٨) مكان الأمر رقم (٣) وبالتالي خلت أية إشارة إلى اتفاقات جنيف. انظر (شهادة ١٩٩٠، ٥).

وبالتالي، لم تجد فكرة إسرائيل، باعتبارها مجتمعا كولونيايا، أصداء داخل إسرائيل اليهودية، إلا في الستينيات، وفي أوساط فئة من المثقفين فقط، وقد ارتكزت هذه الفكرة على حقيقة أن إسرائيل تمثل حالة فريدة للمجتمع الكولونياي - الاستيطاني والرأسمالي. ورغم أن استعمار فلسطين تم بطريقة غير مألوفة، فلم يتم على يد دولة استعمارية، بل قامت به حركة قومية، إلا أن الحركة تحالفت مع القوى الإمبريالية، ضد القوى التقدمية في المنطقة. وفيما بعد، خرجت أصوات جديدة من علماء الاجتماع في إسرائيل، تتحدث عن الكولونياية والعنصرية والقمعية في دولة إسرائيل، رغم معارضة ذلك من قبل التيار الأكاديمي العام في إسرائيل، ومن أبرز هذه الأصوات عالم الاجتماع غيرشون شافير. فأصحاب النظرة الكولونياية، الذين يصفون إسرائيل بمجتمع استعمار استيطاني، يحاولون اختيار نماذج من الكولونياية في تاريخ الاستعمار، ويسقطونها على إسرائيل، مثل كينيا وروديسيا، تحت الحكم البريطاني، والفصل العنصري في جنوب أفريقيا. ليصلوا إلى اعتبار إسرائيل، من زاوية المنظور الكولونياي، مجتمعا استعماريًا وميالا إلى الحرب (رام ٢٠٠٠، ٢٤٣-٢٥٩).

نخلص من دراستنا للأيديولوجية العقائدية للحركة الصهيونية ولاحقا إسرائيل، وما ترجمته من سياسات عملية وممنهجة على الأرض، سواء نهجها تجاه الإرث القانوني أو الأراضي المحتلة وحتى قواعد قانون الاحتلال الحربي؛ نخلص من ذلك إلى أن إسرائيل تتناقلت مأسسة الفكر التوسعي حينما بعد آخر، وواصلت سياسة التوسع، وفرض السيطرة الاستعمارية، والاستيلاء على الأراضي والممتلكات لسكان الأراضي المحتلة لإقامة مستعمرات عليها، حيث الحركة الدؤوب، والاستيطان الدائم والمتواصل للمهاجرين اليهود، بهدف إنشاء مجتمعات شبيهة بتلك التي تركوها وراءهم، دون إيلاء السكان الأصليين أي اعتبار. الأمر الذي لا يمكن معه للباحث إلا القول بأن إسرائيل دولة استعمارية - استيطانية كولونياية.

الجزء الثاني: دور الأوامر العسكرية الإسرائيلية في خلق البنى القانونية الكولونياية

سبقت الإشارة إلى أن الاحتلال الإسرائيلي، "شرع" أوامر عسكرية، تناولت جميع مناحي الحياة، متجاوزة القانون الدولي. ويقدر عدد الأوامر العسكرية الإسرائيلية بحوالي ثلاثة آلاف وخمسمائة أمر عسكري في الضفة والقطاع، ويصعب حصرها بشكل دقيق، كون عدد كبير منها لم ينشر، وواصلت سلطات الاحتلال سن الأوامر العسكرية، بعد قيام السلطة الفلسطينية، وتولي مؤسساتها الدستورية صلاحيات التشريع، حيث ما زالت هذه الأوامر تصدر إلى اليوم.

وبمراجعة الأوامر العسكرية منذ بدء الاحتلال ولحين تولي السلطة الفلسطينية مهامها، إزاء السلطات الثلاث، نجد أن إسرائيل كانت تبرر سنها لها، بمبررات توحى وكأنها مستوحاة من قواعد القانون الدولي، الناظم لوجود سلطة الاحتلال وعملها؛ مثل "الحفاظ على الأمن والنظام العام في الأراضي المحتلة" أو "المحافظة على الحكم أو الإدارة المنتظمة" أو "المحافظة على أمن إسرائيل أو جيش الدفاع" أو "رفاهية الأهالي - السكان". لكن الواقع خلاف ذلك تماما، إذ جاءت الأوامر العسكرية لتحقيق جملة من الأهداف الاستعمارية لإسرائيل، كشف عنها من الناحية النظرية المنشور رقم (٢) السالف الذكر، فهذا المنشور، بنصه على إلغاء ما يتعارض مع الأوامر العسكرية، التي يصدرها الحاكم العسكري، هدف

إلى خلق بنى قانونية جديدة، مغايرة لتلك التي كانت قائمة عند مجيئه، فلا يمكن أن يفهم منه البتة، الحفاظ على الوضع القانوني القائم، والتشريع وفق مصلحة السكان وأمن قواته، كما يقضي قانون الاحتلال الحربي. وتتخلص هذه الأهداف، في إحكام فرض سيطرة إسرائيل على الأراضي المحتلة، وإدارتها، في مرحلة متأخرة مدنيا، وضمان الهيمنة الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق مآرب سياسية سلطانية. ولا تخفى الطبيعة الاستعمارية الكولونيالية لهذه الأهداف.

يذكر أن التغييرات، التي أحدثتها الأوامر العسكرية الإسرائيلية، على النظام القانوني، الذي كان سائدا عشية الاحتلال، كانت في اتجاهين؛ وكل اتجاه لا يقل خطورة عن الآخر، فالأول كان تغييرا عاما، طال الدستورية والشرعية التشريعية، إذ كانت التشريعات يحكمها إطار دستوري واضح ومعين من حيث تعيين الجهات صاحبة الحق في التشريع، ورسم حدود سلطاتها وصلاحياتها دستوريا. واللوائح، والأنظمة، والقرارات الإدارية كانت هي الأخرى محكومة بمبدأ الشرعية. وذات الشيء يقال بخصوص التنظيم الدستوري للسلطتين: القضائية، والتنفيذية. إلا أن الاحتلال الإسرائيلي قلب المعايير الدستورية، والشرعية، حين أناط بالحاكم العسكري مهام التشريع، والقضاء، والتنفيذ، غير عابئ بالأنظمة، والقواعد الدستورية السارية في هذا الخصوص. وهذا بدوره، وضع البلاد في حالة من التسلط والحكم الشمولي، وعطل حكم المؤسسات، والمجتمع المدني، بطريقة تركز نهج الاستعمار و(الكولونياليات) القديمة. والاتجاه الثاني انصب على التغيير الممنهج والواسع، لشتى مجالات الحياة في المجتمع، الذي أدى بدوره، إلى مسخ النظام القانوني السائد وتشويهه وتفريغه من محتواه ومضمونه الحقيقي.

وللوقوف على ما أحدثته الأوامر العسكرية، من تغيير على البنية القانونية الفلسطينية، سنقوم بعرض وصف موجز، لطبيعة التشريعات التي سنتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي، بشكل عام، ليتسنى للقارئ الربط السلس بين الأيديولوجية العقائدية للاحتلال الإسرائيلي، الذي أشرنا إليها في الجزء السابق، وكيفية استخدام التشريع أداة لتحقيق أهداف الاستعمار، وبالتالي، انعكاس ذلك على مجمل النظام القانوني. وبعد ذلك، سنقوم بدراسة البنى القانونية على صعيد الجوانب السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، مبينين طبيعة التغيير في هذه الجوانب بشكل عام، مع التمثيل ما أمكن على كل جانب.

المبحث الأول: ملامح التشريع في ظل الاحتلال الإسرائيلي

يعد التشريع من أهم وسائل السلطة في فرض النظام العام ولو بالقوة، كما يستخدم لتوجيه التنمية الاقتصادية. وإن كانت الأنظمة الوطنية تستخدم القانون، بشكل إيجابي؛ بهدف التنمية وتحقيق الاستقرار، فإن التشريع بالنسبة للدول المستعمرة يعد وسيلة للسيطرة والإخضاع. ومنذ اليوم الأول للاحتلال، استخدم "التشريع" في معظمه؛ بهدف فرض السيطرة الأمنية، والاقتصادية والاجتماعية. بكلمات أخرى استخدم التشريع من أجل تحقيق سياسات الاحتلال.

مرت عملية التشريع، خلال حقبة الاحتلال الإسرائيلي، بعدة مراحل، في كل مرحلة من هذه المراحل، كان هناك سياسة تشريعية، تختلف عن المرحلة الأخرى، تبعا لسياسات المحتل وتطلعاته واحتياجاته. ويمكننا تقسيمها إلى المراحل الأربع التالية. (Milhem 2004, 136-150)

أولاً: تثبيت ركائز الاحتلال

بدأت هذه المرحلة، مع بداية الاحتلال الإسرائيلي، عام ١٩٦٧ لغاية ١٩٧١. واتسمت هذه المرحلة الأهم بوصفها المرحلة المؤسسة للاحتلال والمثبتة لركائزه، صدر خلال هذه الفترة ما يقارب ٤٠٠ أمر عسكري، قلما كانت تنشر. إن المتتبع للأوامر العسكرية الإسرائيلية، يستنتج أن الاحتلال جاء ليدوم، وأن طبيعته احتلال أيديولوجي استيطاني. لذلك، كان لا بد قبل الشروع في الاستيطان السيطرة الأمنية، وقمع أي مقاومة موجودة، وتم ذلك، من خلال إنشاء محكمة عسكرية أعطيت اختصاصات قانونية وقضائية كبيرة، من خلال إصدار منشور رقم (٣) الذي بدل به فيما بعد الأمر رقم (٣٧٨). سلبت تلك المحاكم بعض اختصاصات المحاكم العادية، كما صدرت أوامر عسكرية، في تلك الفترة، أحدثت تغييراً في الجهاز القضائي الفلسطيني؛ فألغيت محكمة التمييز، والتي تعد أعلى هيئة قضائية، حسب النظام الأردني، كما أثرت سلطات الاحتلال، بشكل مباشر، في مبدأ استقلال القضاء، بحيث أصبحت السلطات العسكرية هي من يختص في تعيين القضاة، وعزلهم، ونقلهم، كما منعت مقاضاة أي موظف في الحكومة، والمرافق الإسرائيلية، إلا بعد الحصول على إذن خاص بذلك؛ وذلك بموجب الأمر العسكري ١٦٤، حتى صار القول بأن المحكمة العليا الإسرائيلية سمحت للفلسطينيين أن يلجأوا إليها أمراً شبه فرضي ونادراً.

ومن الجدير ذكره أن الكثير من الأوامر العسكرية صدرت، لتعزيز السيطرة في جميع المجالات، مثل إغلاق البنوك العاملة، ومنع الصفقات المالية، ومنع صفقات الأراضي، وضرورة الحصول على أذن ممارسة المهن على اختلافها.

كما صدرت، في هذه الفترة، مجموعة من الأوامر العسكرية، التي فرضت أعباء، والتزامات مادية جديدة، لم تكن موجودة من قبل، في أي قانون مطبق في فلسطين، كالأمر العسكري (١٠٣)، والأمر العسكري (٩٧٤)، والأمر العسكري (١٠٥١).

بالتدقيق في الأوامر العسكرية الصادرة في تلك الحقبة، يمكننا القول إن بعض الأوامر العسكرية كانت تعامل فلسطين، على أنها إقليم قضائي مستقل عن إسرائيل، كالأمر العسكري (٣٩) الذي نص على تشكيل نظام قضائي خاص بفلسطين، يختلف عن النظام القضائي الإسرائيلي، والأمر العسكري (٣٨٤) الذي عالج إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية في فلسطين، بشكل مختلف عما هو داخل إسرائيل.

أما بعض الأوامر العسكرية الأخرى، فقد عاملت فلسطين على أنها إقليم ضم إلى الأراضي الإسرائيلية ضمناً واقعياً، ونجد ذلك واضحاً، من خلال النظر إلى ديباجة الأمر العسكري (١٠٣)، والأمر العسكري (٥٩)، الذي خول الحكومة الإسرائيلية مسؤولية صلاحية إدارة الأراضي المتروكة داخل الإقليم الفلسطيني، أما الأمر العسكري (٩٢)، فقد تم بموجبه ربط شبكة المياه الفلسطينية بشبكة (ميكروت) الإسرائيلية.

وفي محاولة من إسرائيل للتستر على مخالفتها لقواعد القانون الدولي، المقيدة لصلاحياتها التشريعية، بوصفها قوة احتلال، قامت بإصدار الأمر رقم (٣٠٠) لسنة ١٩٦٩؛ لبيان مفهوم التشريعات الأمنية، في تمييزها عن القوانين المحلية التي كانت قائمة، فعرف هذه التشريعات بأنها تلك الأوامر، والمناشير والإعلانات، والرخص، والتعيينات الصادرة، عن الحاكم العام الإسرائيلي، أو أية سلطة أخرى، وأعطى هذا الأمر التشريعات الأمنية، بهذا المفهوم،

الأولوية في التطبيق، حتى ولو كان القانون الأصلي المحلي ما زال ساريا، وأن التشريعات الأمنية تلغي أية تشريع، وإن لم يكن هذا الأخير يلغي الأوامر العسكرية.

تجدر الإشارة هنا، إلى أن إسرائيل عمدت إلى مد سريان القوانين الإسرائيلية على القدس الشرقية وعلى المستوطنين ومستعمراتهم داخل حدود الضفة الغربية وقطاع غزة، ما يعني ضم هذه المناطق إلى سلطة إسرائيل وسيادتها بالنتيجة.

ثانيا: تعزيز الاستيطان والسيطرة الاقتصادية

انتقل الاحتلال الإسرائيلي من مرحلة تعزيز سلطاته، إلى مرحلة استيطان الأرض الفلسطينية. وهي المرحلة التي أسست للمشروع الاستيطاني، بين عامي ١٩٧١ و ١٩٧٩. لذا، جاءت معظم الأوامر العسكرية، لتتصب حول تسهيل الاستيطان، وتنظيم مجالس المستوطنات. كثير من الأوامر العسكرية، في هذه الفترة، جاءت لتمكين سلطات الاحتلال من السيطرة على أكبر قدر ممكن من الأراضي، باعتبارها أراضي دولة، وأمالك غائبين.

فمثلا، الأمر العسكري رقم (٥٦٩) نص على إنشاء دائرة خاصة، مهمتها تسهيل نقل الأراضي لكل من لا يحمل الجنسية الأردنية، والأمر العسكري (٤١٩) الذي يخول الحاكم العسكري منح إعفاءات خاصة، لمن لا يحملون الجنسية الأردنية (اليهود)، ولا يستوفون الشروط الخاصة، فيما يتعلق بنقل الملكية في الأموال غير المنقولة.

ومع تزايد السيطرة على مساحات واسعة من الأراضي، كان لا بد من وسيلة تشريعية تمكن سلطات الاحتلال من التصرف في هذه الأراضي بحرية، هذا بالإضافة إلى تقييد حرية الفلسطينيين، في استخدامهم للبقية المتبقية من أراضيهم، التي لم تفلح محاولات إسرائيل بالسيطرة عليها بشكل مباشر، أو غير مباشر، جاء الأمر العسكري رقم (٤١٨) ليحقق هذا الهدف المزدوج، الذي بموجبه منعت كافة عمليات التخطيط والتسوية، خارج حدود البلديات.

كما صدر في تلك الحقبة التشريعية، الأمر العسكري (٧٨٣) الذي بموجبه تم تأسيس مجالس محلية في المستوطنات، وذلك تسهيلا للإدارة المحلية داخل المستوطنات، وإدارتها بشكل مختلف، عن طريقة الإدارة المتبعة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما في المجال الاقتصادي، فقد استحدثت سلطات الاحتلال الإسرائيلي الضرائب على المبيعات، وظهرت ضريبة القيمة المضافة لأول مرة، في عام ١٩٧٦. كان من نتائج هذا الأمر المساواة بين الحياة المعيشية لسكان الأراضي المحتلة، و ما هو قائم في داخل إسرائيل، بالرغم من الفارق الكبير في الدخل بينهما. وأسهم هذا الأمر في تبعية الاقتصاد الفلسطيني، إلى الاقتصاد الإسرائيلي.

ثالثا: محاولة إضفاء الشرعية على النظام الكولونيالي

استمرت هذه المرحلة بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٨١ وهي المرحلة التي شهدت محاولة تثبيت الكولونيالية الإسرائيلية، عبر تحديد سقف لحل القضية الفلسطينية، وذلك عبر منح السكان الفلسطينيين حكما ذاتيا. ففي أعقاب توقيع اتفاقية كامب ديفيد مع مصر، أنشأت إسرائيل الإدارة المدنية، إلى جانب الإدارة العسكرية، عبر أمرين عسكريين، صدرا في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وشهدت هذه المرحلة تمييزا كبيرا، لصالح اليهود القاطنين على أراضي الضفة الغربية، فقد جاء الأمر العسكري (٨٩٢)، الذي ينص على تشكيل مجالس محلية، التي تشبه في اختصاصاتها البلديات داخل إسرائيل، كما هدفت الأوامر العسكرية في

هذه المرحلة إلى توطيد العلاقة بين اليهود المستوطنين في الضفة واليهود المقيمين داخل إسرائيل، وذلك من خلال امتداد تطبيق بعض القوانين الإسرائيلية عليهم، دون أن تشمل هذه القوانين الفلسطينيين.

رابعاً: تثبيت النظام الكولونيالي

وهي المرحلة التي أعقبت عام ١٩٨١ لغاية ١٩٩٤. ظلت هذه المرحلة امتداداً للمرحلة السابقة، من حيث استمرار تطبيق القوانين الإسرائيلية (extraterritorial law) على المستوطنين المقيمين على أراضي فلسطين، إذ تم تمديد تطبيق تسعة قوانين إسرائيلية، كما تم الاستيلاء في هذه الفترة على مساحات شاسعة من الأراضي، أكثر من أي وقت مضى، عن طريق تصنيف تلك الأراضي بأنها أراضي دولة، هذا بالإضافة إلى وضع قيود كبيرة على الفلسطينيين، من حيث حرية تصرفهم في أملاكهم الخاصة، من باب التضييق عليهم، إذ منعوا إصدار تراخيص للبناء، خارج نطاق البلديات والمجالس القروية، كما صدرت العديد من الأوامر العسكرية، التي تفرض على المزارعين، أو تمنعهم من زراعة محصول زراعي، معين كالأمر العسكري (١٠١٥)، والأمر العسكري (١٠٣٩).

كما أصبح رؤساء البلديات تعينهم سلطات الاحتلال، بدلاً من انتخابهم من قبل الجمهور، بموجب الأمر العسكري (٦٩٧)، الأمر الذي أتاح لتلك السلطات تعيين أكبر عدد من المتعاونين، العاملين على خدمة مصالحهم.

بعد هذا الاستعراض العام لطبيعة الأوامر العسكرية، الصادرة في ظل الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، سنقوم تباعاً ببحث التغييرات التي أحدثتها الأوامر العسكرية على البنى القانونية في المجالات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثاني: دور الأوامر العسكرية الإسرائيلية في تغيير البنى القانونية القائمة

أولاً: البنى السياسية

كما سبق وأن ذكرنا، يعتبر المنشور رقم (٢) بمثابة التحول الجذري والحقيقي، لمجمل النظام القانوني، فقد كان حقاً قلباً له رأساً على عقب، وكأنه استحدث نظاماً جديداً مغايراً، في شكله ومضمونه، للنظام القانوني الذي كان قائماً، ومستقراً لفترة طويلة، في كلا شطري الوطن.

ومنذ اللحظة التي تولى فيها القائد العسكري الصلاحيات الواسعة التي منحها لنفسه، لم يحدث أي انتقاص، أو مساس بهذه الصلاحيات والسلطات، حتى في الأمور التي كان يفوض غيره القيام بها.

وقد تعطلت، عملياً، أحكام الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، الذي كان سارياً في الضفة الغربية، حيث كان الإطار الدستوري الناظم لعمل السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية؛ إذ كانت تشكل الضفة الغربية جزءاً هاماً من المملكة الأردنية الهاشمية، فكان النظام السياسي الرسمي موحداً بين الضفتين: الشرقية والغربية، وكانت الأجهزة الإدارية للدولة منظمة بقوانين، وأنظمة، صادرة عن السلطة التشريعية المختصة، وفقاً لأحكام الدستور الأردني، وكذا الإدارة المحلية، والمرافق العامة، والمحافظات، وتنظيم المدن والقرى. فصدر

قانون التشكيلات الإدارية،^{٢٦} وقانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، وقانون تخطيط المدن والمباني رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، وتشكلت محكمة العدل العليا للنظر في المنازعات ذات الصفة الإدارية، بموجب قانون تشكيل المحاكم رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢.^{٢٧}

اتخذ التنظيم الإداري، إبان الحكم الأردني، ثلاثة مستويات، تحل السلطة التنفيذية للدولة والوزارات الحكومية المستوى الأول، وفي كل الأحوال فإن التقسيمات الإدارية، وتشكيلات دوائر الحكومة، ودرجاتها، وأسماءها، ومنهاج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين، وعزلهم، والإشراف عليهم، وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم، تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء، بموافقة الملك (الملك ومجلس الوزراء والوزراء).

أما المستوى الثاني من مستويات الإدارة، فيتكون من الحكام الإداريين، الذين أصبحوا يتبعون لوزير الداخلية مباشرة، بعد إلغاء الحكم الإداري، هذا المستوى مقسم إلى محافظات، وألوية، وأقضية، ونواح وقرى.

المستوى الثالث (الإدارة اللامركزية). وقد أنشئت بموجب المادة (٢١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، واستنادا إلى ذلك النص الدستوري، صدر قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، وقانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤.

كان اختيار أعضاء المجالس البلدية والقروية، يتم وفقا للأسلوب المختلط؛ أي الانتخاب والتعيين. وكانت تلك المجالس تعمل، ضمن ميزانية، تقدم إلى وزير الداخلية للموافقة عليها، أما الأمور التي خارج الصلاحية المكانية لهذه المجالس، أي خارج حدود القرى والبلديات، فكانت تقع ضمن مسؤولية المتصرف، الذي تشمل ولايته هذه المناطق.^{٢٨}

لكن، بعد خضوع الأراضي الفلسطينية للاحتلال الإسرائيلي، وضعت البلاد بيد قادة المناطق العسكريين، فتحول نظام الحكم إلى عسكري قمعي، واشتمل جهاز الحكم العسكري على قسم عسكري، يهتم بمتابعة الأمور العسكرية والأمنية، وقسم مدني يختص بتنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء، وفقا للقوانين الأردنية السارية المفعول، والأوامر العسكرية المعدلة لها.

وكانت الإدارة العسكرية تتبع، مباشرة، وزارة الدفاع (الحرب) الإسرائيلية، وأنيقت صلاحياتها فيما بعد بعدة لجان، تتألف من رئيس الحكومة وعدد من الوزراء، ولجان أخرى تضم المدراء العاميين للوزارات الإسرائيلية.

وكانت الإدارة العسكرية تنقسم إلى ثلاث قنوات: قناة القيادة، قناة الهيئة وهي قناة الاستشارات، والقناة المهنية، التي تنتقل الأوامر بواسطتها في مختلف الاتجاهات.

أما قسم الإدارة المدنية، فانقسم إلى ثلاثة فروع، الفرع الاقتصادي، ويختص بالشؤون المالية والاقتصادية، وفرع الإدارة والخدمات، ويختص بالتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية، وفرع المواصلات والسياحة. وكان يرأس كل فرع من هذه الفروع ضابط أركان.

^{٢٦} الجريدة الرسمية الأردنية، العدد ١٨٩٤، ١/١/١٩٦٦، ص ٢.

^{٢٧} الجريدة الرسمية الأردنية، العدد ١١٠٥، ٣/٢٨/١٩٥٢، ص ١٥٢.

^{٢٨} قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٢٢٥).

وعمدت السلطات الإسرائيلية إلى إحداث تغييرات على القوانين، ذات العلاقة بالإدارة السالفة الذكر، أثرت على طبيعة التنظيم الإداري القائم وشكله، ومثال ذلك، الأمر رقم (٤١٨) لسنة ١٩٧١، الذي عدل أحكاما موضوعية جوهرية، في قانون تخطيط المدن والمباني، الأمر الذي قيد وقلص المساحات المتاحة لتخطيط المدن والقرى اللازمة لانتظام حياة السكان؛ نظرا لتزايد عددهم بشكل مطرد. وهذا دفع الفلسطينيين إلى التواجد خارج حدود البلديات، في مناطق ذات كثافة سكانية عالية، محاطة بمستعمرات، وشوارع، وطرق استيطانية، وكانت أية محاولات للتوسع تجابهها السلطات الإسرائيلية بالتنكيل والتدمير.

وقد أضفت إسرائيل على الأوامر العسكرية، ذات الصلة بالأراضي، طابعا سياسيا بحتا؛ هدف إلى تقييد استخدام الفلسطينيين للأراضي، وضمها لها، وبناء المستعمرات لليهود القادمين من الخارج، فكان هناك أوامر عسكرية على قدر كبير من الخطورة، قامت بتغيير بنية الكثير من التشريعات المتعلقة بالأراضي، كالأمر العسكري رقم (٢٥)، والأمر العسكري (٥٩). فالمادة (٢) من الأمر (٢٥) لسنة ١٩٦٧، بشأن انتقال الأراضي، منعت أي شخص من إبرام أية صفقة، سواء أكانت بطريقة مباشرة أم غير مباشرة دون الحصول على موافقة خاصة من سلطات الاحتلال. فأحدث هذا الأمر قاعدة جديدة، لم تكن مقررة في القوانين التي كانت تطبق في مجال الأراضي، كقانون الأراضي العثماني، وقانون انتقال الأموال غير المنقولة الأردني رقم (٤٩) لسنة ١٩٥٣، الذي كفل للمالكين حرية التصرف في أموالهم غير المنقولة.

كما ألغى هذا الأمر التفارقة بين الأراضي الأميرية، والأراضي الملك، واعتبرت إسرائيل كافة الأراضي الأميرية أراضي ملك للدولة، في تجاهل واضح للأحكام القانونية المقررة في القوانين المحلية، وصدر الأمر العسكري رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٧، ومنح الإدارة العسكرية الحق في إعلان أية -أموال منقولة كانت أو غير منقولة- أموالا عامة، ليحدث هذا الأمر العسكري تغييرا جوهريا في قانون إدارة أملاك الدولة الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٥، ووسع من سلطات القائد العام للقوات الإسرائيلية، في الاستيلاء على أموال الفلسطينيين وممتلكاتهم، واعتبارها أموالا عامة، ناهيك عن التعقيد الذي رتبته على مالك الأرض، في إثبات ملكيته الخاصة لها، من خلال تكليف المدعى عليه إثبات أن الأرض ليست ملكا عاما، منتهاكا بذلك القواعد العامة في الإثبات، كما قرر هذا الأمر صحة أية صفقة تبرمها سلطات الاحتلال على أرض عامة، مع طرف ثالث، حتى لو أثبت فيما بعد، أن ملكية هذه الأرض خاصة، وليست عامة. علاوة على ذلك، قامت سلطات الاحتلال بإدخال تعديلات كثيرة، على تشريعات الأراضي، في الضفة والقطاع؛ لتسهيل مصادرتها، والاستيلاء عليها، منها الأمر رقم (٥٨) لسنة ١٩٦٧، المتعلق بوضع اليد على أملاك الغائبين، والأمر العسكري رقم (٤١٩) لسنة ١٩٧١ المعدل للقانون الأردني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٣، الذي أعطى الحق لجهات أجنبية، بشراء الأراضي، حتى ولو لم تكن مستوفية للشروط التي يقرها القانون المذكور، وكان من أبرز الدوافع لذلك التعديل، توفير البيئة التشريعية المناسبة للشركات والوكالات اليهودية، لشراء الأراضي الفلسطينية.

وقضت التغييرات، التي أجرتها السلطات الإسرائيلية، على النظام القضائي، بأن تكون المحكمة الوحيدة المختصة في نظر الاستئنافات، والاعتراضات ضد القرارات المتصلة

بالأراضي، بعد تغيير الإطار التشريعي الناظم لها، بموجب الأوامر العسكرية؛ هي لجنة الاعتراضات الخاضعة لسيطرة السلطات العسكرية وإدارتها، التي هي مصدر القرارات.^{٢٩}

وبتاريخ ٨ تشرين الثاني ١٩٨١، صدر الأمر العسكري رقم (٩٤٧)، الذي أطلق عليه "أمر بشأن تأسيس إدارة مدنية" وبهذا، شكلت إدارة مدنية داخل الحكم العسكري الإسرائيلي في الضفة الغربية، تم تشكيل هذه الإدارة في قطاع غزة، بموجب الأمر رقم (٧٢٥)، وقد أخذ بعين الاعتبار، عند صدور هذين الأمرين، أية تسويات سياسية مستقبلية، بحيث تكون السلطات والصلاحيات الممنوحة للفلسطينيين، في المستقبل، هي ذاتها المقررة للإدارة المدنية، بموجب هذا الأمر العسكري.

واهم ما انطوى عليه هذان الأمران العسكريان، هو ارتفاع عدد كبير من الأوامر العسكرية، من مجرد تشريعات أمنية مؤقتة، إلى تشريعات دائمة، كما احتفظ الحاكم العسكري لنفسه بكافة الصلاحيات التشريعية والقضائية، في حين، أعطي رئيس الإدارة المدنية صلاحيات تنفيذية فقط، كما أعطي، في سبيل تنفيذ مهمته، صلاحية إصدار تشريعات ثانوية.

ويلاحظ على الأمر رقم (٩٤٧) أنه يختلف، اختلافا كبيرا، عن الأوامر العسكرية التي سبقته؛ إذ يشير إلى نتائج سياسية وإدارية كثيرة، متوقعة في المستقبل الأراضي الفلسطينية المحتلة، فهو يشبه، إلى حد بعيد، إعلانا من جانب واحد، لإحداث تغيير دستوري؛ أي أنه يحدث تغييرا للمركز القانوني للمناطق التي سيطبق عليها. حيث إنه استحدث هيئة حاكمة جديدة، أناط بها صلاحيات معينة، حددت في متن الأمر نفسه، على خلاف الأوامر التي سبقته، التي أثرت على جوانب معينة من مناحي الحياة، أو التي أحدثت تعديلات على قوانين معينة. كما تحولت بعض الأوامر العسكرية، التي صدرت قبل هذا الأمر، إلى قوانين دائمة (كتاب و شحادة ١٩٨٣، ٢).

وتم بموجب هذه الإدارة، فصل الوظائف المدنية عن الوظائف السياسية والعسكرية، بشكل كامل؛ بحيث أصبح الجهاز الإداري المدني مستقلا عن الجهاز العسكري. وانحصرت صلاحيات الإدارة المدنية في تطبيق التشريعات، الصادرة عن القوات العسكرية الإسرائيلية، النازمة لشتى المجالات أيا كانت. وقد حددت هذه الاختصاصات بموجب الذيل الثاني للأمر (٩٤٧) التي تم تأكيدها بمقتضى الأمر (٩٥٠) لسنة ١٩٨٢، مع توضيح أن الأمر (٩٤٧) لم يأت ليقيد أو يسحب الصلاحيات الممنوحة للقائد العسكري.

وهنا يمكننا القول: إن المنشور رقم (٢) السالف الذكر عطل المبدأ الهام، الذي أكدته المادة (١٢٠) من الدستور الأردني، وهو وجوب الإعلان عن جميع التقسيمات الإدارية، وكذلك القرارات المتعلقة بتعيينات مختلف المسؤولين الإداريين وصلاحياتهم في الجريدة الرسمية، الأمر الذي أغفله المنشور المذكور، فلم يلزم قائد المنطقة بنشر قراراته المتعلقة بالتغييرات، التي تجري على التشكيلات والتقسيمات الإدارية، في الجريدة الرسمية، والأدهى من ذلك أن الاستعمار الإسرائيلي لم يقم بإنشاء جريدة رسمية منتظمة ومنظمة، بالمفهوم المتعارف عليه، في الدول المدنية. وكل ما كان هو مجموعة أطلق عليها اسم "الإعلانات والأوامر والتعيينات" التي كان ينشر فيها بعض الأوامر والإعلانات والمناشير، التي أصدرتها السلطات العسكرية، فاتسمت المواد المنشورة بالانتقائية وعدم الانتظام، الأمر الذي لا يتح

^{٢٩} لمزيد من التفصيل انظر (شحادة ١٩٩٠، ٣٩)

للمرء أن يقف على جميع ما كان يصدر عن قادة المناطق العسكريين، من تشريعات مختلفة، هذا ناهيك عن صعوبة وصول ما كان ينشر إلى العامة، في كثير من الأحيان. فالمسائل ذات العلاقة بتنظيم الحكم العسكري ذاته، في وحدات لإدارة المنطقة، وكذلك مكانة مختلف المسؤولين وصلاحيات كل منهم، لم تنتشر في أية وثيقة متوفرة للسكان للاطلاع عليها، وكذلك الحال بالنسبة للتغييرات في القانون والإدارة، فيما يتصل بالمستوطنات اليهودية في المنطقة، فهي الأخرى لم تنتشر أيضا (شهادة ١٩٩٤، ٤٢).

ثانيا: البنى الاقتصادية

قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بسن رزمة من الأوامر العسكرية، ذات طابع اقتصادي ومالي؛ بهدف التحكم في الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية، والسيطرة على الموارد والمقدرات، بشكل يضمن تبعية الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع، للاقتصاد الإسرائيلي. ففي مجال التأمين مثلا، تم تعديل قانون مراقبة أعمال التأمين رقم (٥) لسنة ١٩٦٥، وفي مجال الضرائب، صدرت أوامر عديدة أثرت بشكل كبير وجوهري، على البنية القانونية القائمة، كالأمر بشأن تعديل قانون تحصيل الأموال الأميرية، رقم (١١٣) لسنة ١٩٦٧، الذي أضاف صلاحيات لسلطة الضرائب، مثل: حجز لدى طرف ثالث، حجز لدى المشتغل، استعمال القوة للدخول، بيع المحجوزات، حجز أراض. وكالأمر بشأن جباية الضرائب رقم (١٢٦٢) لسنة ١٩٨٨، الذي يشترط إصدار أي إذن أو تصريح لأي من الأمور المذكورة في القانون، ببراءة ذمة من جميع سلطات الضرائب. والأمر بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (٥٤٣) لسنة ١٩٧٤، الذي أدخل تعديلات كثيرة على قانون ضريبة الدخل، لصالح السلطة. هذا بالإضافة إلى الأوامر العسكرية، ذات العلاقة بالمناطق، والصلاحيات الجمركية، وفرض الرسوم والمكوس على المنتجات المحلية، والخدمات المستوردة. هذا ناهيك عن الأوامر المتصلة بتجديد تسجيل الشركات، وبخاصة الأمرين العسكريين رقم (٣٩٧) و(٣٩٨)، اللذين فرضا نظاما لتسجيل الشركات، يختلف بصورة كلية، عن تسجيل الشركات داخل إسرائيل.

وكذلك الأوامر المتعلقة بشأن تقرير العملة الإسرائيلية عملة متداولة قانونا، كالأمر رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦، والأمر رقم (١١٤٨) لسنة ١٩٨٥، بشأن عملة الشيكل الجديد، والأمر رقم (٩٥٢)، لسنة ١٩٨٢، بشأن المراقبة على العملات، الذي يمنع التداول بالعملات الأجنبية، دون الحصول على إذن مسبق، من سلطات الاحتلال الإسرائيلي، والأمر بشأن إدخال النقود إلى المنطقة، رقم (٩٧٣) لسنة ١٩٨٢، الذي يمنع التداول بالعملة الأجنبية دون إذن أيضا (قانونيون ١٩٩٥، ٤٠).

إن هذه التغييرات وغيرها قلبت مضمون النظام القانوني، الذي كان سائدا، وتعد مخالفات جسيمة، وخرقا سافرا لأحكام قانون الاحتلال الحربي ذات العلاقة. على سبيل المثال، تنص المادة (٤٨) من لوائح (لاهاي ١٩٠٧) على: "إذا قامت سلطة الاحتلال بجمع الضرائب، والرسوم، والمكوس، التي فرضت لمصلحة الدولة، فيجب أن تقوم بهذا الجمع، ويقدر الإمكان، وفقا لقواعد التقدير الساري المفعول، كما وتلتزم بالإنفاق على تكاليف الإدارة، في الإقليم المحتل، بنفس المستوى الذي كانت تلتزم به الحكومة الشرعية". من خلال هذا النص، يتضح أن صلاحية سلطات الاحتلال إزاء الضرائب والمكوس، تقتصر على الجمع لا فرض ضرائب جديدة، شريطة أن تكون الغاية من هذا الجمع تغطية النفقات العامة للإقليم المحتل،

بالكيفية، والآليات التي كانت قد أقرتها الحكومة الشرعية، قبل خضوع الإقليم المحتل لسلطة الاحتلال، ولا يجوز بحال لسلطات الاحتلال، فرض أنواع جديدة من الضرائب؛ إذ إن ذلك يعد من مظاهر السيادة، التي لا تنتقل للاحتلال، بل تبقى كامنة في صاحب السيادة الشرعي (ياسين ١٩٨٩، ٩٨). إلا أن إسرائيل لم تلتزم البتة بذلك؛ فعلاوة على ما سبق أحدثت سلطاتها ضريبة القيمة المضافة، من خلال الأمر العسكري رقم (٦٥٨) التي لم يرد ذكرها في قانون ضريبة الدخل الأردني، رقم (١٦) لسنة ١٩٦٣.

وفي قطاع البنوك، صدر الأمر، رقم (١١٧٨) لسنة ١٩٨٦، في الضفة الغربية، الذي لم يتطرق إلى وضعية قانون البنوك الأردني، رقم (٩٤) لسنة ١٩٦٦، من حيث التعديل والسريان، وفي قطاع غزة صدر الأمر رقم (٧٠٥) الذي سكت، هو الآخر، عن بيان حالة قانون البنوك الانتدابي، رقم (٢٦) لسنة ١٩٤١، فكان تنظيم عمل البنوك في كل من الضفة والقطاع محكوما بهذين الأمرين من الناحية العملية، فلم تصرح سلطات الاحتلال بإلغاء القانونين المذكورين، في محاولة منها للتظاهر بعدم خرق قواعد قانون الاحتلال الحربي، التي تحظر عليها تغيير النظام القانوني السائد عشية الاحتلال، إلا أن واقع الحال يشير إلى خلاف ذلك، وكأنه تم إلغاء هذين القانونين، بشكل ضمني، أو على الأقل، بما لا يتعارض مع الأمرين العسكريين المشار إليهما، نزولا عند أحكام المنشور، رقم (٢) السالف الذكر.

ونشير هنا كذلك، إلى بعض التغييرات التي أحدثتها الأوامر العسكرية الإسرائيلية، على قانون التجارة، وقانون العلامات التجارية، كتعديل الأحكام القانونية النازمة للشيك في قانون التجارة، رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦.

ثالثا: البنى الاجتماعية

سنت إسرائيل العديد من الأوامر العسكرية في المجالات الاجتماعية، أثرت، بشكل أو بآخر، على طبيعة النظام القانوني، الذي كان يحكم هذه المجالات، ومثال ذلك، الأوامر بشأن تعديل قانون التربية والتعليم، رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤؛ ومن هذه الأوامر: استعمال كتب دراسية، مراقبة الأفلام السينمائية، الروايات العمومية، الآثار، الجمعيات التعاونية، تراخيص المهن والحرف، قانون نقابة الصيادلة، تعديل قانون العمل، وقانون المالكين والمستأجرين، وأمر بشأن السموم الخطرة، وأمر بشأن الثروات الطبيعية والمياه، والإحصاءات العامة، والحدائق العمومية...إلخ. إلا أن الأوامر العسكرية في الشأن الاجتماعي لم تكن كثيرة، بالمقارنة مع تلك المتصلة بالشؤون السياسية والإدارية والاقتصادية؛ كون طبيعة الموضوع الذي تعالجه اجتماعيا بحثا وخدميا، الأمر الذي لم يكن من أولويات السياسات، والأهداف الرئيسية للاحتلال الإسرائيلي. وكل ما اهتم به بعض الشؤون الاجتماعية، ذات الأثر السياسي، سواء أكان بطريقة مباشرة أم غير مباشرة، كالثروات والمصادر الطبيعية، والتعليم.

على صعيد التعليم مثلا، واجهت الجامعات الفلسطينية صعوبات في العمل، بسبب الرقابة على الكتب المستوردة، والضرائب العالية على التجهيزات المخبرية، وعلى التجهيزات السمعية والبصرية المستوردة، والقيود المفروضة على تصاريح العمل، للهيئات والطواقم التعليمية. وفي سنة ١٩٨٠ نقل الأمر العسكري رقم (٨٥٤) السيطرة على الجامعات، من مجالس أمنائها إلى الحكم العسكري، وألغى بذلك عمليا، أية فوارق بين الجامعات، ومؤسسات المرحلتين الابتدائية والإعدادية، وحصل الضابط المسؤول عن التعليم في الحكم العسكري، ولاحقا في الإدارة المدنية، على صلاحية إصدار تصريح لكل جامعة على حدة،

بشكل سنوي دوري، وإصدار تصاريح عمل للهيئة التعليمية، لمدة ٤٥ يوماً بدلاً من عام دراسي، وكذلك صلاحية ضبط تصاريح العمل لسكان غزة والقدس، للتدريس في الضفة الغربية، والتحكم في عملية إنشاء أية أقسام أو كليات إضافية في الجامعات. وفي شباط ١٩٨٨، أغلقت الجامعات كافة، مدة ثلاثة أشهر، كانت قابلة للتجديد، وجددت فعلاً في بعض الحالات، بناء على تعليمات وأوامر من السلطات العسكرية الإسرائيلية (أ. ليش ١٩٩٣، ٣٤).

إن ممارسات إسرائيل، إزاء المؤسسات التعليمية الفلسطينية، كانت جزءاً من سياسة عامة، مفادها الحؤول دون بناء المؤسسات اللازمة وتطويرها، للوصول بالشعب الفلسطيني إلى الحق في تقرير المصير، والحكم الذاتي، وبناء الدولة. فالمؤسسات التي شلت وتعطلت وتضررت غطت نطاقاً واسعاً، فلم تقتصر على البلديات، والمجالس القروية، والاتحادات، بل تخطت ذلك إلى بقية المؤسسات التعليمية والبحثية، والهيئات النقابية، والاتحادات والتعاونيات، والجمعيات الخيرية. وكان واجباً على الفلسطينيين الحصول على أدونات ورخص، من السلطات الإسرائيلية، لممارسة أبسط النشاطات الاجتماعية، وغالبا ما كانت ترفض، أو تهمل دون الرد عليها، الأمر الذي قيد قدرة الفلسطينيين على تطوير مجتمعهم، وإنشاء المؤسسات المدنية، أو المحافظة على ما هو قائم منها (أ. ليش ١٩٩٣، ٣٦-٣٧).

نخلص مما سبق إلى القول إن الاحتلال الإسرائيلي، نظرياً، حسب المنشور رقم ٢ أعرب عن عدم رغبته في التدخل في بنية التشريع المطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن من الناحية العملية قام بتغيير بنية التشريع الفلسطيني، من خلال سن أوامر عسكرية، شملت كل مناحي الحياة تقريباً، حتى التفاصيل والجزئيات الدقيقة، هذا بالإضافة إلى احتكار الحاكم العسكري السلطات التشريعية، بشكل مطلق. وهذا بدوره، خلق بنى قانونية جديدة، مغايرة في كثير من جوانبها، لتلك التي كانت قائمة عشية الاحتلال خدمت أهداف إسرائيل الاستعمارية وسياساتها؛ كاستعمال الأوامر العسكرية في مصادرة الأراضي غير المسجلة في دوائر الطابو والخارجة عن أعمال التسوية، وإحياء بعض القواعد القانونية في قانون الأراضي العثماني، التي تلزم حائز الأرض إثبات حيازته، واستغلاله لها مدة التقادم المكسب (١٥ عاماً)، والسيطرة على ما أسمته إسرائيل "أملاك الغائبين" وهم الذين غادروا البلاد قبل السابع من حزيران ١٩٦٧. وعززت إسرائيل وجود نظام إداري وقانوني، في كل من الضفة والقطاع، يختلف كل منهما عن الآخر؛ ما أدى إلى الحفاظ على الفصل الجغرافي بين المنطقتين، حيث لم تتحمس إسرائيل إلى بذل جهود ملموسة لتوحيد النظامين: القانوني والإداري، في الضفة وغزة، من حيث تبني تشريع موحد يخاطب المنطقتين، وإن كانت تكرر مضمون الأوامر في معظم الحالات في الشق الآخر من الأراضي المحتلة.

في ضوء ممارسات إسرائيل العملية على الأرض، وما انتهجته من سياسات تشريعية، وأوامر عسكرية، غطت كافة مناحي الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، مخالفة في أساسها ومضمونها قواعد القانون الدولي، كما رينا في ضوء ذلك؛ أصبحت البنى والهيكل القانونية المنظمة لهذه المجالات ممسوخة، وتعتبر عن سمة فاعلها، من حيث كونها استعمارية كولونيالية.

الجزء الثالث: مقاومة البنى القانونية الكولونيالية

نتناول في هذا المبحث دور الجهات التي أثرت في إحداث التغييرات، على البنى القانونية الكولونيالية الإسرائيلية، وهذا يستوجب دراسة دور التنظيمات، والقوى السياسية، المنخرطة تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية، وكذلك دور فعاليات الانتفاضة الفلسطينية الأولى، بالإضافة إلى تأثير المجتمع المدني الفلسطيني، منذ الاحتلال الإسرائيلي في هذا الجانب.

المبحث الأول: منظمة التحرير والانتفاضة الأولى ومقاومة البنى القانونية الكولونيالية

أولاً: دور منظمة التحرير الفلسطينية

لقد ازداد تشكيل الحركات الوطنية الفلسطينية (السياسية) بشكل سري منذ النكبة سنة ١٩٤٨، وفي ظل الحكم الأردني للضفة الغربية، والإدارة المصرية في غزة (١٩٤٨ - ١٩٦٧)، فظهرت تنظيمات وحركات سرية جديدة، مثل حركة فتح، وحركة القوميين العرب، والجهة القومية لتحرير فلسطين في منتصف الستينات، وبتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٨، تشكلت منظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) (كتن ١٩٩٩، ١٢٧-١٢٥).

وفي أعقاب النكسة الفلسطينية ١٩٦٧، وما نجم عنها من الاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع، كان أيضاً تشكيل أي من الأحزاب السياسية المعارضة ممنوعاً، إلا أن هذا لم يمنع من ظهور العديد من القوى والتنظيمات السياسية السرية، إلى جانب تلك التي كانت موجودة في السابق، كالجبهتين الشعبية والديمقراطية (كتن ١٩٩٩، ١٢٧).

وفي أواخر الستينات أصبحت المجموعات الفلسطينية المقاومة (التنظيمات السياسية) تابعة ل (م.ت.ف) ومنذ ذلك الحين شكلت هذه المنظمة التعبير المؤسسي عن النظام السياسي الفلسطيني، حيث سيطرت حركة المقاومة عليها وأعدت بنائها، وبهذا أصبح المرتكز الأكبر لشرعية المنظمة تعبئة الفلسطينيين، في سياق النضال، من أجل ممارسة حقهم في تقرير المصير والعودة، وبذلك نمت المنظمة كآلية لتحديد الإطار التنظيمي للحركة الوطنية الفلسطينية، ومكوناتها، وأدواتها، وأهدافها الإستراتيجية، وأكسبت من خلال دفاعها عن الحقوق والمصالح والأهداف الفلسطينية الهوية الوطنية بعداً نضالياً جديداً (هلال ١٩٩٣، ١٧).

لقد برزت أهمية (م.ت.ف) أيضاً بأنها مثلت فلسطيني المنفى، منذ نشوئها، إلى جانب النجاح الذي حققته في علاقتها بالدول العربية، ودعم الجماعات الفلسطينية، في الداخل والخارج، التي ترى في المنظمة رمزا لهويتها ووحدتها الوطنية وأداتها، وقد حظيت هذه المنظمة باعتراف أغلبية دول العالم في أواخر الستينات (منصور ١٩٩٠، ٤١٢-٤١٤).

نجحت المنظمة في بناء مؤسساتها الاجتماعية والسياسية والدبلوماسية، وحافظت على موقعها التمثيلي، واستقلال قرارها، ووحدتها، وقدرتها على صوغ برنامج متزايد الوضوح، من خلال دعم القاعدة الفلسطينية لها. وفي ضوء ذلك لا يمكن اعتبار (م.ت.ف) مجرد جهاز، فالقاعدة البشرية والسياسية الفلسطينية أسهمت بجعل هذه المنظمة ممثلة للشعب الفلسطيني، ودعمت برنامجها السياسي، الذي تصدت من خلاله للاحتلال الإسرائيلي، في عمليات الكفاح المسلح منذ العام ١٩٦٩ (باومغرتن ٢٠٠٦، ٢٨٠، منصور ١٩٩٠، ٤١٢-٤١٤).

وفي المقابل، لعبت (م. ت. ف) دورا هاما في تفعيل المؤسسات الأهلية في الضفة والقطاع ودعمها، حيث أسست وفعلت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني؛ لتصب في مواجهة العدو الصهيوني، وبرزت العشرات من الأحزاب والتنظيمات السياسية، وكذلك النقابات والجمعيات والنوادي، إلا أن استعادة المجتمع المدني لحيويته لم يأت، في سياق مواجهة سلطة سياسية فلسطينية، أو دولة فلسطينية، بل إن السلطة السياسية الفلسطينية الثورية (م. ت. ف) هي التي أسسته، في إطار حركة مقاومة شاملة، لتحرير الوطن من الاحتلال، حيث كانت القوانين المؤسسة للاتحادات الشعبية، بمختلف أنواعها، تنص على أنها قاعدة من قواعد الثورة الفلسطينية (أبراش بلا تاريخ).

ولكن وجود الاحتلال في الضفة والقطاع، منذ العام ١٩٦٧، عمل على زعزعة بنية المؤسسات الفلسطينية بشكل أكبر، إذ لم يتمكن المجتمع المدني من التحرك للرد على صدمة الاحتلال، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، إلا في أواخر السبعينات، جاء رد الفلسطينيين على الاحتلال بشكل يعزز قدرتهم الجماعية على الصمود؛ نتيجة لإدراكهم أن الصراع الإسرائيلي، بشأن فلسطين، هو في الأساس صراع بشأن الموارد البشرية، وبناء المؤسسات، وتعزيز الوجود المكثف، على الأرض ذاتها (العبد ١٩٩١، ١٠٧).

لعبت منظمة التحرير دورا كبيرا في بناء المؤسسات المحلية الفلسطينية، والتي كان أهمها البلديات، فقد أسهمت في إنجاز انتخابات البلدية الفلسطينية التي جرت سنة ١٩٧٦، في الضفة والقطاع، التي فاز فيها أنصار المنظمة بنسبة ٧٥%، من المقاعد، وحصلوا على (١٤) رئيس بلديه من أصل (٢٤) (باومغرتن ٢٠٠٦، ٢٧٧)، وبهذا، فقد أفرزت تلك الانتخابات قيادة وطنية، مهدت السبيل لفترة زمنية قصيرة ترعرع فيها النشاط الاجتماعي السياسي المنظم (العبد ١٩٩١، ١٠٧).

وفي أواخر السبعينات خلال فترة "عهد الليكود" الجديدة، برز أيضا دور (م. ت. ف) في معارضة مشروع "كامب ديفيد" في (أيلول ١٩٧٨)، حتى لا يتم من خلاله إضفاء طابع الشرعية على الاحتلال الإسرائيلي وإدامته، إذ تم إعادة إحياء الجبهة الوطنية، وتلاها ظهور لجنة التوجيه الوطني، حيث كانت هذه الأخيرة مجموعة تحظى بصفة تمثيلية، اجتماعية سياسية، واسعة النطاق، وكانت تضم ثمانية من رؤساء البلديات، وثلاثة صحفيين، ورؤساء الاتحادات الطلابية، وممثلين عن الحركات النسائية، والجمعيات الخيرية، ونقابات العمال، ورجال الأعمال، والجمعيات المهنية، ونقابتي المحامين وطب الأسنان (باومغرتن ٢٠٠٦، ٢٧٨).

وعلى اثر نجاح الانتخابات البلدية سنة (١٩٧٦)، وفوز أعضاء (م. ت. ف) فيها، أقدم الاحتلال على الطرد والقتل والنفي بحق الفلسطينيين، وبالتحديد الأعضاء المنتخبين؛ مما أوجد دافعا لدى الفلسطينيين، وبدعم من المنظمة، لتكوين آليات الدفاع عن النفس، بشكل أكثر دقة ومرونة، والتوجه نحو إنشاء المؤسسات المحلية، لتوفير احتياجاتهم الخاصة، وبناء استقلالهم الذاتي، وإيجاد عامل بديل آخر عن خدمات الاحتلال، الذي لم يولها أي اهتمام (منصور ١٩٩٠، ٤٠٩).

ومن الجدير ذكره، أنه إلى جانب الشبكة التي كانت قائمة من المنظمات والمؤسسات الأهلية والخيرية، بدأ تنظيم شبكة أخرى من اللجان، ذات الطابع غير المركزي، وقد كانت هذه

اللجان تتبع الحركات السرية الفلسطينية، من القوى والفصائل الموالية لمنظمة التحرير، وشكلت مصدر التوجهات الاجتماعية والسياسية (العبد ١٩٩١، ١٠٨).

ولكن هذه الفترة القصيرة، من الحيوية الاجتماعية في ظهور المؤسسات، والاتحادات، والتنظيمات السياسية، ما لبثت أن انتهت في أواخر السبعينيات؛ نتيجة قيام الاحتلال الإسرائيلي بحل لجنة التوجيه الوطني، ونفي عدد كبير من أعضائها، وإقالة عدد من رؤساء البلديات، ونفي واغتيال آخرين، عند استلام مناحيم بيغن لرئاسة الحكومة الإسرائيلية، حيث انتهجت حكومة الليكود الجديدة سياسة أكثر عدوانية، هدفت إلى تعطيل المؤسسات الوطنية عامة، وشلها عن العمل، وإحباط نجاح (م. ت. ف) في الانتخابات (العبد ١٩٩١، ١٠٧).

من خلال ما سبق نرى أن دور (م. ت. ف) بفصائلها، برز باعتبارها أهم منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، لأنها الأقدم والأكثر نفوذاً فيه، فالمنظمة بادرت بتأسيس معظم مؤسسات هذا المجتمع، وتحكمت في تطورها ونشاطاتها، وتأتي هذه الخصوصية للتنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية، بسبب مرحلة التحرر الوطني، التي تحملت التنظيمات والأحزاب السياسية مهامها وأعباءها. (أبو عمرو و الجرباوي ١٩٩٥، ٣٠) وهذا ما رأيناه، عند حديثنا عن تجربة الفلسطينيين الأولى لانتخابات البلدية في السبعينات، وما سنراه لاحقاً، عند حديثنا عن الاتحادات، والجمعيات، والنقابات، التي تشكلت بدعم من التنظيمات، والقوى السياسية التابعة للمنظمة؛ لتقديم الدعم الاجتماعي، والاقتصادي، للفلسطينيين في الضفة والقطاع، كما لعبت المنظمة دوراً كبيراً، في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، وسياساته القمعية، بشكل مباشر تمثل في الكفاح المسلح، في أواخر الستينيات، ورفض مشروع "كامب ديفيد" في أواخر السبعينيات.

ثانياً: الآلية التنظيمية للانتفاضة الأولى ودورها في مقاومة البنى القانونية الكولونيالية

اندلعت الانتفاضة الفلسطينية الأولى، في كانون أول ١٩٨٧، بعد أشهر من عقد المجلس الوطني الفلسطيني الوحدوي المنبثق عن منظمة التحرير في نيسان-١٩٨٧، وذلك بعد أن تمكن الفلسطينيون في الداخل والخارج، من خلال تمسكهم بقيادة وطنية موحدة، من إنجاز برنامج مشترك، تم التوجه من خلاله نحو مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، بهدف إقامة دولة فلسطينية، وعلى هذا الأساس جاء إعلان قيام دولة فلسطين في تشرين الثاني لسنة ١٩٨٨، ومن هنا كان لاندلاع الانتفاضة الفلسطينية الأثر الكبير، في مقاومة إستراتيجية الاستيلاء الإسرائيلية والأمر الواقع للاحتلال (منصور ١٩٩٠، ٤١٥-٤١٧).

لعبت تلك الانتفاضة دوراً كبيراً في مقاومة إستراتيجية (الاستيلاء/ الربط والضبط)^{٣٠}، التي مارسها الاحتلال على الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة والضفة والقطاع، حيث كان لها دلالة مزدوجة تجاه هاتين الإستراتيجيتين، لأنها عبرت من جهة عن إرادة شعبية من أجل وضع حل نهائي للضبط الإسرائيلي للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية، ومن جهة

^{٣٠} هذا المصطلح استخدمه كميل منصور في كتاب "الشعب الفلسطيني في الداخل" في مقالته "إسرائيل وفلسطينيو الداخل في كتاب". (الاستيلاء يعني الامتلاك، والابتلاع النهائي المادي والبشري، للقسم الأعظم من فلسطين. أما الضبط فيعني إدارة الوجود الفلسطيني، وتسييره، بإبقاء الأمور على حالها؛ عن طريق الاحتفاظ بالمكتسبات وفرض النظام الإسرائيلي، فالضبط لا يتضمن استخدام القسر والإكراه والرقابة البوليسية فحسب؛ بل يتضمن تقديم بعض التنازلات للفلسطينيين، وترك بعض الحيز المتحكم فيه من الحرية، لأن القمع يفضي إلى عكس الهدف).

ثانيه كانت الانتفاضة تتوجه نحو تأمين بقاء الفلسطينيين، على أرضهم في مواجهة سياسة الاستيلاء الإسرائيلي (منصور ١٩٩٠، ٤٠٨).

دور القيادة الموحدة وما أصدرته من بيانات في مقاومة البنى القانونية الكولونيالية

لقد برز أثر الانتفاضة الفلسطينية الأولى، ولأول مرة منذ عهد الاحتلال الإسرائيلي، حيث بدأ الفلسطينيون يخرقون تعليمات الاحتلال وتوجيهاته، ويلتزمون بالقرارات الوطنية والتوجيهات الصادرة عن قيادتهم، ففي الأيام الأولى لبدء الانتفاضة في التاسع من كانون الأول ١٩٨٧، شكلت القوى الوطنية المؤيدة لـ (م. ت. ف) قيادة مشتركة عرفت باسم "القيادة الوطنية الموحدة للانتفاضة" (ق. و. م)، مكونة من ممثلين عن فتح والجبهتين الشعبية والديمقراطية، والحزب الشيوعي الفلسطيني.

وبهذا أصبح في الضفة والقطاع تنظيم اتسم بالطابع السري، له قيادة موحدة، أسست تنظيمًا جماهيريًا واسعًا أشرك فيه أوسع القطاعات والشرائح الاجتماعية في المدن والقرى والمخيمات، وضم فصائل وتنظيمات وقوى سياسية، كان لها خبرة ودراية تنظيمية واسعة، عملت على توزيع الواجب النضالي، واتبعت سياسة لامركزية، أوكلت فيها المهمات المحددة إلى لجان شعبية محلية، في مختلف المناطق (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ٥٩-٦٠).

كانت هذه القيادة توجه تعليماتها للفلسطينيين، واستطاعت أن تثبت أن مهمة حكم الفلسطينيين من قبل الاحتلال الإسرائيلي، وسياسته المتبعة للضبط والربط أمر في غاية الصعوبة، وذلك من خلال الدعوة إلى العصيان المدني والإضراب، ومقاطعة أي تعاون مع الاحتلال، إذ إن تعليمات القيادة كانت تشمل كافة مناحي الحياة وتفاصيلها (شحادة ١٩٩٠، ٢٣).

كان للبيانات والمنشورات الصادرة عن تلك القيادة دور مركزي وفعال، في توضيح مسيرة الانتفاضة بكافة تفاصيلها، من حيث الإجراءات والخطوات، والمواقف التصعيدية النضالية، والأهداف القريبة والبعيدة التكتيكية والإستراتيجية للانتفاضة، إذ لعبت هذه المناشير دورًا توعويًا وتنقيفيًا وتوجيهيًا كبيرًا، بالإضافة إلى ترجمتها لأوامر قيادة الانتفاضة وأفكارها ومخططاتها، التي كان لها دور تعليمي، وتدريب، للمواطنين يتعلق بآليات المقاومة، وطرح مطالبها وتوجيهاتها (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ١٨٩).

كانت بيانات (مناشير) القيادة الوطنية الموحدة توزع بشكل سري كل أسبوعين، وتوجه للفلسطينيين، ومجموعات الدعم، والمقاومة الفلسطينية، وقد شكلت أقوى شكل من أشكال التعبير السياسي الفلسطيني، وكانت بمثابة الدستور نصف الشهري، لأنها تحدد للفلسطينيين متى ينبغي لهم الذهاب إلى العمل، ومتى يوقفونه مضربين، ومتى يتظاهرون، ومتى يخرقون حظر التجول، ومتى يبعثون أولادهم للمدارس، أو يزورون عائلات الشهداء أو المعتقلين، وخلاف ذلك من النشاطات، التي تشمل كافة نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية للفلسطينيين (الديك ١٩٩٠، ١١١).

مكنت هذه المناشير الفلسطينيين من تحييد أنفسهم أو إبعادها عن إسرائيل ولوائحها (أوامرها العسكرية)، وذلك برفض الاستجابة لأوامر الاحتلال ومقاطعة مؤسساته، وقد استطاعت الانتفاضة الفلسطينية بوصفها شكل من أشكال التعبير السياسي أيضًا، أن توصل رسالة الفلسطينيين إلى إسرائيل والعالم أجمع، من خلال القيادة الموحدة القوى السياسية، بدعم شعبي ككل، والدور النشط لعدة مؤسسات قاعدية تعمل في ظل الاحتلال. كما نجحت هذه

الانتفاضة في حشد المنظمات الجماهيرية، ولاسيما اتحادات الطلاب، والحركات النسائية، والنقابات، والجمعيات المهنية والخيرية، وجمعيات الغوث (نصار ١٩٩٠، ١٦٢).

إن أبرز أهداف (ق. و. م) كان يتمركز حول مخالفة الأوامر العسكرية الإسرائيلية، والمقاومة لواقع الاحتلال، وبناء القانونية، في الجوانب الإدارية والاقتصادية والقضائية؛ مما دفع سلطات الاحتلال إلى إصدار المزيد من الأوامر العسكرية، لإحكام سياسة السيطرة والضبط لأوضاع الفلسطينيين كافة، في الوقت الذي لم يعد الفلسطينيون يستجيبون لأي من أوامر الاحتلال، بل يستجيبون لتعليمات القيادة الفلسطينية، وبهذا تشكلت الهزيمة للقانون الإسرائيلي (الأوامر والتعليمات العسكرية الإسرائيلية وكل ما يصدر عنه من توجيهات)، الذي كان ينظم شؤون الحياة العامة والخاصة للفلسطينيين (نصار ١٩٩٠، ١٦٣).

أسهمت الانتفاضة الأولى في مقاومة بني الاحتلال، على الصعيد الاقتصادي، حيث كانت تعليمات قيادة الانتفاضة تتركز حول إعلان الإضرابات وردا عليها، صدر الأمر العسكري رقم (٣٧٨)، في آذار ١٩٨٨، من قبل السلطات الإسرائيلية، وأعطى الحاكم العسكري الإسرائيلي بموجب المادة (٩١) منه "صلاحية إصدار أمر إلى صاحب أو مدير أي محل، بما في ذلك الدكاكين، بإبقائها مفتوحة، إذا اعتقد أنه أقلل للمشاركة في الإضراب"، وهذا الأمر هو ذاته الذي خول القائد العسكري صلاحية إصدار أمر بإقفال المحلات، خلال الفترة التي يحددها. ولكن هذا الأمر وغيره من الأوامر العسكرية الأخرى لم يطبقه الفلسطينيون؛ مما دفع السلطات الإسرائيلية إلى اتباع سياسية أخرى، للتضييق على الفلسطينيين، بإغلاق مدارس الضفة في ٣ شباط ١٩٨٨، حتى إشعار آخر، إلا أن إسرائيل تراجعت عنه واضطرت إلى إلغاء الأمر (شهادة ١٩٩٠، ٢٢-٢٣).

لقد تمثلت سياسة الاحتلال، خلال سنوات الانتفاضة الأولى، بإصدار الأوامر الهادفة إلى إحباط المقاومة الفلسطينية، بشكل عام، وتنظيمها لنواحي الحياة بشكل خاص، وفرض المزيد من القيود عليهم وضبطهم، ردا على تحديات الشعب الفلسطيني له وخير دليل على ذلك الأمر العسكري رقم (٣٧٨) المذكور أعلاه (شهادة، كتاب و خوري ١٩٨٢، ٨٧-٨٨)، وأيضا القرار الإسرائيلي الصادر في تاريخ ١٦/٣/١٩٨٨، القاضي بقطع الاتصالات التلفونية الدولية عن الأراضي المحتلة (عريقات ١٩٩٠، ٢٠).

وبالنسبة للضرائب التي كانت مفروضة على الفلسطينيين^{٣١} من قبل الاحتلال، فقد طالبت (ق. ف. م) في شباط ١٩٨٩، التجار الفلسطينيين عدم دفعها للسلطات الإسرائيلية، وامتثل هؤلاء التجار لأوامر القيادة، إذ امتنعوا عن دفع الضرائب، وعن تطبيق الأوامر العسكرية، المتعلقة بالرسوم والضرائب المفروضة عليهم، وقد نشر على أثرها بيان (ق.و.م) رقم (١٢) الصادر في آذار ١٩٨٨،^{٣٢} الذي أشاد بدعم مئات التجار الفلسطينيين، الذين استجابوا لتعليماتها، ورفضوا دفع الضرائب والرسوم لسلطات الاحتلال في الصحف الإسرائيلية (نصار ١٩٩٠، ١٧٣).

^{٣١} ملاحظة: منذ عام ١٩٦٧ أدخلت سلطات الاحتلال الإسرائيلية تعديلات جوهرية على النظام الضريبي الذي كان قائما قبل الاحتلال تمثل باستحداث ضريبة القيمة المضافة ورفع نسبة الضريبة، و فرض رسوم جديدة، وإلغاء إعفاءات ضريبة، وحوافز مادية كانت قبل الاحتلال، تهدف إلى تشجيع التوظيف في بعض قطاعات الاقتصاد.

^{٣٢} للإطلاع على هذا البيان انظر (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ملحق ٢).

ولكن ردة فعل السلطات الإسرائيلية على تلك المقاطعة تمثلت بإصدار أوامر عسكرية، أوقفت من خلالها بعض الخدمات الرئيسية المقدمة للفلسطينيين، ومن ضمنها إغلاق المدارس في الضفة والقطاع، والتوقف عن دفع تعويضات الضمان الاجتماعي لمستحقيها من الفلسطينيين، وسحب امتيازات معينة من المشتركين في التأمين الحكومي، بما في ذلك الإحالة على المستشفيات الإسرائيلية، كما صدر قرار إسرائيلي، عن ضابط الإدارة المدنية لشؤون الضرائب، بتاريخ ١٣/٣/١٩٨٨، قضى بضرورة الحصول على براءة ذمة من سلطات الضرائب، وذلك بالنسبة لكل مواطن فلسطيني يرغب في السفر، أو تجديد رخصة مهنته، وإتمام معاملة تجارية أو قانونية، أو شراء سيارة أو بيعها، أو تقديم معاملة لتسجيل الأولاد أو الوفيات، أو الحصول على أي رخصه من أي نوع. ولكن بالرغم من تلك الإجراءات، إلا أن الفلسطينيين لم يهتموا بفرض أي من تلك الإجراءات، حيث لم يعد الفلسطيني يخشى معارضة تعليمات الاحتلال بشكل كلي (نصار ١٩٩٠، ٢٠-٢١).

ومن الإجراءات الإسرائيلية المتخذة أيضا، على الصعيد الاقتصادي تلك التي اتخذت ردا على تعليمات قيادة الانتفاضة المتمثلة باستبدال العمال الفلسطينيين، ومنع الوقود، وفرض المزيد من الضرائب العالية، وزيادة الاستيلاء على الأراضي الزراعية ومصادرتها، وفرض عقوبات زراعية، واقتصادية، ومنع التجول، ومصادرة التلفزيونات والأدوات الكهربائية، واحتجاز الهويات ردا على رفض الفلسطينيين لدفع الضرائب المفروضة عليهم (عريقات ١٩٩٠، ٢٠-٢٧).

وفي المقابل، كان لتعليمات (ق. و. م) تأثير كبير، قاومت فيه الاحتلال في هذا الجانب، فدعت إلى مقاطعة المنتجات والسلع الإسرائيلية؛ بهدف تحقيق نوع من الاكتفاء الذاتي، من سلعهم ومنتجاتهم المحلية، وهذا ما تم تطبيقه بالفعل، إذ تمكن الفلسطينيون إلى حد ما من الاستغناء عن المنتجات الإسرائيلية، بمنتجاتهم المحلية البسيطة (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ٥٠-٥١).

أما على الصعيد الإداري، فقد دعت (ق. و. م) العاملين الفلسطينيين^{٣٣} في الأقسام المختلفة لجهاز الإدارة المدنية الإسرائيلية في الضفة والقطاع، إلى تقديم استقالاتهم الجماعية، كما حدث من قبل أفراد الشرطة الفلسطينيين، وقد كان لهذا القرار الفلسطيني الأثر الكبير على جهاز تلك الإدارة المدنية، و"قضم"^{٣٤} الطبقة الخارجية لجهاز الموظفين فيها، وأفراد ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة؛ بهدف تحقيق انهيار جهاز الحكم الإسرائيلي، والبرهنة على أنه غير قادر على السيطرة على المناطق، وفشل أوامره العسكرية بهذا الخصوص (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ٥١).

^{٣٣} للإطلاع على نص النداء انظر، القضاء غير النظامي: سيادة القانون وحل النزاعات في فلسطين، معهد الحقوق، ٢٠٠٦، ص ٢٥٠-٢٥٢.

^{٣٤} "القضم" مصطلح استخدم للدلالة على الأسلوب التكتيكي الذي انتهجته قيادة الانتفاضة، حيث شبه القضم برأس البصل، فالحكم الإسرائيلي يتكون من شرائح - طبقات. تكون الطبقة الأولى فيه الأكثر حساسية هي الأكثر عرضة للإصابة، وفي هذا النطاق، وجهت الضربة الأولى ضد المتعاونين مع السلطات الإسرائيلية، أما الضربة الثانية فقد تمثلت بقضم جهاز الإدارة المدنية الإسرائيلي، وموظفي الحكومة من الفلسطينيين، من خلال دعوتهم إلى الاستقالة (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩).

وعلى الصعيد القضائي، حدث قبل الانتفاضة تغيير إيجابي طفيف، على جهاز المحاكم العسكرية الإسرائيلية^{٣٥}، ففي تاريخ ١٩٨٨/٣/٧ أصدرت محكمة العدل العليا الإسرائيلية حكماً بضرورة إنشاء محكمة استئناف عسكرية، وذلك على إثر إعلان محامي الدفاع إضرابهم، ورفض الممثل أمام المحاكم العسكرية، للدفاع عن الفلسطينيين، بسبب الإجراءات القضائية الإسرائيلية، المتمثلة بالمحاكمات الفورية "المذلة وغير القانونية" والأحكام الإدارية والأدلة السرية^{٣٦} التي تأخذ بها تلك المحاكم، ولكن هذا الأمر لم يطبق إلا بعد فترة طويلة من إصداره، حيث ازدادت الإجراءات والممارسات الإسرائيلية المخالفة للقانون، وازداد تطبيق الأحكام الإدارية بحق الفلسطينيين، وبالتحديد خلال الانتفاضة الأولى (شهادة ١٩٩٠، ٢٠٨-٢١٠).

ولكن بالرغم من إنشاء محكمة استئناف عسكرية، خلال سنوات الانتفاضة الأولى، فقد استمرت المخالفات الإسرائيلية للقانون الدولي، حيث ازداد الاعتقال الإداري، والنفي والإبعاد، واستخدام أساليب التعذيب والتحقيق القاسية، وفرض العقوبات الجماعية، إلى جانب استمرار محكمة العدل العليا بقبول الحجج الأمنية، لتبرير الممارسات غير القانونية في نظر القانون الدولي، وقبول الأدلة السرية، ورفض الاستئناف من ناحية عملية (شهادة ١٩٩٠، ٢١٠-٢١٦).

أما بالنسبة إلى المحاكم المحلية الفلسطينية في الضفة والقطاع، فإنها هي الأخرى لم تكن تعمل بفعالية؛ بسبب التأخر في استدعاء الشهود، وتعامل القضاة بالرشوة، والتدخل الخارجي، واختفاء الملفات، وتقاعس الشرطة عن تنفيذ الأحكام لمصلحة الفلسطينيين، بالإضافة إلى نقص الموظفين وسوء نوعية موظفي المحاكم، والعيب البنوي الأساسي في نظام هذه المحاكم، حيث يخضع نظام سيرها لقائد المنطقة والسلطات العسكرية الإسرائيلية. وقد استمر الوضع على هذا الحال حتى مجيء الانتفاضة الأولى ١٩٨٨، بالرغم من بعض التغييرات الإيجابية التي طرأت على وضع المحاكم في بداية سنة ١٩٨٥، من طرد القضاة وعزلهم وتغييرهم وتعيين مفتش قضائي. (شهادة ١٩٩٠، ٢٠٩).

وبالنسبة لمهنة المحاماة الفلسطينية، فإن المحامين الفلسطينيين طالبوا، لأكثر من عشر سنوات، بتسجيل نقابة للمحامين، ورفض طلبهم ولم يستجب له إلا في أيلول ١٩٨٧، بموجب

^{٣٥} كان في الضفة الغربية والقطاع، منذ الاحتلال الإسرائيلي، ثلاثة أجهزة للقضاء وهي: ١- جهاز المحاكم المحلية الفلسطينية. ولهذه المحاكم صلاحيات القضاء في بعض الأمور التي تهم الفلسطينيين، وصلاحيات محدودة جداً بالنسبة لليهود المقيمين في الضفة والقطاع. ٢- جهاز المحاكم اليهودية المحلية الذي ينظر في قضايا المستوطنين اليهود، ويتولى الشؤون الحاخامية والبلدية. ٣- جهاز المحاكم العسكرية الذي يضم المحاكم العسكرية، ولجان الاعتراضات، وتتنظر المحاكم العسكرية في طائفة واسعة من الشؤون التي تعتبر "ذات علاقة بالأمن"، بينما تتنظر لجان الاعتراضات العسكرية في شؤون الأرض، واستخدام المياه، وموظفي السلك المدني، والضرائب، وشؤون أخرى. باستثناء المخالفات المدنية، فإن المستوطنين اليهود يخضعون لقضاء المحاكم، ويتمتعون بالحقوق المدنية ذاتها التي يتمتع بها المواطنون في إسرائيل (شهادة ١٩٩٠، ٢٠٧).

^{٣٦} من الأدلة غير القانونية أو السرية التي كانت تستخدم، على سبيل المثال: استخدم التعذيب لانتزاع الاعترافات، والميل إلى تصديق الادعاء العسكري لا الدفاع). مثال على هذا الأخير: في ربيع الأول سنة ١٩٨٧، وفي قضية روجر هيكوك، وهو أستاذ أمريكي الجنسية يعمل في جامعة بيرزيت، اتهم بقيادة تظاهرة للنساء احتجاجاً على حصار المخيمات في لبنان، رفضت المحكمة قبول شهادات أربعة أساتذة أمريكيين متطوعين في مدرسة الكويكرز المحلية، وشهادة موظف الفنصالية الأمريكية، واعتمدت شهادة اثنين من شهود الدفاع (وهما جنديان في الجيش الإسرائيلي) على الرغم من أن أحدهما ناقض الآخر في المحكمة (شهادة ١٩٩٠، ٢٠٨).

الأمر العسكري رقم (١١٦٤)، القاضي بتأييد حق المحامين في إنشاء نقاباتهم المستقلة، في حين أشار القرار إلى تحويل السلطات الإسرائيلية حقها في شطب اسم من تعتقد أن له علاقة بمنظمة التحرير الفلسطينية، ولكن هذا القرار لم يطبق على أرض الواقع. (شهادة ١٩٩٠، ٢٠٩-٢١٠).

أما بالنسبة لوضع المحاكم المدنية، في الضفة والقطاع، خلال الانتفاضة الأولى، فقد لعبت لجان الإصلاح دورا مهما في القضاء، وأصبح القضاء غير النظامي هو المرجعية الأولى والأخيرة، القادرة على حل النزاعات بين الناس، وذلك بسبب ضعف سلطة الاحتلال التنفيذية وغيابها في هذا المجال، ودعوة (ق. و. م) الفلسطينيين إلى مقاطعة أجهزة الاحتلال ومؤسساته، حيث دعت في البيان (رقم ٩) الشرطة، والموظفين الفلسطينيين في المؤسسات إلى الاستقالة، واعتبرت هذه اللجان جزءا من مشروع القيادة النضالي المتمثل بالعصيان المدني (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦، ٤٦).

خلق هذا التغيير ضرورة إيجاد آلية بديلة عن التوجه لأجهزة الإدارة المدنية، والمحاكم والشرطة الخاضعة لإدارة الاحتلال، على أساس أن اللجوء لمثل هذه المؤسسات يعد خروجاً عن شرعية الانتفاضة، وهذا ما دفع الناس إلى اللجوء إلى لجان الإصلاح، باعتبارها جهة وطنية، يحتكم إليها الناس لحل نزاعاتهم، وبهذا تعزز دور القضاء غير العشائري، بشكل واسع ممثلاً بلجان الإصلاح، وقد اعتبرت ممارسة الإصلاح، في تلك الفترة، نشاطاً نضالياً، ومقاوماً لسلطة الاحتلال، وبديلاً وطنياً عن المحاكم، لجأ الناس إليه (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦، ٤٦).

ويعزز هذا الرأي الدعم المباشر الذي قدمته (ق. و. م) لتنفيذ قرارات لجان الإصلاح عبر ما سمي بجهاز القوات الضاربة، فقرارات غالبية ممثلي القضاء غير النظامي كانت تنفذ من قبل شباب التنظيم، أو ما عرف آنذاك بالملثمين والمطاردين، الذين كانوا يلزمون من لا يتبع قرارات لجان الإصلاح بتنفيذها بالقوة (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦، ٤٧).

من الجدير ذكره أنه كان لتنظيم فتح الدور الأبرز في القضاء غير النظامي، وحل النزاعات بين الناس، وذلك ضمن لجنة يشرف عليها بيت الشرق (مؤسسة فلسطينية تابعة لمنظمة التحرير مقرها القدس الشرقية). ومن هنا نستطيع القول بان الانتفاضة الأولى كانت الفترة الأنشطة لعمل القضاء غير النظامي، إذ تراقق مع هذا الشكل من القضاء زيادة عدد الأفراد العاملين في مجاله، وهؤلاء تنوعت خلفياتهم الاجتماعية والسياسية، وتم بذلك دخول جيل جديد في هذا المجال، اختير أفراد بناء على علاقاتهم الاجتماعية، أو مكانتهم في التنظيم السياسي (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦، ٤٧-٤٨).

يمكننا أن نستخلص أن بعض الصلاحيات التنفيذية للمحاكم النظامية، أصبحت تمتلكها اللجان الشعبية التي اتبعت تعليمات (ق. و. م) واستبعدت تنفيذ الأوامر الإسرائيلية، إلى جانب أنها أصبحت بمنزلة الإدارة الجديدة والبديلة لإدارة الاحتلال، وبهذا كانت الانتفاضة التعبير الواضح عن ثوره اجتماعية، تحتضن الجسم السياسي الفلسطيني كله.

كما ذكرنا، فقد لعبت البيانات والمنشورات التي كانت تصدرها القيادة الوطنية الموحدة دوراً مهماً في تأكيد الصلة الوثيقة بين الفلسطينيين ومنظمة التحرير الفلسطينية، وتوجيه الإدارة الفلسطينية الناشئة، إذ باتت اللجان الشعبية تدير الجهاز السري الجديد للفلسطينيين في ظل الاحتلال (عريقات ١٩٩٠، ٣٢)، وذلك في أعقاب إعلان الأردن قطع العلاقات الإدارية

بالضفة الغربية، نتيجة إدانة المناشير للخيار الأردني، القاضي بضرورة التفاوض، ما بين إسرائيل والأردن، بشأن مستقبل الأراضي الفلسطينية (نصار ١٩٩٠، ١٦٢).

فاللجان الشعبية الإقليمية والجهوية والمحلية لعبت دوراً قيادياً، في تواصل الانتفاضة وصمودها؛ نظراً لقدراتها التنظيمية المتميزة، فقد كان من أهم نشاطاتها: (الإسهام في التوعية والتثقيف والتوجيه والتنظيم وقيادة الجماهير الفلسطينية المنتفضة سياسياً ونضالياً، تأمين حلقة وصل بين قيادة الانتفاضة وجماهيرها في كافة المدن والقرى والمخيمات، الإشراف على التموين، وبأمن المواد التموينية الأساسية وتوزيعها لجماهير الانتفاضة، الإشراف الطبي / العلاجي، قيادة عملية التعليم وتنظيمها وتنفيذها في ضوء إغلاق كافة المؤسسات التعليمية، مع بداية الانتفاضة من قبل الاحتلال) (عبد الرحمن و الزرو ١٩٨٩، ٦٠-٦١).

لقد عملت اللجان الشعبية بالصورة الهرمية- التنظيمية، فكانت هناك اللجان القطرية والإقليمية والمحلية، التي تفرغت بدورها، وعملت تحت إشرافها لجان على مستوى الأحياء والشوارع والأزقة. وانقسم عملها إلى عدة أصعدة، فمثلاً قامت لجان الحراسة بحراسة ممتلكات المواطنين، في ظل غياب الشرطة، وقامت لجان التموين الغذائي بتوصيل المواد الأساسية من المؤن إلى من يحتاجونها، واللجان الطبية لتقديم الإسعافات الطبية العاجلة للجرحى والنقل إلى المستشفيات، وتقديم الأدوية (إ. شعبان ١٩٨٩، ٩٨)، وهناك أيضاً لجان الاقتصاد المنزلي، التي تقدم النصح والإرشاد في كيفية الزراعة وتخزين المواد، وهناك أيضاً لجان مقاومة الضريبة من أجل التصدي لرجال الضريبة الإسرائيليين، وتوضيح عملية الامتناع عن الضريبة المفروضة، خاصة ضريبة القيمة المضافة، وأيضاً لعبت اللجان الشعبية أدواراً مهمة، خلال الانتفاضة الأولى، تعلقت بمسائل التعليم، لسد الفراغ الذي خلقتة سلطات الاحتلال، بإقفال المدارس والجامعات والمعاهد (إ. شعبان ١٩٨٩، ٩٨).

وبهذا، أصبحت سلطة اللجان الشعبية الفلسطينية، في مختلف أحياء المدن والمخيمات والقرى الفلسطينية، تفوق سلطة أجهزة الاحتلال في المجالات أعلاه، وأصبح وجود هذه اللجان بمنزلة الوضع الطبيعي للفلسطينيين، لأنها أصبحت تنظم مختلف مجالات الحياة، وتؤكد من خلالها دور منظمة التحرير القيادي بهذا المجال، إذ باتت هذه اللجان بمنزلة الكفيل بأن يظل الشعب دائماً على رأس العمل الوطني، كما أنها تعمل ضامناً يحمي قوة الاندفاع الثوري، ضد الاحتلال، وتقيه من ظواهر التجريد والتعقيد الإداري والتنفيذي (عريقات ١٩٩٦، ٣٣٢).

المبحث الثاني: دور مؤسسات المجتمع المدني في مقاومة البنى القانونية الكولونيالية

إن غالبية التعريفات المتداولة حديثاً، عن المجتمع المدني، تركز على استقلاليته عن السلطة السياسية، حيث أصبح مفهومه يتجه إلى إحالته إلى الاستقلالية، التي يتمتع بها الأفراد، عن الدولة، سواء على مستوى تشكيل الأحزاب، أو الانخراط في النقابات، أو ممارسة حق التجمع والتظاهر، وكل سبل الاحتجاج السلمية، في إطار القانون. وهذا يعني أنه تم تجاوز الحديث عن العلاقة المباشرة، بين المواطن والدولة، وتجاوز الهيمنة المطلقة للسياسي على الاجتماعي، وأصبح الحديث يدور عن علاقة غير مباشرة، أو علاقة جدلية، حيث تتوسط بين الطرفين تنظيمات المجتمع المدني من أحزاب وهيئات وجمعيات ونقابات، دون أن يعني الأمر، بطبيعة الحال، قطيعة بين الطرفين (أبو سريّة ٢٠٠٥).

إن مفهوم المجتمع المدني، في السياق الفلسطيني، ظهر في وقت مبكر (في الأربعينيات) بالمقارنة بما هو الحال في السياق العربي، حيث ظهر هذا المفهوم حديثاً، إذ بدأ تداوله بشكل منهجي ومنتظم، في أعوام الثمانينيات، فهو يتكون من "عناصر أو تنظيمات غير حكومية، كالأحزاب السياسية، والاتحادات العمالية، والنقابات المهنية، وهيئات التنمية الاجتماعية". وقد تحدثنا عن بعضها في سياق حديثنا عن دور المنظمة، والأحزاب السياسية، والأداة التنظيمية للانتفاضة الفلسطينية الأولى (أبو عمرو و الجرباوي ١٩٩٥، ٩).

أولاً: مراحل تكوين مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني

لسنا هنا بصدد دراسة نشأة مؤسسات المجتمع المدني، وتتبع مراحلها تفصيلاً، لكن سنقوم بتقديم فكرة موجزة عن ذلك بما يخدم هدف الدراسة.^{٣٧}

لقد مر المجتمع المدني الفلسطيني بعدة مراحل في التكوين والنشأة، ابتدأت منذ عهد الانتداب البريطاني، حيث اعتاد الفلسطينيون، في ظل غياب سلطة وطنية ذات سيادة، على ابتكار الحلول لمشكلاتهم الاجتماعية والاقتصادية الناشئة، وأسسوا المؤسسات الأهلية لمعالجة مشكلاتهم الاجتماعية، والثقافية، والتربوية، والتي لم تتجاوز حدود الوظائف الاجتماعية، زمن الانتداب (العبد ١٩٩١، ١٠٦-١٠٧).

خلال هذه المرحلة كان الشعب الفلسطيني يواجه خطراً مزدوجاً، تمثل في الانتداب البريطاني والحركة الصهيونية، مما استوجب التصدي له، عن طريق تأسيس التنظيمات، والنوادي، والجمعيات، إلا أن الانتداب لم يكن يسمح للفلسطينيين بتنظيم أنفسهم سياسياً واجتماعياً، إلا بالشكل الذي يخدم الاستعمار، وذلك بالرغم من أن قانون الجمعيات العثماني لسنة ١٩٠٩ كان يسري في تلك الفترة وينظم الجمعيات، ولهذا، طغى العمل السري على غالبية نشاط مؤسسات المجتمع المدني.^{٣٨}

ومن جهة أخرى، وتحايلاً على هذه القوانين، أخذت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني طابعاً أهلياً أو اجتماعياً، ولعبت العلاقات العائلية والعشائرية، والطائفية، دوراً في هيكلية مؤسساته، ومع هذا، فإن مصطلح المجتمع المدني لم يكن مستعملاً آنذاك في فلسطين، ولا في بقية البلدان العربية، باستثناء نشوء التنظيمات والجمعيات السرية، التي كان لها الدور الأول في إحداث الانتفاضات والثورات. وفي هذه الفترة زالت الفوارق بين ما هو سياسي وما هو مدني اجتماعي (إبراش ٢٠٠٤، ١٠٦).

وبعد النكبة الفلسطينية ١٩٤٨، بسنوات قليلة - عندما خضعت الضفة للحكم الأردني، وقطاع غزة للإدارة المصرية (١٩٤٨-١٩٦٧)، بقيت المؤسسات المحلية تعمل، تحت سيطرة تلك السلطات الحاكمة وهيمنتها، وهذا ما جعل تأثير المؤسسات محدوداً وهامشياً، في الكثير من المجالات (العبد ١٩٩١، ١٠٧)، بالرغم من قيام الفلسطينيين بمحاولات أولية لتنظيم أنفسهم سياسياً واجتماعياً، حيث انخرطوا في أحزاب وتنظيمات سياسية، وأسسوا الاتحادات الطلابية، والعمالية، والنسوية، وغيرها (إبراش ٢٠٠٤، ١٠٦-١٠٧).

^{٣٧} لمزيد من التفصيل عن مؤسسات المجتمع المدني انظر (نخلة ١٩٩٠).

^{٣٨} من المؤسسات والجمعيات التي منعها الانتداب وتشكلت سرا الجمعية الفدائية ١٩١٩، وحزب الزراع ١٩٢٣، والمجلس الإسلامي الأعلى ١٩٢٢، واتحاد العمال العرب. للمزيد (إبراش ٢٠٠٤).

وفي أعقاب النكسة الفلسطينية ١٩٦٧، والاحتلال الإسرائيلي للضفة والقطاع، انقطعت الحركة التعاونية في الضفة الغربية عن المنظمة الأم في الاتحاد التعاوني المركزي في عمان، حيث ألغت إسرائيل المؤسسات والخدمات، التي كان وجودها ضرورياً للإبقاء على التعاونيات وتنشيطها، وأكثر من ذلك أنها لم تستبدل بها غيرها تحت الاحتلال، وحرمت الكثير من المؤسسات التي شكلت بعد عام ١٩٦٧، من الحصول على أي ترخيص، ومن حقها في حرية التصرف بالموارد المتوفرة لديها (شحادة، كتاب و خوري ١٩٨٢). ولهذا أخذ الفلسطينيون على عاتقهم تأسيس مؤسسات المجتمع المدني وتفعيلها لتصب في مواجهة العدو الصهيوني، حيث برزت العشرات من الأحزاب والتنظيمات السياسية، وكذلك النقابات والجمعيات والنوادي.

وفي أواخر السبعينيات، اهتم الفلسطينيون بإعادة بناء المؤسسات المحلية، وبالأخص من قبل النساء الفلسطينيات، حيث ركزت على تشكيل لجان واتحادات، بدلاً من الجمعيات والمنظمات الخيرية التي كان البعض منها موجوداً قبل هذا التاريخ، وذلك بهدف الالتفاف على سياسة الاحتلال التي كانت تضع العراقيل والإجراءات المعقدة، أمام الحصول على تراخيص بشأن الجمعيات الخيرية، بالرغم من وجود القوانين التي تنظمها، إذ لا يوجد ما يمنع تأسيسها قانوناً، ولكن الممارسات العملية للاحتلال هي التي تعيق فتحها أو تمنعها^{٣٩}. ففي فترة الانتفاضة الأولى، بدأت الأطر النسائية بالاهتمام في إقامة فعاليات، ونشاطات إنتاجية، تهدف إلى سد بعض الحاجات الملحة؛ بغية تعظيم توفير الاستقلالية الاقتصادية النسبية للمرأة، ودفعها للانخراط في إدارة هذه النشاطات وتحمل مسؤوليتها، فضلاً عن دورها في إنتاج مواد غذائية رئيسة وتصنيعها، وإحلالها محل المنتجات الإسرائيلية (نخلة ١٩٩٠، ٢٩).

ونتيجة للجهود النسوية في هذا المجال، ظهرت الجمعيات الخيرية النسائية بكثرة، والتي تعنى بالصحة والإعداد المهني والتدريب ومحو الأمية والمشاريع الإنتاجية، وهذه الجمعيات أصبحت توازي مسائل الإغاثة، بسد الفراغ في هذه المجالات، التي أهملها الاحتلال الإسرائيلي، وأسهمت بأدوار مهمة في مقاومة الاحتلال (العبد ١٩٩١، ١٠٨).

وفي سنة ١٩٧٨، افتتح لجان العمل النسائي واتحاد لجان المرأة العاملة، وقد أدى كثرة اللجان النسوية الفلسطينية وتعددتها إلى انخراطها تحت مظلة "اتحاد لجان العمل النساء الفلسطينيات في الأراضي المحتلة" سنة ١٩٨٢، وتلا ذلك ظهور اللجان الاجتماعية للعمل النسائي، وهذه المجموعات من اللجان والاتحادات النسوية شكلت قوه لا يستهان بها، ولعبت أدواراً كبيرة، في دعم الفلسطينيين، اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً. (نصار ١٩٩٠، ١٦٩-١٧٠).

لقد عملت تلك اللجان في كافة المناطق، بحيث شملت المدن والقرى والمخيمات، وتمكنت من تحقيق الاكتفاء الذاتي، والاستغناء عن خدمات الاحتلال، وذلك بإيجادها حلولاً بديلة، من خلال التعاونيات في القرى التي عملت على توفير السلع الاستهلاكية المنتجة محلياً، كما

^{٣٩} القوانين المتعلقة بالجمعيات، التي كانت سارية في الضفة والقطاع، حتى نشوء السلطة الفلسطينية هي: (قانون الجمعيات الأردني رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، الذي كان ساري المفعول في الضفة بتلك الفترة. وقانون الجمعيات العثماني لسنة ١٩٠٩، الذي كان ساري في غزة زمن الاحتلال). ولكن هذه القوانين ألغيت بموجب قانون الجمعيات الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

قامت هذه اللجان بإنشاء برامج محو الأمية ومدارس للأحداث، وعيادات في القرى النائية، بالإضافة إلى دور الحضانة، والمعسكرات الصيفية والملاعب. ولعبت دورا كبيرا في تجنيد آلاف الأفراد من الشعب الفلسطيني، ضد الاحتلال، والتعبئة من أجل التحرر للوطني. وبذلك، فإن دور هذه اللجان كان قياديا، وداعما، ومؤسسا للهيئات المحلية في آن واحد، في ظل دعم التنظيمات السياسية ومنظمة التحرير الفلسطينية (العبد ١٩٩١، ١٠٨).

وعلى غرار اللجان والمؤسسات النسوية، نشأ في أواسط السبعينيات العديد من اللجان الأخرى، في كافة أرجاء الضفة، وخصوصا الريف، ومخيمات اللاجئين، مثل لجان الإغاثة الزراعية، والإغاثة الطبية والتنمية الزراعية، والدفاع عن المساجين، وغيرها من اللجان المتخصصة في الضفة والقطاع. وتأطر المهنيون والأطباء والصحفيون والفنانون والمثقفون والمعلمون في هياكل، وبنى مؤسسية، شكلت قوة دعم وتعبئة في الكفاح الفلسطيني، وبؤرة للمجتمع المدني الفلسطيني (نصار ١٩٩٠، ١٦٩-١٧١).

وخلال سنوات الانتفاضة الفلسطينية من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٣ حدث تطور هائل للمجتمع المدني الفلسطيني، ففي ظل وجودها، تجند الشعب الفلسطيني بمعظم فئاته، لتنظيم نفسه في جمعيات ونواد وتنظيمات ضد الاحتلال، ولعبت هذه المؤسسات أدوارا مهمة، في مقاومة الاحتلال، وتوفير الدعم للمقاومة الفلسطينية، وتحقيق نوع من الاكتفاء الذاتي للفلسطينيين، في ظل تبني إستراتيجية الصمود (أبو عمرو و الجرباوي ١٩٩٥، ٧٧).

إذن يمكننا القول: إن المؤسسات المحلية والأهلية، التي وجدت بفلسطين، نجحت خلال سنوات الانتفاضة الأولى كقنوات للتعبئة الاجتماعية، وللتنشئة الديمقراطية، وكأدوات للتنافس الفكري والسياسي والمهني، ومقاومة الاحتلال بأشكال مختلفة، تعتمد على الطوعية والمهنية، الأمر الذي كفل لها قدرة عالية على التحرك والاستجابة، وكسب ثقة الجمهور، حيث كانت تعوض، ولو جزئيا، عن غياب الدولة، من خلال تقديمها الخدمات الاجتماعية المختلفة، وتعزيز آليات الصمود. (محيسن ٢٠٠٧).

فالمراحل التي سبقت نشوء السلطة الفلسطينية، كانت الأولوية فيها للكفاح الوطني التحرري، وتميزت بإنشاء المؤسسات، والمنظمات الأهلية، والاتحادات الشعبية (بدأت هذه الاتحادات فعلا في إطار منظمة التحرير في لبنان وامتدت فيما بعد إلى الداخل) كالاتحاد العام للمعلمين، والاتحاد العام للعمال، والاتحاد العام للمرأة، واتحاد طلبة فلسطين، واتحاد الفلاحين، واتحاد المهندسين، وغيرها من الاتحادات والتنظيمات، التي كانت فاعلة، في تأمين الاحتياجات الأساسية للسكان الفلسطينيين في ظل إهمال الاحتلال لها (محيسن ٢٠٠٧).

أما عند نشوء السلطة الفلسطينية، وقيام الحكم الذاتي، بدخول (م. ت. ف) مسلسل التسوية، وتوقيع اتفاقية إعلان المبادئ (أوسلو) عام ١٩٩٣، فقد عرف المجتمع الفلسطيني، والمجتمع المدني/السياسي خصوصا، تحولا جذريا، أدى إلى قيام السلطة الفلسطينية، وانتهاء دور منظمة التحرير، التي احتكرت العمل السياسي ما يقارب الثلاثة عقود، إذ انتقلت عملية صناعة القرار السياسي، من أطر المنظمة إلى مؤسسات السلطة وأجهزتها وبهذا انتقل المجتمع الفلسطيني، من مرحلة الثورة والنضال، إلى مرحلة المراهنة على الحلول السلمية مع الاحتلال (أبراش بلا تاريخ).

ومن أهم التطورات التي طرأت، بهذا الخصوص، في الفترة الممتدة من ١٩٩٤- إلى ما قبل انتفاضة الأقصى ٢٠٠٠، هو ضعف الأحزاب والفصائل، واندثار قاعدتها، وبروز دور المنظمات الأهلية بالتأثير على التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، في غياب أي مسعى من هذا النوع للأحزاب والتنظيمات، إزاء اغلب القوانين التي تؤثر على مصالح القاعدة الاجتماعية المفترض أنها تمثلها (أبراش بلا تاريخ).

كان لوجود السلطة الوطنية في الضفة والقطاع، لأول مرة في تاريخ فلسطين، الأثر الواضح بإحداث التغييرات على آليات عمل المجتمع المدني، وتغيير جهات الدعم لمؤسساته، وطبيعة أدواره، وأجنداته ورؤى المنظمات الأهلية واستراتيجياتها وأهدافها، التي تميزت بالخدمية، وتعزيز المقاومة والصمود. (رفيدي ٢٠٠٦، ٢٤).

وبالتالي تم إحلال العمل الوظيفي مكان العمل الطوعي، وأصبحت السلطة تملك زمام الأمور رسمياً، في كل ما يتعلق بالصلاحيات المدنية، وهذا أثر في على الدور المنوط بمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، وزاد من حجم كادرها الوظيفي، وأدى إلى تغييرات في الطابع السياسي للعلاقة بين المؤسسات والقوى السياسية من جهة، وفي درجة علاقتها المباشرة، أو غير المباشرة، بالعمل السياسي عموماً من جهة أخرى. ولهذا، علينا الأخذ بعين الاعتبار طبيعة العلاقة القائمة بينهما، التي ترتبط بخصوصية القضية الفلسطينية، لتحقيق مهمة واحدة وهي بناء الدولة (لدادوة ١٩٩٩، ١٢٨-١٣٠).

ثانياً: القانون المقاوم ودوره في مواجهة سياسات الاحتلال

تحدثنا في السابق بأنه تم بناء الشخصية الفلسطينية المستقلة من خلال البلديات واللجان، والنقابات المهنية، والاتحادات النسوية، والمؤسسات الفلسطينية، حيث اتجهت تلك منذ بداية تأسيسها، نحو صياغة أنظمة وقوانين خاصة بها وتبنيها وتنظيم وتدير شؤونها الداخلية، بشكل مستقل عن تدخل الاحتلال الإسرائيلي، وهذه العملية المتمثلة في صياغة القانون بطريقة غير رسمية، سماها أحد الباحثين "القانون المقاوم" ومن أشهر الأمثلة عليه "نظام التعليم العالي" الذي ظهر في أواسط العام ١٩٧٠، وشكل مرحلة مهمة، ساعدت في بناء مؤسسات محلية مستقلة عن سلطات الاحتلال^{٤٠}.

كان الفلسطينيون قد أدركوا أن الأوامر العسكرية التي كانت تصدر، منذ مجيء الاحتلال، ما هي إلا أداة لتدعيمه وتثبيتته، وإضعاف الروح الاستقلالية للفلسطينيين، وهذا ما دفع الفلسطينيين إلى إنشاء المؤسسات الأهلية المحلية، والنقابات العمالية والتجارية والمهنية والبلديات والاتحادات النسوية واللجان وغيرها الكثير من تلك المؤسسات غير الحكومية، لكي تكون بمنزلة قوة بديلة عن سلطات الاحتلال تولت منظمة التحرير بسط سلطتها عليها وإدارتها (Milhem 2004, 149).

التطور التاريخي لمؤسسات التعليم العالي

رأينا كيف كانت سلطات الاحتلال نشطة في إصدار العديد من الأوامر العسكرية، وبالأخص في الفترة الواقعة ما بين (١٩٦٧- ١٩٩٤)، فقد كانت هذه الأوامر تتناول كافة نواحي الحياة

^{٤٠} المقصود بالقانون المقاوم هو تلك الأنظمة غير الرسمية، التي كانت تصدر عن مؤسسات أهلية ونقابات واتحادات فلسطينية، من أجل تنظيم عملها الداخلي، بعيداً عن تدخلات الاحتلال الإسرائيلي. ورد هذا المصطلح في (Milhem 2004, 148).

الخاصة بالفلسطينيين، بشكل يفوق الاحتياجات الأمنية الخاصة بالجيش الإسرائيلي، حيث فرضت من خلالها السيطرة على التعليم، والمهن، والأراضي، والاقتصاد، والضرائب، وحتى نوع المحاصيل الزراعية المسموح بزراعتها للفلسطينيين (Milhem 2004, 148).

كانت سلطات الاحتلال قد فرضت، في مجال التربية والتعليم في الضفة والقطاع، تدخلا مماثلا لتدخلها في مختلف جوانب الحياة والعمل الأخرى، تمثل في إسناد سلطة الإشراف على التعليم إلى ضابط الجيش الإسرائيلي (ضابط التربية)، ويساعده ضباط آخرون يتبعون الحاكم العسكري، يشكلون في مجموعهم وزارة للتربية والتعليم موازية لصلاحيات وزارة التربية قبل مجيء الاحتلال (نصار ١٩٩٠، ١٣٢-١٣٥).

وقد أحكمت هذه السلطات سيطرتها في هذا المجال، بإصدار العديد من الأوامر العسكرية المتعلقة بالتعيين، والميزانية، وبرامج التربية والتعليم في المدارس، وتراخيص التعليم وللدراسة، ومراقبة الكتب والمناهج، والتدخل في محتوياتها، ولكن هذه السيطرة لم ينجم عنها أي دعم أو تطوير لجهاز التعليم في الضفة والقطاع، إذ لم تفتتح أية مدرسة جديدة، خلال السنوات العشرة الأولى من احتلال الضفة والقطاع، وذلك بهدف إنقاص الوعي الفلسطيني تجاه الحقوق والحريات الأساسية لهم، عن طريق تجهيلهم (نصار ١٩٩٠، ١٣٥).

وفيما يتعلق بمجال التعليم العالي، فإنه قبل العام ١٩٦٧، لم يكن في الضفة الغربية والقطاع أي جامعة، وفي الوقت نفسه، كانت قنوات الاتصال والمواصلات مع العالم العربي والغربي مفتوحة، وكان الفلسطينيون يقصدون الجامعات العربية والأوروبية في الخارج، أما بعد مجيء الاحتلال الإسرائيلي وما فرضه من عراقيل وصعوبات أمام الفلسطينيين، عبر قوانينه وقيود التنقل المتعددة، فقد أصبحت هناك صعوبة في الوصول إلى الجامعات في الخارج، إذ أصبح أكثر من ثلث الفلسطينيين مقطوعين عن العالم وأصبحوا معزولين ثقافياً، نتيجة الإجراءات والممارسات الإسرائيلية، إلى جانب رفض أغلب الأنظمة العربية قبول طلبة الضفة والقطاع في جامعاتها، إلا ما يقع تحت رحمة العلاقات السياسية مع منظمة التحرير، وبهذا فقد حرم الفلسطينيون من فرص التعليم العالي في جامعات الخارج (الزرو ١٩٨٩، ٢٢).

ولكن الضفة الغربية لم تكن فارغة تماماً من مؤسسات التعليم العالي، فبعض المؤسسات كانت موجودة أصلاً قبل العام ١٩٦٧، حيث كان هناك الكليات المتوسطة التي تقدم تعليماً يمتد إلى سنتين ويحصل الطالب منها على شهادة الدبلوم، بعد إنهاء مرحلة التعليم الثانوية، وقد كان في ذلك الحين تسع كليات منها ثلاث حكومية من أهمها (كلية بيرزيت، وكلية النجاح، والمعهد الشرعي في غزة) (الزرو ١٩٨٩، ٢٣).

وفيما يتصل بتطوير الطاقات البشرية، لجأت إسرائيل إلى تدريب انتقائي ومحدود في كليات للتدريب المهني، لمهارات شبه متخصصة، تخدم بشكل مباشر احتياجات سوق العمل في إسرائيل، وتؤهلها لاستيعاب العمالة الفلسطينية الرخيصة، لتحقيق هذه الاحتياجات. وأدت هذه العملية إلى فتح فرص جديدة لمصادر دخل من العمالة في إسرائيل، وتشجيع الشباب الفلسطيني للسعي وراء مصادر الدخل هذه، على حساب الاهتمام بالتعليم والإنتاج المعرفي. كما هدف ذلك إلى خلق اقتصاد فلسطيني استهلاكي، ما حل محل أي تحفيز للإبداع الاقتصادي الفلسطيني (جرباوي و نخلة ٢٠٠٨، ١٤٥).

وفي ظل حرمان الفلسطينيين من التعليم الجامعي، أصبح من أولويات الفلسطينيين التفكير بالحفاظ على طابع مجتمعهم الفلسطيني الخاص والبقاء الوطني، وتجاوز الأزمة الثقافية بتركيز جهدهم على إنشاء الجامعات الخاصة (حلاج ١٩٩٠، ١٣٧-١٤٤)، ولهذا تحرك الفلسطينيون خلال الفترة الواقعة ما بين (١٩٦٩-١٩٧٢)، وبالأخص القائمون على قطاع التعليم في الكليات المتوسطة، والتعليم الثانوي الخاص، بالمبادرة إلى تطويرها لتصل إلى مستوى درجة البكالوريوس فما فوق، وذلك بتأسيس جامعات فلسطينية من جهة أهدافها، وكوادرها، ومناهجها، وطلابها (صالح ١٩٨٢، ٧)، ولكن هذه المحاولة لقيت معارضة كبيرة من قبل الاحتلال الإسرائيلي، إلى جانب تردد منظمة التحرير الفلسطينية إزائها، فبدلاً من إنشاء جامعة موحدة قرر الفلسطينيون تحويل المعاهد المتوسطة إلى جامعات تقدم التعليم العالي (Milhem 2004, 150).

إلا أن أواخر السبعينيات أصبحت فترة التعليم العالي؛ حيث افتتح الفلسطينيون الجامعات الخاصة وذلك بتطويرهم الكليات المتوسطة إلى جامعات، وبهذا فقد نشأت الجامعات الفلسطينية بمبادرات محلية من قبل أشخاص، أو مؤسسات، أو جمعيات، ومن أهم الجامعات التي ظهرت خلال هذه الفترة هي: (جامعة الخليل سنة ١٩٧١، أسست باسم كلية الشريعة لتكون نواة لجامعة الخليل- جامعة بيرزيت سنة ١٩٧٢، تم تطويرها من كلية إلى جامعته- جامعة بيت لحم تشكلت في سنة ١٩٧٢- الجامعة الإسلامية تشكلت بتطوير معهد فلسطين الديني "الأزهر في غزة"- جامعة النجاح الوطنية تطورت من كلية إلى جامعة سنة ١٩٧٧) (صالح ١٩٨٢، ١٥-٢٦).

وقد تطورت النشاطات الطلابية في هذه الجامعات، لتصبح مراكز طلابية تعمل على تأكيد الهوية الوطنية الفلسطينية وتثبيتها، على الرغم من (أو ربما بسبب) وجود الاحتلال. وأصبحت هذه النشاطات الطلابية المحاور الأساسية لرفض الاحتلال العسكري وللنضال ضد وسائل القمع والاضطهاد، كما أصبحت محورا مهما لرفد الانتفاضة الشعبية ابتداء من العام ١٩٨٨. (جرباوي و نخلة ٢٠٠٨، ١٤٥)

وبظهور انجاز تأسيس هذه الجامعات ومؤسسات التعليم العالي المتعددة، في ظل غياب متعمد في- أغلب الأحيان- لأهداف وطنية، وأنظمة داخلية محددة، تشكل الدافع الكبير لدى قيادة الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ضرورة تأسيس "مجلس التعليم العالي" كهيئة وطنية تشرف على قضايا التعليم والثقافة (صالح ١٩٨٢، ٢٨-٢٩).

سلطة مجلس التعليم العالي على مؤسسات التعليم العالي والجامعات

من الناحية الشكلية كانت مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية تحت سيطرة الاحتلال، وكانت تعاني من غياب سلطة مركزية، وفي سبيل ذلك، بادرت النقابات المهنية في اجتماع لها بمنطقة القدس، بتاريخ ١٠ أيلول ١٩٧٧، إلى إقامة هيئة عليا للتعليم، أطلق عليها "مجلس التعليم العالي"، تكونت في البداية من ممثلين عن مختلف مناطق الضفة والقطاع، بلغ عددهم ٥٠ شخصية تربوية واجتماعية ومهنية، بالإضافة إلى رؤساء البلديات المنتخبين لتسع مدن، وقد اقترح نظام أساسي له وانتخبت منهم لجنة تنفيذية، ولجان متخصصة؛ لتنفيذ الأهداف والغايات التي تأسس من أجلها المجلس، واقترحت أيضا خطة للعمل، لتسير بموجبها هذه اللجان، ولإيدار المجلس لجنة تنفيذية مكونة من أحد عشر عضوا كحد أدنى، ينتخبهم المجلس، ومن هنا فقد أقر قانون أساسي للمجلس، نص على تشكيل ثلاث لجان دائمة إحداها

أكاديمية، والثانية مالية، والثالثة قانونية. مع جواز تشكيل لجان أخرى مؤقتة من بين أعضاء المجلس (صالح ١٩٨٢، ٩٩-١٠٠).

وفي مجال التنسيق بين عمل مجلس التعليم العالي ومنظمة التحرير الفلسطينية، فقد حققت المنظمة إنجازات عدة على هذا الصعيد، إلى جانب إنجازاتها على صعيد بنيتها الداخلية، فهي لم تتجسد كقيادة سياسية فحسب وإنما كانت مسؤولة عن إدارة شؤون الفلسطينيين كافة، ولهذا تشكل في إطارها الدوائر المتخصصة، ومنها دائرة التعليم والتربية، وكان المجلس الأعلى لهذه الدائرة يتخذ قراراته بخصوص المجلس العالي في فلسطين ويديره (صالح ١٩٨٢، ١٣١).

اشتمل مجلس التعليم العالي الفلسطيني على عدد وافر من كبار أعيان المجتمع الفلسطيني، فقد كان فيه مجلس أمناء مكون من عشرة أمناء، متخصصين في مجال التعليم والنقابات المهنية، وأكاديميين من جامعات: بيرزيت، وبيت لحم، والنجاح. وكان التشكيل الداخلي لهذا المجلس دائم التغيير، ولكنه بقي ذا تمثيل مهم وواسع، الأمر الذي جعله ليس مجرد مؤسسة عادية، وإنما مؤسسة وطنية ذات هدف سياسي لإظهار الهوية الفلسطينية (Milhem 2004, 151).

نجح هذا المجلس بالإشراف على التعليم العالي في الضفة والقطاع، ومارس عمله كوزارة للتعليم العالي، واستطاع أن يحصل على اعتراف عدة هيئات دولية واحترامها، كما نجح في الحصول على تأييد كبير من جامعة الدول العربية، بوصفها مسؤولة عن شؤون التعليم العالي في الأراضي المحتلة (كاتبه ١٩٨٣، ٤).

وفي ظل التباين غياب الأنظمة والقوانين المعمول بها في بعض مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وتباينها، وبهدف مقاومة السياسة الإسرائيلية في مواجهة تلك المؤسسات، ولسد الفراغ في الأوامر والتشريعات الإسرائيلية بهذا الخصوص، وإبقاء الإدارة والشؤون الخاصة بمؤسسات التعليم بعيدة عن تدخل سلطات الاحتلال؛ في ظل هذه المعطيات كلها، اتجه الفلسطينيون كما ذكرنا نحو تبني أنظمة خاصة، لتطوير التعليم العالي في الأراضي المحتلة، تعمل على تحديد سلطات مجلس التعليم العالي وأهدافه؛ للحفاظ على حقوق الطلاب والعاملين في الجامعات (Milhem 2004, 151).

ومن هنا فقد نجح هذا المجلس في تبني أنظمة وإقرارها، وذلك بتاريخ ١٠/٦/١٩٨١، ومن هذه الأنظمة: (النظام الأساسي لمجلس التعليم - نظام مجلس أمناء - النظام الداخلي للجامعات - نظام الهيئات التدريسية والكادر وسلم الرواتب - النظام المالي - نظام اللوازم - نظام البعثات والبحوث العلمية، ونظام التعليم العالي "ميثاق التعليم") (صالح ١٩٨٢، ١١١).

لقد كان الالتزام بنظام التعليم العالي وبمختلف الأنظمة القانونية الأخرى، الصادرة عن المجلس، قضية وطنية، وضرورة لا بد منها، تكتسب بسبب سيطرته وإشرافه المباشر على أغلب الموارد والإيرادات المالية التي تأتي لمؤسسات التعليم العالي، فسلطته معنوية (أدبية أخلاقية)، والالتزام بها يبقى اختياريًا (الزرو ١٩٨٩، ٥١-٥٢).

كان نظام ميثاق التعليم العالي سببًا، في حدوث نهضة مؤسسية في مجال التعليم، وكان أهم ما أنجزه مجلس التعليم من قوانين وأنظمة، فهذا النظام شكل إطارًا عامًا يعمل بموجبه هذا المجلس، ويحدد العلاقة بينه وبين مؤسساته بما فيها من مجالس أمناء، وكوادر أكاديمية،

وعاملين، وطلبة^{٤١}. وبالتالي تولى هذا المجلس، بموجب نظامه، مهمة التنسيق بين مختلف مؤسساته، حيث عمل على إنشاء جامعات ومعاهد عليا ومكتبات في نطاق الإمكانيات.^{٤٢} وكانت غاياته وأهدافه تتمثل بالقيام بدور سلطة الإشراف على التعليم، وبهذا حقق المجلس نجاحا باهرا، منذ تأسيسه في فترة السبعينيات بوصفه هيئة تنسيق وتنظيم لمؤسسات التعليم العالي في الضفة والقطاع، ولكن سلطات الاحتلال لم تعترف بهذا المجلس، ولم توافق على إنشائه، واعتبرته مؤسسة غير قانونية (الزرو ١٩٨٩، ٤٩).

في الثمانينيات أصبح مجلس التعليم العالي يشرف على ست جامعات فلسطينية وجدت في الضفة والقطاع في ذلك الحين، بالإضافة إلى أربع كليات مجتمع متوسطة. و في أواسط الثمانينيات، أصبح (٨٧،٥%)، في ذلك من مجموع طلبة التعليم العالي في الأراضي المحتلة تحت إشراف المجلس، ويلاحظ أن (٣٨،٨%) من طلبة هذه المؤسسات هم طلبة القطاع، والباقي من الضفة (الزرو ١٩٨٩، ٥٠).

كان لهذا المجلس أيضا دور كبير في ظهور العديد من الجامعات الفلسطينية، التي أسهمت في إحداث تطور ونمو مهمين في الحياة الاجتماعية للفلسطينيين، والإسهام في تطبيع الحياة الوطنية الفلسطينية، وتشكيل عامل بناء وطني، وتأمين القابلية الوطنية الفلسطينية للحياة، عن طريق تشييد الجامعات في فلسطين (حلاج ١٩٩٠، ١٣٧-١٣٨).

وبعد نشوء السلطة الفلسطينية، شكلت الأنظمة الصادرة عن مجلس التعليم العالي، نواة لـ "قانون التعليم العالي" لسنة ١٩٩٨. ويشار إلى أن الطلاب والعاملين والأكاديميين في المجلس الأعلى للتعليم العالي أصبحوا القادة المحليين في الانتفاضة الأولى (١٩٨٧-١٩٩٣)، وأكثر من ذلك، فإن الفريق الذي قاد المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي في مؤتمر مدريد للسلام في العام ١٩٩١، ضم عددا من هؤلاء الأكاديميين، الذين لعبوا دورا لا يستهان به في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، بعد تشكيلها. (Milhem 2004, 151).

الصعوبات التي واجهها مجلس التعليم العالي والمحاولات الإسرائيلية للهيمنة عليه

لم تعترف سلطات الاحتلال بمجلس التعليم العالي، ولا الجامعات التابعة له، ولهذا مارست إجراءات هدفت من ورائها إلى إعاقة عمليات بناء الجامعات الفلسطينية، بفرض الرسوم الجمركية والضرائب، وعرقلة عملية التمويل، وممارسة الدور الرقابي على الكتب والمناهج في كل مؤسسات التعليم العالي، ووضع الحواجز العسكرية أمام الجامعات، واقتحامها وتفتيشها، وإعاقة النشاطات اللامنهجية لها، وأكثر من ذلك، أن إسرائيل كانت ترفض توظيف أي من خريجي الجامعات الفلسطينية في الوظائف الحكومية مثل: خريجي جامعة بيرزيت، أو الجامعة الإسلامية في غزة (الزرو ١٩٨٩، ٢٦-٢٧).

حاولت هذه السلطات فرض هيمنتها على مؤسسات التعليم العالي، من خلال إصدار الأوامر العسكرية المتعلقة بشؤون التربية والتعليم، التي تحمل الأرقام (١٩ - ٣٤ - ٦٥ - ٩١ -

^{٤١} للإطلاع على نص الميثاق أنظر (صالح ١٩٨٢، ٢٢).

^{٤٢} بالرغم من الدور الذي قام به مجلس التعليم العالي في فلسطين من التنظيم والتنسيق بين مؤسسات التعليم كونه المرجعية الرئيسية لها، إلا أنه لم يستطع أن يعوض تلك المؤسسات عن غياب السلطة المركزية؛ بسبب الكثير من الصعوبات التي واجهها والتي تتعلق بعدم وجود مصدر ثابت لدخولها، وعدم امتلاك جهاز تخطيط، وأنظمة رقابية، وغياب فلسفة التعليم وتعدد جهات الإشراف على مؤسسات التعليم العالي، إلى جانب معارضة السلطات الإسرائيلية للمجلس منذ إنشائه، فقد وضعت القيود والعراقيل أمامه وأمام سير عمل مؤسسات التعليم العالي.

١٠٧-٥٠١-٨١٤-٨٥٤) الصادرة عن قيادة منطقة الضفة الغربية . (الزرو ١٩٨٩، ٦٣-٦٤) وقد كان أهم هذه الأوامر رقم (٨٥٤)،^{٤٣} الصادر في الضفة بتاريخ ١٩٨٠/٧/٦، الذي جاء ليضع الجامعات تحت إشراف ضابط التربية الإسرائيلي، تماما كما هي الحال بالنسبة للمدارس، وقضى بتعديل قانون التربية والتعليم الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤، الساري في ذلك الحين، وجاء بتعديل نظام إجازة التعليم رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٥، حيث تسحب إجازة التعليم من المدرسين الذين ارتكبوا مخالفات أمنية أو يمنعون من التعليم ابتداء. وجاء أيضا بضرورة التجديد السنوي للرخص الجامعات، وإلا فإنها تغلق (صالح ١٩٨٢، ١٢).

وفي المقابل رفض مجلس التعليم العالي، ومجالس الجامعات الأخرى تطبيق هذا الأمر، وساندهم في ذلك رأي لجنة التحقيق الأوروبية، التي تشكلت آنذاك بهذا الخصوص، فقامت السلطات الإسرائيلية بتجميده ولم تلغه، إلا أن روح هذا الأمر ظلت تحكم علاقة سلطات الاحتلال، بمؤسسات التعليم العالي، واستمرت هذه السلطات بالتدخل، وعرقله سير التعليم العالي، باستخدام إجراءات الحصار والرقابة على الجامعات، كأمر واقع، والتدخل بالأمور التنظيمية للجامعات، إذ صدر أمر بتقليص عدد أعضاء مجلس أمناء جامعة بيرزيت إلى ثمانية، بدلا من عشرة (الزرو ١٩٨٩، ٦٥).

من الجدير ذكره أن الأمر العسكري رقم (٨٥٤)، المذكور أعلاه كان من الناحية القانونية يتعارض مع المواثيق والمعاهدات الدولية، وبالتحديد مع المواد (١٩ و ٢٦) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨، وكان ذلك سببا في حدوث نهضة مؤسسية في مجال التعليم، وهو من أخطر الأوامر الصادرة بشأن الجامعات الفلسطينية، إذ إنه فيما لو طبق لتحوّلت الجامعات إلى مدارس، بحيث تصبح عملية الترخيص، والتعيين، والمناهج، والرسوم، وشروط القبول، والدوام، خاضعة لإشراف ضابط التربية الإسرائيلي وأوامره، مما يعني عمليا، القضاء على استقلالية الجامعات النسبية، ودور مجلس التعليم العالي (صالح ١٩٨٢، ١٢).

وفي غزة، أصدر الاحتلال أيضا، في أعقاب تأسيس مجلس التعليم العالي، وافتتاح الجامعات الفلسطينية، أوامر عسكرية تعلقت بمؤسسات التعليم العالي وجامعات غزة، حيث تعرضت هي الأخرى لمثل هذه الإجراءات والضغوطات، التي تعرضت لها جامعات الضفة، فقد ادعى الاحتلال بأن الإجراءات المتخذة في مواجهة جامعات القطاع، تتماشى وتتسجم مع الأمر العسكري المصري (رقم ٣٨٠)، الصادر زمن الإدارة المصرية، الذي من خلاله تم وضع جامعة الأزهر - وعلى نسقه الجامعة الإسلامية - تحت رقابة الحكومة المصرية، وبموجب هذا الأمر المصري أجرت السلطات الإسرائيلية تعديلا عليه، وتم على أثره رفض الاعتراف بهذه الجامعة، وحرمان خريجها من العمل في الوظائف والمدارس الحكومية، أو مدارس وكالة الغوث، كذلك منعت السلطات الإسرائيلية مجلس أمناء هذه الجامعة المكون من (٢٤) شخصية من شخصيات القطاع، من ممارسة مهامهم في الإشراف على مسيرة الجامعة (الزرو ١٩٨٩، ٦٦).

^{٤٣} للإطلاع على نص هذا الأمر أنظر، المنشور والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) عدد ٤٧، تاريخ ١٩٨٢/٤/٣٠، ص ٥٠٣.

أما كليات المجتمع المتوسطة، فلم تكن أحسن حظا من الجامعات، فتعرضت هي الأخرى لتدخلات السلطة وقبورها ورقابتها، وأوضح دليل على ذلك "نموذج الترخيص لتشغيل أي مؤسسة تعليمية"، الذي كان يحوي شروطا خاصة، يقصد منها التضييق على هذه الكليات. من ضمن هذه الشروط التعهد بالالتزام بالأمر العسكري رقم (٨٥٤)^{٤٤}.

صدر أمر عسكري آخر سنة ١٩٨٢،^{٤٥} اقتضى فرض شرط على كل من يريد العمل في هذه الجامعات، بالتوقيع على التزام "بعدم القيام بأي عمل من شأنه مساعدة منظمة التحرير الفلسطينية أو دعمها، وأي منظمة إرهابية أخرى تعد معادية لدولة إسرائيل، أيضا حظر هذا الأمر أعمال التحريض والدعاية العدائية، وذلك بهدف فك التزام العاملين في الجامعات بمنظمة التحرير من جهة، والإقرار بأنها منظمة إرهابية من جهة أخرى، ومن أجل حرمان المؤسسات التعليمية العليا من الكوادر العلمية، التي يمكنها السير بالعملية التعليمية بالمستوى المطلوب، وبالتالي يمهّد الطريق لإغلاقها (صالح ١٩٨٢، ١٢).

لكن هذه السياسة أيضا تم مواجهتها، حيث رفض الفلسطينيون تطبيق التوقيع على عرائض من هذا القبيل، ورضخت إسرائيل بالتنازل عن ذلك، بفعل الضغط الدولي واستبدلوا بها عريضة تتمثل في حصول الأساتذة الزائرين على إجازة العمل. ولكن سلطات الاحتلال عاقبت الكثير من أساتذة الجامعات المعارضين بالنفي (نصار ١٩٩٠، ١٤٠-١٤١).

مارس الاحتلال الإسرائيلي إذا إجراءاته القمعية، تجاه الجامعات، ومؤسسات التعليم العالي، بحيث شملت كافة أطراف العملية التربوية، من المؤسسات التعليمية، والقائمين عليها، والطلبة، والمدرسين والعاملين، إضافة إلى المناهج والمقررات التعليمية، عن طريق الأوامر العسكرية (صالح ١٩٨٢، ٢٨٠)، ولكن هذا لا يعني نجاح الاحتلال في سياساته التي اتبعتها ضد الجامعات، فقد شكل مجلس التعليم العالي ترسانة الدفاع عن مؤسساته والجامعات الفلسطينية.

المبحث الثالث: اتفاقات أوسلو: مقدمة لإنهاء الاستعمار أم لإعادة إنتاجه

تعد اتفاقية أوسلو، التي تم توقيعها في ١٣ أيلول ١٩٩٣، أول اتفاقية رسمية مباشرة بين إسرائيل ممثلة بوزير خارجيتها آنذاك شمعون بيريز، ومنظمة التحرير الفلسطينية، ممثلة بأمين سر اللجنة التنفيذية محمود عباس.

وتنص الاتفاقية على إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية،^{٤٦} يسمى المجلس المنتخب "المجلس" للشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات.^{٤٧} (وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية ١٩٩٦)

^{٤٤} للإطلاع على نموذج الترخيص للجامعات والمؤسسات التعليمية للسنة الدراسية (٨٧- ١٩٨٨) انظر (الزرو ١٩٨٩، ١٢٦).

^{٤٥} تعديل رقم (١) (يهودا والسامرة) للأمر العسكري رقم (٩٣٨) سنة ١٩٨٢.

^{٤٦} أصبحت تعرف فيما بعد بالسلطة الوطنية الفلسطينية التي أنشئت بقرار من المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة في ١٠ أكتوبر ١٩٩٣ في تونس.

^{٤٧} المادة الأولى من وثيقة إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الموقعة في واشنطن بتاريخ ١٣ أيلول ١٩٩٣.

وكان من المفترض، وفقا للاتفاقية، أن تشهد السنوات الانتقالية الخمس، مفاوضات بين الجانبين، بهدف التوصل إلى تسوية دائمة، على أساس قراري مجلس الأمن (٢٤٢) و (٣٣٨).

ووفقا للاتفاقية، فإن الفترة الانتقالية تبدأ عند الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا، كما تبدأ مفاوضات الوضع الدائم بين حكومة إسرائيل وممثلي الشعب الفلسطيني، في أقرب وقت ممكن، بما لا يتعدى بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية. ونصت الاتفاقية، على أن هذه المفاوضات سوف تغطي القضايا المتبقية، بما فيها القدس، اللاجئين، المستوطنات، الترتيبات الأمنية، الحدود وعلاقات الجوار. وقد تعثرت المفاوضات وانتهت الفترة الانتقالية عمليا دون التوصل إلى حل للصراع.

بدأت الحقبة الفلسطينية بتوقيع اتفاقية غزة - أريحا في القاهرة بتاريخ ١٩٩٤/٥/٤، التي نصت على انسحاب القوات الإسرائيلية من غزة ومنطقة أريحا، وتسليم السلطة الفلسطينية المسؤوليات المدنية والأمنية في تلك المناطق.

أولا: نقل السلطات والصلاحيات

كما رأينا، كانت جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تتركز في يد الحكومة العسكرية الإسرائيلية، بموجب الأمر العسكري رقم (٢) لسنة ١٩٦٧. ولكن في عام ١٩٨١، تم نقل بعض الصلاحيات في المجالات المدنية للإدارة المدنية.^{٤٨} ومع القيود الهامة التي فرضت على كل من الولاية الإقليمية والوظيفية والشخصية، نقلت هذه الصلاحيات إلى السلطة الفلسطينية. وتنص المادة (٩) من الاتفاقية الإسرائيلية-الفلسطينية المرحلية، حول الضفة الغربية وقطاع غزة، على أن "المجلس [السلطة الفلسطينية]، ضمن ولايته، صلاحيات تشريعية... بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية".^{٤٩} كما تنص (المادة ٢/٣) من هذه الاتفاقية، بشأن بنية السلطة الفلسطينية، على ما يلي:

سيحصل المجلس على صلاحيات تشريعية وتنفيذية، وفقا للمادتين (٧، ٩) من إعلان المبادئ. وسيكون مسؤولا عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، والمسؤوليات المنقولة إليه، بموجب هذه الاتفاقية ممارسة صلاحيات تشريعية، ستكون وفقا للمادة (١٨) من هذه الاتفاقية (الصلاحيات التشريعية للمجلس).

ويتولى الرئيس وأعضاء المجلس (وهم الوزراء في السلطة الفلسطينية) ممارسة السلطة التنفيذية، إذ يتم تعيينهم من بين الأعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي. ولكن الرئيس يملك الحق في تعيين أشخاص آخرين لا تتعدى نسبتهم ٢٠% من مجموع أعضاء السلطة التنفيذية، والذين لم يجر انتخابهم كأعضاء في المجلس التشريعي (المادة ٥ (٤-ب) من الاتفاقية المرحلية). ولذلك، تنص الاتفاقية المرحلية على إجراء الانتخابات في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس. وفي هذا السياق، تشترط المادة ٢ (١ و ٣) من هذه الاتفاقية ما يلي:

^{٤٨} وقد نقلت هذه الصلاحيات للإدارة المدنية بموجب الأمر العسكري رقم (٧٢٥) لسنة ١٩٨١ الصادر في قطاع غزة، والأمر العسكري رقم (٩٤٧) لسنة ١٩٨١ الصادر في الضفة الغربية.

^{٤٩} انظر الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في واشنطن ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.

حتى يحكم الشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفقا لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس، ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس، وفقا للأحكام المنصوص عليها في بروتوكول الانتخابات المرفق كملحق ٢ (فيما يلي "ملحق ٢").

بإمكان فلسطينيي القدس الذين يعيشون هناك المشاركة في عملية الانتخابات، وفقا للأحكام المنصوص عليها في هذا الاتفاق، وفي المادة السادسة للملحق الثاني في (ترتيبات الانتخابات بخصوص القدس).

وبموجب هذه المادة، قام الفلسطينيون القاطنون في الضفة الغربية وقطاع غزة، بمن فيهم الفلسطينيون الذي يعيشون في مدينة القدس، بانتخاب الرئيس، و٨٨ عضوا هم أعضاء المجلس التشريعي، في يوم ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦. وقد أُلِّف هؤلاء الأعضاء بمجموعهم البرلمان الفلسطيني الأول، حيث انتخب من بينهم أعضاء مجلس الوزراء الفلسطيني الأول. وبالتالي، تم اختيار ٢٤ عضوا للعمل كوزراء في السلطة التنفيذية. وتملك السلطة الفلسطينية الصلاحية لصياغة السياسات الوطنية، والإشراف على تنفيذها، وإصدار التشريعات واللوائح التنفيذية. وتمتد صلاحية السلطة الفلسطينية وسلطتها، لتغطي كافة المسائل التي لا تضع الاتفاقيات الموقعة قيودا صريحة عليها. ومن الأمثلة على تلك القيود، الصلاحيات والمسؤوليات في مجال العلاقات الخارجية (المادة ٩ (٥) من الاتفاقية المرحلية). وبحسب المادة ٩ (٥-ب) من هذه الاتفاقية، بإمكان منظمة التحرير الفلسطينية أن تجري مفاوضات، وأن توقع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية، لمصلحة المجلس في أمور تحددها المادة نفسها، ومن الأمثلة الجيدة على هذه الأمور الاتفاقيات الاقتصادية.^{٥٠}

ويحدد الذيل الأول للملحق الثالث من الاتفاقية المرحلية، جميع الصلاحيات والمسؤوليات، التي تعترف إسرائيل نقلها إلى الجانب الفلسطيني، وهي تشمل مجالات الزراعة، والآثار، والتخمينات، وعمل البنوك وقضايا النقد، وموظفي الإدارة العامة، والتجارة والصناعة، ومراقبة الحسابات، والضريبة المباشرة، والتعليم والثقافة، والكهرباء، والتوظيف، وحماية البيئة، وصيد الأسماك، والغابات، والغاز والوقود والبتترول، والحكومة وأراضي الغائبين والعقارات، والصحة، والضريبة غير المباشرة، والتأمين، والشؤون الداخلية، والعمل، وتسجيل الأراضي، والإدارة القانونية، والحكم المحلي، والمحميات الطبيعية، والمنتزهات، والتخطيط وتقسيم المناطق، وسجل السكان والتوثيق، والخدمات البريدية، والأشغال العامة والإسكان، والمحاجر والمناجم، والمواقع الدينية، والرفاه الاجتماعي، والإحصاء، ومسح الأراضي، والاتصالات، والسياحة، والمواصلات، والخزينة، والمياه والمجاري.

^{٥٠} في مقال منشور في مجلة Israel Law Review، يشرح الكاتب جويل سينجر (Joel Singer) وجهة نظره على النحو التالي: "في كل اتفاقية من الاتفاقيات الرئيسة الثلاث التي وقعت إسرائيل حتى هذا التاريخ مع منظمة التحرير الفلسطينية في إطار العملية السلمية الحالية، كانت المسألة المتعلقة بالعلاقات الدولية محط اهتمام مميز. وهذا بدوره يعكس الحقيقة التي تفيد بأنه في الوقت الذي ينطوي فيه نقل عدد من الصلاحيات في بعض المجالات لسلطة الحكم الذاتي الفلسطينية على تبعات خطيرة من الناحية العملية، فإن معالجة مجال العلاقات الخارجية يفرز أثرا إضافيا على طبيعة سلطة الحكم الذاتي نفسها، وذلك لأن ممارسة الصلاحية الكاملة للدخول في علاقات خارجية يمثل أحد المعالم المقبولة للسيادة والدولة". انظر (Singer 1994) أيضا بول دي وات (Paul J.I.M. de Waart) الذي كتب بأن فلسطين تشكل دولة بموجب قواعد القانون الدولي (de Waart n.d.). وانظر كذلك (Dajani 1997).

وتنظم المادة (١٨) من الاتفاقية المرحلية الصلاحيات التشريعية المنقولة للسلطة الفلسطينية. وبموجب هذه المادة، يكون للسلطة الفلسطينية الصلاحية، ضمن ولايتها، تبني التشريعات. ويعني التشريع وفق هذه المادة أية تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، والقوانين والأنظمة والمشاريع القانونية التشريعية الأخرى. وتعرف الفقرة الثالثة من هذه المادة الصلاحيات التشريعية التي تملكها السلطة التنفيذية على النحو التالي:

مع أن صلاحية التشريع الأولي ستكون بيد المجلس بمجمله، فإن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيكون له الصلاحيات التشريعية التالية:

- صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس.
- صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس.
- صلاحيات إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأية أمور، وضمن أي مجال نص عليه، في أية تشريعات أولية، تبناها المجلس.

ومع ذلك، كان يتعين على التشريعات التي تسنها السلطة الفلسطينية أن تتوافق مع الاتفاقيات الموقعة بين الطرفين. وبخلاف ذلك، لا تدخل هذه التشريعات حيز النفاذ والسريان، وتعد لغية وباطلة. ويتوجب على السلطة التنفيذية، ورئيس السلطة الفلسطينية رفض المصادقة على التشريعات المخالفة، حتى لو تبناها المجلس التشريعي (المادة ١٨، الفقرة ٤ من الاتفاقية المرحلية).

ثانياً: ولاية السلطة الفلسطينية

تم إيلاء أهمية خاصة للقيود المفروضة على ولاية السلطة الفلسطينية، في جميع الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل. وأول ما تطرقت إلى تنظيم هذه المسألة المادة (٤) من إعلان المبادئ، حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، التي تنص على ما يلي:

تغطي ولاية المجلس منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها، في مفاوضات الوضع الدائم. ويعتبر الطرفان الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة مناطقية واحدة، يجب المحافظة على وحدتها وسلامتها خلال الفترة الانتقالية.

وتفصل المادة (١٧/١) من الاتفاقية الانتقالية هذه المسألة بنصها التالي:

بمقتضى إعلان المبادئ، فإن ولاية المجلس ستشمل الضفة الغربية وقطاع غزة، كوحدة جغرافية واحدة باستثناء:

القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي: القدس، والمستوطنات، والمواقع الأمنية المحددة، واللاجئون الفلسطينيون، والحدود، والعلاقات الدولية والإسرائيليين.

صلاحيات ومسؤوليات لم تنقل إلى المجلس

لا تملك السلطة الفلسطينية ولاية مطلقة خلال الفترة الانتقالية، في القضايا المستثناة التي سيجري التفاوض بشأنها، في مفاوضات الوضع النهائي، التي كان من المقرر أن تنطلق يوم ٤ أيار/مايو ١٩٩٩. وفي الواقع، تتضمن هذه القضايا ولايات إقليمية ووظيفية وشخصية

محددة لا تقع تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، إلى حين التوصل إلى تسوية دائمة بين الطرفين.

الولاية الإقليمية

جرى التطرق إلى الولاية الإقليمية للسلطة الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة، في كل من إعلان المبادئ، والاتفاقية حول منطقة غزة وأريحا والاتفاقية المرحلية. وتتشابه جميع هذه الاتفاقيات في المبدأ الرئيس الذي تنص عليه، الذي يقوم في أساسه على تمييز ولاية السلطة الفلسطينية، عن تلك الولاية التي تملكها الحكومة العسكرية الإسرائيلية، في الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي هذا الخصوص، تعرف المادة (١٧ / ٢) من الاتفاقية المرحلية الولاية الإقليمية للسلطة الفلسطينية باعتبارها تشمل الأرض وباطنها، والمياه الإقليمية. كما تحدد الفقرة (٢-أ) من هذه المادة ولاية السلطة الفلسطينية على النحو التالي:

الولاية الجغرافية للمجلس ستضم منطقة قطاع غزة ما عدا المستوطنات، ومنطقة القواعد العسكرية المبينة على الخارطة ٢؛ ومنطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة ج التي باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي، سيتم نقلها تدريجياً إلى الولاية الفلسطينية في ثلاث مراحل، تأخذ كل منها فترة ستة أشهر وتكتمل بعد ١٨ شهراً من تصيب المجلس. في هذا الوقت، ستشمل ولاية المجلس مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي.

ومن المسائل الهامة، التي تتضمنها المادة المذكورة أعلاه، أن السلطة الفلسطينية لا تملك الولاية على المنطقة (ج) ما لم تنقل إليها السلطة عليها. وكان يفترض الانتهاء من عملية انتقال الأراضي للسلطة الفلسطينية خلال ١٨ شهراً، بعد إنشاء هذه السلطة في عام ١٩٩٤، أي خلال شهر تموز/يوليو ١٩٩٧. ولكن، بعد ما يقرب من ست سنوات من هذا الموعد المقرر، كانت القوات الإسرائيلية قد انسحبت مما لا تزيد مساحته عن ٤٢,٩% من أراضي الضفة الغربية. وتمثل نسبة المنطقة (أ) من هذه الأراضي التي استعادتها السلطة الفلسطينية ١٨,٢%^{٥١} (وهي عبارة عن المدن الكبرى والمناطق المأهولة بالسكان التي تملك السلطة الفلسطينية الصلاحيات الكاملة فيها)، أما المنطقة (ب) فتشكل ما نسبته ٢٤,٧% من أراضي الضفة الغربية (وهي عبارة عن القرى والبلدات التي تملك السلطة الفلسطينية فيها المسؤولية المدنية، وتملك فيها إسرائيل الصلاحيات الأمنية).^{٥٢} وفي هذه الأثناء، لم تزل ما مساحته ٥٧,١% من أراضي الضفة الغربية، والتي تصنف على أنها منطقة (ج)، تحت الصلاحيات المطلقة التي تمارسها الحكومة العسكرية الإسرائيلية. وعلى الرغم من هذا الواقع، فلا يزال معظم السكان الفلسطينيين يعيشون في ظل الولاية الإقليمية للسلطة الفلسطينية.

^{٥١} يستخدم كميل منصور صيغة الجمع بدل المفرد في الإشارة إلى المناطق (أ) و(ب)، وهو محق في شرحه فيقول: "في حين يستطيع المستوطنون والجنود الإسرائيليون المرور بحرية عبر أرجاء المنطقة (ج)، التي تقع تحت الولاية الحصرية لإسرائيل، تشكل المنطقتان (أ) و(ب) عدداً من الجيوب الصغيرة التي لا تتمتع بالتواصل فيما بينها، ولهذا السبب يتعين استخدام صيغة الجمع عند الحديث عن هاتين المنطقتين". انظر (Mansour 2002, 6).

^{٥٢} اقتبست هذه المعلومات حول إعادة انتشار القوات الإسرائيلية من مقابلة مع صائب عريقات، كبير المفاوضين الفلسطينيين. انظر المقال المنشور في صحيفة القدس (١ كانون الثاني ٢٠٠٠).

الولاية الوظيفية

بموجب المادة ١٧ (٢-ج) من الاتفاقية الانتقالية، تمتد الولاية الوظيفية للسلطة الفلسطينية إلى جميع الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليها، التي تشمل النشاطات التي تؤديها هذه السلطة، في مناطق (ج). وفيما يتعلق بالمناطق التي لا تشملها الولاية الإقليمية للسلطة، تملك إسرائيل من خلال حكومتها العسكرية السلطة الوظيفية، على الصلاحيات والمسؤوليات التي لم تنتقل بعد إلى السلطة الفلسطينية، وعلى المواطنين الإسرائيليين، بمن فيهم أولئك الذين يقطنون في الأراضي المحتلة (المادة ١٧ (٤-أ)). كما تنص الفقرة (٤-ب) من هذه المادة، على أن الحكم العسكري الإسرائيلي، سيبقي على صلاحيات ومسؤوليات تشريعية وتنفيذية وقضائية ضرورية، كما سيطبق التشريعات الإسرائيلية على المستوطنين والمستوطنات، في الضفة الغربية وقطاع غزة.

الولاية الشخصية

تنظم المادة ١٧ (٢-د) من الاتفاقية المرحلية الولاية الشخصية للسلطة الفلسطينية، وهي تنص على ما يلي:

تمتد الولاية الوظيفية والإقليمية للمجلس على جميع الأفراد، ما عدا الإسرائيليين، إلا إذا نصت الاتفاقية خلافاً لذلك.

وفي الفقرة السابعة منها، تنص هذه المادة على أن تتعاون السلطة الفلسطينية وإسرائيل، في أمور المساعدة القانونية، في قضايا مدنية وجنائية على أساس متبادل، ومن خلال لجنة قانونية. وتشتمل الاتفاقية المرحلية على بروتوكول خاص بالمسائل القانونية، الذي يحدد على وجه التفصيل الولاية الشخصية في الأمور الجنائية والمدنية، لكل من الفلسطينيين والإسرائيليين، خلال الفترة الانتقالية.

الولاية الجنائية: بموجب المادة ١ (١-أ) من الملحق الرابع للاتفاقية المرحلية، البرتوكول بشأن المسائل القانونية، تغطي الولاية الجنائية للسلطة الفلسطينية جميع المخالفات التي يقرتها فلسطينيون وغير إسرائيليين في المنطقة. وتعرف هذه المنطقة على أنها "منطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة (ج)" و"منطقة قطاع غزة باستثناء المستوطنات ومنطقة المنشآت العسكرية".^{٥٣} ويتضح هذا الاستنتاج في الفقرة الثانية من هذه المادة، التي تنص على أن إسرائيل تملك، بمفردها، سلطة جنائية على المخالفات التي يقرتها إسرائيليون. ولذلك، يتمتع الإسرائيليون بحصانة من المحاكمة بشأن المخالفات الجنائية التي يرتكبونها أمام محاكم السلطة الفلسطينية، حتى في الحالات التي تقع فيها تلك المخالفات داخل المنطقة (أ) (انظر المادة ٢ (٢-أ)).

الولاية المدنية: تنص المادة (١/٣) من الملحق الرابع، البرتوكول بشأن المسائل القانونية، على أن المحاكم الفلسطينية والسلطات القضائية لديها ولاية في جميع الأمور المدنية. ولكن في الحالات التي يكون الإسرائيلي طرفاً فيها، تحدد الفقرة الثانية من هذه المادة ست حالات للولاية الفلسطينية، وهي:

^{٥٣} في النسخة الإنجليزية لهذا البرتوكول، حذفت أداة التعريف من عبارة "الضفة الغربية" ("West Bank; not (the) West Bank")، وذلك للتوضيح بأن الولاية الفلسطينية فيها لا تشمل الإسرائيليين الذي يعيشون في المستوطنات المقامة في الأراضي المحتلة.

- موضوع الدعوى عمل إسرائيلي قائم في المنطقة (تسجيل شركة إسرائيلية كشركة أجنبية في المنطقة دليل على حقيقة أنها تملك عملاً قائماً في المنطقة).
- موضوع الدعوى ملكية خاصة قائمة في المنطقة.
- الطرف الإسرائيلي مدعى عليه في دعوى، وقبل بمثل هذه الولاية بالإشعار كتابة إلى المحكمة الفلسطينية أو السلطة القضائية.
- الطرف الإسرائيلي مدعى عليه في دعوى يكون موضوعها اتفاقاً مكتوباً. وقد وافق الطرف الإسرائيلي على مثل هذه الولاية ببند خاص في ذلك الاتفاق.
- الطرف الإسرائيلي مدعى أقام دعوى في محكمة فلسطينية. وإذا كان المدعى عليه في الدعوى إسرائيلياً، فإن قبوله بمثل هذه الولاية بما يتفق مع الفقرتين الفرعيتين (ت) أو (ث) أعلاه سوف يكون مطلوباً.
- دعاوى تتعلق بأمور أخرى كما هو متفق بين الطرفين.

وفضلاً عما تقدم، تنص الفقرة الثالثة من هذه المادة، على أن ولاية المحاكم الفلسطينية، والسلطات القضائية، لا تغطي دعاوى ضد دولة إسرائيل، بما في ذلك مؤسساتها وأجهزتها ووكلائها. كما ينص البروتوكول المذكور على أنه يتحتم على كل طرف أن ينفذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية والإسرائيلية، كما لو كانت صادرة عن أجهزته القضائية.

ثالثاً: الأوامر العسكرية الإسرائيلية

يتضح من المادة (٥/١) من الاتفاقية المرحلية أنه، خلال المرحلة الانتقالية، يتم سحب الحكومة العسكرية الإسرائيلية وليس حلها:

بعد تنصيب المجلس، سيتم حل الإدارة المدنية في الضفة الغربية، وستسحب الحكومة العسكرية الإسرائيلية. ولن يحول انسحاب الحكومة العسكرية دون ممارستها الصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة إلى المجلس.

وتنص المادة ١٧ (٤-ب) على ما يلي:

لهذه الغاية، الحكم الإسرائيلي العسكري سيبقى على صلاحيات ومسؤوليات تشريعية وتنفيذية ضرورية، بناء على القانون الدولي. ولن ينتقص هذا النص من تطبيق التشريعات الإسرائيلية على الإسرائيليين، في الدعاوى أمام القضاء.

تنص الاتفاقية على أن إسرائيل لا تملك الصلاحيات، في الحالات التي تغطيها الولاية الإقليمية والوظيفية للسلطة الفلسطينية. ومن جانب آخر، تنص هذه الاتفاقية كذلك، على أن إسرائيل ستحتفظ بصلاحيات، ومسؤوليات تشريعية، وقضائية، وتنفيذية، ضرورية. وتترك عبارة "ضرورية" الباب مفتوحاً أمام إساءة استخدام هذا الحكم؛ بهدف ممارسة الصلاحيات في أمور نقلت للسلطة الفلسطينية، ولا تقتصر الأسباب، التي تقف وراء ذلك، على أن وصف الصلاحيات والمسؤوليات جاء في معظم المجالات عاماً، وليس شاملاً (Shehadeh, 1997, 41).

ثمة قيد آخر، مفروض على صلاحيات السلطة الفلسطينية، من المادة (٩) من إعلان المبادئ، حول القوانين والأوامر العسكرية، حيث تنص على ما يلي:

سيخول المجلس بالتشريع، وفقا للاتفاق الانتقالي، في جميع السلطات المنقولة إليه. سيراجع الطرفان، بشكل مشترك، القوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول في المجالات المتبقية.

وقد حال الاتفاق الذي جرى التوصل إليه في إعلان المبادئ ، والذي تأتي عقب إصرار إسرائيل عليه - دون قيام السلطة الفلسطينية بتعديل الأوامر العسكرية أو إلغائها دون الحصول على مصادقة إسرائيل. وبالتالي، أصرت إسرائيل على إبقاء التغييرات التشريعية، التي طرأت على القوانين المحلية نافذة. وفي الواقع، برز نشاط الحكومة العسكرية الإسرائيلية في إصدار "التشريعات" الناظمة لقطاع الأراضي، والاقتصاد والأمن. وكانت أبرز الأوامر العسكرية في هذا الشأن؛ تلك التي صدرت لتسهيل مصادرة الأراضي الفلسطينية؛ بهدف بناء المستوطنات غير الشرعية عليها، وإنشاء منطقة للتجارة الحرة، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وضمان الأمن. وعلى الرغم من قلة أهميتها بالنسبة للحكومة العسكرية الإسرائيلية، مما هو عليه الحال بالنسبة للسكان الفلسطينيين، شهدت مجالات أخرى تغييرات هامة، من خلال ما صدر بشأنها من أوامر عسكرية، وذلك من قبيل قطاعات التعليم، والعمل، والضرائب المباشرة، والزراعة، وغيرها.

وبتوظيف هذه الوسائل، تمكن المفاوضون الإسرائيليون، من المحافظة على التغييرات القانونية، التي جاءت بها الأوامر العسكرية، ناهيك عن إدراجها، ضمن الاتفاقيات التي وقعوها مع منظمة التحرير الفلسطينية. ومن الأمثلة على الأوامر العسكرية، التي أدرجت في الاتفاقيات المذكورة، الأوامر التالية:

الأمر بشأن قانون الرسوم الجمركية والمكوس على المنتجات المحلية (رقم ٦٥٨) لسنة ١٩٧٦^٤ الذي فرض ضريبة القيمة المضافة في المادة (٧/٣)، من الملحق الرابع لاتفاقية غزة-أريحا، وهو "بروتوكول بشأن العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل، ومنظمة التحرير الفلسطينية"، الموقع في باريس يوم ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٤^٥ فضلا عن ذلك، تورد المادة ٢ (٥-أ) من هذا البروتوكول البضائع التي لا تشملها القوانين المحلية الفلسطينية، حيث تشترط بأن "المعايير الإسرائيلية فيما يتعلق بالجمارك، وضريبة المشتريات، والجبايات والرسوم الأخرى، السائدة يوم توقيع الاتفاق، والتي تتغير من وقت لآخر، تكون بمثابة القاعدة الدنيا للسلطة الفلسطينية" وينطوي إدراج هذه المادة على أن التغييرات التي أدخلت على قوانين دولة إسرائيل، بما فيها التغييرات المحتملة في المستقبل، ستطبق على السلطة الفلسطينية؛ حيث تقوم إسرائيل بجمع الضرائب، وتحويلها إلى السلطة الفلسطينية، بعد خصم الرسوم الإدارية منها.

وزيادة على ما تقدم، وقعت منظمة التحرير الفلسطينية، دون إدراك منها، على استمرار إنفاذ القوانين الإسرائيلية، على المستوطنين القاطنين في الأراضي الفلسطينية.^٦ فقد تم تطبيق

^٤ انظر المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) ٣٨ (١ شباط ١٩٧٧) ص ١٨٣.

^٥ انظر الملحق الرابع للاتفاقية الموقعة بين حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، حول منطقة غزة وأريحا، القاهرة ٤ أيار/مايو ١٩٩٤. وهو عبارة عن ملحق للبروتوكول، بشأن العلاقات التجارية، بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية وقع في العاصمة الفرنسية (باريس) في يوم ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٤.

^٦ وفي هذا السياق، يقول رجا شحاده: "من الواضح أن اتفاقية غزة-أريحا استثنت المستوطنات بالكامل - إلى جانب الفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية - من الاختصاص القضائي للمحاكم الفلسطينية... وقد جاء ذلك في

مجموعة القوانين المتعلقة بالمجالس الإقليمية، على الضفة الغربية وقطاع غزة، من خلال الأوامر العسكرية.^{٥٧} ومن خلال توسيع نطاق سريان هذه القوانين الإسرائيلية، فقد تقرر إنفاذها على المناطق غير الإسرائيلية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ١٧ (٤-ب) من الاتفاقية المرحلية بصراحة على انطباق التشريعات الإسرائيلية على الإسرائيليين بوصفهم أشخاصاً.

كما أكدت الاتفاقيات الإسرائيلية-ال فلسطينية في واقعها، ما عجزت الحكومات العسكرية الإسرائيلية نفسها عن تحقيقه، قبل الشروع في العملية السلمية. ففيما عملت المحاكم الفلسطينية على مقاومة الأوامر العسكرية الإسرائيلية، خاصة تلك التي منعتها من النظر في القضايا التي ترفع ضد المستوطنين الإسرائيليين، نرى أن الاتفاقيات الإسرائيلية-ال فلسطينية شرعت^{٥٨} تلك الأوامر العسكرية.^{٥٩}

وفي واقع الأمر، عبرت الاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية، مع حكومة إسرائيل، عن الإستراتيجية التي اعتمدها الحكومة العسكرية الإسرائيلية، التي تمخضت عن إنشاء الإدارة المدنية في عام ١٩٨١؛ حيث عكست هذه الاتفاقيات سياسة تستند إلى منح الحد الأدنى من الصلاحيات للفلسطينيين، التي تنحصر بصورة رئيسية، في إدارة مسائل الحياة اليومية دون غيرها. وفي المقابل، لم يزل المصدر الحقيقي للسلطات، في يد الحكومة العسكرية الإسرائيلية - وهذه سياسة تنطوي على الاعتراف بالاحتلال، وليس إنهاءه كما ينص القانون الدولي والشرعة الدولية.^{٦٠}

اتفاقية كان الفلسطينيون أنفسهم طرفاً فيها. وفي ذات الوقت، ومن خلال التأكيد على "القوانين" التي كانت سارية، قبل التوقيع على الاتفاقية، دون تحديد للقوانين المقصودة، تركت الاتفاقية المجال مفتوحاً للجانب الإسرائيلي، للإدعاء بأن ذلك يشكل اعترافاً من الجانب الفلسطيني، بنفاذ القوانين الإسرائيلية على المستوطنات". انظر (Shehadeh 1994, 20).

^{٥٧} بموجب الأمر العسكري رقم (٧٨٣) لسنة ١٩٧٩، تم إنشاء المجالس الإقليمية للمستوطنين اليهود، في الضفة الغربية. للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول إنفاذ القوانين الإسرائيلية، بصورة غير مباشرة، في الأراضي الفلسطينية.

^{٥٨} المقصود بالشرعة، أن الجانب الفلسطيني قد وافق على دمج بعض الأوامر العسكرية، التي كانت مرفوضة مجتمعياً ووطنياً، بالاتفاقيات التي قام بالتوقيع عليها.

^{٥٩} انظر الأمر بشأن المساعدة القانونية (الضفة الغربية) (رقم ٣٤٨) لسنة ١٩٦٩، وقرانه بالمادة (٦) بشأن المساعدة القانونية، في المسائل المدنية من الاتفاقية المرحلية الإسرائيلية-ال فلسطينية، حول الضفة الغربية وقطاع غزة، في الملحق الرابع (البرتوكول بشأن المسائل القانونية).

^{٦٠} في حلقة بحثية حول "الأساس القانوني للسلام والازدهار في الشرق الأوسط" (The Legal Foundation of Peace and Prosperity in the Middle East)، شدد جون كويغلي (John Quigley) على أهمية حل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، ضمن الإطار الذي تحدده قواعد القانون الدولي والشرعية الدولية، ولا سيما فيما يتعلق بمسألة المفاوضات النهائية، وذلك من قبيل قضايا القدس، واللاجئين، والمستوطنات، وغيرها. وبدوره، رفض بيرري دين (Perry Dane) آراء كويغلي حول الدور الذي يضطلع به القانون الدولي في هذا الجانب، ورد عليه بأن المفاوضات يجب أن تشكل الأساس لأية تسوية مستقبلية للصراع القائم. انظر (Quigley 1999, 351).

انظر أيضاً الرد على مقالة كويغلي، الذي يعكس الآراء الإسرائيلية الرسمية، للكاتبة (بيرري دين) (Perry 2000, 273) وانظر كذلك (جون كويغلي)، الذي أكد مجدداً أهمية القانون الدولي، والشرعية الدولية، في حال الصراع الإسرائيلي-ال فلسطيني في مقاله (Quigley 2001, 73).

على الرغم من الاتفاقيات التفصيلية، التي وقعت بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، أصدرت الحكومة العسكرية الإسرائيلية أربعة منشورات، بشأن تنفيذ هذه الاتفاقيات (وهي المناشير رقم ٤، و٥، و٦، و٧)؛ وبتاريخ ١٥/٥/١٩٩٤، أصدر قائد قوات الجيش الإسرائيلي في الضفة الغربية منشورا رقم (٤) لسنة ١٩٩٤^{٦١} بشأن تطبيق اتفاق غزة ومنطقة أريحا (يهودا والسامرة) السابق ذكره، الذي تم بموجبه تحويل صلاحيات، ومسؤوليات من قائد قوات الجيش، ورئيس الإدارة المدنية، إلى السلطة الفلسطينية فيما يخص منطقة أريحا، بما في ذلك صلاحيات التشريع والقضاء والإدارة، على الوجه المبين في الاتفاق، باستثناء الصلاحيات ذات الصلة بالأمن.

وتبع ذلك صدور منشور رقم (٥) بتاريخ ١١/١٢/١٩٩٤،^{٦٢} بشأن تطبيق اتفاق النقل التحضيري للصلاحيات والمسؤوليات، الموقع بين حكومة إسرائيل، ومنظمة التحرير الفلسطينية، في ٢٩//٨/١٩٩٤، والاتفاق المكمل له بتاريخ ٩/١٠/١٩٩٤، الذي تم بمقتضاه نقل بعض السلطات والصلاحيات، من قائد الجيش الإسرائيلي ورئيس الإدارة المدنية، إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي: التربية والتعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، والسياحة، والضريبة المباشرة وضريبة المكوس المضافة على الإنتاج المحلي، وذلك بإعلان يصدره رئيس الإدارة المدنية.

وبتاريخ ١٠/٩/١٩٩٥ تم نقل صلاحيات أخرى للسلطة الفلسطينية، بمقتضى المنشور رقم (٦) بشأن تطبيق اتفاق النقل الإضافي للقوات والمسؤوليات،^{٦٣} وتلخصت في المجالات التي حددها ذيل هذا المنشور، وهي: العمل، والصناعة والتجارة، والغاز والبترين، والتأمين، وخدمات البريد، والإحصائيات، والحكم المحلي والزراعة.^{٦٤}

وبعد التوقيع على (حل الوسط الإسرائيلي - الفلسطيني) بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة، في واشنطن بتاريخ ٢٨/٩/١٩٩٥، حولت بعض صلاحيات التشريع والحكم والإدارة، إلى المجلس الفلسطيني وسلطاته، وكل الحقوق والواجبات والتعهدات المتعلقة بذلك، حسبما جاء في حل الوسط، وذلك بمقتضى منشور تطبيق حل الوسط رقم (٧) لسنة ١٩٩٥، الصادر عن قائد قوات الجيش الإسرائيلي في منطقة (يهودا والسامرة).^{٦٥}

يتضمن هذا المنشور عشر مواد، يتعارض معظمها مع الاتفاقية المرحلية نفسها. ويهدف الأمر المذكور، إلى التأكيد أن مصدر الصلاحيات التي كان يفترض أن تتمتع السلطة الفلسطينية بها، بموجب الاتفاقيات الموقعة، ينحصر في قائد المنطقة العسكري. ووفقا لتقديرات الحكومة العسكرية الإسرائيلية، يجب أن تنفذ الاتفاقية المرحلية، بموجب الأوامر العسكرية، إن كان لها أن تتحول إلى جزء من التشريعات المحلية الفلسطينية.

^{٦١} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية)، العدد (١٥٤)، ص ١٥٦٣.

^{٦٢} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية)، العدد (١٥٩)، ص ١٧٥٠.

^{٦٣} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية)، العدد (١٦٤)، ص ١٩٤٥.

^{٦٤} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) ١٩٤ (٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥)، ص. ١٩٤٧.

^{٦٥} المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية)، العدد (١٦٤)، ص ١٩٤٧.

وبالإضافة إلى ذلك، لم ينص الأمر العسكري رقم (٧) على حل الإدارة المدنية، التي أنشأتها الحكومة العسكرية الإسرائيلية. وعلى نقيض أحكام المادة (٥/١) من الاتفاقية المرحلية، تنص المادة (٦/أ) من الأمر العسكري المذكور، على أن القائد العسكري الإسرائيلي، في المنطقة (أي في الأراضي الفلسطينية المحتلة) سيواصل ممارسة الصلاحيات والمسؤوليات والمهام - التي تتضمن الصلاحيات التشريعية والقضائية والتنفيذية - المتعلقة بالمستوطنات اليهودية، والمواقع العسكرية الإسرائيلية، وبمنطقة (ج)، والمستوطنين الإسرائيليين، وبكل أمر خارجي، يتعلق بالضفة الغربية. ومما لا لبس فيه أن هذا الأمر العسكري، يسعى إلى اعتبار القائد العسكري الإسرائيلي، المصدر النهائي للصلاحيات، على الرغم من نقلها إلى السلطة الفلسطينية. وبهذا المفهوم، تنص الفقرة الثانية من المادة (٧) على ما يلي:

"يكون إعلان قائد الجيش الإسرائيلي في المنطقة، بشأن بقاء الصلاحيات والمسؤوليات في يده، قطعياً ونهائياً في تحديد هذا الأمر".

وتكتسب هذه الفقرة أهمية خاصة؛ فعدا عن كونها تخالف الاتفاقية الانتقالية، فهي تعني أنه لا يمكن الاعتراض على القرارات التي تصدرها الحكومة العسكرية، حول هذه المسألة أمام المحاكم.^{٦٦} وبالفعل، اعتبرت الحكومة العسكرية الإسرائيلية نفسها صاحبة المصدر النهائي للسلطات في هذا المجال. ونتيجة لذلك، أصدرت السلطات الإسرائيلية ما يقرب من ٢٠٠ أمر عسكري، خلال الفترة الانتقالية (الممتدة بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٩). ومن بين هذه الأوامر العسكرية، تم إصدار الكثير من الأوامر التي تمس المجالات والمسؤوليات، التي تقع ضمن الولاية الوظيفية للسلطة الفلسطينية. ولغايات التمثيل سوف نذكر أمرين عسكريين، من نشرة الأوامر، التي أصدرتها السلطات الإسرائيلية، خلال هذه الفترة:

فعلى الرغم من أن المادة (٢٥) من الملحق الثالث للاتفاقية المرحلية، نقلت صلاحيات الحكم المحلي للسلطة الفلسطينية؛ أصدرت السلطات الإسرائيلية الأمر بشأن قانون تنظيم المدن، والقرى والمباني (رقم ١٤٤٦) لسنة ١٩٩٦. ومع أن إسرائيل تزعم بأن هذا الأمر ينطبق على مناطق (ج)، إلا أنه يخلو من أية إشارات لذلك. ومن الانتهاكات الجلية الأخرى التي تمس اختصاص الحكم المحلي المنقول للفلسطينيين؛ ما جاء في الأمر العسكري رقم (١) لسنة ١٩٩٧،^{٦٨} فبعد منع المواطنين الفلسطينيين في مدينة الخليل من بناء أية إضافات إنشائية على منازلهم القائمة، نصت المادة (٤) من هذا الأمر على وجوب الحصول على تصريح، من قائد منطقة الخليل، من أجل استئناف أعمال البناء؛ حيث يمكن لهذا القائد أن يعطي تصريحاً مشروطاً بذلك، أو أن يرفض هذا الطلب.^{٦٩}

^{٦٦} انظر المادة (٢) من الأمر العسكري بشأن المحاكمات الحكومية (منطقة الضفة الغربية) (رقم ١١٢) لسنة ١٩٦٧. وانظر كذلك المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية)، العدد السابع الصادر يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧، ص. ٢١٢٩.

^{٦٧} انظر المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) (١٦٩) (١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦). ٢١٢٩.

^{٦٨} تم إدراج الأمر الصادر خلال سنة ١٩٩٧ تحت رقم (١)، وهو ما يشير إلى الأسلوب "التشريعي" الذي تتبناه الحكومة العسكرية، التي اعتادت أن تصدر الأوامر العسكرية في بعض الأحيان دون ذكر أرقامها، أو تعميمها.

^{٦٩} انظر الأمر رقم (١) بشأن حظر ووقف البناء لسنة ١٩٩٧. انظر المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) (١٧٢) (١١ شباط/فبراير ١٩٩٧). ٢٢٤٣.

ومن الأوامر العسكرية الأخرى التي أصدرتها السلطات الإسرائيلية؛ النظام بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل (بلا رقم) لسنة ١٩٩٩،^{٧٠} الذي تم بموجبه تعديل قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٤. وقد صدر هذا الأمر على الرغم من نقل هذه الصلاحية إلى السلطة الفلسطينية، بموجب أحكام المادة (٨) بشأن الضرائب المباشرة من الملحق الثالث من الاتفاقية المرحلية، التي منحت السلطة الفلسطينية الصلاحية، في جمع ضرائب الدخل من الفلسطينيين، في كافة أنحاء مناطق (أ) و(ب) و(ج).

ويستعرض القسم التالي من هذه الدراسة، كيف تعاملت السلطة الفلسطينية مع الأوامر العسكرية الإسرائيلية.

السلطة الفلسطينية والأوامر العسكرية الإسرائيلية

عقب إنشائها سنة ١٩٩٤، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية المرسوم الرئاسي بشأن التشريعات والنظام القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ حيث نصت المادة (١) من هذا المرسوم على ما يلي:

يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر، التي كانت سارية المفعول، قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥، في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة"، حتى يتم توحيدها.^{٧١}

وتبعاً لأحد التفسيرات لهذه المادة، يمكن اعتبار الأوامر العسكرية الإسرائيلية على أنها لم تعد سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومع إدراك التبعات السياسية والقانونية المترتبة على هذا الحكم، أصدر الرئيس الفلسطيني المرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ١٩٩٥، الذي أعلن فيه أنه:

تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات، الواردة في التشريعات، والقوانين، والمراسيم، والمنشورات، والأوامر السارية المفعول، في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل ١٩٩٤/٥/١٩ م.^{٧٢}

ومع التراجع عن الموقف الذي تبناه المرسوم الرئاسي الصادر سنة ١٩٩٤، تؤكد هذه المادة (التي جاءت متوافقة مع أحكام المادة (٩) من وثيقة إعلان المبادئ) تؤكد استمرار نفاذ الأوامر العسكرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ما لم تستبدل بها السلطة الفلسطينية تشريعات أخرى. وقبل إنشائها في عام ١٩٩٤،^{٧٣} أصدرت السلطة الفلسطينية ثلاثة قوانين، نصت فيها على إلغاء بعض الأوامر العسكرية الصادرة في قطاع غزة.^{٧٤} غير أن المحاكم

^{٧٠} انظر المناشير والأوامر والتعيينات (الاحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) ١٨٧ (١٦ نيسان/أبريل ١٩٩٩) ٢٦٠٦.

^{٧١} الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ١ (٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤) ١٠.

^{٧٢} الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ٤ (٤ أيار/مايو ١٩٩٥) ١٧.

^{٧٣} القوانين الفلسطينية التي ألغت الأوامر العسكرية الإسرائيلية هي القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥، والقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٦، والقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨.

^{٧٤} في هذا الخصوص، تعرف المادة (١/١) من الملحق الرابع للاتفاقية الانتقالية، البروتوكول بشأن المسائل القانونية، "المنطقة" على النحو التالي:

الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة، تفرق بين نوعين من الأوامر العسكرية الإسرائيلية؛ حيث تواصل هذه المحاكم تطبيق الأوامر العسكرية التي تسد الثغرات التي تعترى القوانين المحلية، وذلك من قبيل الفراغ المتعلق بتعويض ضحايا حوادث الطرق، وغير ذلك من المسائل، التي لا تنطوي على أبعاد سياسية، إلى حين استبدالها بتشريعات فلسطينية. وفي هذه الأيام، تطبق المحاكم الفلسطينية الأوامر العسكرية الإسرائيلية طالما كانت لا تنطوي على أبعاد سياسية، بيد أن هذه المحاكم لم تنظر في مثل هذه القضية، أو لم ترفض تطبيق أوامر عسكرية معينة.

من هنا، يمكننا القول إن السلطة الفلسطينية ورثت العديد من الدوائر والهيئات الحكومية، من الإدارة المدنية الإسرائيلية، إضافة إلى قواعدها ونظمها الداخلية وإجراءاتها التنفيذية. ولكن الضباط الإسرائيليين هم الذين ترأسوا هذه الإدارة، على مستويات صنع القرار كافة، أما الموظفون المدنيون الفلسطينيون في الضفة الغربية وقطاع غزة، فكانوا يفتقرون إلى الخبرة، على المستوى الإداري الرفيع. وهذا ينطبق، بشكل خاص، على عملية صياغة السياسة، والتخطيط، وتحديد الأولويات. وبالتالي، فإن هؤلاء الموظفين لا يمتلكون الخبرة بالمتطلبات الوظيفية للمجلس الوزاري (آنذاك)، ولا بتطوير الإدارة العامة، أو وضع التشريعات للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وفي أعقاب المفاوضات التي أعقبت مدريد، تنبه الفلسطينيون إلى أهمية التنظيم والإدارة، وتجميع الخبرات والقدرات المحلية. ومن هنا، تم تشكيل الطواقم الفنية التي تتكون من شخصيات فلسطينية مهنية، وأكاديمية، وسياسية، في المجالات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والقانونية، في الأراضي المحتلة. هدفت الطواقم الفنية إلى مساندة المفاوضات الفلسطيني في أعقاب مؤتمر مدريد، كما هدفت إلى تحضير مؤسسات الوطن لمرحلة جديدة. ويمكننا القول إن الاستفادة من خبرات هؤلاء، ربما كان سيؤدي إلى تجاوز الكثير من ثغرات اتفاقات (أوسلو). ويكمن نجاح الطواقم الفنية في مشاركة أعضائها في تكوين مؤسسات السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤.

خاتمة

إن الأيديولوجية التي قام عليها الاحتلال الإسرائيلي فرضت أسلوباً من الاستعمار والسيطرة، يختلف عما عهدنا في القرن الماضي. وهو استعمار يقوم على أسس دينية، وتاريخية، وإنكار حق الآخر على الأرض. لهذا، لم يكن الاحتلال الإسرائيلي في نظر الإسرائيليين مؤقتاً، كما هو الحال في القانون الدولي. كما لم يقع الاستعمار، من أجل مكاسب اقتصادية، أو سيطرة ثقافية، أو ضم مناطق نفوذ. لهذا، تعد الحركة الاستيطانية في جميع مناطق الأراضي المحتلة، العمود الفقري للسياسة الإسرائيلية في المناطق المحتلة.

إن ما يميز العقلية الاستعمارية الإسرائيلية، أكثر من أي استعمار آخر، هو استخدام القانون؛ وذلك من أجل تحقيق مآرب كولونيالية، تتمثل في السيطرة على جميع مناحي الحياة. مؤدى هذه السياسة يقوم على أساس ضم الأرض دون السكان. وكان هناك تغيير في أساليب تحقيق

مصطلح "المنطقة" يعني منطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة (ج) التي ستنقل، باستثناء المستوطنات والمواقع العسكرية، إلى الجانب الفلسطيني بالتدرج على نحو يتماشى مع هذا الاتفاق، ومنطقة قطاع غزة باستثناء المستوطنات ومنطقة المنشآت العسكرية.

هذا الهدف، من عملية "احتواء السكان"، وهي الفترة التي استمرت منذ الاحتلال إلى غاية الانتفاضة الأولى، إلى عملية "إخضاع السكان"، وهي المرحلة التي أعقبت الانتفاضة الأولى إلى غاية ١٩٩٣، وأخيرا مرحلة "مهادنة السكان"، وهي سياسة وسطية بين أسلوبَي الاحتواء والإخضاع. وهي المرحلة المستمرة إلى غاية تاريخنا هذا.

وكما رأينا، استطاع الاحتلال أن يشيد بني كولونيالية في الجوانب الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، مستخدما القانون في تحقيق السيطرة. وبهذه الطريقة، أدخل تغييرات كبيرة على الموروث القانوني الأردني في الضفة الغربية، كما أدخل تغييرات هامة، على الموروثين الانتدابي، والمصري في قطاع غزة. ووصل بالاحتلال أن تدخل، بواسطة "التشريع الأمني"، أي الأوامر العسكرية، في نوع النباتات والأشجار الزراعية المثمرة التي يمكن غرسها.

هذا الأمر استدعى أن تكون هناك مقاومة لتلك البنى الاستعمارية، التي يحاول الاستعمار فرضها. ورأينا من خلال هذا الفصل، كيف تدخلت مؤسسات المجتمع المدني، وقوى المجتمع، في التصدي لما فرضه الاحتلال من خلال القانون. ويمكننا القول: إن نجاح تلك القوى في مرحلة ما قبل الانتفاضة، وخلالها تجلى أساسا، في الصمود على الأرض، ومحاولة الاستغناء عن مؤسسات الاحتلال. كما يمكن القول: إن قوى المجتمع المدني تصدت لمحاولات خلق سلطة، بديلة لمنظمة التحرير الفلسطينية، في مرحلة ما قبل الانتفاضة. ويمكن القول: إن حركة مقاومة البنى الكولونيالية الإسرائيلية اتسعت، بعد الانتفاضة، ولا يمكن القول: إننا نجحنا في تفكيكها، ولكن على الأقل كان من نتائج الانتفاضة تولد قناعة لدى القيادة الإسرائيلية، حول عدم القدرة على السيطرة على شعب آخر.

وبتوقيعها على بعض بنود اتفاقية أوسلو، يمكننا القول: إن القيادة الفلسطينية، من حيث لا تدري، "شرعنت" بعض البنى الكولونيالية، التي فرضتها إسرائيل على المناطق المحتلة ابتداء عبر الأوامر العسكرية، خاصة فيما يتعلق بالبنى الاقتصادية، والقضائية، والسياسية. ويعود السبب إلى عدم إيلاء المفاوض الفلسطيني أهمية للقانون، في بناء البنى الكولونيالية أو هدمها، وإلى قناعة المفاوض أن تلك البنى سوف تزول، فور انتهاء الفترة الانتقالية، وبالتالي زوال الاحتلال في غضون خمسة أعوام.

وكما رأينا، فقد جاء هذا الفصل ليصف البنى الكولونيالية التي فرضتها إسرائيل، عبر الأوامر العسكرية الإسرائيلية، وسوف نرى من خلال الفصل الثاني، كيف تعاملت السلطة الفلسطينية الوليدة، مع تلك البنى.

الفصل الثاني: الإصلاح القانوني وتحديات بناء الدولة

مدخل

هناك أنواع من الإصلاح القانوني، فمنه الترفيع، ومنه التابع، ومنه الرائد.^{٧٥} ويمكن أن يكون الإصلاح القانوني خليطاً من الأنواع الثلاثة في آن واحد، وليس بالضرورة أن يكون أحدها. ويعتمد الإصلاح المتعلق بالقانون على البلد الذي سيتم فيه، وعلى نظامها القانوني، والثقافة عموماً، وضعف قانوني محدد، ومجال القانون المراد إصلاحه. يصعب في هذه الأيام إدارة الكثير من المعطيات الداخلية والخارجية بشكل مرض محلياً ودولياً بدون الانحناء أمام دعوات الإصلاح، فعلى الصعيد المحلي ارتبط مفهوم الإصلاح بالديمقراطية، وحقوق الإنسان والانفتاح الاقتصادي، أما على المستوى الدولي فقد أصبح الإصلاح وثيق العلاقة بالنموذج الليبرالي الغربي (الزبيدي ٢٠٠٥، ٢٧).

وفي الحالة الفلسطينية، يتعلق الإصلاح بالضرورة بأمال الشعب وتطلعاته، بمعنى أن الإصلاح بالنسبة لهم مرتبط بمفهوم العدالة والحرية اللذين بددهما الاحتلال، وبالتالي، فإن الإصلاح بالمفهوم الفلسطيني يصبح بمثابة الإجراءات والمبادرات، التي تهدف إلى إزالة ما انتاب الجسم الفلسطيني من عطب وتهتك، نتيجة للاحتلال. وهذا التعريف كان للفلسطينيين مبرراً لبدء الكفاح والمقاومة لاسترداد حقوقهم، وبالتالي ولدت الثورة الفلسطينية التي عول عليها كثيراً؛ لإنهاء الظلم والجور ولمحاصرة ما فسد وأفسد في حياتهم.^{٧٦}

إلا أنه ولغايات هذا البحث، يتم تعريف الإصلاح القانوني على أنه التغيير القانوني، "الهادف" إلى تحسين واقع معين، غير مرغوب فيه؛ وذلك لتوفر إرادة سياسية من السلطة الحاكمة، مدعومة بمصالح وضغوطات، تكون أقوى من تلك المقاومة للتغيير. هذا المفهوم المجرد والعام للإصلاح القانوني لا يعتمد أي حكم أخلاقي للقوانين الجديدة، نسبة إلى القوانين القديمة؛ هذا يعني أيضاً غض النظر عن أية أفضلية كانت لأي من القانونين: القديم والحديث. كما أن هذا التعريف للإصلاح القانوني يشمل جميع التغييرات، "الهادفة" -بغض

^{٧٥} يكون الإصلاح القانوني ترفيعاً إذا ما وافق على النظام القائم، وسعى إلى إبقائه مع بعض التعديلات، وقد يشمل أيضاً إعادة تكييفه بما يتفق مع الوقائع الجديدة. ويكون الإصلاح القانوني تابعاً، إذا ما كان القصد من تعديل النظام القانوني مواكبة التغيير الاجتماعي الذي حدث، وأخيراً يكون الإصلاح القانوني رائداً إذا سعى إلى إحداث تغييرات في المجتمع (Merryman and John 1979, 462).

^{٧٦} وفي هذا الإطار فقد امتلك مفهوم الإصلاح نزعتين: الأولى تمثل النزعة المقاومة التي ترى بأن الصراع بين الفلسطينيين وإسرائيل هو صراع وجود لا صراع حدود، وهو يقوم على الندية والتناقض بين المشروعين: الفلسطيني والصهيوني، أما النزعة الثانية فتتمثل في النهج السلمي المفاوض، إلى درجة أن مطلب المفاوضات أصبح هدفاً إستراتيجياً. أما دافعهم لذلك، فمبني على اختلال موازين القوى العالمية، في ظل عالم وحيد القطبية، بالإضافة إلى تهتك الوضع العربي والإسلامي، وبالتالي يدعو أصحاب هذه النزعة إلى إعادة النظر بمنظومتهم الفكر والفعل الفلسطيني، وتوجيهها نحو الوسطية والاعتدال، حتى يتمكنوا من تحقيق أهدافهم. وتعود خصوصية مفهوم الإصلاح في الحالة الفلسطينية إلى التداخل بين مهمتي التحرر والبناء المجتمعي، وهو ما يعني ارتكازه على عدة مبادئ مهمة؛ أولها حق تقرير المصير، ففي الشق التحرري يتخذ الإصلاح صيغاً كثيرة، أهمها تعزيز البناء الداخلي، في مواجهة سياسات التجزئة والتفتيت، التي ينتهجها الاحتلال، بالإضافة إلى عقلنة المقاومة، بالإضافة إلى إدارة ناجعة للمفاوضات (الزبيدي ٢٠٠٥، ٥٢-٥٥).

النظر عن الأهداف المعلنة أو المبطنة- إلى تغيير القانون الساري. وهو بهذا المعنى يستثني المحاكم؛ لكونها ملزمة بتطبيق القانون، وليس تعديله لتحقيق سياسات عامة.^{٧٧}

هذا لا يعني بأن وسائل إنتاج القانون محصورة بالتشريع الصادر عن البرلمان (القوانين)، أو عن السلطة التنفيذية (الوائح التنفيذية، والمراسيم والقرارات بقوانين)، بل يشمل أيضا ما ينتج عن الإدارة، بصورة عامة، وعن السلطة القضائية بشكل خاص. حيث تتولى الإدارة مسؤولية إنفاذ القوانين السارية، وهي تمثل سلطة الدولة مقابل المواطنين. وفي المقابل، تضطلع السلطة القضائية بتطبيق هذه القوانين وتفسيرها. لكن المؤسسات، أيا كان موقعها، تسعى للتغيير، وإن كان ببطء، ودون إعداد الخطط المدروسة الخاصة به (R. Seidman, 1992, 82). بالمقابل، تعمل سلطات الدولة في كثير من الأحيان على فرض "الإصلاح القانوني"، من خلال عملية تغيير ممنهجة للقوانين السارية، عن طريق التشريع بما يتفق مع أهداف محددة مسبقا. وفي السياق الفلسطيني، ارتأت السلطة الفلسطينية إعادة إنشاء المؤسسات الوطنية من جديد، واستخدام التشريع آلية لإحداث التغيير والتحول إلى ما يقتضيه الواقع الجديد، ولتلبية الاحتياجات الجديدة الطارئة.

لهذا، لا يدعي هذا البحث أنه يعالج موضوع الإصلاح القانوني بصورة شاملة، أو التغييرات القانونية والمؤسسية التي تستوعب مثل هذا الإصلاح. بل على العكس من ذلك، يقتصر هذا البحث في تحليل بعض القوانين التي أصدرتها السلطة الفلسطينية، منذ نشأتها وحتى الانتخابات التشريعية الثانية، وتولي المجلس التشريعي الثاني لمهامه؛ كما وتسهم هذه الدراسة في الجهود البحثية الأخرى، عن طريق تحليل عملية التشريع بشكل عام، أي بدراسة التوجهات التشريعية العامة للسلطة الفلسطينية، وعن طريق تحليل بعض القوانين المنتقاة لغايات تدعيم فرضيات هذا البحث.

وتكتسب دراسة القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية أهمية خاصة، إذ يتم استهداف القوانين لإحداث التغيير كما تم في الماضي القريب، وإن بالاتجاه المعاكس (على الأقل كما يدعي من يضعها)؛ فمن طمس الهوية الفلسطينية وتشتيت الفلسطينيين، ومن تدمير وتقسيم الإقليم، والسيطرة الأجنبية على المصادر الطبيعية والثروات، ومن تفتيت لصناعة القرار، وتشجيع النزعات المحلية والمصالح الفردية، الفئوية والطائفية. يتم تقديم الإصلاح القانوني عن طريق التشريع على أنه يهدف إلى خلق هوية مشتركة، تحركها وتدعمها المصلحة العامة، وتعزيز سيطرة السلطة المنتخبة على الثروات الطبيعية والإقليم، بوصفها حقا طبيعيا للفلسطينيين، وخلق نظام قانوني موحد، وسلطة عامة ديمقراطية، والمرتبطة جميعا بحق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، وإنشاء دولة قومية لهم. بكلمات أخرى، قامت السلطة الفلسطينية باستعمال السلاح القديم ذاته، القانون، لتحقيق نتائج معاكسة، فمن قوانين تهدف

^{٧٧} إذ أن التغيير القانوني لا يمكن أن يكون هادفا إذا كان ناتجا عن تغير في تطبيق القانون من قبل المحاكم؛ لأنها بحكم وظيفتها ليست مخولة بتغيير القانون، ولكن فقط بتطبيقه، وإن كان لها سلطة تقديرية قد يتركها المشرع أحيانا للمحكمة، من خلال تفسير نصوص القانون وغاياته، وإن أدت سلطة القاضي التقديرية إلى ابتعاد القانون عن النص الأصلي، ففي كل الحالات، لا يقصد من راء هذا التغيير في القانون عن طريق تفسيره الإصلاح القانوني، بل الاقتراب من إرادة المشرع الأصلية وملاءمتها لحاجات المجتمع والتغيرات العصرية، وإن أدى ذلك على أرض الواقع إلى تغيير جذري في القانون الساري.

إلى منع قيام دولة للفلسطينيين على أرضهم التاريخية، ولاستعمار الإقليم والشعب والنظام السياسي القائم، إلى استعمال القانون للمساهمة في بناء الدولة الفلسطينية.^{٧٨}

مع ذلك، يعي الباحثون بأن دراسة الإصلاح القانوني من خلال التشريع تعاني من جوانب من الخلل والقصور، حيث إنه لا يمكن إجراء دراسة متكاملة، حول الإصلاح القانوني، على هدي من القوانين، وذلك بالنظر إلى القدر الكبير من الانقسام بين القوانين النظرية، والقوانين المطبقة على أرض الواقع. وأيا كان الأمر، تفترض هذه الدراسة بأن القوانين النظرية قد تساعد على خلق رؤية مهمة (وإن كانت أولية وغير كاملة) حول إصلاح القوانين الذي ينفذ على أرض الواقع. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين الاعتراف بأن تغيير القوانين نفسه يكتسب، في بعض الحالات قدرا من الأهمية يفوق القواعد والأصول التي تتضمنها هذه القوانين (Pistor, et al. 2003, 91).

هذا لا يعني أن الإصلاح القانوني الذي قامت به السلطة الفلسطينية قد حقق أهدافه الوطنية، بل على العكس من ذلك. وكما سيتم إثباته فيما بعد، يدعي هذا البحث بأن البدء في عملية تغيير للقوانين، في ظل الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، وما نتج عنه من سلطة فلسطينية محدودة الصلاحيات، قد يسهم في تثبيت واقع انتقالي وإدامته، وتأطير الدولة الفلسطينية قبل قيامها، بما يتماشى مع أهداف أخرى، معلنه أو غير معلنه، ومنها خدمة الحل السلمي للصراع الإسرائيلي الفلسطيني.^{٧٩}

وبالفعل، فقد تأثرت التجربة الفلسطينية على صعيد الإصلاح القانوني، في مختلف مراحلها التاريخية، بالتطورات والضغط، التي فرضتها عليها أطراف دولية، وأحداث سياسية جمّة، عملت بمجموعها على وضع العقبات في طريقها. وتسببت هذه العوامل، وغيرها، في تراجع متوقع، بل حتمي، في ظل الظروف المحيطة بنشأة السلطة الفلسطينية، وكيانها وصلاحياتها، سواء من حيث بناء مؤسسات فاعلة، أو من حيث تحقيق التنمية، أو إنشاء نظام سياسي منفتح، مبني على التعددية السياسية، ومبادئ الديمقراطية. بل على العكس، بدأ التراجع واضحا في جميع الاتجاهات، خلال فترة كان يؤمل خلالها بتحقيق السلام، وإنشاء الدولة

^{٧٨} مع ذلك لا يدعي هذا البحث بأن تبني قوانين محددة يؤدي بالضرورة إلى تحقيق الأهداف المرجوة، أو المعلنه، لعملية الإصلاح القانوني، بل قد يعتمد ذلك مقياسا وآلية للتحقق من هذه الأهداف، ولمعرفة الغايات المرجوة من الإصلاح. ولمعرفة السياسات العامة التي تكمن وراء القانون، يمكن مراجعة القرارات القضائية، أو دراسة التشريعات وتحليلها، ومعرفة هدف المشرع عند وضع القانون. وتتميز الطريقة الأولى بتعقيدها؛ لصعوبة تحديد السياسية العامة للقاضي عند بنه في نزاع خاص، ولكن من السهل التحقق منها في حالة التشريعات. ويمكن ذلك عن طريق طرح الأسئلة التالية: كيف كانت طبيعة القانون السابق؟ أو ماذا كان القانون السابق؟ ما هي النتيجة التي حققها القانون، ولم يعن بها القانون السابق؟ هل كان التغيير مرغوبا فيه؟ وما هي طبيعة التغيير؟ إن الإجابة عن هذه الأسئلة تساعد على معرفة السياسة من وراء تشريع ما، أو من وراء التغيير القانوني، الذي تم، أو المرغوب فيه. هذه السياسات تقودنا إلى وجود إرادة ما، تنعكس في قوانين وضعها، أي تلك التي تضعها سلطات إنسانية لحكم التصرفات الإنسانية. تجدر الإشارة إلى أن تحليل التشريعات، ومحاولة اكتشاف السياسات العامة من وراءها، والتحقق من إسهامها في التغيير القانوني؛ لا مكانة تذكر له في الأنظمة القانونية التي تعتمد على المحاكم لإنتاج القانون، وتتبنى مذاهب قانونية رافضة لإمكانية المشرع، بتحديد القواعد القانونية، بشكل مسبق لقيام النزاعات، عن طريق التشريع. لو كان هذا هو النظام القائم في الأراضي الفلسطينية بعد أوسلو، لما كان لدراسة الإصلاح القانوني عن طريق التشريع أي قيمة تذكر (Kwaw 1992, 20-21).

^{٧٩} يمكن القول: إن عملية تغيير القانون، في ظل ضيق الأفق، قد يسهم في إعادة صياغة الدولة الفلسطينية المنشودة، وفق قالب معين، يخدم أهدافا أخرى، معلنه أو غير معلنه، وسيتم مناقشة هذه الفرضية، من حيث صحتها من عدمها في الفصل التالي.

الفلسطينية، وذلك ليس بسبب العقبات الداخلية، وعدم كفاءة السياسيين الفلسطينيين فحسب؛ بل لأن النتيجة الحتمية كانت تفضي بوأد مشروع الدولة الفلسطينية قبل قيامها، بسبب اتباع سياسة غير حكيمة، عملت على تطبيق آليات حكم قديمة وبالية، لإدارة مشروع دولة حديثة ومعاصرة.^{٨٠}

يصف روبنسون ثلاثة عناصر مختلفة من العقبات التي تحول دون الإصلاح القانوني في الأراضي الفلسطينية وهي (Robinson 1997, 51-60): تباين في المنظومات القانونية، بالإضافة إلى تباين التقاليد بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وعدم وضوح شامل للاختصاص. ويخلص إلى أن سياسة الإصلاح القانوني في فلسطين، يمكن أن ينظر إليها رمزا للسياسة، لتوطيد السلطة، بالإضافة إلى خصائص لا ترتبط عادة بالقانون: كعدم التيقن من المستقبل، بالإضافة إلى الإملاء، والمصالح المتعارضة. وركز روبنسون على الجانب السياسي للإصلاح القانوني، لاسيما الجذور التاريخية له، وتساءل: لماذا يعد الإصلاح القانوني إشكالية في فلسطين؟

لقد وجدت السلطة الفلسطينية نفسها في حاجة ماسة للتشريع، ويبدو هذا جليا، خلال فترة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، بل إن السلطة الفلسطينية استبقت وجود المجلس التشريعي، لتبدأ بالتشريع منذ تأسيسها في العام ١٩٩٤، حيث اتخذ التشريع ثلاثة مسارات، حكمتها طبيعة المرحلة التي كان يمر بها المشرع الفلسطيني، ومجموعة العوامل التي واكبت العمل التشريعي، وهذه المسارات هي: التشريع لتسيير أمور الفلسطينيين في ظل النظام الجديد القائم، والتشريع لاستبدال القوانين البالية ذات الأصل الأجنبي أو الاستعماري، والتشريع للتخضير للدولة.

لقد جاء هذا الفصل ليعكس واقع السلطة الفلسطينية بعد أوصلو كما هو، بغض النظر عما يجب أن يكون، مع التركيز على الدور الرئيس، الذي قام به المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، منذ انتخابه عام ١٩٩٦، وحتى انتهاء ولايته عام ٢٠٠٦. وبالتالي يطغى على التحليل في هذا الفصل، النظرة العملية المحايدة، البعيدة عن المثاليات، وهو ينظر إلى هذا التاريخ، ليس على أنه أحداث جامدة، بل على أنه عملية مستمرة مترابطة ومتغيرة، تعكس ما تم قبلها، وتحضر لما جاء بعدها.

ينطلق هذا الفصل من ادعاءات ثلاثة: (١) اتفاقيات أوصلو لم تنته الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية وقطاع غزة، وبأن السلطة الفلسطينية ليست سلطة مركزية لدولة ذات سيادة. (٢) أن القانون يعكس واقعا متغيرا، إلا أن هذا التغيير يتميز بالبطء، ولا مكانة فيه للإصلاح القانوني عن طريق التشريعات. (٣) أن القانون ليس محايدا بل يخدم مصالح من يضعه أو من يمثلونهم.

^{٨٠} فقامت، على سبيل المثال، بتشجيع الاستثمار، وتبني نظام السوق الحر، في الوقت الذي تخلق فيه الاحتكارات وتكرس وجودها قانونيا. لقد كانت الإصلاحات القانونية تهدف إلى دمج الاقتصاد الفلسطيني في أعمال التنمية على المستوى الدولي، لكن مثل هذه الجهود لم تقترن باستيعاب، وتقدير جيد، للصعوبات المرتبطة بإصلاح سلطة معقدة، لم تزال تعيش في مرحلة الصراع، وقبل التوصل إلى نتائج ملموسة على الصعيد السياسي. في الوقت نفسه، كانت السلطة الفلسطينية تدعي بأنها تريد أن تبني نظاما ديمقراطيا يحترم القانون، وحقوق الإنسان، في الوقت الذي نقلت فيه قطاعات بأكملها من حكم القانون، ومن احترام المعايير الدولية الأساسية لحقوق الإنسان.

في المقابل، يحاول هذا الفصل إثبات ثلاث فرضيات هي: (١) أن الإصلاح القانوني ممكن قبل قيام الدولة كاملة السيادة. (٢) أن الإصلاح القانوني مدخل للإصلاح السياسي، والاجتماعي والاقتصادي. (٣) أن الإصلاح القانوني جاء ليعكس بالدرجة الأولى رؤية النخبة الجديدة (المجلس التشريعي) ومن يؤثر عليه (السلطة التنفيذية، وجماعات الضغط).

الجزء الأول: الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة

جاء في المادة الأولى في وثيقة إعلان المبادئ، أن هدف المفاوضات هو إقامة سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية، وتكون مدة ولاية المجلس المنتخب، في الضفة الغربية وقطاع غزة، فترة لا تتجاوز الخمس سنوات، تؤدي إلى تسوية دائمة، تقوم على أساس قراري مجلس الأمن: ٢٤٢، ٣٣٨. وقد جاء في المادة الخامسة، "الفترة الانتقالية ومفاوضات الوضع الدائم" أنها سوف تكون عن (القدس، اللاجئين، المستوطنات، الترتيبات الأمنية، الحدود، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين، ومسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك). وقد خلا الاتفاق تماما من أية إشارة إلى دولة فلسطينية هدفا نهائيا للمفاوضات.

لقد تركت منظمة التحرير الفلسطينية مسألة شكل الدولة الفلسطينية وهيكلتها إلى الوقت الذي تكتمل فيه عملية التحرير، وكذلك الكثير من المسائل المتعلقة بالسياسة الداخلية، مع ذلك توجد بعض الإشارات العامة والمجردة إلى مستقبل الدولة الفلسطينية كما في "الدولة المستقلة" أو "الدولة الديمقراطية".^{٨١}

ولم تخل المؤشرات، عند قيام السلطة الفلسطينية، من تبني مفهوم مواز للدولة الفلسطينية، كما ورد في إعلان الاستقلال، وإن كانت في كثير من الأحيان مبطنة وغير مباشرة، خاصة عن طريق القانون الأساسي، الذي اعترف بمحدوديته للمرحلة الانتقالية، وإمكانية تمديد سريانه، إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ (المادة ١١٥)، إلا أنه تبنى نظاما ديمقراطيا نيابيا، يعتمد على التعددية السياسية والحزبية (المادة ٥).

إن كون هذا القانون الأساسي قد شرع لفترة انتقالية مؤقتة، يشكل بالبداية خطوة أساسية على طريق تحقيق الحقوق الوطنية والتاريخية الثابتة للشعب العربي الفلسطيني، ولا يصادر على أي نحو حقه في مواصلة السعي والعمل، من أجل العودة وتقرير المصير، بما في ذلك إقامة الدولة الفلسطينية بعاصمتها القدس الشريف، وهي أولى القبلتين وثالث الحرمين الشريفين مسرى نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم) ومهد سيدنا المسيح عليه السلام.^{٨٢}

لكن بعضهم يرى في سياسة السلطة الفلسطينية نقيضا لسياسة النخبة الفلسطينية في الثمانينيات، وينظرون، بتشاؤم لمستقبل الدولة الفلسطينية، التي ستكون لا محالة سلطانية

^{٨١} إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا، فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، يتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتضمن فيها معتقداتهم الدينية والسياسية، وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على أساس حرية الرأي، وحرية تكوين الأحزاب، ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية، واحترام 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 السلمي بين الأديان، عبر القرون (وثيقة إعلان الاستقلال ١٩٨٨).

^{٨٢} ديباجة القانون الأساسي الفلسطيني للعام ٢٠٠٢، والمعدل للعام ٢٠٠٣.

(سلطوية)، إذ إنها ستتأرجح بين معطيات ثلاثة: الجمود السياسي، وعدم التوازن بين إسرائيل والفلسطينيين، وهو ما سيؤثر على قضايا الوضع النهائي؛ والاعتماد على المعونات الخارجية، وليس فرض الضرائب المحلية، التي تهدف جميعا لخلق سلطة فلسطينية، قادرة على الصمود، أمام الضغوط الاجتماعية الداعية إلى الحرية والمطالبة بها وليس العكس (Robinson 1997, 51-60). بمعنى آخر، تحظى السلطة الفلسطينية بالدعم، ليس لأنها جاءت لتستمر بالثورة المطالبة بالحرية، والعدالة، وإقامة الدولة المستقلة؛ بل لأنها تلتزم بوقفها وضدها،^{٨٣} وكأن التاريخ يعيد نفسه؛ فعندما دخلت منظمة التحرير في مفاوضات سرية مع إسرائيل، لم يكن هذا بسبب نجاح الانتفاضة الأولى، بل بسبب التزام المنظمة بوقفها، وتحويل الحركة الثورية لسلطة تحكم إقليميا وشعبا.

لكن مهمة منظمة التحرير ببناء سلطة حكم ذاتي، لم تكن سهلة، وقد واجهت، منذ قيامها، مشكلة أساسية مرتبطة بالتعددية القانونية، التي تتميز بها الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبالتالي فإن عملية الإصلاح القانوني عبر توحيد القوانين الفلسطينية من قبل السلطة الفلسطينية؛ عملية معقدة كونها تتعامل مع تنوع ليست هي المسؤولة عنه، ولم ينتج عن تطور طبيعي وعفوي، لمؤسساتها وأنظمتها القانونية، لكن التوحيد يحتل مكانة خاصة؛ لكونه يساهم في خلق هوية فلسطينية واحدة (هوية واحدة عن طريق قانون موحد)، وبالتالي يشكل القانون الفلسطيني محطة هامة، في المسيرة نحو الاستقلال، وبناء الدولة.

تعاني السلطة الفلسطينية، من أزمة في السيادة، يراها البعض منعدمة، فيما يراها البعض منقوصة، ولا يسعنا هنا الخوض في هذه الجدلية، ولكن المهم هنا هو أداء السلطة الفلسطينية الإصلاحية، في ظل هذه المعضلة، وتقييم هذا الأداء عبر النهج التشريعي، الذي سارت عليه، طيلة الفترة السابقة الانتخابات التشريعية الثانية.

سنحاول، من خلال الجزء الأول، الإجابة عن التساؤلات التالية: ما هو النظام القانوني المنشئ للسلطة الفلسطينية؟ وما هي محددات عمل هذه السلطة؟ وهو ما يعني مناقشة الاتفاقيات المنشأة لها، والإطار القانوني والهيكلي، وفق تلك الاتفاقيات، بما فيه محددات عملها، وكيف تصرفت السلطة وفق هذه المعطيات؟ وسننتقل في هذا الجزء من وصف للقوانين الصادرة، عن السلطة الفلسطينية، ومحاولة فهم توجهات السلطة الفلسطينية التشريعية، والسياسات التي كانت تبغي تحقيقها من خلالها.

المبحث الأول: النظام السياسي الفلسطيني منذ اتفاقيات أوسلو

لم تأت اتفاقيات أوسلو على ذكر مستقبل العملية السلمية، وما إذا كانت ستؤدي بالضرورة إلى قيام دولة فلسطينية أم لا، وهنا يصعب تناول موضوع الإصلاح القانوني خطوة تحضيرية للدولة، دون التأكد أولا من أن العملية السلمية ستفضي إلى دولة، فعملية الإصلاح القانوني تتم ضمن محددات، وعدم وضوح الرؤية نحو المستقبل (Strawson 1998, 414).

فوضع فلسطين "الما بعد كولونيالي"^{٨٤} يثبتته الواقع الانتقالي الذي تعيشه السلطة الفلسطينية، فأوسلو تتعامل مع الفلسطينيين على أنهم غير مؤهلين بعد، لممارسة كامل حقوقهم

^{٨٣} بهذا التوجه نفسه، انظر: (Robinson 2000, 81-82).

^{٨٤} تستخدم هذه الكلمة تعريفا للمصطلح الإنجليزي الذي يقوم الكاتب باستعماله في المصدر: "post-colonial".

(Strawson 1998, 426)، وهي ذات الفكرة الاستعمارية السابقة التي رسختها المادة ٢٢، من عهد عصبة الأمم، من تقسيم تركة الدولة العثمانية فيما بين الدول الاستعمارية، وتصنيف المناطق التي كانت تقع ضمن منطقة النفوذ التركي، على أساس قدرتهم على الاستقلال، مع بقائها تحت الوصاية الإدارية، من قبل الدولة المنتدبة، حتى تصبح هذه الشعوب قادرة وحدها، على النهوض بذاتها.^{٨٥}

إن الدراسات التي تناولت موضوع النظام الفلسطيني من زاوية المرحلة الانتقالية، وعملية التحول، قليلة (Schulz 2002, 26)، فالعديد منها تتناول السلطة الفلسطينية ككيان واقعي؛^{٨٦} متناسية في الوقت ذاته مروره في مرحلة انتقالية تصاحبها مرحلة تحول نحو الدولة، وهذه المرحلة الانتقالية تتميز بجملة من المحددات، على جميع المستويات. فعلى سبيل المثال، حددت الاتفاقيات- وإن بصورة جزئية- سلطات رئيس السلطة وصلاحياته. وانطلاقاً من هذه الفكرة، سنبدأ أولاً بدراسة السلطة الفلسطينية، بحسب اتفاقيات أوسلو، ولكننا سنقدم أيضاً كيف قامت السلطة الفلسطينية باستحواذ صلاحيات، بحكم الأمر الواقع، خاصة بعد انتهاء الفترة المحددة للمرحلة الانتقالية.

أولاً: السلطة الفلسطينية في ظل اتفاقيات أوسلو

كان لاتفاقيات أوسلو، وما سبقها ولحقها، من مفاوضات بين الجانبين: الفلسطيني والإسرائيلي، أثر في التحولات الواسعة التي شهدتها النظام السياسي الفلسطيني، ولعل أبرز هذه التحولات نشأة السلطة الفلسطينية، التي تولت إدارة شؤون الفلسطينيين، في المناطق التي تم تسليمها للسلطة الفلسطينية بعد إعادة الانتشار فيها، بعد أن هيمنت منظمة التحرير على هذا القطاع لسنوات عديدة، وهذا لا يعني أن منظمة التحرير قد انتهت، أو انتهى دورها في هذه المرحلة، بل بقيت، ولكن كعنوان، واقتصر دورها على مشاركة بعض مؤسساتها (كاللجنة التنفيذية) في اجتماعات المجلس الوزاري، في إطار تشكيلة القيادة الفلسطينية (هلال ٢٠٠٦، ٧٩). ومع ذلك، وبحسب العديد من الاستبانات، فإنه وبعد اتفاقيات أوسلو، بدأت شرعية منظمة التحرير بالانحسار (Schulz 2002, 28)؛ قياساً للشرعية الجديدة التي اكتسبتها السلطة الفلسطينية خاصة بعد الانتخابات.

ومع ذلك، فقد نشأ عن هذه الاتفاقيات، جسم قانوني يعرف باسم السلطة الفلسطينية، أو سلطة الحكم الذاتي، وقد وضعت تلك الاتفاقيات الخطوط العامة لهذه السلطة، من حيث الصلاحيات والسلطات والمسؤوليات، وحدود مناطق النفوذ، وما إلى ذلك من محددات عمل هذه السلطة، فقد رسمت هذه الاتفاقيات شكل الحكم الذي سيتمتع به الفلسطينيون، خلال الفترة الانتقالية، والتي ستمتد لخمس سنوات قادمة.

وبالنظر إلى تلك الاتفاقيات، من حيث شكل مجلس السلطة وصلاحياته، خلال الفترة الانتقالية التي تلي البدء الفعلي لتنفيذ الاتفاقية، فقد تركت اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة بين

^{٨٥} انظر المادة ٢٢/٣ من عهد عصبة الأمم الموقع في ١٩١٩/٦/٢٨، والذي دخل حيز النفاذ في ١٩٢٠/١٠/١.

^{٨٦} وتضرب شولتز مثلاً على هؤلاء الذين ادعوا بأن بناء الدولة الفلسطينية يجب أن يحكم وفق طبيعة المرحلة التي تمر بها وهي المرحلة الانتقالية: (Rubin 1999).

الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي مسألة هيكلية مجلس السلطة للاتفاق الانتقالي،^{٨٧} ونظمت اتفاقية قطاع غزة ومنطقة أريحا^{٨٨} وضعية السلطة الفلسطينية إلى حين افتتاح المجلس المنتخب، بموجب إعلان المبادئ،^{٨٩} حيث ستكون السلطة الفلسطينية من هيئة واحدة، قوامها أربعة وعشرون عضواً،^{٩٠} لديها صلاحيات تشريعية وتنفيذية.^{٩١}

أما بالنسبة للمرحلة التي تلي تنصيب مجلس السلطة الفلسطينية المنتخب، فإن هيكل السلطة الفلسطينية ستكون مختلفة تماماً، عن التنظيم السابق، وقد تم تنظيم ذلك من خلال الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية،^{٩٢} وذلك على النحو التالي:^{٩٣}

- تتشكل سلطة الحكم الذاتي من مجلس السلطة الفلسطينية، البالغ عدده اثنان وثمانون عضواً ورئيس السلطة التنفيذية،^{٩٤} وينتخب جميعهم في آن واحد، وبصورة مباشرة من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية.
- يتولى المجلس الصلاحيات التشريعية إلى جانب الصلاحيات التنفيذية، التي تتولاها، نيابة عنه لجنة تنفيذية، تسمى بالسلطة التنفيذية.
- نظمت الاتفاقية بعض الأمور المتعلقة بالبنية، والوظيفة لمجلس السلطة، وتركت بقية الأمور التفصيلية إلى القانون الأساسي لسلطة الحكم الذاتي، الذي يتولى وضعه عند تنصيبه.
- يتولى رئيس السلطة التنفيذية رئاسة هذه اللجنة التنفيذية، المنبثقة عن مجلس السلطة، بحكم وظيفته.
- يستطيع رئيس السلطة التنفيذية تعيين ما نسبته ٢٠% حداً أقصى من حجم السلطة التنفيذية، من خارج مجلس السلطة.
- تتولى السلطة التنفيذية صلاحياتها ومسؤولياتها، بموجب الصلاحيات المنقولة إلى مجلس السلطة بموجب الاتفاقية، حيث ستشمل هذه الصلاحيات رسم السياسات العامة للسلطة الفلسطينية وعملها، والإشراف على تنفيذها، وكذلك المصادقة على لوائح وأنظمة ضمن صلاحياتها، وغيرها من الصلاحيات الإدارية كالتعيين وإبرام العقود.^{٩٥} وهذا يعني أن

^{٨٧} المادة (٧/٢) من وثيقة إعلان المبادئ.

^{٨٨} اتفاقية قطاع غزة ومنطقة أريحا، الموقعة في القاهرة في ٥/٥/١٩٩٤.

^{٨٩} المادة (٣/٦) من الاتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا.

^{٩٠} المادة (٤/١) من الاتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا.

^{٩١} المادة (١/٦/أ) من الاتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا.

^{٩٢} الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، الموقعة في واشنطن، في ٢٨/٩/١٩٩٥، وقد حلت هذه الاتفاقية محل اتفاقية غزة أريحا، واتفاقية النقل التمهيدي، وبروتوكول النقل الإضافي، بمجرد تنصيب المجلس المنتخب، المادة (٣١/٢).

^{٩٣} انظر المواد (٣، ٤، ٥) من الاتفاقية المرحلية.

^{٩٤} وكما سنرى لاحقاً بأنه قد تم تعديل هذا العدد عدة مرات، ليصل في النهاية إلى ثمانية وثمانين عضواً، بدون رئيس السلطة. انظر المادة (١٣) من قانون الانتخابات الفلسطينية، رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥، وقد عدلت هذه المادة بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات.

^{٩٥} المادة (٩) من الاتفاقية المرحلية.

صلاحيات السلطة التنفيذية ستكون محددة، في إطار وظيفي، فيما نقل إلى المجلس من صلاحيات، وإطار جغرافي في الحدود المتفق عليها، وإطار شخصي، يستثنى بموجبه الإسرائيليون من ولاية المجلس.^{٩٦} كما ستكون صلاحياته محددة في إطارها الخارجي، الذي يشمل الأمن الخارجي، وستتولاها إسرائيل بالكامل،^{٩٧} والعلاقات الخارجية، حيث لن يكون لها تعيين سفراء أو استقبالهم، وكذلك لن يكون لها توقيع اتفاقيات دولية، مع بعض الاستثناءات التي تستطيع منظمة التحرير فيها إبرام بعض أنواع الاتفاقيات الاقتصادية، لصالح السلطة الفلسطينية، أما بقية الأمور، فستكون من اختصاص إسرائيل.^{٩٨}

ومن خلال هيكلية السلطة الفلسطينية السابق الإشارة إليها، يمكن ملاحظة العديد من الأمور المهمة وهي:

- أن تنظيم سلطة الحكم الذاتي، على الشكل الذي رأيناه سابقاً، جاء ليعكس صلاحياتها المحدودة، في إدارة المناطق التي تحولت إليها، بموجب الاتفاقيات، من دون أن تعكس شكلاً قد يدل على تمتعها بصلاحيات سيادية، فقد منعت هذه السلطة من تجاوز صلاحياتها التشريعية والتنفيذية، خارج إطار هذه الاتفاقيات، أو بشكل قد يتعارض معها، بالإضافة إلى إخراجها من دائرة السيطرة على المعابر والحدود، أو حتى حماية أمنها الخارجي، ومنعها من إقامة أي علاقات خارجية، قد يفهم منها بأنها علاقات دبلوماسية، قد تعكس نوعاً من أنواع السيادة.
- إن تنظيم السلطة الفلسطينية، على هذا النحو، جاء شبيهاً بشكل منظمة التحرير الفلسطينية ذاتها، من حيث عدم الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية، فمجلس السلطة يشبه المجلس الوطني. والسلطة التنفيذية تشبه اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وهو ما دفع بعضهم للاعتقاد بوجود نية دافية لخلق جسم جديد منتخب، يشبه المنظمة، ليحل تدريجياً مكانها (Khalil 2008, 12).
- أعطت الاتفاقيات لرئيس السلطة التنفيذية مسؤولية رئاسة هذه السلطة المنبثقة عن المجلس، وهو ما يعني تولي رئيس السلطة لمسؤوليات "رئيس الوزراء" بدون الفصل بين المنصبين، وقد ظل هذا الوضع حتى تعديله، بموجب القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

تتولى السلطة الفلسطينية مسؤولياتها، فيما تم تحويله إليها من صلاحيات بموجب الاتفاقية، بينما تبقى لإسرائيل بقية الصلاحيات التي لم يتم نقلها، بالإضافة إلى جميع الصلاحيات، في المناطق التي لم يتم نقلها، وهو ما خلق نوعاً من ازدواجية السلطة في البقعة الجغرافية الواحدة، بمعنى أنه قد تم بموجب هذه الاتفاقيات تقاسم النفوذ بين سلطتين: السلطة الفلسطينية، والحاكم العسكري الإسرائيلي. وهذا الوضع يهدد بتجاوز مصالح السكان؛ نتيجة لكثرة اللغط الناتج عن الصراع على الصلاحيات، بين السلطتين القائميتين على أرض الواقع (قسيس ١٩٩٥، ٢٢). هذا بالإضافة إلى أن وجود مثل هذا الازدواج في السلطة يهدد، وبشكل مباشر، وجود مقومات لدولة داخل حدود هذه المنطقة، وبالتالي نوبان فكرة

^{٩٦} المادة (١٧/٢) من الاتفاقية ذاتها.

^{٩٧} المادة (٨) من اتفاقية إعلان المبادئ، و المادة (١٢/١) من الاتفاقية المرحلية.

^{٩٨} المادة (٩/٥) من الاتفاقية المرحلية.

الاستقلال، في ظل صراع مستمر على الصلاحيات، قد يؤدي إلى عدم قدرة السلطة الفلسطينية على النهوض، وبناء مؤسساتها، على نحو يبقيها مستعدة للتحوّل؛ من نظام حكم ذاتي، إلى دولة.

ثانياً: السلطة الفلسطينية بحكم "الأمر الواقع"

بعد أن رأينا كيف عملت اتفاقيات أوسلو على رسم ملامح النظام السياسي الفلسطيني، عبر جملة من الخطوط العريضة، التي تحكّم شكل هذه السلطة ومواصفاتها وصلاحياتها، إلا أن الواقع على الأرض اتخذ منحى آخر، عبر تنظيم السلطة الفلسطينية، من حيث المؤسسات والصلاحيات، بشكل يبتعد إلى حد ما، عن تلك الملامح التي رسمتها اتفاقيات أوسلو. وهذا لا يعني بأن شكل السلطة الفلسطينية الحالي كان نتيجة لرغبة فلسطينية خالصة، بالخروج عن ما تم الاتفاق عليه في الاتفاقيات الموقعة، إنما جاء جزئياً نتيجة لمفاوضات فلسطينية إسرائيلية مستمرة،^{٩٩} خلصت في النهاية، إلى تنظيم قانون انتخابات يستجيب لمطالب الفلسطينيين، من حيث انتخاب رئيس السلطة التنفيذية، وأعضاء المجلس، بشكل يستجيب لمبادئ الديمقراطية، والفصل بين السلطات، والمساءلة والمحاسبة، وذلك من خلال اتفاق طابا^{١٠٠} (عريقات ١٩٩٦).

يبدو أن التوجه الفلسطيني، منذ البداية، كان مبنياً على تشكيل سلطة فلسطينية، تقارب في شكلها مؤسسات الدولة، فأوسلو لم تخلق دولة فلسطينية، بل سلطة يراها الفلسطينيون تشبه الدولة (Husain 2003, 213)، وبالتالي، فإن صيغة المجلس الواحد، صاحب الاختصاصات التشريعية والتنفيذية، لم تلق الترحيب فلسطينياً، حيث عمل الوفد المفاوضات الفلسطيني، عبر المفاوضات، إلى تعديل صيغة أوسلو، إلى شكل آخر مختلف تماماً، يسوده إلى حد ما مبدأ الفصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

وبالفعل، جاء قانون الانتخابات الفلسطيني، وفصل بين رئيس السلطة والمجلس التشريعي، وأوكل مسؤولية تشكيل الحكومة إلى الرئيس، بينما يتولى المجلس التشريعي المسؤوليات التشريعية، بالإضافة إلى المصادقة على الحكومة التي يشكلها الرئيس،^{١٠١} والرقابة على عمل السلطة التنفيذية، ولم تعد هناك أية محددات، على الرئيس لاختيار أعضاء اللجنة التنفيذية للسلطة. وعليه، فقد اعتمدت السلطة على نظام الفصل بين السلطات لا على نظام أوسلو الذي كان يدمج بينهما في إطار مجلس واحد.^{١٠٢}

^{٩٩} وفي هذا السياق فقد أصدر الرئيس الفلسطيني المرسومين الرئاسيين رقم ٥، ٦ لسنة ١٩٩٥ ليواكب بهما نتيجة المفاوضات مع إسرائيل، فموجب المرسوم الأول، أعاد توزيع المقاعد النيابية على الدوائر، بعد أن أصبح عددها ٨٧ مقعداً، وفي الأخير أعاد توزيعها مرة أخرى بعد أن أصبح عددها ٨٨ مقعداً.

^{١٠٠} يقول صائب عريقات عضو الوفد الفلسطيني المفاوضات، عن سبب تأخر إصدار قانون ينظم الانتخابات العامة، أو حتى الكشف عنه: "لم يكن بالإمكان نشر قانون الانتخابات، في الوقت الذي ينص فيه اتفاق أوسلو على انتخاب مجلس من جسم واحد تشريعي وتنفيذي في ذات الوقت. لقد كان هدفنا الأساسي أن نكسر هذه الاتفاقية من ناحية انتخاب رئيس السلطة التنفيذية، بشكل منفصل، وعلى أن يكون رئيس السلطة التنفيذية شخصاً ورئيس المجلس الفلسطيني شخصاً آخر" (عريقات ١٩٩٦، ٨٢).

^{١٠١} انظر المواد (٢، ٣) من قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥.

^{١٠٢} المادة (٣/٣) من قانون الانتخاب رقم ١٣/١٩٩٥.

وقد أحدث القانون تغيراً جوهرياً بالنسبة للأسماء، فبينما كان يطلق على الرئيس اسم رئيس اللجنة التنفيذية للمجلس، أطلق القانون عليه اسم رئيس السلطة الفلسطينية، وبعد أن عدل في مهام مجلس السلطة، ليقسم صلاحياته بين الحكومة التي يشكلها الرئيس، التي تتولى السلطة التنفيذية، بينما أبقى للمجلس السلطة التشريعية، وأعاد تسميته بالمجلس التشريعي.

وقد ظل هذا الوضع سارياً، إلى أن تم تعديله باستحداث منصب رئيس الوزراء، بموجب القانون الأساسي المعدل، للعام ٢٠٠٣، تلاه تعديل عدد أعضاء المجلس إلى ١٣٢ عضواً، يتم انتخابهم بنظام الانتخاب المختلط، مناصفة بين الدوائر واللوائح. بينما كان قانون الانتخابات الأول يتبنى فقط نظام الدوائر.

عملت اتفاقيات أوصلو على إحداث تحولات، في النظام السياسي بمجمله، فقد كانت أولى نتائج هذه الاتفاقيات تحول الحكم؛ من حكم خارجي إلى حكم ذاتي، وما تبع ذلك من التحول من الحركة الثورية إلى حكومة إقليمية؛ ذات صلاحيات إدارية (Schulz 2002, 22)، هذه الصلاحيات قادت إلى إعادة بناء مؤسساتها، وهيكلتها، بما يتفق مع وضع السلطة الفلسطينية الجديد.

المبحث الثاني: توحيد القوانين الفلسطينية

لقد وجدت السلطة الفلسطينية نفسها، منذ نشأتها، في واقع لا تحسد عليه، وليست مسؤولة عنه. هذا الواقع يخلق أمامها صعوبات وتحديات، قد تحتاج إلى الكثير من الوقت والجهد لتغييره، وأهم هذه العوائق الثنائيات بين الضفة الغربية، وقطاع غزة؛ سواء على المستوى القانوني، أو الإقليمي أو النظام القانوني ككل، التي تعكر صفو وحدة الوطن الذي تسعى السلطة إلى توحده، بداية عبر توحيد التشريعات المطبقة فيه، لكن التوحيد لا يتم بتبني تشريع جديد، مع تجاهل -في ذات الوقت- للظروف والفوارق، التي خلفتها عشرات السنين من الانقسام، بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

لهذا، وجب على السلطة الفلسطينية أن تتعامل مع النظام، أو الأنظمة القانونية القائمة، في الأرض الفلسطينية المحتلة، نتيجة الظروف التاريخية المتلاحقة (Wing 1993)، وهي تتميز بالتنوع سواء من حيث الأصول أو المصادر. وترجع مشكلة ثنائية الأنظمة القانونية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ما بعد انتهاء فترة الانتداب البريطاني على فلسطين، في أيار ١٩٤٨، إذ شهد هذا العام بداية حقبة جديدة، تولت مصر مسؤولية إدارة قطاع غزة، بينما تولت الأردن مسؤولية الضفة الغربية، وباختلاف الهدف بين كلا الإدارتين المصرية والأردنية، فالأولى لم تكن تسعى لضم قطاع غزة إلى مصر، بينما سعت الأردن إلى ضم الضفة الغربية إليها، وإعمال قوانينها فيها، ملغية بذلك أغلب القوانين التي كانت سارية إبان الحكم الانتدابي للضفة الغربية. أصبح القانون الأردني سارياً على الضفة الغربية على عكس ذلك، في قطاع غزة؛ فقد أبقّت الإدارة المصرية على معظم القوانين ذات الأصل الانتدابي مطبقة في قطاع غزة، على أنها القانون الفلسطيني (Robinson 1997, 53).

وقد عمل المحتل الإسرائيلي، خلال فترة حكمه للضفة الغربية وقطاع غزة، على تعزيز الثنائيات القانونية، بالإضافة إلى تبني مناشير، وإعلانات، وأوامر عسكرية، لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة على حدة، وإن اشتركت في كثير من الأحيان في المحتوى، والتي تهدف جميعاً إلى خلق البيئة القانونية الملائمة للمحتل، لتحقيق أهدافه الاستعمارية، التي

تتناقض -في الغالب- مع مصالح السكان الأصليين، وقد عالجت السلطة ذلك، من خلال توحيد القوانين، وإيجاد قوانين جديدة أكثر ملاءمة للفلسطينيين.

أولاً: ثنائية الأنظمة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة

كان موقف السلطة الفلسطينية، منذ قيامها، باستمرار العمل بالقوانين التي كانت سارية على الأراضي الفلسطينية إلى حين "توحيدها". وقد تبنت السلطة الفلسطينية العديد من القوانين، منذ قيامها، إلا أن ذلك قد لا يكون كافياً، فالتوحيد يحتاج إلى نظام قانوني قابل للبقاء، يجب أن يكون من أولويات السلطة إلى جانب التوحيد (Robinson 1997, 51). ورد في المادة (١) من القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤: "يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" حتى يتم توحيدها. وسياسة التوحيد هذه لا تعني، بالضرورة، الإتيان بقانون جديد مختلف عما هو مطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بل إن سياسة التوحيد هذه قد تعني تعديل بعض القوانين، بهدف التقريب بين التشريعات السارية.^{١٠٣}

إن استمرار العمل بالتشريعات السارية، إلى حين تغييرها؛ منطقي وطبيعي، في ظل ضرورة الحفاظ على الأمان القانوني وأهميته، لكن القضية الأساسية هي كيفية تعامل السلطة الفلسطينية مع الثنائية القانونية (وهي تتجاوز النصوص، لتصل إلى العقلية، والثقافة القانونية، بل والنظام القانوني بشكل عام) بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذا يتطلب دراسة العملية التشريعية، وكيفية تحضير القوانين ومدى عكسها للثقافة القانونية في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، وإثبات ذلك، من خلال نصوص قانونية تم تبنيها من قبل المشرع الفلسطيني الذي اتهم بسببها بفرض "هيمنة قوانين غزة" على الضفة الغربية، أو العكس. فأى خيار يتم وفقه تبني قانون الضفة، أو غزة، أو غيرهما، سيؤثر -لا محالة- على عمل رجال القانون.^{١٠٤}

^{١٠٣} ومن الأمثلة على هذا النهج قانون الصرافة رقم ٢٦ لسنة ١٩٤١، الذي ظل سارياً في الضفة الغربية، بينما ألغي في قطاع غزة، بموجب الأمر رقم ٤٧١ لسنة ١٩٧٣، وقد ألغي هذا الأمر أيضاً صراحة، بموجب الأمر رقم ٧٠٥ لسنة ١٩٨١، إلى أن جاء القانون المعدل لقانون الصرافة رقم ٨ لسنة ١٩٩٥، الذي عدل بموجبه القانون الأصلي، وليعيد إحياءه في قطاع غزة بصورة ضمنية، حيث طبق على جميع المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية. ولكن، من الملاحظ على هذا القانون المعدل، أنه تجاهل الأوامر التي ألغت هذا القانون، في قطاع غزة. فيما جاء قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ١٩٩٧ المتعلق بتنظيم أعمال الصرافة في فلسطين، ليحسم الجدل في هذه المسألة، حين نظم عملية الصرافة في فلسطين، مستنداً إلى قانون الصرافة رقم ١٩٤١/٢٦، وكذلك الأوامر العسكرية السارية في الضفة الغربية، ومتناسياً في الوقت نفسه، القانون المعدل لقانون الصرافة، الصادر عن السلطة الفلسطينية رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، ملغياً كل حكم يتعارض مع هذا القرار.

^{١٠٤} على سبيل المثال، فإن مشروع قانون العقوبات بقي مجرد مشروع ولم يتطور إلى مراحل أخرى؛ فقانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ ما زال مطبقاً في الضفة الغربية، وقانون العقوبات الانتدابي رقم (٧٤) لعام ١٩٣٦ ما زال مطبقاً في قطاع غزة. وهناك أيضاً قانون العقوبات الثوري لعام ١٩٧٩، الصادر عن منظمة التحرير، الساري على العسكريين. مع ذلك تم التوجه إلى توحيد أصول المحاكمات الجزائية، بينما تم الإبقاء على قوانين عقوبات مختلفة! ومن الأمثلة الأخرى على هذا النهج، مشروع قانون الجنسية، وهو يتعلق بقضايا تتجاوز أصلاً الوضع بين الاختلاف القانوني بين قطاع غزة والضفة الغربية؛ لتشمل قضايا تهم جميع الفلسطينيين وخاصة اللاجئين منهم؛ وقضية المواطنة الفلسطينية وهل هي حق لجميع الفلسطينيين؟ ومع ذلك فقد بقي هذا المشروع دون تطور يذكر (Robinson 1997, 55).

لن يكون التحليل والدراسة منصبا على سياسات السلطة المتبعة، من خلال عملية توحيدها للقوانين، وبالتالي، تقييم مدى نجاحها أو فشلها في هذه العملية، بل يتجاوزها ليتناول أيضا مشاريع القوانين التي تم تهميشها، وعدم تبنيها؛ لكونها خلافية جدا، مع العلم بأنها جوهرية، والتي أعاققت عملية التوحيد، إلى الآن، في بعض القطاعات المهمة، إضافة إلى دراسة مدى ملائمة سياسة "التوحيد" التشريعي والقانوني للفلسطينيين، في ظل معطيات مفروضة على الفلسطينيين.^{١٠٥}

لا يبدو، من المتوفر من آراء حول سياسة التوحيد هذه، بأن النقاش تجاوز التعرض للطريقة التي اتبعتها السلطة الفلسطينية في التوحيد، وسطحية ممارساتها، التي اكتفت بتغيير النصوص القانونية في أغلب الأحيان، ولكن الجدل لم يصل إلى درجة النقاش، حول ضرورة توحيد القوانين بالنسبة لقيام الدولة الفلسطينية، بل يمكن طرح السؤال بطريقة معاكسة: كيف يشكل التنوع القانوني، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، عائقا أمام قيام دولة فلسطينية، في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧؟ لماذا لم يتم التفكير بالإبقاء على التنوع القانوني القائم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتبني تشريعات مختلفة للضفة الغربية وقطاع غزة للتعامل مع التنوع القائم بحكم الأمر الواقع؟ نظريا، هناك إذا وجهتا نظر، حول التنوع القانوني: التوحيد القانوني، مع الأخذ بعين الاعتبار الوضع القائم من اختلافات قانونية، أو التشريع المختلف للمحافظة على الاختلافات القائمة، دون المساس بوحداية الدولة والسلطة.

وهناك عدد من المسوغات التي يمكن طرحها، لدعم التوجه الأول، الذي يعد التوحيد تجسيدا للهوية الفلسطينية:

فقد انطلقت السياسة التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية انطلقت من ضرورة توحيد القوانين، بين مناطق السلطة الوطنية (الضفة الغربية، وقطاع غزة) بهدف إزالة البنية الكولونيالية الحادثة، نتيجة السياسات الإسرائيلية. وهذه الرؤية التشريعية استندت على منطق سياسي بحت.

كما أنه يوجد اتفاق سياسي على أن وحدة المناطق الفلسطينية لا تخضع للمفاوضة، وبالتالي، فإن عملية توحيد القانون قد تجسد هذه الوحدة على المدى الطويل. وهذا التوحيد هو جزء هام من عملية التحرر الوطني.

بالإضافة إلى أنه لا يوجد مبرر حقيقي لسن تشريعات مختلفة، فالفروقات بين مناطق الضفة وغزة، في المستوى الاقتصادي والاجتماعي، هي نفس الفروقات بين المدن والقرى، وهي حادثة في كافة الدول الأخرى.

إن الحديث عن إصلاح قانوني يتعلق أساسا بتحقيق الفعالية في تطبيق القانون، ولذلك يجب على القوانين أساسا، مراعاة الفروقات في التطبيق الإجرائي لها، وليس سن قوانين مختلفة.

^{١٠٥} ونضرب لذلك مثلين: محاولة توحيد نظام التقاعد العام والإشارة إلى إضراب معلمي الضفة الغربية (في نهاية التسعينات) لما سموه فرض القانون الساري في قطاع غزة، على الضفة الغربية، وهو يتميز بتراجع من حيث توفير الموظف العام؛ ومحاولة توحيد أصول المحاكمات، وبنية المحاكم التي اعتبرها محامو الضفة الغربية بأنه هيمنة قوانين غزة على الضفة الغربية. انظر: . (م. نوفل ١٩٩٥، ٥٢)

وإن الخلل ليس في الاختلافات، لأنها موجودة في كل المجتمعات؛ ولكن في مراعاة التشريعات لهذه الفروقات.

بهدف هدم البنى الكولونيالية، والسير بعملية التحرر، قد يكون من الجائز، أو يجب على السلطة الفلسطينية سن بعض التشريعات (ليست سياسية) لمعالجة الخلل الحادث في بعض المناطق، نتيجة لسياسة الاحتلال، وذلك بهدف خلق تقارب في الظروف الموضوعية، لتحقيق فعالية القانون الموحد. مثال على ذلك؛ قد يكون مجدياً سن تشريعات تهدف لتشجيع الاستثمار في بعض المناطق ذات المستوى الاقتصادي المتدني، بهدف خلق تقارب بينها وبين مناطق متقدمة نسبياً في المستوى الاقتصادي، وهذا يصب في مسار التحرر والوحدة القانونية للمناطق.

إلا أن هناك عدداً من المسوغات التي يمكن تقديمها لتدعيم التوجه الآخر، والذي يرى بأن تلك الفروقات أصبحت مسألة حيوية للمجتمع الفلسطيني، ولا يمكن التغاضي عنها:

إن المجتمعات عادة ما تخلق قوانين تشبهها، وأن الواقع في مناطق السلطة الفلسطينية متباين؛ ولذلك يجب مراعاة هذا عبر سن قوانين مختلفة لمناطق مختلفة، بهدف الوصول لإصلاح قانوني حقيقي يراعي الاحتياجات المجتمعية، ويتلاءم مع واقعها.

إن عملية الإصلاح هي عملية طويلة المدى، وبالتالي لا يجب أن نوحّد القوانين منذ البداية، بل يجب أن نراعي مفهوم التدرج أثناء عملية سن القوانين، والإصلاح القانوني. وإن الفصل الحادث في القوانين على مدار أكثر من ستة عقود، لا يمكن تجاوزه بالنص القانوني فقط.

إن الوصول للهدف السياسي، بتوحيد الأراضي الفلسطينية، لا يعني بالضرورة توحيد القوانين.

أن التجربة في توحيد القوانين أدت إلى خلق إشكالية لم تراع الفوارق الموضوعية، مثل قانون السلطة القضائية، من حيث معايير قضاة المحاكم، والمهل القانونية التي لم تراع قدرة الأفراد على إنجاز معاملاتهم في ظل الظروف المادية التي سببها الاحتلال، بالإضافة إلى أنها خلقت في بعض الأحيان اتجاهات مضادة لهذه العملية.^{١٠٦}

على أية حال، ومهما كانت وجهة النظر من موضوع توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أنها سياسة معلنة للسلطة الفلسطينية، منذ اللحظة الأولى لتسلمها مقاليد الأمور. إلا أن عملية التوحيد لا تشمل فقط توحيد التشريعات، بل يلزمها توحيد المصطلحات القانونية، التي تعددت بين الضفة وغزة (Robinson 1997, 56).

وهناك وجهة نظر أخرى تقول إن المشكلة اليوم ليست في عملية توحيد القوانين، فقد أصبح هذا الموضوع أقل أهمية، خاصة بعد تبني السلطة ١٢٨ قانوناً، منذ نشأتها وحتى العام ٢٠٠٦، الذي شهد مولد مجلس تشريعي جديد (Robinson 1997, 58)، فالمشكلة بحسب وجهة النظر تلك مبنية على أن سياسة التوحيد ذاتها، ليست بالمشكلة الجوهرية، خاصة وأن السلطة

^{١٠٦} فالمشككى عليه في قطاع غزة هو المدعى عليه في الضفة، ووكيل النيابة في غزة هو المدعى العام في الضفة، وقضايا الحقوق في الضفة، هي القضايا المدنية في قطاع غزة، وقد عملت السلطة الفلسطينية على توحيد هذه الأسماء، ومع ذلك وقعت هناك العديد من المشكلات، فقد كان هناك اعتراض على سلطات النائب العام في غزة؛ بسبب وجود واحد في الضفة! لدرجة أن بعضهم تحدث عن احتلال غزي (Robinson 1997, 52)!

الفلسطينية لا تملك الخبرة الكافية فيها، وإنما تكمن المشكلة في التطبيق، إضافة إلى المشاكل السياسية، التي تعيق عملية توحيد القوانين.^{١٠٧}

ثانياً: ثنائية الأنظمة القانونية من حيث مصدرها العسكري أو الفلسطيني

يبدو واضحاً للعيان تجنب المجلس التشريعي، منذ انتخابه، الإشارة إلى الأوامر العسكرية في القوانين التي يتبناها،^{١٠٨} أما في المرحلة التي سبقتها، فكان يتم الإشارة إلى تلك الأوامر الإسرائيلية، سواء باعتبار سريانها في القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات،^{١٠٩} أو بإلغائها كما حدث في القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥، القاضي بإلغاء بعض الأوامر العسكرية. ومع أن الرئيس عرفات قام بإصدار قرار رقم السنة ١٩٩٤ من تونس، يشير إلى استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥، في الأراضي الفلسطينية، حتى يتم توحيدها؛ وبالتالي تجنب الإشارة إلى الأوامر العسكرية، التي صدرت بعد احتلال الأراضي الفلسطينية عام ١٩٦٧، لكن الإشارة إلى القوانين التي كانت سارية، قبل ١٩٦٧، لا يعني اتخاذ موقف محدد، تجاه ما جرى بعد ذلك، بل قد يكون، ببساطة، تجنباً لأخذ موقف محدد منها. ويدعم هذا الموقف وجود مؤشرات كثيرة تدل على هذا التفسير وهي:

الالتزامات التي تنص عليها اتفاقيات أوسلو في هذا الاتجاه، والتي تلزم مجلس الحكم الذاتي بعرض التشريعات التي ستصدر عن السلطة على اللجنة القانونية المشكلة من كلا الجانبين؛^{١١٠}

الإلغاء المباشر لبعض القرارات والأوامر العسكرية، بقوانين، صادرة عن السلطة الفلسطينية (مثلاً قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥)، فإذا كان القرار السابق يلغيها فلماذا يتم إلغاؤها صراحة في قوانين لاحقة؟

أبقى القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الذي صدر في غزة بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٧، القوانين والأوامر العسكرية الصادرة قبل ١٩٩٤/٥/١٩ سارية

^{١٠٧} على الرغم من توحيد قانون السلطة القضائية، بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أنه بقيت المنافسة شديدة على الصلاحيات، بين وزارة العدل من جهة، ومجلس القضاء الأعلى من جهة أخرى، ومع أن صلاحيات كلا الطرفين محددة بالضبط، إلا أن الخلاف بقي حاداً إلى الحد الذي لا تعرف معه الجهة المسؤولة عن المحاكم. (Robinson 1997, 55).

^{١٠٨} لم يشر أي من القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، إلى الأوامر العسكرية الصادرة عن السلطات الإسرائيلية، حتى على سبيل الإلغاء، وإن كان دائماً يلغي بالتعارض بين ما يصدره والقوانين السابقة، ويرد على ذلك استثناء وحيد وهو قانون التأمين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي ألغى الأوامر العسكرية السارية قبل هذا القانون (المادة ١/١٩٠)، (الوقائع الفلسطينية، العدد رقم ٦٢ الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٥، صفحة ٥). وقد يكون سبب ذلك هو أن كل ما كان ينظم هذه المسألة سابقاً هو أوامر عسكرية، باستثناء قانون مراقبة أعمال التأمين رقم (٥) لسنة ١٩٦٥.

^{١٠٩} نصت المادة (٢) من القانون المذكور على "تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات، والقوانين، والمراسيم، والمنشورات، والأوامر، السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة، قبل ١٩٩٤/٥/١٩".

^{١١٠} المادة (١٨/٥) من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية.

المفعول، وبحسب المادة ٥ منه، سرى القانون بأثر رجعي، منذ تاريخ ١٩/٥/١٩٩٤، وهو يسبق تاريخ سريان القرار رقم ٢٠٠٤/١ أنف الذكر.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى استمرار الاحتلال الإسرائيلي بممارسة صلاحياته التشريعية، وتنفيذها، من خلال محاكم عسكرية خاصة به؛ كما تستمر المحاكم الفلسطينية بتطبيق الأوامر العسكرية، والتعامل معها على أنها قانون سار ويستمر بالعمل بها انطلاقاً من تفضيل الأمان القانوني، على أي مصالح أخرى.^{١١١} فعلى سبيل المثال، استمر العمل بالأوامر العسكرية الخاصة بالتأمين، التي بقيت سارية ومطبقة من قبل المحاكم الفلسطينية، في الضفة الغربية وقطاع غزة، حتى صدور قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥، الذي ألغى صراحة جميع الأوامر العسكرية، المتعلقة بموضوع التأمين.^{١١٢}

وهذا النهج لدى القضاء والمشرع يقودنا إلى التساؤل، فيما إذا كان التخلص من الأوامر العسكرية يمثل جزءاً ضرورياً لبناء دولة فلسطينية؟ صحيح أن وجود دولة لا يتناقض نظرياً وعملياً، مع بقاء القوانين السابقة، وإن كانت من أصل كولونيالي، صادرة عن دولة الاحتلال، بيد أن المقصود من بناء الدولة هنا، هو تلك الدولة التي تراعي بالدرجة الأولى مصالح الفلسطينيين جميعاً، وتعكس حاجات المجتمع الفلسطيني.

لقد كرست اتفاقيات أوسلو ذاتها ثنائية السلطة، بين السلطة الفلسطينية والحاكم العسكري، مبقية الكلمة العليا للأخير. ومما يعزز ذلك، رجحان الكفة عسكرياً وأمنياً واقتصادياً لصالح إسرائيل، مقابل ضعف السلطة في العديد من المجالات، خاصة الاقتصادية والأمنية (هلال ١٩٩٦، ١٧). أما السلطة الفلسطينية والتي تعاملت مع الاحتلال الإسرائيلي -على ما يبدو- بوصفه أمراً واقعاً، فقد أخضعت قيادتها للتفتيشات والإجراءات العسكرية على الحواجز والحدود، في الوقت الذي لا يمكن للسلطة الفلسطينية منع حصار مدينة تقع تحت ولاية السلطة الفلسطينية، ناهيك عن التوغلات المستمرة داخل أراضي السلطة (منطقة أ)، إلى جانب العديد من الممارسات الإسرائيلية الأخرى، كتسجيل أراضي المنطقة (ج) التي بقي لإسرائيل كامل الصلاحيات عليها.

ومع ذلك، حاولت السلطة الفلسطينية التقليل من وقع هذا الأمر عبر تشريعاتها، التي تسري على فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة بدون استثناء، وبالتالي، حتى على أولئك الذين يقطنون في أماكن غير خاضعة للسلطة الفلسطينية، كمواطني القدس الشرقية مثلاً. في الوقت الذي تقوم فيه السلطة الفلسطينية بإدارة العديد من المدارس، داخل القدس الشرقية ذاتها، بالإضافة إلى إتاحة المجال أمام المقدسيين، لممارسة حياتهم بشكل طبيعي، في أراضي السلطة الفلسطينية، لغايات العلاج والدراسة والعمل. ومع أن هذه التشريعات لا تميز بين الفلسطينيين، إلا أن الاختلاف يبقى في إمكانية التطبيق والتنفيذ.

^{١١١} إلا أن قراراً صادراً عن محكمة النقض تبنى توجهها مختلفاً، إذ رفض التعامل مع بعض الأوامر العسكرية بوصفها قانوناً سارياً، رغم أن تلك الأوامر ليست ملغاة صراحة أو ضمناً في القوانين الفلسطينية، إلا أنه، وبحكم تعارض مضمونها مع ما هو مقرر من صلاحيات لمحكمة استئناف ضريبة الدخل، التي أعيد تفعيلها في ظل السلطة الفلسطينية؛ يصبح تطبيق تلك الأوامر غير وراذ في ظل السلطة الفلسطينية. انظر في هذا الشأن، قرار محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٤ رقم ٢٠٠٤/٩٩.

^{١١٢} وقد تم هذا الإلغاء بموجب المادة (١/١٩٠) من قانون التأمين، وألغى هذا القانون ما يقارب المائة أمر عسكري ونظام كانت سارية، في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ثالثاً: ثنائية منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية

تميزت مرحلة ما بعد أوسلو، التي بدأت بإعادة الانتشار الأولي التي تمت في غزة وأريحا، ببروز شكلين من أشكال ازدواجية السلطة؛ أما الشكل الأول فهو ازدواج الهيئات الفلسطينية، أي منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، وهذا الشكل مرتبط بالعلاقة بين الداخل والخارج، وبتفاق أوسلو ذاته، أما بالنسبة للشكل الثاني، فهو وجود السلطة الفلسطينية جنباً إلى جنب مع السلطة الإسرائيلية (قسيس ١٩٩٥، ٢٠).

فالشكل الأول من ازدواج السلطة الذي يعتمد على طبيعة العلاقة بين فلسطيني الداخل وفلسطيني الشتات وتمثيلهما من جهة، بالإضافة إلى اتفاقيات أوسلو الذي قسم الصلاحيات بين المنظمة والسلطة الفلسطينية من جهة أخرى، فقد أعطى للسلطة الفلسطينية صلاحية رعاية مصالح فلسطيني الداخل، بينما تتولى المنظمة، بصفتها الممثل للشعب الفلسطيني، صلاحية المفاوضات مع إسرائيل، بالإضافة إلى صلاحية عقد بعض الاتفاقيات الدولية ذات الطابع الاقتصادي، نيابة عن السلطة التي لن تتمتع بالصلاحيات الخارجية.

وتوصف منظمة التحرير الفلسطينية بالممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، متمتعة بنوعين من الشرعية، الأولى هي الشرعية الداخلية؛ نتيجة "الإجماع" الفلسطيني، والثانية هي الشرعية الناتجة عن الاعتراف الدولي، ولكن سرعان ما انحسر دورها لعدة عوامل أهمها: بروز الحركات الإسلامية بوصفها حركات سياسية جماهيرية (قسيس ١٩٩٥، ٢٦)، وبروز نخبة قيادية جديدة؛ نتيجة الانتفاضة الفلسطينية، وصعوبة التوفيق بين متطلبات النهوض بالسلطة، عبر بناء مؤسساتها المدنية والعسكرية والاقتصادية، و متطلبات الحفاظ على دور منظمة التحرير بوصفها إطاراً وطنياً وقيادياً لكل الشعب،^{١١٣} الانتخابات الفلسطينية التي أعطت شرعية انتخابية جديدة للسلطة الفلسطينية خاصة فيما يتعلق بفلسطيني الداخل (بيان صحفي ٢٠٠٦).

هذه العوامل أدت إلى فقدان منظمة التحرير الفلسطينية لوحداًنية التمثيل، خاصة بعد الانتخابات التي أكسبت السلطة الفلسطينية شرعية، تكرر واقع حلولها مكان منظمة التحرير، وهذا انعكس في القانون الأساسي، الذي اكتفى بالإشارة إلى منظمة التحرير في الديباجة فقط لا غير.^{١١٤}

^{١١٣} بحسب المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، فقد صدر عن السلطة الفلسطينية حتى العام ٢٠٠٦ ما لا يقل عن ٧٦ حكماً بالإعدام بحق مواطنين أدينوا بجرائم عادية، وجرائم أخرى تتعلق بالأمن القومي، وصدرت الغالبية العظمى من هذه الأحكام عن محكمة أمن الدولة، المنشأة بقرار رئاسي في فبراير ١٩٩٥. مستندة في أحكامها تلك إلى قانون العقوبات الثوري، الصادر عن منظمة التحرير الفلسطينية في العام ١٩٧٩، غير المقر من المجلس التشريعي الفلسطيني (م. نوفل ١٩٩٥، ٥٥).

^{١١٤} جاء في المادة (١/٣) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، بأن الأعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي الفلسطيني سيكونون في الوقت ذاته أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، بالإضافة إلى تحريمها (في المادة ٧/١٢) على أعضاء المجلس الوطني الترشح لعضوية المجلس التشريعي، إلا إذا نقل قيده من دوائر الخارج، بكتاب مصدق من رئيس المجلس الوطني، إلى أحد الدوائر الانتخابية، هذا بالإضافة إلى المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات التي جاء فيها "أن إجراء الانتخابات لرئيس السلطة الوطنية، وأعضاء المجلس الفلسطيني، بصفتهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، جاء مؤكداً على وحدة الشعب الفلسطيني في جميع أماكن وجوده". ولكن سرعان ما تم إسقاط هذه المواد من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، بما فيها المذكرة الإيضاحية للقانون الأول، وهو الأمر الذي اعتبره سليم الزعنون في حينه نسفاً للعلاقة بين السلطة الفلسطينية =

بعد حركة التنظيمات التي عرفتها الدولة العثمانية، بدأت العديد من صلاحيات القضاء الشرعي بالانتقال لصالح ما عرف بالقضاء النظامي، الذي تنامي دوره على حساب القضاء الشرعي، بحيث أصبح القضاء النظامي صاحب الاختصاص الأصيل، في مقابل صلاحيات محدودة، بقيت من اختصاص القضاء الشرعي، وهي قضايا الأحوال الشخصية (أبو البصل ٢٠٠٥، ٥).

ومع دخول القوات البريطانية إلى فلسطين، وإعلان الانتداب في العام ١٩٢٢، فقد عملت بريطانيا على عدم المساس بالوضع القضائي في فلسطين؛ وذلك بإبقائها على نظام المحاكم الشرعية للمسلمين، التي تتولى بحسب مرسوم دستور فلسطين للعام ١٩٢٢ حصر صلاحيات تلك المحاكم بمسائل الأحوال الشخصية، التي تعني الدعاوى المتعلقة بالزواج، والطلاق، والنفقة، والإعالة، والوصاية، وشرعية البنوة، وتبني القاصرين وحجر فاقد الأهلية القانونية من التصرف بأموالهم، والتركات والوصايا، والهيئات بوصية، وإدارة أموال الغائبين، وبنشاء الأوقاف المنشأة لمنفعة المسلمين، وفي الإدارة الداخلية لتلك الأوقاف.^{١١٥} وإلى جانب ذلك، فقد أقيمت على نظام محاكم الطوائف للمسيحيين واليهود، والتي توكل إليها صلاحيات النظر في دعاوى الأحوال الشخصية أيضاً.^{١١٦}

أما الإدارتان: المصرية في قطاع غزة، والأردنية في الضفة الغربية، فلم تغير من ذلك الواقع، وتبعتهما إسرائيل بعد فرض سيطرتها على الأراضي الفلسطينية، في أعقاب حرب العام ١٩٦٧، مبقية على ذلك التشكيل المزدوج للقضاء الفلسطيني. وبعد أن خلفت السلطة الفلسطينية إسرائيل في قضايا تنظيم مسائل القضاء، أقيمت السلطة الفلسطينية على هذا النظام المزدوج للقضاء، من دون أن تمس به، فقد نص المشرع الفلسطيني في قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ على مكونات المحاكم الفلسطينية، التي تتكون من: المحاكم الشرعية والدينية، والمحكمة الدستورية العليا، والمحاكم النظامية.

ولم تحاول السلطة الفلسطينية تعديل هذا الوضع، لحساب توحيد النظام القضائي الفلسطيني، كما فعلت مع التشريعات الفلسطينية، وذلك لاعتبارات عديدة، في مقدمتها محاولة السلطة الفلسطينية الابتعاد عن الأمور التي قد تمس بالقواعد الدينية، والتي قد تخلق ردة فعل عكسية لدى المجتمع الفلسطيني، وهذا ما يبرر عدم تطرق المجلس التشريعي إلى موضوع تنظيم قضايا الأحوال الشخصية، على الرغم من بعض الضغوط التي مارستها بعض الجهات، وفي مقدمتها الجمعيات النسوية، باتجاه تبني قانون جديد للأحوال الشخصية، وعلى الرغم من وجود قانونين ساريين في الأراضي الفلسطينية، ينظمان قضايا الأحوال الشخصية للمسلمين؛ الأول هو الأمر بشأن قانون حقوق العائلة المصري لسنة ١٩٥٤ المطبق في قطاع غزة، والثاني هو قانون الأحوال الشخصية الأردني لسنة ١٩٧٦.^{١١٧}

ومنظمة التحرير الفلسطينية. انظر المذكرة التي وجهها رئيس المجلس الوطني الفلسطيني إلى رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، في ٢/٣/٢٠٠٦. انظر (الحسن ٢٠٠٦)، (Khalil 2008).

^{١١٥} المادتان (٥١، ٥٢) من مرسوم دستور فلسطين للعام ١٩٢٢. مجموعة درايتون. "مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢". القوانين الفلسطينية، ١: ١٩٣٧-٣٣٠٣-٣٣٣٢.

^{١١٦} المادتان (٥٣، ٥٤) من مرسوم دستور فلسطين للعام ١٩٢٢.

^{١١٧} لا يتعلق موضوع تغاضي المشرع الفلسطيني عن توحيد القوانين المتعلقة بالأحوال الشخصية، بقانون الأحوال الشخصية فقط، إنما يمتد ليشمل بقية القوانين المتعلقة بالأحوال الشخصية والقضاء الشرعي، فمن المعروف بأن

من ناحية أخرى، أبقت السلطة الفلسطينية على استقلالية الطوائف المعترف بها، بتنظيم شؤون الأحوال الشخصية لأبناء طائفاتها، وإنشاء محاكم خاصة لذلك. فبينما لم يصدر أي تشريع عثماني يقضي بالاعتراف بأي طائفة دينية، وبالتالي صار الاعتراف بها بحكم الواقع،^{١١٨} فقد حدد الذيل الأول لقانون الوراثة رقم ٤ لسنة ١٩٢٣ الصادر في حقبة الانتداب البريطاني الطوائف الدينية المعترف بها في فلسطين. أما خلال فترة الحكم الأردني فقد حدد قانون مجالس الطوائف الدينية رقم ٢ لسنة ١٩٣٨، والمطبق على الضفة الغربية بموجب قانون رقم (٩) لسنة ١٩٥٨ الطوائف المعترف بها، وفي المقابل لم تقم مصر خلال فترة حكمها لقطاع غزة، أو إسرائيل في وقت لاحق، بالمساس بتلك التنظيمات وكذلك فعلت السلطة الفلسطينية بعد تسلمها لزام الأمور (دودين ٢٠٠٦).

ومع أن السلطة الفلسطينية تملك الصلاحية بالتشريع، في مجال الأحوال الشخصية، إلا أنه لم تقم بذلك، مبقية في الوقت عينه، على ازدواجية النظام القضائي الذي تتولى المحاكم الشرعية والدينية الفصل فيما يتعلق بالأحوال الشخصية،^{١١٩} وبهذا بقت القوانين المنظمة لتلك المحاكم سارية حتى يتم تغييرها. وقد ترك أمر تحديد صلاحيات المحاكم الدينية، لقانون أصول المحاكمات الشرعية لسنة ١٩٥٩، أما القوانين التي تطبقها تلك المحاكم، بالإضافة إلى أحكام المواريث والقيم والدية، وغيرها، التي تطبق فيها أحكام مستقاة من الشريعة الإسلامية؛ فإن تلك المحاكم تطبق في أحيان أخرى، قوانين خاصة صادرة عن سلطاتها الدينية، ضمن الصلاحيات المنوطة بها، بحكم القانون (خليل و دودين ٢٠٠٦، ٥-٦).

القوانين النافذة في قطاع غزة هي قانون حقوق العائلة صادر بالأمر رقم (٣٠٣) لسنة ١٩٥٤، وقانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (١٢) لسنة ١٩٦٥، أما في الضفة الغربية، فتلك القوانين هي قانون الأحوال الشخصية رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ وتعديله عام ١٩٧٧، وقانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (٣١) لسنة ١٩٥٩، وقانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (١٩) لسنة ١٩٧٢. أما في مجال توحيد قانون الأحوال الشخصية، فقد قدم رسمياً مشروعان لقانونين، الأول قدمه ديوان قاضي القضاة في المحاكم الشرعية لسنة ٢٠٠٢ (ديوان قاضي القضاة بلا تاريخ). أما المشروع الثاني فقدمه ديوان الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٥، وقد وجهت انتقادات شديدة إلى هذين المشروعين، وبشكل خاص من قبل المؤسسات النسوية التي رأت في تلك المشاريع تكريسا للتمييز ضد المرأة. فعلى سبيل المثال، ترى تلك المؤسسات بأن تعريف الزواج على النحو الذي جاء به المشروع الأخير، الذي يعرف عقد الزواج (في المادة (٢/أ)) من مسودة مشروع قانون الأحوال الشخصية الفلسطيني، ديوان قاضي القضاة، المحاكم الشرعية، القدس، ٢٠٠٢) بأنه "عقد بين رجل وامرأة تحل له شرعا لتكوين أسرة برعاية الزوج" بعد أن كان بموجب المشروع الأول "عقد بين رجل وامرأة تحل له شرعا لتكوين أسرة وإيجاد نسل بينهما"، كرس ليس فقط التمييز بين الرجل والمرأة، بل عزز أيضا عدم أهلية الزوجة في رعاية أسرتها، عن طريق قصر حق رعاية الأسرة على الزوج (أنظر: (أبو هلال ٢٠٠٥)). ومن هذا المنطلق، طالبت بعض المؤسسات بوضع تعريف يكرس مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة انسجاماً مع المعايير والاتفاقيات الدولية، وبخاصة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)، بالإضافة إلى الابتعاد عن تقليد قانوني الأحوال الشخصية في الأردن ومصر، لتشابه هذا التعريف لما ورد في تلك القوانين، والإقتداء بما ورد في القوانين الأكثر تطوراً في البلدان العربية، كدول المغرب العربي، خاصة تونس.

^{١١٨} وقد أشار القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤ الصادر من تونس إلى هذا الشأن، حين قضى باستمرار عمل المحاكم الدينية والشرعية.

^{١١٩} المادة (١٠١) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

المبحث الثالث: التوجهات التشريعية للسلطة الفلسطينية

يعكس هذا الجزء مفهوم السلطة الفلسطينية لعملية الإصلاح القانوني، عبر توجهاتها التشريعية، من خلال خطابها الإصلاحي، إلى جانب القوانين الصادرة عنها. وسنحاول في هذا الجزء الإجابة عن بعض التساؤلات، حول سياسات المشرع الفلسطيني التشريعية، وأهم المنعطفات التي شكلت تحولا في توجهات السلطة التشريعية، إلى جانب توجهات المشرع، خلال مراحل التشريع المختلفة.

أولا: مراحل التشريع في ظل السلطة الفلسطينية

مرت عملية التشريع في ظل السلطة الفلسطينية بمراحل مختلفة، ارتأى فريق البحث تقسيمها إلى أربعة مراحل رئيسية: تبدأ الأولى منذ نشأة السلطة الفلسطينية، وتنتهي بانتخاب المجلس التشريعي عام ١٩٩٦. بينما تنتهي المرحلة الثانية بنهاية المرحلة الانتقالية، أو بداية الانتفاضة الفلسطينية الثانية.^{١٢٠} وتنتهي الثالثة بوفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، وتستمر الأخيرة حتى تسلم المجلس التشريعي الثاني لمهامه التشريعية.

وكما جاء في الملحق التفصيلي، حول المنهجيات المتبعة في هذه الدراسة،^{١٢١} فقد تم تصنيف القوانين إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي: اجتماعية واقتصادية وسياسية، وفقا لأربع مراحل زمنية.^{١٢٢}

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الانتخابات التشريعية الأولى (١٩٩٤-١٩٩٦)

بحسب اتفاقيات أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية من جهة وإسرائيل من جهة أخرى، فإن مجلس السلطة الفلسطينية يتولى القيام بالعديد من الاختصاصات، التي من بينها الاختصاصات التشريعية. وبناء على ذلك، فقد أصدرت السلطة الفلسطينية ٢٣ قانونا خلال هذه الفترة،^{١٢٣} وقد تم وضع آلية معينة بشأن إجراءات إصدار القوانين في تلك المرحلة، وذلك وفق القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، وقد عمل هذا القانون على توضيح إجراءات التشريع.^{١٢٤}

^{١٢٠} انتهت الفترة الانتقالية بعد تمديدها من قبل المجلس المركزي الفلسطيني؛ نتيجة لاتفاقية شرم الشيخ في ١٣/٩/٢٠٠٠، فيما بدأت الانتفاضة الثانية في ٢٨/٨/٢٠٠٠، وطيلة هذه الفترة لم تقم السلطة الفلسطينية بإصدار أي قانون أو مناقشته.

^{١٢١} انظر الملحقين (رقم ١ و رقم ٢).

^{١٢٢} بعد دراسة مراحل حياة السلطة الفلسطينية، والتغيرات التي طرأت عليها، خلال سنوات عمرها، وتوجهاتها المختلفة، تبعا لظروف مختلفة مرت عليها، فقد ارتأى فريق البحث تقسيم مراحل حياة السلطة الفلسطينية إلى أربعة مراحل تاريخية مختلفة، تبدأ الأولى مع بداية السلطة الفلسطينية وتنتهي بتولي المجلس التشريعي الأول لمهامه، بينما تبدأ المرحلة الثالثة مع بداية الانتفاضة الفلسطينية الثانية أو مع نهاية الفترة الانتقالية التي تنتهي بوفاة الرئيس ياسر عرفات لتبدأ بعدها المرحلة الرابعة والأخيرة.

^{١٢٣} للمزيد حول القوانين الصادرة في هذه الفترة راجع الملحق رقم (٦).

^{١٢٤} قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

على الرغم من أن هذه الفترة قصيرة نسبياً، إلا أن عدد القوانين الصادرة يعادل ١٨،١١% من إجمالي القوانين الصادرة في ظل السلطة الفلسطينية التي تعادل ١٢٨ قانوناً، وهذا عدد كبير نسبياً، ولكنه قد يكون مبرراً، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن السلطة كانت في بداياتها، وبالتالي تكون بحاجة إلى إصدار قوانين تنظم من خلالها أمور إدارتها. ولدى تتبع القوانين الـ ٢٣ الصادرة في هذه الفترة،^{١٢٥} نلاحظ بأن هذه القوانين تتوزع على النحو التالي: القوانين الاجتماعية: خمسة قوانين فقط؛ القوانين الاقتصادية والمالية: سبعة قوانين؛ القوانين السياسية: أحد عشر قانوناً.

ومن الملاحظ على هذه التشريعات -الرئيسية منها والثانوية-^{١٢٦} الصادرة خلال هذه الفترة بأنها تمتاز بالطبيعة السياسية في الغالب، وذلك لعدة أسباب، أهمها حاجة السلطة الفلسطينية إلى تثبيت وجودها بالإضافة إلى تنظيم إدارة المرافق التي انتقلت إليها، بموجب الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي. وهذا لا يعني أبداً أن السلطة لم تنظم أموراً أخرى، كالنواحي الاقتصادية والمالية، فهي أقرت اثني عشر قانوناً، إلى جانب القوانين السياسية، وسبب ذلك تركيز توجهات السلطة في الشق السياسي. هذا النوع من القوانين يعكس أولويات تلك المرحلة، فاهتمام السلطة في حينه، كان منصبا على تكريس وجودها سلطة سياسية وإدارية تولت مسؤوليات وسلطات جديدة. أما الأمر الآخر الملحوظ في هذه الفترة فهو ابتعاد السلطة الفلسطينية عن إصدار تشريعات، قد ترى إسرائيل بأنها تعد استباقاً لمفاوضات الوضع الدائم، فابتعدت السلطة عن إصدار تلك القوانين التي قد توصف بأنها سيادية.

المرحلة الثانية: المرحلة اللاحقة لانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، حتى نهاية المرحلة الانتقالية (١٩٩٦-٢٠٠٠) وفي هذه المرحلة، وجدت لأول مرة سلطة تشريعية منتخبة، تتولى مهمة التشريع، وقد قامت بالفعل بإنجاز العديد من القوانين، صدر منها بالفعل ٣٣ قانوناً في مختلف المواضيع،^{١٢٧} وأهمها الاجتماعية والاقتصادية، وقد يكون التركيز على هذا النوع من القوانين مبرراً في هذه المرحلة، خاصة بعد أن كرست السلطة وجودها السياسي والإداري، فتركز جل اهتمامها في التنمية.

وبحسب التصنيف لتلك الموضوعات، فإن تلك القوانين تنقسم إلى قوانين اجتماعية: (اثنا عشر قانوناً)؛ وقوانين اقتصادية ومالية: (اثنا عشر قانوناً)؛ وقوانين سياسية (تسعة قوانين). ومن خلال تقسيم القوانين على النحو السابق، يمكن أن نستشف من ذلك عدة ملاحظات،

^{١٢٥} هذه المجموعة من القوانين تم تحديدها وفق المراحل التي تم تحديدها في هذا البحث.

^{١٢٦} صدر في هذه الفترة ما يقارب الثمانين قراراً ومرسوماً رئاسياً، انحصر دورها في عدة مجالات، يمكن وصفها بالسياسية.

^{١٢٧} قام المجلس التشريعي في هذه الفترة بمناقشة العديد من القوانين وإقرارها، إلا أن الرئيس الراحل ياسر عرفات أبقى على تلك القوانين، ولم يصدرها إلا بعد مضي فترة من الزمن، مستغلاً بذلك صلاحيته في تعطيل صدور القوانين، المنصوص عليها في اتفاقيات أوسلو، بالإضافة إلى عدم وجود أي آلية لإجبار الرئيس على إصدار القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي، وبذلك يعطل إصدارها، فالقانون الأساسي الذي ناقشه المجلس التشريعي وأقره في العام ١٩٩٧ لم يوقعه الرئيس، فلم يصدر إلا في العام ٢٠٠٢، وهناك العديد من الأمثلة على مثل هذا النهج.

يتبين لنا من خلالها السياسة التشريعية التي انتهجتها السلطة الفلسطينية في تلك المرحلة، وأهم تلك الملاحظات:

تركيز السلطة الفلسطينية، خلال هذه الفترة، على القوانين الاجتماعية والاقتصادية، في مقابل انحسار القوانين السياسية بالمقارنة مع المرحلة التي سبقتها، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المرحلة كانت أقل المراحل من حيث إصدار السلطة للقوانين السياسية.

ومرة أخرى، وبعد الإطلاع على القوانين الصادرة في هذه الفترة، نلاحظ ابتعاد السلطة الفلسطينية عن إصدار قوانين، ذات طابع مؤثر على الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، فقد حافظت السلطة، خلال هذه الفترة، على التزاماتها المنصوص عليها في الاتفاقيات، فلم تقم السلطة، طيلة هذه الفترة، بإصدار أي قانون من شأنه أن يتعارض مع هدف وجود السلطة بحسب تلك الاتفاقيات.

ضعف السياسة التشريعية العامة للسلطة بشكل عام، وذلك لعدة أسباب أهمها: هيمنة رئيس السلطة التنفيذية على مقاليد السلطة ومقوماتها بشكل عام، بالإضافة إلى أن الأغلبية الحزبية داخل المجلس التشريعي لم تكن لديها مثل هذه الإستراتيجية، فقد انحصر دورها في كثير من الأحيان، في تمرير سياسات السلطة التنفيذية.

المرحلة الثالثة: مرحلة ما بعد انتهاء الفترة الانتقالية، حتى وفاة الرئيس ياسر عرفات (٢٠٠٠-٢٠٠٤)

شهدت هذه الفترة نقلة نوعية تشريعية، خاصة بعد إصدار القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢، وكذلك القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، ومن أهم سمات هذه المرحلة تقليص صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية، لصالح رئيس الوزراء، بعد استحداث هذا المنصب، في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

وقد كان لاندلاع انتفاضة الأقصى في نهاية العام ٢٠٠٠، ومن ثم وفاة الرئيس ياسر عرفات بالغ الأثر في العملية التشريعية. فقد اتخذت التشريعات الصادرة في هذه الفترة منحى متغيراً، متأثرة بالمتغيرات على الساحة الفلسطينية، التي امتازت بالتتابع والتعقيد، مما لم يدع مجالاً للهروب أو الاختباء خلف اتفاقيات أصبحت في نظر الكثيرين -ومن بينهم بعض السياسيين- بالية، ولا مجال للتمسك بها. خاصة بعد رفضها على الأقل من قبل الآلة العسكرية الإسرائيلية، التي استباحتها وما نتج عنها.

وفي سبيل ذلك أصدرت السلطة الفلسطينية ٢٣ قانوناً، خلال هذه الفترة، منذ الثالث عشر من أيلول من العام ٢٠٠٠،^{١٢٨} أما أقسام القوانين الصادرة في هذه المرحلة، فهي على النحو التالي: قوانين اجتماعية: (ستة قوانين)، قوانين اقتصادية ومالية: (سبعة قوانين)، قوانين سياسية: (عشرة قوانين). نستطيع من خلال هذه القوانين ملاحظة عدد من الاستنتاجات أهمها:

محاولة السلطة الفلسطينية ترسيخ قواعد بناء الدولة المستقبلية، من خلال الخروج عن النهج الذي اتبعته سابقاً، وبخاصة بعد إقرار القانون الأساسي، والقانون الأساسي المعدل.

^{١٢٨} للمزيد حول هذه القوانين راجع الملحق رقم (٦).

تذبذب السياسة التشريعية، في ظل المتغيرات على الساحة الفلسطينية، وبخاصة بعد فشل مباحثات كامب ديفيد للسلام واندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية، بعد أن أدركت السلطة ضعف بنيتها وأجهزتها، لذلك قررت تحصين نفسها بترسيخ الكثير من المبادئ القانونية، التي كان يمنع عليها النظر فيها، وفق الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، كقانون العلم وقانون العاصمة.

تفهم السلطة الفلسطينية للأخطار المحدقة بها، خاصة بعد التصعيد الإسرائيلي لسياسة الاستيطان، وبخاصة في مدينة القدس ومحيطها، مما دفع المجلس التشريعي إلى تبني قانون العاصمة الذي يعد إقراره استباقاً لأي حل نهائي حسب اتفاقيات أوسلو، إلى جانب المخاطر التي تواجه وحدة التراب الفلسطيني، عن طريق جدار الفصل (الخالدي و آغا ٢٠٠٦، ٨٢).

مرة أخرى عادت القوانين السياسية، بالإضافة إلى غيرها من القوانين تطفو على السطح، بعد أن أدرك الكثير من الفلسطينيين بمن فيهم السلطة أنها بحاجة إلى نظام دولة أكثر تماسكاً وديمقراطية (براون ٢٠٠٧، ٩).

أما فيما يتعلق بالقوانين الاجتماعية والاقتصادية فقد شهدت هي الأخرى تطوراً جديداً، نظراً للظروف التي أحاطت بالمجتمع الفلسطيني، ونتيجة للشراكة غير المعتادة التي جمعت المشرعين برواد الإصلاح من المفكرين والمتقنين (براون ٢٠٠٧، ١٠).

المرحلة الرابعة: مرحلة ما بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات

هناك أسباب كثيرة دفعت باتجاه اعتبار وفات الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات^{١٢٩} نقطة تحول في عملية الإصلاح القانوني. فقد كان لوفاة الرئيس ياسر عرفات أثرها على عملية التشريع في فلسطين، والسبب في ذلك يعود إلى أن شخصية عرفات التي كانت مهيمنة على مؤسسات السلطة الفلسطينية بما فيها السلطة التشريعية (براون ٢٠٠٧، ٦)، كما أن العديد من النواب، في المجلس التشريعي الأول، انصب جل اهتمامهم على تمرير سياسات السلطة التنفيذية التي كان يرأسها عرفات، وبالتالي تنفيذ سياساته. بالإضافة إلى استعمال عرفات لصلاحياته المتمثلة بعدم إصدار القوانين، وقد استمر الوضع على حاله حتى بعد دخول القانون الأساسي حيز التنفيذ.^{١٣٠} وهو ما دفع البعض لاعتبار وجود عرفات بأنه يعني عدم إمكانية إجراء أية عملية إصلاحية (براون ٢٠٠٧، ٧).

فعلى الرغم من إصدار القانون الأساسي عام ٢٠٠٢ إلا أن المادة الخاصة بإجراءات تبني القوانين وإصدارها لم يتم احترامها؛ وبقي الكثير من القوانين بدون إصدار، من قبل رئيس السلطة الفلسطينية؛ وقد تغير ذلك بشكل كبير، منذ وفاة الرئيس عرفات، من حيث احترام

^{١٢٩} توفي الرئيس عرفات بتاريخ ١١ تشرين ثاني ٢٠٠٤.

^{١٣٠} ومن الأمثلة على هذه القوانين، قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية (قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية". الوقائع الفلسطينية العدد رقم ٥٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٤: صفحة ٨) حيث أقره المجلس التشريعي بصيغته الأخيرة في ٢٨/٥/٢٠٠٣، وانتظر طويلاً حتى وقعه الرئيس المؤقت للسلطة الفلسطينية (روحي فتوح) في ٢٧/١٢/٢٠٠٤.

إصدار القوانين، ضمن الإجراءات والمهل القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي.^{١٣١}

وعودة إلى القوانين الصادرة في هذه المرحلة، التي شكلت رقما قياسيًّا، من حيث العدد، قياسًا إلى الفترات السابقة، فقد بلغ عدد القوانين الصادرة في هذه المرحلة ٥٢ قانونًا، أي ما نسبته ٤٠،٦٢% من العدد الإجمالي للقوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية. أما عن تصنيف تلك القوانين، فهو على النحو التالي: قوانين اجتماعية، (سبعة عشر قانونًا)؛ قوانين اقتصادية ومالية، (تسعة قوانين)؛ قوانين سياسية، (٢٦ قانونًا). وهذا التصنيف يقودنا إلى بعض النتائج المهمة التي يمكن أن تؤدي بنا إلى فهم الواقع التشريعي في تلك الفترة، وبالتالي فهم السياق التشريعي بمجمله، وبارتباطاته المبنية على واقع الشعب والأرض، بالإضافة إلى التأثيرات الخارجية، التي أسهمت إلى حد كبير في انتهاج المشرع الفلسطيني لخط تشريعي معين. وأهم هذه النتائج:

ازدياد ملحوظ في دوران عجلة التشريع خلال هذه الفترة.

تعدد مجالات هذا النشاط التشريعي، ليغطي جميع أوجه الحياة الفلسطينية: السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وبشكل غير مسبوق.

شهدت القوانين السياسية في هذه المرحلة نقلة نوعية من حيث الموضوعات التي تنظمها، والتي تعدت بكثير، الموضوعات المنظمة في الفترات السابقة، وبخاصة في القوانين السياسية، حيث قام القانون بتنظيم أمور لم يكن قد تناولها من قبل، كقانون حرمة العلم الفلسطيني، وقانون السلك الدبلوماسي، ومثل هذه القوانين لا توجد عادة إلا في الدول. وبالتالي فإن المشرع الفلسطيني أصبح واعيًا الحاجة الملحة إلى بناء نظام قانوني قادر على مواجهة تحديات بناء الدولة، إلى جانب صلاحيته كأرضية قانونية لدولة مستقبلية، وقد بلغ حجم القوانين السياسية، الصادرة في هذه المرحلة، نصف عدد القوانين السياسية الصادرة، منذ نشأة السلطة الفلسطينية.

ثانياً: الحقب التشريعية في ظل السلطة الفلسطينية

من خلال دراستنا السابقة، نتبين لنا بعض الأمور التي لا بد من الإشارة إليها دليلاً على النهج التشريعي الذي اتبعته السلطة الفلسطينية، خلال مراحل التشريع المختلفة، التي سبق ذكرها. ويبدو جلياً من المقارنة بين تلك المراحل، وجود تذبذب في العملية التشريعية، حيث ازداد عدد القوانين، ونقصت، واختلفت نوعيتها، بحسب المرحلة، وذلك لعدة أسباب، أهمها:

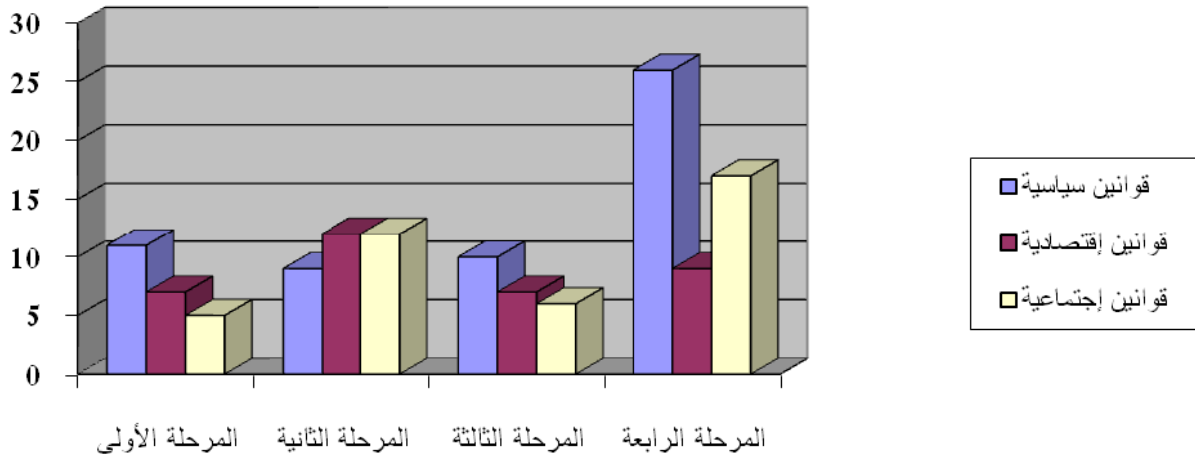
الظروف السياسية التي مرت بها السلطة الفلسطينية، حيث كان لنتائج المفاوضات مع إسرائيل أثر كبير على هذه السياسة.

^{١٣١} فعلى سبيل المثال صادق الرئيس المؤقت (روحي فتوح) على قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٨ بعد يومين من إقراره بصيغته النهائية من قبل المجلس التشريعي، وكذلك صادق على قانون الأسرى والمحررين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤، بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٧، بعد خمسة أيام من إقراره من قبل المجلس التشريعي. وكما الرئيس المؤقت (روحي فتوح) فقد سار الرئيس محمود عباس على ذات النهج، من خلال احترامه للمهل القانونية، فقد صادق على جميع القوانين المحالة إليه من قبل المجلس التشريعي، في العام ٢٠٠٦، خلال فترة وجيزة لا تتعدى الأسبوع في الكثير من الحالات، حتى إنه وقع على قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦، بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦، في ذات اليوم.

أما عن نوعية القوانين، فيتعلق موضوعها بمدى حاجة السلطة إلى تلك القوانين، ففي المرحلة الأولى كانت السلطة بحاجة إلى تكريس سلطتها، وإدارتها للمرافق التي انتقلت إليها إدارتها، فتركز التشريع في تلك المرحلة على القوانين السياسية، أما في الفترة التي تلتها فاختلفت أولويات السلطة، حيث أصبحت بحاجة إلى قوانين تنظم الأمور الاقتصادية ففعلت ذلك، فمعيار إصدار القوانين في كل مرحلة هو معيار الحاجة والظروف السياسية في حينه.

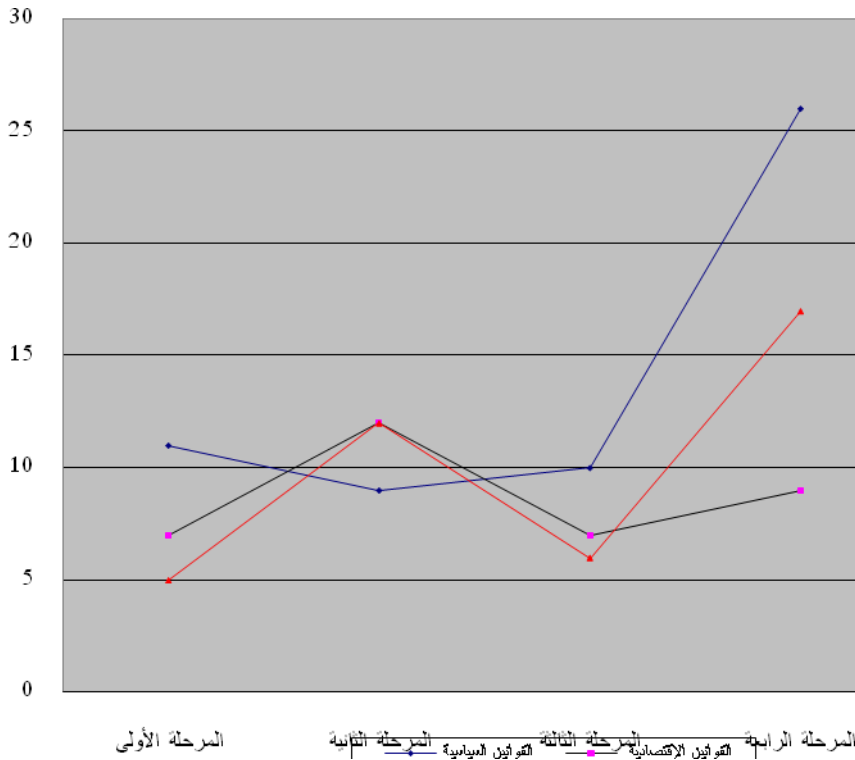
وأسهمت هذه الظروف، السابق الإشارة إليها، إلى حد ما في توجيه السياسة التشريعية باتجاهات مختلفة وإلى اهتمامات متعددة، وسبب عدم الانسجام هذا هو عدم وجود خطة تشريعية شاملة، فالقوانين القضائية مثلا رزمة كاملة لا يمكن فصل مفرداتها عن بعضها، وبالتالي يجب مناقشة تلك القوانين رزمة واحدة، لا أن يتم ذلك بشكل منفصل، والشكل التالي يوضح حجم تلك القوانين.

شكل رقم (١): حجم القوانين التي أصدرتها السلطة الفلسطينية، خلال الحقب المختلفة، وبحسب نوعية القوانين الصادرة.

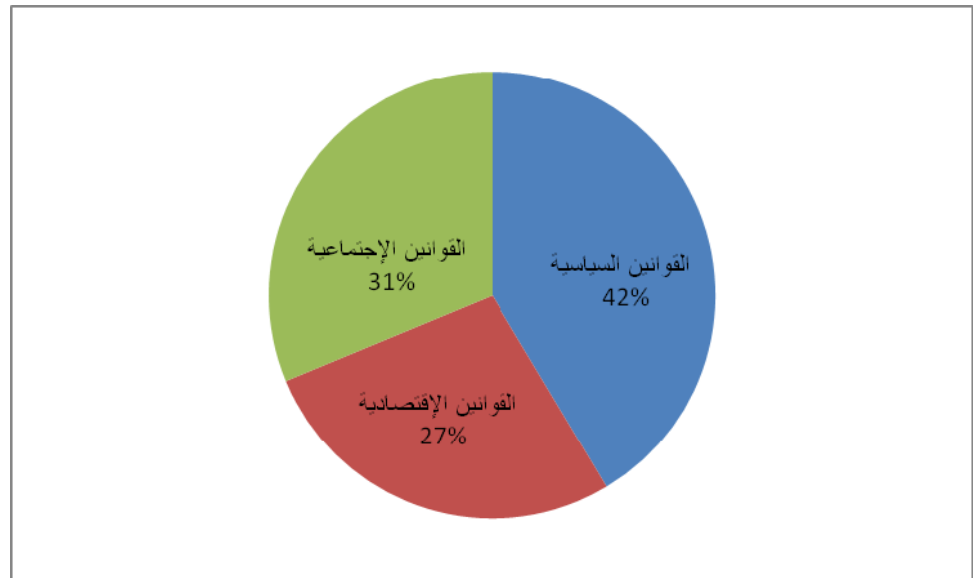


انتهجت السلطة نهجا متصاعدا من حيث التشريعات، وبخاصة الاجتماعية والاقتصادية، في مقابل اختلاف وتيرة القوانين السياسية، وهو ما يوضحه الشكل التالي:

شكل رقم (٢): سير عملية التشريع لدى السلطة الفلسطينية خلال المراحل المختلفة



شكل رقم (٣): حجم القوانين الإجمالي الصادرة خلال مراحل التشريع المختلفة في ظل السلطة الفلسطينية



ثالثا: النهج التشريعي للسلطة الفلسطينية

في البداية، لا بد من الإشارة إلى أنه لم تكن توجهات السلطة الفلسطينية، من حيث نظرتها للاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي موحدة عبر سنوات عمرها، فيمكننا تقسيم تلك التوجهات إلى قسمين رئيسيين: أولاً، تتجاهل تماماً وجود تلك الاتفاقيات، أو حتى الأوضاع

على الأرض، وبخاصة وجود دولة الاحتلال، فالمشرع الفلسطيني لم يقر يوماً بوجودها، أو بمرجعيتها للسلطة الفلسطينية، سواء على مستوى القوانين العادية أو حتى تلك الأساسية، وذلك على الرغم من أن صلاحيات ذلك المجلس التشريعية، عبر القوانين العادية أو من خلال القوانين الأساسية، قد تم النص عليها في تلك الاتفاقيات، وقد اشترطت تلك الاتفاقيات عدم مخالفة تلك التشريعات للاتفاقيات الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. وثانياً، نلاحظ أن المشرع تجنب في أحيان كثيرة المساس بتلك الاتفاقيات أو الوقائع على الأرض، فنلاحظ مثلاً تجنب المشرع عند إقرار القانون الأساسي البت في بعض الأمور التي حرم على السلطة التعامل معها، بموجب الاتفاقيات، كحدود الدولة أو حتى الدولة نفسها، وقضية اللاجئين، والجنسية، مع العلم بأن تلك الأمور من الأعمال السيادية التي يشملها الدستور عادة، أضف إلى ذلك، أن التسمية نفسها للقانون الأساسي قد تكون انعكاساً لواقع السلطة الفلسطينية المحدود والانتقالي بحسب الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية، ومع أن ذلك الاتجاه كان اتجاهاً عاماً لتشريعات السلطة الفلسطينية، إلا أن هذا النهج أيضاً تذبذب بحسب أوضاع السلطة الفلسطينية وبخاصة الأوضاع السياسية، والمرحلة التي كانت تعيشها السلطة.

ومع تغير الظروف التي مرت على السلطة الفلسطينية، بدأت السلطة بالتشريع في جميع المجالات حتى تلك التي كانت تمس مواضيع الحل الدائم وبالتالي خارج صلاحيات السلطة الفلسطينية، ومثال ذلك ما يتعلق بالتمثيل الدبلوماسي، ولدرجة تبني قانون ينظم السلك الدبلوماسي؛ في الوقت الذي كانت فيه الشؤون الخارجية من مهام إسرائيل، ولم يكن لمجلس السلطة أية صلاحيات أو مسؤوليات، في مجال العلاقات الدولية، بينما كان بإمكان منظمة التحرير أن تجري مفاوضات أو توقع اتفاقيات مع أية أطراف دولية، في مجالات اقتصادية محددة، بحسب الاتفاقيات.^{١٣٢}

رابعاً: الآليات المتبعة في عملية الإصلاح القانوني

إن عملية توحيد القوانين الفلسطينية من قبل السلطة الفلسطينية عملية معقدة؛ فالأنظمة والنصوص القانونية السابقة، بقيت سارية إلى حين تبني تشريع صادر عن السلطة الفلسطينية. كما استمرت سلطة الاحتلال بممارسة صلاحياتها العليا (ومنها التشريع وتطبيقه عن طريق المحاكم العسكرية الخاصة بها أو بوسائل أخرى) على الجزء الأكبر من الأراضي الفلسطينية المحتلة. من ناحية أخرى، عملت السلطة على استمرار العمل بقوانين الأحوال الشخصية ومحاكمها، وبالتالي المحافظة على ثنائية التشريعات والقضاء، بين الديني والنظامي.

اتبعت السلطة الفلسطينية ثلاثة مناهج مختلفة لعملية الإصلاح القانوني، تستطيع معها التحكم في سياق عملية الإصلاح القانوني بشكل علمي وممنهج: أما النهج الأول، فقد اتخذ شكل تغيير القوانين السارية، وأما الثاني فباستحداث قوانين جديدة لم تكن من قبل ضمن المنظومة القانونية، والأخير تجاهل التشريع في بعض المجالات.

^{١٣٢} انظر المادة (٥) من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، الموقعة في واشنطن سنة ١٩٩٥.

(١) الإصلاح القانوني عن طريق توحيد القوانين وتغيير ما كان ساريا منها:

نظرا لتعدد الأنظمة القانونية السارية في فلسطين، التي خلقت ظاهرة مميزة في الأنظمة القانونية المقارنة، ألا وهي ازدواج النظام القانوني؛ فقد عمدت السلطة الفلسطينية إلى إعادة النظر في تلك القوانين، بما يتفق مع الهدف المعلن لهذه المراجعة، وهو توحيد النظام القانوني في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. لهذا فقد اشتملت أغلب الخطط الإصلاحية للنظام القانوني الفلسطيني على عدة تصورات لتوحيد هذا النظام المزدوج، كان أهمها تغيير القوانين السارية كطريقة للتوحيد، وذلك بالانسجام مع القرار الأول الصادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات من تونس.

فمع حلول العام ١٩٩٤، وبالإضافة إلى القوانين التي كانت موجودة قبل الاحتلال الإسرائيلي، كان الاحتلال قد أصدر حوالي ٣٠٠٠ أمر عسكري في الضفة الغربية (١٣٦٨) وقطاع غزة (١٦١٧)^{١٣٣}، مكرسا بها احتلاله للمناطق الفلسطينية، دون أدنى مراعاة لمصالح السكان، بل هدف إلى صيانة مصلحته وأمنه (مجلداني ٢٠٠٣). وقد عملت هذه الأوامر العسكرية على تعديل التشريعات السارية، بما يتفق ومصالح المحتل، وقد شملت عملية التعديلات على إلغاء بعض القوانين والإبقاء على أسوأها، كقوانين الطوارئ، لاتخاذها مستندا قانونيا تلجأ إليه لممارسة عمليات القمع كسياسة هدم المنازل والإبعاد والاعتقال الإداري ضد السكان (مجلداني ٢٠٠٣).

ولهذا السبب فقد وضع المجلس التشريعي الفلسطيني لنفسه هدفا أساسيا، هو توحيد النظام القانوني في فلسطين، على طريق إرساء سلطة القانون وسيادته. وفي إطار هذه المهمة، حقق المجلس إنجازات ملحوظة، تمثلت في وضع خطط محددة لتوحيد هذا النظام وإزالة الآثار التي خلفها الاحتلال، ومن جهة أخرى فقد استطاع المجلس التغلب على هذه المشكلة عن طريق إقرار العديد من التشريعات الموحدة، في العديد من المجالات: الاقتصادية والاجتماعية والقضائية والإدارية، وفي مجال الحريات العامة وحقوق الإنسان، وقد دخلت هذه القوانين حيز التنفيذ، وبالتالي ساعدت، إلى حد ما، في توحيد النظام القانوني في فلسطين.^{١٣٤}

^{١٣٣} اعتمادا على قاعدة البيانات القانونية (المقتفي) في معهد الحقوق، جامعة بيرزيت.

^{١٣٤} تعد منظومة القوانين القضائية أحد أهم الأمثلة على النهج التوحيدي الذي اتبعته السلطة الفلسطينية، فمن غير المعقول أن يحاكم شخصان فلسطينيان بقانونين مختلفين على نفس الجرم، ومن أهم الأمثلة على هذه القوانين الموحدة قانون السلطة القضائية، وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقانون الإجراءات الجزائية، وقانون التنفيذ. على الرغم من أن هناك العديد من القوانين التي ما زالت تحتاج إلى توحيد والتي أهمها قانون العقوبات، فيجب على المجلس التشريعي أن يكمل رزمة القوانين القضائية بوصفها أهم وسيلة من وسائل التوحيد. ومن بين أهم الأمثلة على هذا التوجه للسلطة الفلسطينية إقرارها لقانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، ليوحد بين قانوني العمل الساريين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وهما: قانون العمل المؤقت رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠ الأردني، وقانون العمل رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤، الصادر عن الحاكم العام لقطاع غزة.. ومن الأمثلة الأخرى على هذا النهج توحيد القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية، عبر إقرار قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، أضف إلى ذلك رزمة القوانين القضائية، كقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.

(٢) الإصلاح القانوني بإدخال بعض القوانين الجديدة إلى المنظومة القانونية:

كانت الوسيلة الأخرى لإصلاح النظام القانوني الفلسطيني بالإضافة إلى تعديل القوانين السارية وتغييرها، إدخال بعض القوانين الجديدة إلى تلك المنظومة بهدف ملئ الفراغ في هذا النظام، ولتحقيق قوانين أكثر ملائمة للواقع الفلسطيني من تلك القوانين الموروثة.

وقد حاولت السلطة الفلسطينية التغلب على المشكلات التي تسببها حالات، وظروف اجتماعية، واقتصادية، وسياسية معينة، تطراً في المجتمع الفلسطيني، وذلك عن طريق إيجاد وسائل قانونية تساعد في حل هذه المشكلات، فالكثير من هذه القوانين الجديدة التي وضعتها السلطة الفلسطينية إنما كانت وليدة ظرف معين، فقانون العاصمة جاء في أعقاب فشل محادثات كامب ديفد، وللتأكيد على عروبة القدس، وبقيتها عاصمة للفلسطينيين، مهما كانت النتيجة التي ستفضي إليها المفاوضات، فهذا القانون كان نتيجة ظرف سياسي معين، له أسبابه ومبرراته.^{١٣٥} وكذلك الأمر بالنسبة للقوانين الاقتصادية كقانون تشجيع الاستثمار.

(٣) تجنب التشريع، وإبقاء ما كان قائماً من تشريعات:

يرى البعض بأن التنوع القانوني لا يتعارض مع وجود دولة واحدة (كالتنوع بين المدني والديني أو بين التشريع والعرف)، فالتعددية القانونية تؤثر على وجود دولة واحدة، كتعدد الأنظمة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد يكون هذا مبرراً للسلطة، لعدم العمل على توحيد هذه القوانين أسوة بغيرها من القوانين، فعلى الرغم من أن الشعب الفلسطيني، حاله حال مجتمعات الشرق الأوسط، يهتم بالدين، وهو ما انعكس على القوانين الصادرة، كقانون الأحوال الشخصية، وهو ما تسبب سابقاً بخلق ثنائية التشريعات بين المدني والديني (Wing 1993)، إلا أن المشرع الفلسطيني أبقى على هذه الثنائية الموروثة عن فترة الحكم العثماني ولم يحاول المساس بها.^{١٣٦} وذلك باستمرار منح صلاحيات التشريع للطوائف، على أشكالها، في مجال الأحوال الشخصية، وتطبيق هذه التشريعات عن طريق المحاكم الدينية، التي تحظى باستقلالية، من حيث تنظيمها وتركيباتها وقراراتها، دون رقابة من قبل أي محكمة نظامية (Hajjar 2004).

الجزء الثاني: الإصلاح القانوني كمدخل للإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي

لقد بدأت الثورة الفلسطينية حركة تحرر وطني، وما لبث أن تحول جزء من نشاطها، نتيجة اتفاقيات أوسلو، إلى نشاط مؤسسي موجه نحو بناء الدولة المقبلة، وبدأ هذا النشاط المؤسسي

^{١٣٥} والأمثلة على هذا النهج الذي اتبعته السلطة الفلسطينية كثيرة ومتعددة ومختلفة التوجهات والمواضيع، فقد وضعت السلطة الفلسطينية الكثير من القوانين، كقانون العلم وقانون الموازنة العامة وقانون الطفل، وقانون تشجيع الاستثمار، وما إلى ذلك من هذه القوانين، فقد كان سبب وجود هذه القوانين ذات الطابع الاقتصادي عدم اهتمام الاحتلال لمثل هذه القوانين التي لا تفيد، وبالتالي ابتعد عن تنظيم أمورها، لذلك كانت القوانين الاقتصادية أولوية بالنسبة للسلطة الفلسطينية و من أمثلتها قوانين المناطق الصناعية والأوراق المالية.

^{١٣٦} هناك بعض المجالات التي تجاهلها المشرع الفلسطيني، أو تجنب الخوض فيها، لما قد تحدثه هذه التشريعات من خلافات، سواء على الصعيد الداخلي المتعلق بالمجتمع الفلسطيني ذاته، كقانون الأحوال الشخصية مثلاً، أو تلك الأمور التي قد تحدث إشكاليات على صعيد علاقات السلطة الخارجية، سواء مع إسرائيل، أو مع المجتمع الدولي كقانون الجنسية، وذلك على الرغم من أن بعض الأمور قد تبدو أكثر إلحاحاً من تلك التي باشرت بتوحيدها، كقانون العقوبات مثلاً (Welchman 2003).

بإنشاء السلطة الفلسطينية، التي أنيط بها مهمة بناء مؤسسات الدولة، لتصبح السلطة أهم أدوات مرحلة التحول نحو الدولة، وبهذا أصبحت الثورة الفلسطينية، بهذا المعنى تتحرك في خطين متوازيين، أحدهما تحرري، والثاني مؤسسي. لكن التعامل مع هذين المفهومين معا جعل من الصعب التوفيق بينهما؛ ذلك لأن لكل مرحلة أدواتها ومفرداتها، فلا مجال عند الحديث عن عملية التحرر، التي تسبق في العادة مرحلة بناء الدولة، أن نتحدث عن إصلاح، مهما كان شكله أو مضمونه، ولكن الواقع الفلسطيني فرض معطيات معينة، جعلت من عملية الإصلاح مطلباً ملحا، بل ولا يمكن الاستغناء عنه.

المبحث الأول: الإصلاح القانوني الهادف إلى بناء مؤسسات الدولة

يلاحظ من المراقبة البسيطة للسلطة الفلسطينية وتوجهاتها التشريعية وسياساتها العامة، بأن السلطة الفلسطينية كان أمامها، وبشكل مستمر، هدف رئيس، وهو بناء أجهزتها بطريقة تجعلها مستعدة، عندما يحين الوقت، لكي تتحول إلى مؤسسات دولة؛ نظرا لأهمية بناء المؤسسات للدولة ذاتها (Amundsen and Ezbide 2002, 4)، فالدولة، بالنسبة للسلطة الفلسطينية، هي مسألة وقت لا أكثر ولا أقل. لكن نتيجة مثل هذا التوجه هو أن السلطة الفلسطينية بدأت تحضر، من أجل الدولة من جهة، ولكنها كانت تتصرف بطريقة شبيهة بالدولة من جهة أخرى، مما كان له أثر كبير على سياساتها العامة، وعلى تشريعاتها، بل وعلى بناء الدولة أيضا؛ فالانطلاق من كون الدولة هي الهدف، أو أن الدولة هي الأساس يحدد، لا محالة، طريقة إجراء التغييرات المؤسساتية والقانونية التي تنعكس، عن طريق الإصلاح القانوني.

أولا: السلطة التشريعية

لم يرد في اتفاقيات أوسلو أي ذكر للمجلس التشريعي بوصفه جهازا مستقلا عن مجلس السلطة، إنما كان هناك إشارة إلى مجلس سلطة الحكم الذاتي؛ وكان لهذا المجلس صلاحيات تشريعية، إلى جانب صلاحياته التنفيذية. ولكن نتيجة لتفاهات مع الجانب الإسرائيلي؛ فقد تم انتخاب المجلس التشريعي الأول، وهو مختص بالعمل التشريعي بشكل رئيسي، وهو مكون من ممثلين عن فلسطينيي الضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية)، وقطاع غزة. وتناول القانون الأساسي الفلسطيني للعام ٢٠٠٢ السلطة التشريعية، في الباب الثالث منه، وعرفها بأنها السلطة المنتخبة، وتتولى مهامها بحسب نظامها الداخلي،^{١٣٧} وهذه المهام هي: تشريع القوانين وإقرارها، ومناقشة سياسة الحكومة، وإقرار الموازنة ومشاريع التنمية، وقرار العفو العام، وقبول استقالة أحد أعضائه، والموافقة على تعيين الوزراء، وحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء.

وإلى جانب النظام الداخلي للمجلس التشريعي للعام ٢٠٠٠، هناك العديد من القوانين التي نظمت عمل السلطة التشريعية، أهمها القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، ولم يمس القانون الأساسي المعدل بأي من النصوص التي نظمت عمل المجلس التشريعي، إلا تلك المتعلقة باستحداث منصب رئيس الوزراء، إضافة إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي،

^{١٣٧} المادة (٣٤) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢.

ذلك النظام الذي أقره المجلس التشريعي في ٦/٧/٢٠٠٠^{١٣٨} أما بالنسبة لأهم الأمور التي نظمها هذا النظام فهي: انتخاب هيئة المجلس، وهم الرئيس ونائباه وأمين السر، وتشكيل اللجان؛ وطرح الثقة بالحكومة، والبيان الوزاري، وسؤال الوزراء واستجوابهم؛ جلسات المجلس التشريعي؛ مشاريع القوانين، تقديمها ومناقشتها وإقرارها.

وعلى الرغم من النص في القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس، على المجلس التشريعي وصلاحياته؛ إلا أن التجربة العملية أثبتت وجود بعض الخلل في عمل السلطة التشريعية وأهمها:

ربط بقاء المجلس التشريعي الأول بنهاية الفترة الانتقالية، التي كان من المفترض أن تنتهي فعلا في العام ٢٠٠٠، علما بأن كلا من القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي دخلا حيز النفاذ بعد انتهاء الفترة الانتقالية.

عدم إجراء انتخابات تكميلية عند شغور مقعد من مقاعد المجلس، فعندما استقال النائب حيدر عبد الشافي من منصبه في العام ١٩٩٨ لم تجر أية انتخابات تكميلية في دائرة غزة للتعويض عن النقص.

الخروج عن الاختصاص، حيث أصدر المجلس التشريعي العديد من القرارات، التي تكون أساسا من اختصاص السلطة التنفيذية، كانتداب أطباء، أو وقف عن العمل، ومثالها قرار المجلس رقم ١/٣٧/١٤٩ والمتضمن مساءلة مدير عام الجهاز المسؤول عن مقتل أحد المواطنين، ووقفه عن العمل، إلى حين انتهاء التحقيق.

وقد وضع هذا النظام آليات محددة للعمل التشريعي تحت قبة البرلمان، بعد أن ظل قانون إجراءات إعداد التشريعات، رقم ٤ لسنة ١٩٩٥، يضع آليات العمل التشريعي منفردا، حتى صدور النظام الداخلي في العام ٢٠٠٠^{١٣٩}.

ومع أن هذا النظام جاء ليؤكد صلاحيات المجلس التشريعي، إلا أنه خالف القانون الأساسي الذي كان قد أقره سابقا في العام ١٩٩٧، فمثلا، وبموجب القانون الأساسي، كان المجلس التشريعي يحتاج إلى أغلبية ثلثي أعضائه، ليتخطى اعتراض الرئيس على مشروع قانون معين،^{١٤٠} بينما ينص النظام الداخلي للمجلس التشريعي، على أنه في حالة اعتراض الرئيس على مشروع قانون صادر عن المجلس التشريعي، فإن إقراره يتطلب تصويت المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه.^{١٤١} وعلى الرغم من وجود مثل هذا التناقض، إلا أن المجلس التشريعي لم يعمل على تعديل نص المادة، في النظام الداخلي له، لتتفق مع القانون الأساسي.

وقد طرأت عدة تعديلات على أنظمة عمل المجلس التشريعي، لدى تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٣، فبعد أن كان لرئيس السلطة الفلسطينية التقدم إلى المجلس التشريعي

^{١٣٨} المجلس التشريعي الفلسطيني. (٢٠٠٣). النظام الداخلي للمجلس التشريعي. الوقائع الفلسطينية (٤٦)، ٦٩.

^{١٣٩} دون أن يعني ذلك إلغاء العمل بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، الذي ما زال يشكل جزءا لا يتجزأ من الإطار القانوني المنظم للعملية التشريعية.

^{١٤٠} المادة (٥٧/٢) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢.

^{١٤١} المادة (٧١/٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

بمشروعات القوانين،^{١٤٢} انحصر هذا الدور في مجلس الوزراء، ولم تعد هناك صلاحية للرئيس بتقديم مشاريع القوانين.^{١٤٣}

ثانياً: السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من شقين أحدهما مؤسسة الرئاسة والآخر مجلس الوزراء؛ الذي اتخذ دوراً متزايداً بعد أن تم استحداث منصب رئيس الوزراء، بعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني في العام ٢٠٠٣، فأصبحت صلاحيات الرئيس التنفيذية هي تلك المحصورة بالقانون الأساسي،^{١٤٤} بينما تركت بقية الصلاحيات لمجلس الوزراء.

منذ نشأة السلطة الفلسطينية، لم تكن هناك سلطة تنفيذية مستقلة في عملها كما هو الحال عليه اليوم، إنما كانت جزءاً من مجلس السلطة ذي المهام التشريعية والتنفيذية، وقد رأينا سابقاً التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية وفق اتفاقيات أوسلو، وما أصبح الحال عليه اليوم، فمن لجنة تنفيذية يرأسها رئيس السلطة الفلسطينية وفق اتفاق أوسلو، إلى مجلس وزراء يرأسه رئيس وزراء يعينه رئيس السلطة وفق القانون الأساسي المعدل، مروراً بمجلس وزراء يرأسها رئيس السلطة ذاته.

ومع كثير الإصلاحات التي وقعت على السلطة التنفيذية، إلا أن هناك الكثير من العوائق التي وقفت في طريقها، فمهما كانت التشريعات موحدة، إلا أن تقسيم الوزارات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك المهام الموكلة لها؛ أدى إلى إعاقة عملية الإصلاح السياسي وبناء المؤسسات، أضف إلى ذلك التضخم الحاصل على أعداد الموظفين، الذي كان نتيجة اعتماد أسلوب المكافأة السياسية (Amundsen and Ezbid 2002, 13).

وقد لعب المجلس التشريعي دوراً مهماً في "إعاقة" عمليات إصلاح النظام السياسي، ويتمثل هذا الدور في عدم استعماله لحقه في حجب الثقة عن الحكومة، إذا ما خالفت برنامجها الذي حصلت على ثقة المجلس بموجبه، مع أن المجلس لوح أحياناً وفي حالات قليلة بهذه الصلاحية، وما ساهم في هذا الدور السلبي للمجلس التشريعي هو سيطرة الحزب الواحد عليه، بما فيها رئاسة المجلس ونوابه (Amundsen and Ezbid 2002, 9)، ذلك الحزب الذي سيطر على السلطة التنفيذية، بما فيها رئاسة السلطة، والتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ نتيجة تعيين العديد من أعضاء المجلس التشريعي في مناصب وزارية.^{١٤٥}

^{١٤٢} المادة (٥٨) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢.

^{١٤٣} المادة (٥٧/٢) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

^{١٤٤} المادة (٣٨) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

^{١٤٥} فعلى سبيل المثال بلغ عدد النواب الوزراء في الحكومة الثانية، وهي أول حكومة مشكلة في ظل المجلس التشريعي، أربعة عشر وزيراً من بين أربعة وعشرين، بينما بلغ عددهم في الحكومة الثالثة واحداً وعشرين وزيراً من بين أربعة وثلاثين، أي بنسبة ستين في المئة تقريباً، وقد استمرت هذه النسبة على حالها حتى بعد تشكيل الحكومة السادسة، والتي قادها محمود عباس أول رئيس للوزراء، وسرعان ما تراجعت إلى اثنين وعشرين في المئة في الحكومة السابعة، وعاودت الارتفاع إلى اثنين وستين في المئة، حتى وصلت في آخر حكومة في ظل المجلس التشريعي الأول إلى نائب وزير واحد في الحكومة التاسعة.

ثالثاً: السلطة القضائية

ادعت السلطة دائماً أولوية إصلاح الجهاز القضائي، إلا أن عملية إصلاح هذا الجهاز ظلت تراوح مكانها، في الكثير من الأوقات، إلى أن تبدل الوضع، بعد الانتفاضة الثانية؛ بحيث ضعفت السلطة التنفيذية، بعد تدمير عدد كبير من مؤسساتها، وتزايد ضغوط دعوات إصلاح السلطة، فقد تم إقرار العديد من القوانين التي تنظمها، خاصة في العام ٢٠٠٢، الذي شهد إصدار العديد من القوانين وفي مقدمتها قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. بالإضافة إلى إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى، الذي يحمل على عاتقه العديد من الوظائف التي تدير عمل هذه السلطة. كما تم تبني قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٢٠٠٦/٣، تماشياً مع ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني.

بدأت عملية التنظيم القضائي في فلسطين منذ وقت مبكر، ونظراً لخضوع الجهاز القضائي للسلطة السياسية الحاكمة وإرادتها، خلال الحقب التاريخية السابقة؛ فإنه لا يمكن الحديث عن استقلال لهذه السلطة. ومنذ اللحظة الأولى التي جاءت فيها السلطة الفلسطينية، تنادى الكثيرون إلى إعادة هيكلة الجهاز القضائي بما يتلاءم مع الأوضاع الفلسطينية الخاصة، وبما يحقق الثقة في ذلك الجهاز بعد ما فقده من مقومات الاستقلال، التي ينبغي له أن يتمتع بها.

ويعد استقلال القضاء من أهم أعمدة الإصلاح القضائي، ويقصد بهذا المبدأ استقلال القضاء بوصفه مؤسسة، الذي يعد مبدأ الفصل بين السلطات الدعامية، والضمانة الأساسية له، واستقلال القضاة، فالاستقلال الحقيقي يكمن في القضاة أنفسهم وفي ضمائرهم، ومدى أهليتهم للاضطلاع بمسؤولياتهم، وقدرتهم على صناعة قراراتهم، بناء على قناعاتهم من دون أن يواجهوا في ذلك ضغوطاً من قبل أية جهة (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ٣).

وقد كان لاتفاقيات أوسلو أثرها على الجهاز القضائي في فلسطين، خلال الفترة الانتقالية: فقد جاءت اتفاقيات أوسلو لتنظم العديد من الأمور المتعلقة بالجهاز القضائي في فلسطين، التي أهمها صلاحية هذا الجهاز على الإطارين: الإقليمي، والسكاني. وفيما يلي أهم تحديدات الاتفاقيات لصلاحيات السلطة القضائية:

- أخضعت الاتفاقية نشاطات رئيس السلطة التنفيذية وقراراته، وكل موظفي هذه السلطة التنفيذيين، إلى رقابة القضاء الفلسطيني، فكل صاحب مصلحة تأثر من جراء القرار، أو النشاط أن يلجأ إلى القضاء الذي يكون له صلاحية مراجعة هذه القرارات.^{١٤٦}
- شمول الولاية القضائية للمجلس الضفة الغربية وقطاع غزة بوصفها وحدة جغرافية واحدة، على أن يستثنى من ذلك قضايا مفاوضات الوضع النهائي، بما فيها القدس،

^{١٤٦} اتفاقية واشنطن، المادة (٨): نصت هذه المادة على أن "أي شخص أو منظمة تأثرت من أي نشاط أو قرار صادر عن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس أو من أي عضو من السلطة التنفيذية، ويعتقد أن مثل هذا النشاط أو القرار يتعدى سلطة رئيس المجلس أو العضو، أو أنه غير صحيح من الناحية القانونية أو الإجرائية، بإمكانه التقدم إلى المحكمة العدلية الفلسطينية المختصة، من أجل مراجعة مثل هذا القرار أو النشاط".

والحدود، والإسرائيليين بالإضافة إلى موضوع المستوطنات الإسرائيلية، ومناطق القواعد العسكرية.^{١٤٧}

- تتولى الإدارة العسكرية مهامها، فيما لم ينقل إلى مجلس السلطة من صلاحيات.^{١٤٨}

من خلال النصوص السابقة، يتبين بأن الولاية القضائية للمحاكم الفلسطينية غير كاملة، بل واستثني من صلاحياتها العديد من الأمور الضرورية، مما يخلق ازدواجية في النظام القضائي، داخل البقعة الجغرافية الواحدة، فالمستوطنات والمستوطنون، والإسرائيليون بشكل عام، يخضعون لقوانين ومحاكم تختلف عن تلك التي يخضع لها الفلسطينيون.

أما الأمر الخطير في هذه الاتفاقية، فهو ما كرسته من تبرير لإسرائيل، بتطبيق قانونها على المستوطنات والمستوطنين، بعد أن لم تأل جهداً بتبرير تطبيقها لقانونها عليهم، فجاءت هذه الاتفاقية لتبرر لها ذلك، باتفاق مع الفلسطينيين (شهادة ١٩٩٤، ١٠).

وقد اتخذت السلطة الفلسطينية منهج إصلاح هذا الجهاز من خلال التشريعات، وأهم هذه التشريعات القانون الأساسي الذي قدم ضمانات دستورية، لتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وتكمن أهمية تضمين هذه النصوص الواردة في القانون الأساسي للسلطة في ما لهذه القواعد من سمو وقيمة قانونية ملزمة^{١٤٩} (الريس ٢٠٠٣، ٥٢).

وبهدف بناء منظومة عدل قادرة على مواجهة الأعباء الملقاة على عاتقها، لا بد من تضافر مؤسسات الدولة الرسمية، بهدف الخروج بأفكار موحدة، تؤدي في النهاية إلى إيجاد السبيل الأمثل نحو تحقيق الإصلاح القضائي المرجو. لذلك سنقوم أولاً، بدراسة دور المؤسسات الرسمية في عملية الإصلاح القضائي، بما في ذلك مؤسسات الحكومة والرئاسة، وكذلك المجلس التشريعي، ومن ثم التطورات التشريعية على النظام القضائي، وأخيراً معوقات تطور هذا الجهاز.

(١) دور المؤسسات الرسمية في عملية الإصلاح القضائي

قبل أن نبدأ بدراسة دور المؤسسات الرسمية للسلطة، لا بد أن نذكر أنها جاءت نتيجة لجهد حركة تحرر وطني، ولكن، وفي أغلب الأحيان، فإن حركة التحرر هذه فشلت في مواصلة السير إلى تحقيق طموحاتها، بمعنى أنها بحثت عن التحرر بمفهومه الضيق، وهو خروج المحتل (الفولي بلا تاريخ)، أو بمعنى آخر فإن حركة التحرر هذه بحاجة إلى حركة إصلاح سياسي وفكري واجتماعي، تكمل بها مسيرتها نحو الإصلاح.

^{١٤٧} اتفاقية واشنطن، المادة (١٧).

^{١٤٨} اتفاقية واشنطن، المادة (١٧/٤/أ+ب).

^{١٤٩} ومن أهم الأمثلة على هذه الضمانات الدستورية ما ورد في القانون الأساسي للعام ٢٠٠٣: التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات (المادة ٢)، استقلال السلطة القضائية كمؤسسة وكقضاة فلا سلطان عليهم لغير القانون (المادتان ٩٧، ٩٨). عدم جواز عزل القضاة إلا في الأحوال التي يجيزها القانون (المادة ٩٩). ولم يجز القانون عزل القضاة، إلا في حالة الحكم عليه بجريمة تأديبية، يعاقب القاضي نتيجتها بإحدى العقوبات التالية: التنبيه، واللوم، والعزل. ولكن، سرعان ما تم تعديل تلك العقوبات، بإضافة الحرمان من الترقية والإحالة المبكرة للتقاعد، وذلك بموجب المادة ٥٨ من قانون السلطة القضائية الملغى رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، وبعد إلغاء هذا القانون أعيد تعديل هذه المادة بموجب القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ في المادة ١٧ منه، حيث أضيفت عقوبات الإنذار والحسم من الراتب، وتنزيل الدرجة.

ومن أجل هذا الهدف، تعهدت السلطة الفلسطينية بإصلاح النظام القضائي في فلسطين، أمام جميع المحافل سواء الداخلية أو الخارجية،^{١٥٠} فيما تعهد المجتمع الدولي بتقديم الدعم والخبرات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة الإصلاحية. ولإبراز دور المؤسسات الرسمية في عملية الإصلاح، سنقوم فيما يأتي بدراسة دور هذه المؤسسات على النحو التالي:^{١٥١}

مؤسسة الرئاسة:

كان لمؤسسة الرئاسة أبلغ الأثر في عملية إصلاح السلطة القضائية، منذ نشأة السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤، فقد ارتبطت عملية الإصلاح إيجاباً وسلباً بهذه المؤسسة، حيث إنها كانت دائماً المسيطرة على مقاليد الأمور. وقد كان للرئيس الراحل ياسر عرفات أثر مهم في عملية الإصلاح القضائي، فقد كان، بين حين وآخر، يجدد الدعوة إلى استقلال القضاء، وقد توج هذا الدور المهم بإصدار كل من القانون الأساسي، وقانون السلطة القضائية في العام ٢٠٠٢، كما أنه كان قد أصدر سابقاً مرسوماً رئاسياً، شكل بموجبه مجلس القضاء الأعلى.^{١٥٢}

ومنذ انتخاب السيد محمود عباس خلفاً للرئيس الراحل، فقد بدأ منذ البداية اهتمامه بموضوع الإصلاح بالنسبة للسلطة القضائية، وهو ما أكده في الكثير من المناسبات، والتي أهمها خطابه الأول أمام المجلس التشريعي بعد أدائه اليمين القانونية، الذي أكد فيه ضرورة إصلاح القضاء وتطويره (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ١٤). وفي خطوة عملية هامة، جسد الرئيس محمود عباس رؤيته، في مجال الإصلاح القضائي، عن طريق تشكيل لجنة توجيهية لتطوير القضاء والعدل، تضم في عضويتها ممثلين عن الجهات ذات العلاقة بالنظام القضائي (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ١٤).

الحكومة الفلسطينية:

قامت الحكومة الفلسطينية خلال السنوات من ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥ بإعداد خطط شاملة للإصلاح، عن طريق تبنيها للكثير من الخطط، في مختلف الميادين، وقد بدأ ذلك جلياً من خلال توجهات هذه الحكومة على مختلف الأصعدة. ومن أهم الأمثلة على ذلك، إنشاء لجنة وزارية متخصصة، وتشكيل لجنة توجيهية، غير تلك المشكلة بموجب قرار الرئيس، تعنى بتطوير منظومة القضاء والعدل، وهذه اللجنة اصطاح على تسميتها بـ "اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل" (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ١٨-١٩)، وقد

^{١٥٠} ومن الأمثلة على التزامات السلطة الفلسطينية في مجال الإصلاح القضائي ما التزمت به أمام لقاء لندن حول دعم السلطة الفلسطينية، الذي عقد في آذار من العام ٢٠٠٦، وقد كان من أبرز تعهدات السلطة إلغاء محكمة أمن الدولة، وتطبيق قانون جديد للقضاء بما في ذلك إجراءات معدلة لتعيين القضاة وترقيتهم (وزارة الخارجية وشؤون الكومنويلث البريطانية ٢٠٠٥).

^{١٥١} تقدم عملية الإصلاح بشكل عام، والإصلاح القانوني بشكل خاص، على أنها سياسة حكومية، يتم تطبيقها وتنفيذها على أنها عملية تقنية، يمكن تنفيذها عن طريق التشريع، وليس على أنها عملية تحتاج إلى تفاعل مجتمعي. لهذا السبب، تكتسب المؤسسات الرسمية مكانة مركزية في عملية الإصلاح، وهو موضوع هذا الفصل. مع ذلك، فإن هناك دوراً متزايداً لمؤسسات المجتمع المدني، وجماعات الضغط، والأفراد، في التأثير على عملية التشريع والتفاعل معها، وهو ما سنأتي على ذكره في الجزء الثالث من هذا الفصل.

^{١٥٢} قرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٠.

أنيط بهذه اللجان مهام إعداد الخطط والبرامج نحو عملية إصلاح شاملة، بما فيها إصلاح السلطة القضائية.

وبالإضافة إلى ما سبق، تبنت الحكومة الفلسطينية خطة الإصلاح الصادرة عن اللجنة الوزارية، المشكلة بقرار رئاسي في العام ٢٠٠٢، وذلك بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٠٢، لتعرف فيما بعد بخطة المائة يوم، وقد اشتملت هذه الخطة على العديد من الجوانب الإصلاحية، بما فيها إصلاح الجهاز القضائي، حيث دعت هذه الخطة إلى إعادة تفعيل الجهاز القضائي وتأمين مستلزماته، وكذلك إعداد مشاريع القوانين، والقرارات اللازمة للمرحلة القادمة (أحمد ٢٠٠٤).

وتوالى الخطط الإصلاحية بعد ذلك من قبل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، حيث قامت حكومة السيد أحمد قريع بوضع خطة إصلاحية لعملها، تستمر لمدة ستة أشهر منذ توليها، أي في الفترة الواقعة بين ٢٨/١١/٢٠٠٣ - ١٥/٤/٢٠٠٤، وقد اشتملت هذه الخطة على جملة من الخطط الإصلاحية، في جميع المجالات أهم هذه المجالات، في مجال الإصلاح القضائي وضع إستراتيجية لمجلس القضاء الأعلى، بالتعاون مع وزارة العدل، ومؤسسات المجتمع المدني، وتنظيم معايير واضحة ومحددة لعملية تعيين القضاة وندبهم ونقلهم (أحمد ٢٠٠٤).

المجلس التشريعي الفلسطيني:

قام المجلس التشريعي الفلسطيني، على مدار السنوات السابقة، بإصدار العديد من القوانين التي تسهم في عملية الإصلاح القضائي، ومن أهمها القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) للعام ٢٠٠١، وهو القانون الذي ساعد في توحيد هيكلية المحاكم، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، كما أسهم القانون في تطوير عمل مجلس القضاء الأعلى. كما قام المجلس التشريعي الفلسطيني بإصدار قانون السلطة القضائية، الذي كان له الدور الأبرز في تطوير منظومة العدل في فلسطين، إلا أن العملية التشريعية بشكل عام، ظلت تعاني، خلال الفترة السابقة؛ نتيجة غياب سياسة تشريعية واضحة، فالسياسة الوحيدة الواضحة في هذا المجال هي إنجاز أكبر عدد من القوانين، وهذا الاهتمام بالكم، بدون النوع أثر سلباً، في طبيعة القوانين التي صدرت عنه، خاصة فيما يتعلق بالقضاء.^{١٥٣} كما أن ارتباط الكم بالسرعة كانت نتيجته سلبية، وعلى حساب نوع التشريعات وقدرتها على تحقيق أغراضها، وملاءمتها للاحتياجات الفلسطينية (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ١٩٩٨، ٥٥). ومع ذلك، فإن العام ١٩٩٩ شهد تأني إيجابية (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ١٩٩٩، ٥٢). وأصبح هناك دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني والرأي العام، وللخبراء القانونيين وللجهات صاحبة العلاقة بموضوع القانون؛ في مساندة العملية التشريعية (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٠، ٥٩). أضف إلى ذلك، إصرار المجلس التشريعي على مناقشة العديد من القوانين

^{١٥٣} ومن الممكن أن يعكس عدد القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني، التي تعالج موضوعات مختلفة، اهتمام المجلس التشريعي بإصدار أكبر عدد ممكن من القوانين، غير أن هذه القوانين لم تتجج في الكثير من الأحيان في تحقيق أهدافها، بل إن مجمل هذه القوانين تتعلق بظروف اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية التي لم تأت، بالضرورة، لتعكس سياسة تشريعية محددة.

المهمة، في ظل حضور عدد قليل من أعضائه، فقانون السلطة القضائية أقر بالقراءة الثالثة بحضور ستة عشر نائبا، وصوت على ذلك القانون ثمانية أعضاء فقط، وشرع في وقت لاحق بمناقشة قانون تنظيم مهنة المحاماة، رغم حضور ثلاثة عشر نائبا فقط (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ١٩٩٨، ٥٦).

ومن أهم هذه الإشكاليات، اللغط الذي أثاره تطبيق قانون السلطة القضائية، خاصة فيما يتعلق بصلاحيات كل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى؛ مما دعا المجلس التشريعي في نهاية المطاف إلى تعديل هذا القانون، بإقرار قانون جديد أطلق عليه: قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥. ولكن هذا القانون أيضا، لم يعش طويلا، فقد حكمت المحكمة العليا بغزة، بصفتها محكمة دستورية عليا، في الطعن رقم (٢٠٠٥/٥) بعدم دستورية هذا القانون، واعتباره كأن لم يكن، واعتبار قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٠٢ هو القانون النافذ.

وبالإضافة إلى ما سبق من مهام تشريعية، تقدم المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٥ بوثيقة، تبين رؤيته الإصلاحية في جميع المجالات، التي من بينها الإصلاح القضائي.^{١٥٤}

٢) معوقات عملية الإصلاح القضائي

على الرغم من التطورات، التي واكبت عملية الإصلاح القضائي، خلال الفترة السابقة، والتي كان أبرزها تشكيل مجلس القضاء الأعلى، وتقنيته، وتنظيم المحاكم وإنشاء محاكم جديدة، وكذلك التعيينات والترقيات والتشكيلات الجديدة في الجهاز القضائي، إلا أن ذلك غير كاف، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار حجم المستلزمات اللازمة للنهوض بالقضاء، خاصة وأن الكثيرين ينظرون إلى القضاء كطوق للنجاة من الوضع المتأزم على الساحة الفلسطينية.^{١٥٥} فما زالت هناك الكثير من المعوقات، التي تقف أمام تطويرا السلطة القضائية واستقلالها، منها ما هو متعلق بالقضاء، ومنها ما يخرج عنه، وفي سبيل ذلك، سنقوم فيما يلي بدراسة أهم تلك المعوقات، التي تنقسم إلى قسمين: الأولى معوقات موروثية، والثانية معوقات ظهرت بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية.

^{١٥٤} وركزت الوثيقة في مجال الإصلاح القضائي على جملة من النقاط أهمها: ضرورة إعادة تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وفقا للقانون؛ لضرورة إنجاز خطة تفعيل القضاء، واستكمال بنائه مع الأخذ بعين الاعتبار القضايا الأساسية التالية: توحيد النظام القضائي الفلسطيني، تعزيز الجهاز القضائي بالموارد البشرية، وإعداد الكادر القضائي وتأهيله وتدريبه، واستكمال إنشاء المحاكم الجديدة، وفقا للقانون، واستكمال الاحتياجات اللوجستية، بما فيها الأبنية والتجهيزات الإدارية والمكتبية، وإعداد الأنظمة الضرورية، واستكمال إحالة رزمة القوانين القضائية؛ ليتمكن المجلس من إقرارها في أسرع وقت ممكن، وضرورة الالتزام باستقلال القضاء الفلسطيني، واحترام سيادة القانون، وتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، ورصد ميزانية خاصة للسلطة القضائية في إطار الموازنة العامة، وأكد المجلس التشريعي قراره بإلغاء محكمة أمن الدولة (النائب دلال سلامة بلا تاريخ).

^{١٥٥} وفي استطلاع للرأي أجرته وكالة معا الإخبارية على موقعها الإلكتروني بتاريخ ٢٠٠٧/٢/١٥ سألت فيه عينة أفراد مكونة من ٩٩٠٦ أشخاص، حول إعادة تفعيل القضاء والمحاكم، كضمانة لنجاح اتفاق مكة، لمحاسبة المتطاولين أيا كانوا، فأجاب ٨٩،٩٧% بـصحة هذا، في مقابل ٧،٤١% لا يعتقدون ذلك (وكالة معا ٢٠٠٧).

أسهمت المراحل الإدارية والسياسية، خلال الحقب التاريخية السابقة، إلى حد كبير، في تردي حال السلطة القضائية؛ ذلك أنه كانت دائما تهدف من وراء هذه السلطة تنفيذ سياساتها، ضاربة بعرض الحائط مصالح السكان، ومن أهم تلك المعوقات الموروثة:

ثنائية التنظيم القضائي في فلسطين، وذلك نتيجة لاختلاف السلطة الحاكمة على الأرض، ففي الضفة الغربية كانت الإدارة الأردنية تتولى إدارة تلك الأراضي، أما في مصر فقد تولت مصر القيام بهذه المهمة؛ مما أدى إلى تطبيق قانونين مختلفين، بحسب السلطة الحاكمة (الريس ٢٠٠٣، ٩٤).

تعدد التشريعات، وهذا ناتج عن اختلاف السلطة السياسية الحاكمة، ففي الضفة الغربية طبقت كل من القوانين العثمانية، والقوانين الانتدابية، والأردنية والأوامر العسكرية، بينما عدلت القوانين الانتدابية في قطاع غزة، بما يتوافق مع الإدارة المصرية للقطاع، ومن ثم الإدارة العسكرية الإسرائيلية.

معوقات القضاء بعد قيام السلطة الفلسطينية:

هناك الكثير من المعوقات التي طفت على السطح، بعد قيام السلطة الفلسطينية، التي سنحاول إجمالها على النحو التالي:

الاتفاقيات المرحلية الموقعة بين كل من منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وهذه الاتفاقيات، كما سبق الإشارة إليها، قطعت أوصال الأرض، حيث قسمتها إلى ثلاث مناطق، تختلف صلاحية السلطة فيها، وهذه المناطق رمز إليها بـ(أ) و(ب) و(ج)، واستثنت بعض المناطق والأشخاص من صلاحيات هذه السلطة، وقيدت عملها عبر تأكيدها سريان الأوامر العسكرية.

التدخل في عمل القضاء، وهذا التدخل باب واسع لا يمكن حصره، سواء من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، أما السلطة التشريعية، فقد حاولت السيطرة على السلطة القضائية، عبر إقرار العديد من القوانين، التي تحد من صلاحيات السلطة القضائية، سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو حتى السلطة التشريعية نفسها.

أما عن تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، فيمكن إجماله على النحو التالي:

تدخل الأجهزة الأمنية: ويتم ذلك بعدة طرق، أهمها أن تقوم تلك الأجهزة بالفصل في المنازعات بين الأفراد، وكذلك عدم تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم سواء بالإفراج أو بالحبس، ومثالا على ذلك الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا، القاضي بالإفراج عن الأمين العام للجبهة الشعبية أحمد سعادات، الذي لم ينفذ.

الانتزاع المقنن لصلاحيات المحاكم، ويتم ذلك بإقرار عدد من المحاكم الخاصة، التي أهمها محكمة أمن الدولة، المشكلة بموجب القرار رقم ٤٩ لسنة ١٩٩٥، التي تختص بالنظر في

^{١٥٦} للمزيد حول أثر الحقب التاريخية السابقة على النظام الفلسطيني، يمكن مراجعة الفصل الأول.

جرائم الغش في المعاملات والمواد الغذائية،^{١٥٧} التي ألغيت في وقت لاحق، والمحاكم العسكرية التي قد يحاكم أمامها مدنيون.

موازنة السلطة القضائية، تظهر موازنة السلطة القضائية بشكل مستقل في قانون الموازنة العامة، وذلك وفقا لقانون السلطة القضائية المطبق، حيث يتولى مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل وضع موازنة سنوية للسلطة القضائية، ولكن، ووفق مشروع موازنة العام ٢٠٠٥، يتضح بأن موازنة السلطة القضائية لا تتعدى ١% من حجم الموازنة العامة، وهو ما لا يلبي احتياجات السلطة الفعلية، وهذا تدخل في عمل السلطة القضائية من جانب السلطتين الأخريين في الدولة (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ٥٢).

استمرار المعوقات التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي، والحقيقة أن هذه المشكلة قديمة حديثة، ناتجة عن كون الأراضي الفلسطينية ما زالت محتلة، وهذه المعوقات التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي تتجلى في الإجراءات الاحتلالية اليومية، التي أهمها سياسة الاجتياحات والإغلاقات والحوجز، والتي تقوم بدورها بإعاقة عمل القضاء (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ٥٧).

الفلتان الأمني، لم تعد حالات الفلتان الأمني بعيدة عن القضاء وأعوانه، فقد شهدت الفترة السابقة العديد من الاعتداءات التي طالت القضاة والمحامين، أو حتى المحاكم ذاتها (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ٢٠٠٦، ٥٨)، والأمثلة على ذلك كثيرة ومتكررة.

المبحث الثاني: الإصلاح القانوني وخلق اقتصاد وطني مستقل يحقق التنمية

بالإضافة إلى الحاجة الأساسية إلى توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يهدف الإصلاح القانوني، في القطاع الاقتصادي، إلى تبني قوانين أكثر مواءمة للتطورات الحديثة، في القطاع المالي ولمتطلبات التجارة الدولية؛ وبالتالي فإن الاهتمام بالقوانين الاقتصادية جاء من الحاجة والرغبة الفلسطينية، والتشجيع الدولي لخلق بيئة ملائمة للتنمية الاقتصادية، وتشجيع الاستثمار (الأجنبي والمحلي) وتنمية القطاع الخاص، وبناء اقتصاد وطني مستقل.

والحالة الفلسطينية، بعد أوصلو، تثبت أن توجه السلطة الفلسطينية كان ينسجم مع مفهوم الإصلاح الذي أتينا على تعريفه سابقا على أنه تغيير القانون لغايات إحداث تغييرات مرغوب فيها، وأن ما قامت به من إصلاحات قانونية، في القطاعات المختلفة، تم تقديمه على أنه حاجة فلسطينية، وضرورة وطنية، للتحضير للدولة. مع ذلك، فقد جاءت التغييرات التشريعية -أحيانا- لتعكس أجندات خاصة للممولين، وليس خطة إصلاح وطنية للنظام القانوني في تلك المجالات.

فعلى الرغم من المعضلات التي يثيرها كيانها وصلاحياتها المحدودة، نجحت السلطة الفلسطينية في سن العديد من القوانين التي تنظم القطاع التجاري والمالي،^{١٥٨} في حين لا

^{١٥٧} المادة رقم (١) من القرار رقم (١٥) لسنة ١٩٩٨ الخاص بتنظيم اختصاصات محكمة أمن الدولة.

^{١٥٨} وتتضمن هذه القوانين قانون سلطة النقد لسنة ١٩٩٧، والقانون بشأن تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨، وقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة لسنة ١٩٩٨، وقانون التحكيم لسنة ٢٠٠٠، وقانون العمل لسنة ٢٠٠٠، وقانون المصارف لسنة ٢٠٠٢، وقانون ضريبة الدخل لسنة ٢٠٠٤، وغيرها من القوانين.

تزال تشريعات أخرى في طور الإعداد.^{١٥٩} لقد جاء التنوع القانوني القائم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ليعكس إرادة أجنبية (استعمارية)، وبالتالي تكتسب عملية الإصلاح القانوني (باعتباره عملية تستهدف توحيد القوانين ودمجها) أهمية مضاعفة، إذ إنها تدخل ضمن المشروع الوطني؛ لأنها تعبر عن حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، وذلك من خلال تبني قوانين تلائمهم، عن طريق مجلس منتخب يمثلهم.

في المقابل، تضيء الأهداف التنموية نوعاً من الشرعية على عملية الإصلاح القانوني، بل إنها تقدم على أنها من مبرراتها الأساسية، وهذا هو حال الدول المعاصرة قاطبة؛ على افتراض أن التنمية تشكل عملية، يحاول المجتمع المعني، من خلالها، التغلب على الفقر العام الذي يعاني منه مواطنوه، وعلى حالة ضعفه (A. Seidman 1993, 1)، وأن القانون يضطلع بدور لا يستهان به في تحديث عدد كبير من الدول، والإسهام في تحولها إلى دول صناعية (Pistor, et al. 2003, 92)، يتحول القانون إلى عامل مهم في تحقيق نمو الاقتصاد والازدهار في ذلك المجتمع. إلا أن التجربة فيدول عربية مجاورة، أو دول حديثة النشأة، تثبت أن تبني تشريعات جديدة أو حتى "نسخ" تشريعات ناجحة في بلد متطور اقتصادياً، وإضافتها إلى منظومة قانونية في بلد آخر، يريد أن يجري من خلالها عملية إصلاح قانوني هادف لتحقيق التنمية؛ قد لا يكون هو الحل الأنسب، إذ قد يتضمن القانون القائم مجموعة متكاملة من القواعد القانونية التي لا تستدعي أي تغيير؛ كما قد تعمل آليات الحكم غير الرسمية بصورة مرضية، مما يشير إلى استغنائها عن أي تنظيم قانوني رسمي جديد. وبالإضافة إلى ذلك، قد تدير الدولة النشاطات الاقتصادية، من خلال القواعد والأنظمة الإدارية، حيث لا تدعو الحاجة إلى تبني مجموعة محددة من القواعد القانونية؛ لأن الظروف الاقتصادية السائدة فيها لا تتطلب إصدار قانون خاص لتنظيمها. كما يمكن أن يتمخض هذا الأمر عن مقاومة التغيير، وهو أمر ليس غريباً، في الدول ذات الاقتصادات النامية؛ حيث تتم مقاومة التغيير القانوني الراديكالي، الذي يأتي استجابة لأزمة طارئة (Pistor, et al. 2003, 108).

كما أن تبني تشريعات "عصرية" وموحدة لا تؤدي بالضرورة إلى الغايات التنموية المبتغاة، وإذا حصل هذا، فإنه لا توجد أي إثباتات علمية تطبيقية، لوجود علاقة سببية طردية بين تبني تشريعات معينة وتحقيق التنمية، ويعود هذا أصلاً إلى وجود هوة كبيرة بين القوانين (بوصفها نصوصاً تشريعية) والقانون المطبق على أرض الواقع؛ مما يؤدي إلى عدم إمكانية قياس الأثر التنموي للإصلاح القانوني، من خلال الاكتفاء بمراجعة القوانين التي يتم سنها ودراساتها. إلا أن بعض الدراسات تشير إلى أن البيانات، التي تقيس مدى نجاعة المؤسسات القانونية، تتقاطع بصورة إيجابية مع نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي (Pistor, et al. 2003, 92-93).

إن سن القوانين أو تغييرها، وعلى الرغم من ضرورته الملحة، لا يضمن -بحد ذاته- تحقيق التنمية، أو حتى تحسين الأوضاع الاقتصادية. يفسر البعض هذا الواقع من خلال إبعاد المواطنين عن عملية الإصلاح القانوني، حيث تتحكم السلطة الحاكمة في عملية التشريع، في معظم الأحيان بحيث لا يؤدي القانون الذي تسنّه إلى تخفيف حدة الفقر

^{١٥٩} ومن هذه التشريعات القانون التجاري، وقانون الشركات، وقانون التأجير والإقراض المضمون، وقانون المحاسبة والتدقيق. ولا تزال هذه التشريعات خاضعة للنقاش في المجلس التشريعي الفلسطيني، كما تم نشر مشاريع هذه القوانين لإطلاع الناس عليها، والمشاركة المجتمعية في نقاشها.

والضعف، بل تعمل على المحافظة على وتيرة متصاعدة من نسبة ذلك الفقر والضعف. وفي هذا الإطار، لم يمثل القانون جزءاً من الحل، بل مثل جزءاً من المشكلة-2 (A Seidman 1993, 2). (3) بينما يعزو آخرون عجز القانون عن تحقيق الأهداف التنموية، إلى أحد الأسباب التالية: أولاً: استمرار الحكومات المعنية في إنفاذ القوانين التي ورثتها عن الحقب التاريخية السابقة (أي ما يعرف بالإرث الاستعماري)، وبالتالي، لم تسن هذه الحكومات قوانين أصيلة تركز على تحقيق التنمية. وثانياً، تنص القوانين الجديدة على فرض سلوكيات غير ملائمة، وإن حصل وكانت كذلك، فهي تعجز عن فرض الالتزام بهذه السلوكيات. ويحدث هذا الأمر، لأن هذه القوانين لم تراعى، على وجه الدقة، البيئة التي تختار فيها الأطراف المعنية الالتزام بالقوانين من عدمه، أو لأن تلك القوانين تفترض أن الجهات المكلفة بإنفاذها ستسلك مسلكاً، لم تنص القوانين عليه (R. Seidman 1992, 83).

وكما هو الحال بالنسبة للتجربة القائمة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، أسهمت التغييرات التي تم إدخالها على القوانين، وعلى الرغم من استهدافها تحقيق التنمية، في المحافظة على الهيكليات والقوانين والممارسات الكولونيالية الموجودة، التي صبغت الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني بمجموعهما، إبان حقبة الاحتلال الإسرائيلي،^{١٦٠} ورسخت الأداء الضعيف الذي يتسم به أداء هذه السلطة على الصعيد الاقتصادي. كما لم يكن الإصلاح القانوني، وتعديل التشريعات وحدهما قادرين على الإسهام في الجهود الرامية إلى التحرر من حقبة الاستعمار. بل على نقيض ذلك، أسهمت عوامل داخلية وخارجية، في تعزيز الهيكليات الكولونيالية القائمة، وعودة الهيكليات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بها، والمعتمدة عليها. ويعود هذا الفشل إلى غياب بيئة إيجابية، وأوضاع سياسية ملائمة.^{١٦١} وفي حقيقة الأمر، لم يزل الاقتصاد الفلسطيني يعاني، في جانب منه، من درجة اعتماده العالية على المساعدات الدولية، إلى جانب خضوعه للهيمنة المباشرة، التي يفرضها عليه الاقتصاد الإسرائيلي.^{١٦٢} ومن جانب آخر، يعاني الاقتصاد الفلسطيني من العديد من الممارسات الخاطئة، وسوء الإدارة في السلطة الوطنية الفلسطينية، التي تعيق إنشاء اقتصاد فلسطيني قادر على الحياة. وبالفعل، فقد تأثرت التجربة الفلسطينية على صعيد الإصلاح القانوني، في مختلف مراحلها التاريخية، بالتطورات والضغط، التي فرضتها عليها أطراف دولية، وأحداث سياسية جمة، عملت بمجموعها على وضع العقبات في طريقها. وتسببت هذه العوامل، وغيرها، في تراجع غير متوقع في مستوى الاستثمارات الفلسطينية، خلال فترة كان يُؤمل خلالها بتحقيق السلام وإنشاء الدولة الفلسطينية، وذلك ليس بسبب العقبات الداخلية، وعدم كفاءة السياسيين

^{١٦٠} وفقاً لروبرت سيدمان (R. Seidman 1992, 82)، كانت كل دولة من دول العالم الثالث تواصل في مستهل عهدها بالاستقلال، إنفاذ النظام القانوني الذي ورثته عن حقبة الاستعمار. وفي هذا السياق، لم يكن أمام السلطة الفلسطينية، التي لا تمثل سلطة لدولة مستقلة، وإنما سلطة وجدت نفسها قائمة، جنباً إلى جنب مع الاحتلال الإسرائيلي، (أو بالأحرى تحت سيطرته الكاملة)، لم يكن أمامها من مناص سوى أن تواصل إنفاذ النظام القانوني الكولونيالي، الذي ورثته عن إسرائيل.

^{١٦١} ومن الأمثلة التي يسوقها خليل نخلة على غياب البيئة الإيجابية والأوضاع السياسية الملائمة، انعدام السيادة الذي ظلت السلطة الفلسطينية تعاني منه، بالإضافة إلى تبدد الآمال بإيجاد حل للصراع خلال الفترة الانتقالية، وبالتالي اصطدمت السلطة الفلسطينية بهذا الواقع؛ مما أسهم في إفشال العديد من برامجها التنموية. انظر: (نخلة ٢٠٠٤، ١٤٣-١٤٤).

^{١٦٢} للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول درجة تبعية الاقتصاد الفلسطيني، انظر: (Young 2006).

الفلسطينيين فحسب؛ بل لأن النتيجة الحتمية كانت تفضي إلى تخلف التنمية، عقب إتباع سياسة غير حكيمة، كانت تهدف إلى دمج الاقتصاد الفلسطيني في أعمال التنمية، على المستوى الدولي، دون استيعاب الصعوبات المرتبطة بإصلاح سلطة معقدة، لم تزل تعيش في مرحلة الصراع، وقبل التوصل إلى نتائج ملموسة على الصعيد السياسي.

عقب التوقيع على إعلان المبادئ مباشرة، ساد التفاؤل بشأن مستقبل الاقتصاد الفلسطيني، غير أن هذا التفاؤل لم يلبث أن تبدد (Fidler 1999, 300). وعلى الرغم من أهداف التنمية التي شكلت جزءاً أصيلاً من عملية السلام، والمبالغ الطائلة من الأموال التي ضختها الجهات المانحة الدولية في الاقتصاد الفلسطيني، بصورة مباشرة وغير مباشرة، على الرغم من ذلك كله، لم يزل اقتصاد السلطة الفلسطينية دون المستويات الاقتصادية التي كانت سائدة قبل عام ١٦٣ (Le More 2005, 984). هذا يعني بأن دراسة التشريعات الهادفة لتحقيق التنمية لا يعني افتراض وجود علاقة مباشرة، عرضية كانت أم تبعية، بين القانون والتنمية الاقتصادية. بل على العكس من ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى وضع الاقتصاد الفلسطيني، الذي تمت إعاقة تطوره في إطاره المؤسسي والقانوني.^{١٦٤}

أولاً: الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية

لقد واجهت عملية الإصلاح القانوني الذي قامت بها السلطة الفلسطينية تحديات كثيرة، أهمها ما ورد في الاتفاقيات الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، التي أدت إلى قيام سلطة فلسطينية تحكم "مناطق الحكم الذاتي"، والتي تشكل بدورها وحدات جغرافية مقطعة الأوصال، من مجمل الأراضي الفلسطينية المحتلة.

تحدد الاتفاقية الاقتصادية التي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، والمعروفة بـ"بروتوكول باريس"، واتفاقية واشنطن الموقعة بينهما، في شهر أيلول/سبتمبر ١٩٩٥،^{١٦٥} الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل.^{١٦٦} وعلى

^{١٦٣} وتشير هذه الكاتبة كذلك إلى أحد التقارير الصادرة عن البنك الدولي في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٠، وهو بعنوان: *جدوى المساعدات في الضفة الغربية وقطاع غزة (Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza)*، والذي يفترض بأنه حتى لو تمت المحافظة على معدلات النمو الحالية، فإن الفلسطينيين بحاجة إلى عقد كامل حتى يبلغ نصيب الفرد الواحد منهم من الناتج القومي الإجمالي المستوى الذي كان عليه قبل عام ١٩٩٣. كما تشير الكاتبة أيضاً إلى أحد التقارير الصادرة عن البنك الدولي ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) عام ١٩٩٩ الذي يصرح بأن إنفاق الفرد بلغ أدنى مستوياته خلال عام ١٩٩٩ منذ عام ١٩٨٠؛ من تقرير التنمية في الظروف الصعبة: الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية (Palestine Economic Policy Research institute 1999, 2).

^{١٦٤} استخدمت سارة روي (Sarah Roy) مصطلح التخلف للإشارة إلى التدمير المنهجي الذي يتعرض له الاقتصاد المحلي من قبل القوة المسيطرة. اقتبس هذا المصدر في كتاب: (Alissa 2007, 140).

^{١٦٥} يشكل إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الانتقالية الذاتية، الذي وقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، يوم ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، النص الأساسي للاتفاقيات اللاحقة، التي أبرمت بين الطرفين. وبموجب المادة (١) من هذا الإعلان، يتم إنشاء حكومة ذاتية انتقالية للشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد حدد إعلان المبادئ، إلى جانب الاتفاقية الانتقالية التي وقعت عام ١٩٩٥، هيكلية السلطة الفلسطينية وصلاحياتها واختصاصاتها.

^{١٦٦} للمزيد من التفاصيل حول الصلاحيات التشريعية، المخولة للسلطة الفلسطينية في القطاعين الاقتصادي والمالي، انظر: (Fares 2006).

صعيد العلاقات الثنائية، يحدد بروتوكول باريس المبدأ الأساسي الخاص بالتجارة الحرة مع إسرائيل، كما يضع هذا البروتوكول الأساس لما يشبه اتحاداً جمركياً بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، ويمنح السلطة الفلسطينية الحق في إدارة شؤونها المحلية، من قبيل صلاحياتها في فرض الضرائب المباشرة، وغير المباشرة، وإنشاء سلطة النقد، باستثناء إصدار العملة الفلسطينية، وتحديد السياسات الصناعية وإدارة أعمال التأمين.^{١٦٧} وفيما يتعلق بالتجارة مع أطراف ثالثة، عمل هذا البروتوكول على تنظيم العلاقة بين السلطة الفلسطينية، وبقية الدول في الشؤون المتعلقة بالضرائب المفروضة على الواردات، وسياسة الاستيراد، والمسائل النقدية والمالية، والضرائب المباشرة وغير المباشرة والصناعة والسياحة (Arnon and Weinblatt 2001, 295-298).

وتتص المادة (٤)، من بروتوكول باريس الاقتصادي، على الصلاحيات النقدية والمالية التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية. وبموجب هذه المادة، تم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية التي تعمل بمنزلة البنك المركزي، وإن بصلاحيات محدودة (Arnon, Luski, et al. 1997, 138). كما تتص هذه المادة على أن تقوم سلطة النقد بتقديم الاستشارات الرسمية للسلطة الفلسطينية، حول الشؤون الاقتصادية، كما تتولى المسؤولية عن ترخيص البنوك والإشراف والتفتيش عليها، وإدارة معاملات التبادل الأجنبي والعملات الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك، تمتلك سلطة النقد الصلاحيات والمسؤوليات التي تمكنها من تنظيم نشاطات رأس المال، والإشراف عليها في الأراضي الفلسطينية، بما في ذلك ترخيص الشركات العاملة في سوق رأس المال، والشركات المالية، وصناديق الاستثمار. وأياً كان الأمر، فإن قدرة سلطة النقد الفلسطينية على العمل كبنك مركزي يحد منها غياب عملة وطنية فلسطينية. وبموجب المادة (٤) من بروتوكول باريس الاقتصادي، "يعتبر الشاقل الإسرائيلي الجديد أحد العملات المتداولة في الأراضي الفلسطينية، كما يشكل، من الناحية القانونية، وسيلة السداد لجميع الأغراض، بما فيها المعاملات الرسمية". ويمثل الدينار الأردني، والشاقل الإسرائيلي، والدولار الأمريكي العملات الرئيسية المتداولة في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وبموجب بروتوكول باريس، قامت إسرائيل بنقل العديد من الصلاحيات والمسؤوليات، التي تتعلق بالسياسات الاقتصادية للسلطة الفلسطينية.^{١٦٨} ولذلك، تمتلك السلطة الفلسطينية صلاحيات تشريعية في مختلف النشاطات، من ضمنها البنوك، وغيرها من المؤسسات المالية، والأسواق المالية، وأعمال التأمين. ولكن السياسة الاقتصادية التي كانت إسرائيل تطبقها، قبل التوقيع على هذا البروتوكول وبعده، كانت تركز على القضاء على أي شكل من

^{١٦٧} وفقاً لفيدر (Fidler 1999, 298-299)، كان من المقرر أن تنقل البضائع الفلسطينية بحرية إلى السوق الإسرائيلية. وكان من شأن وصول البضائع الفلسطينية إلى هذه السوق الإسرائيلية المهمة، وضع حد للمعاملة التمييزية التي كانت البضائع الفلسطينية تعاني منها إبان سني الاحتلال. ولكن بروتوكول باريس الاقتصادي لم ينص على حرية حركة العمال الفلسطينيين، بين إسرائيل ومناطق السلطة الفلسطينية. ويضيف فيدلر بأن هذا البروتوكول أخضع الواردات الفلسطينية لنظام الجمارك الإسرائيلي، باستثناء بعض المنتجات، التي يمكن استيرادها بسعر التعرفة التي تحددها السلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من أن الفلسطينيين كانوا يدفعون باتجاه التوصل إلى ترتيب خاص بالتجارة الحرة، خلال المفاوضات، بشأن بروتوكول باريس الاقتصادي، مما يتيح لهم تحديد التعرفة على الواردات، فقد كانت إسرائيل تسعى إلى إقامة اتحاد جمركي يمكنها من تجنب الاعتراف بحدود الدولة الفلسطينية، كما تشترط ذلك ترتيبات التجارة الحرة.

^{١٦٨} للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول صلاحيات السلطة الفلسطينية في إصدار التشريعات، خلال الفترة الانتقالية، انظر: (Khalil 2006).

أشكال السيادة الفلسطينية، وتقويض الجهود التي يبذلها الفلسطينيون لانتزاع تقرير مصيرهم. وبدلاً من تحديد "الأساس لتعزيز القاعدة الاقتصادية للجانب الفلسطيني" كما تنص على ذلك ديباجة البروتوكول، عملت إسرائيل على ترسيخ المظالم السابقة، وتعزيز تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي.

ومن جانب آخر، منح شبه الاتحاد الجمركي إسرائيل الحق، في جباية الضرائب المفروضة على الواردات، وضريبة القيمة المضافة. وفي هذا الإطار، تشترط المادة (٣) من بروتوكول باريس إنشاء ما يعرف بـ "نظام مقاصة العائدات"، والذي ينص على وجوب تحويل العائدات المستحقة عن البضائع المتوجهة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة إلى السلطة الفلسطينية. وقد استغلت إسرائيل هذا الحق لحجز ولمنع تحويل هذه العائدات إلى السلطة الفلسطينية، أو تأخيرها؛ ليكون وسيلة من وسائل الضغط وفرض العقوبات عليها. كما استخدمت إسرائيل نظام الإغلاق والحوجز العسكرية، والقيود التي تفرضها على حركة الأفراد والبضائع، والطرق الاستيطانية الالتفافية، المخصصة للمستوطنين الإسرائيليين، والجدار العازل، كأدوات إضافية، تهدف إلى عزل التجمعات السكانية الفلسطينية عن بعضها، بالإضافة إلى عزل الفلسطينيين عن العالم الخارجي. وبموجب بروتوكول باريس، يجب إجراء التعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية، والدول الأخرى، عن طريق الموانئ الإسرائيلية، أو النقاط الحدودية، التي تشرف عليها إسرائيل بين أراضي السلطة الفلسطينية، والأردن، ومصر. ويشكل فرض الإغلاق على المعابر الحدودية لفترات طويلة، تهديداً حقيقياً للاقتصاد الفلسطيني، مما يستحيل معه على الفلسطينيين جذب الاستثمارات الطويلة الأمد (Arnon, Luski, et al. 1997, 138).

وقد كان بروتوكول باريس يهدف إلى تعزيز التجارة بين الإسرائيليين والفلسطينيين، خلال الفترة الانتقالية، التي انقضت في شهر أيار/مايو ١٩٩٩. غير أن هذا البروتوكول لا يزال نافذاً، على أرض الواقع، في انتظار انفراج على المستوى السياسي. وقد أثبتت التجارب على مدى السنوات الأخيرة أن مثل هذه الاتفاقيات، التي تتضمن توزيع الصلاحيات بصورة غير متوازنة، غير مجدية ولا تكتب لها الديمومة، وذلك لأنها تحرم الشعب من الحرية المطلوبة في إدارة أرضه وموارده، كما أنه يعزز من البنى الاقتصادية الكولونيالية، التي كانت قائمة قبل هذه الاتفاقية، وبالتالي يعزز التبعية الاقتصادية لإسرائيل، ولا يترك المجال واسعاً أمام السلطة، لتقوم ببناء اقتصاد الدولة الذي سيلقى على عاتقه استمرار الدولة الفلسطينية ذاتها، في حال إعلانها مستقبلاً.

وفي هذا السياق، يشير (فيدلر) إلى أن بروتوكول باريس الاقتصادي انهار، من وجهة نظر الفلسطينيين؛ وذلك بسبب الإغلاق الذي تفرضه إسرائيل على المعابر الحدودية، إلى جانب الإجراءات الأمنية الأخرى التي تفرضها، والتي تضع الأولوية للاعتبارات الأمنية الإسرائيلية، على حساب حاجة الفلسطينيين للتنمية الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، لم يثبت الترتيب المعدل للاتحاد الجمركي جدواه بالنسبة للفلسطينيين. وبالنظر إلى هذه العوامل مجتمعة، فلا يستغرب إثارة العديد من الأسئلة حول طبيعة العلاقة الاقتصادية القائمة، بين الإسرائيليين والفلسطينيين، على نحو ما يحدده بروتوكول باريس الاقتصادي (Fidler 1999, 301-303).

ثانياً: تبني تشريعات اقتصادية

إن قيام السلطة الفلسطينية لم ينه الاحتلال، بل تعايش معه، إذ استمر الأخير بهيكليته وقوانينه ومحاكمه، قائماً في الأراضي الفلسطينية. وعلى الرغم من منحها الصلاحيات التشريعية، فرضت الاتفاقيات قيوداً جمة على قدرة السلطة الفلسطينية على سن التشريعات، من جهة، وعلى إمكانية تنفيذ ما تتبناه من قوانين وتطبيق سياساتها الإصلاحية إن وجدت، من جهة أخرى.

في المقابل، اتسمت العملية التشريعية بعدم الانسجام، فيما يتعلق بتوحيد القانون في الأراضي الفلسطينية، بل على النقيض من ذلك، كانت المبادرات التشريعية، والنتائج التي تمخضت عنها، عرضة لمختلف التأثيرات الداخلية والخارجية، مما تسبب في خلق بيئة قانونية تعمها الفوضى. هذا ما دفع بعضهم للاعتقاد بوجود ثلاث عقبات رئيسية، في وجه الإصلاح القانوني في فلسطين: تباين المعايير والتقاليد القانونية السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشتت السلطات المسؤولة عن قطاع القانون، وغموض الاختصاص بصورة عامة (Robinson 1997, 54). بينما يرى غيرهم بأن الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما فيها المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية، يتسم بالعقبات التنظيمية، وبغياب الشفافية القانونية التي تزيد من الأعباء والمخاطر، المفروضة على قطاع الأعمال، وعدم انتظام نشاطاته. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض (براينين) بأن ازدواج النظام القانوني في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، يتسبب في تفاوت المزايا الاقتصادية، التي يحظى بها المستثمرون الأجانب (Brynen 1996, 86).

(١) تنظيم قطاع البنوك

حتى تأسيس السلطة الفلسطينية، لم يكن يسمح للبنوك بالعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبموجب أمرين عسكريين إسرائيليين^{١٦٩}، تم إغلاق جميع المؤسسات المالية، التي كانت تعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأحلت محلها البنوك الإسرائيلية.^{١٧٠} وبعد التوقيع على بروتوكول باريس الاقتصادي في عام ١٩٩٤، تولت السلطة الوطنية الفلسطينية المسؤولية عن تنظيم القطاع المالي. كما تم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية، بموجب المادة (٤) من هذا البروتوكول، وإصدار القانون بشأن سلطة النقد الفلسطينية في نفس العام. وقد شرعت سلطة النقد في تنفيذ الجهود التي تهدف إلى إنعاش قطاع البنوك، وذلك بما تملكه من إمكانيات محدودة. ويتمثل الهدف الذي تسعى سلطة النقد إلى تحقيقه في ضمان الاستقرار النقدي، وسلامة النظام المصرفي، وتشجيع النمو الاقتصادي في فلسطين.^{١٧١} وفي المقابل، تمتلك سلطة النقد الصلاحيات المخولة للبنوك المركزية، وبموجب المادة (٧/٤) من

^{١٦٩} الأمر العسكري رقم ٧ لسنة ١٩٦٧ بشأن، حظر التداول والمعاملات النقدية (البنوك)، الإعلان، والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ١، ١١ آب/أغسطس ١٩٦٧، ص. ٢٧؛ والأمر العسكري رقم ١٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن إغلاق البنوك في المنطقة، الإعلان، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، العدد رقم ١، ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٦٧، ص. ٦٥.

^{١٧٠} في نهاية العقد الثامن من القرن الماضي، وبناء على الفوز في قضية أمام المحكمة العليا، أعاد بنك فلسطين وبنك القاهرة - عمان افتتاح فروعهما في قطاع غزة والضفة الغربية. وللمزيد من التفاصيل حول الأنظمة المتعلقة بقطاع البنوك، انظر: (Fares 2006, 90-91).

^{١٧١} المادة (٥) من القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن تشجيع الاستثمار.

بروتوكول باريس الاقتصادي، تتولى سلطة النقد صلاحية الإشراف على البنوك، وتنظيمها، وترخيصها، والمحافظة على احتياطياتها من العملات الأجنبية، وتنظيم محلات الصرافة الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع سلطة النقد بالمسؤولية عن تنظيم أعمال البنوك والصيرفة والإشراف عليها، وهي تمثل الجهة التي تنفذ قانون سلطة النقد، وقانون المصارف وقانون الصرافة، والتي تقوم هذه السلطة بموجبها بإصدار الأنظمة بصورة دورية. وأياً كان الأمر، تعد إمكانيات سلطة النقد الفلسطينية محدودة، كما أنها لا تستطيع تحقيق أهدافها، في ظل غياب عملة وطنية فلسطينية.

ومنذ تأسيس سلطة النقد الفلسطينية حتى الآن، شهدت أراضي السلطة الفلسطينية طفرة، في القطاع المصرفي. ومن جانب آخر، أصدرت السلطة الفلسطينية قانون المصارف، رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢. وتسري أحكام هذا القانون على جميع المصارف، والشركات المالية، التي تزاول أعمالاً مصرفية في فلسطين" (المادة ٢). كما تعد سلطة النقد الفلسطينية "الجهة المخولة بتنفيذ أحكام هذا القانون، وأية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه" (المادة ٢/٣). وبموجب هذه الأحكام، تقوم سلطة النقد، وبصورة دورية، بإصدار "القواعد والتعليمات" التي تنظم عمل البنوك، وتشرف عليه. غير أن نطاق قانون المصارف المذكور غير محدد بشكل واضح؛ فالمادة (٢) منه تنص على أن أحكامه تسري "على جميع المصارف، والشركات المالية، التي تزاول أعمالاً مصرفية"، ولكنه لا يقدم تعريفاً لتلك الأعمال المصرفية، والمؤسسات المالية.

وفي الواقع، يتعين أن تتسم أحكام قانون المصارف بالمزيد من الدقة، عند التطرق إلى مسائل مثل مختلف أنواع الاحتياطات المصرفية التي قد تشترطها سلطة النقد، وتسجيل البنوك وترخيصها (بما في ذلك الاستثناءات المقدمة للاعتراض وعلى رفض ترخيص البنوك)، والسرية، والاندماج، والتفتيش والسيولة، و"عقود الإدارة"، ووسائل الدفع مقابل وسائل الائتمان (الشيكات وبطاقات الائتمان والاستدانة). كما يجب أن تركز أحكام القانون المذكور على المسائل الأخرى، التي تتناولها التشريعات الدولية في العادة، من قبيل الحماية التي يضمنها التأمين للمودعين، والمسؤولية الائتمانية الملقاة على عاتق موظفي البنوك، والأعمال المصرفية الإلكترونية.

(٢) المعاملات المالية

بعد احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، فرضت السلطات الإسرائيلية على الفلسطينيين تداول عملتها، باعتبارها العملية القانونية الوحيدة،^{١٧٢} في محاولة منها للتحكم في الاقتصاد الفلسطيني، ودمجه في الاقتصاد الإسرائيلي. وفيما يتعلق بالمعاملات المالية، حظرت الأوامر العسكرية الإسرائيلية على الفلسطينيين، تحويل الأوراق النقدية، وقطع النقد، وبطاقات الائتمان وغيرها، أو إحضارها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، دون تصريح من

^{١٧٢} الأمر العسكري رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٧ بشأن فرض العملة الإسرائيلية باعتبارها عملة قانونية تحل محل الدينار الأردني في الضفة الغربية، الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٥، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧. كما تم استبدال العملة الإسرائيلية بالجنيه المصري، بموجب الأمر العسكري رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٧ بشأن فرض العملة الإسرائيلية باعتبارها العملة القانونية، الإعلان، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، العدد رقم ٢، ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧، ص. ١٢١.

رئيس الإدارة المدنية الإسرائيلية.^{١٧٣} وعلاوة على ذلك، أخضعت إسرائيل جميع المعاملات المالية لنظام صارم من الترخيص، كما فرضت رسوما باهظة على الحصول على استصدار تلك التراخيص. فعلى سبيل المثال، أجبر الأمر العسكري رقم (١١٨٢) لسنة ١٩٨٦، بشأن الرسوم المفروضة على الخدمات المستوردة، والأصول الأجنبية (الضفة الغربية) الفلسطينيين على دفع ما نسبته ١٥% من القيمة الإجمالية للخدمات، إذا ما نفذوا مثل هذه المعاملات.^{١٧٤}

وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية وبموجب المادة (٦/٤) من بروتوكول باريس الاقتصادي، اضطلعت سلطة النقد الفلسطينية، بمسؤولية جزئية، عن تنظيم معاملات رأس المال، والإشراف عليها. غير أن السلطة الفلسطينية تجاهلت جميع القيود، التي كانت السلطات الإسرائيلية تفرضها، وألغتها، إلى جانب الأوامر العسكرية التي تحد من حرية انتقال رؤوس الأموال إلى الأراضي الفلسطينية، ومنها إلى الخارج.^{١٧٥} وفضلا عما تقدم، تركت سلطة النقد الفلسطينية كافة القيود التي يفرضها بنك إسرائيل على الأعمال المصرفية. وبذلك، يستطيع المواطنون الفلسطينيون فتح حسابات بنكية لهم، دون الخضوع لأية قيود، كما يحق لهم تحويل أية مبالغ دون أية قيود كذلك (Zavadjil 1998, 29).

وفي ظل هذه الظروف، حاولت سلطة النقد الفلسطينية تنظيم المعاملات المالية وتحريرها، من خلال تجاهل الأوامر العسكرية الإسرائيلية من الناحية العملية، التي كانت تفرض القيود على حرية حركة رؤوس الأموال. ولكن هذه الجهود تعد محدودة، ولا تستطيع أن تتأى بالسياسة المالية الفلسطينية عن القيود الإسرائيلية المباشرة بصورة تامة. ولا تزال السلطة الفلسطينية تفتقر إلى الصلاحيات التي تمكنها من تسهيل تدفق رؤوس الأموال؛ ما يعني أنها لا تستطيع إعداد سياستها الخاصة باستدراج رؤوس الأموال. وبالتالي، ينتحم على السلطة الوطنية الفلسطينية الامتثال للأوامر العسكرية الإسرائيلية، وإشعار بنك إسرائيل بجميع المعاملات المالية التي تجريها.

وعلاوة على ذلك، تفرض الالتزامات الدولية المزيد من القيود على انتقال رؤوس الأموال إلى أراضي السلطة الفلسطينية، وذلك بموجب القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي؛ حيث تبني مجلس الأمن بالإجماع القرار رقم ١٣٧٣ (٢٠٠١) بهدف ضمان الحماية من النشاطات "الإرهابية" ومنع تمويلها. وبموجب المادة (٢) من هذا القرار، تلتزم الدول الأعضاء باتخاذ جميع الخطوات اللازمة، لتجميد تمويل الأشخاص، أو الجماعات، أو الكيانات الطبيعية، والمعنوية، التي تشارك في الأعمال الإرهابية، ومواردهم الاقتصادية. وقد جرى تبني هذا القرار، بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مما يجعله ملزما لجميع الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة.

^{١٧٣} المادة ٢ من الأمر العسكري الإسرائيلي رقم ٩٧٣ لسنة ١٩٨٢ بشأن إدخال الأموال إلى الضفة الغربية، الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٥٥، ٥ أيار/مايو ١٩٨٣، ص. ٥، والمعدل بالأوامر العسكرية رقم ١٠٧٠ لسنة ١٩٨٣، و١٢١٨ لسنة ١٩٨٨، و١٢٤٣ لسنة ١٩٨٨، و١٢٧٢ لسنة ١٩٨٩.

^{١٧٤} الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٧٦، ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، ص. ٧.

^{١٧٥} انظر مثلا، القرار رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨، بشأن إلغاء بعض الأوامر العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة، الذي صرح بإلغاء جميع الأوامر العسكرية الإسرائيلية، التي تفرض القيود على انتقال رؤوس الأموال إلى قطاع غزة، ومنه إلى الخارج. الوقائع الفلسطينية، العدد رقم ٢٣، ٨ حزيران/يونيو ١٩٩٨، ص. ٦٠.

وتحت مظلة الشراكة الأوروبية المتوسطية، وقع الاتحاد الأوروبي اتفاقية شراكة مؤقتة، مع منظمة التحرير الفلسطينية، في شهر شباط/فبراير ١٩٩٧، التي دخلت حيز التنفيذ في شهر تموز/يوليو، من العام نفسه.^{١٧٦} وتتشرط المادة (٣) من هذه الاتفاقية العمل على تحرير الدفعات الجارية، وحركة رؤوس الأموال. وتتوافق هذه المادة في نصها مع الإستراتيجية العامة، التي يحددها المجلس الأوروبي بشأن هذه الدفعات في منطقة حوض المتوسط.^{١٧٧} كما تسمح هذه الاتفاقية لأطرافها فرض القيود على المعاملات المالية، وذلك لأسباب تتعلق بموازنة الدفعات (المادة ٢٩) ولأسباب تتعلق بالأمن القومي والدولي (المادة ٦٨).

٣) تنظيم أعمال الصرافة

تولي جميع الدول أهمية خاصة للتشريعات التي تنظم أعمال الصرافة، بسبب العلاقة التي تربطها بأمن الاقتصاد القومي، والعلاقة المباشرة القائمة بينه وبين النظام النقدي والمصرفي، في هذه الدول. ومن الظواهر الملاحظة في هذا المجال، والتي سنخرج عليها أدناه، أن الحوالات المالية القادمة من الخارج تأتي في العادة عن طريق الصرافين.

وعلى شاكلة الأنظمة والمجتمعات السياسية الأخرى، قامت مختلف الأنظمة التي تعاقبت على حكم فلسطين، أو على أجزاء منها، بسن التشريعات التي تنظم قطاع أعمال الصرافة. ففي يوم ٢٨ تموز/يوليو ١٩٢١، أصدرت سلطات الانتداب البريطاني قانوناً، بشأن تنظيم أعمال الصرافة. وفي مرحلة لاحقة، سنت سلطات الانتداب قانون الصرافة، رقم (٢٦) لسنة ١٩٤١،^{١٧٨} كما أصدرت العديد من التعديلات عليه. وفضلاً عن ذلك، أصدرت السلطات الأردنية القانون المؤقت، رقم (٩٥) لسنة ١٩٦٦، بشأن مراقبة العملة الأجنبية^{١٧٩} وألحقت به عدداً من التعديلات. أما سلطات الاحتلال الإسرائيلية، فقد أصدرت ما يقرب من عشرين أمراً عسكرياً، تنظم بموجبها عدة جوانب، من قطاع أعمال الصرافة. ومن أبرز هذه الأوامر، الأمر العسكري رقم (٧٠٥) لسنة ١٩٨١،^{١٨٠} الذي يتألف من ٩١ مادة، بالإضافة إلى ملحق به.

وفي عام ١٩٩٧، أصدر مجلس الوزراء، في السلطة الفلسطينية، القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٧، بشأن تنظيم أعمال الصرافة. وفي مواده الـ ٣٣، ينظم هذا القرار معظم جوانب مزاولة أعمال الصرافة. كما يضع هذا القرار التعريفات للمفاهيم المستخدمة في هذا القطاع، وتطبيق نظام الترخيص وأعمال التصفية. وعلى الرغم من أنه يستند في أصوله إلى قانون الصرافة رقم (٢٦) لسنة ١٩٤١ وتعديلاته، بالإضافة إلى القانون المؤقت رقم (٩٥) لسنة ١٩٦٦، بشأن مراقبة العملة الأجنبية، يتسم قرار مجلس الوزراء الفلسطيني بكونه قانوناً، وليس قراراً تنفيذياً من القرارات التي تتولى السلطة التنفيذية إصدارها في العادة.

^{١٧٦} الجريدة الرسمية، العدد رقم ١٨٧، ١٦ تموز/يوليو ١٩٩٧، ص. ٣ - ١٣٥.

^{١٧٧} الإستراتيجية العامة للمجلس الأوروبي الصادرة في ١٩ حزيران/يونيو ٢٠٠٠ حول منطقة حوض المتوسط، الجريدة الرسمية، العدد رقم ١٨٣، ٢٢ تموز/يوليو ٢٠٠٠.

^{١٧٨} الوقائع الفلسطينية، الانتداب البريطاني، العدد رقم ١١٣٤، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤١، ص. ١٠٨.

^{١٧٩} الجريدة الرسمية الأردنية، العدد رقم ١٩٥٨، ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، ص. ٢١٤٤.

^{١٨٠} الإعلانات، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، ١ نيسان/أبريل ١٩٨٢، ص. ٤٥٤٩.

وفي عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، أصدر مجلس الوزراء تعديلين لاحقين، على القرار المذكور أعلاه، أولهما القرار رقم (٢) لسنة ١٩٩٧،^{١٨١} وثانيهما القرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠.^{١٨٢}

وتتضمن هذه القرارات العديد من الأحكام، التي تنظم الأطراف التي تتعامل في قطاع أعمال الصرافة؛ حيث تنظم ترخيص محلات الصرافة الصغيرة، والرسوم التي تحصل منها. وبالإضافة إلى ذلك، تحدد هذه القرارات الأعمال التي يسمح لتلك الأطراف، أو يحظر عليها القيام بها، وتتص على أن سلطة النقد الفلسطينية هي الجهة الإدارية المركزية في هذا القطاع. كما تنظم هذه القرارات عددا من المسائل الأخرى المتعلقة بهذا القطاع.

وفي الواقع، لا تشجع التشريعات القائمة الصرافين على العمل في هذا القطاع، وهي بمجموعها لا تنص على طريقة، أو سياسة، تكفل إسناد أعمال المحلات الصغيرة والمتوسطة. وعلاوة على ذلك، تعد الرسوم والأعباء المالية المفروضة على هذا القطاع باهظة، ولا يستطيع الصرافون تحملها. ولذلك، يتحتم تبني سياسة تعفي صغار الصرافين من الرسوم، لفترة من الوقت، بهدف تمكينهم من إنشاء محلاتهم الخاصة، والوفاء بالتزاماتهم تجاه زبائنهم. وبعد ذلك، يمكن فرض تلك الرسوم على هذه المحلات، بطريقة لا تفرض أعباء إضافية، ترهق كاهل الصرافين. وبالإضافة إلى ما تقدم، يجب تحصيل الرسوم، في مراحل معينة، وبصورة تدريجية، تراعي عدم فرض المزيد من الأعباء المالية على الصرافين، وعدم التأثير على أوضاعهم المالية.

وتمر الكثير من الحوالات المالية، التي يرسلها المواطنون الفلسطينيون العاملون في الخارج عبر الصرافين، الذين لا يشتركون في نظام السداد. ويسمى هذا النظام غير الرسمي بنظام "الحوالة"، وهو نظام سريع ومعروف وآمن، لتحويل الأموال، وهو عادة ما يحصل رسوما أقل من تلك التي تحصلها البنوك.^{١٨٣}

وفي الواقع، يقر الجميع بأهمية قطاع الصرافة. ولذلك، يجب أن يستند هذا القطاع في عمله إلى أسعار الصرف المحددة دولياً؛ حيث ترتبط هذه الأسعار بتغيرات وحسابات معينة، وترتبط بعلاقة مباشرة مع الخدمات العامة، والمسائل المتعلقة بالرقابة المالية. لذا، يجب ترجمة أهمية هذا القطاع إلى إطار قانوني تنظيمي سليم ومتمين. ويمكن تحقيق ذلك، من خلال قانون، يسنه المجلس التشريعي الفلسطيني، لتنظيم قطاع الصرافة، وليس من خلال قرارات يصدرها مجلس الوزراء. وفي هذا السياق، يعد التعديلات الصادران عن مجلس الوزراء على قراره رقم (١) لسنة ١٩٩٧ غير كافيين من ناحية مساندة عمل محلات الصرافة. لذلك، يجب أن يتضمن القانون المنظور القواعد التي تشجع أصحاب هذه المحلات، وتساندهم في عملهم؛ بهدف تمكينهم من الاضطلاع بأدوارهم، بصورة إيجابية. كما يتعين أن يتبنى هذا القانون السياسات الناجمة المتعلقة بالرسوم، والإعفاء من هذه الرسوم، وأسلوب تحصيلها، بطريقة لا تضر بالأوضاع المالية، لمحلات الصرافة الصغيرة.

^{١٨١} وسنشير إلى هذا القرار فيما يلي من هذا الفصل بـ "التعديل الأول".

^{١٨٢} وسنشير إلى هذا القرار فيما يلي من هذا الفصل بـ "التعديل الثاني".

^{١٨٣} للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا النظام، انظر: (Jost and Sandhu 2000).

رابعاً: من التبعية المرتجلة إلى التبعية المنظمة

كانت الأطراف المشاركة في اتفاقيات أوسلو، تفترض أن تراجع الوضع الاقتصادي، في الأراضي الفلسطينية المحتلة، سيؤثر على التوجه نحو عملية السلام برمتها.^{١٨٤} إلا أن عملية السلام و"الإصلاحات القانونية" التي تمخضت عنها، التي كانت تهدف إلى خلق بيئة تساعد على النمو الاقتصادي، لم تتمكن من تحقيق أهدافها التنموية المنشودة. وقد يعود السبب وراء ذلك، إلى أن العملية السلمية لم تحدد أهدافاً وأولويات منسجمة؛ مما عزز من سيطرة الأمن الإسرائيلي، على حاجة الفلسطينيين إلى النمو الاقتصادي، أو لأن الاقتصاد والسوق الفلسطيني كانا وما زال يعتمدان على الاقتصاد الإسرائيلي، ولم ينفكا يعانيان من الإجراءات الإسرائيلية الأحادية الجانب، أو لأن السلطة الفلسطينية لم تكن قادرة على تبني نصوص تشريعية موحدة ومنسجمة. وهنا، تفترض هذه الدراسة بأن جميع هذه الأسباب (بالإضافة إلى أسباب أخرى) أسهمت في فشل عملية الإصلاح القانوني، ولا سيما فيما يتعلق بتحقيق النمو الاقتصادي، الذي كان الفلسطينيون يعولون عليه لدفع عجلة اقتصادهم. وأياً كان الأمر، لا يمكن تحميل المسؤولية لأي من هذه الأسباب بمعزل عن غيره.

لم تزل الأنظمة الاقتصادية التي تعتمد على غيرها قائمة، منذ أيام الانتداب البريطاني. فخلال هذه الحقبة، كان هذا النظام مطبقاً في معظم الدول الخاضعة للاستعمار، والتي لم تكن قادرة على بناء أنظمة اجتماعية واقتصادية، مستقلة عن الدول الاستعمارية. وعلى الرغم من السعي إلى التخلص من ربة الاستعمار، في المستعمرات السابقة؛ لا تزال معظم هذه الدول متخلفة، من حيث وسائل الإنتاج، وتعتمد اقتصادياتها على الدول الأخرى. وتتسحب هذه الحالة ذاتها على فلسطين، مقرونة بعامل إضافي آخر - فعقب نهاية الحرب العالمية الثانية، برز إلى الوجود شكل جديد من أشكال الاستعمار في فلسطين، الذي لاقى المواطنون الفلسطينيون وأرضهم، في ظلّه، صنوف الاضطهاد، والاحتلال والمعاملة اللا إنسانية، التي لم يسبق لها مثيل. ومنذ عام ١٩٦٧ وباستخدام آليات مختلفة، عمل نظام الاحتلال على تعزيز التبعية الاقتصادية، التي كانت شائعة إبان سني الانتداب البريطاني، وتنفيذها في نظامه؛ مما رسخ تبعية الاقتصاد الفلسطيني، واعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي، وقضى كذلك على أية فرصة للفلسطينيين، لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين.

ومن خلال نقل الإجراءات الاستعمارية القديمة، إلى نظام الأوامر العسكرية التي تصدرها سلطات الاحتلال الإسرائيلية، أضحى المجتمع الفلسطيني، وسلطته الوطنية، في مرحلة ما بعد أوسلو، يواجهان شكلاً جديداً من التغيير الهيكلي؛ حيث بات الاقتصاد الفلسطيني يتسم بأشكال من النظم الإنتاجية التي كانت تسود في الحقب الإقطاعية البائدة، بالإضافة إلى هيكليات أخرى حديثة نسبياً، وبالتالي يعد هذا الاقتصاد متخلفاً، وغير قادر على تلبية احتياجات مواطنيه. ولذلك، لم يكن هذا الواقع الاقتصادي المتأخر، والذي يفتقر إلى الاستقرار مهياً للمزيد من المناورات السياسية، ولم يستطع تحمل الفشل المترتب على صعيد عملية السلام. وقد أدت عوامل مختلفة، ولا سيما المواجهة بين الهيكليات الاستعمارية القديمة، والقطاعات الاقتصادية الحديثة، التي تفتقر إلى التجانس، إلى تقويض مبادرات

^{١٨٤} وفقاً لاستطلاعات الرأي، يجد هذا التخوف صدقاً له في اللائمة التي يلقي بها معظم المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة على اتفاقيات أوسلو؛ بسبب الصعوبات الاقتصادية التي يعانون منها (Fidler 1999, 300).

الإصلاح، وبروز أشكال التبعية الاقتصادية القديمة واستفحالها، مما تسبب في زيادة نسبة الفقر، وتراجع أعمال التنمية. كما تسببت هذه العوامل في تفتيت أواصر التكافل الاجتماعي، على نحو ما نراه جليا في الأوضاع الفلسطينية الداخلية الراهنة.

ونتطرق في هذا الفصل إلى الأطراف الرئيسية الثلاثة، التي تشارك في عملية التنمية، التي تتفدها السلطة الفلسطينية، منذ التوقيع على اتفاقيات أوسلو، وهذه الأطراف هي: الدول المانحة عبر المساعدات التي تقدمها للسلطة الفلسطينية، وإسرائيل، والسلطة الفلسطينية. كما نركز بحثنا في هذا الفصل على الإجراءات التي لم تثبت نجاحها، على هذا الصعيد، والأسباب التي تقف وراء ذلك. وكما يوحي عنوان هذا الجزء، فهناك ادعاء بأن التبعية المؤسسية والقانونية، التي نتجت عن اتفاقيات أوسلو، وخاصة بروتوكول باريس، وبعض القوانين والأنظمة التي أصدرتها السلطة الفلسطينية وممارساتها، دفعت بالاقتصاد الفلسطيني للاعتماد اعتمادا هيكليا وممأسسا على الاقتصاد الإسرائيلي من جانب، وعلى المساعدات التي يقدمها المجتمع الدولي من جانب آخر.^{١٨٥}

(١) المساعدات الدولية

لقد كان الاعتقاد السائد بأن تحقيق السلام مشروط بتحقيق التنمية الفلسطينية مركزيا، في الإستراتيجية التي قامت عليها عملية أوسلو. وتمثل المساعدات الدولية أحد الأركان الرئيسية الأربعة، في هذه الإستراتيجية التي تضمن تحقيق التنمية الاقتصادية، وخلق فرص عمل، والتنمية الريفية، وتحسين الأحوال الاجتماعية، وتنمية الموارد البشرية، وأخيرا تطوير المؤسسات المصرفية وسياساتها في فلسطين (نخلة، أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة ٢٠٠٤، ٩٦). (نخلة، أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة ٢٠٠٤، ٩٦) ويتمحور التقرير الرئيس الذي تركز عليه إستراتيجية الدول المانحة، حول المقولة المبهمة، بشأن "دعم عملية السلام". وفي منتصف العقد التاسع من القرن الماضي، ساد تخوف بأن الظروف الاقتصادية المتردية ستؤدي إلى أزمة في الوضع السياسي، وانحراف عملية السلام، عن مسارها (Le More 2005, 992).

وقد كان التدخل الدولي المباشر، من خلال المساعدات المالية الضخمة، جليا منذ السنوات الأولى التي تلت التوصل إلى اتفاقية أوسلو. ولكن بالنسبة للفلسطينيين، اتسمت هذه المساعدات بالبطء ولم تحظ بالتوجيه المطلوب.^{١٨٦} وفي هذا الجانب، حاول ريكس براينين (Rex Brynen) أن يضع يده على الأسباب التي تقف وراء ذلك (Brynen 1996, 80-83)؛ حيث قال بأن ذلك يعود إلى جملة من الأسباب، منها الصراع الثقافي القائم، بين السياسة الواقعية التي ينتهجها مسؤولو وزارة الخارجية، والتزام نظرائهم بتحقيق التنمية المستدامة؛ والتقليل

^{١٨٥} يعبر هذا العنوان عن فكرة أساسية يدافع عنها هذا الفصل، فعن طريق اتفاقيات أوسلو وبروتوكول باريس من جهة بالإضافة إلى التشريعات الصادرة عن السلطة الفلسطينية في المجال الاقتصادي والمالي من جهة أخرى، يبدو بأن هناك مروراً من التبعية المرتجلة (أي تلك التي تتم بحكم الأمر الواقع، التي عملت إسرائيل على تثبيت أركانها عن طريق البنى الاقتصادية القائمة منذ بدأ الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة) إلى التبعية المنظمة (أي عن طريق مأسسة السلطة الفلسطينية لهذه البنى ووضعها في إطار تشريعي يتلاءم مع اتفاقيات عقدها منظمة التحرير مع إسرائيل).

^{١٨٦} بالنسبة لبراينين، (Brynen 1996, 83) كان النقد الذي توجهه السلطة الفلسطينية سياسيا في جانب منه، حيث كانت تلجأ إليه وسيلة لتحويل الانتباه عن جوانب القصور التي تعترى عملها ولفرض الضغط على الدول المانحة للإسراع في تقديم المعونات المالية.

من شأن الصعوبات السياسية والاقتصادية من جانب الجهات المانحة؛ وتقديم المساعدات المالية الدولية، التي كانت تتسم بالتعقيد؛ بسبب القيود القانونية التي تفرضها القوانين المحلية في الدول المانحة والتحديات المؤسساتية التي تواجه برامج المساعدات. كما كانت الأولويات الوطنية، الخاصة بالدول المانحة، تتدخل في تشكيل هذه المساعدات وتحديداتها. وفي الوقت نفسه، اتسم التنسيق والتواصل بين هذه الدول بالضعف، ناهيك عن تحديد بعض الموردين، من ذات الدول المانحة، لتقديم تلك المساعدات، وعدم انسجام الأهداف العامة التي يحددها الفلسطينيون، وتوزيع المعونات المالية من قبل الدول المانحة.

وفي مرحلة لاحقة، أصدر مؤلفون كثر المؤلفات، حول هذا الموضوع. ومن بين هؤلاء، استتجت (لا مور) بأن الحال أفضى بالدول المانحة، إلى تمويل عملية وأد الدولة الفلسطينية، وليس إنشاءها. جاء في التقرير الصادر عن البنك الدولي عام ٢٠٠٤، أن المعونات المالية، التي قدمتها الدول المانحة، قد تضاعفت إلى ما يقرب من مليار دولار في السنة، في حين انخفض الدخل الشخصي الفعلي بنسبة تقدر بـ ٤٠% خلال الفترة نفسها. يستعرض (براينين) عدة تفسيرات لتحديد أسباب فشل المساعدات الدولية في تحقيق أهداف التنمية في فلسطين. (Le More 2005, 999).

فبادئ ذي بدء، افترضت الدول المانحة بأنه يمكنها تقديم المساعدات، للضفة الغربية وقطاع غزة، بصورة مستقلة عن العملية السلمية. وبما أنه لم يتم التوصل إلى حل للقضايا الرئيسية في اتفاقيات أوسلو، تم توجيه المساعدات للمحافظة على استمرار عملية السلام والسلطة الفلسطينية، لا على تعزيز النمو الاقتصادي، وأعمال التنمية، وإنشاء القاعدة المؤسسية للدولة الفلسطينية.^{١٨٧} بل على العكس من ذلك، واصلت الدول المانحة التعامل مع الضفة الغربية وقطاع غزة، باعتبارهما دولة تمتلك قدراً معيناً من "السيادة" المعروفة. وبخلاف ذلك، تخلص (لا مور) إلى أن هذه المساعدات تستطيع دعم العملية السياسية، لا أن تستبدلها (Le More 2005, 999).

صحيح أن تحول الدول المانحة إلى تمويل المساعدات الطارئة، بدلاً من التركيز على العملية التنموية، أسهم في منع حصول المزيد من التدهور، على الصعيدين: الاجتماعي، والاقتصادي، وعزز قدرة قطاع الخدمات الاجتماعية على الاستمرار في عمله، ولكنه في المقابل، أثار شكوكاً جديدة حول نجاعة هذه المساعدات، واستدامتها على المدى البعيد. وفي الحقيقة، بدأ هذا التحول في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، وليس خلال عام ٢٠٠٠، عقب اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية، كما يعتقد الكثيرون. ولهذا السبب، كانت المساعدات المقدمة للأراضي الفلسطينية المحتلة، في مجملها، تأتي استجابة لظروف معينة في حينها، كما كانت قصيرة الأمد في طبيعتها. وإلى جانب مسألة فعالية هذه المساعدات وجدواها، تشير (لا مور) إلى أن تلك المساعدات لم ترح إسرائيل، من مسؤولياتها، التي يفرضها القانون الإنساني الدولي فحسب، وإنما مكنتها من مواصلة احتلالها للأراضي

^{١٨٧} وقد توصل فيدلر إلى هذه النتائج ذاتها بشأن التحول في المساعدات الدولية (Fidler 1999, 301).

الفلسطينية، الذي كان يمثل أمرا عسيرا وشاقا، بالنسبة لها، لو لم تقم الدول المانحة بتسديد فاتورته.^{١٨٨}

(٢) الدور الإسرائيلي

يشير الكثير من الخبراء والمراقبين إلى الدور السلبي الذي تضطلع به إسرائيل، باعتباره عاملا حاسما، بالنسبة لمدى النمو الاقتصادي، ومسيرة التنمية، في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية، وفي بقية الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك بالنظر إلى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي؛ وإغلاق الأراضي المحتلة بصورة متكررة، ومنع الفلسطينيين من استيراد البضائع والسلع الضرورية، وتباطؤ إسرائيل في تحويل العائدات الضريبية، وضريبة القيمة المضافة - في مرحلة لاحقة - إلى السلطة الفلسطينية، والعراقيل التي تفرضها الإجراءات الجمركية الإسرائيلية، إلى جانب الصعوبات التي تحول دون إصدار التأشيرات، وغيرها من الوثائق الضرورية للخبراء الأجانب الذين يعملون على تنفيذ مشاريع التنمية في فلسطين (Brynen 1996, 87-89).

ويفترض (براينين) بأن جمود الإجراءات البيروقراطية الإسرائيلية لا تتسبب في خلق هذه الوقائع والإجراءات فحسب، بل هي تتبع كذلك، من السياسات الإسرائيلية التي تستهدف ضرب الاقتصاد الفلسطيني. ووفقا لتصريحات مسؤولين في السلطة الفلسطينية، تنفذ إسرائيل هذه السياسة بوصفها وسيلة لإجبار الفلسطينيين على تقديم التنازلات في المفاوضات. وهذا بدوره، يثبت بأن المساعدات المالية التي تقدمها الدول المانحة هي رهن كذلك بعملية التفاوض القائمة، بين الفلسطينيين والإسرائيليين (Brynen 1996, 88).

وفي ذات هذا السياق، تعد (آن لا مور) تقطيع أوصال الضفة الغربية وقطاع غزة من بين السياسات التي لا تفتأ إسرائيل تنفذها، بغض النظر عن مختلف الانتماءات السياسية، للأحزاب التي تقود حكومتها (Le More 2005, 983-985). ومن ثم تشير (لا مور) إلى أن انعدام التواصل الجغرافي، بين مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، بات اليوم سائدا، أكثر من أي وقت مضى، منذ احتلالها عام ١٩٦٧.^{١٨٩} وعلاوة على ذلك، عززت إسرائيل الإغلاق (الذي تفرضه على المواطنين الفلسطينيين، وعلى حركة المركبات والبضائع) داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال نظام معقد يفرض على المواطنين استصدار التصاريح، التي تمكنهم من السفر والتنقل، ناهيك عن الإغلاق الخارجي، الذي تعزل بواسطته الضفة الغربية عن قطاع غزة، وتفصلهما عن الدول المجاورة كذلك.

^{١٨٨} أضف إلى ذلك أن الأموال التي تدفعها الدول المانحة تعود بالفائدة الاقتصادية على إسرائيل. فوفقا لأحد التقارير الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة، حول التجارة والتنمية، في عام ٢٠٠٣، يقدر بأن ٤٥ سنتا من كل دولار تحصل عليه السلطة الفلسطينية يصب في اقتصاد إسرائيل (Le More 2005, 993-994).

^{١٨٩} لا تزال إسرائيل تفرض نظام الإغلاق الصارم على الأراضي الفلسطينية المحتلة، منذ مطلع العقد التاسع من القرن الماضي، وبعد تقسيم هذه الأراضي إلى مناطق (أ) و(ب) و(ج) بموجب الاتفاقية الانتقالية التي تم التوصل إليها، عام ١٩٩٥، وخلق 'الحقائق على الأرض' عن طريق تنفيذ بعض الإجراءات، من قبيل هدم عدد ضخم من منازل المواطنين الفلسطينيين، ومصادرة أراضيهم، وتوسيع المستوطنات، وشق الطرق الالتفافية الاستيطانية، والجدار العازل في الضفة الغربية، الذي تبنيه إسرائيل على غرار السياج الذي أقامته إسرائيل حول قطاع غزة في التسعينيات من القرن الماضي (Le More 2005, 983).

كما تسبب عزل الضفة الغربية وقطاع غزة في "كنتونات" منفصلة عن بعضها إلى تفويض الروابط الاقتصادية بين مختلف مناطقيهما، كما أسهم ذلك في خلق تجمعات اقتصادية، ينعلم التواصل بينها، ولا تستطيع الاستفادة من أي من الاقتصاد الإسرائيلي أو من بعضها. ويصف مؤلفون آخرون هذه السياسات الإسرائيلية بمصطلح "البانتوستونات"، الذي كان يستخدم في أصله، في أدبيات نظام التمييز العنصري، الذي كان سائدا في جنوب أفريقيا، للإشارة إلى تنمية الاحتياطات المخصصة، لتحويل الدول الأفريقية المحتلة إلى دول تتمتع بالحكم الذاتي، وهو ما يعرف باللهجات العامية المعروفة هناك بالبانتوستونات^{١٩٠} (Alissa 2007, 140).

٣) المسؤولية الفلسطينية

بالنظر إلى الدور السلبي الذي ما زال الاحتلال الإسرائيلي يفرزه، والسياسات الاستعمارية التي ينفذها، والتي لاقت المساندة من خلال مواطن الخلل، التي شابت المساعدات الدولية، يفترض العديد من الباحثين بأنه يتحتم على السلطة الفلسطينية أن تتحمل جانبا من المسؤولية، في هذا الخصوص. وقد كانت طبيعة التحديات التي تواجه هذه السلطة، الحديثة العهد، في مهمتها الرئيسية نحو إعداد السياسات، وسن القوانين، التي تهدف إلى تحقيق النمو، وتعزيز التنمية كانت تلك التحديات مختلفة؛ حيث يرتبط بعضها بالإجراءات المالية والهيكلية، ويتعلق بعضها الآخر بالنظام السياسي نفسه، الذي يفترق إلى الشفافية ولا يخضع للمساءلة، ويتعلق بعضها بالافتقار إلى الخبرة والإرادة السياسية، لدى الجهات القائمة على اتخاذ القرارات، في أحيان أخرى.^{١٩١}

وفي المقابل، يشير باحثون آخرون إلى حقائق وممارسات أخرى، من قبيل انتشار الفساد، ونشوء الاحتكارات في أوساط السلطة الفلسطينية، وعدم إنفاذ سيادة القانون، وتوزيع الموارد المالية على أساس النظم الزبائنية، والبتريمونيالية الحديثة،^{١٩٢} وتهميش القطاع الخاص،

^{١٩٠} وتشير هذه الكلمة (وهي بالإنجليزية "bantustans") إلى المعازل أو التجمعات السكانية، التي كان المواطنون السود يسكنونها في جنوب أفريقيا.

^{١٩١} يسرد (برانين) (Brynen 1996, 83) بعض هذه التحديات، التي تشمل على الافتقار إلى الموارد المالية والخبرة، وعدم توفر الاستعداد اللازم للعمل لدى بعض المسؤولين الفلسطينيين، وغياب العمل المؤسسي بسبب ظهور الهياكل البيروقراطية التي باتت تشكل قواعد للنفوذ الشخصي التي يسود التنافس بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني القائمة من قبل، والضبابية التي تكتنف الفصل بين صلاحيات ما تبقى من الأجهزة البيروقراطية في منظمة التحرير الفلسطينية وبروز مراكز النفوذ في السلطة الفلسطينية، وأسلوب الإدارة البتريمونيالية الحديثة الذي كان الرئيس الراحل ياسر عرفات يتبعه مما مكن مكتب الرئيس من التدخل في العديد من المشاريع، وضعف أداء القطاع الخاص الفلسطيني من ناحيتي النوع والكم. الذي ترتب على عقود من "تراجع أعمال التنمية" في ظل الاحتلال الإسرائيلي، من قبيل تردي قطاعات النقل والاتصالات والطاقة، والتداخل الإداري الذي ساد بسبب غياب العمل المؤسسي الذي شل قدرة السلطة الفلسطينية على صياغة السياسات الاقتصادية وتنفيذها وحال دون تقديم المساعدات بالسرعة المطلوبة، وعدم وضع المقترحات المدروسة للمشاريع والضمانات الإجرائية الكافية، بالإضافة إلى عدم تحرير الأموال، وغموض الإجراءات المتعلقة بالصلاحيات الاقتصادية.

^{١٩٢} يستخدم هذا المفهوم، الذي يعني بالإنجليزية (neopatrimonialism)، للإشارة إلى الدولة التي يحكمها حاكم يستخدم مواردها لتأمين الدعم والولاء من المواطنين له، من بين مجمل سكان دولته؛ حيث يملك بعض الأشخاص من ذوي النفوذ السلطات الفعلية في الدولة. ولا تقوم في مثل هذه الدولة قائمة للمؤسسات السياسية، ولا لسيادة القانون. ويشتهر هذا النوع من الدول بوجود الممارسات الإدارية والمالية الفاسدة فيه (المترجم).

وتمركز السياسة والاقتصاد الفلسطينيين، وتهميش اللاجئين، والمواطنين الآخرين المقيمين في الشتات.^{١٩٣}

كما ربطت العديد من التحليلات، بين النظام الاستبدادي، الذي كان سائداً في الأراضي الفلسطينية المحتلة مع إنشاء السلطة الفلسطينية، وعملية أوصلو نفسها من جانب (Alissa 2007) والمساعدات الدولية التي تقدمها الدول المانحة من جانب آخر. وبالنسبة لـ (Le More 2005, 993)، كان هم الدول المانحة، والدبلوماسيين الدوليين، ينصب، بشكل رئيس، على إنشاء هيكلية نفوذ قوية، تتمحور حول الرئيس الراحل ياسر عرفات، التي تقدر على توفير الأمن، والتوصل إلى اتفاقية سلام مع إسرائيل، وفي الوقت نفسه كان كل من الإصلاح، والحكم الرشيد، والديمقراطية يحتل رأس سلم الأولويات، على أجندات الدول المانحة، في منتصف عام ٢٠٠٢. ولهذا السبب، تقول (لامور) إن جهود الإصلاح التي كان ينظر إليها باعتبارها ممارسة تكنوقراطية تهدف إلى إصلاح النظام القائم، وإدخال بعض التغييرات عليه.

وبالإضافة إلى ما تقدم، بات ينظر إلى السلطة الفلسطينية باعتبارها مؤسسة انتقالية، تتمتع بولاية على مساحة محدودة من الأرض، وتحكمها الصلاحيات التي تستطيع ممارستها في المناطق التي ينعقد التواصل بينها، والتي أسست هذه السلطة في الأصل لحكمها وإدارتها. وفي مثل هذا السياق الشبيه بـ 'الدولة الزبائنية'، تتمثل الوظائف الرئيسية التي تتولى السلطة الفلسطينية تنفيذها في توفير الإدارة المدنية والقانونية للاجئين، في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتوفير الأمن للإسرائيليين (Le More 2005, 986).

المبحث الثالث: الإصلاح القانوني الهادف إلى خلق نظام ديمقراطي

يربط الكثيرون بين وجود الدول المعاصرة، ونظامها السياسي، مع توجه عام باعتبار الديمقراطية ضرورية لتحقيق التنمية والحكم الرشيد، بالإضافة إلى حماية حقوق الإنسان. وضمن هذا التوجه العام، يتم تقديم عملية الإصلاح القانوني على أنه إسهام في وضع أسس لنظام ديمقراطي، وبالتالي تسهم الديمقراطية في عملية بناء دولة حديثة ومقبولة. ولذلك فقد حرصت أغلب الخطط والتوجهات والخطابات الدولية والمحلية على إبراز دور الديمقراطية بوصفه عاملاً من عوامل الاستقرار في حال قيام الدولة الفلسطينية المستقلة. نبدأ أولاً من قرار التقسيم رقم ١٨١، ذلك القرار الذي دعا إلى تشكيل دولتين ديمقراطيتين عربية ويهودية؛ وهي تدخل في إطار القناعات التي تبعت الحرب العالمية الثانية، والتي ترى بأن الديمقراطيات لا يمكن أن تنشأ بينها حروب؛ ولهذا حاول قرار التقسيم تكريس هذه الفكرة، عبر التأكيد أن الدولتين اللتين ستنشأن بموجب هذا القرار يجب أن تكونا ديمقراطيتين..

سيطر التوجه ذاته على الميثاق القومي الفلسطيني لعام ١٩٦٤، وفيما بعد، على الميثاق الوطني الفلسطيني لعام ١٩٦٨، الذي يشير إلى الدولة الديمقراطية، وعلى إعلان الاستقلال في العام ١٩٨٨ والذي مهد الطريق إلى مفاوضات السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وبدأ ما يسمى بالمشروع الوطني القائم على حل الدولتين، حيث جاء فيه "دولة فلسطين دولة عربية هي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية، من تراثها وحضارتها، ومن طموحها الحاضر

^{١٩٣} انظر مثلاً: (Frisch 1997)؛ (Fidler 1999)؛ (Amundsen and Ezbid 2002)؛ (Le More 2005)؛ (Alissa 2007).

إلى تحقيق أهدافها في التحرر، والتطور، والديمقراطية، والوحدة". وعندما بدأت المفاوضات بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، التي تطورت في العام ١٩٩٣ إلى توقيع اتفاقية إعلان المبادئ، تم تبني مبدأ الانتخابات لمجلس السلطة؛ من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه، وفقا لمبادئ ديمقراطية.^{١٩٤}

ولدى تبني السلطة الفلسطينية للقانون الأساسي للعام ٢٠٠٢ أورد ذلك القانون في ديباجته، أن الانتخابات الفلسطينية هدفها البدء ببناء أسس الحياة التشريعية الديمقراطية في فلسطين، وليعود ويؤكد في سياق المادة الثالثة منه، أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي.^{١٩٥}

في هذا الجزء، سنقوم بتقديم كيفية قيام السلطة الفلسطينية بصقل شكل الدولة القادمة، عن طريق التحديد غير المباشر للامتداد الجغرافي للدولة التي يتم ممارسة الحقوق المدنية والسياسية عليها، زمن السلطة الفلسطينية، والتي تحضر لمفهوم المواطنة المرتبط بالدولة، بالإضافة إلى تحديد نوع السلطة العامة وطبيعتها وعلاقتها بالإقليم والشعب. كما سيتم التعرض لدعم الإصلاحات القانونية، من قبل المجتمع الدولي، وذلك لغايات تحقيق أهداف مختلفة، على رأسها دعم عملية السلام، وإن كان في هذا -في بعض الأحيان- تقصير على مستوى الإصلاح الديمقراطي. وأخيرا سيتم ربط الديمقراطية بحق تقرير المصير، وإظهار كيف يمكن للديمقراطية المبتورة والمحصورة في الإقليم والشعب والسلطة، التي حددتها المرحلة الانتقالية، أن تكون منافية لحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني.

أولا: مقومات الدولة الثلاثة

لقد تم تبني القانون الأساسي ليكون بمنزلة الدستور في المرحلة الانتقالية، التي كان من المفروض أن تدوم لمدة خمس سنوات، وذلك كخطوة أولى على طريق بناء الدولة الفلسطينية،^{١٩٦} على أن يستمر العمل به حتى دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ؛ وقد نص مشروع الدستور على إلغاء صريح للقانون الأساسي،^{١٩٧} ولم تبين هذه النسخة من الدستور أثر المراكز القانونية المختلفة التي أوجدها القانون الأساسي.

وبالرغم من هذا الإلغاء الصريح للقانون الأساسي، إلا أن مشروع الدستور أبقى على القوانين السابقة، التي صدرت زمن السلطة الفلسطينية سارية المفعول، إلى أن يتم تعديلها أو إلغائها،^{١٩٨} في إشارة واضحة وصريحة إلى أثر السلطة الفلسطينية ومؤسساتها وقوانينها في الدولة المستقبلية (براون ٢٠٠٣)، (براون ٢٠٠٣) إذ إن السلطة الفلسطينية تحولت من سلطة انتقالية، إلى اللبنة الأولى التي تقوم عليها أساسات الدولة الفلسطينية. فلا يمكن

^{١٩٤} المادة (٢/١) من اتفاقية إعلان المبادئ.

^{١٩٥} وقد عاد القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ ليؤكد ذات المبادئ السابقة في ديباجته، وفي المادة الخامسة منه.

^{١٩٦} ديباجة القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢، والقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣. والمادة (١١٥) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

^{١٩٧} المادة (١٩٠) من مسودة الدستور الثالثة.

^{١٩٨} المادة (١٨٧) من مسودة الدستور الثالثة.

التغاضي عن الدور الذي لعبته السلطة الفلسطينية، خاصة فيما يتعلق بالبداية فعلياً في عملية بناء الدولة، تمهيداً لقيامها في وقت لاحق، بما في ذلك شروعيها في عملية إعادة صياغة الهوية الفلسطينية، ومقومات الدولة المستقبلية من شعب وإقليم وسلطة سياسية، وذلك وفق الرؤى والتوجهات الجديدة المبنية على أساس حل الدولتين؛ بل إن حل الدولتين أصبح يقدم على أنه جزء من "المشروع الوطني".

وبطريقة غير مباشرة عملت السلطة الفلسطينية على صقل أركان الدولة القادمة، من حيث رسم معالم المواطنة، وبالتالي تحديد هوية جديدة لشعب الدولة، لا يتطابق بالضرورة مع مكونات الشعب الفلسطيني؛ من ناحية أخرى عملت السلطة من خلال قبول حل الدولتين، على قبول أن تكون مطالبها محصورة بجزء من فلسطين التاريخية، الأراضي التي تم احتلالها عام ١٩٦٧، لتكون إقليم الدولة القادمة؛ كما عملت السلطة على تحديد طبيعة النظام السياسي، وطبيعة السلطة العامة.

(١) الشعب

يعد الشعب أحد مكونات الدولة الرئيسية (Khalil 2007)، ويعرف بأنه مجموعة من السكان يرتضون العيش سوياً، بغض النظر عن الاختلافات بينهم، من حيث اللون أو الجنس أو الدين (علوان ١٩٩٧، ١٢٤)، إن تعريف الفلسطيني، وبالتالي تحديد الجنسية الفلسطينية، يمثل تحدياً كبيراً من ناحية قانونية، وهناك من يعرف الفلسطيني وفقاً لمقتضيات المصالح القطرية أو الوطنية. وقد وردت هناك العديد من التعريفات للشعب الفلسطيني أبرزها (غنام ١٩٩٧):

تعريف الفلسطيني وفق قرار التقسيم رقم ١٨١: وضع هذا القرار ترتيبات مسألة المواطنة في الدولتين العربية واليهودية، ففي الجزء الأول من القرار وتحت عنوان "التدابير التحضيرية للاستقلال" في البند رقم (٩) ورد بأنه يجوز أن يشترك في هذه الانتخابات في كل دولة، الأفراد الذين تجاوزت أعمارهم الـ ١٨ عاماً، ويكونون مواطنين في هذه الدولة. وأما في الباب الثالث من الجزء الأول فقد ورد بأن المقيمين في كل دولة من الدولتين يصبحون مواطنين، وذلك عند الاعتراف الدولي باستقلال هاتين الدولتين.

تبنت وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين التعريف الإجرائي التالي للاجئين الفلسطينيين؛ إذ اعتبرتهم "أشخاص كانت إقامتهم العادية في فلسطين بين الفترة ١/٦/١٩٤٦ ولغاية ١٥/٥/١٩٤٨، وقد فقدوا منازلهم ووسائل عيشهم نتيجة لنزاع عام ١٩٤٨، ولجأوا إلى واحدة من الدول، أو المناطق التي تقدم فيها الأونروا أعمال الإغاثة".

أما الميثاق الوطني الفلسطيني، فقد عرف الفلسطينيين، في المادة الخامسة على أنهم "المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام ١٩٤٨، سواء من أخرج منها أو بقي فيها، وكل من ولد من أب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ، داخل فلسطين، أو خارجها، هو فلسطيني الجنسية" (سالم ١٩٩٧، ٥٣) (منظمة التحرير الفلسطينية بلا تاريخ).

أما اتفاقيات أوسلو، فقد تحدثت عن حكم ذاتي، في بعض أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، التي اعتبرتها وحدة جغرافية واحدة، إلا أن الفلسطينيين المعنيين بهذه الاتفاقيات كانوا مواطني هذه الأقاليم فقط، فهم، ومن تسمح إسرائيل بعودتهم من خلال اتفاق ثنائي مع الفلسطينيين، من لهم الحق في المشاركة في الانتخاب دون غيرهم، وبالتالي انحسر وتضاءل

مفهوم الشعب الفلسطيني (خليل ٢٠٠٨، ١٠١)، وإن بصورة مؤقتة، خاصة وأن مسألة اللاجئين تركت إلى قضايا الوضع الدائم.^{١٩٩}

في المقابل، تباين موقف السلطة الفلسطينية، في تحديدها لمفهوم الفلسطيني، إذ حصرت جميع تشريعاتها بفلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة، تنفيذًا لاتفاقيات أوسلو، وهم ببساطة من كانت تصنفهم إسرائيل على أنهم المقيمون شرعياً في المنطقة، وبالتالي تم التعامل معهم كأنهم "مواطنو هذا الكيان" الجديد والمرشحون للرئيسون لمواطنة الدولة الفلسطينية بعد قيامها، مع تجاهل فلسطينيي الشتات الذين أوكلت مهمة رعاية مصالحهم لمنظمة التحرير.

في المقابل، وبالعكس ما التزمت به منظمة التحرير في اتفاقيات أوسلو بترك موضوع القدس إلى مفاوضات الوضع الدائم، شددت السلطة في تشريعاتها، وفي أكثر من مرة، على كون القدس عاصمة فلسطين، كما نص على ذلك القانون الأساسي (المادة ٣) بل أنه قد تم تبني قانون خاص بذلك، وهو قانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢.

وقد نصت المادة السابعة من القانون الأساسي على أن "الجنسية الفلسطينية تنظم بقانون" ومع ذلك لم يتبنى المجلس التشريعي أي قانون ينظم الجنسية الفلسطينية، إذ إن تلك المسألة، بحسب البعض، من بين القضايا السيادية التي لا يجوز تنظيمها قبل قيام الدولة الكاملة السيادية؛ وفي ظل اعتراف السلطة المتكرر بأنه لا سيادة لها على المناطق الفلسطينية، فقد تحاشت النظر في هذا الموضوع، وقد يعود هذا الموضوع أيضاً إلى السيطرة الفعلية لإسرائيل على الأراضي الفلسطينية ومعابرها، وعدم قدرة السلطة الفلسطينية على إعطاء حق المواطنة، أو الجنسية، أو حتى حق الإقامة لأي كان، حتى ولو كان فلسطيني الأصل.

أما جواز السفر الفلسطيني الصادر عن السلطة الفلسطينية، بموجب بروتوكول الشؤون المدنية الملحق باتفاقية غزة أريحا، فهو ليس دليلاً على المواطنة، بل على أن من يحمله يقيم في "المناطق"، فهذا الجواز يجب أن يحتوي على رقم بطاقة الهوية؛ وهو ما حافظت إسرائيل على منحه من خلال سيطرتها على سجل السكان؛ ليس هذا فقط، ففي ذيل البروتوكول المشار إليه آنفا وردت ملاحظة تحدد الغاية من وجود هذا الجواز، وهي تمكين من يحمله من المرور عبر نقاط المعابر الإسرائيلية بدون تأشيرة^{٢٠٠}. وكجواز السفر الفلسطيني، كان إصدار بطاقة الهوية الفلسطينية، فهي لا تصدر كما ينص ملحق الشؤون المدنية في المادة (٢٧) منه، إلا بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي، الذي يحتكر سجل السكان.

وتحديد مفهوم المواطن يحدد من هو الأجنبي؛ فإذا كانت السلطة الفلسطينية غير قادرة على تحديد مفهوم الفلسطيني، فمن باب أولى، لن تستطيع تعريف الأجنبي، وتنظيم المسائل المتعلقة بهم. أما التشريعات الفلسطينية، فلم تعرف الأجنبي وإن كانت قد وضعت بعض الأحكام في بعض القوانين؛ كقانون العمل الذي ينظم مسألة عمل الأجانب. على سبيل المثال، فقد ربط القانون المذكور عمل الأجانب (غير الفلسطينيين) بمسألة تصريح العمل الذي تمنحه وزارة العمل،^{٢٠١} متجاهلة موضوع الإقامة، ومشروعية التواجد في مناطق السلطة الفلسطينية؛ وهذا مخالف لواقع معظم الدول التي تربط عمل الأجانب بالإقامة

^{١٩٩} المادة (٥) من إعلان اتفاقية إعلان المبادئ.

^{٢٠٠} الذيل الثاني ج من بروتوكول الشؤون المدنية الملحق باتفاقية غزة أريحا.

^{٢٠١} المادة (١٤) من قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠.

المشروعة أولاً، وبتصريح العمل ثانياً. ويمكن تفسير هذا على أنه محاولة من السلطة، لتجنب ربط سياساتها بقرارات المحتل، الذي يحدد بطريقة أحادية الجانب من يدخل، ومن يخرج إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة، بالإضافة إلى عدم منح المحتل حق الإقامة لآلاف الفلسطينيين، غير الحاملين لحق الإقامة الدائمة، أو المؤقتة، والذين تعتبرهم إسرائيل غير شرعيين، ولكن السلطة الفلسطينية لا تملك أي حق في تغيير واقعهم القانوني أو تعديله (Khalil 2008, 8-9).

ويشير ملحق الشؤون المدنية، السابق الإشارة إليه، إلى حق السلطة الفلسطينية بمنح تأشيرات دخول إلى مناطقها، بعد موافقة إسرائيل على ذلك، على أن لا تتجاوز مدة التصريح بالإقامة ثلاثة شهور يمكن تمديدها لشهر إضافي، بعد إعلام السلطات الإسرائيلية بذلك، ويمكن للسلطة أن تصدر مثل هذه التصاريح للزائرين فقط، سواء كان هؤلاء من دول لهم علاقات دبلوماسية مع إسرائيل أم لا. ومع ذلك، يجوز لهؤلاء الزائرين، إذا كانوا من دول لها علاقات دبلوماسية مع إسرائيل، أن يحصلوا على تأشيرة الدخول من قبل السلطات الإسرائيلية، كما يمكن للسلطة أن تمنح إقامات دائمة، بعد موافقة إسرائيل عليها.^{٢٠٢}

ومن الملاحظ بأن السلطة لها تلك الخيارات في مواجهة الزائرين فقط، إلى جانب المستثمرين الذين وصفهم الملحق بالأشخاص المهمين، أما الحالات الأخرى، كتصريح العمل، فلا تستطيع السلطة منحه، وإن نصت في قانون العمل على قدرتها على ذلك، فأى تصرف في هذا الشأن تعده إسرائيل خرقاً للاتفاق، وبالتالي تصبح إقامته بحسب الجانب الإسرائيلي غير شرعية، حتى وإن ملك تصريحاً بذلك من قبل السلطة.

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية، فإسرائيل تسيطر على جميع معابر الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي فهي من تتحكم في حركة العبور منهما وإليهما، فبالإضافة إلى تحكّم إسرائيل بتلك المعابر، يضيف البروتوكول الملحق باتفاقية غزة أريحا، وجوب موافقة إسرائيل على منح الإقامة.

وقد وردت أولى الإشارات للشعب الفلسطيني في قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، حيث جاء في ديباجة هذا القانون، أن يهدف إلى تحقيق نظام برلماني، تحترم فيه الأقلية رأي الأغلبية، وعلى أساس العدل والمساواة بين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، بغض النظر عن الدين أو العرق أو اللون أو الجنس، ومراعية في الوقت ذاته ظروف الشعب الفلسطيني في المرحلة الانتقالية. وفي سبيل ذلك، فقد كفل هذا القانون حق الاقتراع أو الترشح لكل فلسطيني في الضفة الغربية، بما فيها القدس وقطاع غزة، ممن توفرت فيهم الشروط،^{٢٠٣} وهذه الشروط لأغراض الاقتراع والترشح هي:^{٢٠٤}

- إذا كان مولوداً في فلسطين وفق حدودها في عهد الانتداب البريطاني، أو كان من حقه اكتساب الجنسية الفلسطينية بموجب القوانين التي كانت سائدة في العهد المذكور.
- أو إذا كان مولوداً في قطاع غزة أو الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف.

^{٢٠٢} المادة (٢٧/ز - ل) من بروتوكول الشؤون المدنية الملحق باتفاقية غزة أريحا.

^{٢٠٣} المادة (٦) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.

^{٢٠٤} المادة (٧/٢) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.

- أو إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه أحكام الفقرة (أ) أعلاه بغض النظر عن مكان ولادته.
- إذا كان زوجا فلسطينية أو زوجة فلسطيني حسبما هو معرف أعلاه.
- ألا يكون قد اكتسب الجنسية الإسرائيلية.

وكان قد أشار في الفقرة الأولى من ذات المادة : "شرط أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي سيمارس حق الانتخاب فيها"، ويفهم من هذا الشرط بأن أصحاب حق الاقتراع هم الأشخاص الذين يتمكنون من التسجيل في السجل الانتخابي، وهذا التسجيل يتطلب أن يكون الشخص مقيما في مكان تسجيله (لجنة الانتخابات المركزية ٢٠٠٦)، مبرزا أيا من الوثائق التي تثبت ذلك، كبطاقة الهوية، أو سند ملكية منزل (لطالب التسجيل أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الثانية)، أو عقد إيجار منزل (لطالب التسجيل أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الثانية)، أو وصولات/فواتير ماء أو كهرباء أو هاتف (لطالب التسجيل أو لأحد أقربائه حتى الدرجة الثانية)، أو عقد عمل، أو كتاب من المجلس المحلي يفيد بأن المواطن يقيم في حدود التجمع السكاني (لجنة الانتخابات المركزية ٢٠٠٦).

ومن الملاحظ بأن قانون الانتخابات حاول في البداية - وإن بطريقة غير مباشرة- وضع تعريف عام للفلسطينيين، وذلك عبر الاعتراف بالجنسية الفلسطينية لكل الفلسطينيين مهما اختلفت أماكن إقامتهم، ولكن، ولأغراض الانتخابات التي ستتم في الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد وضع جملة من المحددات، أمام أصحاب حق الاقتراع، التي تمنع من هم من غير المقيمين أو من لا يحملون الوثائق التي تسمح لهم بالإقامة في هذه المناطق من المشاركة في هذه الانتخابات، فقد استثنت الفلسطينيين الحاصلين على الجنسية الإسرائيلية من المشاركة في تلك الانتخابات، فاستثنت بذلك من يسمون بفلسطيني العام ١٩٤٨، إلى جاب وضع شرط الإقامة؛ مما يعني استثناء من هم خارج الضفة الغربية وقطاع غزة.^{٢٠٥} وقد أعاد قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ تكرار ذات الأحكام السابقة.^{٢٠٦}

أما القانون الأساسي، الذي أورد كلمة الشعب الفلسطيني سبعة عشر مرة مابين ديباجته ومتمته، فلم يتطرق -ولو لمرة واحدة- إلى وضع تعريف للشعب الفلسطيني، باستثناء اعتباره جزءا من الأمة العربية،^{٢٠٧} وهذا يعني بأن المشرع الفلسطيني لم يشأ وضع تعريف محدد للشعب الفلسطيني، تاركا تلك المسألة لقانون الجنسية لينظمها.^{٢٠٨} كذلك الأمر بالنسبة لمشروع الدستور الفلسطيني الذي ترك مسألة تنظيم الجنسية الفلسطينية للقانون، إلا أنه

^{٢٠٥} تجدر الإشارة إلى قيام الرئيس الفلسطيني بتبني قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، وقد تبني نفس ما ورد، من حيث من له الحق بالمشاركة، إلا أنه أسقط شرط عدم الحصول على الجنسية الإسرائيلية.

^{٢٠٦} المادة (٩) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٢٧) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

^{٢٠٧} المادة (١) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

^{٢٠٨} المادة (٧) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣.

وضع قيوداً على المشرع، يحظر عليه المس بحقوق من حصلوا على الجنسية الفلسطينية قبل العام ١٩٤٨، أو الذي كان يقيم في فلسطين وهجر أو نزع منها، ومنع من العودة إليها.^{٢٠٩}

(٢) الإقليم

لإمكان القول بوجود الدولة لا يكفي وجود الشعب وإن كان أحد أهم عناصرها، بل لا بد من وجود إقليم محدد يرتضون العيش فيه، وتمتد عليها سلطة الدولة؛ وفي الحالة الفلسطينية فهذا الإقليم محدد بالفعل وهو ما قامت منظمة التحرير بقبوله، في أكثر من مرة، على اعتبارها الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧، بأنها كل ما تطالب به إقليميياً من فلسطين التاريخية، وهو ما نصت عليه الكثير من القرارات الدولية، بل إن الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل تتكلم عن الضفة الغربية وقطاع غزة، كوحدة جغرافية واحدة، وإن تركت موضوع الحدود إلى قضايا الحل النهائي (صباريني ١٩٩٢، ١٠٣).

وكما تغير مفهوم الشعب الفلسطيني، تبعاً لتغير حال القضية الفلسطينية، عبر المراحل المختلفة التي عاشتها هذه القضية، فإن مفهوم الإقليم تغير هو الآخر، فمن دولة عربية تملك ٤٩% من مساحة فلسطين التاريخية، إلى دولة في حدود الرابع من حزيران من العام ١٩٦٧، فانحسار "فلسطين" إلى جزء منها قد تم تدريجياً، كما هو مفهوم الفلسطيني، وقد تم استعمال القانون لتحقيق غايات استعمارية أحياناً، أو سياسية تخدم مصالح الدولة التي تسيطر على الأرض، وقد عملت الدول المختلفة التي تعاقبت على حكم فلسطين، أو جزء منها، على تغيير الواقع الجغرافي، وخلق هوية مرتبطة بالدولة، وليس بالشعب، وبالتالي أصبحت الجنسية وسيلة قانونية، لربط مجموعة من الأفراد، بدولة يحملون جنسيتها (خليل ٢٠٠٨).

ومع ذلك كانت الإشارة في ميثاق إعلان الاستقلال في العام ١٩٨٨ إلى مفهوم الدولة الفلسطينية من أولى الإشارات الفلسطينية الرسمية إلى مفهوم الدولة، الذي قبلت المنظمة فيه علناً بحل الدولتين، وإقامة دولة فلسطينية بحسب الشرعية الدولية وفي مقدمتها قراراً مجلس الأمن: رقم ٢٤٢ ورقم ٣٣٨. وهذا ما ترجمته اتفاقيات أوسلو التي نصت على أن أي حل للقضية الفلسطينية سيكون بموجب القرارات السابقة الإشارة إليهما.

ولهذه الأسباب، فقد انتهجت السلطة الفلسطينية توجهها ينسجم إلى حد بعيد مع اتفاقيات أوسلو، فمثلاً لم تقم السلطة الفلسطينية، قبل انتخاب المجلس التشريعي الأول، بالإشارة في أي تشريع صادر عنها إلى القدس الشرقية، على اعتبار أن مسألة القدس من قضايا الوضع الدائم، التي سيتم مناقشة وضعها لاحقاً، عبر مفاوضات الوضع النهائي. ولكن سرعان ما تغير الوضع، بعد انتخاب المجلس التشريعي الأول، وبخاصة بعد انتهاء الفترة الانتقالية، بحيث أصبحت القدس جزءاً من أغلب التشريعات الصادرة عن السلطة، سواء تلك القوانين التي تتناول موضوع القدس بشكل أساسي، أو بجعل القدس مركزاً لأغلب أجهزتها.

ومع ذلك، فقد تعاملت السلطة مع الضفة الغربية وقطاع غزة بوصفها وحدة جغرافية واحدة، لم تميز يوماً بينها، فصلاحيات المحاكم الفلسطينية مثلاً، تمتد لتشمل إقليم الضفة الغربية وقطاع غزة، مع أن الواقع على الأرض مخالف تماماً لهذا التوجه، فالسلطة تسيطر على الأرض بدرجات متفاوتة، بحسب نوعية نقل الصلاحيات إليها، فمناطق (أ) تسيطر عليها السلطة بصورة مختلفة تماماً، عما تسيطر عليه السلطة في المناطق (ب)، أضف إلى ذلك

^{٢٠٩} المادة (١٢) من مسودة الدستور الثالثة.

عدم الاتصال الجغرافي؛ بين هذه المناطق؛ ولهذا حاولت السلطة فرض سلطتها عن طريق التشريع.

وفي ظل عدم اعتراف السلطة الفلسطينية بهذه الوقائع على الأرض، إلا أنها كانت في داخلها تعرفها وتتفهمها، وهذا ما يفسر لجوء السلطة الفلسطينية إلى الاعتماد على القضاء غير النظامي، أسلوباً لحل القضايا فيما يخرج عن سلطة قضائها، وسلطة تنفيذ الأحكام، فكان لجوء السلطة إلى هذه الطرق البديلة، محاولة منها للتغلب على العقبات التي خلفها النقص في السيادة، الذي تعاني منه، وعدم تمكن أجهزتها الرسمية، من تنفيذ القانون الفلسطيني، على بعض مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة وفي القدس الشرقية (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦، ٤٨).

فمع أن القانون الأساسي أشار في ديباجته، إلى اتفاق إعلان المبادئ الموقع، بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، إلا أن قانون الانتخابات حدد الدوائر الانتخابية بست عشرة دائرة انتخابية، موزعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة.^{٢١٠} أما مشروع الدستور الفلسطيني في نسخته الثالثة، وفي المادة الأولى منه، فقد نص صراحة على حدود دولة فلسطين، في سابقة غير معروفة في القوانين الدستورية (براون ٢٠٠٣)، وقد حددتها بحدود العام ١٩٦٧.

٣) السلطة العامة

بعد تواجد الشعب على إقليم محدد، لا بد من وجود عنصر ثالث، ألا وهو السلطة العامة، التي تتولى مهام ممارسة السلطة لحكم الشعب، ورعاية مصالحه، ومصالح الإقليم (بسيوني ١٩٩٧، ٣٢)، وعلى خلاف العنصرين السابقين، فلم يكن يوماً، قبل نشأة السلطة الفلسطينية، سلطة سياسية وطنية منتخبة من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، مع أن هذه السلطة السياسية، وبحسب اتفاقيات أوسلو، هي سلطة حكومة ذاتية انتقالية، تتولى إدارة المناطق التي تنتقل إليها، بموجب تلك الاتفاقيات.

وكما رأينا سابقاً، فإن السلطة الفلسطينية أصبحت العديد من الجهات تعاملها كسلطة سياسية لدولة مستقلة، أو دولة قيد الإنشاء، أما السلطة الفلسطينية ذاتها، فهي تتصرف كسلطة لدولة حقيقية، وهذا ينعكس من خلال ممارستها لسلطتها التنفيذية على الأرض، التي تتصرف كحكومة لدولة لها جميع الصلاحيات، وعلى جميع الأصعدة، سواء الداخلية أو الخارجية كتعيين السفراء واستقبالهم.

أما السلطة التشريعية، فقد تعاملت دائماً بصفتها برلماناً لدولة مستقلة، حيث شرعت في جميع المجالات، وتجاهلت، في كثير من الأحيان، وجود اتفاقيات تلزم السلطة الفلسطينية، حتى إنها تجاهلت وجود الاحتلال كأمر واقع، وتصرفت معه كموضوع طارئ لا حاجة لتنظيمه، فشرعت، على سبيل المثال، في مجال العلاقات الدولية والدبلوماسية،^{٢١١} إلى جانب العديد من المجالات الأخرى، سواء تلك التي تنظم المجتمع الفلسطيني، أو اقتصاد الدولة الفلسطينية، أو السلطات الثلاث فيها.

^{٢١٠} المادة (٥) من قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، المادة (٥) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٧) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

^{٢١١} قانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية العدد رقم ٦٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٩: ص. ٥.

وعودة إلى نشأة السلطة الفلسطينية، فقد تم تحويل صلاحياتها من قبل الحاكم العسكري، بعد أن تبنى أمرا عسكريا، يطبق من خلاله ما تم الاتفاق عليه؛ وهذا الواقع يعني بأنه على السلطة محددات لا يمكنها (نظريا) الخروج عنها، أو حتى تعديل ما جاء في الأوامر العسكرية، إذ إن صلاحياتها ببساطة هي ما أتت في اتفاقيات أو سلو، وما يقوم الحاكم العسكري بتحويله إليها، من خلال أوامر عسكرية (الجوانب القانونية للوضع في قطاع غزة ٢٠٠٨).

في الوقت الذي تعاملت السلطة الفلسطينية مع الاحتلال الإسرائيلي، كواقع على الأرض ولم تتكره، بل كانت تتجاهل، أحيانا، ذلك الوجود الذي أعطاها في حقيقة الأمر الإمكانية في الوجود؛ ويمكن أن نستشف توجه السلطة هذا، من خلال تعاملها اليومي مع هذا الواقع، عبر محاولة معالجة نتائجه، كالأمر بصرف تعويضات للمتضررين من وجوده، أو التعايش معه، عبر التنسيق، في العديد من المجالات اليومية، كالمعابر، والضرائب، وما إلى ذلك من أمور.

مما سبق، يبدو أن السلطة الفلسطينية لا تتكر وجود سلطة ثانية على الأرض، تؤثر في سيادتها على الإقليم والشعب، ومع ذلك، فالسلطة تتصرف كدولة مركزية، في دولة كاملة السيادة سواء نحو الداخل، أو حتى في علاقاتها الخارجية؛ مع ذلك، هناك من الأمور ما يخرج عن إمكانياتها، فنبداً حينها عملية اتصال وتنسيق مع الجانب الإسرائيلي، لحل مثل هذه الإشكاليات.

ومن جانب آخر ينظر بعض فقهاء القانون الدستوري، إلى السلطة السياسية، بوصفها السلطة صاحبة الحق في احتكار وسائل القوة والعنف، وبناء على هذا التعريف للسلطة السياسية، فقد حاولت السلطة جاهدة احتكار تلك الوسائل، عبر منعها حمل السلاح في المناطق التي تسيطر عليها، فقد نظمت هذه السلطة عبر القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨، بشأن الأسلحة النارية والذخائر، مسألة حيازة الأسلحة النارية، والكيفية التي يمكن معها الحصول على ترخيص بحمل الأسلحة النارية.^{٢١٢}

ثانيا: الإصلاح القانوني و"عملية السلام"

إن توجهات المجتمع الدولي، ورؤيته للدولة الفلسطينية، كان لها انعكاساتها على سياساته تجاه السلطة الفلسطينية، وتجاه عملية الإصلاح بشكل عام والإصلاح القانوني بشكل خاص؛ فالعديد من الدول والمنظمات الدولية، تنظر إلى السلطة الفلسطينية على أنها دولة في مرحلة البناء، وبالتالي تشارك الفلسطينيون بعملية الإصلاح الهادفة لقيام الدولة؛ إلا أن بعضها الآخر يتعامل مع السلطة الفلسطينية، وكأنها سلطة مركزية لدولة، وبالتالي يطالبها بتحمل مسؤوليات، شبيهة بالدول الأخرى، ويعقد معها اتفاقيات (وإن بتوقيع منظمة التحرير) وهذا ينعكس على أهداف الإصلاح ومبرراته، التي تهدف إلى تحقيق غايات أخرى، منها بقاء الوضع القائم على ما هو عليه، أو تحسين الوضع الإنساني، أو الوصول إلى هدنة، وسيطرة السلطة على الأجهزة الأمنية، أو غيرها من الأهداف، التي تعمل على امتصاص الاحتقان والتوتر، بدل إيجاد حل لمسببات هذا الوضع.

^{٢١٢} المواد (١، ٢) من قانون الأسلحة النارية والذخائر.

وللتحقق من هذه المواقف المختلفة، سنقوم، من خلال دراستنا هذه، بتتبع بعض الوثائق الدولية التي ظهرت فيها السلطة الفلسطينية كدولة، أو تلك التي تتعامل مع السلطة الفلسطينية كمشروع دولة، بالإضافة إلى بعض المواقف الخاصة بعملية الإصلاح القانوني، كرفيق ضروري لأي محاولات إصلاحية، في المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.

ومن بين الوثائق "الدولية" التي تعبر عن رؤية السلطة الفلسطينية كمشروع دولة، وبالتالي ترى في الإصلاح خطوة ضرورية نحو قيامها:

خطة خارطة الطريق، المقدمة من الرباعية الدولية، التي ورد فيها، ولأول مرة، ذكر الدولة الفلسطينية، فهذه الخطة، أو الوثيقة الدولية، تورد صراحة بأن هدف المفاوضات، هو إقامة دولة فلسطينية في نهاية المطاف، وتأتي أهمية هذه الخطة في أنها لم تجابه بأي اعتراضات، من جانب إسرائيل، فيما يتعلق بالدولة الفلسطينية، ثم إنها، ولأول مرة، تقدم إلى السلطة الفلسطينية، وليس إلى منظمة التحرير الفلسطينية كما جرت العادة، وهو اعتراف مبطن بالسلطة الفلسطينية بوصفها دولة في مرحلة الإنشاء.

وتضع خارطة الطريق تصورا لإقامة دولة فلسطينية ذات حدود مؤقتة، وبعد الالتزام باتفاق لوقف إطلاق النيران، يتعين على الفلسطينيين العمل، من أجل السيطرة على الأرض، عبر وقف العمليات "الإرهابية" ضد إسرائيل، بالإضافة إلى قمع المتشددین الفلسطينيين. أما إسرائيل فيتعين عليها الانسحاب من المدن الفلسطينية، وتجميد بناء المستوطنات اليهودية في الأراضي المحتلة (هيئة الإذاعة البريطانية ٢٠٠٣).

وقد أبدت إسرائيل العديد من التحفظات على خطة خارطة الطريق، ومن أبرز هذه التحفظات (دائرة شؤون المفاوضات بلا تاريخ):

١. ربط إيجاد كيان فلسطيني بالتقدم في عملية الإصلاح المدني داخل السلطة الفلسطينية. وسيتم تنفيذ عملية التحقق بشكل خاص، على أساس مهني ولكل موضوع (اقتصادي، قانوني، مالي).

٢. صفات الدولة الفلسطينية المؤقتة، سيتم تقريرها، عبر المفاوضات بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل. وستكون للدولة المؤقتة حدود مؤقتة وملاحم معينة للسيادة، وستكون هناك رقابة إسرائيلية على الدخول والخروج لجميع الأشخاص والبضائع، وكذلك على المجال الجوي والمجال الكهرومغناطيسي.

٣. دفع عملية الإصلاح في السلطة الفلسطينية: بحيث يجب وضع دستور فلسطيني انتقالي، وإنشاء بنية تحتية قانونية فلسطينية، وتجديد التعاون مع إسرائيل في هذا المجال. وإعادة تأهيل الاقتصاد الفلسطيني. وفي المجال المالي سيتم تطبيق الاتفاقية الأميركية-الإسرائيلية-الفلسطينية بشكل كامل شرطا لمواصلة تحويل العائدات الضريبية.

ومن أهم الملاحظات على تحفظات إسرائيل على الوثيقة الدولية أنها لم تعترض بأي حال على إقامة الدولة الفلسطينية، ومن ثم حاولت تحديد صلاحيات السلطة الفلسطينية، أي التأثير على سيادتها، والتأكيد على السيادة المحدودة للسلطة الفلسطينية، على المناطق التي تحت سلطتها، أضف إلى ذلك، ربطها لعملية تنفيذ المبادرة الدولية بعملية إصلاح السلطة الفلسطينية ذاتها.

ويرى البعض بأن رؤية الرئيس الأمريكي بوش للدولة الفلسطينية، لا تخرج عن التصور الإسرائيلي لهذه الدولة، وكذلك لا تخرج عن كونها عبارة عن مفاهيم عامة، غير واضحة، فالرئيس بوش يتحدث عن دولة قابلة للنمو والبقاء والاستقرار، وهي مفاهيم عامة، غير محددة (شراب ٢٠٠٨).

وفي مقابل ذلك، فإن رؤية الرئيس الأمريكي للدولة الفلسطينية، التي بنيت عليها خطة خارطة الطريق، السابق الإشارة إليها، تشير بشكل صريح، إلى الدولة الفلسطينية كسابقة لم ترد على لسان أي مسؤول أمريكي، وبالتالي تعد هذه الرؤية إشارة إلى وضع السلطة الفلسطينية، بوصفها دولة في مرحلة الإنشاء (Khalil 2008).

وإلى جانب ذلك فهناك العديد من التوجهات الدولية، التي قد توحى بأن السلطة الفلسطينية دولة، وبالتالي، يجوز توقيع الاتفاقيات الدولية معها، تماما كما حصل في اتفاقية الشراكة الأوروبية الفلسطينية، الموقعة مع السلطة الفلسطينية، التي أعطى الاتحاد الأوروبي فيها السلطة الفلسطينية ما يعطيه للدول، من شموله بخطط التنمية التابعة له، بالإضافة إلى المساعدات المالية التي تشمل جميع المجالات، بالإضافة إلى حصص محددة للتصدير إلى دول الاتحاد.

وهذا التوجه لبعض الدول يقابله تقدمها، ببعض المؤشرات الإيجابية، تجاه تعاملها مع السلطة الفلسطينية، التي تدل على تعامل المجتمع الدولي للسلطة الفلسطينية، بطريقة مشابهة لتعاملها مع سلطة مركزية لدولة؛ وذلك من خلال العديد من تلك المؤشرات أهمها:

١. التمثيل الدبلوماسي للعديد من الدول لدى السلطة الفلسطينية، حيث يقدم هؤلاء الممثلون أوراق اعتمادهم، كما يفعل السفراء، إلى رئيس السلطة الفلسطينية.
٢. المعونات الخارجية أصبحت تودع مباشرة، في حساب وزارة المالية التابعة للسلطة.

ثالثا: الإصلاح القانوني وحق تقرير المصير

هناك شبه إجماع دولي على أن حق تقرير المصير، ضمن حل الدولتين، يجب أن يقود إلى قيام دولة فلسطينية، وهنا نطرح التساؤل حول ممثل الشعب الفلسطيني؟ خاصة بعدما أصبحت السلطة تتحدى المنظمة، وتدعي لنفسها تمثيل الشعب الفلسطيني، وبالتالي مسؤوليتها عن تقرير مصير الفلسطينيين،^{٢١٣} وفي هذا السياق يجب أن نسأل أنفسنا سؤالا آخر: عن أي شعب فلسطيني نتحدث؟ إذا كان الشعب هو العنصر الأساسي في حق تقرير المصير، فالشعب هو مجموعة من المواطنين الذين يخولون ممثلين عنهم، من خلال الانتخابات، لتبني قوانين تلزمهم (Khalil 2006, 174-209)؛ وبالتالي تعكس مصالحهم (Husain

^{٢١٣} وقد ظهر ذلك جليا خاصة بعد الانتخابات التشريعية الثانية، التي انتهت بفوز المعارضة، وقد ادعت حركة حماس (الكتلة الفائزة في الانتخابات) بأن نتيجة التصويت تلك إنما هي استفتاء على برنامجها السياسي، وبالتالي أحقيتها في قيادة الفلسطينيين نحو الخيار الذي تراه، وهنا يصبح حق تقرير المصير كحق للمقاومة، لكن من الصعب للمجتمع الدولي أن يعترف بحماس ممثلا للفلسطينيين، في حق تقرير المصير، في ظل عدم رفضها للعنف".

2003, 213-214). وفي هذا السياق أيضا، نتساءل عن تعامل السلطة الفلسطينية، من خلال القانون، مع موضوع تقرير المصير.^{٢١٤}

ويمكن النظر إلى القانون الأساسي الذي قد يعتبره البعض جزءا من عملية تقرير المصير، كما قد يراه الآخرون عودة عنه، وخيانة له، من اتجاهين: فتقرير المصير يدخل في عملية تبني الدستور؛ أو أنه قبول ذاتي لتحديدات أوسلو. بالتالي لا يعتبر القانون الأساسي مصدرا للشرعية، بل وسيلة ما بعد الاستعمار، غايتها بناء الثقة، وبهذا الاتجاه، يصبح القانون الأساسي عبارة عن وسيلة جديدة للمفاوضات، يراد من خلالها اكتساب رضى الجانب الإسرائيلي، والرأي العام، بوجود ديمقراطية وحكم سليم (Husain 2003, 224-225).

وكما تحدثنا سابقا عن مقومات الدولة الثلاثة، وفي مقدمتها الشعب الفلسطيني، رأينا كيف حرصت السلطة الفلسطينية تشريعاتها وتصرفاتها، في الشعب الفلسطيني المقيم في الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية وقطاع غزة، تاركة أمر فلسطينيي الشتات لمنظمة التحرير، التي تعد بحسب القانون الأساسي الفلسطيني، الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.

وقد ربط القانون الأساسي في ديباجته، مسألة قيام السلطة الفلسطينية بمسألة حق العودة وتقرير المصير، في إشارة من القانون الأساسي، إلى أن قيام السلطة هو بداية الطريق، نحو تحقيق هذا الهدف، ولكن مشروع قانون الدستور الفلسطيني، في نسخته الثالثة، رفض مثل هذا التوجه، عبر إلزامه السلطة الفلسطينية على السعي لتحقيق حق العودة للاجئين الفلسطينيين الذين هجروا إثر حرب العام ١٩٤٨، مع إعطائه لهؤلاء حق العودة إلى الدولة الفلسطينية، من دون أن يمس ذلك بحقهم في العودة إلى المناطق التي هجروا منها.^{٢١٥}

الجزء الثالث: الإصلاح القانوني المعبر عن إرادة المشرع

إن عملية الإصلاح القانوني، عن طريق التشريع، هي عملية معقدة، لا تعتمد على فرد بعينه، أو على جهة معينة، بل على تكامل أو صراع بين الفاعلين الرئيسيين فيها (بحسب التوجه الذي يتم تبنيه)، ويتمثل هؤلاء الفاعلون في المشرعين أنفسهم أولا، ومن ثم في من يساعد ويؤثر ويضغط عليهم، سواء كان هذا المجتمع المدني ومؤسساته، أو السلطة التنفيذية، أو حتى المجتمع الدولي. وما العملية التشريعية إلا ساحة المعركة، التي يظهر من خلالها هؤلاء أفضل أسلحتهم، محاولين قدر الإمكان ترجمة مصالحهم وأهدافهم، إلى نصوص تشريعية محددة أو على الأقل، للحيلولة دون ذلك.^{٢١٦}

هذا يعني بأنه من الصعب أن نربط قانونا محددًا بإرادة محددة، سواء إرادة مقترح القانون أصلا (الحكومة أو أحد النواب، أو، من خلالهم، أي جهة أخرى) أو إرادة من وضع القانون

^{٢١٤} استعملت أوروبا الاستعمارية القانون كبديل عن القوة المسلحة كذلك فعلت إسرائيل التي استخدمت القانون كوسيلة بديلة للاستعمار العسكري فتشريعات المحتل على مر العصور خنقت الهوية الفلسطينية، ونتيجة لذلك فقد يعتبر القانون الأساسي مصدرا جديدا للشرعية فأول مرة يتم وضعه من قبل مشرع فلسطيني (Strawson 1998, 415).

^{٢١٥} المادة (١٣) من المسودة الثالثة لمشروع دستور فلسطين.

^{٢١٦} سيتم في هذا الجزء عرض وجهة نظر أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، والتي استقيناها من خلال البحث الميداني.

نفسه، ألا وهو المشرع. لكن، على فرض أننا قبلنا الادعاء القائم على اعتبار القانون إرادة المشرع، فإن هذه الإرادة تتأثر، لا محالة، بخلفيته التي قدم منها، وهي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، مستوى تعليمه وديانته وحتى انتمائه السياسي، وغيرها من العوامل التي تحكم عمله، وإن بطريقة غير واعية هذا بالطبع دون إغفال الظروف المحيطة به، مثل النظام الانتخابي نفسه، الذي أوصله إلى مكانته تلك، والإطار القانوني والمؤسسي للعملية التشريعية، التي يعمل من خلالها فقط، للتمكن من وضع التشريعات بطريقة مشروعة.

المبحث الأول: الإصلاح القانوني من وجهة نظر المشرع

توافق الغالبية العظمى من المبحوثين، على إمكانية إجراء الإصلاح القانوني، قبل قيام الدولة (٤٦ نائبا) وكذلك على ضرورته بوصفه خطوة تحضيرية على طريق بناء الدولة (٥١ نائبا)، بل إنه يشكل إحدى أهم أولويات السلطة الفلسطينية، إذا كانت الدولة هي الهدف (٤٥ نائبا).^{٢١٧} كما انفقت الغالبية العظمى من المبحوثين على إسهام عملية الإصلاح القانوني في تحقيق التنمية، وتحقيق سيادة القانون، ومواكبة تطور مفاهيم حقوق الإنسان، وإعطاء المجتمع دورا أكبر في المشاركة السياسية؛ ولكن بعضهم أضاف بأن الإصلاح القانوني وجاء أيضا ليخدم تثبيت أركان السلطة الفلسطينية.^{٢١٨}

وقد وافق أعضاء المجلس التشريعي على أن أهداف الإصلاح القانوني هي بناء المؤسسات، وخلق اقتصاد وطني مستقل، وخلق نظام ديمقراطي (٥٢ نائبا)، توحيد القوانين (٥١ نائبا)، التأكيد على حق تقرير المصير (٥٤ نائبا). بينما وافق أكثر من النصف بقليل، على أن من أهداف الإصلاح القانوني التماشي مع العملية السلمية (٢٧ نائبا). وأضاف المبحوثون أهدافا أخرى، نذكر منها: تثبيت ركائز الشفافية والمحاسبة، وحماية الحقوق والحريات، وتحقيق العدالة الاجتماعية.^{٢١٩} إلا أن نسبة ليست بسيطة (١٥ نائبا) ترى عدم إمكانية تحقيق أهداف الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة؛ ومع ذلك،^{٢٢٠} فلا ترى هذه المجموعة في هذا رادعا للمشرع للقيام بمهامه التشريعية؛ إذ إن مثل هذه القوانين، وإن "وضعت على الرف"، إلا أنها "ستكون جاهزة" للاستعمال عند قيام الدولة.

أما عن سبب ارتفاع وتيرة التشريع بعد عام ١٩٩٩، وهي السنة التي كانت محددة لانتهاؤ الفترة الانتقالية،^{٢٢١} فقد أنكر أغلبية المبحوثين (٤٠ نائبا) أي علاقة بين الظاهرتين، كما عارض أكثر من النصف بقليل (٢٦ نائبا) أن هذا الازدياد جاء لكسب بعض المواقف السياسية، أو لتثبيت بعض الحقائق على الأرض (٢٢ نائبا)، فيما عزا بعض المبحوثين أسباب هذا الازدياد، في وتيرة التشريع، عقب انتهاء الفترة الانتقالية؛ إلى أسباب أخرى، أهمها: وجود العديد من مشروعات القوانين التي كانت سابقة على انتهاء الفترة الانتقالية وأصدرها الرئيس الرئيس، وازدياد خبرة المجلس التشريعي، والضغوط الخارجية، ووجود

^{٢١٧} للمزيد انظر الجدول (٩) في الملحق رقم (٤).

^{٢١٨} انظر الجدول (٧) في الملحق رقم (٤).

^{٢١٩} انظر الجدول (٨) في الملحق رقم (٤).

^{٢٢٠} للمزيد انظر الجدول (٩) في الملحق رقم (٤).

^{٢٢١} للمزيد انظر الجزء الأول، المبحث الثالث من هذا الفصل.

القانون الأساسي الذي أوجب إصدار قوانين معينة، وتدخل السلطة التنفيذية، عبر اقتراح للقوانين، والضغط باتجاه تبني قوانين في مجالات محددة، واستقرار آليات وضع التشريع وبخاصة عقب إقرار القانون الأساسي، والحاجة إلى القانون.

وعند سؤال أعضاء المجلس التشريعي، عن أسباب عدم تمكن أعضاء المجلس التشريعي، من النجاح في الانتخابات التشريعية الثانية، عزا المبحوثون ذلك إلى أسباب خارجة عن المجلس التشريعي، كتطلع الشعب الفلسطيني للتغيير (٤٤ نائباً)، وتغيير القانون الانتخابي (٣٣ نائباً) ومشاركة أحزاب وقوى معارضة في الانتخابات (٤٢ نائباً) بينما رفض أغلبية المبحوثين الاعتراف، بأن من بين هذه الأسباب قد يكون ضعف أداء المجلس التشريعي (٣٣ نائباً) وعدم تلبية ذلك المجلس لتطلعات الشعب الفلسطيني (٢٩ نائباً). في المقابل، أضاف المبحوثون أسباباً أخرى لذلك، كان أهمها: الانقسامات والصراعات داخل حركة فتح، وعدم وجود أفق سياسي نتيجة للمشروع الوطني الذي حملت فتح رايته، وعدم نضوج وعي الجمهور الفلسطيني، وعدم قدرة المجلس التشريعي على مواجهة العديد من الملفات الساخنة كالأمن والفساد، إضافة إلى تلوث بعض أعضائه بتهم فساد، وانعكاس أداء السلطة التنفيذية، وأجهزة الأمن، السلبي على المجلس التشريعي، وأداء النائب نفسه في المجلس التشريعي.

أولاً: إمكانية الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة

بالرغم من وجود إجماع، حول الإطار العام للإصلاح القانوني، إلا أن ردود أعضاء المجلس التشريعي الأول، تباينت أحياناً حول التفاصيل، ففيما يرى البعض إمكانية، خاصة في ظل وجود سلطة منتخبة للشعب الفلسطيني، يرى بعضهم عدم إمكانية؛ لوجود محددات يحكمها الواقع الذي تعيشه القضية الفلسطينية، بدءاً باتفاقيات أوسلو، ومروراً بطبيعة السلطة ذاتها، ووصولاً إلى عدم القدرة على تنفيذ ما شرعه المجلس التشريعي من قوانين، خاصة في ظل نقصان السيادة أو انعدامها. أما وجهة النظر المؤيدة لذلك، فيرى أصحابها بأن الادعاء بغير ذلك -أي الانتظار حتى قيام الدولة ومن ثم عمل إصلاح قانوني- مقولة لبعض المنتفعين من وجود حالة الفوضى، وتساءل بعض النواب عن إمكانية الخوض في عملية بناء مؤسسات، ومعركة لتحرير الأرض، مع السماح في الوقت ذاته، بوجود الفساد. ويرى أصحاب وجهة النظر تلك، بأنه لا حياة للمجتمع بدون إصلاح قانوني، فالإصلاح القانوني، قبل قيام الدولة، يكون بمنزلة أرضية خصبة، يمكن البناء عليها، فعملية الإصلاح القانوني عنصر مؤهل لقيام الدولة. ويرى هؤلاء بأن الهدف من عملية الإصلاح القانوني، في هذا الوقت، هو عمل قانون يتناسب مع الفترة الحالية، وما بعد قيام الدولة. مع تأكيدهم أن عملية الإصلاح، بشكل عام، أو الإصلاح القانوني بشكل خاص؛ عملية مستمرة ومركبة، تبدأ قبل قيام الدولة، عن طريق وضع منظومة من القوانين، اللازمة لبناء الدولة، وبعد قيامها تستكمل تلك العملية؛ فمن المفروض أن يسبق بناء الدولة وضع بنية تحتية للإصلاح القانوني. بينما يرى البعض -وهم نسبة قليلة- عدم إمكانية الإصلاح القانوني بدون دولة، أو على الأقل عدم جدواه، فعملية الإصلاح القانوني لا معنى لها، بدون وجود دولة قادرة على تطبيق القوانين؛ فمسألة التطبيق ترتبط أولاً بوجود بيئة قانونية مناسبة، إلى جانب الاستقرار السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي.

كما أن عدداً من المبحوثين برر موقفه الداعم لعملية الإصلاح القانوني، قبل قيام الدولة، مدعياً وجود علاقة بين الإصلاح القانوني، وخلق نظام ديمقراطي، وأثر الأخير على

مجريات العملية التفاوضية، إذ تساعد المفاوضات الفلسطينية، عن طريق التذرع بأنه لا يستطيع تلبية رغبات الطرف الآخر، لأن هناك قوى معارضة لا تريد مثل هكذا رغبات، أو لأن هناك رقبيا عليها. بعكس هذا التوجه، يرى بعض المبحوثين بأن وجود نظام ديمقراطي، في المرحلة الانتقالية، من شأنه أن يضعف السلطة في مفاوضاتها مع إسرائيل؛ وذلك لأن القضية الفلسطينية استثنائية، وأي شيء ممكن أن يؤثر على الرأي العام، وفي حال وجود ديمقراطية، فإن هذه الديمقراطية يمكن أن تستجيب للرأي العام، وتتأثر به، وهذا التأثير يعني تأخير توقيع الاتفاقيات.^{٢٢٢}

في ظل معضلة السيادة، ووجود الاحتلال، وعلى الرغم من اتفاق المبحوثين على محدودية التغيير، بفعل طبيعة السلطة الفلسطينية بوصفها سلطة حكم ذاتي، فقد تعددت مواقفهم إزاء قدرة المشرع الفلسطيني على إحداث التغيير في ثلاثة مواقف، الموقف الأول وهو موقف المؤيدين لعملية الإصلاح القانوني حتى في ظل نقصان السيادة، إذ إن هناك من كان مقتنعا بإمكانية الإصلاح حتى في ظل هذا الشرط، مقلدا من أثره على عملية الإصلاح، فلا يعقل - بحسب رأي هؤلاء النواب - أن نتوقف الأمور اليومية للمواطن، إلى حين إحداث سيادة كاملة، وقيام الدولة، فلا بد من الجاهزية، والإعداد لكل ما يلزم الدولة، حتى نضمن النظام والأمن، و عدم حدوث الفوضى والفلتان، وفي المقابل هناك رأي ثان مؤيد لتلك العملية، مع إبداء بعض التحفظات عليها، وتتلخص فكرة هؤلاء بإمكانية الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة، لكن ليس بشكل مطلق وكامل؛ لأن الإصلاح الكامل بحاجة إلى سيادة واستقلال، ويجب أن يشعر به المواطن، وأن يعكس على حياة الناس. ويضيف أصحاب هذا الرأي أن مجالات الإصلاح قد تكون محصورة فيما لا مصلحة لإسرائيل فيه، كإصلاح الخدمة المدنية الذي تم ونفذ. أما الرأي الثالث فيرى إمكانية الإصلاح القانوني، حتى في ظل نقصان السيادة، ولكن ما يفرق أصحاب هذا الرأي عن الرأي الأول، هو أن هذه التشريعات تشرع للمستقبل، لتكون جاهزة عندما يحين موعد تطبيقها بعد قيام الدولة، فالتشريع بالنسبة لأصحاب هذا الرأي موضوع، والتطبيق المرتبط بالسيادة موضوع آخر. لهذا، يرى بعضهم أن القوانين التي سنها المجلس التشريعي قوانين للسلطة وليست للدولة؛ فالدولة كما يرى أحد النواب تحتاج إلى إعادة صياغة للقوانين الموجودة حاليا. هذا الرأي يرى أن القوانين وضعت لتنظم سلطة تحت الاحتلال، وبالتالي إذا ما تغير الحال يكون عندها لزاما على السلطة الجديدة إعادة صياغة القوانين، التي سنتها السلطة، بما يتفق مع هذا الوضع الجديد.

ومع هذا، وفي قراءة للاتجاهات الثلاثة السابقة، يبدو أن عدم إمكانية الإصلاح، قبل وجود الدولة لم تكن مطروحة من قبل أي من أعضاء المجلس التشريعي، وإن كان البعض أبدى تحفظا عليها، من حيث المجالات التي يمكن العمل فيها، أو القدرة على التنفيذ، في ظل نقصان السيادة. وقد أجمع المبحوثون على أن الإصلاح القانوني يجب أن يقابل أولا بإرادة سياسية لتحقيقه، وإلا فلا إمكانية لإجراء هذه العملية.

^{٢٢٢} ويرى بعض الباحثين أن هذا التوجه لقي في بعض الأحيان دعما، من قبل أطراف داخلية فلسطينية، وخارجية (كالولايات المتحدة وإسرائيل) بسبب اعتقادها بأن سلطة ديمقراطية لن يكون بإمكانها التنازل عن حق العودة مثلا (Robinson 2000, 88).

ثانياً: أثر الإصلاح القانوني على طبيعة الدولة

يتفق أعضاء المجلس التشريعي على مساهمة الإصلاح القانوني في تحديد شكل الدولة، ونظامها السياسي؛ ولكنهم يختلفون في تحليلهم، من حيث نتائج هذه المساهمة. فمن حيث شكل الدولة، يرى البعض بأنها دولة مستقلة ذات سيادة، وغير تابعة لأي أحد؛ بينما رآها البعض الآخر دولة كباقي الدول العربية، ورآها آخرون نموذجية وحضارية. وعلى الرغم من وجود بعض النصوص، التي قد توحى بخلاف ذلك، مثل الإشارة إلى الدين الإسلامي، وإلى الشريعة مصدراً للتشريع؛ إلا أن بعض أعضاء المجلس التشريعي يعتقدون بأن الدولة التي يتم إنشاؤها هي دولة علمانية، والبعض الآخر يراها مزيجاً بين العلمانية والدينية، بينما استبعد البعض خيار الدولة العلمانية؛ ذلك أن المشرعين كانوا يشرعون بما لا يخالف الدين الإسلامي، لأن معظم السكان من المسلمين، كما قال أحد النواب، فالقوانين التي لا تتناسب تقاليد المجتمع وأعرافه لا ترى النور. وفيما يرى العديد من النواب أن هذه الدولة عكست بعض المؤشرات الديمقراطية، إلا أن بعضهم الآخر رآها سلطانية مغلقة بالديمقراطية. وقد أجمع النواب على إنكار أن وجود النظام الديمقراطي قد يضعف السلطة في مفاوضاتها مع إسرائيل، بل إن وجود نظام ديمقراطي يقوي موقف أي سلطة، إذا كان الأداء الديمقراطي سليماً.

أما من حيث النظام السياسي في فلسطين، فهو بحسب بعضهم نيابي ورئاسي في الوقت نفسه، وهو السبب فيما حدث من خلافات وتناقضات بين الرئيس ورئيس الوزراء؛ بينما يراها البعض تميل أكثر إلى النيابية، أو تميل أكثر إلى الرئاسية مثلما رآها أحد النواب؛ عازياً ذلك إلى عدم وجود أرضية نيابية مناسبة للنظام البرلماني، ومن جهة أخرى قال نائب آخر إن تشريعات المجلس التشريعي الأول لم تكن تشمل على نضج سياسي، لدرجة أن تحدد شكل النظام السياسي.

تباينت آراء المبحوثين من حيث النظام الاقتصادي، إذ ظهرت توجهات ثلاثة: الأول: أنه وبالرغم من أن بعض القوانين تعزز الطابع الزبائني للدولة، إلا أن القوانين التي تم تبنيها تتبنى بالمجمل نظام السوق الحر، الثاني: أنه نظام اقتصاد حر ولكنه مقيد، سواء بالقوانين أو حتى من خلال الأمر الواقع، وذلك حتى تستطيع السلطة معالجة ما خلفه الاحتلال من حالات اجتماعية صعبة مثل وجود المعاقين والجرحي والأسرى، فالنظام الاقتصادي الحر يظلم هذه الفئات. أما التوجه الثالث فيرى أصحابه بأن الاقتصاد الفلسطيني هو اقتصاد تابع للاقتصاد الإسرائيلي. وقد أبدى البعض أسفه على تصويته لصالح النظام الاقتصادي الحر، ظاناً بأن ذلك يحسب عليهم لا لهم، فهم -بحسب وجهة نظره- لم يكونوا يعرفون ماذا يعني الاقتصاد الحر، الذي أسهم في إضعاف الاقتصاد الفلسطيني، في ظل عدم قدرته على المنافسة، فأصبح "الكبير يأكل الصغير". ويرى بأن هذا نظام خاطئ "يعني لا تستطيع تحديد الأسعار، ولا حماية منتوجاتك المحلية". أما أحد النواب فقد كان له موقف مختلف تماماً عما سبق، وذلك بنفيه وجود الدولة، وهذا يعني عدم وجود نظام اقتصادي، وقال إن هذا الشكل الذي تتبناه السلطة مرتبط بالمنتفعين منه، ولا علاقة له بشكل النظام الاقتصادي. فيما قال نائب آخر إنهم شرعوا وفقاً لنظام الاقتصاد الحر للدولة المستقبلية، وليس للسلطة، وذلك لارتباطها بالعديد من المحددات، التي تحد من قدرة السلطة الفلسطينية على إحداث التغيير المطلوب. وأبدى العديد من النواب امتعاضهم، من الإجراءات الإسرائيلية، التي تؤدي بالاقتصاد الفلسطيني إلى التبعية لاقتصادها، فيما يرى البعض أن السلطة التنفيذية تدخلت في

هذا الشأن، عندما وقعت بروتوكول باريس الاقتصادي، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية بما يخالف ذلك، عبر منحها احتكارات -كقطاع الاتصالات مثلا- حتى بدون رقابة المجلس التشريعي على تلك الاتفاقيات. وقد أنكر أحد النواب على التشريعات، الصادرة عن المجلس التشريعي الأول، تحديدها لشكل النظام الاقتصادي، على الرغم من النص في بعض القوانين على الاقتصاد الحر، وقد عزا ذلك إلى عدم وجود فلسفة سياسية أو اقتصادية معينة من ورائها، أو حتى دراسة راسخة، في فهمها للواقع السياسي، أو الاقتصادي، أو الحاجات المجتمعية.

المبحث الثاني: المجلس التشريعي الأول

تشكل الاتفاقيات الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، المرجعية الرئيسة للانتخابات الفلسطينية الأولى، التي تمت في عام ١٩٩٦، فقد عملت هذه الاتفاقيات والبروتوكولات الملحقة بها، وبخاصة البروتوكول الخاص بالانتخابات، على تحديد بنية مجلس السلطة وصلاحياته ومدته وحجمه، واشترطت هذه الاتفاقيات بأن يكون قانون الانتخابات الفلسطيني غير متعارض مع أحكام الاتفاقيات الموقعة. وفيما يلي عرض لمحددات النظام الانتخابي، وفق اتفاقية أوسلو، والملحق الخاص بالانتخابات، بالإضافة إلى قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ ومدى توافقه مع الاتفاقيات.

أما من حيث موقف أعضاء المجلس التشريعي من اتفاقيات أوسلو، فنتائج البحث الميداني تظهر عدم صحة الاعتقاد القائم على الربط بين من شارك في الانتخابات التشريعية الأولى، والداعمين لاتفاقيات أوسلو. فنسبة الرافضين لتلك الاتفاقيات كبيرة نسبيا، حيث بلغت (٢٢ نائبا) من مجموع المبحوثين، بينما يرى ثلث المبحوثين تقريبا (١٨ نائبا) بأن لموقفهم هذا أثرا على انتخابهم؛ بينما عزت الأغلبية انتخابهم إلى أسباب أخرى، مثل الانتماء العشائري أو العائلي، الذي يميز المجتمع الفلسطيني.

أولا: النظام الانتخابي الفلسطيني وفق الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية

لا يقوم النظام السياسي الفلسطيني بحسب اتفاقيات أوسلو - على مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل إن مجلس السلطة -بحسب هذه الاتفاقيات- ما هو إلا مجلس واحد، بصلاحيات تشريعية وتنفيذية، تخضع جميع هذه الصلاحيات لرقابة قضائية.^{٢٢٣} وقد جاء إعلان المبادئ الموقع في واشنطن بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣، في المادة الثالثة منه، ليرسخ مبدأ الانتخابات لمجلس السلطة، تعزيزا لمبدأ الديمقراطية، بينما تركت مسألة تحديد صيغة هذه الانتخابات، لاتفاق لاحق لهذه الاتفاقية.

أما الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية، للعام ١٩٩٥، فنظمت -بالإضافة إلى ما سبق تنظيمه في إعلان المبادئ- مسألة بنية المجلس الفلسطيني الذي سيشكل، مع رئيس السلطة، سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية، التي ستحصل على صلاحيات تشريعية وتنفيذية، وفق المسؤوليات المنقولة إليها، بموجب الاتفاقيات. وسيتم انتخاب مجلس السلطة، ورئيس السلطة

^{٢٢٣} انظر المادة (٨) من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية.

مباشرة، من الشعب الفلسطيني، ولفترة لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ توقيع اتفاقية غزة أريحا، الموقعة في ٤/٥/١٩٩٤.^{٢٢٤}

وسيكون للمجلس تبني التشريعات، بما في ذلك القوانين الأساسية، وقد حددت الاتفاقية صلاحيات المجلس التشريعية، التي يجب أن لا تمس بالتعديل أو الإلغاء القوانين السارية، أو الأوامر العسكرية، فيما يفوق صلاحيات المجلس، حيث عدت هذه التصرفات باطلة، وألزمت رئيس السلطة بعدم تبني هكذا قوانين، وقد تشكلت لجنة قانونية من كلا الجانبين: الفلسطيني والإسرائيلي، تعنى بمراجعة التشريعات التي تصدر عن المجلس.^{٢٢٥}

أما بروتوكول الانتخابات، فقد نظم عملية انتخاب مجلس السلطة عبر العديد من البنود، التي أهمها:

- جعل البروتوكول الملحق بالاتفاقيات، الخاص بالانتخابات هو المرجعية لهذه الانتخابات، بالإضافة إلى قانون الانتخابات الفلسطيني، الذي سيصدر لاحقاً.^{٢٢٦}
- يتم تعيين مفوضية الانتخابات المركزية الفلسطينية من قبل السلطة الفلسطينية، تتولى المسائل التنظيمية للانتخابات.^{٢٢٧}
- حق الانتخاب لكل فلسطيني يتمتع بالأهلية للانتخاب، بغض النظر عن العرق، أو الدين، أو الجنس، أو الأصل الاجتماعي، أو التعليم، ويبلغ من العمر ١٨ سنة، على أن لا يحمل الجنسية الإسرائيلية، ويشترط أن لا يسجل الناخب في أكثر دائرة انتخابية.^{٢٢٨}
- أما الإدراج في السجل الانتخابي، فيكون لكل فلسطيني بلغ من العمر ١٧ سنة، وله مكان إقامة في فلسطين، ومسجل ضمن السجل السكاني، أو أي شخص يستطيع تقديم إثباتات كافية، على أنه سكن في الضفة الغربية، أو قطاع غزة لفترة محددة، سيكون له الحق بإدراج اسمه في السجل الانتخابي.^{٢٢٩}
- وبالنسبة لأهلية الترشح للانتخابات، فيجب أن يكون المرشح مسجلاً للانتخابات أولاً، أي أن تتوفر فيه شروط الإدراج في سجل الناخبين، وله عنوان ضمن ولاية المجلس في الدائرة الانتخابية المرشح فيها.^{٢٣٠}

^{٢٢٤} للمزيد حول دور وصلاحيات واختصاصات المجلس، انظر سابقاً إلى السلطة الفلسطينية وفق اتفاقيات أوسلو.

^{٢٢٥} المادة (١٨) من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية.

^{٢٢٦} المادة (١/٢) من بروتوكول الانتخابات.

^{٢٢٧} المادة (٤+١/٣) من بروتوكول الانتخابات.

^{٢٢٧} المادة (٢/أ-هـ) من بروتوكول الانتخابات.

^{٢٢٨} المادة (٢/أ-هـ) من بروتوكول الانتخابات.

^{٢٢٩} المادة (٢/و)، المصدر نفسه.

^{٢٣٠} المادة (٣)، المصدر نفسه.

- تبدأ الحملة الانتخابية قبل ٢٢ يوما من موعد الاقتراع، وتنتهي قبل ٢٤ ساعة من فتح مراكز الاقتراع.^{٢٣١}
- رتب البروتوكول آلية الانتخابات في القدس، وأماكنها، والدعاية الانتخابية، إذ يتوجب على المرشح الحصول على ترخيص خاص، للقيام بنشاطات الحملة الانتخابية.^{٢٣٢}

ثانيا: النظام الانتخابي وفق قانون الانتخابات الفلسطيني

رأينا سابقا بأن مسألة تنظيم انتخابات مجلس السلطة الفلسطينية قد رتبنا وفقا لاتفاقيات أوسلو والملحق الخاص بالانتخابات، ومع ذلك، فقد تركت هذه الاتفاقيات مسألة ترتيب بعض الأمور لقانون فلسطيني بشرط عدم تعارضه معها؛ وقد تم وضع قانون الانتخابات الفلسطيني، وهو في كثير من أجزائه يتمشى مع ما ورد في الاتفاقيات السابقة الذكر. وقد نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية في العدد ٨ بتاريخ ١١/١٢/١٩٩٥، أي بعد حوالي السنة وثلاثة شهور من الموعد النهائي لعقد هذه الانتخابات، بحسب اتفاقية إعلان المبادئ، الموقعة في واشنطن عام ١٩٩٥.^{٢٣٣}

وقد اهتم القانون الفلسطيني بتنظيم مسألة الانتخابات بتفاصيلها، وعلى غرار ما جاء في بروتوكول الانتخابات، بالإضافة إلى بعض النقاط التفصيلية، التي لم يتطرق إليها البروتوكول والتي أهمها:

- يهدف هذا القانون إلى تحقيق نظام برلماني، تحترم فيه الأقلية رأي الأغلبية، وعلى أساس العدل والمساواة بين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، بغض النظر عن الدين أو العرق أو اللون أو الجنس، ومراعية في الوقت ذاته ظروف الشعب الفلسطيني، في المرحلة الانتقالية.^{٢٣٤}
- تأكيد مبدأ الفصل بين السلطات وديمقراطية الحكم، حيث ستجري انتخابات للمجلس الفلسطيني، الذي سينتخب رئيسا له من بين أعضائه.^{٢٣٥}
- تجري انتخابات رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس الفلسطيني في آن واحد.^{٢٣٦}

^{٢٣١} المادة (١/٤/ب)، المصدر نفسه.

^{٢٣٢} المادة (٦)، المصدر نفسه.

^{٢٣٣} وقعت اتفاقية إعلان المبادئ في ١٣/٩/١٩٩٣، ودخلت حيز النفاذ بحسب المادة (١٧/١) بعد شهر من هذا التاريخ، وقد كان من المقرر بحسب المادة (٣/٢) من ذات الاتفاقية أن تجري الانتخابات لمجلس السلطة في مدة لا تتجاوز تسعة أشهر من دخول الاتفاقية إلى حيز النفاذ، يشار إلى أن الانتخابات كان من المفترض أن تجري قبل تاريخ ١٣/٧/١٩٩٤، إلا أنها تأخرت بسبب عدم الاتفاق بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي على إجراءاتها، بالإضافة إلى عدم صدور قانون ينظم هذه الانتخابات من قبل السلطة.

^{٢٣٤} المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.

^{٢٣٥} المصدر السابق.

^{٢٣٦} المادة ٢/٢ من قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.

- تخصيص مقاعد للمسيحيين، إضافة إلى تخصيص مقعد للطائفة السامرية في دائرة نابلس،^{٢٣٧} وذلك على النحو التالي: (لجنة الإنتخابات المركزية ٢٠٠٦) دائرة القدس (مقدان)، دائرة رام الله (مقعد واحد)، دائرة بيت لحم (مقدان)، دائرة غزة (مقعد واحد).
- يتولى المجلس الفلسطيني فور انتخابه، وضع نظام دستوري للحكم بموجبه، في المرحلة الانتقالية، ويقوم المجلس الفلسطيني بممارسة سلطته التشريعية، ضمن ولايته على المنطقة بوصفها وحدة جغرافية متكاملة.^{٢٣٨}
- يصدر الرئيس مرسوما رئاسيا، يعلن فيه اسم رئيس لجنة الانتخابات المركزية، وأسماء أعضائها.^{٢٣٩}
- أقر قانون الانتخابات نظام الدوائر^{٢٤٠} مقسما منطوق الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ست عشرة دائرة انتخابية، هي: القدس، أريحا، بيت لحم، الخليل، نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية، طوباس، سلفيت، رام الله، شمالي غزة "جباليا"، مدينة غزة، "دير البلح"، خان يونس والقرى الشرقية ورفع.^{٢٤١}
- الانتخابات حق لكل فلسطيني وفلسطينية في الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة، ممن توفرت فيه شروط ممارسة هذا الحق، بغض النظر عن الدين، والرأي، والانتماء السياسي، والمكانة الاجتماعية، والاقتصادية والعلمية، ولا يجوز أن يكون الناخب مسجلا في أكثر من دائرة انتخابية، ولا يجوز للناخب الإدلاء بصوته في غير الدائرة التي سجل فيها. يجوز تقديم طلبات الترشيح من المرشحين من الهيئات الحزبية المسجلة لدى لجنة الانتخابات المركزية، أو من المستقلين، ولكن في هذه الحالة على المرشح إرفاق قائمة تحتوي على خمسمائة توقيع على الأقل، من الناخبين في دائرته الانتخابية، من المسجلين في جدول الناخبين.^{٢٤٢}
- يتألف المجلس من اثنين وثمانين عضوا، وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيسا، يتولى دعوة المجلس للانعقاد، وإدارة جلساته، وإعداد جدول أعماله.^{٢٤٣} ولكن سرعان ما تم تعديل ذلك بموجب قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥، بشأن تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ إلى ٨٨.

^{٢٣٧} المادة (٥/٢) من القانون ذاته.

^{٢٣٨} المادة (٣) من القانون ذاته.

^{٢٣٩} المادة (١/٤/٢).

^{٢٤٠} يمكن القول إن مثل هذا التوجه ناتج عن توجهات حركة فتح التي تفضل هذا النظام على نظام التمثيل النسبي، انظر في هذا الشأن مقابلة أجريت مع مروان البرغوثي، مجلة السياسة الفلسطينية، العدد التاسع، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، ١٩٩٦، ص ١١٠. كما أن اعتماد هذا المبدأ يوطد سلطة التنظيم الواحد، حيث يعتمد هذا النظام على حكم الأغلبية، انظر (هلال ٢٠٠٦، ١٨٨). وهناك سبب آخر هو سياسي إلى حد بعيد، للاحتفاظ بدائرة انتخابية فلسطينية تسمى القدس، انظر في هذا الشأن (عريقات ١٩٩٦، ٨٣).

^{٢٤١} المادة (٥/١) من قانون الانتخابات.

^{٢٤٢} المادة (٦) من قانون الانتخابات.

^{٢٤٣} المادة (١٣) من القانون ذاته.

- يمارس الحق في الانتخاب كل فلسطيني الجنسية، يبلغ الثامنة عشرة من العمر أو أكثر يوم الاقتراع، وهو مسجل في الدائرة الانتخابية التي سيمارس حق الانتخاب فيها، وأن يكون اسمه مدرجا في جدول الناخبين النهائي، وأن لا يكون محروما من ممارسة حق الانتخاب وفق أحكام بموجب حكم قضائي.^{٢٤٤}
- ولأغراض هذا القانون، فإن الفلسطيني هو: إذا كان مولودا في فلسطين وفق حدودها في عهد الانتداب البريطاني أو كان من حقه اكتساب الجنسية الفلسطينية بموجب القوانين التي كانت آنذاك، أو إذا كان مولودا في قطاع غزة، أو الضفة الغربية بما فيها القدس، أو إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه الأحكام السالفة، بغض النظر عن مكان ولادته، أو إذا كان زوجا لفلسطينية أو كانت زوجة لفلسطيني، وأن لا يكون قد اكتسب الجنسية الإسرائيلية.^{٢٤٥}
- يحق لكل شخص فلسطيني أتم الثلاثين من عمره أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع، وكان اسمه مدرجا في جدول الناخبين النهائي، وتوفرت فيه الشروط الواجب توفرها في الناخب، ترشيح نفسه لعضوية المجلس.^{٢٤٦}

ثالثا: الانتخابات الفلسطينية بين القانون والواقع

لا شك بأن الانتخابات الفلسطينية التي جرت في ١٩٩٦/١/٢٠ مهدت الطريق، أمام خلق نظام فلسطيني جديد، بعيد عن الواقع الذي كانت تعيشه المناطق الفلسطينية قبل ذلك، من حيث تفرد إسرائيل بالسيطرة والتشريع، في جميع الجوانب التي تهم المواطنين، في الضفة الغربية وقطاع غزة، من جهة، وسيطرة منظمة التحرير الفلسطينية، والمجلس الوطني، والمجلس المركزي على العديد من الجوانب التي تخص الشعب الفلسطيني، فمنذ تلك اللحظة نشأ جهاز جديد تمثيلي، لصالح سكان الضفة الغربية وقطاع غزة.

لا يمكن النظر إلى هذه الانتخابات على أنها نقطة نهاية، ولكنها -وبجميع المقاييس- أصبحت نقطة بداية، نحو بناء الدولة، بعد أن أصبحت هذه الدولة مسألة كمية، تتعلق بالمساحة التي تسيطر عليها السلطة، وليست مسألة كيفية، تتعلق بفكرة الدولة ذاتها، (الخالدي و آغا ١٩٩٦، ٦) (الخالدي و آغا ١٩٩٦، ٦) وإن تعلق الأمر بسيطرة إسرائيل، عبر الاتفاقيات الموقعة معها على هذا الكيان الجديد، بما في ذلك قانونه الانتخابي، الذي توافق تماما مع البروتوكول الخاص بالانتخابات، والملحق باتفاقيات أوسلو.

ولعل البعض يرى بأن هذه الانتخابات جاءت بندا ثانيا ضروريا لتطبيق اتفاقيات أوسلو، ولم تأت نتيجة لقناعات السلطة ذاتها. ومع ذلك، وكما يرى البعض الآخر، فإن هذه الانتخابات طرحت مكونات ثقافية وسياسية جديدة على الساحة الفلسطينية، لا تقوم على الكوتا، أو المحاصصة الفصائلية الموجودة داخل مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، أو النظام الزبائني والمحسوبية والفئوية، بل على الانتخابات المباشرة، ومفهوم المسؤولية العامة والتنافس الديمقراطي (هلال ١٩٩٦، ٦-٧).

^{٢٤٤} المادة ٧/١ من القانون ذاته.

^{٢٤٥} المادة ٧/٢ من القانون ذاته.

^{٢٤٦} المادة ١٢/١ من القانون ذاته.

وقد أخذ على هذا النظام الانتخابي بعض الأمور أهمها:

- تعزيزه للفئوية والعشائرية، عبر تقسيم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ١٦ دائرة انتخابية، ولكن ذلك ليس صحيحا بالضرورة، وبشكل مجمل، فبحسب مركز البحوث الفلسطينية للدراسات الفلسطينية، فإن نصف الناخبين الذين لهم أقرباء مرشحو، لم يكن لديهم معيار القرابة العائلية هو العامل الحاسم في اختيار المرشحين، مع تفاوت تأثير هذا العامل بين منطقة وأخرى، وهذا لا يعني أن العائلية أو العشائرية لم تشكل عاملا هاما، خلال هذه الانتخابات، ولكن دور هذا العامل يتفاوت بين منطقة وأخرى (هلال ١٩٩٦، ٨).
- تهميش دور المنظمة، وذلك بعد اعتماد السلطة الفلسطينية على شرعية الانتخابات، في مقابل المحاصصة الفصائلية والتعيين الذي يسود المنظمة، وهو ما يساعد على تكريس الصلاحيات في يد السلطة (هلال ١٩٩٦، ١٧).
- عدم توزيع المقاعد بشكل يتلاءم مع عدد المسجلين في الانتخابات، وبالتالي فإن هذا التوزيع مخالف لقواعد العدالة، حيث أعطيت غزة مثلا، اثني عشر مقعدا في مقابل مقعد واحد لأريحا.
- إن الفائزين في الانتخابات يمثلون الأقلية، لا الأكثرية؛ بسبب تعاضم الأصوات المهذرة، إذ يفوز المرشحو الذين يحصلون على أعلى الأصوات بالمقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة انتخابية، إذ لا يعطي هذا النظام أهمية كبيرة لعدد الأصوات، التي يحصل عليها المرشح الفائز، سواء كانت كثيرة أو ضئيلة، أي أنه لا يشترط الفوز بأغلبية مطلقة من عدد أصوات المقترعين (لجنة الانتخابات المركزية ٢٠٠٦).
- ارتباط الفائزين في الانتخابات بدوائرهم التي انتخبهم، بمعنى غياب البعد الوطني الذي يرتبط فقط بالرئيس الذي ينتخب على أساس أن الضفة الغربية وقطاع غزة منطقة انتخابية واحدة، أما العضو المنتخب عن دائرة معينة، فإن علاقته تنحصر بها فقط (المالكي ١٩٩٦، ١٠٣).
- مرجعية لجنة الانتخابات المركزية المعينة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، هي السلطة التي عينتها، وهو ما يتنافى مع ضرورة حياد هذه المؤسسة (المالكي ١٩٩٦، ١٠٥).
- غياب الرقابة على إجراءات الانتخابات، فمثلا المادة ١٢/٣/ج تطلب من هؤلاء المرشحين تقديم كشف يحتوي على ٥٠٠ توقيع من المسجلين للانتخابات، فمن يدقق صحة هذه التوقيعات (المالكي ١٩٩٦، ١٠٥).

رابعا: بنية المجلس التشريعي الأول وأثرها على العملية التشريعية

أفرزت الانتخابات التشريعية، والرئاسية لعام ١٩٩٦، نتائج عديدة، من بينها وصول العدد الأكبر من مرشحي حركة فتح إلى عضوية هذا المجلس، حيث بلغ عددهم ٥٠ عضوا من أصل ٨٨، بينما كان المستقلون أهم التجمعات الأخرى، حيث بلغ عددهم ٣٥ نائبا، اختلفت توجهاتهم، فبعضهم من أعضاء حركة فتح نفسها، ولكنهم خاضوا غمار الانتخابات من خارج قوائم فتح الرسمية، وقد بلغ عددهم ٢١ عضوا (هلال ٢٠٠٦، ١٧٨)، فيما توزعت بقية المقاعد على ثلاثة أحزاب، وتجمعات سياسية أخرى. مما دفع بعضهم إلى الاعتقاد بأن الانتخابات عملت على استمرار هيمنة حركة فتح على المؤسسات الفلسطينية، وعلى السلطة الفلسطينية كما هو الحال في منظمة التحرير الفلسطينية (هلال ٢٠٠٦، ٨١). وبالإضافة إلى

الانتماء السياسي، يرى بعض الباحثين بأن الموقف، من عملية السلام نفسها، أثر على عملية اختيار المرشحين (Robinson 2000, 87)، وهو ما يرفضه أعضاء المجلس التشريعي، كما ذكرنا سابقاً.

يرى البعض الآخر بأن الانتفاضة الأولى، التي بدأت في العام ١٩٨٧ لم تجلب إلى الحكم تلك المجموعة التي بدأتها، بل تلك التي وعدت بإنهائها. وهو ما نتج عنه قيام "نخبة الانتفاضة" باللجوء إلى المجتمع المدني ومؤسساته (Robinson 2000, 81-82). كانت تلك هي أولى بوادر الصراع، بين النخب الفلسطينية، كما تم التطرق إليه في الفصل الثالث. فكون أحدهم من فلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، أو من فلسطيني المهجر، كان له قيمة خاصة بعد أوصلو، وعودة بعض الفلسطينيين مع السلطة إلى الأراضي الفلسطينية، ونتيجة لذلك انقسم الفلسطينيون إلى ثلاث مجموعات: فلسطينيو الداخل، والعائدون، والفلسطينيون الذين بقوا في الخارج، سواء ممن لم يسمح لهم بالعودة، أو من رفض العودة. وقد نتج عن ذلك بروز حالة من الاستقطاب الحاد بين الفلسطينيين الوافدين والمقيمين، وخلق فجوة بين من كانوا تحت الاحتلال، ومن عادوا إلى الأراضي الفلسطينية، بعد أن كانوا يعيشون في الدول العربية (Schulz 2002, 34)، وقد ظهرت أولى بوادر حالة الاستقطاب تلك، في انفراد نخبة العائدين بالتعيينات الإدارية الكبرى، إلى جانب نسبة كبيرة من المقاعد الحكومية. وفي مقابل ذلك، كان المجلس التشريعي المكان الرئيس لفلسطيني الداخل ليتنافسوا من خلاله، وهو ما خلق نوعاً من الصراع بين الداخل والخارج، بين العائدين والمقيمين (Amundsen and Ezbide 2002, 16-22).

كما أن المجلس التشريعي تميز بعدم الانسجام، من حيث النوع الاجتماعي؛ إذ تميز بانخفاض التمثيل النسوي فيه، حيث بلغ عددهن خمسا فقط، أي بنسبة لا تتجاوز ٦%، ومن جهة أخرى عكس التكوين سيطرة نواب المدن على المجلس التشريعي، حيث بلغت نسبتهم ٥٨% فيما لم تتجاوز نسبة نواب البلديات ١٨%، أما نواب القرى فبلغت نسبتهم ١٢,٥% فيما لم تتجاوز نسبة نواب المخيمات ١١% من مجموع النواب (هلال ٢٠٠٦، ١٨٨). وقد ظهر من خلال البحث الميداني نتائج مشابهة، حيث إن أكثرية النواب الذين تمت مقابلتهم هم: من مواليد المدن (٣٥ نائباً) ويسكنون فيها (٣٨ نائباً)، ومكان إقامتهم الدائم هو الضفة الغربية (٣٠ نائباً)؛ هم من الذكور (٤٩ نائباً) ومن متوسطي العمر أي ما بين ٤٠-٦٠ سنة عند الانتخاب (٤٥ نائباً)، من المتعلمين الحائزين على دبلوم أو أعلى (٤٦ نائباً)؛ ليسوا لاجئين (٣٣ نائباً) وليسوا من العائدين (٣٨ نائباً)؛ ينتمون لفتح (٢٦ نائباً) أو مستقلين (٢٥ نائباً) ولكن بعضهم من هو مقرب لحركة فتح.^{٢٤٧}

ولكن، عند سؤال المبحوثين أنفسهم عن أثر تكوينة المجلس التشريعي البنوية على عملهم التشريعي، جاءت الإجابات مخالفة في المجمل لما سبق؛ إذ يعتقد أغلب المبحوثين بأن لا أثر لكل من الآتي على عملهم: النوع الاجتماعي (٣١ نائباً)، وديانة النائب (٤٣ نائباً)، واختلاف الأعمار (٣١ نائباً)، أو لكون النائب لاجئاً أو غير لاجئ (٤٦ نائباً)، مقيم أو عائد (٤٠ نائباً).

^{٢٤٧} للمزيد انظر الجدول (١) من الملحق قم (٤).

نائبا)، من الضفة الغربية أو قطاع غزة (٢٧ نائبا). في المقابل، يعتقد أغلبية المبحوثين بوجود أثر لمستوى النائب التعليمي (٣٤ نائبا) وللانتماء السياسي (٣١ نائبا).^{٢٤٨}

المبحث الثالث: عملية صنع القانون

إن عملية تغيير القوانين، من قبل المشرع، لا تتم في فراغ، بل تتأثر بالمؤسسات الرسمية المخولة بالمساهمة فيها وصلاحياتها، من جهة، وبالإجراءات الخاصة لتت القوانين من جهة أخرى، بالإضافة إلى تأثرها بتاريخ ومواثيق، صادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية. هذا يعني بأن عملية التشريع تتم ضمن تحديدات، أو إطار متعدد الأطراف، وهي تشمل:

- **الإطار المؤسسي:** إذ لا يمكن تغيير القانون، بطريقة مختلفة عن الطرق التي يسمح بها القانون، وضمن المؤسسات الخاصة لذلك. لهذا، فإن عملية الإصلاح القانوني تتأثر -لا محالة- بإجراءات تبني القوانين السارية وتعديلها، وتعكس تيارات القوى والمصالح، عند المؤسسات المخولة بتبني القوانين (المجلس التشريعي ورئاسة السلطة)؛ كما أنها تتأثر لا محالة بوضع النظام القائم (سلطة فلسطينية محدودة في سلطاتها، تتعامل مع واقع احتلال استمر حتى بعد قيامها).

- **الإرث القانوني:** فهناك قانون سابق سار، وهذا القانون لا يمكن للمشرع أن يتغاضى عنه، أو أن يجري تغييرات قانونية، وكأنه يتعامل مع أرض عذراء؛ فهذه القوانين متأصلة في المجتمع وتطبيقها المحاكم، وهي تعكس تاريخا وواقعا معيناً، لا يمكن تجاهله، عند وضع قانون جديد.^{٢٤٩}

- **العوامل التاريخية:** وهي تتعامل مع سلطة تشرع، في إطار مشروع وطني أقدم من السلطة نفسها، ويتجاوز محدودية الشعب، والإقليم الذي يمتد القانون لينظمه؛ في هذا الإطار يتم التعامل مع الوثائق الصادرة عن ممثل الشعب الفلسطيني التاريخي، والمشروع الوطني العام، والمصالح الوطنية الفلسطينية بشكل عام.

أولاً: الإطار القانوني للعملية التشريعية

نشأت السلطة الفلسطينية، في ظل محددات أوصلو، تلك الاتفاقية التي حاولت تقييد السلطة الفلسطينية؛ حتى لا تغلت من سيطرة إسرائيل عليها، فوضعت جملة من المحددات والقيود، التي لا يجوز للسلطة تجاوزها، ومن أهم تلك القيود ما ورد على صلاحيات السلطة التشريعية. وسنقوم فيما يأتي بدراسة تلك المحددات، التي فرضتها أوصلو على العملية التشريعية وإجراءاتها، في مقابل تلك الحدود والصلاحيات للتشريع، وفق القوانين الفلسطينية المعمول بها.

^{٢٤٨} للمزيد انظر الجدول (١٠) من الملحق (٤).

^{٢٤٩} للمزيد حول القانون الساري في الأراضي الفلسطينية، عند قيام السلطة الفلسطينية، راجع الفصل الثاني، الجزء الأول، المبحث الأول.

تمتد صلاحيات مجلس الحكم الذاتي للفترة الانتقالية، التي حددت بخمس سنوات،^{٢٥٠} وعدلت فيما بعد وفق اتفاقية "واي رفر" لمدة عام آخر،^{٢٥١} وخلال هذه الفترة يتمتع مجلس السلطة بعدة صلاحيات، يمكن إجمالها في التالي:

- صلاحية المجلس بالتشريع في جميع السلطات المنقولة إليه بموجب الاتفاقيات،^{٢٥٢} بمعنى أنه لن يكون لهذا المجلس أية صلاحية فيما يخرج عن تلك الحدود المنصوص عليها في الاتفاقية، والواقعة ضمن ولايته الإقليمية، والوظيفية، والشخصية،^{٢٥٣} على أن كلمة تشريع تشمل التشريعات الأولية، والثانوية، والقوانين الأساسية، والقوانين والأنظمة.^{٢٥٤}

- لا يجوز للسلطة الفلسطينية إصدار أي تشريع، لا ينسجم مع بنود الاتفاقيات الموقعة، أو أية اتفاقية أخرى ستوقع لاحقاً بين الجانبين، أو أية قوانين أو أوامر عسكرية، وإلا اعتبر باطلاً.^{٢٥٥}

- لا يجوز لمجلس السلطة أن يصدر أي قانون، إلا بعد إطلاع اللجنة القانونية، المشكلة من قبل إسرائيل عليها، حيث تتولى هذه اللجنة دراسة مدى انطباق نص المادة (٤/١٨)، التي تحدد صلاحيات السلطة الفلسطينية في المجال التشريعي، وبالتالي مخالفته للاتفاقيات الموقعة من عدمه.^{٢٥٦}

- تبقى القوانين، والأوامر العسكرية السارية المفعول قبيل توقيع الاتفاقية، سارية المفعول، ولن يتم تعديل القوانين والأوامر العسكرية، فيما يخرج عن صلاحيات السلطة إلا من خلال لجنة مشتركة.^{٢٥٧}

- ستتولى إسرائيل، من خلال الحكم العسكري، السلطات والصلاحيات الضرورية، التي لم تنقل إلى السلطة الفلسطينية، وأيضاً الصلاحيات التي يخولها القانون الدولي لها،^{٢٥٨} وفي هذا أمران: الأول هو أن الصلاحيات المنقولة إلى السلطة الفلسطينية هي تلك الصلاحيات، التي كانت للإدارة المدنية، والأمر الآخر هو أن إسرائيل تحتفظ بصلاحياتها تلك كسلطة احتلال، وما صلاحيات السلطة الفلسطينية إلا صلاحيات استثنائية على الأصل.

^{٢٥٠} راجع المادة (١/٥) من اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة في واشنطن بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣، والاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية في المادة (٤/٣).

^{٢٥١} المادة الثالثة من اتفاقية (واي رفر) أو ما تعرف باتفاقية (واي بلانتيشن) الموقعة في العام ١٩٩٨.

^{٢٥٢} المادة (١/٩) من اتفاقية إعلان المبادئ، وقد حددت المادة (٢/٦) من ذات الاتفاقية المجالات المنقولة للسلطة الفلسطينية، وبالتالي المجالات التي يجوز لها التشريع فيها، وهذه المجالات هي: الصحة، والتعليم، والثقافة، والشؤون الاجتماعية، والضرائب المباشرة، والسياحة.

^{٢٥٣} المادة (١٧) من الاتفاقية المرحلية.

^{٢٥٤} المادة (١٨/١) من الاتفاقية ذاتها.

^{٢٥٥} المادة (٤/١٨/أ) من الاتفاقية ذاتها.

^{٢٥٦} المادة (٦+٥/١٨) من الاتفاقية ذاتها.

^{٢٥٧} المادة (٩/٢) من اتفاقية إعلان المبادئ.

^{٢٥٨} المادة (١٧/٤) من الاتفاقية المرحلية.

- يكون لرئيس السلطة الصلاحيات التشريعية التالية: تقديم مشاريع القوانين، وإصدارها بعد تبنيها من قبل المجلس، وكذلك إصدار تشريعات ثانوية،^{٢٥٩} كما عليه أن لا يصدر أي قانون يتجاوز فيه المجلس صلاحياته في التشريع،^{٢٦٠} بمعنى أنه أعطى للرئيس حق الاعتراض على أي من القوانين المخالفة للاتفاقيات الموقعة، وذلك بتجميدها، كما فعل مع القانون الأساسي مثلا.

لذلك كله، فإن أهم العراقيل التي يواجهها المجلس التشريعي، تكمن في القيود التي فرضتها اتفاقيات أوصلو عليه، فقد بقي المجلس التشريعي الفلسطيني مقيدا بعدم قدرته على التشريع في الصلاحيات والمسؤوليات، التي بقيت خارج ولاية السلطة الفلسطينية، كما أعيق عمل هذا المجلس في المجالات التي تخضع لمفاوضات الوضع النهائي مع إسرائيل (المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية بلا تاريخ).

(٢) التشريع وفق القوانين الصادرة عن السلطة^{٢٦١}

تمر عملية إصدار القوانين في فلسطين بعدة مراحل، تبدأ بفكرة القانون، ومن ثم صياغته، وتقديمه إلى المجلس التشريعي، وبالتالي مناقشته من قبل المجلس، وفي النهاية توقيعه وإصداره، وسنقوم فيما يلي بدراسة تلك المراحل على النحو المتقدم، بالإضافة إلى الإشكاليات المتعلقة بالعملية التشريعية بمجملها، وتأثيرها على عملية الإصلاح القانوني.^{٢٦٢}

مرحلة إعداد القوانين

تعتبر مرحلة إعداد القوانين من أهم المراحل التي يمر بها القانون، وتشتمل هذه المرحلة على مرحلتين، الأولى مرحلة اقتراح القانون، والثانية مرحلة صياغته في الشكل القانوني، وفيما يلي سنقدم تفصيل هذه المراحل:

اقتراح القوانين وأصحاب الحق بتقديمها

نظم القانون الأساسي الفلسطيني، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي مسألة اقتراح القوانين، وبين أصحاب الحق في اقتراحها، وهؤلاء هم: مجلس الوزراء،^{٢٦٣} وأي عضو من أعضاء

^{٢٥٩} المادة (١٨/٣) من الاتفاقية ذاتها.

^{٢٦٠} المادة (١٨/٤) من الاتفاقية ذاتها.

^{٢٦١} ونقصد بهذه القوانين: القانون الأساسي للعام ٢٠٠٣، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، بالإضافة إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي. للمزيد راجع العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، ٢٠٠٦، صفحة ٧١.

^{٢٦٢} تجدر الإشارة إلى أن إجراءات العملية التشريعية، التي تأتي على ذكرها في هذا الجزء، تتعلق بآليات التشريع بعد تولي المجلس التشريعي لصلاحياته، وخاصة بعد تبني نظامه الداخلي في فترة لاحقة، القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢. أما بالنسبة للفترة السابقة على المجلس التشريعي، التي تمتد في الفترة الواقعة بين قيام السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤ وحتى تولي المجلس التشريعي لصلاحياته في العام ١٩٩٦، فقد خضعت إجراءات إعداد التشريعات في هذه الفترة إلى القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، بشأن إجراءات إعداد التشريعات. وبقي هذا القانون ساريا بما لا يتعارض مع ما تلاه من تشريعات.

^{٢٦٣} المادة (٧٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، على الرغم من أن القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢ كان يعطي للرئيس صلاحية اقتراح القوانين منفردا وبصفته الشخصية، إلا أن الرئيس فقد الصلاحية بعد تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٣، انظر المادة (٥٨) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢، حيث جاء فيها "الرئيس السلطة الوطنية، ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين ...".

المجلس التشريعي،^{٢٦٤} أو أحد لجانه،^{٢٦٥} وقد جعل القانون الأساسي لأي من الوزراء الحق بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته، على أن يقدمها إلى مجلس الوزراء، ليقوم برفعها إلى المجلس التشريعي.^{٢٦٦} وقد اختلف القانون الفلسطيني عن غيره من الدساتير التي تقيد حق النواب بتقديم مشاريع القوانين؛ حيث تشترط أن يقدمها عدد معين من النواب؛ فمثلا اشترط الدستور الأردني أن يقدم مشاريع القوانين عدد من النواب، لا يقل عن عشرة من أعضاء أي من مجلسي النواب والأعيان.^{٢٦٧}

الصياغة الأولية للقوانين

أما عن الجهات المختصة بإعداد القوانين، فلم يرد أي تحديد من قبل القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي، إلا في مناسبتين هما: تعد الوزارة مشاريع القوانين الداخلة في اختصاصها، وذلك قبل عرضها على مجلس الوزراء؛ وتتولى الدائرة القانونية في المجلس التشريعي إعداد مشاريع القوانين للمقترحات التي يقدمها أعضاء المجلس.^{٢٦٨}

وقد كان ديوان الفتوى والتشريع يتولى مهمة صياغة القوانين، قبل صدور القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولكن وجود تلك القوانين لا يعيق إمكانية اطلاع الديوان بتلك المهمة، خاصة في ظل عدم تعارض تلك المهمة مع ما ورد فيهما، وقد ورد في المادة الثانية من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، الخاص بإجراءات إعداد التشريعات، بأن الوزارة أو الجهة المختصة، تعد مشروعات الأدوات التشريعية، والاتفاقيات، وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسية، والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة، ومن ثم تحيل ما تم إعداده إلى ديوان الفتوى والتشريع، لصياغة المشروعات المطلوبة، في الصيغة القانونية الملائمة.

إن هذا النهج الذي يتبعه المجلس التشريعي الفلسطيني، في عملية إعداد القوانين وصياغتها، يؤدي إلى حدوث إشكاليات تتعلق بهذه العملية؛ فلم يحدد أي من القانون الأساسي، أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الآليات التي يتم إعداد القوانين وصياغتها وفقها، بل اكتفيا -كما أوردنا سابقا- بتحديد الجهة التي تعد تلك القوانين، من دون تحديد أية جهة تتولى عملية الصياغة التشريعية، على الرغم من أنهما حددا للجنة القانونية في المجلس بوصفها جهة مختصة، تتولى عملية الصياغة، في حالة ورود مقترح لقانون جديد، مقدم إلى المجلس التشريعي.^{٢٦٩}

^{٢٦٤} المادة (٢/٥٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{٢٦٥} المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٠.

^{٢٦٦} المادة (٤/٧١) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{٢٦٧} المادة (٩٥) من الدستور الأردني للعام ١٩٥٢.

^{٢٦٨} المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٦٩} المادة (٦٥ + ٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وفي السياق ذاته، فإن تعدد الجهات النازمة لعملية الصياغة التشريعية، أسهم في خلق نوع من عدم الانسجام القانوني، من حيث الشكل والموضوع،^{٢٧٠} ثم إن ترك المجال لأي من أعضاء المجلس التشريعي للتقدم بمشروعات القوانين قد يؤثر سلباً، على أداء المجلس التشريعي، خاصة وأن السلطة التنفيذية، بصفتها هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ القوانين، تكون هي الأقدر على معرفة الاحتياجات، وهذا ما يمكن ملاحظته، على الكثير من المجالس التشريعية في العالم، التي يزداد فيها دور السلطة التنفيذية بوصفها جهة مقترحة للقوانين.^{٢٧١}

مرحلة مناقشة القوانين والتصويت عليها: بعد تجهيز القانون، يتم تقديم المشروع إلى المجلس التشريعي، ليتم بعد ذلك بدء الإجراءات لمناقشة القانون، وسنقوم بدراسة تلك الإجراءات، من خلال ثلاث مراحل هي: تقديم القانون إلى المجلس التشريعي، ومن ثم المناقشات التي تطرأ عليه، وأخيراً، الإشكاليات التي تتعلق بهذه المرحلة.

تقديم القانون إلى المجلس التشريعي وعمل اللجان

ورد ذكر هذه المرحلة ضمن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وفق الترتيب التالي:

إحالة مشروع القانون أو مقترحه إلى رئيس المجلس التشريعي: يحيل مجلس الوزراء مشروع القانون، أو المقترح، إلى رئيس المجلس التشريعي، مرفقاً معه الأسباب الموجبة لاستصدار مثل هذا القانون، وجميع الأوراق المتعلقة، الذي يقوم بدوره بإحالة هذا المشروع إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي في هذا المشروع، وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالة هذا المشروع إليها.^{٢٧٢}

إعداد اللجنة لتقريرها: تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقريرها، حول المشروع، وتعرضه على المجلس التشريعي، في الموعد المحدد، على أنه يجوز تمديد هذا الموعد، بقرار من المجلس ولأسباب جادة، على أن يشتمل التقرير على رأي اللجنة والآراء والتوصيات، بشأن المشروع، وتقوم اللجنة بشرح التقرير أمام أعضاء المجلس،^{٢٧٣} أما عن اللجان الرئيسية في المجلس التشريعي،^{٢٧٤} فعددها ١٢ لجنة دائمة،^{٢٧٥} على أنه يجوز للمجلس التشريعي تشكيل

^{٢٧٠} من حيث الموضوع، ظهرت العديد من المخالفات للقانون الأساسي، كقانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، وقد طعن بهذا القانون؛ لمخالفته نصوصاً في القانون الأساسي، للمزيد راجع قرار المحكمة رقم ٢٠٠٥/٥ الصادر عن المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية، أما من حيث الشكل فإن تعدد الجهات التي تقوم بصياغة التشريعات يؤدي إلى تعدد المصطلحات المستخدمة في القوانين، كمصطلحي اللوائح أو الأنظمة، واللذان هما وجهين لعملة واحدة.

^{٢٧١} كما أن هناك بعض الأنظمة تميز بين مشاريع القوانين ومقترحاتها، كالنظام الفرنسي مثلاً، فالأول حسب وجهة نظرهم تقدم من قبل الحكومة بينما تقدم المقترحات من قبل المجلس التشريعي نفسه، وتكون المشاريع المقدمة من قبل السلطة التنفيذية مقدمة من حيث مناقشتها على تلك المقترحات المقدمة من قبل المجلس التشريعي. أنظر في سبيل ذلك أنظر: الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني، المرجع السابق.

^{٢٧٢} المادة (٥٦، ٧١/١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٧٣} المادة (٦٠-٦٣) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٧٤} وهذه اللجان الرئيسية هي: أ. لجنة القدس. ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. ج. لجنة شؤون اللاجئين. د. اللجنة السياسية. هـ. اللجنة القانونية. و. لجنة الموازنة والشؤون المالية. ز. اللجنة الاقتصادية. ح. لجنة الداخلية. ط. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية. ي. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة. ك. لجنة الرقابة لحقوق =

لجان خاصة غير تلك الرئيسة، يتم إرسال نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى جميع الأعضاء، قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.^{٢٧٦}

يجوز للجنة أن تطلب من رئيس المجلس رد تقريرها إليها، لاستيفاء بحثه، ولو كان المجلس قد بدأ في نظره، بشرط موافقة المجلس على ذلك.^{٢٧٧}

مرحلة المناقشة العامة

وفي هذه المرحلة تجري مناقشة المشروع بمجمله، أي بالأفكار المجملية له، من دون النظر إلى تفاصيل هذا المشروع، وعندها يتم التصويت على هذا المشروع بمجمله، فإما أن يستمر العمل عليه، أو أن يسقط، وذلك وفق الإجراءات التالية:

بعد استماع المجلس إلى تقرير اللجنة، يشرع بمناقشة عامة للمشروع بمجمله، وذلك بمناقشة المبادئ العامة، على أنه يجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة.^{٢٧٨}

بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه؛ لقبوله أو رفضه،^{٢٧٩} فإذا وافق عليه تمت أحاله إلى اللجنة المختصة، لإجراء التعديلات المناسبة، على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.

يحق لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه، قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس -أي قبل إقراره بالمناقشة العامة- لاستكمال الإجراءات بشأنه.^{٢٨٠}

على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية؛ لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة، ووضعها في صيغة قانونية مناسبة، في حالة كان مشروع القانون مجرد مقترح.^{٢٨١}

القراءات التي تتم على مشاريع القوانين

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل التي يمر بها مشروع القانون، قبل خروجه إلى حيز الوجود،^{٢٨٢} وتكون هذه المرحلة علنية ومنتشعبة ومعقدة، وقد ورد النص في النظام الداخلي

الإنسان والحريات العامة. ل. يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس. المادة (٤٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٧٥} بعد انتخابات المجلس التشريعي ٢٠٠٦ تم تعديل اللجان، ليصل عددها إلى ١٤ لجنة رئيسية، حيث أضيف إليها لجنة للأمن، وأخرى للشؤون الاجتماعية والصحة، بعد أن تم تقسيم عمل لجنة التربية والتعليم والشؤون الاجتماعية إلى لجتين.

^{٢٧٦} المادة (٢/٦٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٧٧} المادة (٦٤) من النظام ذاته.

^{٢٧٨} المادة (٣/٦٥) من النظام ذاته.

^{٢٧٩} المادة (٤/٦٥) من النظام ذاته.

^{٢٨٠} المادة (٦٦) من النظام ذاته.

^{٢٨١} المادة (٥/٦٥، ٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٨٢} يخضع قانون الموازنة العامة لإجراءات مختلفة عن تلك التي يتم اتباعها بالنسبة للقوانين العادية الأخرى، إذ يتم مناقشة قانون الموازنة العامة على النحو التالي: يحيل المجلس المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية، =

للمجلس التشريعي على أن مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين، وقراءة ثالثة في حالات معينة. وفيما يلي متابعة عمل المجلس من خلال القراءات السابق الإشارة إليها:^{٢٨٣}

القراءة الأولى: يتم تلاوة المشروع مادة مادة، وتلاوة الاقتراحات المقدمة بشأنها، بعدها يتم مناقشة كل مادة من هذه المواد على حدة، ومن ثم يتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. بعد مناقشة مشروع القانون، يحال إلى اللجنة القانونية؛ لإجراء التعديلات التي توافق عليها الأعضاء، أثناء القراءة الأولى لمشروع القانون.

القراءة الثانية: وتتم هذه القراءة، في بحر شهر من القراءة الأولى، وتقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها، ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.

بعد أن يتم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية، يحول إلى مجلس الوزراء؛ لتقديم رأيه النهائي حول المشروع، وذلك خلال مدة أسبوعين، أي قبل عرضه على الرئيس لتوقيعه.

القراءة الثالثة: وهي قراءة استثنائية، يعمد المجلس إليها، في حالة تقديم طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء، أو من ربع أعضاء المجلس التشريعي، وتقتصر هذه القراءة على التعديلات.

يجب أن يقدم الطلب السابق الإشارة إليه من قبل مجلس الوزراء أو من قبل أعضاء المجلس التشريعي قبل الموعد المحدد لإحالة القانون إلى رئيس السلطة تمهيداً لتوقيعه ومن ثم إصداره.

خلال أسبوعين من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية حال عدم ورود تعديلات، أو القراءة الثالثة، يحال المشروع إلى رئيس السلطة الفلسطينية لتوقيعه.^{٢٨٤}

الإشكاليات المتعلقة بمرحلة مناقشة القوانين والقراءات التي تتم عليها

تعرض هذه المرحلة العديد من الإشكاليات التي تعيق إصدار القوانين، بالإضافة إلى العديد من المعوقات، التي تعيق عمل السلطة التشريعية ذاتها، وفيما يلي سنقوم ببيان أهم هذه الإشكاليات، التي تعترض عمل المجلس التشريعي، وذلك على النحو التالي:

إمكانية إجراء المناقشة العامة حتى قبل تقديم اللجنة لتقريرها،^{٢٨٥} فالقانون، من جهة، يؤكد دور هذه اللجان، وينظمها بشكل دقيق، ومن جهة أخرى يعطي القانون المجلس الحق في تجاهلها.

لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس، ومن ثم يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصيتها، فيقر المشروع بالتعديلات، قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى مجلس الوزراء، في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس، مصحوباً بملاحظات المجلس؛ لإجراء التعديلات المطلوبة، وإعادتها للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ إعادة لإقرارها، وبعد ذلك، يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة بابا بابا. المادة (٧٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٨٣} المادة (٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٨٤} المادة (٧٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٨٥} المادة (٦٥/٣) من النظام ذاته.

عدم وجود سقف زمني، يلزم رئيس المجلس التشريعي بعرض مشاريع القوانين على المجلس،^{٢٨٦} ففي الوقت الذي ألزم القانون اللجنة المختصة بتقديم تقريرها، حول القانون، في ظرف أسبوعين من تاريخ إحالة المشروع إليها، لم يضع القانون أي مهل زمنية، تفيد صلاحية رئيس المجلس التشريعي بعرض مشروع القانون على المجلس، وبأقصى سرعة ممكنة.^{٢٨٧}

يجب أن يوزع تقرير اللجنة على الأعضاء، قبل أربع وعشرين ساعة -على الأقل- من موعد انعقاد جلسة المجلس التي سيتم خلالها مناقشة هذا التقرير.^{٢٨٨} وفي تقديرنا، فإن هذه المدة غير كافية على الإطلاق؛ لذلك وجب على المشرع تمديدها.

مرحلة إصدار القوانين

بعد إحالة القانون، الذي يقره المجلس التشريعي، إلى رئيس السلطة الفلسطينية؛ يمر القانون بعدها بثلاث مراحل تبدأ أواخرها بالرئيس، ومن ثم مرحلة نشر القانون، ومن ثم تنفيذه في المرحلة الأخيرة وهذه المراحل هي:

مرحلة تبني إصدار القانون

يحال القانون المقر من قبل المجلس التشريعي إلى الرئيس لتوقيعه،^{٢٨٩} ويتم هذا الأمر وفق الإجراءات التالية:

عند إحالة القانون إلى رئيس السلطة يكون أمامه خياران؛ إما أن يصادق على القانون، خلال شهر من تاريخ إحالته إليه من قبل المجلس التشريعي، أو أن يمتنع عن ذلك، من دون أن يعيده إلى المجلس التشريعي. وفي هذه الحالة يعد القانون مصدقاً حكماً، وينشر في الجريدة الرسمية، دون الحاجة إلى تصديق الرئيس.^{٢٩٠}

وللرئيس رفض القانون أو التحفظ على بعض ما جاء فيه: فبعد إطلاعه على القانون المقر من قبل المجلس التشريعي، خلال مدة شهر، يكون للرئيس أن يعيد هذا القانون إلى المجلس، مبيناً أوجه اعتراضه، وملاحظاته عليه.

^{٢٨٦} المادة (٦٥/١) من النظام ذاته.

^{٢٨٧} وهذه الصلاحية لرئيس المجلس التشريعي، يستطيع من خلالها تعطيل أي مشروع قانون مقدم إليه، بدون أن يسأل عن ذلك. أو حتى بدون ذكر سبب لذلك، فيستطيع رئيس المجلس وحده تعطيل قانون؛ بسبب قد يعود لقناعة شخصية له، لذلك كان لزاماً على المشرع وضع مهل زمنية معينة، لجميع المراحل التي يمر بها القانون، تعزيزاً لدور القانون في حماية المجتمع.

^{٢٨٨} المادة (٦١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٨٩} المادة (٤١) من القانون الأساسي المعدل، المادة (٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٩٠} وهو ما لم يحصل قط، فلم يقر المجلس باستعمال تلك الصلاحية المنصوص عليها في القانون الأساسي، والدليل على ذلك بقاء حوالي العشرين قانوناً لدى الرئيس الراحل ياسر عرفات بدون توقيع، على الرغم من مضي الفترة القانونية عليها.

وفي هذه الحالة، يكون المجلس بالخيار بين حلين: فإما أن يعدل القانون المقر من قبله سابقاً بما يتوافق مع ملاحظات الرئيس، أو أن يصر على القانون المقر من قبله، وهذا يتطلب منه التصويت عليه بنسبة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.^{٢٩١}

من الملاحظ بأن القانون الأساسي أعطى الرئيس حق الاعتراض على مشاريع القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي، وهذا الحق يصعب التغلب عليه؛ فهو يحتاج إلى ثلثي أعضاء المجلس التشريعي. وحق الاعتراض الممنوح للرئيس يعطيه صلاحية نسبية بشأن قدرته على تعطيل أي قانون لا يرغب في إصداره، ومن هنا، يمكن الانطلاق في فكرة أن الإصلاح القانوني يحتاج إلى إرادة سياسية أولاً، قبل البدء في عملية الإصلاح.^{٢٩٢}

مرحلة نشر القوانين

بعد المصادقة على القانون المقر من قبل المجلس التشريعي، سواء بإصداره من قبل الرئيس أو اعتباره مصدراً حكماً، يتم تحويل القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل؛ بهدف نشره في الجريدة الرسمية، ولم تنظم أي من القوانين الآلية التي يتم نشر القانون بموجبها، ولكن يمكن أن يستشف ذلك، عن طريق قانون إجراءات إعداد التشريعات، رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، الذي نص على أن من مهام ديوان الفتوى والتشريع، إصدار الجريدة الرسمية، وبالتالي إصدار القوانين.

إن عدم وجود آلية معينة لنشر القوانين، يحدث إرباكاً على صعيد نشر التشريعات المقررة من قبل المجلس التشريعي، ويخلق العديد من الإشكاليات، التي قد تعيق عمل السلطة التشريعية، وبالتالي إعاقة عملية الإصلاح القانوني بشكل عام.^{٢٩٣}

^{٢٩١} المادة (٢/٤١) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣. تجدر الإشارة إلى أن نسبة الحسم هنا، تختلف عما وردت في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وهو ما سيتم ذكره فيما بعد، ضمن الإشكاليات المتعلقة بهذه المرحلة.

^{٢٩٢} وفي ذات السياق أيضاً، يمكن أن نتعرض لفرضية قد تشكل مأزقاً، وهي: ماذا لو أحال المجلس التشريعي إلى الرئيس قانوناً معيناً، فأجرى عليه بعض التعديلات، ومن ثم أعاده إلى المجلس التشريعي، وبعد أن أقر المجلس هذه التعديلات، أعاده إلى الرئيس لإصداره، فأجرى عليه تعديلات جديدة وأعاده إلى المجلس التشريعي، فما الحل عندئذٍ؟ من خلال نص المادة (٤١) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣، والمادة (٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، يتضح لدينا بأن تحقق مثل هذه الفرضية أمر غير وارد، فبمجرد إعادة القانون للمجلس التشريعي من قبل الرئيس، فلا يكون أمام المجلس -كما ذكرنا سابقاً- إلا أمران: الأول أن يصر على المشروع المقدم من قبله، والثاني أن يوافق على التعديلات المقدمة من قبل الرئيس، وفي كلتا الحالتين يعد القانون مصدراً، ولا يعود إلى الرئيس. ولكن، ما درج عليه العمل هو إعادة القانون إلى الرئيس لتذييله بتوقيعه، وهو أمر إجرائي.

^{٢٩٣} وفي سبيل ذلك، قام ديوان الفتوى والتشريع بشطب عبارة "وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني" من نص المادة (٩٨) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢، المتعلقة بتعيين النائب العام، بعد أن كان المجلس التشريعي قد أقر، في متن ذلك النص بصلاحيته بالمصادقة على التعيين، بينما قام الرئيس ياسر عرفات بشطبها من ذلك النص، وإحالة القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع، الذي شطب تلك العبارة. انظر: كتاب رئيس ديوان الفتوى والتشريع، الموجه إلى السيد روجي فتوح بصفته رئيس المجلس التشريعي، رداً على كتاب المجلس، المتعلق بالاستيضاح حول شطب العبارة، كتاب رقم ٢٠٠٥/٧-د٩٧ب، والمؤرخ في ١٣/١/٢٠٠٥. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك، قيام ديوان الفتوى والتشريع بتعديل نص المادة (٥٢) من قانون تنظيم مهنة المحاماة، ليلغي بهذا التعديل جميع النصوص السابقة على هذا القانون، بينما كان المشروع يقر باستمرار تطبيق بعض النصوص، وقد أحدث هذا التعديل خلافاً في عمل المحامين. انظر: (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ١٩٩٩، ٤٧-٤٨).

مرحلة تنفيذ القانون

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل التي يمر بها القانون، بعد إقراره من قبل المجلس التشريعي وتصديقه من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، إذ تأخذ السلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة على عاتقها مسؤولية تنفيذ تلك القوانين. ولا يمكن للقانون أن يأخذ طريقه السليم إلى التنفيذ، بدون أن يكون لدى السلطة التنفيذية الرغبة الأكيدة في تنفيذ ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين. وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، على أن من واجبات مجلس الوزراء "متابعة تنفيذ القوانين، وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك"،^{٢٩٤} ولهذا فإن على السلطة التنفيذية أن تبدأ بوضع اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون، على أن لا تخالف هذه اللوائح ما جاء في القانون، كما ينص عليها كل قانون، وأن تتأكد من حسن سلامة تطبيق القانون، من قبل الأجهزة التابعة لها.

الإشكاليات المتعلقة بمرحلة تبني القوانين وإصدارها

تشوب مرحلة تبني القوانين وإصدارها العديد من الإشكاليات، التي تعيق عملية إصدار القوانين، وأهم هذه الإشكاليات:

تعارض القانون الأساسي الفلسطيني مع النظام الداخلي للمجلس التشريعي. فكما سبق ذكره، نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، في المادة (٤١) منه، على أنه في حالة إصرار المجلس التشريعي على القانون المقرر من قبله، الذي عارضه رئيس السلطة، فإن على المجلس أن يصوت على القانون مرة أخرى بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك بهدف إزالة آثار اعتراض الرئيس. ولكن النظام الداخلي للمجلس التشريعي، في المادة (٢/٧١) منه، عارض هذا الحكم الوارد في القانون الأساسي، بأن جعل الأغلبية التي يتم بها مواجهة أثر معارضة الرئيس هي الأغلبية المطلقة للمجلس. وفي هذا تعارض واضح بين المادتين المشار إليهما أعلاه.

لم يحدد القانون الأساسي المعدل، أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ماهية المناقشة التي تتم للقانون المعاد من قبل الرئيس،^{٢٩٥} ومدى اعتبارها قراءة ثالثة، أو رابعة حسب الحال، حيث حدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي القراءات التي تجري على مشروع القانون بقراءتين، على أنه يجوز أن تجري قراءة ثالثة للمشروع، في ظروف خاصة بينها سابقا، لذلك فإنه على المشرع أن يبين مضمون هذه القراءة، ومدى اعتبارها قراءة رابعة، أم أنها قراءة خاصة.^{٢٩٦}

لم يوضح القانون الأساسي الفلسطيني، أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ما إذا كان لزاما على المجلس التشريعي إعادة القانون إلى الرئيس لإصداره، في حالة أخذ المجلس بملاحظات الرئيس بعد إعادته إليه، أم أنه بعد إقرار هذه الملاحظات، ينشر القانون بدون العودة إلى الرئيس.

^{٢٩٤} المادة (٥/٦٩) من القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣.

^{٢٩٥} المادة (٢/٤١) من القانون الأساسي المعدل، والمادة (٢/٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{٢٩٦} وهذا ما حصل بالفعل في بعض القوانين كقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، فكيف يكون المجلس التشريعي الذي يعنى بالقانون أول مخالف له، ويسمح لنفسه بقراءة رابعة لمشروع القانون رغم أنه حددها بثلاثة؟ انظر: (١. شعبان ٢٠٠٦).

لم يحدد القانون مدة معينة لنشر القانون، مفترضا أن القانون سينشر فور إحالته إلى ديوان الفتوى والتشريع، متجاهلا أن الديوان قد يؤخر نشره، وبالتالي إعاقه القوانين وعملية الإصلاح القانوني، فباستطاعة السلطة التنفيذية أن تؤخر إصدار القوانين، عن طريق عدم نشرها.

ومن الوسائل الأخرى التي تعتمد عليها السلطة التنفيذية، لإعاقه تنفيذ قانون ما؛ عدم إصدار لوائح تنفيذية له أصلا، وبذلك تكون السلطة التنفيذية قد عطلت تنفيذ القوانين بطريقة مباشرة.^{٢٩٧}

هذا ناهيك عن مخالفة اللوائح التنفيذية، في حال صدورهما، لما جاء في القوانين، وهذا نهج مفترض، قد تسعى السلطة التنفيذية إليه لإعاقه تنفيذ القانون، وذلك عن طريق وضع شروط جديدة لم ينص عليها القانون، وبالتالي حرف القانون عن مساره.

ثانيا: العوامل المؤثرة على عملية صنع القانون

عند سؤال المبحوثين عن مدى اعترافهم بوجود مثل هذه التحديدات للمشرع الفلسطيني، التي سبقت الإشارة إليها، وافقت الأغلبية (تراوح العدد بين ٣٣ - ٤٢ نائبا) على مثل هذا الطرح، وأضافت تحديدات أخرى، أهمها الاتفاقيات الموقعة بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني.^{٢٩٨} ورأى المبحوثون وجود تأثيرات خارجية، على عمل المشرع، فأهمها السلطة التنفيذية (٤٣ نائبا) يليها الرأي العام (٤٢ نائبا) ومن ثم جماعات الضغط والمصالح (٣٥ نائبا). في المقابل يرى نصف المبحوثين فقط وجود تأثير للمنظمات الدولية، ونسبة أقل من ذلك ترى وجود تأثير للدول الأجنبية (٣٢ نائبا). وقد أضاف المبحوثون الاحتلال الإسرائيلي مؤثرا إضافيا على عملية صنع القانون، إلا أن النواب استبعدوا تدخل إسرائيل المباشر في عملية صنع القانون، وإنما كان لإجراءاتها على الأرض تأثير على خروج القانون بشكل معين.^{٢٩٩}

من الجدير بالذكر أن نسبة عالية من المبحوثين (٣٨ نائبا) عرضت عليهم مناصب وزارية، منهم (٢٤ نائبا) أصبحوا وزراء لمرة واحدة على الأقل.^{٣٠٠} ويمكن أن نستنتج من ذلك، أن أعضاء المجلس التشريعي يسهمون أيما إسهام في الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، فلا توجد حكومة لم يشارك فيها نواب المجلس التشريعي، حتى الحكومة التاسعة التي كان يفترض بها أن تحوي وزراء مختصين "تكنوقراط"، كان فيها -بالإضافة إلى رئيسها أحمد قريع- النائب نبيل شعث.^{٣٠١} في المقابل، قد يفهم من ذلك محاولة السلطة التنفيذية إقحام النواب في كل وزاراتها، ضمانا لحصولها على الثقة، ففي الوقت الذي هدد فيه المجلس التشريعي بحجب

^{٢٩٧} ومن بين الأمثلة على هذا النمط من إعاقه تنفيذ القانون ما نصت عليه المادة (٢/٨٧) من قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، من وجوب إصدار مجلس الوزراء قرارا بتحديد الحد الأدنى للأجور، بناء على توصيات لجنة الأجور التي تعينها وزارة العمل، وعلى الرغم من ذلك فلم يصدر مثل هذا القرار.

^{٢٩٨} للمزيد انظر الجدول (١٢) الملحق هذه الكتاب.

^{٢٩٩} للمزيد انظر الجدول (١١) الملحق بهذا الكتاب.

^{٣٠٠} للمزيد انظر الجدول (٢) الملحق بهذا الكتاب.

^{٣٠١} للمزيد انظر الجدول (٣) الملحق بهذا الكتاب.

الثقة عن الحكومة الثالثة لاتهامها بالفساد، أضيف إلى الوزارة ذاتها العديد من الوزراء النواب، لتصبح بذلك أكبر حكومة فلسطينية، حيث بلغ عددها واحدا وثلاثين وزيرا، وبعد ذلك نالت ثقة المجلس. (المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات ١٩٩٨)

(١) السلطة التنفيذية

لعبت السلطة التنفيذية، ولا تزال، دورا مهما في عملية التشريع، بداية من استغلال الرئيس لصلاحياته بإصدار قرارات بقانون في مواقف كثيرة، وقيامه بتبني قرارات ذات محتوى تشريعي، معتمدا على الاتفاقيات الدولية، ومتجاوزا موافقة المجلس التشريعي (Amundsen and Ezbide 2002, 11)، مروراً بأدوار أخرى لعبتها السلطة التنفيذية، أدت بالمجلس التشريعي إلى اتخاذ مواقف محددة، زجت به في تلك القضايا.

فنتيجة لتهميش المجلس التشريعي، بالنسبة لعملية المفاوضات، إبان مفاوضات كامب ديفد، قام المجلس بإقرار قانون العاصمة، الذي يحرم التنازل عن أي جزء من القدس الشرقية.^{٣٠٢} أضف إلى ذلك الكثير من القضايا الخلافية، بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كقضية النائب العام مثلا، فبينما أقر المجلس التشريعي مشروع القانون الأساسي، الذي يعطيه سلطة على تعيينه، قام الرئيس ياسر عرفات بشطب هذه المادة، وتم نشر القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢ بدون تلك الصلاحية للمجلس التشريعي (Amundsen and Ezbide 2002, 7). وفي مثال آخر، فقد غير الرئيس في آخر لحظة، وقبل توقيع قانون الجمعيات، صلاحية تسجيل الجمعيات من وزارة العدل، إلى وزارة الداخلية (Amundsen and Ezbide 2002, 8).

وهناك العديد من القضايا الأخرى، التي يمكن مناقشتها، كموضوع تبني التشريعات مثلا، فقبل تبني القانون الأساسي لم يكن هناك ما يلزم الرئيس، بتبني التشريعات، خلال مدة محددة، أو إرجاعها إلى المجلس التشريعي، وهذا ما حصل في أكثر من حالة. لكن حتى بعد تبني القانون الأساسي، بقيت الكثير من القوانين لفترات طويلة بلا توقيع من قبل الرئيس.^{٣٠٣} (Amundsen and Ezbide 2002, 8).

وقد وصلت حالة التجاذب بين السلطتين: التشريعية، والتنفيذية إلى حد تهديد الرئيس بإمكانية معاقبة أعضاء المجلس التشريعي، إضافة إلى استغلال السلطة التنفيذية لإمكانية أن يكون النائب وزيرا، لتزيد عدد أعضاء المجلس التشريعي المؤيدين للحكومة لتضمن حصولها على الثقة، ففي ظل تهديد المجلس التشريعي الفلسطيني بحجب الثقة عن الحكومة، في حالة لم يتم إقالتها من الرئيس، أعاد الرئيس عرفات تشكيل الحكومة وتوسيعها، مع بقاء الوزراء المتهمين بالفساد، وبذلك حصلت هذه الحكومة الجديدة على الثقة (Amundsen and Ezbide 2002, 10). وهذا كله ترك تأثيرا سيئا للسلطة التنفيذية على المجلس، حتى وصل الأمر بأحد

^{٣٠٢} ويرى العديد من النواب الذين تمت مقابلتهم هذا الرأي، ومع ذلك فالبعض الآخر يرى في ذلك ردا على الكنيست الإسرائيلي، الذي أقر قانون القدس، قبل فترة وجيزة من قانون العاصمة الفلسطيني، وبالتالي فوجود هذا القانون هو موقف سياسي لا أكثر، لا يعتبره الكثيرون تدخلا، أو زجا للمجلس التشريعي بنفسه في قضية المفاوضات..

^{٣٠٣} ومن بين أهم الأمثلة على ما سبق، قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤، حيث أقره المجلس التشريعي بصيغته النهائية بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١٩، وصادق عليه الرئيس ياسر عرفات بعد ما يقارب العام، وذلك بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١٥.

النواب، إلى القول بأن السلطة التنفيذية تحارب المجلس، أكثر مما تحارب سياسات ننتياهو (Schulz 2002, 31-32).

٢) جماعات الضغط والمصالح

إن عملية صنع القوانين عملية معقدة للغاية، وهي تستجيب لضغوطات اجتماعية تعمل في مجتمع ما. وهذه التأثيرات يصعب تحديدها وقياسها وتقييمها. وفي كتابات القانون والمجتمع، يتم التركيز على جماعات المصالح، والرأي العام (Vago 2006, 170). فهناك احتمال أكبر للتشريع عند: وجود جماعات مصالح، تحرك أعضائها للضغط باتجاه تبني تشريع معين، أو اهتمام شعبي بقضية معينة، أو عدم وجود ضغط لإبقاء الوضع القائم، وبالتالي معارضة التشريع الجديد (Vago 2006, 161). ومن هذا المنطلق، سنحاول فيما يأتي رصد التأثير على عملية صنع القانون، عبر الجماعات المختلفة.

يرى البعض بأن القوانين تنشأ استجابة لمصالح جماعات معينة من السكان، لكن هذه الجماعة يجب أن تكون قوية؛ لأنها تحتاج إلى تحريك عدد كبير من الأفراد ليدعموا مصالحها. إلا أن علاقة جماعات المصالح، مع السلطة التشريعية والإدارية في الدولة، هي في الأساس سياسية بطبيعتها. ويساعد في فوز مصالح جماعة ما، وتبني التشريع الذي تدعّمه (Vago 2006, 170-172): أن لا تكون هناك مصالح أخرى منافسة، أو أن تكون المنافسة غير منظمة، واقتناع أفراد معينين (مثلا رؤساء اللجان في البرلمان أو رئيس البرلمان) بأهمية مصالح الجماعة الضاغطة، ما يساعد في بلورة تشريع في هذا الاتجاه، وأن يكون الموضوع واضحا وجليا للعيان وحاز على مكانة في النقاشات العامة، وأن تكون جماعات المصالح قوية اقتصاديا، وذات مكانة هامة داخل البلد.

هذا الموضوع في غاية الأهمية، خاصة فيما يتعلق بمعرفة طرق تأثير جماعات المصالح في الواقع التشريعي الفلسطيني. وهذا يحتاج أولا إلى دراسة العملية التشريعية ومراحلها، والثغرات التي فيها، ومحاولة تلك الجماعات الدخول من خلالها، واستغلالها في صياغة التشريعات. ويترتب على ذلك معرفة سبب تأثير تلك الجماعات، على عملية صنع القانون، أكان كان هذا لعدم وجود معارضة حقيقية لموقف جماعة المصالح المعنية؟ أم أنه لعدم وجود معارضة منظمة في الجهة المقابلة؟ أم لتأثر شخصيات مهمة؟ (رؤساء لجان، رئيس المجلس التشريعي، وزراء (التأثر عن طريق وضع مشاريع قوانين على جدول أعمال مجلس الوزراء)، أو رئيس الوزراء، أو رئيس السلطة الفلسطينية نفسه (عن طريق الاعتراض أو عدم إصدار القوانين)... كما يمكن دراسة مدى الضغط الذي تمارسه جماعات المصالح، للدفع باتجاه رؤيتها، وهي أساسا مرتبطة بالقوة الاقتصادية أو الإعلامية.

الرأي العام

هناك عدة قضايا تظهر للعيان، عند مناقشة أثر الرأي العام على عملية صنع القانون (Vago 2006, 173): توقيت العلاقة بين الرأي العام وعملية صنع القانون، ٢- تحديد الأفراد الذين يصبح رأيهم مهما ويعبرون عن الرأي العام؛ حيث يتحول الشعب هنا يتحول إلى أكثرية عددية، أي إلى نخبة مؤثرة، وجماعات معينة (النساء والرجال، الطبقة الوسطى...); لأن الرأي قد يختلف بحسب الجماعة المعنية، وبالتالي الرأي العام؛ قد يكون من المهم تمييز الرأي العام بحسب الجماعات المعنية، ٣- وهذه الآراء يتم التعبير عنها بطرق مختلفة: وسائل الإعلام، الأحزاب، أو أنواع مختلفة من جماعات المصالح.

كما أن الرأي العام يتأثر بالقوى الاقتصادية؛ بحسب فريدمان: "الرأي العام يؤثر على القانون، كما أن القوة الاقتصادية تؤثر على السوق... الخ، بعضهم فقط يقرر أن يجتهد بأن يضغط، لكي يجعل رأيه مسموعا. بعضهم لهم وزن وقوة، أكثر من غيرهم. كما أن تأثير الرأي العام المختلف ظاهرة معروفة على عملية التشريع. ويعلم المشرعون بأنه يكون لرأي بعضهم وصوته قيمة أكبر من غيرهم؛ بسبب المال، والموهبة، وغير ذلك. يقول فريدمان: إنهم يعلمون بأن معارضة ١٠٠ شخص غني وقوي لمشروع صحي مكيف وفقا للحاجات الاجتماعية، يساوي آلافا من الفقراء الصالحين، الذين يدعمون هذا المشروع نوعا ما. ومعظم الناس لا يصرخون، ولا يهددون، ولا يكتبون رسائل. إنهم يبقون صامتين في الظلمة، إلى اليوم الذي يتم عددهم فيه للعلم بوجودهم. هذه هي "الأكثرية الصامتة"؛ هذه الجماعة تصبح مهمة فقط في الوقت الذي تخرج فيه من صمتها؛ عندما تتحرك، أو يتم تعبئتها من قبل آخرين" (Vago 2006, 174).

مع ذلك، فإن الرأي العام يؤثر على عملية صنع القوانين؛ وقد يأخذ تأثير الرأي العام أشكالاً مختلفة من العقوبات للمشرع، إذا لم يذعن، عن طريق الأصوات في الانتخابات القادمة، أو الدعم المادي، أو الضغوطات الأخرى، التي تمارس على المشرع. كما يعد تأثير بعض الجماعات المحددة المؤثرة على المشرع، مثل الأحزاب، وجماعات المصالح، وجماعات منظمة من المواطنين تأثيراً غير مباشر للرأي العام، عندما يتصرف أحد المشرعين على أنه مندوب يحمل أمانة شعبية عليه تحقيقها. (Vago 2006, 175) كما أن هناك تأثيراً لاستطلاعات الرأي على المشرع؛ كـ بعض استطلاعات الرأي حول الفساد في السلطة التنفيذية، ومدى الحاجة للإصلاح (Amundsen and Ezbide 2002, 15).

مؤسسات المجتمع المدني

وإذا ما أردنا رصد دور مؤسسات المجتمع المدني، في عملية الإصلاح القضائي مثلا، فيمكن أن نرى بأن تلك المؤسسات أصبحت أكثر جراءة، في المطالبة بالإصلاح بشكل عام، بما في ذلك الإصلاح القضائي، مندفعين نحو الأوجه السياسية لإصلاح القضاء، معتقدين بضرورة وجود الإرادة السياسية أولاً، ومن ثم يمكن الحديث بعدها عن عملية إصلاح حقيقية.

غير أن آمال الإصلاحيين انصبت، بالإضافة إلى ذلك، بوتيرة أكبر على التغيير التشريعي، بوصفه أساساً للعملية الإصلاحية أكثر بكثير من دور المحاكم وقراراتها في هذه العملية، فقد عمل هؤلاء الإصلاحيون على مراجعة جميع القوانين المتعلقة بالقضاء (براون، رثاء الإصلاح الفلسطيني ٢٠٠٧)، وإعداد الدراسات بشأنها، وتقديم التوصيات للسلطات المختصة، لتعمل على تلافى الأخطاء والثغرات التي تشوب هذه القوانين.

وفي سبيل ذلك، أعدت الكثير من الدراسات، واللقاءات القانونية، وورشات العمل، على مختلف الأصعدة؛ سواء الداخلية، أو الإقليمية، أو الدولية. وقد كان من أهم هذه اللقاءات المؤتمر الذي انعقد في مدينة الإسكندرية المصرية في العام ٢٠٠٤، الذي تناول عملية الإصلاح بشكل عام، وقد خرج هذا المؤتمر بجملته من التوصيات، وضعت في وثيقة عرفت بوثيقة الإسكندرية، تساعد في ترسيخ مبادئ الإصلاح (منتدى الإصلاح العربي ٢٠٠٤).

أما عن أهم مبادرات القطاع الخاص، الداعية إلى عملية الإصلاح بشكل عام، والإصلاح القضائي بشكل خاص، فتجسدت في ثلاث مبادرات هامة هي:^{٣٠٤}

وثيقة مؤسسات المجتمع المدني حول الإصلاح: قدمت هذه المؤسسات، من خلال هذه الوثيقة، وجهة نظرها، حول عملية الإصلاح، حيث تضمنت هذه الوثيقة جملة من النقاط، أبرزها ضرورة احترام سيادة القانون من قبل الجميع، وكذلك توفير كافة متطلبات المحاكم البشرية واللوجستية (أحمد ٢٠٠٤، ٩-١٠).

رسالة الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حول تبعات إصدار القانون الأساسي، وقانون السلطة القضائية: وتركزت هذه الرسالة في حينها على إلغاء محاكم أمن الدولة التي ألغيت بالفعل بعد ذلك، وأيضا إصدار الأوامر الصارمة، حول ضرورة تنفيذ قرارات المحاكم، وإخضاع مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية لإشراف المديرية العامة لمراكز الإصلاح والتأهيل (أحمد ٢٠٠٤، ١٠).

مذكرة هيئة الإصلاح الوطني: وهي عبارة عن مجموعة من المحامين والناشطين، وضعت في شهر نيسان ٢٠٠٤ مذكرة، دعت فيها إلى إصلاح الجهاز القضائي، ومن أبرز نقاطها إجراء التعيينات اللازمة في القضاء، والنيابة؛ لسد النقص في الكادر البشري، واحترام سيادة القانون (أحمد ٢٠٠٤، ١٠).

تأثيرات إقليمية/دولية

في الحالة الفلسطينية، تلعب الدول، والمنظمات الدولية دورا مهما، في عملية التشريع، من حيث التأثير على عملية صنع القانون، وقد بدا ذلك جليا، بشكل خاص في الاهتمام الدولي في عملية التحضير والتبني للقانون الأساسي وشكله (Strawson 1998, 411)، كذلك الأمر في عملية تحضير مسودة مشروع الدستور للدولة الفلسطينية وصياغته. وهذا يعني بأن الإصلاح القانوني لا يتم فقط بالانطلاق من حاجات الفلسطينيين، بل أيضا من توقعات الآخرين، أضف إلى ذلك حاجة الفلسطينيين للأمريكيين للحصول على تنازلات إسرائيلية، في المقابل يحاول الاتحاد الأوروبي لعب دور سياسي أكبر، كما قد تلعب إسرائيل دورا مهما في التأثير على قرارات الفلسطينيين، بطريقة مباشرة، عبر المفاوضات مع السلطة الفلسطينية، أو بشكل غير مباشر، على الاقتصاد مثلا، عبر اتباع سياسة الإغلاق، عن طريق التحكم بالعوائد والأموال للسلطة (Robinson 2000, 84-85). كما يمكن الربط بين المساعدات الخارجية والفساد (Amundsen and Ezbid 2002, 4).

خاتمة

في محاولة لرصد التوجهات والخطط والبرامج، التي قدمتها السلطة بوصفها مقدمات وآليات للتغيير المنشود، فقد قدمنا، من خلال هذا الفصل، ثلاث فرضيات قد نفهم من خلالها الاتجاه الذي تقود فيه السلطة الفلسطينية قاطرة البناء للدولة المنشودة. وهنا لا بد من الإشارة، قبل

^{٣٠٤} بالإضافة إلى المبادرات التي كانت تقدمها مؤسسات المجتمع المدني، تم تقديم بعض المبادرات من قبل أفراد، ومثاليها المذكرة التي تقدم بها كميل منصور، مدير معهد الحقوق السابق في جامعة بيرزيت: وقد هدفت هذه المذكرة إلى تحديد كيفية توزيع المسؤوليات، بين كل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، وذلك من خلال قراءة في القوانين القضائية المطبقة. انظر: (أحمد ٢٠٠٤).

كل شيء، بأننا نحاول رصد هذا التوجه من خلال رصدنا للتشريعات، التي أصدرتها السلطة، في ظل التحديات التي تواجه بناء "الدولة".

تناقش الفرضية الأولى إمكانية إجراء إصلاح قانوني، قبل القيام الفعلي للدولة، بل وتذهب هذه الفرضية أبعد من هذا لتقدم هذه الخطوة على أنها خطوة أساسية، نحو بناء الدولة على أسس صحيحة. أما الفرضية الثانية، فتقدم الإصلاح القانوني على غيره من الإصلاحات، في سبيل عملية الإصلاح الشامل، لخلق البيئة الملائمة، أمام الإصلاح السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي. وتقدم الفرضية الثالثة الإصلاح القانوني على أنه رؤية نخبة جديدة (المجلس التشريعي) ومن يؤثر عليها من خارجها، كالسلطة التنفيذية، وجماعات الضغط والمصالح.

قبل البدء بمناقشة النتائج والاستنتاجات، لا بد أولاً من الإشارة إلى أن منهجيتنا في البحث عن توجهات السلطة، التي اتخذت عدة أشكال، يأتي في مقدمتها قراءة فاحصة للقوانين التي أصدرتها السلطة الفلسطينية، في ظل المحددات، والصراعات، والتأثيرات، التي واكبت عملية صناعة القوانين، أضف إلى ذلك عمليات البحث الميداني، التي شملت عدداً من أعضاء المجلس التشريعي، في محاولة لرصد توجهاتهم، ورؤيتهم لعملية الإصلاح القانوني، في ظل التحديات التي تواجه عملية بناء الدولة. وقد خلاص هذا الفصل إلى النتائج والاستنتاجات التالية:

أولاً: قدم الإصلاح القانوني على أنه أساس لبناء الدولة المنشودة، وبالتالي فهو ممكن حتى قبل قيام تلك الدولة فعلياً. ولكن هذا الإصلاح محاط بجملة من المحددات، فرضتها اتفاقيات رافقت نشأة السلطة الفلسطينية، التي وضعتها ضمن صلاحيات محدودة، من حيث إطارها الوظيفي، فيما نقل إليها من صلاحيات، وإطار جغرافي، ضمن الحدود التي أعادت إسرائيل الانتشار خارجها، وإطار شخصي فيمن يقيمون داخل تلك المناطق.

مع كل تلك المحددات، فقد نشأت السلطة الفلسطينية بصلاحياتها تلك، دون أن تعكس شكلاً يدل على تمتعها بأي نوع من السيادة، يمكن معه إدارة المناطق التي انتقلت إليها، إلا ضمن نطاق ضيق. وهذا يعني أن السلطة، ومنذ البداية، لم تكن قادرة على إدارة عملية الإصلاح بالشكل المطلوب، إلا تحت السقف الذي فرضته اتفاقيات أوسلو عليها، وبالتالي، فإن ما قامت به السلطة الفلسطينية، من إصلاحات في مجالات، وتركها مجالات أخرى لعدم قدرتها على ذلك فعلياً، أو حتى لعدم قدرتها على التنفيذ؛ أوجد نظاماً مشوهاً، لا يمكن معه الحديث عن إصلاحات حقيقية، في سبيل بناء "الدولة". فعلى سبيل المثال، لم تستطع السلطة الفلسطينية توحيد الانظمة القانونية المختلفة، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مع إعلانها صراحة في أكثر من مناسبة بأولوية ذلك، ثم إن قدرتها على إعادة صياغة ذاتها، أو حتى الإصلاح، في بعض المجالات، كان مرتبطاً في الكثير من الأحيان، بأجندات ورؤى مختلفة داخلية وخارجية. وبالتالي، فإن أغلب التغييرات كان يرتبط بظروف آنية؛ ولم تعتمد على أجندات وخطط مستقبلية، معدة وفقاً لأولويات فلسطينية. وخلاصة الأمر أن ما كان من المفترض أن يكون إصلاحاً قانونياً، هادفاً للتحضير للدولة؛ لم يتمكن فعلياً من تحقيق أهدافه، في ظل عدم وضوح في رؤية السلطة الفلسطينية، وحتى وإن وجدت، فهناك أولويات، وارتباطات بأجندات واتفاقيات خارجية، كبلتها، ومنعتها من القيام بالإصلاحات المطلوبة.

ثانياً: أعتبر الإصلاح القانوني الأرضية المناسبة، الممهدة لإصلاحات أخرى، في المجالات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية. وفي المجال السياسي نجحت السلطة الفلسطينية، في

بناء مؤسسات الدولة، بعيدا عن ذلك الشكل الذي حمله اتفاقيات أوسلو، الذي لا يضع حدودا بين تلك المؤسسات، فالسلطة الفلسطينية اعتمدت، منذ البداية، على خيار الفصل بين السلطات، ومع ذلك، فقد ترنح هذا المبدأ بسبب سطوة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، علاوة على ضعف الأخيرتين؛ بسبب وجود الاحتلال. كما أن اندلاع الانتفاضة أدى إلى إضعاف السلطة الفلسطينية؛ بسبب استهدافها من قبل قوات الاحتلال، وعدم قدرتها على السيطرة، حتى في تلك المناطق الخاضعة لولايتها.

وعلى الصعيد الاقتصادي، فلا تفترض هذه الدراسة بأن الإصلاح القانوني يؤدي بالضرورة إلى حدوث تنمية اقتصادية، إنما الهدف هنا هو إعادة وضع الاقتصاد الفلسطيني، في إطاره المؤسسي والقانوني. فقد واجهت السلطة الفلسطينية الكثير من الصعوبات، التي أعاققتها على أرض الواقع، من إحداث تغييرات قد تؤثر إيجابا، على معدلات النمو الاقتصادي، فاتفاقيات أوسلو، التي رأى فيها البعض بداية لعصر جديد من النمو، كانت أولى العقبان أمامه، أضف إلى ذلك الاعتمادية العالية للسلطة الفلسطينية على المساعدات الخارجية. وهذا أدى بالنتيجة، إلى استسلام السلطة، في الكثير من الحالات، أمام المحددات المفروضة عليها؛ ليتحول الاقتصاد الفلسطيني من التبعية المرتجلة، إلى التبعية المنظمة، بسبب عدم وجود خيارات كثيرة أمام السلطة؛ نتيجة لمحدودية قدرتها السياسية، ومحدودية الهامش المتاح لها التحرك خلاله.

وفي المجال الاجتماعي، وجدت السلطة الفلسطينية نفسها مضطرة، في الكثير من الأحيان، إلى الانسحاق وراء دعوات خارجية بالإصلاح، وتثبيت الديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان، وغيرها من الأمور، التي ترتبط أساسا بمصالح أصحابها، فحتى وإن كانت تلك المبادئ تشكل مصالح فلسطينية، إلا أنها لا تعتمد على إرادة أو خطط وأولويات فلسطينية. وتأتي عدم قدرة السلطة على المناورة في هذا المجال، نتيجة اعتمادها العالي على التمويل الخارجي، الذي ربطته الجهات الممولة بتنفيذ السلطة لبعض المتطلبات، التي تصب أولا في مصلحتها.

ثالثا: ينتج الإصلاح القانوني تعبيراً عن إرادة نخبة معينة ومن يؤثر عليها. إن من يتحكم أصلاً بعملية الإصلاح القانوني هي تلك النخبة الجديدة التي أطلق عليها اسم المجلس التشريعي، والذين وصلوا إلى تلك المكانة، نتيجة نظام انتخابي (اتفاقيات أوسلو وقانون الانتخابات الفلسطيني) الذي تم وضعه بعناية تامة، لكي لا يصل إلى تلك النخبة إلا كل مؤمن بشروط المرحلة الجديدة، حتى وإن كان معارضا لمكونات وجودها، إلا أنه من الممكن أن يتساقط معها، وبالتالي فإن بروز تلك النخبة كان جزءاً من تلك المرحلة.

ومن جهة أخرى، لا يختلف المشرعون على إمكانية إحداث إصلاحات قانونية قبل قيام الدولة، وهم كذلك متفقون على أهميته، وأولويته، وضروره وجوده؛ ليحقق الأرضية المناسبة، اللازمة لبناء نظام سياسي واجتماعي واقتصادي. غير أن أولئك المشرعين، لم تكن لديهم رؤية واضحة، عما سيؤول إليه الوضع، بعد إحداث تلك الإصلاحات، فلم يتفق المشرعون مثلاً، على شكل الدولة التي يتم بناؤها من خلال القوانين التي سنوها بأنفسهم، ولم يتفقوا أيضاً على طبيعة نظامها: علماني، أو ديني، أو الاثنين معاً.

فعلى الرغم من أن المجلس التشريعي الأول يضم نخبة متعلمة وشابة، إلى حد ما وتتسم بالتنوع، إلا أن هذه النخبة تتسم، في غالبيتها، بتبعية لحزب سياسي واحد. وفي ظل عدم

التنوع هذا، كانت رؤية المجلس التشريعي لا تعكس إلا رؤية ذلك الحزب، الذي كان يسيطر على جميع المؤسسات الحكومية تقريبا.

وقد أظهرت نتائج البحث الميداني بان بعض النواب، داخل المجلس التشريعي، كان يحمل أجندات خارجة عن المجلس التشريعي؛ فالبعض كان يتبع للسلطة التنفيذية، والبعض الآخر ممن يتلقون دعما من مؤسسات، أو دول خارجية كان يسير وفق الأجندة التي تفرضها تلك الجهات، والبعض الآخر كانت أجندته وطنية فلسطينية. وبالتالي أصبح المجلس التشريعي ساحة للصراع بين الأجندات المختلفة، وما يصدر عنه قد يكون نقطة الالتقاء بين تلك الأجندات، أو حتى غلبة أجندة على أخرى؛ نتيجة تحالفات، أو مساومات قد تتم داخل كواليس المجلس التشريعي.

لقد مرت سنوات كثيرة على السلطة الفلسطينية، منذ نشأتها في العام ١٩٩٤، وقد خاضت فيها صولات وجولات، في سبيل إرساء البنية التحتية، اللازمة لمرحلة التحول نحو "الدولة"، ولأجل ذلك، وضعت السلطة الفلسطينية عملية التغيير نصب عينها، على أن تشمل عملية التغيير تلك على تفكيك للواقع الكولونيالي، المترتب على حقب متلاحقة من الهيكليات التابعة لدول، أسستها خدمة لمصالحها، بعيدا عن مصالح الفلسطينيين.

ولكن عملية التغيير تلك، عانت من حالات مد وجزر؛ تبعا للمتغيرات والتناقضات، التي عانت منها السلطة الفلسطينية، فمن ازدواج في النظام القانوني، إلى ازدواج في الواقع الجغرافي، إلى ازدواج في السلطة الحاكمة، إلى غير ذلك من التناقضات التي أفرزتها اتفاقيات أوسلو؛ كل هذا في ظل صلاحيات محدودة للسلطة الفلسطينية، تحد من قدرتها على التغيير، وحتى إن تجاوزت تلك الصلاحيات، تجد أمامها عوائق أكبر تمنعها من التنفيذ؛ فالسلطة الفلسطينية ومنذ نشأتها تعاني من أزمة في السيادة، فهي - وإن كانت سلطة فعلية على الأرض - لم تكن يوما لتستطيع فرض إرادتها على جميع السكان؛ لعوامل عديدة، أهمها ميزان القوى الذي يرجح لصالح السلطة الثانية على الأرض وهي إسرائيل، وإدارتها العسكرية.

كل هذا يقودنا إلى أن السلطة الفلسطينية كانت تتحرك، ضمن الهامش المتاح أمامها للتغيير، فإذا ما عجزت عن ذلك لأي سبب، لجأت بعدها إلى المهادنة والتفاوض؛ من أجل كسب بعض الوقائع على الأرض، التي قد تفرز واقعا جديدا، يزيد من الهامش المتاح أمامها. فهي تعيش حالة أشبه بحالة السجن، فالسجين وإن كانت له حرية الحركة داخل السجن، إلا أنه لا يستطيع بحال من الأحوال، أن يتجاوز الأسوار التي تحيط به من كل اتجاه، فأى تغيير في الواقع، خلف تلك الجدران، يشبه إلى حد بعيد، ذلك السجن الذي ينظر إلى الخارج، من خلال نافذة مرسومة على حائط سجنه.

إن عملية التغيير التي سعت إليها السلطة الفلسطينية، ضمن تلك الحدود المتاحة، واکبها العديد من الصعوبات، التي استطاعت السلطة تجاوز بعضها، فيما وقفت عاجزة أمام بعضها الآخر، إلا أن ذلك لا يعيب عملية التغيير المنشودة في شيء. فمن الطبيعي أن يواكب عملية التغيير نوع من التقلبات، والتخبطات في أحيان أخرى، إلا أن مجمل العملية لا يمكن قياسه، إلا بعد اكتمال تلك العملية لا قبلها.

الفصل الثالث: العملية التشريعية وتفكيك البنى الكولونيالية

مدخل

يخدم هذا الفصل عملية التوصل إلى النتائج في الكتاب. فبعد التحليل الوارد في الفصلين الأول والثاني، حول البنى الكولونيالية وتفاعلاتها ومفاعيلها، ووصف العملية التشريعية وتحليلها، خلال السنوات ١٩٩٤ - ٢٠٠٦. يحاول هذا الفصل، باستخدام الإطار النظري المفاهيمي الذي تم تحديده في مقدمة الكتاب، التوصل إلى الخلاصة الممكنة، عبر آلية استنتاج تستند إلى وضع الأمور في سياقها من منظار القانون والمجتمع.

ولهذا الغرض، سيحاول الفصل الراهن تشخيص نتيجة التفاعلات الحاصلة، ضمن عميلة تغير خريطة النظام، والتحويلات الناتجة عن ديناميكيات عمل السلطة الفلسطينية، والنخب الأخرى، والحراك المجتمعي في الحقبة التي يدرسها هذا الكتاب. وبالطبع سيتم النظر إلى ذلك كله، بشكل رئيس، من خلال فحص أثر العملية التشريعية، على عمليتي تفكيك البنى الكولونيالية، وبناء الدولة.

يتطرق الفصل إلى عملية بناء الدولة، ويفحص طبيعة البنى التي نشأت في ظل السلطة الفلسطينية، وكفايتها لأغراض إنشاء الحيز الذي تتم فيه ممارسة حق تقرير المصير، وتطور التعبير القانوني عن العقد الاجتماعي، وقدرته على التعبير عن الإرادة العامة، والتقدم في عملية القطع مع الظرف الكولونيالي، و"تصحيح" التشوه الذي أحدثته الحالة الكولونيالية.

ولهذا الغرض سوف يتطرق هذا الفصل إلى الأدوار التي لعبتها النخب المختلفة، وإسهاماتها مجتمعة، في إعادة الصياغة الوطنية للعقد الاجتماعي، أو في إعادة إنتاج عقد الإذعان. وسيناقش قدرة البنية الناشئة على تجديد الهوية الوطنية، وخلق الإجماع الوطني، وتجميع المصالح، وتفتت النخب وخلختها، وتوحيد البلاد، ولم الشمل، والتقدم في عملية التحرر الوطني.

وبالطبع، سيعالج طبيعة البنى الناشئة، من الجهات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. ويفحص قدرتها على الاستدامة، ودرجة اعتمادها واستقلالها. كما سيتطرق إلى أثر كل ذلك على مكانة القضية الفلسطينية، والتحويلات التي طرأت عليها؛ نتيجة للتغيرات البنوية التي أحدثتها نشوء السلطة الفلسطينية، ونتيجة للعملية التشريعية المرافقة لها.

يتكون هذا الفصل من ثلاثة أجزاء، وخلاصة، تعالج الأطوار الثلاثة لعملية التغيير، مع أخذ تداخلاتها وتداعياتها ونتائجها بعين الاعتبار. وتعتبر في تسلسلها عن التكون الجيني للدولة العنيدة، ومؤسساتها المختلفة، وعناصرها المتوفرة والغائبة، وتشخص حالة الجينين، بدءاً بتشكله في رحم الكولونيالية، وولادته في كنه الظرف الكولونيالي، والصفات المتاحة له عند بلوغ الاستقلال الوطني.

ولتسهيل عملية الربط بالفصلين السابقين، سيستعرض الفصل، في كل جزء من أجزائه، الجوانب السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية للمرحلة التي يعالجها ذلك الجزء.

الجزء الأول: تشكل النظام في الإطار الكولونيالي

يشكل النظام السياسي عنصرا رئيسا في بنية الدولة. والنظام السياسي الذي تبلور مع نشوء السلطة الفلسطينية هو نظام انتقالي بطبيعته، فهو ما زال يعتبر ذراعا لمنظمة التحرير الفلسطينية، التي تعمل على نطاق دولي (بناها غير محددة جغرافيا)، وهو في قيد التشكل، من حيث بروز اتجاهات سياسية قوية وفاعلة، أبرزها حماس، غير مشمولة في بنية منظمة التحرير، التي تتشابه مؤسساتها مع مؤسسات السلطة الوطنية، وهي بنى ما زالت في طور الانتقال من المقاومة إلى الدولة.^{٣٠٥}

تجمع الأدبيات على أن بنية النظام السياسي الفلسطيني تتسم بالعديد من سمات النظم السياسية للدول الطرفية، وأن بنية هذا النظام زبائية، وريعية، بالإضافة إلى كونها انتقالية، وعلى أن النظام السياسي الناشئ ذو طابع بتريمونيالي (هلال ٢٠٠٦، ٢٠٥-٢٢٦) (Brynen, 1995, 23-36). ويبدو أن معضلة التزامن والتداخل بين البنى الكولونيالية الكلاسيكية وبنى مرحلة ما بعد الكولونيالية، واستمرار هيمنة التصور غير المبرر القائل بالتتابع الزمني بين المرحلتين، هي التي تجعل من تحليل بنية النظام السياسي الفلسطيني أمرا معقدا. ويزداد الأمر تعقيدا لكون هذا النظام الناشئ ينضوي في نفس الوقت تحت حقبة ثالثة، وهي حقبة البناء الوطني الداخلي، التي تختلف عن حقبة ما بعد الكولونيالية باعتمادها في الأساس على دوافع داخلية، مثل الرضوخ للرأي العام، وإعادة اكتشاف التاريخ، بعد نفص طبقات الأساطير، التي صيغت في الظرف الكولونيالي عنه.

إن الظرف الكولونيالي يفرز مجموعة من الآليات، التي تعمل على خلق نظام قابل للسيطرة، من ضمنها الزبائية، وخلق النخب التابعة. ويتم ذلك عن طريق إنشاء مصالح محددة، لدى النخب المهيمنة، تتطلب استمرار الارتباط بالقوة الكولونيالية.

المبحث الأول: تحولات خريطة النظام

إن اختلاف جداول الأعمال لدى القوى الفاعلة المحلية، وعلاقتها بجداول الأعمال المهيمنة على النظام القائم يرتبط بطبيعة العلاقة بين القوة الفاعلة، والظرف الكولونيالي، ويشمل ذلك المستويات الخارجية (الدولية) لهذا الظرف. ويعكس اختلاف الأدوار هذا، بالضرورة، على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أولا: تحولات النظام السياسي

كون عملية تبلور النظام السياسي في فلسطين لم تخرج عن شروط الظرف الكولونيالي، ورغم كونها نبعت، في البداية، في إطار المشروع النهضوي العربي، بعيد منتصف القرن التاسع عشر؛ إلا أنها خاضت محاولات قاسية، في مواجهة عمليات الهيمنة المختلفة، من التتريك مرورا بالخضوع للانتداب، ووصولاً إلى الاحتلال الإسرائيلي. مجمل هذه السياقات الكولونيالية أخضعت النظام المتكون، لمجموعة هائلة من التغييرات. وكان ذلك يتطلب من الفلسطينيين القيام بإجراءات، لمواجهة الظرف الكولونيالي، كان من أبرزها إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية.

^{٣٠٥} حول "موانع" دخول حماس والجهاد الإسلامي منظمة التحرير، ودور القوى الإسلامية في النظام السياسي الفلسطيني انظر: وقائع مؤتمر مواطن السنوي - ٢٠٠٥ "مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة".

تعرضت منظمة التحرير الفلسطينية لتأثير أحداث وضغوط متنوعة، أخذ بعضها شكل منقطات حادة، وانعكس في بناها، وبرامجها السياسية، وعلاقتها، ومؤسساتها، وأشكال نضالها. وتفاعل ذلك بشكل كبير مع التحولات التي دخلت على البنية الاجتماعية للتجمعات الفلسطينية الرئيسية، وخاصة في الضفة الغربية، وقطاع غزة، من حيث التكوين الاجتماعي، وانتشار التعليم ومستوياته، ودرجة الاندماج في المجتمعات المضيفة، ودرجة التنظيم السياسي والقطاعي والمهني.

يعتبر خروج منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان، أحد المعالم الفارقة في تاريخ النظام السياسي الفلسطيني. فقد فقدت المنظمة بعضاً من تماسك مؤسساتها، وفعاليتها خارج الأراضي المحتلة، وبدأ دورها، ومعها الاتحادات القطاعية، والنقابات المهنية، في الشتات، في التراجع. وقد تعاضمت مشكلات المنظمة مع بداية العقد الأخير من القرن الماضي. فبالإضافة إلى تراكم المشكلات المشار إليها، كان لموقف قيادتها من احتلال الجيش العراقي للكويت وقع سلبي، كان قد سبقه انتقال الأضواء إلى ساحة الضفة الغربية وقطاع غزة، مع الزخم الكبير الذي أنتجته الانتفاضة الأولى.

ولتلخيص المعطيات، التي رافقت العملية السلمية، التي تمخض عنها الاتفاق، الذي نشأت بموجبه السلطة الفلسطينية، يمكن الإشارة إلى عدة أمور: أولها، نشوء نخبة جديدة أفرزها الشارع الفلسطيني، تمتعت بشرعية الشارع الفلسطيني في الداخل، كان لها نقطتا ضعف رئيستان: الأولى تكمن في هشاشة تنظيمها وحدائتها؛ والثانية تكمن في المحدودية الجغرافية لشعبيتها، كونها لا تمثل الشتات. بادرت قيادة منظمة التحرير الفلسطينية إلى احتواء هذه النخبة الناشئة، وأنشأت بذلك ذراعاً مؤسسياً لها، في الأرض المحتلة، كان مركزه، ومعلمه البارز، بيت الشرق في مدينة القدس.

الأمر الثاني، كان تضعف مكانة منظمة التحرير الفلسطينية، الناجم عن عدة أمور، من بينها تفاقم حالة الترهل، في مؤسسات المنظمة، وفشل محاولات الإصلاح الداخلية؛ وفشل إعلان الاستقلال عام ١٩٨٨ في أن يعيد إلى منظمة التحرير مكانتها السابقة، وأثر ارتباطها بحرب الخليج الأولى، حيث خسرت المنظمة مكانتها في الخليج العربي، ما أثر على مكانتها في النظام الإقليمي العربي، وعلى وضعها المالي الذي اعتمد، إلى درجة لا يستهان بها، على الدعم القادم من دول الخليج، ونشوء حركة المقاومة الإسلامية في الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي تحدت، فعليا، وحدانية تمثيل المنظمة للشعب الفلسطيني، بعد أن كانت المنظمة قد نجحت في احتواء كل اتجاهات الطيف السياسي قبل ذلك، ولم تشكل في شرعية ووحدانية تمثيلها أية جهة غير المحور الأمريكي الإسرائيلي. وقد أدى هذا الوضع بالمنظمة إلى البحث عن مصادر جديدة للشرعية خارج السياق الفلسطيني. وجاء الحوار مع الولايات المتحدة في تونس تعبيراً عن ذلك، وتلاه دور المنظمة غير الرسمي في مفاوضات مدريد، والأكثر رسمية في واشنطن، ومن ثم الدور الرسمي الكامل، بعد الالتفاف على مفاوضات مدريد - واشنطن، في مفاوضات أوسلو، حيث اتفقت قيادة منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، في واقع الأمر، على مقايضة طبيعة المفاوضات بطبيعة الطرف الفلسطيني المفاوضات. وعادت المنظمة لتترجع على عرش التمثيل الرسمي للشعب الفلسطيني، مضحية ببعض الشرعية، وأملة في إعادة اكتسابها في ثوب السلطة الفلسطينية.

لقد شكلت التحضيرات لمؤتمر مدريد، ومن ثم مفاوضات واشنطن، البيئة الملائمة لتعاقد بعض النخب المحلية، مع نخبة المنفى، لتوحيدهما لاحقاً، الأمر الذي شكل صلب عملية

الخلخلة التي أنتجت نخبة السلطة. حظيت النخب المحلية الأهلية والمقاومة، بشرعية الشارع الفلسطيني، وشرعية النصر الذي حققته الانتفاضة الأولى، وكانت نخبة المنفى لم تزل الممثل الوحيد لفلسطينيي الشتات، ما جعل من خلخلة النخب، التي أدت إلى توحيدهما اللاحق، عاملاً هاماً في إكساب نخبة السلطة الناشئة صفة الشرعية والتمثيلية. لقد أسهم توحيد هذه النخب في إزالة القصور لدى كل منها، ولكنه أيضاً وضع قيوداً على النخبة الجديدة الناشئة (نخبة السلطة).

من أهم هذه القيود، هو أن النخبة المستحدثة لم تشكل ما يكافئ الحكومة (كما لو أنها كانت حكومة منفى عادت إلى الوطن)، فالجزء المحلي منها لم ينظر إليه كحكومة، بل كإطار تنسيقي (وقد أسهمت كل من قيادة منظمة التحرير الفلسطينية وسلطة الاحتلال، على حد سواء، في ترسيخ هذا التصور. كما أسهم الظرف الكولونيالي بشكل عام بترسيخ هذه الفئحة لدى الناس. وكانت نخبة المنفى قد عادت بسواعد النخبة المحلية، وجراء ثمن سياسي، دفعته بموافقتها، على تجزئة القضايا، و"جدولتها"، وتأجيل الجوهر منها، ووضعت نفسها، بالتالي، في ذات الظرف الكولونيالي، الذي انبثقت منه النخبة المحلية. فنشأ وضع لم تتمكن معه خلخلة النخب من الاقتراب بشكل جدي (بعيدا عن الشعرات) من قضية تحقيق الدولة (رغم نجاحها في تحقيق الكيانية).

إن نشوء السلطة الفلسطينية بعد مفاوضات أوسلو لم يشكل، رسمياً، خطوة على طريق إقامة دولة فلسطينية. لقد نص إعلان المبادئ على أن هدف المفاوضات هو إقامة سلطة حكم ذاتي، وأن اتفاق أوسلو في حد ذاته، وكما أشار أبو مازن وآخرون، "لا يحدد نتيجة الوضع النهائي، وبالإمكان أن يؤدي إلى دولة مستقلة، أو إلى ضم إسرائيلي، أو إلى أي شيء بين هذا وذاك" (كوبان ٢٠٠٦).

لكن مهما كان تعريف "الدولة"، فإن واقع السلطة الفلسطينية لا يمكن أن يتفق معه، فلا هي المالكة الشرعية لاستخدام أدوات العنف المشروع، ولا هي تتمتع بالسيادة على الأراضي التي تخضع لها وتصنف مناطق "أ"، ولم تمنح صلاحيات تشريعية، بمعزل عن موافقة لجنة مشتركة،^{٣٠٦} تعند بالرأي الإسرائيلي، للموافقة على أي تشريعات، وقوانين يسنها مجلس السلطة، أو مجلسها التشريعي، كما أنها لا تسيطر على الموارد، الفقيرة أصلاً، في مناطق سيطرتها. حسب بعض الباحثين، شكلت السلطة الحامي للأمن الفردي للإسرائيليين (هلال ٢٠٠٦)، ولدى بعضهم الآخر كانت تكريسا، ومأسسة لنظام الأبرتهاید الذي تمارسه السياسة الإسرائيلية (فرسخ ٢٠٠٦، ٣١-٥٥).

لقد كان للطابع الإذعاني لاتفاق أوسلو أثر إضافي على الحركة الوطنية الفلسطينية، فقد جعل من الظرف الكولونيالي قيوداً رسمياً و"مشروعاً"، على نخبة السلطة حديثة التشكل، وأضفى بذلك أثراً على المكونات الأخرى، للمجتمع كافة، بسبب مركزية هذه النخبة من جهة، ولأن الاتفاق نفسه منحها سلطات، معتمدة على ما أصبح يعرف بـ"الطرف الآخر"، ما جعل استمرار هذا الوضع، وتبعية النخبة الجديدة مرتبطاً بوجوده، وبات الحفاظ على "عملية

^{٣٠٦} بقيت هذه اللجنة التي نصت عليها الاتفاقات حبرا على ورق، والحالة الوحيدة المعروفة هي اعتراض إسرائيل على القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤ الذي نص على سريان التشريعات السارية قبل حرب حزيران ١٩٦٧ إلى حين تعديلها، وقد أصدر الرئيس الفلسطيني قانون نقل السلطات والصلاحيات رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ ليعدل القرار المذكور، وينص على سريان الأوامر العسكرية الصادرة حتى ١٩ أيار ١٩٩٤، وليسري بأثر رجعي.

السلام"، و"إنعاشها"، و"إعادة القطار إلى السكة"، مطلباً وهدفاً مشروعين، رغم أنهما يعنيان، في ذات الوقت، استمرار السلطة الفلسطينية في ممارستها سلطتها، على جزء فقط من إقليمها الخاص، واستمرار وجودها، دون رسم للحدود، واستمرار عدم تشكل الدولة، واستمرار الاحتلال.

وهكذا، يمكن القول: إن أبرز التغييرات، التي دخلت على الحقل السياسي، تمثلت في صناعة هيمنة جديدة، في الحقل السياسي، باستخدام آليات متعددة، شملت بناء قوة أمنية، وإدارة المواجهة مع الاحتلال، بدلاً من الاتجاه نحو حسمها، واحتواء التشكيلات التقليدية وتفعيلها، بما يتناقض مع عملية بناء الدولة القومية، ومحاولات الهيمنة على مؤسسات المجتمع المدني واحتوائها، وخلخلة النخب؛ بهدف خلق أسباب إضافية للنفوذ، وتشجيع الربيع لتوزيعه بما يضمن شبكة زبائنية، تساعد على الحفاظ على مركزية النخبة الناشئة.

ولارتباط النخبة الناشئة بالظرف الكولونيالي الذي عززه عقد الإذعان، سهلت إسرائيل و"راعو عملية السلام" عملية نشوء البنية الزبائنية، وخلقوا حالة أدت إلى تعزيز سلطة الرئيس، وإفساد النخبة، وترسيخ اعتمادها على الظرف الكولونيالي، لتشكل عنصراً عضوياً فيه. وتم، لهذا الغرض، تعزيز البنى الاقتصادية الاحتكارية، بما في ذلك تعزيز رأسمالية الدولة، في قطاعات غير متعلقة بالبنية التحتية (حيث يعتقد بوجود جدوى من ذلك في مرحلة تأسيس الدولة). وعلى العكس تماماً، ظلت مشاريع البنى التحتية تنفذها مؤسسات ذات ارتباط مباشر بالمولين الدوليين.

وفي هذا السياق، بقي العمل على التحول الديمقراطي، والدعم الدولي له، محدوداً جداً. فقد وضعت قضية الحفاظ على النظام، كشرط للحفاظ على عملية السلام، ولصون عقد الإذعان، في المرتبة الأولى. وأصبح الأمن يشكل الهاجس الأول لأمن إسرائيل، التي ظلت قوة استعمارية في فلسطين، كانت تدرك أن أمنها ما زال مهدداً، من قبل العناصر المقاومة بشقيها الوطني والإسلامي، ولأن النخبة الناشئة، التي لم تكتسب كل الشرعية الضرورية لها، كانت ما تزال تحتاج إلى حماية، ولأن طبيعة النظام الزبائني تتطلب تركيزاً على الجانب الأمني.

وعلى المستوى الأعم، نشأ توجه واسع أسهم في وضع القاعدة الفكرية، والأيدولوجية، لهذه العملية، تحت عناوين بناء السلام، والتحول الديمقراطي، والعدالة الانتقالية، وحل النزاعات، وبناء الدولة في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع، وما شابه ذلك. وكان القاسم المشترك لغالبية هذه الكتابات هو التركيز على التسليم بعلاقات القوة، و"قدرية" الظرف الكولونيالي تحت مسميات السياسة الواقعية. فأمن إسرائيل (الدولة الكولونيالية التي هددت، وما زالت، حياة الفلسطينيين بشتى الطرق) أصبح مهمة ملقاة على كاهل الفلسطينيين. فعلى سبيل المثال، وردت في تقرير أعدته مؤسسة "راند" أربع توصيات: أولاً: يتعين على الدولة الفلسطينية أن تكون قادرة وحدها، أو بالتعاون مع آخرين، على ضمان الأمن داخل حدودها، بما ينسجم مع المتطلبات الإسرائيلية. ثانياً: يتعين على الدولة الفلسطينية اتخاذ الخطوات اللازمة، للدخول في اتفاقيات من شأنها أن تساعد في ضمان أمن إسرائيل. ثالثاً: يتعين حماية أراضي كل من إسرائيل وفلسطين، من تسلات العناصر القادمة من الخارج. رابعاً: يتعين أن ينظر إلى تأسيس دولة فلسطينية، على أنه إسهام إيجابي في تحقيق الأمن الإقليمي (Hunter and Jones 2006).

وقد "تفهم" العديد من القادة الفلسطينيين ذلك، واضطروا، لهذا السبب، ولأسباب مشابهة، إلى انتهاج خطابين مختلفين، أحدهما موجه إلى الداخل، والآخر موجه إلى الخارج. وقد أسهم ذلك في التقليل من شرعية نخبة السلطة، وتضاؤل شعبيتها. وقد زادت حدة هذا التناقض، بسبب تعامل إسرائيل مع السلطة الفلسطينية، كأداة للقيام بوظيفة أمنية.

أما التركيز على الجانب الأمني، وغياب الرؤية الوطنية الواضحة، وغياب أي تقدم ملموس على صعيد عملية بناء الدولة، والتحرر، فقد أدى إلى نشوب الانتفاضة الثانية التي اتخذت شكلا عنيفا، يمكن وصفه في السياق الفلسطيني برد الفعل الأمني. حيث وجه العديد من عناصر الأمن الفلسطيني، الذين أنيطت بهم المهمات الأمنية المتمثلة، في نهاية الأمر، في توفير الأمن لإسرائيل، وجهاوا بنادقهم نحو أهداف إسرائيلية، وأدت محاولة إسرائيل لقمعهم إلى تحطيم الجهاز الأمني الفلسطيني برمته، ونشأت حالة "الفلتان الأمني" التي يعيشها الفلسطينيون إلى اليوم، والتي كانت عاملا رئيسا في فشل حركة فتح في الانتخابات التشريعية في العام ٢٠٠٦.

وشكل تعدد المؤسسات الأمنية الفلسطينية، والتنافس بينها، سببا إضافيا في الوصول إلى حالة الفلتان، وهو تعدد ناجم عن الطبيعة الزبائنية والريعية، للنظام السياسي، حيث من غير الممكن إنشاء جهاز أمني متين وموحد بدون عقيدة، ومن غير الممكن إنشاء جهاز وطني فلسطيني، بعقيدة أمنية إسرائيلية. ولهذا السبب، لم تشعر السلطة الفلسطينية بأن خيارات أخرى متاحة أمامها.

وإذا ما تذكرنا أن السلطة نشأت في سياق عدم اكتمال عملية التحرر، فإن هناك تصورات غير اعتيادية، تتعلق بإمكانيات عمل الأجهزة الأمنية، خاصة وأن عددا كبيرا من أعضاء النخبة الجديدة ارتبطوا تاريخيا، بعمل الميليشيات في المنفى. وأن بالإمكان توجيه الجهد الأساسي للمقاومة، وليس لبناء الدولة، وأن من الممكن البدء في عملية بناء الدولة بعد التحرر، وهو توجه يعبر عنه الخطاب الموجه داخليا، وهو يحل إشكالية التحول الكبير، الذي مرت فيه قيادة المنفى، دون الرجوع إلى القاعدة، حين قبلت بالانخراط في العملية السلمية بشروطها الكولونيالية.

خلق تمركز السلطة أزمة أعاققت تحول مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى مؤسسات صالحة لدولة. فنشأت هياكل تنظيمية مزدوجة، وغير واضحة في البنى المؤسسية، الأمر الذي مكن الرئيس، لفترات، من تهميش المجلس التشريعي، كما لم ينعقد مجلس الوزراء لسنوات، واستعيض عنه بما عرف باجتماع القيادة الفلسطينية، وهو اجتماع يحضره كل من يتلقى دعوة من الرئيس.

أدى هذا الوضع إلى انقسام محدود الطابع داخل نخبة السلطة. ففي الوقت الذي كان يشعر فيه عدد من أعضاء المجلس التشريعي أن عليهم أن يضعوا، نصب عينيهم، توجهات ناخبهم، كان حسمهم للأمر في هذا الاتجاه محدودا جدا؛ نتيجة للسياسة الزبائنية التي اتبعتها رموز السلطة التنفيذية، والتي شملت، في العديد من الحالات، عمليات احتواء، بمنح هؤلاء مناصب في السلطة التنفيذية. وكان من أبرز الأمثلة على ذلك تشكل الحكومة الثالثة، التي جاءت بعد أن قام المجلس التشريعي بالتهديد بحجب الثقة عن الحكومة التي سبقتها، وقام الرئيس بإعادة تشكيل حكومة جديدة، بتاريخ ١٢/٨/١٩٩٨ تحتوي على نفس وزراء الحكومة السابقة، بالإضافة إلى عدد من نواب المجلس التشريعي؛ لكي يضمن أغلبية داخل

المجلس التشريعي.^{٣٠٧} ولعل هذا الانقسام يفسر نشوء الصراع داخل حزب السلطة،^{٣٠٨} الذي توزع أعضاء النخبة التابعون له بين الرئاسة، والحكومة، والمجلس التشريعي، ومراكز نفوذ في القطاع الخاص، ومراكز نفوذ في المجتمع المدني. وتزداد الصورة وضوحاً، وأسباب انقسام النخبة عمقا، حين نتذكر أن سياسة الزبائنية والاحتواء، واستخدام الريع لم تكن حكرا على النخب المحلية، وإنما شكلت أدوات، استخدمتها جهات أجنبية، كالمانحين، والسياسيين المنخرطين في عملية السلام.

في هذا السياق، يمكن فهم التوتر الذي استمر عدة سنوات، فيما يتعلق بعملية إصدار التشريعات، حيث كان دارجا لسنوات، أن لا يقوم الرئيس بإصدار التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي^{٣٠٩} إلا بعد تدخل جهات ثالثة. وفي حالات أخرى، أدخل الرئيس تعديلات على القوانين، خارج صلاحياته. وفي النتيجة، يمكن القول بأن وتيرة عملية التشريع عكست، بداية، التوازنات داخل نخبة السلطة المتأثرة بالعوامل الخارجية، ولم يشكل الرأي العام الاعتبار الأساسي، في صياغة السياسة التشريعية (التي لم تتمكن نخبة السلطة من إعلانها). فرزمة التشريعات التي أصدرتها السلطة الفلسطينية، بداية، لم تراع الاحتياجات المجتمعية والسياسية، كبدية لعملية بناء الدولة، بل صبت، في غالبيتها، في ترسيخ النظام السياسي، وتمكين نخبة السلطة، وتعزيز بنيتها الزبائنية.

وهكذا أجهضت كل محاولات المجلس التشريعي لتوليه دورا رقابيا على أداء السلطة الفلسطينية، ومحاربة الفساد المستشري، في هياكلها وعلاقاتها. فتقرير مكافحة الفساد، الصادر عن ائتلاف الإصلاح المكون من برلمانيين ومتقنين (أي، ائتلاف متشكّل من عناصر من نخبتين) لم يقابله الجزء الثاني من نخبة السلطة بأي ترحيب. القضاء أيضا غيب، فتعددت حالات الاعتقال على خلفيات سياسية وتحت مبررات متعددة، ودون توجيه لوائح اتهام بحق المعتقلين. وتم تشكيل محاكم أمن الدولة بمساندة أمريكية،^{٣١٠} ولم تنصع السلطة للقرارات القضائية، في الحالات التي مست جوانب اعتبارها السلطة ذات علاقة بالأمن، وقد عنى ذلك بشكل صريح في كثير من الحالات الأمن الإسرائيلي. وربما كان من أبرز الأمثلة على هذه الحالة، استمرار اعتقال مجموعة من الشخصيات السياسية، في سجن أريحا، بحماية دولية (بريطانية)، رغم صدور قرار قضائي فلسطيني يقضي بالإفراج الفوري عنهم.

ورغم التعدد النسبي للخلفيات السياسية لأعضاء نخبة السلطة، إلا أن هذه النخبة سمحت لحركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح" بالسيطرة على مؤسسات السلطة، مزيلة الفروق بين مؤسسات الدولة، ومؤسسات الحزب المهيمن على الساحة الفلسطينية.

هذا التفرد من جهة حركة فتح، والإقصاء للحركات والقوى الفلسطينية الأخرى، التي تحفظت، أو عارضت اتفاقيات السلام، قلل من حيز الشرعية لسلطة الحكم الفلسطينية، وعمق من أزمته في ذات الوقت. ومع ذلك، لم تصل الأمور إلى مواجهات عنيفة، بين

^{٣٠٧} حلت الحكومة الثانية وتم تشكيل الحكومة الثالثة بتاريخ ١٢/٨/١٩٩٨ وحلها بتاريخ ٢٩/٦/٢٠٠٢.

^{٣٠٨} للمزيد حول هذا الصراع يمكن مراجعة (Shikaki 2001).

^{٣٠٩} لمزيد من التفصيل انظر (هلال ٢٠٠٦، ١٨٣-٢٢٦).

^{٣١٠} لمزيد من التحليل انظر الفصل حول حقوق الإنسان في (تقرير منظمة هيومان رايتس واتش للعام ١٩٩٦).

الطرفين، طيلة الفترة قيد الدراسة، رغم العنف الإعلامي المستمر في خطابات القوى المختلفة. ولم تعان الشرعية الشعبية للسلطة من الصراعات داخل النخب الوطنية وحسب، بل إن القصور في الشرعية، وطبيعة عقد الإذعان الذي كان حجر زاوية في نشأة السلطة الجديدة، مكن النخبة الإسلامية من خلخلة نخبة السلطة بطرق متعددة، إحداهما استخدام الفيتو ضد العملية السياسية، التي تقودها نخبة السلطة، من خلال العمليات العسكرية، التي أوضحت المرة تلو الأخرى، أن سيادة السلطة الناشئة منقوصة من الداخل (بحكم عدم قدرتها السيطرة على الشارع بشكل كامل، أو ممارسة الهيمنة بالمفهوم "الغرامشي"^{٣١١})، ومن الخارج (من حيث عدم سماح الظرف الكولونيالي بتقنين عمليات المقاومة بحيث تصبح ممارسات حماس خارجة عن الإجماع). وقد أفضى هذا النوع من التوتر، بين السلطة والمعارضة، إلى الافتقار إلى أي حوار داخلي ذي مغزى (الأمر الضروري لعملية الهيمنة التي كانت نخبة السلطة تطمح إليها). فتوالي الأحداث، وعمق الهوة بين الطرفين، وعدم التنافس على نفس القاعدة الجماهيرية (بسبب عدم قدرة نخبة السلطة الاعتماد على الشعبية الداخلية كمصدر رئيس للشرعية) أدت كلها إلى طمس إمكانيات نشوء حوار وطني فعلي، يتطرق إلى جوهر النظام السياسي والمشاركة. أما الحوارات التي تمت بين نخبة السلطة، وحركة حماس، فلم تكن حوارات سياسية بقدر ما كانت حوارات لحل مشكلات ميدانية.^{٣١٢}

ومع وفاة الرئيس عرفات، تعمقت أزمة الشرعية الفلسطينية، وبالتالي أزمة النظام السياسي الفلسطيني الذي فقد "صمغه اللاصق"^{٣١٣} وكان ما زاد الطين بلة، أن القلق من "فراغ سياسي" نتيجة وفاته، دفع بعدة جهات للعمل على تعزيز (أو بالأحرى إعادة تعزيز) مكانة الرئيس وتمكينه. وبالتالي، بات تمكين الرئيس الجديد المنتخب، وتعزيز مكانته، حاجة داخلية للنظام السياسي الفلسطيني، متوافقة ومتطابقة مع متطلبات إعادة توزيع مراكز القوة حسب المصالح الخارجية، التي تعبر عنها بوضوح الولايات المتحدة الأمريكية. واتخذت عملية إعادة التعزيز هذه، شكل محاولة إعادة صلاحيات، كان قد تم سحبها من الرئيس عرفات، عن طريق تعديل القانون الأساسي الفلسطيني في العام ٢٠٠٣.

وقد وضع هذا الظرف نخبة السلطة في وضع لا تحسد عليه. وأدى إلى مزيد من فقدان الثقة بها، من قبل الجمهور، وإلى تعمق القناعة بأن هذه النخب تلعب أساساً دور الوسيط بين الجسم الفلسطيني (الذي بات مفتقراً إلى القيادة، وبالتالي، غير واضح الهوية) والعالم الخارجي. فمن منظور عملية إعادة صياغة العقد الاجتماعي، كان ذلك مكافئاً لخطوتين إلى الوراء: الأولى ناجمة عن تراجع مشروعية تمثيل نخبة السلطة للإرادة العامة، والثانية تتعلق بفقدان هذه النخبة جزءاً من تركيبة العقد الاجتماعي؛ بسبب اضطرارها للعب دور الوسيط (الذي لا يستطيع أن يكون طرفاً داخلياً في العقد. فالسلطة لا تتقل رسالة المجتمع إلى العالم الخارجي فحسب، وإنما هي تحاول تبني وجهة نظر خارجية وإقناع المجتمع بها).

^{٣١١} المقصود هنا على وجه التحديد هو نمط الهيمنة الذي يتيح للسلطة السيطرة والاستفادة من موقعها لتحقيق مصالح نخبتها بشكل لا يدفع الفئات الأخرى إلى الشعور بأن ليس لديها ما تخسره، فتتجه للنزعة. أي أن تحافظ السلطة على قدر من مصالح الفئات والطبقات الأخرى كافٍ لدفع المعارضة إلى الشك في جدوى ممارسة "المعارضة النشطة" الهادفة إلى إسقاط السلطة.

^{٣١٢} لمزيد من المعلومات حول حركة حماس وعلاقة الحركة بالسلطة الفلسطينية انظر (الحروب ١٩٩٦).

^{٣١٣} "الصمغ اللاصق" مصطلح استخدمه جورج جقمان في العديد من المناسبات. انظر، على سبيل المثال (مواطن ٢٠٠٥).

إن التراجع الفعلي عن مسار الإصلاح لعام ٢٠٠٣، باتجاه مسار إصلاح عام ٢٠٠٥، وتوافق المصالح بين مراكز القوة الأهم داخل نخبة السلطة، وبين المصالح الأجنبية "غير الصديقة"؛ أفقد عملية الإصلاح برمتها صدقيتها، وبات الرئيس في حاجة إلى إدخال عناصر جديدة إلى الحلبة من أجل الحفاظ (حتى ولو جزئياً) على مكانة نخبة السلطة. فسارع إلى تعديل، هام، ومركزي، في البيئة القانونية للنظام السياسي الفلسطيني، وأقر قانون الانتخابات المعدل رقم (٩) لعام ٢٠٠٥، الذي عزز مشاركة الأحزاب، ويمكن من دخول الأحزاب والحركات الأصغر حجماً في عملية المنافسة على مقاعد المجلس التشريعي، باعتماده طريقة التمثيل النسبي، وكيفية احتساب الأصوات لانتخاب نصف أعضاء السلطة التشريعية. ويبدو أن الهدف من هذا التعديل في قانون الانتخابات، هو فتح الآفاق، نحو استقطاب عناصر جديدة إلى نخبة السلطة، عن طريق تشكل الأحلاف مع بعض فصائل منظمة التحرير الفلسطينية، في مواجهة احتمال فوز النخبة البديلة، التي تشكل النخبة الإسلامية عمودها الفقري.

بيد أن حجم الانتصار الذي حققته النخبة الإسلامية، في الانتخابات التشريعية، في كانون ثاني عام ٢٠٠٦، أوضح أن المقترعين فهموا شعار الإصلاح، الذي رفعته، على أنها تقترح "إصلاح مسار الإصلاح"، وقد أثبتت نتائج الانتخابات أن هناك تضعضاً كبيراً لمكانة النخب المختلفة في المجتمع الفلسطيني (بما في ذلك علامات تفتت نخبة السلطة)، باستثناء النخب الإسلامية، التي نأت بنفسها عن المشاركة في مشروع السلطة حتى تلك اللحظة.

ولذا يمكن الاستنتاج بأن محصلة عملية تأسيس السلطة، في الظرف الكولونيالي، والمعطيات التاريخية للعقد الممتد بين الألفيتين، لم تنتج نظاماً سياسياً قادراً على إعادة صوغ العقد الاجتماعي بصيغة وطنية. بل إن النظر إلى المرحلة التالية لمرحلة البحث، تحتم الاستنتاج بأن تساؤلات مشروعة قد نشأت، حول إمكانية صوغ عقد اجتماعي موحد للمجتمع الفلسطيني. وليس هذا الاستنتاج من باب التشاؤم، بل هو من باب تقييم المكانة التاريخية للنظام السياسي الفلسطيني، التي ربما يمكن مقارنتها بالمكانة التاريخية للقضية الفلسطينية، في الحقبة السابقة للعام ١٩٧٤ (أي ما قبل اعتراف المجتمع الدولي بحق الشعب الفلسطيني في التمثيل الموحد).

ثانياً: تحولات النظام الاقتصادي

لم تخرج عملية إعادة تشكل النظام الاقتصادي الفلسطيني عن التفاعلات الممكنة في السياق الكولونيالي، فهو كبدائية خضع للأجندات الخارجية، بحكم ارتباطه بالمساعدات، ومن جهة أخرى تعمق ارتباطه بالاقتصاد الإسرائيلي، في علاقة لا تتعدى علاقة تبعية بحتة، حيث كان التدخل الخارجي في إدارة القطاع الفلسطيني الاقتصادي (العام بشكل خاص) قد بلغ مستوى من الارتفاع والحميمية، جعل من هذا التدخل بمثابة وصاية مالية دولية على دولة فلسطين المزمع قيامها. فمن خلال مجموعة متنوعة من الصناديق المالية الائتمانية، وآليات الإشراف المباشر والتدقيق، والرقابة على الميزانية، ومشاريع الدعم التقني، باتت الجهات المانحة والمؤسسات الدولية في وضع يمكنها من مراقبة سير الإدارة المالية لدى السلطة الفلسطينية. وقد شجعت، ولا شك، هذه الشفافية المالية التامة استمرار دعم الجهات المانحة للميزانية الفلسطينية في مناخ غامض. الشفافية التي تفاخرت بها السلطة الفلسطينية وصندوق النقد الدولي، باعتبارها نموذجاً للدول النامية (ر. الخالدي ٢٠٠٥). غير أن ذلك

يعني أيضا أن المعونة الدولية لفلسطين تتحرك أكثر فأكثر بدافع "العرض" الذي تحدده أولويات الجهات المانحة، وتتحرك أقل فأقل بدافع "الطلب" الذي تحدده الإستراتيجيات الوطنية للجانب الفلسطيني المتلقي لتلك المعونة.

منذ العام ١٩٦٧ انتهجت القوة الكولونيالية مسارا أصبح معه الاقتصاد الفلسطيني ملحقا بالاقتصاد الإسرائيلي، وبات تطوره أسيرا لعلاقته غير المتوازنة والقسرية، مع هذا الاقتصاد الأكبر حجما والأكثر ديناميكية وتعقيدا . ودأبت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة، منذ ذلك التاريخ، على اتباع سياسة تدميرية ممنهجة، ضد الاقتصاد الفلسطيني، تقوم على أساس استخدام الضفة الغربية وقطاع غزة كسوق استهلاكية للمنتجات والخدمات الإسرائيلية (حتى الفاسدة منها) وكمصدر للأيدي العاملة الرخيصة. وأدت هذه السياسة إلى خلق تشوهات بنيوية متأصلة في الاقتصاد المحلي، فتوسعت فيه الأنشطة الخدمية والهامشية على حساب الأنشطة الإنتاجية التتموية.^{٣١٤}

شكلت هذه السياسات في مجملها "عوامل طاردة" للموارد البشرية الفلسطينية المؤهلة، والرأس المال المحلي". ومع تراجع قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب عمالة إضافية، كان الاقتصاد الإسرائيلي "يجتذب" أعدادا متزايدة من قوة العمل الفلسطينية وخصوصا غير الماهرة، إلى أن أمسى أكثر من ٤٠% من أعضاء قوة العمل الفلسطينية تعمل في إسرائيل، أو في مستوطناتها بشكل يومي في السبعينات والثمانينات (حمتو ٢٠٠٦).

وبموازاة ذلك سعت إسرائيل إلى تقييد مجمل العلاقات الاقتصادية الطبيعية للضفة والقطاع مع العالم الخارجي، بشكل عام، والدول العربية على وجه الخصوص، بحيث شكل متوسط حصة المبادلات التجارية مع أو من خلال إسرائيل أكثر من ٨٥% من إجمالي حجم التجارة الخارجية الفلسطينية (حمتو ٢٠٠٦).

أما حول تحولات النظام الاقتصادي الفلسطيني، فلعل أبرز ما يمكن التذليل من خلاله على وضع النظام الاقتصادي لفلسطين؛ هو اضطرار حكومة الطوارئ في العام ٢٠٠٨ للتعهد بإصدار قانون للشركات. فقد بقي الوضع القانوني لشركات غزة والضفة الغربية غير موحد، حيث تعامل شركات الضفة الغربية في غزة على أنها شركات أجنبية! وكانت اتفاقية باريس الاقتصادية قد كرسست وضعية الاقتصاد التابع. وعلى الرغم من الخطوات المتخذة لجذب الاستثمارات الخارجية، إلا أن رأس المال الوافد لم يمتد إلى القطاعات الإنتاجية (الصناعة، الزراعة).

وحيث إن نشوء السلطة قد تزامن مع إغلاق سوق العمل الإسرائيلية، فقد ازدادت أعداد أعضاء قوة العمل في السوق الفلسطينية بشكل دراماتيكي. وكانت أولوية الدول المانحة واضحة، ولا تكمن في بناء الاقتصاد الفلسطيني على المدى البعيد، أو حتى المتوسط، بل تلخصت في إنشاء حالة مواتية لتدعيم عملية السلام، وصار التشغيل، وليس خلق أماكن العمل، يشكل الهدف (النقيب و عطيانى ٢٠٠٣، ٣٠). ونشأ شكل غريب لتقسيم العمل بين

^{٣١٤} انخفضت نسبة مساهمة الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ١٩٩٤ - ٢٠٠٥ بالأسعار الجارية، حيث سجل نشاط الزراعة والصيد في العام ١٩٩٤ (١٣,٣%) أما في العام ٢٠٠٥ فسجل نسبة (٥,٧%). كذلك انخفضت مساهمة قطاع التعدين والصناعات التحويلية في الناتج المحلي من (٢١,٣%) عام ١٩٩٤ إلى (١٥,١%) عام ٢٠٠٥. بالمقابل سجل نشاط الخدمات ارتفاعا طفيفا (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٥).

السلطة الفلسطينية من جهة، والبنك الدولي ومجتمع المانحين من جهة ثانية، فقد جرى التركيز على المشاريع والبرامج ذات المردود السياسي السريع، وتحولت السلطة إلى أكبر مشغل في فلسطين، فترهل جهازها الإداري واخترقته ظواهر الفساد، والمحسوبية، والزبائنية.

وعملت السياسات الاقتصادية كالمناشر، فيما يتعلق بعملية بناء الدولة، وترسيخ مكانة القطاع العام الضروري لإرساء أسس الدولة القومية، فكان الدعم الاقتصادي الدولي يستخدم وسيلة للضغط على السلطة الفلسطينية من جهة، ووسيلة لزيادة أعبائها من جهة أخرى. وزادت السياسات الإسرائيلية من حدة هذا المنشار. وقد أخذت هذه المعضلة أوضح تجلياتها حين تفاقمت الأوضاع الاقتصادية بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، بسبب الإغلاق والتدمير المنهجي للبنية التحتية الإنتاجية وخصوصا القطاع الزراعي، ونشأت أسباب إضافية للفساد (والإفساد) وسوء الإدارة، والاحتكارات، وغياب الخطة التنموية، وترهل أجهزة الإدارة العامة، وتدمير مؤسسات السلطة ذاتها بالمعنى الفعلي للكلمة، وتقويض قدرتها الحقيقية، عبر خنقها وخنق حركة الاقتصاد، والأفراد في الضفة الغربية وقطاع غزة. فارتفعت نسب البطالة ومعدلات الفقر بصورة غير مسبوقة، مما مهد، أولاً، لبروز ظواهر اجتماعية سلبية وغير معهودة في المجتمع الفلسطيني، وثانياً، لبروز عنصر إضافي في أدوات الصراع المحتدم بين نخبة السلطة والنخبة الإسلامية، يكمن في التنافس على تعبئة العاطلين عن العمل، وتجييشهم، ورشوتهم بالمساعدات العينية وبأوهام التفرغ على الأجهزة الأمنية والمليشيات.

تبنت نخبة السلطة والنخبة الأهلية خطاباً "تنموياً" متساوقاً مع الخطاب السائد في المحافل الدولية، منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، واتسم هذا الخطاب بانتمائه الأيديولوجي إلى عقيدة الليبرالية الاقتصادية، وأفكار فرانسيس فوكوياما، وإلى مرحلة "بناء السلام" حيث يتم الخط بين الليبرالية الاقتصادية، والتحول الديمقراطي، وبناء السلام، والإصلاح، وسيادة القانون. وهو خطاب يعالج (بشكل مقنع أو غير مقنع) عدداً كبيراً من القضايا، بيد أنه لا يعالج مسألة بناء الدولة، بل هو موجه نحو إزالة أثر التوجهات الاشتراكية في الدول غير الغربية.

نتيجة لهذا الخطاب نشأت أزمات مختلفة في السياق الفلسطيني، فمحاولة التأسيس لجمع النخب بالدعوة إلى التعاون بين مؤسسات السلطة ومؤسسات المجتمع المدني، أدى إلى قصر المعارضة على النخبة الإسلامية. كما لم يتمكن هذا الخطاب من معالجة أبرز المشكلات من مثل كيفية الجمع بين معالجة القضايا الإنسانية، واستمرار تدفق المساعدات الإنسانية إلى الأراضي الفلسطينية، عبر وكالة الأمم المتحدة، لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، ووسائل أخرى، والتوجه الاقتصادي التنموي، كما لم يتمكن من معالجة قضية الاستمرار في انتهاك السياسات التنموية في ظل استمرار العدوان الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية. وقد أدى هذا التوجه إلى تفاقم الأوضاع الاقتصادية، والمعيشية، وازدياد اللامساواة في المجتمع الفلسطيني، لا سيما في قطاع غزة. واتضح الفشل التام لهذا التوجه، الذي لم يأخذ استمرار الحالة الكولونيالية بعين الاعتبار، بعيد اندلاع الانتفاضة الثانية، حيث تفاقمت الأوضاع بشكل حاد. وبرزت أسئلة هامة حول البنى التي أنشأتها السلطة من حيث أمن الإنسان، والقدرة على مجابهة حالات الطوارئ، وجدوى الاستثمار الاقتصادي في ظل استمرار الحالة الكولونيالية، حيث لم تسلم، من التدمير الإسرائيلي المنهجي، حتى رموز المساعدة الدولية الأمريكية والأوروبية.

وكان المشرع الفلسطيني قد صاغ القانون الأساسي الفلسطيني، الذي يشكل الإطار الناظم للبيئة القانونية الفلسطينية، بإشارات واضحة إلى التوجهات الاقتصادية المشار إليها أعلاه. فقد ورد في المادة (٢١) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ أن النظام الاقتصادي في فلسطين يقوم "على أساس مبادئ الاقتصاد الحر... ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون... حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها... الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقا للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي".^{٣١٥}

إذن فقد قررت السلطة الفلسطينية شكل النظام الاقتصادي الناشئ، من خلال النص على إقامة اقتصاد السوق الحر، ما يعني التقليل من تدخل الدولة في الاقتصاد، متجاهلة كونها غير قادرة على توفير المعايير الضرورية لإنجاح هذا النوع من النظم الاقتصادية، في ظل الظرف الكولونيالي. وتشمل هذه المعايير أموراً من مثل بناء ومراقبة نظام أسعار فعال للسلع والخدمات وأسواق المال، وتحديد سياسة نقدية تتأسس على استقرار قيمة النقد، وضمان حرية التعامل التجاري والنفوذ إلى الأسواق، وحرية تملك وسائل الإنتاج؛ وحرية التعاقد، ودرجة معقولة من استقرار السياسة الاقتصادية، ومسؤولية الدولة في معالجة الاعتداءات الخارجية على الملكية الخاصة للمواطنين، مثل المصادرة غير المشروعة، وغير المتماشية مع مبادئ القانون، التي قامت وما تزال تقوم بها إسرائيل؛ وقدرة الدولة على حماية مرافق القطاع العام الضرورية للاقتصاد الحر وتشغيلها، كالموانئ، والمطارات، والطرق، وما شابه.

وإذا كان من الطبيعي أن يؤدي الظرف الكولونيالي إلى خلق التشوهات في النظام العام، فإن اللافت للنظر هو أن حجم هذه التشوهات قد زاد مع تأسيس السلطة الفلسطينية. فقد استمرت سياسات نهب الأراضي، والموارد (خاصة المائية منها) من قبل الاحتلال الإسرائيلي؛ ما أدى إلى تقليص الإنتاج الزراعي في فلسطين.

لقد اضطر الظرف الكولونيالي نخبة السلطة إلى التماشي، مع السياسات التجارية، والاقتصادية الإسرائيلية، التي كانت موجهة نحو تحقيق أهداف قامت بصياغتها مديرية الزراعة، في الإدارة المدنية الإسرائيلية، أثناء فترة الاحتلال، خدمة للمصالح الإسرائيلية، وقد استهدفت تلك السياسات توجيه المزارعين الفلسطينيين نحو إنتاج سلع محددة من الخضروات مثل البندورة، والخيار والزهور، والتي تعد مكملة للزراعة الإسرائيلية، في حين لم يتم توجيه أي سياسة نحو تنمية إنتاج سلع أخرى كاللحوم والحليب والفواكه، ما أدى إلى مضاعفة حجم الواردات منها.

بالإضافة إلى عدم قدرة السلطة الفلسطينية على تجاوز العقبات التي أنشأتها حالة فقدان السيادة، فهي لم تلتفت إلى عدد من الأمور الهامة في الاقتصاد، لضمان نوعية أفضل للمواطنة، من مثل تطوير سياسات لمنع الاحتكار. بل على النقيض، فقد دفع الطابع الريعي للنظام السياسي باتجاه نشوء الاحتكارات، رغم ضعف الاقتصاد الفلسطيني. وشملت الاحتكارات، بدرجات متفاوتة، قطاعات الاتصالات، والمعلوماتية، والطاقة، ومواد البناء.

^{٣١٥} القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣، المادة (٢١).

وكان أيضاً، من بين التشوهات الاقتصادية، ما أنشأه الطرف الكولونيالي من مصالح للنخبة المهادنة، ترتبط بالاقتصاد الإسرائيلي، مثل التجار الذين يستوردون من إسرائيل، أو يصدرون إليها، وأصحاب المشاغل والمصانع الذين يعملون بالتعاقد من الباطن مع شركات إسرائيلية. وقد أسهم في تعزيز هذا الارتباط النخبوي وجود أعداد كبيرة من العمال، الذين يعملون في إسرائيل، أو المستوطنات اليهودية المقامة على الأراضي الفلسطينية. بيد أن ارتباط النخبة المهادنة بالاقتصاد الإسرائيلي نشأ، قبل قيام السلطة الفلسطينية، وكان ينبع من حاجة اقتصادية ملحة، دون أن يظهر لها أي تعبير سياسي مناهض للمشروع الوطني، والتحرر، والاستقلال، كما تبين من سلوك تلك الفئات أثناء الانتفاضة الأولى. بيد أن المعطيات اختلفت بعد نشوء السلطة الفلسطينية، إذ نشأت مصالح فلسطينية مرتبطة مع إسرائيل، ليس بدافع الحاجة الاقتصادية الملحة، بل كتعبير سياسي عن "آفاق" العلاقة بين إسرائيل والفلسطينيين. وقد تم فتح قنوات عدة لتشجيع التعاون الاقتصادي بين الطرفين، بما في ذلك تأسيس استثمارات، ومشاريع مشتركة، وإنشاء مؤسسات احتكارية فلسطينية، ارتبطت مصالحها مع مؤسسات اقتصادية إسرائيلية، لاستيراد سلع أساسية، مثل الإسمنت، والوقود، وغيرها، ومنح وكالات تجارية إسرائيلية لأعضاء في نخبة السلطة، وتشجيع أعضاء النخبة الأهلية على الخوض في مشاريع التعاون الاقتصادي بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، والترويج لذلك كحل أمثل لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني، والانخراط في مؤسسات بحثية وأكاديمية تتبنى هذا التوجه (النقيب و عطيانى ٢٠٠٣).

وقد نشأ عن تزامن الحالة الكولونيالية مع عملية بناء الدولة، التي انعكست في عقد الإذعان، أن دخلت عناصر غريبة إلى عالم الاقتصاد، فشركات الاتصالات، والمعلوماتية الفلسطينية، تحصل على الترددات الضرورية، بعد موافقة الجيش الإسرائيلي، والحلقة الضعيفة في عملية الاستيراد والتصدير هي الفحص الأمني، ناهيك عن الحاجة إلى التصاريح الخاصة للتحرك، وعدم قدرة الشركات الفلسطينية على القيام بمهام تخليص البضائع في الموانئ الإسرائيلية، وما شابه. أدت هذه العناصر إلى تعزيز حالة الارتهاق الاقتصادي الفلسطيني لإسرائيل، وأدى ذلك إلى خلق شبكة مصالح، تربط النخبة الاقتصادية الفلسطينية بالمسؤولين العسكريين الإسرائيليين العاملين في مكاتب الارتباط، وفي مقر الجيش الإسرائيلي في بيت إيل وغيرها.

ثالثاً: تحولات النظام الاجتماعي

شهدت بنية المجتمع الفلسطيني ثلاثة تحولات هامة، بعد اتفاق أوسلو، تتمثل في: تراجع حاد في مستويات المعيشة للفئات العمالية، واتساع صفوفها، ونمو شريحة "طبقة وسطى" جديدة تتمثل في بيروقراطية السلطة وكوادر المنظمات الأهلية، وتشكل فئة أصحاب رؤوس أموال في منطقة رمادية بين القطاعين العام والخاص.

وفي حين شكل نشوء السلطة الفلسطينية فرصة، لإعادة بناء نظام سياسي - اجتماعي، على الأرض الفلسطينية، بيد أن نخبة السلطة عملت، بسبب طبيعتها ولارتباطها بالطرف الكولونيالي، على إعادة إنتاج النظام الذي أسسته في المنفى مع تعديلات، فحافظت على تفردتها، واحتكارها للموارد والقرارات، واستنسخت أنماط العمل السائدة في منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى، ولم تمارس هيمنتها بشكل سليم، ما أدى إلى صعود الأصولية

السياسية والاجتماعية. وكان لذلك تبعات واضحة على الحياة الاجتماعية، ناهيك عن أنها عادت وأدت إلى تقويض النظام السياسي برمته.

لكن السلطة الفلسطينية لم تتجح في إحداث التحولات الأساسية في المجتمع، اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، بما يوفر بنية حقيقية ومستقلة لبناء دولة سيادية. وكما يرى (مشتاق خان) فإن الاشتراطات التي فرضتها أوصلو على السلطة كانت أقوى بكثير، من قدرة السلطة على تجاوزها لإحداث تلك التحولات. فالضغوط الخارجية، الناتجة عن سياسة الاحتواء الإسرائيلية، زادت من الأسباب الداعية للجوء القيادة السياسية، إلى نهج تحصيل عوائد مالية سريعة قصيرة المدى، وبطرق مختلفة، على حساب الإنفاق على التنمية طويلة المدى، التي تخدم التحولات المطلوبة. وفي ذات الوقت وجدت السلطة نفسها مضطرة لإعادة توزيع العوائد القليلة، لتأمين الاستقرار السياسي، عن طريق خلق المناصب، والتعيينات ذات الطابع الزبائني (Khan 2004, 13-61).

كانت هناك طبيعة محددة للعقد الاجتماعي (القسري) السائد بين الفلسطينيين قبل نشوء السلطة الفلسطينية. كان العقد محكوما بالحالة الكولونيالية حيث احتكر الاحتلال وسائل العنف والقمع. وتميزت العلاقات الاجتماعية بوجود قيود يصعب تجاوزها، فعلى سبيل المثال كان الأفراد الفلسطينيون لا يستطيعون إقامة علاقات حرة فيما بينهم إذا ما كان أحد الطرفين مطلوبا للقوة الكولونيالية الإسرائيلية (لأن ذلك يعني "التستر على مجرم" في القاموس القانوني الكولونيالي)، ويعني هذا الأمر أن من الممكن أن يدفع الطرف الثاني ثمن ذلك حريته، أو إعاقة عمله وتنقله، أو التحاقه بالدراسة. وينطبق ذات القيد، بشكل معكوس، على إقامة علاقات مع أفراد من عائلات فيها عملاء للاحتلال.

لم يصحح نشوء السلطة الفلسطينية هذا التشوه بشكل تام، فالطابع الزبائني لهذه السلطة، نقل أفراد المجتمع إلى نقيض على الطرف الآخر، فتحول الوجع من علاقات مع المطلوبين للأجهزة الأمنية الإسرائيلية والمتعاملين معها، إلى "مسار للنجاح" عن طريق إقامة العلاقات مع أعضاء نخبة السلطة، حيث يفتح ذلك أبواب الحصول على وظيفة، أو موافقة على تحمل السلطة لتكاليف علاج، أو منفعة أخرى. واستمرت الأجهزة الأمنية الفلسطينية، في لعب دور "مانح الصكوك" حيث يحتاج المواطن إلى "شهادة حسن سلوك" في العديد من النشاطات الحياتية، بما في ذلك الحصول على بعض الوظائف، والحصول على التراخيص الضرورية لممارسة بعض الأعمال. وكانت هذه الظواهر ذات طابع زبائني، وليست من الظواهر الخاصة بالدول البوليسية، فكان بالإمكان الحصول على رسائل توصية من تنظيم حركة فتح، أو كتاب تعيين من رئيس السلطة الفلسطينية مباشرة. وشكل هذا النظام عبئا على مصادر الربيع الشحيحة، وجعل استقرار النظام الاجتماعي، والسياسي مرهونا ببقاء ونمو السلطة الفلسطينية، ما يؤدي إلى خطر حلول الصراعات الأهلية مكان الاستقرار السياسي الجزئي، القائم على استقطاب زبائني للولاءات السياسية.

المبحث الثاني: النخب الفلسطينية

كانت عملية أسلو عملية نخبوية من الطراز الأول، فأرضيتها الفكرية اعتمدت على نظرية تعتقد أن بناء السلام، وحل النزاعات يتم بين النخب، وعلى افتراض قيام النخب بلعب دور أساسي، وقد صممت على هذا الأساس. وكانت ديناميكيتها الرئيسة في السياق الفلسطيني تقوم على عملية خلخلة النخب، وعلى مستوى آخر صممت العملية لتعتمد على التدخل

الدولي من خلال النخب (Brynen 1995, 31-43). ولذلك فإن فحص آليات نشوء النخب، وتطورها، وخلقها، وصراعاتها تشكل مقدمة هامة لفهم التحولات، التي حصلت في فلسطين، في فترة الدراسة.

وكما أسلفنا، فقد تعددت النخب الفلسطينية؛ نتيجة الانقسامات التي عانى منها المجتمع الفلسطيني منذ نكبة ١٩٤٨. وقد نشأت بالإضافة إلى النخب المحلية، نخب في الشتات، وصار الاتصال بين النخب يشكل عنصر تجميع (وهي حالة تشوب المجتمعات المقسمة قسرا حيث تنشأ تحالفات بين النخب المتنافسة على أسس قومية). أما النخب المحلية فقد تنوعت، بالإضافة إلى تنوعها الطبقي والمفاهيمي والإقليمي، حسب موقفها من الحالة الكولونيالية، ودرجة انخراطها في النضال ضد الاحتلال، وطبيعة هذا النضال. نشأت بين النخب المختلفة تحالفات أمسى بعض منها عضويا بعد عودة نخبة المنفى، بسبب الشراكة بين النخب في عملية إنشاء نخبة السلطة، وكإحدى نتائج عمليات خلخلة النخب. كما وأدت اتفاقية أوصلو إلى انقسامات في نخبة المنفى، وتبع ذلك انقسامات في الداخل، بسبب التنافس على مصادر الربح. وأنت انتخابات عام ١٩٩٦ لتحديد من الهوة بين النخب المتصارعة إلى حد ما، وأزالت جزءا كبيرا من السؤال حول شرعية السلطة، ما أسهم في إعادة توحيد نخبة المنفى (من بقي منها في المنفى، ومن انضم إلى نخبة السلطة)، وأسهم ذلك في زعزعة إمكانية قيام نخبة بديلة في المنفى، رغم تعدد المحاولات، ورغم انخراط شخصيات كبيرة في ذلك، شملت بالإضافة إلى قيادات منظمة التحرير الفلسطينية التي لم تشارك في عملية أوصلو، شخصيات بارزة، مثل إدوارد سعيد.

أولا: النخبة المتبلورة في ظل الاحتلال

وجد الفلسطينيون أنفسهم بعد عام ١٩٦٧ على مفترق جديد للطرق، بما ينطوي عليه الأمر من تحولات اجتماعية واقتصادية وسياسية جذرية، وذات آثار بعيدة المدى. فقد انتهى الحكم الأردني في الضفة الغربية، والحكم المصري في قطاع غزة ليخضع هذان المجتمعان قسرا لحكم سلطة الاحتلال العسكري الإسرائيلية، وليتعرضا لموجة جديدة من الهجرة القسرية (جبريل ٢٠٠٥).

قامت سلطات الحكم العسكري الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة (التي أطلقت على نفسها لاحقا اسم "الإدارة المدنية") باتباع وسائل متنوعة لخلخلة النخب "القديمة" واحتوائها، وإنشاء نخب "جديدة" أو نخب ذات ولاءات جديدة. واجتمعت في هذه العملية عدة عوامل، فجزء منها كان يتعلق بأدوات الهيمنة، وحاجة النظام الكولونيالي إلى عملائه، في المجتمع الواقع تحت الاحتلال، والذي باشر بالمقاومة، وجزء آخر كان يتعلق بحاجة السلطة الكولونيالية لإدارة شؤون الأراضي المحتلة، ومتابعة وظائف التعليم، والصحة، والسير، والاتصالات، والمحاكم وما إلى ذلك، وأنشئ لهذا الغرض جهاز مدني تابع لقيادة جيش الاحتلال. وامتلك "كبار" الموظفين في هذا الجهاز الإداري نفوذا ناجما عن كونه يشكل حلقة الوصل بين السكان والسلطة المسيطرة فيما يتعلق بالأمور الحياتية. ولم تتمتع هذه النخبة بأي شعبية بطبيعة الحال، بيد أنها كانت تتصرف غالبا على أساس تقني غير سياسي. وشكلت هذه الفئة فيما بعد، جزءا هاما من الموارد البشرية في المؤسسات التي أنشأتها

السلطة الفلسطينية، حيث قامت تلك النخبة بنقل خبراتها من الإدارة المدنية، إلى إدارة مؤسسات السلطة الفلسطينية.^{٣١٦}

ومن اللافت للنظر، أن هذه الفئة، التي انتقلت من العمل لدى الاحتلال، إلى العمل لدى السلطة الفلسطينية، لم تشكل العنصر الرئيس في عملية نقل البنى الكولونيالية، أو إعادة إنتاجها. فهي لم تتبوأ أي مكانة ذات علاقة بصنع القرار في زمن الاحتلال، وقد نقلت ولاءها إلى السلطة الناشئة، بشكل سريع، كجزء من عملية إدراك الذات، والحفاظ على مظهر "المهنية"، و"التعامل التقني". فعملية انتقال البنى المادية، والموارد البشرية، من نظام إلى آخر جرت بسهولة نسبية، بسبب وجود إرادة سياسية، وحاجة مشتركة، لدى الطرفين اللذين تعاونوا في عمليات التسليم والاستلام، في إطار ما عرف بالنقل المبكر للصلاحيات.

وكانت هذه الفئة قد فقدت جزءاً من أهميتها عندما قامت السلطات الإسرائيلية بإنشاء ما سمي بـ"روابط القرى"، في محاولة للحد من أهمية نتائج الانتخابات البلدية في الضفة الغربية عام ١٩٧٦، ولإرساء أسس نمط محدد من أنماط الحكم الذاتي، غير القائم على أسس القانون الساري، بل في محاولة لإحياء النظام العشائري وتعزيزه كنظام قانوني بعيد عن مفهوم المواطنة. وباءت محاولات السلطة الكولونيالية لتصوير الأمور بالشكل الكولونيالي المعهود الذي يصور النظام العشائري كأمر مستمد من "الثقافة المحلية" بالفشل، حين أنشأت مكاتب لروابط القرى في المدن، وحينما كانت المشروعية الوحيدة لهذه الروابط مستمدة من خدمات الوساطة مع الاحتلال، دونما أي دور قيادي ناشئ محلياً. عملت هذه الروابط على ضرب العلاقات الاجتماعية الريفية، وزرع الخلاف والنزاعات بين العائلات الفلسطينية، ومطاردة رجال المقاومة، والكشف عن أنصار منظمة التحرير. وشكلت هذه النخبة نموذجاً للسياسات الكولونيالية الهادفة إلى تمزيق الروابط الفلسطينية (سرور ٢٠٠٦).

وترتب جانب آخر على احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة، يتعلق بإعادة الصلة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بعد انقطاع دام ما يقارب العشرين عاماً. وبالإضافة إلى عودة الصلة هذه، تمكن الناس من الاتصال بأقاربهم في داخل إسرائيل، وتمكن بعض اللاجئين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة من زيارة مدنهم وقراهم (أو ما تبقى منها، أو على الأقل مواقعها). وقد أدى ذلك إلى نشوء أراضيات مشتركة جديدة وأفاق عمل مشترك بين النخب المختلفة. وبات الفلسطينيون الخاضعون للاحتلال الإسرائيلي أكثر تماسكاً، وأكثر واقعية، فيما يتعلق بقضايا اللاجئين. ووجدت الحركات السياسية حلفاء لها، وراء الخط الأخضر، واستفادت بعد وهلة، من الحريات داخل إسرائيل. وكانت محاولة إسرائيل ضم القدس الشرقية، وما نتج عنها من تغيير للإطار القانوني الذي يحكم العمل فيها، منح الفلسطينيين فرصة لمزيد من الاستفادة من بعض الحريات غير المتاحة في القوانين السارية في المناطق المحتلة، من مثل إصدار الصحف اليومية والنشر. وعلى المستوى الاقتصادي، فتحت سوق الضفة الغربية وقطاع غزة للمنتجات الإسرائيلية، وتحولت المنطقتان إلى مصادر للعمل الرخيص، ونشأت فئة جديدة من تجار الوكالات،

^{٣١٦} ينص البند السادس المختص بموظفي الإدارة المدنية من المادة الثانية (نقل سلطات ومسؤوليات الإدارة المدنية) في الملحق الثاني من بروتوكول الشؤون المدنية على ما يلي: "تؤكد السلطة الفلسطينية على أنها ستحفظ عمل موظفي الإدارة المدنية الفلسطينية الحاليين في قطاع غزة ومنطقة أريحا وبأنها ستحافظ على حقوقهم" (بروتوكول الشؤون المدنية ١٩٩٤).

والخدمات، ومقاولي البناء التي تعتمد في وجودها على حالة "فتح الحدود" (النقيب و عطيانى ٢٠٠٣، ١٥-٢٥).

لقد أدى انفتاح السوق على إسرائيل وإغلاقه على الأردن ومصر، وفقد رخص الاستيراد والتصدير، وتغير مصادر البضائع ونوعيتها، ودخول الضفة الغربية وقطاع غزة في دائرة الشركات التي تتاجر مع إسرائيل، وخروجها من دائرة الشركات الملتزمة بالمقاطعة العربية للشركات التي تتعامل مع إسرائيل، إلى اضطراب غالبية التجار إلى تغيير مواردهم ونوعية بضائعهم، واضطرار المواطنين إلى تغيير المواد التي يستهلكونها، وذلك في غياب أي إنتاج وطني محلي يذكر. وقد اضطرت المجتمع إلى التأقلم مع المعطيات الجديدة للسوق، ووجد العديد من التجار والحرفيين أنه بات بمقدورهم التعامل مع مجموعة أوسع، وأكثر تنوعاً، من البضائع التي أصبحت في متناول اليد، وأن من الممكن التسوق، واختيار البضائع والمواد، من السوق الإسرائيلية، ورافق كل ذلك تغير حاد في طبيعة سوق العمل والعملة المتداولة، وما إلى ذلك من أمور تركت أثرها على المجتمع، وفتحت الباب لإعادة توزيع الأدوار الاقتصادية، والاجتماعية أيضاً. فبعد أن كانت شركة (بيبيسي كولا) تترجع على عرش سوق المشروبات الغازية في قطاع غزة، وموزعو بيبيسي كولا من الأردن يحتكرون سوق الضفة الغربية، أصبحت (كوكا كولا) و(شوبيس) المقاطعتان في الدول العربية تتربعان على عرش سوق المشروبات الغازية، وهكذا دواليك بالنسبة للعديد من المواد الغذائية، وغيرها من أمور. وقد نشأت نتيجة لهذه التغيرات عادات اجتماعية جديدة، من مثل إقامة الأعراس أيام السبت، في القرى الفلسطينية التي أمسى جزء كبير من قوة العمل فيها يعمل في إسرائيل. وباتت النخب القادرة على مجاراة هذه التغيرات، وفهمها والتعايش معها، والتي تتفهم هذا الوضع أقدر على الحياة والاستمرارية، وأصبحت النخب في الضفة الغربية، وقطاع غزة، أقرب إلى بعضها، من قربها إلى النخب الأردنية والمصرية حسب الحال. وعبر ذلك عن نفسه في شتى المجالات، التي كان أوضحها نشوء انقسامات صعبة في الحركة الوطنية عن الأحزاب الأردنية، والمصرية أو بدايات نشوء نسخ أردنية للحركات الفلسطينية التي كانت موحدة في الضفتين، وشمل ذلك في مراحل متفاوتة على مدى عشرين عاماً الحركات القومية، واليسارية، والإسلامية.

وبالطبع ولدت الحالة الكولونيالية، نتيجة حتمية، فئة انخرطت في عملية المقاومة التي بدأت تكتسب أشكالاً وأساساً وطرقاً جديدة، بالمقارنة مع ما قبل عام ١٩٦٧. ونشأت لدى حركة المقاومة نخبتها الخاصة، وهي نخبة سياسية واجتماعية، وجدت لنفسها مراكز عمل، ونشاط، وتنظيم، من مثل النقابات العمالية، ولجان المرأة، والمجالس البلدية. كما وجدت في مؤسسات التعليم بيئة خصبة بين أساتذة الجامعات والمدارس، وصار للحركات الطلابية مكان هام في المجتمع. ومثلت هذه النخبة نموذجاً ناجحاً أسهم في حماية هوية المجتمع الفلسطيني، وشبكة علاقاته، وتعزيز الانتماء الوطني الجماعي، وطورت أشكال الكفاح ضد الاحتلال، وأسهمت في مد جسور جديدة بين الداخل والمنفى (هلال ٢٠٠٢، ٥٤-٥٧).

ثانياً: النخبة العائدة من المنفى

تشكلت هذه النخبة بعد نكبة عام ١٩٤٨ في الشتات الفلسطيني، وتطورت في ظروف مقاومة الكولونيالية من مواقعها في الشتات، ودخل أعضاؤها إلى الأراضي المحتلة مع نشوء السلطة الفلسطينية. وكانت هذه النخبة قد تمكنت من التماهي مع منظمة التحرير الفلسطينية.

وقد ترتب على نشوء السلطة الفلسطينية صيرورة هذه النخبة العائدة، التي انسلخت عن نخبة المنفى، حين عادت إلى أرض الوطن وتولت المناصب العليا في السلطة الفلسطينية.

لقد أدت عودة الجزء الأهم من نخبة المنفى إلى الوطن إلى خلخلة بنيان النخب، فقد شعر فلسطينيو الشتات بالخطر الداهم، الناجم عن تضعف منظمة التحرير الفلسطينية، نتيجة لعودة القيادة التاريخية للمنظمة، وانتقالها إلى بيئة الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث إشكالية اللاجئين والعودة تعتبر أقل حدة منها في الشتات. كما أن هذه العودة أنشأت، بالطبع، حالة غير مسبوقة من الخلخلة في الداخل، حيث أجبرت هذه العملية، بشقيها السياسي والفيزيائي، النخب على إعادة الاصطفاف، فهناك ظروف جديدة للحياة السياسية، أتت مع اتفاقية أوسلو، ونظر إليها البعض من زاوية أنها إذعان، والبعض الآخر على أنها خطوة باتجاه الصياغة الوطنية للعقد الاجتماعي، وأنها خلصت المجتمع من العقد القسري، رغم طبيعتها الإذعانية. ورأت النخبة العائدة من المنفى في عودتها نجاحا كافيا يبرر التوقيع على اتفاقيات أوسلو. واختلف، بالتالي، اصطفاف النخب، فانتقل البعض (نخبة المنفى)، وفقد البعض مركزه النخبوي (النخبة المهادنة)، وبقي البعض في موقعه مع تغيير الحلفاء وأدوات العمل.

ثالثا: نخبة السلطة

من ضمن عمليات الخلخلة هذه، نشأت وحدة عضوية بين النخبة العائدة، وبعض عناصر النخبة المحلية لتشكيل نخبة السلطة، وانخرط البعض، بالنتيجة، في نخبة المعارضة. واستخدمت في عملية الخلخلة هذه آليات عدة، من بينها تقاسم المناصب في الحكومة، والأجهزة الأمنية المختلفة، ومن بينها كذلك الانتخابات التشريعية الأولى، التي شكلت آلية هامة لانتقال عدد من القيادات الميدانية من النخبة المحلية المقاومة إلى نخبة السلطة. واستخدمت كذلك لانتقال عدد من قيادات النخبة الأهلية إلى نخبة السلطة. ونتج عنها كذلك تحييد بعض أعضاء النخبة المهادنة، ودخول بعضهم الآخر إلى نخبة السلطة. وأسهمت الانتخابات في إرساء أسس جديدة (غير شاملة) للانضمام إلى النخبة، كان من بين هذه الأسس الشرعية القائمة على الاقتراع (وهي، على سبيل المثال، أبرز ما حافظ على شخصية بارزة مثل الدكتور حيدر عبد الشافي في نخبة السلطة، بعد أن فقد مكانته الهامة المرتبطة بمفاوضات مدريد - واشنطن). ومن بينها كذلك الانخراط في لجان معينة في المجلس التشريعي، ليس أقلها أهمية اللجنة القانونية، التي كانت تلعب دورا هاما في عملية التشريع، والإصلاح القانوني.

وبالطبع، ترافقت التحولات الحاصلة على النخب السياسية، ب بروز نخب اقتصادية جديدة. وقد أسهم في ذلك عودة قيادة منظمة التحرير من الخارج، والطبيعة النخبوية لعملية السلام، ووجود سياسات محلية ودولية واضحة، تتعلق باستقطاب رؤوس الأموال، من الشتات إلى الداخل. وبسبب قربها من القيادة السياسية وتقاطعها معها، تمتعت هذه النخبة الاقتصادية بدرجة محدودة من السيطرة على إدارة الاقتصاد، عبر القدرة على التأثير على الأسواق، من خلال سن القوانين الخاصة بالاقتصاد، وصياغة توجهات لسياسات اقتصادية. وكانت هذه الظاهرة غريبة على النخبة الاقتصادية المحلية، التي لم تعتد أن تطمح إلى هذا القدر من المكانة، وبدأت تكون تحالفات، مع النخبة الاقتصادية القادمة من الخارج، وتلعب دور الشريك الأصغر في الكثير من الأحيان (هلال ٢٠٠٢، ٨٦-٩٣).

رابعاً: النخبة الأهلية

هناك عدة عوامل أدت إلى بروز جلي للنخبة الأهلية، وهي النخبة التي تكتسب قوتها ومكانتها من دورها في مؤسسات المجتمع المدني. من بين هذه العوامل، قيام مؤسسات المجتمع المدني بدور استثنائي في تشكيل شبكة حماية للمجتمع الفلسطيني، قبل نشوء السلطة الفلسطينية، حيث لعبت هذا الدور لسببين: الأول هو أنها كانت الجهة الوحيدة التي تتمتع بدرجة من "القانونية" لمواجهة سلطة الاحتلال، لتشكل بعض الحماية لهذا المجتمع من بطش السلطة، وقد برز هذا الجانب في العمل المتعلق بحماية حقوق الإنسان، وتوفير المعونات الإنسانية، أما السبب الثاني فهو أن هذه المؤسسات شكلت بديلاً كاملاً لوظائف السلطة المفقودة، في سنوات الانتفاضة الأولى، وعملت بشكل يكافئ عمل مؤسسات الدولة في مجالات الصحة والتعليم.^{٣١٧}

العامل الثاني الذي أدى إلى بروز هذه النخبة هو غياب الوجود الرسمي للأحزاب السياسية، فقد لعبت هذه النخبة، من خلال مثقفها بشكل خاص، دوراً هاماً في إثارة الرأي العام الإسرائيلي والدولي، في السنوات التي سبقت مفاوضات مدريد - واشنطن، ومن ثم كانت هي الجهة التي تمكنت من لعب دور البديل المقبول، من قبل إسرائيل، ومنظمة التحرير الفلسطينية في عملية التحضير للمفاوضات. وهكذا نشأت نخبة قادرة جزئياً على لعب دور القيادة السياسية للمجتمع الفلسطيني، وتتبنى شعارات متنسقة مع التوجهات الدولية المعاصرة، وتتبنى قيم الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، التي أصبحت بعد حين جزءاً من الشعارات التي استخدمت كوسيلة ضغط إمبريالية على السلطة الوطنية ذاتها.

العامل الثالث يتلخص في أن هذه النخبة هي النخبة المحلية الوحيدة المقبولة دولياً، والتي تملك ميزات المؤسسات المحلية، التي تعرف الحياة اليومية للمجتمع الفلسطيني عن كثب، والتي تملك في ذات الوقت بعض القدرات الاستيعابية للدعم الدولي الوافد، وخاصة في المرحلة التي كانت فيها مؤسسات السلطة الفلسطينية ما تزال قيد التأسيس. وكانت مؤسسات المجتمع المدني تاريخياً على علاقة بتلك المؤسسات، التي قدمت إلى البلاد ضمن مهام المساندة التقنية للسلطة الفلسطينية، وقدم أعضاؤها بشكل طبيعي، المشورة والمساندة "لزملائهم" في المؤسسات الحكومية، وغير الحكومية الدولية، وتمكنوا من البقاء شركاء في العملية السياسية.

العامل الرابع يتعلق بتساوق النخبة الأهلية مع الطابع النخبوي لعملية السلام، والفكر الذي يقف وراء تصميمها، والذي ينص، بشكل لا لبس فيه، على ضرورة استخدام النخبة المدنية كعربة رئيسة لإنجاح عملية بناء السلام، ومجمل العمليات المرافقة لها، من مثل التحول الديمقراطي، والليبرالية، والحوكمة، وما شابه.

العامل الخامس يتعلق بالمشروعية الشعبية التي تمتلكها هذه النخبة؛ نتيجة لعملها في السنوات التي سبقت نشوء السلطة، والتي أكسبتها درجة لا بأس بها من الشعبية بين الفلسطينيين، الذين استفادوا من خدماتها.

العامل السادس يتعلق بتزامن النمو السريع لمؤسسات المجتمع المدني، مع التدهور السريع للأحزاب السياسية، وفصائل العمل السياسي الفلسطيني، وبشكل خاص اليسار. وقد نجم عن

^{٣١٧} للمزيد عن عمل المؤسسات الأهلية خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي انظر. (م. ليش ١٩٩٣، ٣٧-٣٩)

ذلك أن أصبح للنخبة الأهلية فسحة واسعة للعمل بحرية، داخل مجتمع يعاني أصلا من نقص في التمثيل، الأمر الذي جعل من النخبة الأهلية هدفا عمليا لهجرة النخب السياسية، فمقومات الانضمام إلى النخبتين متشابهة، والنخبة الأهلية كانت في مرحلة نمو سريع، وترحب بشدة بالوافدين إليها.

أدى كل ذلك إلى تبوء هذه النخبة مكانة مرموقة في بنية النظام السياسي الفلسطيني، وجعل من فلسطين نموذجا يحتذى فيما يتعلق بالتمسك بالقيم الديمقراطية من جهة، والتطور السريع نسبيا لبنى مؤسسات الدولة (رغم التدمير اللاحق) والقدرة المتميزة على تطبيق التوجهات الدولية، وتحديد سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وقد حظي هذا النمو بتأييد ودعم خارجيين؛ لأنه شكل أداة لليبرالية الجديدة الصاعدة في النظام العالمي السائد.

يجب في هذا السياق، عدم إغفال النخب النسائية. فالنخبة الأهلية هي الحاضن الأكبر لها، رغم التمثيل غير المتوازن للنوع الاجتماعي فيها، بيد أن الفجوة في التمثيل أكبر في نخب السلطة، وفي النخب السياسية والاقتصادية بشكل عام. فعلى الرغم من التاريخ النضالي للمرأة الفلسطينية، إلا أن تمثيلها في النخبة المقاومة لم يرق إلى مستوى دورها الفعلي، ويرجع ذلك جزئيا إلى السياسة الكولونيالية، حيث حاولت، ضمن محاولاتها لتشويه التاريخ والهوية الفلسطينية، تصوير مكانة المرأة غير المتساوية مع الرجل، على أنها سمة محورية في الهوية الثقافية الفلسطينية. وكانت هذه المحاولات الإسرائيلية تأتي في سياق متوافق مع نظرية صراع الحضارات، حيث تم في الواقع تسويق نظرة شوفينية إثنية، وعنصرية تجاه قضايا الحريات، والقيم الثقافية، وما شابه.

ولأن مكانة المرأة باتت تشكل قضية وطنية، بسبب الإصرار الكولونيالي على تهيمش المرأة، وتصويرها على أنها الجانب الذي يشكل الخطر الأقل على الاحتلال (ما يعني تلقائيا، أنها الأقل مكانة بين النخب الفلسطينية)، فإن حضورها النخبوي انحصر، إلى درجة كبيرة، في النخبة الأهلية؛ بسبب وجود مكان هناك لمجالات "تخصصية" نسائية (كمؤسسات طفولة، الإرشاد النسائي، حقوق الإنسان، والدراسات النسوية). فنلاحظ أن العدد الأكبر من القيادات النسائية الأهلية انتقل هو الآخر إلى هذه النخبة من النخبة المقاومة، بيد أنهن تبوأن مراكز أوضح في النخبة الأهلية.^{٣١٨}

ولا يفترض ما ورد أعلاه غياب النساء من النخب الأخرى، فهن متواجدات في نخبة السلطة في مكوثها (العائد من المنفى والمحلي)، وفي نخبة الإسلام السياسي. أما اللافت للنظر فهو الغياب الكلي للنساء في النخبة المهادنة.

خامسا: نخبة الإسلام السياسي

رغم التنوع الكبير في الطيف السياسي الفلسطيني، إلا أن حركات الإسلام السياسي وأحزابه بقيت منفصلة عما أطلق عليه الحركة الوطنية. ولا يمكن الجزم بأن ذلك يرجع إلى الاختلافات الأيديولوجية؛ لأن الاختلافات الأيديولوجية داخل الحركة الوطنية كانت واسعة جدا، كما لا يمكن تصور هذه القسمة، دون أخذ الاختلافات الأيديولوجية بعين الاعتبار. ويمكن كذلك الافتراض أن أسبابا تاريخية، متعلقة بعملية نشوء هذه الحركات، شكلت جزءا من الأسباب وراء هذه القسمة (الحروب ١٩٩٦، ٢٧). وفي كل الأحوال، يمكن القول بأن

^{٣١٨} للمزيد عن النخب النسائية، انظر (هلال ٢٠٠٢، ٨١-٨٥).

درجة رسوخ هذا الانقسام لغاية اليوم تجعل من العسير محاولة تجاهله، وإدراج حركات الإسلام السياسي وأحزابه ضمن إجمالي الطيف السياسي الفلسطيني. وللتدليل على ذلك يمكن الاستشهاد بثلاث ظواهر: الأولى هي أن هذا الانقسام كان قائماً حين كانت الحركات السياسية الفلسطينية في أوج وحدتها وعملها المشترك، إبان الانتفاضة الأولى، بيد أنه كانت هناك، رغم ذلك، قيادتان عليان، وقيادتان ميدانيتان في الانتفاضة الأولى، والظاهرة الثانية هي أن موقف اتجاه الإسلام السياسي، إلى ما قبل الانتفاضة الأولى، لم يضع مقاومة الاحتلال الإسرائيلي على رأس سلم أولوياته، والثالثة، هي حالة الانقسام التي بقيت مستمرة حتى هذا اليوم، وشعور قيادات حركة حماس (الحركة الأكبر بين حركات الإسلام السياسية الفلسطيني وأحزابه) بأن لا مفر أمامها من المواجهة الشاملة مع حركة فتح، وهو التصور الذي انتهى إلى نشوء سلطتين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وأعاد قضية وحدة الضفة الغربية وقطاع غزة سنوات إلى الوراء، بعد أن أصبحت وحدتهما أمراً لا جدال فيه، رغم كل المحاولات الكولونيالية للحفاظ على فصلهما.

انخرطت جماعة الأخوان المسلمين في مقاومة الاحتلال في نهاية الثمانينات، بعد أن كان تنظيم "الجهاد الإسلامي" قد انضم مبكراً إلى هذه المقاومة. ومن هنا جاء تشكيل حركة المقاومة الإسلامية حماس، ودخولها الحقل السياسي الوطني. وكانت حركة حماس قد قدمت نفسها بديلاً عن الحركة الوطنية في حينه، بدلاً من أن تقدم نفسها رافداً من روافدها، ومكناً ذلك من أن تلعب دور المستقبل في تقلبات الرأي العام، الذي أصبح يلجأ إلى تأييد حماس، كلما فشلت الحركة الوطنية أو فصائل منظمة التحرير الفلسطينية، وكلما نشأت الحالة التي يشعر معها "الفلسطيني المتوسط" بأن هناك نقصاً [أزمة] في القيادة (الصالحى ١٩٩٣، ١٦٧). وبسبب تعثر مسيرة السلام، وبسبب مرور السنوات الطويلة على الكفاح الوطني الفلسطيني، دون إحراز تقدم ملموس، وبسبب انخراط قيادة منظمة التحرير الفلسطينية والنخبة الأهلية، والجزء الذي التجأ إليها من النخبة المقاومة في عملية نخبوية الطابع والآليات، باتت لحظات الشعور العام بالاغتراب عن الحركة الوطنية، والنضال الوطني، والمقاومة، تتزايد، ويتزايد معها التأييد لحماس، وغيرها من حركات الإسلام السياسي وأحزابه. وقد لعبت القوة الكولونيالية دوراً هاماً ومتعمداً في تعزيز هذا الشعور، وخلق البراهين على صحته، من خلال ممارستها التي حولت الحقوق المدنية الفلسطينية إلى "تسهيلات" تمنح وفق معايير كولونيالية خاصة.

وفي المرحلة اللاحقة لنشوء السلطة أصبحت هذه الحركات تشكل العنوان الأكبر في المعارضة، الأمر الذي مكناها من الاستفادة من كل خلل وفشل وفساد مارسته السلطة الفلسطينية. إضافة إلى ذلك، ساهم امتناع حركات الإسلام السياسي عن المشاركة في الانتخابات الفلسطينية الأولى عام ١٩٩٦ في وضعها في موقع محصن، إزاء دفع ضريبة المساءلة الشعبية المتأتية عن دخول السلطة.^{٣١٩}

^{٣١٩} اختلفت مواقف الحركات الإسلامية في الضفة والقطاع من الانتخابات الأولى ١٩٩٦، فعارضت الجهاد الإسلامي المشاركة والقبول بها، أما حركة حماس فكانت معارضة ولكن على استعداد لتفاوض ضمن شروطها للمشاركة في الانتخابات (الجرباوي ١٩٩٤).

المبحث الثالث: موقف الرأي العام من تحولات النظام واخللة النخب وأدائها

كما أشرنا أعلاه، فإن الطابع المفرط بالنخبوية، والطبيعة الإذاعانية للعقد، والطبيعة التدريجية والتجزئية للعملية السياسية، كل ذلك أنتج حالة اغتراب للرأي العام عن العملية السياسية. فقد تفاقمت اللامبالاة السياسية حسب عدد من المؤشرات تشمل: التأييد السياسي لأي من الأحزاب والحركات السياسية، متابعة الأخبار والصحف اليومية، والانخراط في النشاط السياسي في السنوات التي تلت تأسيس السلطة الفلسطينية. وأمست القضايا السياسية الهامة، التي أطلق عليها في عملية أوسلو اسم قضايا الوضع النهائي، أمورا تقنية يناقشها الخبراء، ولا يفقه فيها المواطن العادي، وتحولت المواجهة مع الاحتلال إلى حرب إعلامية يحتكرها المثقفون، ولا تشارك فيها إلا النخب.

وفي سبيل ضمان استدامة عقد الإذعان، حاول الحلف الناشئ بين نخبة السلطة والقوة الكولونيالية ضمن عقد الإذعان جعل نخبة السلطة ناديا مغلقا، مستخدما لهذا الغرض توجهات جعلت المكانة السياسية المتاحة للأحزاب الصغيرة ضيقة للغاية، كان أوضحها قانون الانتخابات لعام ١٩٩٥. وقد اضطرت نخبة السلطة، تحت ضغوط المعارضة، والنخبة الأهلية إلى تغيير هذا القانون في العام ٢٠٠٥، بيد أن المستفيد الوحيد من هذا التغيير كان حماس، التي صمدت عقدا ونيفا لكونها شكلت التوجه البديل لنخبة السلطة (النخبة البديلة). أما الحركات الأخرى التي عدت شريكة مع نخبة السلطة في إبرام عقد الإذعان وتسييره، من مثل حركات وأحزاب اليسار والاتجاهات الليبرالية ومشاريع الطريق الثالث، فقد فشلت لأنها خسرت القاعدة الشعبية من جهة، ولم تنعم بميزات السلطة من جهة أخرى، ولم يبق لديها ما تمنحه لجمهورها من جهة ثالثة.

وبطبيعة الحال، فقد جعل الطابع الزبائني للسلطة الناشئة من المشاركة السياسية أمرا مستعصيا على الناس، وتراجع الاهتمام بالقضايا السياسية، مع انقضاء فترة السماح، التي منحها الرأي العام للسلطة الجديدة، إلى حين إثبات نفسها وفحص أدائها. وفي اللحظة التي اتضح فيها فشل هذه السلطة في إحداث ما يكفي من التغييرات الإيجابية على المستويين الداخلي (بناء المؤسسات) والخارجي (عملية السلام)، بادر شارون إلى استقزاز الرأي العام مطلقا شرارة الانتفاضة الثانية.

وفي الوقت الذي بات فيه على السلطة الفلسطينية أن تعمل بشكل حثيث على إصلاح وضع نفسها، والخوض في عملية إصلاح سريعة تتعلق ببناء المؤسسات، ومكافحة الفساد وما شابه، اضطرت إلى خوض معركة وجودية، تتعلق بالحفاظ على نفسها، في مواجهة محاولة إسرائيلية واسعة لتدميرها وسحقها، شملت تدميرا فيزيائيا لكل معالم السلطة، من قصف مراكز الشرطة والسجون والمرافق العامة. وانشغل المجتمع الفلسطيني بالتضامن مع سلطته بدلا من الانشغال في مقارعتها في سبيل الإصلاح. وتراجعت الدعوات المحلية للإصلاح أكثر فأكثر بسبب تبني شعار الإصلاح، كشعار ما بعد كولونيالي عبر عنه الرئيس الأمريكي في خطاب له، في شهر حزيران عام ٢٠٠٢ حين دعا إلى صياغة دستور لفلسطين، يعدل من صلاحيات الرئيس الفلسطيني (Statement by President Bush 2002).

وبعدما كان الأمل يحدو الفلسطينيين بالاستفادة من تدفق المساعدات، ومن عملية "التمية" لتحسين الوضع المعيشي (ما أبعد العديد من الناس عن العمل السياسي؛ من أجل الانغماس في التتمية المزعومة) بات الحصار، والاجتياح، والتدمير، والفقر، والبطالة، وتراجع الدخل القومي تشكل السمة الرئيسية للاقتصاد الفلسطيني؛ ما أدى إلى حالة متفاقمة من اليأس عبرت

عن نفسها في تزايد النزوح نحو الهجرة، ما دفع الأردن (أحد المنفذين الوحيدين إلى العالم الخارجي) إلى تبني سياسات تضيق عمليات السفر والحركة، ما أسهم في تفاقم أهد للأزمة.

ورغم إذعان نخبة السلطة، بضغط كولونيالي وإمبريالي، وبضغط داخلي قادته النخبة الأهلية، لإقرار التعديلات المطلوبة على القانون الأساسي، وتطبيقه، وإنشاء أول حكومة إصلاح برئاسة محمود عباس، إلا أن إسرائيل قررت المضي في عمليات التدمير والحصار، إلى درجة فقدت معها نخبة السلطة شرعيتها. وتفاقم هذا الوضع حين توفي الرئيس عرفات (الذي كان غيابه شرطاً أمريكياً - إسرائيلياً) وتم انتخاب الرئيس محمود عباس على أرضية برنامج سلمي بأغلبية واضحة، ولكن هذا التحول لم يثمر تغييراً في التوجهات الكولونيالية تجاه فلسطين، ما دفع الناخب الفلسطيني إلى اللجوء إلى اختيار النخبة البديلة في انتخابات عام ٢٠٠٦.

تجدر الإشارة هنا إلى أن نجاح حماس في انتخابات ٢٠٠٦ يعبر عن الشعور العام بوجود نخبتين فقط في البلاد، وعن قناعة المجتمع بأن الأحزاب الليبرالية، واليسارية، والنخبة الأهلية تنتمي كلها إلى حقبة الإذعان التي باتت من الضروري الخروج منها بأي ثمن؛ ذلك لأن التأييد لبرنامج حماس الإصلاحي المعلن كان أكبر بشكل ملموس من التأييد لبرنامجها السياسي والاجتماعي.

كما أسلفنا، فقد أدى تعاضد الزبائنية والولاءات الكولونيالية والنخبية المفرطة إلى حالة اغتراب عميقة لدى الرأي العام، ووضع أمام أحد خيارين: إما مزيد من الابتعاد عن الحياة السياسية، أو النزوح نحو التطرف السياسي بأشكاله المختلفة. وترعرعت، بالتالي، الصيغ التنظيمية التي تجمع إلى حد ما بين الخيارين، أي: الميليشيات المسلحة الموالية لأفراد، أو عائلات، أو جهات خارجية. وقد أدى تفاقم هذه الظاهرة إلى تفاقم الفلتان الأمني، وإلى تفتيت البنى الاجتماعية، وإلى ضرب عرض الحائط بسيادة القانون، وإلى تفكيك المؤسسات.

لم تنتج عملية خلخلة النخب في هذا الوضع أي حراك مجتمعي يسهم إيجابياً في تعميق المشاركة السياسية، فبدأت الحياة السياسية رغم كل التأثيرات عليها، شبيهة بعمليات التجميل. فمتوسط عمر الناشطين سياسياً كان في تصاعد طوال هذه الحقبة، بسبب عدم انخراط الجيل الشاب في الحياة السياسية بدرجة كافية، وأصبحت شرعية نخبة السلطة تتآكل، بالتالي. أما ما يتعلق بالمعارضة التي تتشكل بالأساس من نخبة الإسلام السياسي، وحليف واحد من النخبة المقاومة (الجهة الشعبية لتحرير فلسطين)، فلم تتجح هي الأخرى في ملء الفراغ بسبب غياب أي برنامج سياسي جدي لديها (غير انتقاد السلطة، والمطالبة بالإصلاح، ورفع شعاراته). كما أن الخبرة التاريخية لقادة منظمة التحرير الفلسطينية، الذين انتقلوا إلى قيادة السلطة الفلسطينية، شجعت التوجهات التي نوقشت أعلاه، فهي لم تكن مؤهلة لعملية البناء المؤسسي بشكل يفوق تأهيلها وخبراتها في مجال المقاومة.

المبحث الرابع: النزوح نحو التبعية في الظرف الكولونيالي

استمرت نخبة السلطة في البحث عن مواطن تعزيز شرعيتها المنقوصة. وكانت أزمة شرعية نخبة السلطة، وأزمة عملية تعزيزها تنافس إحداهما الأخرى في أغلب الأحيان. فعلى سبيل المثال، حاولت نخبة السلطة الاستفادة من قانون الانتخابات الفلسطيني لعام ١٩٩٥؛ لتوسيع رقعة العملية الانتخابية، وزيادة المشاركة في هذه العملية، عن طريق جذب المستقلين، والمعارضة، على حد سواء للترشيح. ورغم أن القانون قد أتاح لهم الترشح، إلا

أنه لم يمنحهم فرصاً معقولة للنجاح؛ لكي لا يتمكنوا من الإطاحة بالأسس الخارجية لشرعية السلطة، التي يتوقع من هذه الانتخابات ترسيخها.

تحدد شرعية النخبة بقبول المواطنين الخضوع لها كجهة احتكار للنظام (السيادة)، ويعني ذلك أن عملية اكتساب الشرعية تتطلب لحظة ثقة وسماح، من قبل القوة الكولونيالية، لنقل السيادة إلى نخبة السلطة؛ من أجل أن تتمكن هذه السلطة من الحصول على "قبول" المواطنين لها. ويكمن مفهوم "الانتقالية" المستخدم في عقد الإذعان في هذه اللحظة، التي تكون فيها السلطة "شرعية"، بعد انتهاء الوصاية الكولونيالية عليها، وقبل حصولها على الشرعية الناجمة عن قبول من أصبحوا مواطنين، بعد أن كانوا سكاناً.

لقد منح الفلسطينيون (المواطنون بالقوة) فترة السماح هذه لنخبة السلطة، ولكن القوة الكولونيالية لم تمنح ثقة مشابهة لهذه السلطة. ويعود السبب في ذلك على الأغلب إلى عدم كفاية اتفاق النخب، أي اتفاق نخبة السلطة مع ممثلي القوة الكولونيالية، فهذه القوة اشتراطات خارجة عن نطاق التفويض الممكن من الفلسطينيين لنخبتهم. وأعطت هذه الاشتراطات لنشوء السلطة معنيين مختلفين، لدى الطرفين المتناقضين اللذين تعتمد شرعية السلطة الفلسطينية عليهما. فالسلطة الناشئة تعني، بالنسبة للقوة الكولونيالية، وسيطاً لتوسيع نطاق عقد الإذعان ليشمل السكان، وتعني بالنسبة للسكان آلية لاكتساب القدرة على تحقيق الإرادة (ممارسة الحق في تقرير المصير).

لقد تلخص التصور النخبوي الكولونيالي لانتقالية العقد في إمكانية نقل الطابع التجزيئي للعقد إلى تجزيء للإرادة. فبالإمكان، حسب التصور النخبوي الكولونيالي، تحقيق قدر مما يريده الفلسطينيون في مجالات خلق فرص عمل، وتحسين الدخل، وتسهيل الحركة، ومنح "أفق" سياسي، وما إلى ذلك، دون الالتزام من قبل القوة الكولونيالية، وإطارها ما بعد الكولونيالي، بحل سياسي عادل، أو بالالتزام بكامل الحقوق، وضمان الحريات، ناهيك عن الالتزام بحق تقرير المصير.

وبذلك يكون قد نجم عن ارتباط السلطة الفلسطينية بالظرف الكولونيالي، واعتمادها عليه، وعدم تمكينها (أو تمكينها) من الوصول إلى مرحلة، تشكل فيها تعبيراً عن إرادة المجتمع الفلسطيني، بشكل يعكس أولويات الإرادة الفلسطينية، يكون قد نجم انتهاء فترة السماح التي منحها السكان لنخبة السلطة، دون أن تتمكن الأخيرة من جعلهم مواطنين. وأدت عملية انحسار الشرعية الداخلية لنخبة السلطة، إلى تخفيض مستوى الثقة المتدني أصلاً، الذي منحته القوة الكولونيالية وإطارها ما بعد الكولونيالي لها، ونجم عن كل ذلك فشل ذريع في تحقيق كل ما يتعلق بالإرادة الفلسطينية. فشهدت المرحلة التي تلت الحقبة المخصصة للعملية الانتقالية (حتى عام ١٩٩٩ أو ما أطلقنا عليه في هذا الكتاب نهاية "المرحلة الثانية") تراجعاً كبيراً في الجزئيات التي بدأ تحقيق التقدم فيها واردة، فنزادت البطالة، وتراجع الدخل القومي، وفرضت قيود غير مسبوقة على الحركة والتنقل للسكان والبضائع، وصارت الأوضاع المعيشية أسوأ مما كانت عليه قبل نشوء السلطة الفلسطينية، ما أدى إلى تغذية دائرة العنف، وتوسيعها.

وعندما بدرت عن نخبة السلطة (أو على الأقل عن بعض عناصرها) بوادر تشير إلى إمكانية رضوخها للرأي العام، وتقليل اعتمادها على القوة الكولونيالية، والحد من تبعيتها الخارجية في محاولة لكسب الشرعية الداخلية، انقضت القوة الكولونيالية عليها في حملة

تدمير غير مسبوق، متجهة نحو هدم شامل لمواقعها، ومؤسساتها، وسحب كل ما يمكن سحبه من صلاحياتها وامتيازاتها. ونجم عن هذا الهجوم الشامل قصر لشرعية السلطة على الجانب الداخلي (علما بأن الشرعية الداخلية كانت مهزوزة وغير مكتملة). كما نجم عنه وحدة صف العناصر المختلفة في نخبة السلطة التي كانت بدأت تتمايز قبيل ذلك.

ويمكن، في هذه المرحلة، رصد نمط جديد في عملية التشريع يهدف إلى أمرين: التجاوب مع متطلبات "المجتمع الدولي" دون إسرائيل، وتوسيع نفوذ عناصر مختلفة في نخبة السلطة، عن طريق التخفيف من سطوة الرئيس عرفات في داخل هذه النخبة. فنجد أن عددا من القوانين التي كانت معلقة من قبل الرئيس قد تم توقيعها ونشرها. كما نلاحظ أن الرئيس قبل عددا من الحلول الوسط حول التشريعات في هذه المرحلة، وأن المجلس التشريعي أخذ دورا أكبر من السابق، في الحياة السياسية، وتناقضت عزلته، وتجاوز حالة التهميش التي كان قد وقع بها في السنوات التي سبقت ذلك.

ففي خلال هذه المدة تمكن المجلس التشريعي من مناقشة ٢٧ قانونا، إلا أن الرئيس صادق على تسعة عشر قانونا منها، إضافة إلى القانون الأساسي الذي كان المجلس التشريعي قد أقره في العام ١٩٩٧، وكل من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وقانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين اللذين كان المجلس التشريعي قد أقرهما في أواخر العام ١٩٩٩.

وفي أوقات لاحقة خلال العام ٢٠٠٤، صادق الرئيس عرفات على قوانين أخرى، هي قانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الطفل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤، وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤، وقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨، وقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، والقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠، والقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨ بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة.

أما القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية، فقد أقره المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٣ وصادق عليه الرئيس المؤقت روجي فتوح بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤. ويأتي هذا التعديل ليمنح المجلس التشريعي سلطة رقابية على تعيين محافظ سلطة النقد، بعد أن كان يتم ذلك بموجب قرار صادر عن الرئيس، بتنسيب من مجلس الوزراء.

وشملت رزمة القوانين التي صادق عليها الرئيس خمسة قوانين قضائية، تؤسس لجهاز قضائي مستقل، تحكمه إجراءات وقوانين خاصة، بينها قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، وقانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١. كما ضمت القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، الذي يؤسس لنظام سياسي برلماني جديد، تستقل فيه شخصية رئيس الوزراء عن رئيس الدولة بعد استحداث هذا المنصب. وقانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢، الذي يحرم التنازل عن أية حقوق في

القدس^{٣٢٠}. وتميز هذا القانون بمحاولة المشرع رفع سقف سيطرته على العملية التفاوضية، حين اشترط موافقة ثلثي أعضاء المجلس لتعديل هذا القانون. وضمت الرزمة قانون الإحصاءات العامة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠، الذي أعاد تنظيم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

كما شملت الرزمة أنفة الذكر سبعة قوانين ذات طابع اقتصادي، منها قانونان ينظمان الرسوم التي تتقاضاها الدولة: قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣، وقانون الرسوم القنصلية رقم (١) لسنة ٢٠٠١، بالإضافة إلى قانوني الزراعة والمياه اللذين ينظمان الموارد المالية والزراعية وضرورة حمايتهما، وقانون المصارف رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي ينظم قطاع البنوك العاملة في فلسطين، وقانون المواصفات والمقاييس رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠، وقانون التحكيم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ الذي يحكم آليات حل النزاعات التجارية بالطرق غير القضائية.

وشملت الرزمة أيضا أربعة قوانين ذات طابع اجتماعي، وهي قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠، الذي ينظم مسائل الترخيص للمركبة وللسائق، ومخالفات المرور، والعقوبات المترتبة على تلك المخالفات؛ وقانون التأمينات الاجتماعية؛ وقانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، وقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠١ بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩، الذي ينظم مسائل التبليغ عن الوفيات والمواليد، بالإضافة إلى ساقطي القيد.

وهكذا يتضح أن هذه المرحلة شهدت إرساء تشريعيًا لوظائف السلطات، ولتحديد طرق عمل النظام السياسي وهيمنته، ولتقسيم العمل بين السلطات، بالإضافة إلى تحديد السياسات الاقتصادية. وشكلت هذه الرزمة محاولة للتعويض عن النقص في الشرعية، ومحاولة لترسيخ علاقات القوة التي تحتاج إليها السلطة في ظل غياب السيادة، ولتعزيز سطوتها، ولتدعيم احتكارها غير الكامل لأدوات القمع.

اعتمدت نخبة السلطة على أنواع مختلفة، من الربيع المالي، والسياسي. فافتقار مؤسساتها إلى الموارد، من جهة، وارتباط قدرتها بتحصيل بعض العائدات الضريبية، بموافقة إسرائيلية، من جهة ثانية، أدى إلى نشوء علاقات ريعية، ما بعد كولونيالية بين نخبة السلطة والجهات المانحة أخذت في الغالب شكل سياسة العصا والجزرة. ومع مرور الوقت، ولما بدأت القوة الكولونيالية تعتقد بعدم جدوى الشراكة مع نخبة السلطة، تحولت سياسة العصا والجزرة، إلى أشكال أكثر وضوحًا، من بينها اشتراط الإصلاح، وما سمي بـ "تجفيف منابع الإرهاب".

لا شك أن السلطة الفلسطينية كانت تترك هذه المعادلة، بل إنها كانت ترى فيها خطراً، يتلخص في تجفيف منابع الربيع الخارجي. وبطبيعة الحال، لم يقتصر الأمر على الجانب المالي، بل تعداه إلى الربيع السياسي، وصارت نخبة السلطة تلجأ إلى النخبة الأهلية، وإلى ضم أشخاص جدد إلى نفسها، في محاولة للحصول على الدعم الدولي، لتشكلاتها الحكومية، ومؤسساتها. وهكذا نشأت موجة من حكومات "التكنوقراط"، في محاولة لكسب الربيع السياسي الخارجي، كلما كانت نخبة السلطة تواجه التهديد بالعزلة.

ولإضفاء الشرعية على السلطة، رغم التبعية، قامت نخبة السلطة باتباع مجموعة من السياسات؛ لتحديد علاقتها بالمجتمع بشكل يفي بهذا الغرض. ففي هذا الإطار، عملت السلطة

^{٣٢٠} المادة (٤) من قانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢.

على احتواء المجتمع، من خلال نمط العلاقات الزبائنية المحدثة، في الوقت الذي حافظت فيه على الزبائنية التقليدية، من خلال اعتمادها على الشخصيات التقليدية، على ذات النمط الممتد من أيام الحكم العثماني، وحتى الاحتلال الإسرائيلي. أما الزبائنية المحدثة التي استخدمتها نخبة السلطة، فقد نشأت عندما كانت هذه النخبة في المنفى، وتزامن نشوؤها مع الطفرة المالية التي عايشتها منظمة التحرير الفلسطينية (Brynen 1995, 26-27).

ويمكن وصف الزبائنية المحدثة، على أنها تشكل دمجا، بين الزبائنية التقليدية، غير المؤسسية، والزبائنية المقننة، التي تم إنشاء أطر قانونية وبنى إدارية تابعة للدولة من أجل تنظيمها. فلا يرجع النمط الحدائي إلى الارتباط المؤسسي، لتلك الزبائنية بالدولة، بل يتعداها لإنتاج ثقافة سياسية ذات طابع حدائي، تعيد إنتاج قواعد المصالح المتعارف عليها، بين الزبون والتاجر، بشكل متوافق مع أنماط التجارة المعاصرة، التي تسيطر عليها الاحتكارات، والشركات الكبرى.

وأيا كان شكل الزبائنية فإنها تقوم على الانتقائية، التي تعمل من خلال توظيف أشخاص مستعدين للانضواء تحت مظلة أيديولوجية - حزبية، ما يتيح للنظام ونخبة، سهولة السيطرة، والاحتكار، عبر نظام من التحالفات، القائمة على المصالح المشتركة. إن اللافت للنظر في قيام نخبة السلطة بتطوير هذه المنظومة الزبائنية، هو أن هذه المنظومة تعمل على تقليص حجم شرعية مؤسسات الدولة، لصالح شرعية أعضاء النخبة، ما يسهم في تعميق الهوة بين النخبة والعامّة، حيث لا تملك النخبة ما تقدمه عبر الدولة، ويؤدي ذلك إلى التقليل من أهمية مؤسسات الدولة، وتهميشها، وتهميش المواطنين (المستفيدين منها) بالتالي.

ومن المؤشرات الهامة، على عمل نخبة السلطة الدؤوب على تنمية الأشكال المختلفة للزبائنية، صدور القرار الرئاسي رقم (١٦١) لسنة ١٩٩٤، بشأن إنشاء دائرة شؤون العشائر. وكانت السلطة الفلسطينية قد شجعت القضاء الموازي بطرق شتى، في محاولة للتوزيع والتوزيع في الآليات لخلق مراكز النفوذ، التي تشكل جزءا من النظام الزبائني.^{٣٢١}

وجاء نظام الدوائر الانتخابية الذي نص عليه قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، ليعزز فرص نمو العلاقات العائلية والجهوية، وليوجه العلاقات السياسية، بعيدا عن نقاش البرامج الانتخابية. ويجدر القول هنا إن الصراع على تعديل القانون الانتخابي، كان في الأساس صراعا داخل نخبة السلطة، والنخبة الأهلية.^{٣٢٢}

الجزء الثاني: العقد الاجتماعي بين الكولونيالي والوطني

إن الطبيعة الإذعانبة للعقد الاجتماعي، الناشئ في الحقبة الانتقالية، يفرض عددا من الثنائيات، التي تطرقنا إليها في مدخل هذا الفصل، ومن بينها ازدواجية السلطة، وازدواجية الحقب وتداخلها. في هذا المبحث، سنحاول تتبع أثر تزامن الحقب الكولونيالية، وما بعد الكولونيالية، وحقبة البناء الوطني، على عملية إعادة الصياغة للعقد الاجتماعي، التي تتخذ شكل الإصلاح القانوني.

^{٣٢١} للمزيد حول هذا الموضوع انظر (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠٠٦).

^{٣٢٢} للمزيد حول عيوب نظام الدوائر الانتخابية انظر (حرب ٢٠٠٠، ٨).

المبحث الأول: العقد الاجتماعي القسري

وضعت القوة الكولونiale شروطاً، تهدف إلى تأسيس مؤسسات، تعمل لصالح نظامها الكولونالي، كما تهدف إلى تسهيل مراقبة عمل هذه المؤسسات. فبعد انتصار إسرائيل، على الأردن وسوريا ومصر، في حزيران ١٩٦٧، أقامت القوات العسكرية الإسرائيلية حكماً عسكرياً، في جميع أنحاء المناطق المحتلة، وتمت إحالة المهام الإدارية، والصلاحيات التشريعية، إلى الحاكم العسكري، الذي عينه رئيس الأركان في الجيش الإسرائيلي، وأقيمت القيادة الإقليمية للضفة الغربية، والقيادة الإقليمية لقطاع غزة وشمال سيناء.^{٣٢٣}

تم توظيف موظفين متخصصين في الشؤون القانونية، والاقتصادية، والإدارية، والخدمات وجميعهم من الجيش الإسرائيلي. وأبقت الأوامر العسكرية اللاحقة على القوانين الأردنية والمصرية، لكن الإدارة العسكرية منحت كل تشريع أمني أفضلية على أي قانون محلي (م. ليش ١٩٩٣، ٢٩-٣٤). وأبقت القيادة العسكرية على الجهاز الإداري الأساسي للمؤسسات التي كانت قبل الاحتلال، وأبقت على الموظفين السابقين لدوائر الزراعة، والاتصالات، والنقل، والتعليم، والصحة، والأشغال العامة، والشؤون الاجتماعية مع احتفاظ الضباط الإسرائيليين لأنفسهم بحق المصادقة، على الأمور، في الدوائر التي يتولى المهام فيها موظفون محليون. وتم تنظيم تعيين الموظفين الفلسطينيين وفصلهم في الإدارة المدنية، وفقاً للأمر العسكري رقم (٣٧) بشأن تعيين واستخدام الموظفين في الجهاز الحكومي لسنة ١٩٦٧ (يهودا والسامرة).

وفي العام ١٩٨١ أنشأت القوة الكولونiale، ما أطلقت عليه "الإدارة المدنية"، وأصبحت قيادة الجيش الإسرائيلي الإقليمية تتولى القضايا الأمنية والعسكرية، كما تولت الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، مع احتفاظ القادة العسكريين، بالقوة التنفيذية والتشريعية والقضائية، مركزة في أيدي قادة جهاز الإدارة المدنية، في المسائل التي لا علاقة لها بالأمن. وحسب تقرير أعدته مجموعة من الباحثين الفلسطينيين، فإن إنشاء الإدارة المدنية جاء تمهيداً لسيطرة إسرائيلية قوية على نظام الحكم الذاتي المنظور (م. ليش ١٩٩٣، ٢٧-٢٨) (فقد حدثت هذه التحولات، في سياق اتفاقية كامب ديفيد، بين مصر وإسرائيل).

حققت الأوامر العسكرية العديد من الأهداف السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية خلال فترة الاحتلال. ففرضت سيطرة تامة على المناطق المحتلة، وحدثت من تطور القطاعات الاقتصادية، بل إنها حققت مكاسب اقتصادية لدولة إسرائيل من خلال إخضاع المناطق المحتلة لنظام ضريبي، وجمركي (بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة)، وإنشاء مكاتب عمل لاستقطاب الأيدي العاملة الفلسطينية للعمل في إسرائيل، وفرض ضريبة الضمان الاجتماعي عليهم.

وألحقت البنى التحتية (المياه، والكهرباء، والنقل، والاتصالات) للمناطق المحتلة بإسرائيل على أنها مناطق طرفية، وباتت المناطق المحتلة تعتمد على الجهات الإسرائيلية في الحصول على هذه الخدمات؛ ما أدى إلى التدهور النسبي لمستواها.

^{٣٢٣} هناك وصف تفصيلي لهذه العملية في الفصل الأول من هذا الكتاب (الجزء الأول، المبحث الأول، أولاً).

المبحث الثاني: أثر اتفاقيات السلام على العقد الاجتماعي

جاءت اتفاقية أوسلو وما تلاها من اتفاقات فلسطينية إسرائيلية، لترسخ الطابع الكولونيالي للطرف الإسرائيلي، فكشفت عملية النقل المبكر للصلاحيات، عن عدم قدرة أجهزة السلطة الفلسطينية، على القيام بمهامها، دون اعتماد أساسي على إسرائيل والعالم الخارجي. فلم تكن المختبرات الطبية والمستشفيات، ونظام المواصلات، والنظام الضريبي، ونظام دوائر الأحوال الشخصية؛ قادرة على العمل دون مساندة إسرائيلية. وفي الحالات التي كان من الممكن فيها نقل الصلاحيات لتوليها من قبل السلطة الناشئة (مثل دوائر تسجيل الأراضي)، حاولت إسرائيل سحب الملفات من هذه الدوائر، تحت ذريعة المسؤولية الأمنية، عن المناطق المصنفة "ج" في الاتفاقيات، ووجود قيود على البناء في هذه المناطق.

يمكن القول إن جل ما تم تصميمه قسرا، من قبل القوة الكولونيالية، انتقل إلى مرحلة السلطة الفلسطينية، جاعلا من عقد الإذعان، عقدا يخدم انتقال عناصر البنى الكولونيالية ومقوماتها (أي أن الانتقالية شملت انتقالية الإذعان). وباتت تبعية السلطة الفلسطينية شكلا جديدا، من أشكال الظرف الكولونيالي، الذي بات يشكل مقدمة، ونقطة انطلاق، لأي محاولة بناء وطني لاحقة، وقيدا عليها، في أن معا. ولا شك أن في عملية التخلص من العقد القسري بعض عناصر عملية البناء الوطني ومقوماته، بيد أن استنباط هذه العناصر والمقومات، والبناء عليها، ليست عملية تلقائية، بل تحتاج إلى رؤية، وعمل سياسي، واجتماعي. وكانت هذه التبعية حتمية، بمعنى أن السلطة نشأت عبر عقد مع الظرف الكولونيالي، دون أن تنتصر في معركة التحرر الوطني.

أما الطابع النخبوي القسري، فقد شكل أحد مظاهر انتقال مكونات الحالة الكولونيالية، ونشأ، بالتالي، وضع غاب فيه النقاش المجتمعي، واتسم بالافتقار إلى آلياته (كالاستفتاء العام)، وباتت مهمة استنباط أية مكونات ممكنة، لحقبة البناء الوطني، في داخل عقد الإذعان، باتت المهمة حكرا على نخبة السلطة. وكانت لعملية الاستنباط هذه قيود، ومحددات، حولتها، فعليا، إلى أداة لا تعدو كونها تحديدا لشكل نظام الحكم، بحيث لم يكن ممكنا، في هذا السياق، الالتفات إلى قضايا بناء الثقافة السياسية الفلسطينية، وإخضاع تشكيل نظام الحكم للمشاركة الشعبية. لقد انعقدت الانتخابات الأولى، ضمن شروط عقد الإذعان، وشكلت موافقة، على الخطوط العريضة لعقد الإذعان، والحالة الكولونيالية المعدلة؛ ما جعلها (أي الانتخابات) جزءا من أدوات النظام السياسي الناشئ، لا عاملا من عوامل تشكله.

أولا: تمكين النخب

اهتمت القوة الكولونيالية بالحفاظ على ما أنتجته في العهد الكولونيالي، وعلى وجود ارتباط نفسي ومهني معها، من خلال الكادر الذي عمل طيلة ربع قرن، في بيئة طرفية مركزها إسرائيل. وهكذا، فقد نصت المادة الثانية، من الملحق الثاني لبروتوكول الشؤون المدنية، في اتفاقية نقل سلطات الإدارة المدنية ومسؤولياتها (اتفاق القاهرة) على أن السلطة الفلسطينية تؤكد احتفاظها بعمل موظفي الإدارة المدنية، وتتعهد بالحفاظ على حقوقهم (اتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا ١٩٩٤).

وكان من الطبيعي أن تنشأ في هذه البيئة مؤسسات احتكارية فلسطينية، ارتبطت مصالحها مع مؤسسات اقتصادية إسرائيلية، لاستيراد بعض السلع الأساسية، مثل الإسمنت والوقود، ومنح وكالات تجارية إسرائيلية لأشخاص يرتبطون بأجهزة السلطة الوطنية، وتشجيع

مؤسسات مجتمعية وتمويلها، للتركيز على مشاريع التعاون الاقتصادي، بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، والترويج لذلك، بوصفه حلاً أمثل لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني (نصر ٢٠٠٣، ٣٤-٣٥). لتدعيم ذلك إنشاء أدوات وأطر، لتنظيم هذه العمليات، مثل هويات "شخصيات مهمة جداً". وأدى كل ذلك إلى نشوء مصلحة نخبوية في إدامة الوضع الانتقالي "المؤقت"، واستمرار مفاوضات "السلام" مع إسرائيل، وحولت، عبر التكرار الدائم، استمرار المفاوضات، من وسيلة إلى هدف في حد ذاته (هلال ٢٠٠٦، ١٨١).

وامتدت هذه المصالح إلى خارج نخبة السلطة، وطالت النخب الاقتصادية، الموجودة خارج نخبة السلطة، ونشأت فئة موظفي المؤسسات الدولية التي يوجد مبرران لتواجدها الكثيف في فلسطين: انهيار الاقتصاد والحاجة إلى المساعدات الإنسانية؛ واستدامة عملية السلام (دون الوصول إليه)، علماً بأنهم بالإضافة إلى ذلك يشكلون "وكلاء" لديمومة الظرف الكولونيالي. وقد امتدت، كذلك، إلى النخب الأهلية، التي أصبح اعتمادها على التمويل الأجنبي يشكل جزءاً ناظماً لهويتها.

ثانياً: القيود على إعادة صياغة العقد الاجتماعي

كانت العلاقات الاجتماعية في الظرف الكولونيالي محكومة بشروطه. فقد أعاق الظرف الكولونيالي عملية تكوين الفضاء الاجتماعي الفلسطيني والحيز العام.

وأسهمت اتفاقية أوسلو في مأسسة الظرف الكولونيالي، فعلى المستوى السياسي لم ينته الاحتلال الإسرائيلي للمناطق المحتلة، بل وتمت تجزئة السيادة الإقليمية الفلسطينية المنقوصة أصلاً، وعلى المستوى الاجتماعي لم تحل قضايا لم شمل العائلات، وحرية التنقل، والتعليم، والصحة، ومستويات المعيشة، والمرافق العامة.

وتدنت المؤشرات الاجتماعية (السكان، الصحة، التعليم، مستوى المعيشة، الثقافة، البيئة القانونية). فأخذت الظواهر الاجتماعية السلبية، من مثل الجريمة، بالتزايد، وكذلك سببت الأوضاع الاقتصادية المتردية، والقمع الإسرائيلي، تزايداً في ظواهر سكانية سلبية، مثل الهجرة إلى الخارج، والهجرة إلى المدن؛ بسبب الحواجز. وتدهور القطاع الصحي رغم زيادة الإنفاق عليه. ويلاحظ تراجع البيئة القانونية، وضعف سيادة القانون، وتدهور في العمل المؤسسي العام.

ومن الناحية الاقتصادية، لم يكفل بروتوكول باريس للسلطة الفلسطينية صلاحيات هامة، مرتبطة بإدارة النشاط الاقتصادي، وتشجيع الاستثمار، وتحفيز النشاط الاقتصادي، مثل السيطرة على الاستيراد والتصدير، وتحديد التعرفة الجمركية، وإبرام الاتفاقيات التجارية مع بلدان أخرى، وتحديد الضرائب المباشرة والرسوم.

ورغم ذلك، نجحت السلطة الفلسطينية في إثبات وجودها ككيان حاكم، وسنت عدداً من القوانين الضرورية للنمو الاقتصادي، ومن بينها: قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار، وقانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل قانون الصرافة، وقانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، وقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٥ بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل، وقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية، وقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل اللجنة الجمركية، وغيرها.

المبحث الثالث: طبيعة العقد الاجتماعي الناشئ بعد الانتخابات الأولى

شكلت الانتخابات العامة الأولى عام ١٩٩٦ محطة انتقالية رئيسية، في عملية إعادة صياغة العقد الاجتماعي. فقد أنشأت آلية قانونية للتنافس السياسي، ولإكساب نخبة السلطة شرعية ديمقراطية، وأنشأت آلية مساءلة لنخبة السلطة، ولكنها حصرت العملية السياسية، في نطاق سكان الضفة الغربية، وقطاع غزة. وقد أنشأت الانتخابات الأولى انطبعا، لدى النخب، ولدى الرأي العام، بأن عملية بناء الدولة قد بدأت، وتعالى الأمل بقدره نخبة السلطة على "تعديل" شروط عقد الإذعان، عن طريق خلق وقائع على الأرض، تحقق المصلحة العامة بشكل تدريجي، لكن تراكمي. وكانت بنية السلطة وقانون الانتخابات الذي أسهم في تحديدها أحد المجالات، التي بدا فيها هذا الأمل واقعيًا، فقد نشأت سلطات ثلاث، مستقلة عن بعضها البعض بدلا من مجلس سلطة موحد يمارس السلطات الثلاث حسب نصوص إعلان المبادئ، وجرت زيادة عدد أعضاء المجلس عما كان منصوصا عليه.^{٣٢٤}

يجدر التذكير بأن قانون الانتخابات الفلسطيني جاء تنفيذًا لإعلان المبادئ الفلسطيني – الإسرائيلي الموقع في واشنطن في عام ١٩٩٣، الذي نص على أن الانتخابات الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة هي "خطوة تمهيدية انتقالية هامة، نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة...". وأن الانتخابات سوف تؤدي إلى إقامة مجلس منتخب، "يتولى سلطات تشريعية وقضائية". وجاء في المادة الأولى من الإعلان أن "هدف المفاوضات الإسرائيلية – الفلسطينية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط هو، من بين أمور أخرى، إقامة سلطة حكومة ذاتية (self-government) انتقالية فلسطينية، ومجلس منتخب للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة لا تتجاوز الخمس سنوات، وتؤدي إلى تسوية دائمة". كما جاء في الإعلان أنه "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة، من حكم نفسه وفقا لمبادئ ديمقراطية؛ ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس، تحت إشراف ومراقبة دولية متفق عليهما". وطالب الإعلان بأن تجري الانتخابات في مدة أقصاها تسعة أشهر، من دخول الإعلان حيز التنفيذ (وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية ١٩٩٦). وكان من المتوقع إجراء الانتخابات، في موعد لا يتجاوز تموز عام ١٩٩٤، إلا أنه تأجل إلى الموعد الذي تمت فيه، في كانون ثاني عام ١٩٩٦، بسبب عدم الاتفاق بين الفلسطينيين والإسرائيليين على موعد آخر، وإلى حين انتهاء السلطة الوطنية من وضع قانون الانتخابات الذي جرت على أساسه الانتخابات. وتدخلت إسرائيل وأطراف "دولية" في وضع القانون الفلسطيني، الذي جرت على أساسه انتخابات المجلس التشريعي الأول عام ١٩٩٦.

شكلت السلطة الفلسطينية لجنتين، إحداهما رسمية والأخرى مستقلة، من أجل وضع تصور لطبيعة قانون الانتخاب الفلسطيني. وكان النقاش يدور حول أي من الأنظمة الانتخابية أفضل، الانتخابات الفردية، أم النسبية، أم الدائرة الواحدة. وقد اقترحت اللجنة المستقلة المكونة من بعض الأكاديميين الفلسطينيين (المجموعة الفلسطينية المستقلة للانتخابات) أن تجري الانتخابات على أساس النظام النسبي، من أجل تشجيع الفئات السياسية المختلفة، وخاصة صغيرة الحجم، على الاشتراك في الانتخابات، على أساس أنه النظام الأفضل في

^{٣٢٤} الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، واشنطن، ١٩٩٥، الفصل الأول المجلس من المادة الأولى، رقم ٩.

الضفة الغربية وغزة، " لأنها تضمن أقصى حد من المشاركة السياسية، وبالتالي إشراك الجميع في تحمل المسؤوليات؛ مما سيخلق قدرا من الاستقرار، وضمن قدر عال من العمل الجماعي . كما أنه قد تحظى كتلة معينة بنسبة ٤٥% من الأصوات، دون أن يتسنى لها الفوز بمقعد واحد في المجلس" (أ. نوفل ٢٠٠٧).

ورغم ذلك أقرت نخبة السلطة، بالتشاور مع حلفائها الكولونياليين، الصيغة غير النسبية لقانون الانتخابات، وأزالت من المسودات القيود المالية على الدعاية الانتخابية، وغيرت، عبر مراسيم رئاسية، المواعيد والمهل المحددة للترشيح والاعتراض، وما شابه، بما يتوافق مع حاجات نخبة السلطة لضمان نجاحها نخبة السلطة بأغلبية واسعة في المجلس التشريعي، وضمان تحالفات، وإشراك فئات جديدة في العملية السياسية، فقد تم، على سبيل المثال، تمديد موعد الترشيح لإتاحة الفرصة أمام كتلة يقودها الدكتور حيدر عبد الشافي للترشح. فبعد إصدار قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، ونشره في الجريدة الرسمية، بتاريخ ١١/١٢/١٩٩٥، صدرت ستة مراسيم تتعلق بالانتخابات، حتى تاريخ ٣١/١٢/١٩٩٥، تعلقت بالدعوة إلى الانتخابات والاقتراع، وتأسيس لجنة الانتخابات، وتحديد فترة الترشيح، وتمديد فترة الترشيح.

أولاً: توظيف النخب

يقوم النظام السياسي بخلق نخبه، بوسائل مختلفة، تشمل عملية اختيار الموظفين الإداريين والسياسيين وفق معايير ترتبط بطبيعة النظام. وقد استخدمت نخبة السلطة، في هذا السياق، آليات تهدف إلى الخلخلة المستمرة للنخب، عن طريق خلق تناقضات في المصالح، بين المجموعات المختلفة داخل نخبة السلطة نفسها، وفي داخل نخب أخرى. وتسهم هذه الآليات في تمكين الربيع المحدود من اجتذاب أكبر قوة ممكنة، إلى داخل الإطار الزبائني، حيث يشعر أولئك الذين تم إقصاؤهم بأن عليهم الاستكانة إلى أن تتم إعادة احتوائهم. وبالتالي ينشأ في المجتمع إلى جانب البنية الزبائنية الموالية للسلطة، شبكة زبائنية واسعة تشكل "منبعا لا ينضب"، من الأشخاص المستعدين للانخراط في المنظومة الزبائنية في كل لحظة. ويجري التعامل مع هذه المجموعات على أن للأفراد في داخلها مراتب، وأن كلا منهم يجري التعامل معه، وكأنه سلعة، يرتفع وينخفض الطلب عليها، حسب الحاجة إليها. فعلى سبيل المثال، درج القول أن هناك "بورصة" لأسماء الشخصيات، التي تصلح لتولي المناصب الوزارية، وأن ارتفاع مرتبة الأفراد وانخفاضها، في هذه "البورصة" يتم بسرعة كبيرة، وشكل حاد، في اللحظات التي يجري فيها "تداول" الأسماء. ويؤدي هذا الواقع إلى انشغال أعضاء نخبة السلطة بالدخول إليها أولاً، ومن ثم الصراع المستمر على المرتبة داخلها، بحيث تنشأ نخبة داخل النخبة، تتمتع بحصانة خاصة؛ لأنها هي من يدير هذه "البورصة"، وليست مطروحة "للتداول"، إلا في إطار استبدال نخبة المعارضة بنخبة السلطة، وبغير ذلك لا يوجد أي تهديد لمواقعهم، ما يجعلهم غير خاضعين للمساءلة.

ويمكن إطلاق اسم "مركزية زبائنية الحكم" على هذا الوضع، وهو ما يمكن من الجمع بين القبول بالجوانب الإجرائية للنظام الديمقراطي كافة، دون أن يشكل ذلك تهديداً لقامة النخبة، أو حتى يخضعها للمساءلة بشكل جدي، وهذا ما تمتع به الرئيس عرفات، الذي لم يجد لنفسه منافساً جدياً، في أي مرحلة من المراحل المختلفة التي مر بها نظامه السياسي. وبالطبع كانت هناك حاجة إلى زيادة الاعتماد على مصادر مختلفة للسلطة، للحفاظ على هذا الوضع،

وقد شملت هذه المصادر أشكالاً مختلفة من الريع (بعضها عشائري، وبعضها اقتصادي احتكاري محلي، وبعضها خارجي)، كما شملت عمليات تهيمش واحتواء متتالية ومتفاوتة؛ نتيجة لعمليات الخلطة في النخبة الأهلية، وفي أجهزة الأمن، والمجلس التشريعي، وغيرها.

وقد طالت آليات المناورة، لأغراض الاحتواء والتهيمش، العملية التشريعية، بدءاً بالمراسيم الرئاسية، وانتهاء بتعطيل نشر القوانين، أو تعديلها من قبل الرئيس، دونما صلاحية دستورية لذلك. فعلى سبيل المثال كان المجلس التشريعي قد أقر في العام ١٩٩٧ مشروع القانون الأساسي، ليكون بمثابة الدستور الانتقالي للسلطة الفلسطينية، بيد أن هذا القانون الهام، الذي يفترض أن يشكل مرجعاً للقوانين الأخرى بقي على مكتب الرئيس ينتظر التوقيع حتى العام ٢٠٠٢. حينها اضطر الرئيس إلى توقيعه؛ نتيجة الضغط الخارجي الشديد، وفي محاولة لتعزيز نخبة السلطة، من خلال إرضاء بعض أجنحتها، التي تبنت هذا القانون، والتي رأت في عدم توقيعه من الرئيس تهيمشاً لها.

وبعد وفاة الرئيس ياسر عرفات، سنحت الفرصة أمام إعادة تشكيل نخبة السلطة مرة أخرى. وعلى الرغم من البرنامج الانتخابي لعباس، ومن فقدان الشخصية المركزية في نخبة السلطة، إلا أن أي تغييرات جذرية، أو هامة على طبيعة نخبة السلطة وتركيبها لم تطرأ، وباتت النظرية التي تحاول تفسير آليات عمل النخبة، من خلال ما سمي بكارزمية عرفات غير قادرة على تفسير شيء. واتضح أن آليات العمل لم تتغير في الواقع، وأن المشكلات التي تفاقمت هي ذات المشكلات التي كانت تؤرق نخبة السلطة، في السنوات السابقة لوفاة عرفات، وأهمها تذرر مراكز القوة في حركة فتح، ونشوء العديد من الولاءات الخارجية، والميليشيات التي ابتعدت عن المركز. ولم يعمل الرئيس الجديد باتجاه تغيير الطبيعة الزبائنية لنخبة السلطة، فلم يعمل الرئيس عباس، على سبيل المثال، على تمكين المجلس التشريعي من لعب دور رقابي وتشريعي أفضل، ولم يراع، بشكل مختلف عن سلفه، توازن الأدوار بين السلطات الثلاث. بل على العكس، فقد أرسل الرئيس مذكرة إلى رئيس المجلس التشريعي، في نهاية العام ٢٠٠٥، يخبره فيها بأنه قد وقع قانوناً يحوي على نص مخالف للقانون الأساسي، ويطلب منه العمل على تعديل القانون الأساسي، على وجه السرعة!

ورغم كل ذلك، فما من شك بأن قاعدة الشرعية، التي يتمتع بها الرئيس محمود عباس، تختلف بعض الشيء عن تلك التي كان يتمتع بها الرئيس ياسر عرفات. فقد حاول الرئيس عباس نقل نخبة السلطة ونظامها من "نظام زبائني عسكري" إلى "نظام زبائني سلمي"، وعمل جاداً على توحيد البنى المسلحة المختلفة، من أجهزة أمنية وميليشيات (حتى إنه كان على استعداد لاستقطاب عناصر مسلحة من حماس في فترة لاحقة). واتجه نحو الاعتماد الأكبر على النخبة الاقتصادية، وبناء تحالفات أوسع معها؛ ما زاد من خلطة نخبة السلطة، وأدى إلى المزيد من تذرر فتح، منتهياً بها إلى انقسام أدى إلى فشلها في الانتخابات التشريعية الثانية، ونشوء حالة باتت إعادة صياغة العقد الاجتماعي معها بالغة التعقيد (خاصة في ظل الفراغ الدستوري الناجم عن تعطل المجلس التشريعي).

ورغم أن الفترة التي تلت الانتخابات التشريعية الثانية لا تدخل في الإطار الزمني لهذا البحث، إلا أن التطورات التي حصلت فيها تشكل مؤشراً هاماً على توجهات نخبة السلطة (التي استمرت في السيطرة على السلطة في الضفة الغربية بعد تموز عام ٢٠٠٧). ففي تقرير لوكالة أنباء رويترز جاء أن الرئيس محمود عباس أصدر، في غياب المجلس التشريعي، ٤٠٦ مراسيم خلال السنة التي تلت إعلان حكومة الطوارئ، تقوم بإحداث

"تغييرات طالما سعى الليبراليون إليها، وتحدث تغييرات في النظام من رأسه إلى أسفله، وتسهم في تحسين فرص اجتذاب الاستثمارات من الخارج، وترسي أسس الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، دون أي مساءلة أو شفافية (Entous and Assadi 2008). وكان اختيار الرئيس عباس لرئيس الوزراء سلام فياض، المقبول لدى الولايات المتحدة، والداعي إلى لبرلة الاقتصاد بشكل أكبر، بمثابة الإعلان عن هذا التوجه.

ثانياً: اغتراب المصلحة والهوية

إن بناء الدولة عملية سياسية واسعة، قادرة على تجميع المصالح، ونحت الهوية، ويمكن رصد توجهات نخبة السلطة في، هذا الجانب، من خلال رصد السياسات الثقافية التي عملت على أساسها. لقد تميزت الثقافة الفكرية، بعد نشوء السلطة الفلسطينية، بأن المتقنين حاولوا الابتعاد عن السياسة بسبب حالة الاغتراب التي تطرقنا إليها آنفاً، ولكي لا يقعوا في ورطة التبرير، والتفسير، والشرح لأمر يصعب الدفاع عنها، إلا من باب الأمل البعيد المدى. وصار هذا الخطاب، بالتالي، ذاتياً، وبات المتقف أكثر شجاعة، في التعبير عن همومه، وهو اجسه الشخصية، بعد أن كان جل اهتمامه ينحصر في القضايا العامة، ضمن ما عرف بأدب المقاومة. وصار هناك متسع للاهتمام بقضايا الذاكرة والتراث، في محاولة لإعادة صياغة التاريخ، الذي تمت إعادة صياغته كولونيالياً. وأسهمت النخبة العائدة من المنفى، التي تعرضت إلى قدر ضئيل، نسبياً، من غسيل الدماغ الكولونيالي، في عملية إعادة صياغة الهوية الفلسطينية، بما في ذلك نقل "ميثولوجيا" المنفى إلى الداخل، واستطاعت رفع القناع عن رموز كانت مقدسة في السابق. وحدث تحول نقدي في الخطاب الثقافي، وتجراً على طرح قضايا كانت من المحرمات، مثل الاعتراف بالآخر، والتطبيع معه، بل والتعايش معه.

ولما كانت رمزية الهوية تشكل قاسماً مشتركاً، بين الداخل والخارج، ولما كان التعنت الكولونيالي مستمراً في ممارسته التوسعية، قامت نخبة السلطة بسن رزمة، من القوانين، التي تعبر عن الهوية، في الجوانب المنطق عليها، والتي لا تشكل تهديداً لذاتها. ومن بين هذه القوانين قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥، الذي كان، في ذات الوقت، موجهاً نحو احتكار نخبة السلطة للهوية، فتم إصداره؛ من أجل الحفاظ على شكل العلم الفلسطيني. وتحظر المادة (٦) منه على الأحزاب والقوى السياسية كافة، وبكل مسمياتها أن ترفع شعاراتها خارج مقارها المرخصة، ويحظر على الأحزاب، والقوى السياسية أن ترفع شعاراتها بمعزل عن العلم الفلسطيني، خلال أي فعاليات مرخصة تقوم بها؛^{٣٢٥} وقانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢، وهو قانون رمزي يحتوي على ست مواد، أهمها تأكيد الحق الفلسطيني في القدس، والحق في الحفاظ عليها، وحق الدولة الفلسطينية في الحفاظ على مقدساتها. وقد جاء رد فعل إزاء المقترحات التي طرحت في قمة كامب ديفيد عام ٢٠٠٠، ورداً على مشاريع قوانين إسرائيلية متعلقة بالقدس، وعلى قرار الكونغرس الأمريكي تسمية القدس عاصمة لإسرائيل، في أيلول عام ٢٠٠٢، وينص هذا القانون على أن القدس الشريف عاصمة الدولة الفلسطينية، وهي المقر الرئيس والدائم للسلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وأن الدولة الفلسطينية صاحبة السيادة على القدس الشريف، والأماكن المقدسة فيها، وهي المسؤولة عن صونها، وكفالة حرية العبادة، وممارسة الشعائر الدينية كافة. أما المادة (٤) من هذا القانون، فكانت من بين الحالات

^{٣٢٥} قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥.

النادرة التي حاول فيها المشرع استباق إمكانية التنازل عن القدس في العملية التفاوضية، حيث نصت على أنه "يقع باطلا كل تشريع أو اتفاق، يمتنع من الحق الفلسطيني في القدس الشريف، أو يخالف أحكام هذا القانون".^{٣٢٦}

ولم تستطع النخبة الثقافية أن تؤثر، بشكل ملموس، على التشريعات الرئيسية. فالطابع العلماني لثقافة نخبة السلطة لم ينعكس في القوانين التي سنها المجلس التشريعي، بأي شكل ملحوظ. ويبدو أن الجراة لم تكف النخبة لخوض هذا الصراع؛ بسبب انشغالها بعمليات الخلطة المستمرة، وبسبب ثانوية طبيعة الدولة مقارنة بطبيعة السلطة.

المبحث الرابع: دور السلطة في تجديد العقد الاجتماعي وتحقيق الإرادة العامة

الإصلاح السياسي عملية طويلة ومعقدة، إلا أنه يهدف، إجمالاً في الحالة الفلسطينية، إلى تنمية قدرات مؤسسات السلطة الفلسطينية، لزيادة فاعليتها، ورفع مستوى أدائها، حتى تتمكن من إنجاز الواجبات الملقاة على عاتقها، بشكل أنجع. ويجدر تتبع نجاح عمليات الإصلاح وفشلها عن طريق فحص تداعياتها، وانعكاساتها، على واقع حقوق الإنسان، والمواطنة، والنمو الاقتصادي، وتحسين البنى الاجتماعية والموروث الحضاري. وفي سياق الإصلاح الضروري لبناء الدولة، فإنه يتوقع إجراء تحولات مهمة وحاسمة في المجتمع، من قبيل إحلال مؤسسات الدولة مكان البنى القبلية، والعشائرية، والدينية.

أولاً: الإصلاح السياسي

الإصلاح التشريعي في المجال السياسي يجب أن يؤدي إلى تقدم في قضايا تحقيق السيادة الوطنية، والاستقلال الاقتصادي، والتخلص من التبعية، وإرساء أسس العدالة الاجتماعية. ويتطلب ذلك هدم البنى القانونية الكولونيالية، التي خلفها الاحتلال الإسرائيلي، وتوحيد البيئة القانونية، في مناطق نفوذ السلطة الفلسطينية، بما يخدم هدف تفكيك الاستعمار وبناء الدولة.

بين الفصل الثاني من هذا الكتاب أن هناك تحديات، تواجه أركان الدولة، في الحالة الفلسطينية. فلم تستطع السلطة الفلسطينية سن قوانين تضبط مفهوم الشعب الفلسطيني وتحدد هويته، ولم تستطع أيضاً، تعيين حدودها الدولية بشكل مقنن؛ نظراً لارتباط ذلك بالسيادة التي لم تمارسها السلطة بشكل كامل، في علاقاتها الداخلية والخارجية، على النحو المقرر للدول المستقلة. كما تواجه السلطة تحدياً إزاء وجود قوات الاحتلال الإسرائيلي، على إقليم نفوذها؛ ما يؤثر سلباً على حقيقة وجود سيادة موحدة، على المناطق المحتلة عام ١٩٦٧، التي أعلنت السلطة الفلسطينية، في أكثر من مناسبة، قبولها بها حدوداً للدولة الفلسطينية العتيدة.

لكن الإصلاحات التشريعية، التي أقدمت عليها السلطة الفلسطينية، في المجال السياسي، استطاعت تفكيك قدر لا يستهان به، من البنى القانونية الكولونيالية. فكما رأينا في الفصل الأول من الدراسة، قلبت إسرائيل النظام السياسي، الذي كان سائداً في الضفة الغربية وقطاع غزة، رأساً على عقب، حيث عطلت عملياً أحكام الدستور الأردني ١٩٥٢، الذي كان ينظم شكل الدولة، ونظام الحكم، والعلاقة بين السلطات الثلاث، والحقوق والحريات العامة. كما عطلت العمل بالنظام الدستوري لقطاع غزة لعام ١٩٦٢، من خلال إصدار الحاكم العسكري لרزمة المناشير والأوامر، التي قلد بموجبها السلطة لذاته، ومارس بموجبها الصلاحيات

^{٣٢٦} قانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢.

المنوطة بالسلطات الثلاث، وأعاد العمل بأنظمة الطوارئ، وعطل الحقوق، والحريات العامة. إلا أن السلطة الفلسطينية، ومنذ نشأتها، حاولت تجنب إعمال الأوامر العسكرية، الصادرة عن سلطات الاحتلال، وتجنب الإشارة إليها صراحة، في تشريعاتها، إلا في مواطن محصورة، سبق وتمت الإشارة إليها في الفصل السابق. وبدأت السلطة الفلسطينية، تدريجياً، بإصلاح الشؤون السياسية، رغم المعوقات القانونية، والالتزامات المفروضة عليها، بموجب اتفاقية الإذعان المبرمة مع إسرائيل. وشرعت السلطة الفلسطينية في الرجوع إلى الإرادة العامة، وإسناد مهام التشريع والرقابة للشعب، ممثلاً في المجلس التشريعي، الذي قام بخطوات باتجاه توحيد النظام القانوني، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ومحاولة تلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني، من خلال التشريعات التي أصدرها.

يعتبر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥، بشأن نقل السلطات والصلاحيات، خطوة هامة على طريق تفكيك صلاحيات المحتل وإسنادها للسلطة الوطنية. فقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه "تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات، والصلاحيات، الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول، في الضفة الغربية وقطاع غزة، قبل ١٩/٥/١٩٩٥".^{٣٢٧}

كما أصدرت السلطة الفلسطينية قوانين ذات طبيعة سيادية (سبق الإشارة إليها) مثل قانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢ وقانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥، وأخرى تركز الحقوق السياسية، مثل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي ألغى القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦، وقانون الانتخابات العامة الذي تم تعديله أكثر من مرة إلى أن استقر تنظيم الانتخابات بموجب القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧، وقوانين ذات علاقة بالشفافية والمحاسبة، والدين العام، مثل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الدين العام رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥.

ومن جهة أخرى وضعت طبيعة النظام السياسي قيوداً شديدة على السلطة التشريعية؛ أدت بالأخيرة إلى "التنازل" عن بعض صلاحياتها إزاء السلطة التنفيذية. فرغم أن السلطة التشريعية تملك حق التصويت بحجب الثقة، بوصف ذلك وسيلة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة، إلا أنها لم تمارس هذا الحق على مدى السنوات العشرة، بين ١٩٩٦ - ٢٠٠٦. ويعتقد أن ذلك نجم بشكل أساسي عن هيمنة حركة فتح على المجلس التشريعي (صلاح الدين ٢٠٠٣، ٦٨). كما أن المجلس التشريعي لم يقدّم إستراتيجية تشريعية، وخطط عمل مضبوطة، تنسجم مع متطلبات بناء الدولة ومؤسساتها. فهناك نحو عشرين قانون، كان يجب إصدارها، وفقاً لأحكام القانون الأساسي، إلا أنها لم تصدر بعد.

أما السلطة التنفيذية فكانت مقصرة، بشكل أكبر بكثير، في مجال إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لإنفاذ أحكام القوانين. فمراجعة القوانين التي سنت، خلال الفترة ١٩٩٤ - ٢٠٠٦، واستناداً إلى نصوص تلك القوانين، فإنه ما زال يتعين على السلطة التنفيذية إصدار نحو ٤٠٠ نظام، تنفيذي، لإعمال القوانين التي سنّها المجلس التشريعي.

^{٣٢٧} المادة رقم (١) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات.

ولا شك أن الانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، شكل عقبة أساسية، أمام عمل السلطة الفلسطينية، وفرض ازدواجية في بعض المؤسسات والمرافق العامة (تهامي ١٩٩٩، ١٥٦). ويتصدر هذا الفصل قائمة من التحديات، أمام السلطة الفلسطينية، لا يمكن تجاوزها من خلال العملية التشريعية. فالأخيرة قادرة في، أحسن الأحوال، على توحيد النظام القانوني بين المنطقتين الجغرافيتين، لكن التوحيد الجغرافي مسألة سياسية مرهونة بانتهاء الحالة الكولونيالية.

ومع صدور القانون الأساسي، عام ٢٠٠٢، أصبح النظام السياسي الفلسطيني أكثر تقنيا ووضوحا. وتم ترسيخ مبدأ توزيع مهام إدارة البلاد، بين السلطات الثلاث، والتأكيد على الحقوق والحريات العامة والإشارة إلى ديمقراطية نظام الحكم، بشكل غير مسبوق، في تاريخ فلسطين. وأصبح المجلس التشريعي الفلسطيني يتولى مهامه التشريعية والرقابية، على الوجه المبين في نظامه الداخلي، إلى حد كبير. كما كانت السلطة التنفيذية الأداة التنفيذية، والإدارية العليا، التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج، الذي تقره السلطة التشريعية، موضع التنفيذ، ويتولاها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء على النحو المبين في القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢. وأصبحت المحاكم النظامية، على اختلاف أنواعها ودرجاتها، تتولاها السلطة القضائية، وتصدر أحكامها وفقا للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني. إلا أن هذا القانون لم يرق إلى مستوى طموح الكثيرين، من حيث إنه بالغ في تركيز السلطات في يد الرئيس، فصار الضغط باتجاه تعديله، كما أسلفنا آنفا، إلى أن تم تعديله عن طريق إصدار القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، الذي وزع مهام السلطة التنفيذية، بين مجلس الوزراء، ورئيس السلطة. وصار لمجلس الوزراء صلاحية إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات، أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة.^{٣٢٨} وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.^{٣٢٩} وهكذا، باتت معالم النظام السياسي، والإطار الدستوري الناظم للسلطات الثلاث، أكثر وضوحا وتحديدا. لكن هذا التغيير لم يتمكن من إعادة البلاد إلى حكم القانون؛ بسبب تزامنه مع هجمة كولونيالية شرسة من جهة، وبسبب وجود قناعة لدى الرأي العام، بأن هذه الإصلاحات نجمت عن ضغوط خارجية، الهدف منها سحب صلاحيات الرئيس عرفات، الذي أعلنت الولايات المتحدة أنها لن تتعامل معه.

كفل القانون الأساسي، في نسخته الأولى، والتعديلات اللاحقة كافة، الحريات الأساسية، إلا أن قوانين عديدة ضرورية، لتحويل هذه المبادئ الدستورية وترجمتها إلى واقع ملموس، ما زالت ناقصة، من بينها قانون ينظم تشكيل الأحزاب السياسية وعملها، والحق في الحصول على المعلومات.

إن غياب آلية قانونية لتشكيل الأحزاب، وتنظيم عملها، يشكل إحدى حلقات النظام الزبائني. فيعتقد البعض بأن النظام السياسي الفلسطيني، يتميز بعدم وجود دور حقيقي للأحزاب السياسية، إذ لا يوجد بعد، وصف وتعريف حقيقي للحزب، أو ممارسة حقيقية للعملية الحزبية، حيث يختلط العمل الحزبي بالعمل الثوري. فالأحزاب القائمة، هي ذاتها الحركات

^{٣٢٨} المادة (٦٩) من القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣.

^{٣٢٩} المادة (٦٣) من القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣.

المنضوية في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، أو التي وجدت خلال الانتفاضة، واعترفت بها السلطة، دون الاعتماد على معايير وأسس محددة (خشان ٢٠٠٦، ٩٣). ويعزز هذا التصور استمرار العمل بآلية المحاصصة، بين الفصائل والأحزاب السياسية في العديد من الأحيان، وبشكل خاص، فإنه يوفر مخرجا تقليديا من الأزمات السياسية.

ويؤدي غياب الحياة الحزبية إلى عدم مصداقية ميزات التعددية السياسية، التي أجمعت الأدبيات على وجودها. فهي، وإن كانت "متجذرة في تعدد التجربة السياسية في المنفى، وفي تنوع أشكال المقاومة للحكم الإسرائيلي"، لا تعدو، في الممارسة، كونها أحد مكونات "أسلوب القيادة الذي فضل سياسة الاحتواء والمحسوبية" (تماري ١٩٩٧، ٨).

إن التحالف الذي أفرزه النظام الناشئ، بعد تأسيس السلطة الفلسطينية، بين النخب المحلية والنخبة العائدة من المنفى، وتجاهل الأطر الجماهيرية، وتهميش النخبة الأهلية، قضى على طموح هذه الأخيرة في إنشاء أجهزة سلطة بديلة عن أجهزة سلطات الاحتلال؛ للتحول لاحقا إلى مؤسسات للدولة العتيدة. ولم يترك لهذه الأطر، في غياب الحزبية المتجددة، سوى التركيز على بعض قضايا الديمقراطية (الإجرائية)، وعلى الحقوق المدنية، والمناداة بالشفافية، والمحاسبة، وسيادة القانون، واحتواء ميدان هذه المعركة، داخل أروقة المجلس التشريعي، والمجالس والهيئات المحلية، والقنوات غير الرسمية كالإعلام، ما جعل مؤسسات الدولة الناشئة في الضفة الغربية وقطاع غزة، شبيهة بأنظمة دول الجوار الجغرافي، وليست شبيهة بمؤسسات تتشكل نتيجة للانتصار في المعركة مع الاحتلال الكولونيالي (تماري ١٩٩٧، ٩).

ومنذ تولي السلطة الفلسطينية لمهامها، أصبح كثيرون يوجهون النقد للأداء الإداري لهذه المؤسسات، وأجهزة السلطة عامة، ويصفونها بالضعف تارة، وبالترهل والفساد تارة أخرى. كما تم توجيه انتقادات لأذعة لسياسات التوظيف والمحابة والمحسوبية، وعدم التزام إدارات السلطة بمعايير التوظيف وشروطه في المناصب العامة، المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، لسنة ١٩٩٨. وما زال الجدل والتساؤلات دائرا، حول مؤسسات منظمة التحرير وعلاقتها بمؤسسات السلطة الدستورية، في حين يربط البعض، بين إصلاح منظمة التحرير، وإصلاح السلطة وأجهزتها، على اعتبار أن إصلاح الأولى هو المدخل لإصلاح الثانية. وعلى الرغم من أن دمج بنى منظمة التحرير الفلسطينية، مع بنى السلطة الفلسطينية يضعف بنى السلطة، ويجعل إمكانات المساءلة فيها أقل، وقاعدتها الانتخابية أضيق، إلا أن معضلة العلاقة مع فلسطينيي الشتات وتمثيلهم تبقى القضية الأكثر إلحاحا في واقع الأمر. ما يوضح، مضافا إلى كل الأسباب الأخرى، أن الشرعية السياسية الديمقراطية لا يمكن أن تتحقق، من دون إنهاء الحالة الكولونيالية، وتحقيق السيادة الوطنية، وممارسة حق تقرير المصير بشكل شامل.

الجانب الآخر، الذي يمكن وصفه بالمتواضع، فيما يتعلق بنصوص القانون الأساسي، ونصوص القوانين المكمل له، يكمن في أن هذه النصوص لم ترق عمليا إلى إنفاذ الواجبات، المنوطة عادة بالدول، بالسلطة الفلسطينية. فرغم أن القانون ينص على ضمان الحقوق والحريات الأساسية، إلا أنه صامت فيما يتعلق بآليات هذا الضمان، وتبعات انتهاك هذه الحريات. وتكشف مراجعة المسودات المختلفة للقانون الأساسي أن المشرع لم يغفل، على سبيل المثال، عن وضع نصوص لضمان انتقال المبادئ الدستورية إلى حيز التطبيق، بل أسقطها متعمدا؛ أما ما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فقد كان المشرع، على ما

يبدو، يعتقد بعدم قدرة السلطة الفلسطينية على الاضطلاع بها، أو أنه كان منساقا وراء نموذج مغرق في اللبرلة بشكل مبكر جدا، فلا توجد إشارات إلى مجانية التعليم، أو قيام السلطة بضمان السكن، لتطبيق الحق في السكن، والحق في التعليم والحق في الرعاية الصحية، وما شابه.

ثانيا: الإصلاح الاقتصادي

عانى الاقتصاد الفلسطيني، طوال العقود الماضية، بسبب السياسات الكولونيالية، أقسى صور الركود والتآكل، حيث عملت إسرائيل على فرض قيود ومعيقات أدت إلى إحداث تشوهات وفجوات هيكلية في الاقتصاد. وغني عن البيان أن الاستقلال الاقتصادي هو الركيزة الأساسية للاستقلال السياسي، وفي الحالة الفلسطينية، لا يمكن أن يكون هناك استقلال وطني فلسطيني ناجز، دون فك ارتباط الاقتصاد الفلسطيني بصورة كاملة عن نظيره الإسرائيلي، وإتاحة الفرصة أمامه للتعامل الحر مع الاقتصاديات الإقليمية والعالمية.

أولت السلطة الفلسطينية، منذ نشوئها، أهمية خاصة لعملية التنمية الاقتصادية. وقد انعكس هذا الاهتمام في الاتفاقات المرحلية المعقودة مع إسرائيل، كإعلان المبادئ، وبروتوكول باريس الاقتصادي. وكان اهتمام المشرع الفلسطيني بالقوانين ذات الطابع الاقتصادي كبيرا، ويعود ذلك إلى "البراديجم" النخبوي لعملية السلام، حيث ينظر إليها على أنها مشروع يدعم فيه الاقتصاد العملية السياسية، ويؤسس لها. وقد ساد التفاؤل أوساط الكثيرين من أن السلطة الفلسطينية، بما تمتلكه من صلاحيات تشريعية، ستقوم بإزاحة التركة القانونية الكولونيالية الجاثمة، على الإطار القانوني للاقتصاد الوطني، والاستعاضة عنه بإطار قانوني يخدم عملية بناء الدولة، ويحقق التنمية الاقتصادية. ولم يقصد المتفائلون بهذا الوضع الجديد، تحديدا، صياغة قوانين بدقائقتها وتفصيلها فحسب، وإنما التركيز على المجالات التي تتطلب صياغة تشريعات، توجه النشاط الاقتصادي وتضبطه. وقد غلب على اهتمام السلطة الفلسطينية دعم الاستثمار، في قطاع الخدمات، والمال، والإعمار، على الرغم من انخفاض نسبة إسهاماتها في مصادر الدخل المتجددة، وتحقيق التنمية، مقارنة مع قطاعات أخرى، كالصناعة، والزراعة مثلا. فلم تتضح صورة الصناعة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، في ذهن الساسة الفلسطينيين، كما ينبغي، حيث إنها لم تول الاهتمام الواجب لا على الصعيد الوطني،^{٣٣٠} ولا على صعيد المفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية، الأمر الذي عكس نفسه على نصوص اتفاق إعلان المبادئ.^{٣٣١}

ويلاحظ أن إعلان المبادئ، بصرف النظر عن مدى جدية إسرائيل في تطبيقه، خال من ذكر أية صناعات هامة، بل إن الصناعات المشار إليها تفتقر إلى القدرة على منافسة نظيرتها

^{٣٣٠} يبدو أن السلطة الفلسطينية لم تدرك جيدا أبعاد فوائد تنمية القطاع الصناعي، على الرغم من كونه عجلة محرقة رئيسة للنمو الاقتصادي، فقد كانت حصة الصناعة في خطط منظمة التحرير، لتوظيف المساعدات الخارجية ضئيلة، ومنذ البدايات الأولى لتشكل السلطة الفلسطينية، فلم تتجاوز ٠،٥٠٤ من المليار، في حين رصدت السلطة ٥،٧٨٩ مليارا لصالح قطاع البناء، مما مجموعه ١١،٦٤٥ مليارا (كريم ١٩٩٩، ٨١).

^{٣٣١} جاء في الفقرة السابعة من الملحق الثالث، في اتفاق إعلان المبادئ، ما نصه: "التعاون في مجال الصناعة... الذي سيوفر إنشاء مراكز إسرائيلية فلسطينية مشتركة، للبحث والتطوير الصناعي، والذي سيشجع المشاريع المشتركة الفلسطينية الإسرائيلية، ويضع الخطوط العامة للتعاون، في صناعات النسيج، والمنتجات الغذائية، والأدوية والالكترونيات، والمال والصناعات القائمة على الكمبيوتر والعلوم" (وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الإنتقالية ١٩٩٦).

الإسرائيلية، الأمر الذي يعني كبح التطور في هذه الصناعات. إضافة إلى أن بعض هذه الصناعات لا دور حقيقي لها، سوى الارتهان بعجلة التصنيع الإسرائيلية؛ بمعنى استكمال صناعات لا ترغب إسرائيل في العمل عليها (كريم ١٩٩٩، ٨٠)، ما يؤكد الطبيعة الإذاعانية للاتفاق.

وتشير الدراسات الاقتصادية إلى تجاهل السلطة الفلسطينية، في إصلاحاتها الاقتصادية، أهم القطاعات في بناء الاقتصاد الوطني: الصناعة والتجارة والسياحة، فلم تحظ بدعم وتشجيع كافيين، في حين برز اهتمامها بالقطاعات الإسكانية والتعميرية، الأمر الذي يعني استنزافاً دون عوائد مالية واقتصادية، وبالتالي انعدام الإنتاجية، ومصادر الدخل الذاتية المتجددة (كريم ١٩٩٩، ٨١).

كما لا يبدو أن هناك سياسة زراعية فلسطينية متكاملة، تحاول النهوض بزراعة مناطق الحكم الذاتي، في حين تبقى الخطط الزراعية خجولة بعض الشيء، وغير متكاملة. وكذا الحال في المفاوضات بين الجانب الإسرائيلي والفلسطيني، ولاحقاً في الاتفاقيات المبرمة بينهما. فمثلاً لم يتضمن بروتوكول باريس سوى الإشارة إلى التجارة الزراعية، أي بيان أنواع الفواكه والخضار المسموح بدخولها إلى إسرائيل من الضفة والقطاع. ولوحظ تراجع إسهام الزراعة في الناتج المحلي ما بين الأعوام ١٩٩٣ - ١٩٩٨ من نحو ٢٦% إلى ١٤% (كريم ١٩٩٩، ٨٧).

خلقت سيطرة إسرائيل على مصادر المياه، تحدياً كبيراً لقطاع الزراعة في فلسطين، حيث تعتمد ٩٠% من المزرعات على مياه الأمطار، في حين تسيطر إسرائيل بشكل محكم على ٨٠% من كميات المياه المتاحة. وقد حرصت إسرائيل على بناء مستعمراتها الضخمة على مناطق الخزانات الجوفية. في الوقت الذي يستهلك فيه الفرد الإسرائيلي، في المتوسط، خمسة أضعاف ونصف ما يستهلكه الفرد الفلسطيني في المتوسط، وينخفض متوسط الاستهلاك الفلسطيني في الضفة الغربية عن الحد الأدنى، الموصى به من منظمة الصحة العالمية (١٠٠ لتر في اليوم).^{٣٣٢} لم تبادر السلطة الفلسطينية إلى الإصلاح، في هذا المجال، لتلافي مخاطر شح الموارد الطبيعية، كإنشاء محطات التحلية والتكرير، أو ترشيد الاستهلاك. وتركت هذه المسألة لمفاوضات الوضع النهائي، لتبقى المياه بيد شركة (مكوروت) الإسرائيلية.

كما لم تبادر السلطة الفلسطينية إلى سن قواعد تشريعية محفزة للمزارعين، كالتسليف والتمويل والإعفاءات الضريبية، والتسويق الزراعي، وغيرها. فلم يأت قانون الزراعة لسنة ٢٠٠٣ الذي شرعته السلطة، ضمن سقف الطموحات التي تضع القطاع الزراعي في مرتبته الصحيحة، على طريق دعم الاقتصاد الوطني. بل هو يأتي متماشياً مع متطلبات استمرار هيمنة الظرف الكولونيالي على مقومات الاقتصاد الفلسطيني.

وحتى محاولات وجهود الإصلاح في الشأن الاقتصادي، التي صيغت قبل قيام السلطة الفلسطينية، لم يحالفها النجاح. فالبرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني، للسنوات ١٩٩٤ - ٢٠٠٠ الذي صدر في تونس في شهر تموز ١٩٩٣، عن دائرة الشؤون الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية، لم يحقق النتائج المرجوة منه، على الرغم من أنه

^{٣٣٢} لمزيد من التفاصيل يمكن زيارة (Btselem n.d.).

جاء خطة فلسطينية رسمية، لإصلاح الجانب الاقتصادي المتردي بفعل ممارسات إسرائيل. ويعود ذلك إلى غياب برنامج وطني شامل، مقر ومعمول به من القيادة السياسية؛ ما أدى بدوره إلى ترك الباب مفتوحاً أمام برامج أخرى متفرقة وجزئية، يمولها مستثمرون من القطاع الخاص، أو دول مانحة، دون أن يكون هناك رابط بين هذه البرامج والبرنامج الوطني. انعكس هذا التخبط في التخطيط، على سبيل المثال، في عدم تعديل البرنامج العام للإئتماء، على ضوء مستجدات أوسلو عام ١٩٩٣، وقيام السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤، الأمر الذي جعل البرنامج المذكور غير ذي جدوى. وكان قيام الدول المانحة بإبرام اتفاقات مع الوزارات كل على حدة، قد مكن هذه الدول من أن تقود فعلاً العملية التنموية، بحسب الفهم السياسي لكل دولة وأهدافها، بغض النظر عن واقع المرحلة التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني وظروفها.

تشير التقديرات إلى أن الاقتصاد الفلسطيني قد شهد تراجعاً، وتذبذباً، وعدم اطراد، بعد قيام السلطة الفلسطينية. ففي عام ١٩٩٤ ازداد الناتج القومي بنسبة ٨%، لكنه عاود وانخفض بنسبة ٥% في عام ١٩٩٥. في حين لم يحصل أي نمو في العام ١٩٩٦، فهبط إجمالي الناتج القومي بنسبة ١%. وبأخذ عامل نمو السكان بعين الاعتبار، فإنه كان من المفترض أن ينمو الاقتصاد الفلسطيني ما بين ٥-٦%، ليحافظ الفرد على نفس معدل الدخل الحقيقي، إلا أن هذا الأخير قد هبط خلال الفترة نفسها. وإذا نظرنا إلى الصورة الإجمالية ما بين ١٩٩٤ - ١٩٩٦، نرى أن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد هبط بنسبة ١٤%، بينما انخفض إجمالي الناتج القومي الحقيقي للفرد بنسبة ١٦%. وفي العامين ١٩٩٧ - ١٩٩٨ وبالنظر إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للسلطة الفلسطينية، والزيادة في عدد السكان، فقد استمر انخفاض معدل نصيب الفرد من الدخل (الشار ١٩٩٩، ٤٠).

يكشف ميزان المدفوعات الفلسطيني حجم التبعية الاقتصادية الفلسطينية لإسرائيل، ويستدل على ذلك بشكل خاص من العجز الكبير، في ميزان الحساب الجاري، وبصورة خاصة مع إسرائيل، التي يصرف جزء كبير من المساعدات الدولية في تغطيته (الشار ١٩٩٩، ٤١).

لقد قامت السلطة الفلسطينية بإصلاحات تشريعية؛ وبناء مؤسسات ذات علاقة بإدارة الاقتصاد وتنظيمه: كإنشاء سلطة الطاقة، وسلطة المياه، وسلطة النقد.^{٣٣٣} وسنت قوانين اقتصادية عديدة: كقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨، وقانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨، وقانون المصارف رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢، وقانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥، وقانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣، وقانون المواصفات والمقاييس رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠، وقانون التأمين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥، وقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين، وغيرها. إلا أن هذه القوانين لم يتم تنفيذها عملياً، بشكل جيد، نظراً لعدم قيام الجهات التنفيذية المختصة في السلطة الفلسطينية بإصدار اللوائح التنفيذية لها، ولوجود مشكلات وعيوب في هذه القوانين ذاتها.

هذا وإن كانت هذه الإصلاحات ضرورية وهامة، لبناء مؤسسات الدولة، وخلق اقتصاد وطني مزدهر وقابل للحياة، فإن الطريق الذي سلكته نخبة السلطة مدخلاً للإصلاح الاقتصادي، لم يكن موفقاً، ولم يتمكن بالنتيجة من التخلص من الإرث الكولونيالي. ولعل

^{٣٣٣} تم إنشاء هذه السلطات بالتوافق مع ما ورد في البند الرابع من المادة السابعة من اتفاق إعلان المبادئ.

السبب وراء ذلك هو لزوم امتلاك السلطة الوطنية للسيادة الفعلية، حتى يتسنى لها التشريع في المجالات التي تكفل تفكيك بنية الاستعمار الاقتصادية. سبب آخر، هو أن ما لم تتمكن السلطة من عمله، أو ما كان لازماً عليها عمله، ولم يتحقق، أدى إلى إفشال كل مساعي الإصلاح، ومحاولات التحرر، بطريقة أو بأخرى، من التركة الكولونيالية.

وفي هذا السياق تبرز قيود ومحددات عقد الإذعان ومعيقاته. فسيطرة إسرائيل على الحدود، والمعابر، والأجواء، والتجارة الخارجية، جعلت من التنمية الاقتصادية أمراً غير ممكن فعلياً. أما سياسات نخبة السلطة التي تأثرت بالظرف الكولونيالي، فكانت محتاجة إلى الحفاظ على الظروف التي تمكنها من الإبقاء على الطابع الزبائني للعلاقات السياسية الاقتصادية، داخل المجتمع الفلسطيني، وتميز الاقتصاد، على سبيل المثال، بغياب تشريع فلسطيني ناظم للمنافسة، ومانع للاحتكار، وغياب السياسات التي تشجع الاستثمار، في قطاعي الصناعة والزراعة، وغياب القوانين العصرية للشركات والتجارة، وعدم تبني السلطة الفلسطينية لسياسة الرزم التشريعية الواحدة، فلم تتمكن من الإقلاع في عملية تفكيك البنى الكولونيالية في المجال الاقتصادي، ولم تتمكن من إرساء أسس متينة للاقتصاد الوطني.

اتسمت القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية بالعشوائية. فلم تكن ضمن خطة واضحة، مرتبطة بخطة التنمية الوطنية، ومتطلباتها التشريعية، كما لم تعكس الأولويات التشريعية للمجتمع الفلسطيني، ولم تركز على سياسات تهيئة مدروسة، ولم يتم عكسها مالياً في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، بشكل جيد، لحساب التكلفة الاقتصادية لتنفيذها، إضافة إلى أنها عانت، في كثير من الأحيان، من إشكاليات عدم الانسجام التشريعي، كما لم تتم دراسة آثارها الاجتماعية.

يشار إلى أن جوانب عديدة، من التشريعات الاقتصادية، لم يتم توحيدها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فبقيت محكومة إلى اليوم بالقوانين الأردنية والانتدابية، والتعديلات التي صدرت عليها من قبل الاحتلال الإسرائيلي، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ومثال ذلك قوانين التجارة، والشركات، والأراضي التي تختلف بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

مما سبق، تتبين هشاشة سياسة الإصلاح التشريعي، التي انتهجتها السلطة الفلسطينية في المجال الاقتصادي وتبعيتها الكولونيالية. فهي لم تكفل (على المستوى التشريعي) استقلال الاقتصاد الفلسطيني، ولم تخفف من وطأة تبعيته للاقتصاد الإسرائيلي، واعتماده على المساعدات والمنح الأجنبية. ولم تتمكن من التخلص من استحقاقات بروتوكول باريس، الذي أبقى على جوهر علاقة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، من خلال الاتحاد الجمركي المنقوص، وسيطرة إسرائيل على المعابر، ومفاتيح القرار الاقتصادي، وجوانب هامة لأية عملية تنموية، كالتجارة الخارجية، والضرائب والجمارك، والعملة والعمالة، الخ.

إزاء هذا الوضع، يرى المراقبون للحالة الفلسطينية أن الاقتصاد الفلسطيني لا يزال يعاني من تشوهات، واضطرابات بنيوية، عميقة الجذور، داخل الاقتصاد نفسه، وفي قطاعه الخارجي (التجارة الخارجية، والعمالة، والمالية). وفي غياب أية سياسة مقصودة، وشاملة، تولي اهتماماً لهذه التحديات القائمة، فإن الاقتصاد الفلسطيني يتحول، فعلياً، إلى اقتصاد كفاف (ر. الخالدي ٢٠٠٥).

ثالثاً: الإصلاح الاجتماعي

سنستخدم هنا مجالات مختلفة، كوضع التعليم، والبطالة، والمناهج، والمنظمات الأهلية، والمجلس الأعلى للأومومة والطفولة، مؤشرات على الإصلاح في المجال الاجتماعي.

رأينا في الفصل الأول من هذه الدراسة، السياسات والممارسات القمعية، التي انتهجتها إسرائيل إزاء التعليم ومؤسساته. وبعد نقل صلاحيات التعليم إلى السلطة الفلسطينية، قامت الأخيرة بإنجاز رزمة إصلاحات في السياسات والتشريعات الموروثة عن الاحتلال الإسرائيلي، تمثلت في تشييد المدارس، وتبني مناهج فلسطينية موحدة، بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ومعالجة ظاهرتي الأمية والتسرب. حيث تشير الدلالات الإحصائية إلى انخفاض معدلات الأمية إلى النصف، والتسرب إلى الثلث، بعد تبني وزارة التربية والتعليم برامج مغرية، بالتعاون مع مؤسسات عديدة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٥).

أما في مجال التعليم العالي، فقد صدر بشأنه القانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨، كما صدرت بعض الأنظمة واللوائح التنفيذية له، إلا أن عدداً من التشريعات الثانوية، التي يتعين إصدارها، بقي دون إصدار. وكانت وزارة التربية والتعليم العالي، تتولى مسؤولية التعليم، والتعليم العالي، منذ تأسيسها عام ١٩٩٤، وتم حل مجلس التعليم العالي القائم، واستيعابه في إدارات الوزارة الجديدة. وفي عام ١٩٩٦ أنشئت وزارة التعليم العالي بوصفها جزءاً من الهيكلية التنفيذية للسلطة، فأنتهت بذلك مسؤولية وزارة التربية والتعليم عن التعليم العالي، ونقلت مسؤولية مجلس التعليم العالي إلى وزارة التعليم العالي. وفي عام ٢٠٠٢ أوكلت هذه المهمة ثانية إلى وزارة التربية والتعليم العالي (وزارة التربية والتعليم العالي ٢٠٠٥). وقامت السلطة، كذلك، بإقرار النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي وتفعيل دوره، واستحدثت "مجلس البحث العلمي" عام ٢٠٠٣، وأسست "الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي" في عام ٢٠٠٢. وأنشأت أيضاً "المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني" الذي تم وضع نظامه الداخلي في العام ٢٠٠٤. كما صادق مجلس الوزراء على خطة تطبيق نظام التعليم، والتدريب المهني، والتقني، بقراره رقم (١٤٥) لسنة ٢٠٠٤. ويوجد حالياً في الضفة الغربية وقطاع غزة ٤٠ مؤسسة تعليم عال (جامعات، كليات جامعية، كليات مجتمع) (وزارة التربية والتعليم العالي ٢٠٠٥).

إلا أن وتيرة الإصلاح لم تحرز تقدماً كبيراً؛ بسبب ضعف السياسات التعليمية، وانخفاض الموازنة التشغيلية المخصصة للتعليم، من قبل السلطة الفلسطينية، واعتمادها بشكل كبير على المساعدات الأجنبية. يستحوذ قطاع التعليم حالياً على ١٦% من الموازنة العامة، 5٦% منها (أي ٠,٤% من الموازنة العامة) مخصصة للتعليم العالي، وهي من أدنى النسب في العالم (الزحانين ٢٠٠٧، ١٥٨).

نشأت المؤسسات التعليمية الفلسطينية، وبخاصة مؤسسات التعليم العالي، في الظرف الكولونيالي، واضطرت إلى تخصيص طاقة كبيرة من أجل الاستمرار في الوجود. وقد أدى تحالف الفقر، مع الصراع المستمر، إلى ارتفاع درجة عشوائية، وعدم تناغم هذه المؤسسات مع تطور الاحتياجات المجتمعية، والاقتصادية، للشعب الفلسطيني، في الضفة والقطاع. وكان دور السلطة الفلسطينية في خلق ظروف، لتشبيك ترابط العملية التعليمية بالعملية التنموية الإنتاجية محدوداً جداً. فظلت العملية التعليمية بسبب فقرها، مضطرة للتكيف مع العرض والطلب في السوق، بعيداً عن تحصين المضمون العلمي والثقافي. ولذا فمن

الضروري تعديل القوانين والأنظمة الوطنية، الكفيلة بإجراء تعديل هيكلي، في مؤسسات التعليم وبرامجه، كما في فلسفته ومضمونه، بما يتناسب مع أهداف التنمية الوطنية المضطربة، ومعالجة مشكلة الخريجين العاطلين عن العمل. ويشمل هذا التعديل، بشكل بارز، تكيف برامج التعليم ونمطها لسد الفجوة الواسعة في التعليم المهني والتقني، وفقا لاحتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتطلباتهما، واحتياجات النهوض بالمشروعات الكثيفة الاستخدام للعمالة، كالصناعات الحرفية والزراعية، والتوجهات الصناعية الجديدة، الرامية إلى ولوج الاقتصاد الوطني مجال الالكترونيات والحوسبة. كل هذا وأمثاله كفيل بتصويب التشوهات، والخلل، الذي أدخله الاحتلال على أنظمة التعليم.

أما على صعيد البطالة، فقد شهد الاقتصاد الفلسطيني، منذ بداية التسعينات تحولات وأزمات، تراجعت فيها مستويات المعيشة، وارتفعت معدلات الفقر والبطالة؛ نتيجة لأزمة الخليج والانتفاضة الأولى، وسياسات الإغلاق. وبعد توقيع إعلان المبادئ، طرأ بعض التحسن على أوضاع البطالة، بفعل الدعم الدولي، الذي تلقته السلطة الفلسطينية من الدول المانحة. بيد أن هذا التحسن لم يدم طويلا، فأخذ بالتدهور، خلال العام ١٩٩٦؛ نتيجة للإغلاقات الإسرائيلية للضفة الغربية وقطاع غزة، فارتفعت معدلات البطالة بشكل حاد، وبخاصة في قطاع غزة، ليصل معدلها في الأراضي الفلسطينية إلى ٢٤% بواقع ٢٠% في الضفة الغربية و٣٣% في قطاع غزة (Palestinian Central Bureau of Statistics 2004). وانعكس ذلك بشكل تلقائي على تدني مستويات المعيشة. تضافرت الجهود محليا ودوليا لتفعيل عجلة النشاط الاقتصادي، إلى أن استقر الحال نسبيا، وواصلت معدلات البطالة الانخفاض، إلى أن وصلت إلى أدنى مستوياتها، في الربع الثالث من عام ٢٠٠٠، حيث بلغ معدل البطالة في ذلك الحين ١٠% بواقع ٨% في الضفة الغربية و١٦% في قطاع غزة (Palestinian Central Bureau of Statistics 2004). بعد ذلك اندلعت الانتفاضة الثانية، وعادت الأحوال إلى التدهور إلى مستويات لم يسبق لها مثيل، إذ بلغ معدل البطالة في نهاية عام ٢٠٠٠، ٢٨% في الضفة الغربية وقطاع غزة، بواقع ٢٦% في الضفة و٣٤% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٦، ٢). واستمر هذا الوضع للسنوات التالية. وارتفعت الإعالة الاقتصادية من ٤،٨ في الربع الثالث من عام ٢٠٠٠، إلى ٥،٩ في الربع الثالث من عام ٢٠٠٦ (أي ٢٢،٩%)، حيث سجل معدل ارتفاعها في الضفة الغربية ١٣،٩% وفي قطاع غزة بمعدل ٤٧،٥% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠٠٦).

لكن المشكلة لا تكمن في قوانين التشغيل فحسب، كقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ١٩٩٨ (الذي ينظم العمل في القطاع العام)، وقانون العمل رقم (٧) لعام ٢٠٠٠ (الذي ينظم العمل في القطاع الخاص والأهلي)؛ بل إن خطط التنمية المحدودة جدا، والمخصصة للإبقاء على عملية السلام، وإدارة الصراع لا تستطيع تجنب الصورة المرسومة آنفا، لعدم وجود خطة تشريعية وتنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مستندة إلى سياسات إنتاجية دائمة، قادرة على خلق فرص عمل، على الأصعدة التي تكفل تحقيق تنمية مستدامة. فاستمرار الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي وعلى العمالة فيها، وعلى الدعم الخارجي، سيزيد من المعضلات الاقتصادية على وجه يتعدى معه معالجة المشكلات الاجتماعية، وأثارها السياسية.

لم تكن سياسات السلطة الفلسطينية إزاء البطالة ومعالجاتها التشريعية موفقة. فعملها في هذا الشأن انطوى على معالجة قاصرة، لا تتجاوز تدبير الحاجيات اليومية لعدد من المتعطلين

عن العمل، ولفترة مؤقتة. فقد عملت السلطة على استحداث برامج تشغيل، وليس برامج خلق فرص عمل في أغلب الأحيان. في هذا الخصوص، أصدر مجلس الوزراء قرارات تنظيمية بلغ عددها سبعة، تتحدث عن برامج تشغيل مؤقتة، وتقديم مساعدات لبعض العاطلين عن العمل. وكان أولها قرار مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠٠٣ بشأن تشكيل لجنة لإدارة برنامج البطالة المؤقتة، حيث تشكلت برئاسة وزارة العمل، وعضوية وزارات المالية، والشؤون الاجتماعية، والزراعة، وممثل أو أكثر من قطاع العمال، وذلك بالتنسيق بين الوزارات المذكورة. وقضى هذا القرار بتكليف اللجنة وضع برنامج، يشمل آليات عملها ومعاييرها، لعرضه على المجلس للمصادقة عليه. وبالفعل تم ذلك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤ بشأن معايير عمل لجنة إدارة البطالة المؤقتة، والقرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٤، بشأن المصادقة على خطة عمل لجنة إدارة برنامج البطالة المؤقتة.^{٣٣٤} وعمليا انتهى هذا البرنامج في الشهر الثالث من عام ٢٠٠٦، ولم يحقق فرص تشغيل دائمة ومضطردة، فانتهت فرص العمل بانتهاء البرنامج.

هناك نسبة كبيرة من العاملين، تعمل في قطاعي الوظيفة العمومية والخدمات، في حين تقل النسبة كثيرا في قطاعي الزراعة والصناعة، أي أن غالبية قوة العمل تعمل في القطاعات غير الإنتاجية، الأمر الذي يحافظ على النمط الخدماتي الاستهلاكي للاقتصاد. وينتج عن ذلك محدودية في فرص العمل المتاحة، وتنافس شديد عليها، الأمر الذي يغذي الطبيعة الزبائنية للنظام، ويحافظ على الحاجة إلى التبعية، ويصعب التخلص من الظرف الكولونيالي.

شكل الوضع القانوني للمؤسسات الأهلية موضوعا لجدل، استمر سنوات، وانتهى بإقرار قانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠. يشار إلى أن السجل حول هذا القانون كان يعكس الصراع داخل النخب وفيما بينها، فاحتدم الجدل حول درجة خضوع الهيئات الأهلية لرقابة السلطة التنفيذية، وإذا ما كانت هناك رقابة سابقة (من مثل الحصول على إذن للقيام بنشاط ما) أم اقتصرها على الرقابة اللاحقة (المساءلة)، وحول إمكانية الحصول على منح من جهات أجنبية، وحول من هي الجهة المختصة بالرقابة على الهيئات الأهلية، وترخيصها، ومتابعة أعمالها، داخل السلطة التنفيذية.

وأناط القانون صلاحيات التسجيل والرقابة على تلك الجمعيات بوزارة الداخلية،^{٣٣٥} بعد أن كانت وعلى مدار قراءتي القانون الأولى والثانية منوطة بوزارة العدل.^{٣٣٦} وكان قد سبق إقرار قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إصدار مرسوم رئاسي يحمل الرقم (٤) لسنة ١٩٩٩ يحدد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية، التي كانت قد أنشئت في وقت سابق. وعند إصدار قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لم توكل لهذه الوزارة أية مسؤولية أو صلاحيات، سواء على صعيد الرقابة أم على صعيد التنسيق، ولم يتم إلغاؤها

^{٣٣٤} أما القرارات الأربعة الأخرى فهي: قرار مجلس الوزراء رقم (١٠٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن برنامج البطالة المؤقت للعاطلين عن العمل؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (١٣٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن حقوق العاملين على بند البطالة الدائمة في المؤسسات الحكومية؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (١٥٧) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل سلم المكافآت لبرنامج مساعدات البطالة والتشغيل المؤقت؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التنافس على الوظائف الشاغرة لموظفي البطالة.

^{٣٣٥} المواد (١، ٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

^{٣٣٦} المواد (١، ٤) من مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المقدم للقراءة الثانية من قبل المجلس التشريعي، ١٩٩٨.

إلا بعد ثلاثة أعوام، وقد تمت إحالة اختصاصاتها إلى هيئة جديدة، أطلق عليها "هيئة شؤون المنظمات الأهلية" وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٢. وفي العام ٢٠٠٤ قام مجلس الوزراء بتغيير اسمها، ليصبح "هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية"،^{٣٣٧} وتعديل اختصاصاتها،^{٣٣٨} ومن ثم قام بإلغائها في العام ٢٠٠٦.^{٣٣٩}

وهكذا، فالقانون ولائحته التنفيذية، والمراسيم الصادرة بالاستناد إليه، تعكس صراعا على النفوذ، بين نخبة السلطة، والنخبة الأهلية، وداخل نخبة السلطة. وهو، بالتالي، يشكل صيغة توافقية تم التوصل إليها من خلال مفاوضات، غير رسمية، وغير معلنة في غالبها.

جانب آخر من العمل التشريعي المتعلق بالجانب الاجتماعي، هو ذلك المتعلق بمؤسسات الدولة، التي تهتم بفئات محددة في المجتمع، من مثل المرأة والطفل وما إلى ذلك. ويشكل تأسيس المجلس الأعلى للطفولة، مثالا جيدا على الابتعاد عن الأهداف الأصلية، في خضم صراعات النخب والزبائن.

في العام ١٩٩٩ أصدر الرئيس ياسر عرفات مرسوما رئاسيا، يحمل الرقم (١) لسنة ١٩٩٩،^{٣٤٠} يتضمن تشكيلا للمجلس الأعلى للأمم والطفولة، الذي يدخل في عضويته ثلاثة عشر عضوا، إضافة إلى رئيسه، حيث تولت السيدة سهى عرفات رئاسة هذا المجلس. ولكن سرعان ما تم تعديل هذا المرسوم، بمرسوم رئاسي آخر، صدر في حزيران من العام نفسه وحمل الرقم (٢) لسنة ١٩٩٩،^{٣٤١} وقد تم بموجب هذا المرسوم تشكيل المجلس بذات الصيغة التي نص عليها المرسوم السابق، ولكن بإضافة ٢٦ مادة، تنظم أعمال هذا المجلس، وتحدد أهدافه، وآليات عمله، وتبعيته الإدارية.

وبموجب هذا المرسوم أصبح المجلس يتمتع بشخصية اعتبارية، ويتبع مباشرة إلى رئاسة السلطة، وأوكل إليه صلاحية تطوير الطفل الفلسطيني وتنميته، وتوفير الرعاية والدعم للأمم والطفولة، إضافة إلى العمل على تطبيق الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة. وقد أعاد قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤، الإشارة إلى إناطة المهام ذات العلاقة بالمجلس الأعلى للأمم والطفولة، وحدد ضرورة إصدار قانون بشأن تشكيل المجلس،^{٣٤٢} غير أن الرئيس عباس أعاد تشكيل هذا المجلس بمرسوم رئاسي جديد حمل الرقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥^{٣٤٣} دون الرجوع إلى القانون. وهكذا بقي هذا المجلس يراوح مكانه ولم يتبوأ أي دور هام في معالجة قضايا الطفل الكثيرة، فقد استخدم للصراع النخبوي واتخذ آلة من آليات الزبائنية والمحاصصة.

^{٣٣٧} قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٤.

^{٣٣٨} قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٩) لسنة ٢٠٠٤.

^{٣٣٩} قرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.

^{٣٤٠} مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٩.

^{٣٤١} مرسوم رئاسي رقم (٢) لسنة ١٩٩٩.

^{٣٤٢} المواد (٧٠، ٧١) من قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤.

^{٣٤٣} مرسوم رئاسي رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥.

جانب آخر يتعلق بدور السلطة في إعادة بناء الهوية يجد أوضح التعبيرات عنه في المناهج المدرسية. وقد قامت السلطة الفلسطينية بإنشاء مركز تطوير المناهج الدراسية، بوصفه جزءاً من مسعى السلطة الفلسطينية لرفع مستوى النظام التعليمي الفلسطيني، ولتوحيد المناهج، ووضع منهج دراسي جديد يلبي الاحتياجات المستقبلية، والظروف الجديدة، والقيم الاجتماعية والأخلاقية للشعب الفلسطيني. وكان إنشاء المركز جزءاً من عملية تنفيذ خطة المناهج الدراسية، التي صادق عليها مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في عام ١٩٩٨ (وزارة التربية والتعليم العالي - مركز المناهج الفلسطيني بلا تاريخ).^{٣٤٤}

أوكل تنفيذ خطة تطوير المناهج الفلسطينية إلى لجنة وزارية، برئاسة وزير التربية والتعليم العالي، في حين أوكل إلى مركز تطوير المناهج الفلسطينية تنفيذ بعض أجزاء تلك الخطة، إلى جانب لجان أخرى، تعين من قبل وزارة التربية والتعليم، تكون هي المسؤولة عن أجزاء مختلفة من الخطة. وكانت وزارة التربية والتعليم الفلسطينية قد أصدرت في العام ١٩٩٨ خطة المنهاج الفلسطيني الأول، رامية إلى توحيد المناهج في جميع مدارس فلسطين، وتعزيز الوحدة الوطنية، وإرساء الأساس لتنمية الموارد البشرية، وتسريع النمو الاقتصادي، وتعزيز قيم النزاهة والمسؤولية والمساواة، واحترام قيمة العمل وكرامته، وتعزيز قيم الحرية والعدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان، واحترام الثقافات الأخرى ومعتقداتها الدينية، وإعداد المتعلمين لتحمل مسؤوليات المواطنة وتحدياتها (وزارة التربية والتعليم العالي ١٩٩٨، ١٦-١٨).

لكن المناهج رزحت تحت وطأة ضغوط شديدة متعلقة بمنع "التحريض"، شملت حملات إعلامية ودبلوماسية واتفقيات. وقد اضطرت وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية، أن تفند المزاعم القائلة إن في المناهج تحريضا ضد اليهود ضد السامية. وقد أصدرت في هذا الخصوص بياناً خاصاً يشير إلى كم كبير من الدراسات، حول احتواء المنهاج الفلسطيني على عناصر تحريضية، والتي تبين عدم وجودها (وزارة التربية والتعليم العالي ٢٠٠٥). هذا كله، في الوقت الذي كانت وزارة التربية تحتاج فيه إلى تقييم تأثيرات المنهاج الجديد على شحذ الفكر النقدي، لدى الطلاب، وأدائهم في الرياضيات والعلوم وغيرها. بيد أن الظرف الكولونيالي فرض أولويات أخرى، استدعى من الوزارة فحصها، وتكريس الجهود للتعامل معها.

وهكذا يمكن استخلاص ما مفاده أن نخبة السلطة عملت، في الاتجاهات الثلاثة، وبشكل متفاوت، على إنجاز عناصر أجندة وطنية، تتلاءم مع احتياجات البناء. بيد أن هذه العناصر بقيت محدودة، وحددت أولوياتها عوامل خارجية بدرجة كبيرة، لا يمكن معها إلا القول بأنها شكلت استمرارية للظرف الكولونيالي، مع محاولات إرساء أسس للدولة في مجالات محددة ومحدودة، بالقدر الذي تلاقت فيه المصالح الخارجية مع مصالح نخبة السلطة، وبالقدر الذي سمحت به التوازنات، بين النخب المحلية المختلفة، وإلى الحد الذي تركت فيه الصراعات المختلفة وعمليات إدارة الصراع طاقة بناء محلية، وفق أهداف إستراتيجية وطنية.

^{٣٤٤} للمزيد حول عمل مركز تطوير المناهج وعلاقته مع وزارة التربية، وعملية إعداد المناهج أنظر (جرباوي و نخلة ٢٠٠٨، ١٦٩-١٨٠)

الجزء الثالث: تفكيك البنى الكولونيالية في الظرف الكولونيالي

المبحث الأول: مفهوم الدولة الفلسطينية في الظرف الكولونيالي

إن أحد التحديات الكبرى أمام عملية بناء الدولة، يكمن في عدم وجود ما يكفي من التوافق حول شكل الدولة المنشودة. فبعيدا عن المبادئ العامة، مثل الحق في تقرير المصير، فإن شكل الدولة ووظائفها، وحدودها، تفتقر إلى إجماع فلسطيني، أو وضوح في القانون الدولي، أو اتفاق في السياسة الدولية. وفي الوقت نفسه، هناك قوة كولونيالية ما زالت لا تعترف بحق الفلسطينيين في الدولة. فرغم تصريحات متناثرة من قادة إسرائيليين، حول قبولهم بدولة إلى جوار إسرائيل، إلا أن الممارسات الإسرائيلية لم تدعم هذا التوجه في أي وقت من الأوقات، ومن ثم توضع لهذه الدولة مواصفات، غير منسجمة، بأي شكل، مع الطموحات الفلسطينية. ومختصر القول أن مهمة بناء الدولة، في وقت يفرض فيه على بناتها الدفاع عن فكرة بنائها، وفي وقت توضع فيه العراقيل في وجه بنائها من كل صوب وحذب، وتمارس فيه التشويشات التي تمنع بناتها من وضع خطة لعملية البناء تشمل أساسيات بناء الدولة، مع كل هذه المعوقات تبدو مهمة بناء الدولة عسيرة، وغير قابلة للتحقيق.

وما يزيد الأمر تعقيدا هو كون عملية بناء الدولة الكلاسيكية (الدولة القومية) قد فقد معناه (إلى حد ما، على الأقل) في عصر تتلاشى فيه صفات الدول القومية، وتتلخص إلى حد كبير في نطاق القدرة الأمنية للكيان القومي.

أما على الصعيد الدولي، فلم تضع الأمم المتحدة أي خطة محددة لبناء السلام في فلسطين. وأما ما عرف بخارطة الطريق، وتوجهات اللجنة الرباعية، وخطط المؤسسات الدولية المختلفة، فهي لا تقوم على تصور محدد، أو موحد لشكل الدولة وآليات نشوئها، وإنما تعمل كلها على محاولة ضمان درجة من الاستقرار، لأي شكل من أشكال الكيانية، التي يمكن أن يتمخض عنها "الوضع الراهن". فالقرارات الدولية ابتداء من القرار ١٨١ وحتى القرار ١٣٩٧ ذات العلاقة بفلسطين، التي تنص على الحق في إقامة دولة فلسطينية، تشوه الدولة المنشودة؛ بسبب غياب ملامحها الرئيسية. وتشكل قرارات الأمم المتحدة، بجدارة، محصلة الظرف الكولونيالي فيما يتعلق بفلسطين.

أما الظرف الكولونيالي الذي يعيشه الفلسطينيون، والذي يفرض عليهم الشتات، ويقرر الأولويات، ويمنع الوجود أو النشوء لحيز عام حر. فقد أعاق النقاش المجتمعي حول ماهية الدولة المنشودة. وقد انعكس ذلك، بطبيعة الحال، في العملية التشريعية التي قام بها المجلس التشريعي، الذي كان يشعر أن عليه الصمت حول كل ما من شأنه "ترسيخ" تفرد "الداخل" [دون الشتات] بالعملية التشريعية (مثل النصوص الواردة في قانون الانتخابات)، والحفاظ بشكل مستمر على الطابع الانتقالي للتشريعات (مثل تحديد مقار كل المؤسسات في القدس وإنشاء مقار في غزة ورام الله مؤقتا)، والابتعاد عن حسم الجدل حول الأمور التي ينقسم المجتمع حولها (مثل قانون العقوبات).

وتتجم عن هذا الوضع حالة، على قدر من السخرية، حيث يجد ممثلو الشعب المنتخبون أنفسهم غير قادرين على حسم الخلافات، التي وجد الرئيس عرفات نفسه قادرا على حسمها قبل الانتخابات التشريعية (كالمرسوم المتعلق بالزواج المدني في مدينة أريحا)، ووجد الرئيس عباس نفسه قادرا على حسمها؛ بسبب الفراغ الذي تركه تعطل المجلس التشريعي،

بعد أحداث غزة في تموز عام ٢٠٠٧ (مثل المرسوم القاضي بإعادة تأسيس المحاكم العسكرية). وخلص القول هو أن الظرف الكولونيالي يخلق وضعاً، تصبح معه الشرعية الديمقراطية قيماً، ويجعل من سطوة السلطة مخرجا من مأزق.

أولاً: الإصلاح ودولة الاستحقاق - قيود الظرف الكولونيالي

عملت اللجنة الرباعية (الولايات المتحدة، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وروسيا) على صياغة خطة عام ٢٠٠٣ (أطلق عليها اسم "خارطة الطريق") هدفها المعلن هو التوصل إلى تسوية نهائية وشاملة للنزاع الإسرائيلي- الفلسطيني بحلول عام ٢٠٠٥،^{٣٤٥} كما طرح في خطاب الرئيس بوش في ٢٤ حزيران عام ٢٠٠٢، ورحب بذلك الاتحاد الأوروبي، وروسيا، والأمم المتحدة في بيانين وزاريين للجنة الرباعية في ١٦ تموز و ١ أيلول ٢٠٠٢. وأن تنفيذ هذه الخطة سيؤدي إلى انبثاق دولة فلسطينية مستقلة وديمقراطية، تتمتع بمقومات الدولة، تعيش جنبا إلى جنب، بسلام وأمن مع إسرائيل وجيرانها الآخرين (Quartet 2003).

وتشكلت الخطة من عدة مراحل، تتلخص الأولى في وضع حد للعنف، وإعادة الحياة الفلسطينية إلى "طبيعتها"، و[إعادة] بناء المؤسسات الفلسطينية؛ أما المرحلة الثانية فتتعلق بإنشاء أطر الدولة المنشودة، وتقوم على إقرار دستور، بمواصفات محددة، يتم إقراره عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء العام، وعن طريق إقراره في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية. أما المواصفات المقترحة، فتعلقت بتحديد شكل مؤسسات الدولة (من مثل ضرورة استحداث منصب رئيس الوزراء) والبيئة القانونية (من مثل صياغة دستور فلسطيني)، والمباشرة في عملية إصلاح شاملة.

وشملت معالم المرحلة الثانية بعض خصائص الدولة الفلسطينية: تتبثق من خلال مؤتمر دولي تدعو له اللجنة الرباعية، بالتنسيق مع الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، وتكون مستقلة، وذات حدود مؤقتة، وقائمة على الدستور الجديد، وتوضع هذه الدولة تحت وصاية اللجنة الرباعية، وتتمتع بأقصى حد من التواصل الإقليمي، وبعض سمات السيادة؛ كما ستعمل اللجنة الرباعية على تحقيق الاعتراف الدولي بالدولة الفلسطينية، ومنحها العضوية في الأمم المتحدة.

أما المرحلة الثالثة فتتلخص في تعزيز عملية الإصلاح، واستقرار المؤسسات الفلسطينية والتوصل إلى أداء فلسطيني أممي جيد ومستدام، واستمرار المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية من أجل التوصل إلى اتفاقية حول "الوضع النهائي" وإنهاء الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وتطبيع العلاقات الإسرائيلية العربية، عبر مؤتمر دولي ثان، تدعو إليه اللجنة الرباعية. يلاحظ أن إجراءات الخطة تضع "الدولة" الفلسطينية، لفترة طويلة، تحت وصاية ومراقبة دولية، وتبعية لإسرائيل، أثناء تنفيذ المراحل الثلاث وبعدها، وأنها لا تشكل تقدماً عما ورد في اتفاقيات أوسلو (الشقافي و أحمد ٢٠٠٣). كما أن الخطة لم تتطرق إلى قضايا اللاجئين والقدس والمستوطنات والحدود، إلا بذكر أنها تشكل جزءاً من مفاوضات الوضع النهائي، وأنه يجب التوصل إلى حلول عادلة "عملية" و"قابلة للتحقيق" بشأنها. أما الأراضي، فيشار إلى أنها يجب أن تكون "على أكبر قدر ممكن من الاستمرارية الجغرافية".

^{٣٤٥} والهدف المرجو تحقيقه هو تسوية نهائية وشاملة للنزاع الإسرائيلي - الفلسطيني حتى عام ٢٠٠٥، كما ورد في خطاب الرئيس بوش في ٢٤ من حزيران ٢٠٠٢ (Statement by President Bush 2002).

وهكذا تحول مشروع الدولة الفلسطينية في المنظار الكولونيالي الجديد، من حق شرعي ومطلب يدعمه القانون الدولي، إلى استحقاق دولي له شروط، يطلق عليها اسم "إصلاحات" تتعلق بإنشاء نظام سياسي، يوفر حصانة بأثر رجعي للتصرفات الكولونيالية الإسرائيلية، ويتمشى مع المتطلبات الكولونيالية الجديدة للمجتمع الدولي.

ثانياً: الإصلاح المحلي: بين الدوافع الداخلية، والخضوع لشروط الظرف الكولونيالي

عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، مبكراً، على معالجة عيوب النظام السياسي الفلسطيني، وقد كانت أول وثيقة فلسطينية، ألقت الضوء على هذه العيوب، هي تقرير هيئة الرقابة العامة الصادر عام ١٩٩٧ (عرفت الوثيقة بتقرير الفساد)، وقد بحث المجلس هذا التقرير، عن طريق اللجنة التي شكلها لدراسته، وقام بتبني معظم ما ورد فيها، وشكلت هذه التوصيات دعوة فلسطينية مبكرة للإصلاح (المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٢، ٢٠٩).

و في ١٦ أيار ٢٠٠٢، أصدر المجلس التشريعي بياناً، بشأن الإصلاح، تضمن ثلاثة أبواب. تناول الباب الأول الإطار الدستوري للسلطة، والدعوة إلى ضرورة إجراء انتخابات تشريعية وبلدية، في أسرع وقت ممكن، بما لا يتجاوز الربع الأول من العام ٢٠٠٣. أما الباب الثاني فقد خصص للسلطة التنفيذية، وتناول مجلس الوزراء، ومالية السلطة الفلسطينية، وأجهزة الأمن، وهيئة الرقابة، والوظائف العليا، والمحافظين، وديوان الموظفين. أما الباب الثالث فخصص للسلطة القضائية وضرورة الحفاظ على استقلالها، ودعا إلى المصادقة على قانون استقلال السلطة القضائية (المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٢).

وفي كلمة ألقاها الرئيس في أول جلسة للحكومة الفلسطينية الجديدة، بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٢، عرض أهداف الإصلاح في ثلاث مهام للحكومة الجديدة: أولاً: إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات، والإصلاح الإداري من أجل المساءلة والشفافية. ثانياً: إعادة بناء البنية التحتية التي دمرها الاجتياح الإسرائيلي، وزراعة أشجار الزيتون. وثالثاً: الإعداد للانتخابات المحلية، والرئاسية، والتشريعية (ياسر عرفات ٢٠٠٢).

أما الاتحاد الأوروبي فقد أصدر وثيقة بشأن الإصلاح في السلطة الفلسطينية، وأكد أنه ما زال يدعم السلطة الفلسطينية؛ من أجل إنشاء دولة فلسطينية قادرة على البقاء. كما رحب بتصريحات الرئيس ياسر عرفات والمجلس التشريعي بشأن الإصلاح. وأكدت الوثيقة أن مساعدات الاتحاد الأوروبي كانت دائماً مشروطة باستمرار جهود السلطة الفلسطينية، الهادفة إلى تحسين القيادة الجيدة، وفرض سيادة القانون، والأداء الأفضل في موازنتها وفي السياسة المالية، والشفافية في الإدارة العامة والإدارة المالية، وذكرت الوثيقة نجاحات الاتحاد الأوروبي في ما يتعلق بتعزيز الشفافية، في المال العام.

كما حددت الوثيقة أولويات الاتحاد الأوروبي في إصلاح السلطة الفلسطينية، حيث شملت الأولويات إصدار قانون استقلال القضاء، والحكم الرشيد، وعمل المحاكم وبنائها. وأعلنت عن برنامج لتقديم المساعدة الفنية لمجلس القضاء الأعلى، ودعم القانون الأساسي وتبنيه، الذي سيسمح للاتحاد الأوروبي بدعم البنية الدستورية، في فلسطين، وتحسينها، بما في ذلك إنشاء محكمة دستورية، وإصلاحات في وزارة العدل (وثائق دولية: وثيقة الاتحاد الأوروبي بشأن الإصلاح في السلطة الفلسطينية ٢٠٠٢).

يشار إلى أن مسألة الإصلاح الأمني لم تكن ضمن برنامج "قوة العمل للإصلاح الفلسطيني". بدلا من ذلك، فضلت الولايات المتحدة، بموافقة كل من الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية، أن تعالج هذا الموضوع في منتدى منفصل ومغلق. وترتب على هذا القرار السياسي فصل الإصلاح الأمني عن النقاش الأعم، حول الإصلاح السياسي والاقتصادي، بما في ذلك مجالات، مثل سيادة القانون، والإصلاح القضائي. ولا يخفى على أحد أن هناك رابطة عضوية، بين الأمن الداخلي، وأمن السكان، وبناء نظام حكم ديمقراطي، وبين الإصلاحات السياسية والاقتصادية. بيد أن المعضلة تكمن في أنه يراد للإصلاح الأمني الفلسطيني أن يتم بعيون وبرؤية إسرائيلية. ولهذا السبب، تم فصله في المرحلة التي كانت الخطة الكولونيالية الجديدة، تكمن في بناء مؤسسات الدولة، وفصلت، بالتالي، بين الجوانب الداخلية لهذه العملية، وجوانبها الخارجية التي شملت الأمن والحدود والأراضي، واللاجئين.

المبحث الثاني: قدرة التشريعات على إحداث تغيير في خريطة النظام

في إعلان الاستقلال الفلسطيني في المنفى، عام ١٩٨٨، وفي المطالب الداخلية التي تلت نشوء السلطة الفلسطينية، المتمثلة بالدعوة إلى بناء مؤسسات صالحة لدولة، وفي الدعوات الدولية والإسرائيلية للإصلاح، يسجل تاريخ الإصلاح في الحالة الفلسطينية مزيجا من دوافع وأهداف متنوعة. إن الجدير بالفحص هنا هو تقاطع هذه الدوافع والأهداف وتناقضها، ومدى نجاحها في التأثير على السياسات التشريعية في فلسطين، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة وتجسيد حق تقرير المصير.

لقد أوضحنا آنفا كيف أن النظام الفلسطيني الذي نشأ في العام ١٩٩٤ نشأ مكبلا بقيود كولونيالية، جرى تقنينها في عقد الإذعان من جهة، ومن جهة أخرى نشأ مكبلا بنيويا؛ لكونه انبثق عن الطرف الكولونيالي، ولم يتمكن من القطع معه، أو التحرر منه؛ لاعتماده العضوي عليه، حيث إنه غير قادر على إعادة إنتاج ذاته، خارج هذا السياق؛ بسبب عدم وجود موارد، ومخارج، وأدوات، خارج إطار الطرف الكولونيالي. وقد جعلت مجموعة المحددات هذه، من هذا النظام، نظاما هشاً معتمدا على الريع، وذا طابع زبائني.

وقد استمر النظام على هذه الحال حتى الآن، بل تعمقت هشاشته؛ نتيجة لاستمرار التبعية العضوية وتعميقها، ونتيجة لاستمرار المقومات والأسباب والدوافع لطابعه الريعي والزبائني، الذي يشكل أحد شروط إعادة إنتاجه.

إن من أهم ما يفسر حجم التدمير الذي مارسته إسرائيل خلال اجتياحاتها، وحصارها، ومجمل تصرفاتها الموجهة نحو هدم بنى السلطة الفلسطينية بشكل منهجي، هو اضطرار هذه السلطة إلى البقاء رهينة للطرف الكولونيالي الذي نشأت فيه.

لهذا السبب، لا يجدر التوقع أن تكون الممارسة التشريعية للسلطة الفلسطينية قادرة على العمل بشكل منهجي، لإرساء أسس القطع مع الحالة الكولونيالية؛ لأنها كانت، طول الوقت، بحاجة "لإمدادات"، تشكل جزءا من الطرف الكولونيالي، للقيام بالمهمة التشريعية أصلا، ومن بين هذه "الإمدادات" السماح بالتنقل بين الضفة الغربية وغزة، والحفاظ على نشاط سياسي لا يحرم المشرع من "حصانته" المشروطة والمقيدة.

في هذه الظروف، لم يكن أمام المشرع الفلسطيني من خيار، سوى المناورة في العملية التشريعية، لإرضاء جهات، ذات توجهات، ورغبات متناقضة. وفي ما عدا حالات محدودة، حظيت فيها مشاريع القوانين بمباركة مختلف الجهات (أو جلها)، وأخرى لم تلق أي

معارضة تذكر؛ بسبب اعتبارها ثانوية وغير هامة، أو اعتبار أنها جاءت تعبيراً عن "استقلال" المشرع، والمبدأ القائل بأن المجلس سيد نفسه، ولم تكن ذات وقع سياسي أو اقتصادي يذكر، أو كان من الصعب "سياسياً" الجدل معها (مثل قانون حرمة العلم الفلسطيني)، فيما عدا هذه الحالات، فإن المشرع، بدلاً من البحث عن القواسم المشتركة للجهات صاحبة النفوذ (الرأي العام، والممولين، والنخب المختلفة)، كان مضطراً للبحث عن مناطق الخلاف، بين الفاعلين الخارجيين المختلفين؛ ليخفف من وطأة الهجوم الممكن.

وهكذا، يتضح أن فرص نجاح العملية التشريعية، في إرساء أسس الدولة، وإعادة صياغة العقد الاجتماعي، تعد محدودة من جهة، وتعتمد على "اقتناص الفرص"، حسب تغير جدول أولويات الكولونيالية الجديدة، ودرجة "السماح" الممنوحة للسلطة الفلسطينية للتصرف.

المبحث الثالث: توجهات بناء الدولة من خلال العملية التشريعية

نجحت العملية التشريعية في إرساء بعض الأسس لبناء دولة فلسطينية، ففي المرحلتين الأولى (قبل انتخابات عام ١٩٩٦) والثالثة (٢٠٠٢ - ٢٠٠٤)،^{٣٤٦} وبسبب عوامل داخلية وخارجية متعددة، أتينا على وصفها، بدأت السلطات التشريعية بوضع أسس لبناء مؤسسات الدولة القادمة. لكن المشرع لم يضع التشريع، للدولة العتيدة، على رأس سلم أولوياته.

من خلال تحليل المراحل الأربع، التي تمت خلالها ممارسة التشريع، في الحقبة قيد الدراسة، يمكن الاستنتاج أن التشريعات المستحدثة، والمعدلة، جاءت لترتب وضع السلطة الفلسطينية وصلاحياتها، ولتثبت شرعية الأداة التشريعية الفلسطينية بوصفها جزءاً من أدوات الحكم، أكثر مما جاءت للمساهمة في عملية بناء دولة فلسطينية. وبالطبع، فلا شك أن تطوير أدوات الحكم، يشكل بحد ذاته جزءاً من عملية بناء الدولة، وبالتالي، تبقى الإجابة عن سؤالين: ماذا فعلت التشريعات خارج نطاق شرعية سلطة نخبه السلطة؟ وما هي طبيعة الدولة التي يمكن أن تنشأ عن شرعية هذه الأدوات، بالشكل الذي تمت به؟

أولاً: التشريع السياسي

بشكل أو بآخر، تم الإقرار من خلال العملية التشريعية، بأن قيام دولة فلسطينية مرهون بموافقة إسرائيل واعترافها بها، وأن هذه الدولة ستكون نتاج عملية تفاوضية معقدة تشكل مهمة لمنظمة التحرير الفلسطينية، لم ير المجلس التشريعي الفلسطيني أن له دوراً فيها. فيلاحظ أن المشرع لم يقيم، فيما عدا قانون العاصمة، بأية محاولة لوضع قيود على المفاوضين الفلسطينيين، ولم يقترح قانوناً فلسطينياً للعودة، ولا قانوناً لبط السيطر على ما يتم استرجاعه من أراضي المستوطنات، (وقد خلق انسحاب إسرائيل الأحادي الجانب من غزة مأزقاً قانونياً للسلطة الفلسطينية، لم تتمكن من التعامل معه، وجرت معالجته على عجلة، وضمن إطار التوازنات النخبوية والريعية)، كما لم يقدم المشرع قانوناً للجنسية يشكل أساساً لا رجعة عنه للمفاوض الفلسطيني. ويعود ذلك إلى عدة أمور: أولها يتعلق بشعور عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي، أن شرعيتهم التي نجمت عن تاريخ نضالي تفرص عليهم الاستمرار في لعب دور نضالي، فقد نظم أعضاء المجلس التشريعي نشاطات

^{٣٤٦} للاطلاع على مراحل التشريع في ظل السلطة الفلسطينية، يمكن الرجوع إلى الفصل الثاني من هذا الكتاب.

احتجاجية ضد الممارسات الإسرائيلية أحيانا،^{٣٤٧} وثانيها يتعلق بانشغال أعضاء المجلس التشريعي لفترة طويلة بالصراع الداخلي، لنخبة السلطة، حول توزيع الأدوار والصلاحيات. وقد أخذ هذا الصراع، في أزمان مختلفة، شكل الخلاف الدستوري على سريان القوانين ونشرها، وصلاحيات الرئيس في رفض التشريعات، حيث استمر الرئيس في تأجيل التوقيع على القانون الأساسي الذي يحدد هذه الصلاحيات، حيث بموجبه يسري النظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي يحدد صلاحياته، وثالثها يتعلق بالعلاقة الحميمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وطموح واقعي لدى نسبة عالية من أعضاء المجلس التشريعي، في الحصول على مناصب وزارية، ورابعها يتعلق بعدم التعدي على صلاحيات الرئيس، وصلاحيات منظمة التحرير الفلسطينية، التي تتولى عملية التفاوض مع الحكومة الإسرائيلية.

يعد القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات (الذي ألغي وحل محله القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، ومن ثم القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧)، والقانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢ (المعدل سنة ٢٠٠٣) يعد هذان القانونان أهم مرتكزين للنظام السياسي الفلسطيني، ويشكلان عنصرين مركزيين، من عناصر التأسيس التشريعي للدولة العتيدة، بيد أن كليهما يحدد لنفسه نطاق صلاحية زمنية لا يتعدى المرحلة الانتقالية، ولكنهما يحتويان على لغة ومقومات تسمح باستمرار استخدامهما في حال نشوء الدولة (ربما لمرحلة مؤقتة إضافية). أما محاولات صياغة دستور فلسطيني، التي كان المحفز لها التصور بفشل فكرة الانتقالية، والرغبة في الخروج من أسر عملية السلام، فقد عادت وطمست؛ نتيجة لإعادة إحياء الأفكار الانتقالية في المرحلة التي تلت خارطة الطريق، علما بأن المجلس التشريعي لم يكن شريكا في عملية صياغة مشروع الدستور.

ويمكن القول إن التشريعات السياسية الهامة خرجت عن نطاق غالبية الاشتراطات الإسرائيلية، من مثل تطرقها المستمر إلى القدس بوصفها عاصمة، وانطباق حق الاقتراع على أي فلسطيني من الشتات، عاش لمدة سنة في الضفة الغربية وقطاع غزة، حتى لو لم يحصل على هوية (لأنها تحتاج إلى موافقة إسرائيلية)، لكنها لم تحاول المساس بعناصر السيادة الإسرائيلية (بما في ذلك السيادة على أراض فلسطينية) رغم إمكانية تعارضها مع المصالح الوطنية. فقانون الانتخابات بشكله الأساسي، والمعدل، لا يتيح للفلسطينيين الحاصلين على الجنسية الإسرائيلية ممارسة حق الاقتراع، في الوقت الذي يتيح فيه ممارسة هذا الحق، لحاملي أية جنسية أخرى، والقانون الأساسي يعلن عن سريان ولايته الجغرافية على أجزاء مختلفة ومعاملتها وكأنها وحدة جغرافية واحدة.

بيد أن التشريعات كلها لم تحاول تجاوز فكرة الانتقالية على الإطلاق، بل تمسكت بها، معلنة أن مشروع إقامة الدولة والتأسيس التشريعي لها هو مشروع مستقبلي، منفصل عن المهمات التشريعية الراهنة.

ثانيا: التشريع الاقتصادي

ساد الطابع الانتقالي التشريعات الاقتصادية كذلك، فهي تدرك (روحا على الأقل) أنها مقيدة بالجانب الاقتصادي من عقد الإذعان. بيد أن هناك فارقا هاما بينها والتشريعات السياسية،

^{٣٤٧} أنظر على سبيل المثال الخبر عن تعرض المشرع حنان عشراوي إلى الغاز المسيل للدموع خلال مسيرة شاركت فيها إلى حاجز الرام احتجاجا على إغلاق الضفة الغربية في ١٩ آذار ٢٠٠١ (BBC 2001).

يكن في أنها في الوقت الذي صيغت فيه على أنها انتقالية، كانت طموحة بشكل واضح، للانتقال إلى ظروف مستدامة. فالعمل على التوافق مع متطلبات منظمة التجارة العالمية، ومتطلبات البنك الدولي وما شابه، هو عمل يخص الدولة الفلسطينية العتيدة، وليس المرحلة الانتقالية. ويلاحظ أن النقاش المجتمعي حول القوانين الاقتصادية، وما حولها من قوانين تابعة، مثل المواصلات والاتصالات، والزراعة، وما إلى ذلك، لم تحظ بنقاش مجتمعي يذكر، ويعود ذلك ليس فقط إلى الوعي الاجتماعي، وإنما إلى تركيبة نخبة السلطة والمعارضة في آن معاً، اللتين لا تختلفان على طبيعة التوجه الاقتصادي.

فالتشريعات الاقتصادية نحت منحى لبرلة الاقتصاد (بغض النظر عما إذا كان هناك اقتصاد يحتمل للبرلة أو لا يحتملها) في محاولة لإرساء أسس الطابع الاقتصادي للدولة، وكانت معارضتها الداخلية محدودة جداً (فلا يذكر أن نخبة الإسلام السياسي هاجمت أيًا من مشاريع قوانين البرلة الاقتصادية على نطاق واسع)، وكانت في الوقت نفسه موضع إجماع بين القوى الكولونيالية، والكولونيالية الجديدة، ونخبة السلطة (فهي تشكل إحدى وسائل إعادة إنتاج الزبائنية، وتشكل أداة للحفاظ على مصادر الربح ونموها).

في الجانب الآخر، ورغم محاولة التقدم بخطى حثيثة في عمليات البرلة، لم تول التشريعات الاقتصادية اهتماماً كافياً، لتوحيد التشريعات، في الضفة الغربية وقطاع غزة (الأمر الضروري والحيوي للدولة المقبلة)، ولم تتطرق القوانين الاقتصادية إلى قضايا اقتصادية هامة، متداخلة مع مجموعة القضايا المتروكة "للحل النهائي". فعلى الرغم من أن مسألة السيادة على المياه، والثروات الطبيعية، أمر حيوي، لتمكين الاقتصاد من الوقوف على قدميه، وأن قضايا المعابر والجمارك مركزية لقطاع الاقتصاد؛ إلا أن التشريعات لم تحاول وضع أسس للتعامل معها، ولم تول ما يكفي من الاهتمام، لترسيخ الوحدة الجغرافية الفلسطينية؛ من أجل الأزدهار التجاري، سواء أكان ذلك على أساس اتحاد جمركي أم على سواه (فرسخ ٢٠٠٠، ٥٨). وعلى الرغم من وجود تشريعات اقتصادية جيدة، فإن هناك فقداناً للسيادة، على المرافق السيادية للدولة الفلسطينية (المطار، الميناء، الطرق الرئيسية) (القيب و عطيان ٢٠٠٣).

ثالثاً: التشريع الاجتماعي

يصعب عزل القوانين الاجتماعية، كما هو الحال مع القوانين السياسية والاقتصادية، بيد أن هناك أثراً اجتماعياً متفاوتاً للتشريعات المختلفة، وقد كان الاهتمام التشريعي في المجال الاجتماعي هو الأقل بين مختلف المجالات.^{٣٤٨} فهي تشكل المجموعة التي يحتدم حولها الصراع الداخلي، أكثر من الصراع الخارجي، وهي، بالتالي، لا تحتاج إلى اللحاق بالطابع الإذعاني. ففي الوقت الذي كانت فيه السياسات المتعلقة بالتشريعات السياسية، والاقتصادية، تحظى بأجندات نخبوية كولونيالية، وكولونيالية جديدة، لم تحظ التشريعات الاجتماعية (في غالبها) بأية أجندة، ويستثنى من ذلك، بالطبع، القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية؛ لكونه ينظم عمل إحدى وسائل التدخل الكولونيالي الجديد في الحياة الفلسطينية. ولا شك أن هذا القانون يشكل تقدماً ملحوظاً، بالنسبة للجوار العربي، لكنه لم يتمكن من بث روح الطوعية في المجتمع؛ بسبب الظرف الكولونيالي، والفقر، وكثرة

^{٣٤٨} للمزيد حول القوانين الاجتماعية التي تم إصدارها في السنوات ١٩٩٤ - ٢٠٠٦، أنظر الفصل الثاني من هذا الكتاب.

التمويل الأجنبي، وتواجد المؤسسات الأجنبية في البلاد، كما وأن تطبيقه لم يكن متقدما، مقارنة بنصه.

إن قضية مؤسسات المجتمع المدني اكتسبت أهمية خاصة، ووضعها خاصة جدا، في ظرف الكولونيالي، فالدور التقليدي المفترض للمجتمع المدني بات مشوها، في ظل ازدواجية السلطة، وباتت المؤسسات الأهلية تدافع عن السلطة الفلسطينية، بدلا من أن تقف لها بالمرصاد، ودخلت مع السلطة في تنافس على التمويل الأجنبي في بعض الأحيان، وشكلت عربة لامتداد الزبائنية إلى خارج النطاق الفلسطيني، وساهمت في إزالة العبء عن الدولة، في مجالات الخدمات الاجتماعية، ما أدى إلى حصر اهتمام المواطن في الخدمات، التي تقدمها السلطة الفلسطينية، وساهم في نشوء حالة اللامبالاة السياسية، وخفض الاهتمام بالمشاركة السياسية. وبالطبع فإن دور المشرع في هذه العملية محدود جدا، ولكن القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لم يحاول وضع الحدود، بين واجبات السلطة الفلسطينية، وواجبات المجتمع المدني.

وفي مجال التعليم، لم يتم استحداث قوانين جديدة، إلا فيما يتعلق بالتعليم العالي، وهو قانون قد تناسى العقبة الكبرى في مجال التعليم العالي، ألا وهي تمويله.

ولم تتجح سياسيات الحكومة والتشريعات في تدعيم قطاع التعليم المهني؛ لأسباب تتعلق بنقص السياسات المرادفة (لتطوير التعليم المهني) المتعلقة بسوق العمل، وحصل نقص بالتالي، في عملية تطوير الأرضية الإنتاجية، التي تشكل أحد العناصر الضرورية لعملية بناء الدولة.

وفي الجانب الثقافي العام حظر القانون فرض الرقابة على المنشورات أيا كانت، غير أن النظام الزبائني خلق نمطا من الرقابة الداخلية، على الكتاب. وفي المحصلة، يجمع المثقفون على تراجع المجال الثقافي في البلاد.

لا شك أن الأثر الأكبر على الحياة الاجتماعية يرتبط، في نهاية الأمر، بقانون الموازنة حيث لم تحظ الجوانب الاجتماعية (التعليم، والصحة، والثقافة، والشؤون الاجتماعية) بنسبة عادلة كما حظيت الجوانب المتعلقة بالأمن.

من اللافت للنظر أن التشريعات ذات الطابع الاجتماعي خالية من الإشارة إلى الطبيعة الانتقالية للمرحلة، على الرغم من وجود حاجة إلى ذلك. فدرجة التشابك بين الداخل والخارج (الشتات)، في ما يتعلق بنطاق عمل مؤسسات المجتمع المدني عالية جدا، وهي غير منظمة، فمن غير الواضح، في النطاق التشريعي، كيف لمؤسسات المجتمع المدني المختلفة، بما في ذلك الاتحادات النسوية، والعمالية، وغيرها، أن تشكل هيئات عامة مشتركة في الداخل والخارج، رغم وجود آليات لذلك، في إطار مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية (بغض النظر عن نجاعتها). ففي الوقت الذي يحدد فيه قانون الانتخابات العلاقة بين عضوية المجلس التشريعي والمجلس الوطني، فإن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، صامت إزاء إمكانية وجود ترتيبات مشابهة.

خاتمة

دونما إقلال من شأن الجهود التي بذلها المشرع الفلسطيني، في عملية الإصلاح القانوني، يمكن الاستنتاج أن العمل التشريعي للسنوات التي تلت تأسيس السلطة الفلسطينية، لم يتمكن من إرساء الدعائم القانونية، لدولة فلسطينية مستقلة قادمة، بل إن بصمات الإذعان أصبحت موسومة في البيئة القانونية للكيان الناشئ. ولا ضير في ذلك، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن العملية التشريعية برمتها، ما زالت جزءاً من الظرف الكولونيالي، وما زالت محاطة بجدران الوصاية والتبعية، وما يرافق ذلك من سمات السطوة الكولونيالية، وشروط التعايش معها.

بيد أننا نحتاج هنا إلى مزيد من التفحص، وإلى وقفة أمام ما إذا كان المنجز يشكل الحد الأقصى الذي كان من الممكن الابتعاد فيه عن الظرف الكولونيالي، والتجهيز للقطع معه، إذ اتضح أن الخروج منه، والقطع معه، لم يكونا ممكنين، في الظروف التي رافقت نشوء وتطور السلطة الفلسطينية ومؤسساتها التشريعية حتى اليوم.

ولأنه لا مناص من نشوء مقومات الدولة في أحشاء الظرف الكولونيالي، فلا جدوى هنا من التلويح بخطأ أو خطيئة إنشاء كيانية فشلت في التحول إلى دولة. فالسؤال الأساس هو عن الاقتراب من هذه الدولة، ودرجة التعمق في عملية الإعداد لها، والسؤال التابع هو عن مدى تأثير طبيعة هذه الدولة بألية نشوئها، ومدى الحد من أثر الحالة الكولونيالية على هذه العملية بشقيه: الخارجي المتمثل في السعي إلى إبقائها خاضعة هامشية، والداخلي المتمثل في ردود الفعل الميكانيكية إزاء الحالة الكولونيالية، والرغبة في التخلص من مظاهرها ورموزها، قبل التخلص من جوهر هيمنتها.

والإجابة عن هذه الأسئلة، لم تكن لتكتمل في هذا البحث، الذي حاول تفحص إشكالاتها من المنظار التشريعي بشكل رئيس، وهو إطار غير كاف للإجابة عن هذه الأسئلة البالغة التعقيد.

وبالقدر الذي تسمح به قيود هذا البحث وحدوده، يمكن الاستنتاج أن الطبيعة النخبوية لعملية نشوء السلطة الفلسطينية، وتعثر هذه العملية، اضطرت هذه العملية للتوقف عند إنشاء سلطة الدولة، دون الدولة ذاتها، وأن جل ما تمت مأسسته في هذه العملية، يتعلق بأدوات الهيمنة، بدرجة تفوق بشكل ملحوظ ما يتعلق بأدوات التعبير عن الإرادة العامة.

فالقواسم المشتركة بين نخبة السلطة، والقوى الكولونيالية، تلخصت في عملية بناء محدودة لعناصر الجانب التقليدي للمهمة الرئيسية، والكلاسيكية للدولة القومية، ألا وهي احتكار أدوات القمع، وترسيخ مكانة نخبة السلطة. أما تشكيل الحيز الذي تتم فيه ممارسة حق تقرير المصير، فلم يتم، أو أنه لم يشكل أولوية، على جدول أعمال ما يمكن وصفه بالعملية الانتقالية، من الهيمنة الكولونيالية إلى هيمنة الظرف الكولونيالي.

تتلخص السمات الأبرز للمرحلة في غياب برنامج بناء وطني، وغياب الحوار المجتمعي الضروري لإعادة صياغة العقد الاجتماعي، وعشوائية الآليات المستخدمة في عمليات خلخلة النخب، وعبثية المعارضة الناجمة عن نقصان سيادة السلطة.

أما النسيج الاجتماعي والسياسي فقد خضعاً للتقويض، فنخبوية العملية السياسية التي بقيت المفاوضات أبرز معالمها (بدلاً من البناء الوطني)، واستمرار الظرف الكولونيالي وقسوته، لم يتيحا المجال للانتفات إلى الداخل، وبات النسيج الاجتماعي والسياسي ضحية لعملية

تدار بين الخارج، وجزء من النخب. وازداد الأمر سوءاً نتيجة لحاجة النخبة إلى الحسم المبكر، مع غرماؤها السياسيين (ما قوض الوحدة الوطنية وأضعف الاتجاهات الوطنية، بالتالي). كما أنه ازداد سوءاً؛ بسبب قلة الالتفات إلى الفقر، واستخدام الزبائنية، والريعية، ما أدى إلى إعادة إنتاج الميليشيات المختلفة، وما عرف بعد ذلك بـ"الفلتان الأمني". وجاء الفصل السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والقطيعة بين فتح وحماس، لتتويج حالة التشرذم السياسي - الاجتماعي.

وزاد من تشوه البنية السياسية، الاعتماد الكبير على الريع الخارجي، وقدرة المعارضة السياسية على تحصيل رصيد شعبي غير ناجم عن الدور الوطني، بل ناجم عن غياب النجاحات لدى نخبة السلطة.

اقتصادياً، لم تتقدم السلطة الفلسطينية باتجاه إنشاء اقتصاد وطني مستقل، ولم تستكمل عملية توحيد الضفة وغزة، من ناحية التشريعات الاقتصادية.

وفشلت السلطة الفلسطينية في تحقيق أي تقدم في المجالات الحيوية، لتحديد طبيعة الدولة من منظار عناصر رئيسة كالحدود، والسكان. وفشلت في مأسسة عناصر مستدامة لشرعيتها، فكان من السهل الانتقال إلى وضع تم فيه تجميد السلطة التشريعية، وفقدان السلطة التنفيذية نسبة عالية من شرعيتها (بسبب ازدواجيتها من جهة، وبسبب فشلها في أن تكسب شرعية محلية في الشارع الفلسطيني غير معتمدة سياسياً على فاعلين خارجيين)، وتقهقرت فيه السلطة القضائية، وباتت السلطة الرابعة غير قادرة على الدفاع عن نفسها، ولم تتمكن النخبة الأهلية من توسيع رقعة شرعيتها، وتعزيز مكانتها، رغم ظروف الفراغ الذي أحدثته تخلخل السلطات.

ولا شك أن سلسلة الإخفاقات، تعبر بشكل كبير عن الأثر الكولونيالي، ولكننا يجب ألا نغفل أنها حصيلة، ونتاج فعلي، للوضع الراهن، بمكوناته كافة.

أما النجاحات التي يمكن تلخيصها بالتقدم، بقدر أو بآخر، في عملية التأسيس لمقومات الدولة، وتثبيت الكيانية، وإرساء أسس مؤسسية وأطر قانونية للعملية الديمقراطية، وعملية الإدارة، وما شابه، فهي عناصر ضرورية وهامة، بيد أنها ما زالت تحتاج إلى مزيد من التوطين، بمعنى أننا نحتاج إلى التأكد من سماتها الوطنية، ومن أنها تشكل مقومات للتحرر بدلاً من التبعية، ومعيار ذلك إعادة إخضاعها للنقاش المجتمعي، والتأكد من أن البنية التشريعية تشكل تعبيراً معقولاً عن العقد الاجتماعي الوطني.

الأدبيات المقتبسة

- Alissa, Sufyan. "The Economics of an Independent Palestine." In *Where Now for Palestine? The Demise of the Two-State Solution*, edited by Jamil Hilal, 123-143. London: Zed Books, 2007.
- Amundsen, Inge, and Basem Ezbide. *State Formation and Corruption in Palestine 1994-2000*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2002.
- Arnon, Arie, and todd Weinblatt. "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine." *The Economic Journal*, 2001: 291-308.
- Arnon, Arie, Israel Luski, Jeffrey Spivak, and Jimmy Weinblatt. *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Boston: Brill, 1997.
- BBC. "Grenades fired at Palestinian women." *BBC News*. March 19, 2001. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/1230161.stm (accessed Nov 3, 2008).
- Brynen, Rex. "Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza." *Journal of Palestine Studies* 25, no. 3 (Spring 1996): 79-92.
- Brynen, Rex. "The Dynamics of Palestinian Elite Formation." *Journal of Palestine Studies* (Institute for Palestine Studies) XXIV, no. 3 (Spring 1995).
- Brynen, Rex. "The Neopatrimonial Dimension of Palestine Policy." *Journal of Palestine Studies* (Institute for Palestine Studies) XXV, no. 1 (Autumn 1995).
- Btselem. "The Water Crisis." *The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories*. http://www.btselem.org/english/Water/Consumption_Gap.asp (accessed Nov 17, 2008).
- Dajani, Omar. "Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine During the Interim Period." *JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND POLICY*, no. 26 (1997): 27.
- de Waart, Paul J.I.M. "The Legal Status of Palestine under International Law." <http://lawcenter.birzeit.edu/publications/dewaart.html> (accessed 2 29, 2003).
- Entous, Adam, and Mohammed Assadi. "EXCLUSIVE-Palestinian laws get overhaul with little oversight." *Reuters Alert Net*. August 29, 2008. <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/MAC917554.htm> (accessed August 30, 2008).
- Fares, Samer. *On the Road to Economic Integration with the European Union: Palestine's Legal Requirements*. Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

Fidler, David. "Foreign Private Investment in Palestine Revisited: An Analyses of the Revised Palestinian Investment Law." *Case Western Reserve Journal of International Law* 31 (1999): 293-349.

Frisch, Hiller. "Modern Absolutist or Neopatrimoniarchal State Building? Customary Law, Extended Families, and the Palestinian Authority." *International Journal of Middle East Studies*, no. 29 (1997): 341-358.

Hajjar, Lisa. "Religion, State Power, and Domestic Violence in Muslim Societies: A Framework for Comparative Analysis." *Law and Social Inquiry* 29 (2004): 1-38.

Hunter, Robert, and Seth Jones. *Building a Successful Palestinian State: Security*. RAND Corporation, 2006.

Husain, Amin. "Who is the Legitimate Representative of the Palestinian People?" *Chinese Journal of International Law* 2 (2003): 207-225.

Jost, Patrich, and Harjit Sandhu. "The hawala alternative remittance system and its role in money laundering." *interpol*. 1 2000.
<http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp> (accessed 7 1, 2008).

Khalil, Asem. *Constitutional Framework of the Future Palestinian State Synthesis of Leading Palestinian thinking and public perceptions (unpublished)*. Ramallah: Birzeit University, UNSCO, 2008.

—. *Legislating for Migration. The Anomalous Case of the Palestinian Authority, Analytical and Synthetic Legal Note*. CARIM, 2006.

—. "Palestinian Nationality and Citizenship: Current challenges and Future Perspectives." *European University Institute*. 7 2007. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR_2007_07.pdf (accessed 11 12, 2008).

—. "The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants." *European University Institute*. 2008. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_33.pdf (accessed 11 12, 2008).

Khalil, Asem. *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case*. PhD Thesis, Geneva: Helbing & Lichtenhahn, 2006.

Khan, Mushtaq. *State Formation in Palestine*. London: routledge Curzon, 2004.

Kwaw, Edmund. *The Guid to Legal Analysis, Legal Methodollogy and Legal Writing*. Edmund Montgomery Publication Limited, 1992.

Le More, Anne. "Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State." *international Affairs* 81 (2005): 981-999.

Mansour, Camille. "The Impact of 11 September on the Israeli-Palestinian Conflict,." *Journal of Palestine Studies* (Institute for Palestine Studies) XXXI, no. 2 (2002): 6.

Merryman, Henry, and David John. *Law and social change in Mediterranean Europe and Latin America: a handbook of legal and social reform*. California: Stanford Law School, 1979.

Milhem, Feras. "The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law." unpublished, 2004.

Netanyahu, Benjamin. *A place among the Nations, Israel and the World*. New York: Bantam Books, 1993.

Palestine Economic Policy Research institute. *Development under Adversity: the Palestinian Economy in Transition*. Ramallah: Palestine Economic Policy Research institute, 1999.

Palestinian Central Bureau of Statistics. *Basic Changes in the Labour Force Indicators in Gaza Strip During 1995 - 2004 (ILO Standards)*. 2004.
http://www.pcbs.gov.ps/_pcbs/labor/lab_curr.aspx (accessed Nov 16, 2008).

Perry, Dane. "Commentary Pluralities of Justice, Modalities of Peace: the Role of Law(s) in a Palestinian-Israeli Accommodation." *32 Case Western Reserve Journal of International Law*, 2000: 273.

Pistor, Katherina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkamp, and Mark D. West. "Evolution of Corporate Law and the Transplant Effect: Lessons from Six Countries." *The World Bank Research Observer* 18, no. 1 (2003): 89-112.

Quartet. "The roadmap: Full text." *BBC News*. 30 April 2003.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989783.stm (accessed Nov 18, 2008).

Quigley, John. "The Oslo Accords: International Law and the Israeli Palestinian Peace Agreements." *25 Suffolk Transnational Law Review*, 2001: 73.

Quigley, John. "The Role of Law in a Palestinian-Israeli Accommodation". *31 CASE WESTERN RESERVE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW)*, 1999: 351.

Robinson, Glenn. "Palestine After Arafat." *The Washington Quarterly* 23, no. 4 (2000): 77-90.

Robinson, Glenn. "The Politics of Legal Reform in Palestine." *Journal of Palestine Studies* (Institute for Palestine Studies) 27 (1997): 51-60.

Rubin, Barry. *The Transformation of Palestinian Politics: From Revolution to State-Building*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

- Schulz, Helena. "The 'al-Aqsa Intifada' as a Result of Politics of Transition." *Arab Studies Quarterly* 24, no. 4 (2002): 21-47.
- Schwenk, H. Edmund. "Legislative power of the military Occupant under article 43, Hague Regulations." *Yale Law Journal* 45 (1945).
- Seidman, Ann. "Participation and the Law." *Third World Legal Studies*, 1993: 1-11.
- Seidman, Robert. "The Fatal Race: Law-Making and the Implementation of Development Goals." *Third World Legal Studies*, 1992: 79-98.
- Shehadeh, Raja. *From Occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian Territories*. London: Cimel Book Series, 1997.
- . *International Law and the Administration of Occupied Territories*. Edited by Emma Playeair. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Shehadeh, Raja. "Question of the Jurisdiction: A Legal Analysis of the Gaza-Jericho Agreement." *Journal of Palestine Studies* (Institut for Palestine Studies), no. 4 (1994): 20.
- Shikaki, Khalil. "Old Guard, Young Guard: the Palestinian Authority and the Peace Process at Crossroads." *The Palestinian Center for Policy and Survey Research*. November 2001.
<http://www.pcpsr.org/strategic/occasionalpapers/youngvsoldguard.html>
 (accessed Nov 12, 2008).
- Singer, Joel. "Aspects of Foreign Relations Under the Israeli-Palestinian Agreements on Interim Self Government Arrangements for the West Bank and Gaza." *Israel Law Review*, no. 28 (1994): 268.
- "Statement by President Bush." *Al-Bab*. June 24, 2002. <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/bush2002b.htm> (accessed Nov 3, 2008).
- Strawson, John. "Palestine's Basic Law: Constituting New Identities Through Liberating Legal Culture." *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 20, no. 3 (March 1998): 411-432.
- Vago, Steven. *Law and Society Pearson-Practice Hall*. New Jersey: Eighth Ed, 2006.
- Welchman, Lynn. "IN THE INTERIM: CIVIL SOCIETY, THE SHAR' JUDICIARY AND PALESTINIAN PERSONAL STATUS LAW IN THE TRANSITIONAL PERIOD." *Islamic Law and Society* (BRILL) 10, no. 1 (2003): 34-69.
- Wing, Adrien Katherine. "Legal Decision-Making During the Palestinian Intifada: Embryonic Self-Rule." *Yale Journal of International Law* 18, no. 1 (1993): 95-153.
- Young, Elizabeth. *Palestinian Economic Dependence on Israel*. Washington: Washington Institute for Near East Policy, IFC, 2006.

Zavadzil, Milan. *Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution Building in the WBGs*. Washington DC: International Monetary Fund, 1998.

- إبراهيم أبراش. "المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى التأسيس". مجلة رؤية. <http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/6/page4.htm> (تاريخ الوصول ٣٥، ٢٠٠٧).
- إبراهيم إبراش. "مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني". تأليف الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل)، بقلم برنامج دراسات التنمية. رام الله: برنامج دراسات التنمية، ٢٠٠٤.
- إبراهيم شعبان. "أسئلة بشأن إقرار قانون الانتخابات". صحيفة القدس، رقم ١٣١٠٦ (٢٠٠٦، ٢).
- إبراهيم شعبان. الانتفاضة الفلسطينية في عامها الأول: دراسة في ضوء أحكام القضاء. القدس، ١٩٨٩.
- أحمد الخالدي، و حسين آغا. إطار عام لعقيدة أمن قومي فلسطيني. رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، ٢٠٠٦.
- "ملاحظات أولية بشأن الانتخابات الفلسطينية". مجلة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦: ٣-٦.
- أحمد الديك. سوسيولوجيا الانتفاضة. منظمة التحرير الفلسطينية، الإعلام الموحد، ١٩٩٠.
- أحمد تهامي. "الدولة الفلسطينية: تحديات البنية وحسابات التوقيت". مجلة السياسة الدولية، رقم ١٣٦ (٤، ١٩٩٩).
- أحمد سعيد نوفل. "تجربة الديمقراطية الفلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي". التجديد العربي. ٨ تشرين الثاني، ٢٠٠٧. <http://www.arabrenewal.org/articles/5972/1/EINEE-CaliaPNCOiE-CaYaOOiaiE-Yi-Ua-CaCIEaCa-CaAONCAEiai/OYIE1.html> (تاريخ الوصول ١٠ آب، ٢٠٠٨).
- أحمد مجدلاوي. المجلس التشريعي وترسيخ قيم الديمقراطية وبناء المجتمع المدني. ١٢، ٣، ٢٠٠٣. <http://www.miftah.org/Arabic/PrinterF.cfm?DocId=174> (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).
- أسعد عبد الرحمن، و نواف الزرو. الانتفاضة مقدمات وقائع تفاعلات آفاق. بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، ١٩٨٩.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. الخصائص العامة لسوق العمل الفلسطيني في الوقت الراهن. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مستويات التعليم واتجاهاته في الأراضي الفلسطينية. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٥.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. "نسبة مساهمة الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ١٩٩٤-٢٠٠٥ بالأسعار الجارية". الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٥. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/NationalAccounts/PercentCur%2094-05%20web.htm (تاريخ الوصول ١٧ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).
- "الجوانب القانونية للوضع في قطاع غزة". <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/72F12D9F-449B-4B52-8210-D286D8DEC990.htm> (تاريخ الوصول ٧، ٢٠٠٨).
- الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان. "حرية تكوين الجمعيات في فلسطين". الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان. <http://www.euromedrights.net/pages/448/page/language/3#56f> (تاريخ الوصول ٢٦ حزيران، ٢٠٠٨).
- "القرارات السياسية للمؤتمر الثالث لحركة فتح عام ١٩٧١". فتح. <http://www.fateh.net/public/program/p1.htm> (تاريخ الوصول ١١ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).

- اللجنة الدولية للصليب الأحمر. *اتفاقيات جنيف المؤخة في ١٢ آب/ أغسطس ١٩٤٩*. جنيف، ١٩٨٧.
- *القانون الدولي المتعلق بسير العمليات العدائية: مجموعة اتفاقيات لاهاي وبعض المعاهدات الأخرى*. القاهرة، ٢٠٠٥.
- المجلس التشريعي الفلسطيني. "وثائق فلسطينية: بيان للمجلس التشريعي بشأن الإصلاح في السلطة الفلسطينية". *مجلة دراسات فلسطينية*، رقم ٥٢ (خريف ٢٠٠٢).
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. "قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام ١٩٩٥". *المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان*. ١٩٩٥.
- http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/Ngos_3_.pdf (تاريخ الوصول ٦ ٢٢، ٢٠٠٨).
- "ملاحظات نقدية على مشروع قانون الجمعيات المقر بالقراءة الثالثة في المجلس التشريعي الفلسطيني". *المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان*. ٣٠ ٠٧، ١٩٩٨.
- http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/comment_13_.pdf (تاريخ الوصول ٦ ٢٢، ٢٠٠٨).
- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. *تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية*.
- <http://www.pcpsr.org/arabic/cfr/full2.html#head17> (تاريخ الوصول ١١ ١، ٢٠٠٨).
- المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات. "الحكومات الفلسطينية". ١٩٩٨.
- <http://www.malaf.info/?page=ShowDetails> CatId=20&table=pa_documents&Id=378& (تاريخ الوصول ٧ ١، ٢٠٠٨).
- النائب دلال سلامة. http://dalalsalameh.org/legislations/may_16_Ara.htm (تاريخ الوصول ٨ ٥، ٢٠٠٧).
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. *حالة حقوق المواطن الفلسطيني*. التقرير السنوي الرابع، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٨، ٤٤-٧٤.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. *حالة حقوق المواطن الفلسطيني*. التقرير السنوي الخامس، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٩، ٤٢-٦٦.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. *حالة حقوق المواطن الفلسطيني*. التقرير السنوي السادس، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٠، ٤١-٦٦.
- *حول حال السلطة القضائية ومنظومة العدل في فلسطين في العام ٢٠٠٥*. رام الله، ٢٠٠٦.
- آن موسلي ليش. *الانتقال إلى الحكم الذاتي الفلسطيني: خطوات عملية نحو سلام إسرائيلي-فلسطيني*. الطبعة الأولى. ترجمة نهلة الخطيب. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٣.
- أوري رام. "الموقف من الكولونيالية في علم الاجتماع الإسرائيلي". *مجلة الكرمل* (مركز خليل السكاكيني الثقافي)، رقم ٦٤ (٢٠٠٠).
- باحثون قانونيون. "أي نظام قانوني لفلسطين؟" مركز الحقوق-جامعة بيرزيت، ١٩٩٥.
- باسم الزبيدي. *الإصلاح جنوره ومعانيه وأوجه استخدامه "الحالة الفلسطينية نموذجا"*. رام الله: معهد إبراهيم أبو اللغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت، ٢٠٠٥.
- بسام الصالحي. *الزعامة السياسية والدينية في الأرض المحتلة: واقعها وتطورها، ١٩٦٧-١٩٩٣*. القدس: دار القدس، ١٩٩٣.
- بلال الحسن. "ما بين السلطة والمنظمة: لماذا لا نعيد قراءة مذكرة الزعنون". *الشرق الأوسط*. ٩ ٤، ٢٠٠٦.
- <http://www.asharqalawsat.com/leader.asp?section=3> &article=357256&issueno=9994 (تاريخ الوصول ٥ ١، ٢٠٠٨).

- "بيان صحفي". المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. ١٠ ١٠، ٢٠٠٦. <http://www.pchrgaza.org/files/PressR/arabic/2006/118-2006.htm> (تاريخ الوصول ٧ ١، ٢٠٠٨).
- تفيدة جرباوي، و خليل نخلة. تمكين الأجيال الفلسطينية: التعليم والتعلم تحت ظروف قاهرة. رام الله: مواطن، ٢٠٠٨.
- "تقرير منظمة هيومان رايتس واتش للعام ١٩٩٦". منظمة هيومان رايتس واتش. ١٩٩٦. <http://www.hrw.org/reports/1996/WR96/MIDEAST-06.htm> (تاريخ الوصول ١١ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).
- تيسير محيسن. "مؤتمر مؤسسات المجتمع المدني والمنظور المستقبلي: واقع مؤسسات المجتمع المدني الحالي". مؤسسة صوت المجتمع. ٢٠٠٧.
- ثابت أبو راس. "الصندوق القومي اليهودي مجلة قضايا إسرائيلية". المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية (مدار)، رقم ٢٨ (٢٠٠٧): ٢٣-٣٠ مابعداها.
- ثناء صلاح الدين. "دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية". مجلة القدس، أكتوبر، ٢٠٠٣.
- جمال الزعانين. "سياسة السلطة الوطنية الفلسطينية لتطوير التعليم العالي في فلسطين". مجلة السياسات، رقم ٣ (٢٠٠٧).
- جميل نصار. "التعبير السياسي الفلسطيني في الأراضي المحتلة". تأليف الشعب الفلسطيني في الداخل: خلفيات الانتفاضة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بقلم منصور، كميل. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- جميل هلال. "إشكاليات التغيير في النظام الفلسطيني السياسي". مجلة الدراسات الفلسطينية (الدراسات الفلسطينية)، رقم ١٥ (١٩٩٣).
- النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية. رام الله: مواطن، ٢٠٠٦.
- تكوين النخبة الفلسطينية منذ نشوء الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ما بعد قيام السلطة الوطنية. رام الله، عمان: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، مركز الأردن الجديد للدراسات، ٢٠٠٢.
- جميل هلال. "قراءة أولية في نتائج ودلالات إنتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني". مجلة السياسة الفلسطينية (مركز البحوث والدراسات الفلسطينية)، رقم ١٠ (١٩٩٦): ١٨-٦.
- جهاد حرب. تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٠.
- جورج العبد. "المجتمع المدني في ظل الانتفاضة: المقاومة الشعبية والحركة الوطنية". الدراسات الفلسطينية ٥ (١٩٩١).
- جيفري أرونسون. سياسة الأمر الواقع في الضفة الغربية. ترجمة حسني زينة. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- حازم الشنار. "المستلزمات الاقتصادية لإعلان الدولة الفلسطينية". مجلة السياسة الفلسطينية، رقم ٢١ (شتاء ١٩٩٩).
- حسن لدادوة. "السلطة الوطنية والمنظمات غير الحكومية". مجلة السياسة الفلسطينية، رقم ٢٣ (١٩٩٩).
- حنان رفيدي. "المنظمات الأهلية الفلسطينية في عملية التنمية". تسامح، رقم ١٣ (٢٠٠٦).
- خالد الحروب. حماس الفكر والممارسة السياسية. الأولى. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦.
- خليل الشقافي، و عائشة أحمد. ملاحظات أولية على خطة خارطة الطريق. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٣.
- خليل الشقافي، و جهاد حرب. التعديلا المقترحة على القانون الأساسي المعدل تعزز النظام الرئاسي وتقضي على المساءلة البرلمانية. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٥.

- نحو نظام سياسي فلسطيني منفتح: العودة للنظام الرئاسي عودة لعدم الإستقرار. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٥.
- خليل نخلة. أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة. ترجمة ألبرت أغازريان. رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، ٢٠٠٤.
- مؤسساتنا الأهلية في فلسطين: نحو تنمية مجتمعية. القدس: الملتقى الفكري العربي و مركز احياء التراث الطيبة، ١٩٩٠.
- دائرة شؤون المفاوضات. "تحفظات اسرائيلية على خارطة الطريق." دائرة شؤون المفاوضات في منظمة التحرير الفلسطينية. http://www.nad-plo.org/ar/inner.php?view=nego_peace_road_pri_ma (تاريخ الوصول ٢٤ ٥ ٢٠٠٨).
- ديوان قاضي القضاة. "القوانين والتشريعات." ديوان قاضي القضاة. السلطة الوطنية الفلسطينية. <http://www.kudah.gov.ps/qanon.asp> (تاريخ الوصول ١ ٧ ٢٠٠٨).
- رامي غنام. "الجنسية الفلسطينية في عهد السلطة الفلسطينية." البيادر السياسي. ١٩٩٧. <http://www.al-bayader.com/index.asp?cat=21&issue=860> (تاريخ الوصول ٢٠ ٥ ٢٠٠٨).
- رجا الخالدي. "إعادة صوغ خطاب السياسة الاقتصادية الفلسطينية: وضع حصان التنمية أمام عربة الحكم." مجلة الدراسات الفلسطينية (مؤسسة الدراسات الفلسطينية)، رقم ٦٣ (صيف ٢٠٠٥).
- رجا شحادة. "إسرائيل وحكم الأراضي المحتلة." مجلة الدراسات الفلسطينية (مؤسسة الدراسات الفلسطينية)، رقم ١ (١٩٩٠).
- إعلان المبادئ والنظام القانوني في الضفة الغربية. الطبعة الأولى. القدس، ١٩٩٤.
- قانون المحتل "إسرائيل والضفة الغربية". بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- رجا شحادة، جوناثان كتاب، و وديع خوري. الضفة الغربية وحكم القانون. بيروت: دار الكلمة للنشر، ١٩٨٢.
- رجب أبو سرية. "الحكم والمجتمع المدني: المجالس المحلية نموذج فلسطين." تسامح، رقم ١١ (٢٠٠٥).
- رياض المالكي. "النظام الانتخابي الفلسطيني: رؤية وطنية معارضة." السياسة الفلسطينية، ١٩٩٦: ١٠٠-١٠٦.
- زياد أبو عمرو، و علي الجرباوي. المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين. رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٥.
- سامر الفارس، و فراس ملح. "أسس التشريع في فلسطين." بيرزيت: غير منشور، ١٩٩٨.
- سلسلة الوثائق الفلسطينية. "إتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا." آب، ١٩٩٤.
- سلسلة الوثائق الفلسطينية. "بروتوكول الشؤون المدنية." ١٩٩٤: ٦١-٩٦.
- سلسلة الوثائق الفلسطينية. "وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الإنتقالية." نيسان، ١٩٩٦.
- سليم تماري. "الهوية وبناء الدولة في الكيان الفلسطيني." مجلة الدراسات الفلسطينية، رقم ٣٢ (خريف ١٩٩٧).
- سمير حمتو. "الإبعاد الاقتصادية للاتفاقات السلمية على الفلسطينيين." مركز الأسرى للدراسات. ٢٧ آب، ٢٠٠٦.
- سمير كاتيه. "حول التعليم العالي في الضفة الغربية وقطاع غزة." القدس: مجلس التعليم العالي، ١٩٨٣.
- صائب عريقات. "الإتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية حول الإنتخابات، مقابلة." مجلة السياسة الفلسطينية (مركز البحوث والدراسات الفلسطينية) ٣، رقم ٩ (١٩٩٦): ٨٢-٨٧.

- الانتفاضة والتغييرات. القدس: دار العودة للدراسات والنشر، ١٩٩٠.
- "الإتفاقيه الفلسطينية - الإسرائيلية حول الإنتخابات." *مجلة السياسة الفلسطينية*، ١٩٩٦: ٨٢-٨٧.
- صلاح الزرو. *التعليم العالي في الأراضي المحتلة*. الخليل: مركز أبحاث رابطة الجامعيين، ١٩٨٩.
- عائشة مصطفى أحمد. "عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني." *المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية*. ٦، ٢٠٠٤. <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/aicheahmad.pdf> (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).
- عاصم خليل. "اللاجئون والمهاجرون والقانون في فلسطين." *تأليف قضايا في اللجوء والهجرة*، بقلم معهد أبو لغد للدراسات الدولية، ١١٠-٩٧. رام الله: معهد أبو لغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت، ٢٠٠٨.
- عاصم خليل، و محمود دودين. *إختصاص المحاكم الدينية المسيحية فيما يخص قضايا الطفل*. رام الله: وزارة التخطيط الفلسطينية، ٢٠٠٦.
- عبد الجواد صالح. *المشكلات الذاتية لمؤسسات التعليم العالي في الضفة وقطاع غزة*. نيقوسيا: مركز القدس للأبحاث ودار الصمود العربي، ١٩٨٢.
- عبد العزيز عوض. *مقدمة في تاريخ فلسطين الحديث ١٨٣١ - ١٩١٤*. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣.
- *نشأة الاستيطان الصهيوني في فلسطين*. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- عبد الغني بسبوني. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. بيروت، ١٩٩٧.
- عبد الكريم علوان. *الوسيط في القانون الدولي العام*. المجلد ١. عمان: دار الثقافة، ١٩٩٧.
- عبد الناصر أبو البصل. *أصول المحاكمات الشرعية ونظام القضاء الشرعي*. عمان: دار الثقافة، ٢٠٠٥.
- عبد الناصر سرور. "مواجهة العنف وحماية السلم الأهلي... إشكالية الواقع السياسي الفلسطيني." *جامعة بيرزيت*. ٢٠٠٦. <http://home.birzeit.edu/cds/arabic/news/other/2006/paper4.doc> (تاريخ الوصول ٢٣ آب، ٢٠٠٨).
- عدنان عمرو. *الإدارة المحلية في فلسطين (١٨٥٠-١٩٩١)*. ١٩٩٣.
- عزيز حيدر. "سياسة إسرائيل نحو أملاك الغائبين الفلسطينيين." *مجلة قضايا إسرائيلية* (المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية) ٧، رقم ٢٧ (٢٠٠٧): ٦، ٨.
- عطا الله كتاب، و رجا شحادة. *"الإدارة المدنية" في الضفة الغربية المحتلة*. ترجمة رشماوي، منى. رام الله: مؤسسة الحق، ١٩٨٣.
- علي أبو هلال. "نظرة على حقوق المرأة في مشروع قانون الأحوال الشخصية الفلسطيني." *مركز معلومات وإعلام المرأة*. ٢٦، ٢٠٠٥. http://pwic.org.ps/7akok_2/7akok_1/1.3.html (تاريخ الوصول ١٧، ٢٠٠٨).
- علي الجرباوي. *المعارضة... إلى أين؟ نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية*، ١٩٩٤.
- علي خشان. "النظام السياسي الفلسطيني وأزمة الشرعية." *تأليف الإصلاح في العالم العربي - الإمكانيات والعوائق "لسيناريو الأزدهار"*. عمان: مركز القدس للدراسات السياسية، ٢٠٠٦.
- عمر ياسين. *الاحتلال وسلطة التشريع*. القدس، ١٩٨٩.
- غازي الصوران. *الدستور الفلسطيني ومفهوم التنمية*. ٨، ٢٠٠٤. <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=21740> (تاريخ الوصول ١٧، ٢٠٠٨).

- غازي صباريني. *الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام*. عمان: دار الثقافة، ١٩٩٢.
- فتحي الوحيد. *التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة*. المجلد ٤. غزة: مطابع المقداد، ٢٠٠٤.
- فضل النقيب، و نصر عطيان. *واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية*. رام الله: ماس معهد أبحاث السياسات الفلسطينية، ٢٠٠٣.
- فلسطين الثورة*. "فتح" وبرنامج بناء السلطة الوطنية. تشرين الثاني، ١٩٩٣.
- فيصل الصوفي. *مؤسسات المجتمع المدني ضرورة... لماذا؟* ٦ آب، ٢٠٠٥.
- http://www.almotamar.net/news/23380.htm (تاريخ الوصول ٢٤ حزيران، ٢٠٠٨).
- كميل منصور. "المستقبل العربي الفلسطيني". *تأليف الشعب الفلسطيني في الداخل: خلفيات الانتفاضة السياسية والاقتصادية والاجتماعية*. بيروت، لبنان: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- لجنة الانتخابات المركزية. "النظام الانتخابي (الانتخابات التشريعية ٢٠٠٦)". ٢٠٠٦.
- http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=31 (تاريخ الوصول ٥، ٢٠٠٨).
- "شروط التسجيل في السجل الانتخابي". ٢٠٠٦. http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=149 (تاريخ الوصول ١، ٢٠٠٨).
- "وثائق إثبات الإقامة". ٢٠٠٦. http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=627 (تاريخ الوصول ١، ٢٠٠٨).
- ليلي فرسخ. "الجدوى الاقتصادية لدولة فلسطينية في الضفة الغربية و قطاع غزة : هل هي ممكنة من دون سيادة وطنية ووحدة جغرافية". *مجلة دراسات فلسطينية*، رقم ٤٢ (الربيع ٢٠٠٠).
- ليلي فرسخ. "من جنوب أفريقيا إلى إسرائيل". *مجلة أبحاث فلسطينية في المجتمع والتاريخ*، رقم ١ (٢٠٠٦).
- لين وولتر، و أوري ديفر. *الصندوق القومي اليهودي*. الأولى. ترجمة محمود زايد و رضوان مولوي. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- ماهر الشريف. *البحث عن كيان: دراسة في الفكر السياسي الفلسطيني ١٩٠٨ - ١٩٩٤*. نيقوسيا: مركز الأبحاث والدراسات الاشتراكية في العالم العربي، ١٩٩٥.
- محمد الحزماوي. *ملكية الأراضي في فلسطين ١٩١٨ - ١٩٤٨*. عكا: مؤسسة الاسوار، ١٩٩٨.
- محمد جبريل. *الولاء المدني مقابل الولاء العضوي دراسة لحالة الحكم في فلسطين*. رام الله: مركز بانوراما، ٢٠٠٥.
- محمد حلاج. "التربية والتعليم الفلسطينيين في الأراضي المحتلة". *تأليف الشعب الفلسطيني في الداخل: خلفيات الانتفاضة السياسية والاقتصادية والاجتماعية*، بقلم كميل منصور. مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠.
- محمد كريم. "حول الأبعاد الاقتصادية للدولة الفلسطينية". *مجلة صامد الاقتصادي*، رقم ١١٥-١١٦ (١٩٩٩).
- محمد نصر. *تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني*. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ٢٠٠٣.
- محمود دودين. *التشريعات الدينية في فلسطين عبر الحقب التاريخية (بحث غير منشور)*. رام الله: جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، ٢٠٠٦.
- مضر قسيس. "الانتخابات الفلسطينية: إشكالياتها وقضايا تقرير المصير". *مجلة الدراسات الفلسطينية* (مؤسسة الدراسات الفلسطينية) ٢٣ (١٩٩٥): ٢٠-٣٤.
- معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. *القضاء غير النظامي سيادة القانون وحل النزاعات في فلسطين*. بيرزيت: معهد الحقوق، ٢٠٠٦.

ممدوح نوفل. "إشكالية العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية وسبل حلها." *مجلة الدراسات الفلسطينية*، ١٩٩٥.

منتدى الإصلاح العربي. "وثيقة الإسكندرية." ٢٠٠٤. <http://www.bibalex.org/arf/ar/document.html> (تاريخ الوصول ٢٩، ٥، ٢٠٠٨).

منظمة التحرير الفلسطينية. "الميثاق الوطني الفلسطيني." *فلسطين بالعربية*.
www.palestineinarabic.com/Docs/other_doc/Palestinian_National_Charter_1968_A.pdf
(تاريخ الوصول ١ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).

مواطن. "مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة." *وقائع مؤتمر مواطن السنوي (٢٠٠٤)*. ٢٠٠٥.

موسلي آن ليش. *الانتقال إلى الحكم الذاتي الفلسطيني: خطوات عملية نحو سلام إسرائيلي-فلسطيني*. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٣.

ميخائيل هرسيفور، و سترون موريس. *إسرائيل/فلسطين "الواقع ما وراء الأساطير"*. ترجمة سلمان ناطور. رام الله: مشاعل للصحافة والدراسات، ٢٠٠٠.

نathan براون. "رثاء الإصلاح الفلسطيني." *نافذة كارنيجي للشرق الأوسط*. ٢، ٢٠٠٧.
http://www.carnegieendowment.org/programs/arabic/nathan_palestineFinal.pdf (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).

نathan براون. *مسودة دستور دولة فلسطين (المسودة الثالثة)*. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٣.

ناجي شراب. *الدولة الفلسطينية: رؤية متناقضة حول المضمون والسيادة والحدود*. ٢٤، ١، ٢٠٠٨.
<http://alquds.com/node/2282> (تاريخ الوصول ٢٧، ١١، ٢٠٠٨).

نادر سعيد. "التشريعات بين التنمية والتخلف (مقدمة مفاهيمية)." *تأليف الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، بقلم برنامج دراسات التنمية، ١٣-١٦. رام الله: برنامج دراسات التنمية، ٢٠٠٤.

ناصر الرئيس. *القضاء في فلسطين و معوقات تطوره*. رام الله: الحق، ٢٠٠٣.

نبيل الفولي. *قاطرة الإصلاح العربية بين معوقات الداخل والخارج*. <http://www.mokarabat.com/m1051.htm> (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).

هلعى باومغرتن. *تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية (١٩٤٨ - ١٩٨٨)*. ترجمة محمد أبو زيد. رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠٠٦.

هنري كتن. *قضية فلسطين*. ترجمة الأشهب، رشدي. رام الله: وزارة الثقافة، السلطة الوطنية الفلسطينية، ١٩٩٩.

هنري لورانس. *مسألة فلسطين: اختراع الأرض المقدسة*. ترجمة بشير السباعي. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٦.

هيئة الإذاعة البريطانية. "ما هي خارطة الطريق." *BBC*. ٢٨ نيسان، ٢٠٠٣.
http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_2982000/2982403.stm (تاريخ الوصول ٢٨ أيار، ٢٠٠٨).

هيلينا كوبان. "هل إعلان المبادئ سبيل مضمون إلى دولة مستقلة؟" *الملتقى الفكري العربي*. ٢٠٠٦.
<http://www.multaqa.org/atemplate.php?id=80> (تاريخ الوصول ٣ آب، ٢٠٠٨).

"وثائق دولية: وثيقة الاتحاد الأوروبي بشأن الإصلاح في السلطة الفلسطينية." *مجلة الدراسات الفلسطينية*، رقم ٥٢ (خريف ٢٠٠٢).

"وثيقة إعلان الاستقلال." *الكاتب للثقافة الإنسانية والتقدم (دار الكاتب)*، ١٩٨٨.

- وزارة التربية والتعليم العالي - مركز المناهج الفلسطيني. التأسيس. <http://www.pcdc.edu.ps/establishment.htm> (تاريخ الوصول ١٧ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).
- وزارة التربية والتعليم العالي. *إستراتيجية التعليم العالي*. رام الله: وزارة التربية والتعليم العالي، ٢٠٠٥.
- "الموقف الرسمي الفلسطيني. "مركز تطوير المناهج. ٨ حزيران، ٢٠٠٥. http://www.pcdc.edu.ps/Arabic/Myth_of_palestinian_incitement_ar.pdf (تاريخ الوصول ١٦ تشرين الثاني، ٢٠٠٨).
- "خطة المنهاج الفلسطيني الأول." ١٩٩٨. http://www.pcdc.edu.ps/Arabic/curriculum_plan_ar.pdf (تاريخ الوصول ١٣ أيلول، ٢٠٠٨).
- وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث البريطانية. *استنتاجات لقاء لندن حول دعم السلطة الفلسطينية، الأول من مارس (آذار) ٢٠٠٥، ٣، ٢٠٠٥*. <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/http://www.fco.gov.uk/servlet/FrameServlet?target=/openMarket/Xcelerate/ShowPage&cid=1109169297747&c=Page&ont?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage> (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).
- وكالة معا. "إستفتاء." وكالة معا. ١٥، ٢، ٢٠٠٧. <http://www.maannews.net/ar/index.php?opr=Survey&pollID=82&Do=Results> (تاريخ الوصول ١١، ٢٠٠٨).
- وليد سالم. *حق العودة البدائل الفلسطينية*. ١. رام الله: بانوراما، ١٩٩٧.
- ياسر عرفات. "وثائق فلسطينية: كلمة للرئيس ياسر عرفات في أول جلسة للحكومة الفلسطينية الجديدة يعرض فيها أهداف الإصلاح." *مجلة الدراسات الفلسطينية* (مؤسسة الدراسات الفلسطينية)، رقم ٥٢ (خريف ٢٠٠٢).
- يفجيني يفسحيف. "العنصرية جزء لا يتجزأ من الأيديولوجية الصهيونية." *مجلة الكاتب الفلسطيني* (الاتحاد العام للكاتب والصحفيين الفلسطينيين)، رقم ٢ (نيسان ١٩٧٨).

الملاحق

الملحق رقم (١): تصنيف القوانين في الدراسة

احتاجت هذه الدراسة، بسبب طابعها القانوني الاجتماعي، إلى تصنيف التشريعات، بهدف حصر آثارها وتفاعلاتها مع نواحي حياة المجتمع الفلسطيني: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، قدر الإمكان. وهدف هذا التصنيف إلى تسهيل الربط المنهجي بين الفصول المختلفة، وتسهيل تتبع التطور الحاصل على التشريعات، بتفاعلها مع حياة المجتمع، في المراحل والحقب المختلفة.

وقد مكن وجود هذا التصنيف فريق البحث من التأكد من درجة تمثيلية القوانين، التي تمت دراستها بشيء من التفصيل، فلا يمكن لهذه الدراسة التعمق في فحص كل المنتج التشريعي للسلطة الفلسطينية وتحليله. ولذا، لزم التركيز على "عينة" من هذا المنتج، وكان ضرورياً أن تشمل هذه العينة قوانين سياسية واقتصادية واجتماعية، وأن تشمل قوانين من الحقب الأربعة، التي حددت فترة البحث بها (راجع مقدمة هذا الكتاب).

التصنيف يخدم غاية البحث والدراسة، ولا يشكل عبئاً على التشريع المصنف ذاته، ولا يلزم باستخدامه في دراسة أخرى. فلبنية التشريعات محددات كثيرة ومتنوعة، ولا يمكن حشرها في قوالب، إلا لأغراض البحث.

واجهت فريق البحث بعض الإشكاليات في عملية التصنيف، ليس آخرها كثرة الحالات الحدودية التي يقع فيها التشريع بين صنفين أو ثلاثة من الأصناف، كما أن العلوم القانونية تحتوي على تقاليد تصنيف مختلفة بعض الشيء، عن ما تم استخدامه في هذه الدراسة، وهي المعروفة بـ"العائلات القانونية". بيد أن طبيعة هذه الدراسة، التي تتطلب فحص دور التشريعات في عملية بناء الدولة بمقوماتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية (التي تشمل الثقافة، والهوية، واللغة) تطلب تصنيف التشريعات إلى الأصناف الثلاثة المذكورة.

اتخذ الفريق معايير متدرجة لعملية التصنيف تستخدم إلى حين البت بتصنيف كل قانون، تحت أحد الأصناف الثلاثة: المعيار الأول (بنوي) يتعلق بحقل التشريع، والمعيار الثاني (وظيفي) يتعلق بالحقل الذي يؤثر فيه التشريع أكثر من غيره، أما المعيار الثالث (عرفي) فاستخدم مؤشرات من مثل درجة خضوع مشروع القانون للنقاش بالاستناد إلى طول المدة وعدد المسودات والاقتراحات، وما شابه.

وتطلب إنجاز عملية التصنيف وضع تعريفات عمل للحقول المختلفة، ومن بين التعريفات التي استخدمها الباحثون في هذه العملية:

البنى السياسية

تلك البنى التي تؤسس النظام السياسي بسلطاته الثلاث، وتعمل على تمثيل الإرادة العامة، وفق إجراءات مؤسساتية منظمة، يستطيع الناس أن ينجزوا نشاطاتهم السياسية من خلالها، وتشمل تلك البنى مجموع مؤسسات السلطات الثلاث بالنظام السياسي.

البنى الاقتصادية:

مجموع البنى ذات الطابع الصناعي والزراعي والمالي والتجاري، التي تنشأ بهدف التأثير في اقتصاد الدولة، ويظهر أثرها في المؤشرات الاقتصادية، من مثل الناتج والدخل القوميين، ومؤشرات الاستثمار، وتنظيم الأمور المالية، والجوانب التنظيمية المتبعة في حماية الموارد الطبيعية وتنظيمها.

البنى الاجتماعية:

مجموعة البنى والتشكيلات الاجتماعية بدءاً بالأسرة، ومروراً بالجماعات والشبكات، ووصولاً إلى المكانة والطبقات الاجتماعية. وهي تلك البنى التي تنظم مجموع الحقوق والالتزامات الاجتماعية.

ولا يخفى أن هناك نواقص وقيوداً تشوب هذه المعايير، من أبرزها: قصر التصنيف على ثلاثة أصناف يخالف واقع وجود نظم [فرعية في هذه الدراسة] كالنظم الجغرافية والثقافية، وإهمال وجود بعض الشبكات الاجتماعية، التي تعمل على خلق وظائف سياسية وممارستها، منها مجموعات المصالح، والأحزاب، ولم تصنف كمؤسسات المجتمع المدني ضمن الحقل الاجتماعي، رغم وجود طابع اجتماعي لها.

وحيث نتحدث عن حقل القانون أو حقل أثره، فإننا نستخدم المؤشرات التالية:

موضوع القانون:

ونعني بموضوع القانون الفكرة الرئيسية التي يدور القانون حولها، أو التي جاء لينظمها، فقانون تشجيع الاستثمار، مثلاً، جاء لينظم سياسة الدولة تجاه الاستثمارات الداخلية والخارجية، وبالتالي تم تصنيفه على أنه قانون اقتصادي.

الفئة المستهدفة:

ونعني بالفئة المستهدفة من القانون؛ المجموعة التي يؤثر القانون عليها بالدرجة الأولى، فإذا كان أثر القانون واقعا على فئة الموظفين العموميين مثلاً، صنف هذا القانون ضمن التصنيف الموضوعي للقوانين التنظيمية؛ لتعلقها بالمرافق العامة وبالتالي القوانين السياسية، ومن أهم الأمثلة على هذا النوع من التصنيف قانون الخدمة المدنية.

الملحق رقم (٢): ملاحظات على البحث الميداني

لجأ فريق البحث إلى البحث الميداني، لفحص الفرضيات التي انطلق منها الفصل الثاني، والتحقق من صدقها، من خلال رصد توجهات أعضاء المجلس التشريعي الأول وآرائهم، باعتبارهم السلطة التشريعية المنتخبة، التي قامت بإقرار القوانين في إطار عملية إصلاح النظام القانوني الفلسطيني، البالغ التعقيد، الذي ورثته السلطة الفلسطينية، عن الأنظمة المختلفة التي تعاقبت على حكم البلاد.

انطلق البحث الميداني بعد إتمام الاستعدادات في ٥ أيار ٢٠٠٨ واستمر شهرا (وكان قد تأخر في قطاع غزة حتى ١٤ أيار نتيجة لظروف القطاع. وانقسم الباحثون الميدانيون بحسب مناطقهم السكنية لتغطية مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة على النحو التالي:

أولا: منطقة الشمال؛ نابلس، وطولكرم، وقلقيلية، وجنين، وطوباس، وسلفيت (٢٢ عضوا).

ثانيا: منطقة الوسط؛ القدس، ورام الله، وأريحا (١٥ عضوا).

ثالثا: منطقة الجنوب؛ بيت لحم، والخليل (١٤ عضوا).

رابعا: منطقة قطاع غزة (٣٧ عضوا).

وقد كانت نتائج المقابلات بحسب ذلك التوزيع الجغرافي على النحو الذي يوضحه الجدول التالي:

المجموع	الضفة الغربية			قطاع غزة	المقابلات
	منطقة الجنوب	منطقة الوسط	منطقة الشمال		
٥٢	٨	١١	١١	٢٢	المقابلات التي أجريت
٥	--	١	٢	٢	أعضاء متوفين
١٣	٣	--	٣	٧	أعضاء موجودون خارج البلاد أثناء فترة البحث
٢	--	١	١	--	أعضاء في سجون الاحتلال
١٣	٣	٢	٤	٤	أعضاء لم يتمكن الباحثون من الاتصال بهم، أو من الاستدلال على أماكن إقامتهم، أو لم يكن بالإمكان مقابلتهم أثناء الفترة المحددة للبحث الميداني
٣	--	--	١	٢	أعضاء اعتذروا بسبب حالتهم الصحية
٨٨	١٤	١٥	٢٢	٣٧	المجموع

الصعوبات والتحديات:

أنجز الباحثون اثنين وخمسين مقابلة من أصل ثمانية وثمانين كان من المقرر إنجازها (حوالي ٦٠%)، وتعتبر هذه النسبة من الردود مقبولة في ظرف هذا البحث (الذي يقابل أشخاصا بصفتهم السابقة لفترة البحث، وبعد مرور ١٢ سنة على اكتسابهم الصفة).

أما عن أهم تلك المشكلات التي واجهت فريق البحث لدى الإعداد للمقابلات فكانت على النحو التالي:

صعوبة الوصول للنواب، سواء تلك المتعلقة بمرحلة الاتصال بهم وبالتالي الحصول على أرقام هواتفهم أو عناوين سكنهم، أو حتى تحديد الموعد المناسب للباحث والنائب بعد الاتصال به.

انشغال العديد من النواب بأعمال أخرى حال دون تحديد موعد، أو أنه تم تحديد موعد أكثر من مرة، ولكنه كان على الدوام يتم تأجيله، حيث وصلت في بعض الحالات إلى عدم التمكن من إجراء المقابلة.

وفيما يلي قائمة بأسماء السادة نواب المجلس التشريعي الأول الذين تمت مقابلتهم من خلال البحث الميداني (مرتبين ألفبائياً):

السيد علي أبو الريش، السيد زياد أبو زياد، السيد يوسف أبو صافية، السيد عبد الكريم أبو صلاح، السيد حسين سعد الدين أبو عون، السيد متري أبو عيطة، السيد زهران أبو قبيطة، السيد إبراهيم أبو النجا، السيد أحمد البطش، السيد فخري التركمان، السيد برهان جرار، السيد محمد حجازي، السيد عبد الجواد حمائل، السيد عبد الفتاح حمائل، السيد عبد الرحمن حمد، السيد غازي حنانيا، السيد حسن خريشه، السيد بشارة داوود، السيد محمود دعاس، السيد سليمان الرومي، السيد ناهض الرئيس، السيد كرم زرنده، السيد موسى الزعبوط، السيد رياض الزعنون، السيد أحمد الزغير، السيد حكمت زيد، السيد داوود الزير، السيد سليمان أبو سنييه، السيد جمال الشاتي، السيد كمال الشرافي، السيد عزمي الشعبي، السيد غسان الشكعة، السيدة راوية الشوا، السيدة جميلة صيدم، السيد جميل الطريفي، السيد جواد الطيبي، السيد هشام عبد الرازق، السيد أسعد عبد القادر، السيد حاتم عبد القادر، السيد مفيد عبد ربه، السيد صائب عريقات، السيد عثمان غشاش، السيد قدورة فارس، السيد عماد الفالوجي، السيد علي غزال القواسمي، السيد جلال المصدر، السيد ماهر المصري، السيد معاوية المصري، السيد رأفت النجار، السيد أحمد نصر، السيد إبراهيم الهباش، السيدة انتصار الوزير.

الملحق رقم (٣): استبانة البحث الميداني

جامعة بيرزيت

معهد الحقوق

وحدة القانون والمجتمع

استبانة حول أداء المجلس التشريعي الأول في موضوع الإصلاح القانوني

ID1 رقم الاستمارة:.....Date تاريخ تعبئة الاستمارة.....

Place مكان المقابلة.....Time وقت المقابلة: من.....إلى.....

Res اسم

الباحث.....

Name الاسم

الرباعي:.....

PB مكان الولادة: ١. مدينة ٢. قرية ٣. مخيم

BD سنة الولادة:

Res1 مكان الإقامة الدائم فترة عضوية المجلس التشريعي:.....Res2
محافظة.....

١. مدينة ٢. قرية ٣. مخيم

Sex الجنس: ١. ذكر ٢. أنثى

Refu. حالة اللجوء: ١. لاجئ ٢. غير لاجئ

Genr1 الإقامة في فلسطين ما قبل قيام السلطة الفلسطينية: ١. مقيم ٢. عائد

Genr2 القائمة الانتخابية التي انتخبت وفقها:.....

Genr3 الدائرة الانتخابية:.....

Genr4 الحالة التعليمية عند انتخابك في المجلس التشريعي الأول:.....

Genr5 عدد سنوات الاعتقال قبل انتخابك في المجلس التشريعي الأول:.....

هل عرض عليك أي منصب وزاري ؟ لا <input type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/>	LAW1
هل سبق وأن كنت أحد أعضاء أي من الحكومات السابقة؟ لا <input type="checkbox"/> نعم <input type="checkbox"/>	LAW2

<p>إذا كانت الإجابة على السؤال السابق بنعم، فكم عدد الحكومات التي كنت عضواً فيها؟.....</p>	LAW2A
<p>ماذا كان موقفك من اتفاقيات أوسلو عند قيام السلطة الفلسطينية؟ مؤيد جداً <input type="checkbox"/> مؤيد <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p>	LAW3
<p>هل كان لموقفك هذا من اتفاقيات أوسلو أي تأثير على انتخابك لعضوية المجلس التشريعي؟ مؤثر جداً <input type="checkbox"/> مؤثر <input type="checkbox"/> غير مؤثر <input type="checkbox"/> غير مؤثر جداً <input type="checkbox"/></p>	LAW4
<p>ما هو تقييمك العام لدور المجلس التشريعي الرقابي؟ فعال جداً <input type="checkbox"/> فعال <input type="checkbox"/> غير فعال <input type="checkbox"/> غير فعال جداً <input type="checkbox"/></p>	LAW5
<p>هل ترشحت لعضوية المجلس التشريعي الثاني؟ نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p>	LAW6
<p>تشير أغلب المعطيات على أن بعض أعضاء المجلس التشريعي الأول الذين ترشحوا للمجلس التشريعي الثاني لم يحالفهم الحظ في الوصول إلى عضوية المجلس؛ برأيك ما هي العوامل التي تقف وراء ذلك؟</p> <p>LAW7-1 ضعف أداء المجلس التشريعي السابق بشكل عام موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW7-2 عدم تلبية المجلس التشريعي لتطلعات الشعب الفلسطيني موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW7-3 تطلع الشعب إلى التغيير موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW7-4 تغيير القانون الانتخابي موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW7-5 مشاركة أحزاب وقوى معارضة في الانتخابات التشريعية الثانية؟ موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW7-6 عوامل أخرى:.....</p>	LAW7
<p>تشير الدراسات إلى ارتفاع وتيرة التشريعات عقب انتهاء ولاية المجلس في العام ١٩٩٩ حيث بلغت نسبة التشريع خلال هذه الفترة ٧١% من مجموع التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي، ما هي العوامل وراء ذلك؟ LAW8-1 انتهاء الفترة الانتقالية</p>	LAW8

<p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW8-2 لكسب بعض المواقف السياسية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW8-3 لتثبيت بعض الحقائق على الأرض</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW8-4 غير ذلك (أذكرها)</p> <p>.....</p>	
<p>هل تعتقد بأن شرعية المجلس التشريعي انتهت بانتهاء الفترة الانتقالية؟</p> <p>نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p>	LAW9
<p>في حالة الإجابة على السؤال السابق بنعم، هل تعتقد بأن المجلس التشريعي كان يملك الشرعية اللازمة للتشريع بعد إنتهاء الفترة الانتقالية؟</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p>	LAW10
<p>من وجهة نظرك أين تكمن أهمية الإصلاح القانوني؟</p> <p>LAW11-1 تحقيق التنمية المجتمعية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW11-2 تحقيق مفهوم سيادة القانون</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW11-3 مواكبة تطور مفاهيم حقوق الإنسان</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW11-4 إعطاء المجتمع دورا أكبر في المشاركة السياسية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW11-5</p> <p>أخرى:.....</p>	LAW11
<p>بحسب اعتقادك ما هي أهداف الإصلاح القانوني؟</p> <p>LAW12-1 توحيد القوانين</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-2 بناء مؤسسات الدولة</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-3 خلق اقتصاد وطني مستقل</p>	LAW12

<p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-4 خلق نظام ديمقراطي</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-5 التأكيد على حق تقرير المصير</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-6 التماشي مع العملية السلمية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW12-7</p> <p>أخرى:.....</p>	
<p>هل تعتقد بأن الإصلاح القانوني ممكن قبل قيام الدولة؟</p> <p>نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p> <p>لماذا:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	LAW13
<p>هل باعتقادك بأن الإصلاح القانوني قادر على تحقيق أهدافه قبل قيام الدولة؟</p> <p>نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p> <p>لماذا:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	LAW14
<p>هل تعتقد بأن الإصلاح القانوني ضروري لبناء الدولة؟</p> <p>نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p> <p>لماذا:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	LAW15

<p>هل الإصلاح القانوني يجب أن يكون من الأولويات حتى قبل قيام الدولة؟</p> <p>نعم <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/></p> <p>لماذا:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>LAW16</p>
<p>ما هو بحسب اعتقادك تأثير كل من العوامل التالية على عملية صنع القانون من خلال المجلس التشريعي الأول؟</p> <p>LAW17-1 النوع الاجتماعي (ذكر/ أنثى)</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-2 لاجئ وغير لاجئ</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-3 مقيم وعائد</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-4 المستوى التعليمي</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-5 الانتماء السياسي</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-6 الديانة</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-7 الأجيال المختلفة</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-8 الاختلاف على أساس مناطقي</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW17-9 عوامل أخرى:</p>	<p>LAW17</p>

<p>ما هو بحسب اعتقادك تأثير كل من المحددات التالية على عملية صنع القانون من خلال المجلس التشريعي الأول؟</p> <p>LAW18-1 محددات مؤسساتية (مؤسسة المجلس التشريعي نفسه كإطار لا يجوز تعديل القانون إلا من خلاله)</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW18-2 محددات تاريخية (ارتباط السلطة أساسا بالمشروع الوطني القائم على حل الدولتين)</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW18-3 محددات قانونية (القانون المطبق على أرض الواقع والذي لا يمكن للمشرع تجاهله)</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW18-4 عوامل أخرى:</p>	LAW18
<p>ما هو بحسب إعتقادك تأثير كل من الفاعلين المختلفين على عملية صنع القانون من خلال المجلس التشريعي الأول؟</p> <p>LAW19-1 جماعات الضغط والمصالح</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW19-2 الرأي العام</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW19-3 السلطة التنفيذية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW19-4 المنظمات الدولية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW19-5 الدول الأجنبية</p> <p>موافق بشدة <input type="checkbox"/> موافق <input type="checkbox"/> معارض <input type="checkbox"/> معارض بشدة <input type="checkbox"/></p> <p>LAW19-6 عوامل أخرى:</p>	LAW19

الملحق رقم (٤): جداول نتائج البحث الميداني

الجدول (١): إحصائيات حول بنية المجلس التشريعي

المتغير الرئيسي	متغير فرعي	التكرار
مكان الولادة	مدينة	٣٥
	قرية	١١
	مخيم	٦
فئات الأعمار	٣٣ - ٣٩	٧
	٤٠ - ٤٩	٢١
	٥٠ - ٥٩	٢١
	٦٠ - ٦٥	٣
مكان الإقامة	مدينة	٣٨
	قرية	٨
	مخيم	٦
مكان الإقامة	الضفة الغربية	٣٠
	قطاع غزة	٢٢
الجنس	ذكر	٤٩
	أنثى	٣
لاجئ/ غير لاجئ	لاجئ	١٩
	غير لاجئ	٣٣
مقيم/ عائد	مقيم	٣٨
	عائد	١٤
الانتماء السياسي	فتح	٢٦
	مستقلون	٢٥
	غير ذلك	١
المستوى التعليمي	أقل من ثانوية عامة	١
	ثانوية عامة	٥
	دبلوم فما فوق	٤٦
سنوات الاعتقال	بدون أو أقل من عام	٢٩
	١ - ٥	١٣
	٦ - ٩	٢
	١٠ - ١٩	٥
	عشرين فأكثر	٣

الجدول (٢): جدول يبين الوزراء النواب من عدد النواب الإجمالي

١١	مرة واحدة	عدد المرات التي حصل فيها النائب على وزارة	٢٤	نعم	أصبح وزير فعلا	٣٨	نعم	عرض الوزارة
٨	مرتين حتى خمس							
٥	ستة فأكثر							
			١٤	لا				
						١٤	لا	

الجدول (٣): الحكومات الفلسطينية الثمانية خلال المجلس التشريعي الأول

رقم الحكومة	التاريخ من	التاريخ إلى	رئيس الوزراء	عدد الوزراء	عدد النواب
الحكومة الأولى	--	١٩٩٦/٥/٨	ياسر عرفات	١٨	--
الحكومة الثانية	١٩٩٦-٥-٨	١٩٩٨-٨-١٢	ياسر عرفات	٢٤	١٤
الحكومة الثالثة	١٩٩٨-٨-١٢	٢٠٠٢-٦-٢٩	ياسر عرفات	٣٤	٢١
الحكومة الرابعة	٢٠٠٢-٦-٢٩	٢٠٠٢-١٠-٢٩	ياسر عرفات	٢٣	١٤
الحكومة الخامسة	٢٠٠٢-١٠-٢٩	٢٠٠٣-٤-٣٠	ياسر عرفات	٢١	١٢
الحكومة السادسة	٢٠٠٣-٤-٣٠	٢٠٠٣-٩-٦	محمود عباس	٢٧	١٦
الحكومة السابعة	٢٠٠٣-١٠-٧	٢٠٠٣-١١-١٢	أحمد قريع	٢٢	٥
الحكومة الثامنة	٢٠٠٣-١١-١٢	٢٠٠٥-٢-٢٤	أحمد قريع	٢٧	١٧
الحكومة التاسعة	٢٠٠٥-٢-٢٤	٢٠٠٦-٣-٢٧	أحمد قريع	٢٦	١

الجدول (٤): الموقف من اتفاقيات أوسلو
الموقف من اتفاقيات أوسلو، وتأثر ذلك الموقف على انتخاب النواب لعضوية المجلس التشريعي

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
الموقف من أوسلو	موافق	٢٩
	غير	٢٢
	غير ذلك	١
تأثير رأي النائب في أوسلو على انتخابه	موافق	١٨
	غير	٣٢
	غير ذلك	٢

الجدول (٥): أسباب عدم تمكن أعضاء المجلس التشريعي من النجاح في الانتخابات التشريعية الثانية

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
ضعف أداء المجلس التشريعي	موافق	١٨
	غير	٣٣
	غير ذلك	١
عدم تلبية المجلس لتطلعات الشعب الفلسطيني	موافق	٢٣
	غير موافق	٢٩
تطلع الشعب للتغيير	موافق	٤٤
	غير	٧
	غير ذلك	١
تغيير القانون الانتخابي	موافق	٣٣
	غير موافق	١٩
مشاركة أحزاب وقوى معارضة في الانتخابات	موافق	٤٢
	غير موافق	١٠
أسباب أخرى (صراعات داخل الحزب الحاكم،	موافق	٣٠

٢٢	غير موافق	الفساد، الفلتان الأمني تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، الانتكاسات المتلاحقة للعملية السلمية
----	-----------	---

الجدول (٦): أسباب ازدياد وتيرة التشريع عقب انتهاء الفترة الانتقالية في العام ١٩٩٩

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
انتهاء الفترة الانتقالية	موافق	١٠
	غير موافق	٤٠
	غير ذلك	٢
كسب بعض المواقف السياسية	موافق	٢٢
	غير موافق	٢٨
	غير ذلك	٢
تثبيت بعض الحقائق	موافق	٢٨
	غير موافق	٢٢
	غير ذلك	٢
أسباب أخرى	موافق	٣٣
	غير ذلك	١٩

الجدول (٧): أهمية الإصلاح القانوني

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
التنمية المجتمعية	موافق	٥٠
	غير موافق	١
	غير ذلك	١
تحقيق سيادة القانون	موافق	٥١
	غير ذلك	١
مواكبة تطور مفاهيم حقوق الإنسان	موافق	٥٠
	غير موافق	١
	غير ذلك	١
إعطاء المجتمع دوراً أكبر في المشاركة	موافق	٤٩
	غير موافق	١

٢	غير ذلك	السياسية
١٨	موافق	أسباب أخرى
٣٤	غير ذلك	

الجدول (٨): أهداف الإصلاح القانوني

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
توحيد القوانين	موافق	٥١
	غير موافق	١
بناء المؤسسات	موافق	٥٢
خلق اقتصاد وطني مستقل	موافق	٥٢
خلق نظام ديمقراطي	موافق	٥٢
التأكيد على حق تقرير المصير	موافق	٤٥
	غير موافق	٧
التماشي مع العملية السلمية	موافق	٢٧
	غير موافق	٢٥
عوامل أخرى	موافق	١٢
	غير ذلك	٤٠

الجدول (٩): إمكانية الإصلاح القانوني وقدرته على تحقيق أهدافه قبل قيام الدولة

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	التكرار
إمكانية الإصلاح قبل قيام الدولة	موافق	٤٦
	غير موافق	٦
قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة	موافق	٣٦
	غير موافق	١٥
	غير ذلك	١

٥١	موافق	الإصلاح ضروري لبناء الدولة
١	غير ذلك	
٤٥	موافق	الإصلاح القانوني أولوية قبل قيام الدولة
٦	غير	
١	غير ذلك	

الجدول (١٠): التأثيرات البنوية على عملية صنع القانون

المتغير الرئيسي	المتغير فرعي	التكرار
النوع الاجتماعي	موافق	٢١
	غير موافق	٣١
لاجئ / غير لاجئ	موافق	٦
	غير موافق	٤٦
مقيم / عائد	موافق	١٢
	غير موافق	٤٠
المستوى التعليمي	موافق	٣٤
	غير موافق	١٨
الانتماء السياسي	موافق	٣١
	غير موافق	٢١
الدين	موافق	٩
	غير موافق	٤٣
الأجيال المختلفة	موافق	٢١
	غير موافق	٣١
الاختلاف على أساس مناطقي	موافق	٢٤
	غير موافق	٢٧
	غير ذلك	١

الجدول (١١): دور الفاعلين في عملية صنع القانون

المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي	التكرار
موافق	جماعات الضغط والمصالح	٣٥
غير موافق		١٧
موافق	الرأي العام	٤٢
غير موافق		١٠
موافق	السلطة التنفيذية	٤٣
غير موافق		٨
غير ذلك		١
موافق	المنظمات الدولية	٢٦
غير موافق		٢٦
موافق	الدول الأجنبية	٢٠
غير موافق		٣٢
موافق	عوامل أخرى	٨

الجدول (١٢): محددات صنع القانون

المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي	التكرار
موافق	مؤسساتية	٣٤
غير موافق		١٧
غير ذلك		١
موافق	تاريخية	٣٥
غير موافق		١٦
غير ذلك		١
موافق	قانونية	٤٢
غير موافق		٩
غير ذلك		١
موافق	محددات أخرى	١٠
غير ذلك		٤٢

الجدول (١٣): مكان الإقامة قياساً إلى بقية المتغيرات

المجموع	مكان الإقامة		المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي
	قطاع غزة	الضفة الغربية		
٢٤	١٠	١٤	نعم	عضوية مجلس الوزراء
٢٨	١٢	١٦	لا	
٢٩	١١	١٨	موافق	الموقف من اتفاقيات أوسلو
٢٢	١٠	١٢	غير موافق	
٤٠	١٧	٢٣	فعال	تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي
١١	٤	٧	غير فعال	
٣١	١٣	١٨	نعم	الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني
٢١	٩	١٢	لا	
١١	٣	٨	نعم	انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب إنتهاء الفترة الإنتقالية
٤١	١٩	٢٢	لا	
٤٦	٢٠	٢٦	ممکن	إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة
٦	٢	٤	غير ممکن	
٣٦	١٥	٢١	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	٧	٨	لا	
٥١	٢٢	٢٩	نعم	ضرورة الإصلاح قبل الدولة
٤٥	٢٠	٢٥	نعم	أولوية الإصلاح القانوني أمام المشرع
٦	٢	٤	لا	

الجدول (١٤): القائمة الانتخابية قياسا إلى بقية المتغيرات

المجموع	القائمة الانتخابية الحزبية			المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي
	غير ذلك	مستقلين	فتح		
٢٤	١	١٠	١٣	نعم	عضوية مجلس الوزراء
٢٨	٠	١٥	١٣	لا	
٢٩	١	١٢	١٦	موافق	الموقف من اتفاقيات أوسلو
٢٢	٠	١٣	٩	غير موافق	
٤٠	١	١٩	٢٠	فعال	تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي
١١	٠	٦	٥	غير فعال	
٣١	٠	١٦	١٥	نعم	الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني
٢١	١	٩	١١	لا	
١١	٠	٥	٦	نعم	انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب إنتهاء الفترة الإنتقالية
٤١	١	٢٠	٢٠	لا	
٤٦	١	٢١	٢٤	ممکن	إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة
٦	٠	٤	٢	غير ممكن	
٣٦	١	١٨	١٧	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	٠	٦	٩	لا	
٥١	١	٢٥	٢٥	نعم	ضرورة الإصلاح قبل الدولة
٤٥	١	٢١	٢٣	نعم	أولوية الإصلاح

القانوني أمام المشرع	لا	٣	٣	٠	٦
-------------------------	----	---	---	---	---

الجدول (١٥): مقيم / عائد قياسا إلى بقية المتغيرات

المتغير الرئيسي	المتغير الفرعي	مقيم / عائد		المجموع
		مقيم	عائد	
المشاركة في الحكومة الفلسطينية	نعم	١٨	٦	٢٤
	لا	٢٠	٨	٢٨
الموقف من اتفاقيات أوسلو	موافق	٢٢	٧	٢٩
	غير موافق	١٥	٧	٢٢
تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي	فعال	٢٩	١١	٤٠
	غير فعال	٨	٣	١١
الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني	نعم	٢٣	٨	٣١
	لا	١٥	٦	٢١
انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب إنتهاء الفترة الإنتقالية	نعم	٨	٣	١١
	لا	٣٠	١١	٤١
إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة	ممكن	٣٣	١٣	٤٦
	غير ممكن	٥	١	٦

٣٦	٩	٢٧	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	٥	١٠	لا	
٥١	١٤	٣٧	نعم	الإصلاح القانوني ضروري
٤٥	١٤	٣١	نعم	الإصلاح القانوني أولوية أمام المجلس التشريعي
٦	٠	٦	لا	

الجدول (١٦): فئات الأعمار قياسا إلى بقية المتغيرات

المجموع	فئات أعمار أعضاء المجلس التشريعي				المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي
	٦٥ - ٦٠	٥٠ - ٥٩	٤٠ - ٤٩	٣٩ - ٣٣		
٢٤	١	١١	١٠	٢	نعم	عضوية مجلس الوزراء
٢٨	٢	١٠	١١	٥	لا	
٢٩	٢	١٢	١٢	٣	موافق	الموقف من اتفاقيات أوسلو
٢٢	١	٩	٨	٤	غير موافق	
٤٠	٢	١٦	١٣	٦	فعال	تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي
١١	١	٥	٤	١	غير فعال	

٣١	١	١١	١٤	٥	نعم	الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني
٢١	٢	١٠	٧	٢	لا	
١١	١	٥	٣	٢	نعم	انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب
٤١	٢	١٦	١٨	٥	لا	
٤٦	٣	١٨	٢٠	٥	ممكن	إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة
٦	٠	٣	١	٢	غير ممكن	
٣٦	٣	١٤	١٦	٣	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	٠	٧	٤	٤	لا	
٥١	٣	٢٠	٢١	٧	نعم	ضرورة الإصلاح قبل الدولة
٤٥	٣	١٩	١٨	٥	نعم	أولوية الإصلاح القانوني أمام المشرع
٦	٠	٢	٢	٢	لا	

الجدول (١٧): حالة اللجوء قياسا إلى بقية المتغيرات

المجموع	حالة اللجوء		المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي
	غير لاجئ	لاجئ		
٢٤	١٦	٨	نعم	عضوية مجلس الوزراء
٢٨	١٧	١١	لا	
٢٩	٢٠	٩	موافق	الموقف من اتفاقيات أو سلو
٢٢	١٣	٩	غير موافق	

٤٠	٢٦	١٤	فعال	تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي
١١	٧	٤	غير فعال	
٣١	١٩	١٢	نعم	الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني
٢١	١٤	٧	لا	
١١	١٠	١	نعم	انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب إنتهاء الفترة الإنتقالية
٤١	٢٣	١٨	لا	
٤٦	٢٩	١٧	ممکن	إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة
٦	٤	٢	غير ممكن	
٣٦	٢٢	١٤	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	١٠	٥	لا	
٥١	٣٢	١٩	نعم	ضرورة الإصلاح قبل الدولة
٤٥	٢٨	١٧	نعم	أولوية الإصلاح القانوني أمام المشرع
٦	٤	٢	لا	

الجدول (١٨): حالة اللجوء قياسا إلى بقية المتغيرات

المجموع	المستوى التعليمي			المتغير الفرعي	المتغير الرئيسي
	دبلوم فأعلى	ثانوية عامة	أقل من ثانوية عامة		
٢٤	٢٢	٢	٠	نعم	عضوية مجلس الوزراء
٢٨	٢٤	٣	١	لا	
٢٩	٢٤	٤	١	موافق	الموقف من اتفاقيات أوسلو
٢٢	٢١	١	٠	غير موافق	
٤٠	٣٥	٤	١	فعال	تقييم دور المجلس التشريعي الرقابي
١١	١٠	١	٠	غير فعال	
٣١	٢٦	٥	٠	نعم	الترشيح لعضوية المجلس التشريعي الثاني
٢١	٢٠	٠	١	لا	
١١	٩	٢	٠	نعم	انتهاء ولاية المجلس التشريعي عقب إنتهاء الفترة الإنتقالية
٤١	٣٧	٣	١	لا	
٤٦	٤٠	٥	١	ممكن	إمكانية الإصلاح القانوني قبل الدولة
٦	٦	٠	٠	غير ممكن	
٣٦	٣٠	٥	١	نعم	قدرة الإصلاح على تحقيق أهدافه قبل الدولة
١٥	١٥	٠	٠	لا	

٥١	٤٥	٥	١	نعم	ضرورة الإصلاح قبل الدولة
٤٥	٤٠	٤	١	نعم	أولوية الإصلاح
٦	٥	١	٠	لا	القانوني أمام المشرع

الملحق رقم (٥): الحالات الدراسية

نعرض في هذا الملحق ثلاثة قوانين، بوصفها حالات دراسية تفصيلية، التي سنقوم من خلالها بوضع ما طرح من فرضيات، في الفصل الثاني، تحت الاختبار، خاصة لمعرفة الإصلاح الذي أتت به هذه القوانين، نسبة إلى ما كان ساريا من تشريعات من حقب سابقة، وكيفية إسهام هذه القوانين في بناء الدولة ومأسسة نظامها، أو إسهاماتها بشكل عكسي، في تعزيز البنى الكولونيالية القائمة، من خلال تقنينها، إضافة إلى التعرض إلى تدخل جهات مختلفة، رسمية منها وغير رسمية، محلية ودولية، في عملية وضع هذه القوانين، في مراحل التشريع المختلفة. يعتمد هذا التحليل على ما هو متوفر من مواد منشورة، أو تلك التي حصل عليها فريق البحث، من أرشيف المجلس التشريعي، أو تقارير لمنظمات أهلية، ومؤسسات رسمية.^{٣٤٩}

الحالة الدراسية (١): القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية

"إن كون هذا القانون الأساسي المؤقت قد شرع لفترة انتقالية مؤقتة، فهو يشكل بالبداية خطوة أساسية على طريق تحقيق الحقوق الوطنية والتاريخية الثابتة للشعب العربي الفلسطيني، ولا يصادر على أي نحو حقه في مواصلة السعي والعمل من أجل العودة وتقرير المصير، بما في ذلك إقامة الدولة الفلسطينية بعاصمتها القدس الشريف". بهذه الديباجة تم تقديم القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢، ومن هنا نبدأ تحليلنا للقانون الأساسي. فقد كان من بين المشاريع الأولى التي قام المجلس التشريعي بتداولها، وقد قام بتبنيها بعد أقل من سنة على توليه لمهامه، الذي ارتبط أصلا بالمرحلة الانتقالية (التي كان من المفروض أن تنتهي عام ١٩٩٩)، إلا أن الرئيس الفلسطيني صادق على هذا القانون، بعد خمس سنوات من تبنيه من قبل المجلس التشريعي، وبعد ثلاث سنوات من انتهاء المرحلة الانتقالية. وقد تم تبني هذا القانون من قبل المجلس التشريعي، بانسجام مع ما ورد في اتفاقيات أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، ليحظى هذا القانون بمرتبة موازية لمرتبة الدساتير في الدول ذات السيادة، وعلى أن يستمر العمل به حتى دخول الدستور الدائم للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ.

^{٣٤٩} بعد أن تم تقسيم الحقبات التشريعية إلى أربع مراحل تاريخية، وتم تصنيف القوانين إلى تشريعات سياسية واجتماعية واقتصادية (انظر الملحقين رقم ١، ٦ الخاصين بطريقة تصنيف التشريعات) قام فريق البحث باختيار قانون عن كل حقة، ضمن التصنيفات الثلاثة باتباع بعض المعايير الشكلية مما أفرز اثني عشر قانونا. ولعدم مقدرة الباحثين إجراء تحليل معمق للاثني عشر قانونا بسبب ضيق الوقت، تم اختيار قانون واحد يدخل ضمن التصنيفات الثلاث المعتمدة، في الوقت الذي يتم من خلال دراستها تغطية الحقب التاريخية الأربعة. ولهذا وقع الاختيار على هذه الحالات الدراسية الثلاث، فقانون الاستثمار تم تبنيه عام ١٩٩٥ ولكن المجلس التشريعي بعد انتخابه قام بتبني قانون آخر عام ١٩٩٨. أما القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ فقد تم تعديله مرتين، عام ٢٠٠٣ و٢٠٠٥. ولقد تم تحليل هذه الحالات الدراسية من حي طريقة تبنيها من جهة، بالإضافة إلى: كيفية إسهام القانون في تعزيز استقلال القرار السياسي الفلسطيني، وخلق مؤسسات فلسطينية فاعلة تشكل قاعدة أساسية للدولة الفلسطينية المستقبلية (القانون الأساسي)، كيفية مساهمة القانون في تعزيز النظام الاقتصادي، وتحقيق التنمية، وإنهاء التبعية الاقتصادية، وتعزيز فرص قيام اقتصاد وطني مستقل قادر على البقاء (قانون تشجيع الاستثمار)؛ كيفية إسهام القانون في تعزيز المشاركة المجتمعية، سواء عن طريق إسهام الأفراد في عملية صنع القرار، أو من خلال دور فاعل لمؤسسات المجتمع المدني (قانون الجمعيات).

وقد سبق القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية العديد من الدساتير، التي واكبت مراحل الحكم المختلفة، التي مرت على فلسطين: الدستور العثماني للعام ١٨٧٦ وللعام ١٩٠٨، مرسوم دستور فلسطين لعام ١٩٢٢ الصادر إبان فترة الانتداب البريطاني على فلسطين وتعديلاته المختلفة، الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الساري على الضفة الغربية، القانون الأساسي لقطاع غزة لعام ١٩٥٥ والإعلان بالنظام الدستوري لعام ١٩٦٢. إن التشريع، وخاصة الدستوري منه، ليس عملية قانونية تقنية، ترك للقانونيين والسياسيين ورجال الدين مسألة التحكم بها، إنما هي عملية تعبير عن روح المجتمع والتفاعلات المتجانسة والمتناقضة فيه، فطبيعة التشريع تعبر عن طبيعة الحركات الاجتماعية والسياسية، التي من المفترض أن تعبر عن مصالح مجموعات متنافسة، وبالتالي فالعملية التشريعية ليست عملية محايدة، بل تتسم بدرجة عالية من الصراع والمصالح (سعيد ٢٠٠٤، ١٣). فالتشريع الدستوري يولد نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل الاجتماعية، والتاريخية، والسياسية، والاقتصادية، في زمن معين، في دولة معينة (الوحيددي ٢٠٠٤، ٢٧).

وتكمن أهمية الدستور وخطورته، في سموه على التشريعات الأخرى، الأمر الذي يفرض صياغة نصوص لا تتعارض مع تعريف الهوية، والمواطنة، والحقوق التاريخية؛ فالدستور بالمعنى الديمقراطي العام يفرض بأن ينضوي الكل تحت القانون، وبالتالي فإن الدستور يجب أن يركز على مفهوم الاتفاق أو "العقد الاجتماعي" الذي يجب أن يكون قاعدة الحكم والدولة، بغض النظر عن أي ظروف أو متغيرات، ولكن السؤال المطروح الآن: هل الحالة الفلسطينية تعبر عن هذا الاتفاق، من حيث القبول الشعبي بالدستور أو بالقانون الأساسي (الصوراني ٢٠٠٤).

من هذا المنطلق سنبدأ بدراسة القانون الأساسي من حيث نشأته، فقد كانت البداية من اتفاقيات أوسلو، التي نصت على أن من اختصاص مجلس السلطة وضع قوانين أساسية،^{٣٥٠} وانطلاقاً من هذا الحق لمجلس السلطة، جرت عدة جولات تفاوضية، حول صياغة القانون الأساسي الفلسطيني، حيث قدم خلالها الجانب الفلسطيني للجانب الإسرائيلي ملاحظات حول صياغة القانون الأساسي.^{٣٥١}

وقد احتوت هذه الوثائق على جملة من الملاحظات، على مشروع صياغة القانون الأساسي أهمها:

بحسب ما ورد في اتفاقيات أوسلو، فإن صلاحيات مجلس السلطة والمجلس التنفيذي تتداخل بشكل كبير؛ مما يصعب التفريق بينهما، فرئيس السلطة الفلسطينية المنتخب من قبل الشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة مباشرة، تجعله في مرتبة موازية لمرتبة المجلس، بالإضافة إلى ترؤسه لمجلس السلطة والسلطة التنفيذية. وهذا التداخل يعكس بشكل كبير ارتكازه على عدم الفصل بين السلطات، مما يجعل النظام السياسي الفلسطيني لا مثيل له، بين الأنظمة السياسية المقارنة.

^{٣٥٠} انظر المادة (١/١٨) من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية.

^{٣٥١} انظر: ملاحظات على مشروع مقترحات حول صياغة القانون الأساسي للمجلس الفلسطيني المؤرخ في ١٩٩٤/١٠/١٩، والمفاوضات الخاصة بالانتخابات، بلا تاريخ، والمقدمة من قبل الوفد الفلسطيني المفاوض إلى نظيره الإسرائيلي. تجدر الإشارة إلى أن الوثائق السابق الإشارة إليها من وثائق المجلس التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بالقانون الأساسي.

افتتار المشروعات المقدمة للتفاوض، إلى تحديد طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، فالرئيس المنتخب مباشرة من الشعب هي من سمات النظام الرئاسي، بينما اختيار أعضاء السلطة التنفيذية من بين أعضاء المجلس هي من سمات الأنظمة البرلمانية.

اعتبار المجلس الفلسطيني الهيئة التمثيلية العليا للشعب الفلسطيني، واستعمال مصطلحات جديدة كالشعب الفلسطيني، وهو ما يتنافى مع مقررات المجلس الوطني، وقرارات الشرعية الدولية، وينفي عن منظمة التحرير الفلسطينية صفتها التمثيلية، عن طريق قصر مفهوم الشعب الفلسطيني بفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة.

بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٤، تقدم الجانب الإسرائيلي باقتراح، حول تشكيل لجنة مشتركة فلسطينية وإسرائيلية، لمراقبة عملية الانتخابات، واستقبال الطعون عليها، وقد أعتبر ذلك في حينه تدخلا إسرائيليا في عملية الانتخابات الفلسطينية، وبالتالي لا حاجة لوجود هكذا لجنة.

كانت تلك أولى الوثائق الدالة على بدء العمل رسميا على إعداد مسودة القانون الأساسي لمجلس السلطة الفلسطينية خلال الفترة الانتقالية بعد قيام السلطة الفلسطينية،^{٣٥٢} ويلاحظ على هذه الوثائق إطلاق تسمية القانون الأساسي على مشروع القانون المنظم لعمل السلطة الفلسطينية، وبالتالي فإن الخلاف على التسمية (دستور أم قانون أساسي) التي طرأت في وقت لاحق في أروقة المجلس التشريعي والسلطة الفلسطينية، كان محسوما ولم يكن موجودا في البداية.

مما سبق، يبدو واضحا بأن القانون الأساسي دخل أيضا ضمن العملية التفاوضية مع الجانب الإسرائيلي. إلا أنه، وبعد الانتخابات التشريعية الأولى لعام ١٩٩٦، تعددت المساهمات في عملية الصياغة لتشمل المجلس التشريعي الفلسطيني نفسه، بالإضافة إلى السلطة التنفيذية، ومؤسسات المجتمع الدولي وشخصيات فلسطينية مختلفة، وأخيرا مؤسسات ومنظمات دولية. ومن بين هذه المساهمات:^{٣٥٣} المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI)؛^{٣٥٤} أنيس القاسم ويوجين قطران؛^{٣٥٥} منسق الأمم المتحدة الخاص بالشرق الأوسط؛^{٣٥٦} المركز الفلسطيني للبحوث المسحية؛^{٣٥٧} حزب الشعب الفلسطيني.^{٣٥٨}

^{٣٥٢} إلا أن فكرة الدستور أو القانون الأساسي للدول الفلسطينية كانت تسبق قيام السلطة وبالتحديد مع إعلان الاستقلال في الجزائر عام ١٩٨٨. للمزيد، انظر: خليل، عاصم، إشكاليات السلطة الدستورية، ٢٠٠٥.

^{٣٥٣} التي تم الاطلاع عليها من خلال ملف القانون الأساسي الذي يتم الاحتفاظ به داخل المجلس التشريعي.

^{٣٥٤} وقد اقترح ضرورة وجود أغلبية ثلثي المجلس التشريعي، لرفض تعديلات رئيس السلطة المقترحة على مشروع القانون، بالإضافة إلى اقتراح وجود محكمة دستورية، تتولى مهام الرقابة على احترام القانون الأساسي.

ULRICH HAFLEN, NDI (National Democratic Institute for International Affairs), University of St. Gallen, 1997.

^{٣٥٥} ويبرران إصدار قانون أساسي للسلطة الفلسطينية، من باب التماشي مع قرارات المجلس الوطني الفلسطيني، والتزام السلطة الفلسطينية بإصدار قانون أساسي، بموجب الاتفاقيات مع الجانب الإسرائيلي. كما ويرفض الخبيران تقسيم القانون الأساسي إلى قوانين أساسية متعددة، إلى جانب تقديمها مقترحات، حول بعض المواد، كتحديد عدد المرات التي يستطيع الرئيس فيها الترشح لرئاسة السلطة، إلى جانب ضرورة تبني قانون أساسي، يتطلع إلى المستقبل وليس إلى الوضع القائم. رسالة موجهة من أنيس القاسم ويوجين قطران بتاريخ ٢٣/٣/١٩٩٨، ردا على رسالة رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، والمؤرخة في ٥/٣/١٩٩٨، والتي يستفسر فيها حول إمكانية تجزئة القانون الأساسي.

وقد مرت عملية إعداد القانون الأساسي الفلسطيني بثلاث مراحل رئيسية، نتج عنها أولاً قانون أساسي صدر في العام ٢٠٠٢، تلاه القانون الأساسي المعدل في العام ٢٠٠٣ الذي استحدث بموجبه منصب رئيس الوزراء، وأخيراً تعديل القانون الأساسي المعدل في العام ٢٠٠٣ الذي أزيل بموجبه التعارض بين قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥؛ من حيث عدد أعضاء المجلس التشريعي، الفلسطيني وآليات انتخابهم، أضف إلى ذلك تحديد عدد المرات التي يستطيع الرئيس الترشح خلالها لمنصب الرئيس. وسنأتي فيما يلي على حيثيات تلك القوانين.

القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢

رأينا فيما سبق بأنه كانت هناك العديد من الإسهامات حول مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، ومع ذلك، فقد اعتمد المجلس التشريعي، في مناقشاته، على مشروع القانون الأساسي المعدل رقم (٤)، المقدم من قبل الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الذي عده بمنزلة المشروع رقم صفر، وبالتالي عدم اعتبار النسخ الأقدم، التي تم تداولها قبل ذلك، من قبل اللجنة القانونية لمنظمة التحرير، والتي قدمها وزير العدل.^{٣٥٩} وبالفعل، فقد بدأ المجلس التشريعي بمناقشة تلك النسخة، ليصل في وقت لاحق إلى إقرارها بالقراءة الأولى، في ١٩٩٦/٩/١، وقد تم إحالة هذا المشروع إلى اللجنة القانونية لإجراء المقتضى القانوني بشأنه، إذ اقترحت اللجنة آنذاك تحديد ولاية الرئيس بولاييتين متعاقبتين فقط، تمتد كل منهما لخمس سنوات، ولكن هذا النص لم يتم إقراره في حينه.^{٣٦٠} وقد تم إقرار القانون بالقراءة الثانية، خلال جلسة المجلس، المنعقدة في الفترة الواقعة بين ٢٨ و٣١/٧/١٩٩٧، وقد تم إحالة هذا المشروع إلى الرئيس ومجلس الوزراء؛ لإبداء الملاحظات عليه.^{٣٦١} وبالفعل، طلب

^{٣٥٦} وتتخلص مساهمته في المطالبة، بعدم السماح لرئيس المجلس التشريعي، بتولي مهام رئيس الحكومة، عملاً بأحكام المادة ٣٧ من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢، التي لا تجيز لرئيس المجلس التشريعي أو أي من نائبيه، شغل أي منصب حكومي آخر.

UN special coordinator for the middle east process, Observations on the amendment to create the post of prime minister, 14/2/2003.

^{٣٥٧} ينتقد وجود مواد في مشروع القانون المعدل للقانون الأساسي المعدل لاستحداث منصب نائب للرئيس وإمكانية الدعوة إلى إجراء استفتاء شعبي، وحق الرئيس بإصدار مراسيم وقرارات تنظيمية وإدارية، مع إعطاء الرئيس صلاحيات أمنية واسعة، والقدرة على حل المجلس التشريعي حيث ستكرس هذه الصلاحيات سلطة أكبر للرئيس، على الأمن والإدارة وإمكانية حل المجلس التشريعي. (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥).

^{٣٥٨} اقتراح للمجلس التشريعي بمناقشة قضية التعارض بين القانون الأساسي المعدل وقانون الانتخابات، دون التطرق إلى قضية تعيين نائب للرئيس، بسبب عدم إجراء المناقشات الكافية عليها. بيان صادر عن حزب الشعب الفلسطيني يحمل العنوان "التعديلات الراهنة على القانون الأساسي يجب أن تقتصر على الجزء المتعلق بقانون الانتخابات" بتاريخ ٢٥/٧/٢٠٠٥،

^{٣٥٩} قرار المجلس التشريعي رقم (١/٥/٣٣) والصادر خلال جلسة المجلس، في دورته الأولى في فترته الأولى، في الفترة الواقعة بين ١٥-١٦/٥/١٩٩٦.

^{٣٦٠} ملاحظات اللجنة القانونية على مشروع القانون الأساسي المقر بالقراءة الأولى، المقدمة إلى المجلس التشريعي خلال جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٦/٦/١٩٩٧. تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٥، قام بتبني هذا النص محددًا ولاية رئيس السلطة.

^{٣٦١} قرار المجلس التشريعي رقم (٢/١٦/١٩٤)، الصادر خلال جلسة المجلس، في الفترة الواقعة بين ٢٨ و٣١/٧/١٩٩٧.

رئيس السلطة الراحل ياسر عرفات مهلة لمناقشة هذا المشروع داخل أروقة منظمة التحرير، وهو ما رحب به المجلس.^{٣٦٢}

ونظرا للجدل الواسع حول إصدار القانون الأساسي بشكل موحد، أو بأجزاء منفصلة أرسل رئيس المجلس التشريعي، في حينه أحمد قريع، إلى الرئيس ياسر عرفات كتابا يطلب منه حسم المسألة، حول آلية إصدار القانون الأساسي.^{٣٦٣} وعلى ما يبدو، فقد تم الاتفاق على أن يصدر القانون الأساسي بشكل موحد.

وبعد إقرار القانون بالقراءة الثالثة في ١٩٩٧/١٠/٢ نتيجة لطلب أعضاء من المجلس التشريعي،^{٣٦٤} وبعد أن قدم ديوان الفتوى والتشريع ملاحظاته حول القانون الأساسي، التي حولها الرئيس إلى المجلس التشريعي لإعادة النقاش حول القانون الأساسي،^{٣٦٥} أرسل القانون إلى الرئيس ياسر عرفات للمصادقة عليه،^{٣٦٦} وبالفعل فقد صادق عليه الرئيس ياسر عرفات بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٢، مبديا عليه بعض التعديلات، أهمها صلاحية المجلس التشريعي للمصادقة على قرار تعيين النائب العام، وقد صدر هذا القانون في عدد ممتاز من الوقائع الفلسطينية.

القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣

لم يتغير القانون الأساسي المعدل عن القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، إلا من جانب استحداث منصب رئيس وزراء، بما يشمل ذلك، من تحديد لصلاحيات مجلس الوزراء ورئيسه، بعد أن تم فصله عن مؤسسة الرئاسة، وقد أحدث هذا التعديل الدستوري تطورا في بنية النظام السياسي الفلسطيني، سواء عبر فصل مؤسسة الرئاسة عن مجلس الوزراء، أو من جهة تطور مفهوم المساءلة البرلمانية للحكومة (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥، ٢).

وقد حدد هذا التعديل كلا من صلاحيات مجلس الوزراء، وصلاحيات الرئيس، الذي ظل يتمتع بدور مركزي بتحديد السياسات العامة للسلطة الفلسطينية، عبر اختياره رئيس الوزراء، بدون التقييد بتعيين ممثل الحزب الحائز على غالبية مقاعد المجلس، فالمهم هو قدرة رئيس الوزراء المكلف على تشكيل الحكومة ونيل الثقة من المجلس التشريعي (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥، ٥).

ومع ذلك، فقد ظلت بعض المسائل العالقة في القانون الأساسي الفلسطيني، فعلى سبيل المثال يعد الرئيس القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (م.٣٩)، في حين تركت المسؤوليات الأمنية من اختصاص مجلس الوزراء (م.٦٩)، وهو ما خلق نوعا من التعارض في الصلاحيات، بين المؤسسات التنفيذية (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥، ٥).

^{٣٦٢} قرار المجلس التشريعي رقم (٢/٢٥/٢٣٤) والصادر في ١٩٩٧/١٢/٣٠.

^{٣٦٣} رسالة موجهة من رئيس المجلس التشريعي أحمد قريع إلى رئيس السلطة، بدون تاريخ.

^{٣٦٤} انظر طلب أعضاء المجلس التشريعي الأربعة والعشرون بإجراء قراءة ثالثة للقانون الأساسي المقدم إلى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ١٩٩٧/٩/٢٢.

^{٣٦٥} انظر كتاب رئيس ديوان الفتوى والتشريع رقم (د ف٩٧-٥٣/٢٠٠٢) المؤرخ في ١٤/٥/٢٠٠٢.

^{٣٦٦} كتاب رئيس المجلس التشريعي إلى رئيس السلطة، يطلب فيه المصادقة على القانون الأساسي، المقر بالقراءة الثالثة، بعد ما أصر المجلس على الصيغة التي أقرها في القراءة الثالثة، وذلك بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٢.

وقد تضافرت عدة جهود في سبيل تحقيق التعديل المطلوب، فبالإضافة إلى الجهود الدولية، تقدم بعض النواب بمشروع قانون معدل للقانون الأساسي، يستحدث فيه منصب رئيس للوزراء،^{٣٦٧} في حين قدمت الدائرة القانونية، بعد يوم واحد من كتاب النائب عزمي الشعبي، ورقة أولية حول استحداث منصب رئيس للوزراء. وبعد إقرار المجلس التشريعي للقانون الأساسي المعدل بقراءته الأولى والثانية، وبعد ملاحظات ديوان الفتوى والتشريع على مشروع القانون الأساسي المعدل بالقراءة الثانية،^{٣٦٨} تم إقرار القانون بالقراءة الثالثة، وتمت إحالته إلى الرئيس للتوقيع. وبالفعل، قام الرئيس بالتصديق عليه بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٨.

القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣

جاء القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، في ثلاثة أمور فقط، أما الأمر الأول، فقد نظم مسألة عدد المرات التي يستطيع الرئيس الترشح فيها لمنصب الرئاسة "ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية، على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين"^{٣٦٩}، وأما الأمر الثاني، فيتعلق بإزالة التعارض، بين قانون الانتخابات والقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، وأما الأمر الأخير، فهو امتداد ولاية أعضاء المجلس التشريعي إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين لليمين الدستورية.

ومع ذلك فمشروع القانون المعدل كان يحتوي على أمور أخرى، كاستحداث منصب نائب للرئيس، ورئاسة مجلس الأمن القومي، وصلاحيات تعيين موظفي الفئة الخاصة، والمحكمة الدستورية ووظائفها،^{٣٧٠} وقد قبل المجلس هذا المشروع، وتمت إحالته إلى اللجنة القانونية لدراسته، إلا أنه ونظرا للخلافات الشديدة بين أعضاء المجلس التشريعي فيما بينهم، لم يتم قبول تلك التعديلات. وقد صادق الرئيس على ذلك القانون بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٣ بعد أن أقره المجلس التشريعي بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢٧

وقد رأى البعض أن التعديلات المطلوبة تؤدي، في حال تطبيقها، إلى خلق نظام سياسي شبيه ببقية الأنظمة العربية، بل إنهم زادوا على ذلك بوصفها متناقضة مع القانون الأساسي نفسه، إلى الحد الذي تزواج فيه بين النظامين على الطريقة المصرية نظريا، وعلى الطريقة السورية عمليا، وذلك بوجود رئيس دولة قوي ومنتخب، ويملك صلاحيات مهمة، وغير مسؤول أمام المجلس التشريعي، ورئيس وزراء ضعيف ويسأل أمام المجلس، إذا ما أضفنا إلى ذلك المزيد من الصلاحيات التي تطلبها التعديلات، كالصلاحيات الأمنية التي تتناقض مع جوهر القانون الأساسي، وصلاحيات التعيين (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥، ٥).

^{٣٦٧} انظر كتاب عزمي الشعبي، الموجه إلى رئيس المجلس التشريعي، بهذا الخصوص، المؤرخ في ٢٠٠٣/٣/٤.

^{٣٦٨} انظر كتاب رئيس ديوان الفتوى والتشريع، الموجه إلى رئيس السلطة الفلسطينية، والمتعلق ببعض الملاحظات على مشروع القانون الأساسي المعدل والمؤرخ في ٢٠٠٣/٣/١٤، وقد تتم تحويل تلك الملاحظات من قبل الرئيس إلى المجلس التشريعي بموجب كتاب مؤرخ في ٢٠٠٣/٣/١٦.

^{٣٦٩} المادة (١) من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{٣٧٠} انظر كتاب المستشار القانوني لرئيس السلطة، الموجه إلى رئيس المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٨.

الحالة الدراسية (٢): قانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٩٨

بعد استرداد جزء من أراضيهم، شرع الفلسطينيون في حقبة جديدة من تاريخهم؛ وقد كان من الطبيعي أن تترافق المرحلة الجديدة من النشاط السياسي، في ظل السلطة الفلسطينية، مع بروز دورة جديدة من النشاط الاقتصادي. وفي هذه المرحلة، كانت السلطة الفلسطينية تسعى إلى استخدام الموارد المتاحة لها وتطويرها، وتعزيز التعاون مع الدول الأخرى، والاشترك معها في مجالات التخطيط، وأعمال التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولهذه الأسباب، لم تتمكن السلطة الفلسطينية من انتظار عقد الانتخابات التشريعية والرئاسية عام ١٩٩٦، من أجل اعتماد قانون يتعلق بتشجيع الاستثمار. ولذا، أقر رئيس السلطة الفلسطينية القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار.^{٣٧١}

وفي الفترة الواقعة بين التوقيع على إعلان المبادئ في عام ١٩٩٣، وتبني قانون تشجيع الاستثمار الأصلي في عام ١٩٩٥، كانت الهيكلية القانونية اللازمة للاستثمار، في الأراضي الفلسطينية المحتلة تتسم بانعدام نجاعتها (Fidler 1999, 309)؛ حيث كان من الضروري إصدار قانون حديث وموحد بشأن تشجيع الاستثمار (Brynen 1996, 86)، كما دعا إلى ذلك عدد كبير من المحللين والمراقبين خلال السنوات الأولى، التي تلت إطلاق عملية السلام. وفي الواقع، يمكن النظر إلى القانون بشأن تشجيع الاستثمار بوصفه أحد أهم القوانين الاقتصادية على الإطلاق؛ حيث يفرز هذا القانون أثراً مباشراً على نمو القطاع الاقتصادي، من خلال جذب رؤوس الأموال واستثمارها في المشاريع الإنتاجية، التي تحرك عجلة الاقتصاد، في الأراضي الفلسطينية. وبما أن الأراضي الفلسطينية المحتلة كانت تعاني في الأصل من أوضاع اقتصادية غير مستقرة، فقد كانت السلطة الفلسطينية مهتمة بخلق بيئة اقتصادية، تتيح جذب المستثمرين إلى المناطق الخاضعة لسيطرتها.

وعقب إقرار قانون تشجيع الاستثمار، واجه الفلسطينيون خيبة أمل جديدة^{٣٧٢} (Fidler 1999, 310)؛ حيث يشير براينين إلى أن قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني، كان يسعى إلى جذب المستثمرين من الخارج، من خلال توفير الإعفاءات الضريبية، ولكنه لم يقدم الحلول الناجعة لحل المشاكل الأساسية، التي تواجه تنمية القطاع الخاص (Brynen 1996, 86-87). وبالنسبة لفيدلر (Fidler 1999, 310)، لم تكفل الجهود التي بذلتها السلطة الفلسطينية، لتلبية الاحتياجات التي يملئها الإصلاح القانوني، بالنجاح في جميع الأحوال. ويمثل قانون تشجيع الاستثمار إحدى هذه الحالات.^{٣٧٣}

وفي إطار الاستجابة لهذه الانتقادات، شرعت السلطة الفلسطينية في إجراء دراسات ومشاورات مكثفة، تهدف إلى الحصول على الاستشارات، حول كيفية تعديل هذا القانون.

^{٣٧١} صدر هذا القانون بتاريخ ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٥، ونشر في العدد الخامس من الوقائع الفلسطينية، الصادر يوم ٥ حزيران/يونيو ١٩٩٥، ص. ٦. وعلى خلاف معظم القوانين الأخرى، تجدر الملاحظة بأن هذا القانون لم يكن مشتقاً من أي تشريع آخر، وورثته السلطة الفلسطينية عن الحقب التشريعية السابقة.

^{٣٧٢} ويشير هذا الكاتب نفسه إلى الانتقادات التي أبداها الخبراء الحكوميون والأكاديميون (من البنك الدولي ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وغيرهما) حول القانون بشأن تشجيع الاستثمار، حيث اعتبروا أنه لا يقدم الحلول القانونية الناجعة لتعزيز التنمية الاقتصادية في فلسطين.

^{٣٧٣} بالنسبة للكاتب نفسه، لم يقدم القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ الحل لهذه المعضلة كذلك. وكما يشير هذا الكاتب نفسه (Fidler 1999, 307) فقد اجتمعت الكثير من العوامل، التي أفضت إلى تدني نسبة الاستثمارات الخاصة، على المستويين المحلي والأجنبي، في الأراضي الفلسطينية.

وقد كان من الطبيعي إجراء عدد من التعديلات، على أساليب الاستثمار، والضوابط المرعية فيه، من أجل توفير المزيد من التسهيلات في إجراءات الاستثمار، بالإضافة إلى معالجة العقبات التي تعوق إحراز التقدم، على هذا الصعيد. وقد تم سن القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨، بشأن تشجيع الاستثمار، كي يحل محل القانون الأصلي.^{٣٧٤} ويشكل اعتماد القانون الفلسطيني بشأن تشجيع الاستثمار، ومراجعته جزءاً من محاولة السلطة الفلسطينية، لخلق البيئة القانونية المناسبة، التي تفسح المجال لتدفق الاستثمارات (Fidler 1999, 309).

وفي هذا السياق، يمكن الخروج بافتراضات، وتفسيرات متباينة، حول التغييرات التي طرأت على قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨؛ حيث يرى بعض من أصحاب تلك الافتراضات والتفسيرات أن القانون الجديد يعتريه التراجع في بعض جوانبه. ووفقاً لرأي فيدلر (Fidler 1999, 348)، ربما يمثل قانون تشجيع الاستثمار المعدل مثلاً كلاسيكياً، حول ما لم تقم السلطة الفلسطينية بما يعتبر ضرورياً لإصلاح قانونها، بحيث تتوافق مع بيئة الأعمال، على المستوى الدولي. ويضيف فيدلر بأنه حتى لو قامت السلطة الفلسطينية بتبني قانون يتماشى مع جميع المعايير والممارسات الدولية المرعية في هذا المضمار، فإن نجاح هذا القانون سيظل مرهوناً بتعديل القوانين التجارية والضريبية، بصورة ناجحة.

وعلى نحو مماثل، يشير (روبرت سيدمان) إلى أن الخطاب السياسي الذي كان سائداً في بادئ الأمر، في دول العالم الثالث، كان يدعو إلى إجراء تغيير جذري، موظفاً في ذلك المفردات الاشتراكية. ولم تسع القوانين التي جرى سنها، في هذه الدول، إلى تسهيل الانتقال إلى النظام الاشتراكي فحسب، ولكنها عملت على مواصلة تعزيز النظام الرأسمالي فيها (R. Seidman 1992, 83) ومع ذلك، عمل (دافيد فيدلر) على دراسة أحكام القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار، ووقف على مواطن الغموض، والمسائل والمشاكل التي تجليها قراءة نص هذا القانون. وبالنسبة له، لا يتقيد قانون تشجيع الاستثمار المعدل، بالمعايير والممارسات الدولية، التي تنص عليها المبادئ التوجيهية، الصادرة عن البنك الدولي، بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف، التي تنظم التعامل مع الاستثمارات الأجنبية، بما فيها الاتفاقية المتعددة الأطراف، بشأن الاستثمار، التي يجري التفاوض حولها، تحت رعاية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Fidler 1999, 309-310).

وترتبط خيبة الأمل التي ساورت بعض المحللين (Fidler 1999, 343)، بعدما قارنوا القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار، مع المعايير والممارسات الدولية، المتعلقة بحماية الاستثمارات الأجنبية، بالغموض الذي يكتنف مبدأ عدم التمييز، والتوسع في المجالات التي يجوز للسلطة الفلسطينية فيها استخدام الصلاحيات التقديرية الممنوحة لها. ووفقاً لفيدلر، يثير قانون تشجيع الاستثمار المعدل، الذي لم يرق إلى مستوى التوقعات المعولة عليه، المزيد من الأسئلة المحيرة، حول طبيعة الإصلاح الذي تجريه السلطة الفلسطينية على قوانينها (Fidler 1999, 343)؛ حيث يشير إلى وجود تفسيرين محتملين لهذه العملية، التي تمخضت عن إصدار قانون تشجيع الاستثمار المعدل، يتباينان تبايناً كبيراً عن بعضهما، ويفصحان عن توجهات مختلفة، في عملية إصلاح القوانين الفلسطينية وتعديلها. ويركز أقصى هذين التفسيرين على هذه المسألة من زاوية فلسفية، حيث يشير هذا التفسير إلى أن رفض بعض المعايير والممارسات، يرتبط بالمعارضة السياسية القائمة. وفي المقابل، يركز التفسير المعتدل من

^{٣٧٤} كما تم تعديل قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ بالقانون المعدل رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤.

هذين التفسيرين، على المشاكل العملية، التي تواجه عملية إصلاح القوانين الفلسطينية. ويعرض هذا الكاتب نفسه افتراضات مختلفة، حول التفسير الأول، حيث يراه متناقضا مع أجندة التنمية، التي تتضمنها عملية السلام نفسها، كما يرى في ذات الوقت أن "السياسة التي تملئها عملية السلام، بالإضافة إلى السياسة التي تنتهجها السلطة الفلسطينية، قد عملتا على تقويض الرؤية الليبرالية للتنمية الاقتصادية في فلسطين، التي تنص عليها اتفاقيات أوسلو" (Fidler 1999, 344-345). وعلى العكس من ذلك، لا يرى التفسير العملي في القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار رفضا للفلسفة الليبرالية، وإنما يرى فيه خطوة تعزز العملية الشاملة، لإصلاح القوانين الفلسطينية (Fidler 1999, 346-347).

الحالة الدراسية (٣): قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
تلعب مؤسسات المجتمع المدني دورا مهما، في تأطير أفراد المجتمع في جماعات، بحيث تنظم أداءهم وعلاقاتهم، فتصبح بمنزلة قنوات، يعبر من خلالها الأفراد عن آرائهم واحتياجاتهم، وعن طريقها ينفذون الأنشطة التي تخدمهم وتعود على المجتمع بالنفع، فضلا عن أنها تعبر عن حالة التعدد والتنوع في المجتمع، وتساعد على إظهارها بصورة شرعية وسلمية (الصوفي ٢٠٠٥). وبالتالي، ظهرت الحاجة إلى وجود قانون ينظم مؤسسات المجتمع المدني، ذلك أن وجود هذا القانون يفرض وجود ضمانات تشريعية؛ بالإضافة إلى تحديد العلاقات ورسمها بين تلك المؤسسات والسلطة.

يعد حق تشكيل الجمعيات، والانتماء إليها أحد أهم الحقوق، التي كفلتها المواثيق والمعاهدات الدولية، فقد جاء في العهد الدولي، الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأنه "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها، من أجل حماية مصالحه"^{٣٧٥}، كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية"^{٣٧٦}. من تلك النصوص، يمكن القول بأنها شددت على أهمية هذا الحق، وضرورة بقائه بعيدا عن أية تقييدات قد تمس بجوهره، وبالتالي لا يجوز لأي دولة أن تفرض قيودا على هذا الحق، إلا بالقدر اللازم والضروري لصيانة الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم.^{٣٧٧}

أما على صعيد القوانين الداخلية، فقد أكدت تلك القوانين، وفي مقدمتها القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢ والقانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، إضافة إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، على هذا الحق،^{٣٧٨} فمن جانبه، نص القانون الأساسي المعدل على حق الفلسطينيين في "المشاركة في الحياة السياسية أفرادا وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية... تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقا للقانون، وتشكيل النقابات، والجمعيات، والاتحادات، والروابط، والأندية، والمؤسسات الشعبية". وهنا تكمن أهمية دراسة

^{٣٧٥} انظر المادة (٢٢/أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

^{٣٧٦} انظر المادة (٢٠/١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

^{٣٧٧} انظر المادة (٢٢/ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

^{٣٧٨} انظر المادة (٢٦) من القانون الأساسي للعام ٢٠٠٢، والمادة (٢٦) من القانون الأساسي المعدل، والمادة (١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

قانون الجمعيات بوصفها حالة دراسية، تعكس واقع عينة اجتماعية، تتمثل في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ فهذا القانون يعد نواة عمل تلك الجمعيات والهيئات، ويوضح بشكل محدد طبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطة، وبالتالي يكون الحكم على طبيعة العلاقة التي تربط، تلك المؤسسات بالسلطة نموذجاً للحكم على تصرف السلطة، في القضايا الاجتماعية، فتلك المؤسسات تعد مقياساً لأداء السلطة، من ناحية ضمانات حقوق الإنسان.

وقد مرت عملية تنظيم الجمعيات في فلسطين بفترات تاريخية مختلفة، كان أولها قانون الجمعيات العثماني لسنة ١٩٠٩م،^{٣٧٩} وقد وضع هذا القانون في أواخر فترات الحكم العثماني، ليتلاءم مع ظروف تلك الفترة الزمنية ومتطلباتها، التي شهدت تصاعد الحركات الانفصالية، التي كانت تتخذ من المنتديات والروابط الثقافية غطاءً لعملها السياسي والقومي (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ١٩٩٥، ٥). وبالتالي، صدر هذا القانون في محاولة لتقييد عمل تلك الجمعيات، فعلى الرغم من عدم اشتراطه تسجيل تلك الجمعيات، إلا أنه منع تشكيل الجمعيات السياسية، التي أساسها أو عنوانها القومية والجنسية، كما منع تشكيل الجمعيات السرية.^{٣٨٠}

أما الانتداب البريطاني، الذي أبقى على قانون الجمعيات العثماني سارياً، مستغلاً إياه في تضيق الخناق على الجمعيات، وبخاصة العربية منها، معزراً سيطرته تلك، عبر قانون العقوبات رقم ٧٤ لسنة ١٩٣٦، وبخاصة في المواد ٦٩ - ٧٣ المتعلقة بالجمعيات، وقد تم تضيق الخناق على الجمعيات، وبخاصة تلك التي توصف بغير الشرعية، وذلك عبر نظام الطوارئ للعام ١٩٤٥، وبخاصة في المواد ٨٤ و ٨٥ المتعلقة مباشرة بالجمعيات (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ١٩٩٥، ٧).

وبعد حرب العام ١٩٦٧، استلمت مصر مسؤولية إدارة قطاع غزة، ولم تقم تلك الإدارة على بإحداث أية تغييرات على المنظومة القانونية السابقة إلا بالقدر اليسير، وقد تنبه أهالي القطاع إلى ضرورة الجمعيات بشكل خاص بعد صدور دستور العام ١٩٦٢، فيمكن القول إن معظم الاتحادات والنقابات القائمة في القطاع، قد تألفت بعد هذا التاريخ. أما في الضفة الغربية، فقد كان الأمر مختلفاً تماماً، فقد أعيد تشكيل بعض الجمعيات، القائمة أصلاً في فلسطين قبل العام ١٩٨٤، ولكن فرض عليها التسمية الأردنية بدلاً من الفلسطينية، وقد عدلت القوانين السارية في الضفة الغربية مراراً، حتى صدور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية في العام ١٩٦٦ (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ١٩٩٥، ٩)، الذي بقي سارياً في الضفة الغربية حتى إلغاء ما يتعارض مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

ولدى دخول قوات الاحتلال الإسرائيلي لأراضي العام ١٩٦٧، أبقّت، بموجب المنشور العسكري رقم (٢)، على جميع القوانين التي كانت سارية إبان الحرب سارية، وبالتالي أبقّت على الوضع القانوني قائماً كما كان، حتى بدأت بتعديل تلك القوانين السارية، فعلى سبيل

^{٣٧٩} مجموعة عارف رمضان (الحكم العثماني)، تاريخ النشر ١/١/١٩٢٥، ص ٤١٧.

^{٣٨٠} المواد (٢ - ٦) من قانون الجمعيات العثماني.

المثال، عدل قانون الجمعيات العثماني الساري في قطاع غزة، بموجب الأمر رقم ٦٨٦، ليشترط تسجيل الجمعيات قبل ممارستها لعملها، وضرورة حصولها على شهادة تقييد ذلك.^{٣٨١}

ومع تشكيل السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤، جرت أولى محاولات إقرار قانون خاص بالجمعيات في العام ١٩٩٥، أطلق عليه اسم مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة، ولكن هذا المشروع لم ير النور، ولدى تولي المجلس التشريعي لمهامه جرى تقديم مشروع قانون خاص بالجمعيات، وقد تم إقرار هذا المشروع بالقراءتين: الأولى والثانية، وصدر عن المجلس التشريعي بشكله النهائي في ١٩٩٩/٥/٢٥، ووقعه الرئيس الراحل ياسر عرفات، بعد حوالي سبعة أشهر، في ٢٠٠٠/١/١٦.

ولم تختلف القراءة الأولى لمشروع القانون، عن مشروع القانون المقدم للقراءة الثانية، إلا في بعض الأمور الثانوية، كعدد النسخ من النظام الأساسي المطلوب إرفاقها مع طلب التسجيل، وإلغاء الاستثناء، في المادة ١١ من مشروع القانون المعد للقراءة الأولى، والذي يستثنى جمعيات الإسكان، ورعاية الأسرة، والأمومة، والطفولة، والأحداث، والعجزة، من القيود المفروضة على حق التملك.

أما فيما يتعلق بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فأول ما يشد الانتباه هو تعريف الوزارة، في المادة الثانية من القانون، حيث جاء تعريفها بأنها وزارة الداخلية، فقد تم تعديل صلاحية التسجيل والرقابة على تلك الجمعيات من وزارة العدل،^{٣٨٢} إلى وزارة الداخلية،^{٣٨٣} ليبدل ذلك على توجه السلطة الأمني.

وقد كان دافع المشرع الفلسطيني، من وراء إقرار مثل هذا القانون، في تلك المرحلة بالذات، عدة عوامل أهمها: إبداء مؤسسات المجتمع المدني اهتماما مضاعفا بالقانون الذي ينظمها، وتنظيم العلاقة بين السلطة وتلك المنظمات، وإدعاء السلطة ضرورة وجود مشاركة شعبية واسعة.

وعلى الرغم من أن إصدار قانون الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية الفلسطيني، يشكل نقلة نوعية في تنظيم العلاقة، بين السلطة والمنظمات الأهلية، وعلى الرغم من احتوائه على الكثير من المؤشرات الإيجابية؛ إلا أن هذا القانون يعاني من بعض الإشكاليات، التي لا بد من إيجاد حل مناسب لها؛ فعلى سبيل المثال،^{٣٨٤} إبقاء صلاحية تسجيل الجمعيات، ضمن صلاحيات وزارة الداخلية، يضيف عليها الصفة الأمنية. ومن جهة أخرى، وعلى الرغم من أن القانون لا يتحدث عن ترخيص للجمعيات، ووصف العملية دائما بأنها تسجيل، إلا أن مضمون ذلك النص، وما ورد عليه في اللائحة التنفيذية له تشير بشكل واضح، إلى أنها

^{٣٨١} المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة)، ١٩٨٢/٤/١، العدد ٤٦، الصفحة ٤٤٨٧.

^{٣٨٢} المواد (١، ٤) من مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المقدم للقراءة الثانية من قبل المجلس التشريعي، ١٩٩٨.

^{٣٨٣} المواد (١، ٤) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

^{٣٨٤} للمزيد انظر: (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ١٩٩٨، ٥-٦).

عملية ترخيص.^{٣٨٥} أضف إلى ذلك أن تدخل العديد من الجهات في عملية التسجيل قد يؤدي إلى تعقيد عملية التسجيل.

وقد اشترط القانون تقديم طلب خطي لوزارة الداخلية، لتشكيل الهيئة الأهلية، على أن يكون هذا الطلب مستوفيا للشروط التي وضعها القانون. وقبل وزارة الداخلية للطلب لا يتوقف على سلطتها التقديرية، وإنما على استيفاء الطلب للشروط، فـ"على وزير الداخلية أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل، خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه ... إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار، تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون". وقد منح القانون لوزير الداخلية الحق في حل الجمعيات، بإرادته المنفردة، فيما يعد مخالفة واضحة للمعايير الدولية،^{٣٨٦} ومع ذلك، في حالة صدور قرار رفض التسجيل، يجب أن يكون القرار مسببا ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه، أمام المحكمة المختصة، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما، من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطيا.^{٣٨٧}

وقد ربط القانون رفض تسجيل الجمعية أو الهيئة بعدة عوامل هي:^{٣٨٨}

- الهدف المشروع: فيجب أن يكون هدف تلك الجمعية مشروعاً، أي أن لا يكون مخالفاً للقانون والنظام العام والآداب العامة.^{٣٨٩}
- مخالفة النظام الداخلي للجمعية أو الهيئة.
- مخالفة الطلب لشروط التسجيل التي نص عليها القانون.
- لا يجوز أن يكون اسم الجمعية مخالفاً للنظام العام، أو الآداب العامة، أو مطابقاً تماماً أو يظهر بأنه يطابق تماماً اسم جمعية قائمة.
- وعلى أي حال لا يجوز أن يرفض طلب التسجيل، لانتماء المؤسسين السياسي، أو أهداف الجمعية المشروعة. ومع ذلك فحالات الرفض المسببة وبقرار من الوزير نادرة، ففي العادة يكون هناك تأخير في الرد لأسباب قد تكون في بعض الأحيان أمنية أو سياسية، ففي ظل حكومات فتح يكون التأخير في الرد في العادة موجهاً ضد جمعيات تقدمت للتسجيل، ومسجلوها يتبعون لحماس أو لا يدورون في فلك السلطة.^{٣٩٠}

^{٣٨٥} المادة (٤ - ٨) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمواد (١١ - ٢٣) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠. انظر إلى المرسوم الرئاسي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات.

^{٣٨٦} للمزيد، انظر: (الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان بلا تاريخ).

^{٣٨٧} المادة (٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة ٢٠٠٠.

^{٣٨٨} المادة (٢١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

^{٣٨٩} المادة (١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة ٢٠٠٠.

^{٣٩٠} انظر: (الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان بلا تاريخ).

ومن جانب آخر، لم يضع المشرع الفلسطيني أية قيود على تلقي المساعدات والأموال وتملكها باستثناء، أن تكون تلك المساعدات مشروطة.^{٣٩١} وفي سبيل ذلك، استثنت المادة (٥١) من اللائحة التنفيذية من الدعم المشروط الذي يحظره القانون، يأتي:

- المساعدات التي يشترط فيها الممول على الجمعية اتباع قواعد محاسبية معينة، لضمان الشفافية، وحسن استخدام المساعدات.
- المساعدات التي يشترط فيها الممول أن تصرف في نشاط معين من نشاطات الجمعية، أو لتغطية بند معين من بنود موازنة الجمعية، أو المشروع الممول.

كما وتلزم المادة (٣١) من القانون، الجمعية أو الهيئة بإيداع أموالها النقدية باسمها، لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها، وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع، ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي، يزيد عن مصرف شهر واحد.

ولكن على صعيد العمل بهذا النص فقد أصدرت سلطة النقد بتاريخ ٢٠٠١/٩/٥، تعميماً إلى للبنوك العاملة في فلسطين، بناء على تعليمات وزارة الداخلية، بعدم فتح حسابات للجمعيات والهيئات الأهلية، إلا بعد موافقة وزارة الداخلية. وهذا يشكل شرطاً إضافياً لم ينص عليه القانون أو اللائحة التنفيذية. وبتاريخ ٢٤/٨/٢٠٠٣ أصدرت سلطة النقد الفلسطينية، واستناداً إلى قرار النائب العام، تعميماً إلى كافة البنوك العاملة في فلسطين، طلبت فيه تجميد حسابات بعض الجمعيات "وعدم صرف أية مبالغ من تلك الحسابات، إلا بموجب موافقة خطية من سلطة النقد"، وقد شمل هذا القرار ٣٩ جمعية تعمل جميعها في قطاع غزة.

إلا أن المحكمة العليا المنعقدة في قطاع غزة، أصدرت قراراً بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢١ قضي بإلغاء تعميم سلطة النقد المشار إليه، وإطلاق يد الجمعيات في أموالها. على الرغم من ذلك فقد قامت سلطة النقد بالالتفاف على القرار في محاولة لعدم تنفيذه، فأصدرت سلطة النقد تعميماً يحمل الرقم ٤٨ إلى كافة المصارف، أوضحت فيه أن الصرف من حسابات الجمعيات والمؤسسات المذكورة، في التعميم السابق الإشارة إليه، يتم بناء على قرار وزير الداخلية مباشرة، بدون الحاجة إلى تعميم أو موافقة سلطة النقد. وبتاريخ ٢٠٠٤/٤/٦، صدر تعميم آخر عن سلطة النقد، يحمل الرقم ٥٦، تلزم فيه جميع المصارف العاملة في فلسطين بتنفيذ قرار المحكمة.^{٣٩٢}

أما فيما يتعلق بالرقابة على تلك الجمعيات، فقد أسند القانون ولائحته التنفيذية، إلى وزارة الداخلية، بالإضافة إلى الوزارة المختصة التي يقع عمل الجمعية أو الهيئة ضمن نشاطها، صلاحيات مراقبة عمل الجمعيات. ومع ذلك، فقد تعددت الجهات المرجعية بحيث أصبحت تمتد إلى جهات أخرى، غير مذكورة بالقانون المذكور، كجهاز الأمن الوقائي والمخابرات العامة.^{٣٩٣}

^{٣٩١} المادة (٣٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة ٢٠٠٠.

^{٣٩٢} انظر: (الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان بلا تاريخ).

^{٣٩٣} انظر: (الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان بلا تاريخ).

وقد شكل استحداث وزارة لشؤون المنظمات الأهلية، مصدر تعقيد إضافي، مع أن قانون الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية، لم يشر إلى مثل هذه الوزارة، وأعطى صلاحيات تسجيل الجمعيات والرقابة عليها لوزارة الداخلية، بالإضافة إلى وزارة الاختصاص. وقد كان إصدار مرسوم رئاسي بتحديد صلاحيات تلك الوزارة في العام ١٩٩٩، ليلقي أعباء إضافية على الجمعيات والهيئات الأهلية،^{٣٩٤} إلا أن تلك الصلاحيات بقيت غير مفهومة، خاصة في ظل وجود جهات أخرى، كوزارة الداخلية والوزارات المختصة. وقد بقي الوضع على ما هو، حتى إلغاء هذه الوزارة، وتحويل صلاحياتها إلى جهة أخرى لها استقلال مالي وإداري أطلق عليها هيئة شؤون المنظمات الأهلية.^{٣٩٥}

وقد أولت مؤسسات المجتمع المدني قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية اهتماما واسعا ومضاعفا، وسنترك هذا الموضوع إلى حديثنا عن تأثيرات تلك المؤسسات على عملية صنع القانون، لاحقا، فلم تعترض مؤسسات المجتمع المدني على وجود القانون، أو حق السلطة في إصداره، وإنما كانت دائما داعمة لمثل هذا التوجه، ذلك أن القانون ينظم طبيعة العلاقة بين تلك المؤسسات والسلطة.

^{٣٩٤} المواد (١، ٢) من المرسوم الرئاسي رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن تحديد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية.

^{٣٩٥} المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

الملحق رقم (٦): قائمة القوانين بحسب تصنيفها الموضوعي والمراحل التاريخية

مراحل التشريع في ظل السلطة الفلسطينية	القوانين الاجتماعية	القوانين الاقتصادية والمالية	القوانين السياسية			الرقم
المرحلة الأولى	عددتها (٤٠)	عددتها (٣٥)	عددتها (٥٣)			
			القوانين الإدارية وتنظيمية	قوانين القضاء والمحاكم	القوانين الأساسية	
			عددتها (٢٦)	عددتها (١٨)	عددتها القوانين (٩)	
وعدد القوانين فيها ٢٣ قانونا	قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون نقابات العمال رقم (٣٣١) لسنة ١٩٥٤ وقانون العمل رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠.	قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار.	القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي.	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤ بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة.	قانون رقم (٤) بشأن إجراءات إعداد التشريعات لسنة ١٩٩٥	١

	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل قانون دعاوي الحكومة رقمي (٥) لسنة ١٩٥٨ و(٣٠) لسنة ١٩٢٦.	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية.	قانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل قانون الصرافة.	رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ بشأن المطبوعات والنشر.		٢
		قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء دائرة جديدة تابعة للمديرية العامة للشرطة يطلق عليها دائرة السير.	قانون (١١) لسنة ١٩٩٥ بشأن إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل	قانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن الترجمة المترجمين		٣
		قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات.	قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٦ بشأن تمليك الطبقات والشقق والمحلات.		٤

	قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ بشأن تعديل بعض أحكام التأمينات والمعاشات	قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل اللجنة الجمركية.	قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات.			٥
		قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية.	قانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات			٦
		قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية	قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥			٧
			قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥ بشأن هيئة الرقابة العامة			٨

المرحلة الثانية وعدد القوانين فيها ٣٠ قانوناً	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر.	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية			١
	قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية			٢
	قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٨ بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة	قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني			٣
	قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨ بشأن التعليم العالي	قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوازم العامة			٤

	قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة.	قانون رقم(٨) لسنة١٩٩٨ بشأن حماية الثروة الحيوانية	قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية			٥
	قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٩ بشأن الأحوال المدنية	قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨ بشأن المدن والناطق الصناعية الحرة	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قانون الإحصاءات العامة			٦
	قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن تنظيم مهنة المحاماة	قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بشأن المصادر الطبيعية				٧
	قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حقوق المعوقين	قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن البيئة				٨
	قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٩ بشأن تعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٩	قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاربيين				٩

	قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قانون التحكيم				١٠
	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قانون المرور	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية				١١
	قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قانون العمل	قانون الرسوم القنصلية رقم (١) لسنة ٢٠٠١				١٢
المرحلة الثالثة وعدد القوانين فيها ٢٣	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠١ بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (٢) لسنة ١٩٩٩	قانون المصارف رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢م	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨م	قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١	القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢	١

قانونا	قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ م	قانون المياه رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ م	قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤	قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ م	قانون العاصمة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٢	٢
	قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ م	قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣		قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١ م	القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣	٣
	قانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ م بإنشاء صندوق تعويضات لإزالة آثار العدوان الإسرائيلي	قانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣		قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ م		٤

	قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٤م	قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة		قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢		٥
	قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤م	قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨م بشأن تشجيع الاستثمار				٦

		قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ م بتعديل بعض أحكام قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠ م				٧
المرحلة الرابعة وعدد القوانين فيها ٥٢	قانون دعم الأسرى في السجون الإسرائيلية رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٤ م	قانون الأوراق المالية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤ م بتعديل بعض أحكام قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ م	قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥ م بتعديل بعض أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ م	قانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ م	١

قانوننا	قانون الأسرى والمحررين رقم ٢٠٠٤ لسنة (١٩)	قانون هيئة سوق رأس المال رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٤م	قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.	القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م	٢
	قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤م	قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤	قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م بشأن الانتخابات	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١	قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥	٣
	قانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤	قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد	قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥	قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥م	قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥م	٤

	قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥	قانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام قانون الزراعة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣م	قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م	قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م	قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦م بتعديل المادة (١) من قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥م	٥
	قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون" رقم (٦) لسنة ١٩٩٨م	قانون الدين العام رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥م	قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥م	قانون التنفيذ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥م		٦
	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م	قانون التأمين رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٥	قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥م بتعديل المادة (٧٣) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م	قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢م		٧

	قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م	قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤	قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦م بتعديل بعض أحكام قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م	قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١	٨
	قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥م	قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦م	قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بشأن موعد اقتراح أفراد الشرطة وقوى الأمن	قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦م بشأن محكمة الجنايات الكبرى	٩
	قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥م		قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تعديل قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م	قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦م معدل لقانون الإجراءات الجزائية	١٠

	قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال البيئامي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥م			قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٦م معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١م		١١
	قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤					١٢
	قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥					١٣

	قانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ م					١٤
	قانون مكافحة التدخين رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٥ م					١٥
	قانون المجلس الطبي الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ م					١٦
	قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ م					١٧