

هذا الكتاب

اعترى المنظومة القانونية والسياسية الفلسطينية عدد من المتغيرات، أثرت وستؤثر في منظومة الحقوق والحريات العامة، ولعل أبرزها الانقسام السياسي الذي عطل معظم الحقوق، ولاسيما السياسية منها، وما تبعه من انقسام في المؤسسة الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. لقد امتد هذا التأثير ليطال منظومة الحقوق حتى بعد اكتمال ملف المصالحة الفلسطينية، وعودة وحدانية المؤسسات الرسمية، وما تبعه من عبث بمبدأ سيادة القانون؛ وهو ما أدى إلى تراجع في منظومة الحقوق والحريات العامة، وتدني مستوى المشاركة الشعبية، وانحسارها بين المد والجزر بما يتلاءم وإرادة السلطة التنفيذية وممارساتها على أرض الواقع.

لذلك؛ فقد انبرى معهد الحقوق لدراسة الحقوق السياسية في فلسطين؛ بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة، من خلال وحدة المساندة التشريعية، ضمن مشروعها البحثي السنوي في سنته الثالثة، والمندرج تحت عنوان (القانون والسياسة)؛ بهدف بيان واقع هذه الحقوق في المنظومة القانونية الفلسطينية ولاسيما السياسية منها، في ظل تنامي المتغيرات القانونية والسياسية على الصعيد الفلسطيني، وإلقاء الضوء على بعض المساحات المعتمة التي تخللها الانقسام السياسي على منظومة هذه الحقوق، واستعراض الآثار والمراكز القانونية والإدارية المترتبة على إنهاء حالة الانقسام السياسي، ومعالجتها الممكنة بعد اكتمال ملف المصالحة الفلسطينية، واستشراف التوجهات القانونية المستقبلية، وأثر هذه المتغيرات على طبيعة النظام القانوني والسياسي في فلسطين مستقبلاً، من خلال الدمج بين الواقع القانوني والعملي في عدد من الموضوعات ذات العلاقة بممارسة تلك الحقوق.

اشتمل هذا الكتاب على مدخل عام وثلاثة أجزاء، عالج كل منها موضوعات متخصصة ضمن أوراق بحثية منفردة، حيث تناول المدخل العام التطور التاريخي والفلسفي للحقوق السياسية، في حين عالج الجزء الأول الحقوق السياسية في ضوء المواثيق الدولية والإقليمية والمحلية، وتمحور الجزء الثاني على حقوق التجمع؛ بين التنظيم القانوني وواقعية التنظيم الذاتي وتأثير الانقسام السياسي، في حين ركز الجزء الثالث ليلقي الضوء على النظام الانتخابي في فلسطين بين التشارك والمحاصصة الحزبية، من خلال مراجعة قانونية للقوانين الناظمة لحق الانتخاب في فلسطين.

ولغايات إتمام الفائدة العلمية والعملية؛ قام فريق العمل في معهد الحقوق بعقد عدد من ورش العمل الداخلية والخارجية، وأجراء مجموعة من المقابلات الميدانية، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مع أصحاب الاختصاص والخبرة في هذا المجال، إلى جانب عقد مؤتمر وطني حول الموضوع؛ بهدف استقاء المعلومة من مصادرها المختلفة، وطرح الآليات والحلول المتخصصة التي تسهم في احترام الكرامة الإنسانية.

ويأمل معهد الحقوق أن يسهم هذا الكتاب في وضع اللبنة الأولى نحو بعض الحلول القانونية، والسيناريوهات المتوقعة لتطوير المنظومة التشريعية الخاصة بالحقوق والحريات للمواطن الفلسطيني، ولاسيما السياسية منها، بما يضمن تأثيرها في الواقع العملي بشكل فعال، من خلال وضع توصيات واضحة ومحددة، للمشروع وصاحب القرار الوطنيين، وتقديم المساعدة للجهات المختصة؛ بما يضمن تعزيز منظومة الحقوق والحريات العامة وتطويرها، ولاسيما السياسية منها، للرفق بالمجتمع الفلسطيني نحو الأفضل.

الحقوق السياسية في فلسطين

"بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة"

الحقوق السياسية في فلسطين "بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة"



فريق البحث

فريق العمل والبحث - معهد الحقوق

- محمود علاونه
- آلاء حماد
- رزان البرغوثي

الباحثون

- أنيس أبو سباع
- جهاد حرب
- رائد عبد الحميد
- رزان الحوراني
- عاصم خليل
- عدنان الحجار
- عمر رحال
- محمد أبو مطر
- محمد أبو هاشم
- محمد خضر
- محمد عبد الغفور
- «محمد عوض» التلباني
- معن ادعيس
- معين البرغوثي

التدقيق اللغوي

د. نصر الله الشاعر

الحقوق السياسية في فلسطين

«بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة»

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2014

الحقوق السياسية في فلسطين - فلسطين

القانون والسياسة - فلسطين

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور الألمانية

ISBN 978-9950-318-45-8

Copyright © 2014 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

Political Rights in Palestine: "Between the Anvil of Internal Political Divide and Prospects of National Reconciliation"

This Publication is supported by
Konrad Adenauer Stiftung



الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق، ويتحمل الكاتب المسؤولية الكاملة عن المعلومات الواردة في هذا الكتاب وتوثيق مصادر معلوماتها.

تصميم الكتاب، مؤسسة أضواء، رام الله - ت- 2980552-02

شكر وتقدير

يتقدم معهد الحقوق في جامعة بيرزيت بالشكر الجزيل، لكل من أسهم في إغناء هذا الكتاب، ويقدر عالياً كل من ساعد في خروجه من عتمة الأفكار إلى النور، ونخص بالشكر كل المؤسسات الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ومؤسسات المجتمع المدني التي لم تبخل علينا في المعلومات التي طلبناها لغايات إعداد هذا الكتاب بالشكل الذي خرج عليه، ونخص بالشكر كذلك الأساتذة الأتية أسماؤهم -مع حفظ الألقاب-؛ لما قدموه من نقاش بناء في مؤتمر الحقوق السياسية في فلسطين بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة، والمساعدة للباحثين وتسهيل مهمتهم:

إبراهيم أبراش، أستاذ العلوم السياسية في جامعة الأزهر بغزة، ووزير الثقافة الأسبق.

جميل سرحان، مدير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان.

حمدي شقورة، مدير دائرة تعزيز الديمقراطية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ونائب مدير المركز لشؤون البرامج.

سامر موسى، محامي ومنسق وحدة المساعدة القانونية في مؤسسة الضمير.

ساهر الوليد، عميد كلية الحقوق في جامعة الأزهر بغزة، وأستاذ القانون الجنائي المشارك.

سحر فرنسيس، المدير العام لمؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق الإنسان.

صقر الحروب، أمين عام حزب فلسطين أرضنا، مكتب لجنة الانتخابات المركزية.

صلاح عبد العاطي، مدير وحدة التدريب في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بغزة، ومنسق التوعية الجماهيرية والتدريب في الهيئة.

عبد القادر جرادة، قاضٍ في محكمة البداية، وأستاذ القانون الجنائي المشارك.

عبد الله الفرا، رئيس قسم القانون الخاص في جامعة الأزهر بغزة، وأستاذ قانون المرافعات المشارك.

تقديم

تعد الحقوق والحريات في وقتنا الحاضر من أهم مصادر التنمية الفكرية، تضمن استمرارها نحو رقي المجتمع وسمو فكر أفراد، بما يحقق الصالح العام وأمن المجتمع، فكفالة الحقوق والحريات العامة، وخاصة السياسية منها، تسهم بشكل فعال في تحقيق الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي، فالواقع العربي والفلسطيني يشهد أن الافتتات على الحقوق السياسية يسهم في تعزيز عدم الشعور بالعدالة لدى أفراد المجتمع، وانتشار شريعة الغاب، واقتضاء الحق باليد.

وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣ - الوثيقة الدستورية النافذة في فلسطين - الحقوق السياسية، بإفراده نصوصاً خاصة تقضي بحماية الحقوق السياسية، ووضع قواعد دستورية للرقابة على عدم انتهاكها، وذلك في الباب الثاني منه. وبالرغم من توافر هذه النصوص الدستورية والتشريعات الناظمة لهذه الحقوق، إلا أنها تعرضت للانتهاك، نتيجة لحالة الانقسام التي كانت وما زالت تعصف بالحالة الفلسطينية، وإن تم توقيع اتفاق المصالحة؛ فحالة الانقسام أثرت ولا تزال بتفاعلاتها المختلفة على الواقع القانوني والمؤسسي والسياسي والاقتصادي، الأمر الذي أضر سلباً على منظومة الحقوق والحريات العامة التي يجب أن يتمتع بها المواطن، والتي لا يجوز المساس بها تحت أي مسوغ أو ذريعة.

في ظل هذه المتغيرات التي تشهدها الساحة الفلسطينية، كان لا بد من تقديم دراسة تعالج المنظومة القانونية الفلسطينية المعنية بالحقوق السياسية، من حيث التنظيم والممارسة والرقابة عليها، وفحص مدى مواءمتها مع المواثيق الدولية والإقليمية؛ بغية دراسة تأثير هذه المتغيرات على التنظيم القانوني والممارسة العملية للحقوق السياسية.

وتطبيقاً لذلك، أطلق معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومن خلال وحدة المساندة التشريعية، مشروعاً بحثياً للعام ٢٠١٤، تحت عنوان: الحقوق السياسية في فلسطين "بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وأفاق المصالحة"، بهدف الوقوف على واقع الحقوق السياسية في فلسطين، وما أفرزته حالة الانقسام السياسي عليها، من خلال دراسة الإطار التاريخي والفلسفي والقانوني للحقوق السياسية، والإطار الواقعي أو الممارسة العملية لها، كما تهدف إلى فحص الواقع السياسي الفلسطيني بعد المصالحة الوطنية الفلسطينية وتبعاتها على البنى القانونية

- علاء مطر، أكاديمي ومدير مركز الأرض والإنسان.

- غسان الخطيب، نائب رئيس جامعة بيرزيت لشؤون التنمية والاتصال، ومحاضر في الدراسات الثقافية والدراسات العربية المعاصرة في جامعة بيرزيت.

- غسان فرمند، محام ومؤسس ومدير سابق لمعهد الحقوق، وعضو هيئة تدريسية في جامعة بيرزيت.

- فتحي صباح، مراسل صحيفة الحياة اللندنية، ومدير المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية.

- فواز أبو زر، مساعد أمين عام مجلس الوزراء للشؤون القانونية - منسق عام الخطة التشريعية للحكومة.

- مصطفى البرغوثي، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني.

- مضر قسيس، عضو الهيئة التدريسية في جامعة بيرزيت، ومدير مشارك لمبادرة الكرامة بين جامعتي ويندسور وبيرزيت.

- هشام كحيل، المدير التنفيذي للجهاز الإداري والتنفيذي في لجنة الانتخابات المركزية.

- ياسر علاونه، باحث قانوني في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

قائمة المحتويات

مدخل عام: التطور التاريخي والفلسفي للحقوق السياسية.....	17
الجزء الأول: الحقوق السياسية: بين لغة الخطاب القانوني الداخلي والدولي وشعار الضمانات القانونية.....	53
آليات إدماج الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي: الحقوق السياسية كنموذج..	54
التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في دول الحراك الثوري العربي: مصر وتونس نموذجًا.....	89
الحقوق السياسية بعد الثورات العربية.....	143
الضمانات الدستورية للحقوق السياسية على ضوء ممارسات المحاكم العليا والدستورية.....	185
تأثير الانقسام السياسي الفلسطيني على عمل السلطات العامة ودورها في الحفاظ على سيادة القانون.....	237
النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة في فلسطين.....	293
الجزء الثاني: حقوق التجمع: بين التنظيم القانوني وواقعية التنظيم الذاتي وتأثير الانقسام السياسي.....	341
حق تشكيل الأحزاب السياسية: القانون والممارسة.....	343
الأحزاب والحركات السياسية في فلسطين: تنظيم قانوني أم تنظيم ذاتي؟.....	391
التجمع السلمي بين شرعية القانون وقانون السياسة.....	461
التنظيم القانوني لحق تكوين الجمعيات وقراءة أثر الانقسام السياسي الفلسطيني ..	527
أثر الانقسام السياسي على عمل الجمعيات الخيرية.....	581
الجزء الثالث: النظام الانتخابي بين التشاركية والمحاصصة الحزبية: أي نظام انتخابي نريد؟.....	635
مراجعة قانونية للقوانين الناظمة لحق الانتخاب في فلسطين.....	637
النظام الانتخابي في فلسطين: بين المصالح الخاصة والحزبية والوطنية.....	675
فعالية نظام الكوتا النسوية الخاصة في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين ..	711

والإدارية والمنظومة السياسية.

تم تنفيذ هذا المشروع البحثي على مدار عام كامل، إذ نظم فريق العمل عددًا من ورش العمل الداخلية والخارجية، إلى جانب إجراء أبحاث ميدانية، من خلال لقاءات معمّقة مع المؤسسات الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وأصحاب الاختصاص والخبرة في هذا المجال. انتهاءً بعرض النتائج التي توصلت لها هذه الدراسات من خلال مؤتمر وطني، عقد في معهد الحقوق بحضور المؤسسات الرسمية والمجتمعية.

ويأمل معهد الحقوق أن تُسهم هذه الدراسة النوعية الثالثة، ضمن سلسلة القانون والسياسة، في إلقاء الضوء على الإطار القانوني الناظم للحقوق السياسية في فلسطين، والإطار الواقعي والعملي لها؛ وذلك للخروج بحلول قانونية وسيناريوهات متوقعة لتطوير المنظومة التشريعية الخاصة بالحقوق والحريات للمواطن الفلسطيني، بما يضمن انعكاسها على الواقع العملي بشكل فعّال، ووضع توصيات واضحة ومحددة، للمشروع وصاحب القرار الوطنيين، وتقديم المساعدة للجهات المختصة؛ بما يضمن تعزيز منظومة الحقوق والحريات العامة وتطويرها، وخاصة السياسية منها، للرفعي بالمجتمع الفلسطيني نحو الأفضل.

يتوجه معهد الحقوق بجزيل الشكر للباحثين الوطنيين وفريق العمل على المشروع، وكل من أسهم في إخراج هذا العمل البحثي المميز إلى النور.

جميل سالم

مدير معهد الحقوق

مقدمة

إن حقوق الإنسان بأبعادها المختلفة التي أخذت تبدو في العقود الأخيرة على الساحة العالمية، وكأنها حبل النجاة لإنسانية عانت وتعاني مما لا يعد من الأهوال والانتهاكات، أصبحت أكثر الكلمات تداولاً في مجال النشاطات العالمية والمحلية، وحولها تعقد الندوات وتنتشر المؤلفات والبحوث، وتتجلى بها دساتير العالم في ديباجاتها ونصوصها الأولى.

لقد حظيت حقوق الإنسان، وبخاصة حقوقه السياسية باهتمام دولي وإقليمي ومحلي، لضمان حمايتها من التعسف والاضطهاد وعدم انتهاكها، فضلاً عن أهميتها البالغة التي تتمثل في كونها من بين الركائز التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة. وهي من الموضوعات التي تثير جدلاً واسعاً في أوساط الفقه المقارن؛ ذلك أن مضمون هذه الحقوق يتصل اتصالاً وثيقاً بالحقوق الإنسانية اللصيقة التي يربطها المجتمع الدولي، وهي تعبر عن طبيعة النظام الاجتماعي والسياسي للمجتمع؛ ما دعا المجتمعات إلى تضمينها في الدساتير الوطنية، وتدل على مستوى الممارسة الحضارية لسلوك الدولة تجاه مواطنيها، وهو ما يستدل عليه من خلال ما تقره الدساتير من مبادئ ترعى حقوق الإنسان وحرياته رعايةً تتيح له أن يكون عنصراً بنّاءً في المجتمع.

وعلى الرغم من الاهتمام الدولي والمحلي بها، إلا أن بعض البلدان تنتكر لهذه الحقوق، بل تنتهكها جهاراً، وتقوم السلطة الحاكمة فيها بتفسيرها حسب أهوائها، وبما يخدم مصالحها؛ وقد يرجع هذا إلى أنه في مقدمة هذه الحقوق تبرز كلمة الحرية التي تقض مضاجع الحكومات، فمعظم هذه الحقوق مهدورة من قبل حكومات أغلب بلدان الوطن العربي، لاسيما تلك البلدان التي كانت ساحةً للعنف ولثورات شعبية عديدة، وإن كانت تلك الحقوق مثبتة في دساتيرها، إلا أنها لا تعدو كونها حبراً على ورق.

وإذا عرجنا على المنظومة القانونية الفلسطينية وجدنا بأن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 جاء على شاكلة العديد من الدساتير التي نصّت على الحقوق السياسية، حيث اشتمل الباب الثاني منه على عدة مواد، توضح الحقوق السياسية، وآليات وأدوات حمايتها، و ضمانات مهمة لعدم انتهاكها. إلا أن هذه المنظومة قد تعرضت لعدة انتهاكات داخلية، كان من أبرزها حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، الذي عطل معظم الحقوق السياسية، وعصف بمبدأ سيادة القانون من خلال اختراقه لهذه الحقوق في أكثر من زاوية، سواء حق عقد الاجتماعات العامة، أو الحق بالترشح والترشيح للانتخابات، وغيرها من الحقوق التي

فحص مدى فعالية المنظومة القانونية الفلسطينية النازمة للحقوق السياسية، ومدى مواءمتها مع المواثيق الدولية.

تفحص الواقع السياسي الفلسطيني بعد المصالحة الوطنية الفلسطينية، وتبعاتها على البنى القانونية والإدارية والمنظومة السياسية.

مراجعة حالة الحقوق السياسية في فلسطين، خلال مرحلة الانقسام السياسي، وتشخيص الممارسة العملية لها، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

معالجة حقوق التجمع في المنظومة القانونية الفلسطينية، من خلال دراسة الإطار القانوني الناظم لها، والبحث في مدى فعاليته في حماية هذه الحقوق، وأثر المتغيرات السياسية الفلسطينية على ممارستها.

مراجعة الإطار القانوني الناظم لحق الانتخاب في فلسطين، واستشراف التوجهات القانونية والحزبية والمستقبلية للنظام الانتخابي الفلسطيني.

إلقاء الضوء على حالة الحقوق السياسية في دول الحراك العربي.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية هذه الدراسة في احتوائها على عدد من الموضوعات المتخصصة، ضمن أوراق بحثية منفردة، تعالج الإطار النظري والقانوني والعملية للحقوق السياسية في ضوء المواثيق الدولية والإقليمية والوطنية والمقارن. ولعل ما يزيد من أهمية هذه الدراسة أنها جاءت في ظل حدوث العديد من المتغيرات على الساحة الفلسطينية، أبرزها انتهاء حالة الانقسام السياسي بتوقيع المصالحة الفلسطينية، وانضمام دولة فلسطين لعدد من الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان. هذه المتغيرات أثرت وما زالت تؤثر على الحقوق والحريات بشكل عام، وعلى الحقوق السياسية بشكل خاص؛ لذا، تكمن أهمية هذه الدراسة في الوقوف على أثر هذه المتغيرات على الحقوق السياسية في فلسطين، والوقوف على الممارسة العملية لها، وطبيعة الانتهاكات التي تعرضت لها، كما تكمن أهمية الدراسة في تقديمها حلولاً وتوصيات لتعزيز المنظومة القانونية الفلسطينية وتفعيلها، بشكل يساهم في تطوير البيئة القانونية النازمة لها، ويحمي ممارستها على أرض الواقع.

كفلتها المنظومة القانونية الفلسطينية؛ فتراجعت منظومة الحقوق والحريات العامة المرتبطة بالمشاركة الشعبية وحق المواطن في التعبير عن رأيه دون تقييد، وغيرها من الحقوق السياسية.

وفرضت المتغيرات على الساحة الفلسطينية -وعلى وجه الخصوص توقيع دولة فلسطين عدد من المواثيق الدولية من بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية- عدداً من الالتزامات والتبعات، أبرزها الجوانب القانونية والمتمثلة بضرورة مواءمة التشريعات الفلسطينية مع هذه المواثيق، هذا إلى جانب المتغيرات على الصعيد السياسي، المتمثلة في إنهاء ملف الانقسام السياسي وعودة وحدانية المؤسسات الرسمية، ووضع جداول زمنية لبعض المعالجات السياسية والقانونية من قبل حكومة الوفاق الوطني، ولعل أهمها ملف الانتخابات، والأحزاب السياسية، والمعالجات الوظيفية والمؤسسية، ولا بد من الوقوف عليها ودراستها بشكل متخصص، من خلال دراسات تلقي الضوء على مساحات معتمة تخللتها مرحلة الانقسام السياسي.

وهذا ما دعا معهد الحقوق، من خلال وحدة المساندة التشريعية، إلى تقديم دراسة بحثية بعنوان: الحقوق السياسية في فلسطين «بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة»، احتوت على عدة أوراق بحثية متخصصة، متعلقة بالإطار القانوني الحامي للحقوق السياسية، وآليات تنظيمها على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي والمقارن، والممارسة العملية لهذه الحقوق في الواقع الفلسطيني، في ظل الأحداث التي أثرت وما زالت تؤثر على ممارستها.

تأتي هذه الدراسة، بما حوته من موضوعات، في إطار رؤية المعهد ورسالته وقيمه التي يتبنّاها في هذا المجال، ولعل من أبرزها «الوصول الحر للمعلومات» واحترام الكرامة الإنسانية، وإعلاء القيم الإنسانية الأساسية، من مساواة وحرية وكرامة، والحيادية والموضوعية، والتفكير النقدي.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى:

بيان التطور التاريخي والسياسي والاجتماعي للحقوق السياسية، والإطار القانوني الناظم لها في ضوء المواثيق الدولية والإقليمية، والبحث في آليات إدماجها في النظام القانوني الداخلي.

منهجية الدراسة:

ترتكز هذه الدراسة إلى عدة مناهج؛ تمثلت في المنهج الوصفي التحليلي، والمقارن، بالإضافة إلى استخدام المنهج التاريخي بشكل جزئي لعرض التطور التاريخي للحقوق السياسية، كما تم اللجوء إلى المنهج التطبيقي بشكل جزئي حسب مقتضيات الدراسة، من خلال تناول الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الفلسطينية والعربية والدولية المعالجة لموضوع الدراسة.

ووفقاً لمقتضيات الدراسة، تنوعت الأدوات البحثية التي لجأ إليها فريق البحث في إخراج هذه الدراسة، ومن ضمن هذه الأدوات:

1. التركيز على الإطار النظري، من خلال المنهج الوصفي التحليلي في القوانين والمشاريع الفلسطينية ذات العلاقة.
2. اللجوء إلى التجارب المقارنة العربية والدولية ذات الصلة.
3. البحث الميداني من خلال إجراء عدد من المقابلات الشخصية، مع المؤسسات والأفراد ذوي العلاقة في مجال الحقوق السياسية.
4. عقد مؤتمر متخصص حول الحقوق السياسية في فلسطين.

هيكلية الدراسة:

قُسمت هذه الدراسة إلى مدخل وثلاثة أجزاء على شكل أوراق بحثية منفصلة، وفي موضوعات محددة، على النحو الآتي:

مدخل عام: التطور التاريخي والفلسفي للحقوق السياسية

تناول هذا المدخل عرض تاريخي للحقوق السياسية، والتطور الفلسفي لمفهوم الحقوق السياسية.

الجزء الأول: الحقوق السياسية: بين لغة الخطاب القانوني الداخلي والدولي وشعار الضمانات القانونية

ركز هذا الجزء على تناول التنظيم القانوني للحقوق السياسية في المواثيق الدولية والإقليمية الناظمة لهذه الحقوق، وآليات إدماجها في النظام القانوني الداخلي، كما ركز على دراسة

الإطار القانوني الناظم للحقوق السياسية في المنظومة القانونية الفلسطينية، من خلال فحص مدى انسجامها مع المواثيق الدولية والإقليمية، وفعاليتها في توفير الحماية للحقوق السياسية، ومدى التزام دولة فلسطين بهذه المواثيق الدولية والإقليمية. كما تناول هذا الجزء نماذج بعض من الدول العربية والأجنبية، من خلال الوقوف على تنظيمها القانوني والعملي للحقوق السياسية. إلى جانب دراسة أثر الانقسام على عمل السلطات العامة، بما في ذلك النقد السياسي للشخصيات العامة.

الجزء الثاني: حقوق التجمع: بين التنظيم القانوني وواقعية التنظيم الذاتي وتأثير الانقسام السياسي

ركز هذا الجزء على التنظيم القانوني والعملي لحقوق التجمع في فلسطين (الأحزاب والحركات السياسية، التجمع السلمي، الجمعيات): من خلال فحص البيئة التشريعية لهذه الحقوق، والوقوف على أهم الثغرات التي تعانيها المنظومة الفلسطينية في هذا المجال، والوقوف على الممارسة العملية لها على أرض الواقع، وتوضيح أثر الانقسام السياسي الفلسطيني عليها، وتبعات المصالحة الفلسطينية وانضمام فلسطين لعدد من المعاهدات ذات العلاقة. كما ركز على قراءة مشاريع القوانين المعدة بخصوص هذه الحقوق في إطار المنظومة الفلسطينية والدولية.

الجزء الثالث: النظام الانتخابي بين التشاركية والمحاصصة الحزبية: أي نظام انتخابي نريد؟

ركز هذا الجزء على مراجعة الإطار القانوني الناظم لحق الانتخاب في فلسطين، واستشراف التوجهات القانونية والحزبية والمستقبلية للنظام الانتخابي الفلسطيني، كما ركز على فحص مدى فعالية نظام الكوتا النسوية الخاصة في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين.

مدخل عام

التطور التاريخي والفلسفي للحقوق السياسية

رزان الحوراني



قائمة المحتويات

21	مقدمة
22	المحور الأول: الحقوق السياسية: قراءة في التطور التاريخي
22	أولاً: الحقوق السياسية في ظل الحضارات القديمة
33	ثانياً: الحقوق السياسية في الديانة المسيحية والإسلامية
36	ثالثاً: نشوء الحقوق السياسية في إنجلترا وفرنسا
38	رابعاً: الحقوق السياسية في المواثيق الحديثة
39	المحور الثاني: التطور الفلسفي لمفهوم الحقوق السياسية
39	أولاً: الانتقال من حالة الطبيعة إلى العقد الاجتماعي
40	ثانياً: العقد الأول لتشكيل الدول
44	ثالثاً: حقوق الحاكم المطلق لدى هوبس
46	رابعاً: الحقوق والواجبات لدى روسو
49	الخاتمة
50	قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

يتناول هذا المدخل التطور التاريخي والفلسفي للحقوق السياسية، من خلال محورين؛ يعرض المحور الأول الحقوق السياسية في ثلاث من الحضارات القديمة، متمثلة في الإمبراطورية الصينية من حيث تطور الحقوق السياسية فيها ودور فكر كنفوشيوس في إقرار الحقوق السياسية في الصين، والحضارة الإغريقية، وحضارة بلاد ما بين النهرين. وتعرض فيه الشرائع الخمس في بلاد ما بين النهرين، والحقوق السياسية في الديانتين المسيحية والإسلامية، والحقوق السياسية في إنجلترا وفرنسا، ويتناول فيها دور كل من وثيقة المغناكارتا والبرلمان في إقرار الحقوق السياسية في إنجلترا، ودور فكر الاستتارة والبرلمان الفرنسي في إقرار الحقوق السياسية في فرنسا.

أما المحور الثاني فيتم فيه إظهار الحقوق السياسية من خلال منظري العقد الاجتماعي جان جاك روسو، وتوماس هوبس، وجون لوك، ابتداءً من الخروج من حالة الطبيعة، إلى العقد الأول لتشكيل الدولة، حتى العلاقة التي تربط الحاكم (السلطة) بالشعب، وأثر هذه الأفكار في تطور الحقوق السياسية. وفي ختام المدخل يتم إجمال أبرز ما ورد من أفكار، حول القانون والحقوق السياسية والنظم السياسية، في نطاق الحضارات في العصور القديمة والعصور الحديثة، وما ورد عن هذه الحضارات من فكر فلسفي، يتناول علاقة الشعب بالسلطة، من خلال السرد التاريخي لبعض الأحداث المؤثرة في إقرار الحقوق السياسية، ومقارنة المذاهب الفكرية التي تناول من خلالها الفلاسفة الحقوق السياسية؛ لتوضيح دور النظم السياسية في سلب الحقوق السياسية للمواطنين، من خلال استخدام القوانين كأدوات طبيعة تسيطر من خلالها على الحكم، إذ يعالج هذا المدخل إذعان الحقوق السياسية للقوانين والأنظمة الحاكمة، ويُقضي إرادة الشعب في الإطار العملي لممارسة السياسة.

المحور الأول

الحقوق السياسية: قراءة في التطور التاريخي

تشكلت الحقوق السياسية وفقاً للتراكم المعرفي الذي حققته الحضارات الإنسانية، ما أدى إلى تشكل الوعي حول الحقوق والواجبات التي تنظم العلاقات بين البشر في إطار المجتمع، فيما يلي استعراض لتطور الحقوق السياسية في الحضارة الصينية، وتأثرها بفكر الفيلسوف كنفوشيوس، والحضارة الإغريقية ودور أثينا في تطور الفكر السياسي الديمقراطي، ودور الشرائع الخمس التي حُكمت بموجبها بلاد ما بين النهرين، في وضع أسس موثقة توضح العلاقة بين السلطة والشعب، انتقالاً إلى الحقوق السياسية في الديانة المسيحية والديانة الإسلامية، ومن ثم سيتم طرح الأحداث التاريخية التي أثرت في إقرار الحقوق السياسية في إنجلترا وفرنسا، ومنها وثيقة المغناكارتا وتشكل البرلمان في إنجلترا، ويليها أثر فكر الاستنارة الذي اجتاحت أوروبا عامة في عصر التنوير، على تبلور الحقوق السياسية في فرنسا، وفي ختام المبحث يتم استعراض الحقوق السياسية في بعض المواثيق الحديثة، ويتمحور هذا السرد حول العلاقة القائمة بين النظام السياسي والقانون والحقوق السياسية، في إطار الفكر الفلسفي والممارسة الفعلية.

أولاً: الحقوق السياسية في ظل الحضارات القديمة

فيما يلي عرض للحقوق السياسية في الإمبراطورية الصينية والحضارة الإغريقية وحضارة بلاد ما بين النهرين، من خلال النظام السياسي والفكر الفلسفي في الحضارة الصينية والإغريقية والشريعة في حضارة بلاد ما بين النهرين.

1. الحقوق السياسية في إمبراطورية الصين

عُرفت الصين بحضارتها العريقة والأصيلة، كما وعُرفت بحكمة أهلها وتقديسهم للمعرفة والعلم، وفيما يأتي عرض للحقوق السياسية في الحضارة الصينية من خلال نظام الحكم في الحضارة الصينية، والفكر السياسي للفيلسوف كنفوشيوس.

أ. نظام الحكم في الحضارة الصينية

شهدت الصين، كغيرها من الحضارات، حكم الإله المتمثل في الحاكم، الذي نصفه بشر ونصفه الآخر إله، وقد عُرف عن هؤلاء الأباطرة الأسطوريين من أنصاف الآلهة الحكمة

والبطولة والثقافة، ثم في العام (2357-2256) ق.م حكم الصين الإمبراطور «ياو» بصفة بشرية خالية من التآليه، وقد عرفت هذه الحقبة بعصر ما قبل الأسر الحاكمة، وتلاه الإمبراطور «يو» مؤسس أول أسرة حاكمة في الصين، وتعاقبت الأسر الحاكمة على حكم الصين حتى العام 1911م حين حدثت الثورة التي قادها «صن يات سن» وأعلن النظام الجمهوري في الصين، إلى إن قضى الحزب الشيوعي على حزب صن يات سن المعروف باسم (الكيومنجانج)، وأعلن النظام الاشتراكي فيها عام 1949.¹

من أبرز ما ورد عن الحضارة الصينية من حقوق سياسية، هو حق الشعب بالثورة على الحكم، بما فيه أشد أنواع الحكم قداسةً وهو الحاكم المؤله الذي يحكم بتفويض من السماء، وعرفت هذه الثورة بتغيير التفويض، وقد ورد عن المورث الصيني في كتاب التاريخ الذي يضم حكم الإمبراطوريات الصينية أن «حماية السماء لا يتأتى الحفاظ عليها بسهولة، ومن الصعوبة الاعتماد المطلق على عدالة السماء»، واتباعها لنظام الرقابة على الإمبراطور وموظفي الدولة، ما أدى إلى توجيه الحكام لخدمة الصالح العام. ويدلنا على انصياع الحكام لمصالح الشعب ما ورد على لسان أحد وزراء الصين في العصور القديمة 2198 . 2255 ق.م: «أن السماء ترى وتسمع بعيون الشعب وآذانه، وتعتبر السماء عن عدم موافقتها بواسطة سخط الشعب»، بالإضافة إلى إعلاء شأن الشعب وجوهر الدولة على شأن الحاكم، وتحقيق المساواة الفعلية بين الصينيين.² كما أن مبدأ التغيير المستمر وعدم التمسك بما هو غير نافع هو من القوانين والنظم وحتى الشعائر والطقوس، وفقاً لإرادة الشعب.³

يوضح لنا تاريخ الصين القديم الصراع القائم بين الشعب والسلطة على فرض السيطرة، إذ يتم بموجب السيطرة تحديد الحقوق والواجبات المعترف بها في الدولة أو الإمبراطورية، وما يترتب على هذه الحقوق والواجبات من فرض للمصالح الشعبية أو النخبوية، وهو صراع حول حماية المصالح العامة من بطش المصالح الخاصة، وهذا هو جوهر الحقوق السياسية، التي تطورت فيما بعد لتستحدث مفاهيم أكثر دقة وخصوصية، تنظم من خلالها العلاقة بين السلطة والشعب.

ب. الحقوق السياسية لدى الفيلسوف كنفوشيوس

عاش كنفوشيوس في المدة بين 551-479 ق.م، وقد سميت هذه المرحلة في الحضارة الصينية

1. فؤاد شبل، حكمة الصين، ج1، دار المعارف، مصر، 1968، ص 20.

2. المرجع السابق، ص 29-30.

3. المرجع السابق، ص 162.

ويخاطب كونفوشيوس أحد الأمراء قائلاً «إذا نلت حب الشعب فإنك تنال في ذلك حكم الإمبراطورية، وإذا فقدت حب الشعب فقدت الإمبراطورية»، وقد نجح في إقناع ملوك الصين بأن يوكلوا شؤون الحكم للوزراء الذين يتم اختيارهم بناء على مؤهلاتهم وكفاءاتهم؛ بذلك يتجنب بطش الملوك الوارثين للحكم في إدارة البلاد، ويشترط بالوزراء المؤهلين أن يكونوا عادلين ومنصفين، وألا يماروا الحكم إذا عدلوا عن خدمة الصالح العام، وأن يقدموا لهم ما يفيدهم من النصائح، وإن لم يفعلوا ذلك دُمّرت الدولة.⁷ ربط كونفوشيوس بين الحكومة الجيدة وسعادة الناس، وعزا فساد الحكم إلى النظام الملكي الوراثي، فكان رافضاً لنظام الحكم الملكي لأن الحاكم فيه لا يتم اختياره بناءً على أخلاقه ومؤهلاته.⁸

كان الحكام الصينيون يحكمون بموجب تفويض من الآلهة، وهذا ما منحهم سلطة سياسية ودينية على الشعب، وكان الصينيون يعتقدون بأن رضا الحكام من رضا الآلهة، إلا أن وجود فلاسفة حكما في الصين القديمة أسهم في تغيير نظام الحكم فيها، فتحوّلت السلطة الدينية الممنوحة للحكام إلى إرادة الشعب، فأصبح رضا الآلهة منوط برضا الشعب عن الحكام، وأصبح الحكام أداة لتنفيذ الإرادة العامة للشعب، وقد أسهم هذا في تمكين الشعب من المشاركة في القرارات السياسية، فلم يعد بوسع الإمبراطور أن يعين من يخلفه في الحكم، بل أصبح هذا القرار بيد الشعب، بينما يقتصر دور الإمبراطور على ترشيح من يخلفه، وللشعب حق الرفض أو القبول، وقد أسهم الفلاسفة في توجيه الحكام من خلال تقديم النصح لهم، إذ حرص الحكام على استشارة الفلاسفة والأخذ برأيهم.⁹

وفي هذا السياق تتضح لنا العلاقة بين الحاكم والشعب، بمعزل عن وجود مصالح خاصة، فما هو أجدر بالسلطة هو تحقيقها للمصالح العامة التي تتمثل في رضا الشعب عن الحاكم، ويتمكن الحاكم من تحقيق رضا الشعب في عزل مصالحه الخاصة عن حكمة، فلا يستعمل السلطة التي مُنحت له لغير خدمة الشعب.

2. الحقوق السياسية لدى الإغريق

عرفت اليونان بحب مواطنيها لها وتقديسهم لمدينتهم (المدينة الدولة)، كما وعرفت

مرحلة الربيع والخريف، وترك آثاره الثقافية على الحضارة الصينية، على الرغم من أنه كان على حد تعبيره ناقلاً وليس مبدعاً، إذ عمد كونفوشيوس إلى إخضاع الموروث الصيني من سنن وشرائع إلى منطق العقل، وكان لهذا الدور الذي قام به أثر كبير في الفكر الصيني؛ لذلك لقب بالمعلم الأول.⁴

بنى كونفوشيوس فلسفته على مبادئ الأخلاق؛ فوجد في الأخلاق سبيلاً لقوام الشعب والحاكم، بينما يرى في فرض القوانين على الشعب سبيلاً لدفعهم للتمرد والانحراف، فورد عنه ما قوله: «الرعية إذا قدها بالأحكام وأصلحتها بالعقوبات فستحاول التخلص منها وهي غير مستحبة من ارتكاب الجرائم، وإذا قدها بالفضائل أصلحتها بالأداب وجعلتها تستحي من ارتكاب الجرائم وهي صالحة».⁵

ويرى الشيخ محمد الغزالي بأن القوانين والدراسات تأتي في المرتبة الثانية بعد تهذيب النفس وترقية الضمير، وهو متفق مع كونفوشيوس في هذا الجانب، إلا أنه لا يعتقد على الإطلاق بأن القوانين كونها في المرتبة الثانية ليست ذات أهمية، بل هي حامية لدين الله ودنيا الناس.⁶

مما لا شك فيه بأن للأخلاق دوراً في الحد من الجريمة، إلا أنه لا يمكن حصر العوامل المؤثرة في انتشار الجريمة بدافع انعدام الأخلاق، بمعزل عن عوامل أكثر أهمية في حياة البشر، كتفشي الفقر الناجم عن توزيع غير عادل للموارد، الذي لم ينفك يصاحب تفشي الجريمة، بذلك تصبح الحقوق السياسية بما هي نابعة عن تنظيم العلاقة بين السلطة والشعب والدولة، مرتبطة بالحقوق الاقتصادية.

لم يعيش كونفوشيوس حياة رفاة، بل واجه العديد من الصعاب في صباه ليوفر قوت يومه، وقد دأب على تثقيف نفسه وتغذيتها بالمعرفة، ولاحظ على حكام عصره من الطبقة الأرستقراطية تعليمهم للشباب وتحضيرهم ليصبحوا موظفي دولة، وأدوات طبيعة بيد السلطة؛ لذلك حرص كونفوشيوس على نشر العلم وجعله متاحاً لجميع الناس دون تمييز، فعلم تلاميذه ومرّتهم على ممارسة الحكم بالاستناد إلى الأخلاق، ودرّبهم على أساليب التفكير الواجب على الموظفين اتباعها، لتجعل الحكومة أداة بيد الشعب تعمل على تحقيق مصالحه.

4. فؤاد شبل، مرجع سابق، ص 81.

5. صلاح رسلان، كونفوشيوس رائد الفكر الإنساني، (كتب عربية)، دن، ص 199.

6. محمد الغزالي، الإسلام والاستبداد السياسي، نهضة مصر، مصر، 2005، ص 17.

7. صلاح رسلان، مرجع سابق، ص 187-191.

8. فؤاد شبل، مرجع سابق، ص 80.

9. حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها، دار الكتب القانونية، مصر،

2006، ص 16-17.

البلاد، في العام 594 قبل الميلاد، وقد منح هذا الدستور حقوقاً سياسية للمواطنين، إذ سمح بتولي العامة في مناصب الحكم، وأرسى المساواة بين جميع المواطنين وألغى الطبقية؛ ما أدى إلى ازدهار الفكر وتطوره حول الشؤون السياسية.¹²

أسهم تولي صولون الحكم في تحوّل أثينا سياسياً، فتوجهت إلى الديمقراطية عن طريق التمثيل في المجالس النيابية، وكان الحكم فيها مبنياً على الجمعية العمومية والمجلس النيابي والمحاكم الشعبية، وتميز النظام السياسي في أثينا بإرساء مبدأ المساواة بين المواطنين في جميع الحقوق، وسيادة القانون، وحرية المواطنين، وحكم الأغلبية. وكانت الحرية لدى الإغريق تعني مساهمة الشعب في الشؤون العامة للمدينة، وفي حق تولي الوظيفة العامة، وكذلك الترشيح والانتخاب، وقد ميز الإغريق بين المواطنين والأجانب.¹³

وقد أرسى صولون مبادئ الحقوق السياسية في اليونان، من خلال مجموع الإصلاحات السياسية والاجتماعية التي شرّع بها 594 ق.م، بفرض رقابة المواطنين على المحاكم، ومشاركتهم في الأكليزيا (المؤتمر الشعبي) الذي ينتخب من خلاله الرؤساء ورجال التشريع وكبار الموظفين في الدولة، ويعزلهم الشعب إن أساءوا استخدام مناصبهم.¹⁴

أشاد الإغريق بالقانون واحترام سيادته، وفيه قول فيثاغورس: «إن القانون هو تعبير عن الاتفاق القائم بين أفراد الجماعة وما دام كذلك فإنه لا يفقد أهميته، والأفراد عندما يضعون قانوناً يتفقون على الخضوع له، إلى أن يتفقوا من جديد على تبديله أو استبدال غيره به»، وقد ورد على لسان المسؤولين في إسبارطيا، بأن: «لا سيد علينا سوى القانون» وجاء في خطبة رجل الدولة بركليس الذي عاش 429-495 ق.م: «إن كنا نتذوق الحرية في روابطنا الخاصة إلا أن روح الوقار تسود تصرفاتنا العامة، وإنا ليعصمنا عن الخطأ احترامنا للسلطات والقوانين»، في هذا القول إشارة إلى تقدير الإغريق للقانون وللحرية.¹⁵

جاء في فكر أفلاطون في كتاب الجمهورية، بأنه لا حاجة للقانون لتنظيم حياة الناس إذا حكمها الفيلسوف، بينما غدا أكثر واقعية في كتابه «الشرائع» الذي يحاكي فيه الإنسان العادي في المدينة الواقعية، فيرى أن سيادة القانون ضرورة لتحقيق الدولة الواقعية، «تتطلب

12. حسني قمر، مرجع سابق، ص 6، 18-23.

13. سلمى الخنساء، مرجع سابق، ص 24.

14. المرجع السابق.

15. المرجع السابق، ص 32-34.

بفلاسفتها العظام، فكان لهم أثرٌ جليّ على الفكر الفلسفي الحديث، سيلهم الباحث إلى إظهار الحقوق السياسية لدى الحضارة الإغريقية من خلال تطور نظام الحكم فيها، والحقوق السياسية في الفكر الإغريقي.

عرفت اليونان دولة مدنية مستقلة في العام 800 ق.م، وقد توسعت من خلال الترحال وبناء المستعمرات بشكل كبير، في المدة الواقعة بين القرن الثامن والسادس قبل الميلاد، فازدهرت بالتجارة والاقتصاد وخاضت حروباً مع الفرس وانتصرت عليهم في العام 480 ق.م، فغدت القوة الأولى في حوض البحر المتوسط، إلا أن اليونان لم تخلُ من الحروب الداخلية، فخاضت الحروب المعروفة بالبلوبونيزية الواقعة بين أثينا وإسبارطيا عام (404-431)، التي انتهت بانتصار إسبارطيا المتبينة لنظام الحكم الأرستقراطي، بينما لم تفلّ هزيمة الأثينيين من عزمهم، فعمدوا إلى دراسة أسباب الهزيمة وسبل توخيها، مما أنتج فكراً سياسياً لأثينا، ترك أثره على العصور اللاحقة.¹⁰

نشأ في أثينا نظام حكم ديمقراطي يتمثل في مشاركة الشعب في العمل السياسي بشكل مباشر، من خلال نظام الحكم فيها المتمثل في، أولاً: الجمعية العمومية التي تضم جميع المواطنين الذكور فوق سن العشرين، تجتمع في ما يزيد على عشر مرات سنوياً لتناقش سياسات المدينة. ثانياً: من خلال الانتخابات للأعضاء الخمسمائة الممثلين لقبائل أثينا العشر في مجلس الشيوخ، الذي يعمل كسلطة تنفيذية تراقب موظفي الدولة، وتعنى بالشؤون المالية، وإعلان الحرب، وعقد الاتفاقيات بالرجوع إلى الجمعية العمومية، والمحاكم التي ينتخب الشعب أعضائها وتقوم بإصدار الأحكام القضائية، وتشرف على صلاحية الموظفين المرشحين للوظائف العامة، وتشرف على دستورية القوانين، وأخيراً المجلس العسكري. وقد جمع الدستور الأثيني بين مشاركة الشعب في الحكم وسيادة القانون والحرية الفردية للمواطنين، على عكس نظام الحكم في إسبارطيا التي حصرت المشاركة السياسية على طبقة الأرستقراطيين.¹¹

عانى الإغريق من التمييز بين طبقة الأشراف والطبقة العامة، هذا التمييز الذي نتج عنه تردّي الأحوال الاقتصادية لدى العامة، ودفع بعض أفراد العامة إلى الهجرة، وبقي الحال على ما هو عليه إلى أن تولي صولون الحكم، فوضع دستوراً جديداً يشرك فيه العامة في إدارة شؤون

10. سلمى الخنساء، تاريخ الفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، مركز مصادر الديمقراطية وحقوق الإنسان، فلسطين، 1988، ص 25.

11. المرجع السابق، ص 27-29.

يتبين هنا جوهر العلاقة بين السلطة والشعب، وحق الشعب في المشاركة الفاعلة في إدارة شؤون العامة، بينما دور موظفي الدولة -ومن ضمنهم الإمبراطور أو الحاكم- هو تسيير هذه الشؤون بما يقتضيه الصالح العام. ومعضلة الصراع الواقع بين السلطة والشعب، هي رفض هيمنة السلطة على الحقوق السياسية، وهنا يتفق أفلاطون في كتاب الجمهورية وكونفوشيوس على أنه لا توجد ضرورة للقوانين، إنما عوّل الفيلسوفان على صلاح أخلاق الأمة، ويرى كونفوشيوس بأن هناك طريقة ما توجد دائماً للاحتيال على القوانين، وبأن القوانين لا تقف عائقاً أمام عمل الجريمة، والأهم من القوانين هو صلاح الحاكم وصلاح أخلاق الأمة، وإذا صلح الحاكم فهل سنحظى بأمة كاملة صالحة؟ لا بد دائماً من وجود المعتدين، وهذا يعود لطبيعة البشر، ولكن السؤال الأهم هو: هل نجحت القوانين في أن تقوم بوظيفتها الرادعة للمجرمين؟

3. الحقوق السياسية في قوانين بلاد ما بين النهرين

شهدت بلاد ما بين النهرين حضارة مزدهرة منذ القدم، فقد طورت نظام سوق وتعامل مبني على أسس تعاقدية، من البيع والشراء والدين والزواج، وصاحب هذا التطور نشوء نظام سياسي مبني على شرائع مكتوبة، وهي خمس شرائع متتالية. فيما يأتي عرض لأهم الشرائع التي كانت سارية في حينه، والتي عملت على تأسيس الثقافة القانونية وتشكيلها.

أ. شريعة أور- نمو

تعد قوانين أور- نمو، أول ما عرف من النصوص القانونية التي سُنت وكتبت ونُشرت في التاريخ، أصدرها الملك السومري أور- نمو الذي عاش في (2096-2113) قبل الميلاد، لم يصلنا من هذه القوانين الكثير، إلا أن ما وصلنا منها يشير إلى فرض التعويض والدية على المعتدي. وجاء في مقدمة القانون الهدف المرجو تحقيقه منه، ويتمثل في العدالة والحرية وإزالة البغضاء والظلم والعداوة، فسعت إلى توحيد الأوزان والمكاييل، وتخليص المواطنين ممن يستغل ماشيتهم وأغنامهم ودوابهم، وعدم وقوع اليتيم فريسة للثري، وعدم وقوع الأرملة ضحية للقوي.²⁰

القوانين أن تكون هناك علاقة بينها وبين العقل، ... ينتج عن إطاعتها التوافق والسعادة بين الفرد والجماعة، ... فعلى المشرع أن يخاطب ذكاء المواطنين ورغبتهم الحسنة، وذلك بشرح الدوافع التي وراء القانون؛ لتسهيل فهمهم لروح القانون»¹⁶.

في تحول أفلاطون من نظام خاضع لإرادة شخص واحد (الفيلسوف) إلى نظام خاضع للقانون، نجد أنه تحوّل في أفكاره السياسية ليمنح المواطنين الحرية، وإن كان يهدف في كتابه «الجمهورية» إلى الارتقاء للمدينة الفاضلة.

وقد انتقدت الديمقراطية الأثينية بأنها سمحت للعامة في المشاركة في الحكم، وفضلتها على القانون نفسه؛ مما أدى إلى سيطرة المحنكين القادرين على استقطاب آراء الناس البسطاء، بالسيطرة على الساحة السياسية والقانون، ومن نتائج هذه الديمقراطية إعدام سقراط، الذي رفض الخروج عن قوانين مدينته أثينا، وفضل الموت على الخروج عنها، كما وانتقد النظام السياسي الأثيني في توسعه على حساب الشعوب الأخرى، وهذا ما كان سائداً في تلك الحقبة، إلا أنه السبب في دمار أثينا.¹⁷

لقد خاض الفلاسفة صراعاً مع السلطة الدينية التي حكمت الإغريق؛ يدل على ذلك ما عاناه الفيلسوف سقراط، الذي مات مُتجرعاً كأساً من السم في العام 399 قبل الميلاد، بعد أن حكم عليه بالإعدام، بتهمة إدخال آلهة جديدة وإفساد الشعب، وقد كان سقراط ينتقد الظلم وغياب العدالة وإساءة استعمال السلطة. ومن أقواله: «تشبه أثينا حصاناً كسولاً، وأنا أشبه ذبابة تحاول إيقاظها وإبقاءها حية».¹⁸

تشير هذه العبارة إلى مدى المسؤولية التي كان يشعر بها سقراط حيال مدينته أثينا، فقد كان يحاول جاهداً أن ينقذ أثينا من جبروت حكامها، ولكنه فضل الموت على الخروج عن قوانين بلاده، بعد أن حكم عليه بالإعدام بتهمة إفساده للناشئة، بينما كان فكر سقراط منصباً على مواجهة الظلم وإحقاق العدل، ووقف تسلط السلطة.¹⁹

16. عمر عبد الحي، الفكر السياسي في العصور القديمة الإغريقية - الهلنستي- الروماني، المؤسسة الجامعية، لبنان، 2001، ص 166.

17. عمر عبد الحي، مرجع سابق، ص 65.

18. جوستاين غاردن، عالم صوفي رواية حول تاريخ الفلسفة، دار المنى، السويد، 1991، ص 75-76.

19. المرجع السابق.

20. صلاح أبو السعود، تاريخ وحضارة أرض الرافدين سومر- أكد- بابل- آشور، دار الناقد، مصر، 2011، ص 190.

ب. شريعة أشنونا (قانون بلا لاما)

حكمت مملكة أشنونا في أوائل القرن التاسع عشر قبل الميلاد، إذ بنى الملك أشنونا أحكام قانونه على مبدأ تعويض المتضرر بحسب حجم ضرره، ونظم من خلال قانونه العلاقة بين أفراد المجتمع، والعلاقة بين طبقاته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولم يتطرق لطرح العلاقة بين السلطة والشعب خارج إطار السيطرة المطلقة التي لا حدود لها.²¹

نصت قوانين أشنونا على فرض عقوبات على من يعتدي على حياة أحد المواطنين، أو يتعرض له بالأذى؛ مما يشير إلى حماية الحق بالحياة، ومنحت حق التقاضي لمن يتعرض للأذى، إلا أن هذه القوانين انتهكت بعنف حق المساواة بين الأفراد أمام القضاء، فجعلت الحكم منوطاً بطبقة المعتدي والمعتدى عليه، ولم تمنح هوية قانونية للعبيد والجواري، وساوت بينهم وبين الممتلكات، كأن يجعل للعبد قيمة نقدية يباع ويشترى بها.²²

ج. شريعة لبت عشتار

حكم الملك لبت عشتار في منتصف القرن التاسع عشر قبل الميلاد، يحتوي قانون لبت عشتار على مقدمة وخاتمة، تضمنت المقدمة تمجيحاً للآلهة السومرية، وكيف اختارت الآلهة الملك (لبت عشتار) لينشر العدل، ويقضي على الشكوى، ويقضي على العداوة ويجلب الرفاه للسومريين والأكديين. وتضمن هذا القانون تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، واتبع نظام التعويض والدية في فرض العقوبات.²³

تميز قانون لبت عشتار عن قانون أشنونا، بمنح العبد الحق في تحرير نفسه، ومنح طبقة العبيد حقوقاً وإن كانت لا ترتقي إلى الحقوق الممنوحة لباقي الطبقات، التي تفاوتت أيضاً فيما بينها، إلا أن هذه إشارة إلى تطور القانون نسبياً عن سالفه في مملكة أشنونا.²⁴

د. شريعة حمورابي

حكم الملك حمورابي في المدة (1750-1792) قبل الميلاد. أولى حمورابي اهتماماً خاصاً بالقوانين، وكان مسؤولاً عن تعويض من يتضرر.²⁵

نظمت شريعة حمورابي العلاقة بين طبقات المجتمع، وجاء فيها تصنيف البشر إلى أحرار ومرؤوسين وعبيد، وقد تمايزت الأحكام فيما بينهم، فعقوبة من يضرب ابنة رجل حر أو رجل مرؤوس أو عبد ويجهضها تتفاوت في قيمتها، من عشرة مثاقيل فضة، إلى خمسة مثاقيل، إلى مثقالين.²⁶ كما ونظمت العلاقات الأسرية بين الرجل والمرأة، فقد منح المرأة شخصيتها القانونية المستقلة، لاسيما في المعاملات المادية، وفي التصرف بممتلكاتها.²⁷

جاء في خاتمة حمورابي: «لقد عينني كبار الآلهة ومن ثم غدوت الراعي الخبير الذي صولجانه الحق، وظلي يخيم فوق مدينتي وحملت في صدري شعوب أرض سومر وأكد، فتقدموا تحت حمايتي وحكمتهم بسلام وأويتهم إلى قوتي؛ حتى لا يطغى القوي إلى الضعيف، وحتى تتحقق العدالة لليتيم والأرملة في بابل التي رفعت رأسها...».²⁸

حوّل حمورابي نظام القضاء من الكهنة إلى المحاكم المدنية التي تقع تحت سيطرته. ورد في شريعته حق الدفاع عن النفس، وضرورة إثبات الحجة بالبرهان، وإلا عاقب من لا يحضر دليلاً على صحة شكواه، إلا أنه ميز بين ممتلكات المعابد والقصور وممتلكات الأفراد، كما ميز بين حقوق الرقيق وحقوق الأفراد والخاصة. اتبع حمورابي مبدأ القصاص في فرض العقوبات، فجاء العقاب مثل فعل الجرم في بعض الحالات، وفي حالات أخرى اتّصفت عقوباته بالقسوة وعدم تناسبها مع الجرم. منح حمورابي امتيازات في الممتلكات للجنود، وفرض عليهم ضرائب مقابل هذه الممتلكات.²⁹

شملت شريعة حمورابي مجمل نواحي الحياة، إلا أنها لم تكن عادلة للضعفاء والمساكين، على غرار ما ادعى في مقدمة تشريعاته وخاتمتها. جعل حمورابي لحق التقاضي طابعاً أكثر متانةً من التشريعات السابقة، وجعل للجندي حقوقاً على الدولة، بالإضافة إلى حماية حق الحياة، وحماية الأفراد من التعرض للأذى، وحماية ممتلكاتهم.³⁰

إلا أنه تبين في لوحات من ذلك العصر تشير إلى تعاقدات لا تتقيد بنصوص شريعة حمورابي؛ ما يدلنا على تغلب إرادة المتعاقدين على إرادة الملك حمورابي.³¹

26. فريد داغر، وفؤاد أبو ريحان، تاريخ الحضارات العام، ج.1، منشورات عويدات، بيروت، 1986، ص 150.

27. المرجع السابق، ص 152.

28. صلاح أبو سعود، مرجع سابق، ص 193.

29. المرجع السابق، ص 200.

30. المرجع السابق، ص 203.

31. فريد داغر، وفؤاد أبو ريحان، مرجع سابق، ص 181.

21. صلاح أبو السعود، مرجع سابق، ص 191.

22. المرجع السابق.

23. المرجع السابق، ص 192.

24. المرجع السابق.

25. المرجع السابق، ص 193.

هـ. الشريعة الآشورية

حكم الآشوريون في المدة (1250-1450) ق.م. شملت الشريعة الآشورية تنظيم العلاقات بين الناس الاقتصادية والاجتماعية وحريةاتهم الشخصية، وجعلت التشريعات الآشورية النساء محط اهتمام في التشريع، إلا أن هذا الاهتمام كان من منطلق التمييز السلبي ضدهن.³²

نستخلص من الشرائع الخمس الآتية الذكر، أنها نظمت علاقات الأفراد ببعض، وفرضت عقوبات مشددة على من يتعرض للطبقات العليا أو للسلطة، ولم تساو بين أفراد المجتمع، وكانت هذه الشرائع من اختصاص الملك الذي كان يتمتع بسلطة مطلقة، وكان حكمه بإرادة الآلهة، فاكتمت سلطة سياسية ودينية، ولم يشارك الشعب في الحكم، ومنحت هذه الشرائع حق التقاضي للمتضرر، وحمت حق الحياة بمعاقبة المعتدي. من المؤكد أن هذه الشرائع لم تكن عادلة؛ لأنها لم تساو بين أفراد الشعب، ولم تشارك الشعب في حكمها.³³

الغاية الأساسية من الاستطرد السابق إظهار بندين متناقضين، أولهما هو ظلم القوانين إذا كانت مرجعيتها السلطة المطلقة، وهنا يشير لنا هيغل إلى أن القوانين ضرورية ولازمة لتسيير حياة البشر، ويستشهد بسير الكواكب والنجوم في قوانين ناظمة لها وغيرها من شواهد الطبيعة. إلا أن الفرق بين قوانين الطبيعة والقوانين البشرية في كون الطبيعة لا تعي ولا تدرك القوانين التي تسيّرهما، بينما تدرك البشرية القوانين التي تضعها، بدرجات متفاوتة وبحسب مجتمعاتها، مثلاً في الحضارات القديمة درجوا على أن يعدّوا أنفسهم أحراراً ما لم يخضعوا لحكم طرف آخر له دين آخر،³⁴ لذلك يؤكد هيغل ضرورة الاستتارة والوعي بالقوانين، فقد شهدت العصور القديمة كما أسلفنا، أشكالاً مختلفة من الجريمة التي لم يكن يدركها المجتمع ولا يعتبرها جريمة، لذلك فإن طبيعة المجتمع هي التي تحدد ما هي الجريمة، ويبدو هذا جلياً في العقوبات المفروضة وتفاوت شدتها، بحسب تعريف المجتمع للجريمة؛ لذلك على المشرّع أن يشرّع قوانين إلزامية بمعزل عن الإحساس والرأي والانتقام والأنانية، فإذا ارتقت القوانين على هذه العوارض، وصلت درجة الحق.³⁵

وثانيهما ضرورة الإشارة إلى العرفان الذي خلفته لنا هذه القوانين؛ فيما أن الإنسان في حالة تطور مستمر، ومعرفته تراكمية ومبنية على ما سبقها، فلا بد أن تكون لهذه القوانين آثارها

32. صلاح أبو سعود، مرجع سابق، ص 221.

33. المرجع السابق.

34. حسني قمر، مرجع سابق، ص 7.

35. جورج هيغل، فلسفة القانون والسياسة، دار الشروق، بيروت، 1996، ص 136.

في حياة البشرية، وهذا ما يشير إليه هيغل في كتاب «فلسفة القانون والسياسة»، حول طبيعة القوانين التي يجب أن تكون عامة وبسيطة، وأن تكون ذات طبيعة مستمرة ولها تحديدات مكملة لها: «إن مجموع القوانين يجب من ناحية أن يكون كلاً كاملاً وتاماً، ومن ناحية أخرى أن يكون في حاجة مستمرة لتحديدات قانونية جديدة»،³⁶ إذ إن القوانين لا يمكن لها أن تصل إلى حد الكمال، فهي قابلة للتعديل والتفرع والإضافات والحذف، ويعزي هيغل التغيير في طبيعة القوانين إلى التطور في الحضارات وفي الفكر البشري، ويعزي كل هذا إلى العقل البشري الذي هو الأساس.³⁷

ليست الحقوق السياسية وليدة عصر ما، بل هي نتاج فكري وتجارب إنسانية موعلة في القدم، أسهمت في تطور الفكر البشري، فعلى الرغم من أن الحاكم في الإمبراطورية الصينية ولدى الإغريق وحضارة ما بين النهرين عرف بأنه على صلة ما بالآلهة لا يتمتع بها باقي البشر، إلا أنه كان دائماً ملزماً أمام الآلهة وشعبه بإحقاق العدالة وعدم البطش؛ ما يشير إلى عدم وجود سلطة مطلقة لا رادع لها للحاكم، على عكس ما نادى به الفيلسوف البريطاني توماس هوبس الذي منح الحاكم سلطة لا حدود لها، وما ورد عن ميكافيلي في كتاب الأمير الذي يشير إلى إبادة البشر وسلبهم ممتلكاتهم في سبيل السيطرة على إمارات ليست من حقه، إضافة إلى ما ورد عن الخديعة ونقض العهود،³⁸ إذ لم ترد في كتاب الأمير أي إشارة للتخلي بالخلق، على عكس ما أوجدته هذه الحضارات التي رفعت من شأن الإنسان والشعب، ولم تحقرهما كما فعل ميكافيلي.

ثانياً: الحقوق السياسية في الديانة المسيحية والإسلامية

تضمنت كلتا الديانتين الإسلامية والمسيحية، بنوداً تشير إلى وجود حقوق سياسية في إطار الدين، على اعتبار الدين منظماً للشؤون الإنسانية، ومن ضمنها شؤون الحاكم والرعية، وشؤون الحرب والسلم. ومن الوثائق التي وردتنا عن العصر الإسلامي، وثيقة صلح المدينة، وصلح الحديبية، وصلح نجران، وخطبة الوداع، وخطبة أبي بكر الصديق عند توليه الخلافة، ووصية أبي بكر الصديق لجنود الإسلام قبل فتح بلاد الشام، ومعاهدة عمر بن الخطاب مع أهل بيت المقدس، ومعاهدة عمرو بن العاص مع أهل مصر. إن جميع هذه الوثائق مضمنة

36. جورج هيغل، مرجع سابق، ص 136.

37. المرجع السابق، ص 137.

38. ميكافيلي، الأمير، ابن سينا للطباعة والتوزيع والنشر، القاهرة، 1532، ص 28، 51، 89.

يكون كبيراً فيكم فليكن لكم خادماً»، وهذا ما يظهر في فكر القديس توماس الذي يرى بأن من حق الناس أن يمارسوا السلطة، وأن يختاروا من يحكمهم، وينظموا علاقتهم به، وأن لا حكم مطلقاً للحكام، بل من حق الشعب أن يقاوم الحكام إذا خرجوا عن تعاليم الدين.⁴³

بعد اعتراف الإمبراطور قسطنطين عام 313 بالديانة المسيحية ديناً رسمياً في الإمبراطورية، قويت الكنيسة، وفي عهد الإمبراطور تيودوسيوس باتت المسيحية عقيدة الدولة الرسمية. ساد التفاهم بين السلطتين الدينية (الروحية) والسلطة السياسية (الزمانية) في بداية العصور الوسطى، وتم الفصل بينهما بناءً على قول السيد المسيح «أعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله»، وقد شهدت هذه المرحلة تعاوناً بين السلطتين؛ فعملت الكنيسة على تقوية مركز الملك وإجلاله.⁴⁴

إلا أن ما لقيصر وما لله لم يحددا في الدين المسيحي؛ مما أدى إلى عدم وجود فصل بين السلطتين عندما انتقلت المسيحية إلى أوروبا، فظهر تياران؛ الأول: يناصر خضوع السلطة الزمانية للسلطة الروحية، أي خضوع الدولة للكنيسة، والثاني: يرى تفوق السلطة الزمانية، والحاكم مسؤول فقط أمام الله، وعلى البابا أن يعين الدولة ولا سلطة له عليها.⁴⁵

شهدت العصور الوسطى صراعاً بين السلطة الدينية والدولة، أدى إلى تفوق السلطة الدينية على الدولة في أوج قوتها، خلال القرن العاشر حتى الثاني عشر، ثم ضعفت الكنيسة وترهلت في القرن الثالث عشر؛ وهذا ما سمح بتفوق السلطة الزمانية (الدولة). ومع بدايات العصر الحديث ظهرت نظرية فصل الدين عن الدولة في أوروبا.⁴⁶

وجاء في فكر القس جون سالسبري (1105-1180) في كتابه «رجل السياسة» وجوب إخضاع الحكم لإرادة الكنيسة، ليس من خلال مشاركة رجال الدين بشكل مباشر، بل من خلال إخضاع قوانين الدولة للقوانين الإلهية، ويرى بوجود قتل الحاكم الفاسد الذي لا يعمل من أجل مصلحة الشعب.⁴⁷

أما القديس توماس الإكويني، فقد رأى بأن الكنيسة والدولة مكملتان لبعضهما؛ بهدف السعادة الأزلية والزمنية للإنسان، وقد قسم القديس توماس القانون إلى أربعة أنواع: القانون

43. حسني قمر، مرجع سابق، ص 35.

44. سلمى الخنساء، مرجع سابق، ص 141.

45. المرجع السابق.

46. المرجع السابق، ص 142.

47. المرجع السابق، ص 148.

في معاهدات حقوق الإنسان وصكوكها.³⁹ ولعل أبرز ما ورد في هذا المضمرة هو وصية أبي بكر الصديق المصريح بها من قبل المعهد الدولي لحقوق الإنسان في جامعة دي بول شيكاغو، وقد ورد فيها النص الآتي: «لا تخوفوا ولا تغلوا ولا تغدروا ولا تمثلو، ولا تقتلوا طفلاً صغيراً ولا شيخاً كبيراً ولا امرأة، ولا تعقروا نخلاً، ولا تحرقوا ولا تقطعوا شجرة مثمرة، ولا تذبحوا شاة ولا بقرة ولا بعيراً إلا لمأكلة، وسوف تمرّون بأقوام قد فرغوا أنفسهم من الصوامع فدعوهم وما فرغوا أنفسهم له».

وخطبة أبي بكر الصديق عند تولّيه الخلافة وقد ورد فيها: «أما بعد، أيها الناس، إني قد وُلّيت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أخطأت فقوموني. الصدق أمانة والكذب خيانة، والضعيف فيكم قوي عندي حتى أريح عليه حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف حتى أخذ الحق منه إن شاء الله ... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم».⁴⁰

وفي هذه الخطبة توضيح للعلاقة بين الحاكم والشعب، وحق المشاركة في الحكم عن طريق تصويب الحاكم، وحق التقاضي العادل، وجعل مرجعيته في الحكم ما ورد في كتاب الله وسنة رسوله، وبناءً عليهما يتم الحكم، وإن أعرض عن هذه المرجعية المتفق عليها بين المسلمين فلا حكم له عليهم.

وقد ضعف اتباع التشريع الديني في السياسة في مرحلة ما بعد الخلافة الراشدة، إثر المرحلة الأموية التي أسفر عنها إلغاء تداول السلطة بالمبايعة والتعيين، والاستعاضة عنهما بنظام التوريث في الحكم، أصبحت فيه الخلافة من عقد اجتماعي إلى قيد ديني، أصبحت فيه الخلاف ديناً مفروضاً لا عقداً اجتماعياً؛⁴¹ ما أدى إلى تغيير في التوجه التشريعي لفقهاء السلطة والدولة، فضّلت فيه مصلحة الحاكم على مصلحة الشعب.⁴²

ويحاكي ما أشرنا له آنفاً ما ورد عن السيد المسيح عليه السلام: «تعلمون أن من يعدون رؤساء الأمم يسودونها، وأن أكابرها يتسلطون عليها فليس فيكم كذلك، بل من أراد أن

39. مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/S15HGt>، تاريخ الزيارة: 2014/9/28.

40. المرجع السابق.

41. يزيد الوزير، الياسا التأثير والتأثير المضاد في سبيل تنقية الفقه السياسي، العدد (19)، ص 4، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/MH2WP8>، تاريخ الزيارة: 2014/12/8.

42. المرجع السابق.

2. البرلمان ودوره في إحقاق الحقوق السياسية في إنجلترا

أما البرلمان في إنجلترا، وقد تعود جذوره إلى القرن الثالث عشر أو الرابع عشر، فقد اختلف الباحثون حول بداياته، وتبلوره بشكلٍ مؤسسيّ ذي طابع من الاستمرارية والديمومة؛ فقد كان له دور بارز في انتزاع الحقوق السياسية من ملوك إنجلترا، ومنها حق المشاركة في الحكم أو التمثيل النيابي، وحق الترشح والانتخاب. ولعل أبرز ما أنجزه البرلمان هو تقديم ما عرف بالاسترحامات والمطالب، وعرض مظالم الشعب واحتجاجاتهم، واللجوء لمجلس الملك لحل النزاعات الحقوقية.⁵¹

3. دور فكر الاستنارة في إحقاق الحقوق السياسية في فرنسا

بعد أن تمكنت فرنسا من إجبار إنجلترا على الرحيل من الأراضي الفرنسية، في حرب المائة عام التي خاضتها البيوت الملكية الفرنسية، الواقعة في (1337-1453)، قام ملوك فرنسا بالاستحواذ على السلطة الدينية، من خلال السيطرة على تعيين رجال الدين في الكنيسة؛ مما جعلهم يحظون بكلتا السلطتين: الدينية والسياسية، ويفرضون على الشعب حكماً مطلقاً، أسهم في تفشي الفساد، فغدت مناصب الدولة سلعةً تباع للأثرياء، لتمنحهم الفرصة للارتقاء بمناصبهم الاجتماعية، وتزيد من بؤس الضعفاء؛ مما أدى إلى تمادي السلطة في طغيانها، وزيادة الاحتقان لدى الشعب، وشعوره بالظلم وانتهاك حقوقه.⁵² وهذا ما أدى إلى تشكل موجة واسعة من النقد، عرفت بفكر الاستنارة الذي يسلط الضوء على مساوئ الحكم ونواقص النظام، فبرز العديد من مفكري الاستنارة، منهم فولتير وجان جاك روسو. تحدث فولتير عن الحرية، وروسو عن القانون، أما مونتسكيو فقد تناول مؤسسات الحكم في نقده، وكان نقد مفكري الاستنارة نقداً سياسياً واجتماعياً، تناول العلاقة بين المواطن والدولة والمجتمع، وما ترتب على هذه العلاقة من حقوق وواجبات، وتزامن مع فكر الاستنارة انتشار موضة الصالونات والمقاهي، لاسيما في باريس، وقد ساعدت بدورها في انتشار فكر الاستنارة وتطويره، فغدت هذه الصالونات والمقاهي بؤراً لتبادل الأفكار ونقاشها حول السياسة والمجتمع، كما ولعب الإعلام دوره في تشكيل ما يعرف بالرأي العام؛ فتحول الخطاب السياسي في منتصف القرن الثامن عشر، من خطاب نخب إلى خطاب موجّه للجماهير، يسعى لكسب دعمهم.⁵³

51. عبد الرحمن عبد الغني، مرجع سابق، ص 25-27.

52. المرجع السابق، ص 81.

53. المرجع السابق، ص 88.

الأزلي وهو عقل الله، الذي تُستمدّ منه جميع القوانين الصالحة؛ والقانون الطبيعي وبموجبه يميل الإنسان لعمل الخير؛ القانون الإلهي وهو ما وصلنا بواسطة الكتب المقدسة، ويميز ما أوحى به من خلال الكتب المقدسة على العقل البشري؛ والقانون الإنساني وهو قانون من وضع البشر بالرجوع إلى القانون الإلهي، وهو غير معصوم عن الخطأ.⁴⁸

ثالثاً: نشوء الحقوق السياسية في إنجلترا وفرنسا

يتناول البحث تجربتين تاريخيتين، برز فيهما تطور واضح لحماية الحقوق السياسية، وكان لهما دورٌ في التأثير على حماية الحقوق السياسية في دولٍ أخرى، وقد أسهمت في انتشار النظام الديمقراطي في العالم؛ وهما التجربة البريطانية والفرنسية.

1. وثيقة المغناكارتا ودورها في لا مركزية الحكم في إنجلترا

في بداية الحديث عن إنجلترا والحقوق السياسية، لا بد من الإشارة إلى وثيقة المغناكارتا، التي أخضع بها الإقطاعيون ملوك إنجلترا لشروطهم في العام 1215م، إذ كان الملوك يستحوذون على السلطة السياسية والدينية المطلقة، ويفرضون الضرائب على الإقطاعيين ليغطوا بها عجزهم المادي الناتج عن الحروب التي يخوضونها، دون أي شروط أو مسوغات. وجاءت الوثيقة مدعمة بقوة الإقطاعيين المادية؛ لتحد من سلطة الملوك في ذلك الزمان. في ما يلي جزء مما ورد فيها: «لن يُحتجز أي رجل حرٍ أو يُسجن أو تُتنزع أملاكه، أو حقه في ممارسة عاداته بحرية، أو يلاحق قانونياً، أو يتعرض لأي شكلٍ من أشكال الضرر، ولن تصدر حكماً في حقه أو يدان إلا بشكلٍ شرعي، يأتي به أقرانه أو قانون البلاد، ولن نخدع أي رجلٍ ولن نحرّمه العدالة أو حقوقه ولن نُؤجلها».⁴⁹ وورد فيها أيضاً النص الآتي: «لن تُسلب من أي رجلٍ أملاكه، أو يسجن على يد رجالٍ آخرين مساوين له إلا إذا خضع لمحكمة عادلة، ولن تُباع العدالة لأحد، ولن تتكر على أحد، ولن تؤخر على أحد، ويجب ألا يطول حبس الإنسان من غير محاكمة».⁵⁰

48. سلمى الخنساء، مرجع سابق، ص 154.

49. عبد الرحمن عبد الغني، مدخل في تاريخ الديمقراطية في أوروبا، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، 2010، ص 15.

50. علي حميدي، حقوق الإنسان في الوثائق الانجليزية القديمة جامعة بابل، كلية الحقوق، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/7ihxzm>، تاريخ الزيارة: 2014/9/28.

4. دور البرلمان في إحقاق الحقوق السياسية في فرنسا

ألقى فكر الاستتارة ظلالة على البرلمانات في فرنسا، ولاسيما برلمانات باريس، معقل السياسة الفرنسية. وتشرّب قادة البرلمانات فكر الاستتارة، فأظهروه في العرائض الاحتجاجية، فغدت رعية الملوك أمةً، تؤكد البرلمانات حقها في قبول القانون ورفضه، ويؤكد أن البشر خلقوا أحرارًا متساوين في حقوقهم.⁵⁴

إلا أن ملوك فرنسا تبجّحوا في رغد عيشتهم، وتنافسوا في المظاهر وهدر المال على حفلاتهم، وأبوا أن يعدلوا عن التوسع في مستعمراتهم. وتزامن هذا مع زيادة الوعي لدى الشعب الفرنسي؛ فتأججت الأزمة الفرنسية، واشتعل فتيل الثورة، التي لحقها إعلان حقوق الإنسان والمواطن في 1789، الذي ورد فيه أن الناس يولدون أحرارًا متساوين، وأن للإنسان حقوقًا طبيعية، وهي الحرية والمساواة وحق الملكية والأمن، ومقاومة الظلم. وقد بدا تفكير روسو واضحًا على البرلمان الفرنسي وعلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن، في كون الإرادة العامة هي التي تسوس السلطة، وهي صاحبة السيادة على جميع مؤسسات الدولة، وأن الإرادة العامة تعمل لتحقيق الصالح العام للمجتمع، وأنه لا شرعية خارج الإرادة العامة.⁵⁵

رابعاً: الحقوق السياسية في المواثيق الحديثة

شهد العالم تجارب جمّة في مجال حماية الحقوق السياسية، تزامنت مع انتشار النظام الديمقراطي في موجاته الثلاث، فتوجهت السياسة العالمية إلى تعزيز حماية الحقوق السياسية، إثر الحربين العالميتين، وأنجب المجتمع الدولي هيئة الأمم المتحدة، بعد أن أجهض عصبة الأمم المتحدة، فقامت هيئة الأمم المتحدة بدايةً بإقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، وغيره من المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، التي تحرص نصوصها على تأكيد واجب الدولة في حماية حقوق مواطنيها على مختلف أسماؤها، المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها من الحقوق.

المحور الثاني

التطور الفلسفي لمفهوم الحقوق السياسية

الحقوق السياسية لدى منظري العقد الاجتماعي وهم الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو الذي عاش في المدّة الواقعة بين (1712-1778) وهو من مفكري عصر التنوير، وكان لكتاباته تأثير على رجال السياسة في فرنسا، من مؤلفاته كتاب العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي،⁵⁶ والفيلسوف توماس هوبس الذي عاش في المدّة الواقعة بين (1588-1679)، من مؤلفاته كتاب التنين، وهو من المنظرين للسلطة المطلقة في الحكم،⁵⁷ والفيلسوف البريطاني جون لوك الذي عاش في المدّة بين (1632-1704)، ومن مؤلفاته مقالته في الحكم المدني.⁵⁸

يتناول هذا المحور حالة الطبيعة التي عاشها الإنسان قبل اشتراكه بالعقد الاجتماعي (الدولة)، وشروط انضمام الأفراد للعقد الاجتماعي، والعلاقة بين الحاكم والشعب؛ بهدف توضيح أصل العلاقة بين الحاكم والشعب، والشروط التي قبل لأجلها الأفراد الإذعان لسلطة خارجية والتخلي عن حريتهم المطلقة، والشروط التي تنظم علاقة الحاكم بالشعب.

أولاً: الانتقال من حالة الطبيعة إلى العقد الاجتماعي

يتفق روسو وهوبس بأن حالة الطبيعة وهي ما قبل العقد الاجتماعي، هي حالة حرب الكلّ ضد الكلّ، كلّ يملك بقوته ما يستطيع أن يمتلكه، إلى أن يستطيع غيره الاستحواذ عليه، وكلّ يملك حقه بالدفاع عن نفسه بقوته، بينما يختلف مع جون لوك الذي يرى بأن حالة الطبيعة هي حالة من المساواة، تحكمها سنة العقل وقانون الطبيعة.⁵⁹

يشير روسو وهوبس إلى الدوافع وراء انتقال الناس من الطبيعة إلى العقد (الحياة المدنية)، فيجد روسو أن ما يخسره الفرد من اشتراكه في العقد الاجتماعي هو حقوقه الطبيعية، التي تمكنه من حيازة كل ما يستهويه، والتي لا قيود لها سوى قوة الفرد، وما يكسبه هو حقوقه المدنية التي تمكنه من ملكية كل ما بحوزته وحرية الأخلاقية، وما يقيددها هو

56. رجا بهلول، وآخرون، الحضارة الأوروبية الحديثة والمعاصرة، دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2002، ص 165.

57. المرجع السابق، ص 131.

58. جون لوك، في الحكم المدني، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، بيروت، 1959، ص 1.

59. المرجع السابق.

54. عبد الرحمن عبد الغني، مرجع سابق، ص 90.

55. المرجع السابق، ص 99.

الأفراد ملكاً للشخص الذي يحمل شخصيتهم، فيشكل مجموع هذه الإرادات قوة وصفها هوبس باللّه الفاني (أدنى برتبه من اللّه الخالد)، ووصفها بالليثافيان، وهي كلمة عبرية الأصل وردت في التوراة في سفر أيوب الإصلاح (141) بمعنى التين.⁶⁴ ويرى هوبس بأن هذه الإرادات تسلم لشخص اصطناعي مطلق السلطة على الشعب، وأن الشعب مسؤول عن أعمال هذا الشخص الاصطناعي، وأن تسليم السلطة يتم بموجب عقد جماعي بين المشاركين، يعاهدون بعضهم بأن يسلموا قواهم لهذا الشخص، على أن يوفر لهم الحماية والسلام.⁶⁵

ويرى لوك بأن يتنازل الإنسان تنازلاً تاماً عن حقه الطبيعي في حماية ملكه المتمثل في حياته وحرية وأرضه، والدفاع عنه أمام المعتدي، وإنزال العقوبة التي يراها مناسبة بالمعتدي على الجماعة، وذلك شرط لتكوّن المجتمع السياسي. على أن لا يمنع من اللجوء للقانون الذي تفرضه الجماعة، وتخوّل الجماعة أفراداً لتطبيق القانون، ومن هنا يتكوّن المجتمع السياسي والدولة التي وظيفتها حماية الملكية، وإيقاع العقوبات وفق القانون على من يعتدي على ملك غيره، ومن خلال هذا التنازل يخوّل الفرد للدولة حق تسخير قوته في تنفيذ أحكامه، لأنه هو من وضع القوانين أو انتخب ممثلين لوضع القوانين، كلما دعت الحاجة.⁶⁶

يؤكد روسو أن السلطة يجب ألا تكون مطلقة للحاكم، وأن العقد الذي يمنح الحاكم سلطة مطلقة، هو عقد باطل، وبأن السلطة المطلقة من الحاكم أو مجموعة أشخاص لا يمكن أن تكون على حق؛ إذ يستحيل على شعب أن يتفق على تسليم إرادته المطلقة للحاكم بإرادته الحرة، إلا إذا كان شعباً من المجانين، لأن مثل هذا التسليم يعني سقوط جُلّ الحقوق والواجبات المترتبة على هذا الشعب؛ وبالتالي سقوط ما ترتب عليها من أخلاق، فيصبح الشعب بموجب هذا العقد مملوكاً للحاكم، وما هو حق للشعب يصبح ملكاً للحاكم، بموجب تسليم الشعب أنفسهم للحاكم، لذلك لا يمكن أن يسلم شعب إرادته للحاكم بمحض إرادته الحرة العاقلة؛ ما يعني بأن هذا الاتفاق باطل.⁶⁷

وهنا يفسر لنا هوبس كيف يصبح الشعب مملوكاً للحاكم، فبمجرد أن تُعاهد الجماهير بعضها على تسليم إرادتها لشخص أو مجموعة أشخاص، بغية تحقيق أمنهم وسلامهم، فهذا

الإرادة العامة.⁶⁰ ويرى هوبس بأن قوانين الطبيعة هي العدالة والتواضع والإنصاف والرحمة ومعاملة الآخر كما تحب أن يعاملك، إلا أن أهواء البشر الطبيعية، وهي حب الظهور والغرور والانتقام، تدفعهم لتجاهل الحقوق الطبيعية، وحيث إن قوانين الطبيعة غير ملزمة للإنسان، وإن أهواءه مضادة لها، فما كان من الإنسان سوى اللجوء لقوته الفردية، لحماية نفسه من الآخرين.⁶¹

ويرى لوك بأن قانون الطبيعة هو العدالة والحرية والمساواة، وإن ما يدفع الأفراد للمشاركة في العقد الاجتماعي هو انعدام وجود قوانين واضحة تكبح أنانية الأفراد المنصرفين عن قانون الطبيعة، وقوانين تحدد حقوقهم ومسؤولياتهم بوضوح، كما أنه في حالة الطبيعة كل شخص هو المدعي والحكم فيما يخصه من خصومات، لذلك يصعب تحقيق العدالة.⁶²

ثانياً: العقد الأول لتشكيل الدول

يرى روسو بأن السبيل لأن يحمي الجماهير أنفسهم من حالة الحرب المستمرة ويحافظوا على حريتهم، في أن يسلم كل فرد إرادته الكاملة المتعلقة بالأمان والسلم للجميع، دون أن يحتفظ بشيء منها، بذلك تتحد قوى جميع الأفراد في كيان واحد، يقوى على حماية المشاركين فيه، وتكون إمرة هذا الكيان خاضعة للإرادة العامة، ويقصد بالإرادة العامة: الصالح العام، أي الفعل الذي يعود بالنفع على جميع المشتركين. أما إذا كان الفعل يعود بالنفع على مجموعة دون الأخرى، فهو إرادة خاصة ولا يخضع لها المشتركون في العقد، إذ يتخلى كل فرد عن مصالحه الفردية حين يسلم إرادته للجميع، وينصاع للإرادة العليا، التي هي صالح جميع الأفراد المشتركين، وبذلك يتشكل جسم عام أطلق عليه روسو (شخص عمومي، صاحب السيادة، الدولة).⁶³

يختلف هوبس مع روسو في قضية تسليم إرادات المشتركين، إذ يرى روسو بأن تسليم الإرادة من كل فرد إلى الجميع، بينما يرى هوبس بأنه لا سبيل لتخليص البشر من حالة الحرب التي يعيشونها، إلا بتسليم إراداتهم لشخص أو مجموعة أشخاص؛ بذلك يصبح مجموع إرادات

60. جان جاك روسو، في العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص 100.

61. توماس هوبس، الليثافان الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة، هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث كلمة ودار الفرابي، أبوظبي، 2011، ص 176.

62. جون لوك، مرجع سابق.

63. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 92-94.

64. باقر الزبيدي، الليثافان، اختراع الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة، مجلة الكوفية، العدد (2)، شتاء/2013،

متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <file:///C:/Users/laptop2/Downloads/48-141-1-PB.pdf>.

65. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 175-180.

66. جون لوك، مرجع سابق، ص 188-189.

67. المرجع السابق، ص 86.

بينما إذا أراد الإنسان استعمالها بذاته ويعمله يصبح هنالك ضرورة لتحويلها لملكية، والسبيل للملكية هو العمل، ملكية العمل هي التي تحدد ملكية الأرض، كمن يفلح أرضاً بوراً منحها الله لجميع الناس يملكها، لأنه وضع فيها عمله، الذي هو من ذاته وهو ملك له، فإن كل ما تستطيع أن تجمع بهجدهك ملك لك، ما لم يتكسد ويتلف، وبما أنه توجد أشياء لا تتلف كالذهب والفضة فإنه يمكن للإنسان أن يمتلك منها قدر ما استطاع، دون أن يعتدي على حقوق الآخرين في الملكية، لأن حد الملكية ليس حجمها بل تلفها.⁷³

ما يراه روسو جنوناً يراه هوبس خيراً وخلصاً، فنجد هوبس يبرر ما يرمي له من تسلط في السلطة المطلقة، إلى كونها خيراً من حالة الحرب.⁷⁴

سبق روسو الحقوق على الأحداث، وجعلها مقياساً للأحداث، أي أن الحقوق خاوية من التجارب لذلك هي حقوق، إلا أنها تنطبق ويجب أن تطبق على كل التجارب، إذن فالحقوق السياسية بالضرورة ليست وليدة عصر الحداثة، بل هي قديمة قدم الحضارات الإنسانية، وقدم العقد الاجتماعي، إذ يرى روسو أنه بمجرد عزوف الناس عن العيش الحر في حالة الطبيعة، ودخولهم في العقد الاجتماعي، تتشكل لهم حقوق سياسية، تقرها الإرادة العامة (الصالح العام) للشعب على الجسم السياسي (صاحب السيادة أو الدولة).⁷⁵

فقد ميز لنا هوبس بين الحقوق والقانون، إذ إن الحقوق هي الحرية في عمل الشيء أو تركه، أما القانون فهو وجوب الالتزام بعمل الشيء أو تركه، بناءً عليه فالحقوق والقوانين مختلفان تماماً، كاختلاف الواجب والحرية.⁷⁶ فالحرية هي الخلو من المعيقات، والشخص الحر هو الذي يستطيع أن يفعل أو يقول ما يريد، دون عوائق خارجية، وبحسب قدراته وإمكاناته.⁷⁷

أما لوك فقد سخر القانون لحماية الملكية، التي لا حدود لها إذا لم تكن قابلة للتلف، إذ يعد لوك من المنظرين الليبراليين، يتمكن من خلال فكره حماية رأس المال، وإضفاء شرعية على ما نشهده من توزيع غير عادل للثروات في العالم، فإن كان قد عزل السلطة المطلقة للحاكم إلا أنه أطلق العنان لسلطة رأس المال والسوق.

73. رجا بهلول، مرجع سابق، ص 153-154.

74. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 190.

75. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 13.

76. المرجع السابق، ص 12.

77. المرجع السابق، ص 216-217.

يعني أنه يمثلهم في جل أفعاله وأقواله، أي ما يفعله أو يقوله هذا الشخص كأن كل مشترك من المتعاقدين هو من فعل أو قال؛ لأن هذا الشخص يملك كل إرادات المشتركين، وكل مشترك هو جزء من هذا الشخص، الشخص الواحد يمثل الجمهور في كل شيء يفعله أو يقوله، في حال التخويل في العقد غير المقيّد. بينما في حال حدد في العقد ما هي الأمور التي يمثلهم فيها وإلى أي حد؟ عندها تحدد حقوق كل من الحاكم والمشاركين وواجباته، بناءً على ما ورد في العقد. ويرى هوبس بأن الأصل في العقد هو القوة، التي ترهب الجمهور وتخوّفه، لينصاع لما ورد في العقد، وما عدا القوة فهو مجرد كلام.⁶⁸

ويعتقد لوك بأن الحكم بموجب السلطة المطلقة إنما هو تعبير عن حالة الطبيعة، وأن الحاكم إذا سيطر على السلطتين التنفيذية والتشريعية، يمنع الناس من اللجوء لقانون متفقين عليه، واللجوء إلى قاض يحكم بينهم دون تحيز؛ لذلك أكد لوك على فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومنح السلطة التشريعية المركز الأعلى في الدولة، وولّى عليها سلطة الشعب، من خلال حقه في عزل السلطة التشريعية إذا حادت عن الهدف المرجوّ منها، وهو حماية الملكية.⁶⁹

يظهر لنا جلياً التناظر في الفكر الذي يطرحه كل من روسو وهوبس، فنجد روسو يعتقد بأنه على الشعب أن يحكم نفسه، بجعل الإمرة العليا للإرادة العامة،⁷⁰ بينما يرى هوبس بأن العقد نوعان إما مقيّد وإما مطلق، في العقد المطلق لا سلطة تعلق على سلطة الحاكم، ولا قيود تقيد، وهو صاحب الأمر والفيصل في كل شيء، أما في العقد المقيّد، يقيد كل من الطرفين بعضهما بما يتفقان عليه ويريان فيه الخير.⁷¹ ربما يكون العقد المقيّد خير العقود، إذا توصل كلا الطرفين لما يرضيهما ويحفظ أمنهما، إلا أن هذا العقد لم يكن موضع انشغال هوبس، بل كان تفكيره منصباً على العقد المطلق، الذي يرى فيه خيراً للناس وخلصاً من حالة الحرب.⁷²

تمحور جوهر العقد الاجتماعي لدى لوك حول حماية الملكية، إذ يعطي لوك للملكية قيمة عالية في حياة البشر، إذ يشير إلى أن الله منح الأرض للناس بشكل مشترك، طالما هي في حالة الطبيعة،

68. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 182.

69. رجا بهلول، مرجع سابق، ص 161.

70. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 109-110.

71. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 180.

72. المرجع السابق، ص 190.

معارضة أن توافق مع الأغلبية على ما يسمح به الحاكم، ولا يحق للأغلبية أن تستبعد هذه الأقلية، وإذا صوت الناس بالأغلبية على شيء فعلى الجميع أن يخضع له.⁸⁰

إن حكم الأغلبية هو الحكم الفيصل في كثير من الأحيان، ما يدفنا لطرح سؤال حول ما إذا كان من حق الأغلبية أن تضطهد الأقلية، فإذا قبلنا مثلاً للأغلبية المسلمة في بلد عربي أن تفرض على الأقليات الأخرى احترام شعائرها الدينية، والامتناع عن تناول الطعام في الأماكن العامة أثناء صيام شهر رمضان، وقبلنا بأنه غير مفروض على الأكثرية المسلمة أن تحترم الشعائر الدينية للأقليات مثل المسيحية، وأن تمتنع عن تناول المأكولات المحرمة في الأماكن العامة أثناء فترة صيامهم، أو ليس هذا اضطهاداً من قبل الأغلبية للأقلية، إذ قبلنا بالثنائية المبنية على عدم التعامل بالمثل، فهذا بالضرورة يعني انتهاكاً لحقوق الأقلية.

ومن حق العاهل أيضاً أن يسيطر على الخطابات الجماهيرية وعلى المطبوعات وعلى عقول الناس، لأن من يسيطر على العقول يسيطر على الأفعال بذلك يسيطر على الأمن والسلام، كما ويحق للعاهل أن يحدد الأحكام التي بموجبها يمكن لكل فرد أن يعلم ما هي الأعمال التي يمكنه القيام بها، وما هي الأمور التي يجب الامتناع عنها، لكي لا يتعرض لمضايقة الرعية، والقصد هنا الملكية، وأن يفصل في القضايا الخلافية في القانون المدني، وأن يقرر بشأن الحرب كما يقرر بشأن السلم، ويعين رجال الدولة (قضاة، وزراء، مستشارين، ضباط)، للحاكم الحق في منح العقاب والثواب للرعية، كما له الحق بمنح ألقاب الشرف وتحديد وجهاء الدولة وامتيازاتهم.⁸¹

نلاحظ كيف أحكم هوبس قبضة الحاكم المطلق على الرعية، فمنحه السيطرة على أجهزة الدولة، ومواردها ومواطنيها، وكيف يجد هوبس للحاكم المطلق حجة وبرهاناً في كل ما يفعل، وهذا ما يعانیه واقع الحقوق السياسية في العالم، فليس ما كتبه هوبس جنحاً من الخيال، ولا هو واقع مضى واندثر، بل هو واقع معاصر في العديد من الدول، وإلا أستثني منها أكثر الدول تقدماً، فعندما تخوض دولة ما ممن يدعون الديمقراطية وحماية الحقوق السياسية حرباً، فهل يشارك المواطنون في قرار الحرب؟ ربما يشاركون عن طريق الاستفتاء، ولكن السؤال هنا كيف يحصل المواطنون على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار التأييد أو الرفض للحرب؟ من حيث أسبابها ودوافعها وتبعياتها ومردوداتها وغيرها من الحثيات اللازمة، ثم ما مصدر هذه الحثيات؟

80. توماس هوبس مرجع سابق، ص 183.

81. المرجع السابق، ص 187-189.

حال الحرب مؤلم حتماً ولا تطبيقها النفس إلا مكرهةً، أما ظلم الحاكم فليس محتمماً أن يكون أقل إيلاًماً، إذ سأعرض حقوق الحاكم التي منحها هوبس له، التي تظهر بأن ظلم الحاكم سيكون أشد إيلاًماً من حالة الحرب على الكثير لا القليل، ولنفترض جدلاً بأن الحرب أشد إيلاًماً، إلا أن الأولى بالأنا نستبدل بالألم أقل منه، بل أن نتزع الألم من جذوره، وإن بقي له أثر بسيط يمكننا أن نتغلب عليه، لذلك تجدر الإشادة بفكر روسو، الذي أدرك بأن رغبة الناس في الخروج من حالة الحرب الحرة، التي تهدد حياة الإنسان ولكنها تمنحه الحق في الدفاع عنها بقوته الفردية، يجب ألا تدفعه لتكبير نفسه وتسليمها تسليماً مطلقاً للحاكم، ووجد روسو في هذا ضرب من ضروب الجنون،⁷⁸ إلا أن ما يطرحه لوك ليس بأقل إيلاًماً من حالة الحرب أو السلطة المطلقة للحاكم، إذ إن توسع رأس المال بلا قيود إلا تلف الموارد، إنما هو تصريح بنهب الموارد المشتركة للآخرين من أفراد وشعوب.

ثالثاً: حقوق الحاكم المطلق لدى هوبس

فيما يلي عرض لحقوق الحاكم لدى هوبس، وهو ما أسماه بصاحب السيادة أو العاهل، مستنداً إلى قاعدة أساسية بالعقد، وهي بأن العاهل يمثل الجماهير، وهم من أسماهم هوبس الرعية. وهنا يمكننا أن نلاحظ الفرق في استخدام المصطلحات، إذ كان من أبرز منجزات فكر الاستتارة تحويل الخطاب السياسي من مخاطبة الرعية إلى مخاطبة الأمة؛ وهذا ما يشير إلى تعزيز الانتماء القومي، والحد من سلطة الحاكم. وحيث إن العاهل يمثل الرعية، فإن كل ما يقوله أو يفعله يمثل فعل كل الجماهير أو قولهم؛ لأنه يشكل مجموع إراداتهم، فإذا أوقع العاهل مثلاً عقاباً بأحد أو قتله لعلمه بأن هذا الفرد يحاول عزل العاهل، يكون الفرد نفسه هو من عاقب نفسه أو قتلها، لأنه بموجب العقد هو ومجموع شركائه صانعي أفعال وأقوال العاهل، وحيث إنه من الظلم أن يقوم الإنسان بأي عمل يُعرضُ به نفسه للعقاب، وسيكون بهذه الحالة أيضاً ظالماً لأنه عاقب نفسه.

ورد عن هوبس حوالي اثني عشر حقاً في تنظيم العلاقة بين العاهل والرعية، تبدأ في إلزامية العقد، وعدم جواز التراجع عنه والعودة لحالة الطبيعة أمر واضح للجميع.⁷⁹ أما إذا حصل شخص على أغلب أصوات الأفراد المشتركين في تعيينه حاكماً، فعلى باقي الأصوات التي كانت

78. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 93-94.

79. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 182.

السياسي أن يراعي حقوق الأعضاء وكذلك العكس، فبموجب العقد يعد الاعتداء على أي طرف في العقد اعتداءً على الطرف الآخر، وبهذا تفرض المصلحة والواجب المترتبان على العقد تعاون المتعاقدين، منها أن صاحب السيادة وهو الجسم السياسي أو الدولة، لا يمكنه أن يلزم نفسه بما يتناقض والعقد، كأن يتنازل عن جزء من نفسه أو يخضع لصاحب سيادة آخر، محال عليه أن يلحق الضرر بمواطنيه عن طريق صاحب السيادة والقوة السيادية. وبما أن صاحب السيادة هو مجموع إرادات المواطنين، فمن المستحيل أن يصبح له مصلحة مغايرة لمصالح المواطنين،⁸⁶ كيف يمكن أن لا تتشكل إرادات فردية، تتعارض أو لا تتسجم مع الإرادة العامة، من الطبيعي أن تتشكل إرادات فردية، ولكن هذه الإرادات تهدد بأن تطرد من التعاقد وتعود إلى حالتها الطبيعية خارجة؛ فتخسر بالتالي القوة الناتجة عن اتحاد إرادات الجميع، وهذا هو الالتزام الضمني الوحيد الذي يفرضه الشخص العمومي على المشتركين.⁸⁷ ما يميز الإرادة العامة ويجعلها عامةً، هو ليس عدد أصوات الناخبين، بل هو المصلحة المشتركة التي تجمع بين أصوات الناخبين.⁸⁸

لجميع الناس حق التملك شريطة أن لا يملك أحد أكثر مما يحتاج ليعيش، وأن لا يملك أحد ملك غيره، وأن تكون إجراءاته للتملك صادقة، بينما ليس من حق صاحب السيادة أن يستولي على الأرض ثم يجعل المواطنين تابعين له، ويذكر هنا روسو دلالة في استخدام اللفظ، إذ يرى في الملوك القدامى أقل فطنةً من معاصريه، في هذا الجانب، فقد قالوا عن أنفسهم ملوك الفرس وملوك المقدونيين، بينما في عصر روسو أصبحت أسماءهم ملك إنجلترا وملك فرنسا، وهذا إنما يدل على استحواذ الملك على الأرض، ومنها يستحوذ على المواطنين.⁸⁹

العقد الاجتماعي يحد من المساواة الطبيعية، ويحل محلها الأخلاق والشرف، فلا تعود قدرة الأفراد هي الفيصل في حقوقهم، إنما أخلاق الجميع هي التي تحدد ما لكل من حقوق وواجبات.⁹⁰

أضف إلى ذلك أنه لا يحق لصاحب السيادة أن يميز بين المواطنين فيما يكلفهم به، لأنه إذا فعل ذلك يتحول من الإرادة العامة إلى الإرادة الخاصة، ولا يعود عقدًا اجتماعيًا، كما يجب

إذا قبلنا بأن الحقوق السياسية تقتصر على الحق في الترشح والانتخاب والمشاركة في الحياة السياسية، فإننا نقبل بأن ما ورد على لسان هوبس هو حقوق سياسية، فقد منح المواطنين حق الانتخاب، والمشاركة في إدارة شؤون البلاد عن طريق ممثلهم وهو الحاكم المطلق، كما أنه لم يرد في كتاب هوبس أي منع لعملية الترشح لمنصب الحاكم، وإذا أدركت بأن الحقوق السياسية إذا حصرت في القوانين تخسر جوهرها، إذ تصبح ملاداً للمنتهكين، فنجد من يتكئ على ثغرات النص، ومنهم من يعتمد على الالتفاف في تنفيذ النص، ومنهم من يعتمد على النص في مقارعة النص، لذلك يتطلب القانون مرجعاً له، لأن المرجعية القانونية وحدها قد تظلم المواطنين وتنتهك حقوقهم السياسية، وهذا ما عالجه روسو في جعل الإرادة العامة، ويقصد بها الصالح العام، المترفع عن المصالح الفردية، هو مرجعية القانون والجسم السياسي برمته.⁸²

هذا مجمل ما ورد في كتاب هوبس عن الحقوق السياسية في العقد المطلق، التي تنظم علاقة الجمهور بالحاكم، والتي غالى هوبس من خلالها بمنح السلطة المطلقة للحاكم، وجعل لكل ما ورد في الحقوق مبرراً، أما روسو فقد ورد منه خلاف هذا، إذ عبر عن الحقوق السياسية من منطلق مختلف، وهو أن الالتزام الوحيد الذي تنبثق منه باقي الالتزامات هو أن خروج أي فرد عن الإمرة العليا وهي الإرادة العامة، سيرغمه الجسم السياسي على إطاعة الإرادة العامة، فإن رفض فهذا يعني اختياره للعودة إلى حالة الحرية.⁸³

رابعاً: الحقوق والواجبات لدى روسو

«ولد الإنسان حرّاً وفي كل مكان هو الآن يرسف في الأغلال، فما بالك بواحد من الناس يخيل إليه أنه سيد الآخرين، والحال أنه لا ينفك عبداً أشد عبوديةً منهم، كيف حصل هذا التغيير؟ ذلك ما أجهله، وأي شيء يمكنه أن يجعل منه شأناً مشروعاً؟»⁸⁴

يطرح روسو العقد الاجتماعي على أنه مجموع الإرادات مشتركة، يمنح الجسم السياسي وهو الدولة سلطاناً مطلقاً على الأعضاء وهم الشعب، ويقود هذا السلطان الإرادة الجماعية.⁸⁵ وبموجب هذا العقد تترتب الحقوق والواجبات للمشاركين فيه، إذ يتوجب على الجسم

86. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 96-98.

87. المرجع السابق، ص 98.

88. المرجع السابق.

89. المرجع السابق، ص 102.

90. المرجع السابق، ص 103.

82. توماس هوبس، مرجع سابق، ص 109.

83. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 98.

84. المرجع السابق، ص 78.

85. المرجع السابق، ص 112.

الخاتمة

شهدت الحضارة الإنسانية تطورات كبيرة في تبلور الحقوق السياسية، رافقت تطور الحياة البشرية والأدوات التي استخدمها البشر، وشكل القانون العمود الفقري الذي تقوم عليه هذه الحقوق، إلا أن هيمنة السلطة على القوانين شكلت عقبة أمام تمتع الإنسان بحقوقه السياسية، إذ لا تتفك السلطة تلتف وتحتال على هذه القوانين، ويساعدها في هذا توسع المجتمعات الحضرية؛ لذلك نرى العالم يعج بنصوص تبهر القارئ في حكمتها وعدالتها، ويخيّل إليك بأن هذا الفكر العظيم نتاج عالم عادل تسوده المساواة، بينما يصدمك واقع أليم، يسيطر فيه القوي على الضعيف، لذلك يحظى الفيلسوف جان جاك روسو بالاحترام والتقدير، لأنه جعل سلطان الأمر بيد الإرادة العامة، وبذلك يُحق ما هو حق، ويُبطل ما هو باطل، إذ لا يمكن للإرادة العامة أن تخطئ أو أن تجور على المشاركين في العقد، لأنها تعبر عن الصالح العام. وقد أصاب هيغل في كون الوعي والإدراك عنصرين مهمين في إحقاق الحقوق، ومن ضمنها الحقوق السياسية، وبأن السياق العام للمجتمع هو ما يشكل الوعي، لذلك كان لفكر الاستنارة دوره في مواجهة هيمنة السلطة في فرنسا، وتأثيره على الإرادة العامة التي انتزعت حقوقها من السلطة، إلا أن المعضلة لا تزال تعيد نفسها بأشكال مختلفة، إذ لا تتفك السلطة تهيمن على الشعب، وتستخدم ما أمكنها من أدوات لتمكين هذه السيطرة، ومن هذه الأدوات القوانين، ولا تزال الشعوب تعيش هذا الصراع.

على القوانين أن تكون عامة وغير مخصصة، إذ إن كل ما يتعلق بفرد أو جماعة دون الأخرى، هو بالضرورة ليس من اختصاص السلطة التشريعية، وأن من يقرر بشأن القوانين هي فقط الإرادة العامة، التي تراعي المصلحة المشتركة بعيداً عن الأنا، وأن الشعب الخاضع للقوانين عليه أن يكون هو الذي سنّها.⁹¹

كما أنه لا يمكن للقوة أن تلتصق بالحق، حيث إن القوة هي نتاج قدرة الإنسان في جسمه وأدواته، وهذه القدرة قد تزداد وقد تزول. واقتران الحق بالقوة يعني بأن الحق قابل للزوال، وأن علينا أن نستسلم للقوة كيفما كانت.⁹² الحقوق لا تتجزأ وفعل تجزئة الحقوق السياسية يجرّد الشعب من حقوقه ويمنعها للحكام أو يقسمها بين الشعب والحكام، وما هو إلا فعل مبني على المصالح الفردية، التي لا يمكن أن تتفق والإرادة العامة.⁹³

91. جان جاك روسو، مرجع سابق، ص 101-102.

92. المرجع السابق، ص 83.

93. المرجع السابق، 109.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- أبو السعود، صلاح: تاريخ وحضارة أرض الرافدين سومر- أكد- بابل- آشور، دار الناقد، مصر، 2011.
- بهلول، رجا، وآخرون: الحضارة الأوروبية الحديثة والمعاصرة، دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2002.
- الخنساء، سلمى: تاريخ الفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، مركز مصادر الديمقراطية وحقوق الإنسان، فلسطين، 1988.
- داغر، فريد، فؤاد أبو ريجان: تاريخ الحضارات العام، ج1، منشورات عويدات، بيروت، 1986.
- رسلان، صلاح: كونفوشيوس رائد الفكر الإنساني، (كتب عربية)، دن.
- روسو، جان جاك: في العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
- شبل، فؤاد: حكمة الصين، ج1، دار المعارف، مصر، 1968.
- عبد الحى، عمر: الفكر السياسي في العصور القديمة الإغريقية- الهلنستي- الروماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
- عبد الغني، عبد الرحمن: مدخل في تاريخ الديمقراطية في أوروبا، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، 2010.
- غاردن، جوستاين: عالم صوفي رواية حول تاريخ الفلسفة، دار المنى، السويد، 1991.
- الغزالي، محمد: الإسلام والاستبداد السياسي، نهضة مصر، مصر، 2005.
- قمر، حسني: حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماعاتها، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.

- لوك، جون: في الحكم المدني، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، بيروت، 1959.
- ميكافيلي: الأمير، ابن سينا للطباعة والتوزيع والنشر، القاهرة، 1532.
- هوبس، توماس: اللفيانان الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة، هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث كلمة ودار الفرابي، أبوظبي، 2011.
- هيغل، جورج: فلسفة القانون والسياسة، دار الشروق، بيروت، 1996.

ثانياً: المواقع الإلكترونية

- حميدي، علي: حقوق الإنسان في الوثائق الانجليزية القديمة، جامعة بابل، كلية الحقوق، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/7ihxzm>.
- الزبيدي، باقر: اللفيانان، اختراع الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة، مجلة الكوفية، العدد (2)، شتاء/ 2013، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: [file:///C:/Users/laptop 2/Downloads/48-141-1-PB.pdf](file:///C:/Users/laptop%20Downloads/48-141-1-PB.pdf).
- مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/S15HGt>.
- الوزير، يزيد: الياسا التأثير والتأثير المضاد، في سبيل تنقية الفقه السياسي، العدد (19)، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://goo.gl/MH2WP8>.

الجزء الأول:

الحقوق الأساسية: بين لغة الخطاب القانوني
الداخلي والدولي وشعار الضمانات القانونية

آليات إدماج الإتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي الحقوق السياسية كنموذج

محمود علاونه

قائمة المحتويات

تقديم:

إن الحديث عن أصل فكرة نشوء حقوق الإنسان وفلسفتها التاريخية؛ يفقد جانباً كبيراً من الدلالة القانونية للنص القانوني الخاص بحقوق الإنسان، ليس فقط بالطبيعة الدولية التي يعكسها هذا النص، وإنما بطبيعته الداخلية الخاصة بالدولة المنظمة له،¹ إذ شكل موضوع حقوق الإنسان منذ البداية مسألة مهمة عالمياً؛ سواء داخل الدول ومنظوماتها القانونية، أو في علاقات هذه الدول خارجياً ودولياً،² خاصة بعد أن استقر وضع العالم بانتهاء الحرب العالمية الثانية، وما صاحبها من فظائع، وويلات، وممارسات غير مسبوقه بحق المدنيين العزل، وإماتة الضمير الإنساني،³ فقد أظهرت هذه الممارسات التي سبقت بحق المدنيين أو الأقليات في الدول المشاركة في هذه الحرب، مدى الحاجة لاحترام حقوق الإنسان وإرساء قواعد ومبادئ دولية أوسع وأكثر شمولية للحقوق الأساسية لكافة أفراد المنظومة الإنسانية العالمية التي لا يجوز أن تُنتقص أو تُنتهك تحت أي مسمى أو ظرفٍ كان.⁴

وقد ترجمت هذه المتغيرات على أرض الواقع من خلال إنشاء منظمة عالمية تعد إطاراً أممياً يضمن إرساء حقوق إنسان عالمية⁵ تستجيب لضرورات العالم المنفتح المتغير بقيمه الأخلاقية والقانونية والإنسانية والاجتماعية على كافة المستويات،⁶ إذ سعت منظمة الأمم المتحدة بكافة السبل والوسائل؛ للوقوف في وجه الاستبداد العالمي وطفياته وإقرار السلام والأمن العالميين، من خلال إقرار ميثاق الأمم المتحدة الذي يعد مصدر دولي لحقوق الإنسان وحرياته على المستوى العالمي، واللينة الأساس التي ساهمت وأسست لنشوء فكرة حماية هذه الحقوق وإدخالها ضمن منظومة قانونية عالمية،⁷ عندما أكد في ديباجته على الكرامة الإنسانية والحقوق الأساسية، وأعرب وعكس توجهات عالمية ودولية حديثة في كون الاحترام العام لحقوق الإنسان وحرياته شرط أساسي لحفظ السلام والأمن الدولي،⁸ فقيام الأمم المتحدة بربط مسألة الأمن والسلم الدولي بالحقوق والحرية كان يعد مسألة ثورية عالمية آنذاك.⁹

وعلى الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة لم يضع معايير وآليات محددة وواضحة لاحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، خاصة في ظل عدم التحليل الموضوعي لهذا الميثاق الذي تحول إلى رؤية جامدة فيما بعد، كونه يحول دون النظر إلى أهمية النص وديناميكيته في ظل المتغيرات التي حدثت على مستوى الصعيد العالمي آنذاك، ومدى حاجة الشعوب لإقرار مثل هذه المبادئ على مستوى عالمي يضمن حداً أدنى من ممارسة هذه الحقوق أو حتى التمتع بها نظرياً داخل نصوصه، إلا أنه شكل منعطفاً هاماً ونقطة تحول في عملية إدماج هذه الحقوق ضمن

تقديم	57
المبحث الأول: إدماج المعاهدات الدولية النازمة للحقوق السياسية في النظام القانوني الداخلي	60
المطلب الأول: إجراءات إبرام المعاهدات وقيمتها في المنظومة القانونية الداخلية	62
المطلب الثاني: مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي	69
المبحث الثاني: السيناريوهات الممكنة للدمج والتوطين للمعاهدات الدولية في النظام الداخلي الفلسطيني	76
الخلاصة:	81
قائمة المصادر والمراجع	82

1. كلوديو زانفي، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى، ط. 1، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، 2006، ص 118.
2. حقوق الإنسان «أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية»، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 22. باتريس رولان، بول تافيرييه، الحماية الدولية لحقوق الإنسان «نصوص ومقتضيات»، ترجمة جوزيت حداد، ط. 1، منشورات عويدات، بيروت، 1996، ص 9.
3. محمد الطراونة، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، 2007، ص 9.
4. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان «المصادر ووسائل الرقابة»، الجزء الأول، ط. 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 41-40. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان «المحقق المحمية»، الجزء الثاني، ط. 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 11-9.
5. محمد الطراونة، مرجع السابق، ص 201.
6. محمد فرحات، القانون الدولي لحقوق الإنسان والحقوق المترابطة، مقال منشور على شبكة الإنترنت، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://cdfsy.org/content/index.php?option=com_content&view=article&id=978:2011-11-23-02-3724&catid=11:2010-07-06-15-21 &Itemid=12
7. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 6.
8. حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 128.
9. حسين الوكيل، حماية حقوق الإنسان وضمان الحريات السياسية، ط. 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 83. علاوة هوام، الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الإنسان، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (10)، 2014، ص 247.
9. حقوق الإنسان «أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية»، مرجع سابق، ص 74. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 51-50. محمد علوان، حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، ط. 1، (د.ن)، (د.م)، 1989، ص 99.

وعلى الرغم من الاختلافات القانونية بين هذه الاتفاقيات والإعلانات والمواثيق الدولية، إلا أنها توصف بالأساس الأخلاقي والقانوني لكافة الأنشطة ذات الصلة، وحجر الزاوية للنظام الدولي المتعلق بحقوق الإنسان،²³ فهي تدل على مدى نجاح أو فشل المسيرة العالمية التي توصل إليها المجتمع الدولي من احترام الكرامة الإنسانية، وإن كان ذلك نظرياً، لا يتعد نصوص هذه الصكوك.

ولعل مسألة التصديق على هذه المعاهدات وبيان مكانتها في المنظومة القانونية الداخلية هي من المسائل ذات الأهمية القصوى على الصعيدين الدولي والداخلي، لما لهما من أثر في تحديد سريان المعاهدة ومكانتها في المنظومة القانونية الداخلية؛ إذ أن تختلف الدول في ممارستها في هذا المجال، حيث وضع جزء منها إجراءات التصديق في نص دستوري، فيما لجأ البعض الآخر إلى وضعها في نص دستوري وأحال تنظيمها إلى إجراءات مكتوبة بنص قانوني، وبعض الدول لم تأت على تنظيم هذا الموضوع مطلقاً.

أما في الحالة الفلسطينية، فإن الأمر يزيد تقرداً وتعقيداً في ظل عدم وجود نص صريح على مرتبة هذه المعاهدات في النظام القانوني الفلسطيني، أو حتى على آليات التصديق على المعاهدات الدولية سواء بالتصريح أو بالتلميح، فكل ما نجده من نصوص في القانون الأساسي لا يشير أي منها إلى مسألة التصديق على المواثيق الدولية والإجراءات المتبعة، وربما مرد ذلك خصوصية الوضع الفلسطيني وأن هذا القانون الأساسي جاء لفترة مؤقتة مرهونة بالمرحلة الانتقالية، إلى جانب أن منظمة التحرير الفلسطينية هي المخولة فعلياً بالمصادقة على المعاهدات والعلاقات الخارجية. وبناءً على ذلك هناك إشكالات عدة تعترى إجراءات التصديق في المنظومة القانونية الفلسطينية ومكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي في ظل عدم وضوح الإجراءات التي تتعلق بها، بالتالي عليها ادماجها داخلياً، لذا فإن هذا الأمر يزداد غموضاً لدى الخوض في مكانة هذه المعاهدات، وما هو النهج الذي تبناه المشرع حول مكانة المعاهدات في المنظومة القانونية الفلسطينية، وما هي توجهات القضاء الفلسطيني بهذا الخصوص؟

نظام قانوني عالمي، وخطوة كبير أمام مسيرة النضال العالمية في مجال حقوق الإنسان.¹⁰

لهذه الأسباب وغيرها كان هناك حاجة عالمية لوجود آليات قانونية دولية لتبني إعلانات ومواثيق دولية تكون حجر الأساس،¹¹ ولتجسد معالم الطريق أمام عملية تعزيز حقوق الإنسان وحرياته لتكوين مجتمع انساني مبني على القيم الإنسانية والحضارية وعلى قيم التسامح والنضال من أجل حرية الإنسان وكرامته وأمنه وسلامه الداخلي والخارجي،¹² فقد كان من ضمن هذه الآليات التي قامت بإنشائها الأمم المتحدة؛¹³ لإكمال المسيرة النضالية في تكريس مفاهيم حقوق الإنسان عالمياً إقرار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي يعد محوراً مفصلياً في مسيرة هذا النضال وأساس إقامة نظام قانوني واجتماعي دولي يرسي مبادئ إنسانية سامية تشكل الحد الأدنى من حقوق الانسان وحرياته وتعد موضع اتفاق بين الدول،¹⁴ إذ اكتسبت الحقوق التي نص عليها هذا الاعلان أهمية دولية وإقليمية ووطنية،¹⁵ فلم يعبر هذا الإعلان عن مبادئ فلسفية ونظرية لهذه الحقوق؛¹⁶ كما فعلت كافة الإعلانات السابقة التي جاءت بناءً على توجهات فلسفية وأفكار مثالية للصور التي صدرت فيها،¹⁷ وإنما اتصف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالطابع الشمولي والعالمي لتجاوزه الاعتراف بالحقوق المقررة التي تتضمنها الدول في قوانينها الوطنية التي تثبت وتمنح لكل إنسان بغض النظر عن توجهاته الفكرية والأيدولوجية وانتمائه وجنسيته وعالميته، وذلك لحماية هذه الحقوق وكفالتها من أي انتهاك وانتقاص يهدر هذه الحقوق تحت مسمى الخصوصية الثقافية والاجتماعية.¹⁸

وفي هذا الإطار لم تكف الأمم المتحدة بإقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان باعتباره إعلان غير ملزم من الناحية القانونية في مواجهة الدول، إذ واصلت جهودها في عملية تعزيز ودعم حقوق الإنسان،¹⁹ من خلال إقرار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،²⁰ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،²¹ الذي قرر في ثنياه حقوق فردية وحرريات مدنية وسياسية، تسمح للأفراد بالمشاركة في الحياة العامة والجماعية المشتركة في حياة الدولة التي ينتمي إليها ويشكل جزءاً من كينونتها، بشكل أكثر وضوحاً وتحديدًا من الحقوق التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.²²

10. حقوق الانسان «أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية»، مرجع سابق، ص ٧٥. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٨٤-٨٥.
11. حسين الوكيل، مرجع سابق، ص ٩٠.
12. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٩٠.
13. عبد الهادي عباس، حق الانسان «الجزء الثاني»، دار الفاضل، دمشق، ١٩٩٥، ص ٥.
14. الإعلان العالمي لحقوق الانسان اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٢٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.
15. فقد أكدت المادتين الأولى والثانية من الإعلان العالمي لحقوق الانسان على مدى الاعتراف بأهمية حقوق الانسان، فقد جاء في المادة الأولى منه «يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء»، في حين نصت المادة الثانية على أن: «لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحرريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء». فضلاً عما تقدم فإن هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي ليلد أو البيعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البيعة مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود.
16. حسني قمر، مرجع سابق، ص ١٢٧.
17. حقوق الانسان «أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية»، مرجع سابق، ص ٩٨. باتريس رولان، بول تافيرييه، الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص ٣٣.
18. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٩٠. عبد الهادي عباس، مرجع سابق، ص ٢٦.
19. حسين الوكيل، مرجع سابق، ص ٩٥.
20. اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، تاريخ بدء النفاذ: ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، وفقاً للمادة (٢٧).
21. اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، تاريخ بدء النفاذ: ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦، وفقاً لأحكام المادة (٤٩).
22. محمد عليان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١١٥-١١٩.

23. باتريس رولان، بول تافيرييه، الحماية الدولية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص ٩.

الداخلي للدولة.

أما في الحالة الفلسطينية، فإن الأمر يزيد تعقيدا إذ إنضمت دولة فلسطين إلى مجموعة من المعاهدات الدولية بعد حصولها على وصف دولة غير عضو مراقب في الأمم المتحدة في العام ٢٠١٢، وما تلا ذلك من الإنضمام إلى عدد من الاتفاقيات (١٥ اتفاقية بما فيها اتفاقيات جنيف فتصبح ١٩ اتفاقية) في شهر نيسان من العام ٢٠١٤ كان من بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من الاتفاقيات التي لها ارتباط وثيق بمنظومة حقوق الإنسان، ومن ثم تلا ذلك الإنضمام إلى (٢٠ اتفاقية) من بينها نظام روما وتقديم طلب الانضمام للمحكمة الجنائية الدولية، في خطوة قانونية سياسية هي الأولى من نوعها فلسطينيا، وفي ظل عدم وجود نص صريح على مرتبة هذه المعاهدات في النظام القانوني الفلسطيني، أو حتى على آليات التصديق على المعاهدات الدولية تطفو إلى السطح عدد من الأسئلة التي سنحاول الأجابة عليها في معرض حديثنا في هذا المبحث والتي من بينها:

١. هل تبنى النظام القانوني الفلسطيني نهجا معيناً او نظرية معينة حول مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي؟
٢. هل جاء القانون الأساسي الفلسطيني على أي ذكر او توجه لاجراءات التصديق على المعاهدات او مكانتها الداخلية؟
٣. هل يمكننا الحديث عن تطبيق نصوص الدستور الأردني للعام ١٩٥٢ بالتعارض، مع القانون الأساسي، في حال خلو القانون الأساسي من أي مواد؟
٤. ما هي مكانة المعاهدة في النظام القانوني الفلسطيني الداخلي؟
٥. ما هو دور القاضي الوطني في تطبيق المعاهدات الدولية؟ وهل يملك حق الامتناع عن تطبيقها؟
٦. هل إستقر القضاء على أي محدد في موضوع سمو المعاهدات على التشريعات الداخلية؟

المبحث الأول

إدماج المعاهدات الدولية النازمة للحقوق السياسية في النظام القانوني الداخلي

لقد مرت عملية تدوين المعاهدات الدولية في صيغة مكتوبة، في مراحل عديدة وفي مخاضات عسيرة خاصة من حيث وضع آليات موحدة ومحددة للنواحي الإجرائية الخاصة بالمعاهدات وآليات التصديق عليها وقبولها وتفسيرها، كان آخرها بتتويج هذه الجهود بإقرار اتفاقية «فيينا» لقانون المعاهدات بين الدول في العام ١٩٦٩،²⁴ التي يمكن اعتبارها حجرا وركيزة أساسية لحل الخلافات التي قد تنشأ عن تطبيق المعاهدات²⁵ الدولية.²⁶

هذه المعاهدة التي احتوت في جنباتها آليات المصادقة على المعاهدات وقبولها وحتى مكانتها بالنسبة للقانون الداخلي، وعلى الرغم النصوص التي احتوتها إلا أن الجدل لا زال قائما حول مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، ويعود للدولة تقدير ذلك بحسب نظامها القانوني، ولكن على أرض الواقع وبمراجعة التطبيق العملي للمعاهدات الدولية نجد أنه قد يحصل خلاف أو تعارض بين المعاهدة الدولية والقانون الداخلي، ومرد ذلك ان الدول تمتد كثيرا بقانونها الداخلي وتعتبر تطبيقه جزءا من سيادتها الوطنية، فمن جهة نجد ان المجتمع الدولي يطالب، بل ويلزم الدولة باحترام التزاماتها الدولية، وبالمقابل نجد أن الدولة تتمسك بقانونها الداخلي على اعتبار أن تطبيقه جزء من السيادة الوطنية.²⁷

ولجأت الدول لحل مشكلة التعارض بين نصوص المعاهدات الدولية وما تفرضه من التزامات واجبة النفاذ وقوانينها الداخلية، إلى وضع إجراءات وترتيبات تحدد مكانة هذه المعاهدات في النظام القانوني الخاص بها، إذ لجأت بعض الدول إلى إعطاء مرتبة للمعاهدة الدولية تسمو فيها على الدستور الداخلي للدولة، فيما لجأ البعض الآخر إلى إعطاءها قيمة تساوي قيمة الدستور وتأتي في مرتبته، فيما قام آخرون بإعطائها قيمة تعادل قيمة القوانين العادية، وأخرى قامت بالسكوت وعدم النص على قيمة المعاهدة الدولية في النظام القانوني

24. عادل الطائي، قواعد التفسير القضائي الدولي للمعاهدة الدولية، دراسة في قانون المعاهدات الدولية، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٤٦ نيسان ٢٠١١، ص ٣٨٧.

25. عرفت معاهدة فيينا للمعاهدة في المادة ٢/أ على أنها «اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابية، ويخضع للقانون الدولي سواء في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها»، علما بان هناك انتقادات عديدة وجهت لهذا التعريف على حصره للمعاهدات فقط بين الدول في حينه دون المنظمات، ولا يعني مبدأ الكتابة للمعاهدة الدولية، إهدار كل قيمة للاتفاقيات التي تبرم شفاهة، إذا ان قضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي قد استقر على الاعتراف لهذه الاتفاقيات بالقوة الملزمة التي تسحب على الاتفاقيات المكتوبة، وهو ما التزم التأكيد عليه في المادة ٣ من هذه الاتفاقية، للمزيد انظر، محمد حجازي، نطاق الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ص ٧. وقد تسمى هذه الوثيقة معاهدة أو اتفاق أو ميثاق أو عهد أو بروتوكول أو نظام ولكنها لا تؤثر على الطبيعة القانونية، فهي نفس المعنى مهما اختلفت التسميات.

26. عمر المعور ومدوح العدوان وميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٢، ص ٧٦.

27. المرجع السابق، ص ٧٦.

• المنظومة الداخلية ومدى كفاية نصوصها

على صعيد المنظومة القانونية الفلسطينية الداخلية، ومن خلال مراجعة نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢، نجد بأنه قد خلا من أي إشارة إلى عملية وإجراءات التصديق سواء بالتصريح أو بالتلميح، كل ما نجده من نصوص تشير إلى الاتفاقيات الدولية هي المادة ٢/١٠ من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٢، والتي جاء فيها «تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان». أما المادة ٩٢ فقد أشارت إلى ان تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي، هذه هي الإشارات التي وردت في القانون الأساسي، ولكن أي منها لا يشير إلى مسألة التصديق على المواثيق الدولية والإجراءات المبتعة، وربما مرد ذلك خصوصية الوضع الفلسطيني وأن هذا القانون الأساسي جاء لفترة مؤقتة مرهونة بالمرحلة الانتقالية، إلى جانب أن منظمة التحرير الفلسطينية هي المخولة فعلياً بالمصادقة على المعاهدات والعلاقات الخارجية، إذ أن الصلاحيات والمسؤوليات التي جرى نقلها للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو تشمل العلاقات الدولية وعقد المعاهدات إذ نصت المادة ٩ من الاتفاقية «الإسرائيلية» - الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة المؤرخة في ٨ يوليو ١٩٩٥ «اتفاقية طابا» على أن:

أ. بناء على إعلان المبادئ، لن يكون للمجلس صلاحيات ومسؤوليات في مجال العلاقات الدولية والتي تشمل تأسيس سفارات أو قنصليات أو أي تمثيلات أو ملحقيات دبلوماسية أو ممارسة مهام دبلوماسية.
ب. بالرغم من أحكام هذا البند، فبأمكان منظمة التحرير أن تجري في مفاوضات توقع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية لمصلحة المجلس في الأمور التالية:

١. اتفاقيات اقتصادية كما هو منصوص عليه بوضوح في الملحق الخامس من هذه الاتفاقية.
٢. اتفاقيات مع دول مانحة من أجل تنفيذ ترتيبات تقديم المساعدات للمجلس.
٣. اتفاقيات من أجل تنفيذ خطط التنمية الإقليمية كما هي موضحة في الملحق الرابع من إعلان المبادئ أو في اتفاقيات دخلت في إطار المفاوضات المتعددة.
٤. اتفاقيات ثقافية، علمية، أو تعليمية.

ت. المعاملات ما بين المجلس وممثلي الدول والمنظمات الدولية إضافة إلى تأسيس مكاتب تمثيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة عدا تلك المذكورة في الفقرة «أ» أعلاه، وذلك من أجل تنفيذ الاتفاقيات المنصوص عليها في الفقرة «ب» أعلاه، لن يتم اعتبارها على أنها علاقات دولية.³²

إلا أن الأمر كان أوضح بشكل أكبر في مسودة الدستور الفلسطيني الثالثة حيث جاء في المادة ٧٩ منه على أن «يقرر مجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها أعضاء الحكومة بموجب الصلاحيات المفوضين بها،

ونمط آخر يوجب عليه العودة إلى الشعب سواء عن طريق ممثليه أو عن طريق الاستفتاء المباشر. هناك تمييز في القواعد الدولية بين نوعين من الاتفاقيات أو المعاهدات، الاتفاقيات التي تمس أمور عادية غير جوهرية يعطى الأمر فيها لرئيس الدولة أو للمعينين لإجراء المفاوضة والمصادقة، وعادة ما تنص كثير من الدساتير أن رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية يعض المعاهدات ويصادق عليها، لكن أغلب الدساتير تحدد موضوعات معينة ترى فيها من الأهمية ما يوجب الرجوع إما للشعب أو إلى نواب الشعب في السلطة التشريعية عن طريق إصدارهم قانون بذلك، لكي تصبح المعاهدة ملزمة. للمزيد انظر <http://www.pcpsr.org/ar/node/292> تم لدخول بتاريخ ٢٠١٤/٦/٨
32. للمزيد انظر الرابط الآتي: <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=1891> تم الدخول للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٠

المطلب الأول

إجراءات إبرام المعاهدات وقيمتها في المنظومة القانونية الداخلية

كما اسلفنا كان هناك توجهات عديدة بين الدول حول تبني نظام معين تجاه المعاهدة الدولية وفي تحديد مكانتها في النظام القانوني الداخلي للدولة، ولكن بشكل عام هناك مراحل وإجراءات أساسية نصت عليها معظم دساتير الدول التي جاءت دساتيرها على ذكر لعملية التصديق على المعاهدات وإجراءاتها المختلفة.²⁸ ولعل اتفاقية فيينا اشمل وثيقة حددت هذه الإجراءات وطبيعتها ومراحلها المختلفة على تعقيدها المختلفة والشائكة أحياناً، إذ تمر المعاهدة الدولية قبل ان يتم إبرامها نهائياً بأربع مراحل شكلية هي المفاوضة والتحرير والتوقيع والتصديق وأخيراً التسجيل، وإضافة لهذه المراحل الشكلية توجد هناك شروط موضوعية لصحة انعقاد المعاهدات الدولية وهي أهلية التعاقد والرضا ومشروعية وموضوعية المعاهدة.²⁹

ولعل مسألة التصديق على المعاهدات وبيان مكانتها في المنظومة القانونية هي من المسائل ذات الأهمية القصوى على الصعيدين الدولي والداخلي، لما لهما من أثر في تحديد سريان المعاهدة ومكانتها في المنظومة القانونية الداخلية، والدول في ممارستها في هذا المجال تختلف، حيث وضع جزء منها إجراءات التصديق في نص دستوري، فيما لجأ البعض الآخر إلى وضعها في نص دستوري وأحال تنظيمها إلى إجراءات مكتوبة بنص قانوني، وبعض الدول لم تأت على تنظيم هذا الموضوع مطلقاً.

أما من حيث الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات وهي المرحلة التالية للتوقيع عليها، وبموجبها يتشكل الالتزام بإدراجها في النظام القانوني الداخلي للدولة، إلى جانب إعلام الدول بقبول المعاهدة داخلياً، فإن النظم الدستورية تتبنى في تحديد السلطة الداخلية المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية توجهات مختلفة، فتمنح بعضها صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية، بحيث تعطى الحق في التصديق على كافة المعاهدات، في حين لا تملك السلطة التشريعية في دول أخرى صلاحية التصديق إلا على بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة، فيما يقوم رئيس الدولة بالتصديق على باقي المعاهدات، وفي الدول التي تتكون سلطتها التشريعية من مجلسين، يتولى التصديق على المعاهدات أحد المجلسين في بعض الدول، وكلا المجلسين في دول أخرى، وتتعدد أيضاً آليات التصديق على المعاهدات من قبل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى، فبينما يتم ذلك بقرار برلماني في بعض الدول، فإنه يتم بقانون يسنه البرلمان في دول أخرى، ويكون ذلك من خلال تحويل المعاهدة إلى قانون داخلي، الأمر الذي يعني منح اختصاصات أوسع للسلطة التشريعية،³⁰ وبعض الدول جعلت هذا الأمر مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.³¹

28. لسنا هنا في معرض التطرق لإجراءات التصديق على المعاهدة ومراحلها المختلفة بشيء من التفصيل، بل أترنا هنا التطرق إلى المراحل بشكل مقتضب.

29. لسنا هنا بصدد مناقشة إجراءات ومراحل التصديق على المعاهدات وإجراءاتها المختلفة، نظراً لبحث هذا الموضوع وتصيلاته في الأبيات ذات العلاقة بالموضوع، للمزيد حول الموضوع أنظر صلاح البصبيسي المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، جامعة كربلاء، ص ٢٤٤، متوفر على الرابط الآتي: <http://www.uokufa.edu.iq/journals/index.php/ghje/article/view/1740>

30. طارق عجيل، إدماج التصديق الدولية في القوانين الداخلية (دراسة مقارنة)، ص ٦، متوفر على الرابط الآتي: <http://www.iraqia.iq/uploaded/edmag.pdf>

31. إبرام المعاهدات في معظم الدساتير المقارنة هو من اختصاص السلطة التنفيذية، قد يكون رئيس الدولة أو رئيس الحكومة هم من يتولون إجراء المعاهدة، لكن هذا العمل له ضوابط، هؤلاء الأشخاص ليسوا أحراراً في الاتفاق والمصادقة على ما شاؤوا دون أية ضوابط، هناك في العمل الدولي أكثر من نظام، يفوض هؤلاء الأشخاص للاتفاق المبدئي وتكون العودة إلى الدولة بمؤسساتها الدستورية لأخذ المصادقة على المعاهدة أو الاتفاقيات الدولية، قد تترك في الدساتير الدولية تعطين، التمتع الأول يعطى لرئيس الدولة المفاوضة والمصادقة على الاتفاقية الدولية،

ويلزم لسريانها تصديق رئيس الدولة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. أما الاتفاقيات والمعاهدات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة أو تُحمل المواطنين أو الدولة التزامات خلافاً للقوانين السارية فتستوجب أيضاً موافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي لإنفاذها. ويناقش المجلس النيابي المعاهدات التي يترتب عليها مساس باستقلال الدولة أو سلامة أراضيها، وتوطئة لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام، ويلزم لنفاذها موافقة أغلبية المشاركين في هذا الاستفتاء»³³.

وعودة إلى المنظومة القانونية الداخلية نجد أن هناك بعض الإشارات لعملية التصديق على المعاهدات تم تحديدها بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء والتي أحال فيها صلاحية التصديق على جهات تنفيذية، ومن بين هذه القرارات وأبرزها قرار مجلس الوزراء رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٤ بشأن توقيع الاتفاقيات الثنائية، إذ حظرت المادة الأولى من هذا القرار توقيع أي اتفاقية ثنائية مع السلطة الفلسطينية إلا بعد المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء، كما نصت المادة الثانية من ذات القرار على ضرورة عرض أي اتفاقية ثنائية قبل توقيعها على وزارة التخطيط لمراجعتها وإبداء ملاحظاتها عليها، أضف إلى ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٥) لسنة ٢٠٠٤ بشأن آلية التوقيع على اتفاقيات التعاون مع الدول والمؤسسات المانحة،³⁴ إذ جاء في المادة الأولى منه توقع الاتفاقيات العامة مع الدول المانحة والخاصة بالعلاقات الثنائية (سياسية وتنموية) من قبل وزارة الشؤون الخارجية بعد أن تعتمد وزارة لتخطيط الشق التنموي من الاتفاقية، أما المادة الثانية فقد نصت على أن توقع الاتفاقيات العامة مع المؤسسات الدولية بشكل مشترك من قبل وزارة الشؤون الخارجية والتخطيط، والمادة الثالثة جاءت لتتص على أن توقع اتفاقيات المشاريع والبرامج التنموية بموجب الاتفاقيات العامة مع الدول والمؤسسات المانحة من قبل وزارة التخطيط.³⁵

ولكن ما يهمني هو هل جاء هذا الدستور على ذكر لإجراءات التصديق على المعاهدات؟ ومن يملك صلاحية التصديق عليها؟ لقد أجابت على هذا السؤال المادة ٢٢ من الدستور الأردني للعام ١٩٥٢ بنصها على أن «١. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات. ٢. المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية»⁴⁰.

بقراءة المادة السابقة يفترتها نجد بأنها أكدت على أن الملك هو من يملك إبرام المعاهدات والاتفاقيات وهذا ما أشارت له الفقرة الأولى من المادة ٢٢، ولكن الفقرة الثانية جاءت لتضع استثناء واضحاً من خلال ربطها لتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات بضرورة موافقة مجلس الأمة عليها، وخصت بذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزينة الدولة نفقات إضافية أو تنطوي على مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

وهو ما يقودنا إلى القول هل هذه المادة يجب أن تطبق بالتعارض في نظامنا القانوني، (رغم التحفظ على إبقاء سريان الدستور في الأراضي الفلسطينية في ظل صدور القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢)، بالتالي يجب مصادقة المجلس التشريعي على هذا النوع من المعاهدات، وهل يجب تصديق جميع المعاهدات من الرئيس «الملك»؟ قياساً على المادة ٢٢، وهو النقاش الذي أشرنا له سابقاً.

إذا صدقنا بضرورة تطبيق هذه المادة فهذا يعني أن جميع الاتفاقيات والمعاهدات التي تم التوقيع عليها في الفترة الأخيرة ٢٠١٤، البعض منها قد يحمل اعباء مالية على السلطة الفلسطينية وهو ما يكون معه ضرورة

مادة ٧٩ من مسودة الدستور الفلسطيني الثالثة، تضمن التعديلات، حتى تاريخ ٤ مايو ٢٠٠٢.

قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٥) لسنة ٢٠٠٤م بشأن آلية التوقيع على اتفاقيات التعاون مع الدول والمؤسسات المانحة، المنشور على الصفحة (٢١٢) من عدد الوقائع الفلسطينية، الوطنية الفلسطينية، رقم (٥٢)، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥.

قرار مجلس الوزراء رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٤، المصدر السابق.

من أمثلتها قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٧) لسنة ٢٠٠٤ بالمصادقة على اتفاقيات عمل عربية، المنشور على الصفحة (٢٥٥)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٥٢)، بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥. وقرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٢) لسنة ٢٠٠٥ بشأن اتفاقية المخدرات بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة لسنة ٢٠٠٥، المنشور على الصفحة (٣٦١)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٦٥)، بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٦.

من أمثلتها مرسوم رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على اتفاقية التعاون في مجال مكافحة الجريمة وحماية النظام وضمان حماية حقوق الفرد الموقعة بين دولة فلسطين وجمهورية روسيا الاتحادية، ورسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١١ بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات.

من أمثلتها قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ بشأن المصادقة على تعديلات الاتفاقية البورومتوسطية الخاصة بتراكم المنشأ، وقرار بقانون رقم ٢٠١٢ لسنة ٢٠١٢ بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية

39. والأمانة على ذلك كثرة في المنظومة الفلسطينية على كلا النوعين.

40. المادة ٢٢ من الدستور الأردني للعام ١٩٥٢ المنشور على الصفحة (٢)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية "الحكم الأردني" رقم (١٠٢٩)، بتاريخ ٠٨/١٧/١٩٥٢.

بل إن إصدار التشريع من قبل الجهة المختصة هو الشرط لإضفاء الصفة القانونية على هذه القواعد، وتكمن أهمية النشر في الوقائع الفلسطينية في عدم إمكانية الاحتجاج بهذه القواعد في مواجهة الأفراد، ويجب أن يكون النشر قريباً جداً من مرحلة الإصدار، وتعالج هذه المسألة في معظم النظم القانونية من خلال تحديد مواعيد دورية متقاربة لصحور الجريدة الرسمية، وكذلك إمكانية صدورها فوراً في حالات تقتضيها ظروف معينة.⁴⁵

فهل جاء القانون الأساسي الفلسطيني بنصوص صريحة في هذا المجال؟ وهل جاء قانون الجريدة الرسمية رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته على ذكر نشر المعاهدات؟

إن المتتبع لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢ لا يجد أي إشارة صريحة أو ضمنية حول عملية نشر المعاهدات الدولية، فقط ما هو متعلق بالنشر جاء في المادة ١٦ منه التي جاء فيها «تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».⁴⁶ وهو نص لا يمكن الاستناد عليه في عملية نشر المعاهدات، أما في قانون الجريدة الرسمية لسنة ١٩٤٩⁴⁷ فقد جاء فيه «تؤسس جريدة رسمية في المملكة الأردنية الهاشمية باسم الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية وينشر فيها جميع القوانين والأنظمة والمقررات والأوامر والبلاغات والإعلانات الرسمية وما شابهها من المعاملات الرسمية» ولم يتم أيضاً النص صراحة على نشر المعاهدة للإقرار بتطبيقها وسريانها على المخاطبين بها، خاصة أن هذه المادة عدت الأعمال القانونية التي ينبغي نشرها في الجريدة الرسمية التي لم يكن من بينها المعاهدات الدولية.

أما مسودة الدستور الفلسطيني الثالثة فقد كانت أوضح في نصها على عملية النشر للمعاهدات في الجريدة الرسمية وخاصة ما جاء في المادة ٧٩ منها «يقر مجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها أعضاء الحكومة بموجب الصلاحيات المفوضين بها، ويلزم لسريانها تصديق رئيس الدولة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. أما الاتفاقيات والمعاهدات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة أو تُحمل المواطنين أو الدولة التزامات خلافاً للقوانين السارية فتستوجب أيضاً موافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي لإنفاذها. ويناقش المجلس النيابي المعاهدات التي يترتب عليها مساس باستقلال الدولة أو سلامة أراضيها، توطئة لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام، ويلزم لنفاذها موافقة أغلبية المشاركين في هذا الاستفتاء».⁴⁸

أما من حيث توجهات القضاء الفلسطيني في عملية النشر بالنسبة للمعاهدات فلعل قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم ٧٧/٢٠٠٥ جاء واضحاً فيما يتعلق بعملية النشر إذ قصرها على القوانين دون الالتفات إلى الأعمال القانونية الأخرى إلا في ضوابط معينة وأهمها عدم الإضرار بالأفراد عند التطبيق من تاريخ الصدور، إذ جاء في هذا القرار «النشر بالجريدة الرسمية يقتصر على القوانين حتى تكون نافذة وفقاً لأحكام القانون الأساسي، أما بالنسبة للأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التنظيمية فإنها تكون نافذة منذ صدورها دون حاجة لنشرها،

عرضها على المجلس التشريعي الفلسطيني، وهو حالياً معطل»، كما أن النصوص التي يمكن أن تطبق بالتعارض كثيرة في الدستور الأردني للعام ١٩٥٢، ومنها مثلاً حل مجلس الأمة، إذ أعطت بعض المواد للملك حل مجلس النواب والأعيان،⁴¹ وفي مواد أخرى أعطت الملك صلاحية التصديق على القوانين وتفويض الجهات المعنية بإصدار الأنظمة،⁴² وغيرها من صلاحيات قد يمكن القول بضرورة تطبيقها بالتعارض، وبالتالي تنقل هذه الصلاحيات بالتعارض لرئيس دولة فلسطين، وهو الأمر الذي يكون معه إشكاليات عديدة، نظراً لاختلاف النظامين القانونيين. ويمكننا القول أنه لم يتم اللجوء إلى نصوص الدستور الأردني منذ مجيء السلطة حتى لحظة كتابة هذا البحث.

أضف إلى ذلك، أننا إذا سلمنا بذلك فهناك مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ والقانون الأساس لقطاع غزة لسنة ١٩٥٥ والنظام الدستوري لقطاع غزة ١٩٦٢، ستطبق بما لا يتعارض، على الرغم من عدم ورود أية نصوص فيها حول الإتفاقيات والمعاهدات وتصديقها أو مكانتها، وهذا ما يفتح المجال واسعاً لتطبيق العديد من المواد الواردة فيها بالتعارض، وهو ما لا نعتقد بأن المشرع الفلسطيني قد أراده في ظل وجود قانون أساسي ساري.

أما مسودة الدستور الفلسطيني الثالثة فقد كانت أوضح في نصها على إجراءات التصديق على المعاهدات بنص واضح في المادة ٧٩ منه والتي جاء فيها «يقر مجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها أعضاء الحكومة بموجب الصلاحيات المفوضين بها، ويلزم لسريانها تصديق رئيس الدولة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. أما الاتفاقيات والمعاهدات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الموازنة أو تُحمل المواطنين أو الدولة التزامات خلافاً للقوانين السارية فتستوجب أيضاً موافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلس النيابي لإنفاذها. ويناقش المجلس النيابي المعاهدات التي يترتب عليها مساس باستقلال الدولة أو سلامة أراضيها، توطئة لقيام الحكومة بطرحها على الاستفتاء الشعبي العام، ويلزم لنفاذها موافقة أغلبية المشاركين في هذا الاستفتاء».⁴³

هل النشر للمعاهدات واجب لنفاذها؟

أشرنا سابقاً إلى كل ما يتعلق بإجراءات التصديق على هذه المعاهدات، ولكن هناك إجراء لا بد من التطرق له وهو عملية النشر للمعاهدة الدولية في الجريدة الرسمية في إطار منظومتنا القانونية، إذ أن العلم بالقانون هو مناط التكليف ولا يتحقق العلم إلا بعملية النشر في الجريدة الرسمية على غرار القوانين والتشريعات الثانوية، فالنشر إجراء من الإجراءات الضرورية واللازمة للتشريعات والقوانين الداخلية، فلا يجبر أحد على العمل بالتشريع أو القانون لم ينشر بعد، يقصد بالنشر اتخاذ جهات الإدارة الإجراءات المحددة والشكليات المطلوبة التي تهدف إلى إعلام الناس كافة من مواطنين أو أجانب (أي أشخاص سواء كانوا طبيعيين أم اعتباريين) بمحتويات القرارات التي أصدرتها، لكي يكونوا على بينة من أمرهم وعلم بمضمونها ومن ثم الالتزام بما ورد فيها.⁴⁴

فالنشر شرط للاحتجاج بنفاذ قواعد التشريع في مواجهة الأفراد، وهو لا يكسب هذه القواعد الصفة القانونية،

45. معهد الحقوق، دليل صياغة التشريعات الثانوية، ٢٠٠٤، ص ١٠٥.
46. جاء في مسودة دستور فلسطين الثالثة وتحديداً في المادة ٨١ منها «تشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال ثلاثين يوماً» من تاريخ إقراره من المجلس النيابي للرئيس للتصديق عليه. - أو من تاريخ إحالة القانون إلى الرئيس من المجلس النيابي بعد إقراره ثانية بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه في حالة اعتراض الرئيس عليه. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يُعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره، ويعتبر صادراً بقوة الدستور، وتولى المحكمة الدستورية، بطلب من المجلس النيابي، إصدار القرار بنشر القانون في الجريدة الرسمية». للمزيد انظر الرابط الآتي http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.html
47. قانون الجريدة الرسمية رقم (٢٩) لسنة ١٩٤٩، المنشور على الصفحة (١٤٠)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية "الحكم الأردني" رقم (٩٨٢)، بتاريخ ١٩٤٩/٠٥/١٦.
48. متوفر على الرابط الآتي: http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.html

41. المادة ٢٥ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، مصدر سابق.
42. المادة ٢١ من الدستور الأردني سنة ١٩٥٢، المصدر السابق.
43. متوفر على الرابط الآتي: http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.html
44. محمد بن علي، لوائح الضرورة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢، ص ٨٦، نقلاً عن فؤاد العطار، القضاء الإداري، ص ٥١٤.

المطلب الثاني

مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي

تطرقنا سابقاً إلى إجراءات التصديق وإشكالاتها في المنظومة القانونية الفلسطينية، وفي هذا القسم سنتطرق إلى مكانة هذه المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، وإن كان الأمر غير واضح في الإجراءات، فإن الأمر يزداد غموضاً لدى الخوض في مكانة هذه المعاهدات، وما هو النهج الذي تبناه المشرع في المنظومة القانونية الفلسطينية. فهناك عدد من الأسئلة تطفو في هذا المقام إلى السطح، أولها ما هي مكانة هذه المعاهدات في المنظومة القانونية الداخلية، وهل نحتاج إلى إجراء تشريعي لاعتمادها، أم تسري بمجرد التوقيع عليها؟ وما هو التوجه الذي تبناه المشرع الفلسطيني؟ هل أخذ بمبدأ وحدة القانون أم الثنائية؟ هل جاءت المنظومة القانونية الفلسطينية على ذكر لمكانة المعاهدات في المنظومة القانونية الداخلية؟ ما هي توجهات القضاء الفلسطيني بالنسبة لمكانة المعاهدات الدولية في النظام الداخلي؟.

إن إلزامية المعاهدات في إطار القانون الدولي، وانعقاد المسؤولية الدولية في حال الإخلال بها، لا تعني بالضرورة إلزاميتها في إطار القانون الداخلي، إذ يجب الفصل بين الالتزامات أو القواعد القانونية التي تنشأ بين الدول على الساحة الدولية أو في إطار القانون الدولي، وبين القواعد القانونية التي تنشأ في إطار القانون الداخلي، إذ قد يتطلب تنفيذ الدولة لالتزاماتها الدولية في كثير من الأحيان تدخل أجهزتها الداخلية وأحياناً اللجوء إلى إجراءات تشريعية أو إدارية في نظامها القانوني الداخلي، كما أن بعض القواعد الدولية وضعت خصيصاً ليتم تطبيقها في النظام القانوني الداخلي للدول، لأن موضوعها يتعلق بأحوال وشروط الأشخاص كالقواعد المتعلقة بشروط عمل الأجانب وإقامتهم مثلاً.⁵¹

ومع التقدم الكبير للتشريع الدولي الاتفاقي الذي بات ينظم كافة أوجه العلاقات بين الأفراد، ومع التحسن الملحوظ، بفضل أعمال تقنين القوانين وتجميعها في معرفة القواعد العرفية، أصبحت مسألة تطبيق القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي موضع اهتمام المعنيين بالقانون الدولي.⁵²

والواقع أن بحث هذه المسألة أي مسألة تطبيق القانون الدولي في القانون الداخلي يعد أمراً شائكاً ومعقداً للغاية، ذلك أن القاضي الوطني ملزم فقط - بمقتضى وظيفته - بتطبيق قواعد القانون الداخلي، على أنه قد يتمسك أحد الأطراف المتنازعة أمامه بتطبيق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية تلتزم بها دولته، أو تطبيق قرار ملزم صادر عن إحدى المنظمات الدولية.⁵³

ولا يخفى على أحد أن تحديد العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي للدول من الموضوعات ذات الأهمية الكبرى على الصعيد العملي والنظري، حتى لا يقع القاضي الوطني في حيرة من أمره حول أي القواعد التي يجب أن يطبقها هل القواعد الموجودة في قانونه الداخلي أم الدولي.

ويكون بوسع الإدارة تنفيذها لكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد ذلك أن القرارات الإدارية لا تسري بحقهم إلا إذا علموا بها، وعليه وحيث أن التعليمات الصادرة عن وزارة التعليم العالي إستناداً لقانون التعليم العالي لسنة ١٩٩٨ والتي جعلت من الإقامة في بلد الدراسة مدة سنة على الأقل كشرط لمعادلة الشهادة لم يتم نشرها بالجريدة الرسمية ولم يثبت علم المستدعي بها عند التحاقه بالدراسة فإنها لا تسري بحقه على الرغم من صدورها بعد التحاقه بالجامعة، وحيث أن السبب الذي استندت إليه الإدارة في رفض معادلتها لشهادة الدكتوراه التي يحملها المستدعي هو عدم تحقق شرط الإقامة في بلد الدراسة للمدة المطلوبة، فإن قرار الإدارة - بناءً على ما سبق - يكون مخالفاً للقانون مما يستوجب إلغاءه.⁴⁹

وفي ظل عدم النص الصريح على نشر المعاهدات يبقى الجدل هل عملية النشر للمعاهدات منوط التكاليف؟ أم أنها تنفذ دون عملية النشر؟

على الرغم من أهمية نشر المعاهدة ليعلم المخاطبين بها بمحتواها وما احتوته من نصوص قد تؤثر عليهم إلا أن النقاش يبقى قائم في ظل عدم النص الصريح، وقد كان للمؤسسات الحقوقية صوتها المتمثل بضرورة إجراء النشر للمعاهدات الدولية، مستندة في ذلك على نص المادة ١١٦ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣، نظراً لما تشكله عملية الانضمام للمعاهدة من تبعات دستورية من بينها متطلب نشرها في الجريدة الرسمية ذلك أن النشر هو إجراء من الإجراءات الضرورية واللازمة للتشريعات والقوانين الداخلية، فلا يُجبر أحد على العمل بالتشريع أو القانون ما لم ينشر بالجريدة الرسمية بعد، وقد أشارت هذه المؤسسات أن المادة ١١٦ تستوجب نشر المعاهدات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين لكي تكون لها قوة القانون، وعلى ذلك لا بد من نشر المعاهدات الدولية في الجريدة الرسمية، ولا يُعتد بأي وسيلة أخرى في هذا الغرض حتى لو كانت أكثر انتشاراً، إذ أن الغرض من النشر هو إخطار الجمهور بالقانون أو المعاهدة ليكونوا على علم بها قبل تطبيقها عليهم، وهو إجراءً ضروري في النظام القانوني الفلسطيني لنفاذ المعاهدة والتشريع على حد سواء في مواجهة المخاطبين بأحكامها، فالقانون في ذاته لا يصبح ملزماً بمجرد الإصدار، وإنما بعد نشره بالطرق المقررة قانوناً والمتمثلة بالنشر في الجريدة الرسمية.⁵⁰ ويرى الباحث أن عملية نشر المعاهدات هي عملية واجبة لغايات إعلام الجمهور بها، خاصة ان عملية النشر هي منوط التكاليف، على الرغم من عدم ورود نصوص صريحة بذلك.

49. قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٣. لقد جاء في مسودة دستور فلسطين الثالثة في المادة ١٨٢ منها "فصل المحكمة الدستورية بناءً على طلب من رئيس الدولة، أو من رئيس مجلس الوزراء، أو من رئيس المجلس النيابي، أو من عشرة أعضاء من المجلس النيابي أو من محاكم الاستئناف والنقض والعدل العليا أو من النائب العام، في المسائل التالية:

- دستورية القوانين قبل إصدارها، إذا رفع إليها الطلب خلال ثلاثين يوماً من إحالة القانون إلى رئيس الدولة للتصديق عليه وإصداره.

- المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والأنظمة واللوائح والتدابير والقرارات الصادرة عن الرئيس أو عن مجلس الوزراء والتي لها قوة القانون.

- تفسير نصوص الدستور في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاثة وواجباتها واختصاصاتها، وفي حال التنازع في الاختصاص بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء.

- الإشكاليات المتعلقة بدستورية برامج الأحزاب والجمعيات السياسية وأنشطتها، وإجراءات حلها أو وقف نشاطها ومدى مطابقتها هذه الإجراءات مع الدستور.

- دستورية عقد المعاهدات الدولية والانضمام إليها وإجراءات تنفيذها، وتقرير بطلان القانون أو بعض مواده، إذا تعارض مع الدستور أو مع معاهدة دولية.

- أية اختصاصات أخرى أسندت إليها في هذا الدستور.

50. للمزيد انظر بيان الهيئة المستقلة في هذا المجال، متوفر على الرابط الآتي: <http://maannews.net/Content.aspx?id=720697>.

51. اشرف ابو حجازة، مبدأ قابلية القانون الجماعي للتطبيق الفوري والمباشر وأولويته على القوانين الوطنية للدول الأعضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٨، وانظر أيضاً، احمد

أبو الوفا، مسائل القانون الدولي والعلاقات الدولية في أحكام القضاء المصري، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٥٢، ص ٢٢٣، ١٩٩٧.

52. المرجع السابق، ص ١٨.

53. سعيد الجدار، تطبيق القانون الدولي أمام المحاكم المصرية، دار المطبوعات الجامعية، ص ٨٠، ١٩٩٩.

ويرى أنصار مذهب ثنائية القوانين أن القانون الداخلي والقانون الدولي نظامين قانونيين متساويين، يفصل كل منهما عن الآخر، ولا يخضع أي منهما لنظام أعلى منه.⁵⁷ وحسب أنصار هذا المذهب "فإن القانون الدولي لا يتمتع بصفة الإلزام في دائرة القانون الداخلي، وهو ما يعني من الناحية العملية أنه إذا تعارضت قاعدة داخلية مع قاعدة دولية فعلى القاضي أن يطبق قاعدة القانون الداخلي لأنه يستمد سلطه واختصاصه من قانونه الوطني وليس من القانون الدولي، وتحمل الدولة على الصعيد الدولي المسؤولية الناجمة عن مخالفتها لالتزاماتها الدولية في مثل هذه الحالة، ويترتب على ذلك أن قواعد القانون الدولي لا تصبح ملزمة في النطاق الداخلي أيضا إلا إذا صدرت بصورة قواعد قانونية داخلية وفقا للإجراءات الشكلية المتبعة في إصدار هذه القواعد، وهكذا لا يملك القاضي الداخلي تطبيق معاهدة دولية ما لم تتحول إلى قانون داخلي، كما لا يمكن لمعاهدة تعديل أو إلغاء قانون داخلي لاحق".⁵⁸

أمام هذه المذاهب ما هو المنحى الذي اخذ به المشرع الفلسطيني وما هي توجهاته وعلى أي نظام سار، وما هي المكانة التي اعطاها المشرع الفلسطيني للمعاهدة الدولية؟

ونحن بصدد الحديث عن الأنظمة التي أخذت بها الدول حول طبيعة العلاقة بين القانون الدولي والداخلي كان لزاما علينا أن نتطرق الى توجه المشرع الفلسطيني وبأي نظام أخذ، فعند التدقيق في نصوص القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته نجد بأنه نص وفي المادة (٢/١٠) منه على ما يلي: "تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان".⁵⁹ براءة النص السابق يتبين لنا بأن المشرع الفلسطيني لم يكن واضحا في تحديد النظام الذي يأخذ به في هذا الخصوص حيث كان النص يعتريه بعض الغموض، إلا أن الراجح أن المشرع يميل للأخذ بالنظام الأحادي لا النظام الثنائي.⁶⁰ هذا إذا سلمنا بحرفية النصوص وعدم ورود أية إشارات في القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٢.

ولكن على الرغم من ذلك، هناك نص آخر أعطى مؤشرا نحو توجه المشرع للنظام الثنائي، هذا النص المتمثل في المادة ٩٢ من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٢ فقد أشارت إلى ان تعقد الترويض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي. وهنا المشرع استخدم عبارة "المشروع"، وليس واضحا ماذا تعني عبارة "المشروع" ولم يكن واضحا في استخدام هذا المصطلح وماذا يشمل وهل يمكن سحب هذا المصطلح على الاتفاقيات أم لا، ولكن بصرف النظر عن هذه العبارة، تبقى الإشارة المهمة بالنسبة لنا أن المشرع تبنى نظاما ثنائيا من حيث ضرورة وجود جهة تصديق ثانية على المشروع اذا كان يرتب اعباء مالية، والمعاهدات التي وقعت عليها دولة فلسطين هي بالضرورة ترتب إلتزامات وأعباء مالية، فهل يمكن القول أن هذه الإتفاقيات بحاجة للتصديق عليها من قبل المجلس التشريعي، سؤال برسم الإجابة؟.

ويعد موضوع العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي من الموضوعات التي شهدت نقاشات واسعة في الفقه القانوني، ويرجع ذلك إلى بدايات ظهور القانون الدولي وظهور بؤادر العلاقة بينه وبين قانون آخر أقدم منه من حيث الوجود وهو القانون الداخلي للدول، ويكمن واقع العلاقة التي ظهرت بين القانونيين في وجود قانون ينظم العلاقات في الدولة سواء العلاقات القائمة بين الأفراد أو تلك القائمة بين الأفراد والدولة، أي أنه قانون يحكم سلوك الافراد والدولة وإلى جانب هذا القانون ظهر قانون جديد يقوم أيضاً على أساس حكم سلوك الدولة، ألا وهو القانون الدولي، أي أن الدولة باتت خاضعة لقانونين بحكم سلوكها، قانونها الداخلي والقانون الجديد (الدولي) وتخضع الدولة للقانونين وفقاً لآلية القانون المعروفة ألا وهي منح الحقوق وفرض الإلتزامات، وإذا كان الاشتراك بين القانونين ملفتاً للنظر والاهتمام بما يتعلق بإخضاع الدولة لأحكامها، فإن الأمر قد يكون أكثر إثارة للاهتمام فيما يتعلق بكون أن الاشتراك بين القانونيين بات، ويتطور القانون الدولي، لا يقتصر على مخاطبة الدول بل إنه أخذ يشترك مع القانون الداخلي في مخاطبة الأفراد من رعايا الدول ووفقاً لذات الآلية.⁵⁴

وأمام هذا الواقع تبقى تساؤلات قانونية عديدة قائمة والتي من بينها هل القانونين يشكلان نظاماً قانونياً واحداً أم أن كلا من القانونين يشكلان نظامين قانونيين مستقلين أحدهما عن الآخر، وإن كان هناك نقاط التقاء عديدة بينهما؟

لقد اختلف الفقه القانوني في الإجابة على مثل هذا التساؤل وقد ترتب على ذلك ظهور العديد من الآراء الفقهية بهذا الصدد، وتباينت المذاهب في تحديد العلاقة ورسم الحدود بين القانون الدولي والقانون الداخلي وآليات اندماج القانون الدولي في القانون الداخلي وانقسمت في اتجاهين، ويمكن إجمال هذه المذاهب ضمن نظريتين رئيسيتين تمثلان الاتجاهين الرئيسيين حول هذه المسألة وهي نظرية «وحدة القانون» أو نظرية «ازدواجية القانون»،⁵⁵ والتي سنوجزها وفق الآتي:

الاتجاه الأول: اخذ بالنظام الأحادي «وحدة القانونين» Monistic

يرى أصحاب هذا المذهب بأن قواعد القانون الدولي العام تعد من تلقاء نفسها جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي، ووفقاً لهذا النظام تسري المعاهدة الدولية في النظام الداخلي فور التصديق عليها، وما أن يتم إبرامها حتى تصبح تلك المعاهدة جزءاً من النظام القانوني للدولة، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام فرنسا وهولندا.

الاتجاه الثاني: اخذ بالنظام الثنائي «ثنائية القانونين» Dualistic

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى القول بأن القانون الدولي والقانون الداخلي نظامين قانونيين مستقلين عن بعضهما بعضاً، وعُرف هذا الاتجاه بنظرية ثنائية القوانين. ووفقاً لهذا النظام لا يكون للحقوق والالتزامات التي توجد المعاهدات أي قوة في القوانين المحلية ما لم يصدر تشريع يعطيها مفعولاً، والتصديق على المعاهدة لا يكفي لإعطاء أحكام المعاهدة مفعولاً في القانون المحلي.⁵⁶

54. انظر الرابط الآتي: <http://www.omanlegal.net/vb/archive/index.php/t-2994.html>.

55. هناك اتجاه فقهي يناهز بالتوفيق بين القانونيين ضمن ما يعرف بنظريو التوفيق أو (الاتجاه العملي في التعامل الدولي). للمزيد انظر، عبد الله الهواري، القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في الدساتير الوطنية "دراسة مقارنة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٥، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، نيسان ٢٠١٤، ص ٢٢٠.

56. على سبيل المثال المملكة المتحدة قامت بإدراج معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية EEC من خلال قانون المجتمعات الأوروبية ١٩٧٢، وكذلك ألمانيا وإيطاليا، انظر رشاد السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، عمان، ص ٤٧، ٢٠٠١. انظر أيضاً صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ص ١٢٨ وما بعدها، ٢٠٠٢، وانظر أيضاً علي إبراهيم، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي: صراع ام تكامل، دار النهضة العربية، ص ٥٦ وما بعدها، ١٩٩٥. وللمزيد انظر بينلوب كينت، قانون الاتحاد الأوروبي، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص ٤٢-٤٣.

57. رشاد السيد، مرجع سابق، ص ٤٧.

58. اشرف أبو حجازة، مرجع سابق، ص ٢٦.

59. القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٢، المنشور في الوقائع الفلسطينية.

60. أصبحت الاتفاقية الأوروبية الفلسطينية المشتركة جزءاً من النظام القانوني الفلسطيني من بمجرد التوقيع والمصادقة عليها دون الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تشريعية بخصوصها، جاء في المادة ٢/٢٣ من الدستور الأردني الذي كان سارياً لدينا قبل صدور القانون الأساسي أن، المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزنة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردني العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا وفق عليها مجلس الأمة، وبديل هذا النص على أن المشرع الأردني قد اخذ بالمذهب الموحد، ولكنه استثناءً اخذ بالمذهب الثنائي بهذه المادة.

للعام ٢٠٠٢.

ولكن السؤال هنا هل يمكن سحب هذه النصوص على غيرها من القوانين أم أنها قاصرة عليها؟

وهنا لا يمكن القول بسحب ما جاءت به هذه التشريعات من نصوص وسحبها على جميع التشريعات كونها جاءت خاصة بتشريعات محددة وبحالات محددة في النظام القانوني الداخلي، ولكنها تعطي مؤشرات على منحى المشرع الفلسطيني نحو تبني النظام الاحادي من جهة، ونحو إعطاء قيمة للمعاهدات الدولية تقوى قيمة القانون الداخلي وتسمو عليها.

خلاصة القول في هذا المجال أن المشرع الفلسطيني في تنظيمه لهذا الموضوع وخاصة في ظل نصوص القانوني الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢ لم يشر من قريب أو من بعيد إلى مكانة المعاهدات وقيمتها وإلى نظام تميل، كما أنها لم تشر إلى آليات محددة وواضحة حول إدماج وتوطين النصوص الخاصة بالمعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي.

بعد أن إنتهينا من الجانب التشريعي وخاصة التشريعات الداخلية الفلسطينية ومدى معالجتها لمسألة مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، يبقى السؤال كيف كانت توجهات القضاء الفلسطيني في هذا المنحى؟ وكيف عالج الأمر؟

إذا رجعنا إلى موقف القضاء الفلسطيني في هذا الموضوع، فقد كان هناك دائماً نقاشاً قانونياً على مكانة المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، فلدى العودة إلى القرارات الصادرة عن القضاء الفلسطيني نجد بأن هناك مجموعة من القرارات صدرت سنأتى على نقاشها تباعاً.

١. جاء في القرار الصادر عن محكمة النقض الفلسطينية تحت رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٢ أنه «... هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه ينبغي لتنفيذ أي اتفاقية أن يجري تعديل القانون وفق أحكامها...»، فوفقاً لهذا النص لا يمكن الحديث عن انطباق تلقائي للاتفاقية وهنا الحديث كان يدور عن اتفاقية أوصلو،⁶² كما أنه جاء في القرار أنه لا يمكن الحديث عن تطبيق الاتفاقية ما لم يتم تعديل نصوص القانون وفق الأحكام التي جاءت فيها هذه الاتفاقية، بالتالي هذا يعني التوجه نحو تطبيق أحكام اتفاقية أوصلو في النظام القانوني الفلسطيني على حساب القوانين الداخلية.⁶³

٢. جاء في القرار الصادر عن محكمة إستئناف رام الله رقم ١٨ لسنة ١٩٩٥ "فيما يتعلق بطلب المستأنفة التوقف عن السير في هذه الدعوى استناداً إلى اتفاقية أوصلو (ب) بخصوص الولاية القضائية، فإننا نجده غير وارد ما دام أن أحكام هذه الاتفاقية ليست قيد العمل والتطبيق في هذه المرحلة أمام المحاكم التي لا زالت مقيدة بالعملة وفق النظام القضائي والقوانين المعمول بها من السابق". وهو ما يعني بالضرورة التوجه نحو تطبيق الاتفاقية في حال سريانها وهو ما يعني إعلاء قيمتها على القانون الداخلي.⁶⁴

هذا بالنسبة لموقف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٢، فما هو موقف التشريعات الداخلية في هذا الأمر؟ وهل جاءت بإشارات هذه التشريعات بتوجهات من المشرع الفلسطيني نحو تبني مكانة معينة للمعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، وهل لهذه الإشارات معنى؟ ويمكن سحبها على جميع التشريعات؟

قد يكون مستغرباً البحث في موقف التشريعات الداخلية في ظل عدم وجود نصوص صريحة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢، الذي يعتبر المكان المناسب لهذه الإشارة، ولكن في ظل الحالة الفلسطينية كانت هناك إشارتان في القوانين الداخلية وأشارتا إلى الإتفاقيات الدولية ووضعيتها مقابل القانون الداخلي، وهذه القوانين هي على النحو الآتي:

قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن البيئية:

جاء النص في المادة ٧٧ من هذا القانون على الصيغة الآتية: "وفقاً لأحكام القانون تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو الإقليمية وأحكام الهيئات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها أو أي قوانين أخرى متعلقة بالبيئة سارية المفعول في الأراضي الفلسطينية جزءاً مكملًا لهذا القانون ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك".

بداية نشير إلى أن هذا القانون صدر قبل صدور القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢، وبقرأة هذه المادة نجد هناك إشارتين؛ تتمثل الإشارة الأولى في اعتبار الإتفاقيات ذات العلاقة سارية مباشرة في المنظومة القانونية الداخلية، فلم يشر هذا القانون إلى ضرورة تبنيها بقانون أو إجراء آخر، وهو بذلك أعطى إشارة نحو المذهب الأحادي أما الإشارة الثانية فهي إعتبار هذه الإتفاقيات جزءاً مكملًا للقانون الداخلي ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك، وهو بذلك أعطى التشريع الداخلي مكانة أعلى، بالتالي لم يعطها فعلياً مكانة أعلى ولم يكن النص بالوضوح الكافي في هذا المجال.

قانون التحكيم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠:

جاء النص في المادة ٢ من قانون التحكيم ما يلي: «مع مراعاة أحكام المادة ٤ من هذا القانون تسري أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أشخاص طبيعيين أو اعتباريين يتمتعون بالأهلية القانونية للتصرف بالحقوق أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع، مع مراعاة الاتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها. أما في المادة ٤٨ جاء النص على ما يلي: «مع مراعاة الاتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها والقوانين المعمول بها في فلسطين، يجوز للمحكمة المختصة ولو من تلقاء نفسها رفض تنفيذ قرار تحكيم أجنبي في إحدى الحالتين التاليتين: ١. إذا كان القرار مخالفاً للنظام العام في فلسطين. ٢. إذا كان القرار لا يتفق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعمول بها في فلسطين».

فوفقاً لهذا النص⁶¹ أجازت المادة عدم تطبيق قرار تحكيم أجنبي إذا كان لا يتفق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعمول بها في فلسطين، وهو بذلك أعطى مكانة أعلى للمعاهدة في النظام القانوني الفلسطيني على غيرها من قرارات التحكيم الاجنبية. وهو ما يعبر أيضاً عن توجه للمشرع الفلسطيني نحو إعطاء مكانة للمعاهدة الدولية في النظام القانوني الداخلي، وأيضاً هذا النص جاء قبل إصدار القانون الأساسي الفلسطيني المعدل

62. هناك مجموعة من القرارات في هذا المجال منها: (استئناف رقم ٢٠٠٩/٣٩٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١١/١١، استئناف رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٩، الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩).

63. نقض حقوق رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٩ متوفر على منظومة القضاء والتشريع المقني على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ViewCJCard.aspx?CJID=34593>.

64. استئناف حقوق رام الله رقم ١٨ لسنة ١٩٩٥ متوفر على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=22955>.

61. المادة ٧٥ من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٤ باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٠ جاءت لتتص على أن "يجوز تنفيذ قرار التحكيم الأجنبي في فلسطين بعد منحه الصيغة التنفيذية من المحكمة المختصة وفقاً للشروط التي حددها القانون الفلسطيني وفقاً للاتفاقيات الدولية الثنائية أو المتعددة التي تكون فلسطين طرفاً فيها". وجاء النص في المادة ٧٧ "تتظر المحكمة المختصة في طلب التنفيذ بحضور طالب التنفيذ (المحكوم له) وتتحقق من توافر الشروط التي تطلبها القانون ومن عدم مخالفة قرار التحكيم للنظام العام والاتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها، وتصدر قرارها إما بالأمر بالتنفيذ أو بالرفض".

امن قواته او اقتضت ذلك مصلحة السكان، ولما كان الامر ٩٨٠ الذي استثنى عملة الشيك من الخضوع لنظام المراجعة بالنسبة للحد الاقصى لسعر الفائدة لا يتعلق بامن قوات الاحتلال ولا مصلحة ظاهرة فيه للسكان، بل يبدو جلياً انه تقرر لمصلحة الاحتلال ومواطنيه ومؤسساته العاملة في المناطق المحتلة حين صدوره، وبذا فإنه يغدو مخالفاً لاحكام القانون الدولي ويتعين على القضاء الوطني استبعاده والامتناع عن تطبيقه ولما كان نظام المراجعة الساري المفعول قد حدد نسبة ٩٪ باعتبار ذلك حداً اعلى لكل انواع المداينات العادية والتجارية وأوجب على المحكمة رد الفائدة الى هذه النسبة في حالة ثبوت زيادتها عن هذا الحد". وهو أيضاً يحتوي توجيهه للقاضي الوطني نحو تطبيق الإتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي.

٣. جاء في القرار الصادر عن محكمة النقض رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٠ "ولما كان الأمر رقم ٧١ لسنة ٦٧ والأمر المعدل رقم ٤٨١ لسنة ٧٢ بشأن إلغاء قوانين مقاطعة إسرائيل ومنها القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل رقم ١٠ لسنة ٥٨ وعلى وجه الخصوص في المسائل المتعلقة بالصفقات العقارية المتصلة ببيع العقارات للعدو أو محاولات البيع أو التوسط والسمسرة في عملية بيع العقار سواء كان البيع أو محاولة البيع أو التوسط أو السمسرة للأفراد أو الهيئات أو الدولة ذاتها، لا يتعلق بامن قوات الاحتلال ولا مصلحة ظاهرة فيه للسكان، بل إنه تقرر لمصلحة الاحتلال ومواطنيه ومؤسساته فإنه يكون والحالة هذه مخالفاً لأحكام القانون الدولي ويتعين على القضاء الوطني استبعاده والامتناع عن تطبيقه، ذلك أن إسرائيل كدولة محتلة سعت وتسعى وبكافة الوسائل والطرق وتحت مسميات عدة لتضم الأراضي الفلسطينية، وفي سبيل ذلك عمدت إلى إلغاء التشريعات التي تخدم هذه الأفعال وسارعت في إقامة المستوطنات وأنشأت شركات عدة لشراء الأراضي العربية من أصحابها ضعاف النفوس وخلقت شبكات من السمسرة والعملاء والمزورين والغاية من هذا كله لا تخدم مصلحة السكان بل فرض واقع جديد على الأرض بغية ضمها أو تملكها حقاً أو امتيازاً خاصاً بالفلسطينيين، باعتبار أن حدود إسرائيل يتم ترسيمها من خلال محراث الاستيطان والمستوطنين وفي هذا كله مخالفة لقانون الاحتلال الحربي وحدود سلطة الدولة المحتلة في تعديل أو إلغاء أو سن التشريعات".⁶⁵ وهو ما يعطي أيضاً مؤشراً على سعي القضاء الحثيث نحو الإلتزام بالإتفاقيات والمعايير الدولية على حساب القوانين الداخلية.

٤. جاء في قرار محكمة استئناف رام الله رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ "ومن ناحية أخرى فإننا نجد بان ما أثير حول تعارض الاتفاقية الموقعة فيما بين السلطة الوطنية الفلسطينية ووكالة الغوث، مع السيادة الوطنية الفلسطينية ومع القوانين الفلسطينية السارية، نجد أيضاً بان هذا الدفع واقع في غير محله، ذلك أن الحصانة التي تتمتع بها المستأنف عليها تتبع ابتداء من الموثائق الدولية ووفق ما استقرت عليه قواعد القانون الدولي، ذلك أن مجموعة موثائق امتيازات وحصانة الأمم المتحدة قد تم إقرارها في اجتماع الجمعية العمومية : (الاتفاقية الملحقه حول الامتيازات وحصانة الأمم المتحدة) التي جرى إقرارها في ذلك الاجتماع بتاريخ ١٢ شباط ١٩٤٦، والتي نظمت آلية حصول المنظمة على الحصانة في الدول المضيفه بموجب المادة النهائية: قسم ٣١ وما بعده، وذلك بان الدول الأعضاء تودع موافقتها على الوثيقة المتعلقة بمنح الحصانة لدى الأمين العام للأمم المتحدة، وبالتالي فان مسألة توقيع وزير العدل للاتفاقية المذكورة لا تدق بهذا الصدد".⁶⁶

٥. جاء في قرار لمحكمة النقض رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٦ "ولما كانت المادة ٤٣ من لائحة لاهاي لعام ١٩٠٧ الخاصة بالحرب البرية قد اوجبت على سلطة الاحتلال المحافظة على القوانين المطبقة في البلد المحتل ما لم يحل دون ذلك مانع مطلق، بحيث تبقى التشريعات التي كانت عشية الاحتلال سارية المفعول ولا يجوز لسلطة الاحتلال تعديل هذه التشريعات الا اذا تطلب ذلك المحافظة على

٦٥. قرار محكمة النقض رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢٤ متوفر على الرابط: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=89589>

٦٦. قرار محكمة استئناف رام الله رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٤، متوفر على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=85584>

المبحث الثاني

السيناريوهات الممكنة للدمج والتوطين للمعاهدات الدولية

في النظام الداخلي الفلسطيني

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى السيناريوهات الممكنة للتعامل مع الإتفاقيات التي من الممكن ان تتعامل معها دولة فلسطين في ظل عدم وجود نصوص صريحة في هذا المجال حول آليات الدمج والتوطين في النظام القانوني الداخلي خاصة أن عملية التوطين والدمج أصبحت عملية والتزام وواجب قانوني على دولة فلسطين بعد التوقيع على مجموعة من الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وفيما يلي السيناريوهات الممكنة.⁶⁷

١. السيناريو الأول: عدم القيام بشيء وإبقاء الحال على ما هو عليه

يتمثل هذا السيناريو ببقاء الحال على ما هو عليه فيما يتعلق بالإتفاقيات وعدم دمجها أو توطينها في النظام القانوني الداخلي، بمعنى آخر بقاء أحال كما هو دون قيام المستوى السياسي أو القانوني بتبني أي نهج في عملية التوطين والدمج أو تطبيق الإتفاقيات. وبعناقدنا بأن هذا السيناريو غير محبذ كون دولة فلسطين ارتبط وبشكل رسمي بمجموعة من الإتفاقيات الدولية، وارتباطها ليس رمزاً بل هو التزام قانوني واجب عليها.

٢. السيناريو الثاني: تطبيق الإتفاقيات تطبيق مباشر دون الحاجة إلى أي تدخل تشريعي أو إجرائي (قيام القاضي الوطني بالتطبيق المباشر للنصوص).

يتمثل هذا السيناريو بقيام المؤسسات الرسمية وخاصة القضاء بتطبيق نصوص الإتفاقيات على الوقائع القانونية تطبيقاً مباشراً دون الحاجة إلى استصدار أي تدخل تشريعي أو غير تشريعي، بمعنى تطبيقاً مباشراً أحادياً في ظل سكوت القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣ عن أي تنظيم قانوني في هذا المجال، قد يكون هذا الإجراء مقبول من حيث المبدأ، ولكن قد يثير بعض الإشكاليات فيما يتعلق بمكانة المعاهدة وقيمتها القانونية ومسألة النشر للمعاهدات على الرغم من عدم النص الصريح على ذلك.

٣. السيناريو الثالث: تطبيق الإتفاقيات الدولية من خلال إصدار تشريع يصادق عليها

يتمثل هذا الخيار في قيام دولة فلسطين «رئيس الدولة» بإصدار تشريع تصادق فيه على جميع الإتفاقيات التي وقعت عليها دولة فلسطين كإجراء ثاني «توجه نحو الثنائي»، على الرغم من عدم ورود نصوص صريحة بهذا الخصوص في النظام القانوني الفلسطيني، وفي ظل الإشارات التي ذكرناها سابقاً بخصوص التصديق من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني في بعض الحالات. هذا السيناريو قد يكون مقبولاً ولكنه يقر منهجية أو آلية لم يرد بشأنها نصوص واضحة. وقد يكون من خلال مرسوم رئاسي يقر بسريانها في النظام القانوني الداخلي.

٤. السيناريو الرابع: قيام دولة فلسطين والمؤسسة الرسمية بنشر الإتفاقيات الدولية وإعلان سريانها

يتمثل هذا السيناريو بالقيام بنشر الإتفاقيات الدولية التي وقعت عليها دولة فلسطين في الجريدة الرسمية

⁶⁷ قد لا تكون هذه السيناريوهات الوحيدة، بل هي أرضية للبناء عليها.

ومجرد عملية النشر هي عملياً الإعلان عن تطبيقها على أرض الواقع، على الرغم من عدم وجود نصوص صريحة تنص على عملية النشر للإتفاقيات الدولية كما أشرنا سابقاً، ولكن عملية النشر هي مناط التكليف في النصوص. قد يكون هذا السيناريو الأكثر قبولاً لكونه يتماشى مع المصلحة العامة للمواطنين والدولة، من حيث تحقيق علم المواطنين الفعلي واليقيني بالنصوص التي جاءت بها نصوص الإتفاقيات الدولية، أما من حيث مصلحة دولة فلسطين فتتمثل في تحقيق الإلتزام بالنصوص الدولية التي وقعت عليها دولة فلسطين وتماشياً مع المعايير الدولية، وتحقيق عملية النشر وإعلام المواطنين بالقواعد القانونية التي ستطبق عليه.

• آليات الدمج للحقوق السياسية في النظام القانوني: نموذج مقترح

ليس هناك نموذجاً واحداً وموحداً لعملية دمج الإتفاقيات الدولية في النظام القانوني الداخلي، فكل تقوم بعملية الدمج وفقاً لقناعاتها القانونية وأدواتها المتوفرة لديها والأدوات الفنية التي تتوفر لها في ذلك، فليس هناك منحى يمكن القول معه أن هذا النمط هو فقط الصحيح، في هذا المطلب سنحاول إقتراح منهجية مبسطة للقيام بعملية الدمج والتوطين والموائمة لنصوص الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وهذا النموذج يتمثل في الخطوات الآتية:

١. الخطوة الأولى: تحديد النص القانوني في الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

تتمثل هذه الخطوة في القيام بتحديد النصوص القانونية ذات العلاقة التي تحتاج إلى موائمة وتوطين في الإتفاقية التي تم توقيع عليها.

٢. الخطوة الثانية: تحديد النصوص القانونية ذات العلاقة في القوانين الداخلية التي ترتبط بالنصوص الدولية

تتمثل هذه الخطوة في تحديد النصوص القانونية في القوانين الداخلية التي ترتبط مع النص في الإتفاقية الدولية ذات العلاقة.

٣. الخطوة الثالثة: تحديد الفجوات القانونية وتحليلها وأوجه الأختلاف بين النصين

تتمثل هذه الخطوة في قيام جهة المراجعة والموائمة بتحديد الفجوات القانونية بين النصوص القانونية الداخلية في التشريعات الفلسطينية وبين النصوص الواردة في الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة تمهيداً وتحليل هذه الفجوات والثغرات لوضع التدخل المطلوب.

٤. الخطوة الرابعة: تحديد وجه التدخل المطلوب

تتمثل هذه الخطوة بعد تحديد النصوص القانونية في كل من النص الداخلي والدولي وتحديد الفجوات وتحليلها القيام بإقتراح التدخلات المطلوبة على النص الفلسطيني من حيث (الحذف، التعديل، الإضافة...)، وفيما يلي جدولاً مبسطاً يوضح التطبيق العملي لهذا المقترح من خلال اختيار بعض النصوص ذات العلاقة بالحقوق السياسية:

رقم المادة	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	القانون الأساسي الفلسطيني المعدل	تحليل الفجوات	التدخل المطلوب
١٤	نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن إرادة الشعب هي مصدر السلطة، فال مواطن الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً عن طريق إجراء انتخابات نزيهة ودورية تجري على أساس الاقتراع السري. وأن يتاح للأفراد فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على قدم المساواة بين الجميع.	نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (٢٥) على أن لكل مواطن ودون تمييز الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية، وأن ينتخب أو ينتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً وبالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين.	نص القانون الأساسي على حق المواطن الفلسطيني في التصويت والترشح للانتخابات العامة وحقه في تقلد الوظائف العامة على أساس مبدأ وقاعدة تكافؤ الفرص على غرار ما هو موجود في الاتفاقيات والمواثيق الدولية.	جاء القانون الأساسي الفلسطيني منسجماً مع المواثيق الدولية ذات الصلة في نصه على هذا الحق.	تعديل نص المادة (٣/٣٦) من القانون الأساسي بما يتواءم عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بهذا الخصوص.

رقم المادة	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	القانون الأساسي الفلسطيني المعدل	تحليل الفجوات	التدخل المطلوب
١٥	أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بحق كل فرد في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات والانتماء إليها من عدمه كعبداً وحق عالمي يتمتع به الإنسان أيما وجد، حيث نص في المادة (٢٠) منه على أن: ١٠. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. ٢. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما.	نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (٢١) منه على أن الحق في التجمع السلمي هو حق معترف به ولا يجوز فرض قيود على ممارسته إلا طبقاً للتبدي القانوني المعتادة في أي مجتمع ديمقراطي وتشكل تدابير ضرورية في تكوينه؛ لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام والآداب العامة وغيرها، في حين نص في المادة (٢٢) منه على الحق في تكوين الجمعيات للأفراد بما في ذلك حقهم في تكوين النقابات والانضمام إليها من أجل حماية حقوقهم ومصالحهم.	نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (٢٦) منه على حق الأفراد في التجمع السلمي وعقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة وحقهم أيضاً في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية بشكل فردي وجماعي طبقاً للقانون.	على الرغم من هذا النص إلا أنه يتضح من هذا النص بأنه لم يأت على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في حماية حق الفرد في عدم الانضمام والانتماء إلى الجمعيات من خلال المشاركة الإجبارية التي قد تفرضها بعض الدول على مواطنيها باعتبارها دول قومية.	تعديل أحكام القانون الأساسي المتعلقة بالحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بصورة أكثر شمولية مما هو منصوص عليه في أحكامه بما يتواءم مع ما جاء به العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

الخلاصة:

في ظل المعالجة والقراءة السابقة للنصوص القانونية الداخلية نضع الملاحظات الختامية الآتية:

- أن التشريعات الداخلية وخاصة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٢ جاءت غامضة وقاصرة عن تنظيم ووضع آليات ومحددات واضحة لعملية موائمة وتوطين ودمج الإتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني الداخلي، كما ان هذه النصوص لم تضع آليات لعملية التصديق على الإتفاقيات الدولي، ولم تضع نصوصا صريحة حول قيمتها ومكانتها في النظام القانوني الداخلي، ولم تضع نصوص حول اي نظام تتبني ثنائيا كان أم احاديا، على الرغم من احتواء بعض التشريعات الفلسطينية على توجهات في المجال.
- ان بعض النصوص في التشريعات الداخلية جاءت على بعض الإشارات التي تعطي للإتفاقية الدولية مكانة أسمى من القانون الداخلي.
- ان عملية التصديق على المعاهدات غير واضحة في النظام القانوني الفلسطيني في ظل صلاحيات مزدوجة بين المنظمة والدولة، فلم تحتو التشريعات الفلسطينية على نصوص صريحة على عملية التصديق.
- ان الممارسة العملية أثبتت أنه ليس هناك نمطا معيننا درجا في النظام الفلسطيني في التصديق على المعاهدات الدولية.
- من حيث توجهات القضاء الفلسطيني فكان هناك مجموعة من القرارات القضائية التي أعطت نصوص الإتفاقيات الدولية سموا على حساب التشريعات الداخلية الفلسطينية.
- لم يتبن النظام السياسي والقانوني الفلسطيني آلية موحدة أو واحدة لعملية موائمة التشريعات وتوطينها داخليا.
- أن هناك بعض الفجوات التي إعترت منظومة النصوص الخاصة في الحقوق السياسية بمقارنتها مع النصوص الواردة في الإتفاقيات الدولية.
- أن هناك بعض النصوص الدستورية التي لا زالت سارية بالتعارض يمكن الركون إليها لحل مسألة المصادقة على الرغم مما قد ثيره من إشكاليات على أرض الواقع.
- أن عملية نشر المعاهدات هي عملية واجبة لإعلام المخاطبين فيها بنصوص الإتفاقيات التي ستطبق عليهم من باب العلم مناط التكليف.
- أن هناك عدد من السيناريوهات يمكن الحديث عنها لتوطين الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة في النظام القانوني الفلسطيني.

المسألة المطروحة	النتيجة المقترحة
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	لم يطبق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بشكل مباشر لحق الأفراد في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها من عدمه، وإنما ينهم من نصوص المواد التي ترتب مبادئ عامة وأحكام قانونية بشأن الحق في تكوين الجمعيات أنها تضمنت الحق في تشكيل الأحزاب السياسية ضمناً، دون وجود إشارة صريحة للنص على حقه في تشكيلها.
المعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	لم ينص المعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشكل مباشر على حق الأفراد في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها أو الانسحاب منها.
القانون الأساسي الفلسطيني المعدل	نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (١/٦٦) منه على حق الفلسطينيين في المشاركة وجماعات في المشاركة السياسية عن طريق حقهم في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، ولم ينص على حق الأفراد في عدم الانضمام إلى هذه الأحزاب أيضاً وعدم إجبارهم على المشاركة فيها من خلال توسيع هامش حرية اختيار المواطنين لطريقة ممارستهم السياسية وفقاً للمبادئ التي يقوم عليها المجتمع الديمقراطي.
تحليل الفجوات	جاء القانون الأساسي الفلسطيني منسجماً مع الموائمة الدولية.
التدخل المطلوب	العمل على توسيع هامش ممارسة الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها والانسحاب منها بصيغة أكثر شمولية مما هو الحال عليه في المادة (٦٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية

- ميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥، وقّع ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٥ في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية وأصبح نافذاً في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، تاريخ بدء النفاذ: ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، وفقاً للمادة (٢٧).
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون/ديسمبر ١٩٦٦ تاريخ بدء النفاذ: ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦، وفقاً لأحكام المادة (٤٩).

ب. القوانين

- الدستور الأردني للعام ١٩٥٢ المنشور على الصفحة (٣)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية "الحكم الأردني" رقم (١٠٣٩)، بتاريخ ٠٨/٠١/١٩٥٢.
- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٢، المنشور في العدد الممتاز من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ١٩/٠٢/٢٠٠٢.
- مشروع المسودة الثالثة «المنقحة» لدستور دولة فلسطين، هذه المسودة تتضمن جميع التعديلات حتى تاريخ ٤ مايو ٢٠٠٢.
- قانون الجريدة الرسمية رقم (٢٩) لسنة ١٩٤٩، المنشور على الصفحة (١٤٠)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية "الحكم الأردني" رقم (٩٨٣)، بتاريخ ١٦/٠٥/١٩٤٩.
- قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣ بشأن المصادقة على تعديلات الاتفاقية اليورومتوسطية الخاصة بتراكم المنشأ.
- قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٣ بشأن المصادقة على اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية.

- مرسوم رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن المصادقة على اتفاقية التعاون في مجال مكافحة الجريمة وحماية النظام وضمان حماية حقوق الفرد الموقعة بين دولة فلسطين وجمهورية روسيا الاتحادية.
- مرسوم رقم (٩) لسنة ٢٠١١ بشأن المصادقة على تعديل الاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٥) لسنة ٢٠٠٤م بشأن آلية التوقيع على اتفاقيات التعاون مع الدول والمؤسسات المانحة، المنشور على الصفحة (٢١٢)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٥٢)، بتاريخ ٢٨/٠٢/٢٠٠٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٧) لسنة ٢٠٠٤ بالمصادقة على اتفاقيات عمل عربية، المنشور على الصفحة (٢٥٤)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٥٢)، بتاريخ ٢٨/٠٢/٢٠٠٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٢) لسنة ٢٠٠٥ بشأن اتفاقية المخدرات بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة لسنة ٢٠٠٥، المنشور على الصفحة (٣٦١)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٦٥)، بتاريخ ١٤/٠٦/٢٠٠٦.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٤ باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم ٣ لسنة ٢٠٠٠.
- قرار وزير الداخلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨، المنشور على الصفحة (٦٨)، من عدد الوقائع الفلسطينية "السلطة الوطنية الفلسطينية" رقم (٣٣)، بتاريخ ٢٠/٠٦/٢٠٠٠.

ج. الأحكام القضائية

- نقض حقوق رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٢ متوفر على منظومة القضاء والتشريع المقنني على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ViewCJCard.aspx?CJID=34593>.
- قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ١٢/٠٤/٢٠٠٦.
- استئناف حقوق رام الله رقم ١٨ لسنة ١٩٩٥ متوفر على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=22955>
- قرار محكمة استئناف رام الله رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٠٤/٠٣/٢٠٠٩، متوفر على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=85584>
- استئناف رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٩، الصادر بتاريخ ٠٩/١٢/٢٠٠٩.
- استئناف رقم ٣٩٧/٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ١١/١١/٢٠١٠.
- قرار محكمة النقض رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٤/٠٦/٢٠١٢ متوفر على الرابط: <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=89589>

ثانياً: الكتب

- إبراهيم، علي، النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي: صراع ام تكامل، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- أبو الوفا، احمد، مسائل القانون الدولي والعلاقات الدولية في أحكام القضاء المصري، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٥٢، ١٩٩٧.
- أبو حجازة، اشرف، مبدأ قابلية القانون الجماعي للتطبيق الفوري والمباشر وأولويته على القوانين الوطنية للدول الأعضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- الجدار، سعيد، تطبيق القانون الدولي امام المحاكم المصرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.
- حجازي، محمد، نطاق الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة، جامعة المنصورة، كلية الحقوق.
- حسني فمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٦.
- حقوق الانسان "أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية"، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- رولان، باتريس، بول تافيرييه، الحماية الدولية لحقوق الإنسان «نصوص ومقتطفات»، ترجمة جورجيت حداد، ط.١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٩٦.
- زانغي، كلوديو، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى، ط.١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٦.
- سعيفان، أحمد، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية "عربي- إنجليزي- فرنسي"، ط.١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٤.
- السيد، رشاد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، عمان، ٢٠٠١.
- الطراونة، محمد، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، عمان، ٢٠٠٧.
- عامر، صلاح الدين، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- عباس، عبد الهادي، حق الإنسان "الجزء الثاني"، دار الفاضل، دمشق، ١٩٩٥.
- علوان، محمد، حقوق الانسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، ط.١، (د.ن)، (د.م)،

١٩٨٩.

- عليان، محمد، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان "المحقوق المحمية"، الجزء الثاني، ط.١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- عليان، محمد، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان "المصادر ووسائل الرقابة"، الجزء الأول، ط.١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- كينت، بينلوب، قانون الاتحاد الأوروبي، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.
- هندواوي، حسام، القانون الدولي العام وحماية الحريات الشخصية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- الوكيل، حسين، حماية حقوق الانسان وضمان حرياته السياسية، ط.١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

ثالثاً: المجلات

- الطائي، عادل، قواعد التفسير القضائي الدولي للمعاهدة الدولية، دراسة في قانون المعاهدات الدولية، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٤٦ نيسان ٢٠١١.
- العكور عمر، ممدوح العدوان، ميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٣.
- الهواري، عبد الله، القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في الدساتير الوطنية "دراسة مقارنة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٥، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، نيسان ٢٠١٤.
- هوام، علاوة، الطبيعة القانونية لقواعد حقوق الانسان، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (١٠)، ٢٠١٤.

رابعاً: رسائل الماجستير

- بن علي، محمد، لوائح الضرورة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢.

خامساً: الأدلة

- معهد الحقوق، دليل صياغة التشريعات الثانوية، ٢٠٠٤.

سادساً: المواقع الإلكترونية

- بيان الهيئة المستقلة في هذا المجال، متوفر على الرابط الآتي: <http://maannews.net/Content.aspx?id=720697>
- طارق عجيل، إدماج النصوص الدولية في القوانين الداخلية (دراسة مقارنة)، متوفر على الرابط الآتي: <http://www.iraqja.iq/uploaded/edmag.pdf>
- فرحات، محمد، القانون الدولي لحقوق الانسان والحقوق المترابطة، مقال منشور على شبكة الانترنت، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://cdfsy.org/content/index.php?option=com_content&view=article&id=978:2011-37-02-23-11-Itemid=12&21-15-06-07-catid=11:2010&24
- صلاح البصيصي المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، جامعة كربلاء، متوفر على الرابط الآتي: <http://www.uokufa.edu.iq/journals/index.php/ghjec/article/view/1740>
- <http://www.pcpsr.org/ar/node/293> تم لدخول بتاريخ ٢٠١٤/٦/٨
- <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=4891> تم الدخول للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٠
- http://sites.birzeit.edu/cds/cdsNEW/arabic/constitution/constitution_3ed_draft.html
- <http://www.omanlegal.net/vb/archive/index.php/t-2994.html>

**التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في
دول الحراك الثوري العربي: مصر وتونس نموذجان**

محمد أبو مطر



قائمة المحتويات

93	مقدمة
96	المبحث الأول: المعالجات الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس ..
97	المطلب الأول: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في مصر
105	المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في تونس
	المبحث الثاني: الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في ظل الحراك الثوري العربي
110	المطلب الأول: الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر
114	المطلب الثاني: الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في تونس
	المبحث الثالث: المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في ضوء الحراك الثوري العربي: منظور استشرافي
119	المطلب الأول: متطلبات تعزيز المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر
121	المطلب الثاني: متطلبات تعزيز المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في تونس
126	الخاتمة
132	قائمة المصادر والمراجع
134	

مقدمة

أفضى الحراك الثوري الذي تعايشه العديد من الدول العربية إلى إحداث بعض المتغيرات، في مجال الممارسة الدستورية وتنظيم الحقوق والحريات السياسية، لاسيما بعد وصول التيارات الإسلامية للحكم، التي ظلت خلال العقود الماضية خارج مؤسسات الدولة، وهو ما شكل تحوُّلاً في الحقل السياسي والسلطوي، أثر في الحياة والتجربة الدستورية للحكم في دول الحراك الثوري، بعد انكشاف البنية الاستبدادية للدولة، وفقدانها للشعبية التي عبر عنها الحراك الثوري ورفض النظام القائم؛ مما أدى إلى إضعاف قدرة هذا النظام على الهيمنة وبسط السيطرة واحتكار العنف في الدولة، خاصة مع تنامي دور بعض القوى السياسية، لاسيما التيارات الإسلامية وانخراطها في الحراك الثوري، الذي أبان عن توفرها على درجة من الجاهزية والتنظيم المؤسسي؛ الأمر الذي أسهم في إقحام الدين في الشأن العام، وتداخل ما هو قانوني إجرائي مع ما هو ديني مجرد، واحتكام الخطاب الدستوري للتيارات الإسلامية للبعد الديني، ليعاد طرح جدلية العلاقة بين الدين والدولة، كجدلية ارتهنت لها المواطنة وما تقوم عليه من حقوق وحريات أساسية، أخذت بالتراجع في دول الحراك الثوري العربي لصالح الانشغال بالصراع على السلطة، الذي تجسّد في عدة مظاهر، بما فيها الصراع على هوية الدولة وارتداداته على صعيد التنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة و ضمانات ممارستها، بفعل ما ولّده ذلك الصراع من بيئة مواتية لانتهاك تلك الحقوق والحريات، وهو ما يشي بأن مسلكيات السلطة المهيمنة والقوى الفاعلة في مجتمعات الحراك الثوري العربي، شكّلت جزءاً من هذه البيئة وما نتج عنها من استمرار للفجوة بين النص الدستوري العربي والممارسات السلطوية القائمة في ظل حكم التيارات الإسلامية، التي تصاعدت حدة معارضتها وصولاً إلى إسقاط حكم الإخوان في مصر وتراجع حركة النهضة في تونس، مما يُظهر مدى التحديات التي تواجه المسار الدستوري في تنظيم الحقوق والحريات السياسية وإعمالها في دول الحراك الثوري خاصة، مع استمرار الانتهاكات والتحديات على هذه الحقوق والحريات.

إشكالية الدراسة :

إن الحراك الثوري العربي وآثاره على أنظمة الحكم وممارساتها الدستورية في مجال حماية الحقوق و ضمان الحريات السياسية وتنظيمها؛ يستدعي البحث في هذا التنظيم الدستوري لتلك الحقوق والحريات، بعد وصول التيارات الإسلامية للحكم وهيمنتها على الهيئات التأسيسية للدستور، لاسيما في مصر وتونس، ومعرفة حدود إسهام ذلك التنظيم في تعزيز

الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس، والمنهج الوصفي التحليلي؛ لفهم النصوص الدستورية المنظمة لهذه الحقوق والحريات ودراستها، بالإضافة إلى المنهج النسقي الذي يتناول المعالجة الدستورية الحقوقية كنسق يؤثر ويتأثر بغيره من الأنساق، كالنسق السياسي والقانوني ونسق تفاعلات مجتمع الدولة في مصر وتونس.

تقسيمات الدراسة :

تقتضي دراسة التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس في ضوء إشكالية البحث ومنهجيته العلمية، تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: المعالجات الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس

المبحث الثاني: الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في ظل الحراك الثوري العربي

المبحث الثالث: المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في ضوء الحراك الثوري العربي: منظور استشرافي

المشاركة في إدارة الشأن العام، وضمان ممارسة الحقوق والحريات السياسية، وهل استمرار الانتهاكات لهذه الحقوق والحريات يعود إلى قصور تنظيمها الدستوري وضعف التجربة في إعمال نصوصه، أم هل يعود لغياب الضمانات الدستورية لممارستها، أم إلى عدم توافر بيئة مواتية لاحترامها في مرحلتي ما قبل حكم التيارات الإسلامية وما بعدها؟

هدف الدراسة :

تُظهر تلك التساؤلات الهدف من هذه الدراسة، التي تتمثل في تقديم مقارنة علمية للظاهرة الدستورية في دول الحراك الثوري العربي، وكيفية معالجتها للحقوق والحريات، بعد عقود من تغول النظم القائمة وتهميش المواطن من دائرة الفعل في مجتمع الدولة، والتحليل الموضوعي للمنظور الدستوري الذي تبنته السلطة المتشكلة في تنظيمها للحقوق والحريات السياسية، وعلاقة المواطن بالدولة في ظل حكم التيارات الإسلامية، وإبان سقوطها في مصر وبوادر خروجها من السلطة في تونس.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية تناول تلك الموضوعات ضمن الدراسة في الوقوف على التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في دول الحراك الثوري العربي، ومدى تشكّل المجال العام دستورياً على أساس المواطنة القائمة على الولاء المدني - السياسي؛ للوصول إلى فهم معرفي للممارسة الدستورية وتجربة السلطة الناشئة في «دسترة» الحقوق والحريات السياسية، ومدى احتكامها للمعايير الحقوقية في الدولة الديمقراطية الحديثة، لاسيما أن هذه الحقوق والحريات هي التي تمكّن المواطن من الإسهام في الحياة السياسية والمشاركة فيها، كما أن ممارستها تضمن قيام مؤسسات ونظام ديمقراطي، يحظى فيه المواطنون بتمثيل حقيقي يُظهر تأثيرهم وفعاليتهم في مجتمع الدولة، كما أنها تنتج مواطناً قادراً على الضغط والتأثير في رسم السياسات وصنع القرارات على المستوى الوطني الشامل، والإسهام الفاعل في بناء المؤسسات الوطنية، في ظل الحراك الثوري في مصر وتونس، والتطلع لإقامة دولة ديمقراطية.

منهجية الدراسة :

إن ما طرحه هذه الدراسة من تساؤلات، يتطلب إعمال مجموعة من المناهج البحثية لتقديم معرفة علمية في مقارنة تلك التساؤلات، كالمناهج المقارن؛ لأهميته في الوقوف على المعالجة

المبحث الأول

المعالجات الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس

إن إعداد الدستور وصياغته في المراحل الانتقالية التي تعقب الثورات والانتفاضات الشعبية تحتل مكانة مهمة في رسم المسار الدستوري للدولة، وتحديد شكل نظام الحكم وعلاقته بالمواطنين، من خلال ما ينظمه ويكفله الدستور من حقوق وحريات، كما أن عملية الصياغة الدستورية تحتكم لما تفرزه تلك المراحل الانتقالية من تبدلات وتوازنات في خارطة القوى السياسية وقدرتها على الفعل والتأثير في محيطها السياسي والاجتماعي، ومدى حضورها وهيمتها على المؤسسات واللجان التي يناط بها مهمة إعداد الدستور.

لذلك لم تخلُ عملية صياغة الدستور في مصر وتونس منذ انطلاق الحراك الثوري فيهما، من تخوف العديد من القوى الثورية الوطنية والعلمانية، من أن تعكس نصوص الدستور المقبل لاسيما في مجال تنظيم الحقوق والحريات، تصوّر التيارات الإسلامية لعلاقة المواطن بالدولة ومحددات مشاركته في الشأن العام، لاسيما بعد هيمنة هذه التيارات على الهيئات التأسيسية للدستور.¹

ففي مصر تولت الجمعية التأسيسية التي هيمن عليها حزب الحرية والعدالة، الذراع السياسي لحركة الإخوان المسلمين مهمة إعداد الدستور المصري، وهي هيمنة جاءت كنتيجة للأسس التي أقرت من قبل مجلسي الشعب والشورى لتشكيل الهيئة التأسيسية للدستور.² وفي تونس جرى انتخاب مجلس تأسيسي لصياغة الدستور التونسي، وهو مجلس هيمن عليه أيضاً التحالف الذي يقوده التيار الإسلامي ممثلاً في حركة النهضة.³

1. انظر: إيمان الشرفاوي، معركة الدستور بين الإسلاميين والعلمانيين في مصر وتونس، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.almoslim.net/node/162428>. عبد النبي العسكري، الإصلاح الدستوري في البلدان العربية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alwasatnews.com/3532/news/read/661729/1.html>. هاني درويش، بين إسلامي مصر وتونس: المسار والمخاوف، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://ar.qantara.de/content/ltyrt-islmy-fy-msr-wtwms-byn-slmyy-twms-wmsr-lmsr-wlmkhwf>.

2. حيث قرر مجلس الشعب والشورى بأن تتشكل الهيئة التأسيسية للدستور المصري من 100 عضو، مقسمة على النحو التالي: الأحزاب الممثلة في البرلمان الذي يسيطر عليه الإسلاميون (حزب الحرية والعدالة وحزب النور السلفي) 39 عضواً، خمسة أعضاء من الأزهر، ستة أعضاء من القضاة، تسعة أعضاء من الخبراء في القانون، عضو واحد من القوات المسلحة، عضو واحد من الشرطة، أربعة أعضاء من الكنيسة القبطية، 21 عضواً شخصيات عامة. انظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مستفادة ودروس مقارنت: ورقة نقاش، نوفمبر 2012، ص 11.

3. بلغ عدد ممثلي حركة النهضة وحدها في المجلس التأسيسي نحو 89 عضواً من أصل 217 وكانت هي الفصيل الأول في المجلس، من حيث عدد ممثليه، يضاف لهم الأعضاء الذين يمثلون القوى المتحالفة مع حركة النهضة. لمزيد من التفاصيل، انظر: المرجع السابق، ص 9.

إلا أنه وعلى الرغم من ذلك التخوف، ظلت الآمال معلقة في مصر وتونس على أن تؤسس عملية صياغة الدستور الجديد لنظام ديمقراطي، يدشن لمرحلة جديدة يجري فيها دسترة الحقوق والحريات ومنها السياسية، على أساس توسيع قاعدة المشاركة في الشأن العام، وعلى أن يضمن ذلك الدستور ممارسة هذه الحقوق والحريات، وحمايتها من انتهاك نظام الحكم ومؤسساته.

وهو ما يطرح التساؤل حول المعالجة الدستورية في مصر وتونس في تنظيمها للحقوق والحريات السياسية، ومدى توافر الضمانات الدستورية لحمايتها، وأوجه التشابه والاختلاف بين التجريبتين (التونسية والمصرية) في التنظيم الدستوري لتلك الحقوق والحريات؟

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في مصر

تميزت مصر بعد سقوط نظام مبارك باتخاذها مساراً دستورياً مختلفاً عن غيرها من دول الحراك الثوري العربي، وذلك باللجوء إلى الإعلانات الدستورية، كوسيلة لتنظيم الأوضاع الداخلية واستمرار عمل مؤسسات الدولة، والبدء في تفكيك الإطار الدستوري - القانوني المنظم للحياة العامة في عهد النظام السابق.⁴

حيث أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011/2/13 أول الإعلانات الدستورية، أظهرت ديباجته رغبة المجلس بمجارة الحالة الثورية القائمة، من خلال النص في هذا الإعلان على أن: «المجلس الأعلى للقوات المسلحة يؤمن إيماناً راسخاً بأن حرية الإنسان وسيادة القانون وتدعيم قيم المساواة والديمقراطية التعددية والعدالة الاجتماعية، واجتثاث جذور الفساد؛

هي أسس الشرعية لأي نظام حكم يقود البلاد في الفترة المقبلة...»،⁵ كما تم بموجب ذلك الإعلان نقل الصلاحيات الدستورية للمجلس العسكري، وتعطيل العمل بموجب أحكام دستور 1971، وتشكيل لجنة لإقرار الدستور المعدل ليتم عرضه على الاستفتاء الشعبي، الذي جاءت نتائجه في 2011/3/19، لصالح التعديلات التي أقرتها تلك اللجنة؛ بفعل تأييد حركة الإخوان المسلمين لهذه التعديلات، رغم معارضة العديد من القوى السياسية والمجتمعية لها.⁶

4. محمد بسيوني، محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، ط1، دار الشروق، مصر، 2012، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://shorouknews.com/sites/republii>.

5. نص الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011/2/13، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ikhwansuez.net/home/1699.html>.

6. انظر: مصر: استفتاء شعبي على وقع الانقسام والشحن السياسي: مقال متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarab.com.qa/details.php?docId=179598&issueNo=1189&secl=15>.

لكن هذه النصوص وعلى أهميتها في مجال تنظيم الحقوق والحريات السياسية، إلا أنها أغفلت التأكيد على الشرعية الدولية لحقوق الإنسان ودسترة طابعها الكوني، كما اتسمت بقصورها في توفير الضمانات اللازمة لحمايتها، وذلك بالإحالة إلى القانون في ضبط ممارسة تلك الحقوق والحريات السياسية؛ مما يفسح المجال أمام فرض القيود عليها، وهو ما أبانت عنه العديد من الإعلانات الدستورية اللاحقة، التي جرى توظيفها لتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية لاسيما مؤسسة الرئاسة، التي عمدت إلى تحصين قراراتها وإعلاناتها الدستورية ضد الطعن أمام أية جهة قضائية، وذلك بموجب الإعلان الدستوري الرئاسي الصادر في 2012/11/22.¹⁰

حيث استمر العمل بهذه الإعلانات إلى أن تم تبني الدستور المصري الجديد بالاستفتاء الشعبي في 2012/12/25، بعد أن أقرته الهيئة التأسيسية في 2012/11/30، في ظل معارضة العديد من القوى السياسية والمجتمعية لنصوص هذا الدستور في تنظيمه لبعض الموضوعات، ومنها الحقوق والحريات بما فيها السياسية،¹¹ لتدخل مصر مرحلة جديدة من التجاذب السياسي والصراع على السلطة، الذي أدى إلى سقوط حكم الإخوان في مصر، وتعطيل العمل بذلك الدستور، وتأسيس لجنة لإعداد دستور جديد، تم تبنيه بالاستفتاء الشعبي في 2014/1/18.¹²

وهو ما يطرح التساؤل حول المعالجة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في دستور 2012 مقارنة بدستور 2014؟

في إطار الإجابة عن هذا التساؤل يجدر التنويه إلى أن حقوق الإنسان وحرياته العامة تتسم بالترابط، بحيث يصعب ضمان ممارسة جزء من هذه الحقوق في ظل تعطيل أو عدم توفر الحماية لممارسة الجزء الآخر منها، خاصة وأن أعمال أحد الحقوق والحريات السياسية قد يتطلب أعمال حقوق أخرى، تشكل حاجة موضوعية لممارسة هذا الحق، مثل الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، الذي يستلزم التمتع به ضرورة أعمال الحق في الحصول على المعلومة،

10. المادة الثانية من الإعلان الدستوري الصادر في 2012/11/22، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://7ewratna.blogspot.com/2012/11/22112012.html>.

11. القوى المدنية تعلن انسحابها رسمياً من «تأسيسية» الدستور، مقال متوفر في جريد الشرق الأوسط، العدد الصادر بتاريخ: 2012/11/19.

12. انظر: مصر تقر دستورها الجديد، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.inews-arabia.com/244/%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D8%AA%D9%82%D8%B1-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%87%D8%A7-98-%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%A7-%D9%86%D8%B9%D9%88%D8%B1%D9%87%D8%A7-98-%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%A7-%D9%86%D8%B9%D9%88%D8%B1%D9%83%D8%A9-386.htm>.

وهي تعديلات تركزت على تنظيم الترشح لانتخابات رئاسة الجمهورية وتحديد شروطه، وضوابط تقديم الأحزاب لمرشحيها في هذه الانتخابات، بالإضافة إلى انتخابات مجلس الشعب، والهيئات المشرفة على تلك الانتخابات، والإطار الناظم لعملية إعداد دستور جديد للبلاد والاستفتاء عليه.⁷

لكن رغم تبني الدستور المعدل بالاستفتاء الشعبي، إلا أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة عطل العمل بموجب أحكام ذلك الدستور، وأصدر إعلاناً دستورياً جديداً في 2011/3/30 «لتنظيم السلطات في المرحلة الانتقالية القادمة»، والذي تضمن التعديلات التي تمت الموافقة عليها في استفتاء 2011/3/19.⁸

وبمراجعة نصوص ذلك الإعلان، يتضح أنه قد تضمن مجموعة من النصوص المنظمة للحقوق والحريات السياسية، كالحق في تأسيس الأحزاب في المادة رقم (4)، التي نصت على أنه: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون،...»، كما نص الإعلان على حرية الرأي والتعبير وفق ما أورده المادة (12) منه، التي جاء فيها: «تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، وحرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه...»، بالإضافة إلى ذلك، نص الإعلان على حرية الصحافة والطباعة والنشر، والحق في التجمع، حيث أكدت المادة رقم (13) منه على أن: «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة،... وذلك كله وفقاً للقانون»، كما ورد في المادة رقم (16) بأنه: «للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملي سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق،...»، واعتبرت المادة رقم (17) من ذلك الإعلان أن أي اعتداء على هذه الحقوق والحريات يشكل جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم مع حق المتضرر في الحصول على تعويض عادل من الدولة.⁹

7. مصر: استفتاء شعبي على وقع الانقسام والشحن السياسي، مرجع السابق. كما يمكن الرجوع إلى محمد بسيوني، محمد هلال، مرجع سابق.

8. نص الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011/3/30، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://ar.wikisource.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A_%D9%81%D9%8A_%D9%85%D8%B5%D8%B1_30_%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3_2011.

9. المرجع السابق.

إضافة إلى أن دستور 2014 قد كان أكثر تشدداً من حيث الصياغة في حظر الرقابة على الصحف، مؤكداً عدم دستورية أي عقوبة سالبة للحرية فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب عبر وسائل النشر أو العلانية، باستثناء جرائم التحريض على العنف والتمييز بين المواطنين أو في أعراض الأفراد، وهي جرائم أنيط بالقانون تحديد طبيعة العقوبة عليها، فقد نصت المادة (71) منه على أنه: «يحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة...»، كما ألزم هذا الدستور الدولة ومؤسساتها بعدم التدخل في عمل المؤسسات الصحفية والإعلامية من خلال ضمان استقلالها، فقد نصت المادة (72) منه على: «تلتزم الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة لها،...»¹⁵

لكن يُؤخذ على دستور 2014 ودستور 2012 فيما يتعلق بتنظيمهما لوسائل ممارسة الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، استخدام بعض المصطلحات والمفاهيم التي قد تفتح المجال أمام فرض القيود على هذه الوسائل؛ ومن ثمّ التأثير سلباً على ضمان التمتع بذلك الحق، مثل استخدام مفهوم التعبئة العامة التي تعد وفق تلك النصوص مسوغاً دستورياً لفرض الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام المختلفة.¹⁶

ثانياً: الحق في التجمع السلمي

تميز الحق في التجمع السلمي بتشابه النصوص المنظمة له في دستور 2012 مقارنة بدستور 2014، خاصة على صعيد مضمون هذه النصوص، مع بعض الاختلافات في صياغتها، حيث نصت المادة (50) من دستور 2012 على أنه: «للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة... وحق الاجتماعات الخاصة مكفول دون إخطار، ولا يجوز لرجال الأمن حضورها أو التنصت عليها»،¹⁷ فيما نصت المادة (73) من دستور 2014 على أنه: «للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة،... وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التنصت عليه».¹⁸

15. الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام، مرجع سابق.

16. المرجع السابق.

17. انظر المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، مرجع سابق.

18. الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

والحق في حرية الصحافة والطباعة والنشر، وغيرها من الحقوق التي تسهم في بناء الفكر والرأي والقدرة على التعبير، غير أنه وبحكم موضوع الدراسة، فإنه سيتم تسليط الضوء على المعالجة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في الدستور المصري لعام 2012 وعام 2014.

أولاً: الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير

أعطى دستور 2012 أهمية خاصة للحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، فقد تم النص على هذا الحق في ديباجة الدستور التي أكدت على أن: «الحرية حق، فكراً وإبداعاً ورأياً، وسكناً وأملاكاً وحلاً وترحالاً...»، كما نصت المادة (45) منه على أن: «حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل النشر والتعبير».

كما أفرد هذا الدستور بعض المواد الخاصة بوسائل ممارسة الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، وهو ما يعد تطوراً مقارنةً بغيره من الدساتير السابقة، علاوة على أنه اعتبر حرية اللجوء إلى تلك الوسائل وممارستها مكفول بموجب الدستور، وهو ما أورده المادة (48) منه التي جاء فيها: «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة...»، وأكدت المادة (49) منه أن: «حرية إصدار الصحف وتملكها، بجميع أنواعها، مكفولة بمجرد الإخطار لكل شخص مصري طبيعي أو اعتباري...»¹³

أما فيما يتعلق بدستور 2014، فقد أورد المادة ذاتها المتعلقة بالحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، لكنه عمد إلى تكريس احترام الدولة لهذا الحق وضمان التمتع به، وذلك بالنص صراحة في المادة (69) منه على التزام الدولة: «بحماية حقوق الملكية الفكرية بشتى أنواعها في كافة المجالات...»، كما جاء في المادة (70) منه بأن: «حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والالكتروني مكفولة...»¹⁴

13. انظر: المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://mujaaz.me/socialmedia/1999/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%85%D8%A7-%D8%A3%D9%82%D8%B1%D8%AA%D9%87-%D8%B5%D8%B1-%D9%83%D9%85%D8%A7-%D8%A3%D9%82%D8%B1%D8%AA%D9%87-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D8%A9>

14. انظر: الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf>

لكن على الرغم من اهتمام دستور 2014 بتنظيم الحق في تأسيس الأحزاب وحظر إقحام الدين في حياة الحزب تكويناً ونشاطاً، إلا أنه يؤخذ عليه وفق المادة (74) توسعه في تعداد أوجه حظر قيام الأحزاب، وذلك باللجوء لصياغات قد تسهم في تسويق بعض القيود على تكوين الأحزاب ونشاطها، مثل النص على حظر «ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية»، فهذه الصياغة قد يتم من خلالها فرض قيود على أنشطة الأحزاب بحجة معاداتها لمبادئ الديمقراطية، في حين أن دستور 2012 اكتفى في المادة (6) منه بحظر «قيام حزب سياسي على أساس التفرقة بين المواطنين، بسبب الجنس أو الأصل أو الدين»²⁴.

أما الحق في تكوين النقابات والاتحادات، فإن دستور 2014 في المادة (75) منه نص على أنه: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار...»، كما أكدت المادة (76) على أن: «إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون»، إضافة إلى أن دستور 2014 أقر إحدى الضمانات الهامة لصالح النقابات والاتحادات، وهي إلزام المشرع بالرجوع لها وأخذ رأيها في سن القوانين المنظمة لعملها،²⁵ وهو ما لم ينص عليه دستور 2012.

رابعاً: حق المشاركة في إدارة شؤون الدولة

انطلق دستوري 2012 و2014 من أن المشاركة في إدارة شؤون الدولة تشكل واجباً وطنياً، وأقرا ذات النص بشأن حق كل شخص أو فرد «في مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه...»، مما يعكس تقارباً بين دستور 2012 ودستور 2014 في تنظيم ودسترة حق المشاركة في إدارة شؤون الدولة.²⁶

خامساً: الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات

تبنى دستور 2012 ودستور 2014 ذات المنظور الدستوري تجاه الحق في الانتخاب والترشح، وذلك باعتبار هذا الحق وسيلة لممارسة بعض الحقوق والحريات السياسية، كالحق في إبداء

24. انظر: مقارنة بين الدستور المصري لعام 2012 والدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.madamasr.com/ar/content/%D9%85%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-2012-%D9%88-%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-2013>.

25. انظر: الحقوق والحريات في الدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://st-takla.org/encyclopedia/law/dostour-2014/rights.html>.

26. انظر: مقارنة بين الدستور المصري لعام 2012 والدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

لكن رغم هذا التشابه يتضح أن دستور 2014 لم يكتفِ بحظر حضور رجال الأمن للاجتماعات الخاصة أو التتصت عليها، بل حظر أيضاً مراقبتها وهو ما لم يرد في دستور 2012.¹⁹

ثالثاً: الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات

بالنظر إلى نصوص دستور 2012، يتضح أنه قد أكد في المادة (6) منه على مجموعة من المبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي، فهذه المادة نصت على أن: «يقوم النظام السياسي على مبادئ الديمقراطية والشورى، والمواطنة التي تساوي بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، والتعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة...»،²⁰ وهي مبادئ جرى تكريس غالبيتها في دستور 2014 مع فارق في غياب بعض المفاهيم ذات الدلالات الدينية الواردة في دستور 2012 كالشورى، حيث نصت المادة (5) من دستور 2014 على أن: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة...»²¹.

أما فيما يتعلق بالحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات، فإن دستور 2012 جمع في صياغة بعض المواد، النص على الحق في إنشاء هذه المؤسسات، فالمادة (51) منه ورد فيها بأنه: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والأحزاب بمجرد الإخطار...»، ونصت المادة (52) على أن: «حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة...»²².

في مقابل ذلك فإن دستور 2014 أفرد المادة (74) للنص على الحق في تكوين الأحزاب، والتي جاء فيها: «للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سرّي، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري. ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي. ولا يجوز قيام حزب سياسي على أساس التفرقة بين المواطنين، بسبب الجنس أو الأصل أو الدين»²³.

19. انظر: المادة (50) من الدستور المصري لعام 2012، المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، مرجع سابق.

20. المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، مرجع سابق.

21. انظر: الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

22. انظر: المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، مرجع سابق.

23. انظر: الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

وعليه يتضح أن دستور 2014 ورغم ما يؤخذ عليه، إلا أنه قد وفر مزيداً من الحماية للحقوق والحريات السياسية، فصحيح أن دستور 2012 قد تضمن في الكثير من نصوصه ذات المعالجة الدستورية، في تنظيم هذه الحقوق والحريات وتجرىم الاعتداء عليها، إلا أن دستور 2014 يعد من الناحية الموضوعية ومن منظور حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، هو الأكثر تماشياً مع تعزيز حماية حقوق الإنسان وفق مرجعياتها الدولية التي لم يشر إليها دستور 2012، بخلاف دستور 2014 الذي أكدت المادة (93) منه على أن: «تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة».³⁰

وهو ما يطرح التساؤل حول مدى تأثير المرجعيات والفكر الديني للتيارات الإسلامية على مقاربتها لحقوق الإنسان، وموقفها من الشريعة الكونية لهذه الحقوق، خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات السياسية والمساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بها وضمان حمايتها.

كما يطرح التساؤل حول الدستور التونسي لعام 2014، فيما إذا كان هذا الدستور قد تبني في معالجته للحقوق والحريات السياسية ذات المنظور في دستور مصر لعام 2014، أم أنه كان أقرب في هذه المعالجة إلى دستور 2012؟

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في تونس

إن سقوط نظام الحكم في تونس في 14/1/2011، أدى إلى إحداث فراغ مؤسسي ودستوري، تم التعاطي معه من خلال تولي الوزير الأول لمنصب رئاسة الدولة، ثم استقالته وتولي رئيس مجلس النواب لهذا المنصب إعمالاً لأحكام المادة (75) من دستور تونس لعام 1959،³¹ الذي جرى تعطيل العمل به بعد أن أقر المجلس التأسيسي المنتخب في 23/10/2011 دستوراً مؤقتاً لـ«تنظيم عمل المؤسسات الدستورية والعمومية»³²، لحين إعداد دستور دائم للبلاد من قبل المجلس التأسيسي، الذي هيمنت عليه حركة النهضة بعد حصولها على 41% من مقاعده وتمكنها من إقامة تحالف مع بعض القوى السياسية داخل هذا المجلس، لاسيما وأن الانفتاح السياسي الذي حققه الحراك الثوري في تونس بعد سقوط النظام أسهم في إفساح المجال أمام العديد من القوى السياسية بما فيها حركة النهضة، لممارسة العمل الحزبي والسياسي عقب

الرأي وحق المشاركة في إدارة شؤون الدولة، لكن دستور 2012 – وإن تضمن ذات النصوص الواردة بشأن تنظيم الحق في الانتخاب والترشح سواء على صعيد الإحالة للقانون لتنظيمه أو بإلزام الدولة بإدراج اسم كل مواطن ضمن قاعدة بيانات خاصة بالناخبين وضمان حيادية ونزاهة الانتخابات – إلا أن دستور 2014 كرس مزيداً من الحماية لهذا الحق، من خلال النص على حظر «استخدام المال العام والمصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة ومؤسسات قطاع الأعمال والجمعيات والمؤسسات الأهلية في الأغراض السياسية أو الدعاية الانتخابية»²⁷؛ مما يُسهم في ضمان نزاهة العملية الانتخابية، وعدم استغلال مقومات الدولة والمؤسسات الأهلية في التنافس أو الصراع على السلطة. مما يُسهم في ضمان نزاهة العملية الانتخابية، وعدم استغلال مقومات الدولة والمؤسسات الأهلية في التنافس أو الصراع على السلطة.

سادساً: الحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة

إن الحق في تقلد الوظائف العامة من الحقوق التي نص عليها دستور 2012 ودستور 2014، لكن مع اختلافهما في الواجهة الدستورية لتنظيم هذا الحق، فدستور 2012 في المادة (63) منه والمتعلقة بالعمل كأحد الحقوق الاجتماعية، تناول هذا الحق من منطلق أنه يشكل واجباً على الدولة، حيث جاء في تلك المادة: «تتيح الدولة الوظائف العامة للمواطنين على أساس الجدارة، دون محاباة أو وساطة...»، بينما دستور 2014 أفرد مادة خاصة له من جهة أنه حق للمواطن، فالمادة (14) منه نصت على أن: «الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة...»²⁸، كما تميز دستور 2014 بتضمينه مادة أخرى تتعلق بهذا الحق وغيره من الحقوق، في إطار عملية التعزيز الدستوري لمشاركة المرأة وحضورها ضمن الفعل السياسي والمجتمعي للدولة، من خلال النص في المادة (11) منه على أن: «تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق... وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها».²⁹

27. انظر: الحقوق والحريات في الدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

28. انظر: الهيئة العامة للاستعلامات، نص الدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق

29. انظر: منة عمر، مكاسب حقوق المرأة في دستور 2014، مجلة المفكرة القانونية، العدد (13)، 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=644&lang=ar>. غادة حلمي، حقوق المرأة والطفل في الدستور المصري الجديد، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=81772#.VDw9xWd_vNI.

30. انظر: مقارنة بين الدستور المصري لعام 2012 والدستور المصري لعام 2014، مرجع سابق.

31. انظر: صافيناز أحمد، عام من الثورة التونسية: المسار والتحديات، مقالة بحثية، متوفرة على الرابط الإلكتروني لمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية: <http://acpps.ahramdigital.org.eg/News.aspx?Serial=55>.

32. انظر: نص الدستور التونسي المؤقت، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.taghribnews.com/vdchk6nq.23nkd4t42.html>.

أولاً: الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير

تطرق الدستور التونسي لعام 2014 للحق في حرية الرأي والتعبير، في كل من الفصل (30) الذي نص على أن: «حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة. لا يجوز ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات»، والفصل (31) الذي جاء فيه: «تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة...»³⁸.

وبالنظر إلى هذه النصوص يتضح أن الدستور التونسي قد أغفل معالجة بعض وسائل ممارسة هذه الحريات وضمانات حمايتها الدستورية، كالحق في إنشاء الصحف وحظر الرقابة عليها، وضمن استقلالها، وهو ما ينطبق على مختلف وسائل الإعلام، التي لم يأت الدستور على ذكرها، مما يعكس ضعف اهتمام هذا الدستور بالحق في حرية الرأي والفكر والتعبير.³⁹

ثانياً: الحق في التجمع السلمي

اقتصرت المقاربة النصية في دستور 2014 بشأن الحق في التجمع السلمي على ما أورده الفصل (36) الذي جاء فيه: «حرية الاجتماع والتظاهر السلميين مضمونة»، وبذلك يكون هذا الدستور قد تجاهل النص على حرية الاجتماعات العامة والخاصة وضمن ممارستها وحظر عرقلتها أو مراقبتها كما جاء في الدساتير المصرية.⁴⁰

ثالثاً: الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات

نص دستور 2014 كغيره من الدساتير المصرية على مجموعة من المبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي، فقد أكدت ديباجة هذا الدستور على التعددية السياسية والتداول السلمي على السلطة والفصل بين السلطات وغيرها من المبادئ الناضجة لسلك المؤسسات السياسية وعملها.⁴¹

أما فيما يخص الحق في تكوين الأحزاب، فيتشابه الدستور التونسي لعام 2014 مع الدستور المصري لعام 2012، وذلك بعدم إفراد فصل خاص لهذا الحق كما جاء في الدستور المصري

38. انظر: المجلس الوطني التأسيسي، دستور تونس لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: [http://www.capradio.tn/uploads/FCK_files/constit_proj_26012014%20\(1\)\(1\).pdf](http://www.capradio.tn/uploads/FCK_files/constit_proj_26012014%20(1)(1).pdf).

39. لمزيد من الإيضاح حول تنظيم الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير في الدستور التونسي لعام 2014، انظر: الائتلاف المدني في تونس يطالب بضمونات دستورية باعتبار أن مفهوم حرية التعبير، غير معرف بشكل أدق في الفصل 31، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarabonline.org/?id=15113>.

40. انظر: المجلس الوطني التأسيسي، دستور تونس لعام 2014، مرجع سابق.

41. انظر: المرجع السابق.

عقود من الحظر، وقد تشكل ذلك التحالف الذي عرف بـ«الترويكا» من حزب «المؤتمر من أجل الجمهورية» و«التكتل الديمقراطي من أجل العمل والحريات»، وحركة النهضة؛ مما ساعدها على لعب دور فاعل في توجيه الحراك السياسي والدستوري في تونس.³³

وبمراجعة أحكام ذلك الدستور المؤقت، يتضح أنها قد أقرت منح المجلس التأسيسي صلاحية القيام بمهام المؤسسة التشريعية، وانتخاب رئيس الجمهورية، الذي تعود له صلاحية تكليف مرشح حزب الأغلبية في المجلس لتشكيل الحكومة، علاوة على إحالة هذا الدستور برئاسة السلطة القضائية إلى رئيس المجلس التأسيسي.³⁴

وفيما يتعلق بالحقوق والحريات ومنها السياسية، يتضح أن الدستور المؤقت لم يتطرق إلى حقوق الإنسان، إلا بالإشارة لاتخاذ القوانين المنظمة لها صيغة القانون الأساسي، وفق ما نص عليه الفصل السادس من هذا الدستور، الذي ورد فيه: «تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بـ: ... حقوق الإنسان والحريات العامة»³⁵ وهو ما أدى إلى إحداث حالة من الإرباك على صعيد التنظيم الدستوري لهذه الحقوق والحريات، وتنامي حالة التجاذب السياسي والتنافس على صياغة مسودة الدستور الدائم، التي نظرت إليها بعض القوى السياسية في المجلس التأسيسي التونسي، باعتبارها تعكس في الغالب توجهات حركة النهضة وتحالفها، وأن هذه المسودة لا تتسجم في العديد من النصوص مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان وضماناتها الدستورية³⁶ مما دفع بحركة النهضة إلى إدخال العديد من التعديلات على تلك المسودة فيما عرف بالمسودة الثانية والثالثة والرابعة، هذه الأخيرة التي تبناها المجلس التأسيسي بأغلبية ساحقة في 2014/1/26،³⁷ مما يثير التساؤل حول المعالجة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في دستور تونس لعام 2014.

تميز الدستور التونسي لعام 2014 عن غيره من الدساتير العربية، باقتضاب صياغته ومضمونه، وهو ما تأثر به التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في هذا الدستور، وذلك بغياب التخصيص على بعض وسائل ممارستها والضمونات الدستورية لحمايتها.

33. انظر: عادل النقطي، تونس وخارطة التحالفات الجديدة في المجلس التأسيسي، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aawsat.com/home/article/54281>.

34. انظر: نص الدستور التونسي المؤقت، مرجع سابق.

35. المرجع السابق.

36. انظر: سمير الطيب، سنتصدي لمشروع النهضة في الدستور، حوار متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=37&a=78147. حلمي حماني، مسودة الدستور التونسي: دستور لكل التونسيين أم دستور الإسلاميين؟، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.islamtimes.org/vdcbw0b80rhbwfp.kuur.html>. هيومان رايتس: مشروع الدستور التونسي يهدد حقوق الإنسان، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anoual.net/archives/3309>.

37. انظر: مروة نظير، معضلة التنفيل: الدلالات السياسية للمسار الدستوري في دول الربيع العربي، مجلة الديمقراطية، العدد الصادر في 2014 /9 /15.

2014 وسيلة لمشاركة المواطن في الشأن العام كغيره من الدساتير المصرية، وفيما يتعلق بتنظيم هذا الحق، فقد اقتصر النص ضمن هذا الدستور على ما أوردهته الفقرة الثانية من الفصل (34)، التي جاء فيها: «حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون»⁴⁶، مع عدم النص على بعض ضمانات ممارسة هذا الحق، كحق المواطن في أن يدرج اسمه في سجلات الناخبين دون موافقته مثلما ورد في الدساتير المصرية، أو النص على عدم استغلال الدولة ومؤسساتها في الدعاية الانتخابية وضمان نزاهتها وشفافيتها.⁴⁷

سادساً: الحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة

إن الحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة يعد من الحقوق التي أغفلها دستور 2014، مكتفياً بالنص على حق العمل كأحد الحقوق الاجتماعية وبعض المبادئ والمعايير الناظمة له.⁴⁸

لذلك يتبين أن الدستور التونسي لعام 2014 قد افتقر إلى العديد من الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات السياسية، إضافة إلى غياب معالجة دستورية تجاه تجريم الاعتداء على الحقوق والحريات أو الإقرار بالمرجعية والشرعية الدولية لهذه الحقوق والحريات، مما يدل على أن الدستور المصري لعام 2014 أقر مزيد من الضمانات مقارنة بالدستور تونس لعام 2014، هذا الأخير الذي كان أقرب في تنظيمه للحقوق والحريات السياسية إلى ما ورد في الدستور المصري لعام 2012.

لكن يبقى التساؤل مطروحاً حول مدى أثر المعالجة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس على الممارسة الدستورية لها وضمان التمتع بها؟

عام 2014، حيث نص في ذات الفصل على الحق في تكوين النقابات والاتحادات إلى جانب تكوين الأحزاب، فقد ورد في الفصل (35) من الدستور التونسي أن: «حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات مضمونة، وتلتزم الأحزاب والنقابات... بأحكام الدستور والقانون وبالشفافية المالية ونبذ العنف».⁴²

وعليه، يتضح تركيز هذا الدستور على التزامات الأحزاب والنقابات والجمعيات، دون الاهتمام بضمانات تكوينها وحمايتها وعدم التدخل في شؤونها أو حلها، كما عمد ذلك الدستور إلى تعزيز تلك المقاربة الدستورية في التعاطي مع الأحزاب، من منظور التسوية الضمني لما قد يفرض من قيود على عملها ونشاطها، حيث ورد في الفصل (16): «تضمن الدولة حياد المؤسسات التربوية عن التوظيف الحزبي»، والفصل (6) الذي جاء فيه: «الدولة... ضامنة لحياد المساجد ودور العبادة عن التوظيف الحزبي»، لذلك فإنه وفي ظل غياب التنصيص على بعض الضمانات الدستورية؛ فإن تلك القيود قد يتم استغلالها في تعطيل ممارسة ذلك الحق.⁴³

رابعاً: حق المشاركة في إدارة شؤون الدولة

تناول الدستور التونسي لعام 2014 في ديباجته بعض الصياغات الضمنية المتعلقة بإدارة الشأن العام، وذلك بالنص على أن الشعب صاحب السيادة ويمارسها عبر الانتخابات الحرة، دون أن يذكر الاستفتاء بوصفه وسيلة أخرى للمشاركة وممارسة السيادة الشعبية،⁴⁴ كما نصت على ذلك الدساتير المصرية، لكنه تميز عنها بتضمينها بعض النصوص التي تركز مشاركة المرأة إلى جانب الرجل في العمل النيابي، فقد نص الفصل (45) منه على أن: «تسعى الدولة إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة»، كما أكد الفصل (34) في فقرته الثانية أن: «تعمل الدولة على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة»؛ مما يُظهر التوجه نحو تعزيز مشاركة المرأة التونسية في الحياة النيابية.⁴⁵

خامساً: الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات

يعتبر الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات من الحقوق التي اعتبرها الدستور التونسي لعام

42. المجلس الوطني التأسيسي، دستور تونس لعام 2014، مرجع سابق.

43. انظر: هيومن رايتس ووتش، يجب مراجعة الدستور التونسي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/news/2013/05/13>.

44. انظر: الدستور التونسي الجديد: صراع المصالح والمرجعات، ط1، إصدار مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، تونس، 2013، ص 12 وما بعدها.

45. انظر: محمد الجعيدي، المرأة في الدستور التونسي الجديد: حماية للمكتسبات وتوجه نحو تحقيق المساواة، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=659&lang=a>.

46. انظر: المجلس الوطني التأسيسي، دستور تونس لعام 2014، مرجع سابق.

47. انظر: أمين محفوظ، دراسة حول الدستور التونسي والدستور المصري، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://studies.alarabiya.net/hot-issues/%D9%85%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D9%85%D8%B3%D9%88%D9%91%D8%AF%D8%A9>.

48. انظر: المجلس الوطني التأسيسي، دستور تونس لعام 2014، مرجع سابق.

أما الحق في الترشح للانتخابات، فقد شهدت مصر خلال عام 2011 وعام 2012 العديد من التعديلات للقوانين المنظمة للانتخابات، خاصة تعديل قانون انتخاب مجلس الشعب وقانون انتخاب مجلس الشورى وقانون الانتخابات الرئاسية، كما عرفت مصر عمليات انتخابية متلاحقة بفعل المتغيرات والتحولت السياسية التي مرت بها، لكن بعض التقارير تشير إلى أنه وعلى الرغم من تزايد المشاركة الملحوظة للمواطنين في العمليات الانتخابية مقارنة بما سبقها قبل انطلاق الحراك الثوري، إلا أنها لم تخلُ من مخالفات للقوانين ذات الصلة، لاسيما فيما يتعلق بالحملة الانتخابية، ومحاولات الضغط على المواطنين واستمالتهم بطرق غير مشروعة للتصويت لصالح بعض المرشحين، واكتشاف بعض محاولات التزوير، وإن قلّت مقارنة بعدد الناخبين، إضافة إلى ما يعزى للقوانين الانتخابية ذاتها، خاصة وأنها حصّنت قرارات لجنة الانتخابات المركزية من الطعن أمام القضاء وغيرها من الإشكاليات القانونية التي يرى فيها البعض، أنها قد لا تسهم في إنتاج عملية انتخابية تحقق آمال المصريين وطموحاتهم نحو انتخابات حرة ونزيهة.⁵⁹

وفيما يخص حق المشاركة في إدارة الشأن العام، فإن هذا الحق عرف تحسّناً ملحوظاً وفق بعض التقارير الحقوقية، وهو تحسّن عبّرت عنه مشاركة المواطنين في عمليات الاستفتاء والانتخابات المختلفة التي أجريت منذ انطلاق الحراك الثوري في مصر، إضافة إلى المشاركة في التجمعات والتظاهرات السلمية التي تعدّت الملايين، وتنظيم اللقاءات والفعاليات والأنشطة الطوعية لمناقشة القضايا المتصلة بالشأن العام المصري بمشاركة واسعة من المواطنين، لكن رغم ذلك رصدت بعض التقارير العديد من التحديات التي تواجه إعمال هذا الحق، كتراجع مشاركة المواطنين في بعض الانتخابات ونخبوية ما ينظم من فعاليات، علاوة على الانتهاكات التي طالت الحقوق المتصلة بالحق في المشاركة بالشأن العام، كالحق في حرية الفكر والرأي والتعبير والحق في الانتخاب والترشح، والحق في التجمع السلمي وغيرها من الحقوق التي تشكل لازمة ضرورية لضمان التمتع بالحق في المشاركة بالشأن العام وضمان حمايته.⁶⁰

بالحد من التراخيص الممنوحة لتنظيم التجمعات والتظاهرات، إضافة لاعتداء الأجهزة الأمنية على التظاهرات السلمية، واستخدام القوة المفرطة تجاه المتظاهرين؛ مما أدى إلى ارتفاع أعداد القتلى والجرحى في تعدد واضح على الحق في التجمع السلمي، رغم كونه الأكثر تأثيراً على السياق العام للممارسة الدستورية وعلى الاستقرار المجتمعي والسياسي، واعتباره إحدى الأدوات الرئيسية للحراك الثوري.⁵⁵

ولم تقتصر تلك الانتهاكات على الأجهزة الأمنية، حيث رصدت بعض التقارير قيام أشخاص بدعم من قوى رسمية وسياسية بالجوء إلى العنف المفرط تجاه المتظاهرين، وهي ممارسات تعد انتهاكاً لأحكام المادة (50) من الدستور المصري لعام 2012 والمادة (73) من الدستور المصري لعام 2014، مما دفع ببعض المؤسسات الحقوقية والدولية إلى المطالبة بإجراء التحقيق في حالات القتل، والعمل على احترام أحكام الدستور والقانون.⁵⁶

وفيما يتعلق بالحق في تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات، يتضح أن إقرار قانون جديد للأحزاب عام 2011، وتعديل القانون رقم (84) لعام 2002 الناظم لعمل المؤسسات الأهلية، وتزايد عدد المؤسسات الحزبية والأهلية التي أنشأت خلال الحراك الثوري في مصر؛⁵⁷ لم يُفضِ إلى ضمان التمتع بهذا الحق وحمايته، بسبب ما تفرضه تلك القوانين من قيود، وسماعها للجهات الإدارية بالتدخل في عمل تلك المؤسسات، كما تعرض ذلك الحق للعديد من الانتهاكات، سواء من قبل المؤسسات المعنية بإنفاذ القانون أو من قبل أشخاص ينتمون لبعض القوى السياسية، حيث تم اقتحام بعض الجمعيات والمقار الحزبية ومصادرة محتوياتها، واعتقال العديد من العاملين فيها، إضافة إلى عدم منح تراخيص لإنشاء بعضها وحل عدد منها، على نحو يخالف أحكام المادة (51 و52) من الدستور المصري لعام 2012 والمادة (74 و75 و76) من الدستور المصري لعام 2014، لذلك تقدمت العديد من المؤسسات الحزبية والنقابية والأهلية في مصر، بشكاوى لدى مجلس حقوق الإنسان والمفوضية السامية لحقوق الإنسان؛ لوقف هذه الانتهاكات ومعاقبة مرتكبيها.⁵⁸

55. انظر الوفد: التقرير السنوي لحقوق الإنسان في مصر 2013، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.alwafd.org/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D9%84%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%AA/503254>.

56. انظر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، مشهد التغيير في الوطن العربي: حقوق الإنسان في العالم العربي - ثلاثون شهراً من الإحصار، مرجع سابق. مركز القاهرة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في العالم العربي، مرجع سابق. هيومن رايتس ووتش، حقوق الإنسان في العالم: حالة مصر، مرجع سابق.

57. انظر: محمد العجاتي، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مرجع سابق.

58. انظر: مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، منظمات حقوقية مصرية تتقدم بشكاوى للأمم المتحدة، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.achr.org/index.php/2010-10-18-13-49-13-28/2010-10-18-13-49-35/614-24312.html>.

59. انظر: محمد العجاتي، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مرجع سابق. مركز القاهرة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في العالم العربي، مرجع سابق.

60. انظر: المشاركة في الشأن العام في الدستور المصري، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي:

http://www.tadamun.info/2013/12/26/the-right-to-public-participation-ar/#.VD1H02d_vNI.
 عمر حمزاوي، مشاركة المواطن المصري في الشأن العام، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.youm7.com/story/2013/9/23/%D8%B9%D9%85%D8%B1%D9%88_%D8%AD%D9%85%D8%B2%D8%A7%D9%88%D9%89%.

النظام السابق كما هو الحال في مصر، التي صدر فيها العديد من الإعلانات الدستورية والدساتير، غير أن تمايز الواقع الدستوري في تونس لم يؤد إلى الحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات السياسية.

شهد الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير تطوراً على صعيد تنظيمه القانوني، بإصدار القانون رقم (115) لعام 2011 الخاص بحرية الصحافة والطباعة والنشر، والقانون رقم (116) لعام 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري. إلا أن هذا الحق تعرّض لعدة انتهاكات، كان أبرزها الاعتداء على بعض المواطنين وتحقيرهم من قبل جهات رسمية بسبب آرائهم السياسية والمعارضة، وتعدّد حالات التعذيب داخل مراكز الاحتجاز، كما تم اعتقال العديد من الصحفيين والإعلاميين وتوجيه تهم لهم وتحولهم للجهات القضائية، على خلفية تصريحاتهم ومواقفهم تجاه القضايا السياسية والداخلية، إضافة إلى إجراء محاكمات لعدد من الأشخاص بمسوّغ ما نشره من مقالات تناولت الحالة السياسية في تونس،⁶⁴ وهي انتهاكات جاءت مخالفة لأحكام الفصل (30 و31) من الدستور التونسي وما صدر من قوانين منظمة للحق في حرية الفكر والرأي والتعبير؛ لذلك طالبت تقارير حقوقية ودولية بضرورة التزام الحكومة ومؤسساتها بالضمانات الدستورية والقانونية، ومحاسبة منتهكي ذلك الحق فيما بات يعرف في تونس وغيرها من دول الحراك الثوري بالعدالة الانتقالية.⁶⁵

أما الحق في تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات، فقد أقرت في تونس بعض المراسيم والقوانين المتعلقة بتنظيم ممارسة هذا الحق، كالمرسوم رقم (87) لعام 2011 الخاص بتنظيم الأحزاب السياسية، الذي اشتمل على ضمانات قانونية لم يتم النص عليها فيما سبق من قوانين، إضافة إلى القانون رقم (24) لعام 2011 المتعلق بتأسيس الجمعيات، الذي عمد إلى تلافى إشكاليات القانون السابق وسلبياته، لاسيّما الاختصاصات الواسعة التي كان يمنحها لوزير الداخلية.⁶⁶

لكن على الرغم من إصدار تلك المراسيم والقوانين، وإلغاء الحظر عن العديد من الأحزاب، وتسجيل الكثير من الجمعيات؛ إلا أن هذا الحق تعرّض لانتهاكات أرجعتها تقارير حقوقية إلى مماطلة الجهات الرسمية المعنية بمنح التراخيص وقبول التسجيل، وما تواجهه بعض

وفي مجال تقلد الوظائف العامة، تفيد العديد من الدراسات والتقارير بأن الحق في العمل، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، تأثر بصورة كبيرة بتراجع معدلات الاستثمار وتوقف السياحة وإغلاق الكثير من المصانع والمنشآت الاقتصادية وعدم وضوح السياسات الاقتصادية، وفشل الحكومات المتعاقبة في وضع حلول للقضايا السياسية ذات المردود الاقتصادي؛ وهذا ما أثار سلباً على الحق في تقلد الوظائف العامة،⁶¹ لما أحدثته تلك المشكلات من ضعف في القدرة التشغيلية للقطاع العام. وفي مقابل ذلك ترصد بعض التقارير انتهاكات ذات صلة مباشرة للحق في تقلد الوظائف العامة، كالتمييز في أعمال هذا الحق على أساس الوضع الاجتماعي والجنس، وامتد التمييز ليشمل التفرقة على أساس الدين، إضافة إلى المحاباة السياسية وغيرها من الانتهاكات،⁶² التي شكلت تعدياً على أحكام المادة (63) من الدستور المصري لعام 2012، والمادة (14) من الدستور المصري لعام 2014؛ مما يضيف عدم المشروعية على تلك الممارسات.

والتساؤل المطروح هو: هل ما شهدته الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر من انتهاكات، هي ذات الانتهاكات التي عرفتها الممارسة الدستورية لهذه الحقوق والحريات في تونس؟ وهل يرتبط ذلك بتزامن وصول التيارات الإسلامية للسلطة في كل من مصر وتونس، أم هل يعتبر أحد إرهاصات الحالة الثورية؟ وبالتالي: ما أوجه الشبه والاختلاف بين التجربة المصرية والتجربة التونسية في ما يخص الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية؟

المطلب الثاني: الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في تونس

تعتبر تونس من دول الحراك الثوري العربي التي حققت العديد من التطورات، على صعيد التنظيم القانوني للحقوق والحريات، بعد إصدار مجموعة من القوانين، منها قوانين أساسية ذات مضمون دستوري، كالقانون المؤقت للسلطات العمومية، ومنها قوانين عادية نظمت بعض المسائل المتصلة بالحقوق والحريات.⁶³

لذلك تميّز المسار الدستوري - القانوني في تونس بعدم تعدد المرجعيات الدستورية بعد سقوط

61. انظر: هشام الشريف، مصر والثورة الاقتصادية، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.elsherif.info/view_articles481.html

62. محمد العجاني، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مرجع سابق.

63. انظر: المجلس الوطني التأسيسي، القوانين، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anc.tn/site/loi/AR/index.jsp>

64. انظر: محمد الحمار، النموذج التونسي والتضييق على حرية التعبير والصحافة، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.alhiwar.net/ShowNews.php?Tnd=25319#.VD1K72d_vN

65. انظر: الشبكة التونسية للعدالة الانتقالية، مطالبات بتحقيق العدالة الانتقالية ومحكمة مرتكبي الانتهاكات ضد الشعب التونسي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://ar-ar.facebook.com/reseautj>

66. انظر: مركز القاهرة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في العالم العربي، مرجع سابق.

الضمانات القانونية.⁷⁰ غير أن هذه القوانين وإن ساهمت في تطوير الإطار التشريعي للحق في الانتخاب والترشح، إلا أن هذا الحق لم يخُل من انتهاكات أثرت سلباً على ممارسته، كالامتناع عن تسجيل بعض الأحزاب أو القوائم في السجلات الانتخابية بحجة قيامها على أسس تمييزية، وعدم توفير الحماية اللازمة للمقررات الانتخابية، وقلة مراكز الاقتراع، لكن هذه المشكلات وغيرها حسب بعض التقارير الحقوقية والدولية لم تؤثر بصورة كبيرة على ممارسة الحق في الترشح والانتخاب، وسير العملية الانتخابية وفق ما هو محدد لها من معايير قانونية.⁷¹ أما على صعيد حق المشاركة في إدارة الشأن العام، فإن هذا الحق تأثر إلى حد ما بالانتهاكات التي تعرضت لها الحقوق المرتبط به ووسائل ممارسته، وبخاصة الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، والحق في التجمع السلمي، إضافة إلى الحق في الانتخاب والترشح، حيث أدت انتهاكات هذه الحقوق إلى التأثير سلباً على ممارسة الحق في إدارة الشأن العام، لكن دون أن تصل - حسب تقارير حقوقية - إلى حد تعطيل هذه الممارسة.⁷²

70. انظر: لطفي حجي، تعدد انتهاكات حقوق الإنسان في تونس، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.paldf.net/forum/showthread.php?t=402990>. مركز القاهرة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في العالم العربي، مرجع سابق

71. انظر: تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://oste.z.blogspot.com/2012/03/rapport-de-lisie.html>. تقرير البرنامج الدولي للعدالة الانتقالية: حالة تونس: متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAB&url=http%3A%2F%2Ffictj.org%2F%2Fnews%2Ffictj-program-report-tunisia&ei=SE89VKOUJaKBywP794Ag&usg=AFQjCNHauGqHxNl-FecX88LNyfnzleXJdgbvm=&bv=77412846,d.bGQ>

انظر: فهمي هويدي، تجربة النهضة أنضج من تجربة الإخوان في مصر، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://islamion.com/news/10273/%D9%81%D9%87%D9%85%D9%8A88%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D8%AA%D8%AC%D8%B1%D8%A8%D8%A9%22%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%B6%D8%A9%22-%D9%81%D9%8>

فاطمة الكراي، الإسلاميين والخروج الآمن في تونس والقسري في مصر، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://studies.alarabiya.net/%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B1%D9%88%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D8%A2%D9%85%D9%86-%D9%81%D9%8A-D8%B3>

أحمد الدغرني، تجربة الإسلاميين في حكم مصر وتونس والمغرب، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://rue20.com/authors/article/2525-reports/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%B3%D8%B7/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3/>

72. المرجع السابق.

الأحزاب والجمعيات من مضايقات بسبب مواقفها من القضايا السياسية والداخلية في تونس، دون أن تؤدي هذه الانتهاكات إلى حل الأحزاب والجمعيات أو التعدي عليها.⁶⁷

وفيما يتعلق بالحق في التجمع السلمي، والذي ينظمه القانون رقم (4) لعام 1969، فإنه يعتبر حسب تقارير حقوقية، من الحقوق التي تعرضت للعديد من الانتهاكات؛ مما أثر سلباً على الاستقرار العام في تونس، نظراً لخصوصية هذا الحق وارتباطه بالحراك الثوري التونسي. ومن الانتهاكات التي طالت الحق في التجمع السلمي، منع المواطنين من عقد التظاهرات والتجمعات السلمية عبر عدم منح التصريحات اللازمة من الجهات المعنية، بالإضافة إلى الاعتداء على المسيرات والتمظاهرات، واستخدام العنف والقوة ضد المتظاهرين سلمياً؛ مما أدى إلى وقوع حالات قتل، علاوة عن اعتقال مواطنين بسبب مشاركتهم في تلك التظاهرات والمسيرات، كما تشير بعض التقارير الحقوقية إلى تراخي المؤسسات المعنية بإنفاذ القانون في توفير الأمن والحماية للمتظاهرين من التعرض للاعتداءات من قبل بعض الجماعات، وغيرها من الممارسات،⁶⁸ التي شكلت انتهاكاً لأحكام القانون رقم (4) لعام 1969 والفصل (36) من الدستور التونسي، ومخالفة صريحة لمدونة السلوك التونسية الخاصة بالعاملين في الوظيفة العمومية والأجهزة الأمنية؛ الأمر الذي دفع بعض المنظمات الحقوقية والدولية إلى مطالبة السلطات التونسية بمحاكمة مرتكبي الاعتداءات على المتظاهرين، وتحمل مسؤولياتها القانونية تجاه حمايتهم، لضمان التمتع بالحق في التجمع السلمي.⁶⁹

أما الحق في الانتخاب والترشح، فقد جرى إصدار العديد من القوانين الناظمة لهذا الحق، كقانون انتخاب المجلس الوطني التأسيسي لعام 2011، وقانون إحداث الهيئة العليا للانتخابات لعام 2011، وهي قوانين كفلت العديد من الحقوق، كالانتخاب والترشح وحق الطعن في قرارات الهيئة والتسجيل الإلزامي للمواطنين في السجلات الانتخابية، وغيرها من

67. لمزيد من الإيضاح، انظر: منير السوسي، البيئة القانونية لمؤسسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.icnl.org/programs/mena/afan/Docs/Mounir%20Snoussi.docx>

68. انظر: تجمع منظمات حقوق الإنسان: شمال أفريقيا والشرق الأوسط، تعدد انتهاكات الحق في التجمع السلمي في تونس، بيان مشترك لمنظمات حقوقية حول انتهاكات الحق في التجمع السلمي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.fidh.org/ar/%D8%B4%D9%85%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%81%D8%B1%D9%8AD9%82%D9%8A%D8%A7%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D8%B3%D8%B7/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3/>

69. المرجع السابق.

المبحث الثالث

المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في ضوء

الحراك الثوري العربي: منظور استشرافي

بالنظر إلى المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في دول الحراك الثوري، لاسيما في مصر وتونس؛ يتضح أنها أقرت وعملت في ظل مجال عام سياسي، اتسم بتنامي ظاهرة الاستقطاب الثنائي وإعادة تشكيل النظام السياسي والاجتماعي، بالاعتماد على معايير متصلة بالهوية والانتماء الديني والثقافي وطبيعة العلاقة مع النظام السابق،⁷⁵ حيث تدخل منطق الهوية والانتماء الديني مع العملية القانونية؛ مما أثر على حالة التوافق في مصر وتونس.

وقد برزت تلك النزعة خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءات الدستورية، كما أثرت على أعمال المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية والقوانين ذات الصلة، حيث أبانت التجربة في كل من مصر وتونس أنه كلما كان هناك تقارب بين مختلف القوى السياسية الفاعلة في المجال العام السياسي، تراجعت حدة انتهاكات الحقوق والحريات السياسية، مما يفيد بأن النصوص الدستورية والقانونية وعلى أهميتها لا يمكن إنفاذها في ظل حالات الصراع على السلطة، باعتبار أن هذا الصراع يشكل موضوعاً حالة تتنافى مع ممارسة الحقوق والحريات السياسية وحمايتها، وضمان التمتع بها، لكن دون أن يعني ذلك تجاهل حاجة بعض النصوص الدستورية والقانونية في مصر وتونس للتعديل، بما يكفل وجود منظومة توفر مختلف ضمانات ممارسة الحقوق والحريات السياسية وفقاً للمعايير الحقوقية الدولية.

وفي إطار المقارنة بين مصر وتونس، وعلى صعيد المنظومة الدستورية لتلك الحقوق والحريات من حيث نصوصها وبيئة عملها؛ يتضح مدى تطور النص الدستوري في مصر،⁷⁶ وهو تطور

75. لمزيد من التفاصيل، انظر: عادل عامر، الصراع السياسي في ظل الربيع العربي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/285455.html>.

76. انظر: معهد العربية للدراسات، مقارنات حول الدستور المصري والتونسي، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarabiya.net/ar/arabic-studies/2013/03/11/%D9%85%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%85%D8%B3%D9%88%D9%91%D8%AF%D8%A9> فروع جوهريّة بين دستوري مصر وتونس، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/256417.aspx>. طارق الكحلوي، مقارنة بين الدستور المصري والدستور التونسي، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://ar-ar.facebook.com/kahlaoui.tarek/posts/1015189460877358>.

وفيما يتعلق بالحق في تقلد الوظائف العامة، فإن الأزمة الاقتصادية التونسية وتراجع النمو الاقتصادي أدّى إلى إضعاف القدرة التشغيلية للقطاع العام، كما أن القوانين المنظمة لهذا الحق ومنها قانون العمل، أقرت معايير تمييزية لاسيما بين الرجل والمرأة، سواء أعلق الأمر بالتعيين في القطاع العام أم تعلق بالحقوق الممنوحة للعاملين في هذا القطاع؛ لذلك وجّهت مؤسسات حقوقية وأطر نسوية في تونس لقانون العمل العديد من الانتقادات، باعتباره يشكل مخالفة لأحكام الدستور ومبدأ المساواة بين المواطنين من كلا الجنسين.⁷³

وعليه يتضح أن الممارسة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في تونس لم تخل من تعرّض هذه الحقوق والحريات للانتهاك والتعدّي عليها، لكن التجربة التونسية تمايزت إلى حد ما عن التجربة المصرية في مجال احترام الحقوق والحريات السياسية؛⁷⁴ مما يثير التساؤل حول أسباب هذا التمايز، فيما إذا كان يرجع إلى نضج تجربة التيارات الإسلامية في تونس، أم إلى خصوصية الحالة المصرية وحجم التحديات التي تواجه مصر خلال المرحلة الانتقالية، وهل يدل ذلك التمايز على تباين في واقع التيارات الإسلامية، لاسيما مع استمرارها كفاعل في المشهد السياسي في تونس وسقوطها في مصر، وإلى أي حد سيؤثر ذلك على أعمال المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية خلال المرحلة المقبلة؟

73. انظر: هيومن رايتس ووتش، تقرير حقوق الإنسان في العالم: حالة تونس، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.hrw.org/ar/publications>.

جاء في ظل ارتفاع حدة التنافس على السلطة الذي تحوّل تدريجياً إلى صراع، أدى إلى تراجع ممارسة الحقوق والحريات السياسية وتعدّد انتهاكاتها، إذا ما قورنت بتونس التي تؤكد تجربتها وجود حدّ أدنى من التوافق بين القوى السياسية -بما فيها التيارات الإسلامية- صاحبه في بعض المراحل توتر في العلاقات الداخلية، لكنه لم يصل إلى حالة من القطيعة كما حدث في مصر؛ وهو ما يفسر بصورة ما سقوط حكم الإخوان في مصر، الذي تميز وحسب العديد من الدراسات بمساعي الهيمنة على الدولة فيما بات يعرف بـ «أخوة الدولة»، والعمل على إقصاء باقي القوى السياسية عن دائرة الفعل والتأثير في المجال السياسي العام وعدم إشراكها في عملية صنع القرار الرسمي المصري وإدارة البلاد خلال مرحلة الحراك الثوري؛ مما أفضى إلى تفاقم الصراع فيما بين هذه القوى والحزب الحاكم،⁷⁷ تم التعبير عنه بتزايد الاحتجاجات، وارتفاع وتيرة المظاهرات واتخاذها مسارات عنف، بدعم من الفرقاء السياسيين، لينتقل الصراع إلى المؤيدين والمعارضين، على نحو تولدت معه بيئة مساندة لمزيد من انتهاك الحقوق والحريات السياسية والتعدي عليها.⁷⁸

للمزيد من انتهاك الحقوق والحريات السياسية والتعدي عليها.⁷⁸

ولم تكن تونس في ظل حكم حركة النهضة الإسلامية ومساعدتها للهيمنة، أفضل حالا في مجال ممارسة الحقوق والحريات السياسية؛ فقد شهدت مثل هذه الانتهاكات والتعديتات، لاسيما مع بروز ظاهرة الاغتيال السياسي كانتهاك صارخ لأبسط الحقوق والحريات،⁷⁹ إلا أن تونس عايشت هذه الظواهر، وحسب بعض المحللين، في الأوقات التي شهدت تراجعاً في

المطلب الأول: متطلبات تعزيز المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر

وفي هذا الصدد يشير الغنوشي زعيم حركة النهضة التونسية، بأن الإخوان في مصر تعددت أخطاؤهم في الحكم بسبب مساعي السيطرة والهيمنة على مؤسسات الدولة، حتى أنهم فقدوا السلطة بطريقة صيبانية. انظر، الغنوشي: إخوان مصر فقدوا الحكم بطريقة صيبانية، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.alarabiya.net/ar/arab-andworld/egypt/2014/05/04/%D8%A7%D9%84%D8%BA%D9%86%D9%88%D8%B4%D9%D9%8A%D9%83%D8%B3%D8%B1-%D8%AD%D8%AC%D8%A8-%D8%A7%D8%B1%D8%AF%D9%88%D8%BA%D8%A7%D9%86-%D9%88%D9%8A%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%AF-%D8%A5%D8%AE%D9%88%D8%A7%D9%86-%D9%85%D8%B5%D8%B1-.html>

كما يمكن الرجوع حول ذات الموضوع إلى، عماد كمال، فشل تجربة الإخوان في الحكم.. محاولة هادئة للفهم، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=367660>.

انظر: هيومن رايتس ووتش، التقرير العالمي 2013 - تحديات حقوق الإنسان بعد الربيع العربي، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/news/2013/01/31/2013>.

استهدفت أول الاغتيالات السياسية في تونس المناضل المعروف شكري بلعيد، لمزيد من الإيضاح حول ظاهرة الاغتيال السياسي في تونس وتداعياتها، انظر: عمار الزمزمي، اغتيال المناضل شكري بلعيد الأبعاد والدلالات وخطأ الحسابات، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=345550>.

ثانياً : الحق في التجمع السلمي

إن ضمان ممارسة الحق في التجمع السلمي والتمتع به ، يتطلب إقرار نصّ دستوري يلزم الدولة بالتدخل الإيجابي لتسهيل عقد الاجتماعات وحمايتها ،⁸⁵ كما أن صياغة نصّ المادة (73) من دستور 2014 - وإن كفلت الحق في الاجتماع الخاص - لم يوضح فيما إذا كان هذا الحق يشمل إقامة الندوات والمؤتمرات واللقاءات واعتبارها شكلاً من أشكال الاجتماعات الخاصة؛ مما يتطلب تعديل صياغتها على نحو ينص صراحة ، أو يفهم منه اشتماله على هذه الأشكال ، للحدّ من تدخّل السلطة التنفيذية في هذا النوع من الاجتماعات الخاصة ،⁸⁶ كما يتوجب إفراد مادة مستقلة لتلك الاجتماعات؛ لضمان حماية الفضاء الخاص بالمواطنين واستقلاليتهم.⁸⁷

إضافة إلى أن حماية الحق في التجمع السلمي تقتضي انسجام القوانين المنظمة لذلك الحق مع الضمانات الدستورية والدولية ، لاسيّما في مجال القيود المفروضة على ممارستها ، التي يجب أن تتماشى مع ما أورده المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن هذه القيود.⁸⁸

ثالثاً : الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات

تميز نص دستور 2014 بتطوره في تنظيم الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات ، لكنه في المقابل في حاجة إلى تعديل النص الدستوري المتعلق بهذا الحق ، لاسيّما المادتين (74 و75) ، وذلك بحظر حل هذه المؤسسات ، واقتصار صلاحية الحل الواردة في تلك المواد على هيئاتها أو مجالسها الإدارية ، كما هو معمول به في النظم الديمقراطية ، كما يتوجب إزالة الغموض في بعض الصياغات الدستورية لذلك الحق ، كالصياغة الواردة في المادة (74) من هذا الدستور بشأن حظر قيام الأحزاب بأنشطة معادية للمبادئ الديمقراطية ، وذلك بالاستعاضة عنها بإلزام الأحزاب باتباع المبادئ الديمقراطية في أنظمتها الداخلية.⁸⁹

85. انظر: محمد العجاتي ، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر ، مرجع سابق.

86. انظر: الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان ، مصر: الدستور من منظور حقوق الإنسان ، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.fidh.org/ar/%D8%B4%D9%85%D8%A7%D9%84-%D8%A3%D9%81%D8%B1%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A7-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D8%B3%D8%B7/%D9%85%D8%B5%D8%B1/14438-D9%85%D9%86%D8%B8%D9%88%D8%B1-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82>.

87. انظر: محمد العجاتي ، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر ، مرجع سابق.

88. انظر: محمد الأنصاري ، قراءة في باب الحقوق والحريات في مسودة الدستور المصري الجديد ، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=617&lang=ar>.

89. لمزيد من التفاصيل ، انظر: الدستور المصري الجديد قراءة في النصوص وتحليل المضمون ، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.majalla.com/arb/2014/01/article55249488>.

التشريعات المعمول بها في مصر لأحكام الدستور ، وما يتطلبه هذا الدستور من تعديلات لمزيد من حماية الحقوق والحريات السياسية ، بما ينسجم والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.⁸² ويدلّ هذا على أن توافر بيئة من الاستقرار والتوافق السياسي في مصر يشكل متطلباً رئيساً لممارسة الحقوق واحترام الحريات السياسية والتمتع بها ، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى الحاجة لإجراء بعض التعديلات على دستور 2014 والقوانين المنظمة لهذه الحقوق والحريات ، ولعل أبرز هذه التعديلات ما يأتي:

أولاً : الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير

يقتضي التنظيم الدستوري للحق في حرية الرأي والتعبير في دستور 2014 ، ضرورة النص على الحق في طلب المعلومات والأفكار واستلامها ونشرها ، وأن يشار إلى الوسائل الإلكترونية والإنترنت كوسائل مشروعة للتعبير عن الرأي والفكر؛ كونها أكثر الوسائل انتشاراً واستخداماً من قبل المواطنين ، كما يتطلب التنظيم الدستوري لهذا الحق تحديد مفهوم التعبئة العامة الوارد في المادة (71) كحالة استثنائية تجيز للسلطة التنفيذية فرض بعض القيود على حرية التعبير والصحافة والإعلام وما يتصل بالطباعة والنشر ، إضافة إلى أن حماية ذلك الحق تستدعي تبني نصّ دستوري يحمي الفئات العاملة في ميدان الصحافة والإعلام ، باعتبارها أكثر الفئات تعرضاً للانتهاك ، وذلك بتضمين الدستور نصاً يوفر مزيداً من الضمانات لهذه الفئة ، كعدم جواز حبسهم إلا وفقاً لإجراءات خاصة ينص عليها القانون،⁸³ بما يكفل عدم ملاحقتهم بسبب ما ينقلونه أو ينشرونه من مواقف وآراء ، علاوة عن ضرورة التزام القوانين المنظمة للحق في حرية الفكر والرأي والتعبير ووسائل ممارسته بالضوابط والضمانات الدستورية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان ، وأن تكفل هذه القوانين استقلالية المؤسسات الرسمية المعنية بذلك الحق ، وضمان حق الصحفيين في حماية مصادر معلوماتهم السرية وحرية تكوين الكيانات الصحفية.⁸⁴

82. وفي هذا الصدد تم تشكيل لجنة الإصلاح التشريعي في مصر من قبل رئيس الدولة؛ للعمل على إصلاح مختلف التشريعات المصرية التي تتعارض مع الدستور ، وإعداد تشريعات جديدة ، بما ينسجم مع هذا الدستور. لمزيد من الإيضاح حول هذا الموضوع ، انظر: مصر تبدأ ثورة تشريعية ، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://almogaz.com/news/politics/2014/10/11/1680637>.

83. لمزيد من التفاصيل حول التعديلات المقترحة على التنظيم الدستوري لحرية الفكر والرأي والتعبير في مصر ، انظر: منظمة المادة 19 ، التعديلات المقترحة على الدستور المصري ، إصدار المنظمة ، أكتوبر 2013.

84. انظر: منظمة المادة 19 ، التعديلات المقترحة على الدستور المصري ، مرجع سابق.

أن تكفله للمواطن، كما أنه يقتصر على إفصاح الدولة عن المعلومة وليس الحصول عليها، مما يقتضي إعادة صياغة نص هذه المادة، ليصبح الحصول على المعلومة التزاماً على الدولة لمن له مصلحة مشروعة في ذلك، وأن تكون القيود المفروضة على هذا الحق منسجمة مع أحكام المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن تكون هذه القيود مسببةً بناءً على اعتبارات الضرر والمصلحة العامة، إضافة إلى مراعاة القوانين المتعلقة بتنظيم ذلك الحق لضرورة تكريس حرية الوصول للمعلومة وضمان استقلالية الهيئات الرسمية ذات الصلة، كالمجلس القومي للمعلومات.⁹¹

خامساً: الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات

جاء النص على الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات ضمن المادة (87) من دستور 2014 التي تميزت بتوفيرها لمزيد من الحماية لهذا الحق، لكنها في ذات وقت لم تلزم الدولة بضمان سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها، واكتفت بالنص على ضمانها من قبل الدولة، وهو ما يتطلب تعديل النص باتجاه إلزام الدولة بتوفير تلك الضمانات، التي تتوقف عليها نجاعة ممارسة الحق في الانتخاب، كما أن القوانين المنظمة لهذا الحق، لاسيما قانون انتخاب مجلس النواب، في حاجة إلى العديد من التعديلات، كأن تتم إجازة الطعن في قرارات لجنة الانتخابات المركزية أمام القضاء، وحظر استخدام الشعارات الدينية طوال مدة الانتخابات، تجنباً للفتن الطائفية والمذهبية، إضافة إلى إعادة النظر في عدد نواب المحافظات وممثليهم، في المجلس بما يتلاءم والتعداد السكاني للمواطنين فيها، كما يتوجب أن يبدأ ميعاد سريان الطعن المحدد في القانون لصالح المرشحين من تاريخ إعلان الكشوفات، وليس من تاريخ قفل باب الترشح، لاسيما أن المواطن لن يعلم بقبول طلب ترشحه من عدمه إلا بعد إعلان نتائج هذا الترشح من قبل الجهة المعنية.⁹²

سادساً: الحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة

إن النص على الحق في تقلد الوظائف العامة في المادة (14) من دستور 2014، وعلى المساواة بين الرجل والمرأة في أعمال هذا الحق في المادة (11) وإن نال جانباً من الأهمية الدستورية

91. لمزيد من التفاصيل، انظر: منظمة المادة 19، التعديلات المقترحة على الدستور المصري، مرجع سابق.

92. انظر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، تحديات أمام الانتخابات التشريعية في مصر، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.dohainstitute.org/release/4621a7d9-b0ff-4606-b717>

أما على صعيد القوانين المنظمة للحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات، فإن هذه القوانين تتسم بتعدد ما تقره من قيود على ممارسة هذا الحق، وما تمنحه من صلاحيات للمؤسسات المعنية بمنح التراخي؛ مما يسهم في تراجع ممارسة ذلك الحق على نحو يتعارض وضمادات حمايته الدستورية والدولية.

إن قانون الأحزاب لعام 2011، في حاجة إلى تعديل، وذلك بتقليص عدد المؤسسين للحزب وخفضه عن (5000 عضو)، وعدم إرهاب الأحزاب المتشكلة من الناحية المالية بإجبارها على نشر أسماء المؤسسين في صحيفتين يوميتين، وإعادة النظر في صلاحيات لجنة الأحزاب، وتحديد الجهات التي تلجأ لها لجمع المعلومات عن الحزب المتشكل، وهو ما لم ينص عليه القانون. أما قانون الجمعيات الأهلية لعام 2002 -وإن أدخلت عليه بعض التعديلات- فإنه يتوجب تقليص الصلاحيات الممنوحة للجهة المنوط بها منح التراخيص والرقابة والإشراف على إدارة هذه المؤسسات وعملها وتمويلها، على نحو يحد من تدخلها في شؤون تلك المؤسسات.⁹⁰

رابعاً: حق المشاركة في إدارة شؤون الدولة

تعتبر المشاركة في إدارة شؤون الدولة وفقاً لأحكام المادة (84) من دستور 2014 واجباً وليس حقاً؛ مما يستوجب تعديل النص المتعلق بالمشاركة في إدارة الشأن العام ليصبح حقاً للمواطن وليس واجباً، وللحيلولة دون إفساح المجال أمام فرض العقوبات والغرامات على المواطنين بحجة عدم التزامهم بهذا الواجب الدستوري، كذلك عدم حصر وسائل المشاركة في الشأن العام بالانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء دون غيرها، خاصة وأنها لا تشكل كل وسائل وأشكال الممارسة لحق المشاركة في إدارة شؤون الدولة، كما أن دستور 2014 في المادة (85) منه -وإن منح المواطن الحق في مخاطبة السلطات العامة- فإنه لم يلزم هذا السلطات بالرد عليه؛ مما يقتضي إلزامها دستورياً بذلك الرد لإحداث الأثر الإيجابي المنشود من منح هذا الحق وممارسته، إضافة إلى أن الحق في الوصول للمعلومة كأحد الحقوق المتصلة بحق المشاركة العامة ووفقاً للمادة (68) لا يشكل التزاماً على الدولة وإنما تعمل الدولة حسب هذه المادة على

90. انظر: المنظمة المصرية للمشاركة المجتمعية، تعديل قانون الأحزاب باستمرار لسلسلة تجميل القوانين، ورقة موقف متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.mosharka.org/index.php?newsid=359> الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، تدهور الحق في تكوين الجمعيات، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي:

http://www.arabsi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4221:2014-04-20-09-33&Itemid=135

الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مرجع سابق

الجديد ورغبتها في المشاركة بإعداده،⁹⁵ في ظل هيمنة حركة النهضة على المجلس التأسيسي.

لكنه على الرغم من تعدد هذه المبادرات ومشروعات الدستور المقدمة للمجلس التأسيسي، إلا أن المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في الدستور التونسي الجديد في حاجة لإجراء بعض التعديلات، وكذلك بالنسبة للقوانين المنظمة لهذه الحقوق والحريات، إلى جانب الحفاظ على التوافق بين مختلف القوى السياسية والمدنية التونسية لضمان ممارسة تلك الحقوق والحريات وحمايتها. ولعل أبرز التعديلات الدستورية والقانونية تتمثل في:

أولاً: الحق في حرية الفكر والرأي والتعبير

جاء الدستور التونسي لعام 2014، في تنظيمه للحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، خالياً من النص على بعض وسائل ممارسة هذا الحق، وهو ما يقتضي دسترة تلك الوسائل التي أغفلها الدستور الجديد، كالحق في إنشاء الصحف، وحظر الرقابة عليها، وضمان استقلالها، وهو ما ينطبق أيضاً على مختلف وسائل الإعلام، كمحطات البث الإذاعي والتلفزيوني وأدوات التواصل الإلكتروني والإنترنت التي لم ينص عليها الدستور التونسي.⁹⁶ كما أن القوانين المنظمة للحق في حرية الفكر والرأي والتعبير، كقانون حرية الصحافة والطباعة والنشر لعام 2011، وقانون حرية الاتصال السمعي والبصري لعام 2011؛ لا بد من تعديلها وفق ما ينسجم مع نصوص الدستور، لاسيما في مجال ما تفرضه من قيود على ممارسة ذلك الحق، وهي قيود يجب أن تتماشى مع المادة (19) من «العهد الدولي الخاص

95. انظر: ليلي سلامة، كتابة الدستور التونسي: قراءة في بعض الدساتير المقترحة وفي مسودة الدستور الجديد، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.philadelphia.edu.jo%2Farts%2F17th%2Fday_three%2Fsession_ten%2Fflayla.doc&ei=eMU-VKG3NcWgyAOW_oil&usg=AFQjCNELkHJXhhWLV-T9I9SPPZrra1g&bvm=bv.77412846,d.BGQ.

96. انظر: فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amnesty-tunisie.org/fr/civicrm/petition/sign?sid=7&reset=1>. انظر: سلوى الحمروني، المواطنة المتساوية في تونس: الضمانات الدستورية للمساواة بين المواطنين والمواطنات، دراسة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://muwatana.cantor-set.com/project/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7/?lang=ar>.

في تنظيم ذلك الحق، إلا أنه لم يقترن بالتزام الدولة بضمان حق المواطن في التمتع بالحق في تقلد الوظائف العامة وما يترتب عليه من حقوق وظيفية تجدر حمايتها، حيث اكتفى الدستور بالنص على أن «تكفل الدولة...» دون أن يرتقي النص الدستوري إلى مستوى الإلزام، كما ورد في بعض الصياغات الدستورية الحقوقية؛ وهو ما يقتضي تعديل النص لإلزام الدولة بضمان ممارسته وحمايته، كما أن القوانين المنظمة للوظيفة العمومية تحتاج إلى إجراء بعض التعديلات على نصوصها بما يتماشى مع نصوص الدستور الجديد، خاصة وأنه قد أولى الاهتمام لبعض الفئات الاجتماعية، كالشباب والنساء وذوي الإعاقة الذين يتوجب إدماجهم وتحسين انخراطهم في الوظيفة العمومية، انسجاماً مع فلسفة الدستور.⁹³

إضافة إلى ذلك، وعلى صعيد حقوق الإنسان وحرياته بصفة عامة، والسياسية منها بصفة خاصة؛ يتوجب النص صراحة في دستور 2014 على كونية حقوق الإنسان وعالميتها، والاعتراف بالقيمة الدستورية - القانونية السامية للشرعة الدولية لهذه الحقوق والحريات.⁹⁴

وعليه يتبين أن إجراء تلك التعديلات على المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في مصر والقوانين الناظمة لها، مع توافر بيئة مواتية تتسم بالاستقرار السياسي والتوافق الوطني؛ من شأنه تعزيز ممارسة هذه الحقوق والحريات، وضمان حمايتها.

وهو ما يطرح التساؤل حول متطلبات تعزيز هذه المنظومة في تونس، مقارنة بما أوردناه عن مصر.

المطلب الثاني: متطلبات تعزيز المنظومة الدستورية للحقوق والحريات السياسية في تونس

تميزت تونس، بعد الإطاحة بنظام الحكم في يناير 2014، بتعدد المبادرات الدستورية بشأن الدستور التونسي الجديد، منها مبادرات قدمتها الأحزاب السياسية، كالمشروع الذي قدّمه حزب آفاق تونس ذو المرجعية الليبرالية، ومبادرة حزب حركة النهضة الإسلامية، ومشروع حزب العمل التونسي ذي المرجعية الديمقراطية الاجتماعية، إضافة إلى مبادرات تقدمت بها مؤسسات المجتمع المدني، كمبادرة الاتحاد العام للشغل، ومشروع شبكة دستورنا، ومبادرة مجموعة من الأكاديميين، ومبادرة بعض الخبراء القانونيين؛ مما يُظهر مدى اهتمام المؤسسات والقوى السياسية والمدنية التونسية وفاعليتها بموضوع صياغة الدستور التونسي

93. انظر: محمد العجاتي، حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مرجع سابق.

94. لمزيد من التفاصيل، انظر: الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، مصر: الدستور من منظور حقوق الإنسان، مرجع سابق.

تعديل القوانين المنظمة للحق في تكوين الأحزاب والنقابات، كالمرسوم رقم (87) لعام 2011 الخاص بتنظيم الأحزاب السياسية، والقانون رقم (24) لعام 2011 المتعلق بتأسيس الجمعيات، لاسيما في مجال الرقابة على هذه المؤسسات ومؤتمراتها، بما يكفل تعزيز المبادئ الديمقراطية في عملها وأنظمتها الداخلية، وتحقيق النزاهة والشفافية في إدارة أموالها، دون الإخلال باستقلاليتها أو التدخل في شؤونها الإدارية، كما هو معمول به في القوانين النازمة لها في النظم الديمقراطية.⁹⁷

رابعاً: حق المشاركة في إدارة شؤون الدولة

إن حق المشاركة في إدارة الشأن العام يعتبر من الحقوق التي شهدت تطوراً ملحوظاً في الدستور التونسي لعام 2014، لاسيما فيما يتعلق بوسائل ممارسة هذا الحق، وتعزيز مشاركة المرأة في إدارة شؤون الدولة، لكن الدستور التونسي لم يتضمن نصاً صريحاً حول حق المواطن في إدارة الشأن العام، وأغفل النص على بعض وسائل ممارسته كالاستفتاء؛ وهو ما يستوجب إدراج مثل هذا النص في الدستور الجديد، وتضمينه بمختلف وسائل ممارسته؛ لتوفير مزيد من الضمانات الدستورية للتمتع به وحمايته، كما أن الفصل (32) من الدستور المتعلق بالنفذ للمعلومة في حاجة إلى التعديل بما يكفل التزام الدولة بضمان حق المواطن في الوصول للمعلومة، وإدراج نص آخر يعطي المواطن الحق في مخاطبة السلطات العامة وتلقي الرد منها، باعتبارها من الوسائل الأساسية لممارسة الحق في إدارة الشأن العام، علاوة عن أن القوانين ذات الصلة بذلك الحق تتطلب إعادة النظر فيها، بما يتلاءم مع ما أقره الدستور الجديد من ضمانات، وتوافقها مع المعايير الدولية الحقوقية، لاسيما في مجال تعزيز ودعم دور المرأة وبعض الفئات الخاصة في المشاركة بإدارة الشأن العام.⁹⁸

خامساً: الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات

اتسم الدستور التونسي لعام 2014 في تنظيمه للحق في الانتخاب والترشح للانتخابات باقتضاب الصياغة الدستورية المتعلقة بهذا الحق، والتي اقتصر على ما جاء في الفصل (34) الذي نص على أن: «حقوق الانتخاب والافتراء والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون»، وهو ما يتطلب تعديل هذه الصياغة لتشمل النص على ضمانات ممارسة ذلك الحق، كحق المواطن

100. انظر: منير السوسي، البيئة القانونية لمؤسسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، مرجع سابق.

101. لمزيد من التفاصيل، انظر: سلوى الحمروني، المواطنة المتساوية في تونس: الضمانات الدستورية للمساواة بين

المواطنين والمواطنات، مرجع سابق.

بالحقوق المدنية والسياسية»، وقد أوضحت «لجنة حقوق الإنسان» تلك الحقوق في تعليقها العام رقم (10 و34) للذين يقضيان بوجوب تحديد أية قيود تفرض على هذه الحقوق بقانون، وذلك بغرض حماية هدف مشروع وضروري ومتناسب، على نحو يمكن تبيانه.⁹⁷

ثانياً: الحق في التجمع السلمي

اقتصر الدستور التونسي لعام 2014، في تنظيمه للحق في التجمع السلمي، على ما جاء في الفصل (36) الذي نص على أن: «حرية الاجتماع والتظاهر السلميين مضمونة»؛ مما يتطلب تعديل هذا النص ليشمل حرية الاجتماعات العامة والخاصة، وإلزام الدولة بتسهيل عقدها وممارستها، وحظر عرقلتها أو مراقبتها، كضمانات دستورية رئيسة للتمتع بالحق في التجمع السلمي وحمايته. كما يتوجب تعديل القانون رقم (4) لعام 1969، ومشروع القانون الذي قدمته الحكومة منذ عام 2012، المتعلقين بتنظيم الحق في التجمع السلمي، على نحو يتوافق والمعايير الدولية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في مجال تحديد دور الأجهزة الأمنية بخاصة، وحالات تدخلها لفض التجمعات والتظاهرات، وإلزام هذه الأجهزة بإعداد خطط وبرامج تطويرية لعناصرها، في مجال احترام حقوق الإنسان وحمايتها.⁹⁸

ثالثاً: الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات

يُعدّ الدستور التونسي لعام 2014 من الدساتير العربية التي لم تفرق بين العمل الحزبي والعمل النقابي، وذلك بالنص في ذات الفصل (35) على الحق في تكوين الأحزاب، والحق في تكوين النقابات والجمعيات؛ وهذا ما يستدعي إفراد نص خاص في الدستور التونسي الجديد للحق في تكوين الأحزاب، نظراً لاختلاف تكوينها ومجال عملها ونشاطها عن عمل النقابات،⁹⁹ على الرغم من التداخل أحياناً بين السياسي والنقابي.

كما أن بعض النصوص الدستورية التي تطرقت للعمل الحزبي تميزت بصياغات تحتل عدة تأويلات؛ مما يتطلب تعديلها، كالفصل (6 و16) المتعلقين بضمان الدولة حياد دور العبادة والمدارس عن التوظيف الحزبي، وذلك بالاستعاضة عن هذه الصياغة بالنص على أنه: «يحظر على الأحزاب القيام بأية أنشطة سياسية في دور العبادة والمدارس التعليمية»، بالإضافة إلى

97. فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مرجع سابق.

98. لمزيد من التفاصيل، انظر: هيومن رايتس ووتش، تونس: يجب مراجعة الدستور، تقرير متوفر على الرابط

الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/news/2013/05/13>.

99. انظر: فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مرجع سابق.

الدعوى المدنية أو الجنائية الناشئة عنها بالتقادم، مع إلزام الدولة بتعويض كل من وقع انتهاك حقوقه، كضمانات دستورية رئيسية في النظم الديمقراطية لحماية الحقوق والحريات ومنها السياسية، وضمن التمتع بها.¹⁰⁶

فإقرار تلك التعديلات على صعيد المنظومة الدستورية والقانونية للحقوق والحريات السياسية في تونس، من شأنه المساهمة إيجابياً في تعزيز ممارسة هذه الحقوق والحريات وضمن حمايتها، خاصة مع توفر مناخ سياسي داخلي يساعد على الحد من انتهاكها والتعدي عليها.

في أن يدرج اسمه في سجلات الناخبين، وإلزام الدولة بالتحديث الدائم لهذا السجل، والتزام المرشحين بعدم استغلال الدولة ومؤسساتها في الدعاية الانتخابية، بالإضافة إلى التزام الدولة بضمن نزاهة الانتخابات وشفافيتها، وهي ضمانات لم ينص عليها دستور 2014 كغيره من دساتير الدول الديمقراطية،¹⁰² كما أن القوانين المنظمة للحق في الانتخاب والترشح تتطلب العمل على تعديلها، بما يسمح بتوفير كل الضمانات القانونية، وفقاً للمعايير الدولية وما أقرته الأمم المتحدة من مبادئ لانتخابات حرة نزيهة، سواء فيما يتعلق بتسجيل الناخبين وقبول المرشحين أو سير العملية الانتخابية والإعلان عن نتائجها والنظر في الطعون المتعلقة بها،¹⁰³ وهي ضمانات لم يجر تكريسها بالكامل في القوانين التونسية المنظمة للحق في الانتخاب والترشح للانتخابات.¹⁰⁴

سادساً: الحق في تقلد الوظائف العامة في الدولة

بمراجعة نصوص الدستور التونسي لعام 2014، يتبين خلوها من أية إشارة صريحة إلى حق المواطن في تقلد الوظائف العامة في الدولة؛ وهو ما يقتضي إدراج نص خاص بحق المواطن في الولوج إلى الوظائف الإدارية والعامة في الدولة، لضمان تمتع المواطن بهذا الحق، وتكريسه في المنظومة القانونية.¹⁰⁵

كما أن الدستور التونسي الجديد لم يقر صراحة بكونية حقوق الإنسان وعالميّتها، وتجرّم التعدي عليها؛ مما يستوجب ضرورة النص على الشريعة الدولية لحقوق الإنسان بوصفها مرجعية سامية لهذه الحقوق، واعتبار أي انتهاك لها أو تعدد عليها بمنزلة جريمة لا تسقط

102. انظر: المقترحات المقدمة للمجلس الوطني التأسيسي من قبل مؤسسات المجتمع المدني التونسي بشأن تعديل الدستور، متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anc.tn/site/projet/AR/index.jsp>.

103. انظر: المعايير الدولية للانتخابات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني: <https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ihc.iq%2Fihcftp%2FResearch-and-Studies%2FElectronic-Library%2F101.pdf&ei=5cs-VMzAO6XQygPxtCwDg&usg=AFQjCNGRwP-9L6rZQka7Qg3CXTgtJUsBDA&bvm=bv.77648437,d.bGQ>.

104. انظر: المنجي السعيداني، مطالبات بتعديل القوانين الانتخابية في تونس، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://classic.aawsat.com/details.asp?section=4&article=783492&issueno=13045#VD7M22d_vNI.

105. انظر: سلوى الحمروني، المواطنة المتساوية في تونس: الضمانات الدستورية للمساواة بين المواطنين والمواطنات، مرجع سابق. فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مرجع سابق.

106. انظر: أحمد النظيف، دعوات لتكريس حقوق الإنسان في الدستور التونسي الجديد، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarabiya.net/ar/north-africa/tunisia/2014/01/03/%D8%AF%D8%B9%D9%88%D8%A7%D8%AA-%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%B2%D9%8A%D8%B2-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF.html>. فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مرجع سابق، هيومن رايتس ووتش، تونس: يجب مراجعة الدستور.

الخاتمة

في ضوء ما تقدم، يتضح أن التنظيم الدستوري للحقوق والحريات السياسية في مصر وتونس، عقب انطلاق الحراك الثوري فيهما ووصول التيارات الإسلامية للحكم، شهد تبايناً يتجاوز حدود اختلاف الصياغة الدستورية، ليعكس مدى تأثير القوى الإسلامية ونفوذها في الهيئات واللجان التأسيسية للدستور، مقارنة بمدى حضور القوى الوطنية والعلمانية.

ففي مصر هيمن الإخوان، عبر حزب الحرية والعدالة على اللجنة التأسيسية للدستور، بصورة تسمح بحسم نتائج التصويت على هذا الدستور؛ وهو ما ظهر في نصوصه من منظور حقوق الإنسان التي تميّزت بشحنها الدينية، مقارنة بالدستور المصري لعام 2014، كما انعكس على الحيز العام لتطبيق ذلك الدستور، بفعل هيمنة الإخوان على الحكم ومؤسسات الدولة، فجرى تجريم بعض الأفعال انطلاقاً من منظور ديني، كجريمة ازدراء الأديان وجريمة المس بالمشاعر الدينية للمسلمين؛ مما أفسح المجال لفرض قيود على الحقوق والحريات بما فيها السياسية وتزايد انتهاكاتها بمسوغ معارضتها للدين والدستور، لاسيما في ظل تفاقم الصراع بين الحزب الحاكم وقوى المعارضة. ولم يؤدّ سقوط حكم الإخوان وإقرار دستور مصري جديد عام 2014 إلى الحيلولة دون استمرار تلك الانتهاكات؛ نظراً لاستمرار الصراع على السلطة واتخاذ مسارات أكثر عنفاً.

أما في تونس فإن هيمنة حركة النهضة على المجلس التأسيسي لم يُفضِ إلى إخراج باقي القوى السياسية من ساحة التأثير، في صياغة الدستور التونسي الجديد وإعداده، وهو ما أبانت عنه نصوص هذا الدستور التي لم تركز ذات الشحنة الدينية مقارنة بالدستور المصري؛ ولعل ذلك ما يفسر - إلى حد ما - الاقتضاب في صياغة تلك النصوص لتقليل هامش الخلافات بين القوى السياسية الإسلامية والوطنية في تونس، وهي خلافات أسهمت فيما تعرضت له الحقوق والحريات السياسية من انتهاكات.

لذلك فإن البحث توصل إلى استنتاج مفاده أن التنظيم الدستوري والقانوني للحقوق والحريات السياسية، وما قد يوفره من ضمانات لحماية هذه الحقوق والحريات على درجة من الأهمية، إلا أن غياب بيئة تتسم بالتوافق والاستقرار السياسي بين مختلف القوى الفاعلة في دول الحراك الثوري العربي، لاسيما في مصر وتونس، سيجعل من هذا التنظيم وضمائنه الدستورية والقانونية مجرد نصوص مفرغة من مضمونها الحقوقي، لكن دون إغفال أهمية هذه النصوص وما تقره من ضمانات لحماية الحقوق والحريات السياسية والتمتع بها.

وعليه، فإن البحث يتوقع استمرار التعديلات والانتهاكات للحقوق والحريات السياسية، ما لم يؤدّ الحوار المصري والتونسي إلى توافق وطني بين مختلف القوى السياسية والاجتماعية، ينتج عنه بيئة تحترم الاختلاف والتعددية، ويحظى فيها المواطن بحقوقه وحرياته بما فيها السياسية. إضافة إلى انفتاح الحيز السياسي العام أمام الفاعلين والقوى السياسية كافة، باعتباره أحد الضمانات الرئيسية لعدم انجرار الحالة السياسية إلى التصادم والصراع. وهو ما يبقى على التساؤل حول مستقبل التنظيم الدستوري والقانوني لهذه الحقوق والحريات، وحيز إعمالها، في ظل ما أقر من دساتير وقوانين في المرحلة الانتقالية التي لم تخلُ من التجاذبات والصراع على السلطة، سواء في مصر أو تونس.

قائمة المصادر والمراجع

- الحناشي، عبد الطيف: عوامل نجاح التجربة الديمقراطية في تونس مقارنة بمحيطها الإقليمي، حوار متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aljazeera.net/programs/revolutionrhetoric/2014/10/4/%D8%B9%D9%88%D8%A7%D9%85%D9%84-%D9%86%D8%AC%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D8%B1%D8%A8%D8%A9->
- درويش، هاني: بين إسلامي مصر وتونس: المسار والمخاوف، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://ar.qantara.de/content/ityrt-islmy-fy-msr-wtwns-by-n-slmyy-twms-wmsr-lmsr-wlmkhwf>
- الدستور التونسي الجديد: صراع المصالح والمرجعيات، ط.1، إصدار مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، تونس، 2013.
- الدستور المصري الجديد قراءة في النصوص وتحليل المضمون، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.majalla.com/arb/2014/01/article55249488>
- الدغرني، أحمد: تجربة الإسلاميين في حكم مصر وتونس والمغرب، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://rue20.com/authors/article/25258>
- الزمزمي، عمار: اغتيال المناضل شكري بلعيد الأبعاد والدلالات و خطأ الحسابات، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=345550>
- السعيداني، المنجي: مطالبات بتعديل القوانين الانتخابية في تونس، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://classic.aawsat.com/details.asp?section=4&art=783492&issueno=13045#.VD7M22d_vNI
- السوسي، منير: البيئة القانونية لمؤسسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.icnl.org/programs/mena/afan/Docs/Mounir%20Snoussi.docx>
- الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان: تدهور الحق في تكوين الجمعيات، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.arabsi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4221:2014-04-20-09-36-58&catid=122:2012-09-24-14-50-33&Itemid=135
- الشبكة التونسية للعدالة الانتقالية: مطالبات بتحقيق العدالة الانتقالية ومحاسبة مرتكبي الانتهاكات ضد الشعب التونسي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://ar-ar.facebook.com/reseautjt>
- نحو تحقيق المساواة، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=659&lang=a>
- الحقوق والحريات في الدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://st-takla.org/encyclopedia/law/dostour-2014/rights.html>
- حلمي، غادة: حقوق المرأة والطفل في الدستور المصري الجديد، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=81772#.VDw9xWd_vNI
- الحمّار، محمد: النموذج التونسي والتضييق على حرية التعبير والصحافة، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.alhiwar.net/ShowNews.php?Tnd=25319#.VD1K72d_vNI
- حمّامي، حلمي: مسودة الدستور التونسي: دستور لكل التونسيين أم دستور الإسلاميين؟، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.islamtimes.org/vdcbw0b80rhbwfp.kuur.html>
- الحمروني، سلوى: المواطنة المتساوية في تونس: الضمانات الدستورية للمساواة بين المواطنين والمواطنات، دراسة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://muwatana.cantor-set.com/project/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7/?lang=ar>
- حمزاوي، عمر: مشاركة المواطن المصري في الشأن العام، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.youm7.com/story/2013/9/23/%D8%B9%D9%85%D8%B1%D9%88_%D8%AD%D9%85%D8%B2%D8%A7%D9%88%D9%89
- الحميد، طارق: المقارنة بين مصر وتونس، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aawsat.com/home/article/26761>

- الشبكة العربية لحقوق الإنسان: حرية الرأي والتعبير غير مرغوب فيها بمصر، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://almsryoon.com/%D8%A7%D9%84%D8%B3/%D9%85%D8%B5%D8%B1/14438-D9%85%D9%86%D8%B8%D9%88%D8%B1-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82>.
- فرصة أخيرة للمشرعين التونسيين لتكريس حقوق الإنسان للجميع في دستور تونس الجديد، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amnesty-tunisie.org/fr/civicism/petition/sign?sid=7&reset=1>.
- الكراي، فاطمة: الإسلاميون والخروج الآمن في تونس والقسري في مصر، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://studies.alarabiya.net/reports/%D8%A7%D9%85%D9%8A%D9%88%D9%86-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B1%D9%88%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D8%A2%D9%85%D9%86-%D9%81%D9%8A-D8%B3>.
- كمال، عماد: فشل تجربة الإخوان في الحكم .. محاولة هادئة للفهم، مقالة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=367660>.
- حجي، لطفي: تعدد انتهاكات حقوق الإنسان في تونس، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.paldf.net/forum/showthread.php?t=402990>.
- المجلس القومي لحقوق الإنسان: مسودة التقرير السنوي الثامن لعام 2012، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.nchregypt.org/index.php/human-rights.html>.
- المجلس الوطني التأسيسي: القوانين، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anc.tn/site/loi/AR/index.jsp>.
- محفوظ، أمين: دراسة حول الدستور التونسي والدستور المصري، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://studies.alarabiya.net/hot-issues/%D9%85%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D9%85%D8%B3%D9%88%D9%91%D8-AF%D8%A9>.

- الشبكة العربية لحقوق الإنسان: حرية الرأي والتعبير غير مرغوب فيها بمصر، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://almsryoon.com/%D8%A7%D9%84%D8%B3/D9%8A%D8%A7%D8%B3/D9%8A%D8%A9/560263-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%A8%D9%83%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9->.
- الشرقاوي، إيمان: معركة الدستور بين الإسلاميين والعلمانيين في مصر وتونس، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.almoslim.net/node/162428>.
- الشريف، هشام: مصر والثورة الاقتصادية، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.elsherif.info/view_articles481.html.
- الطيب، سمير: سنتصدي لمشروع النهضة في الدستور، حوار متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=37&a=78147.
- العجاتي، محمد: حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية في مصر، مركز بدائل للدراسات، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: [https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnwrcgypt.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F11%2F%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25AD%25D9%25D8%25A7%25D9%2586%25D8%25A8%25D9%2586%25D8%25AA%25D9%2582%25D8%25AF%25D8%25A5%25D8%25AE%25D9%2588%25D8%25A7%25D9%2586%25D9%2585%25D8%25B5%25D8%25B1.html](https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnwrcgypt.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F11%2F%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25AD%25D9%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25AD%25D9%25D8%25A7%25D9%2586%25D8%25A8%25D9%2586%25D8%25AA%25D9%2582%25D8%25AF%25D8%25A5%25D8%25AE%25D9%2588%25D8%25A7%25D9%2586%25D9%2585%25D8%25B5%25D8%25B1.html).
- العكري، عبد النبي: الإصلاح الدستوري في البلدان العربية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alwasatnews.com/3532/news/read/661729/1.html>.
- الغنوشي: إخوان مصر فقدوا الحكم بطريقة صبيانية، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarabiya.net/ar/arab-andworld/egypt/2014/05/04/%D8%A7%D9%84%D8%BA%D9%86%D9%88%D8%B4%D9%8A%D9%83%D8%B3%D8%B1-%D8%AD%D8%AC%D8%A8-%D8%A7%D8%B1%D8%AF%D9%88%D8%BA%D8%A7%D9%86-%D9%88%D9%8A%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%AF%D8%A5%D8%AE%D9%88%D8%A7%D9%86-%D9%85%D8%B5%D8%B1.html>.
- الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان: مصر: الدستور من منظور حقوق الإنسان، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.fidh.org/ar/%D8%B4%D9%85%D8%A7%D9%84-%D8%A3%D9%81%D8%B1%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A7>.

- مصر تقرّ دستورها الجديد، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.inews-arabia.com/244/%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D8%AA%D9%82%D8%B1-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%87%D8%A7-98-%>.
- المعايير الدولية للانتخابات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسة بحثية متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&so:urce=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ihec.iq%2Fihecftp%2FResearch-and-Studies%2FElectronic-Library%2F101.pdf&ei=5cs-VMzAO6XQygPxtICwDg&usg=AFQjCNGRwP-9L6rZQka7Qg3CxTgtJUsBDA&bvm=bv.77648437,d.bGQ>.
- مقارنة بين الدستور المصري لعام 2012 والدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: المقترحات المقدمة للمجلس الوطني التأسيسي من قبل مؤسسات المجتمع المدني التونسي بشأن تعديل الدستور، متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anc.tn/site/projet/AR/index.jsp>.
- المنظمة العربية لحقوق الإنسان: مشهد التغيير في الوطن العربي: حقوق الإنسان في العالم العربي - ثلاثون شهراً من الإعصار، إصدار المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2013.
- منظمة المادة 19، التعديلات المقترحة على الدستور المصري، إصدار المنظمة، أكتوبر 2013.
- المنظمة المصرية للمشاركة المجتمعية، تعديل قانون الأحزاب استمراراً لمسلسل تجميل القوانين، ورقة موقف متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.mosharka.org/index.php?newsid=359>.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مستفادة ودروس مقارنة: ورقة نقاش، إصدار المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نوفمبر 2012.
- نص الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011/2/13، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ikhwansuez.net/home/1699.html>.
- نص الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 2011/3/30،
- المرسني، سناء: أسباب نجاح الثورة التونسية بالمقارنة مع الثورات العربية، حوار متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aljazeera.net/programs/arab-present-situation/2014/8/19/%D8%A3%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8-%D9%86%D8%AC%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%88%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A%D8%A9->.
- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات: تحديات أمام الانتخابات التشريعية في مصر، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.dohainstitute.org/release/4621a7d9-b0ff-4606-b717-d2045596b075>.
- مركز القاهرة لحقوق الإنسان: حقوق الإنسان في العالم العربي، ط1، مركز القاهرة لحقوق الإنسان، 2012.
- مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان: منظمات حقوقية مصرية تتقدم بشكاوي للأمم المتحدة، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.achr.org/index.php/2010-10-18-13-49-13-28/2010-10-18-13-49-35/614-24312.html>.
- المسودة التي أقرتها الهيئة التأسيسية للدستور المصري في 2011/11/30، متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://mujaz.me/socialmedia/1999/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D9%83%D9%85%D8%A7-%D8%A3%D9%82%D8%B1%D8%AA%D9%87-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D8%A9>.
- المشاركة في الشأن العام في الدستور المصري، دراسة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.tadamun.info/2013/12/26/the-right-to-public-participation-ar/#.VD1H02d_vNI.
- مصر تبدأ ثورة تشريعية، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://almogaz.com/news/politics/2014/10/11/1680637>.

- هيومن رايتس: مشروع الدستور التونسي يهدد حقوق الإنسان، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.anoual.net/archives/3309>.
- هيومين رايتس ووتش: تونس: يجب مراجعة الدستور، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/news/2013/05/13>.
- الهيئة العامة للاستعلامات: نص الدستور المصري لعام 2014، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf>.
- الوفد: التقرير السنوي لحقوق الإنسان في مصر 2013، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alwafd.org/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D9%84%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%A-503254>.

متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://ar.wikisource.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A_%D9%81%D9%8A_%D9%85%D8%B5%D8%B1_30_%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3_2011.

- النظيف، أحمد: دعوات لتكريس حقوق الإنسان في الدستور التونسي الجديد، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alarabiya.net/ar/north-africa/tunisia/2014/01/03/%D8%AF%D8%B9%D9%88%D8%A7%D8%AA-%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%B2%D9%8A%D8%B2-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86-%D9%81%D9%8A-D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF.html>.

- النقطي، عادل: تونس وخارطة التحالفات الجديدة في المجلس التأسيسي، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aawsat.com/home/article/54281>.

- هويدي، فهمي: تجربة النهضة أنضج من تجربة الإخوان في مصر، مقالة متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://islamion.com/news/10273/%D9%81%D9%87%D9%85%D9%8A-%D9%87%D9%88%D9%8A%D8%AF%D9%8A-%D8%AA%D8%AC%D8%B1%D8%A8%D8%A9-%22%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%B6%D8%A9%22-%D9%81%D9%88>.

- هيومن رايتس ووتش: التقرير العالمي 2013 - تحديات حقوق الإنسان بعد الربيع العربي، تقرير متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/news/2013/01/31/2013>.

- هيومن رايتس ووتش: تقرير حقوق الإنسان في العالم : حالة تونس، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/publications>.

- هيومن رايتس ووتش: حقوق الإنسان في العالم: حالة مصر، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.hrw.org/ar/world-report-%5Bscheduler-publish-%5D/2013-4>.

الحقوق السياسية بعد الثورات العربية

عمر رحال



قائمة المحتويات

147	..... مقدمة
150	..... المبحث الأول: حقوق الإنسان: الإشكالية في الأسبقية بين الحقوق
150	..... المطلب الأول: حقوق الإنسان وتقسيماتها
154	..... المطلب الثاني: التحول الديمقراطي وأثره على الحقوق السياسية
158	..... المطلب الثالث: اختزال حقوق الشعوب وتطلعاتها في الانتخابات
161	..... المبحث الثاني: الأطر العامة لحماية الحقوق السياسية وتعزيزها
161	..... المطلب الأول: الحقوق السياسية في الدساتير والقوانين: نصوص نظرية
166	..... المطلب الثاني: أية حقوق سياسية للأقليات الإثنية والدينية؟
173	..... المطلب الثالث: الإعلام والحقوق السياسية: جدلية العلاقة
180	..... الخاتمة
182	..... قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

التغيير الذي حصل في بعض الدول العربية، وأياً كانت نتائجه، يجب النظر إليه على أنه يمكن أن يكون مساراً إيجابياً نحو تكريس نوع من احترام حقوق الإنسان، وتعزيز الديمقراطية، والتخلص من الأنظمة السلطوية الدكتاتورية التي لا تعبر عن نبض الشارع، وغير قادرة على تحقيق أهدافه وتطلعاته؛ فلم يكن باستطاعة الجماهير العربية في السابق أن تخرج للشارع وتواجه خطر الموت، إلا بعد أن ضاقت ذرعاً بسبب تكبيل الحريات العامة والخاصة، والانتهاكات الجسيمة لحقوقها السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، هذا إلى جانب الاستبداد السياسي.

وإذا كانت «الثورات العربية» هي النتاج الطبيعي لوصول حالة الانتهاك لحقوق المواطنين من قبل النظم السياسية الاستبدادية إلى أوجها، وارتباط ذلك بعدم تحقيق تنمية اقتصادية تعود على المواطن برفع مستوى المعيشة أو التخلص من البطالة والفقر؛ فقد رفعت الثورات العديد من الشعارات المطالبة والحقوقية، التي ربطت بين الاستبداد والفساد، بوصفها أسباب ضيق الحال الذي تعيشه المجتمعات العربية. غير أنه من المبكر الجزم أو التفاضل بأن هذه الثورات ستكون حامية ورافعة لحقوق الإنسان، أو أن حقوق الإنسان هي على رأس أولوياتها، وذلك استناداً إلى الإرث الثقيل والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي ورثتها تلك الثورات عن النظم السياسية السابقة، وإلى طبيعة القوى المشاركة في هذه الثورات، ومدى إخلاصها لقيم حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الصالح، ومدى خبرتها في إدارة الصراعات السياسية من منطلقات حقوقية.

إن مستقبل الحقوق السياسية وتطورها يتوقف على مدى ملاءمة التشريعات المحلية القائمة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وقدرة النظم الوليدة على تغيير التشريعات المنتقصة من حقوق الإنسان، أو تلك التي تشرع الاستبداد، كقوانين الطوارئ مثلاً، وانضمام تلك الدول إلى المعاهدات الدولية والتصديق عليها ورفع التحفظات عنها، وإدخال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة في مناهج الكليات الأمنية والشرطية.

كما أن التداول السلمي للسلطة، وعلاقة حقوق الإنسان بالأمن القومي، ومدى احترام وصون حقوق الأقليات القومية والإثنية ذات الجذور التاريخية العميقة والراسخة، التي تمتد إلى ما قبل الوجود العربي في سوريا والعراق والمغرب الكبير. كلها معايير ومؤشرات على مدى التطور الحاصل في الحقوق السياسية بعد الثورات العربية؛ بل إنها ستكون المقياس وأداة المقارنة بين عهدين.

الاستبداد، وانتشار التعليم، وإعادة صياغة المؤسسة الإعلامية الرسمية، كل ذلك إلى جانب ضرورة الربط بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية؛ لأن المشاركة السياسية باعتبارها أحد أهم الحقوق السياسية تحتاج إلى مواطن متحرر من الخوف على لقمة عيشه، قادر على الخروج من خانة الاحتياجات الأساسية، إلى خانة الأمن من جهة، وخانة الشعور بالاحترام والتقدير من جهة أخرى.

ثمة عدد من العوامل تتوقّف عليها مستقبل حقوق الإنسان، وبالتالي فإنه يتوقف عليها تغييب حقوق الإنسان، أو أن تكون عقبة وتمنع ممارستها، حيث يشكل تغييب الديمقراطية أحد أهم العقبات وأخطرها في وجه تحقيق حقوق الإنسان، يضاف إلى ذلك عملية الإقصاء وغياب التسامح وقبول الآخر، وعدم فتح قنوات للحوار بين النظم السياسية والقوى السياسية والمجتمعية، وغياب الإرادة السياسية لإنجاز المصالحة الوطنية والمجتمعية عبر العدالة الانتقالية؛ الأمر الذي سيبقي الباب مفتوحاً لكل الاحتمالات، مما يعني أن حقوق الإنسان ومدى احترامها سيُقيها على المحكّ. كما أن رفض بعض الدول العربية المصادقة على الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن الجامعة العربية في 15/9/1994، وتسجيل العديد من التحفظات ما يدعو إلى الشك في نوايا الحكومات العربية إزاء حقوق الإنسان أو على تقصيرها الكبير في هذا المجال. كما أن انتشار الأمية وغياب الوعي السياسي، ومدى جدية وقناعة النظام السياسي فيما يخص حماية حقوق الإنسان، وبالتالي فإن الأمر يتعلق بصعوبة تحقيق مضامين حقوق الإنسان بالنسبة للدولة الفقيرة؛ لذلك فإن عملية التحول الديمقراطي سيرافقها العديد من الانتهاكات، ليست العادية بل الجسيمة، لحقوق الإنسان.

البحث سيستشرف المستقبل استناداً إلى الواقع، وبالتالي فإن تطور حقوق الإنسان بعد الثورات العربية، سيرتكز على الحقوق السياسية في الفكر الإنساني وتطورها التاريخي والفلسفي، وإلى الحكم الصالح باعتباره المدخل الأساسي لحماية الحقوق السياسية. وسيتناول البحث علاقة عملية التحول الديمقراطي بمستقبل حقوق الإنسان وفي مقدمتها الحقوق السياسية، هذا إلى جانب قراءة للحقوق السياسية في دساتير تلك الدول وقوانينها. ودور الإعلام الديمقراطي، ليكون آلية تجعله وسيلة مهمة للدفاع وللترويج للحقوق السياسية. هذا إلى جانب الإشكاليات والعقبات والعراقيل التي تحول دون احترام الحقوق السياسية، وأخيراً التوصيات والخاتمة.

إن الفرضية الأساسية للبحث تنطلق من السؤال البحثي، وهو: «هل نجحت الثورات العربية، بما أفرزته من نظم سياسية في صياغة دساتير وطنية مدنية حديثة لبلادها، تطور وتحمي الحقوق السياسية من الناحية الفعلية، أم هل لجأت لتغليب الانحيازات الأيديولوجية» الضيقة على الانحياز للمطالب الشعبية العامة والواسعة؟

ليس الأمر بالسهل، سواء من حيث الصيرورة التاريخية أم من حيث الاستشراف الدراسي لهذه المشكلة، فليس الأمر كله متعلقاً بإرساء الديمقراطية بما هي نظام حكم، بل إنه متعلق بالديمقراطية كثقافة وسلوك متمثل، يقتضي استعادة الطبقة الوسطى التي جرفت أنظمتها

المبحث الأول

حقوق الإنسان: الإشكالية في الأسبقية بين الحقوق

المطلب الأول: حقوق الإنسان وتقسيماتها

في العاشر من كانون الأول من العام 1948، تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 217 ألف (د-3)، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالإجماع، أي بأغلبية 48 صوتاً وامتناع ثمانية دول عن التصويت هي: جنوب إفريقيا، والسعودية، وروسيا البيضاء، وروسيا السوفيتية، ويوغسلافيا، وبولندا، وتشيكوسلوفاكيا، وأوكرانيا، من ما مجموعه (56) دولة عضواً في منظمة الأمم المتحدة في ذلك الوقت، بمعنى أنه لم يكن هناك اعتراض من أي دولة على الإعلان.¹

امتناع تلك الدول عن التصويت، كان له ما يسوّغه من وجهة نظرهم؛ فالسعودية تحفظت على المواد التي تتناول العقيدة وتغيير الدين، أما جنوب إفريقيا فتحفظها كان نابعاً من معارضتها للمادة الثانية التي تتناول التمييز العنصري، أما الاتحاد السوفيتي ودول الكتلة الشرقية الأخرى فقد كان تحفظهم على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ بسبب تركيز الإعلان على الحقوق السياسية والمدنية وليس على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد اعتبرت الدول الشرقية ذلك بمنزلة تجاوز للأفكار الماركسية، كما أن التركيز على الحقوق السياسية بهذا الشكل يتعارض مع مبادئ الأحزاب الشيوعية ومنطلقاتها، حيث لا تعددية سياسية ولا انتخابات تعددية ولا حريات صحفية وإعلامية ولا حريات رأي... إلخ، بل إن الحزب هو المسيطر على مقاليد الأمور في الدولة. لهذه الأسباب كان الامتناع عن التصويت باعتبار أن الإعلان العالمي هو أقرب إلى فكر الغرب الليبرالي، منه إلى الفكر الماركسي.

هذا الامتناع عن التصويت أدخل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في جدل قانوني وفلسفي، لسنا بصدد هنا، جدل قانوني فيما يخص قيمته القانونية وفتح الباب على مصراعيه أمام فقهاء القانون الدولي من كلتا الكتلتين لتناول القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان في كتاباتهم وتنظيراتهم؛ ما بين من يرى أنه ملزم ومن يراه غير ملزم. وعلى الرغم من الجدل القانوني، إلا أن فقهاء القانون الدولي يرون في الإعلان العالمي بأنه أول وثيقة دولية بهذه الشمولية التي تتحدث عن حقوق الإنسان، كما أنه، وبحق، يعدّ أبا الوثائق الدولية، باعتباره

1. هاني الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان، 2001، ص 68-69.

الفرع الأول: فئات حقوق الإنسان

من الأهمية الإشارة إلى أن حقوق الإنسان تنقسم أو تصنف إلى فئات ثلاث هي:

1. الحقوق المدنية والسياسية (وتسمى أيضاً «الجيل الأول من الحقوق»)، وهي مرتبطة بالحريات، وتشمل الحقوق الآتية: الحق في الحياة، والحرية والأمن، وعدم التعرض للتعذيب، والتحرر من العبودية، المشاركة السياسية، وحرية الرأي والتعبير، والتفكير، والضمير والدين، وحرية الاشتراك في الجمعيات والتجمع، وحق تقرير المصير. ويمكن القول: إن مجموعة الحقوق هذه تشكل تلك الحقوق الفردية التي يجب أن يتمتع بها الفرد بصفته فرداً. وقد أولى المجتمع الدولي اهتماماً كبيراً لمجموعة الحقوق هذه، سواء أكان في مجال وضع المعايير أم في مجال مراقبة تطبيقها.²
 2. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (وتسمى أيضاً «الجيل الثاني من الحقوق»)، وتشمل: العمل، والتعليم، والمستوى اللائق للمعيشة، والمسكن، والمأكل والرعاية الصحية.³
 3. الحقوق البيئية والثقافية والتنمية (وتسمى أيضاً «الجيل الثالث من الحقوق»)، وتشمل حق العيش في بيئة نظيفة، والحق في التنمية الثقافية، والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية.
- يميز فقهاء القانون والحقوق بين الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية من حيث التطبيق، يكون تطبيق الحقوق السياسية والمدنية واحترامها فوراً، لا يحتمل التأجيل والتأخير في التطبيق، ولا يحتاج إلى إمكانيات كبيرة لتطبيقه، حيث إن التلكؤ في تطبيقه ينطوي على مخاطر كبيرة من شأنها أن تنتهك حقوق الإنسان، كما أن اتخاذ القرار بشأن تطبيقها قد يكون بكلمتين اثنتين مثل (منع التعذيب) أو (حق الانتخاب)؛ أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فإنها تختلف في التطبيق عن الحقوق الأخرى، ذلك يعود إلى إمكانيات الدولة وقدراتها، فعدد السكان ونسبة البطالة والأمية، ومواردها وثرواتها الطبيعية ومساحتها وقوتها الاقتصادية... إلخ، كلها تكفل وتصون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فعنصر التكلفة هو العامل الأساسي في ذلك،

2. محمد غانم، مبادئ القانون الدولي العام، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 558.

3. الشافعي بشير، قانون حقوق الإنسان، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، دس، ص 123 وما بعدها.

4. غازي صباريني، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته الأساسية، ط1، دار الثقافة، عمان، 1995، ص 166 وما بعدها.

كما كان للخصوصية الثقافية وعالمية حقوق الإنسان أيضاً نصيب من الإشكاليات والتعقيدات الداخلية والدولية. الإشكالية كانت لها أبعاد سياسية واجتماعية ودينية وحضارية وثقافية، لم ترتبط بالإثنيات والقوميات فحسب، بل ارتبطت أيضاً بأيدولوجية النظم السياسية، وبالأحزاب وتوجهاتها الفكرية، هذا إلى جانب علاقة الدين في الموضوع، وبالتالي الكل تخندق وراء خصوصيته الثقافية، وقد كانت الخصوصية الثقافية والدين والأيدولوجية السبب الأساسي في تحفظ العديد من دول العالم على العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، لاسيما الموضوعات التي ترتبط بالمرأة والتبني، وحرية المعتقد والدين... إلخ.

ومن هنا، وفي كثير من الأحيان تم التعامل مع حقوق الإنسان على أنها بدعة غريبة، وأن لا علاقة لها بالتراث الإنساني، وأن الغرب يريد من وراء حقوق الإنسان - والمرأة على وجه التحديد - نشر «الرديلة» في المجتمعات، وضرب قيمها الإنسانية والحضارية، وإبعاد المجتمع عن الدين، في الوقت الذي تم تناسي أن حقوق الإنسان هي أسبق حتى من الديانات السماوية، والتي جاءت فيما بعد متناولة حقوق الإنسان والكرامة الإنسانية، ثم استندت إليها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان في العديد من النصوص التي تتلاقى مع الدين.

أما الإشكالية الأخرى فتتمثل في موضوع السيادة والتدخل الإنساني، هذه إشكالية قانونية حقوقية سياسية، ففي الماضي كانت السيادة مطلقة، فلا يجوز لدول أن تتدخل في شؤون بعضها بعضاً، تحت أي اسم كان. ومع تطور التنظيم الدولي والعلاقات الدولية، أصبح موضوع السيادة والتدخل الإنساني يطفو على السطح أكثر فأكثر، وعلى الرغم من الأهداف التي تكمن من وراء موضوع التدخل لغايات إنسانية «وتفهم» الدوافع في بعض الأحيان؛ إلا أن موضوع التدخل الإنساني تم استخدامه مرات عديدة، وتوظيفه لغايات سياسية ومصالحية لدول كبرى، وما حصار العراق ومن ثم الحرب عليه في العام 2003، وغزو أفغانستان من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في العام 2002، وضرب السودان، والعدوان على ليبيا من قبل الناتو عام 2011، والعدوان على يوغسلافيا من قبل أمريكا والناتو في العام 1999، إلا أمثلة على الكيفية والآلية التي استخدمت تحت ذرائع مختلفة، في مقدمتها التدخل الإنساني.

الإشكالية التالية هي إشكالية العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها مؤسسات حقوق الإنسان والنظم السياسية. في تاريخ عمل الحركة الحقوقية وخصوصاً في الوطن العربي لم تكن العلاقة بين تلك المؤسسات والمدافعين عن حقوق الإنسان من جهة، والنظم السياسية العربية، بل وفي الكثير من دول العالم من جهة ثانية بالعلاقة السوية أو الإيجابية، فقد وصل

كما أن شكل النظام السياسي وطبيعته ومدى احترامه للدستور وللقوانين، والفصل بين السلطات، وإجراء الانتخابات ودوريتها، والتداول السلمي للسلطة، وفاعلية مؤسسات المجتمع المدني والنقابات العمالية والمهنية، والمساواة والعدالة الاجتماعية، ومدى تفشي ظواهر الفساد والمحسوبية والواسطة والرشوة في النظام السياسي، كلها أيضاً من العوامل التي من شأنها أن تؤثر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية، فكلما كان الحكم رشيداً كانت الحقوق مصنونة.

الفرع الثاني: إشكالية أولوية الحقوق

تعاملت النظم السياسية المختلفة مع حقوق الإنسان انطلاقاً من أيدولوجيتها ومدارسها ومرجعياتها الفكرية، بل إن حقوق الإنسان كانت أداة من أدوات الحرب الباردة بين الكتلة الشرقية والكتلة الغربية، وبالتالي كانت جزءاً من الصراع الأيدولوجي بين الكتلتين، فبينما كان الاتحاد السوفيتي ومعه الكتلة الشرقية يرون في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأولية، بل إنها تمثل المثل والقيم العليا للنظرية الماركسية، وأن الكتلة الغربية الرأسمالية (مُستَغَلَّة ومُتوحشة)، بسبب استغلالها للطبقة العاملة، هذا إلى جانب الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وما يرافق ذلك من فائض للقيمة وتعظيم للربح.

أما الولايات المتحدة الأمريكية ومعها أوروبا، فقد كانت ترى أن الحقوق المدنية والسياسية هي الأولوية؛ انطلاقاً من المفاهيم الليبرالية التي تؤمن بها وفي مقدمتها الحرية، أي أنها كانت تركز على الحقوق الفردية أكثر من تركيزها على الحقوق الجماعية. بطبيعة الحال صبغت حقوق الإنسان بالصبغة الأيدولوجية، وأصبحت واحدة من أهم الملفات التفاوضية بين القطبين على طاولة المقايضات الدولية، فلقد كانت أحد أهم ملفات السياسة الخارجية للدول الغربية، وذلك حتى انتهاء الحرب الباردة وانتهاء الاتحاد السوفيتي ودول المنظومة الاشتراكية.

الإشكالية الثانية هي التركيز على الحقوق الفردية والجماعية أيضاً من منطلقات إيدولوجية، فكما أسلفنا أعلاه كان تركيز الكتلة الشرقية منصباً على الحقوق الجماعية، مثل حق تقرير المصير للشعوب، وقد عبرت عن ذلك من خلال دعمها لحركات التحرر في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، هذا إلى جانب تصويتها في الأمم المتحدة لصالح حركات التحرر. وفي المقابل دعمت الكتلة الغربية الحقوق الفردية لاسيما الحق في الاجتماع والتظاهر والانتخابات والحرية الدينية... إلخ.

فما زال النظام يسير على خطى نظام الرئيس مبارك، فما معنى أن يعين رئيس الجمهورية رؤساء الجامعات وعمداء الكليات في الجامعات المصرية، بعد أن كان يتم انتخابهم من قبل زملائهم في الجامعات؟ وما معنى التدخل والتضييق المستمر على مؤسسات المجتمع المدني، سواء بالاعتقال أو الحل أو المصادرة أو غيرها من الطرق؟⁵ صحيح أن المدة الزمنية قصيرة من أجل أن يكون هناك تقييم موضوعي، ولكن قد تكون هذه السياسات هي مؤشر أولي على أن النظام الحالي ما هو إلا امتداد للنظام السابق، وأن التغيير الذي حصل هو في الجوه وليس في السياسات.

مستقبل عملية التحول الديمقراطي في مصر لن تكون زاهرة، ولن يتحقق الاستقرار السياسي على المدى القريب، وسيكون واقع الحقوق السياسية ومستقبلها مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً برغبة النظام السياسي وإرادته، وبمدى جديته في تحقيق مطالب الجماهير في ضرورة التخلص من الاستبداد والظلم وتحقيق العدالة والمساواة، وبناء نظام سياسي واقتصادي يلبي تطلعات الشعب.

بصرف النظر عن توصيف الحالة التي تمر بها بعض البلدان العربية؛ فهي يقظة أم ثورة أم تحوّل أم ربيع أم انتقال... إلخ، فإنه لا يمكننا أن نضع جميع الدول العربية في سلة واحدة، وذلك بسبب النجاح النسبي لغاية الآن لبعض الدول في عملية التحول مثل تونس، وحالة التيه والفرق في الفوضى التي تعصف بليبيا، منذ الإطاحة بنظام العقيد معمر القذافي والمرشحة إلى مزيد من التدهور، وحالة عدم الاستقرار والمزج ما بين الماضي والحاضر مثل اليمن، وحالة من الاستمرارية المستترة والمقصودة للنظام السابق مثل مصر. صحيح أنه لا يوجد هناك وصفة جاهزة لعملية التحول الديمقراطي في كل الدول، وأن ظروف المجتمعات يختلف بعضها عن بعض، كما أن درجة تأثير الأحزاب والنقابات وفاعلية مؤسسات المجتمع المدني، ودرجة التقدم الاجتماعي والاقتصادي، ونسبة الأمية في المجتمع؛ كلها تلعب دوراً مهماً في إنجاح عملية التحول الديمقراطي، وهذا بطبيعة الحال ما تختلف به البلدان العربية.

عملية التحول في أي من البلدان العربية الأنفة الذكر تجمعها عدد من السمات المشتركة، وفي مقدمتها أن عملية التحول الديمقراطي تعتبر عملية طويلة الأمد، ففي التاريخ المعاصر استغرقت عملية التحول مراحل مختلفة، وهذه السمة الأولى في عملية التحول الديمقراطي، أما السمة الثانية لعملية التحول فهي في ضبابية المستقبل والشك والريبة وعدم اليقين، وإذا سلمنا جدلاً

5. انظر: إعلان وزارة التضامن الاجتماعي المصرية بصحيفة الأهرام بتاريخ 2014/7/18، الذي حدد مهلة قدرها خمسة وأربعون يوماً من تاريخ نشر الإعلان لتوفيق أوضاع كل الأشكال القانونية التي تعمل في مجال العمل الأهلي وفق أحكام القانون (84) لسنة 2002، وكذلك في ضوء مسودة قانون الجمعيات الأهلية الأخيرة. علماً بأن المهلة تنتهي في 2 أيلول 2014.

الأمر في بعض الأحيان إلى درجة التصادم، والاعتقال، والنفي، وسحب الجنسية، والاختفاء القسري، والتضييق، وغيرها من الممارسات والأساليب التي انتهجتها الكثير من النظم السياسية في العالم، ومنها النظم العربية.

يمكن للقارئ والمتابع أن يستنتج أن حقوق الإنسان ما هي إلا أداة من أدوات السياسة الخارجية للدول، وأن حقوق الإنسان يمكن أن توظف سياسياً، وذلك حسب مصلحة الدولة، وأن هذا التوظيف لحقوق الإنسان وبهذا الشكل من شأنه أن يؤثر سلباً على منظومة الحقوق بشكل عام، كما أنه يمكن أن يتم استخدامه لانتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية؛ وبالتالي من المهم أن تكون حقوق الإنسان بمنأى عن أي تجاذبات سياسية، وأن توظف فقط من أجل احترام كرامة الإنسان، وحقوقه وحرياته المختلفة. وعلى الرغم من الادعاء في بعض الأحيان أن الهدف من التدخل هو حماية حقوق الإنسان وحرياته، إلا أن الشواهد تؤكد أن هناك ازدواجية في المعايير في كثير من الأحيان.

المطلب الثاني: التحول الديمقراطي وأثره على الحقوق السياسية

في ظل إقصاء بعض التيارات السياسية، واستمرار الاعتقالات السياسية، والتضييق على الجمعيات وعلى نشاط مؤسسات المجتمع المدني، ومنع التظاهر السلمي، وخنق الحريات الإعلامية، والاستمرار في انتهاك العديد من الحقوق السياسية، وفي ظل عودة القبضة الأمنية والتعامل مع الشعوب بالمنطق الأمني السابق، هذا كان جلياً وواضحاً في وقت حكم الإخوان المسلمين، كما أن الأمر لم يختلف بعد الإطاحة، يضاف لذلك عدم وضوح الرؤية وضبابية المستقبل؛ في ظل ذلك كله فإن مستقبل عملية التحول الديمقراطي في العديد من الدول العربية، لاسيما في مصر، ستواجه العديد من المشاكل والعقبات، والتي لا يمكن لأحد أن يجزم إلى أين ستؤول الأمور فيها، أو ما إذا سيكون بمقدور النظام «الجديد» السيطرة على الأوضاع الداخلية المرشحة للانفجار بأي لحظة، ما لم تطلق الحريات وتحترم الحقوق، وتوسع قاعدة المشاركة لتشمل كل المكونات السياسية والاجتماعية.

صحيح أن أي عملية تحول ديمقراطي تمر بالعديد من المراحل حتى تصل إلى مرحلة الاستقرار، وأن العقبات التي تعترضها تكون متوقعة في الوقت الذي من المفروض أن يبذل فيه النظام السياسي جهوداً كبيرة ومضنية من أجل إنجاح عملية التحول، وذلك من خلال قوانين وإجراءات وسياسات ومصالحات وطنية ومجتمعية، مستفيداً من التجارب الدولية والإقليمية في عملية التحول الديمقراطي والعدالة الانتقالية. لكن في مصر يبدو أن هناك خطوات للخلف،

وإجراء الانتخابات، إلا أن شبح التقسيم والحرب الأهلية تلوح في الأفق من حين إلى آخر، ويبدو أن عملية التحول الديمقراطي في ليبيا هي أسوأ عملية بين مثيلاتها في الدول العربية الأخرى.

إن عملية التحول الديمقراطي في الدول العربية وأثرها الإيجابي على الحقوق السياسية يجب أن تكون واحدة من المحصلات المهمة والأساسية، باعتبارها ركيزة من ركائز النظام السياسي الديمقراطي، وشكلاً من أشكال الأنظمة الديمقراطية ودولة المؤسسات، وكاستجابة لمطالب الشعوب بالحرية والمساواة والكرامة والعدالة الاجتماعية، والاعتذار للشعوب عما لحق بها من ظلم وقهر بفعل الاستبداد والظلم والطغيان.

يبقى السؤال الأهم هو: هل حققت (الثورات) العربية أهدافها الأساسية، وهي التخلص من الاستبداد والظلم والدكتاتورية، والهدف الثاني هو بناء نظام ديمقراطي، بالمعنى الواسع للكلمة، تحقق به العدالة والمساواة واحترام الحقوق والحريات، من خلال دستور ديمقراطي عصري، ومواءمة للتشريعات الوطنية مع المواثيق الدولية ذات الصلة لحقوق الإنسان. إن عدم قدرة (الثورات) بشكل عام على تحقيق أهدافها بالكامل لا يعيها ولا ينتقص من الإنجازات التي حققتها. وقد يكون من المفهوم والمستوعب أن يكون هناك ارتدادات أو عراقيل، ولكن من غير مفهوم هو عدم وجود الإرادة السياسية لدى بعض الدول العربية في إنجاح عملية الانتقال، من خلال قوانين تعيق الانتقال بل وتبقيه في مكانه.

يعتقد البعض أن الديمقراطية تبدأ وتنتهي في عملية إجراء الانتخابات، وكأن الديمقراطية تختزل فقط في المشاركة بالانتخابات، وعلى الرغم من كل ذلك فإن المشاركة السياسية هي مظهر مهم وأساسي للديمقراطية، وذلك من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في العمل السياسي.⁸ ومن غير الممكن ترسيخ الديمقراطية في المجتمعات حتى تصبح في الممارسة ثقافة إلا في ظل بيئة مواتية وجاذبة تقبل الاختلاف والتنوع والحوار، وتؤمن بحرية العمل السياسي وبالتعددية السياسية، وبدور فاعل لمؤسسات المجتمع المدني،⁹ ويقبول نتائج صناديق الاقتراع وبالتداول السلمي للسلطة، وبالالتزام بقدرسية النصوص الدستورية، وباحترام القانون وسيادته.

الديمقراطية اليوم لم تعد مئة أو ترفاً فكرياً كما كانت تُصور في السابق، بل أصبحت ملازمة لحياة المواطنين جميعاً، فبدون الديمقراطية لن يكون هناك انتخابات أو مساءلة أو محاسبة أو فصل بين السلطات أو رقابة برلمانية أو تكافؤ فرص... إلخ. فالديمقراطية اليوم

أن ما حصل في بعض البلدان العربية ثورة، فإن السمة الأساسية لعملية التحول الديمقراطي هي القطيعة النهائية مع الماضي، وهذا لم يحصل في جميع البلدان العربية.⁶ كما أن دور المثقفين والأكاديميين والاتحادات والنقابات العمالية والمهنية ومؤسسات المجتمع المدني في قيادة عملية التحول الديمقراطي أو على الأقل المشاركة فيه؛ هو أيضاً أحد سمات عملية التحول.

من المسلم به أن أحد أهداف عملية التحول الديمقراطي هو الوصول إلى النظام الديمقراطي بكل تجلياته، وفي مقدمته العملية الديمقراطية، وذلك من أجل تحقيق حقوق الإنسان واحترامها، لاسيما الحقوق السياسية، وفي مقدمتها الانتخابات وما ينتج عنها من قبول لنتائج الانتخابات، وما يتبعها من تداول سلمي للسلطة، والفصل بين السلطات، وتعزيز مبدأ المشاركة في الشأن العام.⁷

وإذا كان الذي حصل في البلدان العربية ثورات بالمعنى الحرفي للكلمة، فمن المهم طرح العديد من الأسئلة، من قبيل: ما دور المثقفين والنخب في توجيه الجماهير وقيادتها؟ وما دورها في تقديم رؤية مستقبلية للثورة؟ ولكن هل في الأساس كان لهذه (الثورات) قادة ومفكرون وفلاسفة ومنظرون ونخب ومثقفون؟ وغير ذلك من التسميات أسوة بالثورات عبر التاريخ، وهل كانت هذه الثورات مخططاً لها أم هل كانت عفوية، ولها قيادة؟ وما دور الأحزاب فيها؟ أم أن الشعوب سبقت كل هؤلاء بعد عمليات التزاوج بين النخب والنظم السياسية، سواء أكان ذلك بقرار جمهوري أو بغيره؟

في جميع الدول العربية التي مرت بعملية تحول أو ما زالت باستثناء اليمن فقد شهدت انتخابات سواء رئاسية أو تشريعية، كما شهدت إعداد دساتير مؤقتة أو دائمة، ففي تونس أجريت انتخابات تشريعية حصلت حركة النهضة الإسلامية على الأغلبية، وشكلت الحكومة بالتحالف مع آخرين، كما تم تشكيل المجلس التأسيسي من مكونات المجتمع التونسي لإعداد الدستور والذي صدر في العام 2014.

وفي ليبيا وعلى الرغم من مشاركة الليبيين في التظاهرات في العديد من المدن الليبية للإطاحة بنظام العقيد معمر القذافي، إلا أنه سرعان ما تحولت التظاهرات السلمية إلى اشتباكات مسلحة بين النظام والمعارضة أفضت إلى تدخل «الناو» الذي حسم الموقف لصالح المعارضة. خلال المرحلة الانتقالية جرت الانتخابات في ليبيا، وعلى الرغم من تشكيل المجلس الوطني

6. غسان العزي، لماذا تعثرت الثورات العربية؟، صحيفة القدس، الثلاثاء، 2014/8/5، ص 20.

7. المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي، تقرير حول التجارب الدولية والدروس المستفادة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حزيران 2011.

8. حسين علوان، الديمقراطية وإشكالية التعاقد على السلطة، مجلة المستقبل العربي، العدد (236)، بيروت، 1998، ص 155.

9. موريس ديفرجية، ترجمة هشام دياب، سوسولوجيا السياسة، دن، بيروت، 1980، ص 130.

المسلمين، وذراعها السياسي حزب الحرية والعدالة... وتكون بذلك جماعة الإخوان المسلمين وحزبها السياسي قد أفضيا عن المشهد السياسي مع اقتراب موعد الانتخابات التشريعية التي ستجري في خريف العام 2014.¹² لذلك يمكن القول إنه من المبكر الجزم بأن الشكل السياسي والاجتماعي لمصر وللعديد من الدول العربية الأخرى باستثناء تونس أنه حقق ما كانت تنادي به الشعوب أثناء التظاهرات، وبعد الإطاحة برأس النظام السياسي.

بشكل أو بآخر اختزلت المشاركة في الانتخابات باعتبارها الديمقراطية والحقوق السياسية برمتها، وما إفساح المجال أمام المرشحين غير المنتمين تقليدياً إلى الأحزاب الحاكمة، أو إلى العائلات التقليدية للتنافس وخوض غمار الانتخابات الرئاسية والتشريعية إلا مثال صغير على ذلك. كما أن اصطفاً الناخبين والناخبات في طوابير طويلة ولساعات أمام مراكز الاقتراع عُبر عنه باندفاع لاهت وبردغة ومشاعر جياشة وبفرح عارم، كما أنها لو كانت لحظة جلاء قوات الاستعمار عن البلد، وذلك من أجل الإدلاء بأصواتهم وتحديد مستقبل الأجيال القادمة، وقد عُبر عن ذلك في وسائل الإعلام والندوات والحوارات بشكل لافت، وكان الديمقراطية كنظام اختزلت فقط في الانتخابات، أو أن الشعوب في السابق كانت محرومة من ممارسة حقها في الاقتراع والترشيح؛ والآن سمح لها بذلك! أو أن تحركات الشعوب في العديد من الدول العربية كان بفعل حرمانها من حقوقها السياسية فقط! ومع كل ذلك فقد نجحت الجماهير العربية في غير دولة من تحقيق أول أهدافها، وهو إسقاط رأس النظام السياسي.

ولما كانت المشاركة السياسية أحد أشكال الممارسة الديمقراطية وليدة، وليس لها جذور عميقة في التاريخ السياسي للدول العربية؛ فإن الضامن لتحقيق أهداف الديمقراطية، وجعل المشاركة السياسية أحد أشكالها يكمن في صياغة دساتير مدنيّة، تكفل وتحترم وتضمن الحقوق السياسية للجميع دون تمييز. ولكن يبدو أن المشاركة السياسية التي يريدها النظام السياسي يجب أن تكون على مقياسه، كما أنها يمكن أن تكون ممارستها لمرة واحدة، وفي أحسن الأحوال ممارسة شكلية لضمان «شرعية» النظام كما كان سائداً في السابق.

على ماذا استندت الجماهير في تحركاتها

على الرغم من أن القضايا الاجتماعية كانت في صلب القضايا المطالبية للجماهير، وهذا يقودنا إلى التساؤل التالي وهو هل أن التناقض الاجتماعي بين الطبقات كان وراء تجذّر قيمة الحرية

12. القضاء المصري يحل حزب الإخوان المسلمين ويقضي الجماعة من المشهد السياسي، صحيفة القدس، 2014/8/10، ص 2.

تتعلق بالعيش وبكرامة الشعوب وبأمنها وبمستقبلها، فلا حرية دون ديمقراطية، ولا ديمقراطية دون مشاركة، ولا مشاركة دون مؤسسات، ولا مؤسسات دون مجتمع مدني واع.¹⁰ وبالتالي فإن الحكم على مصداقية عملية التحول الديمقراطي يكون من خلال احترام حقوق المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني وضمانيها. لذلك فإن غياب أو تغييب أو حرف الديمقراطية عن مسارها يعني حرمان الشعب من المشاركة في الشأن العام، ومن المشاركة في العمل السياسي والدفاع عن مكتسباته.¹¹

المطلب الثالث: اختزال حقوق الشعوب وتطلعاتها في الانتخابات

تقاطعت تحركات الجماهير العربية للتغيير، واستندت إلى قيم الحرية والعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية والمساواة، لمواجهة الاستبداد السياسي والظلم الاجتماعي الذي لحق بها بفعل ممارسات الأنظمة السياسية الشمولية والبوليسية ذات الحزب الواحد. ولم يكن يتصور أحد أن قيام الشاب التونسي محمد بوعزيزي بحرق نفسه احتجاجاً على ما لحق به من تضييق على مصدر رزقه سيغير وجه المنطقة برمتها، وسوف يقف العالم أجمع يراقب ويتابع عن كثب مجريات الأمور في عدد من البلدان العربية، ولم يكن باستطاعة أحد أن يتنبأ أن حكم الرئيس التونسي زين العابدين بن علي والمصري حسني مبارك سيتهاوى بهذه السرعة الفائقة. بعد أن كان هناك شبه إجماع من قبل العديد من الباحثين أن المنطقة العربية هي منطقة عصية، وبشكل شبه مطلق، على التغيير والتحول الديمقراطي، وعصية حتى على البحث والفهم، لأسباب يصعب على الباحث الإبحار فيها.

لم يتفق المهتمون والمختصون، من سياسيين وحقوقيين وباحثين ومراقبين، لم يتفقوا حتى اللحظة على حجم التغيرات التي جرت في بعض البلدان العربية وعمقها، وهل هي تغيرات جوهرية، طالبت كل مفاصل بنى النظام السياسي في تلك البلدان، أم هل هي تغيرات شكلية سطحية أو في أحسن الأحوال تبديل للمواقع والأسماء، كما لا يمكن لنا الجزم بأي تغيرات جوهرية طالبت الحقوق السياسية على وجه التحديد، بل إن بعض القوانين التي سنت فيما بعد أقصت العديد من رموز الأنظمة السابقة، بل إن تنظيمات بحجم الإخوان المسلمين اعتبرت جماعة خارجة عن القانون و«إرهابية»، فالمحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بحل جماعة الإخوان

10. ثامر محمد، إشكالية المشاركة والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة دراسات وبحوث الوطن العربي، العدد (10)، 2000، ص 19.

11. فهد الفانك، الدولة القطرية وإمكانات قيام دولة الوحدة العربية، سلسلة دراسات الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989، ص 114.

المبحث الثاني

الأطر العامة لحماية الحقوق السياسية وتعزيزها

المطلب الأول: الحقوق السياسية في الدساتير والقوانين: نصوص نظرية

الفرع الأول: الحماية الدستورية للحقوق السياسية

ما من دستور لأي من الدول العربية إلا ونص صراحة على كفالة حقوق الإنسان وحياته الأساسية واحترامها، كما أن الدساتير نصت صراحة على تلك الحقوق، بل وأفردت لها أبواباً سمّتها (باب الحقوق والحريات)، واستتدت في ذلك إلى الشريعة الإسلامية، وإلى المواثيق الدولية ذات الصلة، وفي مقدمتها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، في دعوة أمرة واضحة إلى أن هذه الحقوق يجب ضمان حمايتها من قبل سلطات الدولة كافة، فالدساتير كافة نصت على حق الفرد في الحياة باعتباره أبا الحقوق، ومن الناحية النظرية فإن الدساتير ساوت بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق السياسية، والحق في التصويت والترشح في الانتخابات، وحرية الرأي والتعبير، وحرية الاجتماع والتجمع السلمي، وحرية تأسيس الجمعيات وحرية العمل النقابي والسياسي، وعلى حرية التظاهر وحرية الصحافة والمعتقد، وعدم التعرض للاعتقال أو انتهاك حرمة المنزل إلا في إطار الإجراءات التي يحددها القانون، وعدم انتهاك سرية المراسلات، وحق الجميع في تقلد الوظائف العمومية، وبأن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات... إلخ، وهذا وارد في دستور الجمهورية التونسية للعام 2014 في الباب الثاني، باب الحقوق والحريات، كما ورد ذلك في الدستور المصري للعام 2014 في الباب والحريات والواجبات العامة، والباب الرابع من ذات الدستور باب سيادة القانون.¹³

الإشكالية هنا ليست في النصوص التي قد تبدو أنها جميلة وواضحة لا لبس فيها ولا تقبل التأويل؛ بل إن الإشكالية في التطبيق على أرض الواقع، وفي الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان، وفي عدم وجود الأدوات والوسائل المناسبة التي من شأنها أن تضمن تمتع جميع الأفراد بحقوقهم وحياتهم الأساسية، وتضمن عدم انتهاك أي من حقوقهم، وتحاسب منتهكي هذه الحقوق والحريات.

للجماهير؟ الجواب عن هذا التساؤل يمكن أن يكون من خلال شكل التحالفات التي كانت قائمة وطبيعتها، وشبكة المصالح بين السياسيين ورجال الأعمال. لقد أنتج هذا الاستبداد والطغيان فساد وتفشت في المجتمعات ظواهر بدت مقبولة، مثل الرشوة والمحسوبية والواسطة، كما أن النظم السياسية كانت أبعد ما تكون عن قيم الحكم الصالح ومبادئه ومنطلقاته. في هذه المرحلة دخل العديد من رجال الأعمال إلى معترك الحياة السياسية، فأصبح يمارس السلطة ويحوز المال؛ وبالتالي أصبحت مصالحة هي المحرك الأساسي له.

على مدار عقود خلت من هذه العلاقة وبكل ما تحمله من مصالح، نشأت طبقتان في المجتمع: واحدة حاكمة، والأخرى محكومة، كان المتضرر منها السواد الأعظم من المجتمع، فكانت البطالة والفاقة والفقر ما يميز تلك المجتمعات، بفعل الفساد والسرقة واستغلال الثروة والنفوذ وعدم تكافؤ الفرص. لقد كان إشغال الناس في البحث عن تأمين حاجاتها الأساسية وإفكارها وإدخالها ضمن دوائر الفقر والعوز سياسة ممنهجة؛ لإشغال المجتمعات عن الخوض في قضايا السياسة والحرية.

في تلك المرحلة بدت ملامح الطبقة الوسطى في الانحسار والتراجع، لقد رافق ذلك قمع للحريات العامة والخاصة وانتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان، وبدت الحقوق السياسية وكأنها منة من النظام السياسي للمواطنين، لا حرية للصحافة، ولا حرية تظاهر، ولا حرية اختيار، وأصبح في الغالب ممثلو الشعب في السلطة التشريعية على مقاس النظام السياسي؛ فزورت الانتخابات وأبعد المعارضون، واعتُقل آخرون، وأصبحت الدول دولاً بوليسية، تحكمها أجهزة أمنية هدفها إسكات أي صوت يطالب بالتغيير أو يحتج على الواقع، وفي النهاية حماية النظام السياسي.

إن الواقع الأنف الذكر الذي عاشته المجتمعات العربية كان له (الفضل) في تشكيل وعي الشعوب، وأثره في شحن طاقة المجتمعات على مرّ العقود، وهو الذي أدى إلى تراكم الغضب وضرورة التحرك للخلاص من الطغيان والاستبداد، في اللحظة المناسبة. وفي تلك الأثناء كانت الحرية كقيمة تختمر في عقول الجماهير العربية ووجدانهم، والتي عبر عنها من خلال المشاركة الفاعلة للعديد من المكونات؛ من أجل الخلاص من الطغيان والاستبداد والفقر والفاقة التي لحقت بأكثر الطبقات تضرراً، وهي طبقة الفقراء والعمال.

13. انظر على سبيل المثال: دستور الجمهورية التونسية 2014، ودستور جمهورية مصر العربية 2014.

الفرع الثاني: الضمانات القانونية والقضائية للحقوق السياسية

من المفروض -ولو من الناحية النظرية- أن النص على حقوق الإنسان في الدستور، يؤدي إلى احترامها وضمانها وصونها؛ باعتبار ذلك من الضمانات الدستورية. أما إذا علمنا أن القوانين العادية تأتي في مرتبة أقل من الدستور، وبشرط انسجامها مع النصوص الدستورية، والتي تؤكد ما يعرف بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، تؤدي هي الأخرى إلى تحقيق ذات الهدف، وهو احترام حقوق الإنسان وصونها، وبصرف النظر عن طبيعة الرقابة ونوعها، والرقابة على دستورية القوانين سواء أكانت قضائية أو سياسية أو غير ذلك من أنواع الرقابة الشعبية، إلا أن الهدف هو وجوب تطابق نصوص القانون ومواده مع نصوص الدستور وأحكامه، وعدم تعارضها معه. كما أن تطبيق القوانين وسريانها على الجميع وبشكل متساوٍ ودون تمييز، بسبب الجنس، أو اللون، أو المعتقد الديني، أو الانتماء السياسي، أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي، هو أيضاً أحد الضمانات. هذا إلى جانب العديد من القوانين التي يجب أن تضمن ممارسة الحقوق السياسية، وفي مقدمتها قوانين الانتخابات والهيئات المحلية والتشريعية والرئاسية. وقوانين تشكيل الجمعيات والنقابات، والإعلام... إلخ.

كما تُعد الضمانات القضائية إحدى الضمانات لإحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية وحمايتها. وهذا يتطلب وجود قضاء مستقل وعادل ونزيه؛ فلا سلطان على القاضي في عمله إلا للقانون، فالقضاء ومن خلال فض المنازعات والتطبيق الأمين للقانون، وإفساحه المجال أمام الجميع في حقهم في التقاضي، وحريةهم في الأساس إلى اللجوء إلى القضاء سيحمي بذلك حقوق الإنسان، من خلال إرجاع الحقوق إلى أصحابها وإنصاف المظلومين. فحق التقاضي من خلال مبدأ علانية المحاكمة، وإعطاء حق الطعن في الأحكام أمام محكمة أعلى درجة، هو أيضاً ضماناً من ضمانات حقوق الإنسان وحياته الأساسية.

الفرع الثالث: الانضمام للمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان: تونس ومصر مثلاً¹⁴

أولاً: تونس

المواثيق الدولية

انضمت تونس إلى ست من اتفاقيات الأمم المتحدة الرئيسية السبع المعنية بحقوق الإنسان، وهي: «العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية

14. أخذ النص كما هو من دليل حقوق الإنسان للدول العربية لعدم استطاعة الباحث الحصول على المعلومات من الجهات الرسمية في الدول، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.arabhumanrights.org>.

والاجتماعية والثقافية» (1966)، و«اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري» (1965)، و«اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة» (1979)، و«اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة» (1989)، و«اتفاقية حقوق الطفل» (1989). كما انضمت إلى «البروتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل، بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة، وبيع الأطفال، واستغلال الأطفال في البغاء والمواد الإباحية (2000).

المواثيق الإقليمية

أما بالنسبة للمواثيق الإقليمية، فقد وافقت تونس على «إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام» الصادر عن مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية عام 1990، وهو وثيقة إرشادية لا تحتاج إلى تصديق. ووافقت كذلك على «الميثاق العربي لحقوق الإنسان/المعدل»، الذي اعتمده القمة العربية في تونس في أيار 2004، لكنها لم تصدق عليه شأن معظم الدول العربية. وانضمت أيضاً إلى «الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب» (1981). وصادقت على «البروتوكول الاختياري الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب»، الذي ينص على تأسيس المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (شباط 2004).

ثانياً: مصر

المواثيق الدولية

انضمت مصر إلى اتفاقيات الأمم المتحدة الرئيسية السبع المعنية بحقوق الإنسان وهي: «العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» (1966)، و«اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري» (1965)، و«اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة» (1979)، و«اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة» (1989)، و«اتفاقية حقوق الطفل» (1989)، و«اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم» (1990). انضمت مصر إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة (2010)، كما انضمت إلى «البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل» بشأن بيع الأطفال، واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (2000).

المواثيق الإقليمية

بالنسبة للمواثيق الإقليمية، وافقت مصر على «إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام»، الصادر عن مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية عام 1990، وهو وثيقة إرشادية لا تحتاج إلى تصديق. كما وقعت على «الميثاق العربي لحقوق الإنسان/المُعدّل» الذي اعتمده القمة العربية في تونس أيار عام 2004، ولكن لم تصادق عليه بعد، شأن معظم الدول العربية. كما انضمت إلى «الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب» (1983).

الفرع الرابع: الإطار المؤسسي لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها

قبل الإطاحة بنظام الرئيس زين العابدين بن علي، كان في تونس العديد من الأنماط الرسمية والأهلية لمؤسسات حقوق الإنسان، كان أهمها «المستشار الخاص لدى رئيس الجمهورية المكلف بحقوق الإنسان» منذ العام 1991، وقد كانت إحدى مهامه متابعة سياسة الدولة في مجال حماية حقوق الإنسان وتعزيزها المستمر. كما اشتملت العديد من الوزارات على وحدات لحقوق الإنسان، مثل الخارجية والداخلية والعدل والشؤون الاجتماعية، هذا إلى جانب مستشار لرئيس الوزراء لإعداد التقارير الوطنية حول حقوق الإنسان. وعلى مستوى المؤسسات الوطنية أنشئت «الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات» في 1991/1/7 وحدد قانون تأسيسها مهامها في مساعدة رئيس الجمهورية على دعم حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتطويرها، من خلال إبداء الرأي فيما يستشيرها فيه من مسائل، وتقديم الاقتراحات، وإنجاز الدراسات والبحوث في مجال عملها، والقيام بأية مهام يعهد بها إليها رئيس الجمهورية في هذا المجال.

وبعد الإطاحة بالرئيس علي، نصّ الدستور في بابه السادس، باب الهيئات الدستورية المستقلة في القسم الثالث، على تشكيل هيئة حقوق الإنسان، حيث نص الفصل (128) على ما يأتي: «1. تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام الحريات وحقوق الإنسان وتعمل على تعزيزها. وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتُستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. 2. تحقّق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية. 3. تتكوّن من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة. يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات»¹⁵.

وفي مصر لم يكن الأمر مختلفاً كثيراً؛ فعلى المستوى الرسمي كان هناك العديد من الإدارات التي تعنى بحقوق الإنسان، مثل «الإدارة العامة لحقوق الإنسان» بوزارة العدل (2001)،

15. الباب السادس من دستور الجمهورية التونسية للعام 2014.

ومهمتها العمل على الموازنة بين التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية المنضمة إليها مصر بالتعاون مع أجهزة الدولة. و«مكتب مساعد وزير الخارجية لشؤون حماية حقوق الإنسان والمسائل الإنسانية الاجتماعية الدولية» (بداية التسعينيات)، ومهمته المتابعة المتخصصة للمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، وإجراء حوار مستمر مع المنظمات غير الحكومية الفاعلة في مجال حقوق الإنسان، وإعداد الردود على الشكاوى التي ترد إلى وزارة الخارجية أو بعثاتها في الخارج المتعلقة بحقوق الإنسان. و«مكتب شكاوى حقوق الإنسان» التابع لمكتب النائب العام، ويختص بتلقي الشكاوى المرفوعة إلى النائب العام في مجال حقوق الإنسان وفحصها. و«إدارة حقوق الإنسان» بوزارة الداخلية (2005).

وإلى جانب هذه الهياكل الحكومية تأسست «لجنة دائمة لحقوق الإنسان» بمجلس الشعب في كانون الثاني عام 2005، ويشمل اختصاصها دراسة التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، وتقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان، والشكاوى التي تُقدم من المواطنين والهيئات بشأن حقوق الإنسان، كذلك أضيف اختصاص حقوق الإنسان لإحدى لجان مجلس الشورى عام 2005. وتتوافر في مصر ثلاث مؤسسات وطنية، إحداها ذات اختصاص عام وواسع هي «المجلس القومي لحقوق الإنسان»، واثنان متخصصتان، وهما: «المجلس القومي للأُمومة والطفولة»، و«المجلس القومي للمرأة».

وقد تأسس «المجلس القومي لحقوق الإنسان» بقرار من رئيس الجمهورية عام 2003 على نحو يتسق مع «مبادئ باريس»، ويتبع مجلس الشورى، ويختص بتعزيز احترام حقوق الإنسان بوجه عام وحمايتها، ونشر الوعي بحقوق الإنسان، وإبداء الرأي والمقترحات والتوصيات اللازمة فيما يحال إليه من الجهات الحكومية المختصة، وتلقي الشكاوى، كما يُتابع تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وإصدار تقارير عن أوضاع حقوق الإنسان في البلاد، ورفع تقرير عن جهوده ونشاطه ومقترحاته الخاصة بحالة حقوق الإنسان إلى رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي الشعب والشورى.

لم يأت الدستور المصري للعام 2014 بعيداً في نصوصه عما كان قائماً من هيئات مؤسسات قومية حقوقية، حيث نص في الفصل الحادي عشر (وهو فصل المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية) الفرع الأول المجالس القومية المادة (214): «يحدد القانون المجالس القومية المستقلة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، وبيّن القانون

3. ميزات اثنية ولغوية ودينية مشتركة.

4. المواطنة في دولة الإقامة.

ومع أن اللجنة الفرعية لمحاربة التمييز وحماية الأقليات التابعة للأمم المتحدة تحدثت عن الأقليات، إلا أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يبين في المادة الأولى والمادة الثانية على التوالي، أن حقوق الناس مصنونة بصرف النظر عن أي فوارق أو غيرها، فالمادة الأولى تنص على أن: «يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء». أما المادة (2) فتتص على أن: «لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء. وفضلاً عما تقدم فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود».

هذا بالإضافة إلى المادة (27) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تنص على أنه: «لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم».

والأقليات هي: «أي مجموعة بشرية تختلف عن الأغلبية في واحد أو أكثر من المتغيرات التالية: الدين أو اللغة أو الثقافة أو السلالة. ولا يعني ذلك كل من يختلف عن الأغلبية في أحد هذه المتغيرات هو مناوئ للجموية العربية أو لمطلب الوحدة فهناك من بين أفراد بعض هذه الأقليات من ناضلوا في سبيل قضية الوحدة، وأسهموا مساهمات رائدة في الفكر القومي العربي. لذلك فإن توصيف جماعة معينة كأقلية لا يعني بالضرورة أي حكم مسبق على اتجاهاتها نحو مسألة الوحدة»¹⁸.

من البديهي التذكير أن العديد من الأقليات الإثنية أو الدينية في الوطن العربي لم يكن وجودها طارئاً أو جديداً، فالأكراد في العراق وسوريا، والأمازيغ في المغرب الكبير، وغيرهم من الأقليات سكنوا تلك البلاد قبل العرب، بكلام آخر فإن تلك الأقليات هي أوائل من سكن تلك

18. سعد الدين إبراهيم، تأملات في مسألة الأقليات، دار سعاد الصباح، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، القاهرة، 1992، ص 18.

كيفية تشكيل كل منها، واختصاصاتها، وضمانات استقلال وحياد أعضائها، ولها الحق في إبلاغ السلطات العامة عن أي انتهاك يتعلق بمجال عملها. وتتمتع تلك المجالس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويُؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بها، وبمجال أعمالها»¹⁶.

المطلب الثاني: أية حقوق سياسية للأقليات الإثنية والدينية؟

في أي حديث عن الأقليات والإثنيات في الوطن العربي، لاسيما في دول ما يسمى بالربيع العربي، تطرح العديد من الأسئلة التي قد تبدو أنها مثيرة للجدل أو أن مجرد طرحها قد يهدد وحدة هذه الدولة أو تلك وسلامتها واستقلالها وسيادتها، كما يتبادر للذهن عند إثارة موضوع الحقوق السياسية للأقليات أن ذلك يعنى الدعوة للانفصال أو أنه في أقل تقدير تهديد لوحدة الدولة والأمة وسلامتهما واستقلالهما.

مشكلة الأقليات في الدول العربية - إذا جازت هذه التسمية - ليست بالجديدة أو لأنها أقلية فقط وأن هناك أكثرية، الموضوع الذي نحن بصدد لا يرتبط بالعدد والكم فقط، فعلى سبيل المثال يوجد في بعض الدول ذات التقاليد الديمقراطية الراسخة العديد من الأقليات، ولكن لا تثار حقوقها السياسية بين الحين والآخر، لماذا؟ لأن هناك مساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين على قاعدة المواطنة الديمقراطية، وبالتالي فإن هذه الدول لا تميز بين مواطنيها، بصرف النظر عن منابتهم وأصولهم وفكرهم وعقيدتهم، فالجميع سواسية أمام القانون وفي الحقوق والواجبات. وعلى الرغم من ذلك لا يمكن لنا القول إنه حتى في الدول ذات التقاليد الديمقراطية لا يوجد أقليات بالمعنى الحرفي للكلمة، فهناك توجه عالمي عبّر عنه في الأمم المتحدة وبالذات من اللجنة الفرعية لمحاربة التمييز وحماية الأقليات التابعة للأمم المتحدة، وهو تعريف مفاده أن مجموعات أشخاص يمكن وصفهم بأقلية حين تتوافر أربعة شروط، وهي¹⁷:

1. ضعف (قلة عددية) مقارنة بالعدد الإجمالي للسكان.

2. وضعية غير مهيمنة داخل الدولة.

16. الفصل الحادي عشر، فصل المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية الفرع الأول المجالس القومية، الدستور المصري للعام 2014.

17. اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ohchr.org>، كانت تدعى في السابق باللجنة الفرعية لمحاربة التمييز وحماية الأقليات التابعة للأمم المتحدة.

إلى مقر العقيد القذافي في باب العزبية، ورفعوا هناك العلم الأمازيغي. كما أن مشاركة الأقباط في مصر في التظاهرات وفي مفاصل الحكم هو أيضاً تعبير عن إرادتهم في أن يكونوا جزءاً أصيلاً من العملية السياسية وليس تابعاً. لذلك كان سقوط نظام زين العابدين ابن علي ونظام مبارك ونظام القذافي ونظام علي عبد الله صالح وغيرهم فرصة مهمة وتاريخية للأقليات في تلك الدول، لكي (تضمن) حقوقها من جديد، عبر التنصيب عليها بالوسائل المؤقتة والدائمة. وعلى الرغم من هذه المشاركة إلا أن الدساتير خلت من أي نصوص تصون وتحترم حقوق تلك الأقليات.¹⁹

كما أن الأقلية الأمازيغية في ليبيا طالبت عبر بيان لها بضرورة الحصول على حقوقها، فبعد تبني دستور مؤقت في آب 2011 عقدت فعاليات أمازيغية يوم 26 أيلول 2011 بقيادة أحد أبرز رموز الحركة الأمازيغية الليبية الذي عاش لسنوات طويلة في المنفى، فتحي بنخلف، مؤتمراً في طرابلس نتج عنه تأسيس تنظيم يدافع عن الأمازيغ في ليبيا «المؤتمر الليبي للأمازيغ». وخرج المؤتمر ببيان يبرز موقفه من وثيقة الدستور المؤقت الذي اعتبر عنصرياً؛ لكونه لا يعترف بالتنوع الثقافي واللغوي والاجتماعي في ليبيا، ولأنه جعل من اللغة العربية لغة رسمية دون الإشارة للغة الأمازيغية.²⁰ كما أشار البيان إلى أن الدستور المؤقت يتنافى والشرعة الدولية لحقوق الإنسان، كما أنه تأكيد من جديد على تهميش الأمازيغ، وفيه الكثير من التمييز بين مكونات المجتمع الليبي.

إن احترام الحقوق السياسية والمدنية للأقليات يتطلب:

1. احترام حريتها الدينية وهي الاعتراف بحق كل فرد في اختيار دينه، واحترام عقيدته، وممارسة شعائره وطقوسه الدينية، بمعزل عن أي من أشكال القسر والإكراه، وحرية الفرد في اعتناق دين معين أو عقيدة دينية أو روحية.
2. تمكين الأقليات من ممارسة حقوقها الثقافية واللغوية والاجتماعية، وذلك من خلال المنهاج التعليمي ووسائل الإعلام، وعقد الندوات والمحاضرات والمهرجانات والاحتفالات في الأعياد الدينية والمناسبات الاجتماعية.

19. على سبيل المثال، نصت المادة الثالثة من الدستور المصري للعام 2014، على أن: «مبادئ شرائع المصريين من المسيحيين واليهود المصدر الرئيسي للتشريعات المنظمة لأحوالهم الشخصية، وشؤونهم الدينية، واختيار قياداتهم الروحية». وقد خلت دساتير الدول الأخرى عن أي إشارة لحقوق الأقليات، بطبيعة الحال يستثنى من ذلك دستور المملكة المغربية، والجمهورية العراقية.

20. للمزيد من التفاصيل حول البيان، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: <http://tamazgha.fr/Le-Congres-national-amazigh-libyen.html>

البلاد، وبالتالي فهم سكان أصليون وإن أصبح العرب هم الأكثرية لسبب أو لآخر. ولكن ما يهمنا هنا أنه من واجب النظم السياسية، عند صياغة دساتيرها، سواء بعد مرحلة الاستقلال أو بعد التغييرات التي حصلت لسقوط العديد من الأنظمة السابقة، أن تأخذ بعين الاعتبار حقوق الأقليات على قدم المساواة مع حقوق الأكثرية دون تمييز، وعلى قاعدة الحقوق والواجبات.

وعموماً فإن مطالب الأقليات في مرحلة التحول الديمقراطي، هي مطالب محقة في أغليبيتها؛ لأنها ترى في المرحلة الجديدة إنصافاً ورد اعتبار وصحة، كما أنها تُسهم بطريقة أو بأخرى في الأمن والاستقرار وتحقيق المساواة، وفي إنجاح عملية التحول الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة. وبالتالي فإن خطاب الأقليات كلما كان خطاباً وحدوياً ومتسامحاً، ولا يحمل في ثناياه أي أبعاداً عرقية أو طائفية أو إثنية، ولا يدعو للانفصال أو العنصرية والحقد والكراهية أو استخدام العنف، يكون ذلك بمنزلة تأكيد من جديد على وحدة الشعب والدولة. وأن عكس ذلك سيؤدي إلى عرقلة المسار الديمقراطي، بل سيدخل الدولة في صراعات داخلية قد تصل إلى مرحلة الحرب الأهلية.

حقوق الأقليات في الوطن العربي ومن ضمنها الحقوق السياسية ليست بالمسألة الجديدة، فقد عانت الأقليات في كثير من الأحيان من الإقصاء والتهميش والعزلة، ومن نافذة القول إن الأقليات في بلدان ما اصطلاح على تسميته بثورات الربيع العربي وجدت نفسها في وسط الأحداث، يبدو أن التظاهرات والأعمال المسلحة التي شهدتها بعض الدول العربية، مثل تونس وليبيا واليمن ومصر وسوريا، كانت فرصة لعودة الولاءات التقليدية، وظهور بعض الأقليات كقوة كانت كامنة في المجتمع. وقد نجحت بعض الأقليات في أن تكون من فواعل العملية السياسية بكل مراحلها، فقد كان العامل الديني والعامل القبلي أهم عاملين ميزاً المرحلة الانتقالية في تلك الدول، فالطوارق والأمازيغ في ليبيا وتونس، والحوثيون والزيديون في اليمن، والأقباط والنوبيين في مصر لعبوا دوراً ما في صياغة شكل النظام السياسي ومضمونه.

كما أن الأحداث التي شهدتها بعض الدول العربية كانت مناسبة لبعض الأقليات (للثأر) من بعض النظم السياسية، وخصوصاً في ليبيا، بعد سنوات من التهميش والإقصاء السياسي والعزلة لمجموعات إثنية مهمة، مثل الأمازيغ والطوارق والقبائل الزنجية في الجنوب مثل التوبو، فقد وجد الأمازيغ أنفسهم في مقدمة المجموعات المسلحة التي تحارب نظام العقيد معمر القذافي، بل إن الأمازيغ هم من حسم معركة العاصمة طرابلس، وهم أول من وصلوا

وعلى الرغم من أن النظم السياسية العربية حاولت بعد مرحلة ما بعد الاستقلال استخدام سياسة (العصا والجزرة) مع الأقليات، في محاولة منها لإذابة تلك الأقليات في النسيج المجتمعي، ليس اعترافاً بحقوق تلك الأقليات أو على قاعدة المواطنة، بل بطريقة استعلائية، وبمنهج لا يعترف إلا بحقوق العرب باعتبار أنهم سكان الأرض الأصليين، وأن الأقليات هي بمنزلة «ضيوف»، عليها أن تحترم «كرم» الضيافة العربية، فقد كان انتهاك حقوق الأقليات ومن ضمنها الحقوق السياسية، أو بالحد الأدنى تهميشها وإقصاؤها في غالبية الدول العربية، كان يستند إلى البعد القومي العربي وأيدولوجيته، وما رافق ذلك من حديث عن الوحدة العربية أساساً للتقدم والنهضة.²²

وفي تلك المرحلة وفي ذروة المد القومي، فقد (أذعنت) بعض الأقليات الإثنية والطائفية لتوجهات الأنظمة السياسية، على الرغم من محاولات البعض التمرد الذي كان مصيره السجن أو الاختفاء أو النفي أو التهميش، وهكذا ضمنت بعض النظم السياسية هدوءاً داخلياً وإن كان مؤقتاً ونسبياً، فبعض الأقليات (بإذعانها) كانت تنتظر اللحظة المناسبة للانقضاض على النظام والثأر منه، ومع ذلك فقد استطاعت بعض الأنظمة أن تبني تحالفات مع بعض الأقليات قائمة على منطق المصالح، بعيداً عن رابطة الدم والدين.

«إن هذا الفهم الذي يهيمن على التأويلات حول الإثنية أو القبيلة في العالم العربي يرى في هذه المجتمعات ديمومة للأطر والبنى التقليدية القديمة، ويرجح قوة هذه البنى مقابل الوعي الذي من المفترض أن يصاحب النمو الحضري (ووعي وطني أو طبقي أو مهني...). إنه فهم ينخرط في رؤية تعود إلى المرحلة الاستعمارية التي ترى في هذه المجتمعات بنية ثابتة ومجتمعات غير ديناميكية؛ فحاضرها ما هو إلا استمرار للماضي والقبيلة هي جوهر غير قابل للتغيير. هذه النظرة السلبية للقبيلة تعود إلى النظرة الدونية التي طبعت الأيديولوجيات والفلسفات السياسية الكبرى التي سادت في القرن العشرين».²³

من الملاحظ أن بعض البلدان العربية التي ما زالت تمر بعملية تحول ديمقراطي دون الالتفات إلى الحقوق السياسية للأقليات التي تعيش فيها، سيكون ذلك بمنزلة عقبة حقيقية أمام أي دور مستقبلي لهذه الأقليات في الحياة السياسية، لأن الثقافة السياسية والفكر السياسي

22. محمد الجابري، الخطاب العربي المعاصر، دراسة تحليلية نقدية، ط4، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992، ص 107-111.

23. لمزيد من التفاصيل، انظر: رحال بوبريك، زمن القبيلة، السلطة وتدابير العنف في المجتمع الصحراوي، دار أبي رقرق، الرباط، 2012.

3. تعزيز مبدأ الشراكة السياسية بين كل مكونات المجتمع، وذلك من خلال دستور الدولة وقوانينها المختلفة كما أن على القانون أن يمكن الأفراد من أن يشاركوا بفعالية في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم، وأن التي تمكن جميع المواطنين من المشاركة في عملية صنع القرار والتأثير على صناع القرار، وتمكين الأقليات من المشاركة في كل مكونات النظام السياسي.²¹

احترام حقوق الأقليات والإثنيات هو أحد مظاهر الحكم الصالح، كما يعبر ذلك عن مدى تقدم النظام السياسي ومدى احترامه لالتزاماته الدولية، كما أن ذلك هو أحد أشكال الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية، وهو بذلك استجابة وافتتاح من النظام السياسي على كل مكونات المجتمع في إطار التعددية والمشاركة الفاعلة وقبول الآخر، حيث إن مشاركة الأقليات في النظام السياسي سيغني الحياة السياسية، ويزيد ويفعل بشكل لافت عملية المشاركة لجميع أفراد المجتمع في الشأن العام.

إن التلكؤ وعدم احترام حقوق الأقليات وتجاوزها سيعمق من حدة الخلافات الداخلية في البلد الواحد، كما أن ذلك قد يمهد لصراعات داخلية قد يعبر عنها بحرب أهلية، وبالتالي فإن الأقليات يمكن أن تتزعزع حقوقها السياسية عبر بوابة العنف، عندها لا يمكن الجزم هل نحن أمام حقوق سياسية للأقليات في إطار البلد الواحد أم هل نحن أمام أقلية تريد الانفصال وإقامة كيان خاص بها، أو على الأقل التنبؤ لما ستؤول إليها الأمور.

حقوق الأقليات بين مرحلتَي التسلط والبناء الديمقراطي

بشكل أو بآخر أيقظت الأحداث التي شهدتها العديد من الدول العربية الانتماءات الفردية والجماعية التي كانت مغيبّة بفعل قمع الأنظمة السياسية لهذه الأقليات، فالأحداث التي وقعت أجبرت الفرد والجماعة على البحث عن توفير الحماية له، ففي ظل الخوف وحالة الشك وعدم اليقين والرؤيا السوداوية للمستقبل، وجدت الجماعة نفسها أمام تحديات ومخاطر كبيرة، أجبرتها على العودة بشكل فوري إلى هويتها التقليدية، سواء الاجتماعية أو الإثنية أو الدينية أو الطائفية؛ وذلك من أجل حماية نفسها بعد انهيار العديد من الأنظمة البيروقراطية للدولة، كذلك من أجل الدفاع عن وجودها ومصالحها في مرحلة غير واضحة المعالم.

21. علي الكواري، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية، مجلة المستقبل العربي، العدد (264)، مركز دراسات الوحدة العربية، شباط، 2001، ص 118.

الفرص؛ لتصل إلى مجتمع يفسح المجال أمام الجميع للإسهام في تقدم ورقى أبنائه. إن ذلك لن يكون إلا باحترام الحقوق كافة، وفي مقدمتها الحقوق السياسية والمدنية لجميع المواطنين على حد سواء. كما أن ما ذكر سابقاً يرتبط في المقام الأول في الآليات الكفيلة لتطوير بنى النظام السياسي، وإرساء دعائم الديمقراطية ومتطلباتها فيه، وذلك يتطلب إرادة سياسية وقراراً مستقلاً.

المطلب الثالث: الإعلام والحقوق السياسية: جدلية العلاقة

يمكن تشبيه الإعلام بالسمكة والدجاجة، بالسمكة التي تضع الآلاف من البيض في أعماق المحيطات والبحار بهدوء وسلام ودونما إزعاج، بل ودون أن يشعر أحد بها. وفي المقابل يمكن أن يكون الإعلام مثل الدجاجة (البلدية) التي تريد أن تضع بيضة واحدة سواء في الصباح أو المساء في قرية نائية، سيعلم الحي أن دجاجة فلان ستضع بيضة بعد قليل جراء صوتها (صياحها) الذي لا يهدأ حتى تضع البيضة. هذا هو الإعلام، وهذا هو دوره في تسليط الضوء على قضية معينة، أو التأثير على الرأي العام، أو خلق رأي عام حول قضية معينة.

في دول العالم الثالث تعتبر وزارة الإعلام من الوزارات السيادية بالمفهوم السياسي، ولا تقل أهمية عن وزارة الدفاع والخارجية والمالية والداخلية... إلخ، لماذا؟ لأنها ببساطة هي (بوق) النظام السياسي، وهي أداة التلميع والتأثير على الجماهير، ومن خلالها يسيطر على الناس، وتتمرر رسائل الخوف والرعب، ويسلط الضوء على عدة المؤسسة الأمنية وعتادها، وبطولات النظام وحنكته وإنسانيته بمسحة يد على رأس يتيم أو فقير، هذا إلى جانب تقديمه السيدة الأولى وأبنائها وهم يجوبون الوطن من أقصاه إلى أقصاه، وهم يقدمون المحاضرات والمداخلات، ويسيروا بين العامة ويتناولون كوباً من الشاي مع أسرة فقيرة في أحد النجوع أو الولايات، بعد قيام المخابرات بتدريب (الفقير) لأيام لكي يقوم بتمثيل هذا الدور، والذي قد يكون أحد منتسبيها أو أحد مخبريها. هذا هو الإعلام الرسمي الذي تناول كل حيثيات حياة الرئيس وأسرتة، عدا لحظة دخول الرئيس إلى (الحمام).

لأهمية الإعلام بالنسبة للنظام السياسي ودوره في التأثير على الرأي العام، فقد رصد له ملايين الدولارات، أسوة بالمؤسسة العسكرية والأمنية، والأخطر من ذلك أن العاملين في وسائل إعلام النظام، ما كان لأغليبتهم -ولاسيما المتفذين منهم- أن يكونوا في تلك المناصب الحساسة، دون (مباركة) على الأقل من قبل أحد الأجهزة الأمنية، كما أن البرامج

لهذه الأنظمة ما زال محكوماً بالشك والريبة والخوف والحذر من تلك الأقليات «ونزعتهما الانفصالية» بل وإقصائها من جديد، ولهذا لا نجد أي ذكر للحقوق السياسية للأقليات في دساتير الدول العربية سواء المؤقتة أو الدائمة. فعلى ما يبدو أن جميع الدول العربية باستثناء العراق والمغرب ليست جاهزة لبناء ثقافة سياسية قائمة على التعدد الثقافي واللغوي، يعترف بحقوق الأقليات ليس السياسية فحسب بل والثقافية واللغوية على وجه التحديد، ويسمح بإنشاء وتأسيس أحزاب على أسس إثنية، كما هو الحال في بلغاريا وأمريكا اللاتينية.

إن الأقليات كلما كانت تعيش في ظل نظام سياسي واجتماعي مرن ومتسامح فيه قبول للآخر ومساواة في الحقوق السياسية والمدنية إلى جانب الحقوق الأخرى؛ فإن من شأن ذلك أن يقلل من حدة التوتر واستخدام العنف والتفوق الداخلي والانغلاق، بل على العكس تماماً إن ذلك سيؤسس لعلاقات داخلية متينة، وانتماء للوطن، وإلغاء للفوارق الاجتماعية والطبقية بين المواطنين كافة.

إن علاج المشكلات السياسية والاجتماعية والثقافية التي تعاني منها الدول العربية، لاسيما دول ما اصطلاح على تسميته بالربيع العربي يكمن في الديمقراطية كنظام سياسي واجتماعي واقتصادي، فالديمقراطية هي الشرط الأساسي الذي لا بد من انتهاجه والسير من خلاله لتطوير بنى النظام السياسي، والتي ستعكس أيضاً على بنى المجتمع المختلفة، من خلال تعزيز قيم التعاون والتعاقد والاندماج والمحبة والتسامح وقبول الآخر والمساواة.

من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن مشاركة الأقليات والإثنيات في الحياة السياسية بفاعلية واحترام حقوقها على قدم المساواة مع باقي مكونات المجتمع، سيسهم في إثراء الحياة السياسية، بل إنه يسهم في بلورة فكر سياسي متعدد، قائم على احترام الخصوصيات والتنوع الثقافي والإثني، فكيف لنا أن نحكم أن هناك مساواة وأن هناك احتراماً للحقوق والحريات الخاصة والعامة، دون أن يكون هناك اعتراف من تلك النظم بوجود الأقليات على اختلافها، هذا يتطلب أولاً اعترافاً دستورياً عاماً بوجود تلك الأقليات، يقابله اعترافاً قانونياً شارحاً ومفصلاً لآليات مشاركتهم في الحياة العامة وحافظاً وضامناً لها. ولذلك فإن زعزعة الاستقرار الداخلي وتعرضه للخطر وما يلحق بالسلم الأهلي من تهتك؛ هو بفعل التنكر لحقوق الآخرين، وإقصائهم واستثنائهم من الحياة العامة.

خلاصة القول إن الدول العربية مطالبة بنبذ كل أشكال التهميش والتمييز والإقصاء والإلغاء، وبضرورة إفساح المجال أمام الجميع للمشاركة في الحياة العامة، من خلال مبدأ تكافؤ

العلاقة بين وسائل الإعلام والحقوق السياسية علاقة جدلية؛ فالإعلام الفعال الذي يعزز الديمقراطية، ويؤثر فيها، ويتأثر بها هو ذلك الإعلام الذي يستند إلى مجتمع مدني فعّال، وإلى قوى معارضة داخل المجتمع تعمل على إفران ثقافة ديمقراطية، وحراك سياسي، يقومان على المراقبة، وكشف الحقائق، والوقوف أمام الفساد، والتجاوزات، واستغلال النفوذ والسلطة. وهذا يعني، أن المؤسسات الإعلامية عبر البرامج الحوارية، والدراما، والأفلام، والتحقيقات، والأخبار، يجب أن تُظهر هموم المجتمع وتطلعاته وأولوياته.

الشعوب تريد، وترغب بالإطاحة بوصاية السلطة التنفيذية على وسائل الإعلام، كما أنها تريد إعلاماً تعددياً ديمقراطياً، ناقلاً للخبر ومحللاً له، تريد حريات إعلامية لا حدود لها، ولا تريد قوانين مكبّلة، ولا رقابة، ولا مقص رقيب، بمعنى أنها تريد إعلاماً فاعلاً، وليس مفعولاً به، إعلاماً كاشفاً للحقيقة، ودائم البحث عنها، تريد إعلاماً يكون وكيلاً عن المجتمع، وعينه التي لا تغمض، وتريد إعلاماً يقف بالمرصاد لكل التجاوزات، ولكل الانتهاكات التي يمارسها النظام السياسي فيقف ضدها، وبالتالي، فإنها ترى في وسائل الإعلام إلى جانب نقل الأحداث، وظائف التربيّة والتثقيف، وإعادة تشكيل الوعي، وتزويده بوسائل التفكير، وتمكينه من الرؤية، وتكوين الآراء والاتجاهات.

هكذا إذن تطمح وتريد الشعوب، ولكن في بعض الدول العربية، مثل اليمن ومصر وتونس وليبيا، كيف هو الواقع؟ وما الدور الذي تقوم به وسائل الإعلام هناك في الدفاع عن الحقوق السياسية، أو نشر تلك الحقوق وتعزيزها؟ في مختلف الدول العربية المختلفة ما زال الإعلام الرسمي يمارس دوره في «تلميع» النظام السياسي، كما أن التحسينات التي طرأت على وسائل الإعلام الرسمية لا تعدو كونها «ديكوراً» في أحسن الأحوال، مع بقاء الخط التحريري والسياسة التحريرية دون أي تعديل يذكر، استحدثت برامج وألغيت أخرى واستضيف بعض المعارضين، وظهرت وجوه جديدة على الشاشة واختفت أخرى، كل ذلك كان محاولة للحاق بالركب، أو على الأقل مجارة الإعلام الأهلي والحزبي والتجاري.

أما على الجانب الآخر فقد انتشرت وسائل في مختلف الدول العربية فمنها السياسية، والاجتماعية، والثقافية، والتجارية «الإعلانية»، والدينية، والترفيهية، والغنائية، ولم يبقَ أحداً يمتلك المال الكافي من أحزاب وأفراد وشركات إلا وأسس وسيلة إعلام، حتى إن الراقصة المصرية سما المصري أنشأت قناة أسمتها «الفلول»، وبعد اعتقالها والتضييق عليها أعلنت في أواخر شهر آب/2014 أنها ستغير اسم القناة إلى قناة (فلول تمام)، الصحف والمجلات لا تُعد ولا تُحصى، مواقع الإنترنت ومحطات الإذاعة أضعاف، لا يمكن الإحاطة بأرقامها

التي كانت تطرح وما تحويه من ثقافة سياسية كان يقصد منها النظام تنشئة المواطنين على الولاء له، والامتثال، والطاعة، فقد كانت عناصر الثقافة السياسية للأنظمة السلطوية عناصرها ممزوجة من الخوف من النظام والإذعان له. لقد أراد النظام السياسي، ومن خلال عمل ممنهج أن تؤدي الثقافة السياسية التي يريدها إلى ضعف المشاركة في الشأن العام، واللامبالاة والسلبية، وقلة الإيمان بكرامة الإنسان وحقوقه وحرياته، وضعف الميل إلى المشاركة، والشعور بالاغتراب، وبعدم الانتماء، وبعدم المشاركة في عملية صنع القرار، وعدم الاهتمام في أي قضية رأي عام. لقد أراد النظام من وراء ذلك أن تكون قناعة لدى المواطنين أنهم بدون النظام فلا قيمة لهم، لقد شبهت الأنظمة نفسها للشعوب «بالأم» التي لا يستطيع أن يعيش الطفل بدونها، لذلك صرف النظام الملايين على الإعلام الرسمي ليس فقط لإظهار إنسانيته فحسب، بل من أجل حرف الرأي العام عن أي قضية عامة.

منذ اللحظات الأولى لتحرك الجماهير العربية في عدد من الدول العربية، حاول الإعلام الرسمي أن يثبت أن ما تقوم به الجماهير لا يعدو كونه فوضى وتخريباً وتمرداً تقف وراءه أيدي خفية هدفها زعزعة الاستقرار والأمن في البلد، وبذلك اختزلت الحرية والكرامة والإنسانية والعدالة الاجتماعية والحق في المشاركة بتلك الكلمات، وقد عمل الإعلام الرسمي جاهداً على استضافة بعض المثقفين والأكاديميين وغيرهم من المحسوبين على النظام السياسي لتقديم وجه نظرهم ورأيهم فيما يجري في بلدانهم، في محاولة يائسة من وسائل الإعلام الرسمية تبديد المخاوف، أو حرف الحركات الجماهيرية عن مسارها الصحيح، ودب الشقاق والريبة والشك بين الجماهير؛ لتثبيها عن مواصلة المطالبة بحقوقها المشروعة. وعلى الرغم من امتلاك وسائل الإعلام الرسمية لكل أسباب التأثير والقوة والسطوة والانفراد بالساحة، إلا أنه لم يكن باستطاعتها هذه المرة تمرير أكاذيبها، والسيطرة على إرادة الجماهير المنتفضة ومشاعرها. وهذه المرة أصبحت الجماهير هي صاحبة المبادرة، من خلال إرسال الرسائل إلى من يهمة الأمر وليس كمتلق لها.

ما من شك أن الدفاع عن حقوق الإنسان، وفي مقدمتها الحقوق السياسية، يحتاج إلى صحافة حرة مستقلة، لذا كيف ينبغي أن تكون العلاقة بين وسائل الإعلام والحقوق السياسية، وكيف تبدو هذه العلاقة واقعية؟ وهل حققت شيئاً إيجابياً لصالح المجتمع؟ وهل هناك عوائق تحول دون وصول تلك العلاقة إلى مرحلة متقدمة؟ وهل الدستور والقوانين الناظمة لوسائل الإعلام تشكل آلية من آليات نشر تلك الحقوق وتعزيزها.

بينما في مصر فقد تناول الفصل العاشر من الدستور المصري 2014: المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام على النحو الآتي:

المادة (211) تنص على أن: «المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة. ويختص المجلس بتنظيم شؤون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة، والرقمية، وغيرها. ويكون المجلس مسؤولاً عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها، ومنع الممارسات الاحتكارية، ومراقبة سلامة مصادر تمويل المؤسسات الصحفية والإعلامية، ووضع الضوابط والمعايير اللازمة لضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي، وذلك على الوجه المبين في القانون. يحدد القانون تشكيل المجلس، ونظام عمله، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيه. ويُؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عمله».

تنص المادة (212) على أن: «الهيئة الوطنية للصحافة هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويُؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها».

تنص المادة (213) على أن: «الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان استقلالها وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويُؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها».

على الرغم من النصوص الدستورية، فإن ممارسات الأنظمة السياسية، لاسيما في مصر، فيما يخص وسائل الإعلام تنوعت ما بين الاعتقال والغرامة والإغلاق، والافتحام والمضايقة والاعتداء الجسدي. هذه المعوقات تشكل عائقاً حقيقياً أمام وسائل الإعلام ومهامها الأساسية في رفع الوعي المجتمعي، والدور المرجو منها؛ وذلك بسبب القوانين الناظمة للإعلام وللحريات الإعلامية، حيث نجد وسائل الإعلام تعاني من قيود عديدة، تحول دون قيامها بدورها الفعلي، جزاءً استلاب استقلاليتها بنصوص قانونية، والتضييق عليها من قبل السلطة التنفيذية.

أو بأسمائها، والتي نسبت في كثير من الأحيان شعاراتها وأسماءها وبرامجها إلى أسماء الميادين، وإلى الشعارات التي كانت ترفع في التظاهرات، مثل (الشباب، التحرير، الشعب، البلد، ليبييا الحرة... إلخ).

وسائل الإعلام تلك أصبحت منابر، وبعضها لم يضع أي محرمات ومحاذير؛ فلك أن تشاهد وأن تسمع وأن تقرأ ما هو أشبه ببرنامج «صدّق أو لا تصدّق»، برامجه متعددة ومختلفة، وفي مقدمتها البرامج السياسية، كما أنها تسابقت في استضافة كل من هو على هواها، وانقسمت ما بين مؤيد ومعارض للنظام السياسي الجديد، في كثير من الأحيان ترى الضيوف يتعاركون على الهواء، أو يقومون برشق المياه على بعضهم، أو بالشتيم والتحقير، أو بضرب الأحذية على الطاولة، كثيرة هي المواقف الطريفة والغريبة التي تبث عبر الفضائيات الخاصة.

لذلك يتوقف دور وسائل الإعلام في نشر ثقافة الحقوق السياسية وتعزيزها على ملكية وسائل الإعلام، والتيار الفكري الذي تعبر عنه، ومن ثم سياستها التحريرية، وأجندة تلك المؤسسات ورسالتها، ومدى قرب هذه الوسيلة أو تلك من النظام السياسي، ومدى موضوعيتها، وهنا لن نقول حياديتها، لأنه لا توجد أي وسيلة إعلامية محايدة، لأنه لو كان هناك إعلام محايد، لما وجدت وسائل الإعلام أصلاً، فهناك سياسة لوسائل الإعلام، وهناك رسالة وهدف لها، أما أن تكون محايدة، فهذا ضرب من الخيال، لأن كل وسائل الإعلام سواء التي أدعت الحياد أم لم تدّع الحياد، وعلى مر تاريخ الأحداث، شاهدنا الاصطفافات، والتجاذبات والمناكفات، وكيف تحولت وسائل الإعلام إلى أبواق، بل وكيف أن بعض وسائل الإعلام تحولت غرف أخبارها إلى غرف عمليات عسكرية.

في تونس ومصر نصت الدساتير على احترام وسائل الإعلام، ففي القسم الثاني من الدستور التونسي نص على وجود هيئة الإعلام السمعي والبصري «هيئة الإعلام».

الفصل (127) ينص على أن: «تتولى هيئة الاتصال السمعي البصري تعديل قطاع الاتصال السمعي البصري، وتطويره، وتسهر على ضمان حرية التعبير والإعلام، وعلى ضمان إعلام تعددي نزيه. تتمتع الهيئة بسلطة تريبية في مجال اختصاصها وتستشار وجوباً في مشاريع القوانين المتصلة بهذا المجال. تتكون الهيئة من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يشارون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين».

من الانتخابات التشريعية القادمة أعضاء البرلمان من ستكون مرجعيتهم؟ وكيف سيمرر الرئيس برنامجه، وأي تعديلات دستورية أو قانونية مستقبلية؟ إذاً أليس رأس النظام السياسي بحاجة إلى حزب سياسي لمائة سبب وسبب، في السنوات القليلة القادمة سيتم تشكيل الحزب السياسي للرئيس، صحيح البلد أكبر من الحزب، ولكن ميزة الحزب أنه «إقطاعية» للرئيس الخاصة الذي لن يناقسه أحد عليه، كما أن الحزب سيكون أحد أدوات الرئيس الداخلية للسيطرة على السلطات الثلاث، هذا إلى جانب المهام الأخرى.

السؤال الآخر بعد هذا المخاض: كيف لنا أن نتصور العلاقة بين التنمية السياسية «الديمقراطية» والتنمية الاقتصادية؟ بمعنى: هل نحن بصدد نظام ديمقراطي يرسي دعائم وقيم الحرية والعدل والمساواة والمواطنة والتسامح وقبول الآخر واحترام حقوق الإنسان وتعزيزها وكفالتها، بكلام آخر: هل سيكون هناك ترابط بين حقوق الإنسان السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، وتأثير لشكل النظام السياسي وطبيعته على ذلك؟ وبالتالي هل تشكيل حزب الرئيس سيكون إضافة جديدة لاحترام الحقوق السياسية، أم هل سيحتكر السلطة؟ عندها سنعود للمربع الأول.

الخطر الآخر الذي يهدد الحقوق السياسية برمتها هو المناخ التشريعي، إن ورود عبارات من قبيل «ينظمها القانون» أو «يضبطها القانون» أو «ينظمه القانون»... إلخ، وراء العديد من النصوص الدستورية في كل من دستور مصر وتونس ليس شيئاً عادياً، وإنما قصد المشرع من وراء ذلك وضع ضوابط على الحقوق السياسية على وجه التحديد. وعلى الرغم من النصوص الدستورية التقدمية والتحسينات التي أدخلت على الدساتير الحالية مقارنة مع الدساتير الماضية والتي تشكل تحسناً ملحوظاً؛ إلا أنه ما زال هناك مخاوف وعدم يقين من أن القوانين القادمة ستحد من الحقوق السياسية، وفي مقدمتها الحق في تشكيل الأحزاب السياسية، وإنشاء الجمعيات، وحرية التظاهر السلمي، والتجمع والحريات الصحفية وحرية الرأي والتعبير وغيرها من الحريات. وبالتالي يمكن أن تكون هذه القوانين إحدى أدوات القمع السياسي والتسلط، لاضطهاد المعارضة السياسية ونشطاء مؤسسات المجتمع المدني.

إن الإسهام الحقيقي للإعلام في دوره في نشر ثقافة حقوق الإنسان السياسية يتطلب نقابات الصحفيين، وتمكينها للنهوض بدورها، كمؤسسة نقابية لها دورها في حماية الصحفيين، والدفاع عنهم، وتبني قضاياهم، وإلى ترسيخ قيم حرية الصحافة، باعتبارها شرطاً لا غنى عنه، لبناء وسائل إعلام وطنية حرة، تسهم في خلق جمهور واع مؤمن بالديمقراطية، وبحقوق الإنسان. وإعادة صياغة كل التشريعات التي تبحث في مجال حرية الرأي والصحافة، بما يحقق انسجامها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وضرورة أن تتناول وسائل الإعلام قضايا حقوق الإنسان بأكبر قدر ممكن. إضافة إلى تعزيز الصحافة الاستقصائية ودعمها، وتحقيق استقلالية أجهزة الإعلام، وتمتعها بالديمقراطية والشفافية. كما يتطلب ذلك قانوناً عصرياً يحمي حقوق الصحفي في الحصول على المعلومة.

لذلك فإن مساهمة الإعلام في نشر حقوق الإنسان السياسية وتعزيزها يجب أن تتخذ بعدين أساسيين: الأول الفضح الفوري للانتهاكات التي تتعرض لها حقوق الإنسان، والبعد الثاني بعد الوقاية من الانتهاكات الماسة بحقوق الإنسان (الدور الوقائي لوسائل الإعلام). ومن أجل أن يكون هناك دور مهم للإعلام في نشر ثقافة حقوق الإنسان، وتعزيزها، والدفاع عنها؛ فلا بد من أن يكون هناك إعلام تعددي ديمقراطي ناقل للخبر ومحلل له، ومستقل قادر على إيصال المعلومات، فحرية الإعلام والصحافة تشكل دعامة حقيقية لاحترام الحقوق السياسية.

استنتاجات أولية

ما من شك أن استشراف المستقبل ليس بالأمر السهل، باعتبار أن ذلك هو اجتهاد علمي منظم يهدف إلى صوغ مجموعة من التنبؤات المشروطة، وتشمل المعالم الرئيسة لأوضاع المجتمعات العربية التي تناولها البحث، ليس من أجل التنبؤ بالمستقبل فحسب، وإنما من أجل الاستشراف والاكتشاف لطبيعة التغيرات ونوعيتها وحجمها؛ وذلك من أجل تحديد المستقبل المنشود لتلك المجتمعات. يمكن للباحثين والمتابعين، ومن خلال المعطيات على الأرض، أن يرسموا صورة ولو أولية لمستقبل سمته الأساسية الضبابية، وفي أسوأ الأحوال سوداوية، فالموضوع ليس له علاقة بالتفاؤل أو التشاؤم فقط، وإنما مرتبط أساساً بمنهج النظام السياسي، وبحجم التغيرات التي حدثت، وبمدى ارتباطه وتواصله مع الماضي.

عندما نعود للماضي ونرى أنه كان هناك حزب حاكم متفرد إلى حد ما في مقاليد الأمور، يتبادر للذهن بعض الأسئلة التقليدية، من قبيل: هل الأنظمة السياسية ستنتج ما كان موجوداً سابقاً مع بعض التعديلات؟ وهل سيبقى الرؤساء العرب بدون حزب سياسي؟ فبعد الانتهاء

الخاتمة

لا بدّ من احترام الحقوق السياسية للشعوب، وفي مقدمتها حرية الترشح والانتخاب، وحرية الرأي والتعبير، واحترام الحق في حرية التجمع السلمي والاجتماع والتظاهر، والحق في حرية تكوين الجمعيات، والانضمام إليها، وترسيخ الضمانات القانونية التي كفلتها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان. ولا بدّ من إزالة العقبات التي تعترض المسار الطبيعي لتطور الحقوق السياسية للشعوب ونموها، وفي مقدمتها القوانين والتشريعات المقيدة للحريات، والمعوقة لتأسيس الأحزاب والجمعيات والمؤسسات الإعلامية؛ فذلك شرط أساسي لاحترام تطلعات الشعوب وحقوقها، وهو أيضاً أحد أهم الضمانات لحالة الاستقرار الداخلي، ولحماية السلم الأهلي وصيانة النسيج المجتمعي.

إن مستقبل الحقوق السياسية وتطورها، يتوقف على مدى ملائمة التشريعات الوطنية مع المواثيق الدولية ذات الصلة، وعلى إدخال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة، إلى منهاج الكليات العسكرية والأمنية والشرطية، وعلى مدى احترام تلك الحقوق وصونها، باعتبارها نصوصاً دستورية وقواعد أمره لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

خلاصة القول إنه لا يمكن أن يتم احترام الحقوق والحريات، وفي مقدمتها الحقوق السياسية بدون أن تكون هناك إدارة فعالة وكفؤة ورشيدة. ولا يمكن تحقيق هذا الهدف في ظل نظام سياسي، يرى أن الإدارة أداة إرضاء، وتوزيع مكاسب، لا أداة للإنجاز. كما أنه لا يمكن تحقيقها في ظل نظام سياسي لا يرتكز على سيادة القانون، والفصل بين السلطات، وحيادية مؤسسات الدولة، فلا يمكن لهذه الحقوق أن تحترم وتضمن إلا في ظل نظام ديمقراطي، تعددي، تنافسي، يؤمن بحقوق الإنسان وكرامته.

من هنا، يحق لنا أن نتساءل -نحن المواطنين- هل المؤسسة العسكرية والأمنية والشرطية في الوطن العربي حامية للدستور، وللشرعية الدستورية، وللديمقراطية، أم هل هي حامية للنظام السياسي؟

التوصيات

الانضمام إلى الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، والميثاق العربي لحقوق الإنسان والتصديق عليها، ورفع التحفظات عن موادها وبنودها، وموائمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

سن تشريعات تعزز المشاركة في الشأن العام، لاسيّما حرية الانتخاب والترشح، والتظاهر السلمي والاجتماع والتجمع، والحريات الإعلامية، وإنشاء الجمعيات والانضمام لها.

استناد العدالة الانتقالية إلى نهج حقوقي، وإلى أطر قانونية، والعمل على إزالة الأسباب الجذرية لانتهاكات حقوق الإنسان، ومنع تكرارها في المستقبل.

تكريس ثقافة التسامح والحوار الوطني بين الأطياف السياسية والمجتمعية والدينية، وعدم اللجوء إلى العنف.

ضمان نزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها، والقبول بنتائج الانتخابات بمستوياتها المختلفة، ورفع تمثيل النساء والشباب في الحياة السياسية.

أن تأخذ الأحزاب السياسية دورها في عملية التنشئة والثقافة السياسية، وتهيئة المناخ السياسي الذي يسمح لكل الأحزاب المشاركة في الشأن العام، دون إقصاء.

الاستفادة من تجارب الشعوب في عملية التحول الديمقراطي.

إلغاء كل التشريعات والقرارات الإدارية والسياسات التي تنتهك الحقوق السياسية.

إنشاء محكمة عربية مختصة بحقوق الإنسان.

إصدار تقرير سنوي يرصد وضع الحقوق السياسية الدول العربية.

نشر قيم الديمقراطية بين الشباب وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم.

تعزيز المواطنة مفهوماً وسلوكاً، وتعزيز الوعي السياسي، وبأهمية التنشئة السياسية،

والمساواة بين الرجل والمرأة، في إطار الدولة الديمقراطية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، صدر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10 كانون الأول «ديسمبر» 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون «ديسمبر» 1966، تاريخ بدء النفاذ: 23 آذار «مارس» 1976.

ب. الدساتير

- دستور الجمهورية التونسية 2014.
- دستور جمهورية مصر العربية 2014.

ثانياً: الكتب

- إبراهيم، سعد الدين: تأملات في مسألة الأقليات، دار سعاد الصباح، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، القاهرة، 1992.
- بشير، الشافعي: قانون حقوق الإنسان، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، د.س.
- بويريك، رحال: زمن القبيلة، السلطة وتديبير العنف في المجتمع الصحراوي، دار أبي رقرق، الرباط، 2012.
- الجابري، محمد: الخطاب العربي المعاصر «دراسة تحليلية نقدية»، ط.4، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992.
- ديفرجية، موريس، ترجمة هشام دياب: سوسيولوجيا السياسة، دن، بيروت، 1980.
- صباريني، غازي: الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط.1، دار الثقافة، عمان، 1995.

- الطعيمات، هاني: حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان، 2001.
- غانم، محمد: مبادئ القانون الدولي العام، ط.3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي، تقرير حول التجارب الدولية والدروس المستفادة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حزيران 2011.

ثالثاً: المجالات

- علوان، حسين: الديمقراطية وإشكالية التعاقب على السلطة، مجلة المستقبل العربي، العدد (236)، بيروت، 1998.
- الفانك، فهد: الدولة القطرية وإمكانيات قيام دولة الوحدة العربية، سلسلة دراسات الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989.
- الكواري، علي: مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية، مجلة المستقبل العربي، العدد (264)، مركز دراسات الوحدة العربية، شباط 2001.
- محمد، ثامر: إشكالية المشاركة والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة دراسات وبحوث الوطن العربي، العدد (10)، 2000.

رابعاً: الصحف

- صحيفة القدس، بتاريخ 10/8/2014.
- صحيفة القدس، بتاريخ 5/8/2014.
- صحيفة الأهرام، بتاريخ 18/7/2014.

خامساً: المواقع الإلكترونية

- دليل حقوق الإنسان للدول العربية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.arabhumanrights.org>
- اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ohchr.org>
- <http://tamazgha.fr/Le-Congres-national-amazigh-libyen.html>

**الضمانات الدستورية للحقوق السياسية
على ضوء ممارسات المحاكم العليا والدستورية**

محمد عبد الغفور عاصم خليل



قائمة المحتويات

189.....	مقدمة
191.....	المبحث الأول: تشابه النصوص واختلاف التطبيق
191.....	المطلب الأول: تشابه النصوص في الدساتير المختلفة
200	المطلب الثاني: اختلاف اجتهاد القضاء الدستوري رغم تشابه النصوص
207	المبحث الثاني: تحديد ما هو سياسي وما هو دستوري في الحقوق السياسية
208.....	المطلب الأول: مسألة تحديد الدوائر الانتخابية
223.....	المطلب الثاني: حدود صلاحيات القضاء الدستوري بالنسبة لمؤسسات الدولة الأخرى وخاصة البرلمان
230.....	الخاتمة
232.....	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

تُعنى هذه الدراسة في الأساس بالضمانات الدستورية للحقوق السياسية، ومدى توافقها مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، مبيّنين مكانة الاتفاقيات والمواثيق الدولية في القانون الداخلي، على ضوء خبرات مقارنة من دول الجنوب (الهند، البرازيل وجنوب إفريقيا) بالإضافة إلى النماذج الغربية المعروفة (الولايات المتحدة، وفرنسا وألمانيا).¹

يلاحظ الباحثان، انطلاقاً من المراجعة لقرارات المحاكم المتخصصة في الرقابة على دستورية القوانين، بأن التشابه في النصوص الدستورية، ودرجة انسجامها مع المواثيق الدولية لا يكفيان لضمان التطبيق المشابه للحقوق السياسية في الدول المعنية. فالاختلاف في التطبيق يفسره أحياناً وجود النص أو اختلافه أو عدمه، ولكنه في حال تطابق النص تفسره الخبرة القضائية المختلفة والإرث القانوني السائد. وهو ما يعني وجود مساحة للهيئة القضائية المختصة بالرقابة على دستورية القوانين للتفسير والاجتهاد والاستحداث؛ وهي مساحة تتجاوز ما هو متعارف عليه للقضاء، لاسيما في الدول التي تعتمد النظام القاري.

كما يلاحظ من خلال مراجعة الخبرات المختلفة أن اجتهاد المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، ومبادرتها للعب دور في قضايا مرتبطة بالحقوق الأساسية، يختلف من بلد لآخر، بل يختلف في نفس البلد من حقبة لأخرى؛ فما تعتبره المحكمة المختصة بالرقابة على أنه قضية «دستورية» تقتضي تدخلها تعتبره محكمة أخرى -أو المحكمة نفسها في حقبة تاريخية مختلفة- على أنه قضية «سياسية» يترك لمؤسسات الدولة الأخرى البت فيها وتحديدها.

ففي حال قانون الانتخابات على سبيل المثال، متى يعتبر تدخل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين مشروعاً في الحد من سلطة البرلمان في تحديد النظام الانتخابي من خلال قانون؟ ومتى يعتبر تأجيل موعد الانتخابات أو تقديمه من قبل السلطة التنفيذية تقييداً للحقوق السياسية التي يضمنها الدستور؛ وبالتالي يقتضي تدخل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين؟

1. إن الاختصاص بالرقابة على الدستورية يتم إما من خلال محكمة مختصة (أي المحكمة الدستورية كما في إيطاليا على سبيل المثال) وإما المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية (كما هو الحال في فلسطين) أو بصفتها أعلى سلطة قضائية (كما هو الحال في الولايات المتحدة) فقد تم استخدام «المحاكم العليا والدستورية» بحيث تشير إلى تلك المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين بشكل خاص وعلى احترام مبدأ الدستورية بشكل عام. وفي هذا البحث سيتم استخدام المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري للإشارة إلى الوظيفة التي تقوم بها تلك المحكمة، بغض النظر عن التسمية، ومكانة المحكمة في الهيكلية القضائية.

المبحث الأول

تشابه النصوص واختلاف التطبيق

يلاحظ من خلال المراجعة لدراساتير العديد من دول العالم وجود العديد من النصوص الدستورية المتشابهة لدرجة كبيرة، بحيث تكون في بعض الأحيان متطابقة تماماً، إضافة إلى ذلك وجود تشابه كبير بين نصوص الدساتير ونصوص المواثيق الدولية. ولكن على الرغم من هذا التشابه إلا أننا نجد أن هناك قدرًا كبيرًا من الاختلاف في تطبيق هذه النصوص المتشابهة وتفسيرها من دولة إلى أخرى، لا بل في نفس الدولة من فترة إلى أخرى؛ ويعود ذلك للخبرة القضائية المختلفة من دولة إلى أخرى، أو في نفس الدولة من فترة زمنية معينة إلى أخرى، إضافة إلى الإرث القانوني السائد المختلف من دولة إلى أخرى. وسنعالج ذلك من خلال مطلبين؛ في المطلب الأول سنعرض تشابه النصوص في دساتير الدول قيد الدراسة، ونخصص المطلب الثاني لنبين أنه ومع تشابه النصوص في دساتير الدول المختلفة إلا أننا نجد أن هناك اختلافًا في التطبيق بين المحاكم العليا والدستورية المختلفة.

المطلب الأول: تشابه النصوص في الدساتير المختلفة

بمجرد الاطلاع على دساتير الدول قيد النظر في هذه الدراسة، سنجد أن هناك تشابهًا كبيرًا إلى حد ما، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات، إذ لا يلاحظ أن هناك اختلافًا جوهريًا بين هذه الدساتير، فالاختلاف فيما بينها لا يعدو أن يكون اختلافًا في الصياغة أحيانًا، أو اختلافًا في التفصيل والإسهاب أحيانًا أخرى؛ فنجد دستورًا ما قد تناول حقًا من الحقوق بشكل مفصل وموسع، في الوقت الذي نرى فيه دستورًا آخر تضمن نفس الحق، ولكن بالخطوط العريضة دون تفصيل، تاركًا الأمر للمشرع.

الفرع الأول: تشابه النصوص القانونية

من دون إتمام دراستنا هذه بالنصوص الدستورية، يلاحظ في دساتير بعض من دول الجنوب (البرازيل، الهند وجنوب إفريقيا) إضافة إلى دساتير بعض الدول الغربية (الولايات المتحدة، فرنسا وألمانيا) قدرًا من التشابه في بعض الضمانات الدستورية للحقوق والحريات بشكل

بكلمات أخرى تعنى هذه الدراسة بالمساهمة في تحديد ماهية «الدستوري» و«السياسي» في الحقوق السياسية، وبالتالي مساحة تدخل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، مقابل المساحة المخصصة للبرلمان في وضع القوانين، والحكومات في تحديد السياسات وتحديد الأولويات العامة والحكومية.

ولكن هناك تشابه بشكل أكبر بين القانون الأساسي الألماني ودستور جمهورية جنوب إفريقيا؛ فقد كفل دستور الأخيرة حرية الرأي والتعبير لكل شخص، شاملاً في ذلك حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وحرية الإبداع الفني، والتفكير الأكاديمي والبحث العلمي، وحرية تلقي المعلومات أو الأفكار أو نشرها. ولكن فيما يخص حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، فقد اشترط الدستور حتى تبقى مكفولة، بأن لا تحتوي على ترويج للحرب أو التحريض على القيام بعنف وشيك أو الحض على الكراهية. والجدير بالذكر أنه لا يوجد في القانون الأساسي قيود مثل ما هو في دستور جنوب إفريقيا، ولعل السبب في ذلك أن مثل هذه القيود تعتبر ضمنية ومفروضة حكماً.⁷

كذلك كفل الدستور الأمريكي في التعديل الأول عام 1791 حرية الكلام أو الصحافة؛ إذ نص التعديل على أن: «لا يجوز للكونجرس أن يصدر قانوناً خاصاً بإقرار دين من الأديان، أو منع حرية ممارسته؛ أو الحد من حرية الكلام أو الصحافة؛ أو تقييد حق الأفراد في عقد الاجتماعات السلمية؛ أو حقهم في التماس الإنصاف من الحكومة من أي ظلم أو إجحاف». ويلاحظ هنا أن الدستور الأمريكي قد ترك الأمور التنظيمية والتفاصيل للتشريع العادي.⁸

كما جاءت المادة (11) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، مؤكدة حرية التعبير عن الأفكار والآراء، بحيث يستطيع كل مواطن التحدث والكتابة والنشر بحرية، ما لم يقع التعسف في استعمال هذه الحرية وفقاً للحالات التي يحددها القانون، إذ نجد هنا أنه لم يتم ذكر القيود في الدستور إنما ترك ذلك للقانون، وهذا مختلف عما هو موجود في ألمانيا وجنوب إفريقيا كما سبق وأسلفنا.

وإذا ما نظرنا إلى حقي التجمع وإنشاء الجمعيات، وجدنا أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد أكد ورسخ هذه الحقوق؛ فقد اعترف العهد بحق التجمع السلمي، ومنع تقييده إلا طبقاً للقانون وفي الأحوال الضرورية لصيانة الأمن القومي أو الآداب العامة أو النظام العام.⁹

وفيما يتعلق بحق تكوين الجمعيات، فقد أعطى لكل فرد الحق في تكوين الجمعيات مع الآخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها، وقد فرض ضوابط على تقييد هذا

7. انظر: المادة (16) من دستور جمهورية جنوب إفريقيا.

8. محمد غنيم، مترجم، الوجيز في القانون الدستوري «المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي»، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1998، ص 32.

9. انظر: المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

عام، وللحقوق السياسية بشكل خاص، مع تسليمنا أنه في المقابل هناك قدرٌ من الاختلاف كما أشرنا سابقاً.²

فمثلاً فيما يتعلق بحق المساواة نجد -كما هو الحال في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية- أن جميع دساتير الدول قيد النظر في هذه الدراسة تؤكد وترسخ هذا الحق، مع اختلاف بسيط في التعابير التي تُصاغ بها.³ فكلها شددت على المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون، دون تمييز يقوم على الأصل أو العرق أو الدين أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الرأي أو الأصل القومي أو الأصل الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب. وأول ما يلاحظ، عدا الاختلاف في التعابير والصيغة، أن هناك اختلافاً من ناحية التفصيل والإسهاب، فنجد بعض هذه الدساتير أكثر تفصيلاً وإسهاباً من بعضها الآخر.⁴

وكذلك الحال فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير وما ينضوي تحتها من حقوق أخرى، كحق التجمع السلمي، وحق تكوين الجمعيات والاتحادات؛ فكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حرية الرأي والتعبير لكل إنسان، وله مطلق الحرية في كيفية التعبير عن رأيه، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو أية وسيلة أخرى يختارها. ولكن هذه الحرية ليست مطلقة، إنما يجوز إخضاعها لقيود معينة، بالقدر الضروري الذي يكفل احترام حقوق الآخرين وسمعتهم، ولحماية الأمن القومي والنظام والآداب العامة.⁵

وجاء القانون الأساسي الألماني مشابهاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مع اختلاف بسيط في بعض الأمور، إضافة إلى الاختلاف في الصياغة والتعبير، بحيث كانت حرية الرأي والتعبير في القانون الأساسي الألماني أكثر تفصيلاً وشمولاً؛ فقد كفل حرية الصحافة وحرية الإدلاء بالآراء الصحفية من خلال محطات الإرسال والإذاعة والأفلام، وحظر إخضاعها للرقابة. إضافة إلى الحق في تحصيل معرفته من المصادر المفتوحة دون إعاقة. شاملاً أيضاً حرية البحث والفضول والعلم والتعليم.⁶

2. ما يجب ذكره هنا أننا لا ندعي في هذه الدراسة أننا سنلم بكل النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق السياسية في دساتير البلدان محل الدراسة؛ إذ سنعرض فقط لبعض هذه النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق السياسية من دساتير الدول محل الدراسة؛ بما يكفي لتحقيق غاية هذا المبحث؛ من بيان أن هناك قدرًا كبيراً من التشابه بين نصوص هذه الدساتير مع بعضها بعضاً، إضافة إلى تشابهها مع نصوص المواثيق الدولية.

3. انظر: المادة (26) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

4. انظر: المادة (9) من دستور جمهورية جنوب إفريقيا، والمادة (1) من الدستور الفرنسي، والمادة (3) من القانون الأساسي الألماني، والمادة (15) من دستور الهند، والمادة (5) من دستور البرازيل. وانظر: التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي.

5. انظر: المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

6. انظر: المادة (5) من القانون الأساسي الألماني.

ويجدر الذكر أنه لا يمكن تعليق الحقوق السياسية ما عدا حالات إلغاء الجنسية بقرار قضائي، وكذلك التجرد من عدم القدرة المدنية والإهانة الجنائية الممنوحة من خلال قرار قضائي نهائي والرفض لتلبية الالتزامات العامة أو تقديم الخدمة كما في الخدمة المدنية أو في حالات الفساد.¹⁶

كما اعترف الدستور الأمريكي بحق الانتخاب والترشح، ففي ما يتعلق بالترشح فلم يتم النص عليه بشكل صريح إنما يفهم ضمناً، من خلال سياق المواد المختلفة في الدستور، أما بالنسبة لحق الانتخاب فقد تم ذكره صراحة أكثر من مرة وبصور متعددة، فتارة يؤكد عليه من خلال منع الولايات المتحدة أو أية ولاية أن تمنع المواطنين حقهم بالتصويت بسبب عدم دفع الضرائب، وتارة أخرى يؤكد من خلال منع الولايات المتحدة من إنكار حق المواطنين في التصويت أو الانتقاص منه بسبب العنصر أو اللون أو حالة رق سابقة، أو بسبب كونه ذكراً أو أنثى، وتارة أخرى يؤكد من خلال منع الولايات المتحدة من إنكار حق المواطنين الذين في سن الثامنة عشرة وما فوقها في الانتخاب أو الانتقاص من ذلك الحق بسبب السن.¹⁷ ولكن الدستور الأمريكي ترك تنفيذ كل ذلك للكونغرس بواسطة التشريع المناسب.

كما يعتبر حق إنشاء الأحزاب السياسية من أهم الحقوق السياسية التي يجب أن تكون مكفولة دستورياً، ومن المهم الإشارة هنا إلى أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يأت بأي نص صريح يضمن حق إنشاء الأحزاب السياسية، إلا إذا اعتبرنا أن نص المادة (22) من العهد الخاصة بحرية تكوين الجمعيات، يشمل حرية تكوين الأحزاب السياسية.¹⁸

ومن الدساتير التي كفلت هذا الحق، بشيء من التفصيل، دستور جمهورية جنوب إفريقيا الذي أعطى لكل مواطن الحق في أن يختار بحرية توجهاته السياسية، بما في ذلك الحق

الحق؛ كأن لا يجوز وضع أية قيود إلا طبقاً للقانون، وأن تكون هذه القيود ضرورية لحماية الأمن القومي والنظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة.¹⁰

ونجد هنا أن الدستور الهندي، احتوى على نصوص مشابهة لما جاء به العهد بالنسبة لحقّي التجمع وإنشاء الجمعيات؛ فكفل لجميع المواطنين الحق في تكوين الجمعيات والاتحادات، وحرية الاجتماعات السلمية بدون أسلحة. وقد أكد الدستور الهندي نفاذ أي قانون فيما ينصّ عليه من وضع قيود معقولة على ممارسة حقي التجمع وإنشاء الجمعيات، أو ما يمنع الدولة من وضع تلك القيود، ما دام ذلك من أجل النظام العام.¹¹ وعلى نفس نهج الدستور الهندي سار القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا، إذ كفل بنص صريح وواضح حرية التجمع، بحيث يكون لكل الألمان الحق في التجمع السلمي بلا سلاح، ودون الحاجة إلى الحصول على إذن، وحتى دون الحاجة إلى الإبلاغ المسبق. وخوّل القانون الأساسي الألماني إمكانية الحد من هذا الحق، من خلال قانون يصدر عن البرلمان، في حال كان التجمع يجري في الأماكن العامة.¹²

وكذلك الأمر بالنسبة لحرية إنشاء الجمعيات والاتلافات، كفل القانون الأساسي الألماني لكل الألمان الحق في تشكيل جمعيات أو روابط، بشرط أن لا تكون أهداف وأفعال هذه الجمعيات أو الروابط متعارضة مع أحكام القانون الجزائي، أو تتخذ موقفاً مضاداً للنظام الدستوري.¹³

وبالنسبة لحق الانتخاب والترشح، نجد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أكد على ذلك؛ أن لكل مواطن ومن دون تمييز الحق في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يتم اختيارهم بحرية ونزاهة، وأن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري.¹⁴

وعليه نجد أن دستور البرازيل أيضاً، قد كفل حقّي الانتخاب والترشح، بقوله: «تمارس سيادة الشعب عن طريق الاقتراع العام، وبالتصويت المباشر والسري، مع القيمة المتساوية لأصوات الجميع، وفقاً للقانون...»¹⁵

10. انظر: المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

11. انظر: المادة (19) من الدستور الهندي.

12. انظر: المادة (8) من القانون الأساسي الألماني.

13. انظر: المادة (9) من القانون الأساسي الألماني.

14. انظر: المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

15. انظر: المادة (14) من الدستور البرازيلي.

16. Oscar Vilhena Vieira, Descriptive Overview of the Brazilian Constitution and Supreme Court, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransvilioen, Pretoria University law press, 2013, p 84.

17. انظر: الدستور الأمريكي: التعديل الخامس عشر (1870)، التعديل التاسع عشر (1920)، التعديل الرابع والعشرين (1964)، التعديل السادس والعشرون (1971).

18. فاتح عزام، ضمانات الحقوق المدنية والسياسية في الدساتير العربية «دراسة مقارنة»، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 1995، ص 36.

وضرورة التشريع لمواكبة هذا التطور، جاءت الاتفاقيات الدولية لتفرض نفسها في القانون الوضعي، مشكلةً مصدرًا أساسيًا للقانون الوضعي وبنسب عالية، فمثلًا فرنسا، نجد أنها مرتبطة بأكثر من خمسة آلاف معاهدة أو اتفاقية دولية، تشكل مصدرًا معياريًا للقوانين الوضعية، بالإضافة إلى أنه في كل سنة يرتفع هذا العدد ما بين ثلاثمائة وأربعمائة اتفاقية أو معاهدة جديدة.²²

والإشكالية هنا في كيفية إدخال هذه الاتفاقيات الدولية ضمن النظام القانوني الداخلي للدولة؛ فكل دولة لها خصوصية معينة تختلف عن غيرها، إذ ليس من الضروري - وإن جاءت النصوص الدستورية متشابهة إلى حد ما - أن يترتب على ذلك توحيد في الاجتهاد من قبل القضاء الدستوري في تلك الدول.

من دون إتحام دراستنا هذه بالنصوص الدستورية، المتعلقة بكيفية إدخال المواثيق الدولية ضمن الهرم القانوني الوضعي للدول - محل الدراسة - نجد أن جميع دساتير هذه الدول، مع اختلاف بسيط في جنوب إفريقيا،²³ قد فرضت موافقة البرلمان - بغض النظر عن اختلاف التسميات من دولة إلى أخرى - كي يُعمل بها في النظام القانوني الداخلي.

وأما بالنسبة لمرتبة المواثيق الدولية في القانون الداخلي، فإنه من النادر أن تجد دولة تذهب إلى حد الاعتراف الصريح بسمو القانون الدولي على قوانينها الداخلية كافة، إلا أن أغلب الدول تضع القانون الدولي في مرتبة أعلى من القوانين العادية، ولكن في مرتبة أدنى من الدستور، وسنرى ذلك فيما يأتي:

22. أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة»، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2002، ص 207.

23. انظر: المادة (5) فقرة (3) من دستور البرازيل، وانظر: المادة (53) من الدستور الفرنسي، المادة (2) فقرة (2) من الدستور الأمريكي، المادة (32) من القانون الأساسي الألماني. وانظر: Juana Kweitel and Ranbir Singh and Frans Viljoen, The Role and Impact of International and Foreign Law on Adjudication in the Apex Courts of Brazil, India and South Africa, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen, Pretoria University law press, 2013, p 185-187.

ومن حيث إلزامية الاتفاقيات الدولية، ففرق دستور جنوب إفريقيا بين نوعين من الاتفاقيات: النوع الأول الاتفاقيات التي لا تشترط المصادقة عليها أو الانضمام إليها، أو أية اتفاقية دولية ذات صبغة فنية، أو إدارية أو تنفيذية، مثل هذا النوع من الاتفاقيات ملزم لجمهورية جنوب إفريقيا بمجرد توقيع السلطة التنفيذية. أما النوع الثاني من الاتفاقيات وهو يشمل أية اتفاقيات أخرى غير المشار إليها في النوع الأول؛ بحيث لا تكون هذه الاتفاقيات ملزمة للجمهورية إلا بعد إقرارها من كل من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم. انظر: Ibid, p 187. وانظر: المادة (231) من دستور جمهورية جنوب إفريقيا.

في تشكيل الأحزاب السياسية، والمشاركة في أنشطة حزب سياسي أو إلحاق أعضاء به، والترويج لحزب سياسي أو لمسألة سياسية.¹⁹

ومشابهًا لذلك جاء القانون الأساسي الألماني، مانعًا لأي قيد على حرية تأسيس الأحزاب السياسية. ويجب أن يكون النظام الداخلي للأحزاب يستجيب للمبادئ الديمقراطية الأساسية. كما يجب على الأحزاب أن تقدم حسابات علنية عن مصادر مواردها وثرواتها وكيفية استعمالها. إضافة إلى ذلك حول القانون الأساسي المحكمة الدستورية مسألة النظر في المخالفات الدستورية الناجمة عن الأحزاب ومداهما، تاركًا تفاصيل أوفى للقوانين الاتحادية.²⁰

وبناء على ما سبق نستنتج أن هناك قدرًا كبيرًا من التشابه بين النصوص الدستورية للدول المختلفة محل الدراسة، ولكن السؤال هنا: إذا جاءت النصوص الدستورية متشابهة إلى حد ما، هل يترتب على ذلك توحيد في الاجتهاد من قبل القضاء الدستوري في تلك الدول؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في المطلب الثاني من هذا المبحث، ولكن قبل ذلك لا بد أن نبين أنه ومع تشابه نصوص دساتير الدول مع الاتفاقيات الدولية، إلا أن هناك اختلافًا وتباينًا بين الدول من حيث موقع هذه الاتفاقيات بالنسبة للقانون الداخلي.

الفرع الثاني: مكانة الاتفاقيات الدولية في القانون الداخلي

إن مسألة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي تثير عدة إشكاليات قانونية، تتعلق أساسًا بتدرج القانون، هل القانون الدولي أسمى أو أدنى مرتبة من القانون الداخلي؟ وبما أن العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، تعتبر مسألة خاصة بكل دولة؛ نجد اختلافًا بين الدول في كيفية التعامل مع القانون الدولي؛ فمنها من يعترف دستورها بسمو القانون الدولي على القانون الداخلي، ومنها من يعطيه مرتبة مساوية والبعض الآخر يعطيه مرتبة أدنى من القانون الداخلي.²¹

والمتتبع لأغلب دساتير الدول الديمقراطية، سيجد أن هذه الدساتير قد أفردت نصوصًا صريحة تعنى بموقع الاتفاقيات والمواثيق الدولية من النظام الداخلي لهذه الدول، إضافة إلى كيفية إدخال هذه الاتفاقيات في نظامها القانوني؛ لأن الاتفاقيات الدولية أصبحت تشكل مصدرًا من مصادر القانون الداخلي، إذ إنه بفضل التطور الذي حصل للمجتمعات الحديثة

19. انظر: المادة (19) من دستور جنوب إفريقيا.

20. انظر: المادة (21) من القانون الأساسي الألماني.

21. حسني شرون، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، العدد (5)، 2007، ص 159، 163.

1. القانون الدولي يسمو على الدستور

إن الدول التي وضعت القانون الدولي في مرتبة أسمى من الدستور نادرة جداً، فالدستور الهولندي لسنة 1922 المعدل في 1963 يجعل من القانون الدولي أسمى منه، إذ يمكن للاتفاقية التي تبرمها هولندا أن تخالف الدستور، كما يتمتع على المحاكم الهولندية أن تعلن عدم دستورية الاتفاقية التي تسمو على التشريعات الداخلية اللاحقة لها والسابقة عليها، لكن المادة (63) من الدستور الهولندي تعتبر سمو القانون الدولي محدوداً، فهي تربطه بضرورات الحياة الدولية.²⁴

2. القانون الدولي يحتل مرتبة وسطاً بين الدستور والقانون العادي

في هذه الحالة تحظى الاتفاقيات والمواثيق الدولية بالأولوية على جميع القوانين الداخلية، باستثناء الدستور الذي يكون في مرتبة أعلى منها. ومثال على ذلك ما جاء به الدستور الفرنسي في المادة (55) منه، التي تعتبر الاتفاقيات الدولية التي تمت المصادقة أو الموافقة عليها والمنشورة طبقاً للإجراءات القانونية الجاري العمل بها، لها مرتبة أعلى من مرتبة القوانين الداخلية، ولكن شرط تنفيذها من قبل الطرف الآخر كذلك، ويستثنى من ذلك الدستور، بحيث يكون هو القانون الأسمى من أي قانون آخر، سواء أكان قانوناً دولياً أم قانوناً داخلياً، وهذا ما يفهم من نص المادة (54) من الدستور الفرنسي التي تمنع المصادقة أو الموافقة على الاتفاقية الدولية التي أعلن المجلس الدستوري مخالفتها للدستور.²⁵

وعلى نفس النهج سار الدستور الألماني إذ تنص المادة (25) منه على أن: «تكون أحكام القانون الدولي العامة جزءاً من تركيبة القانون الاتحادي. لها الأفضلية على القوانين الاتحادية، ويترتب عليها حقوق وواجبات مباشرة على سكان المناطق في أنحاء الاتحاد».

وكذلك الأمر في البرازيل بالنسبة للاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان التي لم تحصل على موافقة مزدوجة من قبل كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ الاتحادي بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء كل مجلس؛ فإنها تكون في مرتبة أدنى من الدستور، وأعلى من القوانين الفدرالية (أما تلك الاتفاقيات التي حصلت على موافقة المجلسين بتلك الأغلبية فإنها تكون بمرتبة التعديلات الدستورية)، وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة العليا في البرازيل، خاصة منذ الإصلاح

24. حسين شرون، مرجع سابق، ص 164.

25. صلاح البصيصي، المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (10)، 2008، ص 250. وانظر: حسين شرون، مرجع سابق، ص 165.

الدستوري الذي تم عام 2004. وفي جنوب إفريقيا، فإن المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان عندما تدخل ضمن القانون الوطني تأخذ مرتبة أعلى من القوانين العادية وأدنى مرتبة من الدستور.²⁶

3. القانون الدولي يتمتع بقوة القوانين العادية

ومثال ذلك ما هو معمول به في البرازيل فيما يتعلق بالاتفاقيات الأخرى التي يكون موضوعها غير متعلق بحقوق الإنسان، بحيث تكون في مرتبة مساوية لمرتبة التشريعات الفدرالية الصادرة عن البرلمان.²⁷

4. القانون الدولي أدنى مرتبة من القوانين العادية

ونجد تطبيقاً لهذا في الهند، إذ يقع القانون الدولي واقعيّاً في مرتبة أدنى من القانون الداخلي، بالرغم من المساواة الشكلية بينهما. فالبرلمان الهندي بإمكانه أن يسن قوانين تخالف قواعد قانونية سابقة، كما أنه لا قيمة للاتفاقيات الدولية ما لم يتم استقبالها عن طريق تشريع برلماني. إذ تشكل المادة (51) فقرة ج) من الدستور الهندي الإطار الحاكم في هذا الموضوع على النحو الآتي: «يجب على الدولة أن تسعى إلى دعم احترام القانون الدولي والالتزامات المترتبة على المعاهدات في المعاملات بين الشعوب المنظمة دولياً». وهذه المادة موجودة في الباب الرابع من الدستور، تحت عنوان «المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة». وهذا يعني عملياً أن المادة (51) ليست قابلة للتطبيق في المحاكم الهندية، إنما هدفها توجيه الدولة لما ينبغي متابعته دون أن يكون في ذلك إلزام على الدولة.²⁸

ما يعنيه هذا هو أن المعاهدات الدولية ليس لها سلطة ملزمة في القانون المحلي، ما لم يشرع البرلمان لأحكام معاهدة معينة في القانون الوطني.²⁹

وكذلك الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية؛ فالمعاهدات الدولية إذا تعارضت مع القوانين العادية، فإن القوانين العادية هي التي تسمو، مع أن صياغة المادة السادسة من الدستور الأمريكي قد تبدو أنها تجعل المعاهدات مساوية للدستور.³⁰ ولكن المقبول الآن بوجه عام أن

26. Kweitel and Singh and Viljoen, The Role and Impact, p 180,184.

27. Ibid, p 180-182.

28. Ibid, p 183.

29. Ibid.

30. وتنص المادة (6) الفقرة (2) على أن: «ويصبح هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقاً له، وجميع المعاهدات المبرمة، أو التي ستبرم، تحت سلطة الولايات المتحدة، القانون الأعلى للبلاد؛ ويلتزم بذلك القضاة في كل ولاية، ولا يلتفت إلى ما يكون مخالفاً لهذا في دستور أي ولاية أو قوانينها».

من السيد «samled» رغم أنه مرفوع بصفة مستقلة من أحد المواطنين، ويطعن على قرار إداري ممهّد للعملية الانتخابية، أي أنه طعن قبل إعلان النتائج وليس بعدها. وانتهى المجلس إلى قبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً، رغم أنه كان بإمكانه أن يقرر عدم صحة الطعن المرفوع، استناداً للقانون الأساسي للمجلس الدستوري الذي لا يعطيه الحق في ذلك إلا بعد إعلان نتائج الانتخابات، لكن المجلس رأى أن يمد رقابته على الإجراءات الممهدة للانتخاب وأن يتعرض لبحث مدى مشروعية قرار دعوة الناخبين للانتخابات مبراراً ذلك بأن عدم شرعية قرار دعوة الناخبين سيقود المجلس إلى إلغاء الانتخابات التشريعية في كل الدوائر الانتخابية، إذا ما تم الطعن من قبل أحد الناخبين أو المرشحين على قرار دعوة الناخبين.³⁵

وفي مثال آخر قامت المحكمة الدستورية الألمانية في قضية حزب الرايخ الاشتراكي - وبعد اعترافها بأهمية الأحزاب السياسية لديمقراطية ألمانيا، وبأهمية المركز الخاص الذي منحه الدستور للأحزاب - بتوضيح المعيار الذي سيتم على أساسه اعتبار الحزب غير دستوري، فقد أشار حكمها إلى أنه: «يمكن إلغاء الحزب من العملية السياسية، فقط في حالة رفضه للمبادئ العليا للديمقراطية الحرة»³⁶ إذا كانت المنظمة الداخلية للحزب غير متجاوبة مع المبادئ الديمقراطية، يستطيع الشخص أن يستتج، بشكل عام أن الحزب يسعى إلى أن يفرض على الدولة ذات المبادئ التي يطبقها داخل تنظيمه». ووجدت المحكمة بعد فحص البناء السياسي للحزب وأعماله وامتداده، بأن الحزب ينضوي تحته أكثر النازيين السابقين تشدداً. كما وجدت المحكمة أن التنظيم الداخلي لهذا الحزب يشبه الحزب النازي من حيث تدرج السلطة من الأعلى إلى الأسفل، ومن حيث أنه يشترط من الأعضاء القتال من أجل الحزب، كما وجدت المحكمة أن الحزب قد أنشأ نظاماً لطرد الأعضاء، يشبه إلى حد كبير، النظام الذي كان موجوداً في الحزب النازي، كما لاحظت المحكمة أن للحزب قوات خاصة به، إضافة إلى «شبيبة هتلر». ونتيجة لذلك رأت المحكمة أن حزب الرايخ الاشتراكي يدار بطريقة ديكتاتورية، وأنه في حالة فوزه في الانتخابات سيترجم إلى فرض نظام حكم ديكتاتوري يعكس فيه أفكار ونظام الحزب.³⁷

الاتفاقيات من كل الأنواع تكون في مرتبة أقل من مرتبة القوانين العادية. فمثلاً فيما يخص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب؛ أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية أنها ستطبقهما إلى الحد الذي تسمح به القوانين الوطنية؛ الأمر الذي يجعل الاتفاقيات في الواقع أقل مرتبة من القوانين العادية.³¹

المطلب الثاني: اختلاف اجتهاد القضاء الدستوري رغم تشابه النصوص

في هذا المطلب سنعرض لعدد من القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم العليا والدستورية المختلفة، ونبين أن هناك اختلافاً في الاجتهاد والممارسة بين هذه المحاكم من بلد إلى آخر، على الرغم من التشابه بين النصوص الدستورية في دساتير البلدان المختلفة، وكيف أن الاختلاف يكون في نفس البلد من مرحلة زمنية إلى أخرى.³²

موقف المجلس الدستوري الفرنسي من قرار دعوة الناخبين مثلاً:

بموجب المادة (59) من دستور 1958 والقانون الأساسي للمجلس الدستوري، فإنه ليس من صلاحية واختصاصات المجلس الدستوري أن يفصل في الطعون التي تتعلق بصحة العمليات الانتخابية قبل إعلان نتيجة الانتخابات.³³ ويجب أن يكون الطعن مقدماً ضد عملية الانتخاب وليس موجهاً لقرار يتعلق بها، وعليه فإن المجلس غير مختص بالطعون المتعلقة بالإجراءات الممهدة للانتخابات، كقرار دعوة الناخبين. وبناء على ذلك قضى المجلس الدستوري في حكم له بعدم قبول الطعون التي ترفع قبل إعلان نتائج الانتخابات رسمياً. وهذا ما استقر عليه المجلس الدستوري إلى ما قبل عام 1981.³⁴

ولكن المجلس الدستوري في قراره الصادر في 10 يونيو 1981 عدل عن قضائه السابق، وأصبح هذا القرار يمثل تغييراً في الاتجاه القضائي للمجلس، إذ قرر المجلس في معرض نظره في قضية «دلما» إلى مسألة الاختصاص، وقضى المجلس باختصاصه بنظر الطعن المقدم

31. منظمة العفو الدولية، الولايات المتحدة الأمريكية: الحقوق للجميع، ط1، منظمة العفو الدولية، قبرص، 1998، ص 188.

32. ويجدر بالذكر أنه ليس من أهداف هذه الدراسة معرفة ما استقرت عليه اجتهادات المحاكم الدستورية والعليا من القضايا الواردة في هذه الدراسة؛ إذ القصد من ذكر أي قرار قضائي إنما يكون لتحقيق الأهداف الواردة في مقدمة الدراسة.

33. انظر: المادتين (14، 53) من القانون الأساسي للمجلس الدستوري الفرنسي.

34. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية «دراسة تحليلية للمادة (62) من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا»، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 324.

35. داود الباز، مرجع سابق، ص 325-326.

36. قيس جبارين، مترجم، تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني، سلسلة تقارير قانونية (11)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، تموز 1999، ص 31.

37. المرجع السابق، ص 31-32. للمزيد من التفاصيل، انظر: رجب عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص 454-464.

وقد تم انتقاد هذا الحكم من قبل المستشار «بلاك» عضو المحكمة في هذه القضية، الذي أثبت معارضته للحكم، فقال: «لقد أظهر جاكسون العيب في التسوية في المعاملة بين القول والأفعال الصريحة ذات صفة الخيانة أو التمرد، وهو باستيحاءه قانون المؤامرة يصور أن الكلام يُلحق بالجماعة من الأذى ما تلحق بها الأعمال الخطيرة، ولقد حقق مذهب المؤامرة أغراضاً استبدادية متنوعة، وهو من الشمول بحيث يمكن أن يحدث شرّاً عظيماً، ولكن لم يحدث حتى اليوم أن فكر أحد تفكيراً جدياً في أن القانون القديم الخاص بالمؤامرة يمكن أن يطبق دستورياً، بحيث يحوّل القول إلى سلوك ثوري، ولكن هذا هو بالضبط ما يقترح الآن، وأُكرر: إننا نعالج هذا القول فقط لا الأقوال المقترنة بأفعال تخريب أو سلوك مخالف للقانون؛ إذ ليس في الاتهام نسبة أي فعل من أفعال التمرد، ولذلك فإن القول بأن هناك مؤامرة لمجرد أن اثنين يتفقان على قول مشروع يوسع من قانون المؤامرة توسعاً هائلاً».⁴¹

وأما المستشار «دوجلاس» العضو الآخر المعارض للحكم، فقد رأى أن المحكمة قد أهدرت بحكمها الضمانات الدستورية التي لا يسمح على الإطلاق المساس بها، إلا لظروف قاهرة لم تتوافر في الدعوى التي كانت مطروحة، وإن الحل الدستوري السليم كان يوجب لإمكان تأييم المتهمين أن يثبت أنهم يشكلون خطراً على أمن الدولة، وهو ما عجزت أوراق القضية عن توضيحه.⁴²

وإذا كانت المحكمة العليا في قضية «Dennis» السابق عرضها، قد انتهت إلى تأييم الشيوعية، إلا أن ذلك لم يكن اتجاه المحكمة العليا على الدوام، فقد أصدرت عدة أحكام ضد توجه المشرع في التفرقة أو التمييز في المعاملة بين الحزب الشيوعي وغيره من الأحزاب الأخرى، وكمثال على هذه الأحكام الحكم الصادر في قضية «Schneiderman»؛ ففي هذه القضية حكمت المحكمة أن العضوية في الحزب الشيوعي لا تتعارض مع الولاء للولايات المتحدة، والتعلق بمبادئ دستورها والحكم جاء نتيجة لمراجعة أفكار الماركسية اللينينية التي يتبعها الحزب الشيوعي في الولايات المتحدة، وانتهت المحكمة إلى أن الحزب الشيوعي الأمريكي يتبع الفكر السلمي نحو تحقيق الاشتراكية، ولا يوافق على استخدام العنف إلا كحل أخير لفرض إرادة المجموع ضد حكومة رجعية أغلقت كل السبل أمام التغيير السلمي.⁴³

وفي حكم آخر لاحق -على النقيض من الحكم السابق- ذهبت المحكمة الدستورية الألمانية إلى حدّ حماية الأحزاب التي تعمل ضد الديمقراطية، ومثال على ذلك قضية «الجماعة المتطرفة» والتي قررت المحكمة فيها بوجوب أن يحصل أي حزب وقتاً متساوياً في محطات الإذاعة والتلفزيون مساوياً للوقت المخصص للأحزاب الأخرى، حتى لو كانت مبادئ ورسالة الحزب مخالفة لمبادئ القانون الأساسي.³⁸

وإذا ما نظرنا إلى الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية، وجدنا أن هناك أحكاماً تؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية الألمانية في حكمها الأول السالف الذكر، وأحكاماً أخرى تؤيد حكمها الثاني السالف الذكر أيضاً. وأهم الأحكام التي أصدرتها المحكمة العليا: الحكم الخاص بقضية «Dennis» ضد الولايات المتحدة كنموذج للأحكام المتشددة، والحكم الخاص بقضية «Schneiderman»، وفيها أدانت المحكمة مسلك المشرع الأمريكي تجاه الحزب الشيوعي.

ففي قضية «Dennis»؛ سارت المحكمة العليا الأمريكية على نهج المحكمة الدستورية الألمانية في حكمها الأول السالف الذكر؛ إذ بحثت المحكمة مدى دستورية قانون سميث «قانون تسجيل الأجانب»، مفسحة المجال لنفسها -في مناسبة الفصل في قضايا فردية عن الجنسية- لبحث ما إذا كان الحزب الشيوعي يشكل خطراً على النظام الدستوري أم لا؛ منتهية في حكمها إلى تأييم الشيوعية، مواكبةً المشرع فيما اتخذه من إجراءات قمعية ضد الحزب الشيوعي بشكل عام. فما هو ذا المستشار «جاكسون» عضو المحكمة يقرر: «أن الحزب الشيوعي لا يسعى إلى السلطة عن طريق العدد، وإنما غرضه تكوين حزب صغير نسبياً، تتركز قوته في أعضاء منتقنين متعصبين ومنظمين تنظيمياً جامداً، وهو لا يتسامح مع أي انحراف أو مناقشة لسياسته المرسومة، ويسعى في السرّ إلى تجنيد أعضاء يشتغلون أو يغدون في مراكز إستراتيجية في النقل والمواصلات والصناعة والحكومة، وخصوصاً النقابات العمالية، حيث يستطيعون أن يُكرهوا أرباب الأعمال على أن يقبلوا وأن يحتفظوا بأعضائهم».³⁹

وانتهى «جاكسون» تأسيساً على ما تقدم إلى أن الحزب الشيوعي لا يعد في نظر القانون حزباً سياسياً بالمعنى الصحيح، بل هو مؤامرة جنائية تستحق العقاب، لا على ما تقوم به من أفعال، بل على ما تدعو إليه من آراء.⁴⁰

41. رجب عبد الكريم، مرجع سابق، ص 866.

42. المرجع السابق، ص 867.

43. المرجع السابق، ص 867-868.

38. قيس جبارين، مرجع سابق، ص 35.

39. رجب عبد الكريم، مرجع سابق، ص 865-866.

40. المرجع السابق، ص 866.

الحماية الواسعة التي أولتها المحكمة العليا للحق في الرأي والتعبير، فقد أقرت كقاعدة عامة بمنع فرض أية قيود مسبقة على النشر.⁴⁶

ولكن في نفس الوقت نجد أن هناك تبايناً في قرارات المحكمة العليا الأمريكية بشأن حرية الرأي والتعبير، فثمة هناك قرارات تحدّ من حرية الرأي والتعبير؛ ففي قضية «الولايات المتحدة ضد «O'Brien» كان هناك توجه عامّ على عدم التسامح مع المعارضين على حرب فيتنام، ولذلك عندما قام السيد «O'Brien» بحرق مسودة بطاقته (شهادة التسجيل للخدمة الاختيارية) على سلّم محكمة بوسطن تعبيراً عن رفضه لحرب فيتنام، وعلى إثر ذلك تمت محاكمته وأدين، واعتبرت المحكمة العليا أن «O'Brien» من خلال حرقه للبطاقة التي تعتبر وفق رأي المحكمة ذات أهمية كبيرة، كونها تعتبر وسيلة لتوفير دليل التسجيل، وتيسر الاتصال بين المسجلين والمجالس المحلية وأن هناك مصلحة حكومية كافية لإدانته.⁴⁷

وإذا ما نظرنا إلى تعامل القضاء الألماني مع حرية الرأي والتعبير، وجدنا أنه على خلاف ما جاءت به المحكمة العليا الأمريكية من توسيع حدود حرية الرأي، ولاسيما عندما تتعلق بالشأن العام، فمثلاً في ألمانيا نجد أن القضايا المتعلقة بمسألة إنكار المحرقة لا تقع تحت حماية الحق في حرية الرأي والتعبير.⁴⁸

بناء على ما سبق يتبين لنا أن وجود تشابه في النصوص القانونية بين الدول المختلفة والمصادقة على نفس الاتفاقيات الدولية؛ لا يعني بالضرورة أن يكون هناك تشابه في اجتهاد القضاء الدستوري في الدول المختلفة، لا بل على العكس قد وجدنا أن هناك اختلافاً في الاجتهاد والممارسة بين المحاكم العليا والدستورية المختلفة قيد النظر في هذه الدراسة. وأكثر من ذلك لم يختلف الاجتهاد من بلد لآخر وحسب، بل يختلف في نفس البلد من ظرف إلى آخر. هذا الاختلاف بين المحاكم العليا والدستورية المختلفة ظهر أثره في التعامل مع الحقوق والحريات بشكل عام والحقوق السياسية بشكل خاص؛ فتجد محكمة (عليا أو دستورية) في بلد ما أقل فعالية وتأثيراً في التعامل مع الحقوق والحريات؛ إذ لا يعدو دورها الفصل في دستورية القانون من عدمه.

46. محمد الخضر، القضاء والإعلام: حرية التعبير بين النظرية والتطبيق «دراسة مقارنة»، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية «مدى»، رام الله، 2012، ص 38-39.

47. أحمد الأشقر، دور القضاء الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في فلسطين «دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، بيرزيت، 2013، ص 82.

48. المرجع السابق، ص 83.

وإن أول ما يلاحظ عند مراجعة القرارات القضائية السابقة -وبغض النظر عن النظام القانوني الذي يحدد بالعادة مكانة النص القانوني بالنسبة للقاضي والتي تختلف بين نظام القانون المدني (القاري) ونظام العموم- وعلى الرغم من التشابه بين النصوص الدستورية، إلا أن هناك اختلافاً في التعامل من قبل القضاء الدستوري؛ ومردّد ذلك هو أن الحقوق والحريات تكون من بين مرجعيات القاضي الدستوري وقيمه الشخصية، بل ومن بين قيم المنظومة القضائية نفسها بتفسيراتها لتلك الحقوق والحريات وقراراتها حولها، وبهذا فإن فهم القاضي لهذه الحقوق يتم من خلال مقارنة هذه الحقوق بما يتلائم مع الواقع المحيط، ويتناسب مع الثقافة القضائية والقانونية في ذلك البلد، وعلى ضوء المعايير الدولية، لاسيما في حال وجود مصادقة على اتفاقيات دولية ذات علاقة. وبهذا فإن القاضي الدستوري لا يطبّق النص فحسب، بل يعمل على ترجمة النص على ضوء الواقع، وهو ما يعني أحياناً تجاوزه إلى خارج أبعاده الأصلية.

ومن الأمثلة التي نوردتها لتعزيز ما سبق ذكره -وإن كانت لا تتعلق بالحقوق السياسية بشكل مباشر؛ إنما تتعلق بالحقوق والحريات بشكل عام- تعامل المحكمة العليا الأمريكية مع حرية الرأي والتعبير؛⁴⁴ ففي قضية نيويورك تايمز والمعروفة بـ «أوراق البنتاجون»⁴⁵ والتي تعتبر من أهم القضايا التي تتعلق بحظر النشر، بادعاء أن محتوى النشر يتناول مسائل متعلقة بالأمن القومي، إذ وازنت المحكمة العليا بين ما هو حق العموم في الاطلاع على المعلومات ذات العلاقة بالشأن العام، والخطر الذي يتوقع حدوثه جراء عملية النشر، وقد قررت أنه يتوجب على المحكمة ألا تنظر فقط إلى الخطر المحتمل من النشر، بل يجب عليها أن تنظر إلى المنفعة والمصلحة المحتملة من النشر، خاصة إذا كانت هذه المعلومات صحيحة وتهمّ الشأن العام، ووصلت بالنتيجة أن المصلحة المتوخاة من النشر التي تتمثل بحق العموم بالاطلاع على المعلومات المتعلقة بالجيش الأمريكي تسمو على الخطورة التي يسببها النشر. ويلاحظ هنا

44. إذ لاحظنا عند حديثنا عن تشابه النصوص كيف أن هناك تشابهاً بين نصوص الدساتير فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير، ومن بين هذه الدساتير كان الدستور الأمريكي والقانون الأساسي الألماني. انظر: الصفحة 4، 5.

45. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن: «الحكومة الأمريكية طلبت من المحكمة العليا منع صحيفتي «نيويورك تايمز» و«الواشنطن بوست» من نشر مقتطفات من أوراق تم تسريبها من البنتاغون (وزارة الدفاع الأمريكية)؛ بحجة أن هذه الأوراق تكشف عن معلومات سرية تتعلق بمعلومات عن الحرب الأمريكية الفيتنامية، وقد طلبت الحكومة من المحكمة إصدار أمر فوري بمنع النشر؛ لأن النشر قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن القومي الأمريكي، ويؤدي كذلك إلى موت جنود أمريكيين، ويطلق أمد الحرب، ويخل بالعلاقات الدبلوماسية الأمريكية. إلا أن المحكمة العليا رفضت طلب الحكومة، معللة حكمها بأن الحكومة الأمريكية لم تصل إلى الحد المطلوب لمنع السابق من النشر حتى تقرر المحكمة منعه، وقد رفضت المحكمة طلب الحكومة على الرغم من الفحص الدقيق للوقائع والسجلات المقدمة من الحكومة التي تضمنت وجود خطر محقق، وقد قررت المحكمة أن ما ساقته الحكومة لم يثبت من خلاله الخطر المحقق والمحقق على الأمن القومي الذي يمكن أن يبرر منع النشر». أحمد الأشقر، الحماية القضائية للحقوق والحريات العامة في فلسطين «تطبيقات قضائية»، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المطالم»، رام الله، 2013، ص 95.

المبحث الثاني

تحديد ما هو سياسي وما هو دستوري في الحقوق السياسية

لغايات هذه الدراسة ينطلق الباحثان من افتراض أن «السياسي» يختلف عن «الدستوري»، وبأن الحقوق السياسية لها من الجوانب المهمة لتنظيمها ما هو متروك للسلطات السياسية الرئيسية في الدولة، وهو البرلمان الذي يضع القوانين (أو أحياناً، يمتنع عن التشريع لأسباب مرتبطة بمصالح مختلفة) والحكومة التي تضع وتنفذ السياسات العامة، وتستخدم المال العام لتحقيق تلك السياسات وتحت رقابة البرلمان. أما طبيعة هذه الحقوق في جوهرها فهي مساحة تدخل المحاكم، ولاسيماً تلك المحاكم العليا أو الدستورية، والتي يكون لها مسؤولية الرقابة على دستورية القوانين، وعلى احترام مبدأ الدستورية بشكل عام، فهي التي تراقب البرلمان عند وضعه للقوانين (أو في حال امتناعه عن القيام بذلك) بحيث لا ينتقص القانون -من خلال عملية تنظيمه للحقوق السياسية- من جوهر هذه الحقوق وطبيعتها، كما أنها هي التي تراقب عمل الحكومة والسلطة التنفيذية بشكل عام، وطرق وضعها للسياسات العامة وتنفيذها، وطرق صرف المال العام، بما يسهم في تعزيز هذه الحقوق السياسية، وضمان تطبيقها بلا تمييز.

هذا يعني بأنه فيما يتعلق بالحقوق السياسية، فإن مجالات التقاطع بين السلطة القضائية واردة، ولاسيماً تلك المرتبطة بعمل المحاكم العليا أو الدستورية والسلطات السياسية الأخرى. وفي الدول التي تحترم مبدأ الدستورية (أي تلك التي يتربع فيها الدستور على قمة الهرم القانوني في ذلك البلد، وتتوافر آليات لضمان احترام القواعد القانونية والقواعد الدستورية) فإن المرجعية لضمان احترام الحقوق الأساسية كما نظمها الدستور؛ تعود للمحكمة الدستورية أو للمحكمة العليا، إذ أنها هي التي تحدد وتقرر التدخل من عدمه في قضايا تكون مثار اهتمام السلطات السياسية الأخرى، (فتترك المجال أحياناً للبرلمان ليشرع ما يراه مناسباً، ووقت ما يراه مناسباً، أو تتدخل بحيث تلزم البرلمان بالتشريع وتطالبه بذلك، أو أنها تنظم الحقوق بدلاً من البرلمان، وبسبب تقاعسه عن القيام بمسؤوليته).

في المقابل تجد محكمة أخرى في بلد آخر أكثر فعالية وتأثيراً، إذ لا يقتصر دورها على الفصل في دستورية القوانين، بل يمتد ليزاحم المؤسسات الأخرى في اختصاصاتها؛ فمن خلال اجتهادها تزاحم البرلمان في وضع القوانين، ولاسيماً تلك القوانين التي تمس الحقوق والحريات، وتزاحم السلطة التنفيذية في وضع السياسات العامة وتحديد الأولويات؛ مما يشكل ما يمكن أن نسميه صراع الصلاحيات بين القضاء الدستوري والمؤسسات السياسية الأخرى. ويكون معه من الواجب علينا تحديد مساحة تدخل المحاكم العليا والدستورية، مقابل المساحة المخصصة للمؤسسات السياسية الأخرى. وهذا ما سيكون محور المبحث الثاني من هذه الدراسة، تحت عنوان تحديد ما هو سياسي وما هو دستوري في الحقوق السياسية.

ويقصد بتحديد الدوائر تقسيم الدولة إلى مساحات جغرافية معينة، يراعى فيها نسبة أفراد الشعب، ويختلف تحديد الدوائر اتساعاً وضيقاً بحسب النظام الانتخابي المطبق؛ فتكون الدوائر صغيرة من حيث المساحة في حالة الأخذ بنظام الانتخاب الفردي، وهو ما يعني زيادة عددها بشكل عام، في الوقت الذي تقل فيه نسبة عدد سكان تلك الدوائر الانتخابية الصغيرة. وهذا النظام هو السائد في معظم دول العالم؛ لعدالته ودقته وبساطته، ويؤدي عملياً إلى قرب النائب المنتخب من المنتخبين ممن له الحق بذلك من المواطنين. بينما عندما تكون الدوائر كبيرة المساحة، بحيث يكون عددها قليلاً، (بل أحياناً يتم التعامل مع الدولة بأكملها على أنها دائرة انتخابية واحدة) يكون تعداد السكان في كل دائرة كبيراً نسبياً، ويطبّق هذا النظام في العادة في حال اعتماد نظام الانتخاب بالقائمة.⁵¹

وتكمن أهمية تقسيم الدولة إلى عدة دوائر انتخابية أساساً في كونها أداة لا غنى عنها، تمكّن الناخبين من الاختيار الأمثل بين المرشحين، الأمر الذي يكون غير متوفر، أو بالغ الصعوبة بالنسبة لهم، في الحالة التي تكون فيها كل الدولة دائرة انتخابية واحدة، مما يصعب على الناخبين في التعرف الجيد على المرشحين؛ والذي ينتج عنه صعوبة في الحكم على ما يتمتع به كل منهم من كفاءة.⁵²

وعليه فإن جدية الانتخابات، تقتضي تقسيم الدولة إلى دوائر عديدة، بشرط أن يكون هناك عدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية، لتتمكن هيئة الناخبين من الاختيار السليم للمرشحين، فيجب عدم المبالغة في صغر الدائرة أو كبر حجمها؛ ذلك لأن الإفراط في حجم الدائرة لا يمكن الناخب بأي حال من الأحوال أن يتعرف بسهولة على المرشحين والمفاضلة بينهم، وبالتالي لا يكون اختيارهم مبنياً على أساس سليم.⁵³

وبالمثل فإن المبالغة في صغر الدائرة الانتخابية يؤدي إلى زيادة عدد أعضاء البرلمان، إلى درجة تبعث على ارتباك العمل البرلماني، وإثارة البلبلة والاضطراب في مناقشاته التي تكون ولا شك عديمة الفائدة.⁵⁴ وفي كل الأحوال فإن تحديد الدوائر الانتخابية (عددها وحجمها وعدد السكان فيها) يحدد عملياً أثر حق المواطنين في اختيار ممثلهم، وهو جزء لا يتجزأ

51. داود الباز، مرجع سابق، ص 486.

52. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، الإسكندرية، 2002، ص 771.

53. دندن جمال الدين، مرجع سابق، ص 218.

54. داود الباز، مرجع سابق، ص 487.

والمحكمة أيضاً هي التي تحدد مدى هذا التدخل؛⁴⁹ فتضع المعايير التي تراها ضرورية لضمان الحق أو الحرية، تاركةً للسلطات السياسية اتخاذ الإجراءات اللازمة من طرفهم، ضمن الإطار الذي حددته المحكمة. بكلمات أخرى: إن الصراع على مساحة ما يُعتبر دستورياً (وبالتالي من اختصاص المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا)، وما يُعتبر سياسياً (وبالتالي من اختصاص البرلمان والحكومة) وبعكس الانطباع الذي يتركه عنوان هذا المبحث؛ ليس أمراً نظرياً محسوماً بشكل مسبق، وليس أمراً محسوماً بشكل دائم، بل هو قرار تتخذه المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا بصفتها الدستورية، وبالتالي فهو يختلف من بلد إلى بلد، بل وقد يختلف في الدولة نفسها؛ بسبب تغيرات تطرأ في المحكمة من جهة (سواء بسبب تركيبتها وعضويتها والإطار القانوني الناظم لعملها) أو بسبب الإطار السياسي والتاريخي الذي يحكم المؤسسات السياسية الأخرى، ومكانتها وقوتها في النظام السياسي، في هذه الحقبة أو تلك. وقد ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: في المطلب الأول نتحدث عن مسألة تحديد الدوائر الانتخابية كمثال لدراسة مساحة تدخل المحاكم العليا والدستورية في تحديد الدوائر الانتخابية مقارنة بالمؤسسات السياسية الأخرى، أما في المطلب الثاني فنعالج مسألة حدود صلاحيات القضاء الدستوري بالنسبة للفروع الأخرى وخاصة البرلمان، محللين من خلال ذلك طريقة حسم المحاكم العليا والدستورية لمساحة تدخلها، من خلال استعراض عدد من القرارات القضائية المختلفة المتعلقة بالحقوق والحرريات بشكل عام. من خلال هذا التحليل نحاول التوصل لاستنتاجات حول مدى اجتهاد المحاكم العليا والدستورية، في التعامل مع الحقوق والحرريات بشكل عام، والحقوق السياسية بشكل خاص.

المطلب الأول: مسألة تحديد الدوائر الانتخابية

تعرف الدائرة الانتخابية بأنها عبارة عن وحدة انتخابية قائمة بذاتها يقوم أفرادها المقيدون بجدولها الانتخابي بانتخاب ممثل لها، أو أكثر في المجلس النيابي، فهي الإطار الذي تدور بداخله العملية الانتخابية، الموصلة في النهاية إلى مقاعد العضوية في المجالس النيابية.⁵⁰

49. أسهل طريقة لتجنب المحكمة قيامها بالدور المنتظر منها في النزاعات الجوهرية في بلد ما أو لتهميشها في حال نشأة تلك النزاعات بين مؤسسات الدولة هو الإدعاء بأن طبيعة النزاع هي سياسية – وبالتالي فإن حلها والتعامل معها يبقى شأن مؤسسات الدولة الأخرى وبالذات السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهو ما قد يكون صحيحاً في العادة بالنسبة للقضاء العادي ولكنه في غير مكانه وخطير بالنسبة للقضاء الدستوري. فعدم قيام القضاء الدستوري بدور في حال تعطل مؤسسات الدولة الأخرى بحجة أن النزاع سياسي يجعل من السهل تعبئة الفراغ في النظام السياسي من قبل هيئات أو سلطات أخرى وذلك لحل النزاعات لصالحها (بالعادة لصالح السلطة التنفيذية وخاصة الرئاسة أو الجيش والقوات الأمنية)، وهي ما يعيد بالنظام تدريجياً عن الديمقراطية وتذهب به من جديد إلى مساحة الدكتاتورية والشمولية بحيث تصبح فيه تعدد السلطات في الدولة مجرد شكليات دستورية بلا جوهر.

50. دندن جمال الدين، دراسة قانونية حول مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية، مجلة الفقه والقانون، العدد (8)، 2013، ص 217.

ستركز هذه الدراسة على موقف كل من المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمجلس الدستوري الفرنسي.

الفرع الأول: موقف المحكمة العليا الأمريكية

يمكن أن نبين موقف المحكمة العليا الأمريكية فيما يتعلق بالدوائر الانتخابية والإطار العام الذي يحكمها من خلال عرض بعض الأحكام الصادرة عنها بهذا الخصوص، وفيما يلي بعض هذه الأحكام.

أولاً: قضية *Davis V. Hildebrant*⁵⁷

وتعتبر هذه أول قضية تتعلق بالدوائر الانتخابية تنظر فيها المحكمة العليا الأمريكية، ومحور هذه القضية هو سلامة التقسيم. وتدور وقائع هذه القضية حول تبني تعديل لدستور ولاية أوهايو حيث تم بموجبه استحداث وسيلة جديدة لإصدار التشريعات، إضافة إلى الطريق التقليدية لإصدار التشريعات (عن طريق المجلس التشريعي أو البرلمان) والتي تتمثل بالاستفتاء كإجراء ضروري لنفاذ التشريعات الصادرة من المجلس. وفي عام 1915 أصدر الكونجرس قانوناً بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في ولاية أوهايو؛ تمهيداً لانتخابات ممثلي الولاية للكونجرس الفيدرالي. ولكن تم رفض هذا القانون عند عرضه للاستفتاء، ورفع طعن أمام المحكمة العليا للولاية باعتبار هذا القانون سارياً، وأن الاستفتاء ليس جزءاً من العملية التشريعية، ويجب إجراء الانتخابات بموجبه. وقررت المحكمة رفض الطعن، مؤكدة أن الاستفتاء يعتبر جزءاً من العملية التشريعية بنص الدستور، ولم تتردد المحكمة الفيدرالية العليا في تأييد الحكم المطعون فيه، والاعتراف بالصفة الدستورية للاستفتاء، كما أكدت أن تشريع الكونجرس يتطلب المساواة، تاركةً أمر تقسيم الدوائر الانتخابية إلى دستور كل ولاية وقوانينها.

ثانياً: قضية *Wood V. Broom*⁵⁸

تتلخص وقائع القضية في التشريع الصادر بتاريخ 18 يونيو 1929 الذي على إثره نقص عدد ممثلي ولاية الميسيسيبي لدى الكونجرس من ثمانية نواب إلى سبعة. علمًا بأن تشريع ولاية

من أحد الحقوق السياسية الأساسية للمواطنين، ويمكن لسلطات الدولة أن تعمل على تعديل في الدوائر الانتخابية لأسباب سياسية وانتخابية خاصة لتحقيق تلك المصالح، مُلحقة الضرر بالحقوق السياسية للمواطنين ولاسيما تلك المرتبطة باختيار ممثليهم.

ولكن الإشكالية هنا: من الجهة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية وتقسيمها؟ فعندما تقرر الدساتير إنشاء المجالس المنتخبة، فإنها تواجه سؤالاً حول السلطة التي ينبغي أن تكون مختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية؛ فهل جعل الاختصاص بيد السلطة التنفيذية، أم جعله بيد السلطة التشريعية. وعلى الرغم من وجود من يطالب بتثبيت تقسيم الدوائر الانتخابية، تبقى مسألة إعادة التقسيم بعد مرور فترة من الزمن أمراً لا مفر منه، لإعادة التناسب في أعداد السكان؛ مما يحقق المساواة بين المرشحين وبين الناخبين. ولا يعني جعل الاختصاص للسلطة التشريعية بتحديد الدوائر الانتخابية بأنه لا يخلو من المحاذير، فالعلاقة التي تقوم بين الحكومة والبرلمان عندما يتحد أعضاء كل منهما في الانتساب إلى نفس الأغلبية تستطيع أن تطفئ على الفائدة المرجوة من جعل مسألة تحديد الدوائر منوطة بالمشروع. وهناك البعض يدفع باتجاه منح سلطة تقسيم الدوائر الانتخابية إلى جهات محايدة، ولكن يؤدي ذلك إلى المساس بشكل مباشر في مكانة البرلمان ومفهوم الفصل بين السلطات الثلاث في الدول. وعليه فمن المنطقي أن يترك أمر تقديره - كما هو حال معظم الدول - للسلطة التشريعية مع ضرورة الخضوع لرقابة القضاء الدستوري.⁵⁵

يقودنا ذلك إلى التساؤل الآتي: ما مساحة تدخل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين مقابل المساحة المخصصة للبرلمان، في مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية؟

سنحاول الإجابة عن هذا السؤال من خلال الاعتماد على القضاء المقارن؛ فنظراً لما لتقسيم الدوائر الانتخابية من أثر مباشر على نتائج الانتخابات عمومًا، وتشكيل المجالس البرلمانية على وجه الخصوص، فقد فرض القضاء المقارن العديد من المحددات، كالمساواة وتكافؤ الفرص والمراجعة الدورية، التي من شأنها تقييد الاعتبارات السياسية عند إجراء هذا التقسيم. كما تطلب مراعاة الظروف المتغيرة في المجتمع السكاني للدولة؛ الأمر الذي يتطلب إعادة تقسيم كلما سمحت الفرصة لذلك. وما ذلك إلا تطبيق للاعتبارات الدستورية، والضوابط القانونية التي أرساها في العديد من أحكامه، محددًا ما هو دستوري وما هو سياسي.⁵⁶ بحيث

55. عبد العزيز شيجا، نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة في النظام الدستوري المصري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد (2.1)، 1991، ص 370.

56. خليفة الحميدة، الدوائر الانتخابية «أساسها الدستوري وتنظيمها القانوني دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم (42) لسنة 2006 بتعديل الدوائر الانتخابية لانتخابات مجلس الأمة الكويتي»، مجلة الحقوق، المجلد (34)، العدد (1)، 2010، ص 116.

57. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 565 (1916 241))، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/241/565/>. انظر أيضًا: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 117-118.

58. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 1 (1932 287))، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/287/1/>. انظر أيضًا: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 122-124.

الانتخابات المقررة في نوفمبر 1946، لعدم دستورتيتها، لمخالفتها للدستور الفيدرالي، وقانون الكونجرس الصادر في 8 أغسطس 1911. معتمدين على الفصل الثالث من القانون الأخير، الذي يتطلب تحقق الارتباط الجغرافي بين مناطق الدائرة الواحدة، وضمان المساواة في تعداد السكان فيما بين الدوائر المختلفة بالقدر المتاح.

وكونه قد سبق أن أثير موضوع مشابه أمام المحكمة الفيدرالية العليا مثل قضية *Wood V. Broom* المذكور سابقاً؛ فقد انتهت المحكمة المحلية إلى رفض الطعن، متأثرة بحكم المحكمة الفيدرالية العليا في تلك القضية. وعند وصول الطعن إلى المحكمة الفيدرالية العليا أكدت على ما قضت به المحكمة المحلية من ضرورة احترام المبدأ المقرر في القضية السابقة الذكر، وذلك على اعتبار أن التشريع الصادر بتاريخ 18 يونيو 1929 ألغى التشريع الصادر في 8 أغسطس 1911، بما تضمنه من شروط سبق ذكرهما في القضية السابقة.

وانتهت المحكمة الفيدرالية العليا بأن ما يعانیه الطاعنون لا يرجع إلى خطأ خاص، وإنما لأسباب سياسية تبنتها ولاية «إلينوي». فالطعن في جوهره يطالب المحكمة بإعادة تركيبة الإجراءات الانتخابية للولاية. فالمطلوب في الأساس هو أن تقوم المحكمة محل المشرع الذي لم يقم بدوره المنوط به بإجراء التعديلات المطلوبة في الدوائر الانتخابية للولاية، التي يتطلبها التباين في أعداد السكان فيما بينها، فهذا الطلب يعد غير مقبول من المحكمة التي لا ترى في إجراء إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية اختصاصاً للمحاكم الفيدرالية، فيعتبر مثل هكذا أمر -حسب ما يفهم من قرار المحكمة- خارج حدود المساحة المشروعة لتدخل المحكمة الفيدرالية العليا. وعليه اكتفت بالقول أن دور المحاكم لا يتعدى مسألة الحكم بإلغاء تقسيم الدوائر لدواعي العدالة، أما إذا قرر المشرع عدم تصحيح هذا العيب فلا يكون أمام المرشحين إلا الترشح على أساس الدائرة الواحدة، ودون التقيد بدائرة معينة طبقاً لما تقرره القواعد العامة. وبناء على ذلك انتهت المحكمة الفيدرالية العليا إلى الإقرار بأن الدستور ترك تنفيذ بعض الواجبات الحكومية إلى أمانة السلطتين التشريعية والتنفيذية لكل ولاية، وتحت رقابة الشعب.

رابعاً: قضية *Baker V. Carr*⁶⁰

تدور أحداث هذه القضية حول طعن رفعه أحد الناخبين في ولاية تينيسي ضد تشريع (1901)، الذي تم بموجبه تقسيم الولاية إلى 95 دائرة انتخابية لانتخابات المجلس العام الذي يمثل

60. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 186 (1962 369))، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/369/186/case.html>. انظر أيضاً: هشام فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الأحكام الدستورية في البلدين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 614-618. وانظر: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 125-129.

الميسسبي رقم (197) الصادر بتاريخ 1932 كان قد قسم الولاية إلى سبع دوائر انتخابية لهذا الشأن، ولذلك قام أحد المرشحين بالطعن أمام المحكمة المحلية بهذا التشريع مطالباً بإلغائه، ومنع موظفي الولاية من الشروع في أية انتخابات لممثلي الولاية في الكونجرس.

واستند الطاعن إلى عدة أمور: مخالفة التشريع المطعون فيه للفقرة (4) من المادة (1) من الدستور الفيدرالي، التي مفادها وجوب قيام السلطة التنفيذية بالإعلان عن انتخابات لممثلي الولاية عندما يصبح تمثيلها في الكونجرس شاغراً، ومخالفته أيضاً للفصل الثالث من تشريع الكونجرس الصادر في 8 أغسطس 1911، الذي ينص من ضمن مواد على أن ممثلي الولاية في الكونجرس يجب أن يكون انتخابهم من خلال دوائر انتخابية يتم إنشاؤها من أقاليم متجاورة، ومتضمنة لعدد متساو من السكان على قدر المستطاع، وينبغي أن يكون عدد هذه الدوائر مساوياً لعدد ممثلي الولاية في الكونجرس.

وخلصت المحكمة المحلية إلى إعلان عدم دستورية التقسيم الوارد في تشريع رقم (197) لتعارضه مع النصوص الأنفة الذكر؛ مما حدا بالمطعون ضده إلى أن يطعن أمام المحكمة الفيدرالية العليا، التي بدورها قضت بأن ما أورده تشريع الكونجرس بتاريخ 8 أغسطس 1911 من شروط تتعلق بضرورة تحقق ارتباط إقليم الدائرة الانتخابية بمناطق جغرافية متجاورة، إضافة إلى كفالة مبدأ المساواة في أعداد السكان القاطنين للدوائر على قدر المستطاع، قد تم إلغاؤه بتشريع الكونجرس الصادر بتاريخ 18 يونيو 1929. وأعلنت المحكمة أن واضعي التشريع الأخير أصدروه بدون شرطي الارتباط الجغرافي من جهة، والمساواة بين السكان بالقدر المتاح من جهة أخرى، كما أكدت أن إصدار التشريع بدون الشرطين السابق ذكرهما هو عملية مقصودة ولم يكن ناتجاً من إغفال. فقد ذهبت إلى اتجاه نيتهم إلى عدم التقيد بهما؛ الأمر الذي يجعلهما ملغيين بالتشريع اللاحق. كل ذلك أدى بالمحكمة إلى إلغاء حكم المحكمة المحلية.

ثالثاً: قضية *Colegrove V. Green*⁵⁹

عرضت هذه القضية أمام المحكمة المحلية من قبل ثلاثة من الناخبين في ولاية «إلينوي»، وتتميز هذه الدائرة بكونها أكبر حجمها السكاني، إذا ما قورنت بغيرها من الدوائر الانتخابية الأخرى في الولاية. واستناداً إلى ذلك قاموا برفع طعن ضد حاكم الولاية لثنيه عن إجراء

59. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 549 328 (1946))، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/549/case.html>. انظر أيضاً: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 124-125.

وبدورها أيدت المحكمة الفيدرالية ما ذهب إليه الطاعن، مؤكدة أن التقسيم الوارد في تشريع عام 1901 لم يكن في وقته آخذاً بعين الاعتبار القواعد الدستورية في التقسيم، فقد جاء بصورة تحكّمية في توزيعه لأعضاء المجلس على الدوائر الانتخابية؛ مما يجعل منه - نتيجة للتطور الديموغرافي - تقسيماً غير دستوري. وبعد أن انتهت المحكمة من بيان حجج الطاعن، ناقشت الأسباب التي دعت المحكمة المحلية إلى رفض الطعن.

وقد انتقدت المحكمة الفيدرالية العليا المحكمة المحلية؛ كون الأخيرة اعترفت بوجود حالة إخلال دستوري في التوزيع الانتخابي للدوائر، ومعلنة ضرورة إجراء التغييرات اللازمة لإزالة هذا الخلل، وعلى الرغم من ذلك قضت بعدم اختصاصها في المنازعة.

وبينت المحكمة الفيدرالية العليا عدم قدرة المحاكم الفيدرالية على إعلان قانون ما ملغى، سواء أصدر في نطاق الولاية أم على صعيد الدولة الفيدرالية؛ لتعارضه مع الدستور الفيدرالي، ما لم يكن ذلك بمعرض البتّ في حقوق قانونية للخصوم في منازعة حقيقية. كما انتقدت ما ذهبت إليه المحكمة المحلية من الاعتماد على قضية *Colegrove V. Green* السابقة الذكر في رفض الطعن، بداعي عدم اختصاصها بالقضية المتعلقة بالتقسيم التشريعي للدوائر الانتخابية؛ كون تلك القضية تضمّنت طلباً للمحكمة بأن تعيد تركيبة الدوائر الانتخابية، وبالتالي كأنه يطلب منها وضع التشريع بنفسها، وهو سبب رفض المحكمة العليا في حينه؛ كون المحكمة ترغب بأن تبقى للسلطة التشريعية اختصاصاتها، ومن بينها تحديد الدوائر الانتخابية. أما في هذه القضية (محلّ البحث) فخلصت المحكمة إلى اعتبار أن المطالبة بحقوق متساوية لا تعني سؤالاً سياسياً، وبالتالي إلغاء الحكم المطعون فيه، وإعادة الطعن إلى المحكمة المحلية للاستمرار في الإجراءات، بما يتوافق مع حكم المحكمة العليا.

خامساً: قضية *Reynolds V. Sims*⁶²

تتلخص وقائع القضية أنه في عام 1961 تقدم مجموعة من الناخبين في ولاية «ألاباما» بطعن أمام المحكمة المحلية في تشريع الولاية المقسّم لدوائرها الانتخابية، والذي جاء على إثر إحصاء عام 1900، والذي لم يتم تعديله ليتماشى مع التطورات التي كان أهمها ما نتج من إحصاء عام 1960 في أعداد السكان.

62. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 377 (1964) 533)، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/377/533/case.html>

انظر أيضاً: حسام أبو يوسف، الحماية الدستورية للحق في المساواة

«دراسة مقارنة»، جامعة القاهرة، القاهرة، 2004، ص 649-650. وانظر: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 131-135.

السلطة التشريعية فيها. واستند الطعن إلى مخالفة التشريع المذكور للتعديل الرابع عشر⁶¹ من الدستور الفيدرالي؛ لما قد ترتب على التقسيم الحالي للدوائر من تخفيض للقيمة الوزنية لأصول الناخبين؛ ما أدى إلى حرمانهم من التمتع بالمساواة المنصوص عليها في التعديل الدستوري سالف الذكر.

وعند نظر المحكمة المحلية في الطعن قررت رفضه، معلنة بعدم اختصاصاتها في الموضوع، كما أعلنت عدم تضمن الطعن أي طلب يمكن للمحكمة منحه، ولدى وصول الطعن بالحكم السابق إلى المحكمة الفيدرالية العليا قضت بعدم قانونية قرار المحكمة المحلية القاضي برفض الطعن؛ مما يتطلب إلغاء وإعادة الطعن إلى المحكمة المحلية لإعادة النظر في الموضوع. وفي صدد تسببها لحكمها وضحت المحكمة الفيدرالية العليا بأن المجلس العام يتشكل من مجلسين: نواب من (99) نائباً، والشيوخ وعددهم (33) عضواً. مبيّنة أيضاً بأن دستور الولاية نادى بإجراء التعداد السكاني كل عشر سنوات. وعليه انتهت المحكمة إلى أن عدد توزيع أعضاء المجلس العام إنما يتوقف على العدد الإجمالي للناخبين في الولاية. وذلك اعتماداً على ما نص عليه الدستور من إعادة توزيع نواب المجلس العام على الدوائر الانتخابية، بحسب أعداد الناخبين في الولاية، وبما لا يتجاوز عدد هذه الدوائر خمساً وسبعين دائرة انتخابية، ليصل عددها بعد ذلك إلى تسعة وتسعين دائرة عندما يصل تعداد سكان الولاية إلى مليون ونصف المليون نسمة. وفيما يتعلق بعدد أعضاء مجلس الشيوخ فقد اشترط الدستور عدم تجاوزهم لثلث عدد النواب.

وأوضح الطاعن في معرض طعنه أن المدّة ما بين عامي 1901 و1961 (باعتبار أن عام 1901 هو التاريخ الذي توقف المجلس فيه عن إجراء التعداد المحلي للسكان مكتفياً بالتعداد الإحصائي الذي يتم على نطاق الدولة الفيدرالية) شهدت زيادة واضحة في أعداد سكان الولاية؛ حيث ارتفع العدد من 220.616 نسمة من بينهم 487.380 ناخباً في عام 1901، ليصل في عام 1961 إلى 3.567.089 نسمة بعدد ناخبين يبلغ 2.092.891 ناخباً؛ مما يُظهر التباين الجسيم بين سكان الدوائر الانتخابية التي لم تتغير منذ عام 1901.

61. وينص التعديل بفقرته الثانية على أن: «يقسم النواب بين الولايات المختلفة طبقاً لعدد سكان كل منها، وذلك بعد إحصاء العدد الإجمالي لسكان كل ولاية باستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب. بيد أنه إذا أنكر حق الاقتراع في أي انتخاب لاختيار هيئة ناخبي رئيس الولايات المتحدة أو نائبه، أو لاختيار النواب في الكونجرس، أو الموظفين التنفيذيين والقضائيين في إحدى الولايات، أو أعضاء المجلس التشريعي لهذه الولاية، على أي من الذكور المقيمين في هذه الولاية، رغم بلوغهم سن الحادية والعشرين، ورغم كونهم مواطنين للولايات المتحدة، أو إذا انتقص هذا الحق بأية كيفية، فيما عدا أن يكون هذا الانتقص بسبب الاشتراك في عصيان، أو أية جريمة أخرى، فإن أساس التمثيل لهذه الولاية سينخفض بنفس النسبة المترتبة على تأثير هذا العدد من المواطنين الذكور على العدد الإجمالي للمواطنين الذكور البالغين من العمر واحداً وعشرين عاماً، في هذه الولاية». بارون ودينيس، مرجع سابق، ص 26-27.

وعلى الرغم من أن المحكمة الفيدرالية العليا جعلت مسألة البحث في الحلول القضائية لمثل تلك الأخطاء إلى المحاكم المحلية، إلا أن ذلك لا يخول المحاكم المحلية التدخل.

وأكدت المحكمة الفيدرالية العليا، اعتماداً على مبدأ تحقيق المساواة، صحة ما قضت به المحكمة المحلية من عدم دستورية التقسيم الحالي للدوائر في الولاية، كما تسري عدم الدستورية على كلتا الخطتين؛ كونها لم تستند إلى أعداد السكان في إجراء ذلك التقسيم؛ مما يجعلها بعيدة عن تحقيق المتطلبات الدستورية في تقسيم الدوائر الانتخابية. ولذلك اختتمت المحكمة حكمها بتأييد ما قضت به المحكمة المحلية.

وأكدت المحكمة الفيدرالية العليا في معرض ردها على حجج الطاعنين والتي منها أن تقسيم الدوائر الانتخابية إذا صدر بقانون عن السلطة التشريعية المنتخبة فلا مشكلة إن تم التفاوضي عن مبدأ المساواة، على أن مبدأ المساواة بين السكان واجب التطبيق، وليس من الممكن قبول أي مبدأ آخر عند إجراء التقسيم إلا مبدأ المساواة بين السكان. ويرد ذلك إلى أن المجالس التشريعية ليست صاحبة الصلاحية بإعطاء الشرعية والدستورية على أعمال هي بالأساس خارجة عن المبادئ الدستورية، والحق في المساواة.

كما أكدت أنه حتى يتم إعمال مثل هذا الحق (الحق في المساواة بين السكان) يجب أن يكون هناك مراجعة دورية لتقسيم الدوائر كل عشر سنوات؛ وذلك لتحقيق المساواة بين السكان وفقاً لمستجدات التطور السكاني للولاية. وانتهت بإعلانها أنه في الوقت الحالي مترددة في إصدار أمر قضائي يعلق الانتخابات المنوي إجرائها، بعد إلغائها التقسيم الموجود، وذلك وفقاً لظروف كل حالة على حدة. ولذلك فهي تؤيد قضاء المحكمة المحلية التي قامت بدمج الخطتين اللتين اعتبرتهما غير دستوريتين؛ رغبة في إيجاد أرضية مشروعة لإجراء الانتخابات في الولاية، إلى حين قيام المجلس التشريعي بإعادة تقسيم الدوائر بتشريع صادر عنه.

سادساً : قضية **Davis V. Bandemer**⁶³

وقائع هذه القضية تكمن في قيام المجلس التشريعي لولاية «إنديانا» بإعادة تقسيم الدوائر فيها، على إثر النتائج المترتبة على الإحصاء السكاني لعام 1980. وفي ذلك الوقت كانت الأغلبية في المجلس التشريعي للحزب الجمهوري، وكان حاكم الولاية ينتمي للحزب الجمهوري. وأقر

لذلك اعتمد الطاعنون على أن الاختلاف الكبير في أعداد السكان في الدوائر المختلفة منعهم من الحق في المساواة بين الناخبين، خصوصاً مع رفض أعضاء المجالس التشريعية المتعاقبة لأي مقترح بإعادة تقسيم تلك الدوائر. على الرغم من التطور الديموغرافي للبيانات الإحصائية لأعداد السكان من جهة، وتوزيعه على إقليم الدولة من جهة أخرى. وكان من بين طلبات الطاعنين طلب بإعلان عدم دستورية التشريع الحالي لتقسيم الدوائر الانتخابية، وإصدار أمر قضائي بعدم إجراء أي انتخابات تشريعية قبل قيام المجلس التشريعي الحالي بإصدار تشريع يعيد تقسيم تلك الدوائر بناء على الإحصاءات السكانية الحديثة، مع السماح بإجراء الانتخابات المزمع إجرائها عام 1962 بناء على نظام الدائرة الواحدة للولاية.

وفي الوقت الذي كانت تنظر المحكمة المحلية في الطعن، أصدرت المحكمة الفيدرالية العليا حكمها في قضية **Baker V. Carr**، الذي ارتكزت عليه المحكمة المحلية في إعلان اختصاصها بنظر الطعن. كما أكدت على أن أعداد السكان تتزايد بشكل كبير، وأن مشروع الولاية لم يقم بإعادة التقسيم كما يتطلب الدستور، وقبلت طلب الطاعنين القيام بإعادة تقسيم الدوائر، في هذه الأثناء الذي تبني المجلس التشريعي للولاية خطتين لتحقيق مثل هذا التقسيم. وانتهت المحكمة المحلية بإعلان عدم دستورية التقسيم الحالي للولاية؛ لمخالفته الحق في المساواة. معتبرةً الخطتين السابق ذكرهما لا تحقق المتطلبات الدستورية لما تحويه من معايير تحكومية، وأسس عنصرية، وفصل غير منطقي للسكان، وذلك لما يشكله هذا التقسيم من تمييز بين السكان؛ فقد جعلت ما يقارب (37%) من أعداد السكان تختار أغلبية مقاعد المجلس التشريعي للولاية؛ الأمر الذي يجعل ثقل وزن صوت الناخب في تلك الدوائر يساوي عشرين مرة ثقل صوت نظرائه في الدوائر الأخرى. ثم أقرت المحكمة المحلية تعديلاً على الخطتين المذكورتين، كإجراء مؤقت ومقبول لتحقيق المساواة بين الدوائر قدر الامكان.

وبعد ذلك تم الطعن على هذا الحكم أمام المحكمة الفيدرالية العليا؛ بحجة أن المحكمة المحلية أخطأت في إعلان عدم دستورية الخطتين، ثم في مدى اختصاص المحاكم الفيدرالية في رسم تقسيم معين للدوائر الانتخابية للمجلس التشريعي للولاية. وفي معرض البت في الطعن بيّنت المحكمة الفيدرالية العليا أن الدستور الأمريكي يحمي مبدأ المساواة في التصويت بين الناخبين، سواء أكان ذلك في انتخابات فيدرالية أم أخرى محلية داخل كل ولاية على حدة. ولذلك فإن جميع أشكال التمييز بين الناخبين القائمة على العنصرية -أيًا كان شكلها- يعتبر باطلاً.

63. انظر: الملخص التنفيذي للقرار (U.S. 109 (1986 478))، مرجع سابق. انظر أيضاً: داود الباز، مرجع سابق، ص 494-495. وانظر: خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 151-154.

تخرج عن نطاق الاختصاص القضائي، لتعلن أن المسائل السياسية هي تلك المسائل التي تثير في جوهرها مبدأ الفصل بين السلطات؛ كالاتزام الدستوري في أعمال السلطة التأسيسية الفرعية في أثناء نظرها تعديلاً لهذا الدستور، أو تلك المسائل التي لا يمكن للقضاء الدستوري النظر فيها دون إثارة شبهة مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، أو حالة البحث في أمر سياسي غير مهم سبق وأن تم النظر فيه، أو المنازعات التي لا يمكن البت فيها دون الفصل في مسائل سياسية لا تدخل في الاختصاص القضائي، أو المنازعات التي لا يمكن البت فيها دون التعدي على اختصاص الفروع السياسية الأخرى. ولا يعني كل ذلك أن يتم شطب الطعن أو عدم قبول النظر فيه لمجرد تضمنه لمسائل سياسية؛ فالممنوع في نظر المحكمة هو الأسئلة السياسية وليس الطعون السياسية.

وبعد أن أكدت المحكمة الفيدرالية العليا أن مثل هذه القضية قيد النظر تخضع لاختصاصها، انتقلت للفصل في مدى قانونية الحكم الصادر عن المحكمة المحلية، لتؤكد في ثنايا حكمها صحة ما قضت به المحكمة المحلية من وجود تمييز في تقسيم الدوائر ضد مصلحة الديمقراطيين، مؤكدة أيضاً صحة ما ذهبت إليه المحكمة المحلية من حيث وجود نية التمييز بين كلا الحزبين، مشيرة إلى أنه بمجرد النظر إلى رسم الدوائر يمكن للشخص توقع شكل المجلس التشريعي من جهة التمثيل، وإذا ما كانت تتضمن تمييزاً لحزب على آخر. وفي المقابل عارضت المحكمة الفيدرالية العليا ما ذهبت إليه المحكمة المحلية، بأن إجراء أي تقسيم للدوائر يرمي إلى منع مرشحين محتملين من الوصول إلى المجلس التشريعي يُعدّ غير دستوري.

المجلس المذكور إعادة التقسيم بموجب قانون عام 1981، الذي تمت المصادقة عليه من قبل حاكم الولاية. بعدها تقدم مجموعة من السكان الذين ينتمون للحزب الديمقراطي بطعن، مفاده أن القانون المذكور قد رسم حدود الدوائر بطريقة تمييزية، تؤدي إلى حرمان أعضاء الحزب الديمقراطي من الحق في المساواة المقرر في التعديل الرابع عشر⁶⁴ من الدستور الأمريكي.

وفي الوقت الذي تنظر المحكمة المحلية في الطعن، تم إجراء الانتخابات العامة للمجلس التشريعي وفقاً للتقسيم الجديد للدوائر الانتخابية. لتنتهي النتائج بنجاح ثلاثة عشر مرشحاً من أصل خمسة وعشرين مرشحاً ديمقراطياً في الوصول إلى عضوية المجلس التشريعي. وفي عام 1984 صدر قرار المحكمة المحلية، معلنةً فيه عدم دستورية إعادة التقسيم ومنع إجراء انتخابات عامة بمقتضاه، معتمدة في حكمها على النتائج المترتبة على الانتخابات السالفة الذكر، مفسرة تلك النتائج بأن التقسيم غير عادل، إذ يحقق الأفضلية للأغلبية المنتمين إلى الحزب الجمهوري على منافسيهم الديمقراطيين؛ لينتهي حكمها بعدم دستورية القانون المذكور.

ولدى وصول الطعن إلى المحكمة الفيدرالية العليا وإعلانها بسط اختصاصها على الموضوع، كان السؤال الجوهرى في الموضوع الذي على المحكمة أن تجد له إجابة هو: هل الموضوع يخضع أصلاً لرقابة القضاء؟ وفي خضم ذلك استعرضت المحكمة ما قضت به في قضية *Baker v. Carr*، من حيث تعرضها لمبدأ المساواة في التشريع المقسم للدوائر الانتخابية التي عانت اختلافاً في أعداد السكان بينها، واستذكرت قضية *Reynolds v. Sims* التي أرسدت فيها قاعدة ناخب واحد يعادل صوتاً واحداً.

ومن خلال نظرها في القضية تطرقت إلى جدلية تحديد مفهوم المسائل السياسية،⁶⁵ التي

64. قد سبق وأن أشرنا إلى مضمون هذا التعديل في هامش الصفحة رقم (22)، من هذه الدراسة.

65. والجدير بالذكر أن من أهم القضايا التي قررت فيها المحكمة العليا «نظرية الأعمال السياسية» هي قضية *Lotger v. Borden* وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الدستور الأصلي لولاية «رود أيلند» كان يضيق حق الاقتراع، وبذلت محاولات سلمية لتصحيح الأوضاع إلا أنها أخفقت، فقامت حركة ثورية أسقطت الحكومة القائمة، وقامت بوضع دستور جديد للولاية؛ مما حدا بالحكومة السابقة إلى طلب المساعدة من الحكومة الاتحادية التي قامت بدورها بإرسال قوات من جيشها، وأثناء الاشتباكات بين الجيش والثوار قام أحد الجنود يدعى بوردين باقتحام منزل أحد الثوار ويدعى لوثر للقبض عليه، مما دفع لوثر للطعن بذلك أمام المحكمة العليا على اعتبار أن أمر القبض عليه جاء تنفيذاً لأمر صادر من حكومة غير شرعية، وهكذا دعيت المحكمة العليا لتحديد الحكومة الشرعية في الولاية بين الجهتين المتنازعتين، لتنتهي المحكمة العليا معلنةً رفضها الفصل في هذه الدعوى، معلنةً أن الفصل في تلك المشكلة يعد من الأمور السياسية التي يملك الكونجرس والسلطة التنفيذية الكلمة النهائية فيها. صابر

الجندي، سلطة المحكمة الدستورية العليا بين التقييد والإطلاق، جامعة القاهرة، القاهرة، 2005، ص 237-238. ليستقر القضاء الأمريكي بمساعدة بعض نصوص الدستور بتحديد قائمة بالمسائل السياسية التي تفلت من رقابة المحكمة العليا؛ وتشمل تلك القائمة ثلاثة أمور: المسائل المتعلقة بالعلاقات الخارجية (مثل الاعتراف بالحكومات الأجنبية، تعريف حالة الحرب والسلم وتعيين بداية كل منها، شروط صحة المعاهدات، الوضع القانوني لممثلي الدول الأجنبية)؛ مسألة إبعاد الأجانب؛ والمسائل المتصلة بالنظام السياسي الداخلي (مثل سلطات الحكومة المركزية على الأقاليم، تحديد المقصود بالحكومة الشرعية، تحديد معنى النظام الجمهوري أو الديمقراطي). رفعت السيد، الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 170-171. وللمزيد من التفاصيل عن فكرة الأعمال السياسية في القضاء الأمريكي؛ انظر: عادل شريف، قضاء الدستورية: القضاء الدستوري في مصر، دن، القاهرة، 1988، ص 156 وما بعدها. وانظر: فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دن، 2004، ص 1369-1371.

رقابة المجلس الدستوري على تقسيم الدوائر الانتخابية، حين باشر النظر بأحد القوانين الأساسية الذي يحدد عدد أعضاء مجلس الشيوخ تطبيقاً لأحد القوانين الانتخابية الذي أهدر المساواة بين الناخبين، إذ كان القانون يحدد عدد المقاعد تبعاً لعدد الناخبين. وفي عام 1985 خطا المجلس خطوة كبرى في الرقابة، تمثلت هذه الخطوة بإلغاء نص قانوني لم يراع مبدأ التناسب في تحديد دائرة معينة، مقارنة بنظيراتها من الدوائر الأخرى؛ بحيث تجاوزت نسبة التباين في أعداد السكان فيها أكثر من نصف نظرائهم في الدوائر الأولى. وفي عام 1986، أرسى المجلس الدستوري من خلال رقابته عمومية مبدأ التناسب بالنسبة لانتخابات الجمعية الوطنية، مع مراعاة مقتضيات المصلحة العامة.⁶⁷

ولكن النقاش الذي يثار هنا: ما المعيار الذي يُعتدّ به في تحديد الدوائر؛ أيرتبط بعدد السكان أم بعدد المواطنين المقيمين في الدائرة؟ أم بعدد الناخبين المقيدين في الجدول الانتخابي؟

على الرغم من مناداة بعض الفقهاء بتبني معيار عدد المواطنين المقيمين في الدائرة، إلا أن المجلس الدستوري قد تبني معيار السكان جميعاً؛ فجعل العبرة في تقسيم الدوائر الانتخابية بالتناسب في أعداد السكان. وهذا ما استقر عليه أيضاً قضاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة، كما هو واضح في قرارات المحكمة التي سبق وأشرنا إليها. والفقهاء المعارض لمسلك المجلس الدستوري يرى أن التمثيل السياسي هو تمثيل الأمة، وليس تمثيل السكان، وأن قاعدة المساواة في التمثيل لا يمكن أن تطبق إلا فيما بين الأفراد الذين تتكون منهم الأمة، وهم الناخبون من المواطنين. وقال المجلس الدستوري في تسويغ تبني معيار السكان: إنه المعيار التقليدي المقرر في القوانين الانتخابية الفرنسية منذ عام 1875، كما أنه يتوافق مع مبدأ سيادة الشعب، علاوة على أن البرلمان يمثل الكافة بمن فيهم أولئك غير المؤهلين للتصويت في الانتخابات العامة.⁶⁸

من جهة أخرى، برر المجلس الدستوري رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية في فرنسا بتبنيه نظرية الخطأ الظاهر،⁶⁹ لتشكيل الأساس القانوني، والذي بمقتضاه مد المجلس الدستوري صلاحيته في الرقابة لتصل إلى الرقابة على سلطة المشرع في تحديد الدوائر، وأصبحت

67. داود الباز، مرجع سابق، ص 512-513.

68. المرجع السابق، ص 513.

69. وهي النظرية التي وجدت نفسها في أروقة مجلس الدولة الفرنسي، حيث تعد هذه النظرية خطوة مهمة في بسط رقابة مجلس الدولة على سلطة الإرادة في إصدار قراراتها الإدارية. فيمقتضى النظرية يراقب القاضي الإداري مدى ملائمة القرارات الإدارية للظروف المتغيرة. ويقصد بالخطأ الظاهر: ذلك الخطأ الذي لا مجال فيه للشك بوجوده، أو الخطأ الذي لن يتردد العقل السليم من الاعتراف بوجوده. خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 100-156.

وعليه قررت المحكمة الفيدرالية العليا أنها لا تقبل الاعتماد على هذا المعيار فقط؛ لكون مرشحي حزب ما لم يستطيعوا الفوز في الانتخابات، وأيضاً إذا نتج عنه تقسيم الدوائر بعض الصعوبات لفئة معينة في عدد من تلك الدوائر لا يعني بالضرورة عدم دستوريته. معللة ذلك بأن التأثير على العملية السياسية في الدولة لا يعتمد فقط على النجاح في الانتخابات؛ ذلك أن ناخبي المرشح الذي خسر في الانتخابات لا يزالون فاعلين مؤثرين فيمن نجح في هذه الانتخابات، فهم يمثلونهم ويدخلونهم في المعادلات السياسية المستقبلية.

وأعلنت المحكمة العليا أن مجرد عدم التناسب في الدوائر لا يعني عدم دستورية التقسيم، ما لم يصاحبه أدلة أخرى يُفهم معها أن الهدف هو تحقيق تأثير معين على فئة من الناخبين، بما يحول دون منحهم الفرصة للتأثير على العملية السياسية. فعدم الدستورية تتحقق حين يكون النظام الانتخابي منظماً بطريقة تهدف إلى إبعاد تأثير جماعة سياسية معينة. وخلصت المحكمة في نهاية قرارها إلى خطأ المحكمة المحلية، وتقصيرها في الوصول إلى مثل هذا السبب لإعلان عدم دستورية التقسيم؛ كونها اعتمدت على إحصاء عام 1981 فقط، الذي وإن أثبت أن فيه اختلافاً إلى حد ما فيما بين الدوائر الانتخابية، إلا أنه لم يثبت وجود سوء النية المتمثل باستعمال التقسيم لإبعاد جماعة سياسية معينة من الوصول إلى المجلس التشريعي، أو حتى في التأثير على أعضائه بما يخدم مصالحهم.

وقد كان لهذا القرار الأخير أثر كبير على ما تلاها من قرارات صادرة عن المحاكم،⁶⁶ حيث جعل من عملية التعديل على تقسيم الدوائر الانتخابية الهادفة لإحداث التأثير على النتائج الانتخابية لصالح حزب سياسي معين (وهو ما يشار إليه بالمصطلح ذي الأبعاد السلبية partisan gerrymandering)؛ جعل المسألة قابلة للمراجعة القضائية من قبل المحاكم.

الفرع الثاني: موقف المجلس الدستوري الفرنسي

لما لرقابة القضاء الدستوري في مجال تحديد الدوائر الانتخابية من أهمية؛ نادى بعض الفقهاء الفرنسيين بضرورة بسط رقابة المجلس الدستوري في فرنسا على تقسيم الدوائر، على غرار ما تمارسه المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية؛ ليكون عام 1976 بداية بسط

66. وهذه القرارات هي: القرار Badham v. Eu في العام 1989 والقرار Republican Party of Virginia v. Wilder للعام 1991 وكذلك القرار Pope v. Blue للعام 1992، والقرار Fund for Accurate and Informed Representation Inc. (FAIR) v. Weprin للعام 1992. للمزيد حول هذه القرارات، انظر: الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.senate.leg.state.mn.us/departments/scr/redist/red2000/ch5part1.htm>

المطلب الثاني: حدود صلاحيات القضاء الدستوري بالنسبة لمؤسسات الدولة الأخرى وخاصة البرلمان

إن القانون اليوم هو نتاج عمل ثلاث مؤسسات، تتنافس في العمل التشريعي، وهي الحكومة التي غالباً ما تكون المبادرة في وضع مشاريع القوانين، والبرلمان الذي يناقش هذه المشاريع ويصوّت عليها، والقضاء الدستوري الذي باستطاعته الحكم بعدة دستورية بعض نصوص القانون وإرشاد البرلمان لتصحيح النصوص الغير دستورية، ويعني ذلك أن هناك تنافساً بين هذه المؤسسات الثلاث على وضع القواعد والمبادئ القانونية. كما أن القضاء الدستوري في تفسيره للدستور، في معرض النظر في دستورية القوانين، ينشئ قواعد تلزم المشرع التقيد بها، أو ترشده إلى وضع التشريع الذي لا يتعارض مع الدستور،⁷² وما يعكسه ذلك من تأثير على السياسات الحكومية؛ من خلال المساهمة في وضع قواعد - يقرها القضاء الدستوري في اجتهاداته- تلزم الحكومة. وهذا ما دفع بعضهم إلى اعتبار القضاء الدستوري شريكاً في التشريع ووضع السياسات؛ فلذلك كان لزاماً علينا توضيح حدود صلاحيات القضاء الدستوري بالنسبة للمؤسسات السياسية الأخرى ولاسيما البرلمان. وبكلمات أوضح: ما مساحة تدخل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، مقابل المساحة المخصصة للبرلمان في وضع القوانين والحكومات في تحديد السياسات والأولويات العامة والحكومية؟

تختلف الصلاحيات المعطاة للمحاكم الدستورية من نظام إلى آخر؛ فلو نظرنا إلى صلاحيات المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا لوجدناها تتمتع بصلاحيات قوية، تكون مضطرة معها لاتخاذ قرارات ينتج عنها عدم وجود خطوط واضحة للفصل ما بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية. إضافة لدور المحكمة القضائي فإن لها دوراً في تعديل التشريع وإلغاءه (وظيفة تشريعية)، وسلطة توجيه ومراقبة في تطورات السياسة والتنفيذ (دور تنفيذي).⁷³

وللمحكمة الدستورية سلطة تقرير ما إذا كان قانون برلماني، أو من المحافظات أو من الرئيس، هو سلوك دستوري أو غير دستوري، ويجب أن تعلن عن أي فعل غير منسجم مع الدستور، كما يمكن لها أن تقوم بأي عمل بحيث يكون عادلاً. هذه السلطة العلاجية

72. عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، في كتاب المجلس الدستوري اللبناني، المجلس الدستوري اللبناني، بيروت، 2010، ص 382.

73. Wessel le Roux, Descriptive Overview of the South African Constitution and Constitutional Court, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransviljoen, Pretoria University law press, 2013, p 159.

نظرية يتبناها المجلس في هذا المجال. أما حد هذه الرقابة؛ فإن المجلس الدستوري يباشر رقابة الحد الأدنى على مسلك المشرع في هذا الشأن، كما يتضح من قراره الصادرين في 8 و23 أغسطس 1985 اللذين اتسمت فيهما رقابة المجلس بالتحفظ الملموس والحذر الشديد.

وتتلخص وقائع القضية الصادرة في 8 أغسطس 1985، بصور قانون بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في إقليم Nouvelle-Caledonie؛ فقد خصص لهذا الإقليم (48) مقعداً، وترتب على توزيع تلك المقاعد على مقاطعاتها المختلفة، أن أصبح النائب في منطقة نوميا يمثل حوالي 7427 مواطناً، أما النائب في المقاطعات الأخرى فيمثل حوالي 2400 مواطن. مما حدا بالمجلس الدستوري الفرنسي أمام هذا الفارق بين المقاطعات بأن يقضي بمخالفة هذا التقسيم للمادة (2) من الدستور الفرنسي لعام 1958، المتعلقة بالمساواة بين الأفراد دونما تفرقة بسبب الأصل، أو العرق أو الدين. كما أغفل التقسيم المادة (3) من هذا الدستور التي تجعل من الانتخابات عامة، وسرية. كما خالف التقسيم المادة (6) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، القاضي بالمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة.⁷⁰

كما تبنت المجلس الدستوري في هذا الحكم مبدأ وجوب الاعتماد على البيانات الإحصائية لأعداد السكان، عند إجراء التقسيم للدوائر الانتخابية. أما إذا استحال تحقيق هذا التناسب، فيظل الالتزام بضمان عدم الوصول إلى التباين الصارخ للسكان القاطنين في تلك الدوائر؛ مما يخضع له أي تقسيم للدوائر. وانتهت المحكمة بإلغاء القانون؛ مما حدا بالبرلمان بأن يصدر قانوناً جديداً يقلص نسبة الفارق من (2.13 في القانون الملغى) لتصبح (1:1.83 في القانون الجديد)، ليعلم المجلس الدستوري، بعد 15 يوماً من قراره السابق (أي في تاريخ 23 أغسطس 1985) وبخصوص نفس الموضوع، بعد عرض القانون الجديد عليه؛ اعتبار أن القانون الجديد لا يتجاوز الحدود المقبولة في تحديد الدوائر، وأن الفارق في التناسب الإحصائي بين الدوائر الذي يصل إلى 2.13 يكشف عن خطأ ظاهر في التقدير بخلاف الفارق الذي يكون بنسبة 1:1.83 (وهي النسبة التي جاء بها القانون الجديد) فإنه لا يكشف عن هذا الخطأ الظاهر. وبالتالي فإن القانون الجديد لا يحوي أي مخالفة دستورية بحسب قرار المجلس الدستوري. وتعبّر الإشارة السابقة من المجلس إلى هذه النسبة الأخيرة عن مدى الحرية المتروكة للمشرع، التي يرى المجلس مراعاتها في تقدير مسلكه.⁷¹

70. خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 515-516.

71. المرجع السابق، ص 157. وداود الباز، مرجع سابق، ص 520-522.

مجلس الشيوخ يطعنون في دستورية هذا التعديل؛ أكد المجلس مجدداً أنه ليس له بموجب المادة (61) والمادة (89) وأي نص دستوري آخر، سلطة النظر في القوانين المعدلة للدستور.⁷⁸

وفيما يلي سنعرض لبعض القرارات القضائية المختلفة - وإن لم تكن مرتبطة بالحقوق السياسية على وجه الخصوص - التي تبين طريقة حسم المحاكم لمساحة تدخلها، بالمقارنة مع المؤسسات السياسية الأخرى في الدولة. هذه المراجعة لهذه القرارات ستظهر لنا مدى الاجتهاد (أو الخجل) الذي يوجد لدى المحاكم الدستورية في التوسع في الاختصاصات، عندما يتعلق الأمر بالحقوق والحريات. وهل دور المحاكم إيجابي أم هل هو سلبي يقتصر فقط على الحكم بدستورية القانون من عدمه؟

لقد كان دور المحكمة العليا في البرازيل في تنفيذ حقوق المرأة دوراً إيجابياً وفعالاً؛ ففي قضية متعلقة بالتعديل الدستوري الذي يقضي بتحديد سقف لرواتب النساء خلال مدة إجازة الأمومة؛ أعلنت المحكمة بأن هذا التعديل غير دستوري، لأن مثل هذا التعديل سيفرض على رب العمل بأن يتكفل الفرق بين الراتب الأصلي وسقف الراتب المحدد؛ الأمر الذي سيؤدي مستقبلاً إلى رفض أرباب العمل أن يوظفوا النساء، وهو سيؤدي إلى زيادة في التمييز ضد النساء في المجال الوظيفي، وبالتالي إهدار حق دستوري ألا وهو الحق في المساواة، والذي اعتماداً عليه بالأساس، حكمت المحكمة العليا بعدم دستورية هذا التعديل.⁷⁹

نلاحظ هنا أن المحكمة، من خلال نظرها في هذه القضية، تعاملت مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تدخلت في توزيع الموارد والضمان الاجتماعي، وهي أمور من اختصاص الكونجرس بالأساس. ونلاحظ أن المحكمة وسّعت من مفهوم الحقوق لا يشمل نص القانون وحده، بل ليعتداه إلى ما ينتج من تطبيق هذا النص؛ ففي القضية التي هي قيد النظر نجد أن

78. عصام سليمان، مرجع سابق، ص 384-385. وأكد على ذلك مرة أخرى أنه ليس له صلاحية النظر في التعديلات الدستورية في التعديل الدستوري في 2008/7/23. ومفاد هذا التعديل أنه يجوز لكل من رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائباً، أو ستين شيخاً، أن يلجأوا إلى المجلس الدستوري، بعد ثلاثين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، من أجل بحث ما إذا كانت الشروط الواردة في الفقرة الأولى لا تزال متوافرة. ويصدر المجلس رأياً علنياً في أقصر مدة ممكنة. ويقوم المجلس بقوة القانون، بهذا البحث، ووفقاً لذات الأوضاع، بعد انقضاء ستين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، وفي أي وقت بعد هذه المدة. لمزيد من التفاصيل، انظر: محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 من يوليو 2008، مجلة الحقوق، المجلد (34)، العدد (3)، 2010، ص 27 وما بعدها.

79. Daniela Ikawa, The Role of the Brazilian Supreme Court in the Implementation of Women's Rights: Bridging Constitutional Norms and Reality, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransviljoen, Pretoria University law press, 2013, p 220-221.

للمحكمة يجب فهمها على ضوء القسم (38) من الدستور الذي يفوض المحكمة توفير العلاج الملائم، وفق الحقوق الشرعية التي قد تكون تعرضت للانتهاكات. إن سياسة المحكمة نحو ممارسة صلاحيات المراجعة تم صياغتها ضمن قضية فوز ضد وزير السلامة والأمن: «للمحكمة واجب ضمان -ضمن نطاق الدستور- منح المعالجة الفعالة لأي خرق وانتهاك للحقوق، بحيث تكون المعالجة فعالة حيث إن عدم وجود معالجة فعالة يتم انتهاك القيم الدستورية».⁷⁴

وعندما تقرر المحكمة المعالجة لعيب قانوني معين يمكن أن تمارس صلاحيات التعديل للتشريع المنتهك للدستور، إما من خلال حذف البنود غير الدستورية، أو من خلال إدخال بنود جديدة للقانون، حيث يجب أن لا يساء قراءتها كمحاولة من قبل المحكمة لاستبدال عمل المشرع، من ثم التأثير على قيمة الديمقراطية التمثيلية.⁷⁵ كما أن لها صلاحية الرقابة على دستورية تعديل الدستور نفسه، وهذا ما أكدته المادة (167) من دستور جنوب إفريقيا.⁷⁶

وكذلك الأمر في الحالة البرازيلية، فإن المحكمة الدستورية لها صلاحيات كبيرة مقارنة بمؤسسات الدولة الأخرى؛ هذا بفعل ما كرسه دستور البرازيل الطموح، إذ كسبت المحكمة وبشكل تدريجي التفوق على باقي مؤسسات الدولة الأخرى؛ لما لها بموجب الدستور من صلاحيات ومهام واسعة لحماية الدستور. فبسبب طبيعة دستور البرازيل الطموحة، وبعكس الدساتير الليبرالية التي تترك الخيارات مفتوحة لقرارات لاحقة من البرلمان والحكومة، جاء دستور البرازيل مقيداً لسلطات البرلمان والحكومة؛ وذلك كونه ينظم وبشكل مفصل كل جوانب الدولة البرازيلية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها.⁷⁷

أما في فرنسا فالأمر مختلف، فمساحة تدخل المجلس الدستوري أقل من نظرائه في جنوب إفريقيا والبرازيل؛ فتقف صلاحيات المجلس الدستوري عند حدود النظر في دستورية القوانين العادية، دون أن تمتد لتصل إلى النظر في دستورية القوانين الدستورية التي تعدل الدستور، أي التي تقرّ بإجراءات خاصة نص عليها الدستور، وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري، وهناك العديد من القرارات الصادرة عنه تؤكد ذلك؛ كان آخرها القرار الصادر في العام 2003، المتعلق بالتعديل الدستوري الخاص بمسألة اللامركزية الإدارية، فبعد تقديم مراجعة من قبل ستين عضواً من

74. Wessel le Roux, Ibid, p 161.

75. Ibid.

76. انظر: المادة (167) من دستور جنوب إفريقيا.

77. Vieira, Descriptive Overview, p 96-97.

ويلاحظ هنا كيفية تعامل المحكمة العليا مع حقوق المرأة في القضيتين السابقتين؛ إذ كان دورها سلبياً وقليل التأثير والفعالية. ونجد أن مساحة تدخلها مقابل المساحة المخصصة للسلطة التشريعية قليلة، بحيث تترك الفصل في الأمور للسلطة التشريعية.

ولكن، لم يكن على الدوام موقف المحكمة العليا في الهند سلبياً وغير فعال، فقد كان تارة دوراً فعالاً وأحياناً كان دوراً سلبياً. ومن الأمثلة على القرارات التي كانت فيها أكثر فاعلية وتأثيراً؛ قضية *Mazdoor Samiti v State of West Bengal* عام 1996م كان مطلوباً من المحكمة العليا الهندية، مواجهة الاستحقاقات الطبية للعامل الزراعي الذي عانى من إصابات في الرأس ونزيف في الدماغ بعد سقوطه من القطار. وتقل بين عدة مستشفيات حكومية لتلقي العلاج، ولكنه فشل في الحصول على قبول نتيجة عدم وجود أسرة شاغرة؛ الأمر الذي دفع المحكمة إلى إصدار تعليمات فيما يتعلق بمثل هذه الحالات الطارئة. ومن هذه التعليمات: «1. ضرورة وجود غرف خاصة لهؤلاء الضحايا إلى أن تصبح حالتهم مستقرة. 2. المستشفيات يجب أن تتطور حتى يتم معالجة الحالات الحرجة. 3. تجهيز سيارات إسعاف مجهزة بكافة المعدات. 4. ضرورة استيعاب المستشفيات لأعداد أكبر».⁸⁴

واعترفت المحكمة بأن هناك حاجة إلى موارد مالية لتوفير هذه المرافق، وفي المقابل أشارت المحكمة إلى أن توفير الخدمات الطبية الملائمة للشعب هو واجب دستوري على الدولة، والتزام لا يجوز للدولة التحلل منه بسبب القيود المالية.⁸⁵

وها هي المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا، في قضية «Volks» المتعلقة بالشركاء غير المتزوجين التي تلخص وقائعها، بأن المدعية عرضت أن الشركاء غير المتزوجين يجب أن يمنحوا الحماية ذاتها التي تمنح للأزواج. فاختلقت القضاة في هذه المسألة وقدموا آراء مختلفة، كان قرار الأغلبية أن هؤلاء الأشخاص لهم الحرية في عدم الزواج، وبالتالي فإن فرض الآثار المترتبة على الزواج تعني أنه سيفرض عليهم الدخول في إطار مؤسسة الزواج؛ الأمر الذي سيتعرض لحرية اختيارهم، وسيكون غير مقبول. تبنى القضاة النساء نظرية مختلفة من نظرة الأغلبية، وكانت كما يأتي: إذا كانت العلاقات تتشابه اجتماعياً وبنائياً مع المؤسسة

السقف المفروض حسب التعديل السالف الذكر، يعتبر دستورياً من قبل المحكمة كحكم عام، إلا أن المحكمة فهمت أن فرض السقف على الرواتب الخاصة بالمرأة خلال إجازة الأمومة، وإلزام أصحاب العمل تحمّل الدفعات للمبالغ التي تزيد عن السقف يسبب زيادة في التمييز ضد المرأة.⁸⁰

وفي سياق آخر، نجد المحكمة العليا الهندية في قضية «اغتناب Mathura» عام 1979 أقل فاعلية وتأثيراً. وتدور أحداث القضية حول قيام اثنين من رجال الشرطة داخل مركز للشرطة باغتصاب ماثورا، وهي فتاة قبلية عمرها 16 سنة، إذ جاء قرار المحكمة العليا مؤيداً لقرار محكمة الموضوع بعدم إدانة رجال الشرطة، مسوّغاً ذلك بأن «ماثورا» لم تحمل أية علامات مرئية من الإصابة؛ أي أنه لا يوجد بؤاد مقاومة وبالتالي فإن الأمر تم برضاها، لذلك فإن الإدعاءات والمزاعم بوقوع اغتناب غير صحيحة.⁸¹

هنا، تدخلت السلطة التشريعية وعدلت قوانين الاغتصاب بطريقة موضوعية جداً. ففي المادة (114/أ) من قانون الإثبات الهندي سعى المشرع إلى التراجع عن افتراض أنه إذا لم تكن هناك بؤاد المقاومة، يجب اعتبار المرأة قد وافقت على الجماع، والأحكام اللاحقة للمحكمة تأخذ بعين الاعتبار هذا التغيير في النهج المتبع في مسألة الحكم على عدم الموافقة على الجماع.⁸²

وفي حكم آخر منفصل، أكدت المحكمة العليا الهندية نهجها في عدم التدخل بفعالية، مبعدة نفسها عن أخذ دور إيجابي، تاركة الأمر للسلطة التشريعية؛ ففي قضية «Madhu Kishwar» عام 1996 التي تتلخص وقائعها بمنع البنات من وراثة الأراضي القبلية، اعتماداً على قوانين تمييزية، على أساس أن هذه الأراضي يجب أن تبقى بأيدي القبائل عندما تتزوج بناتهم من غير أفراد القبائل. وقد تم الطعن بذلك، ولكن المحكمة العليا الهندية رفضت الدخول في هذا المجال، مستخدمةً مبدأ الفصل بين السلطات لتترك بالنهاية هذه المسألة للسلطة التشريعية لتتخذ فيها قراراً.⁸³

84. Amita Dhanda, Realising the Right to Health Through Co-operative Judicial Review: An Analysis of the Role of the Indian Supreme Court, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransviljoen, Pretoria University law press, 2013, p 409–410.

85. Ibid.

80. Daniela Ikawa, Ibid.

81. Indira Jaising, Gender Justice and the Indian Supreme Court: The Post-Colonial Project. In: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransviljoen, Pretoria University law press, 2013, p 236–237.

82. Ibid.

83. Ibid, p 240–241.

صياغة النص الدستوري نفسه، والطعون التي يتم التقدم بها أمام المحكمة، وطبيعة الحق المطالب به، بالإضافة إلى علاقة المحاكم مع المشرع وطبيعة الدساتير؛ من حيث أهي طموحة أم لا، ومن حيث هل تترك الدساتير الخيارات مفتوحة لقرارات لاحقة من البرلمان والحكومة، أم هل تكون مقيدة للحكومة والبرلمان، بحيث تنظم جميع الجوانب بشكل مفصل⁸⁹

الزوجية ولكنها ليست منظمة كما يطلب، فإنه يجب إعطائها ذات المرتبة، وإلا اعتبرت تمييزاً، بناء على الحالة الاجتماعية. بعد ذلك أقرت المحكمة بعدم التدخل، إذ إن هذا الدور هو دور البرلمان في تنظيم القوانين المتعلقة في الشركاء غير المتزوجين.⁸⁶

وفي المقابل فإن المحكمة الدستورية بجنوب إفريقيا، في حكم آخر منفصل، كانت أكثر إيجابية وفعالية، إذ قضت بتكملة نص تشريعي في إحدى القضايا التي تتلخص وقائعها في صدور تعديل تشريعي عام 1996 لقانون دخول الأجانب إلى جنوب إفريقيا وإقامتهم فيها الصادر في عام 1991، وقد تضمن التعديل في المادة (25) منه النص على أن يكون للأزواج الأجانب الحق في الحصول على الإقامة الدائمة بمجرد طلبهم لها، دون ثمة شروط أخرى. وتم الطعن على هذا النص بعدم الدستورية لمخالفته لمبدأ المساواة الذي كفله الدستور، فهذا التعديل أغفل النص على استفادة الأجانب من نفس النوع والذين تنشأ بينهم علاقة مستمرة. لتنتهي المحكمة الدستورية إلى عدم دستورية هذا النص، ولكنها لم تقف عند هذا الحد، بل ذهبت إلى أبعد من هذا، وذلك بتكاملتها للنص التشريعي، وجاءت بعد التعبير الخاص باستفادة الأزواج الأجانب من هذه الرخصة بإضافة التعبير الآتي: «شريك من نفس الجنس في علاقة مستقرة».⁸⁷

وعلى خلاف ذلك كان نهج المحكمة الدستورية في ألمانيا؛ ففي عام 1971 في قضية تتلخص وقائعها في أن المشرع الألماني أصدر قانوناً ينظم الحق في المعاش، وكان ينص على حق الأرملة في استرداد جميع الأقساط المؤداة لصندوق الخدمات الاجتماعية، إذا لم يكن بالفعل قد تثبت لها هذا الحق، وكان هذا النص قد أغفل إقرار نفس المبدأ للأرمل. وانتهت المحكمة الدستورية بألمانيا إلى أنه يوجد إغفال تشريعي، وأشارت في هذا الحكم إلى أنها لا تملك أن تحدد الحل الذي يجب اتّباعه لمعالجة الإغفال غير الدستوري، تاركة بذلك للمشرع سلطة تقديرية مطلقة في تقدير الوقت والظروف لمعالجة هذا الإغفال غير الدستوري.⁸⁸

نخلص، على ضوء قرارات المحاكم المشار إليها سابقاً، إلى أن هناك اختلافاً في الفعالية والتأثير ومساحة التدخل، بالنسبة للفروع السياسية الأخرى بين المحاكم العليا والدستورية من بلد إلى آخر، لا بل وفي نفس البلد من مرحلة إلى أخرى، ويُعزى ذلك إلى عدة عوامل، منها:

86. Sandra Fredman, Gender and Transformation in the South African Constitutional Court, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, ed. Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Fransviljoen, Pretoria University law press, 2013, p 255–256.

87. عبد الحفيظ الشيمي، رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا «دراسة مقارنة»، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 42–43.

88. المرجع السابق، ص 140.

89. Ibid, p 264.

الخاتمة

من خلال البحث تم تقديم الضمانات الدستورية للحقوق السياسية من خلال ممارسات المحاكم العليا والدستورية في عدة دول، فأظهرت بما لا يقبل الشك بأن المصادقة على نفس الاتفاقيات الدولية أو تبني نصوص دستورية وقانونية متشابهة لم تمنع الاختلاف في اجتهادات المحاكم المختلفة ولاسيما الدستورية منها. بل إن المحاكم العليا والدستورية اختلفت في طريقة تنظيمها لبعض القضايا المرتبطة بالحقوق والحريات بشكل عام، والحقوق السياسية بشكل خاص في نفس البلد، حتى إن هذا تم أحياناً دون إجراء تعديلات دستورية لتسوية التغيير في الاجتهاد الجديد.

في هذا الخضم فإن اجتهاد القضاء الدستوري يتقاطع مع اختصاصات المؤسسات السياسية في الدول ولاسيما البرلمان. بحيث أصبح القضاء الدستوري تدريجياً منافساً للبرلمان في استخدام القواعد القانونية، وبخاصة تلك المرتبطة بالحقوق والحريات؛ مما يؤدي عملياً إلى صراعات تحسم لصالح هذه المؤسسة أو تلك بحسب الدولة المعنية، وبحسب فهم المواطنين لنظامهم الديمقراطي، ومدى تمسكهم بمؤسساتهم الدستورية وبال دستور.

مع ذلك، نجد أن هناك خطرين يهددان النظام الديمقراطي القائم على الفصل بين السلطات، بالنسبة لاجتهاد القضاء الدستوري فيما يتعلق بالحقوق والحريات.

فالخطر الأول هو في توجه خطير للمحكمة الدستورية بحيث تفضل فيه بعض المحاكم العليا والدستورية «الحياد» فيما تعتبره قضايا «سياسية»، وخاضعة لخيارات مجموع المواطنين من خلال ممثليهم المنتخبين، وبالرغم من وجود مثل هذه الإمكانية للقيام بدور إيجابي في حماية الحقوق والحريات أمام إمكانية تعسف مؤسسات الدولة المختلفة (من خلال تنظيم الحقوق والحريات بطريقة تؤدي إلى مخالفة هذه الحقوق المحمية دستورياً، أو تقييد الحريات بطريقة غير مبررة) أو تقاعسها من القيام بمهامها (من خلال تجنّب التشريع في مجال معين؛ مما يجعل الحقوق والحريات الواردة في نص الدستور توجهات عامة، وليست التزامات قانونية على الدولة). وهو ما يعني عملياً ترك المواطنين والأفراد رهينة حكومة وبرلمان بدون رقيب أو محاسب، وبدون أي مرجعية أو آلية لضمان احترامهم للحقوق والحريات الواردة في الدستور. وبهذا لا يتحقق الهدف الرئيس للفصل بين السلطات وهو منع تعسف السلطة.

إلا أن هناك توجهاً آخر وهو بنفس خطورة ما سبق، يجتهد فيه القضاء الدستوري بطريقة أكثر مما يحتمله دوره، بموجب ما ورد في الدستور، بحيث تحل تدريجياً محل الحكومة والبرلمان في الكثير من القرارات ذات الطابع السياسي. وهو ما يعرض مؤسسات الدولة للخطر؛ كون القضاء الدستوري غير مؤهل لاتخاذ قرارات ذات طابع سياسي بسبب عدم المرجعية الشعبية للقضاة الموجودين فيها من جهة، وعدم قدرتهم على فهم المحددات السياسية العامة في الدولة وقدراتها المالية والبشرية. وبهذا لا يتحقق الهدف الرئيس الثاني للفصل بين السلطات؛ ألا وهو خلق نظام فاعل قادر على البقاء.

بحسب التوجهين أعلاه، فإن القضاء الدستوري يسهم في زيادة التوتر في الدولة، بدل أن يعمل على استقرار مؤسساتها. أما التوجه السليم والذي تفهمه المحكمة المعنية في العادة بطريقة تدريجية، أو بالاستفادة من الاطلاع على خبرات مقارنة؛ فهو ذلك التوازن الذي يطلب من المحكمة الدستورية نفسها إيجادها، بحيث يكون تدخلها في المساحة المتروكة لعمل البرلمان والحكومة فقط من خلال وضع المحددات اللازمة لعمل هذه المؤسسات، ولقيامها بمسؤولياتها تجاه المواطنين بدون تمييز، وبطريقة تحقق المساواة الفعلية بين المواطنين. أما حدود تدخلها فيما يعتبر دستورياً (وبالتالي يدخل ضمن مجالات تدخل القضاء الدستوري) وسياسياً (وبالتالي يدخل ضمن مجالات تدخل البرلمان والحكومة) فهو أمر تقرره المحكمة، ويختلف من حقبة لأخرى، وتحدده عدة عناصر، ليس من بينها بالضرورة وجود أي تعريف مسبق ومحكم لما يمكن اعتباره دستورياً أو سياسياً بل إن القرار بشأن ما هو دستوري وسياسي هو قرار تتخذه المحكمة نفسها، وتتحمل نتائج هذا القرار، من حيث ما تكتسبه بسببه من عداوات من باقي مؤسسات الدولة، ومدى قدرتها على استيعابه معتمدة في الأساس على دعم المواطنين لها، وتمسك مؤسسات الدولة بها وثقتهم بها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام إليه بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2200) ألف (د-21)، بتاريخ 16/12/1966.
- دستور البرازيل، الصادر بتاريخ 1/1/1988.
- دستور جمهورية جنوب إفريقيا رقم (108) لسنة 1996.
- دستور جمهورية الهند، الصادر بتاريخ 26/11/1949.
- الدستور الفرنسي، الصادر بتاريخ 4/10/1958، مع التعديلات التي طرأت عليه بتاريخ 23/7/2008.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام 1787، وتعديلاته.
- القانون الأساسي الألماني الصادر بتاريخ 23/5/1949، مع التعديلات التي طرأت عليه بتاريخ 26/7/2002.

ثانياً: الكتب

- أبو يوسف، حسام: الحماية الدستورية للحق في المساواة «دراسة مقارنة»، جامعة القاهرة، القاهرة، 2004.
- الأشقر، أحمد: الحماية القضائية للحقوق والحريات العامة في فلسطين «تطبيقات قضائية»، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، رام الله، 2013.
- الباز، داود: حق المشاركة في الحياة السياسية «دراسة تحليلية للمادة (62) من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا»، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.

- جبارين، قيس: تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني، سلسلة تقارير قانونية (11)، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، تموز 1999.
- الجندي، صابر: سلطة المحكمة الدستورية العليا بين التقييد والإطلاق «دراسة مقارنة»، جامعة القاهرة، القاهرة، 2005.
- الخضر، محمد: القضاء والإعلام: حرية التعبير بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، المركز الفلسطيني للتمية والحريات الإعلامية «مدى»، رام الله، 2012.
- سليمان، عصام: العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، في كتاب المجلس الدستوري اللبناني، المجلس الدستوري اللبناني، بيروت، 2010.
- شريف، عادل: قضاء الدستورية: القضاء الدستوري في مصر، دن، القاهرة، 1988.
- الشيمي، عبد الحفيظ: رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا «دراسة مقارنة»، دار النهضة، القاهرة، 2003.
- صليبا، أمين: دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة»، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2002.
- عبد البر، فاروق: دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دن، 2004.
- عبد الكريم، رجب: الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2008.
- عزام، فاتح: ضمانات الحقوق المدنية والسياسية في الدساتير العربية «دراسة مقارنة»، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 1995.
- عيد السيد، رفعت: الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

- عفيفي، عفيفي كامل: الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعين، الإسكندرية، 2002.
- فوزي، هشام: رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الأحكام الدستورية في البلدين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- منظمة العفو الدولية، الولايات المتحدة الأمريكية: الحقوق للجميع. ط.1، منظمة العفو الدولية، قبرص، 1998.

خامساً: المراجع باللغة الإنجليزية

Amita Dhanda, Realising the Right to Health Through Co-operative Judicial Review: An Analysis of the Role of the Indian Supreme Court. in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria: Pretoria University law press, 2013.

Daniela Ikawa, The Role of the Brazilian Supreme Court in the Implementation of Women's Rights: Bridging Constitutional Norms and Reality, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria University law press, 2013.

Indira Jaising, Gender Justice and the Indian Supreme Court: The Post-Colonial Project. In: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria: Pretoria University law press, 2013.

- غنيم، محمد، مترجم: الوجيز في القانون الدستوري «المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي»، ط.2، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1998.

ثالثاً: المجالات

- البصيصي، صلاح: المعاهدة الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (10)، 2008.
- جمال الدين، دندن: دراسة قانونية حول مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية، مجلة الفقه والقانون، العدد (8)، 2013.
- الحميدة، خليفة: الدوائر الانتخابية: أساسها الدستوري وتنظيمها القانوني «دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم (42) لسنة (2006) بتعديل الدوائر الانتخابية للانتخابات مجلس الأمة الكويتي»، مجلة الحقوق، المجلد (34)، العدد (1)، 2010.
- شرون، حسين: علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، العدد (5)، 2007.
- شيحا، عبد العزيز: نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة في النظام الدستوري المصري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد (1-2)، 1991.
- عبد اللطيف، محمد: المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 من يوليو 2008، مجلة الحقوق، المجلد (34)، العدد (3)، 2010.

رابعاً: الرسائل الجامعية

- الأشقر، أحمد: دور القضاء الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في فلسطين «دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، بيرزيت، فلسطين، 2013.

تأثير الانقسام السياسي الفلسطيني على عمل السلطات العامة ودورها في الحفاظ على سيادة القانون

محمد خضر

Juana Kweitel and Ranbir Singh and Frans Viljoen, The Role and Impact of International and Foreign Law on Adjudication in the Apex Courts of Brazil, India and South Africa. in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria: Pretoria University law press, 2013.

Oscar Vilhena Vieira, Descriptive Overview of the Brazilian Constitution and Supreme Court. in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria: Pretoria University law press, 2013.

Sandra Fredman, Gender and Transformation in the South African Constitutional Court. in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria: Pretoria University law press, 2013.

Wessel le Roux, Descriptive Overview of the South African Constitution and Constitutional Court, in: Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans viljoen. Pretoria University law press, 2013.



قائمة المحتويات

241	مقدمة
244	المبحث الأول: مبدأ سيادة القانون وعلاقته بالسياق الفلسطيني
246	المبحث الثاني: السلطات العامة ومبدأ سيادة القانون
254	المبحث الثالث: قراءة دستورية واقعية لحالة التهيئة للانقسام
261	المبحث الرابع: تركيز الصلاحيات والتفسير الموسع لصلاحيات الرئيس
271	المبحث الخامس: حق التقاضي في إطاره النظري والتطبيقي
276	المبحث السادس: البديل عن مبدأ سيادة القانون بمفهومه الموضوعي
282	بند استكمالي: السلطة التنفيذية ومبدأ سيادة القانون ما بعد «انتهاء الانقسام»
285	الخاتمة
288	قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

تعتبر ظاهرة هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات ثقافة سابقة على الانقسام، ويظهر هذا من خلال تعامل السلطة التنفيذية مع القانون، منذ بداية تأسيس السلطة الفلسطينية في العام 1994. ويمكن التعرف على هذه الظاهرة من خلال عاملين: العامل الأول وهو الموروث القانوني والقضائي الذي يقوم على فكرة منح امتيازات للسلطة التنفيذية على باقي السلطات، والعامل الثاني يتمثل بالخطاب السياسي القائم على الترويج لفكرة أن السلطة ليست أكثر من حالة مؤقتة؛ تهدف إلى نقل الشعب الفلسطيني من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة التحرر وبناء الدولة. ولهذا، فإن فكرة توزيع سلطة الحكم، وفقاً للمفاهيم ذات العلاقة بالفصل بين السلطات وسيادة القانون، لا تتوافق منطقياً مع هذه الحالة وما نشأ عنها من مصالح ومنافع.

وفي الحالات التي لا ينسجم فيها القانون مع رغبات السلطة التنفيذية فإنه يُنظر للقانون كعميق لها في ممارسة صلاحياتها، فتقوم إما بتجاوز القانون أو بتعديله، وذلك وفقاً للأدوات الدستورية المتاحة، وهي في الحالة الراهنة نص المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م¹، والتي تمنح رئيس السلطة الفلسطينية الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون، ما أدى إلى إصدار العديد من التشريعات التي تتعارض في غالبيتها مع مفاهيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والتداول السلمي للسلطة.

عرفت الساحة الفلسطينية العديد من المفاهيم الشاذة أو الممارسات غير الديمقراطية، مثل حكومة الطوارئ² دون سند صحيح من القانون، أو حكومة تسيير أعمال، وعدم احترام المدد والمواعيد المنصوص عليها في القانون الأساسي، أو القوانين الخاصة بقوانين الانتخابات، وغيرها، واستجلاب مسوغات غير قانونية لهذه التجاوزات، كالمصلحة العليا، أو حماية المشروع الوطني.

لقد شجع على بروز هذه الظاهرة وجود قيادة فلسطينية تمتعت بشرعية نضالية وكاريزما خاصة مارست القيادة والإدارة في ظروف سياسية وأمنية معقدة خارج أرضها، ولم يكن

1. تنص المادة (43) من القانون الأساسي المعدل على أن: «الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون. أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون».

2. للمزيد حول حكومة الطوارئ، انظر: محمود المبارك، قراءة قانونية في حكومة الطوارئ الفلسطينية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alzayouna.net/permalink/5347.html>، تاريخ الزيارة: 2014/11/10.

سيتم في هذه الدراسة سرد الوقائع السياسية والتاريخية التي مرت بها السلطة التنفيذية، في علاقتها مع السلطات الأخرى، وسيتم التركيز على مرحلة الانقسام، التي توصف بأنها مرحلة استثنائية، لكن ما تدعيه الدراسة أن هذه المرحلة لم تكن استثنائية، بل كانت تجلياً وتطبيقاً للذهنية والثقافة السائدة، وامتداداً لمراحل سابقة تم من خلالها تسوية الحالة الشاذة للسلطة التنفيذية، والمتمثلة بعدم قبولها بتقاسم الصلاحيات مع السلطات الأخرى، لاسيما الصلاحيات التشريعية، وعدم قبولها بالرقابة على أعمالها، سواء رقابة المجلس التشريعي أو الرقابة المستقلة من خلال السلطة القضائية، وفرض الكثير من القيود على رقابة مؤسسات المجتمع المدني والصحافة والإعلام. وسيتم التطرق إلى الأمثلة العملية والقانونية التي تدعم هذه الادعاءات.

وفي ظل غياب أدوات الرقابة الديمقراطية، تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على ظاهرة برزت في الآونة الأخيرة؛ وهي تعزيز النظام البيروقراطي، على حساب النظام الديمقراطي التشاركي، وما يترتب عن ذلك من ظهور حالة النقابات والاتحادات والجمعيات، بوصفها نوعاً من أنواع الضمانات الفعالة تجاه هذه الحالة.

القانون وسيادته المحدد الرئيس في شؤون الحكم بقدر ما كانت الاعتبارات السياسية والأمنية صاحبة القول الفصل؛ ومن هنا نشأ مفهوم ملتبس ومشوه لمبدأ سيادة القانون منذ بدايات السلطة، ولم يكن الانقسام في العام 2007 سوى أحد فصول هذا الفهم الملتبس والمشوه وامتداد له.

ومن المراحل التي مرت بها السلطة التنفيذية في صراعها مع السلطات الأخرى هي المرحلة الواقعة بين عامي 2002-2003 التي تم خلالها استهداف الصلاحيات العالية للسلطة التنفيذية، من خلال محاولة تفتيتها وتفعيل الرقابة والمساءلة في المجلس التشريعي من جهة، ومن جهة ثانية إصدار قوانين تمنح السلطة القضائية صلاحيات عالية في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وقد وُصفت في حينه بأنها قوانين تُسهم في خلق سلطة قضائية فاعلة ومستقلة.

ولاحقاً لهذه المرحلة، وحتى فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي جرت في كانون الثاني عام 2006، وما رافق ذلك من تردد في قبول التداول السلمي للسلطة، وما نتج عنه لاحقاً من انقسام جغرافي وسياسي، أدى إلى وجود حكومتين: حكومة في الضفة الغربية، وأخرى في قطاع غزة، كل منهما تدعي الشرعية الدستورية والقانونية، علماً أن أيّاً منهما لم يتعاط مع جوهر مبدأ سيادة القانون. وعليه، فإن الادعاء الأساس في هذه الدراسة يتمثل بأن الانقسام ما هو إلا فصل جديد من فصول انتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، منذ بداية السلطة وحتى الوقت الحاضر.

ستحاول هذه الدراسة تفكيك هذه المراحل من الناحيتين الدستورية والقانونية؛ للوقوف على الأدوات التي تم استعمالها تدريجياً، وصولاً إلى تعزيز صلاحية السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، وبالنتيجة الوصول (وبمعنى أدق: التراجع) نحو نظام يقوم على مبدأ تركيز السلطات، لا مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي يعتبر ضماناً أساسية للأفراد من تفوّل السلطة الحاكمة واستبدادها. وقد نتج عن تعطيل هذا المبدأ المساس بالعديد من المبادئ والضمانات الدستورية الأخرى أهمها: مبدأ استقلال السلطة القضائية، وضمان حق التقاضي باعتباره وسيلة الأفراد السلمية في زجر السلطات العامة ورفع الانتهاكات والتعويض عنها، ومبدأ دورية الانتخابات، وغيرها من مبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد.

المبحث الأول

مبدأ سيادة القانون وعلاقته بالسياق الفلسطيني

على الرغم من تعدد التعريفات والمفاهيم ذات العلاقة بمبدأ سيادة القانون، التي تتراوح بين سيادة القانون إجرائياً وسيادة القانون موضوعياً، فإن هذه الدراسة ستتبنى المفهوم الموضوعي لمبدأ سيادة القانون، الذي يقوم على أسس متفق عليها من قبل الفقهاء في العديد من الأنظمة القانونية، وبصرف النظر عن الاختلافات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية فيما بينها.

يعد مبدأ سيادة القانون أو مبدأ المشروعية التعبير القانوني الصادق عن معاني الديمقراطية، ويقضي هذا المبدأ بوجود أن تمارس كل سلطة وظيفتها وفقاً لقوانين واضحة ومكتوبة وصادرة وفقاً لإجراءات قانونية سليمة وديمقراطية. كما يتوجب أن تهدف هذه القوانين إلى تحقيق مصلحة الأفراد، من حيث حماية حقهم في الحياة والحرية والأمن والملكية، ومن هنا فإن مبدأ سيادة القانون يتطلب مراعاة المسائل الآتية:

1. وجود سلطات ممثلة تستمد وجودها واستمرارها وممارستها للسلطة من إرادة الأفراد ورضاهم، ووفقاً لقواعد وإجراءات وآليات ديمقراطية؛ إرادة الشعب أساس المشروعية.
2. أن تقوم هذه السلطات بإصدار النصوص التشريعية وفقاً لإجراءات محددة وصحيحة وديمقراطية.
3. أن تكون هذه النصوص عامة ومجردة ومحددة، بحيث يستطيع الأفراد في مواجهتها تحديد حقوقهم والتزاماتهم بسهولة، كما يجب أن تحمي هذه النصوص، وبالتساوي، الحق في الحياة والحرية والأمن والملكية.³

أما ضمانات مبدأ سيادة القانون فتتمثل في وجوب تحقق العناصر الآتية:

1. تحقيق عنصر الإلزام في مواجهة انتهاك أو مخالفة القواعد القانونية: يتمثل هذا بوجود وجود آليات فعالة وناجعة وميسرة؛ من أجل مراجعة ما تقوم به السلطات من أعمال لضمان احترام القواعد القانونية من كافة سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.
2. إمكانية الحكم بالتعويض (النصفه أو الترضية القضائية): يتمثل هذا بوجود وجود نصفة أو ترضية قضائية في حال التعدي على حقوق الأفراد وحرّياتهم، بحيث يمكن رفع

3 Agrast, et al. The Rule of Law Index 2012-2013 Report | the World Justice Project. Visited on 5/2/2014. <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2012-2013-report>.

الاعتداء ورد الحق أو التعويض العادل لمن انتهكت السلطة حقوقه. ويتم تحقيق ذلك، أو كما يمكن أن يسمى بضمانة الضمانات السابقة بالمبدأ المتعلق بضمان حق التقاضي، وهذا يتطلب وجود نظام يكفل وصولاً ميسراً للمحاكم، وأن تنظر في النزاعات سلطة قضائية محايدة ومستقلة ونزيهة، وأن تتوافر إمكانية الحكم بالترضية القضائية في حال تعدي السلطات على حقوق الأفراد وحرّياتهم⁴

بعد الوقوف على مفهوم مبدأ سيادة القانون بإطاره النظري يثور التساؤل الآتي: هل هذا المبدأ متحقق في القانون الأساسي الفلسطيني؟ وهل هذا المبدأ يتم مراعاته في الواقع العملي في إنشاء السلطات وممارستها لعملها؟

نصت المادة (6) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 على أن: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص». ومن هنا فإنه يمكن الادعاء بأن الأسس النظرية السابقة المتعلقة بعناصر مبدأ سيادة القانون قد تضمنها هذا النص، لكن الإشكالية في تحقيق هذا المبدأ يمكن أن تثار فيما يتعلق بضمانات هذا المبدأ المتمثلة بتحقيق عنصر الإلزام، وإمكانية الحكم بالتعويض (النصفه أو الترضية القضائية)، وهذا يقتضي بالطبع وجود آليات مراجعة فعالة وميسرة؛ من أجل مراجعة ما تقوم به السلطات من أعمال، وأن تضمن هذه المراجعة الحكم بالتعويض لمن انتهكت حقوقه. ومن هنا فإن تقييم الالتزام بهذا المبدأ يقوم على أساس معياري تطبيقي، يعتمد على أداء السلطات في الجوانب التي يقوم عليها هذا المبدأ. وأخيراً فإن ضمانات الضمانات السابقة، وهي ضمان مبدأ حق التقاضي، وعلى الرغم من النص عليه في المادة (30)⁵ من القانون الأساسي؛ إلا أنه يفتقر إلى الأسس المحددة والواضحة التي يمكن أن يستند إليها، سواء فيما يتعلق بالوصول الميسر إلى المحاكم والنظر في النزاعات من قبل هيئة قضائية مستقلة ومحايدة، أو إمكانية الحكم بالترضية القضائية. ومن هنا فإن تقييم هذا المبدأ يمكن أن يبرز بصورة أوضح عند تناولنا للسياق الذي نشأت فيه السلطات وكيفية ممارستها لصلاحياتها في إطار مبدأ سيادة القانون، وسيتم أفراد بند خاص بضمان حق التقاضي في إطاره النظري والتطبيقي لأهمية هذا الموضوع، باعتباره أحد الأسس الحاسمة لتقييم مبدأ سيادة القانون.

4 Agrast, et al, Ibid.

5. تنص المادة (30) من القانون الأساسي المعدل على أن: «1. التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2. يحظر النص في القوانين على تحصيل أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. 3. يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفيةه».

المبحث الثاني

السلطات العامة ومبدأ سيادة القانون

نشأت السلطات العامة في الحالة الفلسطينية في ظل إطار دستوري وقانون غامض ومرتبك، يخلو من الرؤية الفلسفية والعمل المؤسسي، لكن هذا لم يمنع القائمين على النظام السياسي من السعي نحو إنشاء سلطات عامة، تضاهي ما تقوم به الدول المستقلة. هذه السلطات كانت تتجاوزها العديد من التفاعلات التي تراوحت ما بين التاريخي والواقعي والمأمول، هذه التفاعلات جميعها أنتجت نظاماً مؤسسياً مشوّهاً لا يزال يعاني من العديد من الإخفاقات. سنتناول في هذا المبحث ما يأتي:

أولاً: تبلور السلطة التنفيذية وبروز معالمها

نشأت السلطة الفلسطينية سلطة حكم ذاتي، لها صلاحيات ومسؤوليات محددة بموجب اتفاق أوسلو الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في شهر أيلول من العام 1993، وما تلاه من اتفاقيات، خاصة الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في 28 أيلول في واشنطن في العام 1995. تمّ بموجب هذه الاتفاقيات نقل العديد من الصلاحيات والمسؤوليات من الإدارة المدنية الإسرائيلية والحكم العسكري الإسرائيلي إلى مجلس السلطة الفلسطينية. قامت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية في حينه بتشكيل مجلس السلطة، وظل برئاسة رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، الذي جمع بين يديه الصلاحيات الدستورية والتشريعية الممنوحة له بموجب المادة (18) من الاتفاقية المرحلية المشار إليها، إضافةً إلى الصلاحيات الممنوحة له بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.⁶

وجود منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الفلسطيني، ومؤسساتها كاللجنة التنفيذية، والمجلس الوطني، والمجلس المركزي، وهيئة القضاء العسكري، المستندة على التعيين بناءً على المحاصصة والتمثيل الفصائلي، أثر في كل المؤسسات التي أنشأتها السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي لم تتعامل مع السلطات وفق أسس وهيكلية واضحة، وظلت مؤسسات منظمة التحرير ومسؤولوها طاغية عليها، وفي مقدمتها السلطة التنفيذية؛ فمنذ بداية السلطة الوطنية وحتى العام 2003 كانت اجتماعات السلطة التنفيذية

6. عزيز كايد، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2000.

والقرارات تتم بطريقة لا تبرز فيها هيكلية واضحة، من حيث وجود مجلس وزراء ووزراء وأمانة سر ومقرّ منفصل، وكانت السلطة التنفيذية ذاتها معومة، وتتم اجتماعاتها في مقرّ المقاطعة بحضور أعضاء من اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وقادة الأجهزة الأمنية. بعد العام 2003 تمّ تعديل القانون الأساسي الفلسطيني، وتمّ استحداث منصب رئيس للوزراء، وتمّ تحديد صلاحياته، وبدأت تتحدد بصعوبة معالم سلطة تنفيذية وفق هيكلية معينة تتشكل من الرئاسة ومجلس الوزراء وعدد من الهيئات والمؤسسات العامة، وذلك بعد أن وافق القائمون على النظام السياسي الفلسطيني على المقترحات الدولية بهذا الخصوص.

ومنذ العام 2003 تواصل الخلاف بين مكونات السلطة التنفيذية ذاتها حول السلطات والصلاحيات، لاسيّما في مجال إصدار الأنظمة والتعيينات وإنشاء المؤسسات والهيئات العامة وتبعيةها، لاسيّما في العام 2006 و2007 بعد أن فازت حركة حماس بالانتخابات التشريعية وشكلت الحكومة منفردة، والصراع بينها وبين السلطات الأخرى وفي مقدمتها المجلس التشريعي والسلطة القضائية. لقد سعت السلطة التنفيذية للهيمنة على السلطات الأخرى، ونجحت في ذلك.⁷

وبالمجمل، فإن تشكيل السلطة التنفيذية والتطورات التي طرأت عليها، بما فيها اللاحق على تعديل القانون الأساسي في العام 2003 لم يكن استجابةً لحاجات الفلسطينيين الداخلية، أو تطبيقاً طوعياً للتوصيات الصادرة عن المشرعين الفلسطينيين أو المؤسسات الحقوقية ومؤسسات المجتمع المدني، بقدر ما كان رضوخاً للمطالبات الدولية بهذا الخصوص.

ثانياً: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

لم تكن فكرة إنشاء سلطة تشريعية حقيقية تمارس الدور المنوط بها أصولاً أولوية لدى الساسة الفلسطينيين، وكانت الفكرة تدور حول إنشاء السلطة التشريعية كنوع من إضفاء الشرعية على النظام القائم وتعزيز وجوده، في إطار الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي، وفي إطار العلاقة مع المجتمع الدولي وبعض القوى الداخلية المعارضة.

وتماشياً مع ذلك، وتوسيعاً لما هو موجود في اتفاقيات أوسلو، تم إنشاء مجلس تشريعي لم تشارك فيه قطاعات عريضة من الشعب الفلسطيني؛ مما أوجد مجلساً ضعيفاً يغلب عليه اللون الحزبي الواحد،

7. جهاد حرب، أحمد أبو ديه، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني: السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، 2006.

ومن الجدير بالذكر، أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته في العام 1999، وفقاً لقانون الانتخابات لعام 1995، لكنه ظلّ مستمراً حتى إجراء الانتخابات الثانية في كانون الثاني من العام 2006.¹⁰ ولهذا يمكن القول إن مبدأ سيادة القانون لم يكن محددًا أمام السلطة الوطنية، سواء في تعاملها مع القانون أو في العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثالثاً: السلطة التنفيذية والسلطة القضائية

يجد المتابع للتطورات التي طرأت على السلطة القضائية الفلسطينية، منذ تأسيسها في العام 1994 وحتى تاريخه، مدى عدم اكتراث النظام السياسي الفلسطيني بخلق سلطة قضائية مستقلة وفاعلة. ويلحظ بوضوح أيضاً كيف كان النظام السياسي معنياً بوجود سلطة قضائية شكلية وضعيفة وتابعة، فهو يريد لها مؤسسة شكلية حتى يتماشى مع المتطلبات الدولية، ولكنه لم يمكنها من ممارسة صلاحياتها في الفصل في المنازعات على أكمل وجه، ولم يمكنها من ممارسة صلاحياتها في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، أو في حماية الحقوق والحريات العامة، وهناك الكثير من المؤشرات والشواهد التي تدل على هذا الأمر، ومنها:

منذ بداية تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، وحتى صدور قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، كان وزير العدل الفلسطيني الجهة الإدارية العليا المختصة بتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وإعارتهم. وقد شهدت هذه المدّة تعيينات وترقيات وتأديباً دون الاستناد لأية معايير موضوعية وشفافة. وربما يمكن القول إن حالة الترهل والضعف التي تعانيها السلطة القضائية حالياً تعود إلى ممارسات السلطة التنفيذية التي تمّت خلال هذه المرحلة. كما شهدت هذه المدّة تدخلات مختلفة من قبل وزير العدل وبعض أركان السلطة التنفيذية في عمل القضاة وأعضاء النيابة العامة بصورة واضحة، شملت التدخل في صميم عمل السلطة القضائية، واستغل وزير العدل في حينه سلطاته الإدارية في ممارسة أشكال شتى من الضغوط على أعضاء السلك القضائي، والتدخل في عملهم، ومساومتهم على حقوقهم أو حتى على توفير أبسط متطلبات العمل مقابل تأدية بعض الخدمات له. وعلى الرغم من قيام السلطة بتعيين أحد القانونيين في العام 1996، وهو المستشار قصي

بسبب اعتماد قانون الانتخابات على نظام الدوائر الذي يعزز العشائرية أكثر من الحزبية، إضافة إلى أن العملية الانتخابية ذاتها تخللها العديد من الشبهات التي مست بنزاهة العملية الانتخابية. وبسبب غلبة الحزب الواحد المشار إليه، بالإضافة إلى تداخل الصفات ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ومنظمة التحرير حيث كان أغلب الوزراء من المجلس التشريعي؛ لم يمارس هذا المجلس صلاحيات حقيقية، وكان مسيطراً عليه من قبل رأس السلطة التنفيذية. وتعزيزاً لذلك تم إنشاء وزارة خاصة، تدعى وزارة الشؤون البرلمانية.

وفي مراحل لاحقة بدأت تبرز داخل هذا المجلس أصوات تنادي بضرورة قيام هذا المجلس بصلاحياته كاملة وغير منقوصة سواء في مجال الرقابة أو التشريع، إلا أن هذه الأصوات في المرحلة الأولى لم تكن فاعلة بسبب قلتها، نسبة إلى القوة الأساسية الفاعلة في المجلس، وكذلك بسبب ضعف التجربة البرلمانية الديمقراطية عموماً، وعدم تقبل فكرة المعارضة أساساً في النظام السياسي الناشئ على أسس ريعية. ومنها المرحلة التي شهدت إصدار عدد من أعضاء المجلس التشريعي وبعض الشخصيات المستقلة ما عرف ببيان العشرين، والذي انتقد فيه سياسة الرئيس، وتم التعامل مع هذه الحالة بغلظة تتنافى مع أدنى أدبيات العمل البرلماني والحياة الديمقراطية، وصلت إلى حد الاعتداء الجسدي على الموقعين على هذا البيان واعتقال بعضهم. هذا بالإضافة إلى تعسف الرئيس في استعمال صلاحياته في المصادقة على القوانين من خلال ممارسة هذه الصلاحية باعتباطية، بالإضافة إلى هيمنته على ديوان الفتوى والتشريع والتحكم في نشر القوانين خلافاً للألية المنصوص عليها في التشريعات،⁸ ومثال على ذلك القانون الأساسي الذي تم إقراره في العام 1997 وصادق عليه الرئيس في العام 2002، وتم نشره في الجريدة الرسمية بعد إجراء تعديل عليه من قبل الرئيس في المادة (107)⁹ منه، بخلاف الأصول ودون الرجوع إلى المجلس التشريعي.

8. مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيان العشرين الموقع من 20 شخصية فلسطينية والذي يدين فساد السلطة الفلسطينية 1999/11/27، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد (11)، العدد (41)، 2000، ص 225. للمزيد من التفاصيل، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: <http://palestine-studies.org/sites/default/files/mdf-articles/8055.pdf>.

9. تنص المادة (107) من القانون الأساسي المعدل على أنه: «يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبناء على تسيب من المجلس الأعلى للقضاة، ويتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته». وكانت هذه المادة كما أقرت من المجلس التشريعي تنص على مصادقة المجلس التشريعي على تعيين النائب العام لكن تم شطب هذه العبارة بخط الرئيس وإحالة القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع الذي نشره بدوره محذوفاً منه هذه العبارة.

10. أمجد الأغا، قراءة قانونية في مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي، موقع المجلس التشريعي الفلسطيني، تاريخ النشر: 2009/8/2، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.plc.gov.ps/ar/study-details.aspx?id=8>، تاريخ الزيارة: 2014/11/10.

وتدخلاتها في عمل السلطة القضائية بطرق مختلفة، ولاسيما تعيين رئيس المحكمة العليا بصورة مخالفة للقانون، وبدون تنسيق من مجلس القضاء الأعلى. كذلك واصلت السلطة التنفيذية وضع العقوبات أمام السلطة القضائية في تعيين الكوادر القضائية من خلال التلكؤ في إصدار المراسيم بتعيين من تم تسيبهم من قبل مجلس القضاء الأعلى، وعدم الموافقة على تخصيص الميزانيات الكافية بتوفير الاحتياجات اللوجستية والبشرية، وعدم احترام القرارات القضائية وتنفيذها.¹⁴

وبصورة عامة ظلت السلطة القضائية تُعامل باعتبارها جهازاً من أجهزة الدولة أو وزارة من وزارات الحكومة، وليست سلطة مساوية لغيرها من السلطات، واتسم سلوك السلطة التنفيذية إزاء السلطة القضائية منذ بداية تأسيس السلطة الوطنية بالهيمنة والتحكم. وبعد الأحداث الدامية التي شهدتها قطاع غزة في العامين 2006 و2007 التي أدت إلى انفصال الضفة الغربية عن قطاع غزة، واصلت السلطة التنفيذية هيمنتها على السلطة القضائية، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، وجرى في بعض الحالات توظيف القضاء لشرعنة النظام وممارساته، من خلال إصباح الصفة القانونية على الاعتقالات السياسية التي كانت تتم من قبل الأجهزة الأمنية، أو الضغط على محكمة العدل العليا لرد الكثير من الدعاوى المرفوعة على الحكومة، كتلك الدعاوى المتعلقة بالتعيين أو الترقيّة في الوظيفة العامة، وفي بعض الحالات عدم احترام أحكام القضاء خاصة المتعلقة بأوامر الإفراج عن الموقوفين بطريقة قانونية.

ولم تمارس السلطة القضائية الرقابة الفعلية على أعمال السلطة التنفيذية، ففي غالبية القضايا التي نظرتها المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية دأبت على رد الدعاوى لأسباب شكلية، وبدا واضحاً أنها كانت تتهرب من التصدي للمواضيع المثارة بحجج واهية.

رابعاً: الهيئات والمؤسسات العامة

بالإضافة للسلطات الرئيسية في الدولة وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتأسيس العديد من المؤسسات العامة الدستورية، مثل الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان باعتبارها مؤسسة حقوق إنسان (ديوان مظالم)، تُعنى بمراقبة التزام الأجهزة والمؤسسات بالقانون ومراقبة أية انتهاكات لحقوق الإنسان، وهيئة

14. عزيز كايد، إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة (24)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2003. متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ichr.ps/pdfs/sp24.pdf>.

العبادة بمنصب قاضي القضاة انسجماً مع التشريعات الانتدابية التي كانت سارية آنذاك، إلا أنّ وزير العدل ظل الرجل الأقوى في القضاء.¹¹

حتى إصدار القانون الأساسي الفلسطيني في العام 2003، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على انتزاع العديد من صلاحيات القضاء النظامي المدني لصالح القضاء العسكري والأمني، من خلال توسيع صلاحيات المحاكم العسكرية التي كانت تحاكم مدنيين، ومحكمة أمن الدولة العليا، التي يديرها ويقضي فيها عسكريون،¹² وأصدرت أحكاماً قاسية، وبدون احترام ضمانات المحاكمة العادلة.

على الرغم من أن المجلس التشريعي انتهى من إعداد رزمة التشريعات الخاصة بالقضاء، وهي قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية وقوانين الإجراءات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والإثبات والقانون الأساسي الفلسطيني في العام 1997؛ إلا أنّ الرئيس امتنع في حينه عن إصدار تلك التشريعات التي ظلت حبيسة الأدراج حتى العامين 2001 و2002، وتمت المصادقة عليها بعد ممارسة المجتمع الدولي ضغوطاً كبيرة على السلطة الفلسطينية، وربط استمرار الدعم والتمويل الخارجي للسلطة الوطنية الفلسطينية بالمصادقة على تلك التشريعات.¹³

بعد مصادقة السلطة الفلسطينية على رزمة التشريعات الخاصة بالقضاء، ومنها قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والذي تضمن عدداً من النصوص القانونية التي تحفظ استقلال القضاء، بما يتطابق والمعايير الدولية الخاصة باستقلال القضاء والنيابة العامة؛ واصلت السلطة التنفيذية عدم احترام هذا القانون، وواصلت انتهاكاتها

11. للمزيد من التفاصيل انظر: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 1998، التقرير السنوي الرابع، الفصل الخاص بالسلطة القضائية، رام الله، 1998. يبرز التقرير مجموعة من المخالفات والتعديلات من قبل السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، ومن أبرزها إحالة قاضي القضاة المستشار قصي العبادة إلى التقاعد بموجب كتاب صادر عن رئيس ديوان الموظفين، بتاريخ: 1998/1/17، وذلك على إثر توجيه الأخير انتقادات عبر صحيفة الحياة الجديدة لوزارة العدل، وبعد انتقاداته للأجهزة الأمنية بسبب عدم تنفيذها القرارات القضائية.

12. للمزيد انظر التقرير السنوي الرابع للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الفصل الخاص بالسلطة القضائية، مرجع سابق.

13. لمزيد من المعلومات حول التطورات التي طرأت على السلطة القضائية، والانتهاكات التي تعرضت لها، انظر: الفصل الخاص بالسلطة القضائية من التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطن منذ العام 1997-2005.

خسبة لشراء الولاءات، من خلال توظيف عدد كبير من الأشخاص في إدارة هذه المؤسسات والهيئات، وفي التحكم في الإيرادات الكبيرة المتحققة منها، بعيداً عن الرقابة والمساءلة. طبعاً هذا لا ينفي أنّ بعض هذه المؤسسات نشأت نتيجة حاجة فلسطينية وضمن مبررات قانونية، ولكن لم تكن هذه الصفة الغالبة.¹⁶

بعد استحداث مجلس الوزراء وقبل حكومة عام 2006، سجلت عملية الإصلاحات التي بدأتها الحكومة المشكّلة تراجعاً أمام تعقيدات التداول السلمي للسلطة، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات وتنازع حركة فتح وحركة حماس على السيطرة على المؤسسات؛ فقد أخذت حكومة حماس عام 2006 بعض القرارات بفصل المؤسسات العامة عن الوزارات وإحاقها بمؤسسة مجلس الوزراء، وفي المقابل أقدم الرئيس على تحويل تبعية بعض المؤسسات من مجلس الوزراء إلى الرئاسة، ومن الأمثلة عليها هيئة الحج والعمرة التي فصلها مجلس الوزراء عام 2005 عن وزارة الأوقاف، ومن ثم أعادتها حكومة حماس إلى وزارة الأوقاف بقرار صدر بتاريخ 2006/11/16، وبعد ذلك صدر قرار عن مجلس الوزراء يحمل رقم (27) لسنة 2007 أعاد فصل هيئة الحج والعمرة عن وزارة الأوقاف. وكذلك الأمر بالنسبة لسلطة الطيران المدني والموانئ البحرية؛ فقد أصدرت حكومة حماس القرار رقم (46) لسنة 2006 بنقلها من مكتب الرئيس إلى وزارة المواصلات. لقد أدت هذه التجاذبات إلى تغيير في ملامح هيكلية السلطة التنفيذية؛ فأصبح لمكتب الرئيس أجسام تنفيذية تتبعه موازية للأجسام الموجودة في مجلس الوزراء، وكان السلطة التنفيذية أصبحت ذات ذراعين أحدهما في مكتب الرئيس والآخر في مكتب الوزراء.¹⁷

الرقابة العامة للرقابة على الأداء الإداري والمالي لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ولاحقاً تم إعادة تشكيلها باسم ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولجنة الانتخابات المركزية لتنظيم الانتخابات العامة والبلدية والإشراف عليها، وهيئة مكافحة الفساد. كذلك، أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من المؤسسات والهيئات العامة غير الحكومية تحت أسماء مختلفة مثل: سلطة المياه، والطاقة، وهيئة تشجيع الاستثمار، وهيئة التبغ، وهيئة العامة للبترو، وغيرها العشرات.¹⁵

لقد شاب تأسيس المؤسسات العامة حالة من الفوضى والعشوائية والتخبط، سواء من حيث آلية الإنشاء والتأسيس، أو من حيث المهام المنوطة بها. فلم يجر التأسيس وفق آلية واضحة؛ فبعض المؤسسات تم تأسيسها بقرار رئاسي، وأخرى بموجب مرسوم، وثالثة بموجب قانون كقانون الانتخابات. وكذلك لوحظ إنشاء مؤسسات عامة أوكل لها القيام بمهام هي من اختصاصات وزارات قائمة أصلاً مما أدى للازدواجية في العمل.

ولا بد من الإشارة إلى أن مسألة جدوى إنشاء العدد الكبير من المؤسسات العامة، وطريقة الإنشاء، وتبعتها، وكيفية تعيين القائمين عليها ثارت منذ بداية تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد دار الكثير من الجدل حولها، لاسيّما داخل أروقة المجلس التشريعي. كذلك شهدت المدّة الواقعة بين 2003 و2007 حالة من الشدّ والجذب بين الحكومة والرئاسة حول تبعية العديد من المؤسسات والهيئات العامة، حيث كانت تدعي كلّ جهة أحقيتها في السيطرة عليها وفي تبعتها إليها، وكل طرف منهما كان يستند إلى القانون في تبرير مطالبه. وقد شارك القائمون على إدارة هذه المؤسسات في هذا النقاش، حيث كان يدفع الكثير منهم إلى إلحاق مؤسساتهم بالرئاسة، وذلك للتهرب من رقابة الحكومة أو البرلمان، وضمان بقائهم في مناصبهم لأطول مدّة ممكنة.

يتضح من العدد الكبير من المؤسسات والهيئات العامة التي أنشأتها السلطة الوطنية، وطريقة تأسيسها، أنّ الهدف من هذا الإنشاء لم يكن الحدّ من المركزية في إدارة بعض المرافق الحيوية وتجنب النظام البيروقراطي والإدارة الفعالة وتقديم الخدمات الفضلى للمواطنين كما تعمل الدول الديمقراطية الحقيقية، بقدر ما كان رغبة النظام السياسي في السيطرة والتحكم، والتهرب من الرقابة والمساءلة، خاصة وأنّ هذه المؤسسات شكلت أداة

16. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الثاني: تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية، سلسلة تقارير رقم (54)، فلسطين، ص 4. متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/01c17fa0ac6_f905887750f0dd1791f6b.pdf.

17. المرجع السابق.

15. معن إدعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية «الإشكاليات والحلول»، سلسلة تقارير قانونية (33)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2003.

المبحث الثالث

قراءة دستورية واقعية لحالة التهيئة للانقسام

نعرض فيما يأتي لعدد من التطورات التي حدثت في المدة التي سبقت الانقسام، وساعدت في تكريسه وهي: حالة القانون الأساسي والنظام شبه الرئاسي، ثم سنتناول فكرة هشاشة مبدأ سيادة القانون في إطار الصراع على السلطة، بما في ذلك الدعوات لحل المجلس التشريعي والاستفتاء على وثيقة الأسرى وحل المجلس التشريعي، وفي المقابل إلغاء قرارات المجلس التشريعي السابق، وتشكيل القوة التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: حالة القانون الأساسي والنظام شبه الرئاسي

كان للظروف التي أحاطت بتبني القانون الأساسي الفلسطيني نصيب مهم وأساسي في تهيئة الأرضية للوصول إلى الانقسام، وفي طغيان السلطة التنفيذية على باقي السلطات. ويمكن الادعاء بأن هذا هو ما حصل في حالة تبني القانون الأساسي لسنة 2002، ومن ثم القانون الأساسي المعدل لسنة 2003؛ فمنذ بداية نشأتها، هيمنت السلطة التنفيذية على السلطة الفلسطينية ممثلة بشخص الرئيس، ولم تكن السلطة التنفيذية خاضعة لأي نوع من الرقابة حتى العام 2002، حيث كان الرئيس، طوال المرحلة السابقة، يشغل بالإضافة إلى منصبه منصب رئيس الوزراء. وقد رفض الرئيس في العام 1997 إصدار القانون الأساسي ذاته الذي وافق على إصداره في العام 2002. وإصدار القانون الأساسي في العام 2002 كان نتيجة ضغط داخلي، ترافق مع ضغوط دولية من أجل الحد من سلطات الرئيس وصلاحياته التي كانت غير خاضعة للرقابة.¹⁸

وفقاً للقانون الأساسي للعام 2002 فإن الرئيس هو رئيس الحكومة، ويقوم بتعيين الوزراء ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء، كما يمكن للمجلس التشريعي طرح الثقة عن وزير أو أكثر، وفي هذه الحالة يقدم الرئيس بديلاً عنه. لكن لم يكن ممكناً طرح الثقة عن الرئيس أو محاسبته، بل تتم محاسبة الوزراء فقط من قبل المجلس التشريعي. لم تؤد موافقة الرئيس على إصدار القانون الأساسي بتاريخ 2002/5/29، إلى تغيير جوهري عملي في الصلاحيات التي كان يمارسها الرئيس أو في إمكانية محاسبته، ولهذا استمر أعضاء في المجلس التشريعي، وأعضاء في اللجنة التنفيذية واللجنة المركزية لمنظمة التحرير، بالتوازي مع دعم دولي، بالضغط على

18. السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: [http://www.muwatin.org/activities/executive%20authority-final%20draft%20\(1\).pdf](http://www.muwatin.org/activities/executive%20authority-final%20draft%20(1).pdf), Visited on 11/11/2014.

الرئيس من أجل القبول بتعديل القانون الأساسي؛ بهدف استحداث منصب رئيس الوزراء وبحيث يمارس كامل صلاحيات الرئيس التنفيذية، ويكون مستقلاً عن منصب الرئيس، ويتم منحه الثقة من قبل المجلس التشريعي ويكون خاضعاً لرقابته، هو ومن معه من الوزراء. وقد أدى هذا الضغط بالنتيجة إلى الوصول إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والذي أقره المجلس التشريعي ووقع عليه الرئيس في ذات اليوم 2003/3/18، وقد نشر في اليوم التالي لإقراره.¹⁹

داخلياً وبسبب الاحتكاك ما بين الرئيس والمجلس التشريعي؛ بدأ الأخير بممارسة دوره الرقابي على المال العام، من خلال قانون الموازنة السنوية، وتشكيل لجان تحقيق على ضوء قانون هيئة الرقابة العامة وتقارير مؤسسات حقوق الإنسان ولجان التحقيق داخل المجلس التشريعي.²⁰ وفي شهر أيلول من العام 2003 تقدم 18 نائباً ينتمون لكتلة فتح البرلمانية وعدد من المستقلين بمذكرة داخلية للمجلس التشريعي لحجب الثقة عن الحكومة،²¹ وكان هناك إصرار على معرفة الموازنات والمخصصات مثل هيئة البترول. وبسبب عدم إمكانية مساءلة الرئيس بسبب شرعيته الثورية والنضالية والكاريزما التي كان يتمتع بها؛ كل ذلك أدى إلى الهروب باتجاه تعديل النظام السياسي، واستحداث منصب رئيس الوزراء وشغله من قبل شخص مقبول داخلياً ودولياً (في مقابلة مع النائب في المجلس التشريعي محمد الدحلان ذكر أن اسم أبو مازن تم عرضه على رئيس المخابرات المصرية في حينه عمر سليمان) بحيث يكون هذا الشخص قادراً على تحقيق هواجس المجتمع الدولي، وتحديدًا الدول المانحة منها.²²

19. كذلك، لا بد من الانتباه للسؤال المتعلقة بمجال النزاع بين السلطات، وربطه مرة أخرى بمسألة الالتزام باللجوء إلى الوسائل السلمية لحل النزاعات (من خلال قضاء محايد ومستقل)، خاصة وأن النظام الدستوري الفلسطيني يعتمد أكثر الأنظمة الدستورية خطورة، بحيث يتم انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة بينما يشاركه بالسلطة والحكم رئيس وزراء يتم منحه الثقة من قبل السلطة التشريعية. ومن هنا فإن مجالات النزاع ما بين السلطات وحتى داخل السلطة الواحدة، وفي هذه الحالة السلطة التنفيذية تكون أعلى، وهذا النزاع يمكن بسهولة أن ينشأ عنه صراع يؤدي إلى هيمنة إحدى السلطات وإغائها لغيرها، وإلى ممارستها السلطة والحكم منفردة، وبالتالي إهدار كامل الضمانات التي يوفرها مبدأ الفصل بين السلطات.

20. انظر: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2002، التقرير السنوي الثامن، الفصل الخاص بالسلطة التشريعية الذي يغطي العام 2002، رام الله، ص 77.

21. انظر: المجلس التشريعي يقوم بوساطة أخيرة لتجنب طرح الثقة بحكومة أبو مازن، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.almustaqbal.com/v4/Article.aspx?Type=np&Articleid=27912>.

22. للمزيد انظر: تقرير فريق العمل المستقل لتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية: إصلاح المؤسسات الفلسطينية؛ ما الجديد، كانون الثاني 2003، برئاسة ميشيل روكار وهنري سيفمان، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cfr.org%2Fcontent%2Fpublications%2Fattachments%2F5536-arabic.doc&ei=KqxhVKaDN0K4OJKUgYAF&usq=AFQjCNFy2kRfEOyLypbRaIOWwXo3Wc3Dg&bvm=bv.79189006,d.ZWU>.

ثانياً: هشاشة مبدأ سيادة القانون في إطار الصراع على السلطة

شكل فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي أجريت في العام 2006 نقطة فاصلة فيما يتعلق بالتحول نحو مبدأ سيادة القانون، والذي كانت ملامحه قد بدأت تظهر في العام 2005 بعد الانتخابات الرئاسية وفي المدة التي سبقتها، حيث كان رئيس المجلس التشريعي، السيد روجي فتوح، رئيساً مؤقتاً، وأصدر العديد من القوانين المهمة، التي سبق وأن رفعها المجلس التشريعي للرئيس الراحل منذ زمن طويل،²³ منها: قانون الكسب غير المشروع والذي عدل لاحقاً وسمي قانون مكافحة الفساد، وقانون الرقابة المالية والإدارية والذي أعاد تشكيل هيئة الرقابة العامة، بالإضافة إلى بداية التحول نحو النظام شبه الرئاسي، بحيث تم في تلك المدة العمل على تحويل المؤسسات لتكون تابعة لمجلس الوزراء، بعدما كان توجهه في السابق إتباعها للرئيس.²⁴

استمر هذا النهج حتى فازت حماس في الانتخابات التشريعية في العام 2006، وحصلت نتيجةً لذلك العديد من التحولات، أدت إلى تركيز السلطات بيد رئيس السلطة التنفيذية، مع هيمنة على باقي مكونات النظام السياسي الفلسطيني، وهذا يشمل المجلس التشريعي والسلطة القضائية. وسنتناول ذلك تباعاً:

1. الدعوات لحل المجلس التشريعي

على إثر فوز حماس في الانتخابات التي جرت في العام 2006، بدأ أعضاء المجلس التشريعي السابق يتداعون لعقد جلسة طارئة لتعديل القانون الأساسي، وإعطاء الرئيس صلاحية حل المجلس التشريعي من بين صلاحيات أخرى. وقد فشلت هذه الدعوات؛ بسبب نص المادة (120) من القانون الأساسي التي تتطلب أغلبية الثلثين.

وعلى الرغم من عدم وجود نص قانوني، وخوفاً على الصلاحيات التي كانت تتمتع بها فتح وأعضاؤها، بدأ الحديث نحو ضرورة عدم الالتفات لمخالفة القانون في سبيل تحقيق ما يسمى بالمصلحة الوطنية. وكان هناك العديد من القانونيين الذين أخذوا على عاتقهم تسويق هذه المخالفات القانونية، تحت شعار الصلاحيات الضمنية للرئيس المستمدة من القسّم على رعاية مصالح الشعب الفلسطيني. وكان الهدف من هذه الدعوات منح هذه الصلاحية للرئيس؛

23. انظر: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر، الفصل الخاص بالسلطة التشريعية، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، رام الله، ص 55.

24. مريم عيتاني، صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008.

بهدف استمرار الوضع القائم، وإغلاق الباب على الحزب الفائز، ومنعه من إجراء تغييرات قد تمس بالمصالح القائمة.²⁵

تحمل هذه الدعوات في طياتها الجاهزية في مخالفة مبدأ سيادة القانون، خاصة وأن العديد ممن تبني هذه التفسيرات قد حصل على مناصب ومناصب، وظلّ يفسّر القانون بالشكل الذي يعزز من صلاحيات الرئيس على حساب مبدأ سيادة القانون.²⁶

2. الدعوات للاستفتاء (وثيقة الأسرى) أيار 2006²⁷

لاحقاً للانتخابات التشريعية التي فازت فيها حركة حماس، ولاحقاً لتشكيلها الحكومة، ورفضها الامتثال للشروط التي وضعتها اللجنة الرباعية، والمتمثلة بنبذ العنف والإرهاب، والاعتراف بإسرائيل، والالتزام بالاتفاقيات الموقعة، وما تلاه من اعتقال عدد كبير من نواب المجلس التشريعي، بدأ الحديث يدور عن حالة انسداد؛ أصدر الأسرى الفلسطينيون في السجون الإسرائيلية في شهر أيار 2006 وثيقة عرفت بـ «وثيقة الأسرى»، بهدف حلّ الأزمة التي عصفت بالنظام السياسي، وبدأت دعوات لإجراء استفتاء عام عليها، وبدأ النقاش حول الأسس القانونية لإجراء مثل هذا الاستفتاء، بدل البحث عن الأسس التي تمكن المجلس التشريعي من العمل في ظل هذه الظروف. وبدا واضحاً أنّ الإرادة كانت تتجه في البحث بما يعطل قيام المجلس التشريعي بممارسة صلاحياته، لاسيّما في ظل رفض القوى الفلسطينية الأخرى المشاركة في تشكيل الحكومة، وابتزاز المستقلين وخلق بيئة لا تتماشى مع مبدأ سيادة القانون.

وبصورة عامة فشلت هذه الدعوات بسبب الغموض الذي يكتنف النتائج التي قد يترتب عنها، ناهيك عن عدم الاتفاق على الأدوات الدستورية التي تجيز مثل هذا الاستفتاء، والإجراءات التقنية الخاصة به، والآثار التي قد تترتب عليه.

25. جهاد حرب، أحمد أبو ديه، مرجع سابق، ص 4.

26. عصام عابدين، ملاحظات قانونية حول: مشروع القانون المعدل للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2006، متوفر على الصفحة الالكترونية لجريدة الأيام الفلسطينية بتاريخ 16 كانون الثاني 2006.

27. الجزيرة نت، نص وثيقة الأسرى الفلسطينيين للوفاء الوطني، 2006، تاريخ الزيارة: 2014/11/8. للمزيد انظر الرابط الالكتروني الآتي: <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2006/5/26/%D9%86%D8%B5-%D9%88%D8%AB%D9%8A%D9%82%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%B1%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%84%D9%86-%D9%84%D9%84%D9%84%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D9%8A%D9%86-%D9%84%D9%84%D9%88%D9%81%D8%A7%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8Af>.

3. الدعوات لعقد انتخابات مبكرة

مع عدم نجاح فكرة تعديل القانون الأساسي بما يسمح بحل المجلس التشريعي، وفشل الدعوات للاستفتاء على وثيقة الأسرى، واستمرار حالة الانسداد السياسي؛ برزت للسطح الدعوات لإجراء انتخابات مبكرة، في انسجام بين إرادة قوى لا بأس بها من الداخل الفلسطيني وإرادة قوية للمجتمع الدولي. وكانت هذه الدعوات في حينها لا تعني سوى إعادة انتخاب فتح. كذلك فشلت هذه الدعوات بسبب عدم القدرة على تسوية إجراء الانتخابات المبكرة، وفي ظل وجود عدد كبير من الأعضاء المنتخبين حديثاً في السجن، وكذلك بسبب عدم ضمان نتائج الانتخابات.²⁸

4. إلغاء قرارات المجلس التشريعي السابق

في المقابل، وتعزيزاً للقناعات بأن الطرف الآخر سيمارس الإقصاء، وبخلاف مبدأ سيادة القانون، عمل المجلس التشريعي الجديد على إلغاء قرارات المجلس التشريعي السابق، من خلال آلية لا تتفق مع مبدأ سيادة القانون، وهي عدم المصادقة على محضر اجتماع المجلس السابق؛ مما أسهم في توتير الأجواء، باعتبار أن المجلس الجديد أعطى إشارات بأن النظام السياسي الجديد سيتعامل مع مبدأ سيادة القانون بذات المنهجية السابقة، وفساد في التفسير، وتطويع النصوص القانونية لخدمة أهداف شخصية أو حزبية.

فبعد انتخابات المجلس التشريعي التي جرت في العام 2006، والتحول المحتمل في السلطة السياسية، دعا أعضاء الحزب المهيمن في المجلس التشريعي السابق في حينه إلى اجتماع غير عادي من أجل اتخاذ قرارات، في منتصف الليل. هذه القرارات كانت تتعلق بالمصادقة على تعيين عدد من كبار المسؤولين في عدد من المناصب الحساسة، بالإضافة إلى تمرير عدد من القوانين، من أهمها قانون المحكمة الدستورية الذي تم تعديل نصوصه ليعطي الرئيس صلاحيات تعيين قضااتها. وقد اعترض على عقد هذه الدورة الأعضاء المنتخبين حديثاً، وطلبوا علناً عدم عقد مثل هذه الجلسة، وفي حالة عقدها فإنهم سوف يسعون إلى إلغاء قراراتها.

ومع ذلك تم عقد هذه الجلسة في 13 شباط 2006، وصدرت عدة قرارات فيها. وفي يوم 5 آذار عقد المجلس التشريعي الجديد دورة عادية، وكان أول قراراته إلغاء قرارات جلسة 13 شباط المشار إليها. وعلى إثر ذلك، توجه أبرز الأعضاء السابقين إلى المحكمة من أجل الطعن بقرار

المجلس التشريعي الجديد. انعقدت المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية وفقاً للقانون الأساسي، وقررت إلغاء قرار المجلس الجديد واعتبرت القرارات السابقة النافذة على أرض الواقع قائمة وقانونية، باعتبار أن المجلس الجديد لا يملك الحق في مراجعة قرارات المجلس السابق من خلال عدم إقرار محضر الجلسة. وعلى الرغم من توقيع مثل هذا القرار من قبل المحكمة العليا، ومع التحفظ على العديد مما ورد فيه من تفصيلات، إلا أن أهميته في تلك المرحلة تأتي من تأكده على صلاحية المحكمة في المراجعة الدستورية لكل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تنتهك القانون الأساسي. لذلك، كان إعلان المحكمة العليا في هذا المجال رمزياً، وكان يمكن أن تكون له دلالات عديدة بشأن موقع السلطة القضائية في النظام السياسي الفلسطيني.

لكن من متابعة التطور الذي حصل لاحقاً بشأن نظرة المحكمة العليا لصلاحياتها الدستورية في العديد من القضايا التي عرضت عليها، يمكن التأكيد أن دوافع القرار في حينه كانت سياسية، ولم تقصد المحكمة حقاً تفعيل سلطاتها في المراجعة الدستورية الكاملة؛ لأن المحكمة على وعي بأن ذلك لن يكون أبداً مهمة سهلة، مع مراعاة الحالة السياسية التي تبعت الانقسام، وأثرت في تركيبة السلطة القضائية.²⁹

5. تشكيل القوة التنفيذية

في عام 2006، وفي أعقاب تشكيل حماس منفردة للحكومة، ورفض المستقلين والأحزاب المشاركة فيها، وفي ظل التعيينات التي قامت بها حركة فتح، وتعيين رشيد أبو شباك قائداً للأمن الداخلي، وجدت الحكومة الجديدة نفسها في ظل عدم سيطرة على قوات الأمن، وقد شهدت المدّة السابقة تعيينات وتفریفات وتعدّيات؛ فأعلنت حكومة حماس على إثرها، على لسان وزير داخليتها في حينه، سعيد صيام، تشكيل قوة تنفيذية قوامها 5000 عنصر، غالبيتهم ينتمون لحركة حماس، وقد رفضت الرئاسة وفتح الاعتراف بهم باعتبارهم غير شرعيين وبدأوا يتعاملون بشدة وعنف، وكانت تساندها كتائب القسام، وأصبحت كالقوة الضاربة للحكومة.

وبعد الاتفاقيات التي تمت بين حماس وفتح، اتفق الطرفان على دمج القوة التنفيذية في الشرطة، ولكن نتيجة عدم تنفيذ هذه الاتفاقيات جميعها بقيت تسمى القوة التنفيذية لحماس. وفي

28 عصام عابدين، مرجع سابق.

29 مريم عيتاني، مرجع سابق.

المبحث الرابع

تركيز الصلاحيات والتفسير الموسع لصلاحيات الرئيس

يهدف الدستور أو الوثيقة الدستورية أساساً إلى تحديد صلاحيات كل سلطة من السلطات واختصاصاتها وعلاقتها مع السلطات الأخرى، على أساس من المساواة والتوازن، كما يتوجب أن يضمن الدستور احترام نصوصه من خلال تحقيق مبدأ سمو الدستور في الواقع العملي. وتجنباً لاستفراد أية سلطة باختصاصات السلطات الأخرى؛ يضع الدستور الضمانات الكفيلة بتحقيق احترام نصوصه، باعتبارها المصدر الأساسي لممارسة الصلاحيات، وتحديد الاختصاصات.

تعتبر السلطة التنفيذية أكثر السلطات نشاطاً؛ بسبب طبيعة تركيبها، وتجهيزها بكل ما يلزم من أجل تمكينها من فرض القانون والنظام، وبالمجمل إنفاذ جميع القواعد القانونية، بما تملكه من جهاز بيروقراطي آمّن قادر على تحقيق القهر والجبر. في المقابل وبسبب التخوف من تسلط السلطة التنفيذية أثناء ممارستها لمهامها؛ يضع الدستور القواعد الكفيلة بلجم السلطة التنفيذية في حال تجاوزها لاختصاصاتها، أو استعمال هذه الصلاحيات من أجل شلّ السلطات الأخرى أو إعاقتها عن ممارسة دور رقابي فعّال لأدائها، أو تعديها على حقوق الأفراد وحرّياتهم.

في دولة القانون، وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور؛ يتم تناول جميع المسائل السابقة من أنواع السلطات وطريقة إنشائها وصلاحياتها، والعلاقة فيما بينها في داخل نصوصه. فلا يكفي للقول بوجود هذا المبدأ وفعاليته مجرد النص عليه أو تقرير وجوده، وإنما يلزم من أجل إعطائه المعنى المراد له النص أولاً على القواعد الدستورية، على أن تشمل بصورة متوازنة أنواع السلطات، وطريقة إنشائها، وصلاحياتها، والعلاقة فيما بينها. كما يجب النص على الضمانات ذات العلاقة والتي يمكن من خلالها ضمان الالتزام بما أورده الدستور من مبادئ ونصوص.

ورجوعاً إلى القانون الأساسي الفلسطيني، وعلى الرغم من نصه على أنواع السلطات وكيفية إنشائها وصلاحياتها والعلاقة فيما بينها؛ إلا أن هناك العديد من الإشكاليات التي تثور حول خلق نظام متوازن من الفصل بين السلطات، يضمن تحقيق مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء بصورة مستدامة. يمكن التمثيل على ذلك مثلاً بعدم نص القانون الأساسي على طريقة إنشاء السلطة القضائية، إذ تركها للسلطة التشريعية؛ ومن هنا فإن عدم إيراد طريقة

2007/8/12 تم تجريم القوة بموجب قرار بقانون رقم (4) لسنة 2007 بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون، مرسوم رئاسي، ولا يزال سارياً حتى الآن.

بعد الانقسام بين الضفة وغزة في حزيران 2007، سيطرت كل حكومة من الحكومتين على الأوضاع في المنطقة التي تحكمها، وأصبح في وسع كل منها تنفيذ إجراءاتها وسياساتها وقوانينها، استناداً إلى ما تملكه من قوة على الأرض، مع ملاحظة بروز دور القوى الأمنية في فرض سيطرة وسلطة الحكومة المعنية على مناطق الجزء الواقع تحت سيطرة كل منهما. وكذلك الحال في قطاع غزة إذ أحكمت الحكومة المقالة سيطرتها في قطاع غزة، كما وبسطت نفوذها باعتبارها السلطة الوحيدة والشرعية كما تدعي.³⁰

وفي قطاع غزة أحكمت حركة حماس سيطرتها الكاملة على قطاع غزة بتعيين الموظفين كرد على مقاطعة الموظفين لحكومتها، حيث قامت بتوظيف عدد كبير من الموظفين الجدد، إضافة إلى استبدال الموظفين في المناصب العليا ممن رفض التعامل مع سياستها وإجراءاتها. وأدى التوظيف ذو الطابع السياسي إلى تضخم الجهاز الوظيفي بصورة كبيرة، ونشأ عن ذلك وضع غريب بحيث استمر الموظفون الموالون لحكومة الضفة باستلام رواتبهم من وزارة المالية؛ مما أدى إلى تخصيص جزء كبير من موازنة السلطة الفلسطينية للرواتب والأجور، فقد بلغت نسبة الرواتب 75% من إجمالي نفقات السلطة الفلسطينية عام 2006، فيما كانت نسبتها من النفقات العامة 60% عام 2005،³¹ بينما بلغت في عام 2008 ما نسبته 51.4% من إجمالي النفقات العامة.³²

30. الملتقى الفكري العربي، التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام رقم (10) لسنة 2007، القدس، 2008، ص 31.

31. مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، التقرير الإستراتيجي الفلسطيني لسنة 2006، بيروت، 2007، ص 306. مشار إليه في رسالة ماجستير غسان يوسف، أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2009، ص 96.

32. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2006، التقرير السنوي الثاني عشر، رام الله، 2007، ص 8.

كما تفاقمت حالة الخلاف على الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية، واستخدم كل منهما الصلاحيات التي يدعي أنها مكفولة دستورياً، دون مراعاة للأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات، سواء ما يتصل بالالتزام بسلطاتهما واحترامهما للتعاون والتكامل فيما يخص ممارسة تلك السلطات، أو تجاه السلطات؛ ما أدى إلى بدء حالة متسارعة من قبل الرئيس في الضفة إلى سحب صلاحيات المجلس التشريعي، وميل المجلس التشريعي والحكومة في غزة إلى تجاهل صلاحيات الرئيس.³⁴ واستكمالاً لحرب الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية، قام كل منهما بخرق القانون الأساسي وعدم التقيد به، وفق منهجية تعتمد أساساً على الظرف السياسي غير المستقر لتسوية الخروج على القانون لتنفيذ سياسة معينة، ثم العودة واستعمال خطاب سلطة القانون لتسوية تمرير سياسات أخرى.³⁵

سنتناول هذه المراحل التي بدأت من خلال خلق حالة سياسية غير مستقرة واستثنائية قانونياً ودستورياً، وهي حالة الطوارئ. وتبعاً لهذه الحالة عملت السلطة التنفيذية، بدعوى التماهي مع الشرعية والعمل على تحقيق المصلحة العامة، على تعطيل السلطة التشريعية بأدوات قانونية، وخلافاً لمبدأ سيادة القانون بصورة صارخة أحياناً، ولاحقاً مارس الرئيس صلاحيات المجلس التشريعي من خلال القرار بقانون،³⁶ بادعاء إعمال مبدأ سيادة القانون بصورة طبيعية. وبسبب استمرار حالة تركيز الصلاحيات لمدة أطول، بدأت السلطة التنفيذية بإحلال مبدأ سيادة الرئيس محل مبدأ سيادة القانون، بصورة فيها كثير من المراوغة والاستخفاف، بحيث تم إحلال الرئيس مكان المجلس التشريعي في جميع صلاحياته، سواء أكانت تشريعية أم رقابية أم ولائية، بصورة اعتباطية وبخلاف أي منطق سليم.

أولاً: إعلان حالة الطوارئ

لا بد من الإشارة بداية إلى أن حالة الطوارئ، على الرغم من قبولها في بعض الأنظمة الديمقراطية، إلا أن هذه الحالة لها أثر سيء في السياق العربي عموماً والفلسطيني خصوصاً، حيث تم استخدام هذه الحالة في فلسطين منذ عهد الانتداب البريطاني، وحتى حالة الانقسام وما بعده، من قبل

34. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مرجع سابق، ص 4.

35. الملتقى الفكري العربي، التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام رقم (9) لسنة 2006، القدس، 2006، ص 23-33، مشار إليه لدى: غسان يوسف، مرجع سابق، ص 120-121.

36. كما يعطي القانون الأساسي في المادة (43) الرئيس الفلسطيني حق إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير إذا لم يكن المجلس التشريعي منعقداً، على أن يجري عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له، ويزول أثرها إذا لم تقر من المجلس التشريعي. وقد استخدم الرئيس هذا الحق بشكل متكرر في إصدار قرارات لها قوة القانون في جميع المجالات.

إنشاء السلطة القضائية في القانون الأساسي ذاته يمكن أن يؤدي إلى إشكاليات تتعلق باستقرار هذه السلطة، فلا يوجد ضمانات دستورية لطريقة التعيين، وبالتالي فإن المشرع العادي وبالأغلبية البسيطة لأي مجلس تشريعي يمكن أن يتدخل بهذا التعيين بما ينتقص من استقلال هذه السلطة، ويزداد الأمر خطورة إذا أخذنا بعين الاعتبار الصلاحية التشريعية للسلطة التنفيذية خاصة في الظروف السياسية غير المستقرة التي بموجبها يتم تعطيل السلطة التشريعية، من خلال التذرع بالظروف السياسية بما يسوّغ الجنوح عن مبدأ سيادة القانون، ولاحقاً ممارسة اختصاصها في إطار مبدأ سيادة القانون، أي بموجب القانون الأساسي، وهنا تحديداً نص المادة (43) من القانون.

وما حصل واقعاً في المدة اللاحقة للانقسام هو قيام السلطة التنفيذية بذلك، ومن الأمثلة على ذلك المرسوم رقم (12) لسنة 2007، الذي يعلق العمل بأحكام المادة (79) من القانون الأساسي، والمتعلقة بتعيين أو تغيير رئيس الوزراء والوزراء، واشتراط حصولهم على ثقة المجلس التشريعي من أجل ممارسة مهامهم. كما أنّ هناك العديد من المراسيم المشابهة التي تخالف صراحة نصوص القانون الأساسي، والتي تهدف بالأساس إلى شلّ السلطة التشريعية، ولاحقاً ممارسة اختصاصاتها، ومن ثم التحوّل على السلطة القضائية من خلال القرارات بقانون. وعادة لا يقف الأمر عند هذا الحد، فعدم وجود رادع يتمثل بالمبادئ الدستورية، وأهمها مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على التوازن والتكامل ما بين السلطات، تقوم السلطة التنفيذية بالاستعاضة عن مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ تركيز الصلاحيات، ولا يكون هناك مجال للتمييز بين مبدأ سيادة القانون ومبدأ سيادة الأشخاص أو المناصب.³³

33. هذا أيضاً مع وجود تساؤل دستوري يتعلق بوضع المراسيم من حيث المبدأ وهل يملك الرئيس، وفقاً للقانون الأساسي إصدار مثل هذا النوع من التشريعات. وعلى الرغم من إمكانية الرد على هذا الطرح من خلال الادعاء بوجود أخذ الظروف السياسية التي أوجبت إصدار المرسوم بعين الاعتبار، إلا أن هذا الرد يمكن مواجهته بأن هناك العديد من المراسيم التي صدرت تضمنت مخالفة صريحة للدستور ولا تتعلق بالظروف السياسية، وكذلك من خلال هذا الطرح يمكن استنتاج مدى هشاشة النظام الذي أنشأه القانون الأساسي الفلسطيني، بحيث يمكن بكل بساطة استبعاد نصوصه، وعدم الالتزام بمبدأ سمو الدستور، واللجوء -بدلاً من هذا المبدأ- إلى مبدأ سمو الأشخاص أو المناصب. صحيح أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد على أساس افتراض أن السلطة تقيد السلطة، أو السلطة تجدد السلطة، وهذا صحيح كمبدأ عام، لكن هذا المبدأ يفترض وجود توازن أو تكامل بين السلطات، وكذلك يفترض وجود التزام من قبل السلطات بالأليات السلمية لحل النزاعات في حال نشوبها، وهذه الفرضيات إذا لم تكن متحققة من الممكن أن يكون هذا المبدأ غير فاعل في حالة نزوع إحدى السلطات إلى الهيمنة على غيرها من السلطات. ومن هنا فإن عدم وجود هذه الضمانات من خلال الدستور يمكن أن يؤدي إلى إلغاء سلطة لغيرها من السلطات، وممارسة صلاحياتها بالكامل، أو إجبارها على الخضوع لهيمنتها؛ وبالتالي إحالتها إلى سلطة شكلية غير قادرة على ممارسة الدور الذي يفترض بها ممارستها.

لاحقاً لإعلان حالة الطوارئ، أصدر الرئيس مجموعة من المراسيم في حزيران من العام 2007؛ من أجل وقف نصوص القانون الأساسي أو تعديلها، بالاستناد إلى حالة الطوارئ المعلنة من قبله؛ لكن كما هو واضح من المراسيم التي صدرت خلال هذه المدة، كانت تهدف في الأساس إلى شلّ المجلس التشريعي قانونياً، وتجاوز العقبات الدستورية المتعلقة بوجود مصادقة المجلس التشريعي على تشكيل الحكومة، وقد كانت هذه هي الغاية الأساسية غير المعلنة من حالة الطوارئ. وكتدليل على عدم فاعلية نظام العدالة في هذا الصراع، لم يتم الطعن بهذه المراسيم، على الرغم من مخالفتها الصارخة لنصوص القانون الأساسي وللنظريات الدستورية المتعلقة بالسمو الشكلي والموضوعي لنصوص الدستور. لكن الواقع كان يشير إلى أن الرئيس بهذه المراسيم قد تجاوز العقبة الدستورية الأولى في صراع السلطات وهي المجلس التشريعي. ومن ثم بدأ الانتقال للمرحلة التالية وهي ممارسة دور المجلس التشريعي الأساس وهو إصدار التشريعات.

ثالثاً: الانتقال إلى مرحلة القرارات بقانون

فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد مارس صلاحيتهن تشريعتين، بغض النظر عن الإطار الدستوري المنظم لهما، وحتى عندما تم إيجاد الإطار الدستوري في العام 2003 فإن هذا الإطار لم يكن محددًا لممارسة هذه الصلاحية. ولغاية كتابة هذه الدراسة، وعلى الرغم من جدلية هذه الممارسة والنقاشات التي دارت حولها، لم تتعرض السلطة القضائية لها ولم تعط تفسيراً مقنعاً بشأنها. على الرغم من ذلك وبالعودة إلى القانون الأساسي الفلسطيني، فإن هناك صلاحيتهن للرئيس في المجال التشريعي: الأولى الاعتراض على القوانين العادية الصادرة عن المجلس التشريعي،³⁸ والثانية هي الصلاحية التشريعية الاستثنائية بموجب المادة (43). لكن الواقع القانوني الذي تم تعزيزه بعد الانقسام هو ممارسة الرئيس للصلاحية التشريعية الأصلية. وهذه الصلاحية التشريعية الأصلية مارسها قبل الانقسام، لكن تمت المغالاة فيه بعد الانقسام بطريقتين: الأولى من خلال المراسيم والقرارات ذات المحتوى التشريعي، على الرغم من عدم وجود سند دستوري لممارستها،

38. أعطى القانون الأساسي الرئيس بعض الصلاحيات في المجال التشريعي، إذ تنص المادة (41) من القانون الأساسي على إصدار الرئيس للقوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي، خلال ثلاثين يوماً من إحالتها إليه. وللرئيس أيضاً الحق في رد المجلس التشريعي مع ملاحظاته ومقترحاته، عندها يجب أن يحصل على ثلثي أصوات المجلس حتى يصبح مقراً. وهذا يعني أن الرئيس يستطيع تعطيل إصدار القانون إذا اعترض عليه ولم يكن بالإمكان الحصول على ثلثي أصوات المجلس التشريعي لتجاوز ملاحظات الرئيس بعد رده.

مختلف السلطات والأنظمة التي تعاقبت على حكم فلسطين، وبموجبها كان يتم تسوية جميع الانتهاكات. وهذا يعني أنه دون الدخول في تفاصيل هذه الحالة ومحدداتها، فإن مجرد اللجوء لها كان يعني أنه سيكون هناك انتهاكات لحقوق الإنسان، ولن يكون لمبدأ سيادة القانون وما يقوم عليه من ضمانات وأهمها حق التقاضي أثر في الحد من الانتهاكات التي ستحصل في إطار هذه الحالة.

وفي ظل الصراع المستمر ما بين حزب الرئيس من جهة وحزب الحكومة مدعومة بالأغلبية في المجلس التشريعي من جهة أخرى وتطوره بتاريخ 2007/6/14، عندما وصل إلى سقوط مقرات الأجهزة الأمنية تحت سيطرة حماس وحكومتها المدنية، واستيلاء حركة حماس على السلطة في قطاع غزة؛ الأمر الذي عمق أزمة النظام السياسي، وعليه أعلن الرئيس حالة الطوارئ كنتيجة لهذا الصراع، وما نشأ عنه من انقسام حاد، وسقوط للنظام السياسي الفلسطيني الموحد ما قبل هذا الانقسام. أقال الرئيس في حينه رئيس مجلس الوزراء وعين رئيساً جديداً للحكومة، وكلفه بتشكيل حكومة جديدة أطلق عليها اسم حكومة الطوارئ. وبالنتيجة أصبح هناك حكومتان: الحكومة التي أقالها الرئيس وحكومة الطوارئ. وتم تعطيل مواد القانون الأساسي (65، 66، 67) ذات العلاقة بتشكيل الحكومة ونيل الثقة عليها من المجلس التشريعي.³⁷

ثانياً: المراسيم الخاصة بتعطيل نصوص القانون الأساسي

كما تمت الإشارة سابقاً، يمكن القول إن السلطة التنفيذية شرعت باستغلال حالة عدم الاستقرار السياسي، وأعلنت حالة الطوارئ بادعاء استخدامها لصلاحية دستورية، لكن كما هو معلوم فإن حالة الطوارئ يتم إعلانها عندما يكون هناك مصلحة عامة في تجاوز القانون، من أجل تحقيق غاية محددة، ويتم لاحقاً الموازنة بين الغاية التي قصد تحقيقها والنصوص التي تم تجاوزها، وأثر كل ذلك على المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، لكن في الحالة الفلسطينية لم يكن لإعلان حالة الطوارئ معنى دستوري بسبب واقع الانفصال الجغرافي ما بين الضفة وغزة.

37. مرسوم رقم (10) لسنة 2007؛ بشأن تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (71)، بتاريخ 2007/8/9. مرسوم رقم (11) لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65، 66، 67)، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (71)، بتاريخ 2007/8/9. انظر الرابط الإلكتروني الآتي: muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=15564.

حيث كان يصدر الرئيس مرسومًا بالتكليف بتشكيل الحكومة، كما يقوم هو نفسه لاحقًا بلعب دور المجلس التشريعي بالمصادقة على تشكيل الحكومة بموجب قرار بقانون.⁴⁰

كما وصلت حالة التفسير الموسع لصلاحيات الرئيس إلى حد منحه دور المجلس التشريعي واختصاصه بالنسبة لأعضائه، فمن المعروف أن المجلس التشريعي يملك صلاحيات تتعلق برفع الحصانة عن أعضائه من أجل مباشرة إجراءات تحقيقية في حقهم، وهذه الصلاحية ممنوحة للمجلس في مقابل السلطة التنفيذية، حتى لا يكون ما يقوم به عضو المجلس من أعمال خاضعًا لرغبات وأهواء السلطة التنفيذية من خلال اتخاذها، أو تهديدها باتخاذ إجراءات انتقامية بحقه، وهو ما أكدته المادة (53) من القانون الأساسي. إلا أن الرئيس، وتطبيقًا لفكرة التوجه نحو إحلال نفسه مكان المجلس التشريعي، فقد قام بممارسة هذه الصلاحية، إذ أصدر قرارًا بقانون برفع الحصانة عن أحد أعضاء المجلس التشريعي،⁴¹ وهذا القرار بقانون كان عرضة للطعن أمام المحكمة، بناءً على الأسس المذكورة سابقًا، إلا أن المحكمة العليا بصفتها المحكمة الدستورية، امتدادًا لدورها السلبى في حالة تعلق الأمر بالرئيس وصلاحياته، ردت هذا الطعن، على أسس شكلية، باعتبار أن القرار بقانون المذكور ليس تشريعيًا بالمعنى المقصود من المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا التي تقتصر اختصاص المحكمة على التشريعات، وفقًا لتفسير المحكمة لهذه المادة، وهذا بخلاف توجهها سابقًا في قضية قرارات المجلس التشريعي السابق، حيث أقرت في حكمها باختصاصها الرقابي على جميع أعمال السلطات المخالفة للدستور.

لم تقتصر صلاحيات الرئيس على السلطة التشريعية ذاتها، بل بسبب ظهور حالة الصراع داخل السلطة التنفيذية نفسها على الصلاحيات التنفيذية والإدارية داخل السلطة التنفيذية. لقد تناولنا في هذه الدراسة السياق الذي صدر فيه القانون الأساسي المعدل في العام 2003، وتبين أن القصد منه في حينه كان الانتقال من صلاحيات الرئيس لحساب رئيس مجلس الوزراء، وفي ذات الوقت لتعزيز الدور التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية، في محاولة لإعادة التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. واليوم بعد حالة القرارات بقانون بدأ الرئيس يظهر مرة

40. بالنسبة لتشكيل الحكومة يفترض بالحالة الطبيعية أن يكلف الرئيس رئيس الوزراء الذي يحظى بأغلبية في المجلس التشريعي من أجل تشكيل الحكومة، بمعنى أن يقتصر دور الرئيس في هذه الحالة على تسمية رئيس الوزراء، ثم يقوم رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرضها على المجلس التشريعي، من أجل المصادقة عليها. وما يحصل على أرض الواقع هو عكس ذلك.

41. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012 بشأن رفع الحصانة البرلمانية عن النائب في المجلس التشريعي محمد يوسف شاكر دحلان، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (93)، بتاريخ 2012/1/25.

والثانية من خلال القرار بقانون وفقًا للمادة (43) من القانون الأساسي. وممارسة هذه الصلاحية اكتسبت زخمًا كبيرًا منذ تعطيل المجلس التشريعي في حزيران 2007 وحتى هذه اللحظة، بحيث شوهدت هذه الممارسة العملية التشريعية برمتها في العديد من الجوانب التي لا مجال للتعرض لها في هذه الدراسة،³⁹ لكن يمكن القول إجمالاً: إن هذه التشريعات وبسبب غياب فلسفة العملية التشريعية في كيفية إصدارها أنها غيّرت في مفهوم السلطات والصلاحيات والمبادئ الدستورية والحقوق والحريات، وليس من السهل التوقع في كيفية التعافي منها مستقبلاً.

رابعاً: التفسير الموسع لمفهوم القرار بقانون

لم يقتصر دور الرئيس في حال غياب المجلس التشريعي على إصدار قرارات لها قوة القانون، أي ممارسة دور المجلس في المجال التشريعي، بل تعدى ذلك من خلال تفسير غريب بمنح الرئيس جميع صلاحيات المجلس التشريعي، وهذا يشمل الصلاحيات الرقابية والإدارية والولائية. هذه الحالة الشاذة تعني أن الرئيس في نفس الوقت يقوم بدور سلطتين الأولى التنفيذية والثانية التشريعية، وقد تم استخدام أداة القرار بقانون لممارسة الدور الكامل للسلطة التشريعية. فلم تقتصر القرارات بقانون على المعنى المتعارف عليه في الأدوات التشريعية، بمعنى احتوائها على قواعد عامة ومجردة ويترتب الجزاء على مخالفتها، بل شملت أموراً هي من صلب اختصاص المجلس التشريعي، ولا يمكن ممارستها إلا من خلال مجلس موجود وقائم، وليس الالتفاف على هذه الحالة بممارسة دور رقابي منوط بسلطة كاملة تمثيلية، من خلال شخص فرد منتخب بصفته رئيساً لسلطة تنفيذية، وفقاً لصلاحيات محددة حصراً، نص عليها القانون الأساسي.

وكأمثلة على ذلك يقوم الرئيس حالياً بإصدار قرار بقانون بالمصادقة على الموازنة العامة للسلطة الوطنية، وهذا يعني أن مجلس الوزراء، باعتباره السلطة التنفيذية في هذه الحالة، هو من يقوم باقتراح هذا القانون، ويقوم الرئيس الذي هو رأس السلطة التنفيذية بلعب دور المجلس التشريعي والمصادقة على المشروع المقترح من خلال أداة القرار بقانون. كذلك الأمر بالنسبة إلى موضوع المصادقة على الحكومة، حيث مارس الرئيس الدور ذاته ولكن بشكل أعرب،

39. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2006: التقرير السنوي الثاني عشر، مرجع سابق، ص 7-8. مشار إليه لدى: غسان يوسف، مرجع سابق، ص 121.

التي تنص على أن: «يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون». والمادة (46) تنص على أن: «يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي». في حين تنص المادة (63) على أن: «مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء».

من الملاحظ من هذه النصوص أنها تحدد صلاحيات رئيس السلطة، فيما يتعلق بالتعيينات، بأنها تقتصر على ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي فقط. وهذا بخلاف ما ذهب إليه القوانين العادية، وتحديدًا التي سبقت صدور القانون الأساسي، حيث أنطت بالرئيس صلاحيات واسعة في التعيين. لكن التزامًا بنصوص القانون الأساسي، إذا ما سلمنا أن الرئيس يملك الصلاحيات المنصوص عليها في القانون الأساسي فقط، وفقًا للنصوص السابقة، وبمسح ما ورد في القانون الأساسي من صلاحيات في التعيين للرئيس، فإن الرئيس يملك صلاحية تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك حسب نص المادة (40) من القانون الأساسي. كما أن الرئيس يملك صلاحية تعيين محافظ سلطة النقد، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه، وذلك حسب نص المادة (2/93). ويعين الرئيس أيضًا رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك حسب نص المادة (3/96)، وكذلك يعين النائب العام بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء حسب نص المادة (1/107).

وبهذا فإن نصوص القوانين العادية التي تمنح الرئيس صلاحيات التعيين في المناصب العليا يمكن أن تكون محل نظر، وفقًا لما تم بيانه، أخذًا بعين الاعتبار نص المادة (69) من القانون الأساسي التي حددت صلاحيات مجلس الوزراء، ونصت في الفقرة (9/أ) على أن إنشاء الهيئات والمؤسسات وإلغاءها، أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة؛ تكون من صلاحية مجلس الوزراء. وفي

أخرى كرئيس للسلطات الثلاث، وهذا يعني إعادة الصلاحيات التي فقدها الرئيس إليه من جديد، التي كان فقدها لصالح رئيس الوزراء، ومنها صلاحياته في التعيين في المناصب العليا.

عند الحديث عن صلاحيات الرئيس بالتعيين لا بد من الإشارة إلى بعض النصوص الدستورية ذات العلاقة بهذه الصلاحية، من أجل الوقوف على فكرة التفسير الموسع لصلاحيات الرئيس بالتعيين. بدايةً تنص المادة (45) من القانون الأساسي على أنه يختار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يُقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد. ويتوجب على رئيس الوزراء وباقي الوزراء الحصول فوراً على الثقة من المجلس التشريعي قبل ممارستهم لمهامهم. وهذا يعني أن صلاحية الرئيس بتعيين رئيس الوزراء موقوفة على مصادقة المجلس التشريعي، وهذا ما يخلق نوعاً من التوازن والتكامل في العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لكن كما تم التوضيح سابقاً، فإن الرئيس أصدر العديد من المراسيم ذات العلاقة بدور المجلس التشريعي في تعيين رئيس الوزراء، وأنشأ وضعاً جديداً أصبح له بموجبه مطلق الصلاحية في تعيين رئيس الوزراء، دون أية رقابة من قبل أية سلطة أخرى.

وانطلاقاً من هذه الحالة، لم يعد الصراع على الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية ما بين الرئيس ورئيس الوزراء مقبولاً منطقياً، فوفقاً لنصوص القانون الأساسي، ووفقاً للممارسات الديمقراطية؛ فإن مصدر سلطة رئيس الوزراء هو المجلس التشريعي، وفي هذه الحالة تكون فكرة وجود سلطة تنفيذية برأسين: أحدهما منتخب من قبل الشعب وهو الرئيس، والآخر مدعوم من قبل الأغلبية في المجلس التشريعي؛ هي الأساس الذي تقوم عليه الحكومة شبه الرئاسية. لكن أما في الوضع القائم بعد الانقسام، فإن مصدر شرعية الرئيس هو الانتخاب، هذا طبعاً بشكل عام، ومصدر شرعية رئيس الوزراء هو الرئيس؛ ومن هنا فإن التنازع على الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية أصبح أمراً غير منطقي، بل على العكس بدأت السلطة التنفيذية تتجه نحو النظام الرئاسي الهرمي وليس المزدوج. وهذا أثر طبعاً على صلاحيات التعيين، سواء داخل السلطة التنفيذية ذاتها أو بالنسبة للسلطات الأخرى لاسيما السلطة القضائية.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي فإن هناك ثلاثة نصوص بحاجة إلى تفحص دقيق، قبل استكمال الحديث عن صلاحيات التعيين بالنسبة إلى رئيس السلطة الوطنية، المادة (38)

المبحث الخامس

حق التقاضي في إطاره النظري والتطبيقي

على الرغم من أهمية وجود مجموعة من الضمانات ذات العلاقة بتحقيق مبدأ سيادة القانون داخل السلطات الثلاث، إلا أن حق التقاضي يعتبر هو الملاذ الأخير لضمان هذا المبدأ. وهذا الحق الأخير يشمل ثلاثة عناصر أساسية، هي: الوصول الميسر للمحاكم، ونظر الدعوى من قبل هيئة محايدة ومستقلة، وأن تكون هذه الهيئة قادرة على الحكم بالصفة أو الترضية القضائية بأنواعها المختلفة. وحق التقاضي في مفهوم القانون الدولي لحقوق الإنسان، يتمثل في حق كل شخص في التوجه للأجهزة القضائية المختصة في بلده، والطلب منها النظر في ادعاءاته وإنصافه وحماية حقوقه وحياته وممتلكاته.⁴³

لكن الإشكالية الأساسية تكمن في تفصيلات هذا الحق، وكيفية تحقيقها في الواقع العملي في الأنظمة القانونية، لاسيما تلك التي تعاني من غياب المبادئ ذات العلاقة بالفصل بين السلطات وسيادة القانون. لكن من المهم الوقوف على أهم هذه التفصيلات من أجل فحص مدى تحققها في النظام القانوني والقضائي الفلسطيني، وللوصول إلى الاستنتاج الأساسي أن هذا الحق لم يكن متوفرًا قبل الانقسام، وليس من الممكن توفره في ظل نظرة السلطة التنفيذية لباقي السلطات وتعاملها مع حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية.

حق التقاضي يتطلب بداية ألا تحد القوانين من قدرة الأشخاص على التوجه للمحاكم بسبب تحصين أعمال أو قرارات السلطات من الطعن أمام القضاء، وبأن تكون المحاكم قريبة من المتقاضين، وألا تكون تكلفة الوصول إليها مرهقة ويحجم الأفراد عن التوجه إليها لهذا السبب. كما يقتضي هذا الحق أن يكون الوصول إلى نظام العدالة بالتساوي، بحيث لا يكون ذلك خاضعاً للتمييز بناء على أسباب اعتباطية، مثل المنصب أو اللون السياسي. ويتطلب أن يضمن القضاء سرعة الفصل في نزاعات الأفراد خلال مدة معقولة، بحيث لا يكون إطالة أمد التقاضي سبباً لإنكارها. وفيما يتعلق بالحياد والنزاهة والكفاءة، فإن جميع المبادئ ذات العلاقة باستقلال القضاء المتعارف عليها دولياً يجب أن تتوافر، سواء بالنسبة للسلطة القضائية أو بالنسبة للقضاة داخلها. وبغض النظر عن تفاصيل هذه المبادئ فإن المعيار الأساسي الذي يتوجب أخذه بعين الاعتبار هو في مدى ظهور القضاة أو الهيئات

43. حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك، جنيف، 2003، للمزيد انظر الرابط الإلكتروني الآتي:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter4ar.pdf>

الفقرة (9/ب) حددت المادة صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها، وصلاحية الإشراف عليها بمجلس الوزراء.⁴²

لكن تأكيداً للتبعية الهرمية لمجلس الوزراء، بمعنى عدم تقاسمه لصلاحيات التعيين مع الرئيس بحسب النصوص المشار إليها سابقاً، شدد مستشار الرئيس على التفسير الموسع لصلاحيات الرئيس في التعيين، منطلقاً من أساس أن الرئيس هو رأس السلطة التنفيذية، وأن الصلاحيات المنصوص عليها لمجلس الوزراء بالتعيين تقتصر على التسبب للرئيس الذي يقوم بإصدار مرسوم أو قرار رئاسي بالتعيين النهائي، وهو ما معمول عليه واقعاً منذ مجيء السلطة ولغاية الآن، أي أن نصوص القانون التي قصدت تقليص صلاحية الرئيس لم تنجح في ذلك في الممارسة العملية.

واستكمالاً للتفسير الموسع لصلاحيات الرئيس بالتعيين، يقوم الرئيس حالياً بتعيين كل المناصب في السلطة القضائية والنيابة العامة، بناء على تسبب من الجهات المذكورة، وفي بعض الأحيان تتم عملية التعيين بطلب من مكتب الرئيس، بحيث تقوم الجهة أو السلطة بالتسبب بناء على معرفة مسبقة برغبة الرئيس بتعيين شخص ما في منصب محدد. كما تتم التعيينات أحياناً دون وجود تسبب أصلاً، لاسيما عندما يكون التعيين إشكالياً، مثل التعيينات المتعاقبة لرؤساء السلطة القضائية، فعلى الرغم من نص قانون السلطة القضائية على طريقة تعيين القضاة من خلال تسبب مجلس القضاء الأعلى وتعيين الرئيس، إلا أن هذا الإجراء لم يُتبع بشأن رؤساء السلطة القضائية المتعاقبين، بما في ذلك رئيس السلطة القضائية الحالي. فعندما قدم رئيس السلطة القضائية السابق استقالته، طلب مجلس القضاء الأعلى منحه مهلة من أجل تسبب رئيس جديد للمجلس، إلا أن رئيس السلطة استبق هذا التسبب بتعيينه وزير العدل رئيساً للمحكمة العليا ورئيساً للسلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى، على الرغم من عدم شغله لأي منصب قضائي سابقاً.

42. وتأكيداً على ذلك أشار التقرير السنوي الصادر عن مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، إلى وجود تجاوزات في عملية الترقية لمناصب الفئة العليا؛ فبعضها تم وفق استثناءات أو نتيجة لغياب الإجراءات الواضحة في الاختيار وفي عدم وضوح جهة التسبب أو التعيين. وبعد تعديل قانون الخدمة المدنية عام 2005 جرى نقاش حول تفسير أحكام المادتين (16 و17) من قانون الخدمة المدنية المتعلقة بآلية الترقية إلى الفئة العليا، وقد استقر الرأي آنذاك منح مجلس الوزراء صلاحية الترقية إلى درجة مدير عام (A4) فيما الترقية لدرجة وكيل ووكيل مساعد بحاجة لمصادقة قرار رئيس السلطة بناء على فتوى بتقوية أصحاب الرأي الآخر لتفسير المادتين المذكورتين أعلاه القاضي بوجوب مصادقة الرئيس على كافة قرارات الترقية للفئة العليا وفي داخلها. انظر: جهاد حرب، في المقهى ترسم قرارات رئاسية...!!!، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amin.org/articles.php?t=opinion&id=18931>

لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها، ب. أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه، ج. أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له، د. أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر، هـ. أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام، و. أن يزود مجاناً بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة، ي. ألا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب». وتناولت الفقرات الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة إجراءات محاكمة الأحداث والتعويض عن الأحكام القضائية الخاطئة وعدم جواز محاكمة الشخص ذاته عن الجريمة ذاتها مرة أخرى.

وانسجماً مع المواثيق الدولية أعلاه، ضمنت مختلف الدول دساتيرها مبدأ التقاضي، وأصدرت قوانين خاصة لتنظيم ممارسة هذا الحق، بحيث يحدد الشروط الواجب توافرها في القضاة من حيث النزاهة والتجرد والموضوعية، وضمان استقلالهم، وعدم خضوعهم لأيّة تأثيرات خارجية. بما يشمل ذلك وضع إجراءات موضوعية في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم، وقد جرى العمل على أن يتولى ذلك هيئة مشكّلة في أغلبها من القضاة.

وفي السياق الفلسطيني، نجد أن حق التقاضي وعدد من ضماناته منصوص عليها في المادتين (30 و32) من القانون الأساسي، حيث تنص المادة (30) فقرة (1)، على أن: «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا». كما تنص المادة (32)، على أن: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر».

وعلى الرغم من ذلك فإن الواقع العملي مختلف، فمنذ تأسيس السلطة الوطنية وحتى الآن لم توفر المحاكم الملاذ الآمن للمواطنين، وتهربت المحاكم من القيام بمسؤولياتها في الكثير من القضايا التي عرضت عليها، مثل إعلان المحكمة العليا عن عدم اختصاصها في الكثير

القضائية محايدة ومستقلة، في نظر المتقاضين والأفراد بشكل عام. وهذا يعني بأنه حتى يكون هناك معنى من اللجوء إلى المحاكم يجب أن يعتقد الأفراد مسبقاً بأن قضايهم ستنظر من قبل هيئة محايدة ومستقلة ونزيهة، بحيث لا تكون هذه الهيئة خاضعة لرغبات السلطات العامة وتأثيرها.

كما أن حق التقاضي يجب أن يضمن قدرة القضاء على تحقيق النصفة القضائية، وهذا يعني أن تكون المحكمة قادرة على رفع الانتهاك في حال ثبت وجوده، وأن تحكم بالتعويض العادل عن هذا الانتهاك، بالإضافة إلى إمكانية تحديد المسؤولية المدنية والتأديبية والجزائية، في حال توافرها، بسبب هذا الانتهاك. وأخيراً يجب أن يضمن النظام السياسي احترام أحكام القضاء وتنفيذها، وألا تكون نهاية إجراءات التقاضي عبارة عن أحكام غير قابلة للتنفيذ، بسبب امتناع السلطات عن تنفيذ هذه الأحكام، كلياً أو جزئياً، أو إعاقة تنفيذها أو المماطلة فيه.⁴⁴

ولما كان التقاضي من الحقوق الرئيسية للمواطنين، فقد شدّت عليه الكثير من الاتفاقيات والمواثيق الدولية، وفي مقدمتها المادة (8) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، التي نصّت على أن: «لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون». وقد أعيد تأكيد هذا الحق في المواثيق والاتفاقيات الأخرى الخاصة بحقوق الإنسان، وخاصة المادة (14) منه والتي تضمنت العديد من المسائل التي أصبحت تعتبر من العناصر المعيارية الأساسية لتقييم مدى تمتع السلطة القضائية بالاستقلال من عدمه. فقد نصّت الفقرة الأولى من المادة (14) المذكورة على أن: «الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه، أو في حقوقه والتزاماته، في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون».

ونصت الفقرة (3) من المادة ذاتها: «أن لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا الآتية: أ. أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي

44. أشارت المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من 26 آب/أغسطس إلى 6 أيلول/ديسمبر 1985 إلى العديد من العناصر الرئيسية الواجب توافرها في السلطة القضائية، ومنها: استقلال السلطة، حرية التعبير وتكوين الجمعيات، المؤهلات والتدريب والاختيار، شروط الخدمة ومدتها، السرية والحصانة المهنتان، التأديب والإيقاف والعزل. لمزيد من التفاصيل، انظر: الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b050.html>.

بحيث اهتمت بها النيابة العامة بشكل يفوق اهتمامها بالقضايا الجزائية الخطيرة التي تتعلق بحياة الأفراد وسلامتهم وأمنهم.

وبصورة عامة، وعلى الرغم من تحقق أرضية مقبولة في النصوص الدستورية والقانونية، إلا أن السلطة القضائية ونظام العدالة بشكل عام لم يستطع، في التطبيق العملي، توفير الأهداف التي يسعى مبدأ التقاضي لتحقيقها، وتم تسييس هذا النظام وإخضاعه للعمل ضمن المحددات والخطوط التي رسمتها السلطة التنفيذية؛ مما وفر لها الضوء الأخضر في الاستمرار في ممارستها وفي توسيع مجالات هيمنتها، وأضعف ثقة الأفراد بنظام العدالة.

من الدعاوى المتعلقة بحقوق المواطنين وحررياتهم الأساسية. كما درجت المحاكم، ولاسيما المحكمة العليا على الغلو في الشكليات في الكثير من القضايا على حساب الجوهر، كالبحت فيما إذا كان هناك وكالة صحيحة للمحامي أو الرسوم، أو التضييق من مفهوم المصلحة دون مبرر، أو صحة الخصومة، أو الاختصاص... إلخ؛ مما أعطى مؤشرات قوية على توجهها نحو التهرب من مسؤوليتها أو عدم قدرتها على القيام بها، والنأي عن أي تصادم مع السلطة التنفيذية. كذلك، عجزت المحاكم في مختلف الدرجات عن إصدار أحكام قضائية ضمن وقت معقول، وظلت بصورة عامة تستغرق زمناً طويلاً قبل الفصل النهائي فيها، وأصبح المواطنون ينتقلون من محكمة إلى محكمة ومن درجة قضائية إلى أخرى، دون الوصول إلى تحقيق الغاية الأساسية من التوجه إلى المحاكم.

ولم تتصدّ المحاكم في الكثير من القضايا التي عرضت عليها للانتهاكات الجسيمة للسلطة التنفيذية، كاعتدائها على سلطات وصلاحيات السلطات الأخرى ولاسيما في مجال التشريع، أو انتهاكات حقوق الإنسان، كاستمرار الاعتقال التعسفي والاعتقال السياسي دون سند من القانون، أو التمييز في التعيين في الوظيفة العمومية على أساس الانتماء الحزبي، أو الادعاءات بخصوص التعرض للتعذيب لدى الأجهزة الأمنية، أو في عدم احترام القرارات التي تصدرها وعدم تنفيذها. ولم تسجل المحاكم بهذا الخصوص أحكاماً قضائية مفصلية وزاجرة، بحيث تجبر السلطة التنفيذية على اتخاذ إجراءات تصحيحية. أضف إلى ذلك، واصلت السلطة التنفيذية الاعتداء على صلاحيات القضاء المدني، من خلال إعطاء صلاحيات الضبطية القضائية للأجهزة الأمنية، كالمخابرات والأمن الوقائي، لجمع الاستدلال والتحقيق في جرائم يفترض أن تكون من ضمن اختصاصات الشرطة المدنية والنيابة العامة.

وكذلك الأمر بالنسبة للنيابة العامة والشرطة المدنية، فقد ظلت هي الأخرى خاضعة للسلطة التنفيذية، ولم تمارس صلاحياتها باستقلالية ومهنية وتجرد، ويظهر هذا في عدم وجود معايير موضوعية في إحالة الدعاوى الجزائية للقضاء من عدمه، وباتت السلطة التنفيذية تستخدم صلاحيات النيابة العامة في تحريك الدعوى من أجل تعزيز هيمنتها على باقي السلطات، وتقنين إجراءات تعديها على حقوق الأفراد وحررياتهم، على حساب الدور الأصلي للنيابة العامة في تمثيل الحق العام في الجرائم التي ترتكب بحقه، ومن الأمثلة على ذلك الدعاوى التي رفعها مسؤولون فلسطينيون على مواطنين أو صحفيين أو مؤسسات حقوقية، لانتقادهم أداء المؤسسات العامة،

المبحث السادس

البدل عن مبدأ سيادة القانون بمفهومه الموضوعي

بسبب غياب مفاهيم ومبادئ سيادة القانون بمفهومه الموضوعي في أداء السلطات المختلفة، وتحديدًا بسبب هيمنة السلطة التنفيذية وممارستها المخالفة لهذا المبدأ، ولما كان من المهم لدى السلطة التنفيذية أن تظهر بصورة المتعاطية مع أدنى متطلباته؛ لجأت السلطة التنفيذية من جهة، والأفراد من جهة أخرى، إلى وسائل بديلة عن مبدأ سيادة القانون بمفهومه الموضوعي، وسنحاول في هذه الجزئية عرض حالتين رئيسيتين وتقييمهما: الأولى هي لجوء السلطة التنفيذية إلى ظاهرة آليات الرقابة غير الديمقراطية، والثانية حالة تعزيز أدوات النظام البيروقراطي على حساب النظام الديمقراطي. وسنعرض في الحالة الثانية لجوء الأفراد إلى ظاهرة النقابات والاتحادات والنوادي كنوع من الحماية البديلة؛ بسبب فشل نظام العدالة في حماية حقوقهم وحررياتهم الأساسية.

أولاً: آليات رقابة غير «ديمقراطية تشاركية»

بسبب الأوضاع السياسية التي عصفت بالنظام السياسي والدستوري الفلسطيني ما بعد انتخابات عام 2006، وما نشأ عنها من شل لعمل المجلس التشريعي الذي يفترض أن يمارس دوراً أساسياً في الرقابة على السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها الحكومية، وبسبب استفراد السلطة التنفيذية بالعديد من الصلاحيات، دون رقابة فعالة، سواء من قبل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، واعتماداً على ادعاء ممارسة نهج الرقابة الذاتية؛ عملت السلطة التنفيذية على إنشاء أجهزة رقابة داخلية، تقوم بدور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، منها ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد. وعلى الرغم من نص قوانين إنشاء هذه الأجهزة على خضوع هيئات وأعضاء السلطات الأخرى لنصوص هذه القوانين والسلطات المنشأة بموجبها، إلا أن هذه السلطات التي يفترض أن تمارس الدور الرقابي لا تتضوي في إطار آليات الرقابة الديمقراطية التشاركية. فأعضاء هذه الأجهزة معينون من قبل رئيس السلطة، ويمارسون سلطاتهم بمعزل عن الرقابة الشعبية، وقد نصت القوانين على سرية ما يتم من إجراءات وتحقيقات من قبلهم، وهذا يؤدي في النتيجة إلى محدودية فعالية هذه الأجهزة بالنسبة للخاضعين لأحكامها، خاصة بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، مع إمكانية أن تطل أعضاء السلطات الأخرى، سواء التشريعية أو القضائية.

وعلى الرغم من أن التحليل السابق مبني على أسس تتعلق بفلسفة المبادئ الدستورية، خاصة ما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، وهنا لا يتسع المجال لتناول تفصيلاته، إلا أن الإشكالية الفلسفية في عمل هذه الأجهزة تتعلق بصلاحياتها التي يمكن أن تطل أعضاء السلطات الأخرى سواء التشريعية أو القضائية، وهذا يعني خلق أجهزة داخل السلطة التنفيذية بطريقة غير ديمقراطية تشاركية، ويفترض أنها قصدت من خلقها تحقيق مبدأ الرقابة الذاتية، في ظل غياب رقابة قضائية أو سياسية فاعلة، وهذه الأجهزة قادرة أن تقوم بدور الرقابة على أعضاء السلطات القضائية والتشريعية، بغض النظر عن المنصب، في حين أن صلاحياتها شبه معطلة بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية والأشخاص المشمولين بحمايته.

وهذه الأجهزة على الرغم من الدعاية العالية التي تستعمل من أجل بيان فاعليتها في الرقابة على الأداء العام ومحاربة الفساد، إلا أن التجربة الفلسطينية في هذا المجال ليست بأفضل حالاً من الدول غير الديمقراطية، التي تتحرف فيها هذه الأجهزة عن الغاية المعلنة من وجودها؛ لتصبح أداة قوية من أدوات السلطة التنفيذية في محاربة السلطات الأخرى، وخصومها من المعارضين.

وهذا التحليل على الرغم من عموميته وعدم اتساع المجال لبيان تفصيلاته، إلا أن الإشارة إلى مثال يتعلق بإجراءات ملاحقة الرئيس على شبهات الفساد يمكن أن تكون مؤشراً على ذلك. فقبل صدور قانون مكافحة الفساد كان الإطار النظري لمحاسبة الرئيس متوافقاً من خلال تطبيق القواعد العامة للمسؤولية الجزائية، وقانوني العقوبات والإجراءات الجزائية، ولم يكن هناك استثناء له بشأن إجراءات محاسبته أمام المحاكم الجزائية. لكن بصدر قانون مكافحة الفساد تم تحصين الرئيس، حيث أوجب القانون أن تكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها،⁴⁵ وهذا يعني أن هذه المحكمة لن تنشأ ولم يعد هناك اختصاص للمحاكم العادية بالنسبة للرئيس؛ مما يعني منح حصانة إجرائية له من الملاحقة ولو في إطارها النصي.

ثانياً: تعزيز النظام البيروقراطي على حساب النظام الديمقراطي

لم تكن السلطة الفلسطينية بمعزل عن المحيط العربي التقليدي، في طريقة تعاطيها مع نظام الإدارة الناشئ والموروث من الحقب السابقة بما فيها الاحتلال الإسرائيلي، ومن أوائل قرارات السلطة في هذه المجال اعتبارها جميع المؤسسات الإدارية الموروثة عن الاحتلال

45. المادة (12) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المنشور على الصفحة (154)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (53)، بتاريخ: 2005/02/28.

الحماية لهم، كبديل عن نظام العدالة، ولتحسين أحوالهم في مواجهة النخب داخل النظام البيروقراطي.⁴⁷

وحالة النقابات هي حالة فريدة في السياق الفلسطيني، حيث إنه وبخلاف الواقع الذي عاشه التنظيم الحزبي والنقابي في جميع المراحل السابقة للسلطة الفلسطينية، وحتى في المراحل الأولى من عهد السلطة، كان الانتماء للأحزاب والنقابات والدخول في إجراءات نقابية غير مرحب به، وكان يلاقي غالباً بإجراءات قاسية تتراوح ما بين العقوبات التأديبية والعقوبات الجنائية. لكن بعد الانتخابات التشريعية في العام 2006، وبسبب تبني الحزب الرئيسي في السلطة وهو فتح لهذه النقابات وانتماء كوادر من الحزب لها، أصبحت هذه النقابات وسيلة من وسائل الضغط باتجاه تحقيق أهداف سياسية معلنة وغير معلنة. هذه الحالة تم استعمالها ليس فقط مع حكومة حماس في حينه، بل امتدت أيضاً لتشمل جميع الحكومات التي شكلها رئيس الوزراء السابق سلام فياض.⁴⁸

بسبب نجاح النقابات في حينه في تحقيق معظم الأهداف التي رسمت لها، وبسبب تغلغل أعضاء الهيئات الإدارية فيها بالنظام السياسي، وما يتبع ذلك، سواء حقيقة أو وهمًا، من امتيازات؛ تعززت هذه التجربة وأثمرت بالنتيجة العديد من الأجسام النقابية داخل الوظيفة العامة، بحيث أصبح هناك العديد من النقابات والنوادي المتخصصة. حالة النقابات والاتحادات والنوادي كانت استثنائية وجديدة، ولها بريقها؛ مما دفع إلى تكاثرها وانقسامها بسرعة، بحيث

47. نتيجة للسياق المتعلق بانتخابات 2006 التي أفرزت حزباً جديداً في السلطة، كان اللجوء إلى تكثيف دور النقابات وإجراءات النقابة إحدى الوسائل المهمة في جعل مهمة الحكومة الجديدة أصعب، ودخلت النقابات وقتها في إضرابات طويلة وصراع مع الحكومة الجديدة، فيما يتعلق بالمطالبات النقابية، سواء المتعلقة بانتظام الرواتب أو تحسين ظروف وشروط للموظفين بشكل عام. كما أصبحت النقابات تلعب دوراً أساسياً في الحياة السياسية وفي الصراع ما بين الرئاسة والحكومة في حينه، وكانت معظم بياناتها وإجراءاتها تتم برضا كامل من مكتب الرئيس. هذا السياق أعطى هذه التجربة الوليدة زخماً، وأصبح الانتماء إلى هذه النقابات واللجوء إلى الإجراءات النقابية وسيلة لتحقيق غايات وأهداف سياسية.

48. تعقيباً على خبر اعتقال نقيب الموظفين في الوظيفة العمومية بتاريخ 2014/11/6 لأسباب تتعلق بالإجراءات النقابية المتخذة من قبل النقابة مؤخراً، كتب جهاد حرب عن سياق إنشاء النقابات وطريقة التعامل الحالية معها: «الإيمان ديوان الرئاسة باستخدام الأدوات التي ترى أنها يمكن الاستفادة منها في المعارك الداخلية، بمعنى آخر نقابة العاملين العموميين كانت مبعجة وعظيمة في العام 2006 عند مناهضتها لحكومة حماس، وفي فترات لحكومات د. سلام فياض. أما اليوم فهي غير قانونية. هذا يشير إلى عدم إيمان ديوان الرئاسة بالعمل النقابي باعتباره حقاً أساسياً و«مقدساً» لكافة العاملين في جميع المهن والوظائف، وإلى خرق واضح للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي وقّع عليه الرئيس محمود عباس في بداية شهر نيسان/ إبريل 2014. وكالة معا الإخبارية: عشرة أسباب ديوان الرئاسة خارج السياق، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.Maannews.Net>, <http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=738335>, Visited on 8/11/2014.

قائمة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السابقة. وعمدت السلطة إلى إنشاء مؤسسات عامة بنفس النمط الموروث، واعتماداً على نظام مركزي يدور حول الرئيس. وكانت النتيجة خلق بيروقراطية مركزية مفرطة، يكون الولاء فيها هو أساس التعيين في المناصب العليا، كما أن التعيين في المناصب الدنيا يعتمد أساساً على نظام المحسوبية والولاء في الدرجات المختلفة. وهذا بالنتيجة يعني إيجاد حالة يكون فيها ندرة في القدرات والتخصصات العالية للأشخاص داخل النظام البيروقراطي؛ مما يخلق ويعيد إنتاج حالة النظام الريعي داخل هذه المؤسسات، بالإضافة إلى عدم قدرتها على تحقيق الغاية من وجودها، وهي خدمة القيم المجتمعية الأساسية وتحقيق الصالح العام.⁴⁶

لاحقاً للانقسام، ونتيجة لغياب العناصر الأساسية لنشوء النظام الديمقراطي وتعزيزها، وبسبب عجز وانهايار أدوات الرقابة والمحاسبة الإدارية أو القضائية على أداء الأشخاص وقراراتهم داخل النظام البيروقراطي، وبسبب تعاظم أهمية الولاء بالنسبة للعاملين في مختلف مؤسسات السلطة، وفي المقابل، بسبب ضعف مقدرة الأفراد أو انعدامها على التأثير في هذا النظام وتوجيه سياساته، وحتى يحمي الأفراد مصالحهم من تعسف هذا النظام، لاسيما في المجالات ذات العلاقة بالوظيفة العامة؛ بسبب ذلك كله أصبح هناك توجه نحو السعي لتشكيل التحالفات داخله. هذه التحالفات بدأت تتخذ صورتين أساسيتين من حيث نوعية الأشخاص الذين يدخلونها: الصورة الأولى، وهي تحالفات النخب العابرة للمؤسسات والسلطات، وتجمع في جنباتها أشخاصاً من مؤسسات رسمية وأهلية وحزبية وحتى أكاديمية، يعملون على المحافظة وتعزيز مصالحهم داخل هذا النظام. وهذه التحالفات تظهر بصورة لقاءات وتبادل معلومات؛ بهدف تحديد الإستراتيجيات، من أجل مواجهة مخاطر مركزية هذا النظام. كما أن هذه التحالفات أصبحت تؤثر بشكل مباشر على السياسات العامة، من خلال ضمان قنوات الاتصال والتأثير على القرار السياسي، للمحافظة على وضعها وتعزيز نفوذها، وفي حالة استهدافها تكون قادرة على الدفاع عن نفسها ومحاولة تحسين وضعها بالنتيجة.

الصورة الثانية، وهم الأفراد العاديون داخل النظام البيروقراطي من غير القادرين على الدخول في نظام التحالفات الذين أصبحوا يرون في إنشاء النقابات والانضمام إليها وسيلة لتحقيق

وعلى الرغم من أن أحد الأسباب المباشرة في اللجوء إليه هو ضعف أو عدم الثقة في نظام العدالة، فإن هذا التوجه أثر أيضاً على فاعلية الرقابة القضائية، بحيث إن عدم ثقة الأفراد أو ضعفها في اللجوء إلى القضاء، وممارسة حق التقاضي من أجل الدفاع عن حقوقهم؛ كان بسبب قناعتهم بعدم جدوى ذلك في ظل الحالة القائمة من عدم التكافؤ بين السلطات، وما نتج عنه من عدم فاعلية النظام القضائي، باعتبار أن النقاش فيه سيكون حول الإجراء وشكليته، وليس الغاية منه، وهو حماية الحق وتعزيز الحرية، ولاسيما عند تعلق الأمر بالسلطة التنفيذية وأذرعها الأمنية.

أصبح هناك نقابات تختص بكل مجموعة من المهن، فكان للمهن التعليمية نقاباتها وكذلك الصحية، وحتى المهنة الواحدة كان لها أحيانا أكثر من نقابة تدعي شرعية تمثيل الموظفين داخلها، وهذه التجربة لم تقتصر على السلطة التنفيذية بل امتدت لتشمل السلطة القضائية والنيابة العامة، بحيث تشكلت أجسام داخلها وتفرعت بأسماء وأهداف مختلفة.

هذه العجالة السريعة في عرض السياق الذي نشأت وتكاثرت فيه النقابات والاتحادات والنوادي، يُظهر حالة فريدة تم اللجوء إليها كوسيلة للوقاية بداية من تعسف النظام البيروقراطي، وكنوع من الحماية، في حال التعرض لحقوق الأفراد وأحيانا امتيازاتهم، كما أنها أصبحت تمثل بالنسبة للبعض وسيلة للانتقال من حالة الموظف العادي إلى نادي النخبة، وهذا يعني أنه بالإمكان من خلال الانتماء لهذه الأجسام تحسين الفرص التفاوضية في بعض الأحيان، وفرض حالة معينة، والدخول كلاعب أساسي عند تقرير السياسات في أحيان أخرى.

ما يهمننا في هذه الدراسة، وبغض النظر عن تقييم إيجابيات هذه الحالة وسلبياتها؛ هو المنهج والوسيلة التي أفرزها السياق والانسداد السياسي في حينه، باعتبار أن هذا المنهج وهذه الوسائل تأتي في صلب الممارسات الديمقراطية، لكنها نشأت كمقاومة أصلا لحالة ديمقراطية تمثلت بالانتخابات. وهذا يعني طبعاً استعمال أدوات الديمقراطية لمحاربة الديمقراطية، وعلى الرغم من أن هذه الدراسة لا تهدف أساساً إلى عرض هذه التجربة وتقييمها، إلا أن استنتاجاً عاماً يمكن ملاحظته، يتمثل بمنطق اللجوء إلى الحالة البدائية للحماية وهو التجمع واستخدام الشكل الديمقراطي الحديث، أي اللجوء إلى التجمع والاتحاد بدل العشيرة والعائلة؛ من أجل تحقيق نوع من الحماية، في مقابل السلطة العامة باعتبارها الأكثر خطراً على حياة الأفراد وحريرتهم وسلامتهم. هذا التوجه، على الرغم من كونه يوفر نوعاً من الحماية الأساسية، إلا أن خطورته تكمن في أن ممارسته في الغالب لم تتم وفقاً للأسس الديمقراطية، أي أن أعضاء هذه الاتحادات والنقابات لم يكونوا منتخبين في الغالب، وإن تم هذا الانتخاب فإنه كان يتم بناء على أساليب المراوغة والتحالفات والنفوذ، بعيداً عن أسس الكفاءة والتخصص ومعاييرها. كما أن حالة من التضارب والتخبط والصراع رافقت هذه الحالة، بما في ذلك الأهداف التي سعت إلى تحقيقها.

بند استكمالي

السلطة التنفيذية ومبدأ سيادة القانون ما بعد «انتهاء الانقسام»

هذا العنوان تمت إضافته لاحقاً لكتابة الأجزاء الأساسية من الدراسة، ويأتي من أجل إعادة التأكيد على الهدف الأساسي من الدراسة، وهو بيان أن الأطر النظرية والفلسفية -سواء بالنسبة للوثائق الدستورية المتعاقبة، أو في المنهجيات المتبعة في بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية، والتي يفترض أن يتم الانتقال بها إلى مؤسسات الدولة - لم تكن وفق رؤية بناء دولة ديمقراطية حديثة، تقوم على مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، واحترام مبدأ سيادة القانون بعناصره المختلفة، بما يشمل حق التقاضي وفق المعايير المعتمدة بشأنه.

السلطة التنفيذية كما تم التوضيح في هذه الدراسة منذ نشأتها في عام 1994، ومروراً بالمحطات المختلفة في علاقتها بالسلطات الأخرى، بما فيها انتخابات 1996، وتحديث قوانين السلطة القضائية في الأعوام 2001، 2002، وتبني القانون الأساسي المعدل في العام 2003، وتعديلاته في العام 2005 التي حددت ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات، وولاية الرئيس بما لا يتجاوز فترتين رئاسيتين (8 سنوات كحد أقصى)، وانتخابات المجلس التشريعي الثاني في العام 2006 وما نشأ عنها من انقسام في حزيران من العام 2007، وإعلان انتهاء الانقسام في نيسان هذا العام، والإعلان عن تشكيل حكومة الوحدة في حزيران من هذا العام. كل هذه الأحداث، على الرغم من أنها تعتبر محطات أساسية في صياغة النظام الدستوري للسلطة الفلسطينية، إلا أن ما هو ملاحظ أن رؤية السلطة التنفيذية لعلاقتها مع السلطات المختلفة لم تكن مبنية على أساس التساوي والتوازن والخضوع لمبدأ سيادة القانون.

وكان لدى السلطة التنفيذية خلال جميع تلك المراحل القدرة على المراوغة والتجاوب الشكلي مع المتطلبات المتعلقة بالديمقراطية ومبدأ سيادة القانون، بما في ذلك بناء المؤسسات وتبني التشريعات التي تشكل إطاراً نظرياً، فيما يتعلق بتحقيق المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، ووصل الأمر إلى قيام السلطة التنفيذية بالتوقيع على الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، إلا أن جميع ما ذكر وسواه من إجراءات لا مجال للتوسع فيها في هذه الدراسة، لم تكن بالفعل محدداً أساسياً في كيفية نظرة السلطة وتعاملها مع السلطات المختلفة، ومع حقوق الإنسان وحياته، بل ظل نهج المبالغة في الصلاحيات الممنوحة لرئيس السلطة هو الطاغية في جميع المراحل، وتم استغلال جميع الأحداث السياسية من أجل تعزيز هذا النهج؛ حتى وصل الأمر إلى حالة غير مسبوقه من تركيز للصلاحيات لا تختلف عن حالة نشأة السلطة في بداياتها،

من حيث تحكم الرئيس بجميع السلطات، وتعامله معها بأسلوب فوقيّ، باعتبارها جميعها خاضعة لصلاحياته.

حتى تاريخ كتابة هذه الأسطر، لا يزال الرئيس يصدر القرارات بقانون، على الرغم من إشاعة مسألة عودة التشريعي للانعقاد بوصفه أحد استحقاقات إنهاء الانقسام، كما أن حكومة المصالحة ذاتها لم تمر بالإجراءات الدستورية، فيما يتعلق بحصولها على الثقة. ومؤخراً أصدر الرئيس العديد من القرارات بقانون التي تعدل في قوانين السلطة القضائية، بما يعزز من نهج سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء وعلى فاعليته، كما يجري الحديث حالياً عن تحركات باتجاه تعديل قانون السلطة القضائية، بما يمس بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل الذي تم تبنيه في القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية للعام 2002.

كما قامت الشرطة الفلسطينية مؤخراً باعتقال نقيب الموظفين في الوظيفة العمومية ونائبه وأحد أعضاء الهيئة الإدارية للنقابة، ولاحقاً تم تمديد توقيفهما من خلال النيابة العامة والمحكمة، كما صدرت مذكرة اعتقال بحق أمين عام المجلس التشريعي لتضامنه مع رئيس النقابة وأعضائها.⁴⁹ وعودة إلى ما ورد في سياق هذه الدراسة بأن هذه النقابة تشكلت في العام 2007 نتيجة للصراع ما بين الحزبين الرئيسيين في السلطة. وحالياً، وبسبب التجانس في الحكومة لاسيما داخل السلطة التنفيذية باعتبار جميع أجهزتها تابعة للرئيس؛ فإن هذه النقابات أصبحت تشكل أحياناً عبئاً على السلطة، واستخداماً للأدوات القانونية غير الواضحة والاعتباطية؛ فإن لجنة قانونية في مكتب الرئيس، تشكلت في أيار الماضي، وأعلنت عدم قانونية هذه النقابة. غير أن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ذكرت في بيان لها بهذا الخصوص أنه: «لا توجد مبررات قانونية لعملية الاحتجاز وحرمان المواطنين من حرياتهما الشخصية»⁵⁰، «خصوصاً أن دوافع الاحتجاز قائمة على ممارسة حق مكفول في القانون الأساسي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وهو الحق في العمل النقابي»⁵¹.

49. وكالة معا الإخبارية: مذكرة باعتقال أمين عام المجلس التشريعي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=739612>, Visited on 12/11/2014.

50. ICHR: Statement on the Detention of the President of the Public Servants Trade Union and a Number of Its Members. Ichr.Ps, <http://www.ichr.ps/en/2/4/1283/Statement-on-the-Detention-of-the-President-of-the-Public-Servants-Trade-Union-and-a-Number-of-its-Members-Statement-on-the-Detention-of-the-President-of-the-Public-Servants-Trade-Union-and-a-Number-of-its-Members.htm#.VGPFbodLrdm>, Visited on 12/11/2014.

51. أجهزة السلطة تعتقل نقابيين فلسطينيين، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.aljazeera.net/news/humanrights/2014/11/10>, Visited on 11/11/2014.

الخاتمة

تم استعراض جميع المراحل التي مرت بها السلطة الفلسطينية منذ نشأتها، الغاية من هذا الاستعراض هو مراجعة مسحية لمدى التزام السلطات بالقانون في المراحل التي سبقت الانقسام. الادعاء الرئيس في الدراسة هو أن الانقسام لم يكن هو السبب في خروج السلطة التنفيذية عن القانون، بل كان معززاً لهذا الخروج. حيث عملت أذرع السلطة التنفيذية وأجهزتها على انتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دون مراعاة أو قلق من عواقب هذه الانتهاكات.

مبدأ سيادة القانون لم يكن أولوية بالنسبة للسلطة الفلسطينية منذ نشأتها، وقد سادت مفاهيم مفادها أن الهدف من وجود السلطة الفلسطينية هو بالأساس نقل الشعب الفلسطيني من مرحلة الاحتلال إلى الاستقلال وبناء الدولة، ولهذا لم يكن هناك داع للوصول إلى الدولة بمفهومها الحديث، من حيث النظام السياسي الديمقراطي. وإذا اضطر النظام لاستعمالها فإنما كان ذلك بهدف الظهور بمظهر دولة القانون؛ من أجل ضمان الدعم المالي وانسيابية التمويل.

وعلى الرغم من سيادة هذا التوجه بالنسبة للخطاب السياسي الخارجي، إلا أن ما يميز المرحلة الأولى للسلطة هو طغيان مفاهيم الشرعية الثورية، على حساب مفاهيم الشرعية القانونية، بحيث تطغى هذه الشرعية على أي شرعية أخرى، لاسيما ما يتعلق بالشرعية الدستورية المنبثقة عن انتخابات دورية نزيهة، وأحزاب مستقلة ومؤسسات قائمة على الاختصاص، وفقاً لمبدأ سيادة القانون. كما كان للاعتبارات الشخصية دور كبير في ضعف التعامل مع تقنيات مبدأ سيادة القانون باتجاه تعزيز ثقافة سيادة الزعيم والقائد. كان لهذه الحالة مسوغاتها، لكن مع الانتقال إلى حالة مؤسسات الدولة لم يكن بالإمكان التواءم مع هذه الحالة، إضافة إلى المحيط العربي غير المساعد في الانتقال إلى حالة الدولة الحديثة الديمقراطية.

في ظل هذه الحالة تم عقد انتخابات لمجلس تشريعي في العام 1996، من أجل شرعنة النظام السابق والظهور في صورة مؤسسات دولة (سلطة تشريعية، سلطة قضائية، وسلطة تنفيذية)، وهذا يتعلق بشرعية القيادة والزعامة، والتشريعي الذي كان يغلب عليه اللون الواحد، وفي إطار الشخص الواحد المستند لشرعيته السابقة، بالإضافة إلى مجموعة المصالح التي تشكلت حوله.

هذا يعني أن السلطة التنفيذية لم تعد تكتفي بالتناقض الحاصل ما بين ما هو منصوص عليه وما هو مطبق من قواعد، بل تسعى باتجاه إزالة العقبات، حتى النصية منها، التي تم تبنيها في مراحل معينة دون قناعة أصيلة من قبلها، باتجاه تبني قواعد جديدة لا يكون فيها النص النظري محددًا من ممارسة السلطة التنفيذية لنهجها الأساس القائم على سيطرتها على كل سلطات الدولة، وفرض مفهوماها الخاص بالنسبة للحقوق والحرريات الأساسية للأفراد، وتحويل نظام العدالة بكل مكوناته إلى إدارة بيروقراطية، وأداة لفرض هيمنتها.

هذه الأحداث الأخيرة هي امتداد لنهج بدأ منذ قيام السلطة، وهي عبارة عن أمثلة تشتد حدتها وتخف، وفقاً للظروف الداخلية والخارجية، وهي جميعها مشاهد تعزز القناعة الأساسية بأن نهج السلطة التنفيذية تجاه مبدأ سيادة القانون يقوم على أساس ثابت ومضطرد، بغض النظر عن المبادئ العامة في الأنظمة الدستورية الديمقراطية، ودون الوقوف عند الخطاب سواء السياسي أو القانوني، يؤدي في النهاية إلى استعمال القواعد القانونية من أجل تحقيق غايات ومصالح لا تتعلق بدولة القانون والمؤسسات، وإنما الإبقاء على النظام الريعي الذي يجعل من مؤسسات الدولة أدوات من أجل تحقيق مصالح ومكتسبات شخصية، مع الإبقاء على متنفس يتسع ويضيق حسب السياق؛ من أجل الترويج لمبادئ نظرية، مثل مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق والحرريات الأساسية للمواطنين.

غزة مثال على ذلك، كما أن رفع الشرعية عن تنظيم الإخوان المسلمين في مصر ألقى بظلال كبيرة على قرار حماس بالذهاب نحو حكومة الوفاق الوطني.

متطلبات مبدأ سيادة القانون تحتاج إلى إرادة سياسية قوية بالالتزام، كما أن مكوناتها التقنية غير متوافرة فيمن يشغلون مناصب عامة، ويدعون حراستهم وحمايتهم لهذا المبدأ المهم، كما أن توافر سلطات وفقاً لمبدأ الفصل المتوازن هو أساسي لتحقيق هذه الحالة. وتعتبر السلطة القضائية المستقلة مع الضمانات الخاصة بحق التقاضي أساسية للوصول إلى دولة القانون. بدون هذه المتطلبات ستبقى حالة تحكم السلطة التنفيذية بالسلطات الأخرى، لعلمها بأن أي انتهاك لحقوق الأفراد وحرياتهم لن يترتب عليه أية مسؤولية، وهذا ما تم تثبيته منذ نشأة السلطة حتى اليوم، فعلى الرغم من الانتهاكات الخطيرة التي سبقت الانقسام ووصول هذه الانتهاكات ذروتها خلاله، واستمرارها لما بعده؛ لم يحصل حتى هذه اللحظة أن أصدرت السلطة القضائية حكماً بالمسؤولية الجنائية عن هذه الانتهاكات، كما لم تحكم بالتعويض لأي من ضحاياها.

كان الهدف المعلن من وراء إنشاء المؤسسات الحصول على الشرعية الدولية وتوظيفها في مقارعة الاحتلال، إلا أن الواقع كان يتمثل بالانحراف عن هذا الهدف نحو النظام الريعي، وكل هذا تم بدون فلسفة وأدوات سياساتية تؤدي بهذه المؤسسات نحو تحقيق مفاهيم الدولة الديمقراطية القائمة على أساس مبدأ سيادة القانون. وفي المقابل هذه المؤسسات وبعد إنشائها ونتيجة لظواهر صلاحياتها النصية حاولت أن تأخذ دوراً لها وفقاً لمبادئ الفصل بين السلطات، لكن تم استيعاب هذه المحاولات بطرق وأدوات مختلفة.

أبرز مرحلة في هذه العلاقات كانت تبني القانون الأساسي في العام 2002 ثم القانون الأساسي المعدل في العام 2003. كان الهدف من تبني هذا القانون تقليص صلاحيات الرئيس لمصلحة السلطات المختلفة، بما في ذلك السلطة التشريعية. نشأ عن هذه الحالة نظام شبه رئاسي يعتبر من أخطر أنواع الأنظمة الديمقراطية وأقلها استقراراً. لم تكن نصوص القانون الأساسي منذ لحظة تبنيها مانعاً من الاستمرار في ممارسة الصلاحيات، ولم تكن المبادئ الدستورية منها مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون واستقلال السلطة القضائية إلا مجرد أدوات يتم توظيفها لتحقيق غايات قانونية آنية؛ وبالنتيجة الحفاظ على استقرار المصالح وتعزيزها لأطول مدة ممكنة.

تناولت هذه الدراسة أيضاً المدة التي تبعت الانتخابات التشريعية في العام 2006 باعتبارها مرحلة تراجع مهمة عن كل متطلبات العملية الديمقراطية، وتعزيزاً لثقافة رفض التداول السلمي للسلطة ورفض الآخر. استغلت السلطة التنفيذية هذه المرحلة من أجل تعزيز صلاحيات الرئيس وتركيزها، بحيث قام الرئيس بتعديل القانون الأساسي من خلال المراسيم، ولاحقاً أصبح يمارس دور المجلس التشريعي في إصدار التشريعات من خلال القرار بقانون. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل مارس الرئيس دور المجلس التشريعي الرقابي والإداري، على اعتبار أنه قد حل محله في جميع اختصاصاته، دون مراعاة كون هذه الاختصاصات يتوجب أن تمارسها هيئة تمثيلية منتخبة، لا فرد.

وفي الوضع الفلسطيني لا يمكن الحديث عن العوامل الداخلية بمعزل عن الاعتبارات الإقليمية والدولية، والمثال على ذلك، ليس فقط حالة القانون الأساسي في العام 2003 واستحداث منصب رئيس الوزراء، بل أيضاً حالة الانقسام ذاتها التي نشأت عن انتخاب مجلس تشريعي من لون سياسي مختلف. وكذلك الصراع المستمر على الشرعية، حيث كانت وما زالت معادلة النجاح والفشل مرتبطة ارتباطاً شديداً بالاعتبارات الإقليمية والدولية، والحرب الأخيرة على

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.
- قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، المنشور على الصفحة (154)، من عدد الوقائع الفلسطينية، رقم (53)، بتاريخ 2005/2/28.
- قرار بقانون رقم (4) لسنة 2012 بشأن رفع الحصانة البرلمانية عن النائب في المجلس التشريعي، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (93)، بتاريخ 2012/1/25.
- مرسوم رقم (10) لسنة 2007، بشأن تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (71)، بتاريخ 2007/8/9.
- مرسوم رقم (11) لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65، 66، 67)، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (71)، بتاريخ 2007/8/9.

ثانياً: الكتب

- حرب، جهاد، أحمد أبو ديه: الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني: السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، 2006.
- حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك، جنيف، 2003.

- عيتاني، مريم: صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية، 2006-2007، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- يوسف، غسان: أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2009.

رابعاً: التقارير

- إدعيس، معن: المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية، الإشكاليات والحلول، سلسلة تقارير قانونية (33)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2003.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الثاني: تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية. سلسلة تقارير رقم (54)، فلسطين، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/01c17fa0ac6f90588775_0f0dd1791f6b.pdf
- التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطن منذ العام 1997-2005.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن: التقرير السنوي الرابع، رام الله، 1998.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن: حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2003، التقرير السنوي التاسع، رام الله، 2003.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن: حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، التقرير السنوي العاشر، رام الله، 2004.

t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC
&url=http%3A%2F%2Fwww.cfr.org%2Fcontent%2Fpublications%2Fattach-
ments%2F5536-arabic.doc&ei=KqxhVKaDNoK4OJKUgYAF&usg=AFQjCN
Fy2kRfEOyLypbpRaIOWwXo3Wc3Dg&bvm=bv.79189006,d.ZWU.

- حرب، جهاد: في المقهى ترسم قرارات رئاسية...!!، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amin.org/articles.php?t=opinion&id=18931>.
- السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: [http://www.muwatin.org/activities/executive%20authority-final%20draft%20\(1\).pdf](http://www.muwatin.org/activities/executive%20authority-final%20draft%20(1).pdf), Visited on 11/11/2014.
- عابدين، عصام: ملاحظات قانونية حول مشروع القانون المعدل للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2006، متوفر على الصفحة الإلكترونية لجريدة الأيام الفلسطينية بتاريخ 16 كانون الثاني 2006.
- المبارك، محمود: قراءة قانونية في حكومة الطوارئ الفلسطينية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.alzaytouna.net/permalink/5347.html>، تاريخ الزيارة 2014/11/10.
- المجلس التشريعي يقوم بوساطة أخيرة لتجنب طرح الثقة بحكومة أبو مازن، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.almustaqbal.com/v4/Article.aspx?Type=np&Articleid=27912>.
- مؤسسة الدراسات الفلسطينية: بيان العشرين الموقع من 20 شخصية فلسطينية والذي يدين فساد السلطة الفلسطينية 1999/11/27، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد (11)، العدد (41)، 2000. ص 225. متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://palestine-studies.org/sites/default/files/mdf-articles/8055.pdf>.

- كايد، عزيز: إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة (24)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2003. متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ichr.ps/pdfs/sp24.pdf>.
- كايد، عزيز: إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2000.
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات: التقرير الإستراتيجي الفلسطيني لسنة 2006، بيروت، 2007.
- الملتقى الفكري العربي: التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام رقم (10) لسنة 2007، القدس، 2008.
- الملتقى الفكري العربي: التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام رقم (9) لسنة 2006، القدس، 2006.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2006، التقرير السنوي الثاني عشر، رام الله، 2007.

خامساً: المواقع الإلكترونية

- الأغا، أمجد: قراءة قانونية في مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي، موقع المجلس التشريعي الفلسطيني، تاريخ النشر: 2009/8/2، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.plc.gov.ps/ar/study-details.aspx?id=8>، تاريخ الزيارة: 2014/11/10.
- تقرير فريق العمل المستقل لتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية: إصلاح المؤسسات الفلسطينية: ما الجديد، كانون الثاني 2003، برئاسة ميشيل روكار وهنري سيغمان، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.google.ps/url?sa=>

النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة في فلسطين

«محمد عوض» التلبناني

- وكالة معا الإخبارية: لعشرة أسباب ديوان الرئاسة خارج السياق، متوفر على الرابط لالالكتروني الآتي: [Maannews.Net, http://www.maannews.net/arb/Viewetails.aspx?ID=738335](http://www.maannews.net/arb/Viewetails.aspx?ID=738335), Visited on 8/11/2014.
- وكالة معا الإخبارية: مذكرة باعتقال أمين عام المجلس التشريعي، متوفر على الرابط الالالكتروني الآتي: [Maannews.Net, http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=739612](http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=739612), Visited on 12/11/2014.
- جبهة السلطة تعتقل نقابيين فلسطينيين، متوفر على الرابط الالالكتروني الآتي: - A [jazeera.Net, http://www.aljazeera.net/news/humanrights/2014/11/10/](http://www.aljazeera.net/news/humanrights/2014/11/10/), Visited on 11/11/2014.

سادساً: المراجع باللغة الانجليزية

- Agrast, et al, The Rule of Law Index 2012–2013 Report | the World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2012-2013-report>, Visited on 5/2/2014.
- KShilpa, Bureaucracy and Administration, May 29, 2009.
- ICHR: Statement on the Detention of the President of the Public Servants Trade Union and a Number of Its Members. Ichr.Ps, <http://www.ichr.ps/en/2/4/1283/Statement-on-the-Detention-of-the-President-of-the-Public-Servants-Trade-Union-and-a-Number-of-its-Members-Statement-on-the-Detention-of-the-President-of-the-Public-Servants-Trade-Union-and-a-Number-of-its-Members.htm#>. VGPFbodLrdm, Visited on 12/12/2014.



قائمة المحتويات

297	مقدمة.....
299	المبحث الأول: مفهوم الشخصية العامة ونطاق الحماية القانونية لها
299	المطلب الأول: مفهوم الشخصية العامة
301	المطلب الثاني: نطاق الحماية القانونية للشخصية العامة.....
311	المبحث الثاني: ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة وسنده القانوني ..
311	المطلب الأول: ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة.....
313	المطلب الثاني: السند القانوني للنقد السياسي الموجه للشخصيات العامة
315	المبحث الثالث: شروط ممارسة النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة
316	المطلب الأول: شروط النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة الذي محلّه وقائع معلومة.....
320	المطلب الثاني: شروط النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة الذي محلّه وقائع غير معلومة
325	المبحث الرابع: واقع النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة في فلسطين
333	الخاتمة.....
335	المصادر والمراجع



مقدمة

يعد الحق في النقد أحد أبرز صور حرية التعبير عن الرأي، ويحتل من بينها النقد السياسي مكانة سامية لممارسة الحقوق السياسية، لكونه يمثل وسيلة فعّالة لتحقيق المشاركة الشعبية في الحياة العامة، وفي إدارة شؤون المجتمع والحكم، وبدون الاعتراف به تنهار إحدى دعائم الحكم الديمقراطي. وفي الوقت نفسه يوفر القانون الحماية للشخصية العامة بتجريم كل ما يمس شرفها واعتبارها أو حياتها الخاصة أو ينتقص من الاحترام الواجب لها وذلك وفق نظام قانوني متفاوت؛ باختلاف فضاءات الحرية المتاحة، وطبيعة النظام السياسي، مما يتطلب ممارسة النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة وفق ضوابط وحدود، بما لا يهدر حقوق الشخصية العامة، بشكل يتجاوز العلة من إباحة هذا النقد، وهو استهداف المصلحة العامة .

وقد شهدت الحالة الفلسطينية في ظل الانقسام الداخلي خطاباً سياسياً وإعلامياً، يجعل من النقد السياسي ستاراً، لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة، يتجاوز خلاله شروط وأهداف ودور النقد السياسي المباح بل بقصد النيل من الخصوم السياسيين والتشهير بهم. وفي المقابل يواجه النقد السياسي القانوني واقعاً صعباً من تجاوزات خارج نطاق القانون، أو ملاحظات أو تضييق أو أجواء عامة تؤدي للعزوف عنه وتراجع دوره وتأثيره، في ظل غياب المساءلة والرقابة الجدية من المؤسسات الدستورية؛ ما زاد من أهمية النقد السياسي كصورة للرقابة الشعبية على السلطات الحاكمة، وهو ما استرعى اهتمامنا نحو البحث في النظام القانوني للنقد السياسي للشخصيات العامة في فلسطين.

تساؤلات الدراسة :

يسعى الباحث للإجابة على التساؤل الرئيسي الآتي: هل وفق المشرع الفلسطيني في تنظيمه للنقد السياسي الموجه للشخصيات العامة؟ وهل يكفل ذلك التنظيم الحماية الكافية لمن يمارس هذا النقد في ظل الانقسام السياسي وآثاره؟ وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات الآتية :

- ما مفهوم الشخصية العامة؟ وما نطاق الحماية القانونية المقررة لها؟
- ما مفهوم النقد السياسي المباح للشخصيات العامة وأهميته وسنده القانوني وشروطه؟
- ما واقع ممارسة النقد السياسي في ظل الانقسام الداخلي الفلسطيني؟

المبحث الأول

مفهوم الشخصية العامة ونطاق الحماية القانونية لها

الأصل أن يبسط القانون حمايته على جميع الأفراد دون تمييز، ولكن قد يخرج المشرع في بعض الأحوال عن هذا الأصل، ويقرر أحكاماً خاصة تنظم الحماية القانونية لأشخاص معينين؛ وذلك عندما يشترط صفة خاصة في المجني عليه، سواء في تنظيمه لأحكام التجريم أو الإباحة.

وفي هذا السياق تتمتع الشخصية العامة بحماية قانونية تشترك مع الحماية القانونية للأفراد العاديين في بعض الجوانب، وتتميز عنهم في جوانب أخرى، بالنظر لفكرة النظام العام والمصلحة العامة التي تتبناها الدول، نجد التوسع في نطاق الحماية القانونية الجنائية للشخصية العامة، بما يكفل لها ممارستها لمهامها وأدائها لواجباتها المكلفة بها، بتجريم الاعتداء عليها أو النيل من الاحترام الواجب لها، فيجمل القانون شرف واعتبار وخصوصية الشخصية العامة، وفي الوقت نفسه يقرر إباحة بعض أنماط السلوك، تتصل بالرقابة الشعبية على أعمال الشخصيات العامة، ونقد تصرفاتهم والمشاركة السياسية تحقيقاً للمصلحة العامة، وعليه نقسم موضوعات هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول: مفهوم الشخصية العامة، وفي المطلب الثاني: نطاق الحماية القانونية للشخصية العامة.

المطلب الأول: مفهوم الشخصية العامة

لم يعرف التشريع الفلسطيني مصطلح الشخصية العامة، ولكن باستقراء نصوص هذا التشريع نجده قد أحاط بعض الأشخاص بحماية قانونية متميزة عن الأفراد العاديين سواء باشتراط تلك الصفة الخاصة لأحكام التجريم أو الإباحة، ومنها: جلالة الملك، الملكة، ولي العهد، المندوب السامي، عضو المجلس التشريعي، الموظف العام، القاضي، أصحاب المقامات، وغيرهم،¹ وكذا الأفراد في المسائل العمومية.² وعليه كان لزاماً علينا البحث عن معيار التمييز بين الفرد العادي والشخصية العامة؟

1. انظر المادة (2) من القانون التفسيري رقم (9) لسنة 1945، والمادة (53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005. والمواد (49، 77، 126، 131، 144، 206، 207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 المطبق في المحافظات الجنوبية من الوطن، والمواد (122، 132، 135، 169، 191، 195، 224) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المطبق في المحافظات الشمالية من الوطن.

2. انظر المادة (207/ب) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. كما لم يقدم الفقه تعريفاً محدداً للشخصية العامة، في إطار الحق في النقد، بل عرض مشتملات تلك الشخصية والتي تتمتع بحماية قانونية خاصة، والتي تشمل الموظف العام ومن في حكمه وأعضاء المجالس النيابية ومن في حكمهم، والمكلفين بخدمة عامة. طارق سرور، قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الأشخاص، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 388 وما بعدها.

هدف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في مدى التوازن بين النقد السياسي من جهة، وبين حقوق الشخصيات العامة من جهة أخرى، بدراسة الإطار التشريعي المنظم لحق النقد السياسي وواقعه العملي في فلسطين، بما يهدف لأفضل تنظيم تشريعي لهذا الحق ويحقق ذلك التوازن، وبما يزيد الوعي القانوني حول نطاق وضوابط ممارسة النقد السياسي؛ بما يجعل من ممارسته مَعُول بناء لا مَعُول هدم.

منهجية الدراسة :

يعتمد الباحث على المنهج التحليلي منهجاً أساسياً للدراسة، بتحليل النصوص التشريعية الفلسطينية المنظمة لموضوع الدراسة، مع الاستعانة بالمنهج المقارن عند الحاجة، إلى جانب الاعتماد على الآراء الفقهية والأحكام القضائية ذات العلاقة، والاتصال بالجهات الحقوقية والأكاديمية؛ للوقوف على واقع ممارسة النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة في فلسطين.

خطة الدراسة :

تتكون الدراسة من مقدمة وأربعة مباحث وخاتمة: نتناول في المبحث الأول: مفهوم الشخصية العامة ونطاق الحماية القانونية لها، وفي المبحث الثاني: ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة وسنده القانوني، أما في المبحث الثالث، فنبحث فيه شروط ممارسة النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة، وفي المبحث الرابع: الواقع العملي للنقد السياسي في فلسطين.

أما الشخصيات المشهورة من أهل الفن والأدب والرياضة، أو من يقوم بالدعاية لنفسه أو لمنتجاته وغيرهم، فرغم تحقق تلك الشهرة لهم وسعي الناس لمعرفة أخبارهم وتفاصيل حياتهم، إلا أنهم لا يعتبرون شخصيات عامة، بل أفراد عاديون يتمتعون بالحماية المقررة للأفراد العاديين، وإن ضاقت نسبياً مساحة الخصوصية المكفولة لهم.⁶

المطلب الثاني: نطاق الحماية القانونية للشخصية العامة

تتشترك الشخصية العامة مع الفرد العادي في بعض جوانب الحماية التي يوفرها القانون للأخير، فيحمي المشرع سمعة أو شرف واعتبار الشخصية العامة،⁷ وحرمة حياتها الخاصة.⁸ ومع ذلك فهناك جوانب عدة يبرز فيها التمايز بين نطاق الحماية المقرر للشخصية العامة عن الفرد العادي؛ سواء في نوع المسؤولية القانونية جنائية أم مدنية، أو في تشديد العقوبة، أو في اشتراط صفة خاصة في المجني عليه لقيام عدد من الجرائم، وفي المقابل ترجيح المشرع لبعض الحقوق على مصالح وحقوق الشخصية العامة، سواء بتضييق مساحة الخصوصية المقرر لها أو ترجيح حرية التعبير عن الرأي، وأبرز مظاهرها حق النشر، وحق النقد على شرف واعتبار الشخصية العامة، وفق نظام قانوني متفاوت.

ففي النظام الأنجلو أمريكي وبالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية، غلب القضاء الأمريكي حرية الرأي والتعبير، بوصفه حقاً دستورياً سامياً على شرف واعتبار الشخصية العامة، بالرغم

6. مدحت رمضان، الحماية الجنائية لشرف واعتبار الشخصيات العامة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 58 وما بعدها.

7. سعى المشرع لتوفير الحماية القانونية للسمعة أو لشرف واعتبار الشخصية العامة، بحماية كرامتها وشرفها بأن لا يعاب على تلك الشخصية شيء ينافي القيم التي استقر المجتمع على احترامها وتقديرها، أي بما يتعلق بالمركز الأدبي للشخص وبما يؤدي شعوره النفسي، وكذا حماية اعتبار أو احترام الشخص، بعدم المس بالمكانة الاجتماعية للشخص أو الحط منها التي تشكل الفكرة التي يكونها الناس عن الشخص من واقع اختبارهم له. انظر: محسن فرج، جرائم الفكر والرأي والنشر «النظرية العامة للجرائم التعبيرية»، ط2، دار الغد العربي، القاهرة، 1993، ص 34، 223.

8. أمام صعوبة وضع تعريف لحرمة الحياة الخاصة أو الخصوصية وذلك لنسبية واختلاف فكرة الحياة الخاصة، ذهب الفقه لتعداد الأمور التي تدخل في نطاق الحياة الخاصة فذكر: الحياة العائلية، والحياة المهنية، والحق في الاسم، والحق في الصورة والحالة الصحية والحالة المالية والحالة العاطفية والحق في الشرف والاعتبار، ويتحقق الاعتداء عليها بمجرد نشر ما يتصل بالحياة الخاصة، حتى لو لم يستوجب أي احتقار للشخص، أي يتعلق بالجانب الشخصي من الحياة؛ فالهدف من الحق في الخصوصية هو تحقيق السلام الشخصي للشخص وليس السلام الاجتماعي. انظر: محمد أمين، حرية الصحافة ضمان ممارستها وضوابط تنظيمها، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 165. أحمد حسان، نحو نظرية عامة لحماية الحق في الحياة الخاصة في العلاقة بين الدولة والفرد، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 100 وما بعدها.

أول من اعتبر ضمن الشخصيات العامة هم الموظفون العموميون³ فهم الذين يباشرون جزءاً من اختصاص الدولة، ويتمتعون بامتيازات السلطة العامة، ثم ليتم توسيع نطاق الشخصيات العامة لتشمل: أعضاء المجالس النيابية والمحلية سواء أكانوا منتخبين أم معينين،⁴ وكذا المرشحون لتلك المجالس، بالإضافة للمكلفين بخدمة عامة، وهم كل من تكلفه الدولة أو إحدى الهيئات العامة بالقيام عرضاً بعمل يتصل بالصالح العام، أو المكلف بمهام عامة، كالوزراء أو أعضاء اللجان المختلفة،⁵ وهو ما يشكل طائفة الشخصيات العامة الرسمية.

كما هناك طائفة أخرى من الأشخاص يندرجون ضمن الشخصيات العامة، رغم افتقارهم للصفة الرسمية أو التكليف الرسمي، وتشمل الأشخاص العاديين ما اتصلت أعمالهم بالشؤون أو المسائل العامة، وهو ما أقر به ونظمه المشرع الفلسطيني عندما نصت المادة (207/ب) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 - والمطبق في المحافظات الجنوبية من الوطن - على أن: «يكون نشر المادة المكونة للذندف مستثنى من المؤاخذة...: إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية فيما يتعلق بسلوك شخص في أية مسألة عمومية أو بأخلاق الشخصية بقدر ما يظهر أثرها في ذلك السلوك».

فكما أجاز المشرع نقد أعمال الموظف العام ومن في حكمه؛ نظراً لأهمية الدور الاجتماعي الذي يؤديه، والحاجة للرقابة الشعبية على ذلك الأداء تحقيقاً للمصلحة العامة، ففي ذات السياق أقر المشرع الفلسطيني بأهمية الأعمال والأدوار الاجتماعية التي يؤديها أشخاص لا يحملون صفة الموظف العام، ولكنهم يمارسون أعمالاً تمس المصلحة العامة وتكون ذات بعد وأثر اجتماعي، ومنهم قادة الفكر أو العاملون في المجتمع المدني أو السياسي والحزبي ممن تتصل أعمالهم بمسائل عمومية، وذلك من منطلق المشاركة في إدارة شؤون الوطن، ومواجهة مشاكله، وبيان أوجه القصور.

3. بينت محكمة التمييز الأردنية المقصود بالموظف العام في مجال الذندف والنشر المشروع بأنه: «يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة». انظر: قرار رقم (86/127) صفحة (1735) سنة 1988. محمد خلاد، يوسف خلاد، مجموعة الأحكام الجزائية، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز (الأردنية) في القضايا الجزائية من بداية 1988 حتى نهاية 1995، ج 2، ط2، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، 1996، ص 963.

4. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 596.

5. عمر سالم، الدفع بالحقيقة في جريمة الذندف ضد ذوي الصفة العمومية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 42.

بشرفه واعتباره بشكل علني،¹² مع توافر القصد الجنائي العام؛ أي العلم بالعناصر الجوهرية للجريمة، واتجاه الإرادة نحو تحقيق تلك العناصر أو القبول بها، فالقذف جريمة عمدية، ولا يُتصور قيامها بطريق الخطأ.¹³

وعليه يتكون الركن المادي لجريمة القذف من العناصر الآتية:

1. **فعل الإسناد:** يقصد به نسبة واقعة معينة إلى شخص معين تنال من شرفه أو اعتباره، أي الإفصاح عن الواقعة والتعبير عنها، ويتحقق بأي وسيلة من وسائل التعبير¹⁴ المتنوعة التي عدد قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 بعضها بقوله: «... الطبع أو الكتابة أو الرسم أو التصوير أو أية وسيلة أخرى غير مجرد الإيماء...»، «... ومن نشر شفويًا...»¹⁵، ويتحقق القذف سواء أكانت العبارات المستخدمة دالة دلالة واضحة ومباشرة وصريحة وتوكيدية على المعنى المراد توصيله، أم على سبيل التلميح أو التعريض أو التورية، أو بصيغة استهامية أو افتراضية.¹⁶

2. **موضوع الإسناد:** ويشترط فيه شرطان؛ الأول: أن ينصب على واقعة محددة، سواء أكانت تشكل حادث فعل أم امتناع، ماديًا (كالسرقة) أو أدبيًا (كناية ارتكاب جريمة)، وبدون وجود تلك الواقعة لا تقوم الجريمة.¹⁷ ورغم ذلك لا يشترط أن تكون الواقعة محددة تحديداً دقيقاً تفصيلياً ومعينة تعييناً تاماً، من حيث مكان حدوث الواقعة وزمانها وطبيعتها وكمية المحل الذي انصب عليه، وإنما يكفي أن تحدد الواقعة تحديداً نسبياً،¹⁸ ويرتبط بتحديد

من أن الحماية القانونية للشرف والاعتبار هنالك تأخذ شكل التعويض المدني دون المسؤولية الجنائية، إلا أن القضاء الأمريكي يشترط إثبات سوء نية الناشر، كي يحكم بالتعويض إذا كان المدعي شخصية عامة، سواء أكان موظفًا عامًا أم شخصًا عاديًا إذا كان يقوم بنشاط عام، ويضع هذا القضاء قواعد إثبات صعبة لتقرير المسؤولية المدنية وإثبات سوء القصد.⁹

أما في النظام القانوني الإنجليزي، فيتم التفريق بين نوعين من القذف: القذف المدني والقذف الجنائي، ومع ذلك لا يفرق هذا القانون بين الحماية المقررة للأفراد العاديين والشخصيات العامة، ولا يتسامح القضاء الإنجليزي في حال وجهت عبارات تتضمن انتقادات شديدة لتلك الشخصيات أو كشف انحرافاتهما، بل تقرر تعويضات مالية كبيرة جدًا على المدعى عليه؛ ما أدى لتقييد شديد من نطاق حرية النشر والنقد من قبل الصحافة وأصحاب الرأي تجاه الشخصيات العامة، خوفًا من تلك التعويضات، وتلك الملاحظات القضائية التي أصبحت حكرًا على الشخصيات العامة، والأغنياء الذين يمكنهم تحمل نفقات التقاضي الباهظة، لمقاضاة أي نشر يتضمن مسًا بشرفهم واعتبارهم وخصوصيتهم.¹⁰

أما في التشريع الفلسطيني والكثير من الأنظمة القانونية المقارنة، فقد قررت حماية جنائية لشرف واعتبار الشخصية العامة؛ فجرم القذف أو السب أو الإهانة الموجهة إليها، أو النيل من بعض تلك الشخصيات أو العيب في حقها، وهو ما سنلقي عليه بعض الضوء على النحو الآتي:

أولاً: جريمة القذف

تُعرف جريمة القذف بأنها: «إسناد عمدي لواقعة محددة علناً تستوجب لو كانت صادقة عقاب من أسندت إليه أو احتقاره»¹¹، فلكي تقوم جريمة القذف يجب أن ينصب فعل الإسناد الذي يشكل السلوك الإجرامي على واقعة محددة، تجاه شخص محدد، من شأنها المساس

9. مدحت رمضان، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

10. ويعرف القذف الجنائي في القانون الإنجليزي بأنه: «القذف الذي يؤدي إلى تهديد أمن وسلامة المجتمع أو تدمير سمعة الشخص المقذوف في حقه، بدرجة خطيرة تقتضي معها تحريك الدعوى الجزائية بحق القاذف». حمدي حمودة، التنظيم القانوني لحرية الصحافة في مصر والمملكة المتحدة، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 244 وما بعدها.

11. طارق سرور، جرائم النشر والإعلام، الكتاب الأول (الأحكام الموضوعية)، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 673.

12. وقد قررت محكمة الاستئناف الأردنية بأن: «الركن المادي لجرم الذم (القذف) يتحقق بإسناد الجاني إلى المجني عليه واقعة معينة، سواء أكانت تستلزم العقاب أم لا، على أن يتم الذم بصورة من الصور التي حددها المادة (189) من قانون العقوبات». قرار محكمة استئناف عمان رقم (2009/40018)، الصادر بتاريخ 2009/9/13، موقع شبكة قانوني الأردن، منتدى الأحكام والقرارات الدستورية والتمييزية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?25151>، تاريخ الزيارة: 2014/9/1.

13. محمود حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ط.4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 741 وما بعدها.

14. فخري الحديثي، خالد الزعبي، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص - الجرائم الواقعة على الأشخاص، ط.1، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 147.

15. انظر: المادة (1/201) والمادة (1/202) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. وكل الوسائل التي تصلح للتعبير عن المعاني وتصويرها على نحو يمكن الغير من فهمها وإدراكها يصح أن يتحقق بها عنصر فعل الإسناد في جريمة القذف. عمر رمضان، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 369.

16. طارق سرور، دروس في جرائم النشر، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 230.

17. عبد الحميد الشواربي، جرائم الصحافة والنشر وقانون حماية المؤلف، ط.3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 4.

18. فخري الحديثي، خالد الزعبي، مرجع سابق، ص 150.

الإلكتروني باستخدام الحاسبات الآلية وأجهزة الهواتف النقالة بعد اتصال تلك الأجهزة بشبكة الإنترنت، سواء عن طريق الرسائل النصية أو البريد الإلكتروني، أو الولوج لمواقع الشبكة بتبادل الصور والكتابات وغيرها والتعليق عليها ونشرها.²⁸

وقد قسم قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 القذف إلى صورتين، استناداً لوسيلة الإسناد وإعطاء العلانية للواقعة، وذلك بين جنحة الذم إذا كان الإسناد بوسيلة قولية، وبين جنحة القذف إذا كان الإسناد بوسيلة الكتابة وما في حكمها.²⁹

عقوبة جريمة القذف: لم يشترط قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 صفة خاصة في المجني عليه في جريمة القذف؛ فقد ساوى بين العقوبة المقررة للقذف الواقع على أحاد الناس والقذف الواقع على الشخصيات العامة،³⁰ بينما شدد قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 من عقوبة القذف (الذم) في حال كان المجني عليه أحد الشخصيات العامة الرسمية،³¹ وهو الاتجاه الغالب في التشريعات المقارنة، سواء في القانون الفرنسي³² أو القوانين العربية.³³

28. نهلا المومني، الجرائم المعلوماتية، ط.2، دار الثقافة، عمان، 2010، ص 40.
29. عرفت المادة (201) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 جنحة القذف بأنها: «كل نشر بوجه غير مشروع لمادة تكون قذفاً عمداً بحق شخص آخر، وذلك بواسطة الطبع أو الكتابة أو الرسم أو التصوير أو بأي وسيلة أخرى غير مجرد الإيحاء أو اللفظ أو الصوت». بينما عرفت المادة (202) جنحة الذم بأنها: «كل نشر شفوي بوجه غير مشروع لمادة تكون قذفاً بقصد القذف بحق شخص آخر». أما قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 والمطبق في المحافظات الشمالية فقد نظم علانية الكتابة وما في حكمها عندما حصر القذف (تحت اسم الذم) في عدد من الصور، من بينها الذم الخطي «بنشر وتوزيع الكتابات والرسومات والصور على الناس، والذم الذي يقع بواسطة المطبوعات ووسائل نشر وجراند وصحف»، بينما حصر علانية القول بصورتي الذم الوجيه والغيابي، فالذم الوجيه يتحقق في مجلس بمواجهة المقذوف، أو في مكان يمكن لأشخاص آخرين سماع عبارات القذف. انظر: المادة (189) من هذا القانون.

30. انظر: المواد (201-202) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936.
31. تنص المادة (191) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على أن: «يعاقب على الذم بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين إذا كان موجهاً إلى مجلس الأمة أو أحد أعضائه أثناء عمله أو بسبب ما أجراه بحكم عمله أو إلى إحدى الهيئات الرسمية أو المحاكم أو الإدارات العامة أو الجيش أو إلى أي موظف أثناء قيامه بوظيفته أو بسبب ما أجراه بحكمها».
32. والعقوبة في القانون الفرنسي هي الغرامة (300 ألف فرنك)، وفق القانون رقم (516) لسنة 2000 بشأن تدعيم قرينة البراءة، بعد أن كانت الغرامة والحبس لمدة ثلاثة أشهر هي العقوبة المقررة للقذف أو سب الوزراء أو أعضاء مجلس النواب والشيوخ والموظفين العموميين وممثلي السلطات العامة والمكلفين بخدمة عامة والمحلفين والشهود، وفق المادة (1/33) من قانون الصحافة الفرنسي لعام 1881. انظر: مدحت رمضان، مرجع سابق، ص 43.
33. انظر: المادة (303) من قانون العقوبات المصري، والمادة (433) من قانون العقوبات العراقي، والمادة (296) من قانون العقوبات الجزائري، والمادة (376) من قانون العقوبات السوري، والمادة (372) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

الواقعة تحديد شخص المجني عليه، فلا يتحقق القذف إلا بإسناد الواقعة إلى شخص معين أو محدد تحديداً كافياً،¹⁹ أما توجيه عبارات القذف لمذهب فكري أو سياسي معين فلا عقاب عليه. ويعود للقاضي تقدير ما إذا كان تحديد الواقعة المسندة إلى المجني عليه قد بلغ القدر الكافي لقيام الجريمة، وكذا تقدير تعيين الشخص المقذوف في حقه، وذلك في ضوء العبارات المستعملة، وظروف القضية، ومدى قابلية الواقعة للإثبات، ومدى تحديد شخص المقذوف.²⁰

أما الشرط الثاني: فيشترط في الواقعة المسندة أن تكون جريمة، أي فعلاً يستوجب العقاب، أي يعد جريمة يقرر لها القانون عقوبة جنائية أو تأديبية،²¹ أو أن يكون من شأنها الإساءة إلى سمعة المجني عليه واحتقاره، أي الإقلال والحق من شأنه وقدره، والنفور منه والابتعاد عنه وعدم مقاربتة،²² أو تعريضه لبغض الناس، أو السخرية والهُزء به.²³

3. **علانية القذف:** وتعني «وسيلة علم أو وصول أو قابلية وصول عبارات القذف إلى مدارك الآخرين من أشخاص يصدق عليهم أنهم جمهور أفراد دون تمييز»،²⁴ فالإسناد العلني هو شرط أساسي للعقاب على جريمة القذف، فالآراء والمواقف مهما كانت خطورتها أو ضررها لا سبيل للقانون عليها إلا إذا تم الجهر بها علناً،²⁵ ووسائل العلانية متنوعة، تندرج ضمن نوعين أساسيين، علانية القول،²⁶ وعلانية الكتابة وما في حكمها،²⁷ سواء تحقق هذا الاطلاع بصورة مباشرة، أو بوسائل تقليدية، أو بوسائل تكنولوجية حديثة كالقذف

19. محمود حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مرجع سابق، ص 712 وما بعدها.

20. عمر رمضان، مرجع سابق، ص 372.

21. طارق سرور، قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 316.

22. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، ط.8، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1984، ص 355.

23. فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 568 وما بعدها.

24. محمود حسني، شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 723.

25. عبد الحميد الشواربي، مرجع سابق، ص 50.

26. والتي تتحقق إذا تم النطق بعبارات القذف بصوت مسموع بحيث يستطيع سماعه عدد من الأشخاص، ويستوي في ذلك أن تكون صادرة مباشرة من الشخص أو يتم ترديدها بوسائل ميكانيكية، فالعبرة ليست بطبيعة المكان الذي يصدر الجاني نشاطه فيه -سواء كان عاماً أو خاصاً- وإنما بطبيعة المكان الذي تحققت فيه آثاره. معوض عبد التواب، القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط.3، مكتبة عالم الفكر والقانون، مصر، 2003، ص 73.

27. وتتحقق علانية الإسناد بوسيلة الطبع أو الكتابة أو الرسم أو التصوير، أو بأي وسيلة أخرى عدى القول أو الإيحاء، وذلك بالتوزيع على عدد من الأشخاص بما يمكنهم من الاطلاع على المكتوب نفسه، أو نسخته أو تحصيل معناه. عمر رمضان، مرجع سابق، ص 366.

والعلة من هذا التشديد للصفة الخاصة في المجني عليه هو توفير قدر أكبر من الطمأنينة والاحترام لتلك الشخصيات أثناء أدائها لمهامها؛ فالمس بها يمثل إخلالاً بالثقة الموضوعية فيها وانتقاصاً من هيبة الدولة.³⁴

ثانياً: جريمة السب

عرف قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 جريمة السب،³⁵ (تحت اسم القذف) بما يأتي: «هو الاعتداء على كرامة الغير أو شرفه أو اعتباره ولو في معرض الشك والاستفهام من دون بيان مادة معينة»،³⁶ وتشترك جريمة السب مع جريمة القذف في عدد من الأحكام، فكلتا الجريمتين تقومان، ولو في معرض الشك والاستفهام وعدم التأكيد، واستخدام أسلوب التورية، وعدم اشتراط ذكر اسم المجني عليه صراحة، وفي بعض أحكام الإباحة.³⁷ ومع ذلك يكمن معيار التمييز بينهما في أن موضوع الإسناد في جريمة القذف واقعة محددة تستوجب العقاب أو الاحتقار أو النفور والاستهزاء، بينما لا يشترط في جريمة السب أن يكون موضوع الإسناد واقعة محددة، بل مجرد عيب معين أو غير معين، أو غزل، أو تمني الشر للمجني عليه، أو أي خدش لشرف أو اعتبار المجني عليه.³⁸ كما أن العلانية ركن أساسي في جريمة القذف بتخلفها لا تكتمل أركان الجريمة، وذلك على خلاف جريمة السب التي تحمل صورتين، إحداهما تتحقق بالسب غير العلني.³⁹

عقوبة السب: كما في العقوبة المقررة لجريمة القذف، ميّز المشرع في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 بين العقوبة المقررة لجريمة السب الواقع على آحاد الناس، وعقوبة السب

34. طارق سرور، قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 358.

35. لقد أثر الباحث اختيار اسم جريمة السب وهي التسمية التي درج عليها قانون العقوبات المصري، وذلك لتجنب الخلط بين جريمة القذف في القانون رقم (16) لسنة 1960، وهي التي تقابل جريمة السب، وبين القذف كأحد صور جريمة القذف في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، مع ملاحظة أن القانون الأخير والمطبق في المحافظات الجنوبية لا يجرم السب.

36. انظر: المادة (2/188) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

37. انظر: المادة (3/188) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

38. محمود حسني، شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 797 وما بعدها.

39. وذلك حسب المعالجة التشريعية لقانون العقوبات المصري لجريمة السب وغيره من القوانين، بينما في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 جريمة السب شرطها العلنية.

الواقع على الشخصيات العامة الرسمية، وذلك بتشديد العقوبة في الحالة الثانية نظراً للصفة الخاصة في المجني عليه،⁴⁰ وهو ما انتهجته بعض القوانين المقارنة.⁴¹

ثالثاً: جريمة تحقير الشخصيات العامة

عرف قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 جريمة التحقير بأنها: «هو كل تحقير أو سباب - غير الذم والقبح - يوجه إلى المعتدى عليه وجهاً لوجه بالكلام أو الحركات أو رسم لم يجعلاً علنيين أو بمخاطبة برقية أو هاتفية أو بمعاملة غليظة».⁴² وتتشابه جريمة التحقير مع جريمة السب؛ فالتحقير لا يتضمن إسناد واقعة محددة إلى المجني عليه، ولكن التحقير لا يقع إلا وجاهياً، ولا يقع غيابياً، كما تعد المعاملة الغليظة من صور التحقير،⁴³ كما أن العلانية ركن أساسي في جريمة القذف والسب العلني، أما في جريمة التحقير فلا يشترط عنصر العلانية، كما وسع هذا المشرع من نطاق الجريمة وجعلها تشمل تحقير الأفراد، مع تشديد العقوبة في حال كان المجني عليه موظفاً عاماً، أو ممن يمارسون السلطة العامة، أو القضاة.⁴⁴

أما المشرع في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 فقد اشترط صفة خاصة في المجني عليه في هذه الجريمة، وحصرها ضمن الجرائم الواقعة على السلطة العامة دون الأفراد؛⁴⁵ فتقع جريمة التحقير على الموظفين العموميين⁴⁶ والقضاة، وأعضاء السلطة التشريعية، وذلك بهدف توفير الحماية والاحترام للشخصية العامة، وبخاصة الرسمية. كما أن مجال الركن المادي للإهانة أوسع من مجال السب؛ فكل سب إهانة وليس كل إهانة سباً، فبعض العبارات التي

40. تنص المادة (193) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على أن: «يعاقب على القذف بالحبس من شهر إلى ستة أشهر أو بغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً إذا كان موجهاً إلى من ذكروا في المادة (191)».

41. انظر: المادة (378) من قانون العقوبات السوري، والمادة (373) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

42. انظر: المادة (190) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

43. فخري الحديثي، خالد الزغبى، مرجع سابق، ص 160.

44. انظر: المادة (196) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

45. نصت المادة (144) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 على ما يلي: «كل من حقر أي موظف من موظفي الخدمة العامة أو أي قاض أو موظف في محكمة ابتدائية أثناء القيام بواجباته أو فيما يتعلق بها، سواء أكان ذلك بأيام أم ألفاظ أو أفعال، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بغرامة قدرها عشرون جنياً». وهي تقابل المادة (133) من قانون العقوبات المصري التي جرمت تحقير الموظف العام تحت اسم جريمة الإهانة التي لا تقع إلا على الموظف العام أو القضاة وأعضاء المحاكم، أو أعضاء السلطة التشريعية، أثناء تأديتهم لأعمالهم أو بمناسبةها». وتقابلها المواد: (144) من قانون العقوبات الجزائري، والمادة (373) من قانون العقوبات السوري، والمادة (229) من قانون العقوبات العراقي، والمادة (262) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

46. عرفت المادة (2) من القانون التفسيري رقم (9) لسنة 1945، المنشور على الصفحة (55)، في الملحق (1) من عدد الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني)، رقم (1400)، بتاريخ 1945/4/2، بأنه كل موظف أنيط به القيام بواجبات ذات صبغة عمومية، سواء أكانت تحت إشراف المندوب السامي مباشرة أم لم تكن».

خامساً: جريمة النيل من الشخصيات العامة الوطنيين

وَقَرَّ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الحماية الجنائية لشرف واعتبار ومكانة بعض الشخصيات العامة الوطنيين باشتراط صفة معينة في المجني عليهم، وهم حصراً: الملك والملكة وولي العهد أو أحد أوصياء العرش وأعضاء هيئة النيابة، وذلك بحمايتهم من أي سلوك يحمل إطالة اللسان عليهم، أو نشر رسائل شفهية أو مكتوبة أو رسومات تمس كرامة تلك الشخصيات العامة أو التحريض على ذلك. وقد قرر المشرع لتلك الجريمة عقوبة أشد من العقوبة المقررة لقتل أو سب أو إهانة باقي الشخصيات العامة؛ وهي الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، وذلك لطبيعة الشخصيات محل الحماية، وهي الملك والأسرة الحاكمة.⁵¹

وفي ذات السياق، جَرَمَ قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 أي نشر لألفاظ أو مستندات بنية الفساد، وبيّن المقصود بنية الفساد، ومنها إيجاد الكراهية والازدراء، أو إيقاف شعور النفور من جلالته الملك أو من المندوب السامي بصفته الرسمية، دون اشتراط الدلالة المباشرة والصريحة للمادة المنشورة، بل يمكن أن تكون تلميحاً أو تنويهاً أو ضمناً. ولا يُقبل في معرض الدفاع عن تلك التهمة إثبات صحة ما تنطوي عليه الألفاظ المنشورة، وقد أورد المشرع هنا استثناءً يبيّن أنه يحق لأي شخص، بشرط توافر سلامة النية، أن يسعى لأن يبيّن أن جلالته الملك أو حكومة فلسطين قد خدعا أو أخطأ فيما اتخذاه من تدابير، أو على وجود أخطاء أو نقائص في سلوك الحكومة أو في سير العدالة.⁵²

تشكل سلوكاً إجرامياً في التحقير لا تمس الشرف والاعتبار، ولكنها تحمل معنى الإساءة والغضب من كرامة الشخصية العامة، وتتنافى مع الاحترام والطمأنينة التي تتطلبها الوظيفة العامة، وبخاصة القضائية، فتشمل الإهانة كل فعل أو قول يمس الهيبة والوقار أو الكرامة، أو يقلل من الاحترام.⁴⁷

رابعاً: جريمة النيل من الشخصيات العامة الأجنبية

جرّم المشرع في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 تحت اسم جريمة «النيل من ذوي المقامات» كل نشر لكتابات أو رسومات من شأنه المساس بكرامة أو مقام أي شخص من ذوي المقامات الأجانب، أو تعريضهم للكراهية أو الاحتقار بدون عذر كافٍ، وقدر لها عقوبة الغرامة الجنائية التي تشدد إلى عقوبة الجنحة بشقيها المالية والسالبة للحرية؛ في حال كان من شأن ما نشر تكدير صفو العلاقات الودية بين فلسطين والحكومات والبلاد الأخرى. وقد عد المشرع بعض تلك الشخصيات ومنها: الأمير أو الحاكم أو الملك أو السلطان أو السفير.⁴⁸

ورغم اتحاد هذه الجريمة مع جريمة تحقير الموظف العام في طبيعة السلوك الإجرامي التي تقوم به الجريمة، إلا أنها تختلف عن الجريمة الأخيرة في طبيعة الصفة الخاصة المطلوبة في المجني عليه، وفي العلة من التجريم؛ وهي حماية العلاقات الخارجية الودية مع الدولة وعدم استعدادها للدولة الخارجية بالدرجة الأولى، وذلك من خلال حماية شرف واعتبار ذوي المقامات الأجانب من أي حطّ،⁴⁹ مع اشتراط توافر العلانية للسلوك الإجرامي.⁵⁰

47. طارق سرور، قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 429.

48. انظر: المادة (77) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. تقابل هذه الجريمة جرمي العيب في حق ملك أو رئيس دولة أجنبية والعيب في حق ممثل لدولة أجنبية معتمد في مصر. انظر: المواد (181-182) من قانون العقوبات المصري. المادة (282) من قانون العقوبات السوري، والمادة (227) من قانون العقوبات العراقي.

49. محمد الجبور، الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب في القانون الأردني والقوانين العربية، ط3، دار الثقافة، عمان، 2011، ص 183.

50. كما نظمت المادة (2/122) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 هذه الجريمة بالنص على ما يلي: «يعاقب بالعقوبات نفسها المبينة في المادة السابقة بناءً على شكوى الفريق المتضرر من أجل الجرائم التالية، إذا ارتكبت دون مبرر كافٍ القذف أو الذم أو التحقير الواقع علانية على رئيس دولة أجنبية أو وزرائها أو ممثليها السياسيين في المملكة. لا يجوز إثبات الفعل الذي كان موضوع الذم». ويرى الباحث أن المشرع في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 كان أكثر توفيقاً في تنظيمه لهذه الجريمة، بوضعه الضوابط على تحريك الدعوى، وكذا في تحديد طبيعة الركن المادي لها فتقوم بأي سلوك إجرامي يشكل جريمة قذف أو سب أو تحقير، في مواجهة ذوي صفة خاصة محددين بشكل منضبط، وهم رؤساء الدول الأجنبية ووزرائها وممثلوها السياسيون دون غيرهم. وفي المقابل يكون هذا المشرع قد غلب الحفاظ على العلاقات الودية بين الدولة والدول الأخرى على إطلاق حرية التعبير، وعدم الاعتماد على أسباب الإباحة التي يعترف بها القانون للأفراد.

51. انظر: المادة (195) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 تحت اسم «المس بكرامة الملك أو الملكة» والتي تنص على أن: «يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من: 1. ثبتت جرأته بإطالة اللسان على جلالته الملك. 2. أرسل أو حمل غيره على أن يرسل أو يوجه إلى جلالته أية رسالة خطية أو شفوية أو أية صورة أو رسم هزلي من شأنه المس بكرامة جلالته أو أن يضع تلك الرسالة أو الصورة أو الرسم بشكل يفيد المس بكرامة جلالته وكل من يذيع ما ذكر أو يعمل على إذاعته بين الناس. 3. يعاقب بالعقوبة نفسها إذا كان ما ذكر موجهاً ضد جلالته الملكة أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش أو أحد أعضاء هيئة النيابة».

52. انظر: المادتين (60، 95) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. وتقابل هذه الجريمة جريمة العيب في حق رئيس الجمهورية في التشريع المصري أو جريمة إهانة أو تحقير رئيس الدولة في القوانين المقارنة والتي توفر حماية جنائية لرئيس الدولة وتقرر تلك القوانين عقوبات سالبة للحرية وأخرى مالية على مرتكب هذه الجريمة، بينما قرر المشرع في كل من فرنسا والجزائر إلغاء عقوبة الحبس لتلك الجريمة والاكتفاء بالغرامة الجنائية، مع إجماع تلك القوانين على النص على عدم جواز إثبات مادة القذف الموجهة لرئيس الدولة. انظر: قانون رقم (516) من قانون تدعيم قرينة البراءة المعدل للمادة (26) من قانون الصحافة الفرنسي، والمادة (144) من قانون العقوبات الجزائري، والمادة (374) من قانون العقوبات السوري، والمادة (225) من قانون العقوبات العراقي، والمادة (176) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي، والمادة (179) من قانون العقوبات المصري.

المبحث الثاني

ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة وسنده القانوني

تقسم موضوعات هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول: ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة، ونبحث في المطلب الثاني سنده القانوني.

المطلب الأول: ماهية النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة

عرف الفقه النقد بأنه: «إصدار حكم على تصرف وقع أو على واقعة معينة، والتعليق عليها»،⁵⁵ أو: «هو بحث أمر أو مناقشة عمل للحكم على قيمته وتمييز حسناته وسيئاته».⁵⁶ كما عرفت محكمة النقض المصرية النقد المباح بأنه: «إبداء الرأي في أمر أو عمل دون المساس بشخص صاحب الأمر أو العمل بغية التشهير به أو الحط من كرامته»،⁵⁷ وهو التعريف الذي تبناه المشرع الفلسطيني عند تنظيمه لبعض حالات النقد الذي يبيح المساس بشرف واعتبار المجني عليه؛ فعرفه بأنه: «إبداء الرأي بشأن فعل نشر أو جرى أو بشأن سلوك شخص».⁵⁸

ويحمل الحق في النقد عدة صور، بتعدد المجالات التي يرد عليها؛ فهناك النقد العلمي بإبداء الرأي في النظريات والأفكار والمؤلفات العلمية أو الأحكام القضائية أو التشريعات أو الآراء الفقهية،⁵⁹ أو النقد الفني والثقافي والأدبي، بنقد الكتب والأفلام والأعمال المسرحية ومعارض الرسومات والصور وغيرها من الأعمال الأدبية والفنية، بينما يحتل النقد السياسي مكانة مهمة بين صور النقد الأخرى، لاسيما في الدول التي تعترف للأفراد بحق المشاركة في الحياة السياسية، ويعرف بأنه: «إبداء الرأي أو التعليق والحكم على الوقائع التي تتصف الأهمية الاجتماعية ذات الطابع السياسي».⁶⁰ ويزدهر هذا النوع من النقد في الأنظمة الديمقراطية ذات التعددية الحزبية وبالتزامن مع المعارك الانتخابية.

55. أحمد الزقرد، الحق في النقد وتطبيقه في مجال المنتجات المطروحة للبيع «دراسة في القانون المصري والقانون المقارن»، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية والشرعية، دار الفكر والقانون، المنصورة، العدد (9)، أبريل 1991، ص 256.

56. أحمد أمين بك، شرح قانون العقوبات الأهلي، المجلد (3)، ط3، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1982، ص 762.

57. نقض مصري في الطعن رقم (18038) لسنة (59) قضائية بتاريخ 24/10/1993. المشار إليه لدى: عصام عبد البصير، حقوق الإنسان وتشريعات النشر والإعلان «حق النقد والتعبير، دراسة مقارنة»، دن، 2009، ص 196.

58. انظر: المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. وتقابلها المادة (214) من قانون الجزاء الكويتي.

59. محمود مصطفى، مرجع سابق، ص 393.

60. فريد الزغبى، الموسوعة الجزائرية، الحقوق الجزائرية العامة، المجلد الرابع، ط3، دار صادر، بيروت، 1995، ص 375.

كما لا يخفى أن الحماية القانونية المقررة للشخصية العامة لا تقتصر على الحماية الجنائية من خلال الجرائم السابق الإشارة إليها، وإنما يكفل المشرع للشخصية العامة الحماية من خلال الدعوى المدنية؛ للمطالبة بالتعويض المدني عن أي ضرر أصاب تلك الشخصية، نتيجة أي مس بشرف أو اعتبار أو حرمة الحياة الخاصة للشخصية العامة. وهنا يقع على عاتق الأخيرة إثبات الضرر وفق القواعد العامة، سواء في دعوى مدنية مستقلة أو بالتبعية للدعوى الجنائية، أما في حال تم تحريك الدعوى الجنائية لحماية الشخصية العامة فالقاضي المدني يقيد بالحكم الجزائي.⁵³ ولا يجوز للقاضي المدني أن يقضي بالتعويض عن فعل قرر القاضي الجزائي البراءة عنه، حتى لو لعدم كفاية الأدلة، ولو استطاعت الشخصية العامة أن تقنع القاضي المدني بأدلة كاملة.⁵⁴

53. انظر: المادة (390) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001.

54. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور عبد الله خليل الفرا، أستاذ قانون المرافعات المشارك ورئيس قسم

القانون الخاص في جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ: 2014/9/5.

إن وجود معارضة للسلطات الحاكمة هو مطلب وجزء أصيل في أي عمل ديمقراطي؛ وذلك لتسليط الضوء على تقصير الطبقة الحاكمة وتقييم أداءها. والنقد السياسي هو حق من حقوق المعارضة، ودورها أن تمارس النقد البناء بما يحقق المصلحة العامة، وبدونه لا تستقيم الممارسة الديمقراطية؛⁶⁴ فالنقد السياسي يحقق المشاركة الشعبية في القرارات المتصلة بالشأن العام، من خلال تقييمها وبيان مزاياها وعيوبها؛ وذلك بمقارعة الرأي بالرأي في سبيل الوصول للأفضل صوتاً للمصلحة العامة، وحجب النقد السياسي يهدف إلى: «إسباغ الحماية الباطلة على رجال الحكم، ووآد الآراء المعارضة لهم في مهدها، ومحو أي تأثير لها حتى لا يجرؤ أحد على مواجهتهم».⁶⁵

المطلب الثاني: السند القانوني للنقد السياسي الموجّه للشخصيات العامة

يجد الحق في النقد السياسي الموجّه للشخصيات العامة، وهو أحد أهم صور النقد، أساساً وسنداً له في الحق في حرية التعبير عن الرأي، حيث يعد حق النقد - والنقد السياسي بصفة خاصة - أحد صور حرية التعبير عن الرأي، وإباحته كانت ثمرة المفاضلة بين حرية التعبير عن الرأي لخدمة المصلحة العامة وبين حماية شرف واعتبار الشخصيات العامة، فكانت الأفضلية لدى المشرع لصالح حق النقد السياسي،⁶⁶ فتعد حرية التعبير عن الرأي والتي تشمل «حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية»،⁶⁷ تعد الأساس والحرية الأساسية التي يستمد النقد شرعيته منها، وهي حرية أقرتها ونظمتها الدساتير الحديثة، كما أقرتها المواثيق الدولية والإقليمية.⁶⁸

وفي هذا السياق اعترف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 بحرية التعبير عن الرأي، حيث نصت المادة (19) منه على: «لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون».

64. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق.

65. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (37) لسنة 11 قضائية «دستورية عليا»، بتاريخ: 1993/2/6، سبق الإشارة إليه.

66. طارق سرور، قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 372.

67. انظر: المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948.

68. انظر: المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966. والمادة (10) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة 1950. والمادة (13) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969. والمادة (9) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981. والمادة (32) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

ويشمل النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة التعليق على سلوك تلك الشخصيات ومواقفها وآرائها ووعودها وقراراتها وأعمالها ودورها، وتقييمه والحكم عليه بما يحقق المصلحة العامة.⁶¹ ومثال ذلك: التعليق على خطب الزعماء السياسيين ومواقفهم الحزبية وبرامجهم، وكل عمل أو قرار يصدر عن ممثلي الدولة، أو أحزاب المعارضة، أو أصحاب النفوذ والقياديين الحزبيين، والمرشحين للانتخابات، وغيرهم من الشخصيات العامة.⁶²

كما تعد ممارسة الحقوق السياسية ومشاركة الشعب في الحياة السياسية أساس الحكم الديمقراطي الذي يشكل نقطة البداية فيه حق المواطنين في إدارة شؤون المجتمع والحكم، بما يعطيهم الحق في المشاركة في جميع القرارات التي تؤثر في حياتهم، والتي تتطلب تمتع الأفراد بجميع الحقوق والحريات، والتي تمتد إلى ضمان حق الأفراد في مباشرة أنواع من السلوك في مواجهة السلطة العامة. ومن أهم تلك الحريات وأنماط السلوك هي ضمان حرية التعبير عن الرأي، ويقع النقد السياسي في موقع القلب من تلك الحرية؛ ليشكل الأساس والشروط الضروري لممارسة باقي الحقوق السياسية الأخرى، وبغياها تسود السلبية واللامبالاة، ولاسيما في المجالات السياسية، فلا تتحقق الديمقراطية إلا بحماية الحقوق والحريات، ومن أهمها الحق في النقد السياسي. وتتجلى هذه الحماية في توازن دقيق مع المصلحة العامة، لذلك تعد حرية التعبير عن الرأي، وأبرز مظاهرها النقد والنقد السياسي ركيزة أساسية لكل حكم ديمقراطي سليم.⁶³

61. أحمد أمين بك، مرجع سابق، ص 763.

62. ويقسم الفقه النقد السياسي إلى ثلاثة أنواع: النقد الذاتي: وهو الذي يتم داخل نفس المنظومة أو الحزب أو الجهة السياسية، ويهدف إلى تصويب المسار ومعالجة الخلل مع طرح حلول وبدائل، أما النقد البناء: فهو النقد الذي يطال النظام أو الجهات السياسية، ويكون الهدف منه خدمة المصلحة العامة، من خلال إصلاح العيوب وطرح البدائل والحلول أيضاً، ويكون بناءً على أسس موضوعية، أما النوع الأخير وهو النقد السياسي الهدام والذي لا يستهدف المصلحة العامة، ولا يقوم على أسس موضوعية أو علمية، وإنما يكون من باب المناكفة أو خدمة خصوم سياسيين معينين، ويقوم على التشكيك والنقد من أجل النقد. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور إبراهيم أبراش، أستاذ العلوم السياسية في جامعة الأزهر بغزة ووزير الثقافة الأسبق والكتاب السياسي، بتاريخ: 2014/9/7.

63. انظر: أحمد سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط 2، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص 27 وما بعدها. وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية بقولها: «في إطار تزايد الاهتمام بالشؤون العامة في مجالاتها المختلفة، غدا عرض الآراء المتصلة بأوضاعها وانتقاد أعمال القائمين عليها مشمولاً بالحماية الدستورية تغليباً لتحقيق أن الشؤون العامة وقواعد تنظيمها وطريقة إدارتها وثيقة الصلة بالمصالح المباشرة للجماعة وتؤثر بالضرورة في تقدمها، وهي حرية يقتضيها النظام الديمقراطي، فمن غير المحتمل أن يكون انتقاد الأوضاع المتصلة بالعمل العام تبصيراً بنواحي التنصير فيها، مؤدياً إلى الإضرار بأية مصلحة مشروعة... والحق بالنقد وخاصة في جوانبه السياسية يعتبر إسهاماً مباشراً في صون الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وضرورة لازمة للسلوك المنضبط في الدول الديمقراطية، وانتقاد الشخصيات العامة بمراجعة سلوكها وتقييمه، وهو حق متفرع من الرقابة الشعبية النابعة من يقظة المواطنين المعنيين بالشؤون العامة الحريصين على متابعة جوانبها السلبية وتقرير موقفهم منها». حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (37) لسنة 11 قضائية «دستورية عليا»، بتاريخ: 1993/2/6، مجدي حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الدستورية العليا من عام 1971 حتى عام 2008، ج 4، دار محمود، المكتبة القانونية، القاهرة، 2008، ص 1973 وما بعدها.

المبحث الثالث

شروط ممارسة النقد السياسي الموجّه للشخصيات العامة

قبل الخوض في شروط ممارسة النقد السياسي، لابد من توضيح العلاقة بين النقد السياسي، والجرائم التعبيرية التي تشكل الحماية الجنائية لشرف واعتبار الشخصيات العامة وحرمة حياتها الخاصة، فحرية التعبير عن الرأي الحرة الأصل لحق النقد هي حرية غير مطلقة، بل ترد عليها قيود في مجالين؛ الأول: عدم المساس بحقوق وحرمان الآخرين، والثاني: عدم الإضرار بالنظام العام والأمن العام والمصلحة العامة، وهي قيود شرعية معترف بها قانونياً ودولياً.⁷³

إن النقد السياسي مباح بوصفه حقاً دستورياً، ويبقى كذلك إذا كان التعليق ينصبّ على واقعة غير محددة، سواء طال النقد سياسات عامة، أو برامج رسمية، أو خططاً إدارية وغيرها، دون تحديد واقعة معينة، أو كان النقد غير موجّه لشخص محدد يمكن الاستدلال عليه، أي كان الموجه إليه النقد مجهلاً؛ ففي تلك الأحوال يبقى النقد في إطار المشروعية. أما إذا مس النقد بشرف واعتبار الشخصيات العامة واكتملت عناصر الجريمة، فهنا نبحت في توافر جميع شروط النقد، فإذا توافرت قامت حالة من حالات الإباحة بوصفها أحد تطبيقات ممارسة الحق كسبب من أسباب الإباحة، فيزيل هنا النقد عن المادة المنشورة صفة التجريم، ويعيدها للشرعية؛ استناداً لقاعدة ترجيح المصالح، فهنا رجح المشرع المصلحة العامة التي تتحقق بالنقد المشروع على مصلحة الشخصية العامة في عدم المساس بشرفها واعتبارها.⁷⁴

ويستلزم بسط شروط ممارسة النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة التمييز بين نوعين من النقد السياسي، الأول: نقد سياسي محله واقعة تتصف بالعلانية، والنوع الثاني: محل النقد السياسي فيه واقعة غير معلومة، ومعيار التمييز هو نوع الواقعة التي ينصب عليها التعليق واقعة علنية أم لا، وعليه نعرض شروط النقد السياسي في كل نوع في مطلب مستقل، وذلك كما يأتي:

73. المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

74. محمود حسني، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص 756 وما بعدها.

بينما نصت بعض الدول في دساتيرها صراحة على الحق في النقد، ومنها الدستور المصري الذي نص صراحة على أن: «النقد الذاتي والنقد البناء ضماناً لسلامة البناء الوطني»،⁶⁹ وقد كان للمحكمة الدستورية العليا المصرية دور كبير في إبراز موضع قيمة الحق في النقد، وذلك في حكم لها قضت فيه بعدم دستورية بعض القيود التشريعية الواردة على ممارسة النقد الموجّه لبعض الشخصيات العامة، فأكدت بأنه: «وحيث أن الدستور القائم - دستور 1971 - حرص على النص على أن حرية الرأي مكفولة، ومع ذلك عني الدستور على إبراز الحق في النقد الذاتي والنقد البناء باعتبارهما ضمانين لسلامة البناء الوطني، مستهدفاً بذلك تأكيد أن النقد وإن كان نوعاً من حرية التعبير وهي الحرية الأصل الذي يترد النقد إليها وتندرج تحتها إلا أن ما يميز النقد إذا كان بناءً أنه ضرورة لازمة لا يقوم بدونها العمل الوطني سوياً على قدميه».⁷⁰

وهو ما أكدته مسودة مشروع دستور فلسطين (الإعلان الدستوري) صراحة، عند تنظيمها لحرية التعبير عن الرأي، حيث نصت المسودة على أن: «حرية الفكر والرأي مكفولة...، والنقد البناء بما يضمن سلامة الوطن ويحمي وحدة المجتمع وحقوق وحرمان الآخرين».⁷¹ كما يجد النقد السياسي سنداً له في قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني الذي بين أنه من مشتقات حرية الصحافة والطباعة، تحليل المعلومات والأخبار التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة، بالإضافة إلى التعليق عليها في حدود القانون، وكذا تقديم التعليقات التي تسهم في نشر الفكر.⁷²

69. انظر: المادة (47) من الدستور المصري لسنة 1971، وقد حذفت هذه الفقرة من الدستور المصري لعام (2012 و2014).

70. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (24) لسنة 16 قضائية «دستورية عليا»، بتاريخ: 1995/5/20. مجدي حافظ، مرجع سابق، ص 1698.

71. انظر: المادة (24) من مسودة مشروع دستور فلسطين (الإعلان الدستوري) المقر من المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية في سبتمبر 2000، مشار إليه لدى: فتحي الوحيدي، المبادئ الدستورية العامة مع شرح التطورات الدستورية في فلسطين (1996-2010)، ط.5، مطابع المقداد، غزة، 2011، ص 259 وما بعدها.

72. تنص المادة (4/ج-هـ) من القانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني: تشمل حرية الصحافة ما يلي: ج. البحث عن المعلومات والأخبار والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها في حدود القانون. هـ. حق المواطنين والأحزاب السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات. كما يجد النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة سنداً تشريعياً له في النصوص الواردة في المدونة العقابية الفلسطينية خلال تنظيمها لأسباب إباحة جريمة القذف كأهم الجرائم الماسة بشرف واعتبار الأشخاص والشخصيات العامة بصفة عامة أو نقد أعمال الموظفين العموميين، وكذا في تنظيم المشرع للمسؤولية المدنية الناتجة عن النشر والتعبير بأنواعه المختلفة الذي يمس الشخصيات العامة وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل في المبحث التالي. انظر: المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، والمادة (192) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والمادة (20) من قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944.

المطلب الأول: شروط النقد السياسي الموجّه للشخصيات العامة الذي محلّه وقائع معلومة

يسجل الباحث أن التشريع الفلسطيني قد اعترف صراحة بهذا النوع من النقد السياسي، وقام بتنظيمه تشريعياً، محددًا شروطه وآثاره القانونية بشكل صريح، سواء في إباحته لبعض الجرائم الماسة بشرف واعتبار الأفراد والشخصيات العامة، أو في معرض الدفاع في دعوى التعويض الناتج عن المسؤولية المدنية عن النشر والتعبير بأنواعه المختلفة،⁷⁵ مخالفًا في ذلك ما انتهجته الكثير من الأنظمة القانونية المقارنة كالمشرع المصري والأردني والعراقي؛ حيث لم تنظم تلك التشريعات حق النقد، وترك للقضاء مهمة تطبيقه على القضايا المعروضة أمامه، وبيان شروطه وفق المبادئ القانونية العامة لاستعمال الحق، مع غياب تنظيم تشريعي صريح لهذا النوع من النقد.⁷⁶

جاء في المادة (207/د) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936: «... وكذلك يكون النشر مستثنى من المؤاخذة في الأحوال الآتي بيانها: إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية بشأن مزايا كتاب أو محرر أو صورة أو رسم أو خطاب أو أي أثر آخر أو تمثيل أو فعل نشر أو جرى علناً، أو عرضه شخص لحكم الجمهور، أو بشأن أخلاق الشخص بقدر ما يظهر أثرها في أي شيء من الأشياء المذكورة فيما تقدّم».⁷⁷

وقد اعتبر قانون المخالفات المدنية هذه الصورة من صور النقد سبباً يُعتدّ به في أوجه الدفاع في دعوى التعويض عن القذف، وبألفاظ متقاربة تحمل نفس التكييف القانوني.⁷⁸

75. انظر: المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، والمادة (20) من قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944.

76. فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 595. وكامل السعيد، شرح قانون العقوبات، الجرائم الواقعة على الشرف والحرية «دراسة تحليلية مقارنة»، ط1، الدار العالمية الدولية ودار الثقافة، عمان، 2002، ص 88.

77. وتقابلها المادة (214) من قانون الجزاء الكويتي بدون النص صراحة على النقد السياسي والتي تنص على أن: «لا جريمة إذا كان القذف يتضمن واقعة تقدر المحكمة أن المصلحة العامة تقتضي الكشف عنها وبوجه خاص أن يتضمن الأقوال أو العبارات إبداء الرأي في مسلك موظف عام...، أو أن تتضمن نقداً أو حكماً من أي نوع كان، يتعلق بعمل علمي أو أدبي أو فني أياً كان، قدمه صاحبه إلى الجمهور متوقفاً أن يبدي رأيه فيه»، أما المادة (215) نصت على أن: «لا تتوافر الإباحة المنصوص عليها في المادة السابقة إلا إذا ثبت حسن نية الفاعل باعتقاده صحة الوقائع التي يسندها، وبقيام اعتقاده هذا على أسباب معقولة بعد التثبت والتحري، وباتجاهه إلى مجرد حماية المصلحة العامة، وباقتضاره فيما صدر منه على القدر اللازم لحماية هذه المصلحة».

78. تنص المادة (1/20هـ) من قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944: «إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية حول مزايا أي كتاب أو أثر كتابي أو صورة أو رسم أو خطاب أو أي أثر آخر، أو تمثيل أو فصل تمثيلي نشر أو ألقى أو مثل علناً، أو عرضه شخص لحكم الجمهور، أو حول أخلاق أي شخص بقدر ما يظهر أثرها في أي شيء من الأشياء المذكورة فيما تقدم».

أما قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، فعلى الرغم من نقله بشكل شبه حرفي للنصوص التشريعية من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، فيما يتعلق بتنظيم القذف وأسباب تبريره التي يعتبر النقد أحدها، إلا أن القانون الأول⁷⁹ تجاهل تنظيم النقد - باستثناء نقد سلوك الموظف العام - كسبب إباحة لتلك الجرائم، تاركاً للقضاء مهمة تنظم حق النقد.⁸⁰

وعليه يتوجب لتحقيق هذا النوع من النقد السياسي آثاره القانونية توافر الشروط الآتية:

1. أن تكون الواقعة ثابتة ومعلومة: أي أن يكون محل النقد السياسي واقعة ثابتة ومعلومة، ثابتة بمعنى أن تكون حدثت فعلاً وليست واقعة افتراضية أو متخيلة أو مختلقة أو متوهمة أو ملفقة، وهو ما عبر عنه البعض بأن تكون الواقعة صحيحة،⁸¹ أو واقعة مسلمة، فإذا كانت الواقعة محل النقد من اختراع الناقد، أو مجرد شائعة أو جرى عرضها بصفة تخالف الحقيقة فيكون هذا الشرط قد تخلف، وتخلف مع العلة من إباحة هذا النوع من النقد،⁸² فلا مصلحة عامة يجنيها المجتمع من انتقاد وقائع ملفقة أو متوهمة، نسبها الناقد كذباً لشخص معين أو جهة معينة، ثم قام بالتعليق عليها، بل يشكل ذلك خداعاً وتضليلاً للرأي العام وليس تويراً له بما يمكنه من فهم الوقائع الحقيقية، وإدراك قيمتها وبيان مزاياها وعيوبها.⁸³

ويجب أن تكون الواقعة معلومة أيضاً، أي توفر لها عنصر العلانية وهو ما عبر عنه المشرع الفلسطيني بقوله: «فعل نشر أو جرى علناً أو عرضه شخص لحكم الجمهور».⁸⁴

79. يعد قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 هو الأصل التاريخي لقانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

80. وفي هذا السياق حددت محكمة بداية جاز عمان الأردنية شروط ممارسة حق النقد عندما قررت بأنه: «كما تجد المحكمة أن حق النقد يتطلب لقيامه توافر خمسة شروط وهي، أولاً: يجب أن يرد النقد على واقعة ثابتة ومعلومة للجمهور، ثانياً: أن يستند النقد إلى الواقعة الثابتة وينحصر فيها، ثالثاً: أن تكون الواقعة محل النقد ذات أهمية اجتماعية، رابعاً: أن يستعمل الناقد عبارات ملائمة في الحكم أو التعليق على الواقعة، خامساً: أن يكون الناقد حسن النية. وذلك في قرارها رقم (2007/2256)، الصادر بتاريخ: 2008/1/28، موقع المستشار زهير خليل، بوابة القانون، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://zuheirkhalil.com/old/modules.php?name=News&file=article&sid=91>.

كما بينت محكمة النقض المصرية شروط هذا النوع من النقد عندما قضت بأن: «النقد المباح هو إبداء الرأي في أمر أو عمل دون المساس بشخص صاحب الأمر أو العمل بغية التشهير به أو الحط من كرامته، ... وحيث إن النقد كان على واقعة عامة وهي سياسة توفير الأدوية في البلد وهو أمر عام يهم الجمهور، ولما كانت عبارة المقال تتلاءم وظروف الحال وهدفها الصالح العام ولم يثبت أن الطاعن قصد التشهير بشخص معين، فإن النعي على الحكم بالخطأ في تطبيق القانون يكون على غير أساس». حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (33) لسنة (35) قضائية، بتاريخ: 1965/11/3، مشار إليه لدى: عصام عبد البصير، مرجع سابق، ص 195.

81. مدحت رمضان، مرجع سابق، ص 91.

82. محمد عبد العال، حسن نية القاذف في حالتي نشر الأخبار والنقد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 128، 134.

83. طارق سرور، قانون العقوبات، مرجع سابق، ص 375 وما بعدها.

84. انظر: المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936. وقد أورد قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944 في المادة (1/20هـ) منه تعداد لبعض الوقائع تصلح أن تشكل أساساً للنقد بصوره المختلفة، وذلك على سبيل المثال لا الحصر، وهي: «إبداء الرأي بسلامة نية حول مزايا أي كتاب أو أثر كتابي أو صورة أو رسم أو خطاب أو أي أثر آخر، أو تمثيل أو فصل تمثيلي نشر أو ألقى أو مثل علناً، أو عرضه شخص لحكم الجمهور».

أنه من «القول النظري اعتبار النقد حكم على تصرف دون أن يمس المسند إليه، ففي أغلب ورغم ضرورة حصر النقد في الواقعة محلّ النقد، إلا أن الباحث يتفق مع الرأي الذي يعتبر أحوال النقد يمتدّ النقد من التصرف أو الفعل إلى صاحبه»،⁹⁰ فمن الصعب الفصل بين الشخص وتصرفاته، ولكن المعيار هنا هو البحث فيما إذا كان الناقد يركز على صاحب التصرف ابتغاء التشهير به أو تحقيره؛ فهنا لا يكون التعليق على الواقعة إلا سبباً للمسئور بصاحبه وهو ما لا يبرره النقد، وهو متروك لقاضي الموضوع، يقدره في كل قضية مرجحاً أي قصد اتجه إليه الناقد.⁹¹ وقد كان المشرع الفلسطيني صريحاً عندما سمح بقدر من التعرض لشخص المنتقدة أعماله، وهو القدر الضروري والمرتبب بالواقعة محلّ النقد وليس منفصلاً عنها، وذلك عندما قال: «إبداء الرأي... أو بشأن أخلاق الشخص بقدر ما يظهر أثرها في أي شيء من الأشياء المذكورة فيما تقدم».⁹²

فيجب ألا يتجاوز الناقد حدود ممارسة حق النقد بأن يمتدّ التعليق من الواقعة إلى حد سب وإهانة من صدرت عنه الواقعة، أو اختراع الوقائع المشينة، أو مسخ الوقائع الصحيحة بشيء يجعلها مشينة، وهو ما يدل على أن الناقد لم يتوافر له شرط حسن النية أو سلامة النية، أي أنه يهدف من النقد المصلحة العامة وتنوير الرأي العام وتقييم الوقائع التي تشكل جزءاً من الرصيد العام، وليس تحقيق مصلحة شخصية للناقد بهدف التشهير أو التشفي أو الابتزاز، بل أن يتوخى الناقد النفع العام فيما يبيده من رأي، مع اعتقاده بصحة ما يبيده من آراء.⁹³

كما يعد من عناصر حسن النية استعمال العبارات المناسبة والملائمة، وإن كانت قاسية ومريرة أو فيها شيء من السخرية فحق النقد ككل حق ينتهي عندما يساء استعماله،⁹⁴ فاستعمال العبارات غير المناسبة والعبارات المسيئة يدل على انتفاء سلامة النية، وهو أحد شروط مشروعية النقد.

2. أن يتوافر الأثر الاجتماعي للواقعة: يجب أن تكون الواقعة محلّ النقد أو التعليق ذات أهمية اجتماعية، تشغل الرأي العام، وتعال اهتمامه ويسعى لمعرفة قيمتها الاجتماعية، فيدخل هذا العمل ضمن الرصيد العام للمجتمع⁸⁵ وفي ذات الوقت يمنع توفر هذا الشرط التعليق على الوقائع المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، حيث لا فائدة ترجى من التعليق عليها، وهو ما يشكل أحد جوانب الحماية القانونية لحرمة الحياة الخاصة للأفراد.⁸⁶

واستناداً إلى الشرطين السابقين؛ أبيض هذا النوع من النقد دون اشتراط توافر صفة خاصة في الموجه إليه النقد، فلا يشترط أن يكون أحد الشخصيات العامة، بل قد يطال هذا النقد أي شخص قدّم عملاً، سواء أكان كاتباً أم رسماً أم أي أثر آخر للجمهور ووفر له العلانية، وكان لهذا العمل أثر وأهمية اجتماعية؛ فيباح نقد هذا العمل أو هذه الواقعة، استناداً إلى الرضا المفترض من الموجه إليه النقد، فمن يوفر العلانية لعمله يفترض فيه أن يقبل تقييم الآخرين لعمله والحكم عليه ونقده، خاصة مع الأثر الاجتماعي للعمل حيث ينال اهتمام الجمهور الذي عرض عليه.⁸⁷

3. انحسار التعليق على الواقعة وملائمة عبارات التعليق وحسن نية الناقد: يتوجب أن يكون النقد منصباً على الواقعة المعلومة ذات الأثر الاجتماعي وألا يتعداها بهدف التشهير بالموجه إليه الانتقاد، وقد ذهب محكمة النقض المصرية إلى أن: «النقد المباح الذي هو مجرد إبداء الرأي في أمر أو عمل، دون أن يكون فيه مساس بشخص صاحب الأمر أو العمل بغية التشهير به أو الحط من كرامته، فإذا تجاوز النقد هذا الحد وجب العقاب عليه باعتباره مكوناً لجريمة السب أو القذف...»،⁸⁸ فيظل النقد مشروعاً ما ظلّ مصاحباً للواقعة يدور معها ولا يتعداها، فإذا تجاوزها واستخدم منها ستاراً للتشهير أو للحط من كرامة الآخرين يكون تجاوز حدود النقد المشروع.⁸⁹

85. محمود حسني، قضاء محكمة النقض في مجال إباحة الطعن في أعمال الموظف العام، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، العدد (33)، 2003، ص 6.

86. انظر: المادة (8) من القانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني، فقد حددت واجبات وآداب مهنة الصحافة، ومن بينها: احترام حقوق الأفراد وحررياتهم الدستورية وعدم المساس بحرية حياتهم الخاصة.

87. محمود حسني، قضاء محكمة النقض في مجال إباحة الطعن في أعمال الموظف العام، مرجع سابق، ص 6.

88. حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (27354) لسنة (59) قضائية، بتاريخ: 15/11/1994، مدونة حلمي للمحاماة والاستشارات القانونية على شبكة الإنترنت على الرابط الإلكتروني الآتي: http://helmylawyers.blogspot.com/2010/07/blog-post_09.html.

89. أحمد الزقرد، مرجع سابق، ص 292.

90. محمود مصطفى، مرجع سابق، ص 390.

91. عمر سالم، مرجع سابق، هامش رقم (2) ص 19.

92. انظر: المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936.

93. أحمد الزقرد، مرجع سابق، ص 288.

94. عبد الحميد الشواربي، مرجع سابق، ص 129.

ولابد هنا من توضيح العلاقة بين هذا النوع من النقد والدفع بالحقيقة، وهو دفع يبهر النشر الذي يكشف وقائع غير معلومة، يعود نشرها بالفائدة على المصلحة العامة، مع اشتراط إثبات صحة تلك الوقائع المنشورة، وهي القاعدة العامة التي أخذ بها المشرع الفلسطيني في قانوني العقوبات المطبقين في محافظات الوطن الشمالية والجنوبية،⁹⁸ دون اشتراط صفة خاصة في المجني عليه أو المتعلق النشر بسلوكه، وهي قاعدة أخذ بها المشرع الفرنسي في قانون الصحافة بعد تعديل عام 1944؛ بحيث أصبحت القاعدة العامة في فرنسا هي إمكان الدفع بالحقيقة وإثبات حقيقة الوقائع المنسوبة إلى المجني عليه، إلا في حالات محددة على سبيل الحصر.⁹⁹ أما هذا النوع من النقد فيشترط أن يكون الموجه إليه النقد من الشخصيات العامة، ومع الاكتفاء بشرط حسن النية في النشر، وفق قانون العقوبات المطبق في المحافظات الجنوبية، واشتراط صحة الوقائع المنشورة وفق قانون العقوبات المطبق في المحافظات الشمالية.

وعليه يشترط لإباحة هذا النوع من النقد السياسي ما يأتي:

1. اشتراط صفة خاصة في الموجه إليه النقد: يجب أن يكون الموجه إليه النقد أحد الشخصيات العامة، ويجعل المشرع في قانون العقوبات المطبق في المحافظات الجنوبية من الشخصيات العامة الرسمية، إلى جانب الشخصيات العامة غير الرسمية (شخص عادي اتصل عمله بالشأن العام) أهلاً لتوجيه هذا النوع من النقد إليه.¹⁰⁰ بينما تتجه

المشروعية بعد أن كان خارجاً عن محيطها لخضوعه ابتداءً لنص تجريم، وكان المدعي في الدعوى الماثلة لا يعدو أن يكون استعمالاً من جانبه للحق في النقد المباح. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (37) لسنة 11 قضائية «دستورية عليا»، بتاريخ 1993/2/6، سبق الإشارة إليه.

98. تنص المادة (1/198) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على: «إن نشر أية مادة تكون ذمًا أو قدحاً يعتبر نشرًا غير مشروع، إلا: إذا كانت موضوع الذم أو القدح صحيحاً ويعود نشره بالفائدة على المصلحة العامة». وهذه المادة منقولة عن المادة (205/أ) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، وفيها: «يعتبر نشر أية مادة تكون قدحاً بحق شخص آخر نشرًا غير مشروع، إلا: إذا كانت مادة القذف صحيحة ويعود نشرها بالفائدة على المصلحة العامة».

99. تنص المادة (3/35) من قانون الصحافة الفرنسي - قانون 1944/5/6-: حقيقة وقائع القذف يمكن دائماً إثبات صحتها إلا في الحالات الآتية: أ. إذا كان إسناده هذه الوقائع يتعلق بالحياة الخاصة للشخص. ب. إذا كان الإسناده يتعلق بوقائع انقضت عليها أكثر من عشر سنوات. ج. إذا كان الإسناده يتعلق بواقعة تعد جريمة ولكنها انقضت بالعمو الشامل أو التقادم أو انقضت حكم الإدانة فيها برد الاعتبار...». وقبل هذا التعديل كان يشترط المشرع الفرنسي صفة خاصة في المجني عليه حتى يباح الدفع بالحقيقة في مواجهته. عمر سالم، مرجع سابق، ص 53.

100. تنص المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 على ما يلي: «يكون نشر المادة المكونة للقذف مستثنى من المؤاخذه...: (أ) إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية حول سلوك شخص يشغل وظيفة قضائية أو رسمية أو أية وظيفة عمومية أخرى، أو تتعلق بأخلاقه الشخصية بقدر ما يظهر أثر تلك الأخلاق في سلوكه ذلك، أو (ب) إذا كانت المادة المنشورة عبارة عن إبداء الرأي بسلامة نية فيما يتعلق بسلوك شخص في أية مسألة عمومية أو بأخلاق الشخصية بقدر ما يظهر أثرها في ذلك السلوك...».

وقد عبر المشرع الفلسطيني في قانون المطبوعات والنشر عن هذا الشرط، بأن أوجب على الصحفي أن يقدم المادة الصحفية بصورة موضوعية ومتكاملة ومتوازنة، وكذا توخي الدقة والنزاهة والموضوعية في التعليق على الأحداث والأخبار.⁹⁵

المطلب الثاني: شروط النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة الذي محله وقائع غير معلومة

كما أباح المشرع أو الاجتهاد القضائي النقد الذي محله وقائع معلومة وثابتة ذات الأثر الاجتماعي بحسن نية، فقد أباح نوعاً آخر من النقد، ينصب على وقائع لا تتصف بالعلانية، وإنما الأصل فيها أنها غير معلومة، أو يعلم بها عدد محدود، بينما تتحقق المصلحة العامة بكشفها والعلم بها، فيبهر كشف تلك الوقائع ويبرر تبعاً لذلك التعليق عليها، ويطلق جانب كبير من الفقه على هذا النوع من النقد مصطلح الطعن في أعمال الموظف العام.⁹⁶ ويرى الباحث أن هذا الطعن في حقيقته وتأصيله القانوني لا يعدو أن يكون ممارسة لحق النقد وفق شروط معينة، وقد أطلق الفقه على هذه الإباحة مصطلح الطعن؛ وذلك تمييزاً لها عن النوع السابق من النقد، وفق المبادئ القانونية العامة، مع غياب تنظيم تشريعي له في بعض القوانين المقارنة.⁹⁷

95. انظر: المادة (8) من القانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني.

وتطبيقاً لممارسة حق النقد؛ قررت محكمة بداية عمان الأردنية براءة رئيس تحرير إحدى الصحف من تهمة ذم وقدح هيئة رسمية (الحكومة الأردنية) بسبب مقال عنوانه «تقدير موقف.. انتهاء مدة الصلاحية للحكومات الكربونية والكرتونية»، وقررت المحكمة: «أن ما تضمنه المقال من نقد قد انصب على واقعة ثابتة معلومة للجمهور والمتمثلة في الأداء الحكومي والأزمات المتعاقبة والمشكلات الاقتصادية والاهتمام بهيوم المواطنين وآلية التعامل مع أزمات معيشية مرت بها المملكة،... كما تجد المحكمة أن الظنين (كاتب المقال) قد استعمل العبارات الملائمة في عرض الواقعة محل النقد وفي التعليق عليها، ولم يتجاوز القدر المعقول الذي يقتضيه إبداء الرأي أو التعليق على الواقعة، حتى ولو كانت هذه العبارات قاسية، ما دامت الواقعة التي انصب عليها النقد تبرر استعمال مثل تلك العبارات، حيث إنه أمام مناقشة أمر من الأمور الهامة والحيوية والتي تتعلق بالأداء السياسي والاقتصادي والإداري للحكومة، والتي يتوقف عليها مستقبل البلد وأمنه يجب أن يدلي كل صاحب رأي برأيه وتبين الحقيقة واضحة فإذا خرج اللفظ في مثل هذه الحالة من اللين إلى النقد المر العنيف وجب أن يفترض لصاحب الرأي (الظنين). قرار محكمة بداية جاز عمان رقم (2007/2256)، بتاريخ: 2008/1/28، سبق الإشارة إليه.

96. انظر: محمود حسني، شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 757. فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 595. طارق سرور، قانون العقوبات «القسم الخاص»، مرجع سابق، ص 387. كامل السعيد، مرجع سابق، ص 88.

97. وهو ما أكدته المحكمة الدستورية المصرية العليا عندما بينت الطبيعة القانونية لهذا الطعن باعتباره يندرج في إطار النقد وفق شروط معينة مبينة العلة من إباحتها، حيث قضت في حكم لها: «متى كان ما تقدم، وكان المشرع بالإباحة التي قدرها في مجال انتقاد القائمين بالعمل العام تبياناً لحقيقة الأمر في شأن الكيفية التي يصرفون بها الشؤون العامة، قد وازن بين مصلحة هؤلاء في طمس انحرافاتهم وإخفاء أدلتها توفياً لشرفهم أو التعريض لسمعتهم من ناحية، وبين المصلحة أولى بالرعاية وأحق بالحماية هي تلك النابعة من ضرورة أن يكون العمل العام واقعاً في إطار القانون وبمراعاة حدوده، وكلما كان الإسناده العلني المتضمن قدحاً بحقهم واقعاً في حدود النقد المباح، وكان من المقرر أن توافر الشروط التي يتطلبها النقد المباح إنما يزيل عن الفعل صفة الإجرامية ويرده إلى دائرة

أسباب الإباحة، سواء في المجال السياسي أو غيره من المجالات كي يفلت من المسؤولية القانونية، أن يقوم بإثبات صحة الوقائع المنشورة، والتي إنصب عليها النقد، بإثبات كل ما أسنده إلى الموجه إليه النقد،¹⁰⁶ فإذا تعددت الوقائع التي طالها الكشف والتعليق وجب عليه أن يثبت هذه الوقائع جميعاً، ويقع عبء الإثبات هذا على عاتق الممارس لحق النقد، وله أن يثبت صحتها بكل طرق الإثبات القانونية. وللمحكمة أن تقدر كفاية الأدلة التي قدمها لإثبات المادة المنشورة، وفق سلطتها التقديرية ووفق مبدأ إقناعية الأدلة؛ فإذا قُدرت أن الأدلة غير كافية أو أن الأدلة غير منتجة لا يستفيد الناقد من هذه الإباحة.¹⁰⁷ بينما لا يشترط قانون العقوبات المطبق في المحافظات الجنوبية إثبات صحة الوقائع التي طالها النشر والتعليق.

4. حسن نية الممارس لحق النقد: اكتفى المشرع في قانون العقوبات المطبق في المحافظات الجنوبية لكي ينتج هذا النوع من النقد آثاره القانونية، أن يكون الممارس لحق النقد حسن النية أو تتوافر له سلامة النية. وقد أورد هذا المشرع حالات ثلاث تنفي حسن النية عن الناشر وتجعله مستحقاً المساءلة الجزائية، وتشكل قرينة على انتفاء حسن النية، وهي:¹⁰⁸ إذا ظهر أن المادة المنشورة بما تحتويه من وقائع غير صحيحة، وأن الناشر الذي أعطى لها العلانية لم يكن يعتقد بصحتها، أو إذا ثبت أن تلك الوقائع غير صحيحة، وأن الناشر لها لم يبذل الجهد الكافي والعناية اللازمة للتأكد من صحتها، أو إذا ظهر أن الناشر قد قصد إيذاء المجني عليه، إلى درجة تفوق القدر المعقول الذي تتطلبه المصلحة العامة، أو القدر الذي تتطلبه المحافظة على الحقوق.

ويرى الباحث أن اكتفاء المشرع في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 بحسن النية، وعدم اشتراطه إلزام الناقد بإثبات صحة جميع الوقائع التي يكشفها وينسبها للموجه إليه النقد، جاء منسجماً مع القاعدة العامة التي تبرر النشر الذي يعود بالفائدة على المصلحة العامة، مع

106. تنص المادة (387) من قانون العقوبات السوري: «في ما خلا الذم الواقع على رئيس الدولة يبرأ الظنين إذا كان موضوع الذم عملاً ذا علاقة بالوظيفة وثبتت صحته». وتنص المادة (2/433) من قانون العقوبات العراقي: «ولا يقبل من القاذف إقامة الدليل على ما أسنده إلا إذا كان القاذف موجهاً إلى موظف أو مكلف بخدمة عامة أو إلى شخص ذي صفة نيابية عامة أو كان يتولى عملاً يتعلق بمصالح الجمهور وكان ما أسنده القاذف متصلاً بوظيفة المقذوف أو عمله فإذا أقام الدليل على كل ما أسنده انتفت الجريمة». وانظر أيضاً: المادة (192) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والمادة (302) من قانون العقوبات المصري لسنة 1937، والمادة (377) من قانون العقوبات السوري، والمادة (375) من قانون العقوبات الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 لدولة الإمارات العربية المتحدة.

107. طارق سرور، قانون العقوبات، القسم الخاص، مرجع سابق، ص 402.

108. انظر: المادة (208) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936.

أغلب القوانين المقارنة العربية إلى حصر هذا النوع من النقد في الموظف العام أو مَنْ في حكمة،¹⁰¹ كما أن المشرع في قانون العقوبات المطبق في المحافظات الشمالية يحصر إباحة هذا النوع من النقد في النقد الموجه للموظف العام¹⁰² دون أعضاء المجالس النيابية، وهو مسلك تشريعي محل انتقاد بحق من جانب الفقه.¹⁰³

2. طبيعة الوقائع محل النشر والتعليق: يجب أن ينصب الكشف والتعليق على وقائع متعلقة بأعمال الوظيفة العامة، أو الخدمة العامة المكلفة بها الشخصية العامة، في حال طال النقد أحد الشخصيات العامة الرسمية، فيجب عدم تجاوز حدود الأعمال المتعلقة بالخدمة العامة أو الوظيفة العمومية،¹⁰⁴ وألا يتم التعرض لحياة الشخصية العامة الخاصة، إلا بما يتعلق بنشاط وظيفته وأعماله. أما بالنسبة لنقد الشخصيات العامة غير الرسمية، فنطاق الوقائع المباح كشفها ونقدها أضيق؛ فبالإضافة لعدم جواز التعرض لجوانب الحياة الخاصة لتلك الشخصية، فيجب الالتزام بحدود الوقائع المتصلة بالمسائل العمومية، أي التي تتصل بالمصلحة العامة والوظيفة الاجتماعية، وعدم تجاوزها لنشر وقائع متصلة بسلوك وأعمال تلك الشخصية خارج نطاق المسائل المتعلقة بالشأن العام، وألا يتجاوز النقد القدر اللازم والملائم لتحقيق الغاية من النقد، وإلا أخل بشرط أساسي لمشروعيته وهو الالتزام بحدود الحق.¹⁰⁵

3. إثبات صحة الوقائع المنشورة: تتجه أغلب التشريعات العربية، ومن بينها قانون العقوبات المطبق في المحافظات الشمالية، إلى وجوب أن يقوم من يتمسك بحق النقد كسبب من

101. تنص المادة (377) من قانون العقوبات السوري: «في ما خلا الذم الواقع على رئيس الدولة يبرأ الظنين إذا كان موضوع الذم عملاً ذا علاقة بالوظيفة وثبتت صحته»، كما تنص المادة (568) من ذات القانون: «لا يسمح لمركب الذم (الواقع على أحد الناس) تبريراً لنفسه بإثبات حقيقة الفعل موضوع الذم أو إثبات اشتغاره». وتنص المادة (375) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي: «تنتفي الجريمة إذا أثبت الجاني صحة الواقعة المسندة متى كان إسنادها موجهاً إلى موظف عام أو مكلف بخدمة عامة وكانت الواقعة متصلة بالوظيفة أو الخدمة». وتقالها المادة (30) من قانون العقوبات المصري.

102. تنص المادة (192) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على ما يأتي: «إذا طلب الذم أن يسمح له بإثبات صحة ما عزاه إلى الموظف المعتدى عليه، فلا يجب إلى طلبه إلا أن يكون ما عزاه متعلقاً بواجبات وظيفته ذلك الموظف أو يكون جريمة تستلزم العقاب قانوناً».

103. كامل السعيد، مرجع سابق، ص 88.

104. وهي الأعمال التي حددها المشرع عند تعريفه للوظيفة بأنها: «مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات». انظر: المادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

105. محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 137 وما بعدها.

المبحث الرابع

واقع النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة في فلسطين

شهدت السنوات الأولى لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية سياسة عامة، تستهدف النيل من دور النقد السياسي في الحياة العامة في فلسطين ومصادرتة بشكل ملموس، وتبنت السلطة الحاكمة ذهنية إقصائية نتج عنها قمع سياسي للمعارضين السياسيين والنشطاء وأصحاب الرأي، فقد أقر قانون المطبوعات والنشر عام 1995؛ بهدف وضع قيود قانونية على ممارسة حرية الرأي والتعبير والنشر والنقد، تبعه مرسوم منع التحريض لسنة 1998، واللائحة التنفيذية لقانون التجمع السلمي، وذلك بهدف وضع إطار تشريعي مقيّد للحرريات الفكرية والسياسية.

ومارست محاكم أمن الدولة ملاحقة المنتقدين والمعارضين، وسُجّلت العديد من حالات الاعتقال السياسي بدون محاكمة أو إجراءات قانونية صحيحة، ثم دخل النقد السياسي مرحلة جديدة بعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000، لتشهد السنوات التالية انتعاشاً لحق النقد السياسي مع غيره من الحقوق العامة، فقد أقر القانون الأساسي الفلسطيني، وتمّ إلغاء محاكم أمن الدولة، وتعليق العمل ببعض القوانين والمراسيم واللوائح المقيدة للحرريات العامة، وتمّ تداول سلمي وسلس للسلطة، سواء على مستوى رئاسة السلطة الوطنية أو مؤسسات منظمة التحرير، وإتاحة مساحة من النقد السياسي، وتراجعت الانتهاكات للحرريات العامة بشكل ملحوظ، وتم تهيئة الأجواء لانتخابات تشريعية نزيهة ومعبرة عن إرادة الناخبين.¹¹⁰

ليعود النقد السياسي -كغيره من الحقوق والحرريات العامة- بعد تلك الانفراجة، ليوافق واقعاً صعباً في ظل الانقسام السياسي الفلسطيني، ولاسيما النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة، حيث يثير واقعه العملي عدة إشكاليات تتعلق بطبيعة الحماية القانونية المقرر لبعض الشخصيات العامة، أو تأثير الانقسام السياسي الداخلي على المنظومة القضائية، وتداعياته على حماية حقوق وحرريات الأفراد، وايضاً إقحام النقد السياسي في الخطاب السياسي والإعلامي في فلسطين في ظل الانقسام، وصولاً إلى تراجع النقد السياسي المباح لاعتبارات متعددة، وهي محاور نتناولها تباعاً:

اشتراط صحة تلك المادة المنشورة، وذلك بالتخفيف من شروط مشروعية النشر في سياق التأكيد على أهمية الرقابة الشعبية على أداء الشخصيات العامة وأعمالها المتصلة بالمصلحة العامة، التي لكل الأفراد مصلحة جوهرية في أن تؤدّى على الوجه السليم، وتدعيماً لدور النقد البناء الذي يسعى لاكتشاف مواطن الخلل والقصور، وإهدار المصلحة العامة وسوء الإدارة، ولمواجهة السياسات الخاطئة، بما يدعم الإيجابية لدى المواطنين، ويكفل لهم الحماية أثناء ممارسة حق النقد، في المجال السياسي وغيره. ويدعو الباحث للأخذ بهذه المعالجة التشريعية وتأييدها، وفي ذات الوقت يظهر الخلل الذي وقع فيه المشرع في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الذي أغفل نقل حالات النقد كأسباب إباحة عن قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وهو الأصل التاريخي له، والذي استمدت منه الكثير من النصوص بشكل شبه حرفي أثناء تنظيمه لحالات تبرير النشر المشروع، فقد سعى المشرع في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 لتوفير حماية أكبر لفئة الموظفين العموميين، وتشديد شروط توجيه النقد لهم؛ اتجه للأخذ بما سارت عليه الكثير من القوانين العربية المقارنة، في اشتراط إثبات صحة المادة المنشورة المتعلقة بسلوك الموظف العام، في حين يرى الباحث أن الاكتفاء بشرط حسن النية أولى بالاتباع.¹⁰⁹

109. وتجدر الإشارة أن المشرع المصري يشترط الجمع بين إثبات صحة جميع الوقائع المنشورة وتوفر حسن النية لدى الناشر، وهو أمر محل انتقاد لدى جانب من الفقه المصري الذي يرى بأنه على القضاء أن ينظر في صحة الواقعة المسندة للشخصية العامة، فإذا ثبت كذبها انتقلت المحكمة للبحث في شرط حسن النية، فإذا كان متوافراً حكمت ببراءة القاذف، على أساس انتفاء القصد الجنائي بناء على فكرة الغلط في الإباحة، وهذا الرأي ليس محل إجماع الفقه في مصر. محمود مصطفى، مرجع سابق، ص 376 وما بعدها، وانظر الرأي المخالف في: رمسيس بهنام، قانون العقوبات جرائم القسم الخاص، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص 1060 وما بعدها.

110. تبع ذلك تردّد في منظومة حقوق الإنسان وانفلات أمني وأزمة سياسية بعد الموقف الدولي السلبي من النتائج السياسية للانتخابات التشريعية، والحصار المالي على الحكومة التي شككتها حركة حماس. مقابلة شخصية مع الأستاذ حمدي شقورة، مدير دائرة تعزيز الديمقراطية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2014/9/10.

أولاً: نطاق الحماية الجنائية المقررة لبعض الشخصيات العامة في فلسطين

رغم التطورات الدستورية التي حدثت في فلسطين، بعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وانطباق أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 على محافظات،¹¹¹ إلا أن المنظومة التشريعية في فلسطين لم تواكب هذه التطورات الدستورية، وبقيت بعض القوانين دون تعديل، رغم عدم توافقها مع تلك التطورات، فإذا كانت القوانين الموروثة من حقبة الانتداب البريطاني التي توفر الحماية القانونية للمندوب السامي، يمكن تطبيقها على بعض الشخصيات العامة في فلسطين، بناءً على تعريف القانون التفسيري لمنصب المندوب السامي الذي نص بأنه: «تشمل عبارة المندوب السامي الشخص الذي يضطلع في الوقت المبحوث عنه بإدارة الحكومة».¹¹²

إلا أن تحريك الدعوى الجزائية استمرّ ضد الأفراد في المحافظات الشمالية، بسبب مخالفة أحكام المادة (195) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المجرمة لإطالة اللسان على جلالة الملك، التي توفر الحماية الجنائية للملك والملكة وولي العهد وأوصياء العرش؛ وذلك بهدف توفير الحماية الجنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، هذا الأمر يثير خلافاً حول وجوب تعطيل العمل بتلك المادة من عدمه، فبينما يرى جانب من الفقه أنه لا مانع من الاستمرار في تطبيق هذه المادة؛ لأن الأنظمة القانونية لا تأخذ بحرفية المكان أو الكلمات؛ فالقوانين المطبقة في فلسطين أغلبها من أصل بريطاني أو عثماني أو أردني، وهذه الجريمة محل البحث تحمي منصب رأس الدولة في الأردن وهو الملك، ويعادله رئيس السلطة الوطنية في فلسطين؛ فالحماية المقررة للملك هي ذات الحماية المقررة لرئيس السلطة.¹¹³

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن نص هذه المادة يجب أن يعطل؛ فلا جود لمنصب الملك أو الملكة أو ولي العهد في المحافظات الشمالية لينطبق النص عليهم، كما لا يجوز القياس في هذا المجال لينطبق النص على رئيس السلطة؛ لأن القياس هنا في مجال تجريم وعقاب وليس إباحة، وهو ما يخالف القواعد المقررة في القوانين الجزائية حول القياس، مع الاعتراض على صياغة المادة (إطالة اللسان)؛ فهو مصطلح فضفاض يشكل تهديداً لأي صورة من صور حرية التعبير.¹¹⁴

111. والذي حدد نظام الحكم في فلسطين بأنه نظام ديمقراطي نيابي ينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب. فتحي الوحيدي، مرجع سابق، ص 177 وما بعدها. وانظر: المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

112. انظر: المادة (2) من القانون التفسيري رقم (9) لسنة 1945.

113. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور عبد الله الفرا، مرجع سابق.

114. مقابلة شخصية أجراها الباحث مع الدكتور ساهر الوليد، أستاذ القانون الجنائي المشارك وعميد كلية الحقوق في جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ 2014/9/6.

ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه الرأي الأخير؛ فمنصب الملك غير موجود في المحافظات الشمالية، ورئيس السلطة الوطنية لا يعد ملكاً، فقد رسم القانون الأساسي طريق توليه لمنصبه وحالات شغوره، ولا يرى الباحث صحة في القياس في هذا المجال؛ لكونه موضع تجريم وضد مصلحة المتهم. وعليه، يدعو الباحث لتعديل المادة (195) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، وتحديد صفة المجني عليه في هذه الجريمة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقبل هذا التعديل يوصي بتعطيل العمل بأحكام هذه المادة، والتوقف عن تحريك الدعوى الجزائية وفق هذه الجريمة، ولكن الواقع العملي يشير إلى عكس ذلك؛ فبتاريخ 2013/3/28 أيدت محكمة الاستئناف الفلسطينية المنعقدة في بيت لحم حكم محكمة صلح بيت لحم التي قضت بمعاقبة صحفي بالحبس لمدة سنة، بتهمة نشر صورة تمس برئيس السلطة الوطنية خلافاً للمادة (2/195) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، وبتهمة إذاعة أنباء كاذبة وذم وقذح من شأنه إشاعة بذور الكراهية، وقد أصدر السيد رئيس السلطة الوطنية عفواً خاصاً عن هذا الصحفي في يوم صدور حكم محكمة الاستئناف.¹¹⁵

ثانياً: تأثير الانقسام السياسي الداخلي على المنظومة القضائية

أدى الانقسام السياسي الداخلي، بعد الأحداث الدامية التي وقعت في حزيران 2007، إلى القضاء على وحدة الهيئات والمؤسسات والسلطات العامة، ومن بين ضحايا الانقسام وحدة المنظومة القضائية في فلسطين،¹¹⁶ أدى هذا الواقع إلى وجود عقبات قانونية وإجرائية أمام حماية الحقوق والحريات العامة، ففي حال تم الاعتداء على شرف واعتبار إحدى الشخصيات

115. حكم محكمة استئناف بيت لحم في القضية رقم (2012/128)، بتاريخ 2013/3/28، حكم غير منشور. بيان صحفي بعنوان «مركز مدى يعرب عن قلقه البالغ من تثبيت الحكم بالسجن على الصحفي...»، صادر عن المركز الفلسطيني للتمية والحريات الإعلامية «مدى»، بتاريخ 2013/3/28 على موقع المركز على الإنترنت على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.madacenter.org/report.php?id>.

116. بعد شهرين من تلك الأحداث المؤسفة تم الاستيلاء على مبانى النيابة العامة في المحافظات الجنوبية، واعتقال النائب العام، وقيام حكومة الأمر الواقع في المحافظات الجنوبية بتعيين نائب عام وتعيين كادر إداري وفني لممارسة مهام النيابة العامة هناك؛ ما أدى إلى شق وحدة النيابة العامة في فلسطين، وتوقف عمل القضاء الجنائي في المحافظات الجنوبية، بسبب عدم وجود نيابة عامة وضابطة قضائية مشكّلة وفق القانون، بينما استمر القضاء المدني في العمل حتى يوم 2007/12/27 حيث تم الاستيلاء على المحاكم في المحافظات الجنوبية بسبب خلاف حول الرسوم القضائية، وقيام حكومة الأمر الواقع في المحافظات الجنوبية بتشكيل ما سمي «مجلس العدل الأعلى»، وتعيين عدد من القضاة لمزاولة وظيفة القضاء. وفي المقابل قرر مجلس القضاء الأعلى عدم الاعتراف بهذه التشكيلات والتعيينات، سواء في النيابة العامة أو في القضاء، وعدم الاعتراف بالقرارات الصادرة عن تلك التشكيلات، واعتبارها منعدمة وليس لها قيمة؛ ما أدى إلى ضياع العدالة وإهدار حقوق الأفراد. مقابلة شخصية مع القاضي بمحكمة البداية الدكتور عبد القادر جرادة، أستاذ القانون الجنائي المشارك والمحاضر الجامعي الذي كان يشغل منصب مساعد النائب العام ورئيس المكتب الفني -في تلك المرحلة-، بتاريخ: 2014/9/7.

شديد في كل المجالات، ومنها الخطاب الإعلامي والسياسي بوصفه جزءاً مهماً من خارطة هذا الانقسام، فبرز دور الإعلام الحزبي بشكل كبير، وطفى على المشهد الإعلامي ككل بأدواته ومنابره المتعددة، سواء التلفزيونية أو الإذاعية أو المكتوبة الورقية أو الالكترونية.¹²⁰ وقد استخدم هذا الإعلام الحزبي من النقد السياسي بالتحليل والتعليق على قرارات أو مواقف أو آراء وتصريحات الخصوم السياسيين في الجانب الآخر من الوطن، ستاراً لإبراز مواقفهم الحزبية، والنيل من الخصوم من خلال التشكيك فيهم، والتركيز على شخص الشخصية العامة وليس الموقف أو الواقعة محلّ النقد، بهدف التشهير فيها بدون ضوابط أو قيود، بحيث يتضمن الخطاب السياسي كماً من الشتائم والإهانة والاتهامات، والزج بالأكاذيب، وطمس الحقائق بصورة تهدر شرف واعتبار الشخصية العامة أو حياتها الخاصة، بدون موضوعية أو بحث معمق، مع إتاحة المجال للجميع ليطالوا تلك الشخصيات بأقصى العبارات الحاطة من المكانة الاجتماعية والوطنية والشرف والاحترام، من خلال بعض البرامج التلفزيونية والإذاعية، في تحريض مباشر على الإساءة لهم. وأيضاً عبر الإعلام الاجتماعي عبر الإنترنت الذي يخلو من أي ضوابط أو رقابة.¹²¹

هذا الخطاب يجعل من النقد السياسي غطاءً له، ولكنه بعيد كل البعد عن النقد المباح والمكفول قانونياً؛ فلا تتوافر فيه شروط النقد السياسي المشروع، وقد أسهم في ازدياد واتساع هذا النوع من الخطاب السياسي عدة عوامل أهمها: الاستقطاب الحاد في المجتمع والصراع على السلطة، مع غياب الوعي الكافي بدور ونطاق النقد السياسي المباح، بالإضافة للمستوى المهني المتدني للكثير من المحللين والكتاب السياسيين الذين تخرّجهم الجامعات بكثرة على حساب النوعية والجودة، وارتباط الكثير منهم بمصالح مالية تمويلية أو حزبية،¹²² في محاولة من الأطراف السياسية لإنتاج مثقف وإعلامي ومحلل الحزب، ليقوم بالرد على أقرانه في الحزب السياسي الخصم، وضعف تأهيل وتدريب العاملين في المجال الصحفي والإعلامي، والضعف الشديد في الوعي القانوني لديهم بحدود الحرية الإعلامية والحماية القانونية للأخريين؛ فيلجأ هؤلاء لأسهل الطرق وهي التجريح الشخصي والتشهير بالشخصيات العامة، بدل التحليل المعمق والموضوعي والعلمي للأحداث والوقائع والقرارات، فالذي يحقق

120. مقابلة شخصية مع الأستاذ الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق.

121. مقابلة شخصية مع الصحفي فتحي صباح، مراسل صحيفة الحياة اللندنية ومدير المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، بتاريخ: 2014/9/11. مقابلة شخصية مع الأستاذ الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق.

122. مقابلة شخصية مع المحامي صلاح عبد العاطي مدير وحدة التدريب في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في غزة،

والباحث والكتاب السياسي والحقوقى، بتاريخ 2014/9/10.

العامة المتواجدة في المحافظات الشمالية، بسبب قيام شخص مقيم في المحافظات الجنوبية بنشر مقال ينتقد فيه تلك الشخصية ويتجاوز حدود النقد المشروع، وقررت هذه الشخصية ملاحقة هذا المنتقد قضائياً فهنا تبرز مشكلة إجرائية تتمثل في عقبة الاختصاص المكاني للنيابة العامة، الذي يتحدد إما بمكان وقوع الجريمة أو مكان إقامة المتهم أو مكان القبض على المتهم. وأياً ما تكن الخيارات لا يسع النيابة العامة في المحافظات الشمالية تحريك الدعوى الجزائية. وأمام الانقسام السياسي والذي أثر على وحدة النيابة العامة، لا يمكن تفعيل حق التقاضي وتوفير الحماية القانونية لتلك الشخصية العامة،¹¹⁷ والأمر ذاته في حال أصدر القضاء في المحافظات الجنوبية حكماً قضائياً بإدانة شخص مقيم في المحافظات الشمالية بسبب إخلاله بشروط النقد المباح، ومسّه بشرف واعتبار شخصية عامة مقيمة في قطاع غزة، فإن هذا الحكم لن ينفذ في المحافظات الشمالية؛ نتيجة عدم الاعتراف بشرعية الأحكام القضائية الصادرة في المحافظات الجنوبية.¹¹⁸

لقد ترك الانقسام السياسي الداخلي السلطة القضائية الفلسطينية عاجزة عن مواجهة ما شهدته سنوات الانقسام من مس خطير بمنظومة حقوق الإنسان وانتهاكات واسعة -من قبل القائمين على السلطة التنفيذية في شقي الوطن- لم يكن لها نظير طوال سنوات عمر السلطة الوطنية الفلسطينية، وكانت الغالبية العظمى من الانتهاكات والتجاوزات للقانون ولحقوق وحرريات المواطنين على خلفية سياسية، حيث استهداف نشطاء ومؤسسات حركة فتح في المحافظات الجنوبية، واستهداف نشطاء ومؤسسات حركة حماس في المحافظات الشمالية.¹¹⁹

ثالثاً: واقع الخطاب السياسي السائد في ظل الانقسام

أفرز الانقسام السياسي الفلسطيني وضعاً قانونياً وسياسياً، أضحى فيه من الصعب اعتبار كل من المحافظات الشمالية والجنوبية كياناً سياسياً وقانونياً واحداً؛ بل برزت منظومتان قانونيتان وسياستان منفصلتان، كل منهما تبسط سيطرتها على جزء من الوطن، ولا يمتد سلطانها إلى الجزء الآخر: السلطة الوطنية الفلسطينية في المحافظات الشمالية، وحكومة الأمر الواقع في المحافظات الجنوبية، ولكل منهما على حدة أدواتها التشريعية والقضائية والتنفيذية، وكل كيان ينظر للآخر على أنه خصم سياسي بل عدو، وسط استقطاب حزبي

117. مقابلة شخصية مع الدكتور ساهر الوليد، مرجع سابق.

118. مقابلة شخصية مع القاضي الدكتور عبد القادر جرادة، مرجع سابق.

119. مقابلة شخصية مع الأستاذ حمدي شقورة، مرجع سابق.

الشمالية،¹²⁷ وأوامر الحضور أمام النيابة العامة والتحقيق على خلفية مقالات الرأي والنقد،¹²⁸ وغيرها من المضايقات؛ هذا الواقع أدى إلى تراجع ومصادرة النقد السياسي. ومن العوامل الأخرى التي أسهمت في هذا التراجع: الاستقطاب الحاد بين حركتي فتح وحماس، وضعف الأحزاب السياسية الأخرى، بالإضافة إلى أن ممارسات القمع وتراجع الحريات أدت إلى مناخ من الرقابة الداخلية لدى الكتاب وامتناع العديد من الكتاب والصحفيين عن ممارسة النقد،

تم إخلاء سبيله. مقابلة شخصية مع الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق. وانظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المطالم»، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي التاسع عشر، 2013، ص 110.

كما قام جهاز الأمن الداخلي في غزة باستدعاء الدكتور خضر عطية محجز الكاتب والأديب والمحاضر الجامعي، بسبب نشاطه على شبكة الإنترنت وعلى صفحات الفيسبوك ونشره لكتابات ومقالات سياسية انتقادية، وقد تعرض للضرب والشتم بألفاظ بذيئة. بيان صحفي صادر عن مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2013/9/1.

وبتاريخ 2013/9/9 تم استدعاء الدكتور حسن علي أبو جراد المحاضر الجامعي من قبل المباحث العامة في بيت لاهيا، على خلفية انتقاده لحركة حماس وللحكومة في غزة، وقد أجبر تحت التهديد بالحبس على التوقيع على تعهد بعدم نقد حركة حماس أو الحكومة ثم أخلي سبيله. حالة الحق في حرية الرأي والتعبير في السلطة الفلسطينية، مرجع سابق.

127. بتاريخ 2013/8/20 اعتقل جهاز المخابرات العامة في طولكرم المواطن إسلامبولي رياض بدر لمدة أربعة أيام على خلفية توجيهه لانتقادات إلى وزير الأوقاف السابق محمود الهباش على الفيسبوك، وكذا إطلاقه لاسم الرئيس المصري الأسبق محمد مرسي على زجاجة عطر قام بتركيبها، وتم إجباره على التوقيع على تعهد يقضي بعدم المساس بأي شخصية فلسطينية رسمية، وعدم المشاركة بأي نشاط يتعلق بالأحداث في مصر. حالة الحق في حرية الرأي والتعبير في السلطة الفلسطينية، مرجع سابق.

128. قامت النيابة العامة في غزة بتوجيه مذكرة حضور للطبيب طلال فارس الشريف، وهو كاتب رأي، وتم التحقيق معه بتاريخ 2013/8/12 حول مقال نشره بتاريخ 2011/9/12 بعنوان «اتهام شقيقي ضابط المخابرات بمحاولة تهريب أبو مازن عبر نفق!!» وذلك بناء على شكوى مقدمة من قبل وزير الداخلية في غزة - السابق - فتحي حماد، واتهم وكيل النيابة الطبيب طلال بأن مقاله تضمن قذفاً وتطاولاً على حركة حماس وجهاز الأمن الداخلي في غزة وسيتم معاقبته على ذلك، وسيتم تحويل الملف للمحكمة، ثم أخلي سبيله. (حالة الحق في حرية الرأي والتعبير في السلطة الفلسطينية، مرجع سابق). وبتواصل الباحث مع الطبيب طلال (بتاريخ 2014/9/13) أفاد بأن محكمة صلح غزة قد أصدرت بحقه في شهر مارس 2014 حكماً غيابياً بالحبس لمدة ثلاثة أشهر مع وقف التنفيذ، بعد إدانته بجريمة القذف، بعد شكوى مقدمة من السيد فتحي حماد بصفته الشخصية وصفته رئيس الأجهزة الأمنية في غزة، وأفاد الطبيب طلال أن مقاله لم يتعرض لأشخاص، وإنما تناول منهج الحكومة والأجهزة الأمنية في التعامل مع المواطنين، وقد سبق أن وعده السيد إسماعيل هنية بإغلاق الملف قبل أن يفاجأ بصدور حكم غيابي بحقه، وقد تقدم باستئناف ضد هذا الحكم، ولم يبت في الاستئناف بعد .

كما أنه بتاريخ 2013/2/28 خضع الدكتور تحسين عبد الحميد الأسطل نائب نقيب الصحفيين والصحفي في صحيفة الحياة الجديدة للتحقيق من قبل النيابة العامة في خانينوس؛ بتهمة القذف والتشهير، على خلفية كتابته لمقال بعنوان «شرطة ضد القانون» بناء على شكوى مقدمة من المباحث العامة. وقد أخلي سبيله بعد توقيعه على كفالة مالية للحضور واستكمال التحقيق. وضع حقوق الإنسان في فلسطين، مرجع سابق، ص 107. وبتواصل الباحث مع الدكتور تحسين بتاريخ 2014/9/16 أفاد بأن مقاله جاء مستنداً إلى الحق في حرية التعبير عن الرأي، ومن منطلق نقد السلوكيات الخاطئة بهدف تصويبها، وأنه تناول وقائع معلومة وصحيحة وثابتة، ولم يستهدف التشهير بأحد، وأنه لم يتخذ أي إجراء في هذه القضية بعد ذلك التحقيق.

الردع عن تجاوز حدود النقد لدى العاملين في الصحافة والإعلام والنشر إما الضمير المهني وأخلاقياتها، أو احترام القانون، أو الضوابط والقيود التي تضعها المؤسسة الإعلامية على العاملين فيها، وتلك الأمور مفتقدة لدى الكثير من العاملين في الإعلام الحزبي. هذا الأداء الإعلامي وهذا الخطاب السياسي أسهم في ترسيخ وإطالة أمد الانقسام السياسي،¹²³ وأصبح المثقف والكاتب السياسي في الإعلام الحزبي جزءاً من الانقسام، وكل سلطة توفر له الحماية ليهاجم ويخل بشروط النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة لدى السلطة الخصم، وليس لدى السلطة الحاكمة القائمة عليه.¹²⁴

رابعاً: تراجع النقد السياسي القانوني في فلسطين ومصادره

يشهد المشهد السياسي الفلسطيني تراجعاً كبيراً في النقد السياسي الموضوعي والمتوافق مع القانون، الذي يحترم شروط النقد السياسي المباح الموجه للشخصيات العامة، في ذات النطاق المكاني الذي يقيم فيه الناقد والموجه إليه النقد (أي في حال توجيه عبارات النقد من مواطن يقيم في المحافظات الجنوبية موجه لشخصية عامة تقيم في ذات المحافظات، وليس في المحافظات الشمالية والعكس صحيح) وذلك في ظل انتهاك الحقوق والحريات العامة بشكل غير مسبوق، فاق تلك الانتهاكات في سنوات السلطة الأولى، فبالإضافة إلى ما شهدته تلك السنوات من قمع للمعارضين والمنتقدين بالتوقيف والتهديد بمنع النشر، برزت انتهاكات جديدة وغير مسبوقة، كالتهديد عبر الهواتف بالقتل، والاعتداءات الجسدية على نطاق واسع،¹²⁵ بالإضافة لتكرار حالات الاعتقال وأوامر الاستدعاء الموجهة لأصحاب الرأي والفكر من قبل الأجهزة الأمنية، سواء في المحافظات الجنوبية¹²⁶ أو في المحافظات

123. مقابلة شخصية مع الصحفي فتحي صباح، مرجع سابق.

124. مقابلة شخصية مع الأستاذ الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق.

125. مقابلة شخصية مع الصحفي فتحي صباح، مرجع سابق.

فبتاريخ 2013/6/4 تلقى الصحفي عماد عبد الجواد الدريملي -المدير التنفيذي لمكتب وكالة الأنباء الصينية في غزة- اتصالاً هاتفياً من شخص ادعى بأنه من كتائب القسام، وانهال عليه بالشتائم وقال له «أنت شخص طويل اللسان ونحن نريد قطعك» وقام بتهديده بالتصفية الجسدية في الشارع. وبتاريخ 2013/6/8 تعرض المواطن نزار خليل بنات للاعتداء بالضرب المبرح من قبل عدد من الأشخاص عقب خروجه من مؤتمر عقد في بيت لحم أدلى فيه بمداخلة انتقد فيها السلطة الفلسطينية والرئيس محمود عباس واتهمهم بالتنسيق مع إسرائيل بحضور وزير الاقتصاد الوطني الذي انزعج من مداخلة بنات، وقد أفاد المعتدى عليه بأن اثنين من المعتدين عليه كانا برفقة الوزير. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، حالة الحق في حرية الرأي والتعبير في السلطة الفلسطينية، غزة، نوفمبر 2013.

126. بتاريخ 2013/5/23 قام جهاز الأمن الداخلي في غزة باستدعاء الأستاذ الدكتور إبراهيم أبراش الوزير السابق والكاتب والمحاضر الجامعي على خلفية كتابته لمقال بعنوان «غزة لا تمنح صكوك غفران لأحد» وجه في المقال انتقادات لقيادات في حكومة الأمر الواقع في المحافظات الجنوبية وللشيخ يوسف القرضاوي ولأمير قطر، وتم احتجازه لساعات وتم الطلب منه الاعتذار عما جاء في المقال. وأمام رفضه طلب منه المثول مرة أخرى أمام الجهاز ولكنه رفض، فتم يوم 2013/5/26 اعتقاله واحتجازه في مقر الجهاز لمدة نصف ساعة ثم سؤاله عن ذات المقال ثم

الخاتمة

خلص الباحث إلى أن المشرع قد وفر الحماية القانونية للشخصيات العامة في فلسطين؛ فجرم أي مس بشرفها أو اعتبارها أو حياتها الخاصة، وفي الوقت ذاته أباح النقد السياسي الموجه لأعمال وسلوك تلك الشخصيات، وفق شروط وضوابط، بحيث لا يخرج النقد السياسي عن العلة التي من أجلها شرع، وبما يحقق الدور المهم الذي يلعبه في كل نظام ديمقراطي. ويرى الباحث أن المشرع في قانون العقوبات المطبق في المحافظات الجنوبية كان أكثر توفيقاً من المشرع في قانون العقوبات في المحافظات الشمالية، سواء في تنظيمه لنقد الوقائع العلنية وعدم ترك ذلك للقضاء، أو في تنظيمه لشروط النقد السياسي الموجه للشخصيات العامة الرسمية وغير الرسمية الذي محلّه وقائع غير علنية، واكتفائه بشرط حسن نية الناقد وليس إثبات صحة المواد المنشورة وهو ما يرى الباحث أنه أولى بالاتباع.

كما تبين للباحث أن النقد السياسي في فلسطين مرّ بمراحل بين التضييق ثم الانفراجة والانتعاش ثم المصادرة والتراجع في ظل الانقسام السياسي الحالي، فرغم تشكيل حكومة الوفاق الوطني إلا أن الانقسام لا يزال متجذراً، والخطاب السياسي الحزبي على حاله من تجاوز حدود وشروط النقد السياسي المباح، ومع بقاء المنظومة القضائية على انقسامها؛ ما يُلقي بظلال ثقيلة على الحماية القانونية للشخصيات العامة من جهة، وحماية الحق في النقد السياسي المشروع والمتوافق مع الشروط القانونية له، في ظل ملاحقات أمنية وقضائية أو اعتداءات خارج نطاق القانون ومضايقات للنقاد السياسيين؛ ما دفع الكثير منهم للامتناع عن ممارسة النقد السياسي وتراجع دوره رغم الحاجة لذلك.

وقد خُصَّ الباحث لجملة من التوصيات أهمها:

الدعوة لإنهاء حقيقي للانقسام السياسي الداخلي الفلسطيني، وتوحيد المنظومة السياسية والقانونية والقضائية، والتخلي عن ثنائية المؤسسات والسلطات وتصارعها؛ وذلك من خلال الاحتكام للقانون، وإعلاء مبدأ سيادة القانون واحترامه، سواء من قبل الشخصيات العامة أو الناقد.

وقف الاعتداءات والملاحقات في حق أصحاب الرأي والفكر، بما يمكن النقد السياسي المشروع من الازدهار في فلسطين، ويحقق دوره في الرقابة الشعبية وترسيخ الممارسة الديمقراطية، مع دعوة كل المنابر الإعلامية وأصحاب الرأي للامتناع عن

خوفاً من تعرضهم للملاحقة أو الاعتداء، أو رغبة من العديد من الشخصيات الظهور بمظهر المستقل؛ طمعاً في أن يكون له نصيب في التشكيلات الوزارية والتي أعلن أنها ستكون من المستقلين، وفي المقابل سعي السلطات الحاكمة إلى احتواء السياسيين وأصحاب الفكر والرأي، من خلال الامتيازات والتسهيلات والتقديرية أو التعيينات كمستشارين أو سفراء وارتباط بعضهم بولاءات معينة، وذلك في ظل تراجع الندوات والمؤتمرات السياسية والفكرية التي تركز على بحث وتحليل الرؤى والأفكار الكبرى، بدل التركيز على الأشخاص أو المشاكل الحياتية اليومية،¹²⁹ ومع غياب المنابر الحرة التي تحلل بعمق وتطرح بدائل، وايضاً الثقافة السائدة سواء لدى الشخصيات العامة وتأثير الزعامة التقليدية التي لا تقبل النقد ولا تتقبل كون الشخصية رجل دولة، عليه مسؤوليات ويخضع للمساءلة والرقابة والنقد، أو الخلل في ثقافة الناقد الذين يركزون نقدهم على الأشخاص وليس المؤسسات، فالكثيرين يرون أن الأشخاص هم الأساس وليس المؤسسات، وذلك في ظل عدم الوضوح في البرامج أو في ملامح الحكم والمعارضة.¹³⁰

129. مقابلة شخصية مع المحامي صلاح عبد العاطي، مرجع سابق.

130. مقابلة شخصية مع الدكتور إبراهيم أبراش، مرجع سابق.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية والإقليمية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة 1950.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969.
- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

ب. التشريعات الفلسطينية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2005.
- القانون التفسيري رقم (9) لسنة 1945.
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936.
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.
- قانون المخالفات المدنية لسنة 1944.
- القانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني.
- قانون الصحافة الفرنسي.
- قانون العقوبات المصري.
- قانون العقوبات العراقي.
- قانون العقوبات الجزائري.
- قانون العقوبات السوري.

استخدام النقد السياسي دون ضوابط قانونية في مجال السجلات السياسية والإعلامية؛ وذلك بهدف ترسيخ الوحدة الوطنية ونبذ الفرقة، والرقي بالخطاب السياسي عن واقعه الحالي الهدام.

تعديل المادة (195) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 المجرمة لإطالة اللسان على الملك بضبط السلوك الإجرامي، وتحديد المجني عليه بشخص رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقبل هذا التعديل يوصي الباحث بتعطيل العمل بأحكام هذه الجريمة.

إلغاء المادة (192) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 والمنظمة لنقد أعمال الموظف العام، وإضافة مادة تتضمن تنظيم النقد للوقائع العلنية والوقائع غير العلنية وفق المعالجة التشريعية الواردة في المادة (207) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، بما يحقق الانسجام في خطة المشرع الأول، ويخلصه من الخلل والتشدد في شروط النقد.

قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي.

قانون الجزاء الكويتي.

ثانياً: الكتب

أمين بك، أحمد: شرح قانون العقوبات الأهلي، المجلد (3)، ط.3، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1982.

أمين، محمد: حرية الصحافة ضمان ممارستها وضوابط تنظيمها، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

بهنام، رمسيس: قانون العقوبات جرائم القسم الخاص، ط.1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.

الجبور، محمد: الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب في القانون الأردني والقوانين العربية، ط.3، دار الثقافة، عمان، 2011.

حافظ، مجدي: موسوعة أحكام المحكمة الدستورية العليا من عام 1971 حتى عام 2008، ج.3-ج.4، دار محمود، المكتبة القانونية، القاهرة، 2008.

الحديثي، فخري، خالد الزعبي: شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، الجرائم الواقعة على الأشخاص، ط.1، دار الثقافة، عمان، 2009.

حسان، أحمد: نحو نظرية عامة لحماية الحق في الحياة الخاصة في العلاقة بين الدولة والفرد، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

حسني، محمود: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ط.4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

حمودة، حمدي: التنظيم القانوني لحرية الصحافة في مصر والمملكة المتحدة، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

خلاد، محمد، يوسف خلاد: مجموعة الأحكام الجزائية، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز (الأردنية) في القضايا الجزائية من بداية 1988 حتى نهاية 1995، ج.2، ط.1، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، 1996.

رمضان، عمر: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.

رمضان، مدحت: الحماية الجنائية لشرف واعتبار الشخصيات العامة، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

الزغبى، فريد: الموسوعة الجزائية، الحقوق الجزائية العامة، المجلد (4)، ط.3، دار صادر، بيروت، 1995.

سالم، عمر: الدفع بالحقيقة في جريمة القذف ضد ذوي الصفة العمومية، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

سرور، أحمد: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط.2، دار الشروق، القاهرة، 2000.

سرور، طارق: جرائم النشر والإعلام، الكتاب الأول (الأحكام الموضوعية)، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

سرور، طارق: دروس في جرائم النشر، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

سرور، طارق: قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الأشخاص، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

السعيد، كامل: شرح قانون العقوبات، الجرائم الواقعة على الشرف والحرية «دراسة تحليلية مقارنة»، ط.1، الدار العالمية الدولية ودار الثقافة، عمان، 2002.

الشواربي، عبد الحميد: جرائم الصحافة والنشر وقانون حماية المؤلف، ط.3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.

عبد البصير، عصام: حقوق الإنسان وتشريعات النشر والإعلان «حق النقد والتعبير، دراسة مقارنة»، دن، 2009.

عبد التواب، معوض: القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط.3، مكتبة عالم الفكر والقانون، طنطا، مصر، 2003.

عبد الستار، فوزية: شرح قانون العقوبات «القسم الخاص»، ط.3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

عبد العال، محمد: حسن نية القاذف في حالي نشر الأخبار والنقد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

مدونة حلمي للمحاماة والاستشارات القانونية على شبكة الإنترنت، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://helmylawyers.blogspot.com/2010/07/blog-post_09.html، تاريخ الزيارة: 2014/9/3.

موقع المستشار زهير خليل، بوابة القانون، على شبكة الإنترنت، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://zuheirkhalil.com/old/modules.php?name=News&file=article&sid=91>، تاريخ الزيارة: 2014/9/2.

بيان صحفي صادر عن المركز الفلسطيني للتممية والحريات الإعلامية «مدى»، بتاريخ: 2013/3/28، على موقع المركز على الإنترنت على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.madacenter.org/report.php?id=>

سادساً: المقابلات الشخصية

● مقابلة شخصية مع الأستاذ الدكتور إبراهيم أبراش، أستاذ العلوم السياسية في جامعة الأزهر بغزة، ووزير الثقافة الأسبق، والكاتب السياسي، بتاريخ: 2014/9/7.

مقابلة شخصية من الأستاذ حمدي شقورة، مدير دائرة تعزيز الديمقراطية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2014/9/10.

مقابلة شخصية مع الدكتور ساهر الوليد، أستاذ القانون الجنائي المشارك وعميد كلية الحقوق في جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ: 2014/9/6.

مقابلة شخصية مع المحامي صلاح عبد العاطي، مدير وحدة التدريب في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في غزة، والباحث والكاتب السياسي والحقوقى، بتاريخ: 2014/9/10.

مقابلة شخصية مع القاضي الدكتور عبد القادر جرادة، أستاذ القانون الجنائي المشارك والمحاضر الجامعي والقاضي بمحكمة البداية، بتاريخ: 2014/9/7.

مقابلة شخصية مع الدكتور عبد الله الفرا، أستاذ قانون المرافعات المشارك ورئيس قسم القانون الخاص في جامعة الأزهر بغزة، بتاريخ: 2014/9/5.

مقابلة شخصية مع الصحفي فتحي صباح، مراسل صحيفة الحياة اللندنية ومدير المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، بتاريخ: 2014/9/11.

فرج، محسن: جرائم الفكر والرأي والنشر، النظرية العامة للجرائم التعبيرية، ط2، دار الغد العربي، القاهرة، 1993.

مصطفى، محمود: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط8، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1984.

المومني، نهلا: الجرائم المعلوماتية، ط2، دار الثقافة، عمان، 2010.

ثالثاً: المجلات

حسني، محمود: قضاء محكمة النقض في مجال إباحة الطعن في أعمال الموظف العام، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، العدد (33)، 2003.

الزقرد، أحمد: الحق في النقد وتطبيقه في مجال المنتجات المطروحة للبيع «دراسة في القانون المصري والقانون المقارن»، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية والشرعية، دورية علمية محكمة تصدر عن جامعة المنصورة، دار الفكر والقانون، المنصورة، العدد (9)، أبريل 1991.

رابعاً: التقارير

بيان صحفي صادر عن مركز الميزان لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2013/9/1.

حالة الحق في حرية الرأي والتعبير في السلطة الفلسطينية: تقرير صادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، نوفمبر 2013.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي التاسع عشر، فلسطين، 2013.

خامساً: المواقع الإلكترونية

● موقع شبكة قانوني الأردن، منتدى الأحكام والقرارات الدستورية والتمييزية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?25151>، تاريخ الزيارة: 2014/9/1.

الجزء الثاني:

**حقوق التجمع: بين التنظيم القانوني وواقعية
التنظيم الذاتي وتأثير الانقسام السياسي**

حق تشكيل الأحزاب السياسية : القانون والممارسة

انيس أبوسباع



قائمة المحتويات

347.....	مقدمة
349.....	تمهيد
351.....	المبحث الأول: الإطار القانوني لتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها
351.....	المطلب الأول: المواثيق الدولية والقانون الأساسي
353.....	المطلب الثاني: اتفاقيات السلام المرحلية
354.....	المطلب الثالث: القوانين الداخلية الأخرى
358.....	المبحث الثاني: حدود التنظيم القانوني للأحزاب السياسية
358.....	المطلب الأول: حدود تنظيم النشأة
373.....	المطلب الثاني: حدود تنظيم العمل
377.....	المطلب الثالث: تنظيم الرقابة
382.....	الخاتمة
386.....	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

يأتي ظهور الأحزاب السياسية نتيجة من نتائج التطور الديمقراطي الذي أصبح يعترف بمزيد من الحقوق والحريات لصالح الأفراد، وذلك تجسيدا لمبدأ الشعب مصدر السلطات، وله أن يوكل من يشاء ليمارس هذه السلطة باسمه ولصالحه. ونتيجة لذلك كان شيوع الاقتراع العام الذي يعطي الحق لكل من تتوافر فيه شروط الأهلية القانونية أن يمارس حقه بالاقتراع؛ الأمر الذي كان له الأثر الكبير في ولادة نمط سياسي حديث، يُعلي من دور ممثلي الشعب المنتخبين (البرلمان)، والى إشراك فئات وألوان سياسية كانت مهمشة في ظل الأنظمة القديمة، فأصبحت الحياة السياسية تسير بأنظمة مختلفة، وكان الاعتماد في تولي المناصب السياسية، والإمساك بالسلطة يتم بالاعتماد على التأييد من قبل الجمهور الذي تكون إحدى صوره من خلال الانتخاب، فكان هذا سبباً لظهور اللجان الانتخابية التي تعمل على تجنيد الأصوات وتوجيهها لصالح بعض المرشحين، وإلى ظهور الكتل البرلمانية، وبالتالي تشكل النواة الأولى لظهور الأحزاب السياسية.

تُسهم الأحزاب السياسية داخل النظام السياسي بدور أساسي في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، فهي تعمل على تحفيز المشاركة السياسية لدى الأفراد، وفي تكوين الرأي العام وتوجيهه نحو معالجة القضايا التي تهم الشأن العام، وتراقب وتنتقد السياسات العامة للحكومة، وغيرها من الأدوار المهمة، سواء من موقعها في الحكم أو المعارضة. لذا، كان من الضروري أن يكون الاهتمام بمسألة التنظيم القانوني لممارسة هذا الحق بما يضمن تنظيم حرية الأفراد، وإيجاد مستوى من الضوابط التي تكفل المصلحة العامة، دون انحراف أو تشدد من شأنه أن يفرغ هذا الحق من مضمونه.

أهمية الدراسة:

تأتي هذه الدراسة في سياق الواقع الفلسطيني والعمل الحزبي الذي لا يزال بدون تنظيم قانوني واضح، ولا يخفى على أحد أن موضوع التنظيم القانوني للأحزاب السياسية في فلسطين هو من المسائل الشائكة، من الناحيتين القانونية والسياسية، وزاد من تفاقمها حالة الانقسام السياسي. يترافق ذلك مع وجود إهمال تشريعي متعمد لتنظيم هذه المسألة؛ يرجعه بعضهم إلى عدم القدرة على الإيفاء بالمتطلبات القانونية للعمل الحزبي، مثل نظام العضوية، الذي يؤدي إلى كشف انتماءات الأفراد، مما قد يعرضهم إلى الملاحقة والاعتقال بتهمة هذا الانتماء من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

تمهيد

تعددت التعريفات الخاصة بالأحزاب السياسية وتطورت بمرور الزمن، متأثرة بالمتغيرات الثقافية والاقتصادية والدستورية والانتخابية، والأعراف والتقاليد،¹ كان هذا الاختلاف نتيجة لاختلاف الزاوية التي ينظر منها الدارس للأحزاب السياسية، فالمؤرخون مثلاً يتناولونها من حيث تاريخ نشأتها وكيفيةها، بينما يتناولها علماء السياسة بهدف دراسة البيئة والوسط السياسي الذي تتواجد فيه، وسمات العلاقات التي تسود فيما بينها وأشكالها، أما القانونيين فيتناولونها لتحديد الأحكام المنظمة لعملها، وشروط العضوية فيها، واختيار قادتها، والأحكام المنظمة لنشأتها وحلها. من هنا جاء تعريف الحزب السياسي من الزاوية التنظيمية على أنه: «عبارة عن تنظيم لعملية انتخاب الأفراد، من خلال تعريفهم بمرشحي الحزب، وتحفيزهم ودفعهم من أجل انتخاب هؤلاء المرشحين»،² ومن زاوية أخرى عرف الحزب السياسي على اعتبار أنه تيار يمثل رأياً سياسياً، مغلباً في ذلك زاوية الفكر أو الرأي على التنظيم، كان مؤدى هذا الاتجاه نفي أي تمييز بين الحزب والكتلة والجماعة والطائفة...³

وفي تعريف حديث للحزب السياسي جاء مرتكزاً على وجوب توافر أربعة خصائص في هذه المؤسسة لكي تعتبر حزبا سياسياً،⁴ وهي: خاصية الاستمرارية، فالحزب السياسي ليس مجموعة من الأفراد الذين يجتمعون على أفكار معينة، وينتهي وجود الحزب السياسي إذا ما غاب عنه مؤسسه، وخاصية الشمولية، فيشمل الحزب كل فئات المجتمع، والتقسيمات الإدارية لأجزاء الدولة، وأن يسعى للإمساك بالسلطة أو التأثير في قراراتها، وتحقيقاً لخاصية السعي للسلطة لا بد أن تتمتع بخاصية السعي من أجل الحصول على التأييد السياسي من خلال الحصول على المساندة الشعبية، كان هذا التعريف أكثر انسجاماً مع المعنى الحديث للأحزاب السياسية، فهو ينطوي على عنصرين: عنصر التنظيم الذي يساعدها على الوصول للهيئة الناخبة، والعمل بفعالية من أجل الوصول للسلطة وتنفيذ برنامجها السياسي، وعنصر المشروع السياسي؛ فهو تنظيم في خدمة فكرة تتمثل في تحقيق المشروع السياسي بشكل أفضل وليست السلطة بحد ذاتها هدفاً.⁵ من هنا يجد الباحث أنه يمكن الاستنتاج بأن الحزب

لهذه الأسباب ولغيرها من الأسباب أوجدت حالة من التوافق لدى مختلف القوى والأحزاب، سواء أكانت حاكمة أم في صفوف المعارضة، على تجميد موضوع التنظيم القانوني لعمل الأحزاب السياسية، باستثناء ما أورده نصوص القوانين الخاصة بالانتخابات، سواء العامة أو المحلية، من معالجة خاصة لبعض القضايا التي تضمن للقوى والأحزاب أن تتقدم وتشارك في العملية الانتخابية بصفتها تلك.

وعليه، تستجيب هذه الدراسة لطبيعة الوضع الفلسطيني والحياة الحزبية من منظور قانوني ودستوري، حيث سيتم التعريف بالإطار القانوني الناظم لتشكيل الأحزاب الفلسطينية، وبحدود التنظيم القانوني لحق تشكيل الأحزاب السياسية.

خطة البحث:

المبحث الأول: الإطار القانوني لتشكيل الأحزاب السياسية

المطلب الأول: القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

المطلب الثاني: اتفاقيات السلام المرحلية

المطلب الثالث: قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955

المطلب الرابع: القوانين الأخرى

المبحث الثاني: حدود التنظيم لحق تشكيل الأحزاب السياسية

المطلب الأول: حدود تنظيم النشأة

المطلب الثاني: حدود تنظيم العمل

المطلب الثالث: حدود تنظيم الرقابة

1. حسان العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص 259-260.

2. كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة السياسات العامة - دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، ط1،

دار مجدلاوي، عمان، 2004، ص 209.

3. صالح الكاظم، علي العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991، ص 109.

4. حسان العاني، مرجع سابق، ص 256.

5. كامل الخزرجي، مرجع سابق، ص 212.

المبحث الأول

الإطار القانوني لتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها

يتشكل الإطار القانوني المنظم للحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها من عدد من القواعد القانونية، ابتداءً من القانون الأساسي والمواثيق الدولية (المطلب الأول)، والاتفاقيات المرحلية (المطلب الثاني)، وقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955 (المطلب الثالث)، والقوانين الأخرى ذات العلاقة (المطلب الرابع).

المطلب الأول: المواثيق الدولية والقانون الأساسي

أصبحت حماية حقوق الإنسان من الالتزامات التي يقع على عاتق الدول الالتزام بتحقيقها، وتمكين الأفراد من ممارستها، إذ باتت هذه الحقوق تنال اليوم درجة أعلى من الحماية عن ذي قبل، من خلال الآليات المقررة لتحقيق هذه الحماية، وأبرز هذه الآليات التشريعات الداخلية للدول، التي يجب أن تكون منسجمة مع حقوق الإنسان التي تقرّ بها المواثيق والمعاهدات الدولية وإعلانات حقوق الإنسان، ثم آليات المراقبة والمتابعة الدولية للتحقق من تطبيق الدول لهذه الحماية، مثل هيئات المراقبة المنبثقة عن هيئة الأمم المتحدة كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تقوم بمتابعة مدى إيفاء الدول لالتزاماتها المحددة في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وتلقي التقارير الخاصة بذلك من الدول الأطراف اتجاه بعضها بعضاً بخصوص إيفائها لهذا الالتزام،¹¹ كما وتشدد محكمة العدل العليا على القيمة الإلزامية لحقوق الإنسان الواردة في ميثاق الأمم المتحدة اتجاه الدول، وفقاً لما جاء في قرارها بخصوص حجز الرهائن الأمريكيين في إيران.¹²

يأتي الحق في تشكيل الأحزاب السياسية وجهاً من أوجه ممارسة حرية الرأي بصورة جماعية، وهو من الحقوق التي تصدرتها الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، والتي تتألف من ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966،¹³ حيث يؤكد ميثاق الأمم المتحدة على الحقوق المتساوية لحقوق الإنسان وحياته

11. نزار أيوب، معد، القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق

المواطن، رام الله، أيار 2003، ص 42-43.

12. أحمد سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط2، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص 69.

13. نزار أيوب، مرجع سابق، ص 36.

السياسي عبارة عن: مجموعة من الأفراد المنظمين، يؤمنون بمبادئ وأفكار يسعون من أجل تنفيذها، من خلال الإمساك بالسلطة، أو بالتأثير في قراراتها، بهذا يتميز الحزب السياسي عن الجماعات البرلمانية، إذ ليس لها انتشار على مستوى كافة أقاليم الدولة، وعن النوادي السياسية، التي وإن كانت طبيعتها سياسية، إلا أنها لا تسعى إلى السلطة، وعن جماعات الضغط فهي أيضاً لا تسعى للإمساك بالسلطة، وهي لا تتقدم بمرشحين عنها للفوز بالمناصب المنتخبة في النظام السياسي، وإنما تكتفي فقط بالتأثير على من يمسكون بالسلطة من أجل تحقيق مصالح هذه الجماعات، وتُسهم في التأثير بالرأي العام من أجل أن تعظم فرص بعض المتنافسين أو معارضتهم.⁶

لم تكن الأحزاب وفقاً للتعريفات المتقدم ذكرها معروفة حتى القرن التاسع عشر، سوى في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية،⁷ ثم ما لبثت أن بدأت بالانتشار في جميع دول العالم مع اختلاف في طريقة نشأتها، ويرى البعض بأن ظهورها لم يكن مخططاً له، وإنما وجدت في ظل الانتخابات، وذلك من خلال اللجان الانتخابية التي تعمل على تقديم الدعم والمساندة لمرشحيها، أو من خلال التقاربات بين النواب المجموعات البرلمانية، الذي يؤثر بدوره على لجانهم الانتخابية في القاعدة؛ وبالتالي تشكّل الأحزاب السياسية.⁸

توصف الأحزاب السياسية التي نشأت من خلال التقاربات البرلمانية، أو من خلال تنظيم الهيئات الناحية لنفسها بأنها ذات نشأة داخلية، لأنها نشأت من داخل البرلمان أو من داخل هيئة الناخبين، وهي الأصل في نشأة الأحزاب السياسية. بينما توصف الأحزاب التي تنشأ خارج البرلمان أو الهيئة الناحية، بالأحزاب ذات النشأة الخارجية، كالأحزاب التي تنشأ نتيجة نشاط النقابات أو الجماعات الدينية أو السرية، أو نتيجة لتطور جمعيات سياسية أو حرفية.⁹

بهذا الإطار تكون معظم أحزاب دول العالم الثالث التي كانت أو ما زالت تترج تحت الاحتلال ذات نشأة خارجية، ولم يكن باعها انتخابياً، أو برلمانياً، بل كان من أجل العمل على إنشاء أنظمة مستقلة، ولترسيخ حياة دستورية.¹⁰

6. لارى إويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر عوض، الطبعة العربية الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996، ص 75.

7. حافظ الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط1، دار وائل، الأردن، 2001، ص 94.

8. موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 70.

9. حسان العاني، مرجع سابق، ص 256.

10. حافظ الدليمي، مرجع سابق، ص 96.

السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: أ. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون...»²³ بهذا يكون القانون الأساسي قد أقر بحق الأفراد بالمشاركة السياسية وفي تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، وبالتعددية الحزبية والسياسية بشكل صريح، ينسجم هذا مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان التي تقرها المواثيق الدولية.

يشكل النص في القانون الأساسي على الحق بتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها ضماناً خاصة بيد الأفراد في ممارسة هذا الحق في مواجهة السلطات العامة، تتبع هذه الضمانة من المكانة التي يتمتع بها ضمن تدرج القواعد القانونية، فهو يسمو على كافة القواعد القانونية الأخرى ولا يجوز مخالفته، ويقوم توازناً ما بين ممارسة هذه الحقوق وتنظيم السلطة لهذه الممارسة.²⁴

المطلب الثاني: اتفاقيات السلام المرحلية

يأتي اتفاق أوسلو كاتفاق سلام مبدئي يتضمن على الأسس والمقدمات التي ستكون عليها الاتفاقية النهائية للسلام، فتعتبر المعاهدات المبدئية للسلام بأنها معاهدة دولية لا يجوز تعديلها إلا بموافقة أطرافها، وهي ذات طبيعة مؤقتة تنتهي بدخول الاتفاقية النهائية حيز التنفيذ، أو في حال وصلت المفاوضات الخاصة بالاتفاقية النهائية وفقاً للأسس المتفق عليها في الاتفاقية المبدئية إلى الفشل.²⁵

ودون المخالفة لقواعد القانون الدولي، وتنفيذاً لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، ولمبدأ حسن النية في تنفيذ المعاهدات؛ فإن المعاهدات المبدئية للسلام (مقدمات السلام) تتمتع بالقوة القانونية الملزمة لأطرافها، حيث يصبح لها قوة القانون في نظامها القانوني الداخلي، وبناء عليه تكون نصوصها ملزمة للسلطات العامة وللأفراد في الدول الأطراف، ولا يجوز تجاوزها أو مخالفتها.²⁶

23. المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

24. حسن البحيري، القانون الدستوري (النظرية العامة)، ط.1، دن، 2009، ص 7.

25. محمد سلامة، الصراع الفلسطيني الإسرائيلي وقضايا المرحلة النهائية بين قواعد القانون واختلال القوى والموازن، دراسة قانونية لقضايا المرحلة النهائية من مقدمات السلام الفلسطينية الإسرائيلية في ضوء القواعد القانونية الدولية، ط.1، شبكة المعلومات الجامعية- جامعة عين شمس، القاهرة، 2001، ص 46.

26. محمد سلامة، مرجع سابق، ص 47-48.

الأساسية دون تفرقة،¹⁴ وفي حقه في تقرير المصير. ومعلوم أن من حقوق الإنسان الأساسية على أقل تقدير الحق في حرية الرأي والانتماء السياسي، وبالتالي تشكيل الأحزاب السياسية.

تحيل الدساتير عادة إلى القانون لوضع القواعد والضوابط القانونية المنظمة لممارسة أي من الحقوق التي تقر بها للأفراد،¹⁵ مثل حرية تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام،¹⁶ وحق التنظيم النقابي، وحق الإضراب،¹⁷ وهذا ما تطلبه القانون الأساسي، حيث نصّ على أن تكون مسألة تنظيم الأحزاب السياسية وفقاً للقانون؛¹⁸ لذا فكثيراً ما ينتهي النصّ على أي من الحقوق في القانون الأساسي بعبارة (ووفقاً لأحكام القانون)، أو (مع مراعاة أحكام القانون)، أو (في حدود القانون) وغيرها من العبارات الأخرى المرادفة.¹⁹ وكانت هذه العبارات محلاً للانتقاد؛ لأن إيرادها من شأنه أن يفتح الباب للسلطة التنفيذية لتضع قيوداً غير مبررة، وبالتالي الانتقاص من هذه الحقوق، متذرعة بالنظام العام تارة، وبالآداب العامة تارة أخرى، لذا يجب أن يُنتظر حتى يتم إصدار قانون جديد للأحزاب السياسية، حتى يتم الحكم فيما إذا كان سيتم تكريس مبدأ التعددية أم لا.²⁰

يعتبر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 بمنزلة الدستور المؤقت،²¹ وعليه فإنه لا يجوز لأي قانون مخالف أحكام القانون الأساسي؛ فهو المحدد لنوع نظام الحكم وشكله، حيث نصّ على أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه الشعب رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.²²

كما ويشكل القانون الأساسي الإطار القانوني لمختلف أنواع الحقوق والحريات، وفي المقدمة منها الحقوق السياسية، حيث نصّ على: «أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة

14. المادة (1) فقرة 3) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

15. أحمد سرور، مرجع سابق، ص 58.

16. المادة (27) الفقرة 1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

17. المادة (25) الفقرات 3، 4) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

18. المادة (26) الفقرة 1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

19. المواد (19، 20) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

20. عزيز كايد، القضايا الخلافية في مشروع دستور دولة فلسطين، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، نيسان 2004، ص 36.

21. المادة (115) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

22. المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

1955 هو القانون الساري كونه لم يُعَ بموجب قانون جديد،³² مع العلم أن هذا القانون ساري المفعول في الضفة الغربية ولا يسري على قطاع غزة.³³

الفرع الثاني: التشريعات غير المباشرة لتنظيم الأحزاب السياسية

تتأثر ممارسة العمل الحزبي بمجموعة من القوانين، وهي كثيرة لا يمكن التطرق إليها مجتمعة في سياق هذا البحث، فسيكتفي الباحث بأكثر هذه القوانين مساساً بحق تشكيل الأحزاب السياسية، وفي مقدمة هذه القوانين قانون الانتخابات، وقانون المطبوعات والنشر.

أولاً: قانون الانتخابات

تحدث هنا عن قانون الانتخابات العامة، الذي يعنى بتنظيم الانتخابات لرئاسة الدولة، ولعضوية المجلس التشريعي، إذ لا يمكن البحث في التنظيم القانوني للأحزاب السياسية دون الحديث عن قانون الانتخابات، فهما ينظمان حقين من نوع واحد، فحق المشاركة في الانتخابات، ترشيحاً وتصويتاً، والحق في ممارسة العمل الحزبي، تنظيمياً وانضماماً، من الحقوق السياسية المقررة للأفراد والجماعات،³⁴ وينصّان على ذات المصادر المسموح بها لتمويل الأحزاب السياسية.³⁵

إلا أنه وبالرغم من احتواء قوانين الانتخابات على بعض النصوص القانونية التي تنظم مشاركة الأحزاب السياسية في العملية الانتخابية، فهو لا يُعدّ كافياً لتنظيم العمل الحزبي، إذ لا يقتصر دور الأحزاب السياسية على المشاركة في العملية الانتخابية، لاسيّما في الدول التي تؤمن بالديمقراطية، وأن الديمقراطية تبدأ من داخل الأحزاب السياسية، فالإطار القانوني للأحزاب السياسية لا يتوقف على التنظيم الخارجي للأحزاب السياسية كتنظيم مشاركتها في الانتخابات للتنافس على المناصب التمثيلية، وإنما يمتد إلى تنظيم الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية؛³⁶ وبالتالي لن تغني هذه النصوص عن وجود قانونٍ حديثٍ مستقلٍّ للأحزاب السياسية يقوم مقام قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955 الذي لا يزال سارياً في الضفة الغربية دون قطاع غزة.

32. المادة (118) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

33. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضي).

34. المادة (26 الفقرتان 1 و3) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

35. المادة (10 فقرة 4) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

36. عمار دويك، مرجع سابق.

ووفقاً للأسس التي ينصّ عليها هذا الاتفاق فإن الاتفاق النهائي يجب أن يفرضي إلى قيام دولة فلسطينية مستقلة، على ضوء قرار مجلس الأمن (242) و(338)،²⁷ وتضمن على إقرار بحق الفلسطينيين بممارسة حقوقهم السياسية من خلال انتخاب مجلس تشريعي ورئيس تنفيذي للمجلس (للسلطة)،²⁸ كما ومنح ملحق اتفاقية أوسلو الخاص بالانتخابات حق الانتخاب بشكل عام وشامل لجميع الفلسطينيين، بغض النظر عن دينهم أو عرقهم أو جنسهم أو الرأي أو الأصل الاجتماعي...²⁹ والرأي كما هو معلوم يشمل الرأي والانتماء السياسي أي الحزبي، وبذلك إقرار ضمنى بحق الأفراد في ممارسة العمل الحزبي من تأسيس وانضمام ومشاركة بهذه الصفة في الحياة العامة.

المطلب الثالث: القوانين الداخلية الأخرى

تعمل القوانين التي تتعلق بحق من الحقوق الدستورية على بيان الأحكام والشروط القانونية المنظمة لمباشرة هذه الحقوق، وقد يصدر قانون خاص بتنظيم ممارسة الحق الدستوري، وقد تكون الأحكام والشروط القانونية لممارسة هذا الحق موزعة على عدة قوانين.

الفرع الأول: قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955

كان من المفترض أن يكون قانون الأحزاب صادراً بناء على إحالة من القانون الأساسي لتنظيم الحق بتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، إلا أن قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955، صدر ليس بناء على إحالة من القانون الأساسي، وإنما بناء على الدستور الأردني لسنة 1952.³⁰ وحيث إنه لم يصدر قانون للأحزاب السياسية وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003 عن المجلس التشريعي الفلسطيني منذ تأسيسه، مع العلم أن مجلس الوزراء قدم مسودة مشروع لقانون الأحزاب السياسية عام 1997 إلا أنها بقيت مجمدة، ولم يتم تحويلها إلى قانون،³¹ فإن قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة

27. يراجع في ذلك ديباجة الاتفاقية الانتقالية (أسلوب) الموقعة في واشنطن، مقاطعة كولومبيا، بتاريخ 28 أيلول، 1995.

28. المادة الثانية فقرة (1) من اتفاقية أوسلو 2 الموقعة في واشنطن، مقاطعة كولومبيا، بتاريخ 28 أيلول، 1995.

29. المادة الثانية الفقرة (1/أ) من البروتوكول الخاص بالانتخابات الملحق باتفاقية أوسلو.

30. المادة (16 الفقرتين 2 و3) من الدستور الأردني لعام 1952.

31. عمار دويك، تقرير بعنوان: إصلاح قانون الانتخابات وتنظيم الأحزاب السياسية لفلسطين، مؤسسة أيفس (IFSE)، الضفة الغربية وغزة، آذار - نيسان 2007.

لأن الحزب السياسي كما تقدم عبارة عن مجموعة أفراد يجتمعون حول فكرة أو رأي معين، ويسعون لتحقيقها من خلال العمل الحزبي، من هنا تكون الأدوات التي تمارس بها حرية الرأي والتعبير من ضمن الأدوات اللازمة لممارسة العمل الحزبي، ومن أهم هذه الأدوات الوسائل التي يتم من خلالها التعبير عن الرأي، كالمهرجانات، والمسيرات، ووسائل الإعلام على اختلافها. ويأتي قانون المطبوعات والنشر من ضمن القوانين التي تسهم في تنظيم الأدوات المستخدمة في التعبير عن الرأي، والحق في الرأي والتعبير، سواء بتلقيها، أو بنقلها للغير ونشرها بأي قالب أو شكل، مرئي أو مطبوع أو مسموع، من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية.⁴³

يفرد قانون المطبوعات والنشر أحكاماً خاصة بالأحزاب السياسية لدى تملكها لمطبوعة صحفية، حيث كفل القانون للأحزاب السياسية الحق في ممارسة العمل الصحفي إلى جانب الأشخاص الطبيعيين، من خلال تملك المطبوعات الصحفية من صحف ومجلات وخلافه،⁴⁴ وجعل أحكام ذلك وفقاً لما يحدده قانون المطبوعات والنشر، وأفرد لها أحكاماً مختلفة عن الأشخاص الطبيعيين، فمثلاً لا يشترط أن يكون مسؤول تحرير المطبوعة الخاصة بالحزب أن يكون صحفياً، وامتقناً للغة التي تصدر بها المطبوعة، فيما يشترط ذلك بالنسبة لمحرر المطبوعة غير الحزبية، وأجاز له أن يشغل وظيفة أخرى في الصحيفة.⁴⁵

في ذات السياق، ومن منطلق تعزيز الأحزاب السياسية في ممارسة العمل الحزبي، ومنحها مزيداً من القدرة على استخدام الوسائل التي تساعد في تحقيق أهدافها، فإن القانون وتيسيراً على الأحزاب السياسية، يستثني المطبوعات الصحفية الحزبية من الحد الأدنى لرأس المال، سواء اليومية أو غير اليومية،⁴⁶ إلا أن هذا القانون بالرغم من التسهيلات المذكورة، فإنه يتضمن على بعض القيود التي تقيد من حرية الصحافة الحزبية، وبالتالي يسهم في تقييد العمل الحزبي، وفقاً لما سيتم توضيحه لدى بحث حدود التنظيم القانوني للأحزاب السياسية.

نظمت قوانين الانتخابات مسألة العمل الحزبي لغايات المشاركة في العملية الانتخابية، وتمكينها من تقديم مرشحين وقوائم انتخابية تحت اسمها وشعارها. ولكي يتمتع الحزب السياسي بهذا الحق؛ يجب أن يكون مسجلاً لدى لجنة الانتخابات المركزية، بصفتها الجهة المختصة بتنظيم الانتخابات والإشراف عليها، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لذلك،³⁷ من هنا تكون عملية تسجيل الأحزاب السياسية الواردة في القوانين الانتخابية ليس بقصد الترخيص لها لممارسة العمل الحزبي، وإنما تلك العملية التي تتم لغايات المشاركة في العملية الانتخابية، وتكون لاحقة لتسجيل الحزب لدى وزارة الداخلية، حيث تشترط لقبول تسجيل الحزب السياسي لدى اللجنة أن يكون متمتعاً بهذه الصفة لدى الجهات الرسمية والجهة الرسمية لذلك، وفقاً لإجراءات لجنة الانتخابات المركزية هي وزارة الداخلية، حيث يشترط إرفاق شهادة تسجيل صادرة من وزارة الداخلية مع طلب التسجيل.³⁸

يشكل قانون الانتخابات العامة المدخل الأساسي لممارسة العمل الحزبي، فهو الذي يتضمن على الأحكام التي تمكن الحزب من الفوز بسلطة الحكم الهدف الذي يميز الأحزاب السياسية. وبهذا الإطار يجد الباحث بأن القوانين الانتخابية تعاملت مع الأحزاب السياسية كقوائم انتخابية وأعطتها نفس الحقوق والواجبات،³⁹ حيث تم استخدام مصطلح قوائم انتخابية للإشارة إلى حزب أو ائتلاف أحزاب أو مجموعة من الناخبين التي تتشكل من أجل المشاركة في الانتخابات سواء الرئاسية أو التشريعية أو المحلية،⁴⁰ إلا أن الباحث يؤكد أنه ليس مع من ذهب إلى اعتبار القوائم الانتخابية أحزاباً سياسية؛⁴¹ فهناك اختلاف كبير بينهما من عدة جوانب، فمثلاً من حيث اكتساب الشخصية المعنوية، يعترف القانون بالشخصية المعنوية للحزب السياسي ولا يعترف بها للقائمة الانتخابية،⁴² وشروط كل منهما من شروط العضوية فيهما، والجهات المختصة بالتسجيل لكل منهما.

ثانياً: قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995

لاشك بأن حرية الرأي والتعبير من أكثر الحقوق المرتبطة بالحق في تشكيل الأحزاب السياسية،

37. المادة (9) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

38. المادة (5 الفقرة 3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

39. المادة (50) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

40. المواد (1، 4 فقرة 4) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

41. عمار دويك، مرجع سابق.

42. قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (2010/531).

43. المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

44. المواد (4 فقرة هـ)، و(5)، و(17 فقرة 3) من قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

45. المادة (11 فقرة 2) من قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

46. المادة (21 فقرة ج) من قانون رقم (9) بشأن المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

المبحث الثاني

حدود التنظيم القانوني للأحزاب السياسية

يضع الإطار القانوني للحق في تشكيل الأحزاب السياسية حدوداً لممارسة هذا الحق من حيث تنظيم النشأة (المطلب الأول)، وتنظيم عملها (المطلب الثاني)، وتنظيم الرقابة عليها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: حدود تنظيم النشأة

تُنظَّم النشأة القانونية للأحزاب السياسية وفقاً للقانون الأساسي، ولاتفاقيات أوسلو، وللقوانين الأخرى.

الفرع الأول: القانون الأساسي

أقر القانون الأساسي المعدل لعام 2003 بحق الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، ولم يحدد حدود تنظيم هذه النشأة، وإنما ترك ذلك ليكون وفقاً للقانون.⁴⁷ لا يعني هذا التفويض إطلاق يد المشرع في وضع ما يراه مناسباً من هذه القيود لتنظيم ممارسة هذا الحق، بل على العكس تماماً؛ فيجب ألا تؤدي هذه القيود إلى المساس بجوهر هذا الحق فتفرغه من مضمونه، وبالتالي نكون أمام إلغاء ضمني لحق مكفول بالدستور.

يجب أن تكون هذه الضوابط ضرورية لتحقيق التوازن بين الصالح العام والحقوق والحريات العامة، وأن تخضع هذه الضوابط في الممارسات الدولية لفحص من ثلاثة أجزاء، الجزء الأول: ويتمثل بضرورة أن يكون هذا القيد منصوصاً عليه في القانون وبشكل محدد وواضح لا يحتمل التأويل، والجزء الثاني: يوجب أن يكون القيد هادفاً إلى تحقيق الصالح العام الأجدر بالحماية، والجزء الثالث: وهو أن يكون القيد ضرورياً لمجتمع ديمقراطي.⁴⁸

ويعتبر القانون مشوباً بعدم الدستورية إذا مسّ بحق من الحقوق التي يؤدي المساس بها إلى المساس بحق من الحقوق التي كفلها الدستور، وبهذا الاتجاه ذهبت محكمة العدل العليا في مصر، إذ اعتبرت أن أيّاً من الحقوق التي يؤدي المساس بها إلى المساس بالحقوق المنصوص

47. المادة (26) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

48. عصام عابدين، ناصر الرئيس، معدان، دليل حول الشرطة الفلسطينية وحقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله،

2013، ص 39.

عليها في الدستور حقاً دستورية، وبالتالي عدم دستورية القوانين التي تمس بهذا النوع من الحقوق، من ذلك عدم جواز أن ينصّ قانون المحاماة على منع فئة معينة من المحامين من مزاوله مهنة المحاماة أمام المحاكم الجزائية أو الابتدائية، لأن ذلك يؤدي إلى المساس بحق دستوري يتمثل بحق المتهم في أن يختار محاميه الذي يثق به.⁴⁹

إسناداً للحق بتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، يقر القانون الأساسي جملة من الحقوق الأخرى التي تمكّن الأفراد من ممارسة حقهم الدستوري في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، مثل حرية تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام،⁵⁰ وحق التنظيم النقابي، وحق الإضراب،⁵¹ وعقد الاجتماعات الخاصة والعامة.⁵² علماً أنه في ظل الانقسام تم المساس بهذه الحقوق مثل الحق في التجمع السلمي، حيث تم منع تنظيم النشاطات المختلفة، مثل المهرجانات والمسيرات لحركة حماس في الضفة الغربية، وكذلك الحال بالنسبة لحركة فتح في قطاع غزة؛⁵³ الأمر الذي شكل مساساً بحق الأفراد في ممارسة العمل الحزبي بحرية وفقاً لما كفله القانون الأساسي.

ومن خلال تتبع الحقوق والحريات الواردة في القانون الأساسي، يرى الباحث بأنها تتشكل من سلسلة مترابطة، يؤدي المساس بأحدها بالضرورة إلى المساس ببقية المبادئ الأخرى، فمثلاً لا مجال للحديث عن الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها (موضوع هذه الدراسة)، إذا لم يكن هنا حق في حرية الفكر والاعتقاد، أو حرية الرأي والتعبير، فهذا بمنزلة إلغاء ضمني لحق تشكيل الأحزاب السياسية، لأن من مقومات تشكل الحزب السياسي وجود مجموعة من الأفراد الذين يعتقدون فكرياً أو أفكاراً موحدة، وهو كذلك وجه من أوجه ممارسة حرية الرأي والتعبير بشكل جماعي. كما يؤدي إلغاء حرية الفكر والاعتقاد إلى إلغاء التعددية، وبإلغاء التعددية نكون قد ألغينا النظام الديمقراطي، لأن روح الديمقراطية، ولبنتها الأساسية هي التعددية، فبدون تعددية لا وجود للديمقراطية.⁵⁴

49. أحمد سرور، مرجع سابق، ص 64.

50. المادة (27 الفقرة 1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

51. المادة (25 الفقرات 3، 4) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

52. المادة (26 فقرة 5) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

53. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة

الوطنية الفلسطينية، 1 أغسطس 2008 - 31 أكتوبر 2009، غزة، ص 27-33.

54. أحمد سرور، مرجع سابق، ص 28.

الفرع الثاني: تنظيم نشأة الأحزاب السياسية وفقاً لاتفاقيات أوسلو

يؤكد الباحث بأن دراسة اتفاقيات أوسلو هنا ليس بهدف التعليق عليها من الناحية السياسية، وإنما من أجل الوقوف على مضامين نصوصها وما تُحدثه من التزامات، سواء بالنسبة للمؤسسات العامة، أم باتجاه الأفراد لدى ممارستهم لحقوقهم السياسية، باعتبار أن هذه الاتفاقيات تصبح جزءاً من النظام القانوني الملزم لجميع الأفراد والمؤسسات، وبالخصوص بما يتصل بموضوع هذه الدراسة.

تضمنت اتفاقيات أوسلو على نوع من التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، فبالرغم من عدم النصّ بشكل مباشر على مسألة التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، إلا أنها تضمنت على محددات والتزامات على الأحزاب السياسية التقيد بها. وكما تقدم فهي ذات طبيعة ملزمة للسلطات العامة وللأفراد على حد سواء، ومن هذه الالتزامات من وجهة النظر القانونية الصرفة، هي الاعتراف بوجود دولة إسرائيل وفقاً للحدود التي رسمها قرار التقسيم (181) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهذا ما أكدته اتفاقية أوسلو «2» والرسائل المتبادلة بين الطرفين والتي تضمنت على الاعتراف المتبادل،⁵⁵ فيجب ألا تتعارض الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية وبرامجها السياسية مع هذا الاعتراف، ولا يجوز اعتماد حزب وتسجيله يقوم على أساس عدم الاعتراف بحدود قرار التقسيم.

ولم يتوقف الأمر عند اتفاقيات أوسلو فقط، حيث قام الطرفان بعقد عدد من الاتفاقيات لاحقاً تضمنت التزامات إضافية، وفي المقدمة منها اتفاقية «واي ريفر»⁵⁶ والتي تعرف باتفاق «واي بلانتيشن»، الخاصة بإعادة انتشار الجيش الإسرائيلي في بعض المناطق الفلسطينية، والقيام بترتيبات أمنية تقوم بها السلطة مثل ملاحقة المنظمات الإرهابية الخارجة عن القانون، فهذا الالتزام من شأنه أن يؤدي إلى المساس بحرية العمل الحزبي، وهو من أكثر الالتزامات حساسية وتأثيراً على النشاط الحزبي، فتحميل السلطة التزاماً بمحاربة العنف و«الإرهاب» من خلال وضع خطة لذلك، يعني أنه يكون محظوراً على الحزب السياسي القيام بأي نشاط يمكن أن يفسر نشاطاً إرهابياً أو عملاً يتصف بالعنف، وبكل ما من شأنه أن يفسر دعوة أو تحريضاً للقيام به. علماً أن الاتفاقية لم تضع تعريفاً للمقصود بمصطلحي العنف و«الإرهاب»، ولا يوجد معيار موضوعي يمكن الاستناد إليه لتحديد معناه، فإن هذا من شأنه أن يفتح

55. اتفاقيات أوسلو: الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، ط1، دار الجليل، عمان، 1998، ص 10.

56. نقلا عن: الموسوعة الحرة ويكيبيديا على الرابط الإلكتروني الآتي: تاريخ الزيارة 2014/7/12.

الباب واسعاً لكثير من التفسيرات التي قد يمكن أن تستغل من أجل المساس بحرية العمل الحزبي.⁵⁷

تكرر هذا الحال في اتفاقية طابا أيضاً، حيث استخدمت عبارات مماثلة، مثل الالتزام بالسعي من أجل تعزيز التفاهم المتبادل، وتعزيز التسامح بين الطرفين من خلال الامتناع عن التحريض، وبت الدعايات العدائية ضد بعضهما بعضاً.⁵⁸

حدد ملحق اتفاقية أوسلو الخاص بالانتخابات بعض الشروط اللازمة لممارسة العمل الحزبي، فيشترط لجواز العمل الحزبي أن لا ينطوي على أي شكل من الأشكال التي يمكن اعتبارها ممارسة للعنصرية أو يشجع عليها، كما ويشترط أن يكون العمل والنشاط الحزبي ضمن إطار الأعمال المشروعة، وبالطرق الديمقراطية،⁵⁹ وفي اعتراف ضمني بالحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، وبحقها في ممارسة الحكم، وتنفيذ برامجها ورؤاها الخاصة والتأثير في قرارات السلطة، وبمشروعية ممارسة نشاطها الحزبي لشرح أفكارها وترويجها لإقناع الأفراد بها، من أجل زيادة حجم مؤيديها ومناصرها، من خلال الحق في ممارسة أنشطة الدعاية الانتخابية، وبعقد الاجتماعات العامة، والمهرجانات الجماهيرية لشرح برامجها والترويج لأفكارها، من أجل استقطاب أكبر قدر من المؤيدين، والفوز بأصوات الناخبين، من أجل الفوز بالمناصب التمثيلية.⁶⁰

الفرع الثالث: تنظيم نشأة الأحزاب السياسية وفقاً للقوانين

تنظم القوانين العمل الحزبي إما بشكل مباشر من خلال قانون خاص، أو بشكل غير مباشر.

أولاً: تنظيم نشأة الأحزاب السياسية استناداً إلى قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955

حدد قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955 شروط نشأة الأحزاب السياسية وتشكيلها، فيشترط أن تكون غايات الحزب السياسي مشروعة، وألا تخالف نظمها الدستور، وأن تكون نشاطاتها سلمية،⁶¹ وما يؤخذ على هذه الشروط أنها فضفاضة، ويُتخوف

57. طاهر شاش، مفاوضات التسوية النهائية والدولة الفلسطينية - الآمال والتحديات، ط1، دار الشروق، 1999، القاهرة، ص 68.

58. الفقرة (1) من المادة (22) من اتفاقية طابا الموقعة بتاريخ 28 سبتمبر 1995.

59. الفقرة (2) من المادة الثالثة من البروتوكول الخاص بالانتخابات الملحق باتفاقية أوسلو.

60. الفقرة (1/أ) من المادة الرابعة من البروتوكول الخاص بالانتخابات الملحق باتفاقية أوسلو.

61. المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

الحزب يتألف في كل لحظة من جميع أعضائه، مؤسسين كانوا أم منضمين، ولأن الغاية من منع الأجانب في ممارسة هذا الحق، متوافرة بحق الأعضاء الجدد أيضاً، والذين من الممكن أن يصبحوا في لحظة معينة هم المتحكمين بالحزب السياسي.

أما من حيث العمر فيشترط ألا يقل عمر أي من الأعضاء المؤسسين عن إحدى وعشرين سنة،⁶⁸ وهذا الشرط من الواضح أنه يقتصر على الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي، ولا يمتد إلى الأعضاء الذين يلتحقون بالحزب بعد تأسيسه، ويُفهم هذا من مضمون القانون، حيث ترك للأحزاب أن تحدد شروط الالتحاق بالحزب السياسي في نظامها الأساسي،⁶⁹ ويرى الباحث أنه كان من الأهمية أن يتم تحديد العمر الذي يسمح للشخص ببلوغه الانضمام لحزب سياسي، لأن العمل الحزبي يتعلق بحق من الحقوق الدستورية التي يتأثر بممارسته مجمل النظام السياسي؛ ما يستدعي أن ينظر في مسألة عمر من يسمح لهم بممارسة هذا العمل لضمان درجة من النضج لديهم تؤهلهم لذلك، والذي من الممكن أن يكون أقل من العمر المشترك في الأعضاء المؤسسين على نحو ما ذهب إليه المشرع الأردني في قانون الأحزاب السياسية الجديد لهذه المسألة.⁷⁰

ويجب ألا يكون أي من الأعضاء المؤسسين محكوماً بجناية أو بجنحة أخلاقية،⁷¹ ويجد الباحث بأن هذا الشرط ينطبق أيضاً على الذين يلتحقون بالحزب السياسي بعد نشوئه؛ حيث إن أهمية توافر هذا الشرط في المؤسسين لا تقل عن أهمية توافره في المنضمين لاحقاً، فإذا كان الهدف من هذا الشرط هو عدم فتح الباب أمام إشراك ذوي الأحكام والسوابق في شؤون الحكم من خلال إتاحة المجال لهم بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، فإن هذا ينطبق أيضاً على المنتمين الجدد للحزب الذين يتوقع أن يصبحوا هم من يتولون إدارة الحزب السياسي وتسيير شؤونه في لحظة معينة.⁷²

ويوجب القانون على الراغبين في تشكيل حزب سياسي ممن تنطبق عليهم الشروط القانونية تقديم الطلب إلى وزير الداخلية، وذلك من خلال متصرف اللواء، وتشمل كلمة المتصرف هنا

من أن تتوسع في تفسيرها السلطة المختصة باعتماد الأحزاب السياسية وتسجيلها، من أجل التضييق على الأفراد في ممارسة هذا الحق. كما وأن الأعمال المشروعة وغير المشروعة متغيرة ومتطورة وتختلف من زمان إلى آخر. ويُقصد بالوسائل الديمقراطية أو الدستورية هنا، جميع الوسائل التي يجيزها القانون، التي تساعد الحزب في تعبئة الجماهير واستقطابهم، مثل الحق في تنظيم الاجتماعات العامة، والترشح والاقتراع، وحرية الرأي، واستخدام كافة وسائل الإعلام، وغيره من الوسائل المشروعة.⁶²

يوجب القانون أيضاً إرفاق طلب تسجيل الحزب السياسي بأربع نسخ من نظامه الأساسي، على أن يكون واضحاً فيه عنوانه للتبليغ،⁶³ واسم الحزب السياسي، وأسماء المؤسسين له وغاياته، وكيفية اكتساب عضويته وفقدانها، واختيار هيئته التنفيذية، وميعاد اجتماع جمعيته العمومية، وموارده وقيمة اشتراكات الأعضاء، وكيفية حلّه وأيلولة أمواله،⁶⁴ وألا يقل عدد مؤسسيه عن عشرة.⁶⁵ ولم يتطرق القانون للحد الأدنى المطلوب من المؤيدين لتأسيس الحزب السياسي، وبرأي الباحث فإن ترخيص الحزب السياسي دون اشتراط ما يثبت وجود قاعدة جماهيرية تستحق أن تمثل بحزب سياسي لتمثيلها والدفاع عن أفكارها؛ من شأنه أن يؤدي إلى ازدحام الساحة بعدد كبير من هذا النوع من الأحزاب السياسية، وتشتت للرأي العام وتشرذمه.

ويشترط أن يكون الأعضاء المؤسسين ممن يحملون الجنسية الأردنية،⁶⁶ ويقصد بالأردني هنا الفلسطيني، وهو من باب قصر ممارسة الحقوق السياسية على مواطني الدولة فقط؛⁶⁷ حرصاً على حماية السيادة الوطنية للدولة، لأن معنى الترخيص لمن لا يحملون الجنسية بتأسيس أحزاب سياسية هنا يعني الترخيص للأجانب للإسماك بالسلطة داخل الدولة وإصدار القرارات باسمها، أو على الأقل التأثير في هذه القرارات، وبالتالي القبول بالتنازل عن السيادة المستقلة للدولة التي من السمات المميزة للدولة التي تحرص على حمايتها من أي اعتداء أو انتقاص.

وبرأي الباحث فإن هذا الشرط ينسحب على الأعضاء المنتمين للحزب السياسي بعد قيامه أيضاً، وذلك لأن القانون ينص على حق (الأردنيين) في تأليف الأحزاب السياسية، ومعلوم أن

62. صالح الكاظم، علي العاني، مرجع سابق، ص 105-106.

63. المادة (5) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

64. المادة (7) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

65. المواد (1 و 7 فقرة 2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

66. المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

67. كامل الخزرجي، مرجع سابق، ص 236.

68. المادة (7 فقرة 2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

69. المادة (7 فقرة 4) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

70. المادة (18) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

71. المادة (7 فقرة 2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

72. تعامل القانون الأردني للأحزاب السياسية لعام 2012 مع الأعضاء المنتسبين والأعضاء المؤسسين بشكل متساوٍ بخصوص عدم المحكومية حيث اشترط عدم المحكومية لكليهما.

الملاحظة الأولى وتمثل في أن القانون لم يحدد سقفًا زمنيًا للمستوى الثالث (مجلس الوزراء) ليصدر قراره النهائي بخصوص الطلب؛ الأمر الذي يمنح مجلس الوزراء سلطة التحكم لمنع الأفراد من ممارسة هذا الحق، من خلال المماطلة والتسويف، ولهذا كان من الضروري أن ينصّ المشرع الأردني، سداً لهذا الباب، على سقف زمني لإصدار القرار بطلب تسجيل الحزب السياسي، وإذا لم يصدر القرار خلال تلك المدة، يكون طلب التسجيل مقبول حكمًا، على غرار بعض القوانين.⁸¹

أما الملاحظة الثانية، فهي بخصوص تحصين قرار مجلس الوزراء بخصوص طلب التسجيل من الطعن أمام القضاء، فهذا يشكل مخالفة صريحة للقانون الأساسي، فسريان القوانين التي كان يعمل بها قبل العمل بالقانون الأساسي مشروط بعدم التعارض مع أحكامه،⁸² والنص على تحصين قرار مجلس الوزراء هذا يشكل مخالفة دستورية، فلا يجوز وفقًا لأحكام القانون الأساسي النصّ في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء،⁸³ وهذا ما ينطبق على قرار مجلس الوزراء المذكور.

وفي ذات السياق، يرى الباحث أنه كان من الأنسب أن توضع صلاحيات القبول والرفض لتسجيل الأحزاب السياسية بيد جهة أخرى غير مجلس الوزراء، تكون أكثر حيادية، ولا تتضارب مصالحها مع وجود أحزاب سياسية تكون على علاقة تنافسية معها، علمًا أن القانون الأردني الجديد قام بتوسيع اللجنة المختصة بالنظر في طلبات تسجيل الأحزاب السياسية، وأدخل في هذه اللجنة جهات أخرى إلى جانب السلطة التنفيذية، مثل المفوض العام لحقوق الإنسان، وممثل عن مؤسسات المجتمع المدني؛ تعزيزًا لحيادية الجهة المسؤولة عن تسجيل الأحزاب السياسية.⁸⁴

يعترف القانون للحزب السياسي بعد تسجيله بالشخصية المعنوية، ويجيز له أن يبدأ بممارسة أعماله بعد تسلمه لإشعار القبول وليس قبل ذلك،⁸⁵ ما يعني أن للحزب الحق بهذه الصفة أن يمتلك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وله أن يقيم ما يراه من الأنشطة التي تسهم في نجاحه وتحقيق أهدافه، ومنها الحق في إنشاء المرافق الخاصة بالحزب من مؤسسات وجمعيات وأندية وخلافه.

81. المادة (14) فقرة ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

82. المادة (118) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

83. المادة (30) فقرة 2) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003.

84. المادة (9) فقرة أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

85. المادتين (4، 6) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

وفقًا لتعريفات القانون المحافظ⁷³ الذي يمثل أعلى سلطة تنفيذية على مستوى المحافظة،⁷⁴ وتمثل المحافظة المستوى الأول في التقسيم الإداري، ثم يلي هذا المستوى اللواء، ثم الأقسية، والمستوى الأخير هو النواحي، وفقًا لنظام التشكيلات الإدارية الأردني الذي لا يزال ساري المفعول في الضفة الغربية.⁷⁵ علمًا بأن السلطة - وإن أبقّت على سريان النظام المذكور- اعتمدت فقط المستوى الأول من التقسيمات الإدارية المذكورة، وهو مستوى المحافظة،⁷⁶ وبالتالي يكون تقديم طلب التسجيل من خلال محافظ المحافظة التي يقع المركز الرئيسي للحزب السياسي في نطاقها الجغرافي.

يوجب القانون على الحزب السياسي ألا يباشر نشاطه قبل صدور القرار بقبول تسجيله،⁷⁷ وبهذا يكون قانون الأحزاب السياسية متأخرًا عن قانون الجمعيات الذي جعل الأساس في حق تأسيس الجمعيات رهنًا بممارسة الأفراد لهذا الحق، ولا يحتاج إلى موافقة، بل يكفي فقط بالتبليغ،⁷⁸ ويصدر قرار القبول من ثلاثة مستويات،⁷⁹ الأول على مستوى المحافظ، ويكون بإبداء الرأي لوزير الداخلية خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ وصوله إليه، ويكون الثاني على مستوى وزير الداخلية الذي يقوم بعمل التوصيات بخصوص الطلب ويرفعه لمجلس الوزراء، وذلك خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ وصوله إليه، أما الثالث فيكون على مستوى مجلس الوزراء الذي يقوم باتخاذ القرار بخصوص طلب التسجيل، ويكون قراره بهذا الشأن نهائيًا. وما يلاحظ هنا أن القانون لم يحدد ما هو مصير الحزب السياسي فيما لو لم يصدر مجلس الوزراء قراره بالقبول أو الرفض خلال مدة معينة، على غرار ما تنصّ عليه بعض القوانين في حالات مشابهة.⁸⁰

ويسجل الباحث ملاحظتين على عملية إصدار القرار بطلب تسجيل الحزب السياسي السالفة الذكر:

73. المادة (2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

74. المادة (3) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لسنة 1966.

75. المادة (2) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لسنة 1966.

76. باسم بشناق، معد، التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، مؤسسة الحق، رام الله، تشرين أول 2003، ص 38.

77. المادة (6) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

78. يجيز القانون الأردني الحالي للراغبين بتأسيس حزب سياسي أن يباشروا بعض الأنشطة الترويجية لحزبهم من تاريخ إخطار لجنة تسجيل الأحزاب برغبتهم تلك، على أن يستكملوا إجراءات التسجيل خلال ستة شهور من تاريخ الإخطار. انظر: المادة (7) فقرة أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

79. المادة (5) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

80. مثال ذلك ما نصت عليه المادة (57) من قانون رقم (9) لسنة 2005، حيث أوجبت على اللجنة أن تصدر قرارها برفض طلب الترشيح أو قبوله، خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه، وأنه يعتبر مقبولًا حكمًا في حال لم يصدر قرار برفضه خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديمه.

بمنزلة الدستور للحزب الذي قُبل تسجيله بناء على محتوياته؛ فلا تجوز مخالفته، وكان الحزب السياسي بمخالفة دستوره المرخص على أساسه، خرج على قرار قبول تسجيله، وبالتالي بطلان هذا الترخيص.

وتقديرًا من القانون لدور الأحزاب السياسية في الحياة السياسية، فإن المشرع يحرص على أن تكون بيانات هذه الأحزاب التي تقدمها للتسجيل صحيحة، وبخلاف ذلك فإن هذا سيعرض الحزب للحل في أي لحظة.⁸⁹ مع تقدير الباحث لمدى خطورة هذا السبب للحل؛ كونه فضفاضا ولم يحدد معياراً أو لمدى أهمية البيانات التي يشكل الخلل فيها درجة من الخطورة ترقى لأن تكون سبباً لحل الحزب السياسي، خصوصاً وأن تقدير هذه الخطورة والأهمية مسألة متروك تقديرها لجهة إدارية (وزارة الداخلية)، وليس لجهة قضائية تكون أكثر موضوعية في التقدير، والتي يمكن الاستناد إليها كسبب يرقى كمبرر لإيقاع اشد عقوبة بحق الحزب السياسي، ألا وهي عقوبة الحل.

كما ويجوز القانون لمجلس الوزراء أن يصدر قراراً بحل الحزب السياسي إذا ما تبين له بأن هذا الحزب يتلقى إعانات مادية أو معنوية من مصدر أجنبي،⁹⁰ ينطوي هذا السبب على أهمية في حماية استقلالية الدولة وسيادتها، فالسماح بتلقي الدعم من مصدر أجنبي يجعل هذه الأحزاب تابعة ومتأثرة بشكل من الأشكال لما يحدده لها هذا المصدر في رسم أهدافها وسياساتها، وبالتالي التأثير على استقلالية القرار السياسي داخل الدولة ككل.

تثير الطريقة والأسباب لحل الحزب السياسي المتقدمة الكثير من علامات الاستفهام، فهي تجعل الحزب السياسي دائماً في حالة من انعدام الشعور بالأمان والاستقرار لتهديده بعقوبة قاسية دائماً، وهي عقوبة إنهاء حياته بالحل، لاسيما وأن هذه الطريقة لحل الحزب السياسي سلطة تحكمية بيد السلطة التنفيذية، ولا مراجعة لها في قرارها هذا. ولتتأفي ذلك مع التقدم على مستوى الحقوق والحريات؛ ذهبت التشريعات حديثاً إلى جعل سلطة حل الحزب السياسي لا تكون إلا بموجب حكم قضائي، بناء على دعوى مقدمة من الجهة المختصة بتسجيل الأحزاب السياسية،⁹¹ ولاشك في أن هذه الطريقة في الحل تحقق ضمانه مهمة من عدة جوانب، فهي تلزم جهة الترخيص أن تبين الأسباب التي تستند إليها للمطالبة في حل الحزب السياسي، وتفسح المجال أمام الأحزاب السياسية لتقديم دفاعها بخصوص المزاعم الداعية لحلها، وذلك أمام جهة محايدة تتحلى بقدر أعلى من الموضوعية.

89. المادة (10 فقرة 3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

90. المادة (10 فقرة 4) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

91. المادة (34 فقرة أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

إلا أنه ما يلاحظ ونتيجة لحالة الانقسام فإن كثيراً من المؤسسات والجمعيات تم إغلاقها في شطري الوطن بسبب الخلفية السياسية للقائمين عليها، وأصبح يتم إخضاع منح التراخيص لإنشاء الجمعيات لكثير من القيود، وعلى رأسها الفحص الأمني الذي يتم بالمخالفة لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية رقم (9) لسنة 2003.⁸⁶

وفي مقابل تنظيم النشأة، يتطرق القانون لتنظيم حل حياة الحزب السياسي وإنهائها، حيث يحدد القانون طريقتين لحل الحزب السياسي: ذاتية وإجبارية، تكون الطريقة الذاتية لحل الحزب السياسي وإنهاء حياته متروكة للحزب السياسي بشكل كامل، حيث يكون منصوصاً عليها في نظامه الأساسي، ومن الممكن أن تكون هذه الطريقة ذاتها التي نص عليها النظام الأساسي من لحظة تأسيس الحزب، أو تم تعديلها لاحقاً في أثناء حياة الحزب بعد تسجيله، حيث يجيز القانون للحزب بأن يقوم بإدخال التعديلات التي يراها على النظام الأساسي للحزب بعد تسجيله، شريطة أن تقوم اللجنة التنفيذية للحزب بإبلاغ المحافظ (المتصرف) بهذه التعديلات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ هذه التعديلات،⁸⁷ ولا يحدد القانون أية شروط أو قيود لهذه الطريقة في حل الحزب.

أما الطريقة الإجبارية لحل الحزب فتكون بحكم القانون، وهي تكون بيد ذات الجهة التي أصدرت قرار قبول تسجيله (مجلس الوزراء)، وذلك بتسيب من وزير الداخلية، إذا توافرت القناعة لدى مجلس الوزراء بوجود حل الحزب السياسي، مع توافر أي من الأسباب التي يحددها القانون لحل الحزب السياسي، ومن ضمن هذه الأسباب الإخلال بالشروط التي يتطلبها القانون في الحزب السياسي لقبول تسجيله ابتداءً، حيث يشترط لبقاء الحزب السياسي، أن تبقى هذه الشروط قائمة طيلة مدة حياته، فلا يجوز أن تصبح غاياته غير مشروعة، أو أن ينتهج أسلوباً غير سلمي، أو أن يجري تعديلاً أو تبديلاً على نظامه الأساسي ليصبح مخالفاً للدستور، أو ارتكب الحزب نفسه مخالفة لنظامه الأساسي.⁸⁸

ما يلاحظه الباحث هنا أن القانون يحاسب الحزب على مخالفته لنظامه الأساسي الذي هو بالأساس صنيعة الحزب نفسه، وهذا أمر لا يجافي المنطق، إذ يعتبر النظام الأساسي للحزب

86. التقرير السنوي الخامس عشر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 1 كانون الثاني - 31 كانون أول 2009، ص 27 - 35.

87. المادة (9 فقرة 3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

88. المادة (10 الفقرتين 1، 2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

ثانياً: تنظيم نشأة الأحزاب السياسية وفقاً لقوانين الانتخابات

تتفيداً لاتفاقيات السلام المحلية قامت السلطة الفلسطينية بإصدار قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995،⁹² الذي جاء انسجاماً مع ما تضمنته نصوص الاتفاقيات والبروتوكول المحلق بها الخاص بالانتخابات من حيث الطبيعة المرورية (الانتقالية)،⁹³ نص هذا القانون وفقاً لما جاء في المذكرة الإيضاحية على حرية تكوين الأحزاب وعلى التعددية السياسية.⁹⁴

جاء هذا القانون بمعالجة قانونية لمسألة تسجيل الأحزاب السياسية واعتمادها، رغم وجود قانون للأحزاب السياسية لا يزال ساري المفعول.⁹⁵ ويؤكد الباحث بأن هذه المعالجة إجرائية لغايات المشاركة في العملية الانتخابية ولم تتعرض للقضايا والشروط الموضوعية الواجب توافرها في الحزب السياسي، فهي لم تتطرق على سبيل المثال إلى مسألة العضوية في الأحزاب السياسية، أو اختيار قيادة الحزب، ومرشحيه للمناصب التمثيلية والاجتماعات الدورية الخاصة بالحزب، وغيرها من القضايا المتصلة بالحياة الحزبية.⁹⁶

ألغى القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة القانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات بشكل صريح،⁹⁷ وجاء بالنظام الانتخابي المختلط لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي (الأغلبية النسبية والنظام النسبي (القوائم)⁹⁸ بديلاً لنظام الأغلبية، وبالرغم من اعتراف القانون بحق الأحزاب السياسية بتقديم قوائم انتخابية تحمل اسمها وشعارها،⁹⁹ إلا أنه لم يورد نصوصاً قانونية تعالج عملية تسجيل الأحزاب السياسية واعتمادها، عوضاً عما أورده القانون الملغى من نصوص بهذا الخصوص.

ثم أُلغى قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة بشكل صريح بصدور القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة،¹⁰⁰ ولم يتضمن أيضاً كسابقه (قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة) معالجة واضحة لعملية تسجيل الأحزاب السياسية بشكل عام،

92. المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) رقم (8)، بتاريخ 1995/12/11.

93. عدنان عودة، النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام الحزبي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة السياسة والحكم، آذار (مارس) 2004، ص 15.

94. المادة (3) فقرة (1) من قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات.

95. المادة (1) من القرار رقم (1) لسنة 1994.

96. المادة (49) من قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات.

97. المادة (116) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

98. المادة (3) الفقرة (1) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

99. المادة (55) فقرة (أ) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

100. المادة (119) فقرة 1، 5 من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

ما يحتاج إلى التوقف عنده هنا أن القانون ذكر الإعانات المعنوية من جهة خارجية كسبب لحل الحزب السياسي، فالإعانات المادية يمكن تقديرها، وتلمسها بشكل واضح تقريباً، أما الإعانات المعنوية هنا فهي بتقديرنا تتطوي على جانب كبير من الخطورة، فهذا النوع من الإعانات لا يمكن إخضاعه لمعايير موضوعية، وهي متروكة لاقتناع وتقدير مجلس الوزراء بعد تنسيب وزير الداخلية، وبالتالي من الممكن أن تكون مدخلاً لتقليص ومحاصرة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها، لاسيماً للأحزاب السياسية ذات البرامج المناهضة أو المعارضة لسياسات الحكومة.

في النهاية يورد القانون سبباً عاماً لحل الحزب السياسي، وهو ارتكاب أية مخالفة لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ومعلوم أن هذا القانون مع قلة عدد مواده إلا أنه يتضمن على عدد من الأحكام التي تؤدي إلى المساس بحق تشكيل الأحزاب السياسية المكفول وفقاً لأحكام القانون الأساسي، بسبب ارتكاب بعض المخالفات لأحكام القانون، وهي ليست على ذات المستوى من الأهمية، إذ لا تشكل مخالفة بعضها مساساً ذا أهمية بالقانون، مثل تقصير الحزب بالتبليغ عن تعديل بسيط في نظامه الأساسي خلال مدة تتجاوز الخمسة عشر يوماً.

وباعتبار أن حل الحزب أقسى عقوبة ممكن إيقاعها بشخص معنوي لارتكابه مخالفه معينة، نجد بأن القانون يغالي كثيراً في استخدام هذه العقوبة، فمخالفة الحزب لنظامه الأساسي مثلاً، أو مخالفته لحكم من أحكام القانون قد يكون فيه بعض المغالاة وعدم تناسب لحجم العقوبة مع حجم المخالفة أحياناً، إلا إذا فسرنا أن هذه المخالفة حتى تعتبر سبباً لحل الحزب السياسي يجب أن تكون على درجة من الجسامه حتى يقتنع بها مجلس الوزراء كسبب لحل الحزب، ومع عدم وجود محددات أو معايير لتحديد درجة تلك المخالفات وجسامتها التي تؤدي إلى حل الحزب يبقى المعيار شخصياً، ولا يخلو من مخاطر المس بالحقوق والحريات.

يُسجّل أيضاً على القانون أنه لم يستخدم التدرج في العقوبات، بل ذهب مباشرة إلى حل الحزب السياسي، وليس إنذاره بوجوب تصويب وضعه خلال مدة معينة، أو حرمانه من بعض الامتيازات التي تعطى للأحزاب، وما إلى ذلك من أنواع العقوبات.

الوطنية آنذاك المرحوم ياسر عرفات (أبو عمار)، وتم إبلاغه بأن حركة المقاومة الإسلامية (حماس) قد تقدمت بطلب تسجيل هيئة حزبية فأبدى موافقته على تسجيلها. وبناءً على تلك الموافقة الشفهية، وبالإعتماد على الموافقة الحكومية من وزارة الداخلية على قبول تسجيلها، لمُضي خمسة أيام دون رد منها على استفسار اللجنة بهذا الخصوص¹⁰³ اعتبرت اللجنة هذا الاستفسار بمنزلة تقديم طلب بالتسجيل، واعتبرت مُضي الأيام الخمسة دون رد بمنزلة القبول الضمني¹⁰⁴. ويرأي الباحث فإن موافقة رئيس السلطة الضمنية على قبول تسجيل حركة حماس ليست ذات أثر قانوني، لأنه حتى وإن كان الرئيس هنا يمثل أعلى سلطة تنفيذية، لأن القانون يحدد صلاحية الرفض أو القبول لتسجيل الحزب السياسي بمجلس الوزراء فقط. أما بخصوص وزارة الداخلية هنا فإنه يمكن اعتبار سكوتها على استفسار اللجنة بشأن تسجيل الحركة لديها حزبا سياسيا، ومُضي المدة القانونية لذلك دون رد بمنزلة قبول ضمني، وهذا اجتهاد في محله ويوافق روح القانون.

يضيف القرار بقانون متطلباً قانونياً آخر على الأحزاب السياسية بشكل غير مباشر، وذلك على شكل التزام من مرشحيها، سواء لمنصب الرئاسة أو لعضوية المجلس التشريعي، بحيث يكون من شروط المرشح أن يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً وحيداً للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي¹⁰⁵، يحمل هذا الالتزام في طبيعته معاني ودلالات سياسية وقانونية، والذي يعيننا في هذا المقام الدلالة القانونية لهذه الالتزامات.

والدلالة القانونية لذلك أن الأحزاب السياسية ملزمة حتى تتمكن من ممارسة حقها في التنافس على الفوز بالمناصب التمثيلية (منصب الرئاسة وعضوية المجلس التشريعي) من خلال تقديم مرشحين للفوز بهذا المناصب يمثلونها ويحملون رمزها أو شعارها الانتخابي، ملزمة بأن تعترف بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً وحيداً للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي، وإن كان هذا الالتزام غير مباشر كما أوضحنا سالفاً.

103. عمار دويك، الإطار القانوني لتسجيل الأحزاب السياسية لأغراض الانتخابات العامة، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص «أي قانون للأحزاب السياسية نريد؟»، ط.1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساواة «أمان»، رام الله، شباط 2006، ص 20-36.

104. المادة (52) الفقرة (2) من قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات.

105. المادة (51) الفقرة (4) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

بالرغم من اعتماده النظام النسبي الكامل (القوائم) في انتخاب أعضاء المجلس التشريعي، حيث لم يبق أمام الأفراد وفقاً لنظام التمثيل النسبي الكامل لانتخاب المجلس التشريعي الذي اتخذ شكل القوائم المغلقة فرصة للوصول إلى المجلس التشريعي، إلا من خلال الدخول ضمن قوائم انتخابية، ومعلوم أن نظام التمثيل النسبي (القوائم) يعتمد في الأساس على وجود بناء حزبي منظم قادر على تقديم قوائم انتخابية على مستوى الوطن. لا يعني هذا أن هذا النظام لن ينجح إلا بوجود بناء حزبي، بالرغم من أن القانون (القرار بقانون) أعطى الحق للأحزاب السياسية بتشكيل قوائم انتخابية¹⁰¹، ولكنه لم يعرّف المقصود بالأحزاب السياسية ولم يحدد المتطلبات القانونية لتسجيل واعتماد الأحزاب السياسية، لا بل انتقص من الامتيازات التي كان يمنحها القانون السابق للأحزاب السياسية، فلم تعد الأحزاب السياسية معفاة من إرفاق كشف بأسماء ثلاثة آلاف ناخب وتوقيعهم ممن يؤيدون ترشح قائمتها الانتخابية¹⁰².

استندت لجنة الانتخابات في إجراءات عملية التسجيل إلى قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات، حيث اشترطت لتسجيل الحزب السياسي لديها شرطين أساسيين: الأول أن يكون الحزب السياسي مسجلاً لدى وزارة الداخلية، أما الثاني فيتمثل بوجوب تقديم طلب تسجيل من ممثل الحزب السياسي للجنة وفقاً للنموذج المعتمد من قبلها، مرفقاً ببعض المرفقات المؤيدة لبيانات الطلب، وأن الهدف من هذا التسجيل هو لتمكينها من المشاركة في الانتخابات، من خلال مرشحين وقوائم يحملون اسمها وشعارها.

تشير سجلات اللجنة أنها قامت باعتماد كل فصائل منظمة التحرير أحزاباً سياسية، استناداً إلى كتاب من وزير الداخلية مؤرخ بتاريخ 2004/8/5، موجّه للجنة الانتخابات يفيد باعتبار كل فصائل منظمة التحرير الفلسطينية أحزاباً سياسية قائمة رسمياً، وأن يتم التعامل معها على هذا الأساس في موضوع الانتخابات. اعتبرت اللجنة هذه الفصائل بموجب هذا الكتاب بحكم المسجلة لدى وزارة الداخلية، وقامت بالاستيضاح من وزارة الداخلية عن الوضع القانوني للفصائل غير المنضوية تحت لواء منظمة التحرير فلم تتلق رداً منها بهذا الخصوص.

بتاريخ 2004/8/23 كانت قد تقدمت حركة المقاومة الإسلامية حماس بطلب تسجيل هيئة حزبية لدى اللجنة، علماً بأنها ليست من فصائل منظمة التحرير الفلسطينية ولا يوجد لها شهادة تسجيل من وزارة الداخلية، فاجتمعت اللجنة لاحقاً مع السيد الرئيس، رئيس السلطة

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

102. المادة (50) الفقرة (أ/2) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

الانتخابية لا يكون إلا ضمن المدة القانونية المحددة لذلك داخل العملية الانتخابية ولغايات المنافسة على مقاعد المجلس التشريعي فقط، وبعد إصرار من قبله تم قبول طلبه لترخيص حزب سياسي من قبل وزير الداخلية وإصدار شهادة تسجيل بذلك موقعة من قبل الوزير.¹⁰⁷

أخيراً فإن الباحث يؤكد بأنه كان للانقسام أثره المباشر على نشأة وتشكل الأحزاب السياسية من عدة نواح، فمثلاً لم يتمكن بعض الأفراد من تسجيل حزبهم السياسي بسبب تنازع الشرعيات، ولتعتل انعقاد جلسات المجلس التشريعي منذ الانقسام، وعدم عقد انتخابات دورية لمنصب الرئاسة وعضوية المجلس التشريعي، وبهذا يكون الانقسام قد حال دون نشوء أحزاب جديدة من خلال التقاربات بين الكتل البرلمانية، أو بين اللجان الانتخابية.

المطلب الثاني: حدود تنظيم العمل

على ذات المنوال بخصوص تنظيم النشأة، فإن تنظيم عمل الأحزاب السياسية يكون بذات الإطار القانوني الذي يتكون من القانون الأساسي واتفاقيات أوسلو، وبالقوانين العادية، وباعتبار أن القانون الأساسي واتفاقيات أوسلو معاً يشكّلان الإطار القانوني الدستوري، وبطبيعة الحال فإنها تقوم بالنص على الحقوق والحريات، وتترك للقوانين أن تنظمها، حيث لا تتسع نصوصها لإيراد كل الشروط، والمحددات القانونية اللازمة لممارسة تلك الحقوق والحريات، ولكن لا يمنع ذلك من إيراد شروط معينة أحياناً، وذلك تقديرًا لأهميتها، من ذلك نجد بأن القانون الأساسي يكفل حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية، ويقرن هذه الحرية بشرط عدم مخالفتها للنظام العام، والآداب العامة.¹⁰⁸

أما بخصوص بعض الحقوق والحريات الأخرى، مثل الحقوق والحريات الخاصة بالحق في تشكيل الأحزاب السياسية والحقوق المتصلة بها مثل حرية الرأي، فإننا نجد بأن تنظيمها

107. تكرر الموقف ذاته من وزارة الداخلية لدى تقديم السيد صقر الحروب بطلب تسجيل حزب سياسي لدى وزارة الداخلية، بدعوى أنها غير مختصة بتسجيل الأحزاب السياسية، ولعدم وجود قانون يلزمها بذلك، ومخاطبة رئيس الوزراء بصفتة وزيراً للداخلية الذي قام بتحويلها للدائرة القانونية في وزارة الداخلية التي أشارت بقبول تسجيل كتلة انتخابية وليس حزباً سياسياً. نتيجة لذلك قام السيد صقر بمقابلة السيد حسن علوي وكيل وزارة الداخلية موضعاً له بأنه يرغب بتسجيل حزب سياسي وليس كتلة انتخابية، وأن هناك حالات مماثلة سجلت فيها أحزاب سياسية، فتم إصدار شهادة بقبول طلبه وتسجيل حزب سياسي موقعة من السيد وكيل الوزارة. مقابلة مع صقر الحروب، أمين عام حزب فلسطين أرضنا (الأرض)، مكتب لجنة الانتخابات المركزية - المقر العام - مدينة البيرة، بتاريخ: 2014/8/6.

108. المادة (28) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

لا بد من التساؤل هنا، أولاً: هل يجوز قبول تسجيل حزب سياسي لا ينص نظامه الداخلي (دستوره) على الاعتراف بمنظمة التحرير ممثلاً شرعياً وحيداً للشعب الفلسطيني، وبوثيقة إعلان الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي؟ أي: هل أصبح هذا من ضمن الشروط القانونية لقبول تسجيل الحزب السياسي؟

من حيث ظاهر النصّ يمكن القول بأنه لا يشترط لقبول تسجيل الهيئة الحزبية أن ينصّ نظامها الداخلي (دستورها) على الالتزام المذكور، فهذا الشرط كما هو واضح بموجب نصّ القانون (القرار بقانون) التزام على المرشحين، وهذا يكون في ظل العملية الانتخابية لدى تقدمهم بطلبات ترشح لأي من المناصب سواء الرئاسة أم عضوية المجلس التشريعي، وسواء أكان هذا المرشح مرشحاً حزبياً (يمثل حزباً سياسياً) أم مرشحاً مستقلاً، وبالتالي فإن هذا الالتزام يتفعل داخل العملية الانتخابية، وتحديدًا لدى التقدم بطلب الترشح ويجمد تطبيقه بانتهاء هذه العملية.

يرى الباحث بأن الأحزاب ملزمة لكي يُقبل تسجيلها أن يكون واضحاً في نظامها الداخلي (دستورها)، وفي برامجها الانتخابية، القبول بهذا الالتزام، وذلك سواء في مرحلة الترشح أم خارجها، فمعلوم أن ممارسة الحق في الترشح والانتخاب وتقلد المناصب العامة من أسمى الحقوق السياسية المقررة للأفراد والجماعات السياسية،¹⁰⁶ والوسيلة الديمقراطية أمام الأحزاب السياسية من أجل تحقيق هدف الإمساك بمقاييد الحكم، ومن ناحية أخرى فإن الأحزاب السياسية تمثل من خلال مرشحيها قوائم وأفراداً، وبالتالي من غير المنطقي أن يكون المرشح محملاً بالالتزام قانوني، ويكون حزبه الذي يمثله في حل من هذا الالتزام.

ما يلاحظه الباحث بخصوص حدود تنظيم نشأة الأحزاب السياسية والانضمام إليها وجود حدود قانونية لتنظيم هذه النشأة، إلا أنها غير فاعلة على أرض الواقع، وأنها تشهد تطبيقاً غير موافق للقانون؛ فمثلاً أصبح يتم إصدار القرار بقبول الحزب السياسي أو رفضه من قبل وزير الداخلية، لا من قبل مجلس الوزراء كما ينصّ القانون.

ويلاحظ أيضاً بأن وزارة الداخلية تتنكر لصلاحياتها باعتبارها جهة الاختصاص في تسجيل الأحزاب السياسية، كما هو واضح مع تجربة السيد حسن خريشه الذي تقدم بطلب ترخيص لحزب سياسي، وتم منحه شهادة موقعة من وزير الداخلية تفيد بقبول تسجيله قائمه انتخابية لدى لجنة الانتخابات المركزية، وكان رد اللجنة على هذا الطلب بأن تسجيل القوائم

106. المادة (26 الفقرة 1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

وجه التقييد، فهو لا يقدم ضمانات كافية للأحزاب السياسية لكي تتمكن من الوصول إلى المعلومات لوضعها في القالب المناسب لتقديمها إلى الجمهور، ليساعدها في تبني رأي عام يساند مواقفها، حيث ورد الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها على شكل نصوص عامه يشوبها بعض الغموض، فهو من ناحية منح حق الحصول على المعلومات من مصادرها،¹¹³ ولكنه لم يحدد الآليات التي تكفل للصحفي الوصول إلى هذه المعلومات، وترك الأمر إلى تقدير الجهة الرسمية المعنية بهذا الشأن ومدى التعاون الذي من الممكن أن تبديه.¹¹⁴

ثم يأتي قانون المطبوعات والنشر بقيد من شأنه أن يشكل مساساً بالحرية الصحفية، لاسيما للأحزاب السياسية، حيث يحظر نشر كل ما من شأنه أن يشكل تعارضاً مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية، وحقوق الإنسان، واحترام الحقيقة.¹¹⁵ ووفقاً لتقدير الباحث فإن جميع هذه المصطلحات هي مصطلحات وتراكيب غامضة لا يمكن التحقق منها بأداة قياس، فهي لا تتضمن معايير تساعد على ذلك، وهذا من شأنه أن يشكل عائقاً وتحدياً حقيقياً، لاسيما في مواجهة أحزاب المعارضة، حيث تشكل هذه المصطلحات منطقة ضبابية يمكن أن تختبئ وراءها السلطة الحاكمة، وتحد من قدرة معارضيها من الأحزاب على ممارسة دورهم الرقابي وفي التوعية بخصوص سياسات السلطات العامة في الدولة؛ الأمر الذي يؤدي إلى المساس بالعمل الحزبي، وبالممارسة الديمقراطية.

يكسر القانون في أكثر من مرة مثل هذه القيود على العمل الصحفي، فمثلاً لايجز القانون نشر المعلومات الأمنية السرية، أو التي تحقر من الديانات والمذاهب التي يكفلها القانون، أو التي تسيء للوحدة الوطنية، وتبث بذور الفرقة والانشقاق داخل المجتمع، أو من شأنها أن تثير الضغائن والأحقاد بين الطوائف والأفراد، وتضر بسمعة الأفراد وحياتهم،¹¹⁶ وغيرها من العبارات الفضفاضة التي من الممكن أن تشكل أداة بيد الحكومة لتقييد حرية العمل الحزبي؛ من هنا يتضح لنا جلياً مدى تأثير قانون المطبوعات والنشر في التنظيم القانوني للأحزاب السياسية.

أسهمت حالة الانقسام في إيجاد أجواء غير مواتية لممارسة العمل الحزبي، حيث مورست بعض المضايقات على حرية ممارسة النشاط الحزبي في شطري الوطن، وذلك من خلال انتهاك

ترك للقوانين العادية،¹⁰⁹ وينظم عمل الأحزاب السياسية حالياً بقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955، وبيعض النصوص القانونية التي جاءت في القوانين الانتخابية.

وعليه فإن الباحث يجد بأن قانون الأحزاب السياسية الأردني يرسم حدوداً لممارسة العمل الحزبي، فلا يجيز أن يمارس العمل الحزبي دون وجود موافقة مسبقة،¹¹⁰ ولم يتم الاكتفاء بالإعلام عن تأسيس الحزب فقط، حيث يشترط أن يكون العمل الحزبي متمسماً بالطرق السلمية ولا يخالف أحكام الدستور،¹¹¹ ويقيم القانون اعتباراً كبيراً للنظام الداخلي للحزب السياسي، حيث يتعامل معه باعتباره الوثيقة التي تم بموجب ما تتضمنه منح الترخيص للحزب السياسي أن يمارس نشاطاته، وأن مخالفتها تؤدي إلى تحلل الحكومة من هذا الترخيص، ويصبح الحزب منحللاً لهذا السبب، بناء على قرار من مجلس الوزراء، وبتسيب من وزير الداخلية،¹¹² فأحكام النظام الداخلي لحزب معين هي من المحددات التي تسهم في رسم حدود العمل المسموح للحزب ممارسة نشاطه في نطاقها.

ومع تقدير الباحث لأهمية النظام الداخلي ودوره في تحديد مدى التزام الحزب بحدود ما رخص له بالعمل في نطاقه، فإن الاتكال على النظام الداخلي في ذلك، وجعل أي تجاوز له من شأنه أن يلغي ترخيص الحزب أمر فيه قدر كبير من الخطورة على حرية العمل الحزبي، لاسيما مع عدم ذكر القانون لأية معايير لتحديد ما هو التجاوز الذي يبلوغه يكون الحزب قد فقد قانونية وجوده، وهو يخالف طبيعة الحياة وعجلة التطور التي يصاحبها تغيير في الأهداف والغايات التي يكافح الحزب السياسي من أجل تحقيقها، وبالتالي غايات وتوجهات الأحزاب السياسية المتماشية مع هذه الرغبات والاحتياجات، علماً أنه مهما بلغت درجة الإلمام بهذه الغايات والأهداف لدى إعداد النظام الداخلي، فهي لاتصل بكل الأحوال إلى درجة الإلمام بكل المتغيرات التي يمكن أن تحدث، وكان من الأنسب أن يتم الاكتفاء بالنص على عدم مخالفة غايات الحزب السياسي لأحكام القانون سواء لدى تأسيسه، أو خلال ممارسته للنشاط الحزبي.

وبالعودة مرة أخرى إلى قانون المطبوعات والنشر، باعتباره يسهم في تشكيل الإطار القانوني الناظم للأحزاب السياسية، فإن نصوصه تسهم في تنظيم حدود العمل للأحزاب السياسية على

113. المادة (4) فقرة ج) من قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

114. المادة (6) من قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

115. المادة (7) من قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

116. المادة (37) من قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.

109. المادة (28) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

110. المادة (6) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

111. المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

112. المادة (10) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

أحزاب السياسية من النضال ضد هذه الالتزامات، من خلال العمل على تعديل النصوص القانونية التي تنص عليها، وذلك بالطرق المشروعة، من جماعات ضغط، وتكوين رأي عام مناصر لهذا الموقف، وخلافه من الوسائل والأساليب المشروعة.

المطلب الثالث: تنظيم الرقابة

مما لا شك فيه أنه مهما بلغت درجة الديمقراطية في مجتمع من المجتمعات، فإن ممارسة الحقوق والحريات تبقى خاضعة لبعض الضوابط القانونية؛ لضمان عدم الانحراف في ممارسة هذه الحقوق عن الأهداف التي رسمها المجتمع لنفسه وإدراجها في وثيقته الدستورية، من خلال وجود جهات تتولى عملية الرقابة على ممارسة تلك الحقوق والحريات، وحتى لا تتم المغالاة في هذه الرقابة لآبد من تحديد لمجالات هذه الرقابة.

الفرع الأول: الجهة المختصة بالرقابة

يعطي القانون صلاحية مراقبة التزام الأحزاب السياسية بعد قبول تسجيلها، وممارسة أعمالها، لوزير الداخلية أو من ينيبه الوزير للقيام بذلك، ويلاحظ أن القانون يمنح الوزير صلاحيات واسعة لتمكينه من إعمال رقابته على الأحزاب السياسية، حيث يجيز للوزير الاطلاع على السجل الخاص بالحزب السياسي في أي وقت يشاء،¹¹⁹ علماً أن هذا السجل هو من المتطلبات الإلزامية التي يوجب القانون على الهيئة الإدارية للحزب تنظيمه، كما ويحدد القانون البنود التي يجب أن يشتمل عليها هذا السجل، وهي تتعلق بنظام الحزب، وأسماء مؤسسيه وأعضائه، ومقررات هيئته التنفيذية، ومصروفاته.¹²⁰

مع أهمية إعمال الرقابة على الأحزاب السياسية، حتى لا يُساء استخدام هذا الحق الدستوري، يرى الباحث أنه كان من الأنسب أن يتم إيكال مسألة الرقابة على الأحزاب السياسية إلى جهة تكون أكثر قبولاً، كأن تُشكّل لجنة من الحكومة وجهات أخرى مستقلة مثل مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان. كما ويلاحظ الباحث بأن مدى الرقابة المسموح بها لوزير الداخلية أو من ينيبه واسعة، فهي تمتد لتشمل جوانب تمسّ باستقلالية الحزب السياسي وخصوصيته، وهي رقابة مشددة على العمل الحزبي، ولا تتناسب مع حرية العمل الحزبي، فهذا الشكل من الرقابة من شأنه أن يلغي أية حصانة للعمل

حرية الأحزاب في ممارسة بعض أوجه العمل الصحفي، مثل القيام بإغلاق بعض محطات الإذاعة والتلفزيون التي تمثل لوناً سياسياً معيناً، على سبيل المثال منع فضائية الأقصى من البث في الضفة وتلفزيون فلسطين في غزة، ومنع بعض الصحف من التوزيع تحت ذريعة مخالفتها للقانون، مثل حظر صحيفة الحياة في غزة وحظر توزيع صحيفة الرسالة في الضفة، وتم اعتقال بعض الصحفيين وملاحقتهم تحت ذات الذرائع، الأمر الذي يشكّل مساساً بحرية العمل الحزبي لحرمانه من أداة ضرورية لذلك.¹¹⁷

تدخل النصوص الواردة في القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة ضمن النصوص القانونية الخاصة بالحدود القانونية لعمل الأحزاب السياسية. وفقاً لأحكام القرار بقانون فإن الأحزاب السياسية ملزمة خلال ممارستها لنشاطاتها باحترام قرارات منظمة التحرير الفلسطينية كنتيجة لاعترافها بها ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني، إذ ليس من المنطقي أن يوضع التزام معين كشرط لقبول تسجيل الحزب السياسي ومن ثم أن يجاز للحزب السياسي ممارسة ما يخالف مضمون هذا الالتزام، وهذا يتشابه مع شرط حسن السيرة والسلوك مثلاً لقبول شخص ما لوظيفة معينة، فهل يجوز أن تتسم ممارسة هذا الشخص بعد تقلده للوظيفة بخلاف هذا الشرط.

يشير الباحث هنا إلى أن القيام بنشاطات مشروعة قانونياً لتعديل هذا الالتزام أو إلغائه لا يعني بحال مخالفة هذا الشرط، فيجوز للحزب أن يعمل على تكوين رأي عام يطالب بإجراء هذا التعديل، أو أن يتقدم من خلال نوابه بمشروع قانون، يعدل أو يلغي هذا الالتزام، أو أن يصوت على مثل هذا المشروع، فهذا لا يجعل الحزب خارجاً عن حدود هذا الالتزام، وله أن يناضل بالطرق المشروعة من أجل تعديله أو إلغائه.

كانت نصوص الاتفاقيات المرحلية للسلام من أكثر النصوص التي أسهمت في تقييد العمل الحزبي، حيث تضمنت نصوصها عبارات غامضة وفضفاضة، من شأنها أن تقييد العمل الحزبي، وما تجدر ملاحظته أن هذه الاتفاقيات قد تكون دافعاً وراء إصدار قوانين، أو مراسيم بقوة القانون تعزز من هذه الالتزامات التي تصب في النهاية في مصلحة التضييق على حدود العمل الحزبي، كالنص على عدم جواز التحريض على خرق الاتفاقيات التي تم توقيعها بين منظمة التحرير والدول الشقيقة أو الأجنبية،¹¹⁸ لا يتنافى هذا مع ماتقدم من جواز قيام

117. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، 1 أغسطس 2008 - 31 أكتوبر 2009، مرجع سابق، ص 9-24. التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لعام 2011، ص 72-97.

118. المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998، بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض.

119. المادة (9 فقرة 2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

120. المادة (9 فقرة 1) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

ولا يحتاج الدخول إلى مقرّ الحزب الرئيسي لهذه الغاية إلى وجود إذن مسبق من أية جهة قضائية أو غيرها، ولا حتى إلى تبليغ للحزب بنية القيام بهذه الزيارة قبل وقت ليتمكن من الاستعداد وتوفير المتطلبات اللازمة لذلك. والذي أراه أن في ذلك إطلاقاً ليد السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية التي تمثل عادة سلطة القمع، ولربما كان الحال يتماشى مع الحقبة الزمنية التي صدر فيها هذا القانون، ولكنه بالمطلق أصبح لا يتماشى مع هامش الحريات المتاح في هذه الحقبة.

وتشكل مسألة أن تكون حسابات الحزب السياسي في كل يوم وفي كل لحظة زمنية معينة مدققة من قبل مدقق حسابات قانوني مسألة فيها الكثير من الإرهاق للأحزاب السياسية، خصوصاً وأن عدم إنجازها لهذه الحسابات بالشكل المطلوب سيعرضها لعقوبة جسيمة قد تصل إلى حلّ الحزب السياسي، الأمر الذي يعتبر مغالاة وتشديداً على الأحزاب السياسية إلى حدّ يتنافى مع كفالة القانون الأساسي لهذا الحق.

وحيث أن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 1955 يجيز للوزير أو من ينيبه أن يطلع على مصروفات وواردات الحزب السياسي للتحقق بأن الحزب في كل وقت لا يزال ملتزماً بحدود القانون في ذلك، فلا يجوز للحزب السياسي أن يتلقى تمويلاً من مصادر أجنبية،¹²³ ويشمل ذلك أيضاً تمويل الحملة الانتخابية للحزب السياسي، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويمنح القانون صلاحية الرقابة للتحقق من مشروعية تمويل الحزب السياسي لحملة الانتخابية للجنة الانتخابات المركزية، من خلال إلزام القوائم والمرشحين بتقديم كشف مالي لها، يبين مصادر تمويل الحملة الانتخابية. وللجنة الحق بأن تطلب أن يكون ذلك الكشف مدققاً من قبل مدقق حسابات قانوني،¹²⁴ ولا يجد الباحث أي تناقض بين القانونين (الأحزاب السياسية والانتخابات) بهذا الخصوص، ولكن ما يثير التساؤل هنا: هل يمنع على وزير الداخلية أن يسأل الحزب السياسي عن إيرادات هذه الموارد والمصروفات في ضمن بند الواردات والمصروفات في السجل الخاص بالحزب باعتباره من صلاحيات لجنة الانتخابات المركزية؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فهل يجبر أن يكون هذا البند مدققاً من قبل مدقق حسابات قانوني كبقية البنود، لاسيّما إذا لم تتطلب اللجنة أن يكون هذا الكشف مدققاً من قبل مدقق حسابات قانوني؟

تفيد القراءة الأولية للنص بأن الصلاحيات الممنوحة لوزير الداخلية للرقابة على بند الواردات

الحزبي في مواجهة تعسف السلطة التنفيذية، لاسيّما أن أمر الدخول إلى مقرات الأحزاب متروك وفقاً لرأي ورغبة وزير الداخلية أو من ينيبه، وما يزيد من المساس بحصانة الأحزاب السياسية وخصوصيتها نوعية البيانات التي يباح الاطلاع عليها التي قد تكون متعلقة بخطط الحزب المستقبلية وإستراتيجياته التي تساعد لتحقيق أهدافه، وقد يكون الحزب حريصاً في مرحلة معينة على عدم إطلاع المنافسين عليها، وقد يكون من بين هؤلاء الوزير نفسه إذا كان ينتمي لحزب منافس، وباختصار فإن الرقابة بشكلها الحالي من شأنها أن تمنح السلطة التنفيذية أداة يمكن بواسطتها أن يتم التضييق على العمل الحزبي، ولاسيّما الأحزاب المعارضة، ولا يجد الباحث مثل هذا التشدد في الرقابة حالياً في القوانين الحديثة، بل يجدها أصبحت تحدّ من الصلاحيات شبه المطلقة للسلطة التنفيذية، وتعطي مزيداً من الحصانة للأحزاب السياسية، فأصبح لا يجوز مثلاً اقتحام مقرات الأحزاب السياسية، أو الاطلاع على وثائقه ومراسلاته، ووسائل اتصاله إلا بموجب حكم قضائي.¹²¹ ويشير الواقع العملي أن ملاحقة الأفراد كانت في شطري الوطن تتم بسبب انتمائهم السياسي خارج إطار القانون، وكان يتم الاستدعاء والاعتقال وحتى التحفظ على ممتلكات الأفراد وأموالهم، دون إبراز المذكرات القانونية لذلك، والمنع من السفر، وحرمانهم من وظائفهم، وغيرها من أشكال الاعتداءات، على خلفيّة انتماءاتهم السياسية.¹²² الأمر الذي أدى إلى مساس كبير بحرية العمل الحزبي.

الفرع الثاني: حدود الرقابة

كما تقدم فإن القانون يمنح وزير الداخلية أو من يُنيبه الوزير صلاحية الرقابة والمتابعة لأعمال الأحزاب السياسية، وهي صلاحيات واسعة بحسب توقيتها، ومضمونها.

أولاً: من حيث التوقيت

وفقاً للصلاحيات الواسعة الواردة في قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 1955 لوزير الداخلية، فإنه يجوز له في كل وقت يراه مناسباً أن يدخل إلى مقرّ الحزب الرئيسي الذي يتم الاحتفاظ فيه بسجله الخاص، وذلك من أجل مراقبة كل الموضوعات التي يتضمنها هذا السجل، علماً أن هذا السجل كما تقدم هو سجل وجوبي على الحزب السياسي أن ينظمه.

121. المادة (23 فقرة أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (16) لسنة 2012.

122. زياد حميدان، معد، واقع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية- الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011، ص 15-67.

123. المادة (10 فقرة 4) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

124. المادة (68) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

وفرعه ونظامه الأساسي، وسجل مقررات الهيئة التنفيذية للحزب والتي ينظر لها على أساس أنها العقل المدبر للحزب السياسي.¹²⁵

وبالتالي تكون جميع تصرفات الحزب السياسي خاضعة لرقابة وزير الداخلية، ابتداء من منح العضوية لأعضاء جدد، وانتخاب هيئته التنفيذية أو تغييرها، وموارده ومصروفاته، وما يتخذه من مقررات والتي قد تتعلق بخطط الحزب المستقبلية، وأمام هذه الصلاحيات الرقابية التي للوزير على الأحزاب السياسية أعتقد بأننا لا نكون أمام أحزاب سياسية تتمتع باستقلاليتها، وإنما نكون أشبه ما يكون أمام أجسام فرعية ضمن هيكلية وزارة الداخلية، وتخضع إدارياً بشكل مباشر لوزير الداخلية، لولا أنه ينقصها أن يقوم الوزير باتخاذ القرارات باسم الأحزاب، وان يحدد لها خططها وبرامجها، والمصادقة عليها.

تشكل هذه الرقابة المشددة عائقاً حقيقياً أمام تطور العمل الحزبي، ولا تساعد الأحزاب السياسية أن تقوم بدورها الطبيعي في النظام السياسي، فمثلاً الوضع الطبيعي لأحزاب المعارضة أن تقوم بمراقبة الأداء الحكومي، وأن توجه له الانتقاد في حال وجود قصور معين في هذا الأداء، ولها أن تحشد الرأي العام لمقاومة الانحراف في أداء الحكومة، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ ما يلزم من إجراءات وخطط وقرارات، ولا يتصور نجاحها بذلك مع وجود هذا المستوى من الرقابة المشددة على العمل الحزبي.

يلاحظ الباحث بأن مضمون الرقابة على الأحزاب السياسية ومستواها فيه درجة من التشدد، حيث يلاحظ أن القوانين الحديثة أصبحت تبعد عن مثل هذا التشديد، فأصبحت على سبيل المثال لا تجيز الاطلاع على وثائق ومراسلات ومقررات الحزب إلا بموجب أمر قضائي، وكذلك الدخول إلى مقررات الأحزاب إلا بموجب إذن من المدعي العام وبحضوره وحضور ممثل عن الحزب، أو في الجرم المشهود، وإلا يعتبر باطلاً كل إجراء مخالف لذلك، مع تحميل المسؤولية المدنية والجزائية على مرتكب ذلك الفعل.¹²⁶

والمصروفات الخاصة بالحزب السياسي جاءت ضمن نص عام، وأن الصلاحيات بالرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية منحت للجنة ضمن نص خاص، وإعمالاً لقاعدة أن الخاص يعقل العام، فإنه لا يجوز للوزير أن يطلب كشفاً بالواردات والمصروفات الخاصة بالحملة الانتخابية، ولا يجبر الحزب السياسي على تقديم هذا البند في سجل الحزب مدققاً من قبل مدقق حسابات قانوني.

ويرى الباحث خلاف ذلك، فمسألة الكشف الواجب تقديمه للجنة عن مصروفات الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها، صحيح أنها مسألة قانونية تتعلق بالعملية الانتخابية، وتقع ضمن صلاحيات اللجنة، ومسألة أن يكون هذا الكشف لغايات الانتخابات مدققاً من قبل مدقق حسابات قانوني أمر متروك لرأي ورغبة اللجنة، فإن هذا لا يتنافى مع حق الوزير أو من ينيبه في أن يتحقق من واردات الحزب ومصروفات في كل نشاطاتها، ولا يوجد استثناء من ضمن هذه الواردات والمصروفات تلك المتعلقة بالحملات الانتخابية التي يخوضها الحزب في الانتخابات، سواء بشكل مباشر أم غير مباشر من خلال مرشحيه، فهي من قبيل الذمة المالية للحزب السياسي الخاضعة في كل حين للصلاحيات الرقابية لوزير الداخلية؛ وبالتالي يجب أن تكون هذه المصروفات واضحة في سجلات الحزب، ومدققة من قبل محاسب قانوني وفقاً للقانون.

ثانياً: مضمون الرقابة

على نسق الصلاحيات المطلقة من حيث التوقيت، يمنح القانون صلاحيات شبه مطلقة للرقابة على عمل الأحزاب السياسية من حيث مضمون هذه الرقابة ومداهها، فكما تمت الإشارة إليه سابقاً، تشتمل صلاحيات الرقابة هذه على موضوعات يمكن أن يؤدي الاطلاع عليها إلى الإضرار بمصلحة الحزب السياسي، خصوصاً إذا كان هذا الحزب من الأحزاب المعارضة للحزب الحاكم الذي يقود الحكومة، ورغم أن القانون يحصر الرقابة بإجازة الاطلاع للوزير أو من ينيبه على السجل الخاص بالحزب السياسي.

إلا أن هذا السجل على جانب كبير من الأهمية بالنسبة للحزب السياسي، وذلك لأنه يجب أن يتضمن على عدد من البنود التي تتعلق بعمل الحزب السياسي، فيجب أن يتضمن على نظام الحزب السياسي، وأسماء أعضائه ومؤسسيه وأعضاء هيئته التنفيذية، مع إلزام الهيئة التنفيذية للحزب بإطلاع الوزير على أي تعديلات تطرأ على هذه البيانات، وعلى مركز الحزب

125. المادة (9) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.

126. المادة (23) فقرة (أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (16) لسنة 2012.

الخاتمة

أدت مراحل الحكم التي مرت على فلسطين إلى إنتاج إطار قانوني يتميز بانتمائه إلى حقب زمنية متميزة وسابقة لنشوء السلطة الوطنية، ومتأثرة بمضمون الاتفاقيات المرحلية للسلام الموقعة بين منظمة التحرير وإسرائيل، وبالنتيجة تشكل الإطار القانوني الناظم لتأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها وممارسة أعمالها للقانون الأساسي لعام 2003، ولحدود ماجاء في الاتفاقيات المرحلية للسلام، ولقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955، وبشكل غير مباشر لعدد من التشريعات العادية الأخرى التي تتطرق لتنظيم بعض الجوانب التي تؤثر في نمو الأحزاب السياسية، وتحدد لها حدود ممارستها لأنشطتها التي تساعدها على تنفيذ خططها وبرامجها وإيصال رسائلها وبث فكرها، وعلى رأس هذه التشريعات قانون الانتخابات، وقانون المطبوعات والنشر.

من الناحية الشكلية وجود إطار قانوني لتنظيم الحق القانوني في تنظيم نشأة الأحزاب السياسية والانضمام إليها وممارستها لأنشطتها، يتمثل بوجود إطار دستوري يتكون من القانون الأساسي والاتفاقيات المرحلية، تنبثق عنه تشريعات عادية أكثر تفصيلاً يدلل على وجود إطار قانوني مكتمل وكاف لتنظيم هذا الحق الدستوري، إلا أن هذا الإطار اعترضته بعض الإشكاليات، فصحيح أن القانون الأساسي أقر بهذا الحق بشكل مباشر لصالح الأفراد، وترك مسألة تنظيم ممارسته لقانون عادي ينبغي أن يصدر تنفيذاً لأحكامه، فإن القانون الخاص بالأحزاب السياسية الساري المفعول هو قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955، وهو أولاً لم يصدر عن الهيئة التشريعية المنتخبة والممثلة لإرادة الشعب، وسابق لصدور القانون الأساسي بمدّة زمنية طويلة نسبياً؛ ما جعل هذا القانون غير معبر عن طموحات أفراد الشعب ورغباتهم، ولا يتماشى وروح هذا العصر الذي شهد مقدراً من التقدم على مستوى الحقوق والحريات لصالح الأفراد، ويقتصر سريلانه على الضفة الغربية فقط. ومن حيث التطبيق العملي فإن هذا القانون يواجه إهمالاً متعمداً من قبل الجهات المعنية.

لم تنتكز الاتفاقيات المرحلية للحق في ممارسة العمل الحزبي، إلا أنها وضعت قيوداً على ممارسة الأحزاب السياسية لأنشطتها، حيث أوردت التزامات على السلطة الوطنية يكتنفها الكثير من الغموض، وهي غير قابلة للقياس، مثل الالتزام بعدم الدعوة إلى الإرهاب، والعنف وغيرها من العبارات المماثلة.

جاء قانون الأحزاب السياسية الأردني الساري، على قلة عدد مواده، بجملة من القواعد القانونية التي شكلت قيداً على الحق الدستوري بتأسيس الأحزاب السياسية المكفول، ولم يعمل على تنظيم هذا الحق، فكانت أحكامه نتاجاً لحقبة زمنية لا تمنح مساحة للحقوق والحريات الخاصة بالأفراد في مواجهة السلطة، بل كانت تتمتع السلطة فيها بكثير من الصلاحيات الواسعة على حساب حقوق الأفراد؛ لذا فهو غير مناسب بالمطلق للتطبيق في هذه الحقبة، ولا أدل على ذلك من ذهاب المشرع الأردني إلى إلغائه وإصدار قانون جديد أكثر من مرة للأحزاب السياسية، تتجاوز في أحكامها كثيراً أحكام هذا القانون الذي لا يزال سارياً لدينا.

يحافظ قانون الأحزاب السياسية على استقلالية السلطة السياسية في الدولة، ويحول دون إفساح المجال لتدخل جهات أجنبية في قراراتها من خلال استغلال الأحزاب السياسية كمدخل للوصول إلى السلطة، أو التأثير في قراراتها على الأقل، فيقتصر هذا الحق على الأفراد الذين يحملون الجنسية، ويحظر تلقّي الدعم الخارجي. إلا أن هذا القانون بالغ في الصلاحيات الممنوحة للسلطة؛ ما شكّل قيداً على ممارسة هذا الحق، حيث أجبر الأفراد على وجوب تقديم طلب بالترخيص لهم في ممارسة هذا الحق ابتداءً، وجعل أمر قبول هذا الترخيص أو رفضه لمجلس الوزراء، ولا رقابة عليه في ذلك من أي نوع، وحصّن هذا القرار من الطعن أمام القضاء، على الرغم من أنه قرار إداري من غير الجائز تحصينه من الطعن بموجب أحكام القانون الأساسي.

يُظهر قانون الأحزاب السياسية الأحزاب -بناءً على الصلاحيات الواسعة الممنوحة لوزير الداخلية- وكأنها أحد التشكيلات الإدارية الخاضعة لسلطات الوزير الإدارية، فهو يلغي أي حصانة للأحزاب السياسية في مواجهة وزير الداخلية، بحيث يجيز له أو لمن ينيبه الدخول إلى مقرات الحزب وتفتيشها، والاطلاع على سجلاتها الخاصة، وما تتضمنه من قرارات خاصة بمستقبل الحزب، وأسماء أعضائه وهيئته الإدارية، ومصادر تمويله وأوجه صرفها، كل ذلك في الوقت الذي يرتئيه الوزير ودون الحاجة إلى وجود إذن مسبق بذلك، وله أن يوصي بحل الحزب لمجلس الوزراء ويكون قراره بهذا الشأن نهائياً.

أسهمت القوانين الانتخابية في تنظيم عمل الأحزاب السياسية، لاسيّما في ظل العملية الانتخابية، حيث نظمت كيفية مشاركتها واعتمادها، وتقديم قوائم انتخابية تحمل اسمها وشعارها، وكان هناك توافق بينها وبين قانون الأحزاب السياسية الأردني، من حيث تحديدها لمصادر التمويل المسموح بها، وآلية التحقق من مواردها وأوجه الصرف، إلا أن هذه القوانين

من الممكن أن تتم ترجمتها إلى قانون وتطويرها، ويكون من المناسب أيضاً أن يكون هذا القانون مرحلياً، ولا يتضمن كل القواعد والأصول الواجبة على الأحزاب أتباعها لممارسة العمل الحزبي، وإنما تقتصر على الجوانب التي تمثل الحد الأدنى الذي يستطيع تنظيمه في هذه المرحلة، ويكون متاحاً أن تُدخّل عليه التعديلات والإضافات لاحقاً، ليصبح قانوناً مكتملاً.

- ضرورة أن يتم التطرق في هذا القانون إلى معالجة قانونية تضمن للفصائل والأحزاب السياسية بعض المزايا، باعتبارها مارست العمل السياسي، وشاركت في النضال الفلسطيني، وأصبح لها نظمها، ومؤيدوها، ورموزها وشعاراتها، وذلك على غرار الاجتهاد التشريعي الوارد في قوانين الانتخابات، الذي جعل للأحزاب السياسية ميزة على غيرها، سواء المسجلة أو غير مسجلة، ولكن بلغت درجة من الشهرة لدى أفراد الشعب.
- أن يكون المحور الذي يدور حوله هذا القانون هو تنظيم العمل الحزبي، وليس وضع القيود عليه، وإفراغه من مضمونه، بأن يجعل حرية تأسيس الأحزاب السياسية، والانضمام إليها، وممارسة أنشطتها، هي الأصل في الأمور، والتقيد أمر استثنائي. وتجسيدا لذلك لابد أن يكون تسجيل الحزب من خلال الإخبار، أو الإعلام فقط، على غرار ما هو الحال بالنسبة لتسجيل الجمعيات.
- أن يوكل القانون مسألة تسجيل الأحزاب السياسية إلى جهة أكثر حيادية وقبولاً، وألا يكون هناك تضارب في المصالح لديها، والتي من الممكن أن تكون خليطاً من عدة جهات، ومن ضمنها السلطة التنفيذية، على أن يكون تشكيلها بما يضمن استقلالية قرارها، وأن تكون قراراتها خاضعة للطعن أمام القضاء، وضمن مدد زمنية معقولة.
- أن يتم منح حصانة لمقرات الأحزاب السياسية، ووثائقها وأعضائها، وألا يكون الدخول إليها إلا بناءً على أمر قضائي ولأسباب تسوّغ ذلك، وأن تعطى ميزة على غيرها لدى قيامها بأنشطة معينة، مثل الاجتماعات العامة، والمهرجانات، والمسيرات، بحيث تتعزز ثقافة وفهم لدى السلطة التنفيذية أن ممارسة هذه الأنشطة من قبل الأحزاب السياسية تأتي في الإطار الطبيعي، وأنه مرخص لها القيام بهذه الأنشطة من ضمن ثانياً تسجيلها، واعتمادها من قبل الجهات المختصة أحزاباً سياسية، وأن دور السلطة التنفيذية يقوم على أساس قيامها بواجباتها الميسرة لتنفيذ هذه الأنشطة.

لم تتضمن القواعد القانونية الكافية لاعتبارها بديلاً لقانون الأحزاب السياسية، فهي تضع القواعد القانونية المنظمة لمشاركتها في العملية الانتخابية فقط، وليس لغاية اعتمادها أحزاباً سياسية مرخصاً لها أن تمارس العمل الحزبي في الحياة العامة.

يستنتج الباحث بأن المشرّع الفلسطيني، بالرغم من عدم قيامه بإقرار قانون جديد للأحزاب السياسية، فإنه تعامل بخصوصية مع الأحزاب السياسية، ومنحها امتيازات في مقابل غيرها من الأشخاص الطبيعية والاعتبارية، وهذا كان واضحاً من خلال ما منح للأحزاب السياسية من خصوصية في قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995، فلم يتطلب القانون رأس مال لقبول ترخيص بإصدار مطبوعة معينة باسم الحزب، على نحو ما هو مطلوب من غيرها من الأشخاص.

أدت حالة الانقسام إلى المساس بالحقوق والحريات بشكل عام، وبالحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها بشكل خاص، وذلك في شطري الوطن على السواء، حيث تم التضييق على الأفراد بحسب انتماءاتهم السياسية بشتى الوسائل، وأدت هذه الحالة (الانقسام) إلى تعطيل آلية مهمة من آليات تشكيل الأحزاب السياسية الجديدة وبنائها، وهي التقارير البرلمانية وبين اللجان الانتخابية التي تحتاج إلى حياة برلمانية، وانتخابات دورية، هذا بالإضافة إلى تعطل دور المجلس التشريعي من القيام بدوره بإصدار القوانين التي تضمن للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم، والعمل على توحيد التشريعات في شطري الوطن.

على الرغم من وجود إطار قانوني يضمن للأفراد الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، إلا أنه لا يرتقي بمستوى التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، ليتماشى مع المستوى الذي وصلت إليه الحقوق والحريات، ويتوافق مع المعايير الدولية والقانون الأساسي في ذلك. ولأنه لا يمكن التفاوض عن وجود تعددية حزبية داخل المجتمع الفلسطيني، ولأن دورها بالغ الأهمية والأثر على بناء النظام السياسي والديمقراطي الفلسطيني بشكل عام؛ لذا فإن الباحث يوصي بما يأتي:

- الاجتهاد وإعمال الفكر القانوني من أجل إيجاد قانون للأحزاب السياسية، بدلاً من هذا القانون، يكون متعاطياً مع الواقع الفلسطيني، ويكون نموذجاً لقانون أحزاب سياسية عصري، يساهم في إيجاد نظام سياسي تكفل فيه حرية العمل الحزبي. ومن الممكن أن يصاغ هذا القانون بعد التشاور مع مختلف القوى السياسية، وأن يتم التمهيد لهذا القانون من خلال إيجاد وثيقة شرف بين الأحزاب السياسية تلتزم بها، وتنظم العمل الحزبي، والتي

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- اتفاقية أوسلو «2» الموقعة في واشنطن، مقاطعة كولومبيا، بتاريخ 28 أيلول 1995.
- اتفاقية طابا الموقعة بتاريخ 28 سبتمبر 1995.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- البروتوكول الخاص بالانتخابات الملحق باتفاقية أوسلو.
- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، المنشور في الوقائع الفلسطينية، الصفحة (5)، «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية المنشور في الجريدة الرسمية، الصفحة (3)، من العدد 1039، بتاريخ 1952/1/8.
- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.
- نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لسنة 1966.
- قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، رقم (8)، بتاريخ 1995/12/11.
- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، وتعديلاته.
- قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995.
- القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.
- القرار رقم (1) لسنة 1994.
- قانون الأحزاب السياسية الأردني لعام 2012.

- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، المنشور على الصفحة (279)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (38)، بتاريخ 2001/9/5.
- قانون رقم (5) لسنة 2005 بتعديل قانون أصول محاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (55)، بتاريخ 2005/6/27.
- قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة.
- المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998، بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض.

ثانياً: الكتب والتقارير

- اتفاقيات أوسلو: الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، ط.1، دار الجليل، عمان، 1998.
- إلويتز، لاري: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الطبعة العربية الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996.
- أيوب، نزار (معد): القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، أيار 2003.
- البحيري، حسن: القانون الدستوري «النظرية العامة»، ط.1، دن، 2009.
- بشناق، باسم (معد): التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، مؤسسة الحق، رام الله، تشرين الأول 2003.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 1 كانون ثاني - 31 كانون أول 2009، التقرير السنوي الخامس عشر، رام الله، 2010.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لعام 2011، غزة، 2012.

عابدين، عصام، ناصر الرئيس (معدان): دليل حول الشرطة الفلسطينية وحقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، 2013.

العاني، حسان: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986.
عودة، عدنان: النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام الحزبي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة السياسة والحكم، رام الله، آذار 2004.

الكاظم، صالح، علي العاني: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991.
كايد، عزيز: القضايا الخلافية في مشروع دستور دولة فلسطين، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، نيسان 2004.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي، في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 1 أغسطس 2008 - 31 أكتوبر 2009، غزة، 2009.

النشرة الإرشادية حول تسجيل وترشح القوائم الانتخابية الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية - الانتخابات المحلية 2011.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

منظمة التحرير الفلسطينية ... الأحزاب والفصائل الفلسطينية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://law.jamaa.net/art24451.html> مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا 2012/12/5، تاريخ الزيارة 2013/3/20.

منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضي)، <http://muqtafi.birzeit.edu/>.

رابعاً: المقابلات

- مقابلة مع الدكتور صقر الحروب، أمين عام حزب فلسطين أرضنا (الأرض)، مكتب لجنة الانتخابات المركزية - المقر العام - مدينة البيرة، بتاريخ: 2014/8/6.

مؤسسة آيفس «IFES»: إصلاح قانون الانتخابات وتنظيم الأحزاب السياسية في فلسطين، مجموعة خبراء، الضفة الغربية وغزة، آذار 2007.

حميدان، زياد (معد): واقع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية - الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011.
الخزرجي، كامل: النظم السياسية الحديثة السياسات العامة - دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، ط.1، دار مجدلاوي، عمان، 2004.

الدليمي، حافظ: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط.1، دار وائل، الأردن، 2001.

دوفرجية، مورييس: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.

دويك، عمار: الإطار القانوني لتسجيل الأحزاب السياسية لأغراض الانتخابات العامة، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص «أي قانون للأحزاب السياسية نريد؟»، ط.1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، رام الله، شباط 2006.

دويك، عمار: إصلاح قانون الانتخابات وتنظيم الأحزاب السياسية لفلسطين، مؤسسة آيفس «IFSE»، الضفة الغربية وغزة، آذار - نيسان 2007.

سرور، أحمد: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط.2، دار الشروق، القاهرة، 2000.

سلامه، محمد: الصراع الفلسطيني الإسرائيلي وقضايا المرحلة النهائية بين قواعد القانون واختلال القوى والموازن، دراسة قانونية لقضايا المرحلة النهائية من مقدمات السلام الفلسطينية الإسرائيلية في ضوء القواعد القانونية الدولية، ط.1، شبكة المعلومات الجامعية - جامعة عين شمس، القاهرة، 2001.

شاش، طاهر: مفاوضات التسوية النهائية والدولة الفلسطينية - الآمال والتحديات، ط.1، دار الشروق، 1999.

الأحزاب والحركات السياسية في فلسطين؛

تنظيم قانوني أم تنظيم ذاتي؟

معين البرغوثي



قائمة المحتويات

395.....	مقدمة
	المبحث التمهيدي. مفاهيم أساسية: الحزب السياسي، التعددية السياسية، المشاركة
397	السياسية
	المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني الناظم لعلاقة الحركات السياسية بالسلطة
404.....	السياسية
	المطلب الأول: النظم الدستورية الموروثة السارية المفعول والمقترحة في مجال تنظيم
404.....	العلاقة
	المطلب الثاني: النظم القانونية الموروثة والسارية والمقترحة في مجال تنظيم العلاقة
427.....	المبحث الثاني: أسس تنظيم العلاقات البيئية للحركات السياسية
427.....	المطلب الأول: الوثائق ذات الصبغة السياسية
434.....	المطلب الثاني: الوثائق ذات الصبغة التنظيمية
438.....	المبحث الثالث: أسس التنظيم الذاتي للحركات السياسية
452	الخاتمة
456.....	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

يواجه الفلسطينيون، شعباً وفصائل وقوى، في الداخل والخارج، تحديات جمّة، فرضتها ظروف احتلال فلسطين في العامين 1948 و1967 من قبل ما يسمى (بإسرائيل)، فالحديث عن الحقوق والحريات -ومنها الحقوق السياسية- يكون بدون شكّ منقوصاً بدون الوعي الحقيقي لهذا السياق الذي يفرض نفسه على جميع المستويات السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية.

إن هدف الشعب الفلسطيني وقواه وفصائله السياسية -وإن اختلفت برامجها وإستراتيجياتها وتكتيكاتها- هو التحرر والخلّاص من الاحتلال وبناء دولة فلسطين، وفي إطار هذا الهدف نشأت القوى والفصائل السياسية كحركات سياسية مقاومة، واستطاع الفلسطينيون بناء منهجاً للتعددية السياسية التي هي ركيزة الحكم الديمقراطي.

لقد قامت الحركات السياسية في فلسطين -وهي في صورة قوى وفصائل وليست أحزاباً كما في الدول المستقرة- ببناء نفسها وتنظيم ذاتها، ولم يكن لأحد أن يتدخل في شؤونها أو كيفية إدارتها لبرنامجها أو عملها، فالصبغة الظاهرة أن الحركات السياسية في فلسطين تحتكم أساساً للتنظيم الذاتي الداخلي، والذي قد يختلف من فضيل لآخر. كما أن معظم الحركات السياسية ارتبطت ببعضها ببعض، ضمن الأطر التمثيلية التي بناها الفلسطينيون، كمنظمة التحرير الفلسطينية بعد العام 1964، ولكن ظلت حركات خارج هذا التمثيل إلى اليوم كالحركات الإسلامية، كما أن العديد من الحركات ارتبطت عبر مؤسسات السلطة الفلسطينية كالحكومة والمجلس التشريعي، خصوصاً في عامي 1994 و2006، ولكن مع ذلك ظلت بعض الحركات خارج هذا التمثيل كـبعض الحركات الإسلامية، أو تلك التي لم يحالفها الحظ في الانتخابات البرلمانية.

بناء على ذلك تتشابك علاقات الحركات فيما بينها، أو في علاقتها مع الأطر التمثيلية القائمة، بل إن هذه الحركات ترى في نفسها المؤسس والمنشئ لهذه الأطر؛ ومن هنا ليس سهلاً أن نحدد من يحكم من؟ وهل تستطيع مؤسسات المنظمة والسلطة والدولة أن تضع ضوابط لعمل الحركات السياسية، أو أن تصدر قانوناً ناظماً للحياة والعمل الحزبي كما في الدول المستقرة؟ أم أن تنظيم شؤون الأحزاب ليس أولوية حالياً، ويفضل أن يكون في ظل دولة مستقلة؟ وهل يؤثر هذا السياق على حرية تنظيم الأحزاب وحق المواطنين في المشاركة السياسية وتكوين الأحزاب والانضمام إليها؟ وغير ذلك من التساؤلات التي تحتاج إلى فحص وتمحيص وتحليل واقعي وقانوني، وتقييم للتنظيم الذاتي للحركات السياسية في فلسطين؛ بهدف الوقوف على النظرة المستقبلية لكيفية تناول تنظيم الأحزاب، وكيفية الانتقال من إعطاء الغلبة للتنظيم الذاتي إلى غلبة التنظيم القانوني الذي يخلق واقعاً قانونياً على الأقل مفهومًا وأكثر استقراراً.

المبحث التمهيدي

مفاهيم أساسية: الحزب السياسي، التعددية السياسية، المشاركة السياسية

أولاً: مفهوم الحزب السياسي ومفهوم الفصيل أو التنظيم أو الحركة: هل بينهما فرق أم هل هما الشيء نفسه؟

تتقارب تعريفات الحزب السياسي من منظوري القانون والسياسة، ويكاد علماء القانون وعلماء السياسة يجمعون على أن الحزب السياسي هو أداة العمل السياسي في المجتمع، وأداة التمثيل والتعبئة والتأثير في الحياة السياسية وإدارة الشأن العام، وهو يذهب أبعد من ذلك لحد إحداث التغيير السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي داخل المجتمع، على المستويين المحلي والوطني، باعتباره مرتكزاً مهماً لتداول السلطة، والمشاركة في صنع القرار العام. ويوصف الحزب بأنه سياسي؛ نظراً لما يؤديه من وظائف أساسية في الحياة السياسية بصفة خاصة،¹ من ذلك تزويد الناخبين بدائل برنامجية للسياسة العامة وتنظيم المناقشات العامة التي تزود المواطنين بالمعرفة بالقضايا السياسية.² ومن تعريفات الحزب السياسي وفقاً لرأي القانونيين والسياسيين:

«الحزب: تجمع له صفة التنظيم الرسمي، هدفه الصريح والمعلن هو الوصول إلى الحكم والاحتفاظ به، منفرداً أو بالائتلاف أو التناقص الانتخابي مع تنظيمات حزبية أخرى، داخل دولة ذات سيادة فعلية أو متوقعة».³

«الحزب: عبارة عن مجموعة من الأفراد يتحدون في تنظيم بغرض تحقيق أهداف معينة عن طريق استعمال حقوقهم السياسية».⁴

«الحزب: تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية؛ بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة».⁵

1. بلال زين الدين، الأحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة «دراسة مقارنة»، ط.1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 19.

2. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة، القاهرة، 1983، ص 23.
3. جمال منصور، أزمة الحزب السياسي الفلسطيني بين المتاح والمطلوب في أزمة الحزب السياسي الفلسطيني - سلسلة مداخلات وأوراق نقدية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، ط.1، رام الله، كانون الثاني 1995، ص 174. مشار إليه لدى: كمال المنوفي، أصول الأنظمة السياسية المقارنة، الكويت، 1987.

4. السيد خليل هيكل، الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 25.
5. سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية «أهميتها، نشأتها، نشاطها»، القاهرة، يونيو 2005، ص 13. مشار إليه

لدى Hauriou: 1975, P 281 Schwartzberg: Sociologie, p 331-33 http://www.creativity.ps/library/

datanew/cre4/23.pdf تاريخ الزيارة: 2014/8/11.

لقد ظلت القوانين والتشريعات الحزبية موروثاً من أنظمة سياسية ونظم احتلال واستعمار وحكم سابقة. وعلى صعيد وضع قواعد قانونية تنظم موضوع الأحزاب السياسية، من حيث حق تشكيلها والانضمام إليها؛ فقد جاء القانون الأساسي المعدل للعام 2003 بنصوص كفلت هذا الحق، بما ينسجم مع المعايير والمواثيق الدولية والعربية لحقوق الإنسان. ولكن لم تكتمل منظومة القوانين التي تحمي هذا الحق، فلم يوضع قانون حديث للأحزاب، في ظل تعدد وجهات النظر والجدل في مدى الحاجة لقانون للأحزاب في الوقت الحاضر، وفي تحديد النموذج الأنسب لتنظيم العمل الحزبي.

تتناول الدراسة مراجعة لواقع التنظيم الذاتي للحركات السياسية في فلسطين والعلاقات فيما بينها، وكذلك التحليل القانوني للتشريعات والمرجعيات الدستورية التي تحكم تنظيم هذه الأحزاب، خصوصاً وأن الواقع في فلسطين مختلف تماماً عن أي وضع في دولة مستقرة؛ فالحركات السياسية هي في صورة فصائل وقوى، وقد نشأت تاريخياً في سياق الهدف نحو التحرر ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي كما ذكرنا، وعليه فقد غلب على تنظيمها المنهج الذاتي، وليس المرجعيات القانونية التي تفرضها الدول المستقرة في العادة.

تنقسم الدراسة إلى مبحث تمهيدي وثلاثة مباحث رئيسية، ففي المبحث التمهيدي تم تناول مفاهيم أساسية كمفهوم الحزب السياسي ومدى اختلافه عن مفهوم الفصيل أو الحركة أو التنظيم، ومفهوم التعددية السياسية والتعددية الحزبية، أهمها مفهوم واحد أم لكل منهما معناه الخاص؟ ومفهوم الحق في المشاركة السياسية كأحد حقوق الإنسان المعترف. وفي المبحث الأول تم تناول التنظيم الدستوري والقانوني في إطار علاقة الحركات السياسية بالسلطة السياسية، وفيه تم وصف وتحليل الوثائق الدستورية الموروثة والسارية المفعول، ومسودة دستور فلسطين المقترحة، وتحليل التشريعات والقوانين الموروثة والسارية المفعول والمسودات المقترحة لقانون الأحزاب السياسية، وبقدر هذا التحليل كان هناك نظرة نقدية لهذه التشريعات ببيان حسناتها وسلبياتها. وفي المبحث الثاني تم تناول أسس تنظيم العلاقات البينية بين الحركات السياسية، وذلك من خلال توضيح أهم الوثائق الحديثة، سواء تلك الوثائق ذات الصبغة السياسية أو تلك ذات الصبغة التنظيمية. وفي المبحث الثالث تم تناول أسس التنظيم الذاتي في الحركات السياسية، وتم الاستعانة بنماذج للعديد من الحركات السياسية وتحليل أنظمتها للوقوف على رؤيتها وفكرها ومبادئها التنظيمية، وبنيتها التنظيمية وأسس العضوية فيها، ونظمها الانتخابية والمالية، والإجراءات الانضباطية التي تطبقها للحفاظ على تماسك بنيتها وسمعتها.

تنظيم سياسي يتألف من جماعة منظمة لها برنامج سياسي، وتعمل وفق المبادئ والقواعد الديمقراطية بهدف وضع برنامجها موضع التنفيذ، وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية»¹⁰.

أما بالنسبة لمفهوم الفصيل فليس هناك من تعريف واضح له، لا فقهاً ولا تشريعاً، وهو لفظ يرادفه أفاضل مثل «الحركة أو التنظيم أو الكتلة أو الجبهة أو المنظمة أو التجمع وغيرها»، وهي جميعاً تحمل معنى واحد، أو نشأت أساساً للتعبير عن التجمعات والحركات التي تناضل سياسياً أو عسكرياً؛ بهدف التحرر والخلص من أنظمة الاحتلال والاستعمار والحكم المستبد. ويرى البعض أن هناك مفهوماً خاطئاً يقوم على التمييز ما بين الحزب السياسي والفصيل، على أساس أن الحزب يناضل سياسياً، بينما الفصيل يناضل عسكرياً.¹¹ كما يصنّف بعض الدارسين الفصيل بوصفه نوعاً من الحركات التحررية والأحزاب الثورية التي تهدف لمقاومة الاستعمار والاحتلال والسيطرة الخارجية.¹² ويرى آخرون الفصائل السياسية جزءاً من مؤسسات المجتمع المدني.¹³

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل هناك تمايز بين الحزب السياسي والفصيل أو التنظيم، أم هل هما شيء واحد؟ ولعل الإجابة تكمن في أن لا فوارق جوهرية بينهما. وإن وجدت تلك الفوارق فهي تكون في العادة لظروف المرحلة وطبيعة الكيان السياسي القائم؛ أهو دولة مستقلة أم نظام حكم ذاتي أم نظام حكم استعماري احتلالي. ومن هنا فإن مصطلح الحزب السياسي يكاد يكون مفهوماً على نحو أكبر في نظم الدول المستقرة، لاسيما نظم الحكم الديمقراطي، حيث يكون للدولة دور في تنظيم العمل الحزبي، من خلال القوانين والتشريعات، ومنها تنظيم التأسيس والتمويل والوسائل التي تعمل من خلالها الأحزاب والتي تكون بأدوات سلمية عادة، بينما مصطلح الفصيل أو التنظيم يكاد يكون مفهوماً بصورة أوضح، حيث لا يوجد دولة مستقلة ومستقرة بصورة فعلية، وإنما توجد حالة تفكك في بنية الدولة، أو توجد حالة احتلال

10. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، المبادئ الإرشادية لحق التجمع والتنظيم في العالم العربي، فلسطين، 2008، ص 145.

11. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، أزمة الحزب السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 98.

12. جميل هلال، التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله - فلسطين، 2006، ص 26.

13. جبريل محمد، الأحزاب السياسية بين ديمقراطية النص ومركزية الممارسة، بانوراما - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع، رام الله، 2008، ص 24.

«الحزب: كيان اجتماعي سياسي منظم على قاعدة فردية، يعبر عن أفكار ورؤى وأهداف مشتركة بين أعضائه تجاه قضايا اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية، ربما تكون في إطار دولة، أو أن لها تناظرات إقليمية أو عالمية، ويسعى عبر وسائل مختلفة للوصول إلى السلطة منفرداً أو عبر تحالفات، لأجل تحقيق رؤيته وأفكاره وأهدافه تجاه المجتمع والدولة»⁶.

أما من ناحية التعريف التشريعي للحزب السياسي، فقد ورد تعريف الحزب ضمن متن القوانين الناظمة للأحزاب السياسية في بعض الدول، ويكاد يكون قانون الأحزاب السياسية رقم (15) لسنة 1955 الساري المفعول في الضفة الغربية من مرحلة الحكم الأردني فقط نظرياً وليس عملياً (بمعنى لا يتم تطبيقه على أرض الواقع) التشريع الوحيد الذي تطرق لتعريف الحزب في فلسطين «الحزب: هو أي هيئة مؤلفة من عشرة أشخاص فأكثر غرضها تنظيم وتوحيد مساعيها في المضمار السياسي وفاقاً لأحكام هذا القانون»⁷.

ومن التشريعات العربية والغربية الحديثة، قانون الأحزاب السياسية المغربي لسنة 2011 الذي عرف الحزب بأنه: «تنظيم سياسي دائم، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، يؤسس، طبقاً للقانون، بمقتضى اتفاق بين أشخاص ذاتيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، يتقاسمون نفس المبادئ، ويسعون إلى تحقيق نفس الأهداف»⁸. وقانون الأحزاب السياسية المقدوني لسنة 2008 الذي أشار إلى مفهوم الحزب السياسي بأنه: «تنظيم طوعي من المواطنين، يؤسس بغرض ممارسة وحماية الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها من الحقوق، وللمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية من خلال المشاركة في السلطة. وعلى الأحزاب السياسية تحقيق أهدافها من خلال الممارسة الديمقراطية والمشاركة في الانتخابات والتعبير عن الإرادة السياسية بأشكال العمل الديمقراطي الأخرى»⁹.

ومن التعريفات الحديثة التي تراعي المعايير الدولية لحق التجمع والتنظيم، «الحزب:

6. جبريل محمد، الأحزاب السياسية بين ديمقراطية النص ومركزية الممارسة. بانوراما - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع، رام الله، 2008، ص 15.

7. المادة (1) من قانون الأحزاب السياسية رقم (15) لسنة 1955، المنشور على الصفحة (278)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1223)، بتاريخ 1955/4/3.

8. المادة (2) من القانون، ظهير شريف بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية. المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.mcprp.gov.ma/contenu/LoiPartisBO.pdf>، بتاريخ 2014/8/17.

9. المادة (2) من القانون، <https://www.google.com/> Law on political parties - Republic of Macedonia. <http://www.google.com/>، بتاريخ 2014/8/4.

وهذا ما يفيد في عدة نواح، كالتعبير الواسع عن المصالح الشعبية المتنوعة، وتعزيز مبدأ الفصل ما بين السلطات، وتتمية الانتماء السياسي وحرية الاختيار ما بين اتجاهات متعددة الفكر والأدوات.¹⁵ ويرتكز مفهوم التعددية السياسية على الاعتراف بوجود تنوع في المجتمع، واحترام هذا التنوع وتقبل ما ينطوي عليه من خلاف واختلاف في العقائد أو المصالح أو الأولويات، وإيجاد وسائل للتعبير المناسب عن هذا التنوع، دون اللجوء للصدام أو التصارع.¹⁶

يتعزز وجود التعددية السياسية من خلال وجود عدة مؤسسات، منها وجود أحزاب متعددة وليس حزباً أو حزبين فقط، والاعتراف القانوني من خلال الدستور والقوانين بها، وممارستها بصورة فعلية داخل المجتمع بوسائل مختلفة، منها حرية تأسيس الحركات والأحزاب السياسية، ومن خلال توفير بيئة نزيهة للتداول السلمي للسلطة، من خلال الانتخابات الدورية، ومن خلال انتشار ثقافة التسامح والثقة والمشاركة مع الآخر، ومن خلال الانحياز لمصالح المجتمع، وليس للضغط أو الهيمنة الخارجية.¹⁷

إن المفهوم العملي للتعددية السياسية يتكسر عندما يكون هناك تنوع في تكوين البرلمان وتشكيل الحكومة، وعندما تُزال القيود التي تفرضها القوانين، لاسيما الانتخابية التي تشترط نسبة للفوز للوصول لمقاعد البرلمان، وهذا ما يحرم الحركات الصغيرة من الفوز، أو تلك القيود التي تفرضها القوانين على أسس تمييزية، وتنتهك الحق في المساواة بين الجميع. كما تتكسر التعددية عندما يكون هناك تعددية من الدرجة الأولى، ويقصد بذلك عندما تكون الأحزاب مفتوحة ومتنوعة في تمثيلها لفئات وقطاعات وأطياف وأجيال المجتمع كالمراة والشباب والمهنيين والعمال والأكاديميين وغير ذلك.

ويكاد مفهوم التعددية السياسية الأوسع إذا قورن بمفهوم التعددية الحزبية، فالتعددية السياسية تعبر عن مشاركة المجتمع ككل بأطيافه الاجتماعية والسياسية، ومؤسسات المجتمع المدني والإعلام، والتيارات والاتجاهات المختلفة بمواقفهم وآرائهم، تجاه قضايا الشأن العام وفي شؤون الحكم، بمعنى تعدد الآراء والمواقف السياسية، وهذا يشمل الحركات

15. محمد دخيل، دور نظام التعددية الحزبية في الحياة السياسية للدول، مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق، العدد (29)، 2013، ص 141، 143، 144.

16. سعد الدين إبراهيم، التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي، ط1، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989، ص 26.

17. ناجي شراب، التعددية السياسية في فلسطين، مجلة الديمقراطية «وكالة الأهرام»، المجلد (2)، العدد (7)، مصر، 2002، ص 88.

-كما الحال في فلسطين- حيث تعتمد الفصائل والقوى على التنظيم الذاتي، خصوصاً من نواحي التأسيس والتمويل والتسليح ووسائل العمل بأدوات سلمية وغيرها. ولعل ما يفيد في هذا السياق أن هذه الفصائل والقوى -إن قدر لها البقاء- قد تتحول في يوم ما إلى أحزاب سياسية إذا ما تشكلت الدولة وتغيرت ظروف المرحلة والعكس صحيح.

ومن المهم الإشارة أن الفصائل والقوى ليس بالضرورة أن تنشأ بالقانون، ولكنها إذا نهجت نهجاً ديمقراطياً في تكوينها وعملها، فإنها بالضرورة تحترم سيادة القانون والتشريعات القائمة، ما لم تكن تلك القوانين من صناعة نظم الاحتلال أو الاستعمار، فهي في هذه الحالة تكون عرضة للمقاومة، باعتبارها جزءاً من النظام الاستعماري الاحتلالي. بينما الحزب السياسي في نظم الدول المستقرة يحتكم بالضرورة للقانون، ويمكن أن يسعى لتغييره وتعديله إذا أصبح لا يلبي حاجة المجتمع، بالوسائل التشريعية المتاحة. كذلك يتميز العمل الفصائلي في بعض جوانبه بالسرية، لا العلنية التي يتطلبها عمل الأحزاب السياسية، خصوصاً بالنسبة للتعبيئة والتنظيم والتمويل والتسليح وغير ذلك.

هذا ولا بد من الإشارة إلى أن الكثير من التجارب، في العديد من الدول ومنها الغربية، تشير إلى حالة التحول الداخلي المتدرج، جعلت من قوى وفصائل وتنظيمات وحركات تصبح أحزاباً سياسية، خصوصاً عندما انتقلت من حالة السعي نحو الخلاص من الاستغلال والقمع إلى حالة الاستقرار والتنظيم الديمقراطي والحياة الحزبية، وذلك بأسلوب انسيابي متوازن.¹⁴

نخلص مما تقدم إلى أن الفصائل والقوى التحررية من المبكر أن يتم محاكمتها كأحزاب سياسية، وإن توافرت فيها معظم مرتكزات الأحزاب، كالقدرة على التنظيم والتعبئة الجماهيرية وشرعية الهدف والوسيلة، كما أن إمكانيات تحول هذه الفصائل إلى أحزاب بالمفهومين السياسي والقانوني ممكن، ولكنه يحتاج إلى بيئة سياسية وحاضنة مجتمعية ملائمة، ليس أقلها وجود دولة متماسكة ومستقلة ذات سيادة، وزوال الاحتلال والهيمنة الخارجية.

ثانياً: مفهوم التعددية السياسية ومفهوم نظام التعددية الحزبية

تشكل التعددية السياسية والحزبية مرتكزاً أساسياً في بنية النظام الديمقراطي والحكم الصالح، وهي نقيض الفردية أو الاحتكارية السياسية، بمعنى أن نظام التعددية يوفر بيئة لتوزيع السلطة بيد أطياف وفئات المجتمع، وليس تركيزها بيد حزب أو طيف سياسي واحد.

14. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، أزمة الحزب السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 60، 61.

والأحزاب والقوى السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات والروابط وغيرها من التجمعات. بينما يضيق مفهوم التعددية الحزبية ليعبر بشكل محدد عن حق تشكيل الأحزاب السياسية وتعددتها وتنوعها، ومواقف هذه الأحزاب تجاه قضايا الشأن العام، بمعنى الحرية الحزبية. ولا يقوم نظام التعددية الحزبية إلا بوجود أكثر من حزبين سياسيين، ويساعد نظام التمثيل النسبي في القانون الانتخابي على التعددية الحزبية أي تكاثر الأحزاب.¹⁸ بمعنى آخر فإن قيام تعددية حزبية هو رافد أساسي وضروري لقيام تعددية سياسية حقيقية، باعتبار أن التعددية الحزبية لبنة من لبنات التعددية السياسية في نظام الحكم الديمقراطي، كما أن نظام التعددية الحزبية يوفر حماية ما لدستور الدولة، ويعزز مكانته، انطلاقاً من أن نظرة الأحزاب للدستور على أنه الفيصل المحايد، لتمارس حقها في التنافس والمشاركة في السلطة كلما لاقت تأييداً شعبياً.¹⁹ ولا بد من الانتباه أن قيام تعددية حزبية ليس بالضرورة أن يعني وجود تعددية سياسية، خصوصاً إذا ما تم احتكار السلطة أو الحكم بيد حزب أو تيار واحد، برغم وجود أحزاب وتيارات أخرى ولكنها محيطة أو غير فاعلة.

والأحزاب والقوى السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات والروابط وغيرها من التجمعات. بينما يضيق مفهوم التعددية الحزبية ليعبر بشكل محدد عن حق تشكيل الأحزاب السياسية وتعددتها وتنوعها، ومواقف هذه الأحزاب تجاه قضايا الشأن العام، بمعنى الحرية الحزبية. ولا يقوم نظام التعددية الحزبية إلا بوجود أكثر من حزبين سياسيين، ويساعد نظام التمثيل النسبي في القانون الانتخابي على التعددية الحزبية أي تكاثر الأحزاب.¹⁸ بمعنى آخر فإن قيام تعددية حزبية هو رافد أساسي وضروري لقيام تعددية سياسية حقيقية، باعتبار أن التعددية الحزبية لبنة من لبنات التعددية السياسية في نظام الحكم الديمقراطي، كما أن نظام التعددية الحزبية يوفر حماية ما لدستور الدولة، ويعزز مكانته، انطلاقاً من أن نظرة الأحزاب للدستور على أنه الفيصل المحايد، لتمارس حقها في التنافس والمشاركة في السلطة كلما لاقت تأييداً شعبياً.¹⁹ ولا بد من الانتباه أن قيام تعددية حزبية ليس بالضرورة أن يعني وجود تعددية سياسية، خصوصاً إذا ما تم احتكار السلطة أو الحكم بيد حزب أو تيار واحد، برغم وجود أحزاب وتيارات أخرى ولكنها محيطة أو غير فاعلة.

وتعترف التشريعات الوطنية عادة بشكل صريح بحق المواطنين في المشاركة في الحياة السياسية، بأنماطها ومستوياتها المختلفة. ولكن تتفاوت التشريعات الوطنية على هذا الصعيد؛ فقد نجد بعضها يحمي بشكل واسع المشاركة السياسية بكل أنماطها وصورها، وقد نجد قوانين أخرى تقرها على نحو ضيق، بمعنى أنها تسمح ببعض أنماط المشاركة السياسية، في حين لا تسمح بأخرى؛ كأن يحرم القانون النساء من الحق في التصويت والترشيح.²⁵ كما تقر المواثيق الدولية بالحق في المشاركة في الحياة السياسية كأحد الحقوق السياسية والمدنية للإنسان، لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وإعلان الحق في التنمية لعام 1986.²⁶

23. حمدي حسن، المشاركة السياسية: إشكالات عامة وقضايا نظرية، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد (39)، العدد (1)، الكويت، 2011، ص 132.
24. حاتم البني، مرجع سابق، ص 185، 186. حمدي حسن، مرجع سابق، ص 128 وما بعدها.
25. حمدي حسن، مرجع سابق، ص 147.
26. تنص المادة (21) من الإعلان على أن: «1... لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً». 2. لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد. 3. إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت». انظر أيضاً: المادة (2) من الإعلان التي تنص على عدم جواز التمييز لأي سبب بما في ذلك الرأي السياسي. وينفس المعنى. انظر أيضاً: المادتين (25، 26) من العهد. كما تنص المادة (1) من إعلان الحق في التنمية على أن: «1. الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجب لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً»، وكذلك المادة (8) التي تنص: «... 2. ينبغي للدول أن تشجع المشاركة الشعبية في جميع المجالات بوصفها عاملاً هاماً في التنمية وفي الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان».

والأحزاب والقوى السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات والروابط وغيرها من التجمعات. بينما يضيق مفهوم التعددية الحزبية ليعبر بشكل محدد عن حق تشكيل الأحزاب السياسية وتعددتها وتنوعها، ومواقف هذه الأحزاب تجاه قضايا الشأن العام، بمعنى الحرية الحزبية. ولا يقوم نظام التعددية الحزبية إلا بوجود أكثر من حزبين سياسيين، ويساعد نظام التمثيل النسبي في القانون الانتخابي على التعددية الحزبية أي تكاثر الأحزاب.¹⁸ بمعنى آخر فإن قيام تعددية حزبية هو رافد أساسي وضروري لقيام تعددية سياسية حقيقية، باعتبار أن التعددية الحزبية لبنة من لبنات التعددية السياسية في نظام الحكم الديمقراطي، كما أن نظام التعددية الحزبية يوفر حماية ما لدستور الدولة، ويعزز مكانته، انطلاقاً من أن نظرة الأحزاب للدستور على أنه الفيصل المحايد، لتمارس حقها في التنافس والمشاركة في السلطة كلما لاقت تأييداً شعبياً.¹⁹ ولا بد من الانتباه أن قيام تعددية حزبية ليس بالضرورة أن يعني وجود تعددية سياسية، خصوصاً إذا ما تم احتكار السلطة أو الحكم بيد حزب أو تيار واحد، برغم وجود أحزاب وتيارات أخرى ولكنها محيطة أو غير فاعلة.

ثالثاً: مفهوم حق المشاركة في الحياة السياسية

المشاركة في الحياة السياسية هي: «عملية اجتماعية سياسية يؤدي أفراد الجمهور في إطارها أدوارهم في الحياة العامة، أي يساهم الجمهور في عملية صنع القرارات السياسية والعمل على تحقيقها».²⁰ كما يعرفها آخرون بأنها: «مشاركة الأفراد البالغين في الأنشطة السياسية المختلفة بشكل تطوعي واختياري، سواء كانت هذه المشاركة سلبية مثل الإضراب والاعتصامات والمظاهرات، أو ايجابية مثل التصويت في الانتخابات وحضور الاجتماعات والندوات العامة والتعبير عن الرأي بكل حرية وموضوعية والاشتراك في الأحزاب السياسية والمشاركة في الدعاية الانتخابية، وذلك في مناخ ديمقراطي سليم...».²¹ هذا وليس بالضرورة أن تكون المشاركة السياسية بطريقة محددة؛ فقد تشمل على أنشطة فردية أو جماعية، منظمة أو عفوية، متواصلة أو منقطعة، سلمية أو عنيفة، محلية أو وطنية.²² كما أن المشاركة

18. موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ط. 2، دار النهار للنشر، بيروت، 1977، ص 252.
19. رجا بهلول، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2005، ص 41، 42.
20. السيد خليل هيكل، مرجع سابق، ص 92.
21. حاتم البني، سيد صبحي، وآخرون، مقياس المشاركة السياسية، مجلة القراءة والمعرفة، العدد (135)، مصر، 2013، ص 183.
22. خلف الجراد، أسس التحول المجتمعي نحو الديمقراطية ومسألة المشاركة السياسية، مجلة الفكر السياسي - اتحاد الكتاب العرب بدمشق، العدد (45)، سوريا، 2012، ص 30، 31.

المبحث الأول

الإطار الدستوري والقانوني الناظم لعلاقة الحركات السياسية بالسلطة السياسية

يقصد بالسلطة السياسية في السياق الفلسطيني الكيان السياسي القائم والمتمثل بمنظمة التحرير الفلسطينية على الصعيدين الداخلي والخارجي، وبالسلطة الوطنية الفلسطينية على الصعيد الداخلي،²⁷ بينما يقصد بالحركات السياسية الفصائل والقوى الفلسطينية التي هي حركات تحرر وطني، وتشمل -دون حصر- ما يلي: فتح، حماس، الجبهة الشعبية، الجهاد الإسلامي، الجبهة الديمقراطية، حزب الشعب، المبادرة الوطنية، النضال الشعبي، فدا، جبهة التحرير العربية، جبهة التحرير الفلسطينية، الجبهة الشعبية - القيادة العامة، الجبهة العربية الفلسطينية، منظمة الصاعقة.

إن تحليل الجانب القانوني لعلاقة السلطة السياسية بالحركات السياسية في فلسطين يقتضي مراجعة لكل من النظم الدستورية والقانونية الموروثة والسارية المفعول والمقترحة، وهذا بالضرورة يعني تحليل الوثائق الدستورية على اختلاف أنواعها، وتحليل التشريعات والقوانين على اختلاف مجالاتها. فيما يأتي تفصيل ذلك:

المطلب الأول: النظم الدستورية الموروثة السارية المفعول والمقترحة في مجال تنظيم العلاقة

الفرع الأول: تحليل الوثائق الدستورية الموروثة

شكل القانون الأساسي العثماني 1876²⁸ الوثيقة الدستورية الرئيسية التي وضعتها الدولة العثمانية في أواخر عهدها، في سياق اتجاهات الإصلاح والدعوة لإعادة صياغة بنية نظام الحكم،

شهد التاريخ السياسي في فلسطين تعددًا وتبوعًا في أنظمة الحكم والاحتلال والاستعمار التي مثلت كيانات حكمت لمدد زمنية مختلفة وخلفت نظمًا قانونية وقضائية أثرت على بنية السلطة وعلاقتها بالمواطن والتيارات القائمة في حينه.

28. أعلن هذا القانون في عهد السلطان العثماني عبد الحميد الثاني في 1876/12/23 تحت ما سمي بالمشروطة الأولى، طبق في فلسطين ككل، وقد تم العمل به لمدة تقارب 14 شهرًا فقط منذ صدوره، ومن ثم تم تعطيل العمل به من قبل ذات السلطان، بسبب انتقاد سياساته من قبل البرلمان العثماني (خصوصًا هيئة المبعوثان المنتخبة)، واستمر معطلًا لغاية العام 1908، حيث أعيد العمل به تحت ما سمي بالمشروطة الثانية. ولا بد من الإشارة إلى أنه سبق هذا القانون صدور إعلانين دستوريين: هما فرمان كل خاتة عام 1839 وخط الإصلاحات الخيرية - الهمايوني عام 1856، أما قبل ذلك فقد كان دستور الدولة العثمانية القرآن الكريم، ولم تعرف دستورًا مكتوبًا غيره.

وعلاقة الدولة بالمواطنين على أسس شبيهة بالنظم الغربية، وبهدف تحقيق مبدأي المساواة والفصل بين السلطات. وقد تضمن هذا القانون قسمًا خاصًا بالحقوق والحريات، ولكنه لم يضع نصًا صريحًا حول حرية المشاركة وتكوين الأحزاب والروابط السياسية، وأهم ما ابتدعه هذا القانون هو حق الانتخاب بوصفه أحد صور المشاركة السياسية، إضافة إلى الحق في تولي الوظائف في دوائر الدولة، ولكن أحكامه انطوت على تمييز بسبب اللغة والجنس في مسألتها الانتخابية وتولي الوظائف العامة، كما أن حق الانتخاب جاء مقصورًا على انتخاب هيئة المبعوثان أحد ذراعي مجلس الأمة «البرلمان العثماني»، ولا يمتد إلى رأس النظام وهو السلطان؛ لكون نظام الحكم وراثيًا محصورًا في سلالة آل عثمان.²⁹

ثم صدر في العام 1922 مرسوم دستور فلسطين، وهو الوثيقة التي اعتمدها سلطة الانتداب البريطاني،³⁰ ويلاحظ أن هذا المرسوم خلا من تنظيم موضوع الحقوق والحريات، ولم يقر بحق المواطنين في تشكيل الحركات أو الروابط السياسية، وأشار فقط إلى موضوع حق المواطنين في انتخاب بعض أعضاء المجلس التشريعي، وبرغم إجراء الانتخابات إلا أنها ألغيت وألغى معها المجلس التشريعي وحق انتخابه، وتركزت الصلاحيات التشريعية والتنفيذية طيلة مدة الانتداب بيد المندوب السامي الذي يعينه ملك بريطاني.³¹

وفي العام 1952 صدر الدستور الأردني، وهو دستور المملكة الأردنية الهاشمية، وطبق فقط في الضفة الغربية من فلسطين التي خضعت للحكم الأردني، وجاء هذا الدستور متطورًا نسبيًا عما سبقه من وثائق دستورية، إذ أفرد قسمًا خاصًا بالحقوق والحريات، ولكنه وضع قيودًا على العديد من الحقوق والحريات، وتضمن هذا الباب العديد من المبادئ الدستورية بشأن حرية تشكيل الأحزاب السياسية، والحق في المشاركة السياسية مع بعض القيود. ومن أهم هذه المبادئ والقيود الواردة عليها: حق تشكيل الجمعيات والأحزاب السياسية، على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور، وأن تخضع للقانون، وأن تكون مواردها خاضعة لرقابة الدولة، وحق الاجتماع ضمن حدود القانون، وحرية الرأي والتعبير ضمن حدود القانون، والحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من

29. انظر: المواد (18، 19، 65، 68) من القانون.

30. وضع هذا المرسوم ملك بريطاني، طبق في فلسطين ككل، وهو مرسوم ملكي (Order in Council) وكان الهدف منه وضع الأسس الدستورية لنظام الاستعمار ولحكومة الانتداب وتنظيم عملها لتحقيق هدف الانتداب الأساسي المتمثل بتنفيذ صك الانتداب لعام 1922 ووعده بلفور المشؤوم لعام 1917 بإنشاء الوطن القومي لليهود في فلسطين.

31. انظر: المادة (23) من المرسوم، وكذلك المراسيم المعدلة له الصادرة في الأعوام: 1923، 1933، 1935، 1939، 1940، 1947.

أما النظام الأساسي للمنظمة فقد أشار إلى بعض صور المشاركة السياسية، ولعل أبرزها حق الفلسطينيين في تشكيل منظمة التحرير، وأن جميع الفلسطينيين هم أعضاء طبيعياً في هذه المنظمة، وأيضا حق انتخاب أعضاء المجلس الوطني بالافتراع المباشر الفردي (السلطة العليا وبرلمان المنظمة).³⁶ كذلك تضمنت وثيقة إعلان الاستقلال بشكل صريح مبدأ المشاركة السياسية، وحرية تشكيل الأحزاب؛ فقد جاء فيها: «... إن دولة فلسطين، هي للفلسطينيين أينما كانوا، فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب...»³⁷

أما على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية فيمثل القانون الأساسي المعدل لعام 2003 الوثيقة الدستورية الأبرز حتى اليوم، وقد وضع هذا القانون المبادئ الرئيسية لمنظومة الحقوق والحريات، بما فيها الحقوق السياسية وكرامتهم الإنسانية.³⁸ وبقراءة مبادئ هذا القانون يتضح مدى التقدم والوضوح في التعامل مع موضوع حق المشاركة السياسية بمرتكزاتها الأساسية، وتشمل هذه المبادئ ما يأتي:

الحق في التعددية السياسية والتعددية الحزبية كأساس لنظام الحكم في فلسطين.

الحق في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً أو جماعات.

حق تشكيل الأحزاب السياسية.

حق الانضمام للأحزاب السياسية القائمة.

حق الانتخاب بالتصويت والترشيح، ويشمل ذلك انتخاب الرئيس انتخاباً عاماً ومباشراً، وانتخاب المجلس التشريعي (برلمان السلطة).

حق تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.

حق عقد الاجتماعات الخاصة والعامة وتنظيم الموكب والتجمعات (التجمع السلمي).

حرية الرأي والحق في التعبير.

عدم جواز التمييز بين الفلسطينيين على أساس الرأي السياسي وغيره.

أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامة، وفقاً للشروط والطريقة التي يحددها القانون، وعدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية، والحق في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط الواردة في الأنظمة والقوانين، إضافة إلى الحق في الانتخاب، وهو حق مقصور على انتخاب مجلس النواب أحد ذراعي البرلمان الأردني (مجلس الأمة)، ولا يمتد لرأس النظام وهو الملك؛ لكون نظام الحكم ملكياً وراثياً.³²

أما في مرحلة الإدارة المصرية لقطاع غزة فقد صدر النظام الدستوري لعام 1962،³³ صدر عن رئيس الجمهورية (جمال عبد الناصر)، وقد نص هذا النظام على تشكيل ما سمي بالاتحاد القومي في قطاع غزة، وهو اتحاد يضم الفلسطينيين، هدفه العمل المشترك على استرداد الأرض المغتصبة من فلسطين. ويلاحظ أن هذا النظام جاء مقتضياً في تنظيم موضوع الحقوق والحريات، فلم يشر إلى حق تشكيل الأحزاب السياسية، وأشار فقط لبعض صور المشاركة السياسية، ومنها حرية الرأي والتعبير، وحق مخاطبة السلطات العامة وفقاً للقانون، كما نظم حق الانتخاب الذي جاء بأسلوب الانتخاب غير المباشر، وجاء مقصوراً على انتخاب بعض أعضاء المجلس التشريعي (البرلمان في عهد الإدارة المصرية)، ولا يمتد لرأس النظام وهو الحاكم العام الذين يعينه رئيس الجمهورية، وهو مصري الجنسية.³⁴

الفرع الثاني: تحليل الوثائق الدستورية السارية المفعول

يشكل الميثاق الوطني الفلسطيني التشريعي الأساسي الأبرز على مستوى منظمة التحرير الفلسطينية، إضافة للنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية ووثيقة إعلان الاستقلال. ويلاحظ أن الميثاق تضمن مبادئ أساسية عامة، حيث أشار إلى موضوع القوى الوطنية باعتبارها قوى تحرر وطني، دورها المركزي هو الانخراط في الكفاح الوطني لتحرير فلسطين، كما أشار إلى واجب الجماهير الفلسطينية، سواء داخل فلسطين أو خارجها في تشكيل منظمات، وفي العمل أفراداً، في إطار جبهة وطنية واحدة هدفها استرداد فلسطين وتحريرها. كما تضمن الميثاق الإشارة إلى موضوع التعبئة الجماهيرية، وتنظيم الطاقات وإشراكها في الثورة الفلسطينية، كما اعتبر الميثاق منظمة التحرير الممثل لقوى الثورة الفلسطينية؛ ما يعني أن هناك علاقة عضوية ما بين المنظمة ككيان والقوى والفصائل الفلسطينية المنضوية في إطارها.³⁵

32. انظر: المواد (15، 16، 17، 21، 22، 67) من الدستور.

33. يشار أنه سبق صدور هذا النظام ووثيقتين دستوريتين هما: القانون الأساسي لعام 1953 والقانون الأساسي لعام 1955.

34. انظر: المواد (2، 12، 14، 18، 30) من النظام.

35. انظر: المواد (8، 10، 11، 26) من الميثاق.

36. انظر: المواد (1، 3، 4، 5) من النظام.

37. للمزيد حول تشريعات منظمة التحرير، انظر: معين البرغوثي، رشاد توام، النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية، سلسلة القانون والأمن (3)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، تشرين ثاني/ 2010.

38. انظر: المواد (5، 9، 19، 26، 34، 47، 103) من القانون الاساسي المعدل.

حق المرأة في المشاركة السياسية والمساهمة في بناء الأسرة والمجتمع، وإزالة أية قيود تحول دون ذلك.

حظر تسليم اللاجئين السياسيين الذين يتمتعون بهذا الحق قانوناً.

حرية الرأي والتعبير.

الحق في تولي الوظائف العامة، على أساس مبدأ الجدارة والمساواة وتكافؤ الفرص.

الحق في إبداء الرأي في الاستفتاء.

الحق في المساهمة في النشاطات السياسية بصورة فردية وجماعية، بما فيها المشاركة في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والانسحاب منها وفقاً للقانون، والحق في تشكيل الأندية والروابط والمؤسسات والانضمام إليها والانسحاب منها وفقاً للقانون.

الحق في عقد الاجتماعات الخاصة فيما لا يخالف القانون، والحق في عقد الاجتماعات العامة وحرية التجمع والتظاهر بطريقة سلمية دون وجود قيود إلا ما يفرضه القانون.

وحظر ممارسة العنف أثناء التظاهرات تحت طائلة القانون.

الحق في مخاطبة السلطات العامة والتقدم بالعراض والشكاوى.

ويلاحظ من قراءة مشروع مسودة الدستور أنها تحتاج إلى مراجعة متفحصة وتطوير، بما ينسجم مع المتغيرات والتطورات، خصوصاً وأنها وضعت منذ ما يزيد على أحد عشر عاماً. ولعل أبرز الإشكاليات التي تعاني منها المسودة في سياق هذه الدراسة ما يأتي: الخلط بين مفهومي التعددية السياسية والتعددية الحزبية، وتكرار الإشارة إلى بعض المبادئ، مثل تكرار النص على موضوع الحق في تشكيل الأحزاب السياسية في أكثر من مادة، وفتح الباب أمام إمكانية تقييد بعض الحقوق من قبل المشرع العادي (أي بالقانون)، مثل تقييد حق التجمع وعقد الاجتماعات العامة والتظاهر. إضافة إلى ما أشارت إليه المسودة من إمكانية أن يحدد القانون الحقوق والحريات التي يمكن تقييدها مؤقتاً في الظروف الاستثنائية، في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض حماية أمن الوطن. ومن ناحية أخرى فقد نصت المسودة على وجود محكمة دستورية، وأشارت لعدم جواز ممارسة القاضي الدستوري أي نشاط سياسي أو حزبي، ووجوب الاستقالة من أي حزب قبل تأدية اليمين القانونية، كما أن من بين اختصاصات المحكمة الفصل في الإشكاليات المتعلقة بدستورية برامج الأحزاب والجمعيات السياسية ونشاطاتها، وإجراءات حلها أو وقف نشاطها، ومدى مطابقتها هذه الإجراءات للدستور. ونعتقد

وقد تضمن القانون الأساسي عبارة (وفقاً للقانون/ في حدود القانون) في المبادئ المذكورة آنفاً، ومن وجهة نظرنا فإن القانون المقصود هو القانون الذي ينظم هذه الحقوق ويحميها، ولا يمكن أن يتضمن أي قانون يصدر بهذا الشأن ما يمنع أو يقيد التمتع بهذه الحقوق، لا تصريحاً ولا تلميحاً، وإلا عدّ قانوناً غير دستوري، إذ إن ممارسة الفلسطينيين لحق التجمع والتنظيم وتشكيل الحركات السياسية بحرية تامة هو إرث تاريخي، بناه الفلسطينيون قبل النصوص القانونية؛ وعليه لا بد أن يتوافق أي قانون مع روح النصوص الدستورية والإرث التاريخي والوطني الذي تم تسطيره على مدى قرن من الزمان. ولحماية مبادئ الحقوق السياسية وغيرها من مبادئ القانون الأساسي، فقد استحدث هذا القانون محكمة دستورية عليا، تمثل نواة القضاء الدستوري في فلسطين.

الفرع الثالث: تحليل الوثائق الدستورية المقترحة

يشكل مشروع مسودة دستور دولة فلسطين «المنقحة الثالثة» المعد في 26 آذار 2003 من قبل لجنة بتكليف من المجلس الوطني الفلسطيني، المشروع الوحيد المقترح حتى اليوم والمتاح للنقاش، وهو مشروع لم يقر رسمياً أو شعبياً، وما زال قابلاً للنقد والتطوير والتنقيح. ويتضمن هذا المشروع العديد من المبادئ المتعلقة بحق المشاركة السياسية وتشكيل الأحزاب. فيما يأتي أهم المبادئ الواردة في هذا المشروع:

اعتبار التعددية الحزبية السياسية أساس النظام السياسي الديمقراطي في فلسطين.

حرية تشكيل الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون.

التزام الأحزاب بمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة عملاً بالدستور.

عدم جواز التمييز بين الفلسطينيين على أساس الرأي السياسي أو غيره.

اعتبار الحقوق السياسية من الحقوق المكفولة لكل المواطنين، على أساس مبدأ المساواة، وقاعدة تكافؤ الفرص.

عدم جواز حرمان أي شخص من حقوقه وحرياته الأساسية أو أهليته لأسباب سياسية.

حق الانتخاب بالتصويت والترشيح، بما في ذلك انتخاب الرئيس (رئيس الدولة) أو المجلس النيابي (برلمان الدولة).

هذا ومن المهم الإشارة إلى أن هذا القانون ما زال ساري المفعول في لبنان حتى اليوم،⁴² كما أنه ظل ساري المفعول في فلسطين لمدة زمنية طويلة، إلى أن ألغي بصورة ضمنية وليس صريحة في الضفة الغربية بموجب القوانين الأردنية التي صدرت بعد ضم الضفة الغربية للمملكة الأردنية الهاشمية، وأبرزها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية لعام 1966، خصوصاً وأنه تم تمييز الجمعيات السياسية عن غيرها من الجمعيات الخيرية والاجتماعية، من خلال إصدار قوانين مختلفة تنظمهما؛ فقد صدر في المرحلة الأردنية (1948-1967) قانون خاص بالأحزاب السياسية، وقانون خاص بالجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الأخرى خلافاً للقانون العثماني. بينما ظل هذا القانون سارياً في قطاع غزة لمدة أطول، وخضع لتعديلات عديدة بموجب الأوامر العسكرية الصادرة بعد الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة في العام 1967، إلى أن ألغي صراحة بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني لعام 2000، وأصبح هذا الأخير مطبقاً في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة).

ونستخلص من ذلك -ولو من الناحية النظرية- أنه بإلغاء قانون الجمعيات العثماني لم يعد هناك في قطاع غزة أساس قانوني لتأليف الجمعيات السياسية، على عكس الحال في الضفة الغربية حيث يتوافر ذلك من خلال القانون الأردني الخاص بالأحزاب السياسية وفق ما سنوضحه لاحقاً، مع الأخذ بالاعتبار أنه يتوافر في كليهما -أي الضفة وغزة- الأساس الدستوري لحق تشكيل الأحزاب وفق القانون الأساسي المعدل لعام 2003 كما ذكرنا سابقاً. وباعتقادنا أن إلغاء المشرع الفلسطيني لقانون الجمعيات العثماني لم يكن مدروساً بعناية، خصوصاً وأن هذا القانون كان يشكل مرجعية متقدمة لحق تأسيس الجمعيات السياسية على أساس الإعلام أو الإشعار، وليس الترخيص، على الأقل في قطاع غزة.

الفرع الثاني: تحليل التشريعات السارية المفعول

لم يُسنَّ حتى اليوم قانون ديد للأحزاب السياسية في فلسطين، ولعل التشريعات التي تتناول هذا الموضوع إما كلياً أو جزئياً متعددة، ومنها ما هو موروث ومنها ما هو حديث أصدره المشرع الفلسطيني، كما أن بعض هذه التشريعات منها ما هو ساري من الناحية النظرية وليس من الناحية الفعلية كقانون الأحزاب السياسية الأردني، فيما أن بقية التشريعات تضع بعض الأحكام الفرعية في إطار موضوع القانون المعني وليس أحكاماً شمولية. ويلاحظ من

42. المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي، مرجع سابق، ص 33، 34.

بأن هذا الاختصاص يحتاج إلى مراجعة؛ إذ يفسح المجال أمام التدخل في العمل الحزبي، لاسيما نشاطات الأحزاب وبرامجها، كما أنه يوحي بإمكانية أن يكون حلّ الحزب أو وقف نشاطه بيد جهة إدارية، وهو ما يتعارض مع حرية العمل الحزبي. كما أن من بين السلطات التي يحق لها التقدم بطعن دستوري السلطة التنفيذية (رئيس الدولة/ رئيس مجلس الوزراء)، وهذا قد يمس بالأسس الديمقراطية لعلاقة الأحزاب مع السلطة السياسية في نظام سياسي ديمقراطي. هذا ويلاحظ أن هناك بعض المبادئ الجديدة في المسودة لم يسبق الإشارة إليها في وثائق دستورية سابقة، ومنها: الحق في المشاركة بالاستفتاء، الحق في المشاركة السياسية للمرأة، وموضوعات اللاجئين السياسيين، وعدم جواز حرمان الشخص من حقوقه لأسباب سياسية.³⁹

المطلب الثاني: النظم القانونية الموروثة والسارية والمقترحة في مجال تنظيم العلاقة

الفرع الأول: تحليل التشريعات الموروثة

لقد كان قانون الجمعيات العثماني الصادر عام 1909 أول تشريع يتناول موضوع تشكيل الجمعيات، بما فيها الجمعيات السياسية، وقد صدر ضمن نظام الإصلاحات الذي انتهجته الدولة العثمانية بعد عهد التنظيمات. القانون انطبق في فلسطين لكونها جزءاً من الدولة العثمانية، ولكنه جاء قانوناً عاماً لم يميز بين الجمعيات والأحزاب السياسية، واكتفى بتعريف الجمعية ولم يعرف الحزب السياسي.⁴⁰ ويقصد بالجمعية: «مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح»، هذا وينطبق التعريف المذكور على الجمعيات السياسية التي لا يتطلب تأسيسها ترخيصاً، وإنما يتطلب فقط إعلام الحكومة (نظارة الداخلية)، ومن هذه الناحية يعد هذا القانون متقدماً نوعاً ما، وقد منع هذا القانون تأليف الجمعيات السرية، أو الجمعيات السياسية التي أساسها أو عنوانها القومية أو الجنسية.⁴¹

39. انظر: المواد (8، 19، 20، 21، 23، 32، 37، 52، 53، 54، 55، 56، 57، 178، 180، 182) من مشروع مسودة الدستور.

40. المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي، مرجع سابق، ص 34.

41. انظر: المواد (1، 2، 3، 4، 6) من القانون.

طائلة العقوبة على الأحزاب والقوى رفع شاراتها خارج مقارها، أو في حال قيامها بنشاط أن ترفع شارتها دون العلم الفلسطيني.

- يلاحظ أن قانون المطبوعات والنشر قد أورد تعريفاً غريباً للحزب، من خلال ربط وجود الحزب بالمعنى القانوني بالحصول على ترخيص من السلطة الفلسطينية، علماً أنه لا يوجد أية جهة رسمية تقوم بهذه المهمة حتى اليوم، كما أن فكرة الترخيص ذاتها أصبحت ممقوتة، ولا تتلاءم مع المعايير الحديثة لحرية العمل الحزبي والسياسي.
- يلاحظ أن تسجيل الأحزاب لقوائم انتخابية وفقاً لقانون الانتخابات، يؤشر -في ظل التجربة الإيجابية للجنة الانتخابات المستقلة- إلى إمكانية أن تكون هذه الجهة المستقلة هي المختصة بشؤون الأحزاب، على الأقل إن لم تستحدث هيئة مستقلة خاصة بالأحزاب، ولكن في كل الأحوال لا يجب أن تكون هذه الجهة حاضراً أو مستقبلاً جهة إدارية ضمن جهاز الحكومة.
- يلاحظ أن القرار بقانون لسنة 2010 المعدل لقانون مكافحة الفساد لسنة 2005 أدخل الأحزاب والعمالين فيها ضمن الفئات الخاضعة للقانون، باعتبار أن أموال الأحزاب هي أموال عامة، وأبعد من ذلك فقد أعطى للهيئة حق الطلب من المحكمة وقف عمل الحزب أو حله، بموجب هذا التعديل الذي لم يُعرض على المجلس التشريعي. ويتوقع أن يثير هذا التعديل جدلاً من طرف الحركات السياسية، من ناحية هل هو مناسب في هذه المرحلة؟ وهل لفظة «الأحزاب» الواردة في القانون تنطبق على الفصائل والقوى والحركات السياسية القائمة بحكم الواقع لا القانون؟ وهل يحق للهيئة مكافحة الفساد طلب وقف نشاط الحزب أو حله؟ وهل مثل هذا الحكم الوارد في القانون ممكن التطبيق أصلاً في هذه المرحلة؟

تحليل هذه التشريعات مجموعة من الاستنتاجات التي نرى أهمية أخذها بالاعتبار عند قراءة هذا التشريعات، نلخصها فيما يأتي:

- إن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 1955 لم يُعمل به منذ صدوره إلا عامين فقط، فيما استمر مجمداً بعد ذلك ما يزيد على 35 عاماً في الأردن،⁴³ حيث تم في العام 1957 حل الأحزاب السياسية إثر خلافات على إدارة شؤون البلاد، ظهرت بين الملك وحكومة سليمان النابلسي التي ضمت ممثلين عن أحزاب المعارضة (حزب البعث وبعض الشخصيات المقربة من الشيوعيين)، كان من نتائجها إقالة الحكومة المذكورة وتشكيل حكومة جديدة،⁴⁴ حيث قامت تلك الأخيرة بإصدار قرار حل الأحزاب، وكما يرى البعض لكونها قامت بنشاطات أظهرت من وجهة نظر الحكومة الأردنية عدم الانتماء للدولة بما يخالف الدستور والقانون.⁴⁵ وهذا يعني أنه قانون نظري بالنسبة للحالة الفلسطينية، وهو قانون قاصر على الضفة الغربية لا يمتد لقطاع غزة، وهو لا ينسجم مع بناء النظام السياسي والحزبي الفلسطيني، لا من ناحية أصل النشأة لهذه الحركات ولا من حيث تعزيز حمايتها وتنظيمها، وهو قانون أقل ما يمكن أن يقال عنه بأنه مقيد للعمل السياسي والحزبي.
- تناولت بعض التشريعات الخاصة بتنظيم شؤون القضاة وأعضاء النيابة العامة وقوى الأمن بنوداً تحظر على هذه الفئات ممارسة العمل الحزبي والسياسي، وهذه تمثل استثناءً إيجابياً من الأصل العام المتمثل في حق الجميع في المشاركة واستقلاليتها، ولكن من المهم أن يكون هذا الحظر مؤقتاً وبصيغة التجميد طيلة تولي الشخص لهذه الوظائف، وليس كحظر مطلق على سبيل التأييد، بحيث نعود للأصل فيما لو أن هذا الشخص لم يعد موظفاً لأي سبب كان، سواء بالتقاعد أو الاستقالة أو الفصل من الخدمة أو غيرها.
- يلاحظ حالة من عدم الانسجام التشريعي ما بين قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية، ذلك أن الحظر المرتبط بعدم ممارسة أعمال حزبية أضافته اللائحة، ولم يكن مذكوراً في القانون؛ مما يثير شكوكاً حول مدى توافق اللائحة مع القانون الأصلي من هذه الناحية.
- يلاحظ أن بعض النصوص القانونية غير سهلة التطبيق من الناحية العملية؛ لمخالفتها للواقع السياسي الفلسطيني، كالحكم الذي تضمنه قانون حرمة العلم الفلسطيني، والذي يحظر تحت

43. طالب عوض، سميح شبيب، الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، 2006، ص 28.

44. المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي، مرجع سابق، ص 64.

45. محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، ط2، دار الثقافة، الأردن، 1992، ص 82.

2	قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005.	جرت على أساسه الانتخابات التشريعية في العام 2006 في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ومناطق في القدس، ألغي لاحقاً بموجب القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007.	1. تعريف القائمة الانتخابية: «تشكل من حزب أو ائتلاف أحزاب أو مجموعة من الأشخاص وهي تشكل لغرض الانتخابات على أن تستوفي شروط الترشح وفق أحكام هذا القانون». المادة (2/3/ج) 2. الانتخاب حق لكل الفلسطينيين بغض النظر عن الانتماء السياسي وغيره. المادة (1/8) 3. في حال الترشح في انتخابات القوائم تستثنى الأحزاب المعتمدة حسب الأصول من شرط إرفاق 3 آلاف توقيع ممن لهم حق الانتخاب بطلب الترشح. المادة (2/16/ب) 4. يعامل مرشحو الأحزاب في انتخابات الدوائر معاملة المرشحين المستقلين. المادة (3/16) 5. لا يجوز لأي قائمة انتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب أن ترشح أكثر من شخص واحد لمنصب الرئيس. المادة (4/43) 6. يحظر على القائمة الانتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب تلقي مصادر تمويل للحملة الانتخابية من جهة أجنبية أو جهة خارجية غير فلسطينية بشكل مباشر أو غير مباشر. المادة (1/100) 7. وجوب قيام القائمة الانتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب بتقديم بيان مفصل بمصادر التمويل والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية. المادة (2/100) 8. فرض عقوبات مالية وعقوبة الحبس على من يخالف أحكام المادة (100) من القانون، إضافة لإمكانية استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة الأموال من قبل المحكمة. المادة (105)
---	-------------------------------------	--	--

يوضح الجدول الآتي الأحكام القانونية ذات الصلة بالأحزاب السياسية الواردة في التشريعات السارية المفعول في فلسطين حتى اليوم:

جدول تشريعات سارية المفعول متعلقة بالأحزاب والحركات السياسية في فلسطين

الرقم	اسم القانون	حالة القانون ونطاقه	الأحكام القانونية المتعلقة بالأحزاب السياسية
1	قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لسنة 1955.	طبق في الضفة الغربية فقط، وهو اليوم سار نظرياً وليس فعلياً.	1. تعريف الحزب السياسي: «أي هيئة مؤلفة من عشرة أشخاص فأكثر غرضها تنظيم وتوحيد مساعيها في المضمار السياسي وفقاً لأحكام هذا القانون». 2. حق تشكيل الأحزاب مشروط بأن تكون أهدافه مشروعته ووسائله سلمية وأن نظامه لا يخالف أحكام الدستور الأردني. 3. يحتاج تأسيس الحزب إلى ترخيص مسبق من مجلس الوزراء. 4. وجوب وجود نظام أساسي للحزب يتضمن معلومات عديدة منها (اسم الحزب، ومركز عمله، وأسماء المؤسسين، وأغراض الحزب، وشروط الانضمام له، وهيئته التنفيذية، وموارده، وكيفية حله وغيرها). 5. حفظ سجل خاص بالحزب خاضع لرقابة وزير الداخلية الذي يمكنه الاطلاع عليه في أي وقت. 6. يمكن لمجلس الوزراء حلّ الحزب في عدة حالات منها (أن غايته لم تعد مشروعة، أو أن وسائله لم تعد سلمية، أو أن نظامه خالف الدستور، أو أنه خالف نظامه الأساسي، أو أنه قدم بيانات غير صحيحة للجهات الرسمية، أو أنه تلقى إعانات من جهات أجنبية، أو أنه خالف هذا القانون).

<p>3</p> <p>القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007.</p> <p>صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية بعد حالة الانقسام السياسي كتشريع استثنائي وفقا للمادة (43) من القانون الأساسي وهو محل جدل من الناحيتين القانونية والسياسية، لم يطبق من الناحية الفعلية لعدم إجراء انتخابات عامة بعد صدوره.</p>	<p>1. تعريف القائمة: «القائمة الانتخابية المشكلة من حزب أو ائتلاف أحزاب أو مجموعة من الناخبين لغرض المشاركة في انتخابات الرئيس و/أو عضوية المجلس التشريعي». المادة (4/4/1)</p> <p>2. الانتخاب حق لكل الفلسطينيين بغض النظر عن الانتماء السياسي وغيره. المادة (1/28)</p> <p>3. أن ترفق القائمة الانتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب بطلب الترشيح مبالغ الصرف على الحملة الانتخابية ومصدر تمويلها وكشف بتوقيع 3 آلاف من الناخبين يؤيدون ترشيح القائمة. المادة (1/50/د/2/أ)</p> <p>4. يحظر على القائمة الانتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب تلقي مصادر تمويل للحملة الانتخابية من جهة أجنبية أو جهة خارجية غير فلسطينية بشكل مباشر أو غير مباشر. المادة (1/68)</p> <p>5. وجوب قيام القائمة الانتخابية بما يشمل قائمة حزب أو ائتلاف أحزاب بتقديم بيان مفصل بمصادر التمويل والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية. المادة (2/68)</p> <p>6. فرض عقوبات مالية وعقوبة الحبس على من يخالف أحكام المادة (68) من القانون، إضافة لإمكانية استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة الأموال من قبل المحكمة. المادة (111)</p>	<p>1. تعريف القائمة الانتخابية: «الأحزاب السياسية أو الحركات أو الائتلافات أو المجموعات التي يشكلها المواطنون أصحاب حق الترشيح بغرض الترشح لانتخابات الهيئات المحلية». المادة (1)</p> <p>2. على كل قائمة انتخابية شاركت في الانتخابات أن تقدم كشفاً مالياً مفصلاً يبين تكاليف الحملة الانتخابية ومصادر التمويل وأوجه الصرف. المادة (1/32)</p>	<p>4</p> <p>قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.</p> <p>وضعه المجلس التشريعي الأول، جرى تطبيقه في بعض مراحل الانتخابات المحلية الأخيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة.</p>
<p>5</p> <p>قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.</p> <p>صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية قبل نشأة المجلس التشريعي، وهو خاص بشؤون الصحافة والإعلام. مطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.</p>	<p>1. تعريف الحزب: «الحزب المعترف به قانوناً والحاصل على ترخيص من السلطة الفلسطينية». المادة (1)</p> <p>2. تشمل حرية الصحافة حق الأحزاب السياسية في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات. المادة (4/هـ)</p> <p>3. حق الأحزاب السياسية في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون. المادة (5)</p> <p>4. استثناء رئيس تحرير المطبوعة التي يصدرها حزب من بعض الشروط الواجب توفرها في رئيس التحرير وفقاً للقانون. المادة (2/11)</p> <p>5. استثناء رئيس تحرير المطبوعة المتخصصة التي يصدرها حزب من شرط الحصول على المؤهل العلمي أو توفر الخبرة فيه. المادة (4/أ/13)</p> <p>6. تمنح وفق القانون رخصة إصدار مطبوعة لجهات متعددة من بينها الحزب السياسي. المادة (3/أ/17)</p> <p>7. استثناء المطبوعة الصحفية اليومية وغير اليومية التي يرغب حزب سياسي بإصدارها من شرط وجود حد أدنى لرأس المال كشرط منح الرخصة. المادة (21/ج)</p> <p>8. استثناء المطبوعات الصحفية التي يصدرها حزب سياسي من الحالات التي تعتبر فيها الرخصة ملغاة حكماً وفقاً للقانون. المادة (23)</p>	<p>1. تعريف الحزب: «الحزب المعترف به قانوناً والحاصل على ترخيص من السلطة الفلسطينية». المادة (1)</p> <p>2. تشمل حرية الصحافة حق الأحزاب السياسية في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات. المادة (4/هـ)</p> <p>3. حق الأحزاب السياسية في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون. المادة (5)</p> <p>4. استثناء رئيس تحرير المطبوعة التي يصدرها حزب من بعض الشروط الواجب توفرها في رئيس التحرير وفقاً للقانون. المادة (2/11)</p> <p>5. استثناء رئيس تحرير المطبوعة المتخصصة التي يصدرها حزب من شرط الحصول على المؤهل العلمي أو توفر الخبرة فيه. المادة (4/أ/13)</p> <p>6. تمنح وفق القانون رخصة إصدار مطبوعة لجهات متعددة من بينها الحزب السياسي. المادة (3/أ/17)</p> <p>7. استثناء المطبوعة الصحفية اليومية وغير اليومية التي يرغب حزب سياسي بإصدارها من شرط وجود حد أدنى لرأس المال كشرط منح الرخصة. المادة (21/ج)</p> <p>8. استثناء المطبوعات الصحفية التي يصدرها حزب سياسي من الحالات التي تعتبر فيها الرخصة ملغاة حكماً وفقاً للقانون. المادة (23)</p>	

8	قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.	وضعة المجلس التشريعي الأول، وهو خاص بتنظيم شؤون قوى وأجهزة الأمن، يطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.	1. يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء للأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية. كما يحظر عليه الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو الاشتراك في مظاهرات أو اضطرابات. المادة (3/2/1/90) 2. يحظر على ضابط الصف والفرد أثناء الخدمة العسكرية إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء للأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية. كما يحظر عليه الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو الاشتراك في مظاهرات أو اضطرابات. المادة (3/2/1/169)
9	قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (22) لسنة 2005.	وضع من المجلس التشريعي الأول، مطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة.	1. يحظر على الأحزاب والقوى السياسية كافة وبكل مسمياتها أن ترفع شعاراتها خارج مقرها المرخصة. المادة (1/6) 2. يحظر على الأحزاب والقوى السياسية كافة وبكل مسمياتها أن ترفع شعاراتها بمعزل عن العلم الفلسطيني وذلك خلال أي فعاليات مرخصة تقوم بها. المادة (2/6) 3. في حال مخالفة الحظر المنصوص عليه في المادة (6) بفقرتها المشار إليهما أعلاه تفرض عقوبة تتمثل في إغلاق مقر الحزب لمدة أسبوعين في حال مخالفة الفقرة (1)، وحظر النشاط لمدة شهر في حال مخالفة الفقرة (2)، وفي كلا الحالتين يتحمل الحزب إزالة الأعلام والشعارات المخالفة على نفقته. المادة (8)

6	قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.	وضعه المجلس التشريعي الأول، وهو خاص بتنظيم شؤون القضاة وأعضاء النيابة العامة، يطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.	1. يشترط فيمن يولى القضاء أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي. المادة (5/16) 2. يحظر على القاضي ممارسة العمل السياسي. المادة (2/29) 3. يحظر على القاضي الترشيح لانتخابات التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالته وقبولها. المادة (3/29) 4. يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة العامة أن ينهي عضويته بأي حزب أو تنظيم سياسي. المادة (61) 5. يحظر على أعضاء النيابة العامة ممارسة العمل السياسي. المادة (71) 6. يحظر على أعضاء النيابة العامة الترشيح لانتخابات التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالتهم وقبولها. المادة (71)
7	قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006.	وضعه المجلس التشريعي الأول، وهو قانون خاص بتنظيم المحكمة الدستورية العليا، لم تشكل حتى اليوم محكمة دستورية. وتقوم بمهامها مؤقتا المحكمة العليا، مطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة.	1. يشترط فيمن يعين عضواً في المحكمة الدستورية أن تتوافر فيه الشروط العامة وفق قانون السلطة القضائية ومن بينها «أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي». المادة (4) 2. لا يجوز لعضو المحكمة أن يمارس نشاطاً سياسياً أو حزبياً، وإذا كان منتمياً إلى حزب، فعليه الاستقالة قبل حلف اليمين القانونية. المادة (6) 3. يحظر على عضو المحكمة ممارسة العمل السياسي. المادة (12) 4. يحظر على عضو المحكمة الترشيح لانتخابات التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالته وقبولها. المادة (12)

12	قرار مجلس القضاء الأعلى بشأن مدونة السلوك القضائي رقم (3) لسنة 2006. الغربية وقطاع غزة.	وضع هذه المدونة مجلس القضاء لتعزيز استقلال القضاء والقاضي، وهي مطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة.	يحظر على القاضي الانتماء إلى الأحزاب والجمعيات السياسية. المادة (7)
13	قرار إنشاء المجلس المركزي الفلسطيني.	من تشريعات منظمة التحرير الفلسطينية، وهو من التشريعات الأساسية وينطبق في إطار عمل مؤسسات منظمة التحرير في داخل فلسطين وخارجها.	يتكون المجلس المركزي من: ...، ممثلين عن الفصائل المعتمدة في المجلس الوطني كما تقرره اللجنة التنفيذية ومكتب رئاسة المجلس الوطني. المادة (2/ج)
14	نظام الموظفين الأساسي.	نظام خاص بالموظفين العاملين في دوائر ومكاتب وأجهزة منظمة التحرير الفلسطينية.	يحظر على الموظف: «...، الانتماء إلى جمعية أو جماعة أو تنظيم تتنافى أهدافها مع أهداف المنظمة أو تعيق مجهودها». المادة (56/و)

10	قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.	وضعه المجلس التشريعي الأول، وجرى تعديله مرتين من قبل الرئيس بموجب قرارات بقانون في العامين 2010 و2014.	1. تعريف المحسوبية والواسطة: «اتخاذ الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية. المادة (4) من القرار بقانون لسنة 2010 المعدل للمادة (1) من القانون الأصلي.
		2. يخضع لأحكام هذا القانون: ... الأحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامة. المادة (12/5) من القرار بقانون لسنة 2010 المعدلة للمادة (2) من القانون الأصلي.	
		3. كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو أي هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الإدارات العامة إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثليها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القانون، يحق للهيئة وحسب واقع الحال أن تطلب من المحكمة وقفها عن العمل، أو حل أي من هذه الهيئات وتصفية أموالها وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أية هيئة مماثلة أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو مديراً لها لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات. المادة (9) من القرار بقانون لسنة 2010 المعدلة للمادة (9) من القانون الأصلي.	
11	قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي الغربية وقطاع غزة.	وضعت هذه اللائحة لتنفيذ أحكام قانون السلك الدبلوماسي المطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة.	يحظر على موظف السلك الدبلوماسي تحت طائلة المسؤولية القانونية القيام بممارسة أعمال حزبية في المقر أو البعثات الدبلوماسية، كما يحظر عليه الإعلان عن وجهات نظر شخصية أو اجتهادات أو آراء في أي نشاط سياسي بما يخالف رؤية الوزارة وسياساتها. المادة (18/1/5)

الفرع الثالث: تحليل التشريعات المقترحة

شكّل مشروع قانون الأحزاب السياسية المقدم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي في العام 1997 أول تشريع مقترح بخصوص تنظيم شؤون الأحزاب السياسية،⁴⁶ وقد قبله المجلس التشريعي بالمناقشة العامة. وبعد مناقشات فصائلية وحوارات بين شخصيات قانونية وسياسية حول ذلك المشروع،⁴⁷ تم إحالته إلى اللجنة السياسية في المجلس التشريعي والتي أعدت نسخة مشروع معدلة في العام 1998 وأصبحت هي النسخة الرسمية،⁴⁸ ولكن لم تخضع هذه النسخة للقراءة داخل المجلس ولم تقر حتى اليوم،⁴⁹ ويبدو أن السبب الحقيقي لعدم استكمال المجلس قراءة هذه المشروع وإقراره رسمياً كقانون، يعود لوجهة نظر الفصائل والقوى السياسية؛ أن هذا القانون بالرغم من أهميته إلا أنه يحتاج إلى نوع من التروي وعدم التسرع، حيث يحتمل أن يؤثر وجوده سلباً على حرية العمل الحزبي والسياسي، وقد يحدث تصارعاً ما بين الحركات والفصائل والسلطة السياسية، خصوصاً وأن الحركات والفصائل هي حركات تحرر وطني، ولم تصل بعد إلى حالة الاستقرار والاستقلال لدولة فلسطين، وأن ما وفره السياق التاريخي لنشأة الفصائل من حرية العمل السياسي قد ينتقص منه القانون، في مرحلة لا يشكل فيها هذا القانون أولوية في هذه المرحلة الانتقالية. ولا تخفي الأحزاب والفصائل أن نظرتها لتنظيم العلاقات بينها يمكن أن تكون في هذه المرحلة من خلال تفاهات ومواقف شرف، وأن أي قانون حزبي مستقبلاً لا بد أن يؤسس على قاعدة حرية العمل السياسي والمشاركة السياسية، وعدم تقييدها بأي قيد، بما يعزز التنمية السياسية والتعددية وأسس العمل الديمقراطي.⁵⁰ كما

46. تم تحضير هذا المشروع في العام 1996 من قبل ديوان الفتوى والتشريع وكان يتكون من (24) مادة قانونية. المصدر: المجلس التشريعي الفلسطيني. كما أن هناك انتقادات عديدة وجهت له، بخصوص ذلك انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص: أي قانون للأحزاب نريد؟، ط.1، فلسطين، شباط 2006، ص 19-14.

47. أعدت اللجنة السياسية تقريراً بشأن مشروع قانون الأحزاب المقترح من مجلس الوزراء وخلصت النقاشات التي دارت حوله إلى ضرورة تطويره لعدة أسباب منها: أن مشروع القانون لا يأخذ خصوصية الوضع الفلسطيني، من حيث عدم استكمال التحرر الوطني وبقاء الاحتلال الإسرائيلي، وأنه يتجاهل الترابط الموضوعي بين الأحزاب والفصائل الفلسطينية في الوطن والشتات، والأبعاد العربية والإسلامية للقضية الفلسطينية، وأنه لا يتعرض لمصير ومستقبل فصائل منظمة التحرير والحركات الإسلامية التي لم تنشأ بقانون، وأنه يعطي السلطة التنفيذية سلطات واسعة لا توفر الحرية والحماية الكافية للأحزاب ولا تساهم في تعزيز النظام الديمقراطي. انظر: المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير اللجنة السياسية حول مشروع قانون الأحزاب السياسية بتاريخ 1997/11/9 «غير منشور».

48. قامت اللجنة السياسية بتكليف لجنة مصغرة من أعضائها لوضع هذه المسودة الجديدة المعدلة وهم النواب: مروان البرغوثي، زياد أبو عمر، أحمد الديك. مصدر هذه النسخة: المجلس التشريعي الفلسطيني.

49. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص: أي قانون للأحزاب نريد؟، مرجع سابق، ص 13.

50. طالب عوض، سميح شبيب، مرجع سابق، ص 74 وما بعدها.

أن هناك من يرى بأن اعتراض القوى السياسية على مسألة وجود قانون للأحزاب السياسية أكثر من مسألة الاعتراض على القانون ذاته، من منطلق أن هناك ذهنية تسود مفادها أن الأحزاب ترى نفسها فوق المؤسسة أخذاً بالاعتبار السياقي التاريخي لنشأتها.⁵¹

يتكون مشروع القانون المقترح من (26) مادة، وقد نظمت المسائل الآتية: تعريف الحزب، الجهات المحظور عليها ممارسة النشاط الحزبي، الأحزاب غير المسموح بها، تأسيس الحزب ونظامه الأساسي، هيئات الحزب، تسجيل الحزب، مالية الحزب، وقف نشاط الحزب، وغيرها. ومن أبرز الأفكار التي جاء بها هذا المشروع ما يأتي:

- الاعتراف بشرعية الفصائل الممثلة في المجلس الوطني لمنظمة التحرير.
- منع موظفي الدولة من المشاركة في النشاط الحزبي باستثناء الحالات التي ينص عليها القانون.
- حظر عضوية العاملين في القوات المسلحة وأجهزة الأمن في الحزب السياسي.
- اعتبار الحزب غير مسموح به في حال كان يهدف لقلب النظام الدستوري، وتهديد استقلال البلاد ووحدتها، وفي حال كان يدعو للحرب وللغضب الداخلي، ويعرض الحياة السياسية الديمقراطية والوحدة الإقليمية ووحدة المجتمع للخطر.
- قبول العضوية أو الفصل من الحزب هو قرار بيد هيئات الحزب، ويمكن استئناف قرار الطرد لجهة أعلى داخل الحزب أو اللجوء للمحكمة.
- تسجيل الحزب يكون في وزارة العدل، وفي حال رفض التسجيل يمكن اللجوء للقضاء.
- حظر تلقي تمويل من كيانات سياسية أو شرعية في بلدان أخرى أو من جهة حكومية غير التي يسمح بها القانون أو شركة أو مشروع تساهم السلطة الفلسطينية فيه بأكثر من 40%.
- تلقي الدعم المالي من الموازنة العامة للأحزاب المشاركة في آخر انتخابات، على أساس نسبة الأصوات والمقاعد التي حصل عليها الحزب.
- إمكانية وقف نشاط الحزب من خلال قرار محكمة العدل العليا فقط، في حالات

51. جبريل محمد، مرجع سابق، ص 40.

إعطاء تسجيل الأحزاب لجهة إدارية ممثلة في وزارة العدل التي هي ضمن السلطة التنفيذية، وبالتالي إمكانية التأثير على قرارات قبول تسجيل حزب ما أو رفضه، بناء على موقفه من الحكومة سلباً أو إيجاباً.

ربط المساعدة المالية المقدمة للأحزاب المشاركة في آخر انتخابات من الموازنة العامة بقيود قد تجعل من الأحزاب رهينة للسلطة السياسية، خصوصاً بالنسبة للأحزاب غير القادرة على جلب دعم مالي من مصادر أخرى يقرها القانون.

التوسع في موضوع وقف نشاط الحزب، في ظروف وحالات ذكرها مشروع القانون، غير متلائمة مع الحالة الفلسطينية من ذلك مثلاً «وقف نشاط الحزب الذي ينشئ تشكيلات مسلحة».

الحالات التي يحظر فيها على فئات أو أشخاص معينين ممارسة النشاط الحزبي، أو الانخراط في الأحزاب، جاءت بعمومية ولم تكن مقرونة بعبارة «طيلة ممارسة الشخص لمنصبه أو وظيفته»؛ ما قد يحرم فئات كثيرة من حرية النشاط السياسي والحزبي.

وظهرت مبادرات أخرى لاقتراح مسودة لقانون الأحزاب السياسية، من بينها المسودة المقترحة من مؤسسة أمان في العام 2005 وقد قدمها للمجلس التشريعي الدكتور عزمي الشيبيني النائب السابق في المجلس التشريعي الأول،⁵² وتتكون هذه المسودة من (32) مادة، تضمنت عدة محاور، منها: تعريف الحزب السياسي، الاعتراف بشرعية الفصائل والأحزاب الممثلة في إطار المجلس الوطني وتلك القائمة على الساحة الفلسطينية، حقوق وواجبات الأحزاب، والعضوية في الحزب وتنظيمه الداخلي، وتسجيل الأحزاب، وحل الحزب، ومالية الحزب، والأشخاص المحظور عليهم ممارسة العمل الحزبي. ومن أبرز الأفكار التي جاءت بها هذه المسودة ما يأتي:

- وزارة العدل هي الجهة الرسمية التي يتم تسجيل الأحزاب لديها.
- اعتبار التسجيل معياراً لاعتبار الحزب قائماً ومشروعاً.
- الطعن في تسجيل أي حزب أو الاعتراض على التسجيل يكون من خلال اللجوء للقضاء.

52. بسؤال الموظف المختص في المجلس التشريعي/ اللجنة السياسية (السيد صالح سرور)، أفاد أن هذه النسخة قدمت لتسليمهم في تطوير مشروع قانون الأحزاب المقترح رسمياً في العام 1998، تاريخ الاتصال: 2014/9/17.

معينة منها: في حال كان يهدف لقلب النظام الدستوري واستبدال الحكومة الشرعية بالعنف، أو يهدد الوحدة الإقليمية للبلاد أو يحرض على العنف في البلاد، أو ينشئ تشكيلات مسلحة، أو يثير النزعات الطائفية أو الإقليمية أو العنف الاجتماعي أو المدني.

ومن أبرز الانتقادات التي يمكن أن توجه لمشروع القانون أنه جاء في مرحلة مبكرة، في الوقت الذي لم تتضح فيه علاقة الحركات السياسية بالسلطة السياسية والكيان الجديد المتمثل بنشوء السلطة الفلسطينية، كما أن وجود حركات معارضة لمنهج أو سلو في ذلك الوقت، لها ثقلها في الساحة الفلسطينية، كالحركات الإسلامية وغيرها، كان سيحتم بالضرورة عدم تقبل قانون من هذا النوع قد يؤدي تشريعه إلى إقصاء حركات والاعتراف بأخرى، أو يخلق صداماً يعطل مثل هذا القانون ويولده ميئاً. كما أنه من الواضح أن مشروع القانون لم يبين وفق سياسة تشريعية واضحة، خضعت لنقاش معمق من الفصائل والحركات السياسية، وعليه ظهر بصيغة لا تلبى حاجة المجتمع لكفالة حرية المشاركة السياسية، وحاجة الفصائل والقوى للحماية والدعم، وحاجة الجميع للتوازن الدقيق بين دور القوى والفصائل في إشاعة تنمية سياسية حقيقية، والجاهزية والبناء لتطوير أدوات مقاومة الاحتلال، والتحرر والخلاص منه، على أساس التعاون والتكامل، بعيداً عن التقييد والتضييق من السلطة السياسية. وبالتالي ظهرت في القانون إشكاليات فنية عديدة، وتوجهات ذات بعد تسلطي أكثر منها تحرري. من ذلك على سبيل المثال:

قصر الاعتراف على فصائل بعينها وهي فصائل منظمة التحرير الممثلة في المجلس الوطني، دون اعتبار للحركات الأخرى.

عدم السماح بوجود أحزاب معينة باستخدام عبارات مثل «الحزب الذي يهدف إلى قلب النظام الدستوري» أو «الذي يعرض الحياة السياسية للخطر» وهي عبارات غير مفسرة، وتحتمل تأويلاً وتوسيعاً بغرض التضييق على أحزاب معارضة مثلاً، بالإضافة إلى أن ما هو مسموح به وما هو غير مسموح به يحتاج لنقاش ووضوح، لا مجرد تكرار لما هو موجود في قوانين بعض البلاد غير الديمقراطية أو التي تستر خلف الديمقراطية كشعار لا تطبيق.

وضع بعض الأحكام المتعلقة بهيكلية الحزب وتنظيم هيئاته الداخلية التي من المنطقي أن تكون محل تنظيم في النظام الأساسي للحزب، وليس ضمن القانون.

المبحث الثاني

أسس تنظيم العلاقات البيئية للحركات السياسية

ليس القانون وحده من يحكم أو ينظم العلاقات بين القوى والحركات السياسية في فلسطين، فقد ابتكرت تلك الحركات أسساً لتنظيم العلاقات فيما بينها، من خلال أدوات غير تقليدية، في صورة موثيق أو اتفاقات أو تفاهات أو إعلانات ذاتية، أو بمبادرة من طرف ثالث (مثلاً دولة عربية)، بعضها ثنائية (بين فصليين فقط) وبعضها جماعية (بين أكثر من فصليين). إن هذه الأدوات - وإن كانت تلزم الحركات أو الأطراف الموقعة عليها - تؤثر في واقع المجتمع ونظامه السياسي، وبعائدي أن هذه الأدوات لها إيجابياتها في تحقيق ما يمكن أن نسميه بالسلم السياسي؛ أي الحد من التناحر والصراع الحزبي، كما أنها تساعد في تطبيق القوانين واحترام الحقوق والحريات واستقرار المجتمع، إضافة لما تحققه من استقرار عمل السلطات الثلاث والمؤسسات العامة. مع ذلك، فهناك بعض السلبيات التي ترافق هذا النوع من تنظيم العلاقات البيئية في أنها تبقى رهينة الأطراف وحدها، وأنها توافقات وتفاهات مؤقتة قد لا تدوم، ويمكن أن تتهم بأنها بديل عن القانون وسلطة الشعب، إضافة إلى أنها لا تأخذ الصبغة الرسمية، من خلال إقرارها من ممثلي الشعب ومؤسساته الدستورية، وإنما يكتفى بتوقيعها من ممثلين عن الأطراف أو الفصائل.

نتناول فيما يلي توضيحاً لأهم الوثائق الحديثة نسبياً، والتي تمثل نماذج مهمة لتنظيم العلاقات بين الحركات السياسية في فلسطين، وسنوضحها من خلال تصنيفها لنوعين من الوثائق: الوثائق ذات الصبغة السياسية، والوثائق ذات الصبغة التنظيمية:

المطلب الأول: الوثائق ذات الصبغة السياسية

أولاً: إعلان القاهرة لعام 2005

صدر هذا الإعلان في القاهرة عن الفصائل الفلسطينية المشاركة في مؤتمر الحوار الفلسطيني الذي ضم اثني عشر تنظيمًا وفصلاً، بحضور رئيس السلطة الفلسطينية، وقد صدر في سياق التهدة مع الاحتلال الإسرائيلي؛ تلبية لدعوة من جمهورية مصر العربية.

تضمن الإعلان ستة بنود، تناولت قضايا التمسك بالثوابت الفلسطينية وحق المقاومة وحق عودة اللاجئين، إضافة لتفعيل منظمة التحرير وتطويرها، وفق أسس يتم التراضي عليها،

• حل الحزب لا يكون إلا وفق أحكام نظامه الأساسي، أو من خلال القضاء (محكمة العدل العليا).

• حظر تمويل الأحزاب من كيانات غير شرعية بمقتضى القانون الفلسطيني.

• الفئات الآتية يحظر عليها ممارسة العمل الحزبي: القضاة، العاملون في القوات المسلحة وأجهزة الأمن المختلفة، رئيس المجلس التشريعي، رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، النائب العام، رئيس ديوان الموظفين، رئيس هيئة الكسب غير المشروع، محافظ سلطة النقد، أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، رئيس وأعضاء اللجنة المركزية للانتخابات، رئيس وموظفو دائرة تسجيل الأحزاب في وزارة العدل، الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة، موظفو الحكومة أثناء ساعات الدوام الرسمي.

• المساواة بين الأحزاب من خلال وسائل الإعلام الرسمي لنقل وجهة نظرها، وحق تملك وسائل إعلام خاصة بالحزب.

• التزام الحزب بانتهاج الديمقراطية في بنائه وعلاقاته الداخلية ومع الآخرين.

• العضوية في الحزب مفتوحة لجميع المواطنين دون تمييز.

أعتقد أن هذه المسودة شكلت تقدماً على مشروع القانون المقترح لدى المجلس التشريعي في بعض الجوانب، ولكنها تضمنت بعضاً من الأحكام التي تحتاج إلى مراجعة. ومن أبرز ذلك: اعتبار التسجيل معياراً لوجود الحزب، وإعطاء تسجيل الأحزاب لجهة إدارية حكومية، والتوسع في الفئات المستثناة من العمل الحزبي، وعدم توضيح مفهوم الكيانات غير الشرعية، استخدام عبارة «الأحزاب المرخصة» ما يعني انتهاج الترخيص كتوجه، إعطاء الصلاحية للمحكمة الإدارية (العدل العليا)، للنظر في حل الأحزاب.

الإسراع بتطبيق اتفاق القاهرة الصادر في آذار 2005 المشار إليه سابقاً، بتفعيل منظمة التحرير الفلسطينية وانضمام حركتي حماس والجهد الإسلامي إليها، بما يشمل العمل على تشكيل مجلس وطني جديد قبل نهاية العام 2006، يكون ممثلاً لجميع القوى والفصائل والأحزاب والقطاعات كافةً، على أساس التمثيل النسبي.

حق الشعب الفلسطيني في المقاومة بجميع الوسائل، وتركيزها في الأراضي المحتلة عام 1967، إلى جانب العمل السياسي والتفاوضي والدبلوماسي، وتفعيل المقاومة الشعبية بكل الأشكال.

وضع خطة فلسطينية للتحرك السياسي الشامل، وتوحيد الخطاب الفلسطيني على أساس برنامج الإجماع الوطني والشرعية العربية وقرارات الشرعية الدولية.

حماية السلطة الوطنية الفلسطينية وتعزيزها، بما يشمل احترام القانون الأساسي الفلسطيني (الدستور المؤقت) والقوانين المعمول بها، واحترام صلاحيات الرئيس وصلاحيات الحكومة، وإجراء إصلاح لمؤسسات السلطة ولاسيما الجهاز القضائي، واحترام قرارات القضاء وسيادة القانون.

تشكيل حكومة وحدة وطنية على أساس يضمن مشاركة الكتل البرلمانية، وبخاصة حركتي فتح وحماس والقوى السياسية الراغبة بالمشاركة.

اعتبار إدارة المفاوضات شأن منظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الفلسطينية، على أن يعرض أي اتفاق مصيري على المجلس الوطني، أو من خلال استفتاء عام حيثما أمكن؛ للتصديق عليه.

اعتبار تحرير الأسرى واجباً وطنياً مقدساً، يتحمل الجميع مسؤوليته، بمن فيهم القوى والفصائل والسلطة والمنظمة.

التمسك بحق العودة للاجئين وفق القرار 194 وتعويضهم.

العمل على تشكيل جبهة المقاومة الفلسطينية لقيادة المقاومة وخوضها ضد الاحتلال الإسرائيلي.

بحيث تضم جميع القوى والفصائل الفلسطينية، وتشكيل لجنة لهذا الغرض تضم رئيس المجلس الوطني وأعضاء اللجنة التنفيذية، والأمناء العاميين لجميع الفصائل، وشخصيات مستقلة. كذلك تناول هذا الإعلان قضايا الوضع الداخلي والدعوة لإجراء إصلاحات شاملة، ودعم العملية الديمقراطية، وعقد الانتخابات المحلية والتشريعية، وفقاً لقانون انتخابي جديد يتم التوافق عليه. وقد تم التوصية من قبل الفصائل المشاركة بإجراء تعديلات جوهرية على القانون الانتخابي، باعتماد المناصفة في النظام المختلط للانتخابات التشريعية (المجلس التشريعي)، واعتماد نظام التمثيل النسبي للانتخابات الهيئات المحلية (البلديات وغيرها). وأيضاً تضمن بعض المبادئ التي تحكم علاقات القوى والفصائل، ومن أهمها اعتبار الحوار وسيلة للتفاهم، وتحريم الاحتكام للسلاح والعنف، واحترام حقوق المواطن الفلسطيني.

لعل أهم نتائج هذا الإعلان هو إصدار قانون انتخابي جديد؛ وهو قانون الانتخابات لعام 2005، وإصدار قانون جديد حول انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام 2005 وفق الأسس التي قررها هذا الإعلان، وقد جرت على أساسهما الانتخابات التشريعية، واستُكملت بعض مراحل الانتخابات المحلية.

ثانياً: وثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الأسرى) لعام 2006

وضعت هذه الوثيقة قيادات الحركة الأسيرة في سجون الاحتلال الإسرائيلي، وهدفت لتحقيق الوفاق الوطني، بعد حدوث حالة من التنافر وبدء التفكك في بنية النظام السياسي الفلسطيني؛ نتيجة الخلافات والصراعات الداخلية التي نجمت بين القوى والفصائل الفلسطينية، بعد الانتخابات التشريعية لعام 2006 التي فازت فيها حركة حماس. وقد وقّعت على هذه الوثيقة الفصائل والقوى الآتية: فتح، حماس، الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، الجهاد الإسلامي. تضمنت الوثيقة العديد من المبادئ والأسس والرؤى، تجاه القضايا الوطنية العليا والداخلية، فقد أشارت ديباجتها إلى أهمية تعزيز الجبهة الفلسطينية الداخلية والوحدة الوطنية، ومواجهة الاحتلال الإسرائيلي ومشاريعه الهدافة لنسف الحلم الفلسطيني بإقامة الدولة المستقلة. فيما يأتي أهم ما اشتملت عليه الوثيقة:

حق الشعب الفلسطيني في تحرير أرضه، وتقرير مصيره، وإقامة دولته وعاصمتها القدس الشريف على جميع الأراضي المحتلة عام 1967، وحق العودة للاجئين، وتحرير جميع الأسرى.

والاقتتال الداخلي لاسيما في قطاع غزة بعد إجراء انتخابات 2006. وقد تضمن الاتفاق أربعة بنود، ركزت على حرمة الدم الفلسطيني، واعتماد لغة الحوار أساساً وحيداً لحل الخلافات السياسية، والاتفاق على تشكيل حكومة وحدة وطنية وفق اتفاق تفصيلي بين الفصليين، والمُضَيّ قُدماً في إصلاح منظمة التحرير وتطويرها، وفقاً لتفاهات القاهرة ودمشق، وتأكيد مبدأ الشراكة السياسية على أساس القوانين المعمول بها، وعلى قاعدة التعددية السياسية، وفق اتفاق معتمد بين الفصليين.

كان من نتائج هذا الاتفاق تشكيل حكومة الوحدة الوطنية (الحكومة الحادية عشرة) برئاسة إسماعيل هنية، ولكنها لم تدُم طويلاً؛ إذ أُقيمت في حزيران 2007، بعد أحداث الاقتتال الداخلي في قطاع غزة التي أدت لسيطرة حركة حماس.

رابعاً: إعلان صنعاء للمصالحة الفلسطينية لعام 2008

صدر هذا الإعلان بمبادرة من اليمن؛ بهدف إنهاء الانقسام الداخلي الفلسطيني بعد أحداث حزيران 2007، وكان الإعلان الأول الذي يوقعه فصيلان فقط بصفة رسمية وهما فتح وحماس، باتجاه العمل على إنهاء الانقسام، وإعادة الحياة إلى طبيعتها في الضفة الغربية وقطاع غزة. تضمن الإعلان موافقة الفصليين على استئناف الحوار بينهما لإعادة الوضع لقطاع غزة إلى ما قبل حزيران 2007، وإجراء انتخابات مبكرة، واحترام الدستور والقانون، وإعادة بناء الأجهزة الأمنية على أسس وطنية، دون تدخل أي فصيل بها، وأن تكون المؤسسات الفلسطينية العامة بكل تكويناتها دون تمييز فصائلي، وتخضع للسلطة العليا وحكومة الوحدة الوطنية.

خامساً: اتفاقية الوفاق الوطني الفلسطيني - القاهرة لعام 2011⁵⁴

بنيت هذه الاتفاقية على جولات الحوار الفلسطيني والتفاهات الفصائلية التي رعتها جمهورية مصر منذ العام 2009، وكذلك الرؤية المصرية لإنهاء الانقسام السياسي الفلسطيني. وقّع على هذه الاتفاقية ثلاثة عشر فصيلاً وتنظيماً سياسياً فلسطينياً، وهم: فتح، حماس، الجهاد الإسلامي، الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، الجبهة الشعبية القيادة العامة، حزب الشعب، جبهة النضال الشعبي، الجبهة العربية الفلسطينية، جبهة التحرير العربية، جبهة التحرير الفلسطينية، فدا، طلائع حرب التحرير «الصاعقة». تضمنت هذه الاتفاقية ستة بنود

54. انظر نص الاتفاقية: الرابط الإلكتروني أمد للإعلام: <http://www.amad.ps/ar/?Action=Details&id=41778>، تاريخ الزيارة: 2014/9/10

التمسك بالنهج الديمقراطي ودورية الانتخابات، واحترام التداول السلمي للسلطة، وصون الحريات والحقوق، وسيادة القانون، وحرية الصحافة، والمساواة بين المواطنين دون تمييز، وحماية مكتسبات المرأة وتطويرها.

إدانة استخدام السلاح في النزاعات الداخلية، وتحريم الدم الفلسطيني، والاحتكام للحوار لحل الخلافات الداخلية.

الحق في التعبير عن الرأي، والاحتجاج السلمي ومعارضة السلطة في قراراتها بما يكفله القانون، وتنظيم الاحتجاجات والمظاهرات والمسيرات والاعتصامات السلمية الخالية من السلاح، وعدم الاعتداء على المواطنين والممتلكات العامة والخاصة.

ضرورة إصلاح المؤسسة الأمنية وتطويرها، والعمل على تنسيق العلاقة مع قوى وتشكيلات المقاومة وحماية سلاحها وتنظيمه. وضرورة قيام المجلس التشريعي بوضع القوانين الناظمة لعمل المؤسسة الأمنية، بما في ذلك إصدار قانون يمنع ممارسة العمل السياسي والحزبي لمنتسبي الأجهزة.

يلاحظ أن هذه الوثيقة تشكل أساساً للحوار الوطني بين القوى والفصائل وقطاعات المجتمع الأخرى الرسمية والمدنية، بهدف الوصول لتفاهات شاملة، حول المصالح العليا للشعب الفلسطيني، وتنظيم القضايا الداخلية، وقد أطلق الأسرى هذه المبادرة على هذا الأساس. وقد ثار جدل حول عرض هذه الوثيقة على الشعب، من خلال استفتاء عام، إذ أصدر الرئيس المرسوم الرئاسي رقم (19) لسنة 2006 بشأن الاستفتاء على وثيقة الوفاق الوطني «وثيقة الأسرى»⁵³، ولكن لم ينفذ هذا المرسوم ولم يجر الاستفتاء الذي دعا إليه الرئيس، لخلافات سياسية وقانونية حوله؛ فمن الناحية السياسية: هل سيؤدي الاستفتاء إلى رآب الصدع أم هل سيوسع شقة الخلافات الفصائلية، لاسيما بين الفصائل الكبرى، ومن الناحية القانونية هل سيكون الاستفتاء مشروعاً؛ ذلك أن القانون الأساسي لا ينص عليه بوصفه وسيلة من وسائل الديمقراطية المباشرة.

ثالثاً: اتفاق مكة للوفاق الوطني لعام 2007

صدر هذا الاتفاق بمبادرة من ملك المملكة العربية السعودية في العام 2007 التي رعت حوارات الوفاق الوطني الفلسطيني بين فصليين فقط هما: حماس وفتح، نتيجة حالة التناحر

53. انظر: المرسوم المتضمن نص الوثيقة: الوقائع الفلسطينية، العدد(65)، يونيو 2006، ص 35.

سادساً: إعلان الدوحة لعام 2012

صدر هذا الإعلان برعاية من أمير دولة قطر في العام 2012، وقد تم توقيعه من فضيلين فقط هما: فتح وحماس، وعلى مستوى القيادات العليا ممثلة برئيس السلطة الفلسطينية (محمود عباس) ورئيس المكتب السياسي لحركة حماس (خالد مشعل). جاء هذا الإعلان في سياق تنفيذ خطوات المصالحة المتفق عليها في القاهرة بموجب اتفاق القاهرة أعلاه، وتذليل العقبات التي تعترض تنفيذها. تضمن هذا الإعلان أربعة بنود، شملت قضايا تأكيد الاستمرار بخطوات تفعيل منظمة التحرير وتطويرها، من خلال إعادة تشكيل المجلس الوطني، بشكل متزامن مع الانتخابات الرئاسية والتشريعية، وتشكيل حكومة الوفاق الوطني من كفاءات مهنية مستقلة، برئاسة سيادة الرئيس محمود عباس، تكون مهمتها تسهيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية، والبدء بإعمار غزة، والتشديد على استمرار عمل لجان المصالحة، بما فيها لجنة الحريات العامة ولجنة المصالحة المجتمعية، والتشديد على بدء عمل لجنة الانتخابات المركزية في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس.

سابعاً: اتفاق المصالحة الفلسطينية – غزة لعام 2014

جاء هذا الاتفاق من خلال اجتماع وفدي منظمة التحرير وحركة حماس في قطاع غزة، وشكل خلاصة الاتفاقات والحوارات الفلسطينية الداخلية والخارجية التي تمت سابقاً، وتم توقيع هذا الاتفاق في 2014/4/23 من خمس شخصيات فصائلية ومستقلة تمثل المنظمة، وست شخصيات من قيادات حماس في الداخل والخارج. تضمن هذا الاتفاق سبعة بنود، هي: التشديد على الالتزام بما جاء في اتفاق القاهرة والتفاهات الملحقة، وإعلان الدوحة، واعتبارهما المرجعية عند التنفيذ، وبدء مشاورات تشكيل حكومة الوفاق الوطني، وتزامن إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمجلس الوطني بعد ستة أشهر على الأقل من تشكيل الحكومة، وعقد لجنة تفعيل المنظمة وتطويرها، والاستئناف الفوري لعمل لجنة المصالحة المجتمعية، ودعوة لجنة الحريات لاستئناف عملها، وتفعيل عمل المجلس التشريعي.

كان من نتائج هذا الاتفاق وبعد مشاورات مع الفصائل الفلسطينية تشكيل حكومة الوفاق الوطني في 2 حزيران 2014 (الحكومة السابعة عشرة) الحكومة القائمة حالياً، التي ضمت 17 وزيراً، برئاسة الدكتور رامي الحمد الله.

رئيسة، شملت: منظمة التحرير، والانتخابات، والأمن، والمصالحة الوطنية، والمعتقلون، واللجنة المشتركة لتنفيذ الاتفاقية. وأهم القضايا التي دعت إليها هذه الاتفاقية ما يأتي:

- مشاركة جميع الفصائل والقوى في منظمة التحرير، وتشكيل مجلس وطني جديد يضمن تمثيل جميع الحركات السياسية الفلسطينية وتجمعات الشعب الفلسطيني في كل مكان، والقطاعات والمؤسسات والفعاليات والشخصيات الفلسطينية كافة على أن يتم العمل على إعداد قانون انتخابي جديد للمجلس الوطني، وفق مبدأ التمثيل النسبي.
- تفعيل المشاركة السياسية من خلال إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية للمجلس الوطني للمنظمة بشكل متزامن، على أن يكون المجلس الوطني للمنظمة وفق نظام التمثيل النسبي، أما المجلس التشريعي للسلطة فيكون وفق النظام المختلط (75% قوائم، 25% دوائر، نسبة الحسم 2%)، وأن يتم إعادة تشكيل محكمة قضايا الانتخابات ولجنة الانتخابات من قبل الرئيس الفلسطيني على أسس التوافق والتشاور مع القوى السياسية والشخصيات الوطنية.
- إعادة بناء الأجهزة الأمنية مع التأكيد على أن تكون مهنية وغير فصائلية، وإبعاد المؤسسة الأمنية عن التجاذبات والخلافات السياسية بين القوى والفصائل.
- تعزيز المصالحة الوطنية، من خلال نشر ثقافة التسامح والشراكة السياسية، وإشراك كل من القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في خلق بيئة المصالحة، والعمل على رفع الغطاء التنظيمي والعشائري والعائلي عن كل من يرتكب اعتداءات على الناس وممتلكاتهم، وإصدار ميثاق شرف حول تحريم الاقتتال الداخلي.
- أن تعمل اللجنة المشتركة المكلفة بتنفيذ هذه الاتفاقية، واللجنة الإدارية القانونية المعنية بدراسة ملفات الموظفين والتعيينات والترقيات، على أسس الالتزام بالقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وبالقوانين والأنظمة المقررة قبل تاريخ الانقسام (قبل 2007/6/14)، وتأكيد مبدأ الشراكة لأبناء الشعب الفلسطيني في مؤسسات السلطة، وعلى أسس الكفاءة والمواثمة بين الموظف والوظيفة التي يرشح لشغلها.
- تحريم الاعتقال على خلفية سياسية أو دون إجراءات قضائية، والعمل من قبل الفصائل، لاسيما فتح وحماس، على حل مشكلة المعتقلين.

المطلب الثاني: الوثائق ذات الصبغة التنظيمية

أولاً: ميثاق الشرف بين الأحزاب والفصائل السياسية أثناء العملية الانتخابية لعام 2005
 وقّع على هذا الميثاق ثلاثة عشر فصيلاً في 13 تشرين الأول 2005، قبيل إجراء الانتخابات التشريعية في العام 2006، وهذه الفصائل هي: فتح، حماس، حزب الشعب، الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، فدا، النضال الشعبي، جبهة التحرير الفلسطينية، جبهة التحرير العربية، الجبهة العربية الفلسطينية، الجبهة الشعبية - القيادة العامة، منظمة الصاعقة، المبادرة الوطنية. شكّل هذا الميثاق تفاهماً طوعياً بين الفصائل؛ بهدف إنجاح العملية الانتخابية وتعزيز نزاهتها وشفافيتها، وكان أداة مهمة لضمان التنافس الشريف بين الفصائل المشاركة، وضمان الحق في المشاركة في الحياة السياسية من قبل الناخبين، وحسن تطبيق القانون الانتخابي الجديد الذي سُنّ في العام 2005، وتأكيد بعض أحكام القانون، ومساعدة لجنة الانتخابات المركزية في عملها.

جاء هذا الميثاق بمبادرة من مؤسسة الملتقى الفكري العربي، وقد تضمن الميثاق 25 بنداً، ركزت في مجملها على القضايا الآتية: التقيّد بالقانون الانتخابي، والتعاون مع لجنة الانتخابات المركزية، واحترام دور المراقبين الدوليين والمحليين، والالتزام بسرية التصويت وحق الاختيار للناخبين بحرية تامّة، والالتزام بقواعد الدعاية الانتخابية من حيث عدم التحريض أو الطعن بالمرشحين، أو إثارة النعرات، أو استعمال العنف، أو إزالة شعارات المرشحين الآخرين، أو استخدام السلاح، أو تقديم هدايا أو نقود أو مساعدات عينية، أو وضع ملصقات في أماكن خاصة دون إذن، وعدم استعمال الشعار الرسمي للمنظمة أو السلطة، وعدم استخدام المساجد والكنائس والدوائر الحكومية والمقرات الأمنية لإقامة المهرجانات والاجتماعات، وعدم تلقّي الدعم المالي الأجنبي أو الخارجي غير الفلسطيني أو أموال من السلطة الفلسطينية لتغطية المصاريف الانتخابية، والالتزام بالحدّ القانوني للصرف وتقديم بيان مالي مفصّل، والالتزام بتدريب الوكلاء على قواعد السلوك أثناء الانتخابات، والالتزام بالأسس القانونية للاعتراضات والطعون والشكاوى، والالتزام بقرارات القضاء ونتائج الانتخابات.

من الناحية العملية تم تطبيق هذا الميثاق والالتزام بأحكامه في انتخابات المجلس التشريعي الأخيرة، ولكنه أخذ الصفة المؤقتة ارتباطاً بالعملية الانتخابية، وهو بحاجة إلى مراجعة في أية انتخابات مستقبلية، ولاسيما إذا ما تم استبدال قانون الانتخابات أو تعديله، أو شاركت فصائل أو تيارات جديدة في الانتخابات.

ثانياً: إعلان مبادئ ومعايير بشأن حماية الحق بالتجمع والتنظيم في فلسطين لعام 2009

انبثق هذا الإعلان عن «المؤتمر الوطني حول حماية حق التجمع والتنظيم في فلسطين» المنعقد في تشرين الأول من العام 2009 في كل من رام الله وغزة، وقد جاء هذا الإعلان بمبادرة من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، بعد نقاشات معمّقة مع الحركات السياسية الفلسطينية. تضمّن الإعلان مبادئ ومعايير أساسية لحماية الحق في المشاركة في الحياة السياسية، بالتركيز على حق تشكيل الأحزاب والجمعيات والهيئات الأهلية والنقابات، وقد أشار الإعلان في ديباجته إلى أهمية تعزيز التعددية السياسية، وضرورة عمل الإصلاحات في النظم التشريعية والإدارية، على المستوى العام وعلى مستوى التنظيم الداخلي للأحزاب والقوى؛ بغية إزالة العقبات التي تحول دون ممارسة هذا الحق أو تقييده. كما تضمّن الإعلان توضيحاً لمفهوم الحق بالتجمع والتنظيم،⁵⁵ ووضع العديد من المبادئ الواجب احترامها وتبنيها على مستوى تشكيل الأحزاب، وتأسيس الجمعيات والهيئات الأهلية وتكوين النقابات.

فيما يخص الحق في تشكيل الأحزاب السياسية، فقد تضمّن الإعلان المبادئ الرئيسة الآتية:

- أساس تأسيس الحزب ووجوده القانوني (اكتساب الشخصية القانونية) التصريح أو الإعلام أو الإخطار، وليس الترخيص وفقاً لقرار يصدر عن سلطة تقديرية.
- أية جهة تختص بشؤون الأحزاب وتسجيلها في المستقبل، من المهم أن تكون هيئة مستقلة تنظّم بقانون، ولها صفة قانونية ينصّ عليها الدستور، أو لجنة الانتخابات المستقلة المنظمة بقانون، ويكون للحزب حق الطعن بقراراتها أمام القضاء المختص.
- الانضمام للأحزاب طوعي، على أساس حرية اختيار الحزب، ودون تمييز على أساس الدين أو الجنس أو غيرها من أشكال التمييز.
- التقيّد في بنية الحزب الداخلية وتنظيمه الداخلي بالقواعد الديمقراطية.
- ضمان تمثيل النساء والشباب في قيادة الحزب.

55. يقصد بالحق في التجمع والتنظيم وفقاً للإعلان: «بالانخراط في أي تجمعات أو تشكيلات حزبية أو نقابية أو أهلية، بما في ذلك تشكيل الأحزاب السياسية أو النقابات على اختلافها، عمالية كانت أم مهنية، أو تأسيس الجمعيات أو الهيئات الأهلية أو أي أشكال تجمع أخرى، كالروابط والاتحادات والأندية، وحقهم في التجمع السلمي والالتقاء بصورة جماعية، وعقد الاجتماعات العامة أو المؤتمرات أو المسيرات أو المظاهرات، والاعتصامات السلمية، لتبادل الرأي أو لبلورة المواقف، أو للتعبير عن آرائهم بالخطابة أو المناقشة تجاه قضية تهمهم».

- واحترام حرية تكوين الأحزاب وطوعية الانضمام إليها، والمشاركة في الانتخابات المحلية والعامّة. ومن أهم مبادئ هذه الوثيقة السلوكية:
- الالتزام بالتعددية السياسية والحزبية وسيلةً للتعبير عن تطلعات المواطنين ومصالحهم.
- ضمان حرية العمل السياسي السلمي وحق المشاركة في الحياة السياسية، والعمل من أجل ضمان حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشأن العام.
- تعزيز العمل الجبهوي وصيغته المختلفة في مواجهة الاحتلال الإسرائيلي، مع الأخذ بالاعتبار احترام مبدأ التداول السلمي للسلطة، عن طريق الانتخابات الدورية الحرة والنزيهة.
- الالتزام بإدارة التنافس بين الفصائل والقوى بالأساليب الديمقراطية، بعيداً عن أي نمط من أنماط العنف أو الإقصاء.
- الالتزام بالآليات الديمقراطية في العمل الداخلي، وفي مقدمتها دورية الانتخابات، واختيار قادة الفصيل وهيئاته، وفق النظام الداخلي لكل فصيل أو حزب.
- أساس تأسيس الأحزاب ووجودها القانوني التصريح أو الإعلام أو الإشعار وليس الترخيص.
- العمل على تبني نظام يستند إلى تخصيص هيئة مستقلة، تتولى متابعة شؤون الأحزاب، ينظم عملها بقانون أو اعتماد لجنة الانتخابات المركزية المستقلة لهذا الغرض.
- الالتزام باستبعاد التمويل من جهات أجنبية، بما في ذلك ما يسمى بالمال السياسي أو التمويل المشروط، وأن تكون الموارد المالية من مصادر وطنية، كاشتراكات الأعضاء وما يخصص للحزب من المال العام.
- العمل على تطوير منظمة التحرير الفلسطينية وتفعيلها، وضمان انضمام جميع الفصائل والقوى السياسية لها على أسس ديمقراطية.
- ومن الواضح أن هذه الوثيقة ذات صبغة طوعية، عبّرت فيها الفصائل والقوى الموقعة عليها عن التزامها بأهداف ومبادئ الوثيقة كإطار ناظم وطوعي، يؤسس لعلاقات قوية بين الفصائل والقوى. وقد وقع على هذه المدونة الفصائل التالية: حماس، فتح، الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، المبادرة الوطنية، النضال الشعبي، حزب الشعب، الجبهة الشعبية - القيادة العامة، جبهة التحرير الفلسطينية، الجبهة العربية الفلسطينية.

- يحل الحزب بقرار من هيئته العامة وفق النظام الأساسي للحزب.
- تمويل الحزب يكون من اشتراكات الأعضاء، ومن مخصصات الخزينة العامة، ومن التبرعات من جهات وطنية بنسبة محددة من موازنة الحزب.
- يكون الاستثناء من الانتماء السياسي والانضمام للأحزاب فيما يتعلق بالقضاة والنائب العام، والقيادات العليا في قطاع الأمن فقط.
- حرية المشاركة في الانتخابات المحليّة والعامّة مكفولة لجميع الأحزاب دون تمييز أو عوائق، وفقاً للنظم الانتخابية المقررة.
- حق تملك وسائل الإعلام، والمساواة في الإعلام الرسمي لكل الأحزاب.
- حماية الحزب ومقارّه ووثائقه، ومنع التفتيش أو المداخلة إلا بقرار قضائي وفقاً للقانون.
- سيكون لهذا الإعلان مفعول في المستقبل؛ إذ يمكن الاستعانة به عند وضع السياسة التشريعية لقانون الأحزاب السياسية، كما أنه يعبر عن وجهة نظر الأحزاب فيما ينشده من أسس لتنظيم العمل الحزبي، ومن الضروري عند اقتراح قانون بشأن الأحزاب أخذ هذا الإعلان بعين الاعتبار؛ حتى لا تتفرد السلطات الرسمية في صناعة قانون قد لا يوفر الحماية المطلوبة لإرث حرية العمل السياسي في فلسطين، أو ينتقص منها.

ثالثاً: وثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية لعام 2011

وقّع ممثلون عن الحركات السياسية في العام 2011 وثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية، تم تحضيرها بمبادرة من «أمان»، بعد نقاشات عديدة مع الحركات والفصائل الفلسطينية. ارتكزت هذه الوثيقة على عدد من المرجعيات هي: وثيقة إعلان الاستقلال لعام 1988، القانون الأساسي المعدل للسلطة الفلسطينية لعام 2003، وثيقة الوفاق الوطني لعام 2006، ميثاق الشرف بين الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية أثناء العملية الانتخابية لعام 2005، إعلان مبادئ ومعايير بشأن حماية الحق بالتجمع والتنظيم في فلسطين لعام 2009. وقد هدفت الوثيقة إلى تعزيز مكانة العمل الحزبي وحق المشاركة السياسية.

تضمّنت الوثيقة مبادئ أساسية تتعلق بإدارة الشأن العام، واحترام حقوق المواطنين، وتعزيز العلاقات بين القوى السياسية، وتمكين البنية وتعزيز الديمقراطية الداخلية لتلك القوى،

المبحث الثالث

أسس التنظيم الذاتي للحركات السياسية

توصف الحركات السياسية في فلسطين بأنها تنفرد بتنظيم شؤونها الداخلية دون تدخل من أحد؛ إذ تضع هيئات الحزب أو أطره التنظيمية أو المؤتمر العام للحزب ما يسمى بـ «دستور الحزب» أو «النظام الأساسي للحزب» أو «النظام الداخلي للحزب» أو «ميثاق الحزب»، ويجري تعديله أو استبداله بنفس الأسلوب. كما أن بعض الحركات تركز في نظامها أو دستورها على امتدادها وأصولها ذات البعد الإقليمي، أو العالمي، أو الديني أو القومي، وبالتالي تتبنى أنظمة شبيهة بتلك التي تتبعها الحركة الأم، كبعض الحركات القومية والإسلامية.

وضمن بنية النظام القانوني الفلسطيني تحتكم الحركات لنظمها وموثيقها الداخلية، في تنظيم هياكلها وبنائها، وأهدافها، وأدواتها، والعضوية فيها، وتمويلها، وغير ذلك، بحيث تشكل هذه الأنظمة الداخلية المرجع القانوني لها. بمعنى آخر: يتفوق التنظيم الذاتي للحركات السياسية في فلسطين على التنظيم القانوني (أي القوانين التي تضعها السلطة السياسية)، بل إن تدخل السلطة السياسية، من خلال وضع قوانين تمس هذه الحركات، يحتاج لموافقته، ولا يمكن أن يمر أي تشريع أو قانون دون نقاش وموقف من الحركات بالقبول أو الرفض. ويمكن أن تكون حرية التنظيم الحزبي محمودة في حالتنا الفلسطينية؛ انسجاماً مع التعددية السياسية، والتعددية الحزبية وحرية العمل السياسي إرثاً وواقعاً، ولكن من المهم الانتباه أن دور الأحزاب له تأثيره على حياة المجتمع ككل، وبالتالي فإن وجود أسس تنظيم داخلية قوية للحزب من شأنه أن يؤثر على علاقة الأحزاب مع المجتمع، سواء من خلال سلوك قياداتها أو أعضائها، أو دور ممثليها في البرلمان أو الحكومة، أو حتى دورها في صياغة الإستراتيجيات والسياسات العليا، من خلال ما تطرحه من برامج ومواقف وتوجهات.

كما أن الاهتمام اليوم يبدو جلياً في مسألة الديمقراطية الحزبية الداخلية، بمعنى هل تظهر نظم الأحزاب ديمقراطية الحزب من عدمه؟ وهل يضمن التنظيم الداخلي للحزب المشاركة لأعضائه في بناء هيئاته، وصوغ برامجه وتوجهاته، ودورية الانتخابات الداخلية، لإنتاج قيادته وممثليه؟ وهل هناك مشاركة لأجياله وأطيافه المختلفة، بما في ذلك النساء والشباب وقطاعات المهن والعمل ورجال السياسة والاقتصاد وغيرها؟

ومن المهم القول إنه على الرغم من عدم وجود قانون مطبق فعلياً للأحزاب السياسية في فلسطين،

إلا أن هناك تدخلات من السلطة السياسية، من خلال بعض القوانين بفرض توجهات معينة على الأحزاب، وخير مثال على ذلك النص في القانون الانتخابي، على وجوب وجود المرأة ضمن ترتيب معين في قوائم الحزب في الانتخابات التشريعية والمحلية (كوتا المرأة)⁵⁶، ومثل هذا النص وإن كان يهدف لتعزيز مشاركة المرأة في صنع القرار على مستوى المجتمع ككل، إلا أنه يحمل في طياته رسالة موجّهة للأحزاب بضرورة تمكين المرأة، وتعزيز مشاركتها داخل الحزب، وضمن هيئاته المختلفة. ومثال آخر ما ورد في قانون مكافحة الفساد من اعتبار الأحزاب والعاملين فيها خاضعين للمسؤولية القانونية عن جريمة الفساد، وهو ما يحمل في طياته رسالة للأحزاب، بأنها ليست محصنة تجاه جريمة الفساد، وأن أموالها هي بحكم المال العام.

من الواضح أن الحركات السياسية قد أرست تنظيمًا داخليًا خاصًا بها، فكل حركة أو فصيل أنظمتها، فمنها من تبنى وثيقة تنظيمية واحدة كنظام داخلي أو نظام أساسي، ومنها من تبنى أكثر من وثيقة كميثاق ونظام داخلي أو نظام أساسي ونظام داخلي أو نظام أساسي ولوائح داخلية. ومن الواضح أن معظم الأنظمة متاحة للاطلاع في مقرات الفصائل أو مواقعها الإلكترونية، ولكن بعض الحركات لاسيما الإسلامية ليس من السهل الوصول لأنظمتها الداخلية بنصها الرسمي؛ لكونها غير معلنة كلياً أو جزئياً فهي سرية⁵⁷، فيما يُشير بعض الكتاب أو المواقع الإلكترونية أحياناً إلى بعض أحكام هذه الأنظمة، بصورة غير رسمية وغير شاملة⁵⁸.

56. تنص المادة (4) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 على أنه: «يجب أن تتضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية المرشحة للانتخابات النسبية (القوائم) حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة واحدة من بين كل من: 1. الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة. 2. الأربعة أسماء التي تلي ذلك. 3. كل خمسة أسماء تلي ذلك». كما تنص المادة (17) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 المعدلة بمقتضى القانون رقم (12) لسنة 2005 على أن: «1. في الهيئة المحلية التي لا يزيد عدد مقاعدها عن ثلاثة عشر مقعداً يجب ألا يقل تمثيل المرأة عن مقعدين: أ. امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء الأولى في القائمة، ب. امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء التي تلي ذلك. 2. في الهيئة المحلية التي يزيد عدد مقاعدها عن ثلاثة عشر مقعداً يخصص مقعد للمرأة من بين الأسماء الخمسة التي تلي بند (ب) أعلاه. 3. يستثنى من أحكام البند (1) أعلاه الهيئات المحلية التي يقل عدد الناخبين فيها وفقاً للجدول النهائي للناخبين عن ألف ناخب، وفي هذا الحال تترك للقوائم الانتخابية حرية اختيار الأماكن المخصصة للمرأة من بين مرشحيها. 4. إذا شغل مقعد للمرأة في مجلس الهيئة المحلية، تحل مكانها المرأة التي تليها في تسلسل المقاعد المخصصة للمرأة في نفس القائمة التي تنتمي إليها».

57. على سبيل المثال بالرغم مما يشار له من وجود نظام داخلي لحركة حماس، فهذا النظام وثيقة سرية غير معلنة للعموم وهو ما يعني أن بنيتها التنظيمية وتركيبية مستوياتها القيادية والعضوية فيها وآلية اتخاذ القرار تبقى مبهمه تخضع للتكهنات أكثر منه للحقائق المثبتة ضمن وثائق رسمية. انظر: جبريل محمد، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها.

58. على سبيل المثال انظر: ناظم عمر، الفكر السياسي لحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين وانعكاسه على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2008، ص 64. انظر: أحمد عز الدين، حركة المقاومة الإسلامية - حماس في فلسطين، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، 1989، ص 44.

وتتبنى بعض الحركات مبادئ أساسية تقوم على اعتبار فلسطين جزءاً من الوطن والعربي والشعب الفلسطيني جزءاً من الأمة العربية، ولكنه يتمتع بشخصية مستقلة، وصاحب الحق في تقرير مصيره، وأن الثورة الفلسطينية هي طليعة الأمة العربية في معركة تحرير فلسطين، وأن الصهيونية حركة عنصرية استعمارية عدوانية، فيما تقوم أهدافها على إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة، وبناء مجتمع تقدّمي يضمن حقوق الإنسان وحرياته، وهي ترفع شعار «ثورة حتى النصر - الثورة طريقنا إلى الحرية والاستقلال والبناء»، (حركة فتح).

فيما تنطلق بعض الحركات من مبادئ الاشتراكية وقيمها وأهدافها القائمة على المساواة والعدالة الاجتماعية، والقضاء على الاستغلال الطبقي والقومي، وتستلهم في ممارستها النظرية والعلمية التراث الفكري الماركسي والاشتراكي، وتسعى لإقامة دولة ديمقراطية وعلمانية تقوم على الفصل بين الدين والدولة، وترفع شعار التحرر والديمقراطية والعدالة الاجتماعية (حزب الشعب). كما أن بعض الحركات تناضل من أجل إقامة مجتمع اشتراكي خالٍ من الاستغلال، وتعتمد الفكر الماركسي في قراءة الواقع والسعي للتغيير، وتؤمن بالعمل الجبهوي الديمقراطي، وتمارس كافة أشكال النضال السياسي والفكري لتحقيق رؤيتها وأهدافها (الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين). كما أن بعضها من يعرف نفسه بأنه حزب عربي ديمقراطي، يعتمد كل أشكال النضال لتحقيق أهدافه (جبهة التحرير الفلسطينية).

وأيضاً هناك حركات تتبنى فكر إسلامي بحث يقوم على أساس إقامة دولة الخلافة في العالم الإسلامي وليس في قطر معين، وأن العقيدة الإسلامية هي أساس الدولة، وأن نظام الحكم هو نظام وحدة، ويكون الحكم مركزياً والإدارة لا مركزية (حزب التحرير الإسلامي). وتعرف بعض الحركات نفسها بأنها جزء من حركة الطبقة العاملة الفلسطينية، وأنها تسترشد بالاشتراكية العلمية كمنهج لتحليل الواقع الاجتماعي، وأنها تسعى لتوطيد وحدة طبقات الشعب وقواه الوطنية في الداخل والخارج، في إطار منظمة التحرير، وتناضل من أجل إقامة دولة فلسطين الديمقراطية (الجبهة الديمقراطية).

ثانياً: المبادئ أو المراكز التنظيمية

تحدد الحركات السياسية في أنظمتها الداخلية ومواثيقها الأسس التنظيمية العامة التي تعتمدها في نهجها، ولاسيما في إطار تنظيمها الداخلي وفي علاقاتها الداخلية ومع الجهات الأخرى، فبعض الحركات تعتمد مبادئ تقوم على أسس أنها حركة وطنية ثورية، ولعضويتها

نتناول في هذا القسم من الدراسة تحليل الأنظمة الداخلية المتاحة للحركات السياسية،⁵⁹ من عدة جوانب، نجملها فيما يأتي:

أولاً: الشعار والفكر والأهداف

تتباين الحركات السياسية في شعارها وفكرها وأهدافها، ارتباطاً بمنهج تلك الحركات ونظرتها، وعلى أساس المنهج قد يظهر هذا التباين واسعاً أو ضيقاً فيما بين حركة وأخرى، أو مجموعة حركات فيما بينها. ومن تحليل الوثائق التنظيمية الداخلية لبعض الحركات السياسية في فلسطين نلمس أكثر من نموذج على مستوى الشعارات العامة والفكر والأهداف، وإن كان هدف تحرير فلسطين مشتركاً فيما بينها.

إن بعض الحركات -وفقاً لميثاقها- تقوم على منطلق فكري أساسي وهو أن الإسلام منهجها، ومنه تستمد أفكارها ومفاهيمها وتصوراتها عن الكون والحياة والإنسان، وإليه تحتكم في كل تصرفاتها، وعليه يقوم شعارها على أساس «اللَّهُ غَايَتُهَا، وَالرَّسُولُ قَدُوتُهَا، وَالْقُرْآنُ دَسْتُورُهَا، وَالْجِهَادُ سَبِيلُهَا، وَالْمَوْتُ فِي سَبِيلِ اللَّهِ أَسْمَى أَمَانِيهَا»، كما تنطلق أهدافها في ذات الاتجاه، من حيث إنها تتمثل في منازلة الباطل وقهره ودحره؛ ليسود الحق وتعود الأوطان وتقام دولة الإسلام (حركة حماس).⁶⁰ فيما تقوم بعض الحركات على أساس الديمقراطية التقدمية الاشتراكية، وترفع شعار الحرية والاستقلال والعودة والديمقراطية والاشتراكية، وتسعى للتحرر وبناء الدولة وتحقيق السلام، وبناء مجتمع مدني ديمقراطي وعلماني يفصل بين الدين والدولة «الدين لله والوطن للجميع» (حزب فدا).

كما تسترشد بعض الحركات في تحليلها للواقع بأسس المنهج الجدلي والعلمي، ومن الاتجاهات الفكرية العقلانية للحضارة العربية والإسلامية وقيم الحرية والديمقراطية والعدالة في العالم، وترفع شعار الحرية والبناء والديمقراطية، وتسعى لإقامة مجتمع مدني ديمقراطي (جبهة النضال الشعبي). وتقوم بعض الحركات على مبادئ تحقيق الوحدة والحرية والاشتراكية، وتبني نظرية الحزب القومية الاشتراكية الديمقراطية الثورية في التنظيم والأخلاق والعمل، وترفع شعار «أمة عربية واحدة ذات رسالة خالدة» (جبهة التحرير العربية).

59. النظام الداخلي لحركة فتح، ميثاق حركة حماس، النظام الداخلي للجبهة الشعبية، النظام الداخلي لـ فدا، النظام الداخلي لجبهة النضال الشعبي، النظام الداخلي لجبهة التحرير العربية، النظام الداخلي لجبهة التحرير الفلسطينية، النظام الداخلي لحزب الشعب، النظام الداخلي للجبهة الديمقراطية، مشروع دستور دولة الخلافة (طبعة معتمدة) لحزب التحرير الإسلامي.

60. أحمد عز الدين، مرجع سابق، ص 45 وما بعدها.

ومنها ما يعتمد المبادئ التنظيمية الآتية: مبدأ المركزية الديمقراطية، وتعني وحدة القيادة وخضوع الأقلية لرأي الأغلبية، وخضوع الهيئات الدنيا لقرارات الهيئات العليا، وحرية المناقشة والتعبير والرأي، واعتماد مبدأ الانتخابات في اختيار المراتب القيادية، والتزام جميع الوحدات التنظيمية والعسكرية والمنظمات الجماهيرية بتقديم تقارير دورية إلى الهيئات التي تلوها (جبهة التحرير الفلسطينية).

كما أن بعض الحركات تقر بالمبادئ الآتية: الأساس الموجه للعلاقة داخل الحزب هو الديمقراطية في إطار وحدة الحزب، ويقاد الحزب من مركز واحد هو المؤتمر، ويأخذ بمبدأ الاقتراع السري، ويكون تمثيل المرأة في هيئاته الحزبية المركزية بحد أدنى 25%، واعتماد مبدأ المساواة والمكاشفة، ومبدأ الشفافية المالية، ومبدأ النقد والنقد الذاتي وتعزيز القيادة الجماعية (حزب الشعب).

وتؤسس بعض الحركات مبادئها على النحو الآتي: أنها امتداد لفكر وتنظيم عالمي يتمثل في حركة الإخوان المسلمين، وأن الإسلام منهج حياة لها، وأن أرض فلسطين هي وقف إسلامي، وأن الوطنية هي جزء من العقيدة الدينية، ولا حل للقضية الفلسطينية إلا بالجهاد، وأن للمرأة المسلمة دوراً في معركة التحرير لا يقل عن دور الرجل، ومنظمة التحرير الفلسطينية من أقرب المقربين للحركة، مع الأخذ بالاعتبار أن الفكرة العلمانية مناقضة للفكرة الدينية (حماس).

وحركات أخرى تؤسس مبادئها على ما يأتي: العقيدة الإسلامية وأحكام الإسلام هي الأساس، ويتبنى الخليفة أحكاماً شرعية تطبق كقانون نافذ من قبل أفراد الرعية، والتابعة الإسلامية مناط للتمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات الشرعية، وعدم جواز التمييز بين أفراد الرعية، وحمل الدعوة الإسلامية هو العمل الأصلي للدولة، والأصل في الأفعال التقيد بالحكم الشرعي (حزب التحرير).

هذا وتعتبر بعض الحركات أن المبدأ التنظيمي الأساس الذي تقوم عليه هو المركزية الديمقراطية كتعبير عن وحدة الإرادة والفكر والعمل بين جميع منظمات الحزب ومناضليه، وتعبير عن المزايا التي تتوافر للطبقة العاملة، ومنها مزايا الجماعية وتقسيم العمل والانضباط، كما ترى في هذا المبدأ الأساس الذي يضمن المشاركة لجميع أعضاء الحزب ومنظماته في رسم سياسة الحزب، وتشكيل هيئاته القيادية بالانتخاب، وممارسة الرقابة الحزبية من أدنى إلى أعلى، وممارسة مبدأ القيادة الجماعية، وانتهاج أسلوب النقد والنقد الذاتي (الجبهة الديمقراطية).

صفة السرية ما لم يتقرر غير ذلك، واعتماد مبدأ القيادة الجماعية والالتزام والانضباط والمركزية الديمقراطية،⁶¹ والنقد والنقد الذاتي، والسرية، واعتبار المؤتمرات الحركية أعلى سلطة قيادية، واعتبار الكفاح المسلح إستراتيجية وليس تكتيكاً (فتح). فيما تعتمد حركات أخرى ما يأتي: مبدأ المركزية الديمقراطية (مبدأ الانتخاب وحق الأعضاء في مناقشة سياسات الحزب بحرية، وتقديم التقارير الدورية، واحترام الرأي والرأي الآخر، والتزام الأقلية بقرارات الأغلبية، واحترام الأغلبية لرأي الأقلية، والاستفتاء الحزبي على المستوى الوطني في القضايا الكبرى)، ومبدأ القيادة الجماعية والنقد والنقد الذاتي ووحدة الحزب (الجبهة الشعبية).

ومن المرتكزات التنظيمية لبعض الحركات: عقد المؤتمرات الحزبية الدورية، وضمان حق جميع الأعضاء في الانتخاب والترشيح لمختلف المؤتمرات والهيئات في الحزب، ووجود مركز قيادي واحد، يمثله المؤتمر الوطني العام واللجنة المركزية، وحرية تعدد الآراء، وحرية النقاش وحق التعبير عن الرأي، واعتماد قاعدة الانتخاب العادي وفق نظام الأغلبية لانتخاب الهيئات المختلفة، وتنمية الممارسة النقدية والمساءلة والمكاشفة وتشجيعها، والعمل وفق مبدأ القيادة الجماعية في التقرير، والمسؤولية الشخصية في التنفيذ (فدا).

وتشكل المبادئ التنظيمية الآتية أساساً لدى بعض الحركات وهي: الديمقراطية هي أساس البناء التنظيمي الداخلي ويشمل ذلك (حق جميع الأعضاء في الانتخاب والترشيح لمختلف المؤتمرات والهيئات التنظيمية، وفق الترشيح الفردي والاقتراع السري، وعقد المؤتمر العام والمؤتمرات الفرعية بصورة دورية، وأن يكون لها مركز قيادي واحد يمثله المؤتمر العام والهيئات المركزية المنبثقة عنه، والالتزام بمبدأ القيادة الجماعية التي لا تلغي المبادرة الفردية ولا تسقط المسؤولية الشخصية بالتنفيذ وحرية النقاش والتعبير عن الرأي والانتقاد وتعددية الآراء (النضال الشعبي). ومنها ما يركز على مبادئ التمسك بالقيادة الجماعية والنقد الذاتي، واعتبار رأي الأكثرية هو رأي الحزب، وحق العضو في الاشتراك في انتخاب هيئات الحزب والمشاركة في حياة الحزب، ومناقشة كل شؤونه، ومراعاة مبدأ التسلسل الحزبي، وتحقق الديمقراطية في نظام الحزب عن طريق الانتخاب المباشر، وتحقق المركزية بخضوع الأقلية للأكثرية والقيادات الدنيا للقيادات العليا (جبهة التحرير العربية).

61. انظر بخصوص هذا المبدأ: نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص 424، 425. وتقوم المركزية الديمقراطية على علاقة تراتبية في مستويات اتخاذ القرار بين الهيئات المختلفة للحزب، وتكون بيد قيادته العليا سلطة اتخاذ القرار، بمراعاة تدرج هرمي متصاعد. انظر: جبريل محمد، مرجع سابق، ص 29.

ثالثاً: أسس العضوية الحزبية

تشابه الحركات السياسية الفلسطينية في بعض الجوانب المتعلقة بالعضوية فيها، فيما تختلف في جوانب أخرى. وتتمثل أبرز جوانب التشابه في أن العضوية فيها تقوم على أساس الاختيار والطوعية، وأنه يحظر ازدواج العضوية، ولكن هناك تباينات في جوانب أخرى تتمثل فيما يأتي:

- تقييم الحركات السياسية العضوية إما على أساس الديانة أو المواطنة أو القومية، أو بالتخيير بين بعض هذه الأسس، كالتخيير بين المواطنة والقومية، من ذلك مثلاً أن يكون الشخص مسلماً (حماس، حزب التحرير)، أو أن يكون الشخص مواطناً فلسطينياً (الجبهة الديمقراطية، حزب الشعب، فدا، النضال الشعبي)، أن يكون الشخص عربياً (جبهة التحرير العربية)، أو أن يكون الشخص فلسطينياً أو عربياً (فتح، الجبهة الشعبية).
- تعتمد بعض الحركات شرط السن للعضوية فيها (فتح، الجبهة الشعبية، فدا، حزب الشعب، النضال الشعبي، جبهة التحرير العربية، حزب التحرير، الجبهة الديمقراطية)، فيما ليس من الواضح في حركات أخرى أنها تتطلب سناً معينة (حماس). وبالنسبة للحركات التي اعتمدت شرط السن فقد تباينت في ذلك؛ فمنها من تطلب بلوغ الشخص 15 عاماً ليكون مؤهلاً للعضوية فيها (حزب التحرير)⁶²، أو 16 عاماً (الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، حزب الشعب) أو 17 عاماً (فدا)، أو 18 عاماً (فتح، جبهة التحرير الفلسطينية، النضال الشعبي، جبهة التحرير العربية).

- تضع بعض الحركات شروطاً للعضوية، منها شروط ذات طابع ديني أو عقائدي، مثل أن يكون الشخص معتقداً بعقيدتها الدينية، وآخذاً بفكرها وملتزماً بمنهجها. ولغياب علنية النظام الداخلي لبعض الحركات؛ فليس من الواضح إن كان هناك شروط تنظيمية للعضوية، وماهية هذه الشروط (حماس). ومنها من يضع شروطاً ذات طابع تنظيمي، كالموافقة على نظامها الداخلي وبرنامجه، وتقديم طلب الانتساب، ودفع رسوم الانتساب والاشتراك، وأن لا يكون عضواً في تنظيم سياسي آخر (فدا، النضال الشعبي، حزب الشعب، جبهة التحرير الفلسطينية)، ومنها ما يضع شروطاً ذات طابع أخلاقي كاشتراط أن يكون الشخص ذا سمعة حسنة (حزب الشعب)، أو حسن

62. علي الأعرور، حزب التحرير الإسلامي في فلسطين «التاريخ والعقيدة والعلاقة المتبادلة مع السلطة الفلسطينية»، فلسطين، 2012، ص 43.

السيرة والسلوك ومخلصاً (الجبهة الشعبية)، أو حسن السلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالأمانة أو الشرف (فدا)، أو أن يكون الشخص ذا سمعة طيبة ووطنية صادقة، وألاً يكون مرتكباً لجريمة مخلة بالشرف والأخلاق، وأن يحترم الشعب وتقاليده، وألاً يكون عضواً في تنظيم سياسي آخر، وأن يؤدي يمين القسم المحدد في النظام الداخلي (فتح). ومنها من يجمع في شروطه بين الطابع العقائدي والتنظيمي، كاشتراط أن يكون الإنسان مقتنعاً بأفكار الحزب ومفاهيمه، وأن تتوافر فيه عدة شروط منها أن يكون مسلماً، وألاً يكون عضواً في منظمة سياسية أخرى أو في منظمة تتناقض مع الإسلام (حزب التحرير)⁶³، أو اشتراط الإيمان بعقيدة الحزب وبالقومية العربية، ومستعداً لتسديد اشتراكاته، وغير عضو في حزب سياسي آخر، وأن يكون محتفظاً بجنسيته العربية (جبهة التحرير العربية). ومنها ما يكتفي بالموافقة على البرنامج السياسي للحزب ونظامه الداخلي (الجبهة الديمقراطية).

- تتناول معظم الحركات السياسية في تنظيمها للعضوية مسائل فقدان العضوية، وحقوق العضو وواجباته، وانقطاع العضوية، وانتقال العضو.
- تميز بعض الحركات بين نوعين من العضوية، وهما: العضو العامل (عضوية مكتملة)، والعضو المرشح أو المتدرب أو النصير أو الدارس (عضوية غير مكتملة) (النضال الشعبي، جبهة التحرير العربية، الجبهة الشعبية، فتح، جبهة التحرير الفلسطينية، حزب التحرير).

رابعاً: الهيكلية التنظيمية

تظهر الهيكلية التنظيمية للحركات السياسية التكوينية الأساسية لها ومؤسساتها الداخلية من القاعدة إلى القمة وبالعكس، ولكل حركة أو فصيل تركيبته ومؤسسات القيادة والقاعدية الخاصة به. فيما يأتي وصف للهيكل التنظيمي لبعض الحركات:

- الجبهة الشعبية: الهيئات المركزية (المؤتمر الوطني / الكونغرس الحزبي «المجلس الوطني العام» / اللجنة المركزية / لجنة الرقابة المركزية / المكتب السياسي)، الهيئات القيادية (مؤتمر الفرع / الكونغرس الحزبي للفرع / لجنة الفرع المركزية / لجنة الرقابة الفرعية / قيادة الفرع)، الهيئات القاعدية (مؤتمر المنطقة - لجنة المنطقة / مؤتمر الرابطة - لجنة الرابطة / الخلايا / الحلقات).

63. علي الأعرور، مرجع سابق، ص 43.

المحافظة/ مجلس المحافظة/ المنظمات الإقليمية/ منظمات الفروع الخارجية).
والهيئات القيادية (المؤتمر الوطني العام/ المجلس الحزبي العام/ اللجنة المركزية/
المكتب السياسي). لجنة الرقابة الديمقراطية والتفتيش المالي المركزية/ المجلس
الاستشاري. والمنظمات الجماهيرية الديمقراطية (قطاعات الشباب والنساء والعمال
والمعلمين والمهنيين والكتاب والصحفيين ... إلخ).

• الجبهة الديمقراطية: الخلية/ المنظمة المحلية (تأتي ضمنها اللجنة المحلية)/ منظمة
المنطقة (تأتي ضمنها لجنة المنطقة)/ منظمة الفرع (تأتي ضمنها لجنة الفرع). ومنظمات
الأقاليم (تأتي ضمنها لجنة الإقليم «القيادة المركزية للإقليم»). والمركز القيادي
الواحد ويتشكل من: المؤتمر الوطني العام/ المجلس الحزبي العام «الكونغرس
العام»/ اللجنة المركزية/ المكتب السياسي/ أمانة سر اللجنة المركزية. ولجان
الرقابة وتشمل لجان الرقابة الحزبية، وتنتخب من مؤتمرات منظمات الأقاليم/ ولجنة
الرقابة الحزبية المركزية وتنتخب من المؤتمر الوطني العام.

خامساً: الإجراءات التنظيمية

تضع العديد من الحركات السياسية إجراءات تنظيمية لضمان السلوك الإيجابي والانضباط
الحزبي، بينما هناك حركات أخرى لا تتضمن أنظمتها الداخلية عقوبات تنظيمية. ويمكن
تقسيم الإجراءات التنظيمية إلى قسمين: إجراءات تأديبية أو عقابية ترتبط بسلوك الأشخاص،
وإجراءات إدارية ترتبط بأداء الأشخاص والتزامهم بواجباتهم. فيما يتعلق بالإجراءات العقابية
فتكون بصور متعددة، وتدرج في بعض الحركات كما يأتي: التنبيه، الإنذار، التجريد
من المسؤولية، تخفيض الدرجة الحزبية، تجميد النشاط، سحب العضوية، والفصل (جبهة
التحرير العربية)، بينما تدرج في حركات أخرى من التنبيه والنقد الشفوي، النقد الخطي
والمعصم، التجميد وسحب الصلاحية لمدة محددة، الفصل، الفصل والطرود. وتشمل في
حركات أخرى التنبيه، الإنذار، تنزيل المرتبة، التجميد، الفصل، الطرد (جبهة التحرير
الفلسطينية). كذلك تشمل العقوبات التنظيمية في بعض الحركات التنبيه، الإنذار، التجميد،
تخفيض الرتبة، الفصل (حركة فتح). وتدرج الإجراءات التنظيمية لدى بعض الحركات من
النقد في إطار الهيئة الحزبية إلى إجراءات المحاسبة الحزبية التي تشمل: الإنذار، تخفيض
المسؤوليات الحزبية، التجميد أي الحرمان من حقوق العضوية، الفصل (الجبهة الديمقراطية).

- حزب الشعب: المنظمة الحزبية الأساسية/ اللجنة المحلية/ مجلس المحافظة/ هيئات الحزب
العليا وتشمل اللجنة المركزية/ المكتب السياسي/ المجلس الحزبي «الكونغرس»/
المؤتمر العام. الأمين العام/ هيئة الرقابة والتحكيم/ اتحاد شببية الحزب.
- فتح: الهيئات القيادية في الحركة: المؤتمر العام/ المجلس العام/ المجلس الثوري/
اللجنة المركزية/ لجنتا الرقابة الحركية والرقابة المالية وحماية العضوية (المحكمة
الحركية)/ قوات العاصفة هي الجناح العسكري للحركة/ الأقاليم «الإقليم، مؤتمر
الإقليم، لجنة الإقليم»/ المناطق «المنطقة، مؤتمر المنطقة، لجنة المنطقة»/ الأطر
القاعدية في الحركة «الخلية، الجناح، الشعبة، المنطقة».
- جبهة التحرير الفلسطينية: البناء التنظيمي الهرمي كأساس بما يشمل (الخلية - الشعبة
- الرابطة - المنطقة - الإقليم)/ الهيئات القيادية العليا وتشمل (المؤتمر الوطني - اللجنة
المركزية وتنتخب الأمين العام - المكتب السياسي للجنة المركزية). ويأتي ضمنها
كذلك لجنة الرقابة المركزية/ المنظمات الجماهيرية (تشمل قطاعات العمال
والطلاب والمرأة والمهندسين والمعلمين والأطباء والشبيبة)/ القوات المسلحة (الأداة
المسلحة النظامية للجبهة، وهي متفرغة لممارسة الكفاح المسلح وتتبع للمكتب
السياسي/ قوات الميليشيا (القوات المحلية الشعبية غير المتفرغة للكفاح المسلح).
- جبهة التحرير العربية: تنظيمات القطر (الخلية - الفرقة - الشعبة - الفرع - القطر)/
التنظيمات القومية (المؤتمر القومي - القيادة القومية - المكتب التنظيمي - الأمين
العام)/ الاجتماع العام للتنظيم القومي - مكاتب الحزب.
- حزب التحرير: لجنة القيادة (أمير الحزب - أمين سر الحزب - لجنة قيادة لمساعدة
الأمير)/ لجان الولايات (يرأسها المعتمد ويكون له مساعدان)/ اللجان المحلية
(يرأسها النقيب ويساعده أعضاء اللجنة المحلية)/ الحلقة (يديرها مشرف)⁶⁴.
- النضال الشعبي: لجنة المنطقة- مؤتمر المنطقة/ لجنة الفرع - مؤتمر الفرع - المجلس
التفريقي للفرع/ اللجنة المركزية-المؤتمر العام- الكونغرس العام/ المكتب السياسي.
لجنة الرقابة المركزية/ دوائر ولجان العمل المركزية/ الكتل والمنظمات النقابية
«قطاعات المرأة والعمال والشبيبة والطلاب والمعلمين والمهنيين... إلخ.

• فدا: المنظمات الحزبية (المنظمة الحزبية القاعدية/ المنظمة الحزبية المحلية/ منظمة

64. علي الأعور، مرجع سابق، ص 44، 45.

- فتح: انتخاب الهيئات القيادية بالاقتراع السري، وانتخاب أعضاء في المجلس الثوري من قبل المؤتمر العام من بين أعضائه، على أن يحصل العضو المنتخب على 20% من أصوات المقترعين على الأقل، ويقوم المجلس الثوري بانتخاب رئيس وأعضاء لجنة الرقابة الحركية ولجنة الرقابة المالية وحماية العضوية بالاقتراع السري. يُشترط في العضو المرشح للجنة المركزية الحصول على 25% من عدد أصوات المقترعين في المؤتمر، وانتخاب لجنة المنطقة من 5-9 أعضاء من بينهم امرأة على الأقل من أعضاء مؤتمر المنطقة داخل الوطن، ومن 5-7 أعضاء خارج الوطن بطريقة الاقتراع السري المباشر، يتم تمثيل المرأة في كل أطر الحركة القيادية، وتعمل الهيئات القيادية على ضمان الوصول لنسبة لا تقل عن 20%، وبما لا يتعارض مع انطباق المعايير التنظيمية ونصوص النظام.
- فدا: يكون الانتخاب وفق الترشيح الفردي «نظام الأغلبية» بالنسبة لانتخابات الهيئات الكادرية والقيادية، ووفق الانتخاب السري بالأغلبية المطلقة بالنسبة للأمين العام ونوابه، أو أمين أية هيئة حزبية ونائبه. إضافة لمسائل أخرى مثل أن لا يقل تمثيل النساء في الهيئات الكادرية والقيادية عن 40%، ولا يقل تمثيل الشباب في هذه الهيئات عن 50%، ولا يجوز انتخاب الأمين العام نفسه لأكثر من 8 سنوات متتالية.
- النضال الشعبي: تجري الانتخابات بطريق الترشيح الفردي، والاقتراع السري، ويكون التصويت علنياً برفع الأيدي، ولا يجوز انتخاب الأمين العام لأكثر من مدينتين متتاليتين للمؤتمرين العاميين.
- جبهة التحرير العربية: اعتماد الانتخاب المباشر لانتخاب أعضاء الهيئات الحزبية القطرية والقومية.
- جبهة التحرير الفلسطينية: اعتماد مبدأ الانتخابات في اختيار المراتب القيادية كافة، ويحق للهيئات القيادية تعيين الهيئات الدنيا في التشكيل في الحالات التي يتعذر فيها الانتخابات، على أن تصادق الوحدة التي هي أعلى منها على القرار وحيثياته.
- الجبهة الديمقراطية: يكون انتخاب الهيئات أو أعضاء منها والمندوبين إلى المؤتمرات بواسطة الترشيح الفردي والاقتراع الفردي والسري والمباشر.
- حزب الشعب: يأخذ الحزب بمبدأ الاقتراع السري عند انتخاب هيئات الحزب على كل

وفي حركات أخرى تشمل العقوبات التنبيه، والإنذار، وتخفيض المرتبة الحزبية، وتجميد العضوية، والفصل من الحزب، والطرْد (الجبهة الشعبية). وبالنسبة للحركات التي وضعت إجراءات عقابية فقد حددت أنظمتها أسلوب توقيع العقوبة، والمخالفات التي تستوجب كل عقوبة، والجهة المختصة في الحركة بإيقاع العقوبة حسب الحالة، وكيفية اعتراض الشخص على العقوبة. كما أن بعض الحركات لديها محكمة حركية (فتح).

وفيما يتعلق بالإجراءات الإدارية، في بعض الحركات تشمل قطع العضوية في حالة التوقف عن ممارسة النشاط الحزبي لمدة 3 أشهر متتالية دون إبداء الأسباب، أو دون سبب مقنع، أو التوقف عن تسديد الاشتراكات الشهرية 3 أشهر متتالية ما دام العضو قادراً على ذلك (فتح). بينما تكون في حركات أخرى من خلال اعتبار العضو المنتخب مستقيلاً من الهيئة التي انتخب إليها (إحدى هيئات الحركة) في حال تغيبه ثلاثة اجتماعات متتالية بدون عذر تقبله الهيئة (فدا)، كما يحرم العضو من المشاركة ترشيحاً وانتخاباً لهيئات الحزب، في حال عدم تسديد اشتراكه السنوي (حزب الشعب). كما أن العضو الذي يهمل القيام بالواجبات الحزبية أو يتقاعس عن تأديتها بهمة وحيوية ونشاط يجب أن يكون موضع نقد وتثقيف، وتطبق الإجراءات الانضباطية بحق أي عضو حال تكراره إهمال هذه الواجبات. وفي حالة الانقطاع الحزبي تبحث المرتبة الحزبية في وضع العضو الحزبي الذي ينقطع دون سبب موجب عن القيام بالمهام الحزبية، لمدة ثلاثة أشهر متتالية، أو العضو الذي ينقطع عن الاجتماع الحزبي لمدة أربع اجتماعات متتالية بدون سبب، أو الذي لم يسدد اشتراكاته لمدة ثلاث أشهر متتالية دون عذر مشروع، ثم تدرس أسباب ذلك وتعالجه، أو تعتبره تاركاً للحزب وتتخذ بحقه الإجراءات المناسبة (الجبهة الشعبية).

إضافة للعقوبات التنظيمية على الأفراد، تضع بعض الحركات عقوبات تنظيمية على الهيئات الحزبية، ومن صورها التنبيه، والإنذار، وحل الهيئة وانتخاب هيئة جديدة أو تعيين هيئة مؤقتة بدلا عنها إذا تعذر الانتخاب (الجبهة الشعبية)، وفي حركات أخرى تشمل: التنبيه، الإنذار، حل الهيئة وتعيين هيئة مؤقتة، حل الوحدة وفتح باب الانتساب مجدداً (جبهة التحرير الفلسطينية).

سادساً: النظام الانتخابي

تعتمد بعض الحركات السياسية في اختيار هيئاتها القيادية بمختلف مستوياتها القيادية والقاعدية نظام الانتخاب، تعبيراً عن تطبيق أسس الديمقراطية، فيما يأتي نظم الانتخاب المتبعة، وأسس التمثيل الداخلي من قبل تلك الحركات:

النشر والمطبوعات الدورية، وموارد المشاريع الحزبية (جبهة التحرير العربية). بينما تشمل لدى بعض الحركات اشتراكات الأعضاء، والتبرعات، والمساعدات من الأصدقاء والأنصار، وريع مؤسسات الحزب (النضال الشعبي). فيما تشمل الموارد المالية في حركات أخرى اشتراكات الأعضاء، والتبرعات والمساعدات، والاستثمارات، وتكون تفاصيل الموازنة سرّية (جبهة التحرير الفلسطينية).⁶⁵ كما تعتمد بعض الحركات على تبرعات الأعضاء في التمويل (حزب التحرير)،⁶⁵ كذلك تشمل مالية الحزب الموجودات والأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة له (حزب الشعب). وفي حركات أخرى تشمل الموارد المالية اشتراكات الأعضاء وجبايتهم، وتبرعات الأصدقاء والأنصار، وريع المشاريع التي تديرها المنظمات الحزبية (الجبهة الديمقراطية).

• اللجان المالية: أنشأت بعض الحركات السياسية لجان رقابة مالية دائمة، ومفوضية مالية واقتصادية ضمن هيئاتها القيادية (فتح)، وفي بعض الحركات يتم وضع لائحة مالية وتخضع موازنة الحزب للتدقيق من مكتب تدقيق حسابات قانوني، ومن قبل لجنة الرقابة الديمقراطية والتفتيش المالي في الحزب (فدا). وتستحدث بعض الحركات وحدات مالية، ومكاتب مالية، ومكاتب التدقيق المالي بمستويات مختلفة (جبهة التحرير العربية). وفي بعض الحركات تخضع الجوانب المالية، من الالتزام بالميزانيات المقررة والصرف والنشاطات المالية، للتدقيق من قبل لجنة الرقابة المركزية (النضال الشعبي). بينما في حركات أخرى يخضع تنفيذ بنود الميزانية لرقابة لجنة الرقابة المركزية وفقاً للقانون المالي الخاص بها (جبهة التحرير الفلسطينية). كما تشكل بعض الحركات لجنة مالية مهمتها تنفيذ السياسة المالية، وإعداد الموازنة التقديرية، وغير ذلك (حزب الشعب).

وفي السياق المالي تشير بعض أنظمة الحركات إلى أنها تناضل من أجل سنّ قانون تمويل الأحزاب من قبل الدولة، وفقاً لقوة نفوذ هذه الأحزاب وتمثيلها (حزب الشعب).

المستويات بالانتخاب الفردي المباشر، وتمثيل المرأة في هيئاته الحزبية المركزية بحدّ أدنى 25%.

• الجبهة الشعبية: تتحدّد هيئات الحزب القيادية بالانتخاب من القاعدة إلى القمة، ويخضع مسؤولو المراتب الحزبية في كل المستويات للانتخاب في مؤتمراتهم، ويمارس الاستفتاء الحزبي على المستوى الوطني حول القضايا والمواقف الكبرى والحاسمة، الوطنية والخاصة، وعلى مستوى منظمات الفروع بصدد قضاياها ويحدود صلاحياتها، بحيث تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة للجهة التي دعت إليه. كما أن هيئات الحزب القيادية «أعضاء المؤتمرات والقيادات» وعلى مختلف المستويات تتحدّد بالانتخاب، كما تجري الانتخابات بالاقتراع السري من جولة واحدة فقط، ويكون الحد الأدنى للنجاح الحصول على 40% من أصوات المقترعين. وتتم عملية ترشيح القيادة الحزبية على مختلف المستويات، وفقاً لمبدأ الترشيح المركزي والترشيح الحرّ في آن واحد، وتكون المدة القصوى لشغل منصب الأمين العام بما لا تتجاوز دورتين متتاليتين وبما لا يزيد عن (10) سنوات.

سابعاً: التنظيم المالي (التمويل الحزبي)

تحتكم الحركات السياسية في تنظيم تمويلها وشؤونها المالية لأنظمتها ولوائحها الداخلية، دون تدخل من أي طرف، فمصادر التمويل وحجم التمويل، وطرق الصرف والإنفاق، والرقابة المالية؛ هي شأن داخلي بحث. ومن خلال تحليل الأنظمة الخاصة ببعض الحركات السياسية، نجد أن تلك الأنظمة تناولت العديد من المسائل المالية، وأبرزها:

• مصادر التمويل: وتشمل على مستوى مالية الأقاليم اشتراكات الأعضاء، والتبرعات غير المشروطة، والاستثمارات والموارد المحلية، والموازنة المعتمدة من المكتب المالي للحركة (فتح). كما تشترط بعض الحركات تسديد الاشتراكات شرطاً للعضوية، وتتطلب ضمن واجبات العضوية مساهمة العضو في تنمية الموارد المالية (الجبهة الشعبية). فيما تشمل الموارد في بعض الحركات رسوم الانتساب، والاشتراكات السنوية، والتبرعات، وريع المشاريع التي يشرف عليها الحزب، وريع الأنشطة الحزبية، والصندوق القومي لمنظمة التحرير، والدعم غير المشروط من المؤسسات الاجتماعية والوطنية الفلسطينية، وأية موارد أخرى لا تتعارض وأهداف الحزب (فدا). وتتكون الموارد المالية لحركات أخرى من الاشتراكات ورسم الانتماء، والتبرعات، وموارد

65. علي الأعرور، مرجع سابق، ص 45.

الخاتمة

النتائج:

توفر البيئة الدستورية القائمة على مستويي منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية حرية للعمل الحزبي والسياسي، وقد جاء هذا متماشياً مع أصل نشأة الحركات السياسية في فلسطين، فمعظمها أسبق وجوداً من السلطة، وجزء كبير منها هو مكوّن أساسي في بنية منظمة التحرير.

إن النظرة للمستقبل تقتضي أن يكون دستور دولة فلسطين المستقلة دستوراً حديثاً يحمي الإرث الحضاري والثقافي الفلسطيني، ويضمن بناء نظام سياسي مستقر، بما في ذلك جذور النظام السياسي وأصول بنيته الذي تشكل فيه الحركات السياسية مركّباً أساسياً. وقد لوحظت بعض الثغرات في مسودة الدستور المنقحة الثالثة -وهي المسودة المتاحة للدراسة- من حيث الخلط في مفاهيم التعددية السياسية والتعددية الحزبية، ووضع قيود مباشرة أو غير مباشرة، من شأنها إضعاف حقوق أساسية، كحقّ التجمع، والنص على إمكانية تقييد بعض الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية، إضافة إلى بعض النواحي الشكلية، كتكرار النصّ على بعض المبادئ.

من أبرز التشريعات التي صدرت قبل عام 1967 ممّا يتعلق بالتنظيم الحزبي؛ قانون الأحزاب السياسية الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية، وقانون الجمعيات العثماني الذي ألغاه المشرّع الفلسطيني مؤخراً، بمقتضى قانون الجمعيات والهيئات الأهلية لعام 2000. لم يعد القانون الأردني ساري المفعول اليوم؛ نظراً لتجميده في مرحلة الحكم الأردني بعد مدّة وجيزة من صدوره، فقد ظلّ مجمداً من الناحية العملية حتى نهاية الحكم الأردني عام 1967 وإن لم يُلغَ قانونياً. كما أنه ليس من الواقعية أن نطبقه؛ لعدم انسجامه مع بنية النظام الحزبي القائم. أما بالنسبة لمسألة إلغاء قانون الجمعيات العثماني فقد كانت عبارة عن خطأ تشريعي -من وجهة نظرنا- ذلك أن هذا القانون كان يمثل أرضيةً للحق في تشكيل الأحزاب السياسية بمجرد الإشعار أو الإعلام، دون الحاجة للترخيص، وقد أسهم إلغاؤه في فقدان وثيقة مهمة تقرّ بمبدأ تأسيس الأحزاب على أساس الإشعار، كما أن إلغاءه أحدث فراغاً تشريعياً في قطاع غزّة على الأقل. ويبدو أن إلغاءه كان نتيجة الخلط بين مفهومي الجمعيات الخيرية والجمعيات السياسية، هذا مع العلم أن هذا القانون ما زال الأساس القانوني لتشكيل الأحزاب الذي تتمسك به بعض الدول العربية حتى اليوم مثل لبنان.

لم يصدر حتى اليوم قانون شمولي ناظم للأحزاب السياسية، وما وُضع من مسودات ومقترحات بهذا الخصوص لم تلق القبول أو الدعم الكافي لتميرها كقوانين مُقرّة، ليس لكونها تنطوي على ثغرات عديدة فقط ولكن لمعارضة الأحزاب أيضاً لفكرة وجود قانون في هذه المرحلة الانتقالية والتحريرية؛ خشية أن يقيد هذا القانون العمل الحزبي، ويُحدث صراعاً ما بين السلطة السياسية والأحزاب.

وضعت السلطة الفلسطينية نصوصاً تشريعية تنطرق للأحزاب السياسية على نحو جزئي، ولكنها جاءت مبعثرة ضمن عدة قوانين، كقوانين القضاء والأمن والانتخابات والمطبوعات ومكافحة الفساد، ولكن لوحظ أن بعض هذه التشريعات تثير تساؤلات قانونية -وردت في متن هذه الدراسة- من المهم النظر إليها بجدية، ومن ثم إعادة تنقيح تلك التشريعات.

ليس بديلاً عن القانون، وإنما لتاريخ العلاقات الحزبية، ولظروف مرحلة التحرّر؛ ابتدعت الحركات السياسية نهجاً تنظيمياً لعلاقتها فيما بينها، يتمثل في التفاهات والتوافقات في صورة موثيق وإعلانات. وهذه التفاهات لها أثر على المستوى السياسي العام، ما يُظهر دوراً أساسياً للحركات السياسية في صنع القرار السياسي العام تجاه القضايا الوطنية، كما أن لها أثراً مهماً لتعزيز التواصل بين الأحزاب وعلاقتها، ولدورها في إدارة الشأن العام. لكن ما يعيب هذه التفاهات أنها تلزم الحركات أدبياً، وليس هناك من رقيب عليها لضمان احترامها، وقد تعزّز دور هذه التفاهات؛ لغياب الأطر الدستورية كالمجلس التشريعي.

توفر البيئة السياسية القائمة حرية واسعة بل مطلقة للتنظيم الذاتي للحركات السياسية، من خلال دساتيرها وأنظمتها أو موثيقها الداخلية، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه: هل توفر الحركات ذاتها هامشاً واسعاً لقواعدها للمشاركة في وضع هذه الدساتير والأنظمة وتعديلها وتطويرها؟

تراوحت اتجاهات الحركات تجاه نشر دساتير وإعلان أنظمتها الداخلية أو الأساسية بين العلنية والسرية، وما زالت الحركات الإسلامية تتمسك بقاعدة سرية أنظمتها؛ ما يُعيق الدارسين والمحللين في معرفة البعد التنظيمي لهذه الحركات وتحليله.

ضرورة رفع السرية عن الأنظمة الداخلية لبعض الحركات السياسية الإسلامية قدر الممكن؛ لتكون هذه الأنظمة معلنة، ويمكن الوصول إليها بسهولة من قبل الدارسين.

ضرورة نشر أي تفاهات بين الحركات السياسية للعموم؛ لضمان إطلاع الشعب على بنود هذه التفاهات ومحتواها، وأن لا تبقى حكراً على المستوى السياسي أو القيادي فقط، لاسيما تلك التي تتعلق بالقضايا الوطنية وإدارة الشأن العام. صحيح أن الحركات السياسية جزء أساسي في بنية النظام السياسي الفلسطيني، ولكن يبقى مبدأ «الشعب مصدر السلطات» مبدأً دستورياً واجب التطبيق والاحترام.

ضرورة عدم الخلط بين مفهوم التعددية السياسية ومفهوم التعددية الحزبية عند صياغة النصوص التشريعية سواء الدستورية أو غيرها، فكل منها معنى مختلف ولا تشكل الواحدة بديلاً عن الأخرى.

تتمايز الحركات السياسية في امتدادها التنظيمي؛ فمنها الحركات ما هو داخلي بحت، ومنها ما هو ذو بعد إقليمي أو عالمي ديني أو قومي، وهو ما يطرح سؤالاً حول أهمية معرفة التأثير العالمي أو الإقليمي على التوجهات والخصوصيات لدور هذه الحركات على الصعيد الداخلي، وهل يشكل هذا البعد قوة أم ضعفاً لدور هذه الحركات في القضية الوطنية، في ظل ما يشهده العالم والمحيط الإقليمي من حالة حراك وتغيير وعدم ثبات.

ما زالت قضيتا التشكيلات العسكرية لدى الحركات التي لها ذراع عسكري، والتمويل بالنسبة لكل الحركات تقع في الدائرة الذاتية المغلقة لكل حركة؛ لحساسيتها وخطورتها، في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي.

التوصيات:

ضرورة قيام الحركات السياسية الفلسطينية باستكمال الجهود التي بذلت لتطوير مسودة قانون للعمل الحزبي، وإنضاجه في هذه المرحلة في صورة مشروع، قد يطرح في المستقبل للنقاش الرسمي ضمن البرلمان الفلسطيني، ونقترح في هذا الخصوص رفع مستوى هذا القانون ليكون بمرتبة قانون أساسي وليس قانوناً عادياً، بمعنى أن تكون قواعده ذات طبيعة دستورية، وأن يُسنَّ بأغلبية خاصة، وأن يخضع تعديله لإجراءات خاصة، تختلف عن القوانين العادية. كما نقترح أن يكون تفسير هذا القانون من اختصاص المحكمة الدستورية العليا، وأن تنظر المحكمة ذاتها في المنازعات المتعلقة به.

ضرورة توخي المشرع الفلسطيني الدقة عند اتخاذ القرار بإلغاء قانون ما، وأن يكون ذلك مدروساً بعناية؛ حتى لا يتم الوقوع في الخطأ التشريعي وإحداث فراغ قانوني، وهو ما حصل عند إلغاء المشرع لقانون الجمعيات العثمانية.

ضرورة انتباه الحركات السياسية لما وُضع أو سيوضع في القوانين والتشريعات من نصوص تمس بالأحزاب أو بعملها في نواحي جزئية، حيث إن مراجعة بعض هذه القوانين يثبت أنها لم تكن مدروسة من الحركات نفسها، ومن القوانين التي لا بد من الانتباه لها: قانون المطبوعات والنشر، قانون مكافحة الفساد، قانون السلك الدبلوماسي ولائحته، قانون حرمة العلم.

ضرورة انتباه الحركات السياسية لما ورد من قواعد تتعلق بالأحزاب السياسية وحرية التجمع في مسودة دستور فلسطين المقترحة، ومراجعتها بعناية من هذه الزاوية، وتنقيحها في ضوء ما توصلت إليه هذه الدراسة.

المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية والاتفاقات والإعلانات الوطنية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- إعلان الحق في التنمية لعام 1986.
- إعلان القاهرة لعام 2005.
- وثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الأسرى) لعام 2006.
- اتفاق مكة للوفاق الوطني لعام 2007.
- إعلان صنعاء للمصالحة الفلسطينية لعام 2008.
- اتفاقية الوفاق الوطني الفلسطيني - القاهرة لعام 2011.
- إعلان الدوحة لعام 2012.
- اتفاق المصالحة الفلسطينية - غزة لعام 2014.

- ميثاق الشرف بين الأحزاب والفصائل السياسية أثناء العملية الانتخابية لعام 2005.
- إعلان مبادئ ومعايير بشأن حماية الحق بالتجمع والتنظيم في فلسطين لعام 2009.
- وثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية لعام 2011.

ب. التشريعات الفلسطينية

- القانون الأساسي العثماني لعام 1876.
- مرسوم دستور فلسطين لعام 1922.

الدستور الأردني لعام 1952.

إعلان النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

مسودة دستور فلسطين المنقحة الثالثة 2003.

مشروع دستور دولة الخلافة (طبعة معتمدة) - حزب التحرير الإسلامي.

ميثاق حركة المقاومة الإسلامية «حماس».

النظام الأساسي والنظام الداخلي لحركة التحرير الوطني الفلسطيني «فتح».

النظام الداخلي لجبهة التحرير العربية.

النظام الداخلي لجبهة التحرير الفلسطينية.

النظام الداخلي لجبهة النضال الشعبي.

النظام الداخلي لحزب الشعب الفلسطيني.

النظام الداخلي لحزب الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني «فدا».

النظام الداخلي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين.

النظام الداخلي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين.

ثانياً: الكتب

إبراهيم، سعد الدين: التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي، ط1، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989.

الأعور، علي: حزب التحرير الإسلامي في فلسطين «التاريخ والعقيدة والعلاقة المتبادلة مع السلطة الفلسطينية»، فلسطين، 2012.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: المبادئ الإرشادية لحق التجمع والتنظيم

هلال، جميل: التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، 2006.

هيكل، السيد خليل: الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، ط.2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

المجلس التشريعي الفلسطيني: تقرير اللجنة السياسية حول مشروع قانون الأحزاب السياسية بتاريخ 1997/11/9 «غير منشور».

ثالثاً: المجلات

البنّي، عبد الغفار، وأشرف صبحي: مقياس المشاركة السياسية، مجلة القراءة والمعرفة، العدد (135)، مصر، 2013.

الجراد، خلف: أسس التحول المجتمعي نحو الديمقراطية ومسألة المشاركة السياسية، مجلة الفكر السياسي - اتحاد الكتاب العرب بدمشق -، العدد (45)، سوريا، 2012.

حسن، حمدي: المشاركة السياسية: إشكالات عامة وقضايا نظرية، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد (39)، العدد (1)، الكويت، 2011.

دخيل، محمد: دور نظام التعددية الحزبية في الحياة السياسية للدول، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد (29)، العراق، 2013.

شراب، ناجي صادق: التعددية السياسية في فلسطين، مجلة الديمقراطية، (وكالة الأهرام)، المجلد (2)، العدد (7)، مصر، 2002.

رابعاً: الرسائل الجامعية

- عمر، ناظم: الفكر السياسي لحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين وانعكاسه على التنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008.

في العالم العربي، فلسطين، 2008.

الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: في ظل الواقع الفلسطيني الخاص: أي قانون للأحزاب نريد؟، ط.1، فلسطين، شباط 2006.

البرغوثي، معين، رشاد توام: النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية، سلسلة القانون والأمن (3)، معهد الحقوق-جامعة بيرزيت، فلسطين، تشرين ثاني 2010.

بهلول، رجا: مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2005.

الخطيب، نعمان: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة، القاهرة، 1983.

ديفرجيه، مورييس: الأحزاب السياسية، ط.2، دار النهار للنشر، بيروت، 1977.

زين الدين، بلال أمين: الأحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة «دراسة مقارنة»، ط.1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.

عز الدين، أحمد: حركة المقاومة الإسلامية - حماس في فلسطين، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، 1989.

عوض، طالب، سميح شبيب: الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، 2006.

غزوي، محمد: الوجود في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، ط.2، دار الثقافة، الأردن، 1992.

محمد، جبريل: الأحزاب السياسية بين ديمقراطية النص ومركزية الممارسة، بانوراما - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع، رام الله، 2008.

منصور، جمال: أزمة الحزب السياسي الفلسطيني بين المتاح والمطلوب في أزمة الحزب السياسي الفلسطيني - سلسلة مداخلات وأوراق نقدية، ط.1، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، فلسطين، كانون ثاني 1995.

التجمع السلمي بين شرعية القانون وقانون السياسة

آلاء حمّاد



قائمة المحتويات

465	مقدمة
471	المبحث الأول: ماهية الحق في التجمع السلمي
471	المطلب الأول: مفهوم الحق في التجمع السلمي
482	المطلب الثاني: الأسس القانونية لحق التجمع السلمي
	المبحث الثاني: الحق في التجمع السلمي في فلسطين: واقعية الممارسة وشرعية المسائلة
493	المطلب الأول: واقع ممارسة الحق في التجمع السلمي في فلسطين
494	المطلب الثاني: المسائلة والمحاسبة عن انتهاك الحق في التجمع السلمي
500	
516	الخاتمة
520	قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

ليس من المبالغ فيه القول بأن الحقوق السياسية هي أم الحقوق التي ينعم بها الإنسان، فهي من الحقوق الإنسانية بمنزلة الرأس من الجسد؛ لكونها المرآة الحقيقية التي تعكس النظام السياسي لأي مجتمع من المجتمعات. وينضوي تحت هذه الطائفة من الحقوق عددٌ من الحقوق، هي: الحق في التجمع السلمي، والحق في تكوين الجمعيات، والحق في المشاركة بإدارة الشؤون العامة، والحق في الانتخاب، وفي تولي الوظائف العامة. ولعل أهمها الحق في التجمع السلمي؛ إذ يشكل احترام هذا الحق إحدى الضمانات المهمة لتنفيذ الحق في المشاركة السياسية، والحق في التعبير عن الرأي، وهو إحدى الضمانات الأساسية لأي نظام سياسي ديمقراطي؛ فبواسطة الحق في التجمع يعبر المجتمعون عن رفضهم لبعض القرارات الصادرة عن السلطة الحاكمة، أو عن احتجاجهم على مواقف بعض المسؤولين السياسيين في الدولة، سواء أكانت تتعلق بالشؤون السياسية الداخلية أم الخارجية أم بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والتربوية، أم غير ذلك من الشؤون الحياتية التي تهتم المواطن، وتؤثر في نمط معيشتة.

فالإنسان لا يستطيع أن يؤثر بمفرده على صانعي القرار في الدولة، لدفعهم إلى تغيير موقفهم أو تعديله أو التراجع عنه إزاء قضية ما، ولكنه يستطيع، من خلال مشاركته في التجمع السلمي الذي يتفق فيه المجتمعون في الرأي والاتجاه السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، التأثير في بعض الأحيان على المسؤولين في الدولة؛ للرجوع عن موقفهم، الذي ألقى الضرر بالمجتمعين، أو الذي من شأنه إلحاق الضرر بالمجتمع.

إذًا، الاشتراك في التجمع السلمي هو حق لكل إنسان، ما دام هذا التجمع سلمياً وليس مسلحاً. وهو شرط أساسي لإنعاش الحياة السياسية، وتطوير الدولة المدنية، وتطوير الحياة الديمقراطية فيها، بما يشمل تطوير الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات؛ لأن هذا الحق يشجع التعددية في الحياة السياسية، ويشمل أيضاً امتناع السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة عن التدخل أو عرقلة النشاطات المتصلة بهذا الحق، وأن تعمل مع السلطة التشريعية على توفير بيئة حرة تتيح ممارسة هذا الحق.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في تناولها لواحدة من أهم الحقوق السياسية؛ إذ يعد الحق في التجمع السلمي أحد الحقوق السياسية الأساسية الضرورية لممارسة الديمقراطية، بدونها لا

المشرع وصاحب القرار الوطنيين؛ لتطوير النظام القانوني الخاص بالتجمع السلمي في فلسطين.

- الوقوف على الضمانات التي يوفرها قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، ولائحته التنفيذية لممارسة المواطنين حقهم في التجمع السلمي.
- إلقاء الضوء على واقع الحق في التجمع السلمي في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة)، والانتهاكات التي تعرض لها، منذ عام 2007 حتى لحظة كتابة هذه الدراسة، وبيان أنواع الانتهاكات التي يتعرض لها المواطنون، وتوضيح الأسباب والدوافع الكامنة خلفها.
- البحث في أثر المصالحة الفلسطينية على ممارسة الحق في التجمع السلمي، وبيان مدى نجاعتها في حماية الحقوق والحريات بشكل عام، والحق في التجمع السلمي بشكل خاص.
- بيان مدى فعالية المنظومة القانونية الفلسطينية في مساءلة الأجهزة الأمنية، ولاسيما جهاز الشرطة الفلسطينية عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد وممتلكاتهم، أثناء فضها للتجمعات السلمية، وتحديد الجهات المختصة بالمساءلة والمحاسبة، وتوضيح الإجراءات وآليات المساءلة ومدى فعاليتها على أرض الواقع.
- توعية المعنيين بهذا الموضوع من رجال أمن ومواطنين، وتثقيفهم بغية تحقيق هدفين؛ الأول: تمكين المواطنين من التعرف إلى حقهم في التجمع السلمي، والضمانات التي توفرها التشريعات الوطنية لتمكينهم من ممارسة هذا الحق. والثاني: تعريف رجال الأمن -والشرطة على وجه الخصوص- بمهامهم وصلاحياتهم ودورهم في حماية الحق في التجمع السلمي، والضمانات القانونية والإجرائية، والموضوعية المكفولة للمواطنين، التي ينبغي احترامها في الأداء الشرطي.

إشكالية الدراسة وتساؤلاتها:

تتمثل إشكالية الدراسة في التعرف إلى واقع الحق في التجمع السلمي في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة) منذ بداية عام 2007 حتى نهاية عام 2014، من خلال تحليل الواقع السياسي والقانوني الذي ينظمه نظرياً، والممارسة التطبيقية له؛ للكشف عن الانتهاكات

يمكن للأحزاب السياسية أن تعمل بفاعلية، ولا يمكن للعملية الانتخابية أن تتم بحرية ونزاهة بما يضمن لكل مواطن المشاركة الفاعلة في النشاطات العامة، لتبادل وجهات النظر حول القضايا التي تهم المجتمع. كما أن ممارسة هذا الحق تحدّ من حالات الانفجار، والعنف، والفضول وربما التخريب ونشوء التطرف والانحراف. أضف إلى ذلك أنه يعتبر شكلاً من أشكال المساءلة والمحاسبة الشعبية للسلطة السياسية، وأداة لكشف الأخطاء والعيوب في ممارستها، ووسيلة ضاغطة من أجل تصويبها، وتوجيه اهتماماتها نحو القضايا المجتمعية.

وتتعاظم أهمية موضوع الدراسة بالنظر إلى حالة الحراك السياسي التي يشهدها الواقع السياسي في فلسطين مؤخراً، سواء في ظل حالة الانقسام السياسي التي أصابت شقّي الوطن، أو المصالحة وأثرها على حقوق المواطن الفلسطيني. أضف إلى ذلك انضمام دولة فلسطين إلى العديد من المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وعلى وجه التحديد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والبحث في مدى التزام دولة فلسطين بهذه المواثيق واحترامها.

تسلط هذه الدراسة الضوء على مسؤولية الأجهزة الأمنية عن تعويض الأضرار الناجمة عن أفعال التجمع؛ فغالباً ما يصاحب التجمع أو التظاهر أفعال تتصف بالعنف، وتشكّل جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات، وفي الوقت ذاته يترتب على هذه الأفعال إلحاق ضرر بالأفراد، سواء أكانت أضراراً جسدية أم مادية، أم حتى أضراراً معنوية أو أدبية. لذا كان لا بد من الوقوف على مدى إمكانية مساءلة الأجهزة الأمنية عن تعويض الأضرار التي تلحق بالأفراد والممتلكات، في ظل ندرة توجه المتضررين للقضاء للمطالبة بحقهم، وقلة الدراسات الفقهية والقانونية بهذا الخصوص.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- التعريف بالحق في التجمع السلمي، من حيث ماهيته، والمقصود به، وأشكاله في المواثيق الدولية والإقليمية والقانون المحلي، والفوائد التي يحققها على صعيد النظام السياسي.
- التعرف إلى التنظيم القانوني لحق التجمع السلمي في فلسطين؛ بغية تحليل أحكامه، من حيث التنظيم والتقييد ومراعاتها للمواثيق الدولية ذات العلاقة، لتقديم توصيات

نطاق الدراسة :

تتناول هذه الدراسة الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية؛ إذ تختص فقط بتناول التنظيم القانوني للحق في التجمع السلمي وواقعه في الضفة الغربية وقطاع غزة، هذا من حيث النطاق المكاني. أما من حيث النطاق الزمني، فتعالج الدراسة واقع التجمع السلمي منذ بداية عام 2007 ولغاية انتهاء عام 2014، حيث شهدت هذه المدة أحداثاً كثيرة، أبرزها حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، واتفاق المصالحة الفلسطينية الذي وقع في نيسان عام 2014، وانضمام دولة فلسطين للعديد من المواثيق الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان.

وتأسيساً على ما سبق؛ سيتم استبعاد الانتهاكات المرتكبة من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي أو أي جهات أخرى. وفي مجال المساءلة عن الأضرار الناتجة عن التجمع، ستقتصر الدراسة في البحث عن الانتهاكات المرتكبة من قبل جهاز الشرطة الفلسطينية اتجاه الأفراد، دون العكس.

منهجية الدراسة :

تقوم هذه الدراسة على اتباع المنهج الوصفي التحليلي لنصوص القانون، لاسيما القانون الأساسي المعدل، وقانون الاجتماعات العامة لسنة 1998، ولائحته التنفيذية، والمنهج المقارن بحسب مقتضيات الدراسة، وذلك من خلال مقارنة هذه النصوص بنصوص المواثيق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، وعلى وجه الخصوص المواثيق المعنية بحق التجمع السلمي؛ بغرض الوقوف على مدى اتساق التشريعات الفلسطينية الداخلية مع هذه المواثيق، التي عملت دولة فلسطين مؤخراً على الانضمام إليها. كما ستتم مقارنة هذه النصوص بنصوص تشريعات بعض الدول، كقانون الاجتماعات العامة الأردني، وقانون الاجتماعات المصري؛ بهدف التعرف إلى تجارب بعض الدول المقارنة، وتحديدًا الدول التي شهدت حراكاً شعبياً للمطالبة بالحرية، أو احتجاجاً على سوء الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وترديها، أو تعبيراً عن المطالبة بتغيير نظام الحكم.

تقسيم الدراسة :

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين اثنين، تتلوهما خاتمة، تُجمل فيها النتائج والتوصيات. تُفرد الدراسة المبحث الأول لدراسة الإطار النظري والقانوني لحق التجمع السلمي، وذلك في مطلبين اثنين، الأول: يعرض مفهوم الحق في التجمع السلمي، وأشكاله، بالإضافة إلى مناقشة علاقته

التي تعرض لها، وتقديم المقترحات الكفيلة لحمايته. كما تكمن إشكالية الدراسة في البحث بمدى فعالية المنظومة القانونية الفلسطينية في مساءلة الأجهزة الأمنية - لاسيما جهاز الشرطة الفلسطينية - عن الانتهاكات التي يرتكبها في حق التجمع السلمي، والبحث في المعوقات التي تحد من مساءلة الأجهزة الأمنية على أرض الواقع ومحاسبتها.

بناءً على ما سبق، ستقدم هذه الدراسة إجابات على التساؤلات الآتية:

- ما المقصود بالحق في التجمع السلمي؟ وما صورته؟
- هل الاجتماع العام والمظاهرة مترادفان ومتطابقان أم هل ثمة فرق واختلاف بينهما؟ وما الفرق بينه وبين التجمهر غير المشروع والشغب؟
- هل جاءت التشريعات الفلسطينية الداخلية، وعلى رأسها قانون الاجتماعات العامة¹ ولائحته التنفيذية،² متسقة مع النصوص المقابلة لها في المواثيق الدولية، وعلى وجه التحديد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت إليه دولة فلسطين مؤخراً؟
- ما الضوابط الواردة على الحق في الاجتماع بموجب التشريعات الفلسطينية؟ ومتى يحق للأجهزة الأمنية فض التجمع السلمي؟
- ما هي التقييدات والانتهاكات التي تعرض لها ممارسة الحق في التجمع السلمي خلال مرحلة الانقسام السياسي الفلسطيني، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة؟ وإلى أي مدى نجحت المصالحة الفلسطينية في حماية هذا الحق؟
- ما مدى فعالية المنظومة القانونية الفلسطينية في مساءلة الأجهزة الأمنية عن الانتهاكات التي ترتكبها في حق التجمع السلمي؟ وما هي المعوقات التي تحد من مساءلة ومحاسبة الأجهزة الأمنية على أرض الواقع؟

1. قانون رقم (12) لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة، المنشور على الصفحة (6)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (28)، بتاريخ 1999/3/13.

2. قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، المنشور على الصفحة (68)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (33)، بتاريخ 2000/6/30.

المبحث الأول

ماهية الحق في التجمع السلمي

الإنسان كائن اجتماعي، وكل ما يحصل في المجتمع الذي يعيش في ظله، سواء أكان يتعلق بأمور سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية، سوف يؤثر عليه، وينعكس على حياته المعيشية إما إيجاباً أو سلباً. لذا؛ يحق لكل إنسان أن يشارك في التجمعات السلمية التي يعبر فيها مع الآخرين عن موقفه مما يدور حوله في المجتمع، من قضايا وهموم حياته أو أمور وطنية، فتكون هذه التجمعات بمنزلة وسيلة سلمية للتعبير عن احتجاج الناس على قرارات المسؤولين السياسيين في الدولة أو أعمالهم، في شأن موضوع أو موضوعات معينة تهم المواطنين، وتؤثر على معيشتهم. وقد تكون هذه التجمعات لأجل عقد ندوات تثقيفية أو اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، يتبادل فيها المجتمعون الآراء بحرية، وضمن حدود القانون، الذي ينبغي أن يكون الهدف منه تنظيم حرية التجمع، ضمن حدود المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، وأمن المجتمع والدولة، وحقوق وحرريات الآخرين.³

ولما كان بيان هذا الحق مفترضاً أولياً لفهم محتواه ونطاق أحكامه؛ آثرنا تخصيص المطلب الأول لبيان مفهوم الحق في التجمع السلمي وعلاقته بالحقوق والحرريات الأخرى، بينما جاء المطلب الثاني لدراسة الأسس القانونية الدولية والإقليمية والوطنية لهذا الحق.

المطلب الأول: مفهوم الحق في التجمع السلمي

اختلفت وتباينت المواقف حول وضع تعريف جامع وشامل للحق في التجمع السلمي،⁴ ويعود هذا التباين وذلك الاختلاف إلى تعدد الأنظمة السياسية التي تحكم الشعوب. وبمراجعة

3. سعدى الخطيب، حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 129-128.
4. لكلمة الاجتماع أكثر من معنى فقد تطلق على علم الاجتماع: العلم الذي يبحث في نشوء الجماعات الإنسانية ونموها، وطبيعتها وقوانينها ونظمها، كذلك فإن كلمة الاجتماع يشتق منها العديد من المعاني، منها: أ. الإجماع: هو اتفاق الخاصة أو العامة على أمر من الأمور. ب. الجماعة: طائفة من الناس يجمعها غرض واحد. ج. استجمع: تجمع، فيقال استجمع القوم أي استجمعوا من كل صوب. إبراهيم أنيس، عبد الحلیم منتصر، وآخرون، المعجم الوسيط، ط.2، دن، القاهرة، 1972، ص 156. وعليه، فإن كلمة الاجتماع لغوياً تطلق على طائفة من الناس مجتمعين لغرض معين.

ويقال أيضاً، تجمع: كل تجمع متعمد أو عرضي على الطريق العام قابل لإحداث الضرر والفوضى، سواء كان هذا التجمع شرعياً أو غير شرعي. وهو يختلف عن الاجتماعات العامة التي تعقد في مكان خاص مفتوح للجمهور، وعن عصاة المجرمين التي تسعى إلى التخريب الاجتماعي، وعن التمرد والعصيان المسلح الذي يفترض المقاومة بالعنف والتعدي. موريس نخلة، روجي البعلبكي، وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، بيروت، 2002، ص 436.

بغيره من الحقوق والحرريات العامة. أما المطلب الثاني، فيعرض الأسس القانونية الدولية والإقليمية والمحلية لحق التجمع السلمي.

هذا في حين تفرد الدراسة المبحث الثاني لتحليل واقع الحق في التجمع السلمي، وأوجه المساءلة عن انتهاكه، من خلال مطلبين، يعرض الأول واقع ممارسة هذا الحق في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، في حين يعرض المطلب الثاني المساءلة والمحاسبة عن انتهاك الحق في التجمع السلمي، من حيث الإطار التشريعي للمساءلة والمحاسبة، وتحديد جهات المساءلة، وبيان مدى فعاليتها على أرض الواقع.

تعددت التعريفات الفقهية لمفهوم الاجتماع العام،⁸ نذكر منها تعريف الفقيه (HAURIUO):⁹ «تجمع مؤقت لعدد من الأفراد لتحقيق وحدتهم أو التفكير معاً»، وتعريف الأستاذ (BERTHELEMEY):¹⁰ «تجمع مؤقت لعدد من الأشخاص بناءً على تدبير أو تنظيم سابق بغية سماع وعرض الأفكار أو تبادلها من أجل الدفاع عن الآراء أو المصالح المشتركة». كما عرف على أنه:¹¹ «اجتماع الأفراد في الأماكن العامة ليعبروا عن آرائهم بالخطابة أو المناقشة وتبادل الرأي».

أما المشرع الفلسطيني فقد أورد تعريفاً للاجتماع العام، في المادة الأولى من قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، التي تنص على أن: «كل اجتماع دعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين والملاعب والمنتزهات وما شابه ذلك».¹²

نستخلص من التعريفات الفقهية والتشريعية السابقة والتعريفات القضائية¹³ إلى ضرورة توافر ستة عناصر أساسية في أي تجمع من الأفراد لاعتباره اجتماعاً عاماً، وفيما يأتي نورد هذه العناصر:

8. للمزيد من التعريفات الفقهية، انظر: محمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسات حرية الاجتماعات العامة، دن، القاهرة، 1993. حسنى الجندي، الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 12-13.
9. Maurice HAURIUO: *Precis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p.666، المشار إليه لدى: محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 127.
10. Joseph BARTHELEMY: *Precis de droit public*, paris, 1937, p.126, n.180، المشار إليه لدى: محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 127.
11. عبد الحكيم عبد الله، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1974، ص 115. المشار إليه لدى: مالك خريسات، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني «دراسة مقارنة»، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2006، ص 30.
12. عرف المشرع الأردني الاجتماع العام في المادة الثانية من قانون رقم (40) لسنة 2008 المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنة 2004، على أنه: «الاجتماع العام الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة». كما عرف قانون الاجتماعات المصري رقم (14) لسنة 1923 في المادة (1/8) الاجتماع العام، على أنه: «... كل اجتماع في مكان أو محل عام أو خاص يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية». وقد عدلت هذه المادة بموجب مرسوم لاحق بقانون رقم (28) لسنة 1929، حيث أضيفت فقرة جديدة على المادة الثامنة، تنص على ما يأتي: «أن الاجتماع يعتبر عاماً إذا رأى المحافظ أو المدير أو سلطة البوليس في المركز أن الاجتماع بسبب موضوعه أو عدد الدعوات أو طريقة توزيعها أو بسبب أي ظرف آخر ليس له الصفة الحقيقية لاجتماع خاص».
13. يعرف القضاء الفرنسي الاجتماع العام بأنه: «عبارة عن تجمع مؤقت من الأفراد بهدف عرض الآراء والأفكار للتشاور من أجل الدفاع عن مصالحهم». C.E.6 aout 1915, DELMOTTE, Rec, P.275,Cancl, Corneille، المشار إليه لدى: مالك خريسات، مرجع سابق، ص 28.

التعريفات الفقهية والتشريعية المختلفة،⁵ يمكننا تعريف الحق في التجمع السلمي -بشكل عام- على أنه تعبير عن الرأي بشكل جماعي، بين مجموعة من الأفراد تجمعهم أفكار ورؤى ومواقف مشتركة، يعبرون عن آرائهم ومواقفهم بأشكال مختلفة، كالمسيرات أو المظاهرات والاجتماعات العامة والخاصة، والاحتجاجات والاعتصامات السلمية لإيصال رسائلهم لذوي الشأن والاختصاص.⁶ فالحق في التجمع السلمي هو شكل من أشكال حرية الرأي والتعبير، باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، ومحققاً من خلاله أهدافها، ومقياساً للأداء الديمقراطي ومستوى المشاركة في الحياة السياسية.

الفرع الأول: صور التجمع السلمي وأشكاله

من التعريف السابق يتضح أن الحق في التجمع السلمي يأخذ صوراً وأشكالاً متعددة، جميعها ناتجة عن طبيعة التجمع، ومن هذه الأشكال: الاجتماع العام، الاجتماع الخاص، المظاهرات. وفيما يأتي نتناول هذه الصور والأشكال بشيء من التفصيل، بغرض التمييز بينها، وتوضيح الآثار القانونية المترتبة على التفريق بينها:

أولاً: الاجتماع العام

يعد تعريف الاجتماع العام مسألة نسبية، تتفاوت ضيقاً واتساعاً بحسب الأنظمة السياسية، كما ذكرنا سابقاً؛ فهي تتسع في الأنظمة الديمقراطية الليبرالية، وتضيق في الأنظمة الدكتاتورية. ولكن المتفق عليه بهذا الخصوص أن غالبية الدول تنظم الطريقة التي يمكن فيها للاجتماع العام أن يعقد، ومدى مسؤولية منظميه. وغالباً ما تكفل الدساتير هذا الحق، وتحيل المسائل التفصيلية فيها للقوانين العادية.⁷

5. عرف الحق في التجمع السلمي أيضاً على أنه: الحق في الاجتماع المنظم والمؤقت أو اللحظي بقصد تبادل الأفكار أو التظاهر بصورة جماعية. محمد علوان، محمد الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان «الحقوق المحمية»، ج2، دار الثقافة، عمان، 2014، ص 260. وفي تعريف آخر له: «قدرة مجموعة من المواطنين على الالتقاء بشكل جماعي في أي مكان أو زمان، وبغض النظر عن الجهة المنظمة، للتعبير عن رأي معين أو فكرة، ويكون ذلك عن طريق عقد أو تنظيم مؤتمرات أو مسيرات أو اجتماعات عامة أو اعتصامات أو مظاهرات سلمية». مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الاجتماعات العامة، سلسلة دليل (16)، فلسطين، 2010. أما فيما يتعلق بمفهوم حق التجمع السلمي الوارد في التشريعات، فنجد أن أغلب تشريعات الدول العربية لم تتطرق إلى مفهوم هذا الحق بشكل عام، واكتفت بتعريف صورته. انظر على سبيل المثال المواد (2-4) من القانون المصري رقم (107) لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

6. عصام عابدين، ناصر الرئيس، دليل حول الشرطة الفلسطينية وحقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، 2013، ص 43.
7. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، الحق في حرية التجمع، رام الله، 2002، ص 4. وانظر أيضاً: كريم كشكاش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 75-77، 157-158.

العنصر الأول: التنظيم السابق

يتميز الاجتماع العام بأنه يكون محل تدبير أو تنظيم سابق، وهذا يتطلب¹⁴:

أ. التدبير السابق؛ يقتضي الاجتماع العام إعداداً سابقاً، فهو ليس حدثاً طارئاً أو تجمّعاً تمّ مصادفةً، وإنما هو تجمع حدث عمداً من طرف منظميه وأعضائه، ولذلك يتطلب حداً أدنى من الإعداد السابق. وهذا العنصر في الاجتماع العام هو الذي يميزه عن غيره من التجمعات التي تتم مصادفة أو بطريقة عشوائية، كالتجمهر.

ب. التنظيم؛ يخضع الاجتماع العام لنظام وقواعد معينة تنظم سيره من بدايته حتى نهايته، وينبع عنصر التنظيم أساساً من الإعلان عن الاجتماع للمشاركين فيه، والاتفاق بين المنظمين على انعقاده، وبعبارة أخرى «وجود حد أدنى من الإعداد من جانب منظميه».

ويستخلص عنصر التنظيم من نصوص قانون الاجتماعات العامة لسنة 1998 بتقريره أحكاماً خاصة بالاجتماع العام، فأوجب في المادة الثالثة منه تقديم إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة، قبل ثمان وأربعين ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع العام، مبين فيه مكان الاجتماع وزمانه وغرضه ومدته، وغيرها من الأمور التنظيمية التي نص عليها القانون.

العنصر الثاني: التوقيت

لا بد للاجتماع العام أن يعقد خلال مدّة زمنية معينة محددة، حتى يعد اجتماعاً عاماً، ولا يكون هذا الوقت دورياً، بل ينتهي هذا الاجتماع بمجرد انتهاء وقته المحدد، فهو عبارة عن تجمع مؤقت غير مستمر، وعنصر التوقيت في الاجتماع العام هو أهم ما يميزه عن الجمعية أو النوادي والمنتديات، بحيث أنه قد لا يلتقي أعضاء الاجتماع العام في المستقبل، بينما أعضاء الجمعيات والمنتديات يلتقون حسب الحال بصفة دورية ومستمرة.¹⁵

العنصر الثالث: غاية الاجتماع العام

يجب أن يكون للاجتماع العام هدف محدد يرمي إلى تحقيقه، فلكل اجتماع عام غاية معينة يستهدف الوصول إليها وبلوغها، وتتمثل الغاية في عرض الآراء والأفكار حول موضوع معين وتبادلها، سواء أكان سياسياً أم اجتماعياً أم اقتصادياً أم مهنيّاً، أو تكون غايتهم الدفاع

14. حسنى الجندي، مرجع سابق، ص 15-16.

15. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، الحق في حرية التجمع، مرجع سابق، ص 10.

عن حقوقهم في موضوع معين. وهذا العنصر من الأهمية بمكان؛ لتمييزه بالطابع الفكري، وبالتالي تميزه عن غيره من التجمعات التي لا تتوافر لها هذه الصفة، كالتجمهر والمظاهرات.¹⁶

العنصر الرابع: عمومية الدعوات أو إعلانيتها

مفاد ذلك أن الاجتماع العام لا يشترط عدداً محدداً من الأفراد، ولا جنسية معينة ولا سناً معينة، وبإمكان أي شخص الاشتراك فيه من غير دعوة خاصة. أما إذا كانت الدعوات لحضور الاجتماع تتسم بأنها شخصية أو اسمية، فإنها تُفقد الاجتماع العام صفته هذه، وتحيله إلى الاجتماع الخاص.¹⁷

ومن خلال استعراض النصوص القانونية الواردة في قانون الاجتماعات العامة الأردني¹⁸ نجد أنه لم يتعرض لعدد المشاركين، على خلاف المشرع الفلسطيني¹⁹ الذي وضع حداً أدنى لعدد المشاركين بأن لا يقل عن خمسين مشاركاً، دون تحديد حد أقصى لذلك. والذي نرى بأنه أصاب بتحديد الأدنى دون تحديد الحد الأعلى لسببين؛ يتمثل الأول في أن تحديد الحد الأدنى لعدد المشاركين أعفى القاضي من السلطة التقديرية في تحديد العمومية، في الحالات التي تقل عن خمسين مشارك، وبالتالي تجاوز هذه الإشكالية التي قد يعاني منها القاضي الأردني والمصري. أما السبب الثاني: إن وضع حد أقصى للمشاركين في الاجتماع من شأنه أن يفقد عنصر عمومية الدعوات، فضلاً عن كونه يصادر حق الأفراد في المشاركة في الاجتماعات العامة.

16. هاني خريسات، مرجع سابق، ص 32.

17. فايز الخوالدة، النظام الدستوري لحرية الاجتماعات العامة «دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، 2009، ص 11.

18. انظر: المادة (2) من قانون الأردني رقم (40) لسنة 2008 المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنة 2004. والمادة (1/8) من قانون الاجتماعات العامة المصري رقم (14) لسنة 1923، والمادة (1) من القانون المعدل رقم (28) لسنة 1929 بشأن إضافة أحكام تكميلية إلى القانون رقم (14) لسنة 1923 بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية.

19. اتخذ المشرع المصري الموقف ذاته بتحديد الحد الأدنى للمشاركين في الاجتماع العام، حيث نص في المادة (2) من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية لسنة 2013، على أن: «الاجتماع العام هو كل تجمع يقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام».

العنصر الخامس: المكان²⁰

يمكن أن ينعقد الاجتماع العام في مكان أو محل عام، ولكن لا يمكن أن ينعقد في الطرق؛ لأنه سوف يخرج عن صفة الاجتماع العام إلى صفة أخرى مثل صفة المظاهرة.²¹ ونلاحظ أن المشرع الفلسطيني حدد المكان الذي يجب أن ينعقد فيه الاجتماع العام بنصه على انعقاده في «مكان عام ومكشوف، ويشمل ذلك الساحات العامة والبيادين والملاعب والمنتزهات وما شابه ذلك».

العنصر السادس: الثبات

يجب أن يكون الاجتماع العام ثابتاً، ويفقد صفته هذه إذا تحرك من مكانه ليأخذ بذلك شكلاً آخر من أشكال التجمعات، كالمظاهرة أو الموكب أو المسيرة. وهذا العنصر شديد الارتباط بسابقه؛ لأن غياب عنصر الثبات يعني غياب ما يشترطه عنصر المكان من عدم انعقاد الاجتماع العام في الطرق، أضف إلى ذلك ارتباطه بالعنصر الثالث الخاص بتبادل الآراء والأفكار من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة؛ لأن تبادل الآراء والأفكار باعتبارها عملية فكرية لا يتسنى لها أن تتحقق إلا في جو من الثبات والاستقرار.²²

هذه العناصر مجتمعة تميز الاجتماع العام عن غيره من التجمعات، وعلى وجه الخصوص الاجتماع الخاص، وتخضع أحكامه كما أوضحنا لقانون الاجتماعات العامة لسنة 1998.

ثانياً: الاجتماع الخاص

يعرف الاجتماع الخاص على أنه الاجتماع الذي يقتصر حضوره على الأشخاص المدعويين إليه بأشخاصهم، ويستتبع ذلك أن المكان الذي يعقد فيه الاجتماع الخاص يكون بالعادة مغلقاً، ولكن ليس بالضرورة مكاناً خاصاً. وبهذا المعنى يمكن أن يُعقد الاجتماع الخاص في مقهى أو مسرح، أو ما شابه ذلك.²³

20. تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقهاء اتجهوا إلى عدم إضافة عنصر المكان والثبات لاعتبار الاجتماع عاماً. للمزيد من التفاصيل، انظر: مالك خريسات، مرجع سابق، ص 33.

21. المرجع السابق.

22. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 139.

23. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، الحق في حرية التجمع، مرجع سابق، ص 5. واستكمالاً للفائدة، نشير في هذا الصدد إلى قضية بنيامين الشهيرة التي أصدر فيها عمدة Nevers قراراً بمنع عقد المحاضرة الأدبية العامة التي كان سيلقيها السيد بنيامين، حيث لجأ مكتب الاستعلامات السياحي إلى نشر بيان في جريدة Paris Center يعلن فيه أن المحاضرة العامة قد تم الاستعاضة عنها بمحاضرة أخرى خاصة تتعقد في نفس يوم ومكان المحاضرة الأولى، ويكون الدخول إليها بموجب دعوات مجانية، إلا أن العمدة منع هذا الاجتماع أيضاً؛ مقررًا أن الإعلان المنشور في الصحافة هو بالتاكيد دليل العلانية وبالتالي يجرّد الاجتماع من طبيعته الخاصة، فقرر أن الاجتماعات العامة تتميز

وتكمن أهمية التمييز بين الاجتماع العام والخاص في اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل من نوعي الاجتماع؛ فبينما الاجتماع العام يخضع في ممارسته لإشراف سلطات الضبط الإداري، لما يشتمل على ممارسته من احتمال تهديد النظام العام بالإخلال، فإن الاجتماع الخاص حرّ تماماً، يحميه مبادئ حرمة الحق في الحياة الخاصة، بمعنى أن حرية الاجتماع الخاص يعتبر امتداداً طبيعياً ومنطقياً لحرمة المساكن الخاصة، إذ إن هذا الاجتماع ينعقد في المساكن الفردية أو في القاعات الخاصة.²⁴

وعليه، فإن هذا الشكل من أشكال التجمع يعتبر حقاً مكفولاً دون أي قيود أو ضوابط، ويتم دون حضور أفراد الشرطة، وهذا ما نصت عليه المادة (5/26) من القانون الأساسي المعدل،²⁵ وجاء فيها: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... 5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، ...».

ثالثاً: المظاهرة

المظاهرة هي اجتماع عدة أشخاص في الطريق العام؛ للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة.²⁶ إن أهم ما يميز المظاهرة عن الاجتماع العام أنها تتعقد في الطريق العام،²⁷ وتكون

عن الاجتماعات الخاصة بأن شخصيات المشاركين فيها تكون غير معروفة، وهو ما تحقق في المحاضرة الثانية للسيد بنيامين. وبالتالي، لا نكون في هذه الحالة بصدد اجتماع خاص إلا إذا وضعت شخصية الأفراد المدعويين في الاعتبار، وكانت الدعوة إلى مثل هذا النوع من الاجتماعات تتطلب سعياً مبدولاً من قبل منظم الاجتماع نحو هؤلاء الذين سيشملهم بدعوته. مشار إليها لدى: مالك خريسات، مرجع سابق، ص 37-38.

24. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 146.

25. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.

26. عمرو حسبو، حرية الاجتماع «دراسة مقارنة»، دن، 1999، ص 121، المشار إليه لدى: محمد أحمد، حدود حرية المواطن في التظاهر في مصر وفي النظام الفرنسي وفي بعض المواثيق الدولية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد (1)، مصر، 2007، ص 231. والجدير بالذكر أن قانون الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية المصري عرف التظاهرة في المادة (4) منه، على أنها: «كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام أو يسير في الطرق والبيادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية».

27. يقصد بالطريق العام: الطرق والشوارع المخصصة للمرور أو المواصلات. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 171. وعرف قانون العقوبات لسنة 1960 في المادة الأولى منه الطريق العام، على أنه: «كل طريق يباح للجمهور المرور به في كل وقت وبغير قيد فيدخل في هذا التعريف الجسور وكافة الطرق التي تصل المدن أو البلاد بعضها ببعض ولا يدخل فيه الأسواق والبيادين والساحات والشوارع الكائنة داخل المدن أو البلدان أو القرى والأنهار». قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، المنشور في الصفحة (374)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1487)، بتاريخ 1960/5/1.

للتعطيل؛ ويدل على ذلك ما نصت عليه المادة (2) من قانون الاجتماعات العامة: «للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون».

وبعد أن تم توضيح المقصود بالتجمع السلمي، وبيان أشكاله وصوره، يثور التساؤل الآتي: ما الفرق بين التجمع السلمي والتجمع غير المشروع والشغب؟

بمراجعة المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية والمقارنة نجد أن الفرق واسع بينهما؛ فالتجمع السلمي هو حق مكفول في المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية، وهو شكل من أشكال التعبير عن الرأي، ومكانه الطبيعي قانون الاجتماعات العامة، أما التجمع غير المشروع، فهو نقيض الحق في التجمع السلمي، ويشكل جريمة موصوفة، مكانها الطبيعي قانون العقوبات.³⁴ ويعني التجمع غير المشروع، وفقاً لأحكام نص المادة (1/164) من قانون العقوبات الأردني: تجمع مكون من سبعة أشخاص فأكثر، بقصد ارتكاب جرم، والتصرف بما من شأنه أن يحمل على التوقع بأنهم سيخلون بالأمن العام، أو يستفزون أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام.³⁵ أما الشغب فهو مرحلة متقدمة على التجمع غير المشروع، إذ يقصد بالشغب، استناداً لأحكام نص المادة (2/164) من قانون العقوبات الأردني، البدء بتحقيق غاية التجمع وبصورة مرعبة للأهالي.³⁶

والجدير بالذكر أنه ليس ثمة ما يمنع أن ينتكس الاجتماع العام -وهو التجمع البريء والمشروع- ويتحول إلى تجمع معاقب عليه، غير أن هذا الفرض لا يتحقق، إلا إذا خرج الاجتماع العام عن نظامه وموضوعه، معرضاً بذلك النظام العام للخطر والاضطراب.

34. عصام عابدين، ناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 46.

35. تنص المادة (1/164) من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960، على أنه: «إذا تجمع سبعة أشخاص فأكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم، وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من ذلك الجوار على أن يتوقعوا -ضمن دائرة المعقول- أنهم سيخلون بالأمن العام أو أنهم بتجمعهم هذا سيستفزون دون ضرورة أو سبب معقول أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام اعتبر تجمعهم هذا تجمعاً غير مشروع». أما قانون العقوبات الانتدابي فقد عرفه وفق أحكام المادة (1/79) منه، على أنه: «1. إذا تجمع ثلاثة أشخاص أو أكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا، ضمن دائرة المعقول، بأنهم سيكثرون الطمأنينة العامة أو أنهم بتجمعهم سيستفزون دون ضرورة أو سبب معقول، أشخاصاً آخرين لتكدير صفو الطمأنينة العامة، فيعتبر تجمعهم هذا تجمعاً غير مشروع». قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، المنشور في الصفحة (399)، من عدد الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) رقم (652)، بتاريخ 14/12/1936.

36. تنص المادة (2/164) من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 على أنه: «2. إذا شرع المتجمعون تجمعاً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعبة للأهالي أطلق على هذا التجمع (شغب)». وانظر أيضاً: المادة (3/79) من قانون العقوبات الانتدابي.

بطبيعتها أكثر تهديداً للأمن العام، وتعطيلاً للحياة اليومية، وأكثر إعاقة لحرية الأفراد في المرور والانتقال.²⁸ أضف إلى أن الاجتماع يتميز بالمناقشة وتبادل الآراء والتشاور بين المجتمعين، أما المظاهرة فإنها تمارس التعبير عن الرأي، من خلال الهتافات والأناشيد والصياح ورفع الشارات والشعارات والرايات. ويُعد هذا الفارق بين الاجتماع العام والمظاهرة أثراً طبيعياً لمكان انعقاد كل منهما؛ فالمناقشة وتبادل الأفكار وعرض الآراء لا يمكن تصور حدوثها إلا في جو من الهدوء النسبي والاستقرار والثبات، وهو ما لا يتوافر للمظاهرة التي تتعقد في الطريق العام، فضلاً عن أنها غالباً ما تكون متحركة. والمظاهرة إذا تحركت سميت موكباً،²⁹ وإذا لم تتحرك سميت تجمعاً.³⁰

وتكفل الأنظمة الديمقراطية هذا الحق، لكنها توجب إبلاغ السلطات المختصة قبل وقت كافٍ. وفي بعض الدول يشترط الحصول على ترخيص مسبق بالنسبة لمواكب الأشخاص وتجمعاتهم، ولكل مظاهرة في الطرق العامة بصورة عامة.³¹ ويُعطى هذا الترخيص من السلطات المختصة، ويجب الحصول عليه قبل مدة معينة، ويجب أن يوضح هدف المظاهرة ومكانها وتاريخها وساعة الاجتماع وخط سيرها المقترح... إلخ.³²

وبمراجعة التشريعات الفلسطينية النازمة لحق التجمع السلمي، يتضح عدم الإشارة إلى كلمة المظاهرة بصورة مباشرة،³³ فقد أشار القانون الأساسي في المادة (26) منه إلى صورها: موكب وتجمع: «... عقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون». وبالرجوع إلى قانون الاجتماعات العامة ولائحته التنفيذية، نجدهما يستخدمان كلمة «مسيرة» بدلاً من «المظاهرة»، ومن الملاحظ أن المشرع الفلسطيني قد تعامل مع الاجتماع العام والمسيرة «المظاهرة» على أنهما يمثلان شيئاً واحداً، على الرغم من أن المسيرة أو المظاهرة بطبيعتها وجودها في الطريق العام تكون أكثر تهديداً للأمن العام وتعريضاً لحياة المواطن اليومية وحرية التنقل والمرور

28. حسنى الجندي، مرجع سابق، ص 29.

29. الموكب عبارة عن جماعة من الأفراد في حالة سير في الطريق العام، يغلب عليها نظام معين، كأن يسيروا في صفوف أو أعمدة، ويعتاد فيها حمل الرايات واللافتات واللوحات الإعلانية والشعارات والزخارف وتسريحات الشعر المميزة، فضلاً عن ذلك يكون الموكب مصحوباً غالباً بالغناء والأناشيد. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 170.

30. محمد أحمد، مرجع سابق، ص 231.

31. انظر على سبيل المثال المادة (8) من قانون الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية المصري.

32. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، الحق في حرية التجمع، مرجع سابق، ص 5.

33. في مصر يطلق على المظاهرة أيضاً اسم (المسيرة)، انظر في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 15/6/1985، في الدعوى رقم (4525) لسنة 39 قضائية «غير منشور»، حيث قررت المحكمة بأنه: «يتعين بادئ الأمر التنويه إلى أن المسيرة السلمية التي يهدف المدعى إلى تسييرها تدخل في نطاق المواكب والتجمعات». نقلاً عن: محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 171.

الفرع الثاني: حق التجمع السلمي والحقوق والحريات الأخرى

كفل المشرع الفلسطيني للفرد مجموعة من الحقوق والحريات العامة، تتصل مع بعضها وتتشابه مع الحق في التجمع السلمي، وعلى وجه الخصوص الاجتماع العام؛ الأمر الذي يستلزم توضيح مدى العلاقة بين هذه الحقوق والحريات، وتمييز الحق في التجمع عن غيره من الحقوق والحريات، وسنقتصر في هذا الفرع على تناول علاقة الحق في التجمع مع حرية الرأي والتعبير، وحرية تكوين الجمعيات، على النحو الآتي:

أولاً: الحق في التجمع السلمي وحرية الرأي والتعبير

كما سبق وأن أوضحنا أن الحق في التجمع السلمي هو تمكين الناس من عقد الاجتماعات السلمية، مدة من الزمن، ليعبروا عن آرائهم وأفكارهم بأي طريقة من الطرائق، كالخطابة أو المناقشة أو عقد الندوات، وتنظيم الحفلات، أو إلقاء المحاضرات. بينما حرية الرأي والتعبير: هي تعبير الإنسان عن رأيه بأي وسيلة كانت، سواء كانت هذه الوسيلة الإذاعة أو الصحافة أو الاجتماعات أو النقابات؛ فحرية الرأي تحتوي على كثير من الحريات، وتتفرع منها حرية الصحافة، وحرية ممارسة الشعائر الدينية، وحرية التجمع وتكوين الأحزاب والنقابات.³⁷ والفارق الأساسي بينهما هو أن حرية الرأي والتعبير هي في الأساس حق فردي أو حرية فردية، ولكل شخص أن يتمتع بها بصفته الفردية، بينما يعتبر الحق في التجمع السلمي حقاً جماعياً تمارسه مجموعة من الناس علناً في أماكن عامة، أو في أماكن خاصة.³⁸

ووفق ما ورد أعلاه، نجد أن الحق في التجمع السلمي وحرية الرأي يتصلان ببعضهما البعض اتصالاً وثيقاً، بل إن الحق في التجمع يعتبر وسيلة من وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير، فحق عقد الاجتماعات العامة أو الخاصة يكون بالتعبير عن الآراء والأفكار، وهذا لا يكون إلا عن طريق حرية الرأي، فدون حرية الرأي لا يكون حق التجمع. كما يتضح أن كلا من حرية الرأي والحق في التجمع يعتبر حقاً أصيلاً، أو تابعاً للآخر، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا المصرية، إلى أن: «الحق في التجمع، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم، لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم من الحقوق التي كفلتهما المادتان (54، 55) من الدستور، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق،

37. فايز الخوالدة، مرجع سابق، ص 22.

38. فاتح عزام، حقوق الإنسان السياسية والممارسة الديمقراطية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، أيار 1995، ص 50.

أم على تقدير أن حرية الرأي والتعبير تشمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافها».³⁹

ثانياً: الحق في الاجتماع العام والحق في تكوين الجمعيات

يعد الاجتماع والجمعيات وجهان لعملة واحدة، ويرجع هذا التشابه إلى وحدتهما من حيث المصدر المتمثل في الحاجة الفريزية والدائمة لدى الإنسان إلى التجمع لمضاعفة قوته، فضلاً عن أن أحدهما يعد وسيلة لممارسة الآخر؛ فالجمعية بدون الاجتماعات لا يقدر لها أن تحيا أو تعيش.⁴⁰ وفي فلسطين يعتبر حق تكوين الجمعيات حقاً دستورياً مقررًا للأفراد، إذ نصت المادة (2/26) من القانون الأساسي⁴¹ على حق المواطنين الفلسطينيين في تشكيل الجمعيات، وبموجب هذا النص أصدر المشرع الفلسطيني القانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية،⁴² الذي عرف الجمعية على أنها: «شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروع تهتم الصالح العام دون استهداف جني الربح المادي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية».

تأسيساً على ما تقدم، يمكننا القول بأن الجمعية تختلف عن الاجتماع العام في أن الأولى يغلب عليها صفة الدوام والاستمرار، في حين أن الاجتماع العام واقعة عرضية مؤقتة، والجمعية يمكن أن تكون من أشخاص اعتباريين، على عكس الاجتماع العام الذي لا يتكون إلا من الأشخاص الطبيعيين فقط. كما تخضع الجمعية لنظام أساسي خاص بها، يبين أهدافها وغاياتها التي أنشئت من أجلها باختلاف تام عن الاجتماع العام؛ فالجمعية تستقل عن شخصية أعضائها، إذ لها إدارة خاصة وذمة مالية مستقلة، وأهلية قانونية لإبرام التصرفات المختلفة، وهذا على عكس الاجتماع العام.⁴³

39. قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (6) لسنة 15 قضائية، بتاريخ: 1995/4/15، متوفر على شبكة قوانين الشرق، <http://www.eastlaws.com/AhkamSearch.aspx?tab=divSearchCustom#306011>.

40. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 163.

41. تنص المادة (2/26) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، على أن: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... 2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

42. قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المنشور على الصفحة (71)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (32)، بتاريخ 2000/2/29.

43. مالك خريسات، مرجع سابق، ص 42.

المطلب الثاني: الأسس القانونية لحق التجمع السلمي

حظي الحق في التجمع السلمي باهتمام قانوني نابع من الأهمية والقيمة للحق نفسه، ومن أهميته لإعمال حقوق الإنسان الأخرى - كما أوضحنا سابقاً -، ومن نافلة القول إن القوانين تأتي استجابة طبيعية لتطور المجتمعات وتشابك العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وعليه، جاءت المعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان لتؤمن الحدود الدنيا للحقوق الواجب احترامها وإعمالها، بالنسبة للمواطنين داخل دولهم، وقد أظهرت المعايير الدولية والإقليمية اهتماماً واضحاً بالحق في التجمع السلمي، كما أولت التشريعات الوطنية اهتماماً بهذا الحق؛ بإضافة النصوص الدستورية والقانونية الناظمة له.⁴⁴

تتطلب منا دراسة الأسس القانونية لحق التجمع السلمي الوقوف على التنظيم القانوني للحق في التجمع السلمي، على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي، الذي نتناوله في هذا المطلب بتقسيمه إلى فرعين: الأول يُعنى بتوضيح المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية الناظمة لحق التجمع السلمي، وأما الثاني فيُعنى بدراسة الإطار القانوني الناظم لحق التجمع السلمي في التشريعات الوطنية الفلسطينية.

الفرع الأول: الحق في التجمع السلمي في ضوء المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية

أولت المعايير الدولية والإقليمية اهتماماً واضحاً للحق في التجمع السلمي، وفيما يأتي نتناول هذه المواثيق والمعايير بشيء من التفصيل:

أولاً: المواثيق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁴⁵ أول وثيقة دولية في مجال حقوق الإنسان تصدر عن الأمم المتحدة، تركز على الحق في التجمع السلمي، حيث اعتبرت المادة (1/20) منه أن التمتع بهذا الحق هو حق لكل شخص: «لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية». كما تناولت المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁴⁶ الحق في التجمع السلمي، وأوضحت ضوابطه، فقد نصت على أن: «يكون الحق في التجمع السلمي

44. محمد فتح الباب، مرجع سابق، ص 2.

45. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10/12/1948.

46. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2200 ألف)، المؤرخ في 16/12/1966.

معترفاً به، ولا يجوز أن يوضع أي من القيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون، وتشكل تدايير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

كما شددت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري⁴⁷ على الحق في التجمع السلمي في المادة (5) منها، حيث نصت على أنه: «إيفاءً للالتزامات الأساسية المقررة في المادة (2) من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، لاسيما بصدد التمتع بالحقوق التالية: الحق في حرية الرأي والتعبير، الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية أو الانتماء إليها».

والإعلان العالمي لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان،⁴⁸ الذي يعد أول وثيقة تصدر عن الأمم المتحدة وترتكز على حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وعلى حقهم في التجمع السلمي. ومع أن هذا الإعلان يركز على فئة محددة من المواطنين، إلا أنه ركز على حقهم في التجمع السلمي؛ لأهمية تمتعهم بهذا الحق،⁴⁹ حيث جاء في المادة (5) منه، أنه: «لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالأشتراك مع غيره على الصعيدين الوطني والدولي، في الالتقاء أو التجمع سلمياً، تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها، الاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية».

كما تواصل اهتمام الأمم المتحدة بالحق في التجمع السلمي، بإيجاد آلية متخصصة بهذا الحق، إذ قرر مجلس حقوق الإنسان بتاريخ 2011/9/30 تعيين مقرر خاص، معني بحرية الرأي والتعبير بموجب قراره رقم (21/15)، يقدم تقريراً سنوياً إلى المجلس حول أوضاع حرية الرأي والتعبير بما فيها الحق في التجمع السلمي، ويكون تقريره على المستوى الدولي، وغير مقتصر على دولة بذاتها. ويتعامل المقرر الخاص مع الشكاوي الفردية، فعندما يتلقى المقرر الخاص أو المندوب الخاص شكوى ما، يرى أنها ذات أهمية وموثوق بها، وتقع ضمن اختصاصه، يمكنه عندئذٍ

47. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20)، المؤرخ في 21/12/1965.

48. الإعلان العالمي لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العمومية رقم (53/144)، بتاريخ 1998/12/9.

49. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية «الواقع والتطلعات»، سلسلة تقارير خاصة رقم (76)، رام الله، 2012، ص 14.

جانبا الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، والذي يقضي بحظر استخدام الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون الأسلحة النارية إلا في أحوال محددة. كما منح المبدأ الثامن من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية⁵⁴ حق أعضاء السلطة القضائية في التجمع السلمي.⁵⁵

ثانياً: الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان

اهتم الميثاق العربي لحقوق الإنسان⁵⁶ بحماية الحق في التجمع السلمي وتعزيز احترامه، حيث نصت المادة (24) منه، على أن: «لكل مواطن الحق في: ... 6. حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية 7. لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحررياتهم». وما يؤخذ على هذا الميثاق إعطاء الحكومات العربية الصلاحيات الواسعة لفرض قيود على الحقوق والحريات، لدواعي الأمن الوطني أو النظام العام أو الآداب العامة. وهذه مصطلحات فضفاضة تحتمل تفسيرات عديدة؛ الأمر الذي يفسح للسلطات استغلال هذه الثغرات لتقييد ممارسة هذا الحق، وتحديد الهامش الذي يمكن للمواطن أن يمارس فيه الحق.

وعزز الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب⁵⁷ من الضمانات القانونية التي تحمي الحريات العامة بشكل عام، والحق في التجمع السلمي بشكل خاص، حيث نص في المادة (11) منه على هذا الحق والقيود المفروضة على ممارسته، وقد حددت في ثلاث حالات، وفق ما جاء في النص: «يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين، ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح، خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحررياتهم».

54. ينص المبدأ الثامن من مبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، على أنه: «وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كثيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي، ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء».

55. للمزيد من التفاصيل حول هذه المواثيق والمعايير الدولية، انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية «الواقع والتطلعات»، مرجع سابق، ص 17.

56. الميثاق العربي لحقوق الإنسان، اعتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس في 2004/5/23.

57. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تمت إجازته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم (18)

في نيروبي (كينيا)، يونيو 1981.

اتخاذ إجراء يمكنه رفع الشكوى إلى الحكومة المعنية، ومن الناحية العملية، يعني هذا أن بوسعه إرسال معلومات تتعلق بالشكوى للحكومة، ومطالبتها بالرد على هذه المعلومات، كما يجوز له إصدار بيان صحافي حول قضية فردية. كما يمكن للمقرر الخاص أو المندوب الخاص، خلال إجراء الاتصالات، حث الحكومات المعنية على التحري، والمحكمة، وفرض العقوبات المناسبة، وتوفير التعويضات لضحايا انتهاك حقوق الإنسان، أضف إلى ذلك إمكانية حث الحكومات على اتخاذ التدابير الكفيلة بمنع مزيد من الانتهاكات في المستقبل. وعند تعلق إحدى الشكاوي بقرب وقوع تهديد بانتهاك حقوق الإنسان، يمكن للمقرر الخاص أو المندوب الخاص إرسال طلب عاجل إلى الحكومة المعنية، يحثها على اتخاذ إجراء لمنع هذا الانتهاك. وعادة ما يقوم المقرر الخاص والممثلون الخاصون بزيارة الدولة؛ للنظر في موقف حماية حقوق الإنسان الواقعة ضمن اختصاصهم. ومع ذلك، يجب أن توجه لهم حكومة هذه الدولة الدعوة قبل القيام بالزيارة.⁵⁰

بالإضافة إلى ما سبق؛ أولت العديد من المواثيق والمعايير الدولية اهتماماً بهذا الحق، منها: المبادئ العامة بشأن الحرية وعدم التمييز في مسألة الحقوق السياسية في البندين الثاني والثالث منها،⁵¹ واتفاقية حقوق الطفل في المادة (9/د/5) منها، والإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية، وإلى أقليات دينية أو لغوية، في المادة (5/2). ومدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون التي منعت -بموجب المادة الثالثة منها- استخدام القوة، إلا في حالة الضرورة القصوى، وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم والحفاظ على حقوق الإنسان وحفظها. والمبدأ الرابع عشر⁵³ من المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من

50. تم إنشاء المقرر الخاص والممثلين الخاصين على يد لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وليس باتفاقية ما، ولذلك فهم لا يتمتعون بأي سلطات (دولية وقانونية) تنص عليها اتفاقيات تجبر الحكومات على اتخاذ إجراءات، أو منع انتهاك حقوق الإنسان. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية «الواقع والتطلعات»، مرجع سابق، ص 15-16.

51. اللذان ينصان على أن: «لكل مواطن في أي بلد حق التمتع في ذلك البلد بالحقوق السياسية الكاملة والمتساوية، دونما تمييز من أي نوع، مثل التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب أو أي وضع آخر، تعد حرية الرأي والتعبير وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات أساسيتين للتمتع بالحقوق السياسية، وتكفل هاتان الحريتان، وكذلك إمكانية الوصول إلى التسهيلات وسبل ممارستهما، لجميع الأشخاص في جميع الأوقات».

52. تنص المادة (3) من مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، على أنه: «لا يجوز للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين استعمال القوة إلا في حالة الضرورة القصوى وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم».

53. ينص المبدأ (14) من المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، على أنه: «لا يجوز للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون أن يستخدموا الأسلحة النارية لتفريق التجمعات التي تتسم بالعنف إلا إذا تعذر عليهم استخدام وسائل أقل خطراً، وعليهم أن يقصروا استخدامها على الحد الأدنى الضروري، ولا يجوز لهم أن يستخدموا الأسلحة النارية في هذه الحالات إلا حسب الشروط المنصوص عليها في المبدأ (9)».

الفرع الثاني: الحق في التجمع السلمي في ضوء التشريعات الفلسطينية

أولاً: الوثائق الأساسية (الدستورية)

تضمن القانون الأساسي -الذي يعد بمنزلة الدستور الفلسطيني- قاعدة دستورية واضحة حول حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية والمجتمعية أفراداً وجماعات، وبوجه خاص الحق في التجمع السلمي، انطلاقاً من أن حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام، حيث نصت المادة (26) منه، على أن: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... 5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون». كما نص بشكل عام على حق كل شخص في حرية الرأي والتعبير في المادة (19) منه: «لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون».

يتضح من النصين السابقين، والمادة (26) بشكل خاص، أن القانون الأساسي جاء متمشياً مع ما نصت عليه المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية ذات العلاقة بالحق في التجمع السلمي، وعلى وجه الخصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

كما نصت مسودة مشروع الدستور الفلسطيني⁶³ في المادة (55) منها على الحق في التجمع السلمي: «لكل فرد حق عقد الاجتماعات الخاصة فيما لا يخالف القانون، وذلك دون حضور أفراد الشرطة. لكل فرد حرية التجمع وعقد الاجتماعات العامة، والتظاهر مع الآخرين بطريقة سلمية، ودون حمل سلاح، ولا يجوز وضع قيود على ممارستها إلا تلك التي تفرض بقانون وتشكل تدايير ضرورية في مجتمع ديمقراطي يراعى الحقوق والحريات الواردة في الدستور. ممارسة العنف والإضرار بالملكات العامة أو الخاصة أثناء التظاهرات محظور ويقع من يمارسه أو يحرض على ممارسته تحت طائلة القانون».

ثانياً: التشريعات الفلسطينية الناظمة لحق التجمع السلمي

إن المتتبع للنصوص القانونية التي نظمت الحق في التجمع السلمي يجد أنها قد نظمت قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، بموجب ثلاثة قوانين إبان المرحلة العثمانية، وهي: قانون

63. مسودة دستور دولة فلسطين، المسودة الثالثة، وفق ما وردت في كتاب «مسودة دستور دولة فلسطين، المسودة الثالثة مع تعليقات ناثن براون»، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، فلسطين، 2003، ص 20.

وأكدت الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان⁵⁸ حرية التجمع السلمي، كما حددت شروط القيود التي يمكن فرضها على هذا الحق، وذلك في المادة (11) منها: «1. لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه. 2. لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق».

كما أكد على المستوى الإقليمي أيضاً الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على حماية الحق في التجمع السلمي في المادة (15) منه،⁵⁹ وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي في المادة (12) منه،⁶⁰ والميثاق الإفريقي لحقوق ورفاهية الطفل في المادة الثامنة منه،⁶¹ والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان في المادة (21) منه.⁶²

باستعراض المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية السابقة، وبقراءة الأحكام الواردة فيها والمتعلقة بالحق في التجمع السلمي؛ نجد أن المجتمع الدولي بإصداره لهذا العدد من المواثيق قد أولى اهتماماً دائماً بالحق في التجمع السلمي، كما دعا الدول للحفاظ عليه، وعدم جواز فرض قيود على ممارسته إلا في حالات الضرورة القصوى، ووفقاً لنصوص القانون.

58. اتفاقية حماية حقوق الإنسان في نطاق مجلس أوروبا، روما 4/11/1950.

59. تنص المادة (15) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، على ما يأتي: «حق الاجتماع السلمي، دون سلاح، هو حق معترف به. ولا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المفروضة طبقاً للقانون والتي تشكل تدايير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم».

60. تنص المادة (12) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، على أنه: «لكل إنسان الحق في حرية التجمع السلمي وحرية الاتحاد على كافة المستويات وخاصة في المسائل السياسية والتجارية والنقابية والمدنية التي تتضمن حق أي إنسان في تكوين والانضمام إلى النقابات المهنية لحماية مصالحه».

61. تنص المادة الثامنة من الميثاق الإفريقي لحقوق ورفاهية الطفل، على أن: «لكل طفل في حرية الانضمام لجمعية وحرية تكوين أي تجمع سلمي يجيزه القانون».

62. تنص المادة (21) من الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، على أن: «لكل شخص الحق في التجمع سلمياً مع الآخرين في اجتماع عام رسمي، أو تجمع غير رسمي بشأن المسائل ذات الاهتمام العام أيًا كان طبيعتها».

في عقد الاجتماعات العامة، دون الحاجة إلى الحصول على ترخيص مسبق، وإنما اشترط على منظمي الاجتماع العام توجيه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة برغبتهم في عقد اجتماع عام، وفقاً لما ورد في إشعارهم، إن لم يتلقوا ردًا خطياً خلال 24 ساعة؛ كون الهدف من الإشعار هو قيام المسؤولين بتنظيم حركة المرور، لا وضع ضوابط تمس بحرية التجمع⁶⁶ وهو ما تؤكد المادة الخامسة من القانون ذاته، التي تنص على أن: «على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع».

وفيما يلي نستعرض الإجراءات والضوابط التنظيمية لعقد الاجتماع العام أو المسيرة، وفق قانون الاجتماعات العامة، لبيان مدى انسجامها مع ما نصت عليه المواثيق الدولية، وهي كالآتي⁶⁷:

- «تقديم إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة قبل ثمان وأربعين ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع العام، ويجب أن يحتوي مضمون الإشعار الكتابي المقدم على (المكان، الزمان، الغرض، المدة، المسار) للاجتماع العام.
- إذا كان الاجتماع العام منظماً من قبل أشخاص طبيعيين، فينبغي أن يقدم الإشعار الكتابي موقعاً من ثلاثة أشخاص منهم على الأقل، وإذا كان الاجتماع العام منظماً من قبل شخص اعتباري (حزب سياسي مثلاً) فيجب أن يقدم الإشعار الكتابي موقعاً من قبل ممثله القانوني.
- الضوابط التي يضعها المحافظ أو مدير الشرطة على الاجتماع العام هي ضوابط تنظيمية بحتة، يجب ألا تمس جوهر الحق في ذاته، وهي تستهدف مدة الاجتماع أو مساره فقط، وبهدف تنظيم حركة المرور. كما أن هذه الضوابط يجب ألا تتناول مكان الاجتماع العام أو زمانه أو غرضه، وإنما فقط المدة أو المسار، وفقاً لقانون الاجتماعات العامة.

تسليم الإشعار. د. في حال عدم تلقي الجهة المنظمة لأي جواب خطي حسب ما هو منصوص عليه في الفقرة السابقة يحق للجهة المنظمة إجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد طبقاً لما هو وارد في الإشعار».

66. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في قطاع غزة، الفترة بين (2004/9/1-2005/9/30)، سلسلة الدراسات (40)، غزة، 2005، ص 31.

67. انظر: المواد (3-6) من قانون الاجتماعات العامة لسنة 1998. وعصام عابدين، ناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 44-45.

الاجتماعات العامة العثمانية لسنة 1909، الذي كفل هذا الحق الدستوري في الاجتماع دون الحاجة إلى الحصول على رخصة من ممثلي السلطة التنفيذية، واكتفى بمجرد إخطارهم لاتخاذ الترتيبات اللازمة لحفظ أمن الاجتماع، ولم يشترط على المجتمعين سوى أن يكونوا عزلاً من السلاح. على خلاف قانون الاجتماعات العامة لسنة 1933، الذي جعل ممارسة هذا الحق رهناً بموافقة السلطة التنفيذية، ويرخص عقد الاجتماع وفق الشروط التي تراها مناسبة، كما أنها غير مكلفة ببيان الأسباب التي تدعوها لرفض الموافقة على تنظيم اجتماع ما، أضف إلى القيود الأخرى التي فرضت على هذا الحق، وسلطة حل بعض الاجتماعات العامة. أما قانون الاجتماعات العامة الأردني لسنة 1953⁶⁴ فقد نص في المادة (4) منه أن يكون الإشعار المقدم للمتصرف لتنظيم الاجتماع موقعاً من خمسة أشخاص معروفين، وأن يبين فيه مكان عقد الاجتماع وزمانه والغرض منه. وبهذا النص أعاد القانون الأمور إلى ما كانت عليه بموجب القانون العثماني المشار إليه آنفاً.

بالإضافة إلى العديد من الأوامر العسكرية إبان مرحلة الاحتلال العسكري التي جعلت الأساس للاجتماعات والتظاهرات هو المنع وليس الجواز؛ كالأمر العسكري رقم (101) للضفة الغربية، حول حرية الاجتماعات، وقد ورد فيه: «لا يجوز القيام بمسيرة أو عقد اجتماع إلا بموجب رخصة صادرة عن القائد العسكري». وبالنسبة لقطاع غزة، فقد نص الأمر العسكري رقم (62) بشأنها على ما يأتي: «لا يجوز تنظيم موكب أو عقد الاجتماع إلا بمقتضى رخصة من القائد العسكري».

وبعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، صدر قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، وجاء منسجماً في كل مواده مع المواثيق الدولية، لاسيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث نصت المادة الثانية منه، على أن: «للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون». كما منح القانون بموجب المادة الرابعة منه⁶⁵ المواطنين الحق

64. قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (60) لسنة 1953، المنشور على الصفحة (651)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1139)، بتاريخ 1953/4/1.

65. تنص المادة (4) من قانون الاجتماعات لسنة 1998، على أن: «أ. يقدم إشعار كتابي موقعاً من الأشخاص المنظمين للاجتماع على ألا يقل عددهم عن ثلاثة، مبيينين فيه المكان والزمان اللذين سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه. ب. في حالة تقديم الإشعار الكتابي من جهة ذات شخصية اعتبارية يُكتفى بتوقيع من يمثلها. ج. دون المساس بالحق في الاجتماع، للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (3) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطياً بعد 24 ساعة على الأكثر من موعد

وفي هذا الصدد نعرض أهم القيود التي فرضتها اللائحة التنفيذية الخاصة بقانون الاجتماعات على الحق في التجمع السلمي، علماً بأنه وفقاً للمبادئ العامة لا يجوز أن تأتي الأنظمة واللوائح بنصوص جديدة أو تستحدث أحكاماً جديدة تتعارض مع القانون، إذ يقتصر دورها فقط على تفسير القانون وتنفيذه، وهو ما لم تلتزم به هذه اللائحة، وفق ما جاءت به من ضوابط وقيود جديدة:⁶⁸

- إجراءات الإشعار وشروطه: فرضت المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية عدة إجراءات وشروط يجب توافرها في الإشعار؛ إذ يجب أن يكون الإشعار مكتوباً ومقدماً باليد للمحافظ أو لمدير الشرطة قبل (48) ساعة على الأقل، وتحديد الزمان والمكان والهدف من الاجتماع ومدته ومسيرته. هذه الإجراءات والشروط تشكل عوائق وعقبات أمام ممارسة الحق في التجمع السلمي، ولا يوجد داعٍ ومسوغات قانونية لها.
- ابتعاد المسيرة عن أماكن التوتر، وعدم معارضة هدف الاجتماع القانون أو النظام العام. ويلاحظ أن المصطلحات المستخدمة هي مصطلحات فضفاضة - «أماكن التوتر، النظام العام»- قد تحتل التأويل والتفسير؛ الأمر الذي قد يُستخدم ذريعة لمصادرة حق المواطنين في التجمع السلمي وتقييده.
- منح مدير الشرطة السلطة أو الحق في طلب الاجتماع مع منظمي الاجتماع أو المسيرة؛ لبحث هدف الاجتماع أو المسيرة وموضوعهما ومكانهما وزمانهما ومدتهما وخط سير المسيرة، وفق نص المادة (3) من اللائحة، وهذا ما يتعارض مع الحق في ممارسة التجمع السلمي، وهو انتهاك للحق في حرية الرأي والتعبير؛ كونه يجبر منظمي الاجتماع على النقاش والبحث مع مدير عام الشرطة.
- حق السلطات الرسمية بفض الاجتماعات العامة؛ حيث أعطت المادة (6) من اللائحة للشرطة الحق بإنهاء أي اجتماع وفضّه، إذا قدرت الشرطة أن الاجتماع قد خرج عن الهدف المحدد له.
- ضرورة مراعاة المرسوم الرئاسي بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، حيث نصت المادة (9) من اللائحة التنفيذية على أنه: «يجب على منظمي الاجتماع أو المسيرة

68. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حالة الحق في حرية التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، المدة بين (2011/9/1 - 2012/12/31)، غزة، 2013، ص 7. والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية «الواقع والتطلعات»، مرجع سابق، ص 21-22.

- الضوابط التي يضعها المحافظ أو مدير الشرطة، كما هو مبين أعلاه، يجب أن تبلغ خطياً إلى الجهة المنظمة للاجتماع خلال مدة زمنية أقصاها أربع وعشرون ساعة على الأكثر، تبدأ من موعد استلام الإشعار الخطي المقدم من الجهة المنظمة للاجتماع العام. وفي حال عدم تلقي الجهة المنظمة للاجتماع العام لأي جواب خطي من المحافظ أو مدير الشرطة خلال المدة الزمنية المبينة أعلاه فإنه يحق قانوناً للجهة المنظمة للاجتماع العام أن تقوم بعقده، طبقاً لما هو وارد في الإشعار المقدم من قبلها للمحافظ أو مدير الشرطة.
- على الجهات ذات الاختصاص -الجهة المخاطبة بموجب القانون هي جهاز الشرطة- وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية، على ألا يترتب على تلك الإجراءات أي مساس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع.
- مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، فإنه يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تزيد على شهرين، أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة».

نخلص مما سبق؛ أن قانون الاجتماعات العامة جاء منسجماً مع المواثيق الدولية من خلال وضعه ضوابط تنظيمية بحتة، بغية حماية الحق في التجمع السلمي. بالإضافة إلى أنه شكّل ضماناً لحماية هذا الحق من خلال إتاحة الحرية الكاملة للمنظمين في تنظيم اجتماعاتهم العامة، وعدم تركه أية ثغرة قد تنفذ منها السلطة للحد من حرية التجمع السلمي.

إلا أنه وفي سياق تنفيذ القانون، منحت المادة السابعة من قانون الاجتماعات العامة الحق لوزير الداخلية بإصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه، وبناءً على ذلك أصدر الرئيس السابق ياسر عرفات، بصفته وزيراً للداخلية في ذلك الوقت، بتاريخ 2000/4/30 لائحة تنفيذية لقانون الاجتماعات العامة.

بقراءة متأنية في ثنايا نصوص اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2000، نجد أنها فرضت العديد من القيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي، وبذلك تكون خالفت ما أعلنته السلطة سابقاً من التزامها بالمعايير والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بشكل عام، ومخالفتها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشكل خاص. وقد قامت دولة فلسطين مؤخراً بالمصادقة عليه؛ الأمر الذي يحملها تبعاً لالتزامها والعمل على تطبيقه، وموائمة التشريعات السارية معه. أضف إلى ذلك مخالفتها للنهج الديمقراطي الذي نصت عليه السلطة الوطنية في قانونها الأساسي، وقانون الاجتماعات العامة.

المبحث الثاني

الحق في التجمع السلمي في فلسطين؛ واقعية الممارسة وشرعية المساءلة

شهدت المدّة الأخيرة في العالم العربي بشكل عام، وفلسطين بشكل خاص تغييرات جذرية، أحدثت تأثيرات كبيرة على وضع الحقوق والحريات في المنطقة. وقد تمثل التغيير الأساسي في فلسطين في الانقسام السياسي بين شقي الوطن؛ إذ أدى الاقتتال الداخلي في حزيران من العام 2007 إلى سيطرة حماس على قطاع غزة، وإعلان حالة الطوارئ في الضفة الغربية، وتشكيل حكومتين منفصلتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد كان لهذا الانقسام بالغ الأثر على واقع الحقوق والحريات العامة في الضفة والقطاع، حيث شهدت الأراضي الفلسطينية في المدّة التي تلت الانقسام ارتفاعاً ملحوظاً في الاعتداء على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ومنها الحق في التجمع السلمي.

وقبل الخوض في أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على الحق في التجمع السلمي، تجدر الإشارة إلى أن الانقسام السياسي لا يعتبر السبب الرئيس لانتهاك هذا الحق، وإن كان العامل الأبرز، إذ إن انتهاك الحق في التجمع السلمي قائم منذ مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994. وبالرغم من صدور قانون الاجتماعات العامة لسنة 1998 الذي يوفر الحماية لهذا الحق، إلا أن موقف الأجهزة الأمنية تجاه التجمعات السلمية لم يتغير، وبخاصة التجمعات السلمية المنظمة من قبل الأحزاب أو الحركات المعارضة للسلطة، سواء برفض عقد التجمعات السلمية أو قمعها أو الاعتداء عليها.⁶⁹

وللوقوف على واقع الحق في التجمع السلمي في فلسطين، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول لتوضيح واقع ممارسة الحق في التجمع السلمي، منذ بدء الانقسام السياسي الفلسطيني (حزيران 2007)، وانتهائه بتوقيع اتفاق المصالحة في نيسان عام 2014، وواقع ممارسته بعد توقيع اتفاق المصالحة ولغاية نهاية عام 2014، والمطلب الثاني نخصصه للبحث في الجهات المختصة في المساءلة والمحاسبة عن انتهاك الحق في التجمع السلمي، وبيان مدى فعاليتها في توفير الحماية لهذا الحق.

مراعاة أحكام المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض». وبمراجعة محتوى هذا المرسوم نجد أنه يخالف روح القانون الأساسي وجوهره، فضلاً عن احتوائه على مصطلحات ضبابية فضفاضة وغامضة مثيرة للجدل.

• نصت المادة (11) من اللائحة على أن: «يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه في المادة (1) من هذه اللائحة على شكل ترخيص مكتوب، وفق صيغة يقرها مدير عام الشرطة يسلم باليد لمقدم الطلب، ويتضمن: أ. اسم مقدم الإشعار ب. موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة ... هـ. الشروط والضوابط الأمنية التي يقرها مدير الشرطة لتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة و. أية شروط أخرى». بناءً على هذه المادة أصبح الغرض من إشعار المحافظ أو مدير عام الشرطة بنية منظمي عقد اجتماع هو الحصول على ترخيص من مدير عام الشرطة وليس إشعاره فقط، دون ربط المسألة بموافقة أو عدم موافقة الشرطة، كما ترك لمدير الشرطة الحق في تقرير موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة، بالإضافة إلى أن تعبير «أية شروط أخرى» الواردة في الفقرة (و) من المادة هو تعبير فضفاض.

وبالمجمل تعد اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة انتهاكاً صارخاً لقانون الاجتماعات ذاته نصاً وروحاً؛ لكونها تنتهك حق المواطنين الفلسطينيين في التجمع السلمي، من خلال المبالغة في القيود، وإعطائها صفة قانونية تتجاوز حدود القيود المذكورة في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني والمواثيق الدولية. أضف إلى ذلك مخالفتها للقانون الأساسي، فاللائحة جاءت لتنظيم حق دستوري كفلته المادة (26) من القانون الأساسي، وبما أن اللائحة علقت حق الاجتماع على إرادة المحافظ أو مدير الشرطة (السلطة التنفيذية) بالموافقة أو المنع، فإن ذلك يفرغ الحق الدستوري من محتواه، تحت ستار تنظيمه؛ وبالتالي عدم دستوريته.

69. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن، رام الله، 2002، ص 153.

المطلب الأول: واقع ممارسة الحق في التجمع السلمي في فلسطين

انعكس الانقسام السياسي الفلسطيني سلباً على مختلف الحقوق والحريات التي يجب أن يتمتع فيها المواطنون الفلسطينيون، فقد أحكمت الحكومتان (السلطات التنفيذية) في قطاع غزة والضفة الغربية سيطرتهم الأمنية على مناطق نفوذهما، فيما تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني (السلطة التشريعية)، جراء تلك الحالة؛ وهو ما عطل بدوره مهمة التشريع الأساسية التي كان ينتظر منها إعادة تشريع قوانين ديمقراطية عصرية وصياغتها، وذلك إضافة إلى مهمة المساءلة والرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية وأدائها، ومحاسبتها. كما انقسمت السلطة القضائية إلى سلطتين مختلفتين إحداهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة؛ مما أضعف من متابعتها للوائح وقرارات السلطة التنفيذية الإدارية، وهو ما أسهم في استمرار تدهور حالة حقوق الإنسان الفلسطيني، في غياب وجود نظام سياسي ديمقراطي موحد يدير شؤون السلطة الفلسطينية. ونتيجة لذلك أصبحت الحقوق والحريات بما فيها الحق في التجمع السلمي ضحية حالة الانقسام السياسي.⁷⁰

باستعراض واقع الحق في التجمع السلمي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الانقسام (2007/6 - 2014/4)، يلاحظ أن عام 2007 كان أسوأ الأعوام التي مرت على ممارسة الحقوق والحريات العامة في فلسطين بشكل عام والحق في التجمع السلمي بشكل خاص، حيث شهد زيادة ملحوظة في انتهاك الحق في التجمع السلمي بعد أحداث حزيران، فقد فرضت الحكومتان في رام الله وغزة قيوداً مشددة على الحق في التجمع السلمي⁷¹ المكفول بموجب القانون الأساسي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. إذ شهد النصف الثاني من العام اعتداءات من قبل الأجهزة الأمنية على التجمعات السلمية، بما في ذلك المسيرات والاعتصامات

70. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حالة الحق في حرية التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، الفترة بين (2011/9/1 - 2012/12/31)، مرجع سابق، ص 3.

71. بتاريخ 2007/8/13، نشر الموقع الرسمي للقوة التنفيذية التابع لوزارة الداخلية في حكومة غزة على شبكة الانترنت، تصريحاً للناطق باسم القوة، جاء فيه: «أنه انطلاقاً من المصلحة العامة وحفاظاً على الأمن ومن منطلق سيادة القانون فإنه يمنع منعاً باتاً الخروج بأي مسيرة دون الحصول على إذن رسمي من القوة التنفيذية».

وبتاريخ 2007/8/22 أصدرت مديرية العلاقات العامة في شرطة نابلس بياناً جاء فيه أن مدير شرطة محافظة نابلس، أعلن عدم السماح بالقيام بأي تجمعات أو مسيرات أو مظاهرات إلا بعد الحصول على التراخيص الرسمية اللازمة والصادرة من الجهة المختصة المخولة قانوناً، وذلك طبقاً للقانون الفلسطيني.

وبتاريخ 2007/11/26، أصدر قائد منطقة بيت لحم قراراً يحظر فيه تنظيم التجمعات أو المسيرات بدون إذن مسبق من الجهات القانونية. للمزيد من التفاصيل انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (1 نوفمبر 2006 - 31 يوليو 2008)، غزة، 2009، ص 53-54.

الاحتجاجية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. واستخدم رجال الأمن القوة المفرطة وغير المبررة لتفريق المسيرات والاعتصامات أو لمنع تنظيمها، الأمر الذي ترتب عليه سقوط ضحايا «قتلى ومصابين»، أضيف إلى ذلك اعتقال المشاركين في هذه التجمعات واحتجازهم.⁷²

في الضفة الغربية، منعت الحكومة كل مظاهر التجمع السلمي لنشطاء حركة حماس بعد أحداث حزيران، وفي الحالات القليلة التي خرج فيها المواطنون في مظاهرات احتجاجية تم منعها بالقوة، باستخدام أفراد الأجهزة الأمنية الأسلحة النارية، والغاز المسيل للدموع، والاعتداء على المشاركين بالضرب بالهراوات. وكذلك الحال في قطاع غزة، نفذت القوة التنفيذية (الشرطة)، وأفراد الأمن ونشطاء من حركة حماس العديد من الانتهاكات بحق المشاركين في مسيرات واعتصامات، وغير ذلك من التجمعات السلمية التي نفذها أنصار حركة فتح ونشطاؤها. وفي بعض الأحيان تخلل تلك النشاطات أعمال رشق بالحجارة ضد أفراد الأمن الذين تواجدوا بكثافة وبطريقة مستفزة للمشاركين، وهو ما أفضى إلى مقتل 11 مواطناً وإصابة نحو 95 بجراح. وفي بعض الأحيان أيضاً تم الاعتداء على المشاركين في مسيرات واعتصامات أو حفلات زفاف، على الرغم من الطابع السلمي لها، كما تم الاعتداء على المشاركين في الصلوات في العراء التي دعت إليها حركة فتح والقوى الوطنية كتعبير احتجاجي على استخدام المساجد وتوظيفها لأغراض سياسية من قبل حركة حماس. كما تم الاعتداء على المسيرات العامة التي خرجت خلال مدة أحداث حزيران لمناشدة الطرفين لوقف الاقتتال على أيدي مسلحي الطرفين، وقد أظهر المسلحون من الطرفين عدم اكتراث بسلامة المشاركين في المسيرة وحياتهم؛ الأمر الذي نتج عنه سقوط العديد من الضحايا (قتلى وجرحى).⁷³

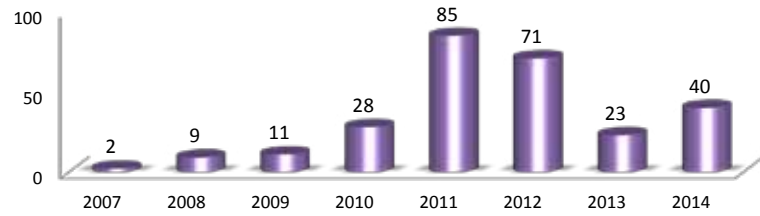
وقد شهد عام 2008 المزيد من التدهور في حالة الحق في التجمع السلمي، إذ واصلت الحكومتان في الضفة الغربية وقطاع غزة وأجهزتهما الأمنية فرض القيود على هذا الحق، حيث ازداد عدد حالات منع تنظيم المسيرات السلمية والاعتصامات السلمية، والاجتماعات العامة والمهرجانات في كل من الضفة والقطاع. ومع أن عدد حالات الاعتداء على الحق في التجمع السلمي الموثقة خلال العام 2008 كانت أقل من تلك الموثقة للعام 2007، إلا أن ذلك لا يدل على أي تحسن في أداء الحكومتين بقدر ما يشير إلى الامتناع عن تنظيم تجمعات سلمية أو المشاركة فيها،

72. في عام 2007 قتل 12 مواطناً نتيجة استخدام الأجهزة الأمنية للقوة المفرطة في قمع وفرض الاجتماعات العامة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه تم قمع المسيرات والاعتصامات السلمية أحياناً بواسطة مسلحين بزي مدني، إما من أفراد الأجهزة الأمنية أو من النشطاء المحسوبين على الطرفين المتصارعين. للمزيد من التفاصيل انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2007، غزة، 2008، ص 82 وما بعدها.

73. المرجع السابق.

الشكل رقم (1)

عدد الشكاوى المقدمة للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان حول الحق في

التجمع السلمي في الضفة الغربية وقطاع غزة⁷⁸

.. عدد الشكاوى المقدمة للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في الضفة الغربية وقطاع

استمرت حالة انتهاك الحق في التجمع السلمي في العام 2012، إلا أنه ومع نهاية هذا العام وبداية عام 2013، يلاحظ حدوث تطورات مهمة ومناخات إيجابية فيما يتعلق بهذا الحق، وذلك في إطار التوجهات الإيجابية نحو المصالحة الفلسطينية، حيث انتهى العام 2012 وحركة فتح في ذروة الاستعدادات لإقامة مهرجان احتفالي بالذكرى (48) لانطلاقها في وسط مدينة غزة، وهي المرة الأولى التي تحيي فيها الحركة انطلاقتها في القطاع منذ العام 2007. وسبق ذلك أن تمكنت الحركة من تنظيم مسيرات حاشدة في مختلف مدن ومحافظات قطاع غزة تأييداً للرئيس محمود عباس ومساعدته في الحصول على اعتراف الجمعية العامة للأمم المتحدة بفلسطين كدولة مراقب غير عضو. وفي الضفة الغربية تمكنت حركة حماس، وللمرة الأولى منذ بداية الانقسام من الاحتفال في ذكرى انطلاقتها، وللمرة الأولى شاركت حركة فتح في مهرجان الانطلاقة المركزي الذي نظّمته حركة حماس في قطاع غزة. إلا أن هذه التطورات الإيجابية لم تستمر مع تراجع الآمال في تحقيق المصالحة الفلسطينية مرة أخرى، واستمرار انتهاك الحق مع بداية عام 2014.

78. تم رصد عدد الشكاوى بناءً على ما ورد في التقارير السنوية والشهرية الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الشكاوى التي تقدم للهيئة ليست مقياساً لحجم الانتهاكات التي يتعرض لها الحق في التجمع السلمي، إلا أنها تعد مؤشراً لواقع ممارسته.

خوفاً من الملاحقات الأمنية. ومن الأمثلة على ارتباط الاعتداءات في هذه المدّة بحالة الانقسام القائمة في السلطة الفلسطينية؛ منع حركة فتح في القطاع من تنظيم تجمعات سلمية، بما في ذلك منعها من الاحتفال بذكرى انطلاقتها، ومنع حركة حماس من تنظيم فعاليات مماثلة في الضفة الغربية، بما في ذلك منعها من الاحتفال بذكرى انطلاقتها أيضاً.⁷⁴

كما شهد عام 2009 المزيد من انتهاكات، واستمرت الحكومتان في الضفة والقطاع والأجهزة الأمنية التابعة لكل منهما في فرض المزيد من القيود لمنع عقد الاجتماعات العامة والتجمعات السلمية والفعاليات الجماهيرية، واتخذت إجراءات احترازية حالت دون تنظيم تلك التجمعات، من بينها أعمال اعتقال أو استدعاء لنشطاء الطرف الآخر؛ الأمر الذي ولّد قيوداً ذاتية على الأحزاب والتنظيمات الفلسطينية، منعتها من تنظيم فعاليات ومهرجانات خاصة بها في الضفة وغزة. بالإضافة إلى الاعتداء على التجمعات الخاصة، كالدورات والحفلات.⁷⁵

وفي العام 2010،⁷⁶ استمرت الحالة ذاتها التي شهدتها الأعوام السابقة دون أي تغيير يذكر. وواصلت الحكومتان في رام الله وغزة خلال العام 2011 منع التجمعات العامة بما في ذلك المسيرات السلمية والاعتصامات، وحتى تلك الاجتماعات التي تعقد في أماكن مغلقة، فيما عدا تلك التجمعات التي نظمها مؤيدوها كل في منطقته، بالإضافة إلى غيرها من الانتهاكات. إلا أن ما يميز هذه المدّة ما شهدته من أثر إيجاب رافق توقيع حركتي فتح وحماس اتفاق المصالحة في العاصمة المصرية «القاهرة»، بتاريخ 2011/5/4، فقد نظمت حركتا فتح وحماس مسيرات في قطاع غزة والضفة الغربية ابتهاجاً بتلك الأجواء، ورفع المشاركون في تلك المسيرات رايات حركة حماس في الضفة الغربية، ورايات حركة فتح في غزة. إلا أن تلك الأجواء لم تستمر طويلاً، وسرعان ما عادت إجراءات الأجهزة الأمنية في الضفة وغزة، مع تراجع أجواء التطبيق الفعلي للمصالحة في الأراضي الفلسطينية.⁷⁷ إذ نتيجة عدم تحقق المصالحة عادت وارتفعت نسبة الانتهاكات التي تعرض لها هذا الحق، وما يدل على ذلك تصاعد عدد الشكاوى المقدمة للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في عام 2011 إلى (85) شكوى، وفق الشكل رقم (1) الذي يوضح عدد الشكاوى التي تلقتها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، منذ بداية عام 2007 ولغاية نهاية عام 2014:

74. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2008، غزة، 2009، ص 87.

75. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2009، غزة، 2010، ص 100.

76. للمزيد من التفاصيل، انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2010، غزة، 2011، ص 93-96.

77. للمزيد من التفاصيل، انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي للعام 2011، غزة، 2012، ص 92-88.

- تمثلت أبرز الانتهاكات التي تعرض لها الحق في التجمع السلمي في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ باستدعاء المشاركين في التجمعات السلمية، أو احتجازهم، أو اعتقالهم، والاعتداء بالضرب على المشاركين في التجمعات السلمية، ومنع عقد التجمعات السلمية وفضها، وتفريق المشاركين فيها.
- استخدمت الأجهزة الأمنية في منع عقد التجمع السلمي، طريقة بوليسية لم يقتصر أثرها على انتهاك حق المواطنين في التجمع، وإنما انتهكت حق المواطنين في الحرية وعدم جواز احتجازهم تعسفاً، كما انتهكت حقهم وحررياتهم في الحركة والتنقل، بل إن الأمر وصل للحرمان من الحق في الحياة.⁸²
- في ظل الثورات العربية، وتحديداً مع بداية عام 2011، نجد استتفار الأجهزة الأمنية تجاه أي تجمع سلمي للتضامن مع الشعوب العربية المنتفضة على أنظمتها الحاكمة في تونس ومصر، أو أي تجمع سلمي يطالب بإنهاء الانقسام، حيث حاولت الأجهزة الأمنية منع كثير من التجمعات التضامنية مع الشعوب العربية بالقوة، كما تخلل عملية فض تلك الاعتصامات الاعتداء بالضرب على المشاركين.⁸³
- يلاحظ أن عدد الانتهاكات تقلّ عندما تكون الأجواء إيجابية بين حركتي فتح وحماس، وتزداد عند حدوث أي توتر في العلاقة؛ فوضع الحقوق والحريات في فلسطين وممارستها مرهون باستقرار الوضع السياسي فيها!
- اتفقت الحكومتان في رام الله وقطاع غزة على توظيف الأداة ذاتها المخالفة لقانون الاجتماعات العامة والقانون الأساسي، في تقييد الحق في التجمع السلمي، والمتمثلة باللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة.
- على الرغم من توقيع اتفاق المصالحة الفلسطينية في شهر نيسان عام 2014، إلا أن الحق في التجمع السلمي لا يزال يتعرض للانتهاكات عديدة، سواء بقمع التجمعات السلمية أو فضها، أو منع عقدها، أو بالاعتداء على المشاركين بالضرب، أو باحتجازهم واعتقالهم.

وعلى الرغم من توقيع اتفاق المصالحة الفلسطينية بتاريخ 2014/4/23، إلا أن الأجهزة الأمنية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة واصلت انتهاكاتها بحق التجمعات السلمية التي خرجت في منطقة سيطرة كل منهما، وما يدل على ذلك عدد الشكاوى التي قدمت للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فمنذ بداية شهر (5) ولغاية نهاية عام 2014، -وفق التقارير الشهرية الصادرة عن الهيئة المستقلة لعام 2014-، وصل عدد الشكاوى إلى 28 شكوى.⁷⁹

من خلال العرض السابق لواقع الحق في التجمع السلمي خلال مرحلة الانقسام السياسي الفلسطيني، وبعد توقيع اتفاق المصالحة الفلسطينية ولغاية نهاية عام 2014، يمكننا إبداء الملاحظات الآتية:

- إن ما جرى خلال مرحلة الانقسام السياسي من ممارسات خالف القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة بصورة كبيرة، إذ يمكن وصفه بحالة من التخويف والترهيب الواضحة التي طالت أنصار حركة حماس في الضفة الغربية أو العكس، حيث توقفت كل أشكال الفعاليات والتجمعات التي كانت تنفذها حماس في الضفة، وهو الأمر الذي لم يتوقف عند حركة حماس، بل تعداه إلى كل طيف سياسي مخالف لتوجهات السلطة الفلسطينية، أو حركة فتح، سواء كان هذا التجمع سلمياً وبترخيص أم لا.⁸⁰ وكذلك الحال في قطاع غزة، فقد أضحت الحق في التجمع السلمي حكراً لفئة محددة في القطاع دون غيرها، فحركة فتح محرومة من إقامة أي تجمع كان، كما يمنع أعضاؤها من السفر إلى الضفة للمشاركة في اجتماعات الحركة، في حين يشترط على بقية الفصائل والمؤسسات والفعاليات إصدار تراخيص من قبل الجهات المختصة التي ترفض إصدار تلك التراخيص في العادة، وفي حالات إصدار التراخيص تقوم الأجهزة الأمنية التابعة للحكومة المقالة بمنع تلك التجمعات وقمعها.⁸¹

79. للمزيد من التفاصيل، انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية لشهر أيار، وحزيران، تموز، آب، أيلول، تشرين الأول، تشرين الثاني، كانون الأول، رام الله، 2014.

80. نذكر على سبيل المثال: منع حزب التحرير في أكثر من محافظة من عقد تجمعات سلمية، ومنها بتاريخ 2010/2/13، حيث منع حزب التحرير في بلدة العبيدية قضاء مدينة بيت لحم من عقد ندوة في قاعدة بلدية العبيدية، حيث أغلقت القاعة المنوي عقد الندوة فيها. وبتاريخ 2010/7/17 منع الحزب من عقد مؤتمر الخلافة في مدينة رام الله. للمزيد من التفاصيل، انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي السادس عشر، رام الله، 2011، ص 105-106.

81. للمزيد من التفاصيل، انظر: زياد حميدان، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011، ص 53 وما بعدها.

82. زياد حميدان، مرجع سابق، ص 55.

83. للمزيد من التفاصيل، انظر: المرجع السابق، ص 56-57.

بموجب قانون الاجتماعات العامة لسنة 1998؛ يُلزم رجال الشرطة باتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المشاركين في التجمع السلمي، ويقع على عاتقهم مسؤولية حفظ الأمن ومنع ارتكاب الجرائم، والحيلولة دون وقوع الأضرار بالأرواح والممتلكات،⁸⁶ إذ غالباً ما يترتب على التجمعات أو المظاهرات تضرر الأفراد وممتلكاتهم، بسبب كثرة أعداد المتظاهرين أو إلى عدم كفاءة الأجهزة الأمنية واستعدادها، أو بسبب طريقة عملها في التصدي لها، أو لهذه الأسباب مجتمعة أو لغيرها من الأسباب.

وباستعراض الانتهاكات المرتكبة بحق التجمع السلمي، وفق ما تم إيضاحه في المطلب الأول من هذا المبحث، نجد أن الأجهزة الأمنية، ولاسيما جهاز الشرطة الفلسطينية، قد تجاوزت في صلاحيتها واختصاصه؛ الأمر الذي ترتب عليه التعدي على حق الأفراد في التجمع السلمي، بالإضافة إلى تضرر أفراد غير مشاركين في التجمع. من هنا جاءت القوانين الناظمة لعمل جهاز الشرطة بوضع الضوابط والحدود التي يجب على رجال الشرطة الالتزام بها، لدى ممارستهم لسلطاتهم، بغية أن يؤدي الجهاز رسالته في خدمة الشعب كهيئة تضمن أمنه وسلامته، غير متأثرة أو منحازة لأي تيار سياسي أو فكري أو ديني أو عرقي؛ وبذلك تتال الرضا العام للأفراد، فتكسب الرأي العام وتجعله مصدر سلطتها وقوتها.

تناول الإطار القانوني الناظم لعمل جهاز الشرطة أهمية احترام حقوق الإنسان وحرياته العامة، وأخضع أي تجاوز لرجل الشرطة للقانون بإلحاق الأفراد ضرراً مادياً أو معنوياً، للمساءلة الجنائية والمدنية والإدارية. أضف إلى ذلك دور الدولة بالتعويض عن الضرر الذي يقوم به رجل الشرطة في بعض الأحيان، أو للاقتصاص ممن تجاوز أو تعسف في استعمال سلطاته،⁸⁷ وفيما يأتي توضيح لذلك:

86. بيّنّت المادة (1/84) من القانون الأساسي المعدل وظيفة جهاز الشرطة: «1. قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتتحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون، في احترام كامل للحقوق والحرّيات». كما بيّنّت المادة (4) من قانون الأمن العام الأردني لسنة 1965 المهام والصلاحيات لجهاز الشرطة: «... المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال... الإشراف على الاجتماعات والمواعيد العامة في الطرق والأماكن العامة...».

87. في ذلك قضت محكمة النقض المدنية المصرية في الطعن رقم (162) لسنة 22 قضائية، الصادر بتاريخ 20/10/1955، على: «أنه وإن كان لرجال البوليس في سبيل تنفيذ ما نص عليه القانون... أن يتخذوا من الوسائل ما يؤدي إلى تفريق المجتمعين، ولا مسؤولية عليهم إذا هم في سبيل القيام بهذا الواجب أصابوا أحداً منهم، إلا أنهم إذا جاؤا في تصرفاتهم الحد اللازم لتحقيق هذه الأغراض كان هذا التجاوز اعتداء لا يحميّه القانون، وتقدير ذلك هو من مسائل الواقع التي يستقل بتقديرها قاضي الموضوع». وانظر أيضاً القرارات الآتية: النقض المدني المصري رقم (357) لسنة 56 قضائية، بتاريخ 1/4/1990. والنقض المدني المصري رقم (307) لسنة 34 قضائية، بتاريخ 1968/3/21. (شبكة قوانين الشرق)

المطلب الثاني: المساءلة والمحاسبة عن انتهاك الحق في التجمع السلمي

يقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين: يعرض الأول الإطار التشريعي للمساءلة والمحاسبة، والثاني الجهات التي تقوم بالمساءلة والمحاسبة.

الفرع الأول: الإطار التشريعي للمساءلة والمحاسبة

تناولت نصوص القانون الأساسي المعدل حقوق الإنسان وحرياته العامة من حيث الأهمية والإلزامية والاحترام، وأسست لجعل المساءلة والمحاسبة أدوات قانونية تكفل التعويض وجبر الضرر، وتخضع من ينتهكها من الموظفين العاميين للمساءلة والملاحقة القضائية، فقد نصت المادة (6) من القانون الأساسي على أن: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص»، فيما أكدت المادة (9) منه على أن: «الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء». كما جرمت المادة (32) من القانون الأساسي الانتهاكات التي تقع على المواطن الفلسطيني، حيث نصت على أن: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر».

وأرسى القانون الأساسي قواعد الحماية لمنظومة الحقوق وأكد آليات الملاحقة، عبر اعتبار أي اعتداء على الحريات الشخصية، أو الحقوق العامة، جريمة لا تسقط بالتقادم، أي أن المتضرر والمعتدى عليه يستطيع أن يطلب تحريك الدعوى الجزائية في أي مرحلة أو وقت، وعلى النائب العام أن يباشر التحقيق فيها وفقاً لأحكام القانون، كما يستطيع المتضرر أن يطلب التعويض من السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال الدعوى المدنية.⁸⁴

واستناداً للإطار القانوني الناظم لعمل جهاز الشرطة الفلسطينية،⁸⁵ وباعتبارها الجهة المخاطبة

84. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله، 2013، ص 189.

85. هناك عدة قوانين تحكم عمل جهاز الشرطة، نذكر منها في هذا الصدد القوانين التي تعالج موضوع الدراسة، وهي: القانون الأساسي المعدل، وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون الأسلحة النارية والذخائر رقم (2) لسنة 1998، وقانون الأمن العام الأردني المؤقت رقم (38) لسنة 1965، والقرار بقانون رقم (6) بشأن الشرطة في قطاع غزة، وقانون العقوبات الأردني لسنة 1960، وقانون العقوبات الانتدابي لسنة 1936، وقانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979، وقرار وزير الداخلية رقم (211) لسنة 2011 بشأن مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

ولا تنتفي مسؤولية جهاز الشرطة إلا إذا أثبت أن الضرر الذي أصاب الأفراد قد حدث قضاءً وقدرًا، أو بقوة القاهرة، أو بفعل الغير. كما يبقى الجهاز مسؤولاً بالتضامن مع رجل الشرطة في الأخطاء التي لها علاقة بتنفيذ واجبات وظيفته، والتي لا تتعلق بذلك ولكنها تحدث بسبب الوظيفة أو بمناسبةها، إذ يكفي أن تكون الوظيفة هي التي سهلت لرجل الشرطة ارتكاب الفعل الضار، دون البحث فيما إذا كانت ضرورية أو لازمة لارتكابه، وسواء أراد تحقيق خدمة لجهاز الشرطة، أم قضاء حاجة شخصية له كمنفعة مادية أو معنوية أو انتقام. أما إذا ارتكب رجل الشرطة فعلًا ضارًا تسبب بضرر خارج عمله، ولم يستعمل فيه أدوات جهاز الشرطة من سيارات أو أسلحة؛ فإن مسؤوليته وحدها التي تتحرك، ولا يمكن للمضروب أن يحرك مسؤولية تجاه جهاز الشرطة.⁹⁴

ثانيًا: المسؤولية الجنائية الشرطية؛ يمكن مساءلة رجال الشرطة جنائيًا عن الجرائم التي يقترفونها، سواء من ضرب أو إيذاء أو قتل، أو تحقير وإهانة وتهديد، أو أي جريمة مخلة بواجبات وظيفتهم، وفق قانون العقوبات الثوري،⁹⁵ إذ يساءلون جنائيًا عن أي جريمة يقترفونها من الجرائم المنصوص عليها في الباب الثالث منه، بالإضافة إلى جرائم أخرى تم النص عليها في أبواب متفرقة من القانون. وكذلك وفق قانون العقوبات الأردني، باعتبار رجال الشرطة موظفين عامين، يُساءلون جنائيًا عن أي جريمة يقترفونها من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات الأردني لسنة 1960، التي حُصص لها الفصل الأول من الباب الثالث، ويضاف إليها جرائم أخرى تم النص عليها في أبواب متفرقة من القانون. ولو طبقت

يتحمل المخدم تبعه أي فعل يأتيه خادمه: أ. إذا كان المخدم قد أجاز ذلك الفعل أو أقره، أو ب. إذا كان الفعل قد ارتكبه خادمه في سياق العمل الموكول إليه؛ ويشترط في ذلك ما يلي: أولاً: لا يتحمل المخدم تبعه أي فعل يأتيه شخص لم يكن خادمه، فوض إليه خادم من خدمه أمر القيام بالعمل الموكول إليه دون تفويض صريح أو ضمني من المخدم. ثانيًا: أن الشخص المجبر بحكم القانون على استعمال خدمات شخص آخر لا رأي له في اختياره، لا يتحمل تبعه أية مخالفة يأتيها ذلك الشخص الآخر في سياق العمل الموكول إليه. 2. يعتبر الخادم أنه ارتكب الفعل في سياق العمل الموكول إليه، إذا كان قد أتى ذلك الفعل بصفته خادمًا وخلال تأدية واجبات عمله العادي أو الواجبات المقترعة عن عمله، حتى ولو كان الفعل عبارة عن قيامه بفعل إجازة المخدم، على غير وجهه الصحيح، أما إذا كان الخادم قد ارتكب الفعل بغية تحقيق مآربه الخاصة، لا بالنياية عن مخدمه، فلا يعتبر أنه أتى ذلك الفعل في سياق العمل الموكول إليه. 3. إيفاء بالغايات المقصودة من هذه المادة، يعتبر «الفعل» شاملًا «الترك». 4. ليس في هذه المادة ما يؤثر في التبعية المترتبة على أي خادم لفعل ارتكبه ذلك الشخص.

94. عدنان عمرو، مرجع سابق.
95. القانون المطبق أمام المحاكم العسكرية هو قانون العقوبات الثوري، والبحث في دستوريته أو عدمه يخرج من نطاق هذه الدراسة. للمزيد من التفاصيل، انظر: ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 2011. وانظر أيضًا: قرار المحكمة العليا (دستوري)، رقم (2011/1)، جلسة 2012/1/31.

أو لا: المسؤولية المدنية الشرطية؛ تتعلق المسؤولية المدنية بالأعمال المادية التي تضم جميع تصرفات جهاز الشرطة وأفرادها، ولا تتخرط تحت لواء القرارات الإدارية، ويختص بالبت في قضاياها المحاكم المدنية، ويحكم منازعاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944. وتتولد هذه المسؤولية حال عدم وفاء رجل الشرطة بتعهد التزم به قانونًا، نتيجة إخلاله بحدود وظيفته أو التزاماته، أو مخالفته لإحدى الواجبات التي فرضها المشرع، والتي يعد الإخلال بها خطأ مدنيًا، أو إضرارًا. ويدخل في نطاق الأعمال المادية استعمال رجل الأمن السلاح، أو القسوة مع الأشخاص المتظاهرين، ويتسبب في جرحهم أو قتلهم، أو أن يتسبب بإهماله في جرح شخص أو قتله بسلاح أو بسيارة شرطة، أو الاصطدام بسيارة أخرى.⁸⁸

والثابت فقهاً⁸⁹ وقضاءً⁹⁰ عدم مساءلة رجل الشرطة إلا عن خطئه الشخصي. وعلى من يدعي الخطأ أن يقيم الدليل عليه وإلا فلا مسؤولية ولا تعويض؛ وهنا تكمن الصعوبة في تحديد مرتكب الخطأ وإثباته. ولا يشترط في الخطأ أن يكون من الأفعال المعاقب عليها في قانون العقوبات، بل يكفي أن يكون مخالفًا لواجبات الوظيفة، أي من المحظورات أو المخالفات. ويساءل رجل الشرطة من ماله الخاص عن الأضرار التي يتسبب بها للأفراد، على أن تحل محله الإدارة في التعويض في حالة إفساره، سواء نشأ الضرر عن فعل أو ترك أو إهمال، كما تقرر ذلك في المادة الرابعة والثانية عشرة من قانون المخالفات المدنية.⁹¹ ومسؤولية الإدارة هنا مسؤولية تقصيرية تبنى على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، متى كان الفعل أو العمل واقعًا منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها،⁹² وسواء كان ذلك عملاً أم تركًا، وفق المادة (12) من قانون المخالفات المدنية.⁹³

88. عدنان عمرو، ورقة عمل بعنوان: المسؤولية الشرطية، قوانين الشرطة في فلسطين «دراسات وملاحظات نقدية»، سلسلة مشروع تطوير القوانين، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1998.
89. انظر: ياسين الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني الأردني «مصادر الحقوق الشخصية» ج.1، دار الثقافة، عمان، 2008، ص 530 وما بعدها. وص 610، 631.
90. انظر على سبيل المثال: الطعن رقم (3021) لسنة 68 قضائية، تاريخ الجلسة 1999/5/11. (شبكة قوانين الشرق)
91. المرجع السابق. وانظر أيضًا: المواد من (25-50) من قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944، المنشور على الصفحة (149)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (1380)، بتاريخ 1944/12/28.
92. قضت محكمة التمييز الأردنية في قرارها رقم (93) لسنة 1981، على أن: «تسأل الحكومة عن الفعل الضار الصادر من موظفيها في حال تأدية الوظيفة أو بسببها». كما قضت في قرارها رقم (146) لسنة 1979: «إن شرط وقوع الفعل الضار في حال تأدية الوظيفة أو بسببها إنما يقوم على مظنة تقصير من جانب المتبوع في مراقبة تابعه، وعلى ذلك فإن ما يقع من التابع من ضرر بمناسبة تأدية وظيفته يضمنه المتبوع ولو كان ناجمًا عن استغلال التابع لوظيفته».
93. تنص المادة (12) من قانون المخالفات المدنية لسنة 1944، على أنه: «1. إيفاء بالغايات المقصودة من هذا القانون،

وفي حال ترتب على تصرفات العاملين في جهاز الشرطة أضرار تلحق بالأشخاص، ناتجة عن خطأ ينسب لرجل الشرطة، فيسمى «خطأ شخصياً»، أو ينسب إلى جهاز الشرطة ويسمى «خطأ مرفقياً». تلك الأضرار تكون محل دعوى مسؤولية إدارية لتعويض الضرر الحاصل، وتحكمها الأحكام المنظمة للمسؤولية المدنية ذاتها، بالنظر إلى وحدة النظام القانوني والقضائي المعمول به في الضفة الغربية.¹⁰²

وتقوم المسؤولية الإدارية على ثلاثة أركان هي: الخطأ، والضرر، والرابطة السببية بينهما. غير أن مفهوم الخطأ إدارياً يختلف من حيث دور القاضي الإداري في التمييز بين الخطأ الذي ينسب إلى جهاز الشرطة (خطأ مرفقي): فيتحمّل الجهاز مسؤولية التعويض عن الضرر. ومن الأخطاء التي قد يرتكبها جهاز الشرطة، حالة عدم قيامه بواجباته، كأن يمتنع جهاز الشرطة عن الإشراف على الاجتماعات والمواكب العامة في الطرق والأماكن العامة. والخطأ الذي ينسب إلى رجل الشرطة ذاته (خطأ شخصي)، وحينئذ تتحقق مسؤولية رجل الشرطة الشخصية، ويصبح وحده مسؤولاً عن الأضرار؛ فيلزم بدفع التعويض من ماله الخاص.¹⁰³

وفي الحالات التي يرتب فيها القاضي المسؤولية على جهاز الشرطة ويلزمه بتعويض الأفراد عن الأضرار، تجب مراعاة مجموعة من الاعتبارات لتقرير هذه المسؤولية، على النحو الآتي:¹⁰⁴

102. عدنان عمرو، مرجع سابق.
 103. القاضي الإداري يسترشد بآراء الفقهاء للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على النحو الآتي:
 - أ. معيار النية السيئة (الفقيه لا فريير) الذي يرى أن الخطأ الشخصي يصدر عن رجل الشرطة وهو بصدد تأدية رسالته الوظيفية، غير أن فعله يكون مطبوعاً بطابع شخصي يتميز بالميل أو الهوى أو التشفي أو عدم الحرص.
 - ب. معيار الانفصال عن الوظيفة (العميد هوريو) الذي يرى أن الخطأ ينسب إلى رجل الشرطة كلما أمكن فصله عن أعمال وظيفته مادياً أو معنوياً، فحينئذ يتحمل مسؤولية ذلك الفعل والتعويض عن الضرر.
 - ج. معيار الغاية أو الغرض (العميد جيز) الذي يعتبر رجل الشرطة مسؤولاً بصفة شخصية كلما كان الخطأ المرتكب جسيماً يصل إلى حد ارتكاب جريمة، أو كان من الجسامه بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها رجل الشرطة في أداء عمله اليومي.
- والجدير بالذكر أن القضاء الإداري في الدول المعاصرة يرتب المسؤولية على جهاز الشرطة إذا وقع الخطأ أثناء الوظيفة أو بسببها، ولا تنتفي مسؤوليته إلا في الحالة التي يكون فيها خطأ رجل الشرطة مقطوع الصلة بالوظيفة، مع إمكانية الرجوع على رجل الشرطة المخطئ للتعويض من ماله الخاص. ويمثل ذلك الوضع المقرر في قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944 المطبق في الضفة الغربية. أما في الدول الأنجلوسكسونية فرجل الشرطة يتحمل شخصياً المسؤولية عن أخطائه جميعاً دون أية تفرقة. عدنان عمرو، مرجع سابق. وانظر في ذلك أيضاً: إحسان مذبح، المسؤولية المدنية للدولة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها، 2011، ص 7 وما بعدها، المتوفر على شبكة قانوني الأردن للأعمال القانونية: <http://www.lawjo.net>، تاريخ الزيارة: 2014/11/11. ومحمد حسن، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

104. عدنان عمرو، مرجع سابق.

هذه العقوبات بمجموعها لأمكن وضع حدود لمجموع التجاوزات والانحرافات والتعسفات التي صاحبت نشاط أفراد جهاز الشرطة.⁹⁶

ثالثاً: المسؤولية الإدارية الشرطية:⁹⁷ يتحدد نطاق المسؤولية التأديبية لرجل الشرطة بإتيانه فعلاً مادياً إيجابياً أو سلبياً يشكل خطأً تأديبياً، والتأديب لا يهدف إلى العقاب في حد ذاته، بل يهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام على النحو الذي يمكنه من الوفاء بالتزاماته.⁹⁸ وقانون الخدمة في قوى الأمن يتيح معاقبة المخالف تأديبياً على مخالفته للواجبات المنصوص عليها في قانون الخدمة في قوى الأمن، أو في القرارات الصادرة من الوزير المختص، وعلى خروجه عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، وعلى السلوك أو المظهر الذي من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. وقد تناول الفصل الثامن من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 المحظورات التي يعاقب عليها رجل الشرطة إذا أتى أيّاً منها، التي نصت عليها المادة (169)،¹⁰⁰ وهي لا تختلف عن تلك المقررة في قانون الأمن العام لسنة 1965.¹⁰¹

96. انظر أيضاً: الفصل الخامس من قانون العقوبات الانتدابي لسنة 1936.
97. والجدير بالذكر في هذا الصدد أن كل ما يصدر عن جهاز الشرطة كسلطة ضبط إداري في صورة أوامر أو تعليمات أو قرارات، هو في حكم القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة محكمة العدل العليا. ويملك كل شخص تضرر من إحدى القرارات أو الأنظمة أو اللوائح الصادرة عن إحدى الإدارات أو الموظفين في جهاز الشرطة المطالبة بإلغاء تلك القرارات. انظر: نص المادتين (33، 34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001. وانظر: معن ادعيس، صلاحيات جهاز الشرطة، سلسلة تقارير قانونية (38)، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2004، ص 62-63.
98. محمد حسن، مسؤولية الشرطة عن أعمال تابعيها، مجلة الفكر الشرطي، المجلد (17)، العدد (65)، 2008، ص 152.
99. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، المنشور على الصفحة (4)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (56)، بتاريخ 2005/6/28.
100. تنص المادة (169) على أن: «يحظر على ضابط الصف والفرد أثناء الخدمة العسكرية ما يلي: 1. إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية. 2. الاشتراك في أية مظاهرة أو اضطرابات. 3. الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية. 4. عقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة الوطنية. 5. الإفضاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء الخدمة. 6. الاحتفاظ لنفسه بآية وثيقة أو ورقة من الوثائق أو الأوراق الرسمية أو صورة عنها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. 7. مخالفة إجراءات الأمن الخاص العام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص. 8. أو يوسط أحداً أو يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفة، أو أن يتوسط لعسكري أو لموظف آخر في أي شأن من ذلك. 9. الاتصال مع أي جهة غير فلسطينية إلا وفقاً لتعليمات من الجهات المختصة ذات العلاقة. 10. إصدار تصريحات لوسائل الإعلام إلا بموجب تفويض رسمي من الوزير المختص».

101. قانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965، المنشور على الصفحة (1427)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1873)، بتاريخ 1965/9/16.

الأجهزة الأمنية تعي اختصاصاتها وتحرص على معاقبة أفراد الشرطة والأمن الذين يتجاوزون على حقوق المواطنين وحرّياتهم. وهذا ما سنبحثه في الفرع الآتي؛ لبيان مدى فعالية الجهات المختصة في المساءلة والمحاسبة.¹⁰⁶

الفرع الثاني: الجهات التي تقوم بالمساءلة والمحاسبة¹⁰⁷

تتعدد الجهات التي تقوم بالمساءلة والمحاسبة، وتختلف الآليات والأدوات للقيام بهذه المهمة، فالجهات التي تقوم بالمساءلة والمحاسبة بشكل عام هي المجلس التشريعي والجهات القضائية، سواء الجهات القضائية المدنية أو الإدارية أو العسكرية، وكذلك النيابة العامة بشقيها المدني والعسكري، والأجسام الرقابية في مختلف الأجهزة الأمنية، إضافة إلى الهيئات الوطنية التي من مهامها الرئيسية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من مدى التزامها بحماية حقوق الإنسان، من خلال القيام بتفعيل إجراءات المساءلة والمحاسبة وآلياتها؛ فهي متعددة، قد تكون برلمانية وقد تكون قضائية، أو من خلال لجان تحقيق يتم تشكيلها سواء من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية.¹⁰⁸

أولاً: المجلس التشريعي

يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني عادة بمهمتين أساسيتين -بالإضافة إلى مهمة صناعة السياسات-، هما: التشريع أي سنّ القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، أي إخضاع كل الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية. وقد تناول القانون الأساسي آليات المساءلة والمحاسبة المتوفرة لأعضاء المجلس التشريعي في المادتين (2/74) و(3/56)، وذلك عندما نصت هاتان المادتان بوضوح على أهمية مساءلة الحكومة، أو أحد وزرائها ومن في حكمهم، حول مسألة أو قضية سياسية عامة، أو قرارات لها أثر مباشر على حقوق المواطنين، كما أتاحت المادة (57) من القانون الأساسي الحق لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم طلب لسحب ثقة الحكومة أو أحد الوزراء، إذا تبين لهم أن عملية الاستجواب كوّنت لديهم رأياً بأن السياسة العامة من الحكومة لا تتفق والمصلحة

106. عدنان عمرو، مرجع سابق.

107. يقتصر دراسة هذا الفرع على الجهات التي تقوم بالمساءلة والمحاسبة في الضفة الغربية دون قطاع غزة؛ لعدم تمكن الباحثة من الحصول على المعلومات وفق ما هو معمول به في قطاع غزة.

108. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، مرجع سابق، ص 190.

• «يميز القضاء لتقرير المسؤولية فيما إذا كان الخطأ قد حدث في ظروف عادية أم في ظروف استثنائية تتطلب أن يكون الخطأ على درجة كبيرة من الجسامه لتقرير المسؤولية، كما هو حال الأضرار التي تحدث للأفراد بفعل الحرب أو الثورات.

• بالنظر إلى طبيعة مهمة جهاز الشرطة المتمثلة بالحفاظ على الأمن والصحة والسكينة وتستلزم مجهوداً كبيراً ودقيقاً، فإن القاضي لا يرتب مسؤولية الجهاز إلا إزاء الأخطاء الجسيمة غير العادية.

• يميز القاضي بين الخطأ المرتكب في مكان عمراني والخطأ في منطقة نائية، فيتشدد في تقرير المسؤولية في الحالة الأولى نظراً للصعوبات التي يواجهها رجال الشرطة في تلك المناطق، إذ يتطلب أن يكون الخطأ على درجة كبيرة من الجسامه.

• يراعي القاضي في تقرير المسؤولية الوسائل المتاحة لدى جهاز الشرطة للقيام بمهامه، فإذا كانت الوسائل قليلة أو غير متوفرة فيتشدد في تقرير الخطأ المولد لمسؤولية الجهاز.

• قد يميز القاضي بين المتضررين، فمثلاً فيما يخص الأضرار التي تنتج عن تدخل الشرطة لتفريق مظاهرة، بين من عرض نفسه للخطر لإشباع رغبته في حب الاستطلاع، ومن كان مضطراً لعبور ذلك المكان لوجود مسكنه أو متجره؛ أو بين من استجاب لتعليمات رجال الأمن ومن يخالف تعليماتهم ويستفزههم.¹⁰⁵

نخلص مما سبق إلى أن مسؤولية جهاز الشرطة لا تنقرر إلا في حالة الخطأ الجسيم، وفي ظروف عادية، وفي ظل توفر الوسائل الضرورية للحفاظ على النظام، وغيرها من المهام والواجبات الملقة على عاتقه.

ومجمل القول؛ إذا تمت معاقبة المتجاوزين والمنحرفين والمتعسفين في استعمال سلطاتهم من رجال الشرطة والأمن جنائياً وتآديبياً ومدنياً، فإن ذلك كفيل بأن يضع حداً للانتهاكات التي تظال حقوق المواطنين في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. غير أن ذلك يتطلب وعياً قانونياً من المواطنين ورجال الشرطة، وجهازاً قضائياً فعالاً له الصلاحية القانونية والمادية والمعنوية، ويتطلب إصدار الأحكام إزاء العاملين في الأجهزة الأمنية، كما يتطلب قيادات على رأس

105. إن مسؤولية الشرطة تتحقق في بعض الدول بغض النظر عن حصول الخطأ بل بمجرد حصول الخطر، ويتحقق ذلك بنص المشرع على ذلك كما هو الحال في القانون الفرنسي الذي يقرر مسؤولية الجهاز عن الأضرار الناتجة عن الحرب والثورات والهيّاج الشعبي. عدنان عمرو، مرجع سابق.

الجدول رقم (1)

الاجتماعات التي عقدتها مجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات

والمجتمع المدني

السنة	عدد الاجتماعات
2008	6
2009	14
2010	10
2011	لا يوجد
2012	لا يوجد
2013	لا يوجد
2014	لا يوجد

كذلك أدى تعطيل المجلس التشريعي إلى غياب دور الأقسام التنفيذية الداخلية في المجلس، فقد غاب دور وحدات الشكاوى ودوائرها في المجلس التشريعي التي كانت تعالج وبشكل فاعل العديد من الشكاوى والقضايا ذات العلاقة بحقوق الإنسان، فمن الواضح من الجدول رقم (2) أن عدد الشكاوى التي يتلقاها الديوان قليلة سنوياً. أما من ناحية فاعلية هذه الأداة في الرقابة على عمل الأجهزة الأمنية، وتحديدًا فيما يتعلق بالشكاوى الناجمة عن الاعتقال نتيجة الانقسام والحالة السياسية، فالمجلس لا يتلقى ردوداً واضحة عليها، كما أن عدم معرفة الجمهور بالشكاوى التي تدخل في اختصاص المجلس أو عدم القيام بحملات إعلامية بهذا الخصوص من طرف المجلس يقلل من فاعلية الدور الذي يقوم به المجلس، في مجال المساءلة ومتابعة أداء الأجهزة الأمنية، والرقابة عليها من خلال الشكاوى.¹¹¹

111. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد (هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل البرلمانية)، سلسلة تقارير رقم (64)، رام الله، 2013، ص 17. وتجدر الإشارة إلى أن كتلة التغيير والإصلاح تعمل على ممارسة دورها الرقابي على الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، باسم المجلس التشريعي مستخدمة الآليات التي أقرها القانون الأساسي، كما يعمل مكتب الشكاوى في المجلس التشريعي على تلقي الشكاوى من المواطنين. ومن حيث فاعليتها يوضح مدير مكتب الشكاوى في المجلس التشريعي بغزة أن 93% من الشكاوى التي تتعلق بأداء الأجهزة الأمنية يتلقى المجلس الرد على أغلبها من قبل هذه الهيئات، كما أن أغلب الشكاوى يتم حلها، وفي بعض الأحيان المحاسبة عليها بشكل داخلي، من خلال استخدام الآليات الإدارية لهذه الهيئات. للمزيد من التفاصيل، انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد، رام الله، 2013، ص 92-93.

العامة، وتعارض مع أحد الحقوق والحريات، وجاءت غير منسجمة مع برنامج الحكومة الذي على أساسها منحت الثقة من المجلس التشريعي. فيما جاءت المادة (58) من القانون الأساسي مؤكدة دور المجلس التشريعي الرقابي، في ترسيخ مبدأ المساءلة والمحاسبة، من خلال منح المجلس التشريعي صلاحية تشكيل لجان خاصة لتقصي الحقائق في قضية أو أمر عام، سواء ارتبط هذا التقصي بالحقوق والحريات، أو مسائل الفساد أو المحسوبة، أو لمراجعة أداء إحدى الإدارات العامة، وأتاحت المادة ذاتها الحق للمجلس التشريعي في أن يحيل إلى إحدى لجانه الدائمة أمر التحقيق في إحدى القضايا ذات العلاقة بأمر عام.¹⁰⁹

وقد أدى استمرار تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني إلى غياب دوره في الرقابة، وعدم قيامه بمهامه الإشرافية، وعدم مقدرته على مساءلة الحكومة ومنحها الثقة أو حجبها عنها، أو استجوابها، أو تقصي الحقائق في خروقات وانتهاكات جسيمة مسّت حقوق الإنسان الفلسطيني.¹¹⁰

وعلى الرغم من تشكيل مجموعات عمل من أعضاء المجلس التشريعي في الضفة الغربية لمعالجة موضوعات ذات علاقة بحقوق الإنسان، كمجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني، فإن هذه المجموعة لم تقم ولم تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان، ولم تمارس دورها المطلوب كما لو كان هناك مجلس تشريعي منعقد ويقوم بمهامه بشكل طبيعي، إذ بمراجعة عملها خلال السنوات الماضية، وفق الجدول رقم (1) نجد أنها منذ عام 2011 ولغاية تاريخ كتابة هذه الدراسة، لم تعقد أي اجتماع لها.

109. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، مرجع سابق، ص 190.

110. المرجع السابق، ص 191. وانظر أيضاً: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، سلسلة تقارير رقم (60)، رام الله، آذار 2013، ص 9.

الجدول رقم (2)

عدد الشكاوى التي تلقاها ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي (2008-2014)

السنة	مجموع الشكاوى الكلي
2008	48 شكوى
2009	24 شكوى
2010	14 شكوى
2011	8 شكاوى
2012	10 شكاوى
2013	25 شكوى
2014	16 شكوى

ثانياً: الأجهزة الرقابية في جهاز الشرطة

يوجد في جهاز الشرطة ثلاث جهات رقابية تمارس مهام الرقابة الداخلية، على أداء الجهاز، وهي:¹¹²

1. «دائرة المظالم وحقوق الإنسان؛ وتعد بمنزلة حلقة الوصل الرئيسية بين مؤسسات حقوق الإنسان وجهاز الشرطة، فيما يخص الرقابة على أداء الجهاز ومتابعة الشكاوى والانتهاكات التي تتعلق بأدائه. ومن أبرز مهامها: متابعة الشكاوى، حيث تقوم الدائرة بتشكيل فريق لمتابعة الشكاوى المقدمة بشأن انتهاكات جهاز الشرطة، وتتوجه للمكان الذي وقع فيه الانتهاك، وتجري تحقيقات بشأنه، وتخرج بنتائج وتوصيات ترفعها إلى مدير عام الشرطة لاتخاذ المقتضى اللازم، ويتم تبليغ المشتكى خطياً بنتيجة المتابعة.

2. إدارة أمن الشرطة: تشترك مع دائرة المظالم وحقوق الإنسان في الرقابة على أداء جهاز الشرطة، حيث تتلقى الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان في أداء جهاز الشرطة والإخلال بقواعد الانضباط الشرطي، وتقوم بمتابعتها وإجراء التحقيقات

112. عصام عابدين، ناصر الرئيس، مرجع سابق، ص 15-16.

بشأنها والرد على المشتكى بنتيجة المتابعة، وهي جهة مكلفة أيضاً بمتابعة انتهاكات الشرطة مع القضاء العسكري.

3. المفتش العام للشرطة، وهي جهة رقابية مركزية شاملة؛ تشمل جميع المواقع والإدارات والوحدات والأقسام في جهاز الشرطة دون استثناء، والهدف من هذه الرقابة ضمان معايير الرقابة والجودة والأداء وتعزيز النزاهة والشفافية ومرتكزات الحكم الصالح.

ووفقاً لتقرير وزارة الداخلية (الضفة) فقد قامت الأجهزة الأمنية عبر الوحدات الرقابية بإصدار المئات من العقوبات الانضباطية داخل الوحدات، حيث تتيح القوانين العسكرية لقائد الجهاز تنفيذ عقوبات انضباطية في بعض القضايا، تراوحت هذه العقوبات بين الحبس لمدد مختلفة والنقل التأديبي أو الإغفاء من المهام.¹¹³

وعلى الرغم من ذلك، نجد ضعفاً في قيام الأجهزة الرقابية بدورها في المساءلة والمحاسبة، وما يدل على ذلك طبيعة الردود الصادرة من هذه الأجهزة، وهي ردود تتصف بالتمطية وإنكار الادعاءات، دون توضيح الإجراءات التي تم الاستناد إليها؛ وما يعزز ذلك ما تواجهه الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عند مخاطبتها للشرطة الفلسطينية، في عشرات الشكاوى حول تعرض المواطنين للتعذيب وسوء المعاملة، إذ إن أغلب الردود تتكرر إدعاء المواطن بتعرضه للتعذيب أو سوء المعاملة، دون توضيح الآليات والإجراءات التي تم اتخاذها من أجل الوصول إلى تلك النتائج. وفي حالات إثبات التعرض للتعذيب وسوء المعاملة لا يرتقي الإجراء إلى مستوى تحويل المخالفين إلى الجهات القضائية، واتخاذ الإجراءات المناسبة، باعتبار التعذيب وسوء المعاملة جريمة يعاقب عليها القانون، ويكتفى باتخاذ إجراءات تأديبية وانضباطية داخلية.¹¹⁴ وعليه، فإن الأجهزة الرقابية داخل جهاز الشرطة بحاجة إلى تفعيل وتعزيز، من خلال توفير إجراءات وآليات واضحة، في التعامل مع الشكاوى المقدمة.

ثالثاً: لجان التحقيق

تعتبر لجان التحقيق إحدى الآليات والأدوات التي تقوم السلطة التشريعية أو التنفيذية بتشكيلها للتحقيق في حادثة معينة، ورفع توصياتها واستنتاجاتها للجهة التي شكلتها، من

113. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، مرجع سابق، ص 194.

114. للمزيد من التفاصيل، انظر: المرجع السابق، ص 193.

توافرها، بموجب مرسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات عام 1993.¹¹⁷ وتعمل الهيئة على تلقي شكاوي المواطنين ومتابعتها، بالإضافة إلى قيامها برصد الانتهاكات التي تقع على المواطن الفلسطيني، ومخاطبة الجهات الرسمية؛ من أجل التحقيق في تلك الانتهاكات ووقفها، ومحاسبة مرتكبيها ومساءلتهم، وتُعدّ بموجب متابعتها للوضع الفلسطيني وشكاوي المواطنين والعاملين في الأجهزة الرسمية تقارير سنوية، كما تعمل على إعداد التقارير الخاصة وتقارير تفصي الحقائق حول حالات محددة، وتسليط الضوء على الانتهاكات، وإصدار التوصيات للجهات الرسمية والتشديد على ضرورة الالتزام بها.¹¹⁸

وما يضعف الدور الرقابي للهيئة هو غياب القانون الذي يمنحها صلاحية تلقي شكاوي العاملين في الأجهزة الأمنية والإمكانيات للوصول إلى المعلومات، وهذا يؤثر على دورها الرقابي وعلى قدرتها في متابعة الشكاوي، وخاصة أنها لا تملك الإجراءات والآليات اللازمة للتعامل مع القضايا الخاصة بشؤون العاملين في الأجهزة الأمنية وأماكن العمل المختلفة.¹¹⁹

خامساً: مؤسسات المجتمع المدني

يضطلع المجتمع المدني بدور مهم في مرحلة التنفيذ والمتابعة والتقييم، فتعمل مؤسسات المجتمع المدني كرقاب على القطاع الأمني، للتأكد من احترامه للحقوق والحريات، وتمتعه بالنزاهة والشفافية اللازمة، وأنه يراعي في عمله أسس الحكم الرشيد ومبادئه. وتقدم مؤسسات المجتمع المدني الاقتراحات والتوصيات بشأن ذلك، كما يُسهم بشكل كبير في إعادة الثقة للأجهزة الأمنية، والذي ينعكس بدوره على سيادة القانون والحق في الأمن والأمان في المجتمع. وتسهم مراكز حقوق الإنسان في رفع وعي أفراد الشرطة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومفاهيم الديمقراطية والحكم الرشيد، بما تحويه من عناصر النزاهة والشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية؛ بغية الوصول بهذه المؤسسات إلى المرحلة التي يصبح فيها القطاع الأمني في خدمة الشعب، لا في خدمة النظام الحاكم، ولتأكيد التزامه بالمعايير الدولية.¹²⁰ ومن حيث

117. قرار رقم (59) لسنة 1994 بشأن تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، المنشور على الصفحة (33)،

من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (2)، بتاريخ 1995/1/8. وانظر أيضاً نص المادة (31) من القانون الأساسي المعدل.

118. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، فعالية ومناخ نظام النزاهة في الخدمة بقوى الأمن الفلسطينية، سلسلة تقارير رقم (86)، رام الله، 2014، ص 17.

119. المرجع السابق.

120. محمد أبو هاشم، دور المجتمع المدني الفلسطيني في حماية الحقوق والحريات العامة وتعزيزها، من كتاب الحقوق والحريات العامة في فلسطين «بين التنظيم والتقييد والرقابة»، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2013، ص 380.

أجل اتخاذ الإجراءات المناسبة، وتشكيل لجان التحقيق لا يسلب النيابة العامة والجهات القضائية الصلاحيات الأصلية المنوطة بهما، على اعتبار أن ما يتم التوصل إليه من نتائج وتوصيات لا يأخذ الطابع القضائي، ولا يؤدي إلى سلب حق المواطن أو ذويه للجهات القضائية المختصة. ونظراً لتعطل المجلس التشريعي فلم يتم تشكيل أي لجنة تحقيق برلمانية، وإنما اقتصر الأمر على السلطة التنفيذية، فقد قامت السلطة التنفيذية بتشكيل عدة لجان، نذكر على سبيل المثال: اللجنة المستقلة للتحقيق في الاعتداء على التجمعات السلمية في نهاية شهر حزيران وبداية شهر تموز من عام 2012؛¹¹⁵ فقد شكلت تلك اللجنة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتكونت من شخصيات مستقلة ومؤسسات وطنية وأحزاب سياسية، وقامت اللجنة المذكورة بإعداد تقرير حول الأحداث، ورفع توصيات محددة للجهات الرسمية وتم نشر أجزاء من التقرير، إلا أن التقرير بأكمله لم يتم نشره. وبالنسبة للنتائج فلم يتم الإعلان عن أية إجراءات تم اتخاذها بحق المعتدين، رغم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بعملية تنقلات في صفوف جهاز الشرطة لم يعلن عنها بأنها إجراءات تأديبية أو عقابية، ولم يرد للهيئة ما يشير إلى تقديم أي من المعتدين من أفراد الأجهزة الأمنية أو الشرطة للجهات القضائية المختصة.¹¹⁶

يتضح مما سبق، ضعف دور اللجان في عملية المساءلة والمحاسبة، إذ رغم تشكلها وقيامها بالبحث والتحري حول الاعتداءات التي تتعرض لها ممارسة الحق في التجمع السلمي، إلا أن عدم تنفيذ التوصيات التي تخرج بها، يضعف الدور الملحق على عاتقها.

رابعاً: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»

تعمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على متابعة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية وضمان

115. تم تشكيل هذه اللجنة بناء على تلقي الهيئة المستقلة 21 شكوى من مواطنين ومواطنات شاركوا في تجمع سلمي جرى بتاريخ 2012/7/1 وسط مدينة رام الله، تركزت تلك الشكاوي حول الاعتداء عليهم من قبل أفراد من الشرطة يرتدون الزي الرسمي والزي المدني، وقد كان الهدف من الاعتداء عليهم من ممارسة حقهم في التجمع السلمي الرافض لزيارة شاؤول موفاز لمدينة رام الله. ووفق الشكاوي المقدمة تم الاعتداء من الشرطة على المجتمعين بالضرب بالأيدي والأرجل، وكذلك باستخدام الهروات، إضافة إلى توقيف بعض المشاركين لساعات. أصدرت الهيئة بناء على ذلك بياناً استكثرت فيه الاعتداء على التجمع السلمي المشار إليه، طالبة العمل على تشكيل لجنة للتحقيق في تلك الأحداث، وقامت تلك اللجنة بتسليم التقرير إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتم نشر التوصيات في وسائل الإعلام. المرجع السابق، ص 101.

116. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، مرجع سابق، ص 194.

تخوَّف الناس من رفع الدعوى، فالخصم في هذه الحالة هو الأجهزة الأمنية (الدولة)، الأمر الذي قد يترتب عليه تبعات غير محسوبة في المستقبل، كالنقل من الوظيفة¹²² أو إلى تكلفة هذه القضايا، التي تعد نسبة نجاحها ضئيلة بسبب العجز في جمع البيّنات، أو انتهاء الغاية من الطعن في القرار في ظل طول أمد التقاضي، لاسيما أن الطعن المتعلق برفض عقد تجمع سلمي، يتمحور حول موضوع آني، وبانتهائه لا يكون هناك داع لعقده، وبالتالي لا حاجة للطعن في القرار؛ أو إلى عدم وجود قرار مكتوب يقضي بمنع تنظيم تجمع سلمي؛ أو لغير ذلك من الأسباب.

ومن الإشكاليات التي تعاني منها أيضاً الرقابة القضائية على عمل الأجهزة الأمنية ضعف رقابة القضاء العسكري؛ نظراً لقدم القوانين التي يستند إليها، وعدم وجود إطار قانوني للمحاكم الإدارية، وعدم تنفيذ بعض الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء النظامي ومحكمة العدل العليا.

فاعلية المجتمع المدني على أرض الواقع، نجد أن الدور الذي تقدمه هو دور متواضع في الرقابة على الأجهزة الأمنية من خلال مراقبة احترام سيادة القانون، وتلقي الشكاوى من المواطنين والعاملين في الأجهزة الأمنية ومتابعتها مع الجهات المختصة.¹²¹

سادساً: القضاء

تعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والأجهزة الأمنية تحديداً، إذ يعد القضاء إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أدائه، من أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، والدفاع عنه، وحماية حقوق الإنسان وحرياته. فالرقابة القضائية تقف حائلاً دون تعسف السلطة التنفيذية في سلطاتها وتجاوزها لصلاحيتها، وتتولى هذه الرقابة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها واختصاصاتها. وجوهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يكمن في الحكم ببطلان الأعمال الحكومية غير المشروعة ومبدأ سيادة القانون، وليس هذا فحسب بل والحكم بالتعويض للأفراد المتضررين جراء الممارسات غير القانونية من طرف الحكومة، ويهدف القضاء من ذلك إلى جبر الضرر، وإعادة التوازن في الأوضاع والمراكز القانونية على النحو الذي كانت عليه قبل صدور الانتهاك أو الإخلال من طرف إحدى مؤسسات أو أفراد السلطة التنفيذية، المدنية منها أو الأمنية.

لكن ما يميز الرقابة القضائية في أنها لا تتحرك من تلقاء نفسها، بل لا بد من رفع دعوى أمام القضاء من ذوي الشأن، وهنا تثار إشكالية قلة الدعاوى المرفوعة أمام القضاء فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق في الحق بالتجمع السلمي، سواء تعلق الدعوى في الطعن بقرار صادر عن الجهة المختصة برفض منع عقد اجتماع سلمي، أو اعتقال المشاركين في التجمع أو الاعتداء عليها، أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن تعدي الأجهزة الأمنية على المواطنين أو على ممتلكاتهم.

على الرغم من وجود إطار قانوني - وإن كان يعتريه القدر أو عدم الدستورية- وفق ما تم إيضاحه في الفرع الأول من هذا المطلب، يحمي حق التقاضي للأفراد، ويوفر لهم حق مقاضاة رجل الشرطة أو الجهاز أو أي جهة أخرى اعتدت على حقه في ممارسة حقوقه، إلا أن عدد الدعاوى المرفوعة أمام القضاء على مختلف أنواعه قليلة، وقد يعود السبب في ذلك؛ إما إلى

122. مقابلة مع الأستاذ رائد عبد الحميد، محام، رام الله، يوم الأحد، بتاريخ: 2014/12/7.

121. الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، فعالية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة بقوى الأمن الفلسطينية، مرجع سابق، ص 17.

الخاتمة

الاجتماعات العامة ولائحته التنفيذية، حيث ساوى بينهما من حيث الأحكام والآثار القانونية المترتبة عليهما.

الفرق واسع بين الحق في التجمع السلمي والشغب والتجمهر غير المشروع؛ فالتجمع السلمي هو حق مكفول في المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية، وهو شكل من أشكال التعبير عن الرأي، ومكانه الطبيعي قانون الاجتماعات العامة، أمّا التجمهر غير المشروع والشغب، فهما نقيضاً الحق في التجمع السلمي، ويشكلان جريمة موصوفة مكانها الطبيعي قانون العقوبات.

أولى المجتمع الدولي اهتماماً واضحاً بالحق في التجمع السلمي، من خلال إصداره العديد من المواثيق الدولية والإقليمية، ودعا الدول للحفاظ عليه، وعدم جواز فرض قيود على ممارسته إلا في حالات الضرورة القصوى، ووفقاً لنصوص القانون.

جاء قانون الاجتماعات العامة منسجماً مع المواثيق الدولية، من خلال وضعه ضوابط تنظيمية بحتة، بغية حماية الحق في التجمع السلمي. وقد شكّل ضماناً لحماية هذا الحق، من خلال إتاحة الحرية الكاملة للمنظمين في تنظيم اجتماعاتهم العامة، وعدم تركه أية ثغرة قد تنفذ منها السلطة للحد من حرية التجمع السلمي.

تعدّ اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة انتهاكاً صارخاً لقانون الاجتماعات ذاته نصاً وروحاً؛ لكونها تنتهك حق المواطنين الفلسطينيين في التجمع السلمي، من خلال المبالغة في القيود، وإعطائه صفة قانونية تتجاوز حدود القيود المذكورة في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني والمواثيق الدولية. أضف إلى ذلك مخالفتها للقانون الأساسي، فاللائحة جاءت لتنظيم حق دستوري كفله القانون الأساسي، وبما أن اللائحة علقت حق الاجتماع على إرادة المحافظ أو مدير الشرطة (السلطة التنفيذية) بالموافقة أو المنع؛ فإن ذلك يفرغ الحق الدستوري من محتواه، تحت ستار تنظيمه، وبالتالي عدم دستورية اللائحة.

أثر الانقسام السياسي الفلسطيني سلباً على مختلف الحقوق والحريات التي يجب أن يتمتع فيها المواطنون الفلسطينيون، إذ أضحت هذه الحقوق والحريات، وعلى وجه الخصوص الحق في التجمع السلمي ضحية الحالة التي عاشها وما زال يعيشها الشعب الفلسطيني.

تمثّلت أبرز الانتهاكات التي تعرض لها الحق في التجمع السلمي في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ باستدعاء المشاركين في التجمعات السلمية، أو احتجازهم، أو اعتقالهم، والاعتداء

بعد هذا العرض لموضوع الحق في التجمع السلمي في فلسطين، ودراسته من خلال ثلاثة أطر: النظري والقانوني والواقعي، يتضح أن هذا الحق قد تتعارض ممارسته في بعض الأحيان مع مصالح مجتمعية أخرى، مثل المصلحة العامة أو الدواعي الأمنية؛ لذا تبرز الحاجة إلى ضرورة أن يعالج هذا الحق معالجة تشريعية تتحقق فيها الموازنة بين هذه المصالح المتضادة. ويتعين على المشرع الخيطة في تنظيمه لهذه الحقوق بحيث يكون تجاوزه للحدود الدستورية، القضاء بعدم دستورية التشريع، وأوضح مثال في هذه الدراسة اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة.

تناولت هذه الدراسة الحق في التجمع السلمي في فلسطين من خلال مبحثين: المبحث الأول تناول فيه ماهية الحق في التجمع السلمي والمقصود به، وأشكاله، وعلاقته بالحقوق والحريات الأخرى، كما ألقى الضوء على الحدود التي رسمتها المواثيق الدولية والإقليمية والتشريعات الفلسطينية لممارسة الحق في التجمع السلمي. أما المبحث الثاني فقد تناول واقع ممارسة الحق في التجمع في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) منذ بداية عام 2007 ولغاية انتهاء عام 2014، موضحاً أثر الانقسام السياسي الفلسطيني والمصالحة الفلسطينية عليه. وانتهت الدراسة بتوضيح الإطار التشريعي للمساءلة والمحاسبة عن انتهاك الحق في التجمع السلمي، والجهات المختصة بذلك، وبيان مدى فعاليتها على أرض الواقع.

ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات نسوقها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

يعرّف الحق في التجمع السلمي على أنه تعبير عن الرأي بشكل جماعي، بين مجموعة من الأفراد تجمعهم أفكار ورؤى ومواقف مشتركة، يعبرون عن آرائهم ومواقفهم بأشكال مختلفة، كالمسيرات أو المظاهرات والاجتماعات العامة والخاصة، والاحتجاجات والاعتصامات السلمية؛ لإيصال رسائلهم لذوي الشأن والاختصاص.

إن الحق في التجمع السلمي يأخذ صوراً وأشكالاً متعددة، جميعها ناتجة عن طبيعة التجمع، منها: الاجتماع العام، الاجتماع الخاص، المظاهرات.

لم تُشر التشريعات الفلسطينية إلى مصطلح المظاهرة، وإنما استخدم مصطلح المسيرة للدلالة عليها. ولم يميز المشرع الفلسطيني بين الاجتماع العام والمسيرة، في قانون

ثانياً: التوصيات

العمل على إنهاء آثار الانقسام السياسي الفلسطيني، من خلال الترجمة الفعلية للمصالحة على أرض الواقع؛ لكون الانقسام العامل الرئيس في انتهاك الحقوق والحريات العامة. ضرورة إعادة انعقاد المجلس التشريعي صاحب الولاية العامة في موضوع المساءلة والمحاسبة وتفعيل الدوائر الرقابية في المجلس. إلغاء اللائحة التنفيذية الخاصة بقانون الاجتماعات العامة، كخطوة ضرورية ومهمة نحو إعمال الحق في التجمع السلمي في فلسطين.

ضرورة عقد دورات تدريبية لأفراد جهاز الشرطة، بهدف تعريفهم بمهامهم وصلاحياتهم ودورهم في حماية الحقوق، وعلى وجه الخصوص الحق في التجمع السلمي، وتوعيتهم بالضمانات القانونية والإجرائية المكفولة للمواطنين التي ينبغي احترامها.

العمل على إصدار قانون عصري ينظم عمل جهاز الشرطة، ويحدد حقوق العاملين فيها وواجباتهم، وطريقة محاسبتهم. وعليه، نوصي بإقرار مشروع قانون الشرطة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن يكون منسجماً مع القانون الأساسي والمعايير الدولية الأساسية للمكلفين بإنفاذ القوانين، ومع قواعد السلوك في الأداء الشرطي.

بالضرب على المشاركين في التجمعات السلمية، ومنع عقد التجمعات السلمية وفضها، وتفريق المشاركين فيها.

تسييس التمتع بالحقوق والحريات؛ إذ أصبح تمتع الفلسطينيين بالحقوق والحريات معلقاً على الانتماء السياسي للفرد، فعلى صعيد الضفة شرعت الأجهزة الأمنية في منع عقد أي تجمع سلمي ينتمي إلى حركة حماس أو أي طيف سياسي آخر معاد لسياساتها. وفي المقابل مارست حركة حماس في قطاع غزة الدور ذاته، بمنع أجهزتها أي تجمع سلمي والاعتداء عليه، في حال كان ينتمي إلى حركة فتح.

على الرغم من توقيع اتفاق المصالحة الفلسطينية في شهر نيسان عام 2014، إلا أن الحق في التجمع السلمي ما زال يتعرض لانتهاكات عديدة، سواء بقمع التجمعات السلمية أو فضها، أو منع عقدها، أو بالاعتداء على المشاركين بالضرب، أو باحتجازهم واعتقالهم.

على الرغم من وجود إطار قانوني ناظم لمساءلة المتجاوزين ومحاسبتهم، والمتعسفين في استعمال سلطاتهم من رجال الشرطة والأمن سواء جنائياً وتأديبياً ومدنياً، بغية وضع حد للانتهاكات التي تطال حقوق المواطنين في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن ذلك يتطلب وعياً قانونياً من المواطنين ورجال الشرطة، وجهازاً قضائياً فعالاً له الصلاحية القانونية والمادية والمعنوية، وإصدار الأحكام إزاء العاملين في الأجهزة الأمنية، وقيادات على رأس الأجهزة الأمنية تعي اختصاصاتها وتحرص على معاقبة أفراد الشرطة والأمن الذين يتجاوزون حقوق المواطنين وحرياتهم.

أدى استمرار تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني إلى غياب دوره في الرقابة، وعدم قيامه بمهامه الإشرافية، وعدم مقدرته على مساءلة الحكومة، أو تقصي الحقائق في خروقات وانتهاكات جسيمة مست حقوق الإنسان الفلسطيني. وعلى الرغم من تشكيل مجموعات عمل من أعضاء المجلس التشريعي في الضفة الغربية لمعالجة موضوعات ذات علاقة بحقوق الإنسان، كمجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني، إلا أن هذه المجموعة لم تقم ولم تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان، ولم تمارس دورها المطلوب كما لو كان هناك مجلس تشريعي منعقد ويقوم بمهامه بشكل طبيعي.

الدور الذي تقدمه مؤسسات المجتمع المدني متواضع في الرقابة على الأجهزة الأمنية، من خلال مراقبة احترام سيادة القانون، وتلقي الشكاوي من المواطنين والعاملين في الأجهزة الأمنية ومتابعتها مع الجهات المختصة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10/12/1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2200 (ألف)، المؤرخ في 16/12/1966.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20)، المؤرخ في 21/12/1965.
- الإعلان العالمي لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العمومية رقم (53/144)، بتاريخ 9/12/1998.
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، اعتمده القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس في 23/4/2004.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تمت إجازته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم (18) في نيروبي (كينيا)، يونيو 1981.
- اتفاقية حماية حقوق الإنسان في نطاق مجلس أوروبا، روما 4/11/1950.

ب. التشريعات الفلسطينية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 19/3/2003.
- قانون رقم (12) لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة، المنشور على الصفحة (6) من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (28)، بتاريخ 13/3/1999.

- قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (60) لسنة 1953، المنشور على الصفحة (651)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1139)، بتاريخ 1/4/1953.
- قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة 2004، وتعديلاته.
- قانون رقم (107) لسنة 2013 المصري بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936، المنشور في الصفحة (399)، من عدد الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) رقم (652)، بتاريخ 14/12/1936.
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، المنشور في الصفحة (374)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1487)، بتاريخ 1/5/1960.
- قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المنشور على الصفحة (71)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (32)، بتاريخ 29/2/2000.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، المنشور على الصفحة (4)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (56)، بتاريخ 28/6/2005.
- قانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965، المنشور على الصفحة (1427)، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (1873)، بتاريخ 16/9/1965.
- قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944، المنشور على الصفحة (149)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (1380)، بتاريخ 28/12/1944.
- قرار رقم (59) لسنة 1994 بشأن تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، المنشور على الصفحة (33)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (2)، بتاريخ 1/8/1995.
- قرار وزير الداخلية رقم (211) لسنة 2011 بشأن مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية.
- قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات

- علوان، محمد، محمد موسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان «الحقوق المحمية»، ج.2، دار الثقافة، عمان، 2014.
- عمرو، عدنان: ورقة عمل بعنوان: المسؤولية الشرطية، قوانين الشرطة في فلسطين «دراسات وملاحظات نقدية»، سلسلة مشروع تطوير القوانين، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1998.
- فتح الباب، محمد: سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسات حرية الاجتماعات العامة، دن، القاهرة، 1993.
- كشكاش، كريم: الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- مركز الميزان لحقوق الإنسان: دليل الاجتماعات العامة، سلسلة دليل (16)، فلسطين، 2010.
- مسودة دستور دولة فلسطين، المسودة الثالثة مع تعليقات ناثن براون، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، فلسطين، 2003.
- نخلة، موريس، روجي البعلبكي، وآخرون: القاموس القانوني الثلاثي، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن: حالة حقوق المواطن، رام الله، 2002.

ثالثاً: المجالات

- أحمد، محمد: حدود حرية المواطن في التظاهر في مصر وفي النظام الفرنسي وفي بعض المواثيق الدولية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد (1)، مصر، 2007.
- حسن، محمد: مسؤولية الشرطة عن أعمال تابعيها، مجلة الفكر الشرطي، المجلد (17)، العدد (65)، 2008.

رابعاً: الرسائل الجامعية

- خريسات، مالك: سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني «دراسة مقارنة»، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2006.

العامية رقم (12) لسنة 1998، المنشور على الصفحة (68)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (33)، بتاريخ 2000/6/30.

- مسودة دستور دولة فلسطين الثالثة.

ثانياً: الكتب

- أبو هاشم، محمد: دور المجتمع المدني الفلسطيني في حماية الحقوق والحريات العامة وتعزيزها، من كتاب الحقوق والحريات العامة في فلسطين «بين التنظيم والتقييد والرقابة»، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2013.
- أنيس، إبراهيم، عبد الحليم منتصر، وآخرون: المعجم الوسيط، ط.2، دن، القاهرة، 1972.
- الجبوري، ياسين: الوجيز في شرح القانون المدني الأردني «مصادر الحقوق الشخصية»، ج.1، دار الثقافة، عمان، 2008.
- الجندي، حسنى: الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، ط.1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- حميدان، زياد: الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، مؤسسة الحق، رام الله، 2011.
- الخطيب، سعدى: حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- الرئيس، ناصر: عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 2011.
- عابدين، عصام، ناصر الرئيس: دليل حول الشرطة الفلسطينية وحقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، 2013.
- عزام، فاتح: حقوق الإنسان السياسية والممارسة الديمقراطية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، أيار 1995.

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (1 نوفمبر 2006 – 31 يوليو 2008)، غزة، 2008.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: تقرير حالة الحق في حرية التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، الفترة بين (1/9/2011 – 31/12/2012)، غزة، 2013.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية «الواقع والتطلعات»، سلسلة تقارير خاصة رقم (76)، رام الله، 2012.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي السادس عشر، رام الله، 2011.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله، 2013.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية لشهر أيار، وحزيران، تموز، آب، أيلول، تشرين الأول، تشرين الثاني، كانون الأول، رام الله، 2014.

سادساً: المواقع الإلكترونية

- مذبح، إحسان: المسؤولية المدنية للدولة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها، 2011، المتوفر على شبكة قانوني الأردن للأعمال القانونية: <http://www.lawjo.net>، تاريخ الزيارة: 2014/11/11.
- شبكة قوانين الشرق، www.eastlaws.com.

سابعاً: المقابلات

- مقابلة مع الأستاذ رائد عبد الحميد، محام، أجريت المقابلة في رام الله، يوم الأحد، بتاريخ 2014/12/7.

- الخوالدة، فايز: النظام الدستوري لحرية الاجتماعات العامة «دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، 2009.

خامساً: التقارير

- ادعيس، معن: صلاحيات جهاز الشرطة، سلسلة تقارير قانونية (38)، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2004.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: التقرير السنوي واقع النزاهة ومكافحة الفساد، رام الله، 2013.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: فعالية ومناخ نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، سلسلة تقارير رقم (60)، رام الله، آذار 2013.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد (هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل البرلمانية)، سلسلة تقارير رقم (64)، رام الله، 2013.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»: فعالية ومناخ نظام النزاهة في الخدمة بقوى الأمن الفلسطينية، سلسلة تقارير رقم (86)، رام الله، 2014.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للعام 2007، غزة، 2008.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للعام 2008، غزة، 2009.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للعام 2009، غزة، 2010.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للعام 2010، غزة، 2011.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي للعام 2011، غزة، 2012.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: الحق في حرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي في قطاع غزة، الفترة بين (1/9/2004 – 30/9/2005)، سلسلة الدراسات (40)، غزة، 2005.

**التنظيم القانوني لحق تكوين الجمعيات وقراءة أثر
الانقسام السياسي الفلسطيني**

محمد أبوهاشم



قائمة المحتويات

531	مقدمة
534	تمهيد
542	المبحث الأول التنظيم القانوني للجمعيات في فلسطين
542	المطلب الأول: القوانين الصادرة قبل الانقسام
544	المطلب الثاني: القوانين والقرارات الصادرة بعد الانقسام
549	المبحث الثاني التحليل القانوني
550	المطلب الأول: القوانين واللوائح الصادرة قبل الانقسام
557	المطلب الثاني: القرارات والقوانين الصادرة في ظل الانقسام المتعلقة بالجمعيات
571	المبحث الثالث تنظيم أفضل للجمعيات
571	المطلب الأول: نحو رؤية أفضل لتنظيم الجمعيات
575	الخاتمة
576	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

يعتبر وجود مجتمع مدني فاعل أحد أهم مؤشرات الديمقراطية. وفاعلية المجتمع المدني تحتاج إلى قوانين تضمن حرية تشكيل الجمعيات وحريتها في ممارسة نشاطها وحققها في الخصوصية، وممارسات على الأرض تؤكد احترام هذه القوانين من قبل السلطة التنفيذية. وقد جاءت القوانين الصادرة والمعتمدة من قبل السلطة الفلسطينية قاصرة عن تلبية الضمانات اللازمة لوجود مجتمع مدني فاعل يؤمن بوجود ديمقراطية سليمة.

الحق في تشكيل الجمعيات يعني «حق أي مجموعة من الأفراد الطبيعيين أو المعنويين في التجمع من أجل العمل مع بعضهم للتعبير أو للتطوير أو للمواصلة أو للدفاع عن مصلحة مشتركة»... ويشمل مصطلح الجمعيات بمعناه الواسع (ضمن أشياء أخرى)، هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والنوادي والجمعيات التعاونية، والنقابات والأحزاب السياسية والاتحادات التجارية وحتى المجموعات المشكلة على الشبكة العنكبوتية (الإنترنت)¹. ولكن هذه الدراسة تتناول أبرز صور الجمعيات التي تدخل ضمن مفهوم الـ (NGOs).

يمثل المجتمع المدني الفاعل أحد مؤشرات الديمقراطية، ولا يمكن تصور ديمقراطية حقيقية بدون مجتمع مدني فاعل. يعمل المجتمع المدني على ضمان عدم انحراف أصحاب السلطة بها، وتعزز الرقابة والمحاسبة، وتسهم في تعزيز الشفافية وحقوق الإنسان. ولكي يمارس المجتمع المدني دوره المنوط به، يجب أن تتمتع الجمعيات بحققها في الوجود وحققها في ممارسة نشاطها، وحققها في الخصوصية، وإلا فإن وجوده يصبح شكلياً بلا قيمة حقيقية، بل قد يعطي صورة مغلوطة تفيد بوجود ديمقراطية، بالرغم من عدم تأييد الواقع لذلك.

أسهم الانقسام في السلطة الفلسطينية في تشديد الخناق على الجمعيات العاملة في مناطق السلطة الفلسطينية؛ فخلال مرحلة الانقسام، تم استهداف العديد من الجمعيات وسن العديد من القرارات والقوانين، ولاسيما في قطاع غزة، لإحكام السيطرة على الجمعيات، وقمع الجمعيات المخالفة سياسياً². ويضاف إلى ذلك ممارسات الأمر الواقع المخالفة للقانون التي كانت تقوم بها وزارتا الداخلية في الضفة الغربية وقطاع غزة ضد الجمعيات بشكل روتيني،

1. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, 2012, p 13.

2. يمكن مراجعة الانتهاكات التي تعرضت لها الجمعيات من خلال التقارير السنوية التي تصدر عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، خاصة تلك الصادرة من العام 2009 وحتى العام 2013.

المستمرة لعمل الجمعيات والتي تمثل جزءاً أساسياً من عمله. وربما يدل ذلك على وجود بيئة قمعية تواجه المجتمع المدني، فاقم من أثرها غياب سيادة القانون في السلطة الفلسطينية. وي طرح ذلك تساؤلاً مهماً: إذا كانت الجمعيات لا تستطيع أن تدافع أو تتكلم بصوت مرتفع عن الانتهاكات التي تتعرض لها هي نفسها، فكيف يمكن أن تمارس دورها المنوط بها كجهة رقابية ومكملة للسلطة؟

حتى قبل الانقسام، والتي تحولت في ذهن الكثير من الجمعيات إلى ممارسات مسلّم بها. وتمثل كل هذه القوانين والقرارات، مع ممارسات الأمر الواقع، والقوانين والقرارات الصادرة قبل الانقسام، في مجموعها تقويضاً للحق في تشكيل الجمعيات، كما نصت عليها المعايير الدولية.

صدرت العديد من القوانين والقرارات في السلطة الفلسطينية خلال مرحلة الانقسام، سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة. أصدر الرئيس قانونين ومرسوماً رئاسياً، وأصدر مجلس الوزراء في رام الله قراراً ولائحة، تتعلق بالجمعيات. وأصدرت كتلة التغيير والإصلاح قانونين و(8) لوائح تتعلق بالجمعيات في قطاع غزة، بعضها تم إلغاؤه بشكل صريح أو ضمني، وبعضها ما زال مطبقاً. وهناك جدل كبير حول شرعية هذه القوانين، يرجح الرأي الغالب فيه عدم دستورتيتها، كما ويثير مصيرها بعد إنهاء الانقسام إشكاليات قانونية وإجرائية أخرى.

تعمل هذه الدراسة البحثية على تقديم تحليل قانوني لواقع التنظيم القانوني للجمعيات، وتأثير الانقسام في السلطة الفلسطينية عليه، حيث تتناول بالتحليل القوانين والقرارات وتأثيرها على الجمعيات ودورها كأحد ضمانات الديمقراطية السليمة. وتهدف الدراسة إلى الإجابة عن السؤالين: هل التنظيم القانوني للجمعيات يلبي متطلبات وجود مجتمع مدني فاعل؟ وما الضمانات التي يجب أن يكفلها القانون لتحقيق مجتمع مدني فاعل في فلسطين؟ وسيعتمد البحث على المعايير الدولية المنظمة للحق في تشكيل الجمعيات، ومعايير أفضل التطبيقات التي وضعها مقرر الأمم المتحدة الخاص بالحق في تشكيل الجمعيات والحق في التجمع السلمي.

استعمل الباحث المنهج الوصفي التحليلي، واعتمد على الأدبيات المتعلقة بالمعايير الدولية للحق في تكوين الجمعيات، والقوانين والقرارات المحلية، والتقارير الصادرة من مراكز حقوق الإنسان المتعلقة بالموضوع. كما عمل الباحث على إجراء مقابلات مع مديري جمعيات وشركات غير ربحية وخبراء قانونيين؛ ليتمكن من تحديد المشكلة وتأثيرها الحقيقي في واقع الجمعيات، بهدف تحديد مختلف الاتجاهات المتعلقة بالحلول الضرورية والممكنة.

ومن الجدير بالذكر أن أغلب من تمت مقابلتهم من المسؤولين في الجمعيات رفضوا التصريح باسمهم أو اسم جمعياتهم، معللين بأنهم لا يرغبون في الدخول بمشاكل مع وزارة الداخلية أو الوزارة المختصة، وصرح بعضهم بخوفهم من التعرض لمعاملة تعسفية من قبل وزارة الداخلية في حال نسب تصريحاتهم إليهم. الأمر الذي جعل الباحث يستثني ذكر إفادات أكثرهم، وأخذ بعضها استناداً لتوافقها مع المعلومات المتوافرة لدى الباحث، من خلال متابعته

تمهيد

تعتبر الجمعيات أحد أهم مؤشرات الديمقراطية؛ لما لها دور كبير في تعزيز الشفافية والحكم الصالح، بالإضافة إلى دورها المكمل للدولة. ويعتبر مفهوم الجمعيات من المفاهيم الإشكالية في الفقه القانوني، حيث يتوسع البعض بتعريفه، ويحاول البعض الآخر قصره على أنواع معينة من التجمعات. وقد عملت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على حماية الحق في تشكيل الجمعيات، باعتبار وجود الجمعيات -ومن ضمنها المجتمع المدني- إحدى أهم الضمانات لتعزيز حقوق الإنسان. فيما يلي نوضح مفهوم الجمعيات، والمفهوم الذي سيعتمده هذا البحث، ومن ثم تبيان لأهمية الجمعيات، في القسم الأول من هذا الفصل. أما القسم الثاني فيتناول الحق في تشكيل الجمعيات في القوانين الدولية، والتزامات السلطة الفلسطينية أمام القانون الدولي، ولاسيما بعد انضمام فلسطين لعدد من الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وتبيان حدود قدرة السلطة على فرض قيود على الجمعيات.

أولاً: مفهوم الجمعيات وأهميتها

1. مفهوم الجمعيات

عرّف المقرر الخاص للحق في تشكيل الجمعيات والتجمع السلمي التابع للأمم المتحدة الجمعيات بأنها: «أي تجمع من أجل العمل مع بعضهم للتعبير أو لتطوير أو للدفاع عن مصلحة مشتركة... ويشمل مصطلح الجمعيات بمعناه الواسع ضمن أشياء أخرى، هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والنوادي والجمعيات التعاونية والنقابات والأحزاب السياسية والاتحادات التجارية وحتى المجموعات المشكلة على الشبكة العنكبوتية (الإنترنت)»³.

ولم يعرّف القانون الفلسطيني مصطلح الجمعيات، ولكنه نص في القانون الأساسي الفلسطيني على الحق في تكوين الجمعيات. كما عمل المشرع الفلسطيني على سن قوانين تنظم إنشاء الجمعيات وعملها، ولكن كل هذه القوانين لم تعرّف الجمعية.

وقد نصت المادة (26) من القانون الأساسي على الحق في تشكيل الجمعيات لكل فلسطيني، واعتبرتها إحدى صور المشاركة السياسية، حيث جاء في المادة المذكورة: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... 2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

3. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 13.

ومن صياغة النص يبدو أن المشرع الفلسطيني لم يعتبر الجمعيات مصطلحاً شاملاً، يضم جميع الأقسام غير الحكومية التي لها أهداف اجتماعية أو سياسية، وإنما هي فقط نوع من هذه التجمعات. كما أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000، لم يتضمن أي نص يحدد مفهوم الجمعيات، أو الفرق بين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولا سبب اختلاف التسمية. ولهذا يبدو أن المفهوم الشامل لمصطلح الجمعيات لم يأخذ به المشرع الفلسطيني، ربما لعدم إدراكه به، أو قصداً منه. وهذا سيثير إشكالية قانونية، بالنسبة للشركات غير الربحية، سنتحدث عنها في موضعها.

2. أهمية الجمعيات

تعتبر الجمعيات إحدى أهم أدوات النظم الديمقراطية وأحد المؤشرات على وجود نظام ديمقراطي. وهي إحدى أدوات الديمقراطية لأنها ضمانة مهمة لعدم انحراف أصحاب السلطة بها. فرغم أن أصحاب السلطة يتسلمون مواقعهم بموجب انتخابات يحدد الشعب مصير نتائجها، وبالتالي من المفترض أن يسعى أولئك المنتخبون للعمل على تحقيق المأمول منهم، على الأقل لتعزيز فرصة انتخابهم مرة أخرى، إلا أن الواقع يثبت أن هذا لا يتم في كثير من الأحيان، وأنه من السهل خداع الشعوب بالإنجازات الوهمية. وبالتالي يجب أن يكون هناك متابعة شعبية لضمان عدم انحراف أصحاب السلطة بها. ويشكل عمل الجمعيات هذه الرقابة المطلوبة، فالجمعيات بأنواعها المختلفة، وما يصدر عنها من تقارير ومواقف توضح الحقائق، وتتابعها بالتحليل والتوصيات في المجالات المختلفة، هي في الواقع ممارسة لدور رقابي بشكل مباشر أو غير مباشر.

كما أن للجمعيات دوراً مهماً في نقل متطلبات الجمهور وتطلعاته لأصحاب القرار، ولهذا ترى فيها الديمقراطية الحقيقية طريقاً مهماً للاقتراب وللوصول للجمهور ومشاكله وتطلعاته، وهذا يساهم في إزالة الهوة التي قد تحدث بين أصحاب السلطة المنتخبين والمواطنين، من خلال إقامة قناة اتصال دائمة بينهما. ولهذا توصف الجمعيات بما فيها المجتمع المدني بأنها همزة الوصل بين السلطة والمواطن.

تساهم الجمعيات بشكل كبير في تعزيز حقوق الإنسان واحترامها، بل إن هناك العديد من المؤسسات تنصب أهدافها كاملة على هذا العمل، بعضها يتناول حقوق الإنسان بشكل عام، مثل مؤسسات حقوق الإنسان ذات الأجندة الشاملة، التي تمارس دوراً رقابياً وتوجيهياً

وتعتبر الجمعيات إحدى وسائل تعزيز السلم الأهلي في المجتمعات. ويعرّف السلم الأهلي بأنه القدرة على التعايش رغم الاختلاف، وحل الخلافات بالطرق السلمية،⁸ وهو يمثل إحدى أهم ركائز الديمقراطية، بل هو هدف أساسي لوجودها. وتقوم الجمعيات بدور توعوي مهم في مجال السلم الأهلي، من خلال برامج ومشاريع التوعية بمفاهيم المواطنة والحريات ومفهوم السلم الأهلي، وغيرها من الموضوعات ذات العلاقة. كما أن وجود الجمعيات مختلفة الأفكار والأيدولوجيات وعملها بحرية، يعزز فكرة التعايش والتآلف؛ فالفكر المسموح له بحرية الظهور والممارسة عادة ما يبتعد عن التطرف والعمل غير الشرعي، كما إنه يعزز النقاش البناء بين الأفكار المختلفة، وهذا يساهم في تجنب الأفكار المسبقة والإشاعات الهدامة، التي يمكن أن تسبب الاقتتال الداخلي.

ثانياً: الحق في تكوين الجمعيات في المعايير الدولية، والتزامات السلطة الفلسطينية

انضمت فلسطين إلى كل من العهدين الدوليين لحقوق الإنسان في إبريل 2014، وقد أوجد ذلك التزاماً على السلطة الفلسطينية باحترام وحماية وضمان جميع الحقوق الواردة في هذين العهدين، لاسيّما أنها لم تضع أي تحفظ على نصوص هذين العهدين. ويأتي هذا الالتزام بموجب المادة (2) من كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فيما يأتي عرض للنصوص الدولية التي حمت الحق في تشكيل الجمعيات، ومن ثم تفصيل لالتزامات السلطة الفلسطينية بموجب هذه النصوص.

1. النصوص الدولية التي حمت الحق في تشكيل الجمعيات

تضمّن كل من العهدين نصاً يعتبر تشكيل الجمعيات وحريتها في ممارسة نشاطها أحد حقوق الإنسان، فقد نصت المادة (22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن: «1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. 2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم...».

8. إبراهيم عليان، السلم الأهلي والتوزيع العادل للدخل، جامعة القدس المفتوحة- فلسطين، 2012، ص 12-16.

على عمل السلطات لضمان احترام حقوق الإنسان. كما أن الجمعيات التتموية والمتخصصة والعلمية هي في النهاية تساهم في تحقيق التنمية، وهي حق من حقوق الإنسان. وتعمل العديد من الجمعيات على تعزيز الوعي الديمقراطي من خلال برامجها ومشاريعها المختلفة، ولاسيّما مؤسسات حقوق الإنسان، التي تمثل هذه المسألة أحد أبرز أهدافها في العادة. وهذا يفسر ما ذكره مجلس حقوق الإنسان من اعتبار الحق في تشكيل الجمعيات أحد الحقوق اللازمة لتمتع الإنسان بحقوقه الأخرى.⁴

وللجمعيات دور مهم في تعزيز احترام التعددية، من خلال تمكين الأفكار والاتجاهات المختلفة في التعبير عن نفسها، وتعطي لها منبراً مهماً للدفاع عن وجودها ومصالحها وحققها في الانتشار. وتبرز أهمية مؤسسات المجتمع المدني لأصحاب الاتجاهات والأفكار التي لا تستطيع تشكيل أحزاب سياسية، أو التي لا تهدف إلى الوصول للحكم، لكي يكون لها منبر وفرصة للتجمع، والتعبير عن أفكارها والدفاع عن مصالحها. ويمثل ذلك أحد أساسات الديمقراطية، والتي لا يمكن تصور ديمقراطية حقيقية بدونها.⁵

كما وتساهم العديد من الجمعيات في مراقبة أداء السلطة المالي والإداري، وملف الحقوق والحريات، وتحلل وتناقش مدى انسجامها مع القانون والمعايير الدولية، وتصدر تقارير أو توصيات بهذا الخصوص. وهذا بطبيعة الحال يساهم في ردع أصحاب السلطة عن الانحراف بها، وهذا ما أشار إليه مجلس حقوق الإنسان، عندما أكد على الحق في تشكيل الجمعيات: «يساهم في مواجهة وحل التحديات والمسائل التي تهم المجتمع، مثل البيئة والتنمية المستدامة ومنع الجريمة والاتجار بالبشر وتمكين المرأة والعدالة الاجتماعية وحماية المستهلك وإعمال حقوق الإنسان»⁶، واعتبر مجلس حقوق الإنسان الحق في تشكيل الجمعيات، من الأشياء اللازمة لضمان الحكم الرشيد، الذي يعمه «السلام والرخاء والديمقراطية»، من خلال مساهمة الجمعيات في تعزيز الشفافية والمساءلة.⁷

4. Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 2012, A/HRC/21/L.25.

5. Maret Petersson, The right to freedom of association is recognized as «one of the foundations of a functioning democracy, and its protection is crucial for creating a tolerant society in which groups with different beliefs, practices or policies can exist peacefully together». (OSCE Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 2007). Do you agree?, 2010.

6. Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 2012, A/HRC/21/L.25.

7. Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, Ibid.

3. الالتزامات التي تترتب على السلطة الفلسطينية بموجب القانون الدولي، فيما

يتعلق بالحق في تشكيل الجمعيات

فرضت النصوص السابقة العديد من الالتزامات على السلطة الفلسطينية. وتحتاج هذه النصوص إلى تفصيل أكثر، لفهمها ولمعرفة حدود الدولة وواجباتها في التعامل مع الجمعيات. ويلاحظ أن كلاً من اللجنتين المعنيتين بتطبيق العهدين الدوليين، لم تتطرق إلى الحق في تكوين الجمعيات، ولم تفصل هذا الحق، كما فعلت مع العديد من الحقوق الأخرى. وقد تصدى المقرر الخاص للحق في تشكيل الجمعيات والتجمع السلمي التابع للأمم المتحدة لهذا الأمر، وأصدر تقريراً موضوعياً، تناول فيه المعايير الدولية للحق في تشكيل الجمعيات، ووضح فيه أفضل التطبيقات وأسوأها على مستوى العالم. ويمكن إجمال التزامات السلطة الفلسطينية بخصوص الحق في تشكيل الجمعيات، في ضوء التقرير المذكور، في ثلاثة التزامات رئيسية:

أ. احترام الحق في تشكيل الجمعيات

يعني ذلك التزام السلطة الفلسطينية بالامتناع عن أي عمل من شأنه أن يقوّض أو حتى يمس الحق في تشكيل الجمعيات، ويطلق على هذا الالتزام «السلبى»، أي بالامتناع. ومن أمثلة الأشياء التي يجب أن تمتنع عنها السلطة، فرض قيودٍ مُبالَغ فيها على تسجيل الجمعيات، أو المماثلة والإطالة في التسجيل، أو استثناء أي فئة من التسجيل، مثل الأطفال والأجانب. ومن أفضل التطبيقات التي تسمح للأطفال بتأسيس جمعيات دولة ساحل العاج، ومن الدول التي تسمح للأجانب بتشكيل جمعيات دون قيود خاصة الولايات المتحدة وبوركينا فاسو. ومن ضمن القيود غير المقبولة اشتراط عدد كبير من المؤسسين للسماح بتسجيل الجمعية، ومن أفضل التطبيقات في ذلك أرمينيا وإستونيا اللتان تكتفیان بشخصين مؤسسين فقط لتسجيل جمعية. ويجب أن تلتزم السلطة بعدم التدخل في اختيار الجمعية لأعضائها أو مؤسسيها، وللجمعية الحرية في غلق باب العضوية فيها أو فتحه، وليس للسلطة التدخل، وإلا اعتُبر التدخل انتهاكاً لحق الجمعية في الاستقلال والخصوصية.⁹

ولا يجوز للسلطة الفلسطينية التدخل في نشاط الجمعيات أو منعها من ممارسة نشاطها دون سبب مشروع، ويجب على السلطة أن تمتنع عن المبالغة في استخدام سلطة الرقابة، أو حل الجمعية أو إغلاقها، دون سبب مشروع، أو دون اتباع الإجراءات اللازمة. ويجب على السلطة أن تمتنع عن سن أي قوانين تخالف المعايير الدولية، وعدم استغلال القيود المسموحة لتقويض الحق أو إفراغه من مضمونه. كما يجب أن

كما ونصت المادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن: «1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يأتي: أ. حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحياتهم، ب. حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها، ج. حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحياتهم...».

كما ونصت المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: «1. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية. 2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما».

2. القيود التي يجوز للسلطة فرضها على الحق في تشكيل الجمعيات

يتضح من المواد التي سبق عرضها أن تشكيل الجمعيات حق أساسي من حقوق الإنسان، ولكنه ليس حقاً مطلقاً، بل يجوز للدولة فرض بعض القيود عليه بأربعة شروط، يجب أن تتوافر مجتمعه، وهي: 1. أن يكون القيد منصوصاً عليه بالقانون. 2. أن يكون القيد ضرورياً، ويكون كذلك إذا كان أقل الإجراءات تدخلاً وتقييداً للحق. 3. أن يتناسب مع مجتمع ديمقراطي، ويكون كذلك إذا كان القيد مقبولاً أو معمولاً به في الديمقراطيات العريقة. 4. أن يهدف القيد إلى حماية أي من الأمور الآتية: أ. حقوق الآخرين وحياتهم. ب. الأمن أو النظام العام. ج. الصحة العامة. د. الاخلاق العامة.

وبالإضافة إلى الشروط السابقة، فيجب على المشرع أن يتعامل مع هذا التصريح كاستثناء، لا يجوز التوسع فيه، ويجب تفسيره في أضيق نطاق.

9. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 13- 16.

ج. ضمان الحق في تشكيل الجمعيات

تلتزم السلطة الفلسطينية بتوفير ضمانات لاستيفاء الحق في تشكيل الجمعيات والدفاع عنه، وذلك من خلال وجود جهات إدارية وقضائية يمكن اللجوء إليها عند الحاجة، لإجبار السلطة على الوفاء بالتزاماتها. وهذا يتطلب بطبيعة الحال وجود قوانين تتيح للمتضرر اللجوء لهذه الآليات، وألا تعطي هذه القوانين للسلطة صلاحيات مطاطة في مصادرة هذا الحق.¹³ كما يتطلب ذلك أيضاً منح الشخصية القانونية للجمعية؛ لكي يكون لها الصفة القانونية اللازمة للوقوف أمام الهيئات القضائية، للدفاع عن مصالحها وحقوقها.

تمتع الدول عن التدخل في انتخابات الجمعيات، أو حضور اجتماعاتها، أو التفتيش المفاجئ عليها، إلا لوجود ضرورة قصوى، يترجح معها قيام الجمعية بمخالفة جسيمة للقوانين.¹⁰ ويسمى ذلك باحترام حق الجمعيات في الخصوصية، وقد فصله المقرر الخاص كما يأتي: «للجمعيات حق في الخصوصية وفق ما نصت عليه المادة (17) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا الإطار، ليس للحكومة سلطة في كل ما يلي: وضع شروط على أي قرار أو نشاط للجمعية، إلغاء نتائج انتخابات مجلس الإدارة، وضع شروط على اختيار أعضاء مجلس الإدارة، اشتراط حضور ممثل الحكومة اجتماعات مجلس إدارة الجمعية أو اجتماعها العمومي، أو الأمر بسحب قراراتها الداخلية، أو الطلب من الجمعية أن تسلّم تقريرها السنوي بشكل دوري استباقي للجهات الحكومية، أو دخول مباني الجمعية دون إذن وإشعار مسبق منها. ويقر المقرر الخاص بحق هيئات مستقلة في فحص مستندات الجمعية وتقاريرها كوسيلة لضمان النزاهة والمسؤولية، ولكن هذه الإجراءات يجب أن لا تكون عشوائية ويجب أن لا تكون مبنية على تمييز من أي نوع، وأن تحترم حق الجمعيات في الخصوصية، وإلا ستضع هذه الإجراءات استقلالية الجمعية وسلامة وأمن أعضائها في خطر».¹¹

ب. حماية الحق في تشكيل الجمعيات

تلتزم السلطة الفلسطينية بتوفير الحماية للجمعيات من أي اعتداء قد يقوم به طرف ثالث، لتمكينها من ممارسة نشاطها بحرية. وهذا يستلزم وجود قوانين تجرم الاعتداء على الجمعيات، سواء الاعتداء المادي أو التشهير أو غيرها من صور الاعتداء. ويتطلب ذلك أيضاً وجود سيادة القانون والقدرة على فرضه من خلال أجهزة الدولة المختلفة، ويتضمن أيضاً وجود قوانين تتيح تسجيل الجمعيات بطريقة سهلة وغير معقدة، وأن تكتفي بالإشعار فقط، دون الحاجة إلى ترخيص أو موافقة من قبل سلطة معينة، وللسلطات بعد ذلك فرض القانون لو ظهر أي مخالفة من الجمعية. ويجب أن تعمل السلطة على إشراك الجمعيات في سن أي قانون يتعلق بها وبنشاطها، وهو ما يشكل ضمانه حقيقية لوجود قوانين تؤمن الجمعيات من أي انتهاك باسم القانون.¹²

10. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 13–16.

11. Ibid, p 16.

12. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 15.

13. Ibid, p 15.

2	قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. وقطاع غزة.	الضفة الغربية	
3	قانون الشركات لسنة 1929.	قطاع غزة فقط.	المادة (23) أجازت تشكيل شركات غير ربحية. (في الضفة الغربية لم يكن هناك أي نص يجيز إنشاء شركات غير ربحية، حتى صدور قرار بقانون من قبل الرئيس بتعديل قانون الشركات).
4	قانون المطبوعات والنشر لعام 1995.	الضفة الغربية وقطاع غزة.	المادة (20) أجازت إنشاء مراكز بحوث ودراسات وترخيصها.
اللوائح والقرارات			
	اسم القانون	نطاق تطبيقه	ملاحظات
1	اللائحة التنفيذية رقم (9) لسنة 2003 الخاصة بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	الضفة الغربية وقطاع غزة.	

المبحث الأول

التنظيم القانوني للجمعيات في فلسطين

هناك العديد من القوانين التي تنظم الجمعيات في فلسطين، بعضها موروث من الأنظمة القانونية السابقة قبل مجيء السلطة، مثل قانون الشركات لسنة 1929، وبعضها صدر في ظل السلطة الفلسطينية، مثل قانون الجمعيات لسنة 2000. كما صدرت العديد من اللوائح والقرارات والتعديلات على القوانين المتعلقة بالجمعيات، ولاسيما بعد الانقسام. فيما يأتي عرض للقوانين والقرارات الصادرة قبل الانقسام، وعرض لتلك الصادرة بعد الانقسام، لكل من الجمعيات المحلية والأجنبية، مع توضيح نطاق انطباقها، وملاحظة مقتضبة بخصوص كل منها.

المطلب الأول: القوانين الصادرة قبل الانقسام

الفرع الأول: القوانين واللوائح المنظمة للجمعيات المحلية الصادرة قبل الانقسام

هناك العديد من القوانين التي تنظم الجمعيات في فلسطين، ولكن سنقتصر هنا على عرض القوانين التي تنظم المؤسسات التي تدخل في مفهوم الـ (NGOs) فقط دون غيرها من المؤسسات، التي تدخل ضمن مفهوم الجمعيات كما سبق وأن عرّفناه. وسنعرض هنا (4) قوانين ولائحة واحدة، يتعلق كل محتواها أو بعض نصوصها، بتنظيم الجمعيات. ويلاحظ أن قانوناً واحداً فقط منها ولائحته هو المخصص بشكل كامل لتنظيم فئة معينة من الجمعيات؛ وهو قانون الجمعيات لسنة 2000، ولائحته لسنة 2003.

القوانين			
	اسم القانون	نطاق تطبيقه	ملاحظات
1	القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.	الضفة الغربية وقطاع غزة.	المادة (26) الفقرة (2) نصت على حق الفلسطينيين في تشكيل جمعيات، بوصفه أحد الحقوق السياسية.

7	قرار مجلس الوزراء رقم (412) لسنة 2011 بشأن نظام الشركات غير الربحية.	قطاع غزة فقط.	هناك جدل بأنه تم إلغاؤه ضمناً بصدور قانوني الشركات رقم (7) لسنة 2012، والذي لم يتضمن أي مادة تفيد بجواز إنشاء شركات غير ربحية، مع إلغائه لقانون الشركات 1929.
8	قرار وزير الداخلية رقم (6) لسنة 2009، بشأن اعتماد النظام المالي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	قطاع غزة فقط.	ألغي بموجب نص المادة (22) من قرار وزير الداخلية رقم (61) لسنة 2013 بشأن الشؤون المالية للجمعيات.
9	قرار وزير الداخلية رقم (61) لسنة 2013 بخصوص الشؤون المالية للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	قطاع غزة فقط.	هناك وعود بإلغائه ولكن لم يتم إلغاؤه بشكل رسمي حتى تشكيل حكومة التوافق.
10	قرار وزير الداخلية رقم (98) لسنة 2013 بشأن الانتخابات في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	قطاع غزة فقط.	هناك وعود بإلغائه ولكن لم يتم إلغاؤه بشكل رسمي حتى تشكيل حكومة التوافق.
11	قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2011 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الشباب رقم (2) لسنة 2011.	قطاع غزة فقط.	نظمت المواد من (2-25) كيفية الإنشاء والترخيص وأحكام العمل للمؤسسات الشبابية المسجلة بموجب المادة (7) من قانون الشباب.

2	قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.	الضفة الغربية فقط.	جاء لتفصيل الفقرة (2) من المادة (26) من قانون الشركات المعدل لسنة 2008.
3	مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.	الضفة الغربية فقط.	القرار أعاد إحياء الهيئة القديمة بصلاحياتها ذاتها، والتي أُلغيت في العام 2006.
4	قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2011 بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.	قطاع غزة فقط.	
5	قرار وزير الداخلية رقم (48) لسنة 2010 بمنع الموظفين «المستكفين» من العمل أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	قطاع غزة فقط.	صرح رئيس الوزراء بإلغاء هذا القرار في إبريل 2014، إلا أن قراراً رسمياً منشوراً لم يصدر بهذا الشأن.
6	قرار وزير الاقتصاد رقم (8) لسنة 2009 بشأن الشركات غير الربحية.	قطاع غزة فقط.	تم إلغاؤه بموجب المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (412) بشأن نظام الشركات غير الربحية.

المبحث الثاني التحليل القانوني

ألغت السلطة الفلسطينية كل القوانين الإسرائيلية، بعد قيامها وتسلمها مناطق الحكم الذاتي. وبالتالي أبقى على كل القوانين المعمول بها قبل الحكم الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، وهي القوانين الموروثة من الحكم العثماني والانتداب البريطاني، ومن الحقبة المصرية في غزة والحقبة الأردنية في الضفة الغربية. وقد كان هناك قانونان فقط يتعلقان بالجمعيات، قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، وكان ساريًا في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، والمادة (23) من قانون الشركات 1929، المنظمة للشركات غير الربحية، وهي سارية فقط في قطاع غزة.

وقد عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، بعد قيامه، على إصدار عدد من القوانين تتعلق بالجمعيات. وتشمل القوانين والقرارات التي تدخل في نطاق هذه الدراسة وتتعلق بالجمعيات كلاً من: القانوني الأساسي 2002 (المادة 26)، وقانون الجمعيات لسنة 2000 ولائحته التنفيذية لسنة 2003، الذي حلّ محلّ قانون الجمعيات العثماني. ويضاف إلى ذلك قانون المطبوعات والنشر الذي نظم في المادة (20) منه إنشاء مراكز دراسات وأبحاث.

وبعد حادثة الانقسام في العام 2007، صدر عدد من القوانين واللوائح التي تناولت بالتعديل المنظومة القانونية التي تنظم عمل الجمعيات. وقد عمل الرئيس الفلسطيني على إصدار قرارات بقوة القانون استناداً إلى المادة (43) من القانون الأساسي، وعملت كتلة التغيير والإصلاح على إصدار قوانين باسم المجلس التشريعي في قطاع غزة. كما وأصدر مجلس الوزراء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة لوائح طالت نظام الجمعيات بالإضافة والتعديل، كما أصدر وزير الاقتصاد ووزير الداخلية في غزة قرارات تتعلق بالجمعيات.

ويثور جدل كبير حول مشروعية القوانين والقرارات الصادرة في ظل الانقسام ومدى الدستورية في آلية إقرارها. وقد ناقش أحد أبرز المراكز الحقوقية العاملة في غزة في مشروعية القوانين والقرارات الصادرة في ظل الانقسام، واعتبرها غير دستورية،¹⁴ إلا أنها نفذت في حق الجمعيات وباتت أمراً واقعاً. وحتى بعد تشكيل حكومة الوفاق الوطني في العام 2014، لم يحدث أي تغيير على النظام القانوني المبعثر الذي خلفه الانقسام.

14. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف: المركز يحتفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام، بتاريخ 2009/6/22، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5297:2010-01-04-10-22-26&catid=111:2009-12-29-09-28-10&Itemid=241.

الفرع الثاني: القوانين والقرارات المتعلقة بتنظيم الجمعيات الأجنبية، الصادرة بعد الانقسام

لم تصدر أي قوانين أو قرارات خاصة بالجمعيات الأجنبية خلال مرحلة الانقسام في السلطة الفلسطينية. وسيعرض هذا الجدول بعض القرارات التي تعلق أحد نصوصها، أو شملت بأحكامها الجمعيات الأجنبية.

اللوائح والقرارات			
اسم القرار	نطاق تطبيقه	ملاحظات	
1	مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.	الضفة الغربية فقط.	أكدت المادة (3) من المرسوم أن اختصاص الهيئة يشمل المؤسسات المحلية والأجنبية.
2	قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2011 بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.	قطاع غزة فقط.	المادة (1) من القرار تعرضت للجمعيات الأجنبية.
3	قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2010، بشأن إعفاء المؤسسات العربية والمحلية الخيرية من الاستقطاع الضريبي والجمركي.	قطاع غزة فقط.	استثنى ضمناً الجمعيات الأجنبية من الإعفاء الضريبي والجمركي.
4	قرار وزير الداخلية رقم (48) لسنة 2010 بمنع الموظفين "المستكفين" من العمل أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.	قطاع غزة فقط.	شمل الحظر كل من الجمعيات الأجنبية والمحلية.
5	الإعلان الصادر عن وزارة الداخلية بخصوص سفر المشاركين في برامج وأنشطة الجمعيات الخيرية.	قطاع غزة فقط.	شمل الإعلان الجمعيات الأجنبية والمحلية.

الإلغاء أو الوقف من قبل المحكمة الدستورية. وكان الأولى بالمشرع إضافة عبارة «بشرط أن لا يخالف القانون المعايير الدولية للحق، كما بينها اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان»، أو أن يتم النص على صلاحية المشرع في فرض قيود على هذا الحق، ولكن يشترط «أن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية النظام العام أو الأمن العام أو الأخلاق أو الصحة العامة أو حقوق وحريات الآخرين»¹⁵. وبذلك يترك المجال للقضاء الدستوري للوقوف على مدى ضرورة القيد ومدى تناسبه مع مجتمع ديمقراطي.

ثانياً: قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

سنّ المجلس التشريعي الفلسطيني هذا القانون ليحل محل قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، الذي كان سارياً حتى صدور هذا القانون. وجاء القانون في (45) مادة، توزعت على تسعة فصول. فيما يأتي أبرز الانتقادات التي وجهت لهذا القانون، وإشارة إلى بعض صلاحيات الأمر الواقع غير المنصوص عليها بالقانون التي انتزعتها الداخلية لنفسها، وأصبحت ممارسة طبيعية من قبلها.

نصت المادة (3) من القانون على إنشاء دائرة في وزارة الداخلية تتولى مهمة تسجيل الجمعيات، وهي تعرف بـ «دائرة تسجيل الجمعيات». ويرى المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان أن الأولى بالمشرع إعطاء الإشراف على تسجيل الجمعيات لوزارة العدل؛ وذلك تجنباً للعقلية الأمنية في التعامل مع الجمعيات، وأن يكون لوزارة الداخلية التدخل في حالة المخالفات الجسيمة وبقرار مسبب من وزير العدل.¹⁶

وقد جعلت المادة (6) مهمة متابعة الجمعيات للوزارة المختصة، وهي الوزارة التي يتبع نشاطها أهداف الجمعية. وللوزير المختص أن يوكل لوزارة الداخلية سلطة متابعة أمر ما يتعلق بالجمعية، ولكن بكتاب مسبب في كل حالة؛ للتأكد من أن الجمعية تلتزم بنظامها الأساسي وبصرف أموالها بالطريقة السليمة. ورغم هذا النص الذي حجّم من دور وزارة الداخلية في متابعة الجمعيات بشكل واضح وكبير، إلا أن الواقع يؤكد أن وزارة الداخلية هي من تمارس صلاحيات الوزارة المختصة بشكل كامل، حتى إن الجمعيات ترفع تقاريرها المالية والإدارية بشكل تلقائي لوزارة الداخلية، بالإضافة إلى رفعها للوزارة المختصة، ووزارة

15. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تأثير انقسام السلطة الفلسطينية على دور الجمعيات وتنظيمها القانوني، غزة، 2012، ص 20.

16. المرجع السابق، ص 23.

نعرض خلال التحليل القانوني أهم النصوص التي تضمنتها القوانين والقرارات المتعلقة بالجمعيات، والانتقادات الموجّهة إليها، ومدى التزامها بمبدأ المشروعية، وهو المبدأ الدستوري الذي يلزم التشريعات باحترام النصوص الدستورية، ويلزم القرارات باحترام التشريعات والدستور. وكذلك مدى احترام هذه القوانين للمعايير الدولية الخاصة بالحق في تشكيل الجمعيات، في مطلبين: المطلب الأول القوانين والقرارات الصادرة قبل الانقسام، والمطلب الثاني يتحدث عن القوانين الصادرة بعد الانقسام، وسيتناول كل مطلب الجمعيات المحلية والأجنبية في مطلبين منفصلين.

المطلب الأول: القوانين واللوائح الصادرة قبل الانقسام

ظلت القوانين الصادرة قبل الانقسام سارية بعد الانقسام، ورغم أنه طرأ عليها بعض التعديل والإضافة، إلا أنها في أغلبها وجل أحكامها بقيت سارية. فيما يأتي تحليل نقدي للقوانين والقرارات الصادرة قبل الانقسام، التي تتعلق بالجمعيات المحلية، وتلك التي تتعلق بالجمعيات الأجنبية، في فرعين منفصلين.

الفرع الأول: الجمعيات المحلية

أولاً: القانون الأساسي الفلسطيني 2003

أكد القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (26) الفقرة الثانية حق الفلسطينيين في تشكيل الجمعيات، بوصفه أحد الحقوق السياسية، حيث نصت على أن: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

ويلاحظ أن النص لم يأخذ بالمفهوم الشامل لمصطلح «الجمعيات» الذي سبق وأن أوضحناه، وإنما أخذ بالمفهوم الضيق الوارد في قانون الجمعيات لسنة 2000. وهذا يظهر من خلال تعداده لأشكال مختلفة من الجمعيات، ومن ضمنها مصطلح «جمعيات» نفسه.

ويلاحظ أن القانون الأساسي نص على الحق، ثم ربطه بالالتزام بتعليمات القانون، دون أن يضع قيوداً على المشرّع نفسه في القوانين واللوائح التي قد يسنها لتنظيم ذلك الحق. وهذا يطلق يد المشرّع في تقييد هذا الحق بشكل يتناقض مع المعايير الدولية، دون أن يقع تحت طائلة

الأنوار للثقافة والفنون، أكد أن إغلاق الجمعية لا يدخل ضمن صلاحيات وزارة الداخلية، حيث جاء في متن الحكم: «إننا ومن الرجوع إلى النصوص القانونية وإلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس وزراء رقم (9) لسنة 2003: لا نجد أي نص يخول المستدعي ضده إصدار القرار الطعين، فجل ما يختص به وزير الداخلية وفقاً لأحكام المادة (38) من القانون وبموجب المادتين (4/6، 65) من اللائحة التنفيذية هو إصدار القرار بإلغاء التسجيل... أما إصدار القرار بإغلاق الجمعية فإننا نجد بأنه لا يجوز إلا بناء على قرار صادر من سلطة قضائية وفقاً للمادتين (2/38) و(41) من القانون والمادة (66) من اللائحة التنفيذية»¹⁷.

ثالثاً: قانون الشركات لسنة 1929

نص قانون الشركات الصادر في عهد الانتداب البريطاني، في المادة (23) منه على إعطاء المندوب السامي صلاحية إعطاء تراخيص لشركات غير ربحية، حيث جاء فيها: «إذا ثبت لقناعة المندوب السامي أن جمعية على وشك أن تؤلف كشركة محدودة، بغية ترقية التجارة، أو الفنون، أو العلوم، أو الدين، أو الأعمال الخيرية، أو أية غاية أخرى نافعة، وتبوي أن تنفق أرباحها، إن كانت ثمة أرباح أو أي إيراد آخر، في سبيل تحقيق غاياتها، وأن لا تدفع أية حصة من الأرباح إلى أعضائها؛ فيجوز له أن يصدر رخصة».

وقد أجازت المادة ذاتها للمندوب السامي إلغاء الرخصة الصادرة بموجب هذه المادة، وحينها تتحول إلى شركة محدودة عادية؛ وتفقد بذلك حق الجمعية بالتمتع بالإعفاءات والامتيازات الممنوحة لها بهذه المادة، ولكنه أجاز في هذه الحالة التظلم أمام القضاء من هذا الإلغاء. ويعيب هذا النص أنه أفرغ الحق في تشكيل شركات غير ربحية من مضمونه، عندما اعتبر أن منح الترخيص أمر جوازي للمندوب السامي، وليس حقاً يمكن اقتضاؤه والدفاع عنه.

رابعاً: قانون المطبوعات والنشر لعام 1995

نصت المادة (20) من قانون المطبوعات والنشر على جواز إنشاء مراكز دراسات وبحوث، من خلال التقدم بطلب ترخيص للمدير العام للمطبوعات والنشر. وتدخّل هذه المراكز ضمن مفهوم الجمعيات، وبشكل أكثر تحديداً في مؤسسات الـ (NGOs). وقد نصت الفقرة (ب)

17. المحكمة العليا رام الله، جمعية مركز الأنوار للثقافة والفنون ضد وزارة الداخلية، الدعوى رقم (2008/218)، قرار المحكمة الصادر بتاريخ 2009/6/21.

الداخلية هي من تقوم بالتدقيق في هذه التقارير وعمل زيارات ميدانية للتفتيش، مرة سنوياً على الأقل.

وقد حظرت المادة (7) على الجمعيات ممارسة نشاطها قبل التسجيل، وهذا يجعل من التسجيل شرطاً لممارسة النشاط، حيث نصت على أن: «تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل».

ولا يوجد أي مبرر لاشتراط التسجيل لممارسة النشاط، حيث إن هذا الاشتراط يحول الحق في تشكيل الجمعيات إلى منحة، لا يجوز معها ممارسة الحق إلا بموافقة وزارة الداخلية. وهذا يعتبر تعدياً على المعايير الدولية، والتي نصت على أن التسجيل يجب أن يكون أمراً تنظيمياً بحتاً، ولهذا اعتبرت أن الإشعار يجب أن يكون كافياً لتسجيل الجمعية، دون الحاجة إلى موافقة أي جهة حكومية، ولوزارة الداخلية حينها اتخاذ اللازم إذا وجدت أي مخالفة تستدعي ذلك. كما أن هذا النص يمثل تراجعاً عما ورد في قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907 الذي نصت المادة (2) منه على: «إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى رخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها».

وتناول الفصل الخامس الجمعية العمومية وبيّن تكوينها ومهامها، وكيفية عقد اجتماعاتها والنصاب القانوني لهذه الاجتماعات. وأوجب على الجمعية أن تعقد اجتماع جمعوية عمومية مرة واحدة سنوياً على الأقل. ويلاحظ أن وزارة الداخلية قد أعطت نفسها صلاحية حضور اجتماعات الجمعية العمومية، وألزمت الجمعيات بدعوتها لهذا الاجتماع، بل تعتبر الاجتماع بحكم غير المنعقد إذا لم تتم دعوتها له، وتتخذ إجراءاتها العقابية ضد الجمعية بناءً على ذلك.

نصت المادة (41) على أن وضع اليد على أموال الجمعية أو إغلاقها لا يكون إلا بقرار قضائي، حيث جاء فيها: «لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة».

ورغم هذا النص الصريح، إلا أن الواقع يقرر أن وزارة الداخلية تقوم بمصادرة أموال الجمعيات وتغلّفها بقرار منها دون الرجوع للقضاء، وبمجرد صدور قرار منها بسحب ترخيص الجمعية، وهذا مخالف للقانون. وقد أكد الحكم الصادر عن المحكمة العليا في رام الله بتاريخ 21 يونيو 2009، في الدعوى رقم (2008/218) والمتعلقة بالطعن في قرار إغلاق جمعية مركز

2. يكون قرار رفض تسجيل الجمعية خطياً ومسبباً. 3. يجب أن يستند قرار الرفض إلى واحد أو أكثر من الأسباب الآتية: أ. عدم احتواء الطلب على المعلومات أو الملحقات المطلوبة وفقاً لأحكام قانون الجمعيات وهذه اللائحة، رغم طلب الدائرة من المؤسسين استكمال هذه المعلومات والملحقات. ب. مخالفة النظام الأساسي الملحق بالطلب لقانون الجمعيات أو لهذه اللائحة، رغم طلب الدائرة من المؤسسين تصحيح هذه اللائحة. ت. مخالفة أهداف الجمعية للقانون. ث. مخالفة الطلب لشروط التسجيل المبينة في هذه اللائحة. ج. أغلبية المؤسسين من غير الفلسطينيين. ح. اسم الجمعية مخالف للنظام العام أو الآداب العامة، أو مطابق تماماً أو يظهر بأنه يطابق تماماً اسم جمعية قائمة، رغم طلب الدائرة من المؤسسين تغيير الاسم. 4. لا يجوز أن يكون الباعث وراء رفض طلب التسجيل انتماء المؤسسين السياسي أو أهداف الجمعية المشروعة. 5. يصدر قرار الوزير خلال مدة أقصاها سبعة أسابيع من تاريخ استلام الوزارة للطلب. 6. يكون قرار الوزير برفض طلب التسجيل قابلاً للطعن أمام المحكمة المختصة».

والواقع يؤكد أن وزارتي الداخلية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة تتبع معايير أخرى مبتدعة، لرفض تسجيل الجمعيات. وقد رفضت دائرة التسجيل في رام الله تسجيل بعض الجمعيات؛ بحجة وجود جمعيات أخرى مشابهة لها في الأهداف. كما أن وكيل وزارة الداخلية في غزة، ومدير دائرة تسجيل الجمعيات في غزة، قد صرحا بما يفيد وجود معايير جديدة تتبعها الدائرة لمنح التراخيص للجمعيات،²⁰ مثل: الحاجة المجتمعية والتوزيع الجغرافي؛ قدرة مشكّلي الجمعية على تحقيق أهدافها؛ عادات الشعب الفلسطيني وتقاليد.

2. اعتبار وصل استلام طلب الترخيص، إذا مر شهران على تقديمه دون رد: أكدت المادة (23) ما جاء في قانون الجمعيات من أن تجاهل الرد على طلب الترخيص لمدة شهرين، يجعل الجمعية مرخصة بقوة القانون، كأي جمعية أخرى حصلت على الترخيص، وأن وصل استلام الطلب كافٍ لإثبات ذلك، حيث جاء فيها: «1. يترتب على تسجيل الجمعية لدى الوزارة، أو التسجيل الحكمي في حال مرور شهرين على تقديم الطلب دون رد الوزارة، منح الجمعية الشخصية من حقوق مثل: الذمة المالية المستقلة، والأهلية، وحق التقاضي في كل ما يتعلق بمصالحها أو تحقيق أهدافها، الحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وتقبل الهبات والتبرعات والمساعدات. 2. يمكن إثبات التسجيل بإبراز

من ذات المادة على أن الكيفية وإجراءات التسجيل سيصدر بها نظام من الجهة المختصة. وفيما يأتي نص الفقرتين (أ، ب) من المادة المذكورة: «أ. يقدم طلب الحصول على رخصة إنشاء مطبعة أو دار للنشر أو دار للتوزيع أو دار للدراسات والبحوث أو دار لقياس الرأي العام أو المكتب الصحفي أو دار للترجمة أو مكتب للدعاية والإعلان إلى المدير على النموذج المعد لهذه الغاية. وعلى الوزير بناء على تسيب المدير أن يصدر قراره خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، ويكون قرار الرفض معللاً وخاضعاً للطعن لدى محكمة العدل العليا. ب. تحدد البيانات والإجراءات الخاصة بتقديم الطلب للحصول على الرخصة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، بما في ذلك إدخال التغيير أو التعديل على مضمون الرخصة وإجراءات التنازل عنها بموجب نظام يصدر بمقتضى هذا القانون...».

ومن الجدير بالذكر أن المكتب الإعلامي الحكومي في غزة قد وضع نموذجاً على موقعه لتعبئته عند طلب ترخيص لمركز أبحاث.¹⁸ ويذكر أن هناك (38) مركز بحوث ودراسات مرخصة من قبل وزارة الإعلام في قطاع غزة، استناداً إلى النص السابق الذكر.¹⁹

خامساً: اللائحة التنفيذية رقم (9) لسنة 2003 الخاصة بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

جاءت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات لتوضح الأمور التطبيقية المتعلقة بالقانون، وقامت بتفصيل كل البنود الواردة في القانون. ومن أهم التفاصيل المتعلقة باحترام الحق في تشكيل الجمعيات التي جاءت فيها، وأوضحت بعض الغموض في القانون؛ ما يأتي:

1. تحديد الحالات التي يجوز فيها رفض ترخيص الجمعية على سبيل الحصر: نصت المادة (21) من اللائحة على الحالات التي يجوز فيها للوزير رفض الترخيص للجمعية، والصورة الشكلية التي يجب أن يصدر فيها هذا الرفض، وكذلك المعايير التي لا يجوز رفض ترخيص جمعية بموجبها، وأكدت قابلية قرار الوزير للطعن. وتكمن أهمية هذا النص في أنه آمن الحق في تشكيل الجمعيات من التعسف في استخدام سلطة رفض الترخيص، من خلال عدم تركه مجالاً للاجتهاد، بتحديد الحالات على سبيل الحصر، حيث جاء فيها: «1. يقرر الوزير قبول طلب التسجيل لاستيفائه الشروط، أو رفض الطلب.

18. المكتب الإعلامي الحكومي (غزة)، خدمات إعلامية، «طلب ترخيص مركز أبحاث ودراسات»، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://gmo.ps/ar/?page=menu_det&type=0&id=46.

19. وزارة الإعلام، المكتب الإعلامي الحكومي، الدليل الإعلامي الحكومي، ط3، 2014.

20. وزارة الداخلية الفلسطينية (غزة)، علوان: نعمل وفق مبدأ الشفافية والمسؤولية القانونية في تسجيل الجمعيات، 2012/2/13، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.moi.gov.ps/Page.aspx?page=details&nid=31723>.

ثانياً: اللائحة التنفيذية قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

تضمنت المواد (24، 25، 26، 27) تفاصيل تسجيل فروع الجمعيات الأجنبية، ووضحت محتوى الطلب، وإجراءات إثبات الجنسية. كما نصت المادة (29) على الرأي الاستشاري لوزارة التخطيط فيما يتعلق بتسجيل الجمعيات الأجنبية. ومدت المادة (31) نطاق أحكام الوزارة المختصة وإشرافها على الجمعيات، إلى الجمعيات الأجنبية. وبالتالي، تخضع الجمعيات الأجنبية لإشراف كل من وزارة الداخلية والوزارة المختصة معاً، وذلك على خلاف الجمعيات المحلية التي تخضع فقط لإشراف الوزارة المختصة. كما نصت المادة (34) على نشر قرار تسجيل الجمعية الأجنبية في الجريدة الرسمية، وهذا الحكم خاص بالجمعيات الأجنبية فقط، دون الجمعيات المحلية. كما وضعت المادة (52) إجراءات خاصة لتملك الجمعيات الأجنبية لأموال غير منقولة (عقارات).

المطلب الثاني: القرارات والقوانين الصادرة في ظل الانقسام المتعلقة بالجمعيات

صدر عدد من القوانين واللوائح المتعلقة بالجمعيات خلال مرحلة الانقسام. وقد انحصرت تطبيق القوانين الصادرة عن الرئيس وحكومة رام الله، في الضفة الغربية فقط. كما انحصرت تطبيق القوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح والقرارات الصادرة عن الحكومة غزة، في قطاع غزة فقط. وقد ساهم هذا الوضع الشاذ في تعزيز شذمة النظام القانوني الفلسطيني الخاص بالجمعيات. فيما يأتي، نتناول القوانين والقرارات الصادرة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بالنسبة للجمعيات المحلية والجمعيات الأجنبية.

الفرع الأول: الجمعيات المحلية

أولاً: الضفة الغربية

أصدر الرئيس الفلسطيني قراراتين بقانون ومرسوماً، تعلقت بتشكيل الجمعيات، كما وأصدر مجلس الوزراء في الضفة الغربية قراراً ولائحة، تتعلق بالحق في تشكيل الجمعيات. فيما يأتي أبرز الملاحظات بخصوص هذه القوانين والقرارات:

شهادة التسجيل التي تصدرها الوزارة أو إشعار استلام الطلب الذي مر شهران على تقديمه لدى الدائرة دون استلام قرار برفضه».

والواقع لا يدعم وجود إمكانية استخدام الإشعار كترخيص معترف به، حيث إنه لا توجد أي سابقة تدعم وجود جمعية تستند في إثبات ترخيصها إلى وصل استلام طلب التسجيل. وإن الجمعيات تبقى طلباتها معلقة دون رد، ولا تستطيع فتح مركزها أو مباشرة عملها فعلياً، إلا بعد أن تحصل على الترخيص.²¹

الفرع الثاني: الجمعيات الأجنبية

أولاً: الفصل الثامن من قانون رقم (1) بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000

نصت المادة (34) من القانون المذكور على جواز فتح فروع لأي جمعية أو هيئة أجنبية في فلسطين، بشرط تقديم طلب لوزارة الداخلية، والتي تصدر قرارها بعد الاستئناس برأي وزارة التخطيط. وقد اشترطت المادة أن تكون الجمعية تقدم خدمات «تتسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته»، ووضح البيانات التي يجب أن يتضمنها الطلب، حيث نصت المادة المذكورة على أن: «1. لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية، شريطة أن تتسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته، على أن يتضمن طلب التسجيل اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها، وأغراضها الأساسية، وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم، وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها، بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب. 2. تقوم الوزارة بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية».

وقد ألزمت المادة (35) من قانون الجمعيات التبليغ عن التغييرات في بيانات الفروع، خلال مدة أقصاها شهر. وجعلت المادة (36) وزارة الداخلية هي الجهة المسؤولة عن متابعة التقارير المالية والإدارية لفرع الجمعية الأجنبية. وهذا بطبيعة الحال يختلف عن الجمعيات المحلية التي تقدم تقاريرها المالية والإدارية للوزارة المختصة وليس لوزارة الداخلية، وفق القانون.

21. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله، 2013، ص 109.

1. مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية

جاء هذا المرسوم لينشئ هيئة تشرف على نشاط الجمعيات، وذلك من خلال التنسيق بينها، وتحديد أولويات العمل لها، وتنسيق عملها مع عمل الحكومة، وتنشيط العمل التطوعي فيها. ورغم أن صياغة المرسوم لا تعطي سلطات إلزامية لهذه الهيئة، وإنما هي مجرد هيئة تنسيقية، إلا أن وجود هيئة حكومية تتولى مهام تنسيقية تتصل بنشاطات الجمعيات وخطة عملها، هو في الحقيقية نوع من السيطرة على نشاط الجمعيات، وتعدُّ على حريتها في ممارسة نشاطها. وقد يجادل البعض بأن الهيئة ليس لها أي صلاحيات إلزامية. ورغم صحة هذا القول، إلا أن الواقع يربح دائماً التزام الجمعيات بأوامر الجهات الحكومية، خوفاً من التعرض للمعاملة التعسفية من قبل الداخلية. ويرى البعض أنه من السابق لأوانه الحكم على هذه الهيئة، والسبب الحقيقي وراء إنشائها، وأن الأيام القادمة ستكشف عن ذلك.²²

ومن الجدير بالذكر، أنه قبل العام 2002، كانت هناك وزارة خاصة لمتابعة المنظمات الأهلية، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، استعاض عن الوزارة بهيئة. وفي تاريخ 8 يناير 2006 أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (13) لسنة 2006 بشأن إلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية، والذي أُلغيت بموجب الهيئة الخاصة بمتابعة المنظمات الأهلية، وجعلت الوزارات المختصة هي الجهة المسؤولة عن متابعة الجمعيات والتنسيق بينها. ويرى المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان أن إعادة تشكيل هذه الهيئة، التي لديها نفس صلاحيات الهيئة القديمة،²³ هو بمنزلة إعادة الحياة لجسم سبق وأن انتهى، وأثبت عدم جدواه على مدار سنوات مضت، وأن الهدف هو احتواء العمل الأهلي والسيطرة عليه وعلى نشاطه. ويؤكد أن هذا المرسوم هو تعدُّ على قانون الجمعيات لسنة 2000، الذي جعل متابعة الجمعيات ونشاطاتها من مهام الوزارة التي تتبع الجمعية نشاطها.²⁴

22. مقابلة مع الأستاذ ياسر علاونه، باحث قانوني في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مقابلة عبر الهاتف بتاريخ 2014/9/8.

23. بمراجعة مرسوم رئاسي رقم (4) لسنة 1999 بشأن تحديد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية، يتبين أن للهيئة الجديدة نفس صلاحيات الهيئة القديمة.

24. مقابلة مع الأستاذ حمدي شقورة، مدير وحدة تطوير الديمقراطية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ونائب مدير المركز لشؤون البرامج، بتاريخ 2014/9/9.

2. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات

الأهلية رقم (1) لسنة 2000

صدر هذا التعديل بموجب قرار بقانون صدر عن الرئيس الفلسطيني ليلغي الفقرة (2) من المادة (39) من قانون الجمعيات الخيرية لسنة 2000، الذي كان ينص على أن أموال الجمعية المنحلة تذهب لجمعية أخرى مشابهة في الأهداف. وقد جاء هذا القانون ليضع خياراً آخر للسلطة؛ وهو أن تحول الأموال المتبقية بعد حل وتصفية الجمعية إلى خزينة السلطة. ويمثل هذا التعديل خطراً واضحاً على الجمعيات؛ إذ يجعل السلطة أحد المستفيدين من حل الجمعية، وبالتالي يصبح حل الجمعيات قراراً مرغوباً فيه لدى السلطة، كما أن القرار يجعل هناك إمكانية في أن تتحول أموال الداعمين إلى خزينة السلطة، وهذا قد يدفع الكثير من الداعمين إلى عدم دعم الجمعيات التي علاقتها بالسلطة متوترة، إذا علموا أن أموالهم التي يرغبون في أن تصرف لدعم أهداف معينة، قد ينتهي بها المآل إلى خزينة السلطة.

3. قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية

صدرت هذه اللائحة بناء على القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات، وتحديدًا استناداً إلى المادة (4) فقرة (ب). وقد جاءت اللائحة مكرسة لما ذهب إليه القانون من عدم اعتبار تشكيل الشركات الربحية حقاً، كما لم تشر اللائحة في ديباجتها إلى المادة (26) من القانون الأساسي، التي تناولت الحق في تشكيل الجمعيات. ويؤكد عدم اعتبار القرار تشكيل الشركات غير الربحية حقاً ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (5)؛ إذ جعلت من عدم رد وزير الاقتصاد على الطلب المقدم بترخيص شركة غير ربحية، بمنزلة رفض ضمني. وهو ما يختلف تماماً عن تشكيل الجمعيات بموجب قانون الجمعيات لسنة 2000، فقد اعتبر عدم الرد خلال شهرين يقوم مقام التسجيل، أي تصبح الجمعية مسجلة بقوة القانون. وهذا يؤكد الفهم القاصر لمفهوم الحق في تشكيل الجمعيات في القانون الأساسي.

وفرضت اللائحة نظام رقابة صارماً على الشركات، ولاسيما أمورها المالية؛ فقد نصت المادة (6) على إلزام الشركة غير الربحية بتقديم تقريرها السنوي المالي والإداري لمسجل الشركات. كما ونصت المادة (9) على فرض رقابة على رواتب العاملين في الشركات، ربما بهدف منع الشركة من توزيع أرباحها -إن وجدت- على المساهمين بشكل غير مباشر من خلال الرواتب، حيث نصت المادة المذكورة على أن: «تعتمد الشركة سلفاً لأجور العاملين

أي نص في القانون واللائحة سبباً كافياً للتصفية، إلا لو كان ذلك بموجب حكم قضائي يعتبر المخالفة سبباً كافياً لحل الشركة. كما أن ترتيب الحل على مجرد ممارسة الجمعية نشاطات لا تدخل ضمن غاياتها أمر مبالغ فيه، خاصة لو كانت هذه النشاطات مشروعاً، وهذا يدل على أن السلطة تتعامل مع الشركات غير الربحية بريية شديدة. ويظهر عوار هذا الفهم إذا عرفنا أن الجمعيات في بعض من الدول، ومنها كندا وأمريكا وسلوفينيا ومولدوفا لا تشترط التسجيل أصلاً لممارسة النشاط، ناهيك عن تتبع النشاطات ومراقبتها.

4. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات

جاء هذا القانون ليعدل بعض أحكام قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 الساري في الضفة الغربية. وقد نصت الفقرة (ب) من المادة (4) من هذا التعديل على جواز إنشاء شركات غير ربحية في الضفة الغربية. وقد كان قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 الذي ورد عليه التعديل يفترض لنص يسمح بإنشاء شركات غير ربحية، ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في تركيبة المجتمع المدني في الضفة الغربية، لما تمثله الشركات غير الربحية من أهمية خاصة؛ فالشركات غير الربحية هي النوع الوحيد من الجمعيات الذي يؤمن الاستقرار لجمعية تقوم في عملها على التخصص، وليس مجرد تقديم الخدمات الاجتماعية أو الإغاثية، كمؤسسات حقوق الإنسان والمؤسسات الطبية الخيرية مثلاً. وجاء النص كما يأتي: «ب. الشركات غير الربحية: يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية في سجل خاص يسمى (سجل الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح) وتحدد أحكامها وشروطها وغاياتها، والأعمال التي يحق لها ممارستها، والرقابة عليها، وأسلوب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات، ومصادر تمويلها وأسلوب إنفاقها، وتصنيفاتها وأيلولة أموالها عند التصفية والوفاء، والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها للمراقب، وسائر الأمور المتعلقة بها، بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية».

ويلاحظ أن المادة المذكورة جعلت الأمر جوازياً لوزير الاقتصاد، وليس حقاً يمكن اقتضاؤه بالوسائل القضائية؛ وبالتالي لا يلزم وزير الاقتصاد بالموافقة أو بتبرير الرفض. وقد تثار إشكالية دستورية في هذا الأمر، حيث نص القانون الأساسي على الحق في تشكيل الجمعيات. ويثار التساؤل: أ تدخل الشركات غير الربحية فيها، كما يقول بذلك التعريف الدولي للجمعية، أم أن المشرع الدستوري لم يعتبر الشركة غير الربحية شكلاً من أشكال الجمعيات؛ وبالتالي فإن تشكيلها ليس بحق، وإنما منحة من وزارة الاقتصاد تعطى لمن تشاء.

فيها، يتماشى مع ما يتقاضاه أقرانهم في سوق العمل. وإذا لم تلتزم الشركة بذلك، لمراقب الشركات اتخاذ المقتضى القانوني بشأنها وفق أحكام القانون».

وأعطت المادة (10) لمسجل الشركات سلطة التفتيش على الشركات غير الربحية، وصلاحيه تدقيق حسابات الشركة في أي وقت بالاستعانة بمدقق خارجي، وتحمل الشركة مصاريف التدقيق، في حال وجدت أي مخالفة لأحكام القانون أو اللائحة أو النظام الداخلي للشركة. وكان الأجدد بمجلس الوزراء جعل صلاحيات مسجل الشركات في إجراء التدقيق مقيدة بموافقة مسببة من وزير الاقتصاد؛ وذلك للحيلولة دون إساءة هذه السلطة المطلقة في التدقيق على عمل الشركات غير الربحية وتعطيل عملها، من خلال إجراء تدقيق متكرر وغير مبررة لحساباتها.

كما وأعطت اللائحة صلاحيات واسعة لوزير الاقتصاد، في حل الشركات غير الربحية وتصنيفتها؛ فقد نصت الفقرة (1) من المادة (14) على أن: «1. للوزير بناءً على تنسيب المراقب إنذار أية شركة غير ربحية لتصويب أوضاعها قبل إحالتها للتصفية، خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إنذارها».

ولم تُشر المادة أو أي مادة أخرى في اللائحة إلى أن إغلاق الشركة غير الربحية يجب أن يكون بقرار قضائي، أو إلى جواز الطعن في قرار الحل والتصفية. ورغم أن القواعد العامة تغطي إمكانية الطعن أمام القضاء الإداري، إلا أنها لا تؤمن بالضرورة إمكانية ممارسة الشركة لنشاطها لحين الفصل في الطعن، كما هو الحال في التعامل مع الجمعيات في قانون الجمعيات. ويلاحظ أن الشركة يمكن أن تتقدم بطلب وقف التنفيذ للقاضي لحين الفصل في الطعن، ولكن سيبقى حينها الأمر جوازياً للقاضي، وليس إجبارياً كما هو الحال في الجمعيات المنظمة بقانون الجمعيات لسنة 2000.

وقد أوردت المادة (14) الحالات التي يجوز فيها حل الشركة غير الربحية وتصنيفتها، وقد اشتملت على حالات تمثل تعسفاً في استخدام السلطة، حيث نصت الفقرة (2/أ، 2/ب) من المادة المذكورة على الآتي: «أ. إذا خالفت أحكام القانون وهذا النظام. ب. إذا مارست أعمالاً ونشاطات لا تدخل ضمن غاياتها».

ولا يمكن بأي حال أن يكون أي من هذين السببين أساساً كافياً لحل الشركة وتصنيفتها، وكان الأجدد بالمشرع فرض غرامة على المخالفة. ولا يجوز بأي حال أن تكون مجرد مخالفة

سند في قانون الجمعيات للتدخل في انتخاباتها، وهذا يرجح عدم شرعية القرار. ويرى البعض أن اشتراط فتح باب التسجيل لعضوية الجمعية قبل الانتخابات بثلاثة أيام تستخدمه الحكومة في غزة في بعض الأحيان للسيطرة على بعض الجمعيات، من خلال تسيب عدد كبير من الأعضاء الجدد التابعين لحزب الحكومة؛ لتحسم نتيجة الانتخابات في صالح مرشحي حزب الحكومة، ومثال ذلك ما حدث في جمعية أصدقاء المريض بغزة.²⁵

2. قرار وزير الداخلية رقم (61) لسنة 2013 بخصوص الشؤون المالية للجمعيات

الخيرية والهيئات الأهلية

جاء هذا القرار ليحل محل قرار وزير الداخلية رقم (6) لسنة 2009 بشأن اعتماد النظام المالي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، حيث نصت المادة (22) منه على إلغاء النظام الصادر في 2009. وقد وضع القرار الجديد نظاماً مفصلاً لأدق الأمور المالية المتعلقة بالأمور المالية للجمعيات، ولم يترك أي مجال للاجتهاد من قبل الجمعية، وقد أثار هذا القرار اعتراض مؤسسات حقوق الإنسان وشبكة المنظمات الأهلية في قطاع غزة. وقد تضمنت اللائحة بعض التجاوزات القانونية، عندما جاءت بأحكام ليس لها أي سند في قانون الجمعيات لسنة 2000، ومنها مثلاً: النص على عدم الجمع بين عضوية مجلس الإدارة أو الوظيفة في جمعية محلية مع الوظيفة في جهة تمويلية أو استشارية لها علاقة بمجال عمل الجمعية، وذلك في المادة (1/2 أ). والنص في المادة (1/2 ح) على إشراف دائرة تسجيل الجمعيات على عملية توظيف أي عضو مجلس إدارة سابق، أو قريب له من الدرجة الأولى أو الثانية.

وحدد القرار إجراءات صارمة تتعلق بإجراء المشتريات، إلا أنه جعل عليها استثناءات، مثل حالة الطوارئ، حالات الضرورة المستعجلة، حالة الشراء من مؤسسة حكومية أو مؤسسة أهلية بشرط أن يكون بسعر المثل، وذلك في المادة (6/1). واشترط أن يكون أي شراء يزيد على مبلغ 2000 شيكل بموافقة أمين الصندوق، ورئيس مجلس الإدارة، وأحد أعضاء مجلس الإدارة، ويجب أن يتم من خلال استدراج ثلاثة عروض أسعار على الأقل. وإذا زاد المبلغ عن 2000 فيجب أن يكون استدراج عروض الأسعار من خلال إعلان في الصحف. كما نصت المادتان (12، 13) على إجراءات رسو العطاء وتشكيل اللجنة المسؤولة عن ذلك.

25. مقابلة مع الأستاذ سامر موسى، محامي ومنسق وحدة المساعدة القانونية في مؤسسة الضمير، بتاريخ 2014/9/10.

والحقيقة أنه لا توجد سوابق قضائية في هذا الأمر؛ وبالتالي يبقى الجدل قائماً إلى أن يتم الطعن في دستورية النص، وصدور حكم المحكمة الدستورية.

5. قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2007 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية التي

تمارس نشاطات مخلة بالقانون

وقد جاء هذا القرار بعد حادثة الانقسام، التي تبعتها الكثير من إغلاق الجمعيات سواء في الضفة الغربية وقطاع غزة. والحقيقة أن هذا القرار لم يأت بجديد، ولكنه جاء على تأكيد صلاحيات وزارة الداخلية سحب ترخيص الجمعيات المخالفة وحلّها. وربما جاء هذا القرار تمهيداً للحملة التي تمخضت في حينها عن إغلاق عشرات الجمعيات في الضفة الغربية، دون أسباب واضحة، ويرى كثير من المراقبين أنها ترجع إلى المناكفات السياسية التي سادت في تلك الأثناء.

ثانياً: قطاع غزة

أصدرت كتلة التغيير والإصلاح قانونين تعلقاً في بعض نصوصهما بتنظيم الجمعيات، كما أصدرت الحكومة في غزة (8) قرارات تناولت بالتعديل والإضافة النظام القانوني للجمعيات، تم استبدال اثنين منهما. فيما يأتي بيان بهذه القوانين والقرارات:

1. قرار وزير الداخلية رقم (98) لسنة 2013 بشأن الانتخابات في الجمعيات الخيرية

والهيئات الأهلية

تناول القرار تفصيلاً كاملاً لكيفية عقد الانتخابات، والأسباب المؤدية لها، وكيفية تشكيل لجنة الانتخابات، والتحضير للانتخابات، وفرز الأصوات، والطعون، وإعلان النتائج وتوزيع المناصب على مجلس الإدارة. وقد جعلت المادة (4) الفقرة (3) دائرة تسجيل الجمعيات وصياً على انتخابات الجمعيات، حيث ألزمت الجمعية بالتبليغ عن الانتخابات قبل شهر من موعدها، لمتابعة الانتخابات وحضورها.

ويعتبر هذا القرار بكل محتواه خرقاً واضحاً للمعايير الدولية التي تؤكد احترام حق الجمعيات في الخصوصية وعدم التدخل في انتخاباتها، والتي أوضحناها سابقاً. ولا يوجد أي

القانون بشكل صريح على إلغاء قانون الشركات الانتدابي لسنة 1929، وبذلك ألغى معه المادة (23) منه التي كانت تجيز إنشاء شركات غير ربحية، وهذا يلغي بالتبعية اللائحة التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء بشأن تشكيل الشركات غير الربحية وتنظيمها؛ ويضع ذلك الشركات غير الربحية القائمة في غزة في حالة فراغ قانوني. ويخول هذا الوضع السلطات الطلب من هذه الشركات تسوية أوضاعها، والتحول إلى جمعيات تابعة لوزارة الداخلية تحت قانون الجمعيات لسنة 2000، أو مركز أبحاث تابع لوزارة الإعلام بموجب نص المادة (20) من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995. وهذا يمثل انتقاصاً للحق في تشكيل الجمعيات، ويحرم المجتمع المدني في قطاع غزة من ميزة إقامة شركات غير ربحية، التي تعتبر خياراً مثالياً للمؤسسات التخصصية. ومن الجدير بالذكر أن بعض الشركات غير الربحية قد تعرضت لضغوط من وزارة الاقتصاد لتتحول إلى جمعيات، وأن هذه الضغوط استمرت لسنوات، وقد نجحت هذه الشركات في الاستمرار، من خلال استخدام العلاقات الشخصية للمساهمين، للضغط على صناع القرار.²⁷

4. قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011

نصت المادة (7) من قانون الشباب الفلسطيني الصادر في غزة على جواز ترخيص مراكز شبابية، تهدف إلى «صقل مواهب الشباب وتنمية مهاراتهم وشخصياتهم ودمجهم في عملية التنمية». ولم تبين المادة المذكورة إن كان المشرع قصد أن يكون هذا حقاً للشباب أم هو أمر جوازي يمنحه وزير الشباب. وقد أجازت المادة المذكورة للمركز الشبابي ممارسة ما يشاء من النشاطات، ومنها التنسيق مع مراكز شبابية خارج الوطن، واشترط فقط ألا تخالف هذه الأنشطة القانون، وقد أحالت المادة كيفية تنظيم هذه المراكز وتشكيلها إلى لائحة تصدر عن وزارة الشباب. وقد أكدت المادة (8) جواز إنشاء اتحاد مراكز شبابية، كما وأعضت المادة (9) هذه المراكز من الضرائب والرسوم الجمركية. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الوزراء في غزة قد أصدر اللائحة التنفيذية رقم (4) لسنة 2011 لقانون الشباب الفلسطيني، بيّن خلالها بالتفصيل كيفية ترخيص مركز شبابي.

27. مقابلة مع الأستاذة (س. أ.) مديرة إدارية في شركة غير ربحية، بتاريخ 2014/9/4، (تم ذكر اسم المديرية الإدارية بالأحرف الأولى بناءً على طلبها، كما فضلت عدم ذكر اسم المؤسسة).

كما نصت المادة (14) على تقييد دقيق للأصول الثابتة للجمعية، ربما رغبة من الوزارة في الحيلولة دون تبديدها بأي وسيلة، وتناولت المادة (15) آلية الصرف من المخازن، والمادة (16) حددت بالتفصيل إجراءات بيع الممتلكات، وحددت المادة (17) إجراءات التوظيف ودفع الرواتب، وتحدثت المادة (18) عن استحقاقات العاملين، وضرورة وضعها في حساب مخصص لها، ونصت المادة (19) على حق الجمعية في إقامة مشاريع استثمارية لتغطية مصاريف الجمعية، ونظمت إجراءات ذلك، واشترطت فتح حساب فرعي خاص بكل مشروع استثماري، ونظمت المادة (20) كيفية إعداد الحسابات الختامية، وتضمن القرار نماذج ملزمة لجميع المعاملات المالية من سندات قبض وصرف وأذون وغيرها.

ويتضح من التفصيل السابق حجم تدخل القرار في تفاصيل إدارة الجمعية لشؤونها، حتى شملت كل التفاصيل تقريباً. ويرى البعض أن هذا القرار مهم لضبط التجاوزات المالية ومنع حدوثها، فقد أثبت الواقع أن بعض الجمعيات ترتكب مخالفات مالية جسيمة، ويقولون: إن الموجود في القرار أغلبه متبّع من قبل الجمعيات، كنوع من إجراءات الشفافية التي يطلبها المانحون في العادة. ولكن القرار جاء ليضيف إليها بعض التفاصيل والالتزامات ويجعلها إلزامية.²⁶ والحقيقة أن هذا القرار يعتبر تدخلاً تعسفياً في خصوصية الجمعيات، وليس لأي جهة أن تلزم الجمعية بكيفية إدارة أمورها المالية أو الإدارية. ولا يمنع ذلك الجهات المختصة من ضبط التجاوزات ومحاسبة مسؤوليها، وهذا لا يلزمه رقابة دائمة أو نظام صارم، وإنما وعي وسيادة قانون. والحقيقة أن القوانين يمكن أن تستخدم بشكل انتقائي، ويمكن أن تستخدم بشكل فاسد لابتزاز الجمعيات؛ ولهذا يمكن التأكيد بأن سنّ القوانين ليس دائماً هو الحل، ولكن الحل في سيادة القانون والوعي. ويضاف إلى ذلك أن المؤسسات الفلسطينية عادة ما تعتمد على الدعم من المؤسسات الدولية المانحة، التي لها نظام مراقبة صارم على صرف أموالها؛ مما يجعل آليات الحكومة معها تزيّداً لا داعي له.

3. قانون الشركات رقم (7) لسنة 2012

صدر هذا القانون بعد لائحة مجلس الوزراء الخاصة بتنظيم الشركات غير الربحية، إلا أن القانون الجديد لم يتطرق في نصوصه إلى جواز إنشاء شركات غير ربحية، كما ونص هذا

26. مقابلة مع الأستاذ سامر موسى، مرجع سابق. مقابلة مع مدير جمعية شبابية في جباليا، بتاريخ 2014/9/3، (فضل مدير الجمعية عدم ذكر اسمه).

5. قرار مجلس الوزراء رقم (412) لسنة 2011 بشأن نظام الشركات غير الربحية

جاءت هذه اللائحة لتستبدل بقرار وزير الاقتصاد رقم (8) لسنة 2009 بشأن الشركات غير الربحية. وقد توسعت اللائحة الجديدة في الأحكام، وزادت من القيود على الشركات غير الربحية، إلا أنها تميزت عن قرار وزير الاقتصاد السابق في بعض الأشياء التي سنتناولها في موضعها. وقد كرست اللائحة ما جاء في قانون الشركات الانتدابي من أن تشكيل الشركات الربحية ليس بحق، حيث جعلته جوازياً لوزير الاقتصاد. وقد جاءت اللائحة مطابقة تقريباً لما جاء في اللائحة الصادرة لتنظيم الشركات في الضفة الغربية في العام 2010، ويبدو أن مجلس الوزراء في غزة قد نقل صياغات نصوص كاملة مما جاء في هذا القرار. وكاللائحة الصادرة من مجلس وزراء الضفة الغربية، لم يقر بتشكيل الشركات غير الربحية بوصفه حقاً، وجعل عدم الرد على الطلب رفضاً ضمناً. كما قررت أغلب وسائل الرقابة المذكورة في اللائحة الصادرة من مجلس وزراء الضفة الغربية، ومنها التدقيق المالي على الشركة وبنفس الصياغة، كما أعطى لوزير الاقتصاد سلطة واسعة في حل الجمعيات وتصفيتها، دون النص على حق الطعن، أو وقف التنفيذ في حال الطعن كما بينا سابقاً. إلا أن قرار مجلس الوزراء في قطاع غزة جاء مختلفاً في بعض الأحكام، ويتضح ذلك في ما يأتي:

- إلزام الشركة برأس مال لا يقل عن 20 ألف دينار لمنح الترخيص، وذلك في المادة (5) من اللائحة المذكورة، وهو شرط قد يكون تعجيزياً للكثيرين الذين يمتلكون الأفكار والطموح والهمة العالية، دون أن يتوفر لديهم هذا المبلغ، وهذا يخالف المعايير الدولية، التي أكدت على ضرورة عدم فرض أي شروط تعجيزية لتسجيل الجمعية.

- أنه رغم أن اللائحة لم تشمل مادة تلزم أعضاء مجلس إدارة الشركة غير الربحية بتقديم إقرار ذمة مالية لمسجل الشركات، كما هو الحال في قرار وزير الاقتصاد في غزة السابق الذكر، إلا أن الفقرة (2) من المادة (5) من اللائحة قد أعطت الحق لإدارة الشركات لطلب «أية بيانات أو وثائق أخرى»، وهذا يفتح المجال لطلب إقرار ذمة مالية أو أي وثائق أخرى تعجيزية. وكان الأولى بمجلس الوزراء تحديد متطلبات التسجيل بشكل دقيق وحصري، حتى لا يُساء استخدام هذا النص.

- فرضت الفقرة (5) من المادة (7) على الشركات غير الربحية حضور مسجل الشركات أو من ينوب عنه حضور اجتماعات مجلس إدارتها، وهو إجراء لا مسوغ له، ويمثل انتهاكاً لحق الجمعيات في الخصوصية. ومن الجدير بالذكر أن وزارة الاقتصاد

كانت تمارس هذه الصلاحية دون وجود نص، إذ كانت الشركات غير الربحية تلتزم بدعوة مندوبي وزارة الاقتصاد لحضور اجتماعات مجلس إدارتها، وانتخاباتها؛ وبالتالي فإن هذا النص جاء لتقنين صلاحية كانت تمارسها الوزارة بقوة الأمر الواقع.

- إلزام الشركة بتسليم سلم رواتب الموظفين فيها، وذلك في المادة (11) من اللائحة، وجعل عدم التزام الشركة بتقديم كشف بسلم الرواتب أحد الأسباب التي تجيز لوزير الاقتصاد حل الشركة وتصفية أموالها، وذلك في البند (ج) من الفقرة (2) من المادة (16) من اللائحة. ويمثل هذا إفراطاً في التعسف في استخدام سلطة حل الشركات غير الربحية وتصفيتها. بالإضافة إلى أن الطلب يمثل تعدياً على حق الجمعيات في الخصوصية.

ومن الجدير بالذكر أن وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد قامتا بتشكيل لجنة مشتركة للتفتيش على الشركات غير الربحية، بالرغم من عدم وجود أي سند قانوني لإنشاء أو لعمل هذه اللجنة، وقد قامت هذه اللجنة بعمل تفتيش مفاجئ على الشركات غير الربحية. كما قامت وزارة الاقتصاد بالضغط على بعض الشركات غير الربحية لتتحول إلى جمعية، من خلال المماطلة في قبول اعتماد مجالس إدارتها الجديدة. وتأتي هذه المحاولات في سياق سياسة التضييق والسيطرة على الجمعيات التي انتهجتها الحكومتان في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.²⁸

1. الإعلان الصادر عن وزارة الداخلية بخصوص سفر المشاركين في برامج الجمعيات

الخيرية وأنشطتها

أصدرت الإدارة العامة للشؤون العامة والمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية إعلاناً، بتاريخ 10 أغسطس 2011، جاء فيه: «كل من يريد السفر عبر مشاريع وبرامج الجمعيات الأهلية والمؤسسات، سواء إلى الضفة الغربية أو دولة أخرى، عليه مراجعة الإدارة العامة للشؤون العامة والمنظمات غير الحكومية في موعد لا يقل عن أسبوعين من موعد السفر، مع تحديد التالي: مكان السفر، فترة السفر والإقامة، الهدف من السفر مع تحديد البرنامج، الفئة المستهدفة (كشف بأسماء وبيانات المشاركين)، الجهة المستضيفة».

28. مقابلة مع الأستاذة (س. أ.)، مساعد مالي وإداري في شركة غير ربحية، بتاريخ 2014/9/4، (تم ذكر اسم المديرية الإدارية بالأحرف الأولى، بناء على طلبها، كما فضلت عدم ذكر اسم المؤسسة)

3. قرار وزير الداخلية رقم (48) لسنة 2010 بمنع الموظفين «المستكفين» من العمل

أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

حظر القرار المذكور على موظفي السلطة الفلسطينية الذين التزموا بالإضراب الذي قرره السلطة الفلسطينية بعد حادثة الانقسام، الذين وصفهم القرار بالمستكفين، الانتساب للجمعيات العمومية في الجمعيات أو العمل فيها كموظفين أو أعضاء مجلس إدارة. وأكد القرار أن الوزارة لن تعتمد أي مجلس إدارة فيه أحد هؤلاء الموظفين، وبالتالي جعله سبباً من أسباب رفض الترخيص للجمعيات، وهذا في حد ذاته مخالفة واضحة للمادة (21) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات، وقد حددت أسباب الرفض على سبيل الحصر كما بيّنا سابقاً.

كما ويخالف القرار المذكور القانون الأساسي الفلسطيني، والذي اعتبر تشكيل الجمعيات حقاً لجميع الفلسطينيين دون تمييز. كما أن القرار يخالف قانون الجمعيات نفسه الذي أكد في المادة (1) على أن: «للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون». وقد صرح رئيس الوزراء في حكومة غزة في إبريل بأن هذا القرار تم إلغاؤه، إلا أن قراراً رسمياً لم ينشر بشأن هذا الأمر، رغم طلبه من قبل مؤسسة الضمير. ومن الجدير بالذكر أن هذا القرار كان بالإمكان تجاوزه من خلال طلب يقدم لوزير الداخلية، والذي أصدر بالفعل عدة استثناءات سمحت لبعض «المستكفين» بممارسة العمل الأهلي.³¹

الفرع الثاني: الجمعيات الأجنبية

يلاحظ أن الجمعيات الأجنبية كانت أقل الجمعيات التي خضعت للنصوص المنظمة لها للتغيير أو التعديل؛ ويرجع ذلك إلى أن هذه الجمعيات في الأساس خاضعة للرقابة المباشرة من وزارة الداخلية. كما أن هذه الجمعيات لا تدخل ضمن حالة المناكفة السياسية التي سادت بين طرفي الانقسام، التي أثرت بدورها على القوانين. ورغم ذلك، فقد تعرضت بعض الجمعيات الأجنبية للتضييق مع بداية الانقسام، ولكن يبدو أن هذا التضييق كان باستخدام صلاحيات وزارة الداخلية القائمة، مع التأكيد عليها كما سنبين لاحقاً. صدر خلال مرحلة الانقسام عدد من القرارات التي منست بالجمعيات الأجنبية، ومنها ما يأتي:

ويمثل هذا الإعلان تعديلاً على مبدأ المشروعية، حيث جاء دون أي سند قانوني، من قانون الجمعيات، بل جاء مخالفاً لنص المادة (20) من القانون الأساسي الفلسطيني، التي أكدت أن «حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون»؛ فلا يجوز تقييد هذا الحق بإعلان صادر عن وزارة الداخلية. كما أن هذا الإعلان يمثل تعديلاً على الحرية الشخصية، والذي أكدته المادة (11) من القانون الأساسي، وقد جاء فيها أن «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس». ويرى البعض أن هذا القرار لا يطبق على الجميع، وإنما يتم استخدامه بانتقائية ضد جمعيات معينة.²⁹

2. قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2011 بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (9)

لسنة 2003 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات

جاء هذا التعديل ليعطي صلاحيات الوزارة المختصة لوزارة الداخلية فيما يتعلق بمتابعة عمل الجمعيات، وهو ما يمثل خرقاً واضحاً لقانون الجمعيات، والذي جعل المتابعة كقاعدة للوزارة المختصة، واستثناءً لوزارة الداخلية، بل واشترط أن تكون متابعة وزارة الداخلية بقرار مسبب ومكتوب من الوزير المختص، لكل حالة على حدة، حيث نص التعديل على أن: «1. على جميع فروع الجمعيات والهيئات المحلية موافاة الوزارة والوزارة المختصة بأية مستندات أو وثائق أو تقارير أو أوراق في حال طلبها. 2. للوزارة والوزارة المختصة متابعة أعمال ونشاطات فروع الجمعيات والهيئات للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله».

والحقيقة أن وزارة الداخلية ومن قبل الانقسام كانت تمارس صلاحيات الوزارة المختصة، بل إن الجمعيات تقدم تقاريرها بشكل تلقائي لوزارة الداخلية، باعتبارها هي الجهة المسؤولة، والتي بدورها تحاسب المتأخرين عن التسليم، على الرغم من أن ممارسة الوزارة لهذه الصلاحيات تجاوز واضح للقانون. وهذا الوضع أوجدته وزارتا الداخلية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، كحالة أمر واقع، ليس لها أي سند في القانون. وقد جاءت بهذا التعديل لللائحة لمحاولة شرعنه سلطة الأمر الواقع التي تمارسها وزارة الداخلية على الجمعيات. وقد تقدم المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بطعن أمام المحكمة العليا في غزة بصفتها الدستورية؛ لإلغاء هذه اللائحة بصفتها غير دستورية، وقد رفضت المحكمة الطعن بحجة عدم الاختصاص،³⁰ فبقيت اللائحة سارية رغم ما فيها من عوار دستوري، هذا بجانب الجدل حول مدى شرعية مجلس الوزراء نفسه بعد حادثة الانقسام.

29. مقابلة مع الأستاذ سامر موسى، مرجع سابق.

30. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بيانات صحفية، المحكمة الدستورية ترفض طعن المركز في دستورية التعديل الوزاري بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والهيئات لعدم الاختصاص، بتاريخ 2012/6/19، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9970:2012-06-19-11-58-12&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194

31. مقابلة مع الأستاذ سامر موسى، مرجع سابق.

المبحث الثالث

تنظيم أفضل للجمعيات

تبين من التحليل القانوني السابق، أن التنظيم القانوني للجمعيات تأثر بظروف الانقسام، ولاسيما في قطاع غزة، حيث تم إدخال عدد من التعديلات الجوهرية، وإضافة عدد من القيود والأحكام. ويلاحظ أن هذا التضييق القانوني جاء لشرعنة حالة كانت موجودة من قبل، وهي تدخل وزارة الداخلية بشكل تعسفي في عمل الجمعيات. وقد مثلت القيود الموجودة في القوانين الصادرة قبل الانقسام، وما أضيف إليها بعد الانقسام من قيود في مجموعها تقويضاً خطيراً لحق الجمعيات في الوجود، وحققها في ممارسة نشاطها، وحققها في الخصوصية. وتمثل هذه الحقوق الثلاثة ضماناً مهمة لاستقلالية الجمعيات، وعدم وقوعها تحت رحمة وزارة الداخلية، بحيث تصبح مجبرة على إرضاء تلك الأخيرة؛ لكي تحافظ على وجودها، وقدرتها على ممارسة نشاطها.

ويؤدي الوضع المذكور إلى إقامة مجتمع مدني صوري، لا يستطيع ممارسة دوره الحقيقي، في منع أصحاب السلطة الانحراف بها، أو العمل على ضمان الشفافية والمحاسبة في مؤسسات السلطة. وبهذا يفقد المجتمع المدني ثقة الجمهور، وبالتالي قدرته على جسر الهوة بين السلطة والشعب. وعليه، يمكننا القول: إن القوانين والقرارات السارية، وبخاصة تلك الصادرة في ظل الانقسام، وممارسات الأمر الواقع التي تقوم بها الداخلية، والتي أصبحت في ذهن الأغلبية عرفاً ملزماً، جميعها أسهم في تقويض قدرة الجمعيات الفلسطينية على ممارسة دورها المنوط بها في الأنظمة الديمقراطية.

المطلب الأول: نحو رؤية أفضل لتنظيم الجمعيات

وقعت فلسطين على العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، دون أي تحفظ؛ فهي ملزمة بكل النصوص الواردة فيها. ومن هذه النصوص المادة (22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويضاف إلى ذلك ضرورة مراعاة السلطة الفلسطينية للتفسيرات الصادرة عن الأجسام التعاقدية، وأجسام الأمم المتحدة المختلفة، فيما يتعلق بتفسير هذين النصين. ويعتبر التقرير الموضوعي الصادر عن مقرر الأمم المتحدة الخاص بالحق في تشكيل الجمعيات أحد أهم هذه المراجع التفسيرية.

1. قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2010، بشأن إعفاء المؤسسات العربية والمحلية

الخيرية من الاستقطاع الضريبي والجمركي

نص القرار المذكور على إعفاء المؤسسات العربية والمحلية من الضرائب والرسوم الجمركية. والحقيقة أن القرار في ظاهره لم يأت بجديد فقد نصت المادة (14) من قانون الجمعيات لسنة 2000، على إعفاء الجمعيات من الضرائب والرسوم الجمركية، إلا أن القرار الجديد قد استثنت الجمعيات الأجنبية من خلال إسقاطها عمداً من نص القرار. وهذا يعتبر مخالفة واضحة للقانون الذي أعفى الجمعيات بشكل مطلق من الرسوم الجمركية والضرائب، إذ نصت المادة (14) المذكورة على أن: «تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها، ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة».

2. قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2011 بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (9)

لسنة 2003 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات

نصت المادة (1) من التعديل التي تحمل اسم (31 مكرر) على أن: «تخضع فروع الجمعيات والهيئات الأجنبية المسجلة في الأراضي الفلسطينية لجميع ما تخضع له الجمعيات والهيئات المحلية من أحكام قانونية وإجراءات رقابية للوزارة والوزارة المختصة». ويلاحظ أن المادة (36) من قانون الجمعيات لسنة 2000 ألزمت الجمعية الأجنبية بتقديم تقاريرها المالية والإدارية لوزارة الداخلية، كما أن المادة (31) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات لسنة 2003، قد مدت أحكام الوزارة المختصة الخاصة بالجمعيات الوطنية إلى الجمعيات الأجنبية؛ وبالتالي فإن هذا القرار لم يأت بجديد، وربما جاء لتأكيد ما هو قائم، ومنعاً لأي جدل حول حدود الوزارة والوزارة المختصة.

3. قرارات عامة شملت الجمعيات الأجنبية

صدرت بعض القرارات عن الحكومة في غزة، ومرسوم رئاسي في الضفة الغربية، شملت أحكامها كلاً من الجمعيات الأجنبية والوطنية على قدم المساواة، وهي كما يأتي:

مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

قرار وزير الداخلية رقم (48) لسنة 2010 بمنع الموظفين «المستكفين» من العمل أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

- الإعلان الصادر عن وزارة الداخلية بخصوص سفر المشاركين في برامج وأنشطة الجمعيات الخيرية. وهذه القرارات والانتقادات بشأنهما تم تناولهما بشيء من التفصيل في موضعهما في الفقرة السابقة.

ثانياً : تشكيل الجمعيات حق وليس منحة

يعتبر تشكيل الجمعيات حقاً لا منحة من السلطة تستلزم إذناً أو ترخيصاً؛ وبالتالي يجب أن يقتصر تسجيل الجمعية على إشعار ترسل بموجبه بيانات الجمعية المراد إنشاؤها إلى الوزارة التابع لها نشاط الجمعية. ويجب ألا يكون التسجيل أو الترخيص شرطاً لممارسة النشاط.³² ويجب أن يكون التسجيل مجرد عمل أرشيفي، يهدف إلى التعرف إلى وجود جمعية تهتم بمجال معين.

ثالثاً : الشركات غير الربحية أحد أشكال الجمعيات

تعتبر الشركات غير الربحية أحد صور الجمعيات، بل هي صورة مميزة من الجمعيات، تناسب بشكل جيد الجمعيات التي تمارس عملاً تخصصياً، مثل مؤسسات حقوق الإنسان، أو المؤسسات الطبية الخيرية وغيرها؛ وبالتالي يجب التعامل مع تشكيل الشركات غير الربحية على أنها حق، كغيرها من أصناف الجمعيات الأخرى. وبهذا لا يلزم الخصوص إلا الحصول على ترخيص عادي كغيرها من الشركات، ولا يجوز تقرير إجراءات أو قيود خاصة، أو جعل ترخيص هذا النوع من الشركات أمراً جوازياً لوزارة الاقتصاد، بل يجب أن يكون حقاً يمكن اقتضاؤه من خلال القضاء.

رابعاً : التعامل مع الجمعيات على قاعدة الثقة

يجب على السلطات التعامل مع الجمعيات على قاعدة الثقة، وهذا لا يعني بطبيعة الحال ألا تمارس السلطات واجبها في الإمساك بالتجاوزات وملاحقة مرتكبيها. ولكن، يجب أن يكون التفتيش والتدقيق على عمل الجمعيات أمراً استثنائياً، لا يتم إلا في حالة وجود شبهة قوية بوجود مخالفة تستوجب عقوبة. كما يجب عدم إعطاء وزارة الداخلية أي صلاحية تتعلق بالجمعيات، إلا فيما يدخل ضمن نطاق عملها في حفظ الأمن وملاحقة المخالفين للقانون. ويرجع ذلك إلى العقلية الأمنية التي تتعامل بها وزارة الداخلية مع الجمعيات، وإمكانية استغلال سلطتها في ترخيص أو متابعة الجمعيات لأهداف سياسية، تتعلق بالحزب الحاكم.

خامساً : احترام حق الجمعيات في الخصوصية

للجمعيات أن تتمتع بحقها في الخصوصية، حتى تكون قادرة على ممارسة نشاطها بحرية، ويعتبر التفتيش المفاجئ على الجمعيات من قبيل التعدي على الخصوصية. كما لا يجوز لأي جهة التدخل في النظام الداخلي للجمعيات أو أسلوب إدارتها، أو في انتخاباتها أو اجتماعاتها،

يعتبر المجتمع المدني الضامن الأساسي لعدم انحراف أصحاب السلطة بها، كما أنه يساعد السلطات على معرفة حاجات الجمهور وتطلعاته، بالإضافة إلى دوره المهم في تعزيز التنمية، وبالتالي فإن وجود مجتمع مدني فاعل أمر مفيد لكل من السلطة والجمهور، ووجود مجتمع مدني فاعل لا يمكن تصوره بدون ضمان استقلالية الجمعيات.

وقد يرى البعض أن تشديد الرقابة على الجمعيات يحقق المصلحة العامة ويمنع التجاوزات والاختلاسات. والحقيقة أن الواقع يثبت أن الإجراءات المشددة تستخدم في بعض الأحيان لأهداف سياسية، كما أن الإجراءات المشددة لم تمنع الاختلاسات أو التجاوزات على أرض الواقع، فكل نظام قانوني يمكن اختراقه، بل إن وجود إجراءات مشددة قد يعطي صورة مغلوطة بعدم وجود تجاوزات، مع حقيقة وجودها. وقد تتحول القوانين المشددة في ظل غياب سيادة القانون ووجود الفساد، إلى أداة ابتزاز في يد الفاسدين من أصحاب السلطة، كما أن احترام حرية الجمعيات واستقلالها لا يعني عدم ملاحقة التجاوزات، ولكن يعني فقط أن يكون التدخل استثناءً، يطبق في أضيق نطاق، وليس أصلاً يمكن التوسع فيه. فيما يلي بعض المبادئ التي يجب أن يراعيها المشرع عند سن قوانين أو قرارات تتعلق بالجمعيات:

أولاً : اتباع أسلوب الرقابة الذاتية

يجب تعزيز الرقابة الذاتية للجمعيات، من خلال إيجاد نصوص قانونية لتشجيع تكوين هيئة منتخبة من رؤساء مجالس إدارة الجمعيات، مهمتها الإشراف على الجمعيات ومتابعة شؤونها، وحل مشاكلها وخلافاتها. ويكون لهذه الهيئة ميثاق شرف يتضمن واجبات الجمعيات، وبخاصة فيما يتعلق بالصالح العام والشفافية، ويكون لهذه الهيئة صلاحيات تقييمية. ويجب أن يكون الانضمام إلى عضوية هذه الهيئة طوعياً، غير إجباري، إلا أن عضوية هذه الهيئات سيكون جذاباً لكل الجمعيات، إذا أثبتت هذه الهيئة مهنية وشفافية عالية في التقييم، بما يجعلها مرجعاً مهماً للسلطات والداعمين، للاستفسار عن الجمعيات ونشاطها، ويجب أن تكون عضوية الهيئة مشروطة بالالتزام بميثاق الشرف. ويمكن تشجيع القانون على هذا الأمر من خلال إعطاء هذه الهيئة صفة شبه رسمية، واعتمادها من قبل الوزارة المختصة كمرجعية معترف بها، وكشريك في العمل.

32. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 15.

الخاتمة

التوصيات:

- إلغاء كل القوانين والقرارات المتعلقة بالجمعيات التي صدرت في ظل الانتداب.
- على السلطة إصدار قوانين جديدة تنظم الجمعيات بكل أنواعها، تضمن توحيد النظام القانوني للجمعيات، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مع الالتزام الكامل بالمعايير الدولية المتعلقة بالحق في تشكيل الجمعيات، باعتبارها دولة عضوًا في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان.
- اتباع أسلوب الرقابة والإشراف الذاتي في تنظيم الجمعيات.
- على السلطة إشراك الجمعيات في أي عملية لسن قوانين تتعلق بالجمعيات.
- على النائب العام تعزيز سيادة القانون، ووقف تجاوزات وزارة الداخلية، وما تمارسه من صلاحيات أمر واقع لا يؤيدها القانون.

أو في تسبب أعضاء جمعيتها العمومية. ويجب أن تخضع كل أمور الجمعية المتعلقة بها للنظام الذي تضعه جمعيتها العمومية.

سادساً: حل الجمعية أو تصفيتها أو إغلاقها مسألة خاصة بالجمعية نفسها وبالقضاء للجمعية العمومية وللحقوق فقط حل الجمعية وتصفيتها أو إغلاقها، ويكون الحق مطلقاً للجمعية العمومية، ويكون مقيداً بالنسبة للقضاء، بمعيار الصالح العام. وفي حال ارتكبت الجمعية أي مخالفات قانونية، فيلزم فقط محاسبة مرتكبي هذه المخالفات، دون المساس بالجمعية ذاتها، مهما كان حجم المخالفة. وفي حال تورط مجلس الإدارة كله أو أغلبه في المخالفة وتمت محاسبتهم، فالجمعية العمومية حق تعيين مجلس إدارة جديد، أو حل الجمعية كيفما تقرر هي، وللحقوق أن يحل الجمعية أو يغلقها إذا تبنت أهدافاً غير مشروعة.

سابعاً: للجمعيات حق ممارسة النشاطات بحرية كاملة

للجمعيات حرية كاملة في ممارسة أي نشاط، بغض النظر عن دخوله في أهدافها من عدمه، ما دام هذا النشاط مشروعاً. والجمعية العمومية لها وحدها حق محاسبة مجلس الإدارة على ذلك، دون تدخل من السلطات، ولا يوجد ما يسوغ اشتراط أن تكون نشاطات الجمعية تدخل ضمن أهدافها، ولا يتصور وجود ما يضر المصلحة العامة، لو عقدت منظمة طيبة ندوة سياسية مثلاً.

ثامناً: المساواة بين الجمعيات الأجنبية والمحلية

إن العبرة من التسهيلات والإعفاءات للجمعيات هي تشجيعها على الوجود لتقديم خدمات للجمهور. وما دام هدف الجمعية الأجنبية هو تقديم خدمات للجمهور، كغيرها من الجمعيات المحلية، فلا يوجد أي داعي لتمييز الجمعيات الأجنبية بإجراءات أو أحكام خاصة، ويجب معاملتها كالجمعيات المحلية.³³ ولا يصح استخدام الحجج الأمنية في هذا الأمر؛ فوحدة التنظيم لن تعطل بأي حال الجهات الأمنية عن ممارسة دورها في حفظ الأمن، ووقف التجاوزات.

33. UN Human Rights Council, Maina Kiai, Ibid, p 15.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
- قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قانون الشركات لسنة 1929.
- قانون المطبوعات والنشر لعام 1995.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
- قانون الشباب الفلسطيني رقم (2) لسنة 2011.
- قانون الشركات رقم (7) لسنة 2012.
- قانون الجمعيات العثمانية 1907.
- مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.
- مرسوم رئاسي رقم (4) لسنة 1999 بشأن تحديد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية.
- اللائحة التنفيذية رقم (9) لسنة 2003 الخاصة بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2007 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون.
- قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.
- المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

- قرار مجلس الوزراء رقم (229) لسنة 2011 بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.
- قرار وزير الداخلية رقم (48) لسنة 2010 بمنع الموظفين «المستكفين» من العمل أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2006 بشأن إلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.
- قرار وزير الاقتصاد رقم (8) لسنة 2009 بشأن الشركات غير الربحية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (412) لسنة 2011 بشأن نظام الشركات غير الربحية.
- قرار وزير الداخلية رقم (6) لسنة 2009، بشأن اعتماد النظام المالي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار وزير الداخلية رقم (61) لسنة 2013 بخصوص الشؤون المالية للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار وزير الداخلية رقم (98) لسنة 2013 بشأن الانتخابات في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2011 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الشباب رقم (2) لسنة 2011.

ثانياً: الكتب والتقارير

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: تأثير انقسام السلطة الفلسطينية على دور الجمعيات وتنظيمها القانوني، غزة، 2012.

- عليان، إبراهيم: السلم الأهلي والتوزيع العادل للدخل، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 2012.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، رام الله، 2013.
- المحكمة العليا رام الله، جمعية مركز الأنوار للثقافة والفنون ضد وزارة الداخلية، الدعوى رقم (2008/218)، قرار المحكمة الصادر بتاريخ 2009/6/21.
- وزارة الإعلام، المكتب الإعلامي الحكومي: الدليل الإعلامي الحكومي، ط.3، 2014.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- أمد للإعلام: اتفاقية الوفاق الوطني الفلسطيني - القاهرة لعام 2011، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amad.ps/ar/?Action=Details&id=41778>، تاريخ الزيارة: 2014/9/10.
- الشرقاوي، سعاد: الأحزاب السياسية (أهميتها، نشأتها، نشاطها)، القاهرة، يونيو 2005، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.creativity.ps/library/>، تاريخ الزيارة: 2014/8/11، datanew/cre4/23.pdf.
- ظهير شريف بتنفيذ القانون التنظيمي المغربي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.mcrcp.gov.ma/contenu/>، تاريخ الزيارة: 2014/8/17، LoiPartisBO.pdf.

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بيانات صحفية، المحكمة الدستورية ترفض طعن المركز في دستورية التعديل الوزاري بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والهيئات لعدم الاختصاص، بتاريخ 2012/6/19، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9970:2012-06-19-11-58-12&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194.
- المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين)، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، <http://muqtafi.birzeit.edu>.

- المكتب الإعلامي الحكومي (غزة)، خدمات إعلامية، طلب ترخيص مركز أبحاث ودراسات، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://gmo.ps/ar/?page=menu_det&type=0&id=46.
- وزارة الداخلية الفلسطينية (غزة)، علوان: نعمل وفق مبدأ الشفافية والمسؤولية القانونية في تسجيل الجمعيات، 2012/6/13، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.moi.gov.ps/Page.aspx?page=details&nid=31723>.
- وكالة معاً، قراءة نقدية في النظام المالي الموحد للمنظمات غير الحكومية بغزة، منشور بتاريخ 2014/9/14، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=225507>، تاريخ الزيارة: 2014/9/4.

رابعاً: المقابلات

- مقابلة مع الأستاذة (س. أ.)، مديرة إدارية في شركة غير ربحية، بتاريخ: 2014/9/4، (تم ذكر اسم المديرية الإدارية بالأحرف الأولى بناءً على طلبها، كما فضلت عدم ذكر اسم المؤسسة).
- مقابلة مع الأستاذ (ح. أ.)، مدير جمعية شبابية في جباليا، بتاريخ: 2014/9/3. (فضل مدير الجمعية عدم ذكر اسمه).

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف: المركز يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام، بتاريخ 2009/6/22، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5297:2010-01-04-10-22-26&catid=111:2009-12-29-09-28-10&Itemid=241.

- مقابلة مع الأستاذ ياسر علاونه، باحث قانوني في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مقابلة عبر الهاتف بتاريخ: 2014/9/8.
- مقابلة مع الأستاذ حمدي شقورة، مدير وحدة تطوير الديمقراطية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ونائب مدير المركز لشؤون البرامج، بتاريخ: 2014/9/9.
- مقابلة مع الأستاذ سامر موسى، محامي ومنسق وحدة المساعدة القانونية في مؤسسة الضمير، بتاريخ: 2014/9/10.

خامساً: المراجع باللغة الإنجليزية

UN Human Rights Council, Maina Kiai, Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, 2012.

Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 2012, A/HRC/21/L.25.

Maret Petersson, The right to freedom of association is recognized as «one of the foundations of a functioning democracy, and its protection is crucial for creating a tolerant society in which groups with different beliefs, practices or policies can exist peacefully together». (OSCE Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 2007). Do you agree?, 2010.

Law on Political Parties – Republic of Macedonia .<http://www.google.ps/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.legislationline.org%2Fdocuments%2Fid%2F5661&ei=iKpEVKeLJKfY7Ab5i4GwAg&usg=AFQjCNG0Gre2zkF3F2ghXfD9dtwVf8k00A> , Visited on 4/8/2014.

أثر الانقسام السياسي على عمل الجمعيات الخيرية

رائد عبد الحميد



قائمة المحتويات

585	مقدمة
588	المبحث الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات
588	المطلب الأول: التنظيم الدولي للجمعيات الخيرية
592	المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للجمعيات الخيرية في الدول العربية
595	المطلب الثالث: خلفية تاريخية لعمل الجمعيات الخيرية في فلسطين
601	المطلب الرابع: التنظيم التشريعي الحالي للجمعيات الخيرية في فلسطين والأسس القانونية والعملية للقانون
613	المبحث الثاني: الإطار القضائي: دور القضاء في الرقابة على أعمال الجمعيات
615	المطلب الأول: الرقابة القضائية على تسجيل الجمعيات (مرحلة التسجيل)
616	المطلب الثاني: الرقابة القضائية المتعلقة بإدارة الجمعيات
618	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على حل الجمعيات والتصرف بأموالها
620	المبحث الثالث: آفاق عمل الجمعيات في ظل المصالحة
620	المطلب الأول: واقع عمل الجمعيات أثناء مرحلة الانقسام
624	الفرع الثاني: الانتهاكات المادية
625	المطلب الثاني: آفاق عمل الجمعيات الخيرية في ظل المصالحة
629	الخاتمة
631	قائمة المصادر والمراجع



مقدمة

شاءت الظروف والطبيعة القانونية لعمل المنظمات الأهلية في فلسطين أن يكون هناك التباس وغموض في استعمال المصطلح نفسه: (جمعيات خيرية، منظمات أهلية، منظمات مجتمع مدني، NGOs)، وبالتالي فإن تعريف المقصود باستعمال هذه المصطلحات في وصف عمل هذه الهيئات يصبح ضرورة لوضع معيار أو أساس قانوني للعمل والتعامل المستقبلي مع الحالة، ناهيك عن وجود أجسام أخرى تعمل في ذات نشاطات الجمعيات، وتزيد من حالة الالتباس في تعريف المصطلح وطريقة العمل مع مثل هذه الهيئات، ونعني بذلك الأحزاب،¹ والنقابات (العمالية أو نقابات المهن الأخرى) والمنظمات التابعة لأطر منظمة التحرير، وكذلك الشركات غير الربحية التي أصبح متاحاً تسجيلها وفق إجراءات معينة لدى وزارة الاقتصاد الوطني، والمنظمات والهيئات الدولية والأجنبية،² إلخ. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل تخضع كل تلك الهيئات إلى ذات المعايير في التعامل القانوني والإطار التشريعي، وهل تخضع بالتالي للرقابة القضائية في النتيجة؟

وقد عرف قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني الجمعيات أو الهيئات بأنها: «شخصية معنوية مستقلة بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية».³

وعلى ضوء تداخل المفاهيم في العمل، واستعمال العديد من المصطلحات، لوجود العديد من الهيئات على أرض الواقع فإن الصعوبة تبدو واضحة للعيان ابتداءً، وبمجرد محاولة وضع تعريف للجمعيات؛ على ضوء التباين المشار إليه، ولكن التعريف السابق قد يؤشر إلى الأساس والفكرة التي تقوم بالعمل بناء عليها الهيئات والجمعيات المختلفة مهما تعددت الأسماء.

لا يمكن الحديث عن الحريات ورصد تطور الحرية في المجتمع في ظل الإطار الدستوري، بعيداً عن النظر إلى دور منظمات المجتمع الأهلي، فيما تقوم به من أنشطة، وما تتعرض له من إجراءات من قبل السلطة العامة، وبالتالي فإن البحث سيركز على الإطار القانوني الناظم لعمل

1. مع إدراكنا المسبق بوجود مسودة مشروع قانون أحزاب فلسطيني، لم يجر إقراره أو إصداره أو المصادقة عليه بعد.
2. والتي تختلف عن الجمعيات الخيرية والهيئات الأجنبية التي ذكرت في المادة (34) وما بعدها من قانون الجمعيات الخيرية، ومثالها الجمعيات التابعة لبعثات دول أو لهيئات تيشيرية أو للكنائس العالمية.
3. انظر: التعريف الوارد في المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، المنشور في العدد (32) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2000/2/29، ص 71.

تنتهك حقوق تلك الجمعيات من قبل الإدارة، يفترض أن يكون هو المرجع لعمل تلك الجمعيات وتطبيق القانون عليها. ومن خلال ذلك التطبيق يتبين -من ضمن أمور أخرى- مدى استقلال القضاء، وقدرته على وضع حد لتدخل الإدارة في الشأن الخاص بالجمعيات؛ مما يسحب كل ذلك على تطبيق نمط ديمقراطي، يتعلق بوجود أحزاب أخرى، أو أجسام تعارض النظام السياسي، فهل يقوم القضاء فعلاً بدوره في حماية حقوق الجمعيات أو محاسبتها بالطريقة التي رسمها التشريع؟

في تطوّر لافت ومؤشر خطير، أصدرت محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله بتاريخ 2014/4/23⁴ حكماً، قضى بإعطاء وزير الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية الحق في التدخل بعمل الجمعيات، من ناحية إلغاء إجراء الانتخابات وتعيين لجنة مؤقتة لإدارة إحدى الجمعيات... إلخ، حيث سوّغت المحكمة حكمها بأن ذلك من صلاحيات الوزير؛ وهنا تأتي أهمية تسليط الضوء على بحث دور القضاء في الرقابة على عمل الجمعيات، والصلاحيات الحقيقية التي تمتلكها الإدارة، ممثلة بوزير الداخلية، في التدخل بعمل الجمعيات وتوفير الحماية لها من تدخل السلطة التنفيذية، فهل قام القضاء بدوره؟ أم هل أسهم في توفير الشرعية لتسرف السلطة التنفيذية، وإعطائها صلاحيات تدخل لا تملكها قانوناً؟

هذا ما سيحاول المبحث الثاني من هذه الدراسة معرفته والإجابة عنه، في ظل وجود العديد من النماذج من أحكام المحاكم التي قررت مبادئ تتعلق بعمل الجمعيات.

ومع وضع الاعتبار المذكورة أعلاه كافة بعين النظر، وبتطبيق الأفكار العالمية والمحلية المتعلقة بعمل الجمعيات، وبالنظر لحالة الانقسام وما تلاها من تشكيل حكومة الوفاق الوطني، وحالة الحرب التي لم تضع أوزارها بعد؛ فإن استشراف المستقبل ومحاولة وضع إطار لتصور مستقبلي لعمل الجمعيات في ظل ظروف الوحدة بين شقي الوطن، يعتبر أمراً في غاية الأهمية لتطوير التجربة، ورفضها بما قد يجنبها الخلل في المستقبل، وهذا كان موضوع المبحث الثالث من هذه الدراسة.

هذه الهيئات على المستوى المحلي، وإلقاء نظرة مقارنة لرصد طبيعة عمل الهيئات والجمعيات على المستوى الدولي؛ للوصول إلى نتيجة تعنى بوضع إطار مستقبلي لما تمثله الجمعيات، والمدى الذي تستطيع أن تمارس عملها من خلاله، ورصد تطور الحرية لعمل الجمعيات، ابتداءً من مراحل التأسيس ومن ثم أثناء العمل؛ للخروج بنتيجة تتعلق بكيان هذه المنظمات، وطبيعة الدور الداعم لمسائل الحرية في المجتمع الفلسطيني. في السنوات الأخيرة تسلط الضوء على العديد من الأعمال والإجراءات التي قامت بها الجمعيات، من أعمال تتعلق بنشاطات تختلف باختلاف القطاع المستهدف من عملها أصلاً، وباختلاف طبيعة الظروف المحيطة بعملها التي قد تتقاطع أحياناً كثيرة مع أعمال السلطة العامة في العمل، أو قد تتسجم أحياناً، وتقوم بدور معزز لعمل السلطة العامة.

كما أن ضعف الإدارة والسلطة بشكل عام، بسبب الظروف السياسية والاقتصادية (عدم وجود مجلس تشريعي، ضعف السلطة القضائية، عدم وجود سلطة تنفيذية تتمتع بسيادة قائمة ومحددة... إلخ)؛ قد أظهر نوعاً من أنواع قيام المنظمات الأهلية بأدوار قد تتقاطع مع الدور الذي يجب أن توفره أصلاً الدولة، وبالتالي فقد زاد هذا الأمر من أهمية التعمق في دراسة الظاهرة.

ومن هنا تأتي أهمية دراسة الإطار القانوني الذي ينظم عمل الجمعيات، ووفق هذا الإطار؛ فهل يتجه إلى تضييق الخناق على عمل الجمعيات في حالة وجود ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية تتيح للسلطة الوطنية القيام بما يتوجب عليها القيام به من خدمات؟ أم هل يتم إتاحة الفرصة لعمل هذه الجمعيات وإعطائها أكبر قدر من الحرية، لاستكمال أعمالها، حتى لو قامت بأعمال تنافس العمل العام في طبيعته، كما أن التجارب الدولية والمقارنة تغني مسائل النقاش في العديد من الأمثلة؛ لغايات الاستفادة من تلك التجارب، وتطبيق الأمثلة الإيجابية على الحالة الوطنية.

وقد أفردت الدراسة المبحث الأول منها لدراسة الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والهيئات الأهلية على المستوى المحلي، ومقارنتها بالعمل الخاص بتلك الجمعيات، على المستوى الدولي والعربي، للغايات المشار إليها آنفاً.

وبما أن عمل الجمعيات يخضع لمعايير قانونية، أهمها وجود تشريع خاص ناظم لعملها، وتقاطعات كثيرة تكتنف عملها في المجتمع؛ فإن الدور الرقابي الذي أسند للقضاء، في تقرير معايير العمل، والحكم في المخالفات التي قد ترتكبها الجمعيات، أو المخالفات التي

4. قرار عدل عليا رقم (2012/76)، تاريخ 2014/4/23، «غير منشور».

المبحث الأول

الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات

عند الحديث عن الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والهيئات الأهلية، لا بد من التطرق إلى الحالة المقارنة التي تستدعي بالضرورة النظر إلى التنظيم التشريعي الدولي، والمواثيق التي تنظم المسألة، كما أن المقارنة القانونية تستدعي أيضاً وبالضرورة استعراض الإطار القانوني الناظم لعمل هذه الجمعيات، في الحقب التاريخية المختلفة والإدارات المتعددة التي تعاقبت على فلسطين؛ لذا فإننا نبادر إلى تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب: يعالج المطلب الأول فيها التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية على المستوى الدولي، ويعالج الثاني حالة تنظيم الجمعيات الخيرية في التشريعات العربية، ويعالج المطلب الثالث التطور التشريعي الناظم لعمل الجمعيات في الحقب التاريخية المختلفة في فلسطين، في حين يعالج المطلب الرابع التنظيم القانوني الحالي للجمعيات في فلسطين، والأسس القانونية والعملية للقانون.

المطلب الأول: التنظيم الدولي للجمعيات الخيرية

يستند الحق في تشكيل الجمعيات على المستوى العالمي إلى العديد من الأصول والنظم الدولية، وقد كفلت المواثيق والتشريعات الدولية تلك الحقوق وفق التسلسل الآتي:

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁵

تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1948 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقد أصبح هذا الإعلان من أهم الوثائق التي تتعلق بحقوق الإنسان في العالم؛ كونه يشكل مرجعاً وقاسماً مشتركاً لتلك الحقوق في المجتمع الدولي، ومصدراً من مصادر حقوق الإنسان المرجعية في الحالات المختلفة، فقد نصت المادة (20) من ذلك الإعلان على أنه: «1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. 2. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما».

ثانياً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁶

تضمنت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الحق في تكوين النقابات والجمعيات والأحزاب، فقد نصت تلك المادة على أنه: «1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. 2. لا يجوز أن توضع القيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق».

ثالثاً: الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية للعام 1950⁷

نصت المادة (11) من هذه الاتفاقية بأنه: «1. لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه. 2. لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى، غير تلك المحددة في القانون، حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق».

رابعاً: المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات

في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2010، اعتمد مجلس حقوق الإنسان المفوضية الدولية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة القرار رقم (21/15). ويمكن ملاحظة أهم ما جاء فيه على النحو الآتي:

1. أكد من جديد أن لكل شخص الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وأنه لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى أية جمعية.

6. اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21)، بتاريخ 1966/12/16.

7. الموقعة في روما بتاريخ 1950/11/4، التي جاءت منسجمة مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 1948/12/10.

5. اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة رقم 217 ألف (د-3)، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، بتاريخ 1948/12/10.

يتوجب أن تتمتع الجمعيات بالحق في الخصوصية.

يتوجب أن تتمكن الجمعيات من جمع الموارد والأموال من مصادر محلية أو أجنبية، دون تصريح مسبق.⁸

خامساً: المعايير الدولية الخاصة بالحق في تشكيل الجمعيات⁹

لقد شكلت المفاهيم الخاصة بالحق في تشكيل الجمعيات على المستوى الدولي التي أشرنا إليها سابقاً إطاراً بدأ بإرساء معايير موحدة، خاصة بالحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والأحزاب والنقابات، وقد بدأ الخبراء القانونيون بتحديد أبرز المعايير الدولية الخاصة بهذا الشأن، وهي على النحو الآتي:

للمواطنين الحق في إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات، دون قيود تحول دون ممارسة هذا الحق، بما في ذلك الترخيص المسبق أو الإذن. وإذا كان هناك إشكال بهذا الخصوص ينبغي البت فيه عن طريق القضاء، وليس عن طريق السلطة الإدارية.

اكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد إعلام الإدارة المختصة بتشكيل الجمعية، ومن ثم تقديم الأوراق والمستندات المطلوبة، التي ينبغي أن تقتصر على النظام الذي يحكم عمل الجمعية أو الحزب أو النقابة.

حق الهيئة في وضع نظامها، بما يراعي ما تتطلبه الديمقراطية والشفافية والنظام والآداب والسلامة العامة، وحققها في تعديل نظامها دون تدخل السلطة الإدارية.

الحق في الاندماج والتعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية والانضمام إليها.

الحرية في الانضمام إلى الهيئة، شرط التقيد بنظامها وحرية الانسحاب منها.

عدم تدخل السلطة التنفيذية في تسيير شؤون الجمعيات، وترك الأمر لأعضائها في إطار المسؤوليات والصلاحيات المحددة في نظام الجمعية.

8. المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وحرية التجمع السلمي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ohchr.org/AR/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>.

9. ميرفت رشماوي، حرية تأسيس الجمعيات التجمع السلمي في القانون الدولي، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.amnestymena.org/ar/Magazine/Issue17/specialrapourter.aspx?articleID=1055>.

2. سلّم بما للحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات من أهمية، في التمتع الكامل بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

3. سلّم أيضاً بأن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات يشكلان عنصرين جوهريين من عناصر الديمقراطية، يتيحان للأفراد فرصاً عظيمة القيمة تمكنهم في جملة أمور من التعبير عن آرائهم السياسية، والمشاركة في الأعمال الأدبية والفنية.

4. سلّم كذلك بأن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، دون أن يُفرض عليها من القيود إلا ما يجيزه القانون الدولي، ولاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، تعتبر أمراً لا غنى عنه للتمتع الكامل بهذا الحق، وخصوصاً في الحالات التي يعتنق فيها الأفراد معتقدات دينية أو سياسية مخالفة أو لا تتبناها إلا أقلية من الناس.

وبتاريخ 2011/5/1 تم تعيين المقرر الخاص لمراقبة الحق في تكوين الجمعيات، وحرية التجمع السلمي من ضمن آليات مراقبة حقوق الإنسان، وقد طلب منه إعداد تقرير خاص حول هذا الحق، وتقديمه لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة.

وقد تقدم المقرر بتقرير للمجلس المذكور، وكان أهم ما تضمنه التقرير هو وضع الأسس لمجموعة من الممارسات الفضلى في الحق في حرية تكوين الجمعيات، أهمها:

التشديد على الحرية في إنشاء الجمعيات، بصورة بسيطة وميسرة ومجانية، وغير معقدة الإجراءات، لا تقوم على التمييز.

يتوجب على هيئات التسجيل تقديم تفسير مفصل ومكتوب في حالة رفض تسجيل جمعية ما، وأن تتمكن الجمعية من الاعتراض على أية حالة رفض لدى محكمة مستقلة وغير متحيزة.

يتوجب السماح لأية جمعيات، ومن ضمنها الجمعيات غير المسجلة، ولأعضائها بالعمل بحرية في سياق مناسب وآمن.

يتوجب أن تتمتع الجمعيات بحرية تحديد نظامها الأساسي، وهيكل تنظيمها وأنشطتها، واتخاذ القرارات دون تدخل من الدولة.

على ضوء ما ذكر، فإنه يبدو أن إلقاء نظرة على ذلك الواقع التشريعي، يبدو في غاية الأهمية، كمحاولة لرصد المستقبل واستشرافه، فيما يخص الجمعيات الخيرية ومستقبلها في فلسطين.

وقد قارن البعض معايير تشكيل الجمعيات في الدول العربية بالعديد من الأصول التي قورنت بالمعايير الدولية المشار إليها في المطلب الأول من هذه الدراسة، لمعرفة مدى وإطار الحق الذي يمنح للأفراد الحق بتشكيل الجمعيات، وبالتالي الحق في التجمع وحرية الرأي في النتيجة، وكل ذلك وفق التشريعات والقوانين المتعلقة بالجمعيات الخيرية في الدول العربية، وباختصار فإن هذه المعايير هي:

أولاً: عدد الأفراد المؤسسين: تتفاوت قوانين الدول العربية في تحديد الحد الأدنى من الأفراد المؤسسين، وبالنتيجة فإنه يمكن أن تُصنّف تشريعات الدول العربية إلى نوعين:

أ. النوع الأول: ويشترط ضرورة توافر عدد كبير من المؤسسين يزيد على ما هو سائد في المؤشرات والنظم الدولية. ونجد مثل تلك الشروط في تشريعات دول مثل: قطر، وليبيا، واليمن، وسلطنة عمان، والجزائر.

ب. النوع الثاني: ويشترط توافر عدد من المؤسسين، يقترب من الدولية وتلك الدول مثالها: مصر، الكويت، البحرين، الأردن، فلسطين، تونس، المغرب، لبنان، سوريا، وموريتانيا.

ثانياً: الأهداف ومجالات النشاط: وقد اختلفت التشريعات العربية أيضاً في هذه الجزئية؛ فبعض التشريعات وردت فيها الأهداف عامة، في حين فوّضت بعض التشريعات الأخرى السلطة التنفيذية تحديد مجالات النشاط من خلال اللائحة التنفيذية، وذهبت النوعية الثالثة إلى تحديد أهداف ومجالات محددة لا يجوز الخروج عنها ومخالفتها، وذلك على النحو الآتي:

أ. التشريعات التي أخذت بعمومية النشاط والأهداف، ومنها: لبنان، والمغرب، وتونس، والأردن.

ب. التشريعات التي فوضت السلطة التنفيذية تحديد مجالات النشاط ونطاق عمل الجمعيات، يلاحظ أنه من المستغرب أن تفوض السلطة التنفيذية تحديد مجالات النشاط للجمعيات، إلا أن هذا الواقع موجود في تشريعات مصر واليمن.

عند حل الهيئة يكون ذلك بإرادة أعضائها ووفق ما ينص عليه نظامها الداخلي، أو بحكم قضائي في حالات يجب أن يحددها القانون حصراً، وتستمر الجمعية في القيام بنشاطاتها إلى أن يصدر حكم قضائي نهائي وبات بحقها، ولا يجوز إعطاء الحق بحل الجمعية للسلطة التنفيذية.

حق الجمعيات بالمفاوضة الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة، والحق في الإضراب بعد استنفاد طرق التفاوض.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للجمعيات الخيرية في الدول العربية

لما كانت فلسطين مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدول العربية، وكانت ظروفها السياسية قد أوقعتها تحت الاحتلال بحيث لم تتل استقلالها بعد، وقد كان تحرير فلسطين وضرورة انتظار ذلك مسوّغاً للقمع ومصادرة الحريات، وغياب الديمقراطية في أغلب الدول العربية؛ فإن دراسة واقع الجمعيات الخيرية في الدول العربية يصبح ضرورة لا بد من إلقاء نظرة سريعة عليها، وذلك لسببين:

الأول: أن مسألة ممارسة الجمعيات لعملها في الدول العربية مسألة ترتبط بالديمقراطية، وتحقيق حرية الرأي والمعتقد بغض النظر عن الحالة السياسية التي تعانيها الأنظمة، وبالتالي فإن انتظار تحقيق الرخاء أو دحر الاستعمار أو تحرير فلسطين أولاً مسألة لا يجب أن يتم انتظارها طويلاً، ومصادرة الحريات العامة بسببها. فكيف تعاملت النظم العربية مع واقع وجود الجمعيات الخيرية، لاسيّما أنها قد تعمل في مجالات بعيدة عن النظام السياسي في أحيان كثيرة.

الثاني: وتطبيق الفهم السابق على الحالة الفلسطينية، فإن السؤال الذي يدق والذي يحتاج إلى إجابة هو: هل أخذت السلطة الفلسطينية منذ إنشائها بالتجربة العربية في التنظيم التشريعي، ومعاملة الجمعيات والنظرة إليها من قبل أجهزة السلطة التنفيذية؟ وفي النتيجة هل أخذ المشرع الفلسطيني بذات الطريقة التي تعامل بها المشرع في الدول العربية مع تلك الجمعيات، أسوة بدول الجوار، وارتباط فلسطين بالعالم العربي لنواح كثيرة، منها اللغة والدين والثقافة وغيرها من العوامل.

وأخذ موافقتها قبل إصدار الترخيص لإعطاء الجمعية الشخصية الاعتبارية، وهو ذات المنطق الذي يمنح النيابة العامة سلطة الطعن والاعتراض على تأسيس الجمعية، كما هو الحال في المغرب والجزائر.

وبالمجمل فإن مسألة تكوين الجمعيات - وإن كانت تعتمد على تصرف إرادي حر - لا يجب أن تهيم عليه السلطة التنفيذية أو الدولة أو تتدخل فيه، كما هو الحال في قيام الجمعيات بعملها وإدارة شؤونها، إلا أننا نجد بأن التشريعات العربية قد أثقلت طبيعة عمل الجمعيات بمتطلبات قبل التأسيس، وأثناء التأسيس، وبعد ذلك أثناء عمل تلك الجمعيات، ويُرد ذلك للبواعث الأمنية التي تتضمن مراقبة أي عمل جماعي، وكأنه موجه ضد النظام الحاكم، كما أن غياب الديمقراطية في أغلب الدول العربية قد جعلت من عملية التشريع وفرض القوانين المقيدة وسيلة لتحقيق غايات الأنظمة الحاكمة.

المطلب الثالث: خلفية تاريخية لعمل الجمعيات الخيرية في فلسطين

عرفت فلسطين العديد من التقلبات السياسية خلال القرن الماضي، والذي ترافق مع تغيير الأنظمة السياسية التي حكمت البلد، وقد عرفت الجمعيات تقلبات عدة، ترجع إلى تغيير الأنظمة التشريعية، بحسب النظام الذي كان يحكم. ويمكن تقسيم أهم التطورات وفق الحقب المذكورة ووفق التسلسل الآتي:

أولاً: مرحلة الوجود العثماني: برزت فكرة الأعمال الخيرية الجماعية في فلسطين في أواخر القرن التاسع عشر، وقد صدر قانون الجمعيات العثماني في العام 1907، وهو أول قانون ينظم العمل الخيري وشؤون الجمعيات، ولعل أهم ما يشار إليه في ذلك القانون هو عدم اشتراطه الحصول على ترخيص مسبق، أو فحص من نوع معين، من قبل الإدارة العامة لمزاولة الجمعية لأعمالها، بل إن ذلك الترخيص كان يتم بعد تأسيس الجمعية وممارستها لنشاطها، ويقتصر الأمر على تزويد الإدارة بنسختين مصدقتين بختم الجمعية عن نظامها الأساسي، وعنوانها، وأسماء المؤسسين، ومركز إدارتها.

كما تميزت الحقبة العثمانية بمشاركة الفلسطينيين في الجمعيات العثمانية المختلفة، حيث فتحت فروع لجمعية الاتحاد والترقي في العديد من المدن العربية أهمها القدس وغزة، كما أنه تم تأسيس فرع للجمعية العربية الفتاة والتي أسسها العرب في باريس في العام 1908، وقد

ج. التشريعات التي وردت فيها الأهداف محددة، ومثالها قوانين الجمعيات في الإمارات، وقطر، والكويت، وليبيا.

ثالثاً: إجراءات التسجيل والإشهار: يمكن تلخيص اتجاه التشريعات العربية في التسجيل والإشهار بشكل عام بالنواحي الآتية:

أ. تحديد جهة حكومية تتقدم إليها الجمعية للتسجيل، مثل: مصر، وسوريا، والكويت، والبحرين.

ب. حق الجهة الحكومية برفض طلب التأسيس للجمعية قبل أن تبدأ نشاطها، ويعني ذلك تحديد مدة زمنية تمتد منذ تاريخ تقديم طلب التأسيس ولغاية الإجابة على الطلب. والقاعدة في هذا الشأن هي أنه حدد القانون مدة زمنية للرفض أو القبول من قبل الجهة الحكومية مستلمة الطلب، فإن ذلك يعد ترخيصاً مسبقاً، سواء أذكر ذلك صراحة أم لم يذكر، ولم تتضمن تشريعات الدول العربية نصاً على اكتساب الجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد العلم والخبر، باستثناء قانون الجمعيات الخيرية اللبناني¹⁰ وفي بعض الدول العربية فإن رفض التسجيل يتم دون إعطاء الحق للجمعية بالطعن على قرار النقص، ومثال ذلك: سلطنة عمان، قطر، الكويت، السعودية، السودان، سوريا، ليبيا، وموريتانيا.

ج. استبعاد نوعية من الأشخاص من الحق في الانضمام أو تأسيس الجمعيات، كالمحكوم عليهم سابقاً بجنايات أو جنح أو كالأجانب. ومثال ذلك أغلب دول الخليج ومصر والجزائر وسوريا.

د. تعقيد الإجراءات وكثرة المتطلبات البيروقراطية، وقد يصل الأمر في بعض الدول إلى فرض نموذج إجباري للنظام الأساسي للعمل بموجبه، وهذا الحال موجود في قوانين مصر، الجزائر، اليمن، سوريا، الإمارات، البحرين، والكويت.

ويلاحظ بأن الجهات الحكومية التي تقدم لديها الوثائق لغايات التسجيل قد تحولت إلى جهات للفحص الأمني، وأن اشتراط مدة سابقة على إصدار الترخيص هو في حقيقته استطلاع لرأي الأجهزة الأمنية،

10. وهو قانون عثماني كان قد صدر بتاريخ 1909/8/3، وقد يكون قدم القانون هو ما أبقى هذا النص على حالة، حيث تضمنت المادة (6) منه بأن يقوم مؤسسو الجمعية بتقديم بلاغ إلى نظارة الداخلية عند تأليفها ببيان عنوان الجمعية ومقاصدها... إلخ.

من سوريا تطغى على الأفكار الرائجة في تلك المدّة. ولا يمكن تجاهل مرحلة بدء مقاومة الاستعمار في تلك المرحلة، إذ ظهرت رغبة للفلسطينيين في مقاومة الاستعمار ووضع حد للتهديدات التي تحيق بواقع فلسطين من قبل الصهاينة، وهو الأمر الذي غطى على أشكال التنظيمات التقليدية في مرحلة بداية التظاهرات السياسية المقاومة.¹⁴

أما المرحلة الثالثة فقد تميزت بضعف العمل الجماعي والركود، مقابل الوضع الذي كان سائداً في المراحل الأولى، مع التسجيل بأن الجمعيات الإسلامية قد حافظت على بعض هيبتها أمام الانشقاقات والانقسامات التي كان يعاني منها العمل الاجتماعي في فلسطين؛ وذلك بسبب دعم المجلس الإسلامي الأعلى، ممثلاً برئيسه الحاج أمين الحسيني، وتحالفه مع تلك الجمعيات،¹⁵ ونتيجة هذا الضعف فقد أدت الانقسامات المتعددة والتناحر الحزبي والعائلي إلى تهيئة المناخ لمرور قرار التقسيم، وإنشاء إسرائيل على جزء من أرض فلسطين الطبيعية، ومن ثم وقوع الضفة الغربية وقطاع غزة تحت السيطرة السياسية للأردن ومصر.

وبشكل عام وبغض النظر عن كافة التطورات المشار إليها قبلاً، فإن سلطة الانتداب لم تقم بتغيير قانون الجمعيات العثماني أو تعديله، وبالتالي فقد بقي القانون المذكور سارياً أثناء مرحلة الانتداب. ولكن وبموجب أنظمة الطوارئ، فقد صدرت العديد من القيود على عمل الجمعيات والمنظمات،¹⁶ وأغلبها لاعتبارات أمنية.

ثالثاً: مرحلة الوجود الأردني في الضفة الغربية والمصري في قطاع غزة: خضعت الضفة الغربية للضم إلى المملكة الأردنية الهاشمية في العام 1951، في حين تولت الإدارة المصرية السيطرة على قطاع غزة، وقد بقي قانون الجمعيات العثماني للعام 1907 سارياً في قطاع غزة، حيث أبقّت السلطات المصرية أغلب التشريعات التي كانت سارية في مرحلة الانتداب البريطاني كما هي، ولم تتدخل في أعمال التشريع. في حين كان الحال مختلفاً في الضفة الغربية، إذ إنه وبموجب قرار الضم¹⁷ الذي قضى في حينه بوحدة الضفتين، عوملت الضفة الغربية بوصفها جزءاً من الأردن، وخضعت بالتالي لكل التعديلات والتشريعات

14. علي عطية، مرجع سابق، ص 42.

15. المرجع السابق، ص 69.

16. عيسى أبو شرار، رائد عبد الحميد، وآخرون، المرشد الوطني حول الحق في تكوين الجمعيات الخيرية، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، فلسطين، 2014، «غير منشور»، ص 14.

17. المنشور في مجموعة القوانين والأنظمة الصادرة والناهضة لغاية سنة 1956 الصادر عن نقابة المحامين، الجزء الأول، ص 4.

اشترك أبناء غزة في جمعية الإخاء العربي التي تأسست في العام 1908، والمنتدى الأدبي الذي تأسس في العام الذي يليه.¹¹

ولا يمكن إلا أن يقال بأن فكرة العمل الخيري والوضع التشريعي الذي كان سائداً لتنظيم للجمعيات كان يتسم بالبساطة؛ بسبب الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في ذلك الوقت، فلم تكن التعقيدات التي تكتنف عمل الجمعيات مثلها في العصر الحالي.

ثانياً: مرحلة الانتداب البريطاني: امتدت مرحلة الانتداب البريطاني على فلسطين ثلاثين عاماً تقريباً، وقد عرفت تلك المرحلة العديد من التطورات المتعلقة بعمل الجمعيات الخيرية، وقد قسم البعض تلك التطورات إلى مراحل،¹² بحسب الوعي السياسي والاجتماعي المرافق لوجود الانتداب البريطاني في فلسطين، ومن ثم اكتشاف الفلسطينيين بأن بريطانيا قد أعطت لليهود وعد بلفور، وبالتالي فإنها قد وهبت فلسطين وطناً قومياً لليهود.

وقد تميزت المرحلة الأولى التي كانت بدايتها بمجرد بدء الانتداب في العام 1918 بظهور الجمعيات الإسلامية المسيحية، وذلك بغرض إظهار الوحدة بين المسيحيين والمسلمين، ومن أجل إحباط أية دعاية طائفية أو دينية يقوم بها الإنجليز ضد العرب. وقد ظهرت أول جمعية إسلامية مسيحية في مدينة يافا، في شهر تشرين الثاني من العام 1918، تلتها جمعية القدس بعد ذلك بأسبوعين. والملاحظ على تركيبة تلك الجمعيات بأنها كانت تعاني من خلل وعدم قدرة تنظيمية، تمثل بعدم إجراء الانتخابات، وافتقارها إلى وجود نظام واضح يحدد أهدافها وطرق عملها. وفيما بعد فقد طغت عليها الصبغة العائلية، وسيطرت مراكز القوى العائلية على تلك الجمعيات،¹³ وهذا الواقع هو ما كان سائداً من ناحية التناحر العائلي للسيطرة وفرض الزعامة بين العائلات الكبيرة، لاسيما في القدس.

وفي المرحلة الثانية تأسست الجمعيات التي اتسمت ببعض الكفاءة، وكان من أهم تلك التنظيمات النادي العربي، والمنتدى الأدبي، والجمعيات السرية التي عملت كأجهزة تنفيذية غير معلنة لمقاومة النفوذ الصهيوني والاستعمار، مثل جمعية الإخاء وجمعية الكف الأسود، وقد بدأت في تلك المرحلة فكرة القومية والارتباط مع الوطن السوري؛ باعتبار فلسطين جزءاً

11. محمود النمر، الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي، بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة 1794-1994، الجزء الأول العهد العثماني، دن، 1994، ص 200.

12. علي عطية، الحزب العربي الفلسطيني وحزب الدفاع الوطني، جمعية الدراسات العربية، القدس، 1985، ص 36.

13. المرجع السابق.

لتنسوية المحافظة على الأمن، فقد صدر الأمر العسكري رقم 101²² الذي قيّد من حرية الاجتماع لأكثر من عشرة أشخاص، بحجة حظر أعمال التحريض، والذي نجده أن هذا الأمر قد انسحب على فهم الإدارة العسكرية لمسألة تكوين الجمعيات أو حرية الجمعيات في ممارسة أعمالها.

ولمّا كان الواقع الفلسطيني قبل الاحتلال للضفة وغزة مجزئاً (بمعنى عدم وجود اتصال جغرافي بين المنطقتين وخضوع كل منطقة لإدارة مختلفة تشريعياً وسياسياً): فإن الأوامر العسكرية قد عدلت القانون العثماني الذي كان سائداً في قطاع غزة، وصدر الأمر العسكري رقم (686)²³ (أمر بشأن تعديل قانون الجمعيات العثماني)، وقد تضمن هذا الأمر إلغاء فكرة الإشعار لعمل الجمعيات، واشترط التسجيل المسبق من قبل السلطة المختصة، كما أن الأمر قد أطلق يد قائد المنطقة بحل الجمعيات، وفق رؤيته لما يشكل مساساً بأمن الاحتلال.

في الضفة الغربية صدر الأمر العسكري رقم (94)²⁴ (أمر بشأن جمعيات التعاون)، وقد أعطى الأمر صلاحيات للمسؤول المعين من قبل قائد الجيش كل الصلاحيات، بموجب قانون جمعيات التعاون، والتي كانت مخولة للحكومة الأردنية أو سلطة من سلطاتها، وأعطى ذلك المسؤول صلاحيات إجراء التسجيل المجدد لكل جمعيات التعاون القائمة، وأن يعين لجنة مؤقتة لإدارة أية جمعية.

من خلال استعراض ما تضمنته تلك الأوامر العسكرية كنموذج؛ فإنه من الواضح مدى التقييد والعراقيل التي واجهت عمل الجمعيات إبان مرحلة الاحتلال، والتي كان ههما الأول الحفاظ على أمن المحتل.

وبالموازاة للأوامر العسكرية وتحكّم الإدارة الاحتلالية وتدخّلها في عمل الجمعيات، فقد استمرت النشاطات الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة تجري على أرض الواقع، وأخذت وجوهاً متعددة، إذ بقي عمل النقابات والجمعيات والنوادي يجري بصورة متسارعة، ويرصد البعض محاولات لتصنيف العمل الاجتماعي ووجود العديد من الهيئات والمنظمات السرية التي كانت تتبع فصائل منظمة التحرير الفلسطينية في الخارج وتقوم أيضاً بأعمال اجتماعية.²⁵

22. الصادر بتاريخ 1967/8/27، وقد عدل لاحقاً بالأمر العسكري رقم (718).

23. الصادر بتاريخ 1981/6/23.

24. الصادر بتاريخ 1967/8/5.

25. زياد أبو عمرو، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، 1995، ص 26.

الأردنية، وقد شهدت مرحلة الوجود الأردني العديد من التشريعات المتعلقة بالجمعيات، إذ بتاريخ 1960/1/27 صدر القانون رقم (9) لسنة 1960 (قانون الجمعيات طبق على الضفة الغربية) وهو ما يعني تطبيق قانون الجمعيات لسنة 1936 الساري في الأردن على الضفة

الغربية، وصدر قانون الجمعيات الخيرية رقم (12) لسنة 1956،¹⁸ وقانون جمعيات التعاون رقم (17) لسنة 1956¹⁹ كما صدر نظام جمعيات التعاون رقم (1) لسنة 1957²⁰ ونظام جمعيات إسكان التعاون رقم (42) لسنة 1959.²¹

ولاحقاً لذلك، في العام 1966، صدر القانون رقم (33) وهو قانون الجمعيات الخيرية الأردني لذات العام، وقد ظل ساري المفعول إلى أن أُلغي بموجب قانون الجمعيات الفلسطيني الصادر في العام 2000.

وما هو لافت في قانون الجمعيات الأردني هو تعديل طبيعة إشهار الجمعيات، حيث تضمن القانون ضرورة الحصول على ترخيص مسبق قبل الشروع في العمل. وبشكل عام فإن التطور التشريعي في الحقبة الأردنية فيما يخص الجمعيات الخيرية مرده إلى العديد من العوامل التي يصعب حصرها، وتعود إلى التطورات السياسية والاجتماعية في تلك المرحلة، وهي ليست محل بحثنا في هذه الجزئية.

رابعاً: مرحلة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة: أخذ الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة بالبدء بإرساء قواعد تشريعية، بمجرد انتهاء مدة الحرب التي استمرت لأيام في العام 1967، وقد بدأ الاحتلال بإصدار الأوامر العسكرية المتلاحقة التي أحالت سلطات التشريع للقائد العسكري لمنطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أتبع القادة العسكريون في بداية الأمر نهجاً في تتابع إصدار الأوامر العسكرية، وكان ههما الأكبر المحافظة على الأمن، والتضييق بقدر الإمكان على احتمالية ثورة السكان في وجه المحتل. وقد صدرت الأوامر العسكرية المتلاحقة التي قيدت من حرية الرأي والاجتماع

18. المنشور في العدد (1265) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1956/3/17.

19. المنشور في العدد (1267) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1956/4/1، وهذا القانون لا يزال سارياً في الضفة الغربية حيث تقوم فكرة الجمعيات التعاونية على أساس تقديم الخدمة لأعضائها المنتسبين لها أساساً، وهذا ما يميزها عن الجمعيات الخيرية التي تعنى بتقديم الخدمات للغير.

20. المنشور في العدد (1357) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1957/11/16.

21. المنشور في العدد (1447) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1959/10/17.

في العام 2000 صدر قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000²⁸ وقد تضمن القانون تعريفاً للجمعية في المادة (1) منه كما أسلفنا وتضمن العديد من المبادئ الخاصة بالجمعيات دون أن يفرق بين الجمعيات والهيئات الأهلية، كما أعطى القانون في المادة (44) منه للوزير صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية الخاصة واللائحة لتنفيذ القانون.

وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات في العام 2003 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003،²⁹ حيث تضمنت تعريف الجمعيات مجدداً، وأضافت إلى التعريف الذي ورد في القانون بأن تعبير الجمعية يشمل الهيئة الأهلية والجمعية الخيرية والهيئة غير الحكومية، كما تضمنت اللائحة تفصيلاً يخص تشكيل الدوائر المعنية بتسجيل الجمعيات، وتعريفها للوزارة المختصة والطلبات، وكيفية معالجتها، والسجلات وكيفية إدارتها، والاندماج، وحل الجمعيات، وخلاف ذلك من الشروط التي تضمنتها تشريعات الجمعيات، وفق التشريعات النافذة التي سنعتمد إلى معالجتها في المطلب التالي بصورة مستقلة.

المطلب الرابع: التنظيم التشريعي الحالي للجمعيات الخيرية في فلسطين والأسس القانونية والعملية للقانون

تعتبر التشريعات المتعلقة بالجمعيات الخيرية في الوقت الحالي ذات أهمية خاصة؛ لأنها ولأول مرة منذ العهد العثماني قد وحدت العمل التشريعي بين قطاعي الوطن (قطاع غزة والضفة الغربية) بصدر قانون الجمعيات الخيرية، إلا أنه وبعيداً عن دقة المسألة التشريعية، فإن الواقع يبين بأن هناك من الأبعاد الأخرى التي تحكم عمل الجمعيات، وتقصد بذلك البعد الاجتماعي والهدف العام من البدء في العمل التعاوني أو العمل الذي يقدم خدمة للمجتمع، وهذا بحد ذاته يحتاج إلى دراسات متخصصة بذلك.

ولكن من المهم، قبل الخوض في دراسة التنظيم التشريعي، إلقاء نظرة سريعة على مقدمات التسجيل أو التأسيس للجمعيات التي تتلخص بوجود الفكرة لإنشاء كيان خيري أو تعاوني من نوع ما، ووجود المؤسسين وتوفير القواسم المشتركة بينهم، ومن ضمنها القدرة على العمل الخيري أو التعاوني، وعقد اللقاءات للتباحث والتشاور من أجل صياغة الأهداف والغايات لإنشاء الجمعية أو الهيئة، ومن ثم الشروع في إجراءات التسجيل والترخيص، ولا بد

خامساً: مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية؛ في أعقاب توقيع اتفاق أوسلو في العام 1993 بدأت النقاشات المتعلقة بكيان المجتمع المدني تظهر، وتتخذ مكاناً مهماً، في محاولة لاستشراف طبيعة المرحلة القادمة، ومدى تأثير تولى الفلسطينيين إدارة أمورهم بأنفسهم في ظل نظام سياسي قادم. وقد مثل دخول السلطة الفلسطينية إلى المدن الفلسطينية وإقامة الحكم الذاتي في الضفة الغربية وقطاع غزة تحدياً آخر، ومن نوع مختلف، واجه منظمات المجتمع المدني، في طبيعة الدور الذي ستقوم به في ظل قيام السلطة، وبين تلك الآراء ظهرت آراء تدعو إلى التأييد في إصدار المواقف المتعلقة بوجود المجتمع المدني في فلسطين أصلاً،²⁶ ليصار إلى رصد ردود أفعاله، وقيامه بأعماله في المرحلة المقبلة.

وقد بدأت السلطة الفلسطينية على إثر توليها لزام السلطة في الضفة الغربية وقطاع غزة بإصدار التشريعات المختلفة، وقد كان للجمعيات الخيرية نصيب من تلك التشريعات؛ فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (26) من القانون الأساسي²⁷ بأنه: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: 1. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. 2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. 3. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون. 4. تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. 5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب التجمعات في حدود القانون».

والملاحظ بأن المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي قد نص على الحق في تشكيل الجمعيات، وفق أحكام المادة السابقة، في الباب الثاني منه، والمتعلق بالحقوق والحريات العامة، وهذا النص يتوافق مع المواثيق الدولية التي تعتبر الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية حقاً مدنياً للأفراد.

كما يلاحظ بأن المشرع قد نص على حق تشكيل الجمعيات في ذات المادة التي نصت على الحق في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، والتي تضمنت الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، والحق في الانتخاب والترشح، وتقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، وعقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة.

26. زياد أبو عمرو، مرجع سابق، ص 120-121.

27. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الصادر بتاريخ 2003/3/19.

28. نشر القانون في العدد الثاني والثلاثين من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ 2000/2/29.

29. وقد نشرت اللائحة في العدد التاسع والأربعين من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ 2004/6/17.

لدائرة الجمعيات في وزارة الداخلية. وقد اشترطت تلك الفقرة أن يرفق بالطلب ثلاث نسخ من نظامها الأساسي موقعة من جميع أعضاء اللجنة التأسيسية، أي جميع الأشخاص الذين اتفقوا على تأسيس الهيئة أو الجمعية.

وقد اشترطت المادة (5)³⁴ من القانون أهم البيانات التي يجب أن يتضمنها النظام الأساسي، وهذه البيانات هي:

- اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيسي.
- موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استغلالها أو التصرف بها.
- شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء.
- الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية اندماجها أو اتحادها.
- كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
- طرق المراقبة المالية.
- قواعد حل الجمعية أو الهيئة، وكيفية التصرف بأموال وأموال الجمعية أو الهيئة عند حلها³⁵

2. قرار وزير الداخلية باستيفاء الطلب لشروط التسجيل: عند تقديم طلب تسجيل الهيئة أو الجمعية إلى وزارة الداخلية، فإنه يكون على وزير الداخلية إصدار قراره باستيفاء الطلب لشروط التسجيل، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ تقديم الطلب، وذلك وفق نص الفقرة الثانية من المادة (4) من القانون. وقد قصد من هذا النص إعطاء دائرة تسجيل الجمعيات في الوزارة الوقت الكافي لتدقيق وفحص طلبات التسجيل المقدمة من الهيئة وما أرفق من وثائق وأنظمة، هذا بالإضافة إلى تدقيق إمكانية التعارض أو التشابك في الأسماء أو الأهداف بين الهيئة أو غيرها من الهيئات، وأثناء مدة الشهرين فإنه يتمتع على الجمعية ممارسة نشاطاتها، إلا بعد حصول التسجيل الفعلي.³⁶

34. يلاحظ أيضاً الشروط التي وردت في المادة (14) من اللائحة التنفيذية للقانون.

35. والملاحظ بأن هذه الفقرة وكذلك الفقرة (ض) من اللائحة التنفيذية قد عدلت بشكل تلقائي بموجب المادة (2) من القرار بقانون الصادر عن الرئيس والذي حمل الرقم (6) لسنة 2011، تاريخ 2011/4/27، الذي قضى بتحويل أموال الجمعيات المنحلة إلى خزينة السلطة أو إلى جمعية مشابهة للجمعية في الأهداف.

36. المادة (7) من قانون الجمعيات.

من التذكير بأن قيام العمل التعاوني والاجتماعي بشكل عام في أي مجتمع يمثل صورة من صور التعدد والديمقراطية، فما بالك إذا كان ذلك العمل يحاط بمناخ تشريعي داعم، ومنظم له بصورة لا تمس النظام العام، وفي نفس الوقت تعطي الحرية اللازمة لهذا النوع من الهيئات لممارسة أعمالها في نشر المناخ الديمقراطي من خلال التعاون، وكيفية اتخاذ القرارات والانتخابات، وخلاف ذلك من مسائل تفصيلية، ينظمها التشريع.

وبما أن التكييف القانوني للجمعيات الخيرية هو أنها هيئة معنوية³⁰ تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فإن تلك الشخصية الاعتبارية للهيئة تمر بمراحل، تتنوع بحسب تطور عملها، وكما يقال بأن الشخصية المعنوية تتشابه مع الشخص الطبيعي بمروره بالعديد من المراحل، منذ الولادة ومن ثم الحياة وبعدها الوفاة بصورة أو بأخرى، وكذلك الهيئة تمر بمراحل تتنوع منذ البدء بتسجيلها مروراً بممارسة أعمالها، ومن ثم قد يكون حلها أو تحقيقها لغاياتها إنهاءً لتلك الحياة. وعليه فإننا سنعالج الإطار القانوني للجمعيات وفق هذه الرؤية، ووفق مواد القانون، أي منذ تسجيلها، مروراً بممارستها لأعمالها، ومن ثم حلها أو انتهاء كيانها بصورة أو بأخرى من الصور، وذلك وفق التسلسل الآتي:³¹

أولاً: مرحلة التسجيل: تضمّن الفصل الثاني من قانون الجمعيات في المواد (3) وما بعدها أسس تسجيل الجمعيات،³² وقد تضمنت تلك المواد³³ الشروط والمتطلبات لغايات تسجيل الجمعيات والهيئات، وتتضمن هذه الشروط العديد من المتطلبات الشكلية والموضوعية، ويمكن تلخيصها بالشروط الآتية:

1. التقدم بطلب خطي لتسجيل الجمعية مرفقاً بثلاث نسخ من نظامها الأساسي: وقد تطرقت إلى هذه الشروط الفقرة الأولى من المادة (4) من القانون، ويجب -وفق تلك الفقرة- تقديم طلب التسجيل للجمعية موقفاً من قبل ثلاثة من المؤسسين على الأقل، من المفوضين بالتسجيل المكلفين بذلك من قبل الهيئة العامة التأسيسية للهيئة، ويتم تقديم الطلب

30. انظر: تعريف الجمعيات الذي ورد في المادة (2) من قانون الجمعيات النافذ، وكذلك في المادة (1) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

31. مذكّر بأن تشريعات الجمعيات والعمل الأهلي تستأهل دراسات متخصصة في ذات القوانين وشرحها: من أجل تطوير تجربة ذلك العمل، فما تقدمه في هذه الجزئية من الدراسة لا يعدو أن يكون مجرد إلقاء نظرة بسيطة على ما تضمنه القانون لغايات معرفة النطاق التشريعي النافذ، وملائمته للمعايير الدولية والواقعية.

32. يلاحظ أيضاً الأساس التي اعتمدها القانون لتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأجنبية التي وردت في المادة (34) وما بعدها من قانون الجمعيات.

33. وكذلك الفصل الأول من الباب الثالث من اللائحة التنفيذية للقانون في المواد (11) وما بعدها.

بتلك الأموال، إذ لا يجوز لها، بموجب الفقرة الثالثة من ذات المادة، التصرف بالبيع أو خلافه من أوجه التصرف، إلا بموافقة مجلس الوزراء.

وكما هو واضح، فإن ربط المشرع لحقوق الجمعيات الأجنبية في تملك الأموال غير المنقولة بموافقة مجلس الوزراء هو إعطاء السلطة التقديرية لذلك المجلس في الإجازة أو الرفض، كما أنه قد أعطى مجلس الوزراء من تسبب قراره في حالة الرفض، ولم يتطرق بالنص على حق الجمعيات الأجنبية في الطعن في قرار الرفض، وهو حق مفترض من وجهة نظرنا؛ إذ إنه لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً يتيح للجمعية اللجوء إلى المحكمة الإدارية للطعن به وفق الأصول.

2. حق الجمعيات في الحصول على الإعفاءات من الضرائب والرسوم: لقد نصت على ذلك المادة (14) من القانون، وتبين أن الإعفاء يشمل جميع الرسوم الجمركية والضرائب المفروضة على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهداف الجمعيات.

ويعتبر حق الجمعيات بهذا الخصوص معلقاً على شرط يتمثل في أن لا يتم التصرف بتلك الأموال خلال مدة تقل عن خمس سنوات، ولهذا فإنه إذا رأت الجمعية عدم الحاجة إلى تلك الأموال، وأرادت التصرف بها قبل انقضاء المدة المحددة في القانون؛ فإنه يتوجب عليها أن تقوم بدفع الرسوم والضرائب المفروضة للسلطة على تلك الأموال.

وفي المقابل فإن التصرف إذا كان منسجماً مع أهداف الجمعية فإن الإعفاء يستمر قائماً، ولا يتم إلغاء الامتياز الذي منحه القانون لتلك الجمعية، فعلى سبيل المثال قيام الجمعية بالتصرف ببعض الأجهزة التي تملكها لجمعية مماثلة، أو تبرع جمعية بقطعة أرض لجمعية تمارس نفس نشاطها.³⁸

وعند انقضاء الشرط بمرور مدة السنوات الخمس فإنه يحق للجمعية التصرف بالأموال التي تملكها بالطريقة التي تناسب أهدافها وتتسجم مع القانون، دون أن يرتب ذلك أي حق للسلطة المختصة بالجباية في مطالبتها بتلك الرسوم.

3. الحق في إقامة المشاريع والأنشطة المدرة للدخل: وقد نصت على هذا الحق المادة (15) من القانون، وعليه فإنه يحق للجمعيات إنشاء وإقامة المشاريع المدرة للدخل لغايات تمويل أنشطتها،

والملاحظ بأن المدة المذكورة من الممكن أن تتوقف، ويعاد احتسابها مجدداً في حالة طلب وزارة الداخلية تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص، حيث تبدأ مدة الشهرين منذ تاريخ تقديم تلك البيانات، وفي حال انتهت مدة الشهرين دون اتخاذ قرار بالرفض أو الموافقة على التسجيل، تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون، أما في حالة صدور قرار من الوزير برفض التسجيل فإنه يتوجب أن يكون مسبباً، ويعني التسبب توضيح الدواعي القانونية التي استند إليها وزير الداخلية لتسوية رفض الطلب، بحيث نكون أمام قرار إداري قابل للطعن به لدى المحكمة المختصة.³⁷

ثانياً: استكمال التسجيل وخروج الجمعية إلى حيز الوجود: نصت المادة (7) من القانون بأن الجمعيات أو الهيئات تتمتع بالشخصية الاعتبارية فور تسجيلها؛ وبالتالي فإن الجمعية تكتسب شخصيتها المستقلة وذمتها المالية الخاصة بها بمجرد التسجيل وما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

ولتحديد الآثار القانونية المترتبة على إتمام التسجيل في سجل الجمعيات التابع لوزارة الداخلية، فإن القانون قد حدد، في الفصل الثالث المادة (9) وما بعدها، حقوق الجمعيات وواجباتها، حال تسجيلها والشروع في ممارسة أعمالها. وكما هو واضح فإن هذا التقسيم قد عد حقوقاً للجمعيات، كما رتب عليها التزامات، وذلك على النحو الآتي:

أ. حقوق الجمعيات والهيئات الأهلية:

1. الحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة: وقد تناولت هذا الحق المادة (9) من قانون الجمعيات، حيث أعطت تلك المادة للجمعيات والهيئات الأهلية الحق في تملك العقارات والأموال غير المنقولة، وكذلك الأموال المنقولة كالأجهزة والمركبات والمعدات وخلافها؛ وذلك لغايات تحقيق أهدافها وممارسة أعمالها.

وقد فرق المشرع، في الفقرة الثانية من المادة (9) محل البحث، بين حق الجمعيات المحلية في ملكية الأموال غير المنقولة وبين حق الجمعيات الأجنبية، إذ اشترط في حالة رغبة الجمعية الأجنبية في تملك الأموال غير المنقولة الحصول على إذن من مجلس الوزراء، وبتسبب من الوزير المختص، كما أنه قد قيد الجمعيات الأجنبية في التصرف

37. وفق نص الفقرتين (3-4) من المادة (4) من قانون الجمعيات.

38. المرشد الوطني، مرجع سابق، ص 61.

وقد وضع القانون في هذه المادة شرطاً شكلياً، هو إعلام الوزارة المختصة التي يندرج نشاط الجمعية ضمن نطاق اختصاصها، وبناء عليه فإنه يكون على الجمعية -في حال رغبتها بجمع التبرعات من الجمهور مباشرة- أن تقوم بإشعار الوزارة المختصة قبل البدء الفعلي بذلك.

وهذا لا يعني بالضرورة الحصول على موافقة أو إذن مسبق من الوزارة المختصة، وإنما يقتصر الأمر على مجرد إشعار الوزارة بالأمر، كما أن عدم تفصيل المشروع في مسألة الإشعار يعني عدم اشتراط قالب معين لطريقة جمع التبرعات؛ فلجمعية التوجه لذلك بأي طريقة تراها مناسبة، كما أن عدم وجود نص على تحديد مدة زمنية للإشعار يمنح الحق للجمعية بالقيام بذلك في أي وقت تشاء، شريطة أن يتم قبل شروعها بجمع التبرعات.

ب: التزامات الجمعيات والهيئات الأهلية:

إلى جانب الحقوق التي أقرها القانون للجمعيات والهيئات الأهلية، فقد فرضت نصوص قانون الجمعيات العديد من الالتزامات القانونية التي تترتب على أدائها لأعمالها، وأهم هذه الالتزامات ما يأتي:

1. الالتزام بحفظ أنواع معينة من السجلات في مقر الجمعية: فوفق نص المادة (11) من قانون الجمعيات، يتوجب على الهيئة أن تحتفظ ببعض السجلات في مقرها الرئيسي، ومن أمثلة تلك الوثائق سجل جميع أعضاء الجمعية، والمراسلات الصادرة والواردة، والنظام الأساسي، ومحاضر الاجتماعات لمجلس الإدارة وللجمعية العمومية، وسجل الواردات والمصروفات؛ والهدف من ذلك الاشتراط إتاحة المجال للسلطات الإدارية للاطلاع على تلك الوثائق في أي وقت، أثناء قيامها بالتفتيش؛ لغاية مطابقة التزام الجمعية بمتطلبات القانون.
2. الالتزام بإيداع أي تعديل يطرأ على مركز الجمعية أو نظامها أو أهدافها، وكذلك إيداع أي تغيير في مجلس الإدارة لدى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية: ويقضي هذا الالتزام بإعلام دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية بكل تعديل يطرأ على حالة الجمعية، خلال مدة شهر واحد حداً أقصى من تاريخ إجراء التعديل، وهذا الالتزام هو ما نصت عليه المادة (12) من القانون، ومن أمثلة التغييرات التي تحصل في الجمعيات التي يتوجب إعلام الوزارة بها مثلاً: زيادة أعضاء مجلس الإدارة، أو تغيير أهداف الجمعية بإضافة أهداف

ومثال ذلك: الحق في إنشاء المشاغل أو الورش، وتأجير العقارات واستغلالها، وخلاف ذلك من المشاريع التي تضمن للهيئة عائداً مادياً يغطي متطلبات عملها ومصاريف أنشطتها.

وقد تجنّب المشرع في هذه المادة حصر وتحديد المجالات الممكن للجمعيات التوجه إليها، واعتمدها كمشاريع مدرة للدخل؛ مما يعني أن الجمعيات تمتلك كامل السلطة في اختيار مجالات الاستثمار التي تتماشى مع إمكانياتها وظروف عملها، ولكن القيد الوحيد الذي ورد في هذه المادة هو إلزام المشرع للهيئة بضرورة وجوب تخصيص العوائد الناجمة عن المشاريع للإنفاق على أنشطة الهيئة وأهدافها لمنفعة الصالح العام،³⁹ كما أتاح المشرع للهيئة فتح فروع في فلسطين لنوع تلك المشاريع.

4. الحق في الانتساب للاتحادات والمنظمات العربية والإقليمية: وقد نصت على ذلك المادة (28) من قانون الجمعيات، وقد أعطت تلك المادة الجمعيات كامل الحرية في الانضمام لأي منظمة أو اتحاد عربي أو أجنبي، ولكن القيد الوحيد على ذلك الانضمام هو شرط شكلي يتمثل فيما جاء في عجز تلك المادة وهو إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك أي الوزارة ذات الاختصاص.

5. الحق في تلقي المساعدات غير المشروطة من الغير: وقد تضمنت المادة (32) من القانون ذلك الحق، وعليه فإن للجمعية أو الهيئة الحق في الحصول وقبول المساعدات المقدمة من الغير كمساعدات، سواء أكانت قيماً مادية أم أجهزة ومعدات أو خلاف ذلك.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع، في وصفه للجهة مقدمة المساعدات، لم ينص على هوية هذه الجهة، بل اكتفى باستعمال مصطلح الغير؛ ولذا فإنه من الممكن تلقي المساعدات من الجهات الأجنبية المانحة أو من جهات محلية، كما يمكن تلقي المساعدات من جهات حكومية أو من جهات خاصة. وكل ذلك بشرط ألا تكون تلك المساعدات مشروطة، أي ألا تكون معلقة على شرط تنفيذ الجمعية لسياسة معينة، أو قيامها بشيء مقابل تلك المساعدات.

6. الحق في التوجه للجمهور وجمع التبرعات: وقد نصت على ذلك الحق المادة (33) من القانون، ويعني ذلك إمكانية توجه الهيئة إلى الجمهور مباشرة لطلب الدعم، لجمع الأموال لمساعدة الهيئة على تغطية احتياجاتها المالية، لتوجيه ذلك الدعم للغاية التي أنشئت من أجلها، ولضمان تحقيق أغراضها، وبالتالي تقديم خدماتها.

39. المرشد الوطني، مرجع سابق، ص 61.

- أ. تشكيل المجلس: حددت المادة (16) من القانون عدد أعضاء مجلس الإدارة بالنص على أن لا يقل عن سبعة أعضاء، ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، وقد اشترطت الفقرة الثانية من المادة ذاتها ألا يكون بين عضوين أو أكثر صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية، ويمثل هذا القيد ضماناً من ضمانات العمل الاجتماعي من حيث تشتيت التعصب العائلي في اتخاذ القرارات، وعدم جعل العمل الخيري بمنزلة الرابطة العائلية.
- وقد تضمنت المادة (20) من القانون نصاً منع الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية بأجر، ويعتبر مجلس الإدارة مسؤولاً عن جميع أعمال الجمعية ونشاطاتها. ولغايات تمثيل المجلس لدى الغير، فإن رئيسه أو من ينوب عنه لدى غيابه بموجب النظام الأساسي هو من يمثله، وينوب عنه أمام الغير، ويقوم بالتوقيع نيابة عنه على جميع المراسلات والعقود والاتفاقيات التي تتم بينه وبين الجهات الأخرى.
- ب. اختصاصات المجلس: تضمنت المادة (18) من القانون النص على اختصاصات وصلاحيات مجالس الإدارة للجمعيات. وتتلخص في: إدارة شؤون الجمعية، وإعداد اللوائح أو الأنظمة والتعليمات اللازمة، وتعيين الموظفين اللازمين لعمل الهيئة، وتحديد اختصاصاتهم، وإنهاء خدماتهم وفق أحكام القانون، وتكوين اللجان التي يراها لازمة لتحسين العمل، وإعداد الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية ومشروع الموازنة للسنة الجديدة، وتقديم التقارير السنوية الإدارية والمالية، وأية خطط ومشاريع مستقبلية للجمعية العمومية، ودعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية للاجتماع، وتنفيذ قراراتها طبقاً لأحكام القانون، ومتابعة أية ملاحظات وارداً من الدائرة أو الوزارة أو الجهات الرسمية المختصة، فيما يتعلق بنشاط الجمعية أو الهيئة والرد عليها.
- ج. انعقاد المجلس: حددت المادة (21) من القانون الحد الأدنى لدورية انعقاد مجلس الإدارة؛ وذلك لضمان مباشرة المجلس أعماله، وعدم هيمنة بعض أفراد المجلس على آلية اتخاذ القرار أو الانفراد به. وقد أوجبت المادة المذكورة أن يتم عقد مجلس الإدارة بصورة عادية مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، بدعوة من الرئيس أو نائبه، وينعقد مجلس الإدارة بصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو بطلب من ثلث الأعضاء، كما أن اجتماعات المجلس تكون صحيحة بحضور ثلثي أعضائه، وفي جميع الحالات تتخذ قرارات مجلس الإدارة بالأغلبية المطلقة.

جديدة، أو التنازل عنها، أو فتح فروع جديدة للجمعية، أو خلاف ذلك من التعديلات التي تطرأ عادة خلال عمل الجمعيات.

3. تقديم تقارير دورية حول النشاطات المالية والمهنية: وبموجب نص المادة (13) من القانون فإنه يكون على الجمعية أن تعدّ وتقدم تقريرين سنوياً للوزارة المختصة مُقرّين من الجمعية العمومية، وذلك خلال مدة لا تتعدى أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، يتعلق الأول بوصف كامل للنشاط الذي قامت به الجمعية خلال العام السابق، في حين يخص الثاني للتقرير المالي الذي يتوجب أن يكون معتمداً من مدقق حسابات معتمد، وهذان التقريران هما ما اصطلح على تسميتهما بالتقرير المالي والإدري.
4. الالتزام بإعداد موازنة سنوية وتقديمها: وقد تطرق إلى هذا الالتزام المادة (30) من قانون الجمعيات، فقد أوجبت على الجمعيات والهيئات الأهلية التي تفوق قيمة مصروفاتها السنوية مبلغ الألف دينار أن تعمل على إعداد موازنة سنوية تحت إشراف مدقق قانوني معتمد.
5. التزام الجمعية بإيداع أموالها النقدية لدى بنك أو بنوك معتمدة: وقد تضمنت المادة (31) صيغة هذا الشرط، والهدف منه عدم احتفاظ الجمعية بنقودها السائلة في مقرها؛ لما يسببه ذلك من احتمال هدر الاموال السائلة، كما أن ذلك يتيح في حالات معينة فرصة للسلطة الإدارية لمراقبة الوضع المالي للجمعيات.

ثالثاً: إدارة الجمعيات أو الهيئات الأهلية: نظم الفصل الرابع والخامس من قانون الجمعيات في المواد (16) وما بعدها شؤون إدارة الجمعيات والأجسام الإدارية داخل الجمعية، والمناطق بها إدارة أعمالها وتسيير شؤونها، والتي تمارس الجمعية عملها فعلياً من خلالها، ويمكن تقسيم هذه الهيئات إلى الأقسام الآتية:

1. مجلس الإدارة: هو الأداة أو الجسم التنفيذي المناط به إدارة الجمعية وتسيير شؤونها من الناحية الفعلية، من خلال تنفيذ توجيهات وتعليمات الجمعية العمومية، كما يعتبر مجلس الإدارة المسؤول المباشر عن جميع أنشطتها وأعمالها، بالإضافة إلى كونه الوسيلة الرئيسة في الاتصال والتواصل مع الغير؛ جراء امتلاكه حق تمثيل الجمعية وفق متطلبات القانون.

في الاجتماع وأصحاب حق التصويت، وهذا ما ينطبق على كل المواضيع والمسائل المطروحة للنقاش التي لم يشترط القانون فيها تحقق أغلبية معينة؛ كون اشتراط القانون لأغلبية معينة يقتضي وجوب التقييد والالتزام بتحقيق تلك الأغلبية من قبل الجمعية العمومية، وإلا اعتبرت قراراتها المتخذة بشكل مخالف باطلة، ومثال ذلك القرار بعزل أعضاء مجلس الإدارة.

د. اتحاد الجمعية مع غيرها من الجمعيات: إذ اشترط القانون في مثل تلك الحالات تحقق أغلبية ثلثي الأصوات، ونسبة الثلثين المطلوبة في مثل تلك القرارات هي الحد الأدنى، وليست ثابتة على وجه القطع، ولهذا إذا رأى أعضاء الجمعية بأن هذه القرارات بالنظر إلى أهميتها تستوجب نسبة أعلى من تلك التي قررها القانون؛ جاز لهم القيام بذلك.⁴²

هـ. الاجتماع غير العادي: يعقد الاجتماع غير العادي للهيئة العمومية بطلب من ثلث أعضاء الهيئة.⁴³ ووفق نص المادة (25) من القانون، يعتبر اجتماع الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة قانونياً إذا تم في أعقاب الدعوة الأولى له، سواء كانت موجهة من قبل مجلس الإدارة أو من قبل أعضاء الجمعية العمومية، بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، أي بحضور (نصف الأعضاء + واحد).

رابعاً: حل الجمعيات أو الهيئات الأهلية:⁴⁴ تختلف الطرق التي تُحلُّ بها الجمعيات، وفق سبب ذلك الحل وما يرتبه من آثار، ووفق الجهة مصدرة القرار بحل الهيئة أو الجمعية، وذلك وفق الترتيب الآتي:

1. حل الجمعية بناء على قرار الهيئة العامة: ويكون حل الجمعية أو الهيئة بناء على قرار الجمعية العمومية، وبناء على الصلاحية المخولة للجمعية العمومية في القانون، فإذا صدر قرار بحل الهيئة من قبل الأغلبية المنصوص عليها في نظامها الأساسي، يتوجب تبليغ دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية بقرار الحل خلال أسبوع من تاريخه، على أن ترفق الهيئة العامة صورة عن محضر الاجتماع الذي تمّ فيه اتخاذ قرار الحل، وقائمة بأسماء الحضور وتوقيعاتهم، حيث تقوم الدائرة المختصة في الوزارة بتنفيذ قرار الجمعية

2. الجمعية العمومية: نظمت المادة (23) من القانون تشكيل واختصاص الجمعية العمومية، وتعتبر الجمعية العمومية الهيئة الإدارية الأولى وصاحبة السلطة العليا في الجمعية، وتتكون من جميع أعضاء الجمعية أو الهيئة الذين تنطبق عليهم شروط العضوية، وفق متطلبات النظام الأساسي للجمعية، ومنها تسديد الاشتراكات السنوية والاشتراكات المتعلقة ببدل الانتساب. وبشكل عام يمكن القول: إن الجمعية العمومية تتكون من كل الأعضاء الذين يحق لهم التصويت.

أ. اختصاصات الجمعية العمومية: تختص الجمعية العمومية بالنظر في التقرير الإداري والمالي وإقرار هذين التقريرين، وفي تعيين مدققي الحسابات، وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة، ووضع السياسات العامة وتوجيهات الجمعية أو الهيئة، وتعديل النظام الأساسي، وحل الجمعية أو الهيئة، وعزل أعضاء مجلس الإدارة، وتقرير اندماج الهيئة مع غيرها من الهيئات أو دخولها في اتحاد مع الهيئات الأخرى.

وعليه فإنه يتبين أن الجمعية العمومية تمارس صلاحيات النظر في تقرير مجلس الإدارة عن مجمل النشاطات التي قام بها بين الاجتماعات العمومية؛ لغايات تقييم دور المجلس، والوقوف على إنجازاته وإخفاقاته، وكذلك فإن الجمعية العمومية لها سلطة البت في مصير الجمعية من حيث اندماجها، أو حلها، أو اتحادها مع الجمعيات الأخرى.

ب. انعقاد الجمعية العمومية العادية: تتعقد الجمعية العمومية العادية بناء على طلب مجلس الإدارة، ورغم أن القانون قد أناط بالمجلس حق دعوة الجمعية العمومية للانعقاد،⁴⁰ إلا أنه خلا من تحديد مدة زمنية لذلك الاجتماع، كما أنه خلا من الإجراءات الواجب على المجلس الإداري مراعاتها، من حيث تحديد المدة بين توجيه الدعوة وعقد الجلسة، وكيفية تبليغ أعضاء الجمعية العمومية بمكان وزمان موعد الانعقاد، وبمضمون جدول الأعمال، وخلاف ذلك من المسائل. ويعدّ سكوت المشرع عن تنظيم هذه المسائل الإجرائية بمنزلة إحالة منه بالحق في تنظيم هذه المسائل للنظام الأساسي للجمعية.⁴¹

ج. اتخاذ القرارات من قبل الجمعية العمومية العادية: تتخذ القرارات في الجمعية العامة العادية بالأغلبية المطلقة، أي بأغلبية (النصف + واحد) من عدد الأعضاء المشاركين

40. الفقرة السادسة من المادة (18) من قانون الجمعيات.

41. المرشد الوطني، مرجع سابق، ص 69.

42. المرشد الوطني، مرجع سابق، ص 70.

43. المادة (24) من قانون الجمعيات.

44. ورد التنظيم التشريعي لحل الجمعيات في المادة (37) وما بعدها من قانون الجمعيات، وفي الباب العاشر المادة (62)

وما بعدها من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

المبحث الثاني

الإطار القضائي: دور القضاء في الرقابة على أعمال الجمعيات

إن ما يحكم الإدارة العامة أو السلطة في تعاملها مع الجمعيات الخيرية هو أولاً القانون الأساسي أو الدستور الذي تسمو قواعده على القوانين والتشريعات العادية، ثم يأتي بعد ذلك قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، ويأتي في المرتبة الثانية بعد قواعد القانون الأساسي في التعامل مع الجمعيات، وبعد ذلك تأتي قواعد اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (9) لسنة 2003 كمرتبة ثالثة، وأخيراً، في المرتبة الرابعة، يأتي النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة نفسها، وتمثل تلك القواعد أسس تعامل إدارات السلطة مع الجمعيات، وهي أيضاً ما يحكم عمل الجمعيات، وأي خروج على تلك القواعد هو خروج على أحكام القانون، يستوجب تدخل القضاء لإلغائه من قبل محكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص، بناءً على طعن صاحب المصلحة.⁴⁶

إلا أننا نجد بأن القواعد العامة الدولية والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان تحكم في بعض الأحيان عمل الرقابة القضائية على الانتهاكات التي تقع من قبل الإدارة على تلك الجمعيات؛ باعتبار عملها يخضع في النتيجة لحق من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية، تماماً كما كفلها الدستور.

ولا نرى أدق من المثال التالي الذي يُظهر واقع النظرة القضائية الثاقبة لمراقبة طبيعة عمل الجمعيات في السياق المجتمعي، وما تمثله من أهمية، لنبدأ به الحديث عن الإطار القضائي وعمل المحاكم في الرقابة على الجمعيات، ويدور الحديث هنا عن حكم للمحكمة الدستورية المصرية رأينا أن ندرج بسرد مقتطفات منه لما يمثله ذلك الحكم/ المبدأ من رؤية قضائية لموضوع الجمعيات، والإطار والسياق السليم الذي يجب أن يتضمنه فكر القضاء اتجاه الجمعيات، فقد جاء في الحكم المذكور:⁴⁷ «وحيث إن المواثيق الدولية قد اهتمت بالنص على حق الفرد في تكوين الجمعيات ومن ذلك المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

46. المرشد الوطني، مرجع سابق، ص 83.

47. حكم المحكمة الدستورية المصرية رقم (153) لسنة 21 قضائية، تاريخ 2000/6/3، قاعدة رقم (70) المنشور في الجزء التاسع من الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا من 1998/7/1 حتى 2001/8/31 منشورات المحكمة الدستورية العليا، ص 583-600. يراجع كذلك ذات الحكم منشوراً في ورقة بعنوان: (مرسوم إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية غير دستوري وتعد على صلاحيات الحكومة)، منشورات الحق، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: www.alhaq.org/arabic/index.php، تاريخ الزيارة 2014/8/10.

العمومية، وشطب تسجيل الهيئة أو الجمعية من سجل الجمعيات، بعد صدور قرار من الوزير بذلك.

2. حلّ الجمعية بناءً على قرار وزير الداخلية: تتلخص الحالات التي يجوز فيها لوزير الداخلية حلّ الجمعية أو الهيئة في حالتين هما:

أ. عدم ممارسة الجمعية لأعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها، ما لم يكن سبب التوقف لقوة قاهرة.

ب. مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، مع عدم قيامها بتصحيح أوضاعها خلال مدة لا تزيد على ثلاثة شهور من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية.

وعلى كل الأحوال فقد تضمن القانون ما يتيح الطعن في قرار وزير الداخلية القاضي بحلّ الجمعية لدى المحكمة المختصة وهي محكمة العدل العليا.

خامساً: الآثار المترتبة على حلّ الجمعية أو الهيئة: بعد صدور القرار بحلّ الجمعية، وبعد استنفاد الطرق القانونية التي اتخذت لإلغاء قرار الحل، كالطعن بالقرار لدى المحكمة المختصة، فإن ثمة العديد من الآثار والإجراءات التي تترتب على قرار الحل، والهدف منها إنهاء وجود الجمعية بشكل تام ودائم، وهذه الإجراءات هي:

1. تعيين مصفّ: يتوجب أن يتم تعيين مصفّ من قبل الجمعية؛ ليقوم بجرد ذممها وأموالها ومحتوياتها، من خلال تقديم تقرير يتضمن تلك الموجودات.

2. التصرف بموجودات الجمعية: بعد أن يتم حصر ما تملكه الجمعية، يتم التصرف بأموالها بتحويلها إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية، أو لجمعيات مشابهة للجمعية في الأهداف، مع مراعاة حقوق العاملين في الهيئة المنحلة والتي تكون مستثناة من عملية الإحالة.⁴⁵

45. وهذا وفق التعديل على قانون الجمعيات بموجب القرار بقانون رقم (6) لسنة 2011.

وفي انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات - حال تعددها - ليكون عضواً فيها. وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية، التي أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها من الحقوق الطبيعية، وكفل -أسوة بالدساتير المتقدمة- صونها، وعدم المساس بها، ولم يُجز الإخلال بها من خلال تنظيمها.

وحيث إن الحق في إنشاء الجمعيات لا يعدو أن يكون عملاً اختياريًا، يرمي بكل الوسائل السلمية إلى تكوين إطار يعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم التي لا يمكن تسميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع، كذلك فإن هدم حرية الاجتماع إنما يقوّض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستنداً إلى الإرادة الشعبية، ومن ثم فقد صار لازماً امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية.⁴⁸

وبعد استعراض الحكم السابق «النموذج»، فإن الإطار القضائي الذي يمكن الحديث عنه والبحث فيه بالتطبيق المحلي، والذي يواجه الجمعيات؛ لا يتعدى أبعداً ثلاثة هي مرحلة التسجيل، أو بمعنى آخر رفض الإدارة تسجيل الجمعية، والمرحلة الثانية هي مرحلة ما يقدم للقضاء من طعون تتعلق بالجمعيات أثناء عملها، من ناحية إدارتها أو اختصاصاتها، والمرحلة الثالثة تتعلق بالطعون التي تقدم ضد قرارات حل الجمعيات أو محاولة تصفيتها. وقد ارتأينا أن نعالج موقف القضاء الفلسطيني من هذه المسائل تباعاً، في المطالب الثلاثة الآتية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على تسجيل الجمعيات (مرحلة التسجيل)

1. تقدمت إحدى الجمعيات الخيرية بطعن، استناداً لنص الفقرة الثالثة من المادة (4) من القانون، ضد قرار وزير الداخلية القاضي بعدم إصدار رقم الترخيص للجمعية الذي اكتسبته بحكم القانون، بسبب عدم رد وزارة الداخلية على طلب الترخيص خلال شهرين من تقديم الطلب. وقد قضت محكمة العدل العليا في قرارها بأن: «حيث إنه

48. لسنا بصدد التعليق على هذا الحكم، فما تضمنه من مبادئ ناطق بما فيه، ولكن الملاحظ أن الحكم قد صدر قبل الثورة المصرية في العام 2000 أثناء حكم نظام حسني مبارك، وأثناء سريان قانون الطوارئ في مصر، بما يعنيه تطبيق ذلك القانون في ظل نظام بوليسي، وهذا من الأمثلة الرائعة التي تستأهل التوقف عندها طويلاً؛ للتدليل على المعنى الحقيقي لاستقلال القضاء ونظرته للواقع في ظل تطبيقه للشرعية الدولية على المفاهيم الحاضرة من وجهة النظر الدستورية من جهة، ومن جهة أخرى لعدم تأثره بالإدارة ومفاهيمها، في محاولة قمع الحريات، ومنها الحق في إنشاء الجمعيات، ناهيك عن المبادئ المتعلقة بالحريات العامة التي أشار إليها بشكل عام، وفوق كل ذلك ما احتواه الحكم من جزالة لغوية تستحق التويه، لتكون كل هذه المفاهيم عبرة ونموذجاً للعمل القضائي الحرّ.

الذي تمت الموافقة عليه وإعلانه بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي حظر-بنص الفقرة الثانية من المادة (22)- أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلام العام أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرمانهم.

وحيث إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة، وفي الصدارة منها حقوق الاجتماع؛ كي لا تقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة. وكان تطور هذه الحقوق والحريات وانماؤها من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحضرة مطلباً أساسياً؛ توكيداً لقيمتها الاجتماعية، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها، وقد واكب هذا السعي وعزز بروز دور المجتمع المدني ومنظماته -من أحزاب وجمعيات أهلية ونقابات مهنية وعمالية- في مجال العمل الجمعي.

وحيث إن منظمات المجتمع المدني -وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة- هي واسطة العقد بين الفرد والدولة إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد، بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق، في إطار من حوار حرّ بناءً، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة، وبكل أولئك، تذييع المصادقية، وتحدد المسؤولية بكل صورها فلا تشيع، ويتحقق العدل والإنصاف، وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم.

وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفاً إرادياً حرّاً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تتحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية، تمنحها بعض الدول قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها الأقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه،

2. وقضت بأن: «القرار الصادر من الهيئة الإدارية للجمعية بتغيير الرئيسة، وبحضور ثلثي أعضاء الجمعية، وبدعوة من نائبة رئيسة الجمعية، هو قرار سليم ويتفق وأحكام القانون والمادة (17) من النظام الأساسي للجمعية، والذي لا يمنع من اتخاذ مثل هذا القرار».⁵³
3. كما قضت بأنه: «لا يوجد في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أي نص يخول وزير الداخلية ومدير عام المنظمات غير الحكومية باتخاذ قرار باعتماد نتائج الانتخابات، أو الاعتراف بها أو برفضها، أو اعتماد توزيع المناصب فيها، أو اصدار الشهادات الرسمية بهذا الخصوص، كما أنه ليس من صلاحيتها اعتماد توقيع أمين الصندوق في أي جمعية خيرية».⁵⁴
4. وفي قرار حديث أصدرت محكمة العدل العليا قراراً كان محلّ جدل، أعطى لوزير الداخلية صلاحيات واسعة في التدخل في شؤون الجمعيات من ناحية تعطيل نتائج الانتخابات، أو تعيين لجان لإدارتها، وإن كانت لمدة مؤقتة، كما أن القرار استند إلى بعض المواد في القانون، وهي لا تمت لموضوع الدعوى بصلة. وتتمثل أحداث تلك القضية بأن وزير الداخلية قد قرر سحب قرار سابق له، يقضي بالموافقة على إجراء الانتخابات لإحدى الجمعيات، وبعد إجراء تلك الانتخابات، أو بمعنى آخر ألغى نتيجة الانتخابات والنتائج التي ترتبت عليها. وعندما طعن الجمعية بواسطة أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين في قراره المذكور، قضت المحكمة بأنه: «فيما يتعلق بالقرار الصادر عن المستدعى ضده رقم (2012/75) بشأن تشكيل لجنة إدارية مؤقتة، ودراسة الطلبات المقدمة للانتساب، ودعوة الهيئة العامة للانعقاد خلال مدة شهر؛ فهذا من صلاحية المستدعى ضده الأساسية المستمدة من المواد (11، 15، 16، 17، 18، 19، 22) من القانون المذكور، وبالتالي فإن المحكمة تجد أن قرارات المستدعى ضده جاءت متفقة وأحكام القانون، وأن ما أورده وكيل المستدعية غير وارد ومستوجب الرد».⁵⁵
- وقررت المحكمة تبعاً لذلك رد دعوى الهيئة المنتخبة، والملاحظ بأن هذا القرار قد أعطى لوزير الداخلية صلاحيات لا يملكها، ناهيك عن مخالفة القرار للعديد من القرارات والسوابق القضائية التي حدثت من صلاحيات وزير الداخلية بالتدخل في شؤون الجمعيات. وفوق كل ذلك فإن اللافت في هذا القرار استناده للمواد (11، 15، 16، 17،

مضى أكثر من شهرين من تاريخ تقديم طلب تسجيل الجمعية دون أن تتخذ الإدارة قراراً، مما يعني بأن الجمعية المستدعية قد أصبحت مسجلة بحكم القانون، مما يغدو معه قرار الوزير برفض منح رقم الترخيص مستوجب الإلغاء»⁴⁹، وقررت المحكمة تبعاً لذلك إلغاء قرار الوزير.

2. وفي قضية أخرى تقدم مؤسسو جمعية خيرية بالطعن في قرار الوكيل المساعد للشؤون العامة في وزارة الداخلية، والقاضي برفض تسجيل الجمعية؛ لوجود جمعيات مشابهة لها من حيث الأهداف، وقد قررت محكمة العدل العليا بأنه: «استناداً للفقرة الرابعة من المادة الرابعة من القانون بأن صلاحية رفض تسجيل الجمعية مناطة بوزير الداخلية، وحيث إن قرار رفض التسجيل صدر عن الوكيل المساعد للشؤون العامة في وزارة الداخلية، فإنه يكون قد صدر عن شخص غير مختص، وبالتالي إلغاء القرار المطعون فيه».⁵⁰

3. كما قضت محكمة العدل العليا في معالجتها لصلاحيات وزير الداخلية برفض طلب التسجيل، لوجود جمعيات أخرى تحقق أهداف ذات الجمعية بأن: «وحيث إنه لم يرد في قانون الجمعيات أي نص يمنع الموافقة على منح ترخيص لأكثر من جمعية تعمل على تحقيق ذات الهدف، ولما كان ذلك وبالبناء على كل ما فات، فإن قرار وزير الداخلية في غير محله؛ لقيامه على غير سند من القانون، وبالتالي يتعين إجابة المستدعين إلى طلبهم، والزام المستدعى ضدها (وزارة الداخلية) بتسجيل الجمعية لدى الوزارة حسب الأصول».⁵¹

المطلب الثاني: الرقابة القضائية المتعلقة بإدارة الجمعيات

1. تقدمت إحدى الجمعيات بطلب لعقد اجتماع للهيئة العامة، وانتخاب مجلس إدارة جديد، فقبول طلبها بالرفض. ولما طعن في ذلك القرار ردت محكمة العدل العليا على ذلك القرار بالقول: «إن طلب المستدعية للحصول على موافقة عقد اجتماع الجمعية العمومية وانتخاب مجلس إدارة جديد للجمعية في محله ومتفق مع القانون، وبالتالي يتعين إلغاء القرار المطعون فيه، ومن ثم السماح للمستدعية بعقد الاجتماع لإجراء الانتخابات وفقاً للأصول التي رسمها القانون في هذا الخصوص».⁵²

49. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2004/42)، الصادر بتاريخ 2005/12/14، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

50. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2005/27)، الصادر بتاريخ 2005/2/15، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

51. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2001/125)، الصادر بتاريخ 2003/7/13، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

52. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2003/209)، الصادر بتاريخ 2004/9/18، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

53. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2003/32)، الصادر بتاريخ 2005/3/1، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

54. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2008/214)، الصادر بتاريخ 2009/4/13، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضى).

55. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2014/76)، الصادر بتاريخ 2014/4/23.

إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة»، الأمر الذي لم تطبقه الجهة المستدعى ضدها الأولى، وحيث يتبين مما تقدم أن القرار المطعون فيه إدارياً قد جاء مخالفاً لصريح نص القانون، وأن فيه تعسفاً لاستخدام السلطة، وإضراراً بالمستدعين، مما يتعين إلغاؤه عدلاً⁵⁷.

3. كما قضت بأنه: «إذا كانت المستدعية جمعية غير ربحية مرخصة لدى وزارة الداخلية، وهي فرع الجمعية الأم في الولايات المتحدة الأمريكية، وأهدافها رفع المعاناة عن الأطفال وعائلاتهم، بغض النظر عن جنسياتهم أو معتقداتهم الدينية، وذلك بإمدادهم بالمواد التموينية الضرورية والبرامج التعليمية والصحية والنفسية، بهدف إعادة بناء الأطفال المتضررين من الحروب، وأنها باشرت عملها في القطاع وفقاً للترخيص الممنوح لها، وفتحت حساباً بنكياً لدى أحد البنوك الفلسطينية، وفوجئت بقيام مدير عام الشؤون الإدارية بإصدار قرارات بإيقاع الحجز التحفظي على حساباتها، ومنع الحوالات والتحويلات لتلك الحسابات، وذلك بناء على شبهات دون تدعيم لتلك الشبهات بالبينة أو الدليل المادي الملموس، فيكون القرار محل الطعن واجب الإلغاء؛ لعدم وجود ما ينال من نشاط الجمعية في القطاع»⁵⁸.

18، 19، 22) من قانون الجمعيات، وهي لا تتعلق بالمطلق بموضوع الدعوى (المادة 11 تعالج سجلات الجمعيات، والمادة (15) تعالج حق الجمعيات في إقامة الأنشطة وإدارة المشاريع، والمادة (16) تعالج تكوين مجلس الإدارة وشروط العضوية فيه، والمادة (17) تتعلق بمسؤولية مجلس الإدارة، والمادة (18) و(19) تتعلق باختصاصات المجلس ورئيسه ونائبه، والمادة (22) تتعلق بتعلق بتعذر اجتماع مجلس الإدارة).

ومن الملاحظ بأن هذا القرار يصبح على ضوء المعطيات السابقة محلّ نظر، وعلى ضوء تعذر الطعن به بسبب طبيعة تكوين القضاء الإداري في فلسطين، وهو على درجة واحدة للتقاضي.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على حل الجمعيات والتصرف بأموالها

1. قضت محكمة العدل العليا بأن: «وزير الداخلية يملك صلاحية إلغاء تسجيل جمعية وحلّها إذا ما توفرت الأسباب الموجبة لذلك، وبعد اتخاذ الإجراءات التي رسمها القانون، ولكنه لا يستطيع أن يصدر قراراً بإغلاق الجمعية، لأن ذلك الأمر يجب أن يصدر من السلطة القضائية فقط، وأن قرار الإغلاق من قبل وزير الداخلية يكون قراراً منعدياً وصادراً عن جهة لا تملك إصداره أساساً»⁵⁶.

2. وقضت بأنه: «ينعقد لمحكمة العدل العليا النظر في قرار إداري صرف حسب اختصاصها، بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، إذ لم يثبت أن الجمعيات المستدعية خالفت قانون الجمعيات أو خالفت شروط الترخيص الذي أنشئت من أجله، وإذ لم تثبت النيابة -وهي الممثلة للمستدعى ضده الأول- أن الجمعيات قد حصلت على أموالها من أي مصدر غير مشروع، وإذ لم يثبت لهذه المحكمة أن الجمعيات المستدعية أو أي أحد من مسؤوليتها قد نسب إليه فساد، أو سوء في التوزيع، أو خروج على قانون الجمعيات، وإخلال بمصلحة المواطنين، أو إضرار بالمصلحة الوطنية، وحيث إنه فضلاً عما تقدم، فإن قانون الجمعيات أضاف على هذه الجمعيات حماية خاصة؛ حتى تتمكن من أداء واجبها على الوجه الأكمل، ما دامت لم تخرج عن القانون، ووفقاً لنص المادة (41) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي نصت على أنه: «لا يجوز وضع اليد على أموال أي جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها،

57. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2003/163)، الصادر بتاريخ 2004/3/21، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتني).

58. فلسطين، عدل عليا، غزة (2003/73)، الصادر بتاريخ 2003/7/14، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتني).

56. فلسطين، عدل عليا، رام الله (2008/218)، صادر بتاريخ 2009/6/21، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتني).

المبحث الثالث

آفاق عمل الجمعيات في ظل المصالحة

لاستشراف عمل الجمعيات الخيرية في المناطق الفلسطينية، نجد أنه لا بد من إلقاء نظرة على واقع الجمعيات أثناء مرحلة الانقسام، الذي خلف بالإضافة إلى التأثيرات السياسية المباشرة والاقتصادية المتعددة أثراً اجتماعياً، تمثل في ترسيخ مفهوم الانفصال وتكريس نظرة المفهوم الأمني الذي طال مختلف نواحي الأعمال الاجتماعية، فحسب النشاطات التي تقوم بها الجمعيات على الفصائل التي خاضت الصراع الذي أدى إلى الانقسام في النتيجة، والأحداث التي مرت بالمناطق التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية، ابتداء من أواسط شهر حزيران من العام 2007.

وبناءً على الفهم السابق فقد طغت النظرة الأمنية على التحقق من قيام المعايير القانونية لعمل الجمعيات كما سيتضح لاحقاً، فبمجرد أن بدأ الانقسام بالأحداث التي وقعت في غزة في العام 2007، بدأت كل من السلطة الفلسطينية في رام الله وكذلك السلطة في غزة بالتضييق شيئاً فشيئاً على العمل المجتمعي، ومن ضمنه عمل الهيئات والجمعيات ومنظمات العمل الأهلي، تحت شعار انتماء تلك الجمعيات في غزة إلى حركة فتح، وانتماء تلك الهيئات في الضفة إلى حركة حماس، وقد تأثرت أعمال الجمعيات بالعديد من القيود التي استندت إلى غطاء تشريعي صادر عن السلطات التي تدير قطاع غزة والضفة الغربية (مراسيم، قرارات بقانون، تعليمات... إلى آخره) في تقييد عمل تلك الهيئات.

وبالتالي فإننا سنعمل في هذا المبحث على دراسة أثر الانقسام على واقع عمل الجمعيات، خلال مرحلة الانقسام في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنركز على طبيعة عمل الجمعيات وآفاقها في المستقبل.

المطلب الأول: واقع عمل الجمعيات أثناء مرحلة الانقسام

سبقت الإشارة إلى أن العمل الأهلي يرتبط بمفاهيم حقوق الإنسان الرئيسية، ومن ضمنها الحق في الرأي والاجتماع، كما أن العمل الأهلي في فلسطين ذو طبيعة مميزة أيضاً، بجانب مفاهيم الحريات العامة وحقوق الأفراد؛ وهي أن ذلك العمل قد ارتبط في جزئيات ومراحل كثيرة منه بالعمل السياسي، والطموح للتحرر من الاحتلال ومقاومة الاحتلال التي كانت تتم بكل الوسائل، ومن ضمنها العمل الاجتماعي.

إن النظرة السابقة قد ترسبت في عقل السلطة الإدارية الفلسطينية؛ لوجود ارتباط تاريخي في قيام بعض الجمعيات بأدوارها الاجتماعية، خلال مُدَد طويلة، امتدت منذ وجود الاحتلال الإسرائيلي ولحين دخول السلطة الفلسطينية للمناطق التي فرضت سياستها وصلحاياتها عليها، بموجب الاتفاقيات الموقعة مع الإسرائيليين، وبالتالي فقد كانت تلك الجمعيات محسوبة سلفاً على تنظيم معين من التنظيمات الفلسطينية، وهذا الأمر أدى في النتيجة إلى محاولة الحسم بتصفية تلك الجمعيات المحسوبة على كل طرف من أطراف الصراع بمجرد وقوع الانقسام. ولتشخيص الحالة فإننا نرى من المفيد أن نتطرق بإيجاز إلى طبيعة الانتهاكات التي تعرضت لها الجمعيات خلال مرحلة الانقسام؛ لأن بعض تلك الانتهاكات قد امتد أثرها إلى الواقع الحالي، وما زالت الشرائح المستهدفة تعاني منها إلى تاريخ اليوم، وكانت على شكل تعديلات للقانون أو لوائح وأنظمة ما زالت سارية، كما أن بعض الانتهاكات قد اكتسبت الطابع الأمني، وذلك من خلال التدخل الأمني المباشر؛ إما بإغلاق، أو باعتقال، أو خلاف ذلك، وقد بلغت الحالة محل البحث درجة من التدني بات من الممكن تقسيمها إلى نوعين من الانتهاكات: الانتهاكات القانونية،⁵⁹ والانتهاكات المادية.

الأدبيات: لا بد من الإشارة -وقبل الشروع في تشخيص الانتهاكات- إلى أن أغلب الأدبيات قد أسهبت في وصف وتعداد الانتهاكات التي تعرضت لها الجمعيات، خلال المرحلة الماضية، ورصد كل الانتهاكات وتحليلها وتعدادها، وقد أسهمت تلك الأدبيات في تكوين مرجع مفيد للتدرج الذي بدأت به الانتهاكات وامتدت إلى أيامنا هذه، كما أنه لا بد من الإشارة إلى دور العديد من الهيئات والمراكز التي أسهمت في تكوين الرصيد المعلوماتي المهم الذي أفاد هذه الدراسة، كما أنه يفيد كل باحث يبتغي المزيد من التوسع في دراسة حالة الجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين.

وقد قامت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بنشر وتوثيق العديد من الانتهاكات، وذلك في تقاريرها السنوية ومنذ العام 2008،⁶⁰ كما أنها قد قامت بنشر تقرير خاص بواقع الجمعيات خلال العام 2008.⁶¹

59. حتى لا تسمى التشريعية كون أغلبها لا ترتقي إلى مصافي التشريع أو القانون.

60. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ابتداء من التقرير السنوي الرابع عشر.

61. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008، سلسلة تقارير خاصة، رام الله، 2008.

قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011⁶⁴ الصادر عن الرئيس محمود عباس، وقد حدد هذا القرار مال ممتلكات الجمعيات في حالة حلها، بحيث تؤول إلى خزينة السلطة الفلسطينية، وليس إلى جمعية أخرى، وفق نص المادة (39) من قانون الجمعيات.

قرار وزير المالية الصادر سلام فياض بتاريخ 2010/4/7 والذي اشترط الحصول على براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل في وزارة المالية لأعضاء الهيئات التأسيسية للجمعيات الخيرية قبل تشكيلها.

المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2012/12/15 والقاضي بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، والذي يشكل تضارباً بين العمل الأهلي واعتداءً دستورياً على عمل الجمعيات، بإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية تنسيق عمل الجمعيات المحلية والأجنبية والجهات الحكومية، لصياغة توجهات وطنية مشتركة في مجالات التنمية... إلى آخر ما جاء في ذلك المرسوم.

ومن الممكن أن تلخص نتائج هذه القرارات والتعديلات بوجوب المراجعة الأمنية، أو ضرورة إحضار شهادة حسن سلوك، ووجوب استحضار براءات الذمة من أجل التسجيل، وكل هذه القرارات تشكل انتهاكاً للحقوق والمعايير الدولية والإنسانية للحق في التجمع وتشكيل الجمعيات.

ثانياً: القرارات الصادرة في قطاع غزة

بدورها اصدرت الحكومة في غزة العديد من القرارات المتعلقة بعمل الجمعيات كان أهمها:

قرار وزير الداخلية والأمن الوطني رقم (17) لسنة 2010 الذي منع بموجبه موظفي الحكومة من العمل في أي قطاع، سواء بأجر أو بدون أجر، إلا بعد الحصول على إذن مسبق من مرجعه الوظيفي، وبخلاف ذلك يعتبر إخلالاً بأصول ترخيص الجمعيات.

قرار رقم (48) لسنة 2010 الذي قضى بمنع الموظفين المدنيين المستكشفين الانتساب للجمعيات العمومية في الجمعيات الخيرية.

قرار مجلس الوزراء في غزة بشأن إجراء تعديلات على اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

كما أسهمت مؤسسة الحق في نشر العديد من التقارير، وتوجيه الرسائل إلى أصحاب القرار، فيما يخص طبيعة تقاطع عمل السلطة التنفيذية مع عمل الجمعيات ومنظمات العمل الأهلي.

كما أن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان قد ضمّن في تقاريره منذ العام 2008 وصفاً وتوثيقاً للعديد من تلك الانتهاكات التي تعرضت لها الجمعيات خلال المدة السابقة.

ولا بد من الإشارة إلى وجود العديد من الدراسات المتعلقة بالجمعيات، والحرية في تكوينها التي صدرت عن مركز مساواة ومؤسسة الضمير والاتحاد الأوروبي، والتي لم تخصص كلياً لرصد وتوثيق الانتهاكات، بل تطرقت إلى حالة الجمعيات ووضعها القانوني، وتأثير التعديلات التي أجريت على القوانين على طبيعة العمل الأهلي ككل.

من خلال مراجعة الدراسات السابقة، يمكن تقسيم الانتهاكات إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الانتهاكات القانونية

شهدت المرحلة التي تلت الانقسام صدور العديد من التشريعات المتعلقة بعمل الجمعيات في الضفة الغربية وقطاع غزة، رغم بقاء التشريع الأساسي وهو قانون الجمعيات نافذاً، ويمكن تقسيم الحالة إلى قسمين:

أولاً: القرارات والمراسيم الصادرة في الضفة الغربية

المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2007⁶² وقد منح وزير الداخلية بموجبه سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية، وتصويب أوضاع الجمعيات، وضرورة قيام الجمعيات القائمة بالتقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخ صدور المرسوم.

قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2007⁶³ والذي أعطى لوزير الداخلية صلاحية فرض الإجراءات الفورية للجمعيات المخالفة للقانون، ومنها وقف نشاطات الجمعية.

قرار وزير الداخلية رقم (20) لسنة 2007 وقد استحدث هذا القرار ضرورة أخذ الموافقة الأمنية للجمعيات طالبة التسجيل مراسلة الجهات الأمنية بخصوص الجمعيات المسجلة.

62. المنشور في العدد الحادي والسبعين من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/8/9.

63. الذي نشر في ذات العدد من الوقائع.

64. المنشور في العدد (91) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2011/10/10، ص 15.

الاعتقال والتضييق على أعضاء ورؤساء بعض الجمعيات، واقتحام الأجهزة الأمنية لمقرات بعض الجمعيات ومصادرة محتوياتها.⁶⁷

تجميد الحسابات البنكية وممارسة وزارة الداخلية دور التدقيق المالي للجمعيات، وهو أسلوب آخر للضغط على الجمعيات.⁶⁸

المطلب الثاني: آفاق عمل الجمعيات الخيرية في ظل المصالحة

بمجرد توقيع اتفاق المصالحة بدأت الضغوط تمارس من قبل الإسرائيليين، ومن قبل العديد من الأطراف الدولية على السلطة الفلسطينية لتجميد المصالحة وعدم إتمامها، وقد شهد صيف العام 2014 حرباً على قطاع غزة لمبررات الاحتلال التي يسوقها في العادة، والتي تتمثل بالحفاظ على أمنه، ولكن المدقق يلاحظ فوراً بأن من أهداف تلك الحرب كان شل أي أثر للمصالحة، ومحاربة توحيد شطري الوطن مجدداً.

إن مسألة توحيد السلطة في قطاع غزة والضفة الغربية مسألة ليست هيئته، بعد سنوات من الانقسام؛ إذ تواجهها العديد من الصعوبات أهمها الاتصال الجغرافي، والسيطرة الأمنية الفعلية على الأرض، وخلاف ذلك من المعوقات التي ليس هنا المجال لبحثها.

ولكن ما يعنيننا في هذه الجزئية هو محاولة ربط كل العوامل المذكورة بواقع عمل الجمعيات الخيرية، وبمستقبل حقوق الإنسان ككل في المناطق الفلسطينية.

ولإلقاء نظرة ومحاولة لاستشراف المستقبل لذلك العمل؛ لا بد من الوقف أولاً عند الواقع الحالي المتعلق بكيان المسألة، وعدد الجمعيات، وطبيعة أنشطتها، وعدد الأشخاص المرتبطين بالعمل فيها، وهذا ما يمثل الجدول التالي الذي يبين تفاصيل الجمعيات، موزعة على المحافظات الفلسطينية، وعدد العاملين في تلك الجمعيات:

قرار مجلس الوزراء بشأن عدم السماح للجمعيات بتلقي التمويل الخارجي إلا بعد موافقة الجهات المختصة.

قرار وزارة الداخلية بخصوص سفر المشاركين عبر برامج ومشاريع الجمعيات الأهلية.

الفرع الثاني: الانتهاكات المادية

يقصد بالانتهاكات المادية الأعمال المباشرة التي قامت بها السلطة، في كل من المحافظات الشمالية وفي قطاع غزة، وقد هدفت إلى التدخل في عمل الجمعيات والتضييق عليها بكل الوسائل. ومن الممكن وبسهولة تمييز تلك الأعمال وملاحظة ازدياد وتيرتها بعد الانقسام، كما أن تقارير حقوق الإنسان الصادرة عن المراكز المعنية، والتي أشرنا إلى بعض منها من قبل، تزخر برصد تفصيلي لتلك الأعمال. وعلى العموم فإن الانتهاكات يمكن تأصيلها إلى العديد من الأوجه أهمها:

انتهاكات تتعلق بتسجيل الجمعيات، ومراقبة الغايات التي تزمع الجمعيات العمل من خلالها، وذلك برفض التسجيل، وتحويل طلبات التسجيل إلى الأجهزة الأمنية لإجراء الفحص الأمني.⁶⁵

التدخل في أعمال إدارة الجمعيات وحلها: وقد تم توثيق العديد من حالات تعيين اللجان لإدارة الجمعيات كإدارة مؤقتة من خارج أعضاء الجمعيات، وقد سبق الإشارة إلى حالة جمعية الاتحاد النسائي العربي، والطعن الإداري رقم (2012/76) كمثال لتدخل وزير الداخلية في فرض مجلس إدارة معين لإدارة الجمعية.

إغلاق الجمعيات، وقد تم في أحيان كثيرة إغلاق جمعيات بصورة مباشرة، وقيام الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وغزة بذلك بصورة مباشرة، كما أنه لوحظ قيام قوات الاحتلال بمصادرة أموال، وإغلاق بعض الجمعيات تحت ذريعة محاربة الإرهاب.⁶⁶

ملاحقة رؤساء الجمعيات والعاملين بها واعتقالهم، وقد تم توثيق العديد من حالات

65. انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، التقرير السنوي للعام 2012، رام الله، 2013، على سبيل المثال ص 110.

66. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، واقع الجمعيات الخيرية، مرجع سابق، ص 39. انظر أيضاً: التقرير السنوي الصادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في العام 2008، ص 166.

67. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، واقع الجمعيات الخيرية، مرجع سابق، ص 33. انظر أيضاً: التقرير السنوي الصادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للعام 2010، ص 117.

68. تقرير السنوي الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» للعام 2010، مرجع سابق، ص 117.

ويدل الجدول الآتي أيضاً على تنوع الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات، ليلاحظ عمق الارتباط الخدماتي التي تقوم به، بجانب الدور المتعلق بحقوق الأفراد في التجمع وبحقوقهم في ممارسة العمل المجتمعي ككل:

عدد المنشآت العاملة في القطاع الأهلي (الجمعيات الخيرية) في فلسطين حسب المنطقة وأنشطة اقتصادية مختارة، 2012⁷⁰

المجموع	عدد المنشآت		النشاط الاقتصادي
	قطاع غزة	الضفة الغربية	
6	2	4	دور رعاية لمسنين مع رعاية ترفيهية
3	-	3	أنشطة الرعاية السكنية مع الإقامة للمتخلفين عقلياً والمرضى النفسيين (عدا المستشفيات)
1	1	-	أنشطة مرافق العلاج من الإدمان على الخمر أو المخدرات
14	-	14	أنشطة تقديم الرعاية للمسنين والمعاقين مع إقامة
22	3	19	أنشطة دور إيواء الأيتام
1	-	1	دور ونزل إيواء الأطفال وبيوت القاصرين
1	-	1	أنشطة المؤسسات التي ترعى الأمهات غير المتزوجات وأطفالهم
1	-	1	أنشطة الإصلاحات ودور الأحداث
86	48	38	أنشطة العمل الاجتماعي بدون إقامة للمسنين والمعاقين
3	-	3	أنشطة التواصل الاجتماعي والتوجيه للأطفال والشباب القاصرين
29	3	26	أنشطة الرعاية النهارية للأطفال (حضانة أطفال)
3	-	3	أنشطة رعاية ضحايا الكوارث واللاجئين والمهاجرين ويشمل الإيواء المؤقت أو الممتد
8	6	2	الأنشطة الخيرية مثل جمع التبرعات وغيرها من الأنشطة الداعمة التي تستهدف العمل الاجتماعي
1	1	-	أنشطة الرعاية النهارية للمشردين والفئات المستضعفة الأخرى
12	2	10	أنشطة أخرى للعمل الاجتماعي بدون إقامة

70. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2014، تعداد المنشآت 2012، مرجع سابق.

عدد المنشآت العاملة والعمالين في القطاع الأهلي (الجمعيات الخيرية) في فلسطين حسب المحافظة للعام 2012⁶⁹

المحافظة	عدد المنشآت	عدد العاملين
جنين	225	1,310
طوباس	40	276
طولكرم	127	612
نابلس	317	3,332
قلقيلية	82	437
سلفيت	60	230
رام الله والبيرة	433	6,130
أريحا والأغوار	58	394
القدس	79	550
بيت لحم	262	2,376
الخليل	318	2,599
شمال غزة	203	1,850
غزة	511	8,385
دير البلح	185	1,590
خانيونس	219	1,967
رفح	139	1,114
المجموع	3,258	33,152

الملاحظ بأن البيانات أعلاه تشمل عدد المنشآت العاملة التي ملكيتها لقطاع الأهلي والتي تتدرج تحت تصنيف هيئة أو جمعية خيرية فقط.

كما يلاحظ تصنيف هيئة أو جمعية خيرية تشمل الجمعيات الخيرية والجمعيات التي تؤسس لتقديم خدمات صحية واجتماعية وتعليمية، والأندية الرياضية، والنقابات والأحزاب واتحادات الطلاب والعمال. وكل هذه المعلومات كما جاءت من المصدر المشار إليه تمثل بيانات في غاية الأهمية، إذ يدل عدد العاملين في الجمعيات على تركيز فئة لا يستهان بها من قطاعات العاملين في فلسطين، وارتباطهم بعمل الجمعيات، وهذا الأمر يدل على وجود ارتباط نوعي بالعمل، ويزيد من الربط الاجتماعي في معالجة الحالة القانونية للجمعيات في فلسطين.

69. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2014، تعداد المنشآت 2012، مصدر «غير منشور».

الخاتمة

في العديد من الأجزاء التي عالجتها هذه الدراسة، ارتأينا أن نتوقف عند ربط حالة العمل المجتمعي بالمواثيق والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، لبيان البعد العالمي الذي يحظى به حق الفرد في تكوين الجمعيات، وبالتالي ممارسة العمل الاجتماعي دون قيد أو شرط.

وقد عالجتنا حالة القانون الفلسطيني الناظم لعمل الجمعيات، ووجدنا العديد من التقاطعات الحامية للعمل الاجتماعي، وأهمها فرض الرقابة القضائية على أعمال الجمعيات، وأعمال السلطة؛ للخروج بمعيار يتوافق بحده الأدنى مع المعايير الدولية.

وقد وجدنا أن قانون الجمعيات الفلسطيني الحالي النافذ قد تعرض للعديد من التعديلات التي لا تتماشى مع تطور حالة حقوق الإنسان في العالم، ورأينا أن مردّد ذلك كان الظروف التي تعرض لها الوطن من حالة انقسام، وتركيز الفكر والهاجس الأمني على التضيق في حقوق الاجتماع والحريات الفردية.

وبالتالي فإن النتيجة المنطقية للمصالحة تكون بالضرورة إطلاق الحريات، وعدم التشدد في تضيق عمل وحرية الأفراد، وحقوقهم في التعبير والاجتماع، كل ذلك بما لا يتعارض مع النظام العام، وما يهدد الأمن الاجتماعي للمجتمع الفلسطيني، فالحرية هي أساس التقدم.

ومن الواضح أن هنالك العديد من التوصيات التي تدق، بمناسبة معالجة حالة الجمعيات والعمل الأهلي في فلسطين، ندرجها على النحو الآتي:

أولاً: بما أن مرحلة الانقسام قد شهدت تضيقاً مردّه الفكر الأمني الذي يدعو إلى نفي الآخر، لارتباطه بالتنظيم المعادي لأفكاره، وقد أثر ذلك وأخرج بصورة العديد من اللوائح والمراسيم والتعليمات والأعمال القانونية؛ فإن أهم التوصيات التي يجب الأخذ بها هو تكوين هيئة مستقلة، مكونة من فئات مختلفة، من قانونيين وعاملين في حقل المنظمات الأهلية... إلى آخره، وذلك لمراجعة كل المراسيم واللوائح والأنظمة التي صدرت خلال مرحلة الانقسام، للعمل على إلغائها أولاً، والعمل على الإشراك الاجتماعي، بمحاولة إصدار قانون حديث للجمعيات الخيرية في فلسطين ثانياً -مع إدراكنا بصعوبة سنّ التشريعات في الواقع الحالي-.

ثانياً: العمل الفوري على إلغاء الإجراءات المتعلقة بتقييد الحق في تشكيل الجمعيات، وذلك لحين إتمام المراجعة التشريعية المذكورة سابقاً، إن حصلت، فمثلاً إلغاء الاشتراطات الأمنية، وبراءات الذمة، ووقف شروط إحصار الموافقات للمواطنين من القدس، والمنع من السفر إلا بالحصول على إذن، والمراقبة الحثيثة لعمل الجمعيات، وخلاف ذلك من الإجراءات.

ومن المهم التنويه بأن هذه البيانات تشمل عدد المنشآت العاملة التي ملكيتها لقطاع الأهلي، والتي تدرج تحت تصنيف هيئة أو جمعية خيرية فقط.

وتصنيف هيئة أو جمعية خيرية تشمل الجمعيات الخيرية، والجمعيات التي تؤسس لتقديم خدمات صحية واجتماعية وتعليمية، والأندية الرياضية، والنقابات والأحزاب، واتحادات الطلاب والعمال.

إن أهم ما يستفاد من خلال النماذج السابقة هو التعريف بحجم المسائل التي يحتويها أي تصور مستقبلي ناظم لحالة الجمعيات في فلسطين، ولمراعاة البعد الاجتماعي والاقتصادي الذي يمثل العمل الاجتماعي ككل وعدم ارتباطه كلياً بالتنظيمات، أو بسياسات معينة موجودة على أرض الواقع.

ويرتبط أي عمل مستقبلي للجمعيات بالكثير من الإجراءات التي يجب أن تتخذ لدعم العمل الاجتماعي، في إطار من مراعاة المواثيق والحقوق الرئيسية للإنسان في فلسطين.

المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام 1950.

المقرر الخاص المعني بالحقوق المدنية والسياسية وتكوين الجمعيات.

ب. القوانين

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

قانون الجمعيات العثمانية للعام لسنة 1907 .

القرار بقانون بشأن التعديل على قانون الجمعيات رقم (6) لسنة 2011.

اللائحة التنفيذية للقانون الجمعيات.

قانون الجمعيات رقم (9) لسنة 1960.

قانون الجمعيات الخيرية رقم (12) لسنة 1956.

قانون الجمعيات لسنة 1936.

قانون الجمعيات الخيرية اللبناني لسنة 1909.

ثانياً: الكتب

- أبو عمرو، زياد: المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، رام الله، 1995.

ثالثاً: تحديد دور وزارة الداخلية في الترخيص والرقابة على عمل الجمعيات لصالح وزارات الاختصاص، فلا يعقل أن ينحسر دور وزارات الاختصاص لصالح متطلبات أمنية يجب أن نتناساها، لصالح الانفتاح والمصالحة المجتمعية، ولصالح حماية حقوق الإنسان الرئيسية.

رابعاً: تفعيل الدور القضائي: ولا نعني بالمطلق التدخل في استقلال القضاء، بل نعني بذلك تدعيم دور القضاء بدعم مبادئه وترسيخها، كحام رئيس للحريات العامة، فتوحيد القضاء بين شطري الوطن مطلب رئيس؛ من أجل قيام كيان فلسطيني مستقبلي عتيدي، فما بالك بقيامه بدور الرقابة الحامي للحقوق والحريات العامة.

وتفعيل الدور القضائي يتطلب العديد من المراجعات، أهمها وجود الهيئات القضائية الإدارية التي تؤمن بدورها الفعلي في حماية الحقوق والحريات العامة، ولا تبدو وكأنها جزء من الواقع الأمني والسياسي السائد، وكتابع للنظام السياسي في فلسطين.

كما يتطلب الإصلاح القضائي بالضرورة تفعيل دور القضاء الإداري، من ناحية سن التشريع الخاص بمحكمة العدل العليا، والعمل الحثيث على إنشاء محكمة إدارية عليا للطعن في قرارات محكمة العدل بدرجة الأولى، لتلافي الأخطاء الناجمة عن عدم إمكانية الطعن في قرار يبدو نهائياً، بما قد يحمله من سوابق لا يمكن تغييرها، كما شاهدنا في بعض الأمثلة.

ويتطلب الأمر برغد محكمة العدل العليا العتيده بدرجاتها بالكفاءات والمراجع والباحثين؛ لتكون خير معبر، وخير حامٍ للحقوق والحريات التي كفلها الدستور والمواثيق الدولية.

وأخيراً فإننا لا بد أن ننوه بأن هذه الدراسة قد حاولت تجميع العديد من الأطر التي تنظم العمل الاجتماعي، وربط ذلك بمنظومة حقوق الإنسان، والتي نتمنى أن تسود في فلسطين من خلال توفير المعايير التي يستحقها المواطن الفلسطيني، بعد كل النضالات التي خاضها في مختلف الحقب التاريخية السابقة، للوصول إلى الاستقلال والتحرر في النتيجة.

قد لا تكون هذه الدراسة استوفت كل الجوانب المتعلقة بالعمل الاجتماعي، وقد يشوبها العديد من أوجه النقص، ولكن المحاولة تستدعي فتح باب النقاش والانتقاد لإغناء الواقع الفكري المتعلق بحقوق الإنسان ككل في فلسطين، فهي مجرد رسالة بسيطة؛ فإن أدت دورها يكون ذلك مدعاة لبهاء البناء، وإن لم تؤد ذلك الدور فإن شرف المحاولة يكفي لتوسيع النقد والبناء المستقبلي.

سادساً: المواقع الالكترونية

تقرير حول الحق في تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي ضمن آليات مراقبة حقوق الإنسان، المتوفر على الرابط الالكتروني الآتي: <http://www.ohchr.org/AR/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>، تاريخ الزيارة: 2014/8/11.

ر شماوي، ميرفت: حرية تأسيس الجمعيات التجمع السلمي في القانون الدولي، المتوفر على الرابط الالكتروني الآتي: <http://www.amnestymena.org/ar/Magazine/Issue17/specialrapourter.aspx?articleID=1055>.

مؤسسة الحق: www.alhaq.org/arabic/index.php، تاريخ الزيارة: 2014/8/10.

المعايير الدولية الخاصة بالحق في تشكيل الجمعيات، المتوفر على الرابط الالكتروني الآتي: <http://www.amnestymena.org/ar/Magazine/Issue17/specialrapourter.aspx?articleID=1055>، تاريخ الزيارة 2014/8/12.

المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وحرية التجمع السلمي، المتوفر على الرابط الالكتروني الآتي: <http://www.ohchr.org/AR/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، www.almuqtafi.birzeit.edu.

سادساً: مصادر غير منشورة

• أبو شرار، عيسى، رائد عبد الحميد، وآخرون: المرشد الوطني حول الحق في تكوين الجمعيات الخيرية، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، فلسطين، 2014.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2014، تعداد المنشآت لسنة 2012.

صالح، عبد الجواد: الأوامر العسكرية الإسرائيلية، الجزء الثاني، 1986.

صالح، عبد الجواد: الأوامر العسكرية الإسرائيلية، الجزء الرابع، 1986.

عطية، علي: الحزب العربي الفلسطيني وحزب الدفاع الوطني، جمعية الدراسات العربية، القدس، 1985.

النمورة، محمود: الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي، بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة 1794-1994، الجزء الأول العهد العثماني، دن، 1994.

الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا من 1998/7/1 حتى 2001/8/31، الجزء التاسع من منشورات المحكمة الدستورية العليا.

ثالثاً: المجالات

• المبادئ الإرشادية للتحقق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، فلسطين.

رابعاً: التقارير

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي لسنة 2010، رام الله، 2011.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي لسنة 2012، رام الله، 2013.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي لسنة 2008، رام الله، 2009.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008، رام الله، 2008.

الجزء الثالث :

النظام الانتخابي بين التشاركية والمحاصصة

الحزبية : أي نظام انتخابي نريد؟

مراجعة للقوانين الناظمة لحق الانتخاب في فلسطين

معن دعيس



قائمة المحتويات

641	.....مقدمة
	المبحث الأول: الحق في الترشح والانتخاب في المواثيق الدولية والتشريعات
643	.....الوطنية
643	.....المطلب الأول: الحق في الترشح والانتخاب في المواثيق الدولية
648	.....المطلب الثاني: الحق في الترشح والانتخاب في التشريعات الوطنية
662	.....المبحث الثاني: واقع الحق في الترشح والانتخاب على المستوى الوطني
662	.....المطلب الأول: انتهاكات ما قبل الانقسام
663	.....المطلب الثاني: انتهاكات ما بعد الانقسام
667	.....الخاتمة
669	.....قائمة المصادر والمراجع
673	.....الملاحق

مقدمة

حق المواطن في الترشح والانتخاب أحد أهم الحقوق السياسية التي تعبّر عن علاقة المواطن بدولته، وتدلّ بشكل مباشر على طبيعة الحقوق السياسية التي يتمتع بها المواطن ويمارسها في دولته، دون غيره من الأفراد، الذين لا يملكون حق المواطنة. وهذا بالطبع إلى جانب غيره من الحقوق السياسية الأخرى، كحقه في تقلد الوظيفة العامة، وحقه في تشكيل الأحزاب السياسية.

تهدف الانتخابات إلى تحقيق مقاصد عدة؛ إلى التعبير عن أن الشعب مصدر السلطات، وأن الحكام الذين يحكمون ويديرون شؤون البلاد هم مختارون من قبل الشعب، ويحاسبهم الشعب أيضاً، وليسوا مفروضين عليه. وتهدف الانتخابات كذلك إلى تسوية الصراعات السياسية بطرق سلمية وبعيداً عن العنف، وإلى توفير الشرعية السياسية أو تجديدها، وإلى التجنيد والتثقيف السياسي.

غير أن وجود الانتخابات في دولة، وإن كانت مظهرًا من مظاهر الديمقراطية، لا يعني بالضرورة وجود ديمقراطية حقيقية فيها، وأنها تعبير صادق عن إرادة شعبية حرة ونزيهة في اختيار الحكام، وإنما قد يستخدمها النظام الحاكم من أجل إضفاء الشرعية على وجوده، وصبغه بصبغة ديمقراطية. وقد تجري انتخابات يشهد الجميع على المستوى الوطني والدولي بنزاهتها، لكن الشعب لا يُعطى اختيار فرصة لكي يحكم، كما حدث مع حركة حماس التي فازت بأغلب مقاعد المجلس التشريعي في انتخابات العام 2006، إلا أن الانتخابات لم تؤدّ إلى أن يحكم من اختارهم الشعب، ولم تكن لها الفاعلية التي كان يجب أن تتجم عن الانتخابات، لو كانت هذه الانتخابات انتخابات حرة فاعلة ونزيهة.

ومن أجل الوصول إلى انتخابات حقيقية وحرّة نزيهة ومعبرة عن إرادة الشعب ومحققة لمقاصدها؛ اتجهت الأمم إلى وضع كثير من الضوابط الهادفة إلى تمكين الانتخابات من تحقيق غرضها، فوضعت مجموعة من الشروط في الجهة التي تدير عملية الانتخابات في مراحلها المختلفة، السابقة على إعلان الانتخابات واللاحقة لها وسير العملية الانتخابية بكل تفاصيلها، ابتداء من تسجيل من يحق لهم الانتخاب، ومروراً بالترشح والاقتراع والفرز وإعلان النتائج النهائية، ووضعها لمعايير محددة في تقسيم الدوائر الانتخابية، حتى إن بعض الدول تجعل عملية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية تتم من خلال هيئة مستقلة ومحايدة، واشترطها السماح لمؤسسات المجتمع المدني على المستوى الوطني وللمؤسسات الدولية كالأمم المتحدة بالرقابة على الانتخابات.

المبحث الأول

الحق في الترشح والانتخاب في المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية

إن حياد الانتخابات ونزاهتها وفعاليتها هي الأسس الثلاثة التي يتوجب أن تقوم عليها أية انتخابات حقيقية،¹ وهذه الأسس الثلاثة هي التي سيتم تحكيمها في مراجعتنا للأحكام التشريعية الفلسطينية، والتأكد من مدى التزام هذه التشريعات بالمعايير الدولية المتعلقة بممارسة الحق في الترشح والانتخاب، والوصول إلى انتخابات نزيهة وحرّة وتحقق المقصود منها، بحيث تعمل على إشراك الشعب في إدارة شؤونه.

المطلب الأول: الحق في الترشح والانتخاب في المواثيق الدولية

نصت المادة (21) من الإعلان العالمي لعام 1948 على أنه: «1. لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية»، وأن «3. إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت».

ونصت المادة (25) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، على أن: «يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة (2)، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: أ. أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، ب. أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،...».

وقد فسّرت اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية المعايير الواجب توافرها في الانتخابات حتى تكون حرة ونزيهة وفعّالة، سواء كان ذلك في التشريعات الوطنية المتعلقة بالانتخابات، أو في الممارسة العملية لحق المواطن في الترشح والانتخاب، في التعليق الذي صدر عنها في العام 1996، ومن أهم ما قالته في هذا التعليق:²

1. عبد الفتاح ماضي، وآخرون، الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009، ص 29-68. انظر أيضاً: سعد العبدلي، الانتخابات-ضمانات حريتها ونزاهتها، دار دجلة، الأردن، 2009.
2. تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية في الأمم المتحدة رقم (25) لعام 1996 المتعلق بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، متوفر على موقع المكتبة العربية لحقوق الإنسان في جامعة منيسوتا، على الرابط الإلكتروني الآتي: www1.umn.edu/humanrts/Arabic.

وفيما يتعلق بالانتخابات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد مرت بإرهاصات كثيرة لم تشبهها فيها أي منطقة عربية أخرى، فمن خضوعها لاحتلال مسيطر على حدودها الجوية والبحرية والبرية بشكل كامل، إلى مناطق تخضع في إدارتها الداخلية لسلطة فلسطينية، وفي إدارتها الخارجية لسلطة الاحتلال، إلى حداثة تجربة ممارسة الديمقراطية المتمثلة في الانتخابات في أراضي السلطة الوطنية، ومن ثم إلى الانهيار الكبير الذي حدث بعد الانقسام السياسي الذي وقع في العام 2007 وسيطرة حركة حماس على الحكم في قطاع غزة، وما نجم عنه من هدم لكل أسس الديمقراطية التي بدأت بالتشكل في الأراضي الفلسطينية التابعة للسلطة الوطنية، وعدم إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية، وإجراء انتخابات محلية عقيمة لم تمكن غالبية الشعب من ممارسة حقه في الترشح والانتخاب.

فرغم أن القانون ينص على دورية الانتخابات الرئاسية والتشريعية كل أربع سنوات، إلا أن ما يقرب من تسع سنوات انقضت على أول انتخابات رئاسية وتشريعية تمت في الأراضي الفلسطينية في العام 1996، قبل أن تجري انتخابات رئاسية وتشريعية ثانية في الأعوام 2005 و2006.

وبعيداً عن الاحتلال الإسرائيلي المسؤول الأول عن انتهاكات حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، سوف تعالج هذه الدراسة موضوع الانتخابات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية كحق من الحقوق السياسية التي يتمتع بها الإنسان، مع التركيز على الآثار التي ترتبت على هذا الحق في مرحلة ما بعد الانقسام، إضافة إلى الانتهاكات التي وقعت في التشريعات المتعلقة بالانتخابات، بحيث وقع الحق في الترشح والانتخاب بين سندان الانتهاكات التي تضمنتها القوانين المتعلقة بهذا الحق، ومطرقة الانتهاكات التي نجمت عن الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

وسنعمل على مراجعة الأحكام التشريعية المتعلقة بحق الترشح والانتخاب في التشريعات الوطنية، كالقانون الأساسي، والقوانين المتعلقة بانتخابات رئيس السلطة الوطنية وانتخاب المجلس التشريعي، وقوانين انتخاب مجالس الهيئات المحلية، بالمقارنة مع ما تضمنته المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، مركزين على التشريعات الوطنية ذات العلاقة التي وضعت بعد الانقسام في العام 2007. ونحاول في هذه المراجعة أن نسلط الضوء على الانتهاكات التشريعية التي مست بهذا الحق، من خلال عدم وضع تشريع من الأساس، أو تعطيل تطبيق القانون النافذ.

ومن ناحية أخرى، سوف نعمل على مراجعة الانتهاكات التي أصابت هذا الحق على المستوى العملي، ولاسيما الانتهاكات التي برزت بعيد الانقسام السياسي، والانتهاكات التي تلتها.

وهو يشمل شتى أوجه الإدارة العامة كما يخص تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستتبع على الأصعدة الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية. ويجب أن تحدد في الدستور والقوانين الأخرى كيفية توزيع السلطات، والوسائل التي ستتاح للمواطنين الأفراد كي يمارسوا حقهم المحمي في المادة (25) في المشاركة في الشؤون العامة.

6. ويشارك المواطنون مباشرة في إدارة الشؤون العامة عندما يمارسون السلطة بوصفهم أعضاء الهيئات التشريعية أو يشغل مناصب تنفيذية. وتؤيد الفقرة (ب) الحق في المشاركة المباشرة. ويشارك المواطنون في إدارة الشؤون العامة بصفة مباشرة، أيضاً، عندما يختارون دستورهم أو يعدلونه، أو يبتون في مسائل عامة عن طريق الاستفتاءات الشعبية أو غيرها من الإجراءات الانتخابية التي تجري طبقاً للفقرة (ب). ويجوز للمواطنين أن يشاركوا مباشرة بانضمامهم إلى المجالس الشعبية المخولة بسلطة اتخاذ القرارات في المسائل المحلية أو في شؤون جماعة معينة، وبانتسابهم إلى هيئات تنشأ بالتشاور مع الحكومة لتمثيل المواطنين. ويجب، حيثما أقرت المساهمة المباشرة للمواطنين، ألا يميزوا بين المواطنين بناء على الأسس المذكورة في الفقرة (1) من المادة (2)، وألا تفرض عليهم قيود غير معقولة.

7. ويفترض ضمناً في المادة (25) أنه في حال مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة عن طريق ممثلين يختارونهم بحرية، أن هؤلاء الممثلين يمارسون في الواقع سلطة حكومية، وأنهم بالتالي يحاسبون نتيجة العملية الانتخابية على كيفية ممارستهم لتلك السلطة. ويفترض ضمناً، أيضاً، أن الممثلين لا يمارسون إلا السلطات التي يخولون بها طبقاً للأحكام الدستورية. أما المشاركة عن طريق الممثلين المنتخبين بحرية فهي تمارس من خلال عملية الاقتراع التي يجب أن تقرها قوانين تكون مطابقة لما ورد في الفقرة (ب).

9. «وتنص الفقرة (ب) من المادة (25) على أحكام محددة تتناول حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة كناخبين أو مرشحين للانتخاب. ولا بد -استناداً إلى الفقرة (ب)- من إجراء انتخابات دورية نزيهة لضمان شعور الممثلين بأنهم محاسبون أمام الناس عما يمارسونه من سلطات تشريعية أو تنفيذية تعهد إليهم. ويجب أن تجري تلك الانتخابات بصورة دورية على فترات لا تكون متباعدة أكثر مما ينبغي؛ لتضمن أن سلطة الحكومة ما زالت قائمة على التعبير الحر عن إرادة الناخبين. ويجب أن تضمن الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفقرة (ب) بموجب القانون.

1. «إن المادة (25) من العهد تُقر وتحمي حق كل مواطن في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، وحقه في أن يُنتخب أو يُنتخب، ... ويطلب العهد إلى الدول، بغض النظر عن ماهية دستورها أو نوع الحكم القائم، أن تعتمد ما قد يلزم من التدابير التشريعية والتدابير الأخرى لضمان إمكانية فعلية تسمح للمواطنين بالتمتع بالحقوق التي يحميها. وتعتبر المادة (25) أساس الحكم الديمقراطي القائم على موافقة الشعب والذي يراعي المبادئ المكرسة في العهد.

2. وتعتبر الحقوق المنصوص عليها في المادة (25) من العهد متصلة بحق الشعوب في تقرير مصيرها وإن كانت متميزة عنه. فتتمتع الشعوب بموجب الحقوق المشمولة في المادة (1/1) بحرية تقرير مركزها السياسي واختيار شكل دستورها أو نوع حكمها. وتتناول المادة (25) حق الأفراد في المشاركة بكل ما يعني إدارة الشؤون العامة من عمليات. وقد تفضي هذه الحقوق، بوصفها حقوقاً فردية، إلى عدد من الشكاوى تقع في إطار البروتوكول الاختياري الأول.

3. وتحمي المادة (25) حقوق «كل مواطن» بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى حقوق وحرّيات أخرى يعترف بها العهد (من الحقوق التي توفر لجميع الأفراد ضمن إقليم الدولة وحسب قضائها). فيجب أن تبين الدول في تقاريرها ما إذا كان لديها أي فئات، من قبيل المقيمين بصفة دائمة، تتمتع بهذه الحقوق بصورة محدودة كتمتعها مثلاً بحق الاقتراع في الانتخابات المحلية.

4. ويجب الاستناد، لدى فرض أي شروط على ممارسة الحقوق المحمية بموجب المادة (25)، إلى معايير موضوعية ومعقولة. فقد يكون من المعقول، على سبيل المثال، فرض حد أدنى للسن المطلوبة لانتخاب الفرد... يكون أكبر من السن المطلوبة لممارسة حق الانتخاب الذي ينبغي أن يتاح لكل مواطن بالغ. ولا يجوز تعليق أو إبطال ممارسة المواطنين لتلك الحقوق إلا لأسباب موضوعية ومعقولة ينص عليها القانون. فقد يشكل العجز العقلي المثبت سبباً، على سبيل المثال، لحرمان أحد الأشخاص من حقه في الانتخاب أو في شغل منصب.

5. ومفهوم إدارة الشؤون العامة المشار إليه في الفقرة (أ) هو مفهوم واسع يتعلق بممارسة السلطة السياسية، وعلى وجه الخصوص، السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية؛

10. ... ومن غير المعقول تقييد هذا الحق على أساس الإصابة بعجز جسمي، أو فرض شروط الإلمام بالقراءة والكتابة، أو مستوى التعليم، أو الملكية. ويجب ألا يشكل الانتساب إلى عضوية أحد الأحزاب شرطاً للأهلية في الانتخاب أو أساساً لعدم الأهلية.
11. ... فينبغي، حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها. كما ينبغي، حيثما طلب الوفاء بشروط إثبات الإقامة قبل التسجيل، أن تكون تلك الشروط معقولة وألا تفرض بأسلوب يحرم المرشحين من حق الانتخاب.
12. وتشكل حرية التعبير وحرية التجمع، وحرية تكوين الجمعيات شروطاً أساسية أيضاً لممارسة حق الانتخاب بصورة فعالة، لذا يجب حمايتها تماماً. وينبغي أن تتخذ تدابير إيجابية للتغلب على صعوبات معينة من قبيل الأمية، والعوائق اللغوية، والفقر، أو ما يعيق حرية التنقل مما يحول دون تمكن الأشخاص المؤهلين للانتخاب من ممارسة حقوقهم بصورة فعلية...».
14. «... وينبغي أن تكون أسباب هذا الحرمان معقولة وموضوعية. فإن كانت الإدانة لارتكاب جريمة هي سبب الحرمان من هذا الحق، يجب أن تكون فترة الحرمان متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة. ويجب ألا يحرم من ممارسة حق الانتخاب الأشخاص الذين احتجزت حريتهم ولكن لم تتم إدانتهم بعد.
15. وتُكفل للمتبعين بحق الانتخاب حرية اختيار المرشحين بإعمال حق الترشيح والاستفادة من فرص تقلد المناصب إعمالاً فعالاً... ويجب ألا يستثنى أي شخص مؤهل، غير من تنطبق عليه هذه التقييدات، من ترشيح نفسه للانتخاب لأسباب غير مقبولة أو لأسباب تمييزية من قبيل...مكان الإقامة، أو النسب، أو بسبب انتمائه السياسي...وينبغي للدول الأطراف أن تبين وتوضح ما لديها من أحكام تشريعية تسمح بمنع أفراد جماعة أو فئة من الناس من ترشيح أنفسهم لتقلد المناصب.
16. وينبغي أن تكون شروط تاريخ التعيين، أو الرسوم أو الكفالات معقولة وغير تمييزية. وينبغي، في حال وجود مبررات معقولة تدعو إلى اعتبار بعض المناصب التشريحية على أنها تتعارض مع شغل مراكز معينة (أي في القضاء، أو بالنسبة إلى مناصب عسكرية من الرتب العالية، أو في الإدارة العامة)، ألا تقيد التدابير المتخذة لتفادي تضارب المصالح الحقوق المحمية بموجب الفقرة (ب) تقييداً لا لزوم له.
17. وينبغي ألا يقيّد حق الأشخاص في الترشيح للانتخاب بشروط غير معقولة تطالب بأن يكون المرشح منتسباً إلى عضوية أحد الأحزاب أو عضوية أحزاب معينة. وإن طلب إلى المرشح تلبية شرط توافر عدد أدنى من المؤيدين لقبول ترشيحه، وجب أن يكون هذا الشرط ضمن المعقول وألا يستخدم كعائق لصد المرشحين. ولا يجوز التذرع بالمذهب السياسي دون المساس بما ورد في الفقرة (1) من المادة (5) من العهد لحرمان أي شخص من ترشيح نفسه للانتخاب».
19. ويجب، ... أن تكون الانتخابات نزيهة وحرّة، وأن تجري دورياً في إطار قوانين تضمن ممارسة حقوق الانتخاب ممارسة فعلية. ويجب أن يتمتع المؤهلون للانتخاب بحرية الإدلاء بصوتهم لمن يختارون من بين المرشحين للانتخاب ولصالح أو ضد أي اقتراح يطرح للاستفتاء الشعبي أو الاستفتاء العام، ... ويجب أن يمكّن الناخبون من تكوين رأيهم بصورة مستقلة دون التعرض للعنف أو التهديد باستخدام العنف، أو الإكراه، أو الإغراء، أو محاولات التدخل بالتلاعب مهما كان نوعها.
20. وينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على عملية الانتخاب ولضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها بما يطابق أحكام العهد. وينبغي للدول أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان سرية الاقتراع أثناء الانتخابات، بما في ذلك الاقتراع الغيابي حيثما وجد. وذلك يعني وجوب حماية الناخبين من شتى أشكال القسر أو الإغراء التي تدفعهم إلى الكشف عن نواياهم الاقتراعية أو عمّن استفاد من صوتهم، وحماية هؤلاء من أي تدخل غير قانوني أو تعسفي في عملية الاقتراع... وينبغي أن تدقق جهات مستقلة في عملية الاقتراع وفرز الأصوات، وتتاح إمكانية المراجعة القضائية أو غيرها من الإجراءات المشابهة؛ لضمان ثقة الناخبين بأمانة الاقتراع وفرز الأصوات.
21. ويجب ألا يفضي تعيين الحدود الانتخابية وأسلوب الاقتراع إلى تكوين فكرة مشوهة عن توزيع الناخبين، أو إلى التمييز ضد أي فئة من الفئات، كما يجب ألا يؤدي ذلك إلى إبطال حق المواطنين في اختيار ممثليهم بحرية أو تقييد هذا الحق بصورة غير معقولة».
22. «... ومن الضروري لضمان التمتع التام بالحقوق المحمية بموجب المادة (25)، أن يتمكن المواطنون والمرشحون والممثلون المنتخبون من تبادل المعلومات والآراء بكل حرية حول مسائل تتعلق بالشؤون العامة والسياسية. وذلك يفترض وجود صحافة حرة قادرة على التعليق على القضايا العامة دون رقابة أو تقييد، وعلى إطلاع الرأي العام. ويتطلب

بقانون بشأن الانتخابات العامة الذي صدر في العام 2007، ولم يطبق، ولم تجر على أساسه أية انتخابات. هذا بالإضافة إلى تشريعات الانتخابات المحلية التي وضعها المجلس التشريعي الأول في العام 1996، والتعديلات التي طرأت عليها في العام 2004، التي جرت على أساسها الانتخابات المحلية الأولى في عهد السلطة الوطنية، وكذلك تشريعات الانتخابات المحلية في العام 2005 التي جرت على أساسها الانتخابات المحلية الثانية في العام 2012.

الفرع الأول: الحياد والنزاهة ومستوى الحريات في مرحلة ما قبل الانتخابات

إن مستوى الحريات والحقوق من القضايا المهمة التي يجب على الدولة توفيرها لمواطنيها ما قبل الانتخابات، ولاسيما حرية المواطنين في التعبير عن آراءهم وحقهم في الاطلاع على المعلومات، وحقهم في الحرية الشخصية، وحقهم في التجمع السلمي، وحقهم في تكوين الجمعيات والنقابات وحرية التنقل. وعلى الرغم من وجود عدد من الأحكام القانونية الحامية لهذه الحقوق في فلسطين، كالأحكام الواردة في القانون الأساسي للسلطة الوطنية لعام 2002 وتعديلاته، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الاجتماعات العامة، وقانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية؛ إلا أن هذه القوانين، على ما احتوته من أوجه قصور، لم تحظ بالاحترام اللازم، وتعرضت لانتهاكات كثيرة مست بحق المواطنين في الترشح والانتخاب.⁴

وقد عملت حالة الانقسام السياسي التي وقعت في العام 2007، وفصلت الضفة الغربية عن قطاع غزة سياسياً، إضافة إلى انفصاليه الجغرافي في الأساس، إلى زيادة حجم الانتهاكات، وتجدر حالة العدائية بين المواطنين، وخلق حالة من عدم المصادقية في الفاعلية والجدوى في ممارستهم لحقهم في الترشح والانتخابات. وقد بدت هذه الحالة ظاهرة للعيان في الانتخابات المحلية التي جرت في العام 2012، ولاسيما مع انخفاض نسبة مشاركة المواطنين في ما تم من انتخابات محلية في ذلك العام، والزيادة غير المعقولة وغير الطبيعية في حجم الهيئات المحلية التي فازت بالترشيح ولم تجر فيها انتخابات، والتي زادت عن 60% من حجم الهيئات المحلية التي تمت فيها عملية الانتخابات المحلية، رغم أنه لم يتحقق ما يشير إلى وجود توافق

4. للمزيد من التفاصيل، انظر: سلسلة تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان السنوية التسعة عشر عن حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية في الأعوام من 1994-2013، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: www.ps.ichr.org.

سلسلة التقارير الخاصة الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التي زادت على الثمانين تقريراً عن حالة حقوق الإنسان المختلفة: انظر الرابط الإلكتروني الآتي: www.ps.ichr.org.

سلسلة التقارير القانونية الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التي زادت على الثمانين تقريراً وراجعت فيها أحكام قانونية متعلقة بحقوق الإنسان المختلفة، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: www.ps.ichr.org.

ذلك التمتع تمتعاً تاماً بالحقوق المضمونة بموجب المواد (19 و 21 و 22) من العهد، ومراعاة هذه الحقوق على أتم وجه، بما فيها حق الفرد في ممارسة نشاط سياسي بمفرده أو بانتسابه إلى حزب سياسي أو غيره من المنظمات، وحرية مناقشة الشؤون العامة، وحق تنظيم مظاهرات واجتماعات سلمية، وحق الانتقاد والمعارضة، وحق نشر المقالات السياسية، وحق تنظيم حملة انتخابية والدعاية لمبادئ سياسية.

المطلب الثاني: الحق في الترشح والانتخاب في التشريعات الوطنية

حتى تكون الانتخابات حرة ونزيهة وذات فاعلية، حتى تكون الانتخابات مظهرًا حقيقيًا من مظاهر الديمقراطية، وحتى لا تكون عملية الانتخابات وسيلة من وسائل الأنظمة المستبدة أو شبه المستبدة لدمقرطة نظام حكمها؛ فإنه لا يكفي أن نضع قوانين خاصة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية في الدولة، وإنما يجب أن تُمكن هذه القوانين المواطنين من اختيار ممثليهم ومن يعبرون عنهم بحياد ونزاهة وحرية. وإن وضعت هذه القوانين، فإنه لا يكفي أن نُجري انتخابات، وإنما يجب أن نتخذ كل الإجراءات اللازمة لتنفيذ بنود هذه القوانين بدقة، وبروح من المسؤولية، تؤدي بالنتيجة إلى أن يكون من يأتي على رأس الدولة أو في برلمانها معبرًا حقيقيًا عن إرادة المواطن الذي اختاره. كما أن الانتخابات الحقيقية لا تتأتى إلا بأن يكون لهذه الانتخابات الفعالية المقصودة، وأن تحقق الهدف المرجو منها، إذ إن الانتخابات ليست هدفًا في ذاتها، وإنما هي آلية لتحقيق مقاصد أعلى، وأهم هذه المقاصد هي تمكين المواطنين من اختيار من يديرونهم.³ ولن تحقق الانتخابات مقاصدها، وتكون ذات فاعلية، إلا إذا تمكّن ممثلو الشعب من تنفيذ ما وعدوا به ممن اختاروهم. فهل تشريعات الانتخابات الفلسطينية الرئاسية والتشريعية والمحلية، الأولى التي وضعت في العام 1995 و1996، والثانية في الأعوام 2005 و2006 و2012 حرة؟ وهل هي شفافة ونزيهة؟ وهل تمكن من انتخابوا على أساس هذه القوانين أن يكونوا فاعلين ومعبرين عن حاجة المواطن الذي انتخبهم؟

فيما يلي نراجع تشريعات الانتخابات الفلسطينية التي وضعت منذ قيام السلطة الوطنية، مع التركيز على تشريعات الانتخابات التي سبقت الانقسام السياسي بقليل أو التي لحقت به، ولاسيما قانون الانتخابات العامة لسنة 1995 الذي جرت على أساسه الانتخابات الرئاسية الأولى (1996) والثانية (2005)، وكذلك الانتخابات التشريعية الأولى (1996)، وقانون الانتخابات العامة الذي جرت على أساسه انتخابات المجلس التشريعي الثاني في العام 2006، والقرار

3. عبد الفتاح ماضي، وآخرون، مرجع سابق، ص 29 وما بعد. انظر أيضاً: سعد العبدلي، مرجع سابق.

الفقرة رقم (1) من ذات المادة على أن: «تعتبر لجنة الانتخابات المركزية الهيئة العليا التي تتولى إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتكون مسؤولة عن التحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها. ونصت الفقرة (4) على أن: «يتم تعيين رئيس وأمين عام لجنة الانتخابات المركزية من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في المرسوم الرئاسي الداعي للانتخابات».

ومن أجل استقلال لجنة الانتخابات في إدارتها لعملية الانتخابات نصت المادة (23) من القانون المذكور على أن: «تمتع لجنة الانتخابات المركزية بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري تامين، ولا تكون خاضعة في عملها لأية سلطة حكومية أو إدارية أخرى»، وأن «تخصص للجنة الانتخابات موازنة ترد كمرکز مالي مستقل في الموازنة العامة».

ونصت المادة (24) من ذات القانون على المهام والصلاحيات المنوطة بلجنة الانتخابات المركزية، بحيث يدخل ضمن صلاحياتها متابعة إجراء الانتخابات وتنفيذ كل ما نص عليه القانون من أجل ممارسة كل المواطنين لحقهم في الترشح والانتخاب بحرية وفاعلية، والعمل على تطبيق أحكام هذا القانون بما يحقق الغايات المقصودة منه، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للتحضير للانتخابات وإجرائها وتنظيم إجراءات ووسائل الإشراف عليها ومراقبتها، ووضع اللوائح التي نص عليها القانون.

وفي ذات الوقت نص هذا القانون على تشكيل لجان الدوائر الانتخابية المشرفة على عملية الانتخابات في كل دائرة انتخابية، تكون مهمتها إدارة عملية الانتخابات التي تجري في الدائرة. وبحسب المادة (27) من ذات القانون التي تنص على أن: «1. يتم تشكيل لجان الدوائر الانتخابية في كل دائرة من الدوائر الانتخابية المنصوص عليها في... هذا القانون. 2. تتألف لجنة الدائرة الانتخابية في كل دائرة انتخابية من خمسة أعضاء يعينون بقرار من لجنة الانتخابات المركزية من بين المحامين وأساتذة الجامعات أو الحاصلين على شهادة جامعية في العلوم السياسية أو علم الاجتماع أو الاقتصاد أو الإدارة. 3. تُعين لجنة الانتخابات المركزية من بين أعضاء لجنة الدائرة الانتخابية رئيساً وأميناً عاماً لها».

وقد تضمن القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة⁷ أغلب الأحكام التي تضمنها القانون السالف الذكر. ومن بين الأحكام المستحدثة في هذا القانون بشأن إدارة العملية

7. قانون الانتخابات الفلسطينية رقم (9) لعام 2005، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الجريدة الرسمية رقم (57)،

الصادرة بتاريخ 2005/8/18.

وطني عالٍ لدى الشعب الفلسطيني أدى بالنتيجة إلى درجة عالية من التوافق بين الناس على قائمة واحدة في كل هيئة محلية.⁵

وسبق هذه الانتخابات، تعديل رئيس السلطة الوطنية لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الذي وضعه المجلس التشريعي الأول في العام 2005، وقد جرى هذا التعديل بعد الانقسام السياسي بموجب قرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية في العام 2012، هدف بشكل أساسي إلى إجراء انتخابات محلية في الضفة الغربية فقط، واستثناء قطاع غزة منها في مخالفة واضحة للمعايير الدولية التي نصت على ضرورة التزام الدول بوضع الإجراءات الكفيلة بتمكين جميع المواطنين من ممارسة حقهم في الترشح والانتخاب، وبما يحافظ على الحقوق والحريات، ولاسيما الحق في المساواة وعدم التمييز.⁶

الفرع الثاني: الحياد والنزاهة في إدارة العملية الانتخابية

بمراجعتنا للأحكام المتعلقة بإدارة عملية الانتخابات في القانون الفلسطيني، نجد أن القوانين الفلسطينية سعت إلى ديمقراطية هذه العملية، وجعلها أقرب إلى الحيادة والاستقلالية والنزاهة باتباعها لبعض من الأسس الدولية المؤيدة لذلك، ولاسيما إناطة إدارة عملية الانتخابات بلجنة مستقلة عن الجهاز الحكومي، تتولى مهمة إدارة عملية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية كذلك.

وبمراجعة قانون الانتخابات العامة لعام 1995، نجد أنه ينص في المواد (21-30) منه على الأحكام المتعلقة بإدارة عملية الانتخابات، وينص في المادة (21) منه على أن تتولى إدارة عملية الانتخابات لجنة انتخابات، واشترطت المادة (3/22) من القانون ذاته أن: «يتم تعيين أعضاء لجنة الانتخابات المركزية من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في المرسوم الرئاسي الداعي للانتخابات، وذلك بعد استشارة باقي أعضاء السلطة الوطنية، والأحزاب والفعاليات السياسية الفلسطينية المختلفة».

ولغاية نزاهة وحياد عملية إدارة الانتخابات نصت الفقرة (2) من المادة (22) المذكورة على أن: «تتألف لجنة الانتخابات المركزية من تسعة أعضاء، يتم اختيارهم من بين القضاة الفلسطينيين، وكبار الأكاديميين والمحامين ذوي الخبرة والسيرة المهنية البارزة»، ونصت

5. معن دعيس، الانتخابات المحلية في عام 2012، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2013، ص 37-41.

6. المادة (3) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.

إلى أن أنيطت عملية إدارة الانتخابات المحلية منذ العام 2006 بلجنة الانتخابات المركزية.¹² وبصورة عامة، نجد أن إدارة العملية الانتخابية بحسب القوانين الانتخابية الرئاسية والتشريعية وكذلك المتعلقة بالانتخابات المحلية الصادرة في الأعوام 2005 و2007 وقوانين الانتخابات المحلية؛ كانت أكثر مصداقية ونزاهة من أحكام القوانين في الأعوام 1995 و1996.

الفرع الثالث: الحياد والنزاهة في تقسيم الدوائر الانتخابية

نصت كل القوانين الانتخابية الفلسطينية على جعل الوطن بأكمله دائرة انتخابية واحدة بشأن انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. أما فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية لاختيار أعضاء البرلمان الفلسطيني، فقد قسّم الوطن في القانون رقم (13) لسنة 1995 إلى خمس عشرة دائرة انتخابية، وفي القانون رقم (9) لسنة 2005 إلى ست عشرة دائرة انتخابية. أما في القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 الذي صدر بعد الانقسام السياسي، فقد اعتبر الوطن بأكمله دائرة انتخابية واحدة، سواء بالنسبة للانتخابات الرئاسية أو الانتخابات التشريعية، بحيث يختار الناخب قائمة انتخابية واحدة فقط من مجموع القوائم المترشحة، ثم يتم توزيع مقاعد المجلس بين القوائم الانتخابية على أساس التمثيل النسبي، وبنسبة ما حصلت عليه من أصوات المقترعين، وقسّم الوطن لغايات تسهيل إجراءات عملية الاقتراع والفرز إلى ست عشرة منطقة انتخابية.

وعلى الرغم من أن القوانين السالفة الذكر هي التي قسّمت الوطن إلى دوائر انتخابية، وهي التي ذكرت هذه الدوائر بالاسم، فإنها لم تحدد حدود كل دائرة، وإنما تركت عملية تحديدها مبهمه جدا في قانون الانتخابات لعام 1995، حيث لم يذكر هذا القانون في المادة (5) منه، التي ذكرت الدوائر الانتخابية، أية معايير يتوجب الاستناد لها في تحديد حدود الدوائر الانتخابية. ومع أن المادة (6) من قانون الانتخابات لعام 2005 السالف الذكر كانت أفضل حالا من سابقتها؛ عندما أناطت أمر تحديد حدود الدوائر الانتخابية للجنة الانتخابات المركزية بالتشاور مع مجلس التنظيم الأعلى، بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء، يعين حدود كل دائرة انتخابية والتجمعات السكانية التابعة لها، إلا أن عملية تحديد حدود الدوائر الانتخابية ظلت غامضة، ودون المستوى المطلوب في هذه التشريعات، ومن شأن ذلك أن يمس بنزاهة عملية الانتخابات، وتغليب فئة على أخرى، خلافاً لما نصت عليه وكررت المعايير الدولية في هذا الصدد.

أما بالنسبة للهيئات المحلية، فقد وُضعت القوانين المتعلقة بانتخابات مجالس هذه الهيئات

12. المادة (72) من قانون رقم (10) لسنة 2005 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية.

الانتخابية، الشروط الواجب توافرها في أعضاء لجنة الانتخابات المركزية، حيث اشترطت المادة (20) من هذا القانون في رئيس وأعضاء لجنة الانتخابات ما يأتي: 1. أن يكون فلسطينياً. 2. ألا يقل عمره عن 35 سنة. 3. أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى أو ما يعادلها. 4. أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة. 5. أن يكون مستقيم الخلق والسلوك وحسن السمعة. 6. ألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في أي من جرائم الانتخابات أو في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، 7. أن لا يكون موظفاً⁸ أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية.⁹ أما في القرار بقانون الصادر في العام 2007¹⁰ بعد الانقسام السياسي، فتكاد لا تختلف الأحكام المتعلقة بإدارة الانتخابات فيه عن تلك الواردة في قانون العام 2005 المذكور آنفاً، سوى أنه أضاف إلى المهام المنوطة بلجنة الانتخابات مهمة «اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإجراء الاستفتاءات وإنجازها وفقاً للمراسيم الصادرة بشأنها».

وكذلك الأمر أنيطت عملية إدارة الانتخابات المحلية في القانون رقم (1) لسنة 1996 باللجنة العليا للانتخابات، وقد كانت لجنة مختلفة عن لجنة الانتخابات المركزية المسؤولة عن إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وقد أشرفت لجنة الانتخابات المحلية على الانتخابات المحلية الأولى التي جرت في الأعوام 2004-2005.

غير أن إدارة عملية الانتخابات المحلية لم ترق إلى الحد الملائم من النزاهة والشفافية المطلوبة التي كان من شأنها أن تمكّن الناخبين من ممارسة حقهم في الترشح والانتخاب بحرية ونزاهة وشفافية. فقد غلب على تشكيلة لجنة الانتخابات المحلية الطابع الحكومي، حيث كان رئيسها وزيراً للحكم المحلي، وبعض أعضائها موظفين رسميين في الحكومة، وغلب على بعضهم الطابع الحزبي والبعد عن الاستقلالية؛ الأمر الذي مس باستقلاليتها وحياديتها،¹¹

8. قد لا يستقيم هذا الشرط وهو أن لا يكون موظفاً في مؤسسة أهلية.

9. تضمنت المادة (20) المذكور شرطين آخرين غير أنه لا يمكن اعتبارهما في حكم الشروط الواجب توافرها في عضو لجنة الانتخابات أو رئيسها، وإنما هي واجبات مفروضة على كل عضو وهذه الواجبات هي: 1. ألا يرشح نفسه في أي انتخابات عامة أو يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة، و 2. ألا يفشي أي معلومات أو أسرار تتعلق بالعملية الانتخابية.

10. القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات الصادر بتاريخ 2007/9/2، والمنشور في العدد (72) من الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) الصادرة بتاريخ 2007/9/9.

11. للمزيد انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير حول أداء اللجنة العليا للانتخابات المحلية - المرحلة الثانية من الانتخابات بتاريخ 2005/5/5، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، 2005. والمرسوم الرئاسي بتشكيل لجنة الانتخابات المحلية رقم (8) لعام 2004، المنشور في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، العدد رقم (50)، الصادر بتاريخ 2004/8/29.

الفرع الرابع: الحياد والنزاهة في شروط الترشح والانتخاب والتسجيل

إن من أهم القضايا الدالة على وجود توجه رسمي شكلي تجاه حياد الانتخابات ونزاهتها في الأراضي الفلسطينية؛ هي وجود قوانين تنظم عملية ممارسة المواطنين لحقهم في الترشح والانتخاب. ومن بين ما تضمنته هذه القوانين المسائل المتعلقة بإعداد سجلات للمواطنين الذين يملكون الحق في الترشح والانتخاب، وإعداد قوائم للمواطنين المترشحين للانتخابات. فقد نصت المواد (6-20) من قانون الانتخابات لعام 1995، والمواد (7-17) من قانون الانتخابات لعام 2005، وكذلك المواد (27-60) من القرار بقانون لعام 2007 على الأحكام المتعلقة بتحديد المواطنين الذين يحق لهم الانتخاب، والمحرومين من هذا الحق، وشروط الترشح للانتخابات، وآليات الطعن في قرارات الإدارة الانتخابية من المتضررين منها، وغيرها من الأحكام المتعلقة بحق المواطنين في الترشح والانتخاب. ولكن مع هذا كله، هل كانت الانتخابات الفلسطينية بشأن الشروط التي وضعتها للترشح والانتخاب وعمليات تسجيل الناخبين والمرشحين (رئاسية وتشريعية ومحلية) ديمقراطية ومحيدة ونزيهة؟

بمراجعة جملة الأحكام التي تضمنتها تلك القوانين، وقراءتها على ضوء المعايير الدولية في هذا الشأن، يلاحظ أن هذه القوانين أسهمت في تمكين المواطنين من ممارسة حقهم في الترشح والانتخاب بحرية ونزاهة إلى حد بعيد، إلا أن نوعين من القيود حدت من أن تكون الأحكام المتعلقة بعمليات تسجيل الناخبين وترشحهم نزيهة ومحيدة بشكل مرضٍ ومعقول: النوع الأول، وهو مرتبط بالبيئة العامة لعملية الانتخابات، وهل هي بالفعل بيئة معززة لجعل عملية الانتخابات بكاملها، بما في ذلك تسجيل الناخبين وترشحهم واقتراعهم نزيهة ومحيدة؟ وهذا النوع خارج عن معالجتنا في هذا البند، لأنه يأتي في بنود أخرى،¹⁵ أما النوع الثاني، فهو مرتبط بطبيعة الأحكام التي احتوتها هذه القوانين، والتي لم تتفق مع المعايير الدولية، وتضمنت ما فيه إعاقة للمواطن في ممارسة حقه في الانتخاب والترشح. وبمراجعة أحكام هذه القوانين، سواء التي صدرت قبل الانقسام السياسي في العام 2007 أو التي صدرت بعد الانقسام نجد أنها:

1. لم تنص على إجراءات لتسجيل المواطنين الذين يملكون حق الانتخاب في عدد من المواقع، حيث لم تنص هذه التشريعات مجتمعة على وضع الإجراءات الكفيلة بتسجيل من يحق لهم الانتخاب ممن هم خارج الوطن، وممن هم في أماكن الاحتجاز والذين لم يصدر لهم
15. لمزيد من التفاصيل، انظر: البند أولاً بعنوان «الحياد والنزاهة ومستوى الحريات في مرحلة ما قبل الانتخابات» من المطلب الثاني من المبحث الأول من هذه الدراسة.

في وقت سابق على الانقسام السياسي، فُوض أول هذه القوانين في العام 1996 والثاني في العام 2005، وكلا القانونين صدرتا عن مجلس تشريعي منتخب وفقاً للقانون الذي وضعه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1995. ومن أهم التعديلات التي جرت على قانون 2005، متأثرة بالانقسام السياسي، التعديل الحكومي في العام 2012:¹³ الذي وضع لكي يسمح للحكومة القائمة في الضفة الغربية بإجراء انتخابات محلية ثانية في الضفة الغربية، دون قطاع غزة التي لم توافق حكومتها على إجراء هذه الانتخابات، رغم الإعلان عنها ومن ثم تأجيلها لعدد من المرات تجاوز الخمس. وكذلك التعديل الأخطر الذي جرى في العام 2008 على قانون الهيئات المحلية الذي أعطى الحق لوزير الحكم المحلي بحل المجلس.

وبحسب قوانين الهيئات المحلية، فقد نصت المادة (4) من قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية، على عدم جواز إجراء أي تغيير على الهيئات المحلية إلا بقرار من مجلس الوزراء بعد توصية وزارة الحكم المحلي، في حين يجوز توسيع حدودها بتوصية من الهيئة المحلية وقرار وزير الحكم المحلي.¹⁴ غير أن هذا القانون والقوانين السالفة الذكر المتعلقة بانتخاب مجالس الهيئات المحلية لم تحدد المدة الفاصلة بين إجراء أي تغيير على الهيئات المحلية والموعود المعلن من الحكومة لإجراء انتخابات مجالس هذه الهيئات المحلية، هذا الأمر الذي يهدد ويمس بنزاهة وحياد عملية الانتخابات في هذه الهيئات.

وكان من الأجدر، وحتى نحقق نزاهة وحياداً أعلى في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد حدودها؛ أن تناط هذه العملية بهيئة أو جسم محايد ومستقل عن الحكومة، ويتمتع أعضاؤه بالاستقلالية والحياد اللازمين. ويناط بهذا الجسم كذلك مهمة تحديد حدود الهيئات المحلية، والمصادقة على قرارات استحداث أي هيئات محلية جديدة، أو تحديد حدودها.

13. للمزيد انظر: القرار بقانون رقم (8) لعام 2012 بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لعام 2005.
14. كانت المادة (85) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الصادر في العام 2002 قد نصت على أن: «تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه». ونصت المادة (4) من قانون رقم (1) لعام 1997 بشأن الهيئات المحلية على أنه: «1. وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تسيب من الوزارة. 2. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو المصلحة العامة يكون إحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تسيب من الوزير. 3. يتم توسيع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تغييرها بتوصية من المجلس بقرار من الوزير».

3. تدرّجت قوانين الانتخابات التشريعية في حرمان المواطنين من حق الانتخاب بسبب ارتكاب جرائم، فبعد أن حرمت المادة (8) من قانون الانتخابات لسنة 1995 المواطن المحكوم بالسجن «من قبل محكمة فلسطينية بتهمة مخلة بالشرف أو الآداب العامة ولم يتم رد اعتباره إليه» من حقه في الانتخاب، جاء قانون الانتخابات لعام 2005 وخفف من حدة هذا النص، وجعله أقرب إلى المعايير الدولية التي نصت عن ضرورة وجود تناسب منطقي بين طبيعة الفعل ومدة حرمان المواطن من حقه في الانتخاب،²⁰ حيث نصت المادة (10) من هذا القانون على أنه لا يحرم من حق الانتخاب إلا «كل من أدين بجناية ولم يرد إليه اعتباره»²¹ فقط، وبهذا تكون هذه المادة قد خففت، من هذه الناحية، من عدد الأشخاص المحرومين من ممارسة حقهم في الانتخاب، وسمحت لمن أدين بجناية الانتخاب والترشح لعضوية المجلس التشريعي.²² بعد ذلك، جاء نص المادة (29) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 ليقُلص من عدد المحكومين بحكم قضائي الذين يُحرّمون من حق الانتخاب، فنص على حرمان «كل من أدين بجناية مخلة بالشرف والأمانة ولم يرد له اعتباره»، وليس «كل من أدين بجناية» بصورة عامة. هذا على الرغم من الإشكالية التي ما زالت تكتنف هذا النص في تحديد المقصود بمفهوم «الشرف والأمانة» التي نص عليها، والتي من الممكن أن تمس بتحقيق المفهوم العام للانتخابات الديمقراطية التي تتمتع بالحياد والنزاهة، والتي قد يتسع تفسيرها بسبب مزاج من يطبق هذا النص، والمعطيات المختلفة في ذلك.²³

20. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (14) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.
21. هذا رغم أن قانون الانتخابات لعام 1995 اشترط في الحكم القضائي أن يكون صادراً عن محكمة فلسطينية، في حين كان نص قانون 2005 أكثر اتساعاً، عندما لم يشترط في الحكم أن يصدر عن محكمة فلسطينية، وإنما وسعه، بحيث يحرم من الانتخاب كل من صدر بحقه حكم قضائي من أية محكمة في العالم، وليس فقط محكمة فلسطينية. واعتقد أن عدم اشتراط أن تكون المحكمة مصدرة الحكم فلسطينية هي مسألة أكثر دقة من حصر الأمر في الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الفلسطينية، لأن الغاية التي سُمح فيها للدولة من حرمان بعض مواطنيها من حق الانتخاب تكون متحققة سواء كان الحكم القضائي صادراً عن محكمة فلسطينية أو من غيرها من محاكم دول العالم، في الأغلب الأعم.
22. عادت المادة (13) من قانون رقم (9) لعام 2005 وشددت من شروطها فيمن يترشح لمنصب رئيس السلطة الوطنية، ولم تكتف بأسباب الحرمان المنصوص عليها في المادة (10) من القانون نفسه، وإنما حرمت أيضاً المواطن من الترشيح لمنصب الرئيس، دون اشتراط ذلك فيمن يترشح لعضوية المجلس التشريعي، إذا «كان محكوماً حكماً نهائياً صادراً عن محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجناية مخلة بالشرف أو الأمانة».
23. أخذ القرار بقانون لعام 2007 بما أخذ به القانون الذي سبقه لعام 2005 من العودة للتشدد في شروط الترشيح لمنصب رئيس السلطة الوطنية عندما حرم، في المادة (37) منه، من الترشيح لمنصب الرئيس كل «من كان محكوماً حكماً نهائياً صادراً عن محكمة مختصة في جنابة أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة». وكذلك بالنسبة للترشيح لعضوية المجلس التشريعي حيث اشترطت المادة (45) من ذات القانون في المرشح لعضوية المجلس التشريعي «أن لا يكون محكوماً في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة».

بحقهم أحكام قضائية نهائية وليسوا محرومين من حق الانتخاب أو الترشيح (سواء في أماكن الاحتجاز الفلسطينية أو في المعتقلات التابعة لسلطات الاحتلال الإسرائيلي).¹⁶ هذا الأمر يحرم عدداً من المواطنين من ممارسة حقهم في الانتخاب وفي الترشيح من الأساس، باعتبار أن من يحق له الاقتراع والترشيح يجب أن يكون مسجلاً في جداول الناخبين ابتداءً حتى يستطيع ممارسة هذا الحق؛ فكيف بهم إذا خرجوا من مكان الاحتجاز أو عادوا من السفر بعد إغلاق باب التسجيل وقبل الاقتراع، إنهم سيحرمون من ممارسة هذا الحق، لأنهم لم يسجلوا في سجل الناخبين فقط.¹⁷

2. نصت هذه القوانين في أكثر من حكم منها على تخصيص مقاعد معينة على أساس تمييزي، تحت اسم التمييز الإيجابي لفرد عن غيره، كتمييز فئة المسيحيين ببعض المقاعد في بعض الدوائر الانتخابية في الانتخابات التشريعية والمحلية، سواء في القوائم المترشحة، أو في النتيجة النهائية للانتخابات، وتمييز طائفة اليهود السامرية في مدينة نابلس في قانون العام 1995¹⁸، وتمييز المرأة¹⁹ وخصها بعدد من مقاعد المجلس التشريعي ومجالس الهيئات المحلية رغم وجود تباين شاسع في عدد الأصوات التي حصلت عليها بالمقارنة مع عدد الأصوات التي حصل عليها رجل في ذات الدائرة الانتخابية، هذا رغم أن القانون الأساسي للسلطة الوطنية لم يأت على أي ذكر لمصطلح «التمييز الإيجابي»، وإنما نص في المادة (9) منه على نص صريح وواضح وهو: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب... الجنس أو... الدين...»، وهذا ما سبق وأن نصت عليه موثيق حقوق الإنسان الدولية والإقليمية على السواء.

16. يلاحظ أن لجنة الانتخابات المركزية سجلت بعض المحتجزين دون غيرهم، فقد سجلت المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية في أريحا ورام الله وقطاع غزة، غير أنها لم تسجل بقية المحتجزين في مراكز الاحتجاز الفلسطينية الأخرى، كما لم يتم تسجيل المحتجزين في المعتقلات الإسرائيلية. للمزيد انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير حول «عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت بتاريخ 2006/1/25»، فلسطين، 2006، ص 31-34.
17. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (7) من قانون رقم (13) لعام 1995 بشأن الانتخابات، والمادة رقم (9) من القانون رقم (9) لعام 2005 بشأن الانتخابات، والمادة (27) من القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات العامة.
18. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (5) من قانون رقم (13) لعام 1995 بشأن الانتخابات فيما يتعلق بتخصيص مقعد في المجلس التشريعي للطائفة اليهودية السامرية وبشأن المقاعد المخصصة للمسيحيين، والمادة (3) من قانون رقم (9) لعام 2005 بشأن الانتخابات، والمادة رقم (4) من القرار رقم (1) لعام 2007.
19. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (4) من القانون رقم (9) لعام 2005 بشأن الانتخابات، والمادة (5) من القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات، والمادة (17) من قانون الانتخابات المحلية رقم (10) لعام 2005 وتعديلاته.

التحرير إلا بعد أن تُعطى عددًا مناسبًا من مقاعد المجلس الوطني، يوازي ما لها من أنصار في الواقع، وبحسب تقديرها.

الفرع الخامس: المراجعة القضائية لضمان حياد ونزاهة العملية الانتخابية

انسجامًا مع المعايير الدولية الداعية إلى ضرورة وجود مراجعة إدارية وقضائية لقرارات الجهة المسؤولة عن إدارة العملية الانتخابية، لضمان حياد ونزاهة قراراتها وعدم تحيزها؛²⁸ تضمنت قوانين الانتخابات العامة وانتخابات مجالس الهيئات المحلية في الأعوام 1995، و1996، و2005، و2007، وتعديلاتها، مجموعة من الأحكام التي تسمح بمرحلتين من المراجعة: المرحلة الأولى، المراجعة الإدارية من لجنة الانتخابات والأجسام التابعة لها،²⁹ التي تأخذ تسمية اعتراضات. والمرحلة الثانية، المراجعة القضائية من قبل محكمة قضايا الانتخابات بشأن الانتخابات التشريعية والرئاسية، ومن قبل محكمة البداية بصفتها محكمة استئناف انتخابات بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية. إذ يجوز لصاحب المصلحة الاعتراض على أي قرار أضر بمصلحته في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، خلال تسجيل الناخبين، أو ترشحهم، أو في مرحلة الفرز وإعلان نتائج الانتخابات.

وقد وازنت نصوص تلك القوانين بين منح المواطن حق اللجوء إلى القضاء، وفي الوقت نفسه، الانتهاء من ممارسة هذا الحق في مدة معقولة، ليست طويلة، ولا تؤدي إلى إعاقة استفادة المواطن من نتائج عملية الانتخاب.³⁰

غير أن قانون الانتخابات المحلية لسنة 2005 السالف الذكر، وبالرغم من أنه تضمن العديد من النصوص التي تكفل مراجعة قضائية لقرارات لجنة الانتخابات المركزية في المراحل المختلفة لعملية الانتخابات، إلا أن التطبيق الفعلي لهذه النصوص في انتخابات مجالس الهيئات المحلية التي جرت في العام 2012 أثبت أن هذه النصوص لم توفر مراجعة

4. خلافًا للمعايير الدولية التي تنص على منح المواطنين حقوقًا متساوية في الترشح والانتخاب،²⁴ نصت بعض أحكام القوانين الوطنية على ما فيه تمييز غير مسوّغ بين المواطنين في هذا الصدد. حيث نصت المادة (2/14) من قانون رقم (9) لسنة 2005 على استثناء «المرشح الذي كان يشغل منصب الرئيس في الفترة التي سبقت الانتخابات» من شرط تقديم قائمة تحتوي على تأييد خطي من خمسة آلاف ناخب، وفرض هذا الشرط فقط على المرشحين الآخرين. وكذلك الأمر في المادة (1/16/ب) من ذات القانون المتعلقة بترشح أعضاء المجلس التشريعي. وقد تكرر هذا الأمر في المادة (2/38) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 المتعلقة بطلب الترشح الخاص بالرئيس فقط، في حين أن هذا القانون لم يميز بين القوائم المترشحة، في شرط تقديم كشف بتوقيعات ثلاثة آلاف ممن لهم حق الانتخاب، ويؤيدون ترشح القائمة بحسب ما يظهر في المادة (2/50/أ) من ذات القانون.

إن هذا الأمر، فضلًا عما يمثله من تمييز غير مسوّغ بين المواطنين، فهو كذلك يمس بمبدأ دورية الانتخابات، ومن أهم أهدافها أنها عملية محاسبية شعبية من الشعب للأشخاص الذين اختارهم لإدارته في السابق،²⁵ فلماذا يُحرم الشعب من أول مرحلة من مراحل المحاسبة؟!

5. رغم أنه: «ينبغي ألا يقيد حق الأشخاص في الترشح والانتخاب بشروط غير معقولة تطالب بأن يكون المرشح منتسبًا إلى عضوية أحد الأحزاب أو عضوية أحزاب معينة»، وأنه «لا يجوز التذرع بالمذهب السياسي... لحرمان أي شخص من ترشيح نفسه للانتخاب»،²⁶ إلا أن القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 السالف الذكر اشترط في أكثر من نص أن يلتزم من يريد الترشح لمنصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو لعضوية المجلس التشريعي «بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وبوثيقة إعلان الاستقلال».²⁷ وما يجعل من مثل هذا النص ملبئًا بالانتهاكات والقيود، أنه كان في وقت الانقسام السياسي، الذي كانت ترفض فيه حركة حماس دخول منظمة

28. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (20) تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.

29. يتم الاعتراض على قرار مركز التسجيل والاقتراع أمام المركز ذاته (1)، ومن ثم الاعتراض ثانياً على قرار المركز في الاعتراض المقدم له، ويقدم هذا الاعتراض أمام مكتب المنطقة الانتخابية (2)، ومن ثم الاعتراض على قرار المكتب في الاعتراض المقدم له يقدم أمام لجنة الانتخابات المركزية (3).

30. لمزيد من التفاصيل، انظر: المواد (18، 25، 31-37، 39، 44، 53، 87) من قانون رقم (13) لعام 1995 بشأن الانتخابات، والمواد (24، 29-35، 38، 40، 44، 50، 58، 93) من قانون رقم (9) لعام 2005 بشأن الانتخابات، والمواد (14، 19-26، 32، 34، 40، 55-57، 104) من القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات العامة.

24. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (15) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.

25. لمزيد من التفاصيل، انظر: المادة (9) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.

26. لمزيد من التفاصيل، انظر: المواد (15، 27) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.

27. لمزيد من التفاصيل، انظر: المواد (5/36، 6/45، 4/51) من القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات العامة.

أعوام. هذا وإن كانت عناصر كثيرة أسهمت في جعل هذه الانتخابات في عمومها، رئاسية وتشريعية ومحلية، غير فاعلة ولم تحقق المقصود منها.

لقد قاطعت نسبة كبيرة من الشعب الانتخابات الفلسطينية الرئاسية والتشريعية الأولى، وانحصر المشاركون فيها في لون سياسي يكاد يكون واحداً؛ ما أثار في فعاليتها. كما أنها لم تلتزم بمبدأ الدورية الذي من شأنه أن يمكّن من انتخاب من محاسبة من انتخبهم في انتخابات حرة ونزيهة، وفي وقت ليس بالبعيد عن الوقت الذي جرت فيها أول انتخابات، حيث استمر من انتخبهم الشعب لرئاسة السلطة الوطنية وإدارة عملية التشريع والرقابة ما يقرب من العشر سنوات (1996-2006).

أما الانتخابات الفلسطينية بعد الانقسام، فلم تحقق المقصود منها بشكل أكثر عمقاً من مرحلة ما قبل الانقسام؛ فقد تعطلت عملية التشريع وعملية الرقابة من قبل المجلس التشريعي المنتخب، وتعطل المجلس التشريعي بأكمله عن العمل، بعد أن حُرّم من جاءوا في انتخابات حرة ونزيهة، شهدت بنزاهتها جميع هيئات الرقابة المحلية والدولية،³³ من ممارسة دورهم الذي انتخبهم الشعب من أجل القيام به. كما لم تلتزم الجهات الرسمية بمبدأ دورية الانتخابات، حيث انتهت المدة القانونية لرئيس السلطة الوطنية في العام 2009، ولم يعد هناك مجلس تشريعي منذ منتصف العام 2007، فضلاً عن انتهاء مدته القانونية في العام 2010، وإلى الآن لم تجر انتخابات رئاسية وتشريعية. كما جرت انتخابات محلية جزئية و«عرجاء» وفي ظروف غير نزيهة وغير محايدة، وغير فاعلة.³⁴

قضائية حقيقية لقرارات لجنة الانتخابات المركزية. فقد منحت نصوص القانون المذكور المواطن حق اللجوء إلى القضاء، للطعن فيما يراه غير متفق مع القانون، كالمادة (13) التي تنص على الحق في الطعن في قرارات اللجنة المتعلقة بتسجيل الناخبين، والمادة (23) من القانون ذاته الخاصة بالطعون المتعلقة بالترشح للانتخابات، والمادة (55) المتعلقة بالطعن في نتائج الانتخابات. لكنها في الوقت نفسه، حرمت من استخدام هذا الحق، عندما نصت على أن المدة التي يجب الطعن خلالها أمام المحكمة تبدأ من تاريخ صدور قرار اللجنة، وليس من تاريخ تبليغ القرار؛ ما قد يحرم الكثيرين من ممارسة هذا الحق، ولاسيما عندما يعلم المتضرر بالقرار متأخراً، أو يصادفه أيام عطلة أو أعياد رسمية. فضلاً عن الأضرار التي ستأتى من كون أن المحكمة المختصة، ليست محكمة واحدة، خلافاً لما هو مقرر بشأن الانتخابات التشريعية والرئاسية، وإنما الاختصاص في النظر في الطعون الانتخابية في الانتخابات المحلية ينعقد لكل محكمة بداية في كل محافظة؛ الأمر الذي قد يهدد الحق في المساواة أمام القانون والقضاء الذي كفلته المواثيق العالمية والقانون الأساسي، وبخاصة عندما تختلف الاجتهادات بين محكمة بداية ومحكمة بداية أخرى، ولا يكون هناك قمة هرم لهذه المحاكم، يوحد في التوجهات القضائية العامة.³¹

الفرع السادس: فاعلية الانتخابات

لا تعتبر الدولة دولة ديمقراطية بمجرد وضعها لنظام قانوني متكامل للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية فيها، ولا بتطبيق هذه القوانين وإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية ومحلية، وإنما لا بد من أن تحقق هذه العملية المقصود منها، والمقصود من الانتخابات بالعادة هو تمكين المواطنين من حكم أنفسهم بأنفسهم من خلال من يختارونهم عن طريق الانتخابات، أما إذا وضعت العراقيل أمام من اختارهم الشعب، وحيل بينهم وبين العمل من أجل تنفيذ برامجهم، فلا نكون في هذه الحالة أمام انتخابات نزيهة ومحايدة، ولا يمكن اعتبار الدولة في هذه الحالة دولة ديمقراطية.³²

وانسجاماً مع هذه التوصيفات، يلاحظ أن الانتخابات الفلسطينية لم تكن فاعلة، ولم تحقق الغاية المقصودة منها، ولم تؤدّ إلى دولة ديمقراطية، ولا نستطيع القول إن الشعب حكم نفسه بنفسه، ولاسيما بعد الانقسام السياسي الذي مضى عليه حتى الآن ما يزيد على سبعة

31. معن دعيس، مرجع سابق، ص 24-28.

32. لمزيد من التفاصيل، انظر: عبد الفتاح ماضي، وآخرون، الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص 29-68.

33. لمزيد من التفاصيل، انظر: الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، على الرابط الإلكتروني

الآتي: www.elections.ps.

34. لمزيد من التفاصيل، انظر: معن دعيس، مرجع سابق.

المبحث الثاني

واقع الحق في الترشح والانتخاب على المستوى الوطني

هل مكن إجراء انتخابات فلسطينية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية المواطن الفلسطيني من المشاركة السياسية في إدارة شؤون بلاده؟ وهل وُضعت قيود إجرائية أو عملية حدت من هذه المشاركة؟ وإذا وجدت مثل هذه القيود فما صورها المختلفة؟ وما القيود التي مهّدت للانقسام ورافقتة وتلتته؟

المطلب الأول: انتهاكات ما قبل الانقسام

لم تكن القيود التي حدت من ممارسة المواطن لحقه في الانتخاب بحرية ونزاهة وفاعلية هي وليدة حالة الانقسام، وإنما جملة من الانتهاكات كانت قد وقعت في مرحلة ما قبل الانقسام، ومن بينها:

أولاً: انخفاض مستوى الحقوق والحريات العامة في الأراضي الفلسطينية

ظل مستوى الحقوق والحريات في الأراضي الفلسطينية طيلة سنوات ما قبل الانقسام دون المستوى المطلوب، وظلت المؤسسات الحقوقية توثق المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان، ولاسيما الحقوق التي ترافق أو تساعد في خلق بيئة موالية تمكّن المواطنين من ممارسة حقهم في الترشح والانتخاب بحرية ونزاهة وفاعلية أيضاً. فالحريات الشخصية غير مصونة، والاعتقالات السياسية موجودة بتفاوت بين سنة وأخرى، والانتهاكات المتعلقة بتولي الوظيفة العامة على أساس سياسي كثيرة ولم تتوقف،³⁵ وانتهاكات الحق في التجمع السلمي وحق تشكيل الجمعيات والنقابات ظلت بارزة، ولم تنته.³⁶

ثانياً: تعطل إجراء الانتخابات المحلية

وضع المجلس التشريعي الفلسطيني القانون الخاص بانتخاب مجالس الهيئات المحلية في العام 1996، وكان هذا القانون هو باكورة إنتاج المجلس التشريعي الأول المنتخب في ذات العام 1996. وكان هذا القانون هو باكورة إنتاج المجلس التشريعي الأول المنتخب في ذات العام 1996. وكان هذا القانون هو باكورة إنتاج المجلس التشريعي الأول المنتخب في ذات العام 1996. وكان هذا القانون هو باكورة إنتاج المجلس التشريعي الأول المنتخب في ذات العام 1996.

35. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، 2004.
36. انظر في هذا الصدد كافة التقارير السنوية عن حالة حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في الأعوام 1995-2006. انظر أيضاً: التقارير القانونية والخاصة وتقارير التحقيقات الخاصة عن ذات الفترة، متوفرة على الرابط الإلكتروني الآتي: WWW.ICHR.PS.

العام. غير أن تنفيذ هذا القانون بالفعل، وإجراء انتخابات لمجالس الهيئات المحلية لأول مرة في عهد السلطة الوطنية لم يتم إلا في نهاية العام 2004، وفي العام 2005، وعزت وزارة الحكم المحلي عدم إجراء انتخابات لمجالس الهيئات المحلية إلى سيطرة سلطات الاحتلال على الجزء الأكبر من مجالس الهيئات المحلية، إلا أن هذه الحجة الرسمية في تسويق عدم إجراء انتخابات محلية، لم تجد ما يعززها، ورفضت المؤسسات الحقوقية التي تراقب حقوق الإنسان المختلفة هذا التسويق، وطلبت الإسراع في إجراء هذه الانتخابات.³⁷

ثالثاً: تعطل إنفاذ مبدأ دورية الانتخابات الرئاسية والتشريعية

انتهت مدّة ولاية رئاسة السلطة الوطنية والمجلس التشريعي في بداية العام 1999، غير أن مبدأ دورية الانتخابات (وهو من أهمّ المبادئ التي تقوم عليها المعايير الدولية للانتخابات) لم يُحترم،³⁸ وتفاقمت طبيعة هذا الانتهاك الخطير عندما قررت محكمة استئناف قضايا الانتخابات المشكّلة بموجب قانون العام 1995 السالف الذكر أن رئيس السلطة الوطنية هو فقط من يحدد متى تنتهي المرحلة الانتقالية، التي كان من المفترض أن تنتهي في العام 1999 بحسب الاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية.³⁹ واستمرت رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي للذات انتخبا في العام 1996، حيث لم تعد الانتخابات الرئاسية إلا في العام 2005، فيما جرت انتخابات تشريعية ثانية في شهر كانون الثاني من العام 2006.

المطلب الثاني: انتهاكات ما بعد الانقسام

إن الانتهاكات العملية التي وقعت بعد الانقسام السياسي كانت أعمق الانتهاكات وأكثرها تأثيراً، بالمقارنة مع تلك الانتهاكات التي وقعت قبل حالة الانقسام السياسي في العام 2007. ومن أبرز هذه الانتهاكات، التي أفرغت فكرة الحق في الترشح والانتخاب من مضمونها، وأفقدتها فاعليتها، وجعلت من الانتخابات مجرد إجراءات شكلية تسعى السلطة من خلالها إلى ديمقراطية نظام الحكم الفلسطيني، وحرمت الشعب من المشاركة في إدارة شؤونه، ما يأتي:⁴⁰

37. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع عن حالة حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1998، فلسطين، ص 138-139. وكذلك التقرير السنوي الخامس لذات الهيئة عن العام 1999، ص 125-127.
38. المواد (19-22) من تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996، مرجع سابق.
39. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الخامس عن حالة حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1999، فلسطين، ص 125. وكذلك التقرير السنوي السادس لذات الهيئة عن العام 2000، ص 132. والتقرير السنوي السابع لذات الهيئة عن العام 2001، ص 145. والتقرير السنوي التاسع لذات الهيئة عن العام 2003، ص 142.
40. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، المراجع السابقة.

أولاً: عجز المجلس التشريعي عن ممارسة دوره في الرقابة والتشريع

لم يتمكن المجلس التشريعي الثاني المنتخب في العام 2006 من ممارسة دوره في الرقابة والتشريع؛ فمُنذ انتخابه وإلى ما قبل حدوث حالة الانقسام السياسي في منتصف العام 2007، لم يتمكن المجلس من وضع أية قوانين، وانشغل في المناكفات السياسية بين الأحزاب المشكلة له، كما لم يتمكن من ممارسة أي دور في مجال الرقابة على أداء الحكومة المالي والإداري. وأسهمت جملة من المعوقات الدولية والمحلية في عدم تمكن المجلس التشريعي من القيام بدوره.

وفي أعقاب حدوث الانقسام السياسي، توقف المجلس التشريعي المنتخب عن الانعقاد بكامل هيئته، حيث اعتقل الاحتلال الإسرائيلي عدداً كبيراً من أعضاء المجلس التشريعي المنتمين لكثلة الإصلاح والتغيير التي كانت تشكل غالبية أعضاء المجلس التشريعي، وأصبحت السلطة القائمة في قطاع غزة، والتي انقسمت سياسياً عن السلطة القائمة في الضفة الغربية تعقد اجتماعات لأعضاء المجلس التشريعي التابعين لكثلة الإصلاح والتغيير الموجودين في قطاع غزة، وكانوا يحملون في الوقت نفسه «توكيلات» من أعضاء كتلتهم المعتقلين لدى سلطات الاحتلال؛ ما جعل الأعضاء الحاضرين، مع التوكيلات التي يحملونها، يشكلون الأغلبية التي تكفي لعقد المجلس حسب ما كانوا يرون؛⁴¹ الأمر الذي جعل التشريعات النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعاود الانقسام من جديد إلى ما كان عليه الحال ما قبل العام 1967، حيث أصبحت السلطة القائمة في الضفة الغربية تضع تشريعات لا تطبق في الضفة الغربية، وكذلك السلطة القائمة في الضفة الغربية تضع تشريعات لا تطبق في قطاع غزة.

ثانياً: عدم القدرة على إعادة انتخاب مجلس تشريعي جديد

لم تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من إعادة انتخاب مجلس تشريعي فاعل، يقوم بدوره في التشريع وفي الرقابة المالية والإدارية على أداء الحكومة، لا بعد توقفه عن العمل في العام 2007، ولا بعد انتهاء مدته القانونية في العام 2010. وبقيت كل سلطة (في الضفة الغربية وقطاع غزة) تضع تشريعاتها، وفقاً لما تراه من مسوغات قانونية، حتى وإن لم تكن هذه التسويغات مقبولة لدى الشعب، فالشعب بعد الانقسام لم يعد يحكم، ولم تعد السلطات التي تحكم في الضفة الغربية، تستمد سلطاتها من الشعب، وإنما مما لها من قوة ومن سيطرة على الشعب الذي تدير شؤونها.

ثالثاً: عدم إجراء انتخابات لرئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية رغم انتهاء دورته الانتخابية

لم تقم السلطة الوطنية الفلسطينية بانتخاب رئيسها بعد انتهاء مدته القانونية في العام 2009، حيث لا يزال رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يمارس أعماله كالمعتاد، رغم انتهاء التفويض المعطى له من الشعب منذ ما يقرب من ست سنوات، بما يشكله هذا الأمر من انتهاك واضح لكل المعايير الدولية المتعلقة بالانتخابات، ولاسيما تلك المتعلقة بدورية الانتخابات. وبالتالي، فرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو أيضاً أصبح لا يستند في حكمه إلى تفويض من الشعب.

رابعاً: الانتخابات المحلية

إن مدة ولاية مجالس الهيئات المحلية التي انتُخبت لأول مرة في عهد السلطة الوطنية في الأعوام 2004 و2005، هي كذلك انتهت منذ العام 2008 والعام 2009، إلا أن هذه المجالس استمرت في العمل إلى نهاية العام 2012، حتى جرت الانتخابات في هذا العام لغالبية مجالس الهيئات المحلية الموجودة في الضفة الغربية، ولم تجر حتى الآن لمجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة. وفضلاً عما في ذلك من مخالفة للقانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الذي يتحدث عن أن الوطن ينقسم إلى هيئات محلية، تدار بواسطة مجالس محلية، تُنتخب بشكل دوري وفقاً للقانون، ومخالفته لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، الذي يتحدث عن دورية عملية انتخاب هذه المجالس كل أربع سنوات، فهو أيضاً يمثل مسأ بالمعايير الديمقراطية الدولية المتحدثة عن دورية الانتخابات، وذلك حتى يتمكن المواطنون من محاسبة من انتخبوهم في المرة الأولى، عندما تجري الانتخابات لهذه المجالس في المرة الثانية، فمن لم يكن فاعلاً في إدارة مجلس الهيئة المحلية في المرة الأولى، لن ينتخبه الشعب في المرة الثانية.

خامساً: تعديل قانون الهيئات المحلية لعام 1997 في العام 2008.⁴² وإعطاء وزير الحكم المحلي صلاحية حل مجلس الهيئة المحلية وإقالة رئيس المجلس المنتخب

مخالفاً بذلك المعايير الدولية التي تنص على اعتماد طريق الانتخابات في اختيار ممثلي

42. القرار بقانون رقم (9) لعام 2008 بتعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997، الصادر بتاريخ 2008/11/13، والمنشور في العدد (78) من الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، الصادر بتاريخ 2008/12/9.

41. للمزيد راجع: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثالث عشر للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عن انتهاكات حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2007، فلسطين، 2008، ص 29-32. التقرير السنوي الرابع عشر لذات الهيئة عن العام 2008، ص 9-13.

الخاتمة

بدأت التوجّهات الديمقراطية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها، وذلك من خلال وضع قانون للانتخابات الرئاسية والتشريعية في العام 1995، وإجراء هذه الانتخابات بالفعل في العام 1996، حيث أصبح رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي منتخبين، ووضع أول مجلس تشريعي الأحكام المتعلقة بانتخاب مجالس الهيئات المحلية في العام 1996 والعام 1997. وجرّت الانتخابات المحلية الشاملة لأغلب مجالس الهيئات المحلية في العام 2004 و2005، وبدأ أن هناك شكلاً من أشكال نظام الحكم الديمقراطية بدأ في التشكل، رغم ما اعترى هذه العملية ورافقها من انتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته العامة، ولاسيما الحريات الشخصية، وحرية التنقل، وحرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع السلمي، وحق تولي الوظيفة العامة.

ومنذ العام 2006، بدأ هذا التقدم الديمقراطي بالتراجع، وأخذت الديمقراطية المتمثلة في الانتخابات تعاني من موت سريري، وتلفظ أنفاسها الأخيرة، وذلك عندما رُفضت نتائج الانتخابات الديمقراطية التي جرت لاختيار المجلس التشريعي الثاني في العام 2006، على المستوى الدولي وعلى المستوى المحلي أيضاً. وتجلّى هذا التراجع عندما انهارت الوحدة السياسية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وحدث الانقسام السياسي بين شقي الوطن في العام 2007، بحيث أصبح قطاع غزة يديره جهات فلسطينية مختلفة عن الجهات الفلسطينية التي تدير الضفة الغربية. وأخذت كل جهة من هذه الجهات تُعمن في سلخ قسيمي الوطن سياسياً عن بعضهما، فضلاً عن انقسامه الجغرافي. كما أن كلا منهما يحاسب من لا يؤيدونه ممن يتواجد على الأرض التي يديرها، ويقيدهم بكل أنواع القيود التي تمنعهم من المساهمة في إدارة بلادهم، ولاسيما من خلال عملية الإقصاء من الوظيفة العامة وعملية وقف الانتخابات بكل أشكالها الرئاسية والتشريعية والمحلية.

فمنذ أن حدث الانقسام لم يعد هناك دورية في الانتخابات الرئاسية، ولا في الانتخابات التشريعية، ولا في الانتخابات المحلية. ولم يعد من يدير أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة، يحكم بتفويض من الشعب من خلال انتخابات ديمقراطية، وإنما يحكم بموجب سلطان القوة والسيطرة الذاتية التي يملكها. وأصبحت ظروف الحقوق والحريات في الأراضي الفلسطينية لا تسمح للشعب بإجراء انتخابات حرة ونزيهة، واختيار ممثله بحرية ونزاهة، وإن جرت هذه الانتخابات بالفعل فهي لم تعد تحقق مقصودها والغاية المرجوة منها والمتمثلة في تمكين الشعب من اختيار من يديرون شؤونه.

الشعب في المجالس المحلية والتشريعية، ومخالفاً لأحكام القانون الأساسي للسلطة الوطنية الذي نص على أن: «تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون». ومتراجماً عن أبعديات العمل الديمقراطي الذي بدأت السلطة الوطنية في إرسائه في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية لعام 1996، وجرّت وفقه انتخابات العام 2004 و2005، وأعيد التشديد عليه في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية لعام 2005، كما يؤدي النهج الذي رسمه هذا القانون إلى وجود نظام إداري شمولي، لا يتفق مع نظام اللامركزية الإدارية ومع القيم الديمقراطية.⁴³

43. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع عشر للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عن انتهاكات حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008، مرجع سابق. وكذلك: طارق طوفان، اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2001.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

أ. المواثيق الدولية

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

تعليق اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية رقم (25) لعام 1996 المتعلق بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع.

ب. التشريعات الفلسطينية

القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2003/3/19.

القانون الأساسي لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (57)، بتاريخ 2005/8/18.

قانون الانتخابات الفلسطينية رقم (13) لعام 1995، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (8)، بتاريخ 1995/12/11.

قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (5) لعام 1996، المنشور على الصفحة (6)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (16)، بتاريخ 1997/1/30.

قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لعام 1997، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (20)، بتاريخ 1997/11/29.

فهي انتخابات ليس لها الفاعلية المنشودة، فضلاً عن أنها ليست نزيهة، ولا يتمتع فيها الأفراد بالحرية اللازمة.

ورغم الجهود الكثيرة للمصالحة السياسية بين النظامين القائمين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومبادرات المصالحة العديدة، واتفق المصالحة الذي تم في العام 2014، وما نجم عنه من تشكيل حكومة وحدة وطنية، مهمتها الأساسية التحضير لإجراء انتخابات شاملة، رئاسية وتشريعية ومحلية، إلا أن هذا الانقسام لم ينته فعلاً، وظلت مظاهر الانقسام أكثر بروزاً من مظاهر الوحدة، ولاسيما مع بقاء الصلاحيات الأمنية في قطاع غزة على حالها. وقد تحول الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة من انقسام ظاهر للعيان إلى انقسام خفي، لكن مظاهره بادية للعيان، ولاسيما في أعقاب العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في شهر تموز وآب من العام 2014، هذا بالإضافة إلى ما يقوم به المحتل، ونعززه نحن، من إجراءات تسهم بشكل كبير في تغذية هذا الانقسام، ومنع عودة الحياة الديمقراطية والانتخابات إلى أراضي السلطة الوطنية.

وفي الختام، فإن الحياة الديمقراطية والانتخابات، باعتبارها من أهم مظاهرها، متوقفة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، ورغم أنها كانت من القضايا الرئيسية التي احتلت مكاناً مهماً في اتفاقية المصالحة التي وقعت في العام 2014، وتم بناء عليها «الإعلان» عن إنهاء حالة الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية، التي كانت مهمتها الرئيسية في الأساس التحضير لإجراء انتخابات، وتهيئة الأجواء اللازمة لتسهيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية وإنجاحها؛ إلا أن الإجراءات التحضيرية الفعلية المتخذة في هذا الشأن ظلت أقل من المستوى المطلوب، وبحاجة إلى تعزيز، باتخاذ جملة من الإجراءات، تقنع جمهور الناس بأن تحولاً حقيقياً قد حدث بالفعل، وحتى يتمكن الشعب الفلسطيني من مواجهة الاحتلال الإسرائيلي، المسؤول الأول عن انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها حقه في الترشح والانتخاب.

فالحياة الديمقراطية في الأراضي الفلسطينية لا يمكن أن تعود للنمو من جديد، إلا بإنهاء الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، في مقدمة ضرورية جداً لإزالة الاحتلال.

تشكيل لجنة الانتخابات: عملاً بما جاء في قانون الانتخابات، يقوم الرئيس الفلسطيني بتشكيل لجنة الانتخابات بناءً على المشاورات التي يقوم بها، وعلى تسبيب القوى السياسية والشخصيات الوطنية.

ثانياً: الكتب والتقارير

- ادعيس، معن: الانتخابات المحلية عام 2012، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، رام الله، 2013.
- الباز، داود: حق المشاركة في الحياة السياسية - دراسة تحليلية للمادة (62) من الدستور المصري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.
- البرغوثي، إياد، وآخرون: النظم الانتخابية في العالم، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، الأردن، 2007.
- حرب، جهاد: تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، 2000.
- سعد، عبدو، علي مقلد، عصام إسماعيل: النظم الانتخابية - دراسة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- طوقان، طارق: اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2001.
- العبدلي، سعد: الانتخابات «ضمان حريتها ونزاهتها»، دار دجلة، الأردن، 2009.
- كافة التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان) حول حالة حقوق الإنسان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية عن الأعوام من 1995-2013.
- ماضي، عبد الفتاح، وآخرون: الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009.
- معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، أثر الانقسام السياسي على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة «معالجات قانونية مختارة»، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2014.

قانون الانتخابات الفلسطينية رقم (9) لعام 2005، المنشور على الصفحة (8)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (57)، بتاريخ 2005/8/18.

قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لعام 2005، المنشور على الصفحة (79)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (57)، بتاريخ 2005/8/18.

قانون رقم (12) لسنة 2005 بتعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لعام 2005، المنشور على الصفحة (10)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (58)، بتاريخ 2005/9/8.

قرار بقانون رقم (4) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005، المنشور على الصفحة (43)، من عدد الوقائع الفلسطينية «عدد ممتاز»، بتاريخ 2006/2/14.

قانون رقم (19) لسنة 2005 بتعديل قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005، المنشور على الصفحة رقم (12)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (61)، بتاريخ 2006/3/8.

قرار بقانون رقم (1) لعام 2006 بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى، المنشور على الصفحة رقم (14)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (61)، بتاريخ 2006/3/18.

القرار بقانون رقم (1) لعام 2007 بشأن الانتخابات، المنشور على الصفحة (2)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (72)، بتاريخ 2007/9/9.

القرار بقانون رقم (9) لعام 2008 بتعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام 1997، المنشور على الصفحة رقم (6)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (78)، بتاريخ 2008/12/9.

قرار بقانون رقم (8) لعام 2008 بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لعام 2005 المعدل بالقانون رقم (12) لعام 2005، المنشور على الصفحة (27)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (96)، بتاريخ 2012/6/10.

الملاحق

ملحق رقم (1): الانتخابات في اتفاق المصالحة في القاهرة 2010

«تجرى الانتخابات التشريعية والرئاسية والمجلس الوطني الفلسطيني متزامنة يوم الاثنين الموافق 2010/6/28 ويلتزم الجميع بذلك.

تجرى انتخابات المجلس الوطني الفلسطيني على أساس التمثيل النسبي الكامل في الوطن والخارج حيثما أمكن، بينما تجري الانتخابات التشريعية على أساس النظام المختلط. وتتم الانتخابات التشريعية بالنظام المختلط على النحو التالي:

1. قوائم 75%، دوائر 25%، 2. نسبة الحسم 2%، 3. الوطن ست عشرة دائرة انتخابية «إحدى عشرة دائرة في الضفة الغربية وخمس دوائر في غزة»، 4. تجرى الانتخابات تحت إشراف عربي ودولي، مع إمكانية اتخاذ كافة التدابير لضمان إجرائها في ظروف متكافئة ومواتية للجميع، وفي جو من الحرية والنزاهة والشفافية في الضفة الغربية والقطاع.

التوافق على المبادئ العامة التالية: 1. تهيئة الأجواء اللازمة لتسهيل وإنجاح الانتخابات الرئاسية والتشريعية. 2. تجرى الانتخابات الرئاسية والتشريعية في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، بما فيها القدس. 3. توفير الضمانات اللازمة لإجراء وإنجاح الانتخابات في مواعيدها. 4. توقيع ميثاق شرف بين جميع القوى والفعاليات المشاركة في الحوار؛ لضمان إجراء الانتخابات دورياً، بنزاهة وجدية وشفافية في مواعيدها.

آلية الرقابة على الانتخابات: 1. التأكيد على ما ورد في المادة (113)⁴⁴ من قانون الانتخابات بشأن مراقبة وتغطية الانتخابات. 2. تعزيز الرقابة على الانتخابات بتوسيع المشاركة المحلية والعربية والدولية. 3. في حالة إنشاء نظام إلكتروني يتم توفير آليات الرقابة الإلكترونية، على أن يكون التدقيق الورقي هو المعيار المعتمد في هذا الشأن.

44. نصت المادة (113) من قانون الانتخابات العامة رقم (9) لعام 2005 والمتعلقة بالرقابة وتغطية الانتخابات على: «1. تجري العمليات الانتخابية بجميع مراحلها المنصوص عليها في هذا القانون بشفافية وعلانية بما يضمن تمكين المراقبين من مراقبة هذه العمليات في جميع مراحلها، لتمكين مندوبي الصحافة والإعلام من تغطية هذه الانتخابات. 2. يتم اعتماد المراقبين المحليين والدوليين ومندوبي الصحافة والإعلام المحليين والدوليين من قبل لجنة الانتخابات، وتصدر هذه اللجنة بطاقة اعتماد لمن يطلبها منهم. 3. على جميع الهيئات والأشخاص الذين يقومون بتنفيذ أحكام هذا القانون، وعلى أفراد الشرطة تقديم جميع التسهيلات لكل من يحمل بطاقة اعتماد وفق ما ذكر في الفقرة (2) أعلاه».

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، إدارة انتخاب الهيئات المحلية في المرحلة الثالثة بتاريخ 2005/9/29، رام الله، 2005.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتخابات الفلسطينية في العام 2005 (الانتخابات الرئاسية، الانتخابات المحلية، انتخابات مجلس نقابة المحامين)، رام الله، 2005.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أداء اللجنة العليا للانتخابات المحلية المرحلة الثانية من انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية بتاريخ 2005/5/5، رام الله، 2005.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، انتخابات الهيئات المحلية بالضفة الغربية بتاريخ 2004/12/23، رام الله، 2004.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في تاريخ 2006/1/25، رام الله، 2006.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، عملية انتخابات رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية والتي جرت بتاريخ 2005/1/9، رام الله، 2005.

• الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، لجان إدارة والإشراف على الانتخابات العامة، رام الله، 2002.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

- الموقع الإلكتروني للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان: www.ps.ichr.org.
- الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية: www.ps.elections.org.
- موقع المكتبة العربية لحقوق الإنسان في جامعة منيسوتا: www1.umn.edu/humanrts/Arabic.

**النظام الانتخابي في فلسطين بين المصالح الخاصة
والحزبية والوطنية**

عدنان الحجار



قائمة المحتويات

679	مقدمة.....
681	المبحث الأول: أهمية النظم الانتخابية وأنواعها
681	المطلب الأول: أهمية النظم الانتخابية
682	المطلب الثاني: أنواع النظم الانتخابية
685	المبحث الثاني: الانتخابات التشريعية الأولى 1996 (نظام الدوائر الانتخابية المفتوحة)
685	المطلب الأول: خلفية الانتخابات التشريعية الأولى 1996
688	المطلب الثاني: ظروف إقرار قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995
691	المطلب الثالث: ملاحظات على القانون الانتخابي 1996
692	المطلب الرابع: النتائج الانتخابية
694	المبحث الثالث: الانتخابات التشريعية الثانية 2006 (النظام الانتخابي المختلط) ...
694	المطلب الأول: خلفية إصدار القانون الانتخابي رقم (9) لسنة 2005
696	المطلب الثاني: النظام الانتخابي وفق قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005
698	المطلب الثالث: زلزال نتائج الانتخابات التشريعية والنظام الانتخابي
700	المبحث الرابع: الانتخابات التشريعية القادمة أي نظام انتخابي متوقع
700	المطلب الأول: المرسوم الرئاسي (قرار بقانون) رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات
702	المطلب الثاني: اتفاق المصالحة ونظام انتخابي جديد
703	المطلب الثالث: التمثيل النسبي الكامل التجربة الثالثة
705	الخاتمة
707	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

منذ إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994، تم تنظيم انتخابات تشريعية ورئاسية وفق نظامين انتخابيين مختلفين؛ فالانتخابات الأولى التي جرت عام 1996 نظمت وفق قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995 وقد تضمن إجراء الانتخابات وفقاً لنظام الدوائر والترشيح الفردي، أما الانتخابات الثانية التي جرت في 2006 فقد نظمها قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 وفقاً للنظام الانتخابي المختلط، بواقع 50% للتمثيل النسبي للقائمة المغلقة و50% لنظام الدوائر. ووفقاً لاتفاق القاهرة للمصالحة الفلسطينية الموقع بين حركتي حماس وفتح، فقد تم الاتفاق على إجراء الانتخابات القادمة وفقاً لنظام الانتخابات المختلط، ولكن بواقع 75% للتمثيل النسبي بقائمة مغلقة و25% للنظام الفردي من خلال الدوائر.

إن تحديد النظام الانتخابي، سواء تعلق الأمر بالانتخابات الأولى أو الانتخابات الثانية، كان وفق مصالح محددة من طرف أصحاب الإرادة السياسية في ذلك؛ فبينما النظام الانتخابي في الانتخابات الأولى جاء وفقاً لتوجهات وإرادة الرئيس ياسر عرفات الذي أصدر قراراً بقانون يتضمن قانون الانتخابات والنظام الانتخابي الذي يحكم عملية الانتخابات، حيث عزز هذا النظام الانتخابي من مشاركة المستقلين والمحسوبين على الإسلاميين أو اليساريين؛ على اعتبار أن التنظيمات الإسلامية واليسارية قاطعت تلك الانتخابات، وأراد الرئيس إظهار مشاركة الجميع إلى جانب حركة فتح طبعاً.

أما النظام الانتخابي في الانتخابات الثانية، فقد تمثلت فيه الصراعات بصورة جلية؛ فبينما كان يصر معظم أعضاء المجلس التشريعي على الانتخابات وفقاً لنظام الترشيح الفردي في الدوائر الانتخابية ودون تعديل للنظام الذي حكم الانتخابات الأولى، كانت بعض القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني تطالب وتضغط باتجاه إقرار نظام انتخابي وفقاً للتمثيل النسبي الكامل، للسماح بأكبر نسبة مشاركة، ولضمان تمثيل الأحزاب السياسية، والتنظيمات الصغيرة في المجلس التشريعي القادم، إلا أن أعضاء المجلس التشريعي رفضوا ذلك؛ اعتقاداً منهم بأن ترشحهم وفقاً للنظام الفردي سيسمح لهم بالفوز، ويحول دون حرمانهم من الترشيح وفقاً للتمثيل النسبي الذي يعتمد القائمة المغلقة، خاصة أن بعضهم كان يخشى من ذهاب فرصته بالترشيح وفقاً لنظام التمثيل النسبي، في ظل الصراعات والتكتلات التي كانت داخل حركة فتح، وتدعو بعضها إلى عدم ترشيح بعض أعضاء المجلس التشريعي داخل قائمة حركة فتح، وهو ما تجسّد لاحقاً في ترشيح بعض أعضاء المجلس التشريعي من

المبحث الأول

أهمية النظم الانتخابية وأنواعها

يعتبر إجراء الانتخابات من الأسس الهامة التي يقوم عليها الحكم الديمقراطي، والتي تشمل كذلك حكم القانون واحترام حقوق الإنسان وفصل السلطات وحكم الأغلبية، مما يعكس ويرسخ تداول ثقافة سياسية ديمقراطية.³

المطلب الأول: أهمية النظم الانتخابية

تعتبر آلية اختيار النظام الانتخابي من أهم القرارات بالنسبة لأي نظام ديمقراطي، وفي غالبية الأحيان يترتب على اختيار نظام انتخابي معين تبعات هائلة على تقبل الحياة السياسية في البلد المعني، حيث إن النظم الانتخابية المنتقاة تميل إلى الديمومة، في الوقت الذي تتمحور الاهتمامات السياسية المحيطة بها حول ما يمكنها من الاستفادة من المحفزات التي توفرها تلك النظم. وعلى الرغم من أن انتقاء النظم الانتخابية يتم مؤخراً من خلال عملية مدروسة، إلا أن ذلك لم يكن كذلك فيما مضى. ففي كثير من الأحيان كانت عملية الانتقاء تتم بشكل عرضي، نتيجة لتزامن مجموعة من الظروف غير الاعتيادية، أو استجابة لميول شائعة، أو بسبب تحول تاريخي مفاجئ، دون أن ننسى مسائل الإرث الاستعماري وتأثير المحيط بوصفها عوامل بالغة التأثير.⁴

يحتاج النظام الديمقراطي الناشئ إلى انتقاء نظام انتخابي معين لانتخاب سلطته التشريعية، إن لم يكن موروثاً. ومن الممكن أن تؤدي الأزمات السياسية الحاصلة في نظام ديمقراطي قائم إلى تغيير النظام الانتخابي المعتمد. وحتى في غياب تلك الأزمات، فقد يعمل مؤيدو الإصلاح السياسي على وضع مسألة تغيير النظام الانتخابي على الأجندة السياسية في بلد ما، وعادةً ما تتأثر القرارات المتخذة لتغيير النظام الانتخابي المعتمد، أو للإبقاء عليه، بعاملين اثنين هما، افتقاد القوى السياسية للدراية الكافية بالنظم الانتخابية، ما ينتج عنه غياب الوعي الكامل حول مختلف الخيارات المتوفرة والنتائج المترتبة على كل منها؛ أو على العكس من ذلك، استغلال القوى السياسية لدرايتها بتفاصيل النظم الانتخابية للدفع باتجاه اعتماد نظم يعتقدون بأنها تتلاءم بشكل أفضل مع مصالحهم الحزبية.⁵

حركة فتح خارج قائمة فتح للتمثيل النسبي، وخارج الأفراد التي رشحتهم حركة فتح على الدوائر الانتخابية.¹

نتيجة الضغوط الممارسة على المجلس التشريعي، وكحل وسط بين المقترحات، تم اعتماد النظام الانتخابي المختلط بواقع 50% للتمثيل النسبي للقائمة المغلقة و50% لنظام الدوائر.

أما فيما يتعلق بالانتخابات القادمة، فقد شهدت جولات مفاوضات المصالحة نقاشات مطولة بين حركتي حماس وفتح والتنظيمات التي شاركت في مفاوضات القاهرة، حول النظام الانتخابي الذي يجب أن يعتمد في الانتخابات القادمة؛ ففي حين كانت تصرّ حماس على عدم تعديل النظام الانتخابي والإبقاء على النظام المختلط بواقع 50% للتمثيل النسبي للقائمة المغلقة و50% لنظام الدوائر، كانت حركة فتح والتنظيمات الأخرى تصرّ على التمثيل النسبي الكامل، وبعد تدخل الوسيط المصري تم الاتفاق على النظام الانتخابي المختلط ولكن بتغيير النسب، حيث تم اعتماد 75% للتمثيل النسبي بقائمة مغلقة و25% للنظام الفردي.

إن التجربة الفلسطينية في مجالات الانتخابات، وبرغم قصرها الزمني، تشير إلى عدم وجود نظام انتخابي مستقر مثل معظم بلدان العالم، ناهيك عن تجاوز المجلس التشريعي لمدته القانونية وولايته، فخلال 18 عاماً تم انتخاب دورتين فقط للمجلس التشريعي، والمجلس التشريعي مستمر منذ أكثر من 8 أعوام، رغم أن القانون حدد مدة الدورة الانتخابية 4 سنوات فقط.²

هذه الدراسة ستستعرض ظروف وملابسات اختيار أي نظام انتخابي، والجهات التي وقفت خلفه، والأسباب والتوجهات التي دفعها لذلك، ولماذا كل هذا الجدل والنقاش الذي كان يسبق إقرار النظام الانتخابي؟ وإلى أي مدى كان هذا الإصرار مرتبطاً بالمصلحة الوطنية أو بالمصلحة الحزبية أو بالمصلحة الذاتية والشخصية لأصحاب القرار؟ وهل حققت هذه الأنظمة الانتخابية الإسهام في إيجاد نظام سياسي حقيقي؟ كما ستقدم استشرافاً للنظام الانتخابي القادم، وسيتم تقسيم هذه الدراسة البحثية إلى أربعة مباحث: يستعرض الأول أهمية النظم الانتخابية وأنواعها، والثاني يحلل الانتخابات التشريعية الأولى 1996، والثالث يتطرق إلى الانتخابات الفلسطينية لعام 2006، أما الرابع فيستشرف النظام الانتخابي الفلسطيني القادم، ثم الخاتمة والتوصيات.

1. للاطلاع بصورة مفصلة على المترشحين للانتخابات، انظر الرابط الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية: <https://www.elections.ps/ar/tabid/587/language/en-US/Default.aspx>.

2. تنص المادة (47) بند (3) من القانون الأساسي على أن مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.

3. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الانتخابات الفلسطينية الشروط والمعوقات، غزة، 1995، ص 9.

4. أندرو رينولدز، بن ريلي، وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ط2، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، استوكهولم، 2010، ص 15.

5. المرجع السابق.

يقوم نظام الانتخاب الفردي على تقسيم الدولة لمجموعة من الدوائر الانتخابية، بحيث تمثل كل دائرة نائِب واحد، ولهذا يتعين على الناخبين بهذه الدوائر التصويت لمرشح واحد فقط من مجموع المتنافسين على المقعد النيابي. هذا في حين يتطلب نظام الانتخاب على أساس اللائحة تقسيم الدولة لمجموعة من الدوائر الانتخابية الكبيرة، تمثل كل منها بمجموعة من المقاعد النيابية، يختلف ويتفاوت عددها من دائرة إلى أخرى بحسب عدد السكان. ولهذا يتعين على جمهور الناخبين بموجب هذا النظام من الانتخابات التصويت لعدد من المتنافسين المدرجين على القائمة الانتخابية يساوي عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة. وتتم آلية الانتخاب باللائحة بطريقتين، هما طريقة الانتخاب على أساس اللائحة «المغلقة» وطريقة الاختيار الحر «القوائم المفتوحة».⁷

حسب الطريقة الأولى يتم تقييد حق الناخب باختيار عدد من المرشحين من لائحة أو قائمة انتخابية واحدة فقط، يكون مساوياً لعدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة، وفي هذه الحالة، تقتصر المفاضلة على القوائم، لاختيار واحدة منها.

أما طريقة الاختيار الحر «القوائم المفتوحة»، فتقوم على منح الناخب حق الاختيار بين مجموع المرشحين المدرجة أسماؤهم على اللوائح الانتخابية المختلفة، لاختيار العدد المطلوب من المرشحين.⁸ وتعد الانتخابات حسب نظام الانتخاب بالأكثرية بطريقتين: الأولى الانتخاب على دورة واحدة فقط، والثانية الانتخاب على دورتين.

حسب الطريقة الأولى يفوز المرشح فور حصوله على أكبر عدد من أصوات الناخبين، بالمقارنة مع بقية المرشحين. أما الطريقة الثانية فتشترط أن تتجاوز نسبة الأصوات التي يحصل عليها المرشح الفائز 50% من مجموع عدد أصوات المشاركين في الاقتراع في الدائرة المعنية. وفي حال فشل أي من المرشحين بالحصول على النسبة المطلوبة، يتم إعادة الانتخابات في دورة ثانية، على أن تقتصر المشاركة فيها على المرشحين اللذين نالا أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى. وفي هذه الحالة يتحدد الفائز على أساس الأكثرية العددية النسبية، أي يتم الفوز للمرشح الحاصل على أغلبية أصوات الناخبين الذين شاركوا في الانتخابات.⁹

7. جهاد حرب، تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، سلسلة التقارير القانونية (21)، الهيئة

الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، دس، ص 7

8. في الانتخابات الفلسطينية الأولى 1996 تم اعتماد طريقة الاختيار الحر «القوائم المفتوحة».

9. جهاد حرب، مرجع سابق، ص 8.

أما حول أهمية النظام الانتخابي الفلسطيني وأهميته، فقد شكل النظام الانتخابي الفلسطيني جدلية كبيرة بين القوى السياسية حول الطريقة التي يجب اتباعها في الانتخابات، فالنظام الانتخابي له أهمية خاصة، فهو الذي يحدد عملياً، اختيار النواب وأي تنظيم سياسي يصل للسلطة، فبعض الأنظمة تشجع نشوء التكتلات داخل الأحزاب، في حين يشجع البعض الأحزاب على كتم الخلافات الداخلية والتكلم بصوت واحد. فالنظام الحزبي يتأثر بقوة النظام الانتخابي، كما يتأثر به التماسك والانضباط الداخلي للأحزاب السياسية، وفي المجتمع الفلسطيني يلاحظ أن النظام الانتخابي حديث، فهو لم يتطور بشكل تلقائي كما حدث في العديد من الدول.

يعتبر النظام الانتخابي الفلسطيني من النظم الانتخابية المستخدمة في العديد من الديمقراطيات في العالم، لكن الأمر في الحالة الفلسطينية مختلف؛ لأن هدفها المفترض إعادة بناء النظام السياسي الفلسطيني، ليصبح أكثر قدرة وتأهيلاً لإنجاز المشروع الوطني.

المطلب الثاني: أنواع النظم الانتخابية

تسمى الأنظمة السياسية المعاصرة إلى ضمان الممارسة الفعلية لحق الانتخاب العام، بتبني واحد من ثلاثة أنظمة انتخاب أساسية هي: نظام الانتخاب بالأكثرية أو نظام الأغلبية، ونظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي، والنظام الانتخابي المختلط القائم على الجمع بين النظامين السالفين. فقد اعتمد كل مجتمع من المجتمعات الديمقراطية واحداً من هذه الأنظمة وفضله على غيره، انطلاقاً من قناعة القائمين على الاختيار والمفاضلة بأن النظام المعتمد هو النظام الأكثر تماشياً مع خصوصية مجتمعهم السياسي والاجتماعي وواقعهم. حيث يعتمد اختيار أي من هذه النماذج الثلاثة على خصوصية كل مجتمع وظروفه الديموغرافية والسياسية، وغيرها من الاعتبارات.⁶

الفرع الأول: نظام الانتخاب بالأكثرية (نظام الأغلبية العددية)

يقوم النظام الانتخابي بالأكثرية أو الأغلبية العددية، على تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية، يُنتخب في كل منها نائِب واحد أو عدة نواب، ويعتمد هذا النظام في تحديد نتائج العملية الانتخابية على نظام الأكثرية العددية للأصوات، بحيث يعتبر المرشح الحائز على أكبر عدد من أصوات الناخبين في الدائرة هو الفائز بهذه الانتخابات. وهذا النظام على نوعين هما: الانتخاب الفردي والانتخاب حسب اللائحة.

6. العديد من الدول سواء المتقدمة أو من دول العالم الثالث تطبق أنظمة انتخابية مختلفة بحسب رؤيتها واحتياجاتها السياسية.

الفرع الثاني: نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي

يقوم نظام الانتخاب النسبي على أساس الانتخاب بطريقة القائمة، بحيث يتم تحديد مسبق لعدد الأصوات الانتخابية الواجب حصول المرشح عليها للفوز بالمقعد البرلماني. ويعرف نظام التمثيل النسبي بأنه: «ذلك الأسلوب من أساليب النظم الانتخابية الذي تأخذ به بعض الدول التي يقوم نظامها السياسي على أساس تعدد الأحزاب السياسية، بغية رفع الغبن عن أحزاب الأقلية، وتخفيف حدة طغيان الأغلبية، ليحصل التوازن النسبي في الخريطة السياسية للدولة»¹⁰.

وخلالاً لنظام الانتخاب بالأكثرية، يهدف نظام التمثيل النسبي إلى تكريس ودعم المشاركة السياسية من قبل شرائح المجتمع كافة، بحيث يكون لكل حزب من الأحزاب الأساسية والفاعلة على صعيد المجتمع إمكانية الوصول بعدد من مرشحيه إلى المجلس التشريعي¹¹.

الفرع الثالث: النظام الانتخابي المختلط

في سبيل تلافي عيوب كل من النظام الانتخابي بالأكثرية والنظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي، اتجهت العديد من الدول إلى اعتماد نظام انتخابي جديد، يقوم على الجمع بين كلا النظامين السالفين¹². ويقوم النظام الانتخابي المختلط على تقسيم المقاعد البرلمانية على صعيد الدولة إلى قسمين، قسم يتم انتخاب مقاعده من قبل جمهور الناخبين بطريقة الانتخاب بالأكثرية، وبالتالي يفوز بملء هذه المقاعد الأفراد أو اللوائح الانتخابية الحاصلة على الأكثرية العددية من أصوات الناخبين في هذه الدوائر. وينتخب ذات الناخبين بموجب هذا النظام ما تبقى من المقاعد البرلمانية المحددة العدد مسبقاً بطريقة التمثيل النسبي¹³.

المبحث الثاني

الانتخابات التشريعية الأولى 1996 (نظام الدوائر الانتخابية المفتوحة)

إن النظام الانتخابي في أي بلد يعتبر العمود الفقري للديمقراطية؛ فهو تعبير عن الإرادة الحرة للشعب في اختيار شكل النظام السياسي وممثليه إلى البرلمان، إلا أن الأمور تختلف كلياً في فلسطين؛ مما يجعل الانتخابات خاصة وفريدة، فقد شارك الإسرائيليون الشعب الفلسطيني في صياغة المبادئ العامة للانتخاب، وفرضوا شروطاً يبدو أنه يستحيل معها أن تتحقق الغاية المرجوة في انتخابات حرة ونزيهة¹⁴.

المطلب الأول: خلفية الانتخابات التشريعية الأولى 1996

في سابقة تاريخية تُفرض انتخابات بلدية وتشريعية ورئاسية على شعب تحت الاحتلال كاستحقاق، وتكون الانتخابات جزءاً من مشروع تسوية سياسية ما بين الشعب الخاضع للاحتلال ودولة الاحتلال، ثم استحقاقاً منصوصاً عليه في القانون الأساسي للسلطة¹⁵.

ارتبطت الانتخابات بسقف أو سلو وجاء الاهتمام بالانتخابات، نتيجة لأن المجلس الفلسطيني المنتخب سيكون له صلاحيات تنفيذية وتشريعية متداخلة، الأمر الذي كان يعني حرص الإسرائيليين على عدم إيجاد مدخل قانوني يركز إليه الفلسطينيون لإقامة فصل بين السلطات، حيث إن الاتفاقيات السياسية لم تكتف بتحديد الأهداف والصلاحيات، والعمل لتحديد عمل المجلس¹⁶.

كان من المستحيل إجراء أي انتخابات تشريعية فلسطينية، دون الموافقة الإسرائيلية، والالتزام بالاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل؛ لذلك سنستعرض بعض النصوص الواردة في هذه الاتفاقيات، لاسيما ما تعلق منها بالانتخابات الفلسطينية.

10. سميح صالح، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي، ط1، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، 1988، ص 370.

11. طربوش محمد، تطور النظم الانتخابية في الجمهورية اليمنية 1948-1992، منشورات (26)، صنعاء، 1993، ص 20.

12. على سبيل المثال ألمانيا تستخدم هذا النظام الانتخابي.

13. تم اعتماد النظام الانتخابي وفقاً للنظام المختلط في فلسطين في الانتخابات التشريعية 2006 وذلك وفقاً للقانون رقم

(9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

14. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، الانتخابات الفلسطينية الشروط والمعوقات، مرجع سابق، ص 25.

15. إبراهيم أبراش، مقالة بعنوان: إشكالية المسألة الانتخابية في مناطق السلطة الفلسطينية في ظل الانقسام، بتاريخ 10 نيسان 2013.

16. عودة عدنان، النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة السياسة والحكم، رام الله، فلسطين، آذار 2004، ص 23-25.

الفرع الأول: اتفاقية إعلان المبادئ 1993 والانتخابات¹⁷

تضمنت اتفاقية المبادئ 1993 مجموعة من المواد والبنود المتعلقة بالانتخابات الفلسطينية، ونوردها على النحو الآتي:

1. كي يتسنى للشعب الفلسطيني في قطاع غزة والضفة الغربية حكم نفسه بناء على أسس ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس تحت إشراف ومراقبة دولية متفق عليها، بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام.
2. سيتم عقد اتفاق حول الصيغة المحددة للاقتراع، وفقاً للمسودة الأصلية (البروتوكول) المرفق (ملحق 1)؛ من أجل إجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز التسعة أشهر من دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ.
3. سوف تشكل هذه الانتخابات مرحلة انتقالية حاسمة لتحقيق المطالب الفلسطينية العادلة المشروعة.¹⁸

«صلاحية المجلس الفلسطيني ستشمل قطاع غزة والضفة ما عدا القضايا التي سيتم بحثها والتفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم، تعتبر الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة واحدة ويجب المحافظة على هذه الوحدة خلال الفترة الانتقالية».¹⁹

«من أجل تنفيذ المبادئ وما تبعها من اتفاقيات متعلقة بالفترة المؤقتة؛ وحتى يتم دخول هذه المبادئ حيز التنفيذ، سيتم تشكيل لجنة ارتباط فلسطينية - إسرائيلية مشتركة للتعامل مع قضايا بحاجة للتنسيق وقضايا الاهتمام المشترك إضافة إلى المختلف عليها».²⁰

«بعد دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ وليس عشية الانتخابات للمجلس، على القوات العسكرية الإسرائيلية أن تعيد انتشارها في كل من قطاع غزة والضفة الغربية؛ مع انسحاب للقوات الإسرائيلية حسبما تنص المادة (14) الانسحاب من غزة/أريحا.

سوف تتم إعادة انتشار القوات العسكرية بناء على قاعدة تنص على عدم تواجد هذه القوات في المناطق المأهولة، وسوف تتم إعادة انتشار للقوات الإسرائيلية أيضاً من مواقع معينة بشكل

تدريجي وعلى أساس متكافئ، على أن تحفظ الشرطة الفلسطينية الأمن الداخلي والنظام العام وفقاً لما تنص عليه المادة (8)».²¹

الفرع الثاني: الملحق الأول بروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها²²

وقد تضمن هذا البروتوكول صيغة الانتخابات وشروطها على النحو الآتي:

1. يحق لفلسطينيي القدس الذين يقطنون بها المشاركة في العملية الانتخابية وفقاً لما تم الاتفاق عليه بين الطرفين.
2. إضافة إلى ذلك، تشمل اتفاقية الانتخابات قضايا كثيرة من بينها: النظام الانتخابي.

صيغة الاتفاق وطبيعة المراقبة الدولية وتركيباتها الفردية.

النظم والقوانين المتعلقة بالحملة الانتخابية، بما فيها ترتيبات متفق عليها لتنظيم الإعلام، وإمكانية إعطاء تراخيص لمحطة بث إذاعي وتلفزيوني.

3. لن يتم الإجحاف بالوضع المستقبلية للفلسطينيين اللاجئين (النازحين) الذين كانوا مسجلين يوم 4 حزيران 1967 بسبب عدم تمكنهم من المشاركة في العملية الانتخابية لأسباب عملية.

الفرع الثالث: الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية²³

تتضمن المادة الثانية من الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية البنود المتعلقة بالانتخابات كما يأتي:

1. حتى يحكم الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وفقاً لمبادئ ديمقراطية؛ ستجري انتخابات سياسية عامة مباشرة وحررة للمجلس، ورئيس السلطة التنفيذية؛ وفقاً للأحكام المنصوص عليها في بروتوكول الانتخابات المرفق كملحق (2).

21. انظر: المادة (13) من اتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل 1993.

22. تم توقيع هذا البروتوكول مع التوقيع على اتفاقية إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية بتاريخ 1993/9/13.

23. الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقع في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995.

17. اتفاقية إعلان المبادئ الموقع في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.

18. انظر: المادة (3) من اتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل 1993.

19. انظر: المادة (4) الرابعة من اتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل 1993.

20. انظر: المادة (10) من اتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل 1993.

تتماشى مواد قانون الانتخابات الفلسطيني وأنظمة الانتخابات مع مواد وبنود الاتفاقية الموقعة بين الطرفين، إلا في القضايا التي لم يتم تحديدها بوضوح في الملحق، عندها تسري أحكام قانون الانتخابات وأنظمة الانتخاب المعمول بها.

وبناءً على تلك الاتفاقيات، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في خطوات عملية لإجراء الانتخابات، اتسمت في مجملها بالسرعة ولم تستغرق مداها الطبيعي؛ فبتاريخ 7 ديسمبر 1995، صدر القانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات،²⁵ وفي الأيام التالية تعاقب إصدار المراسيم الرئاسية الخاصة بالانتخابات الواحد تلو الآخر.²⁶

وفي يوم 20 يناير توجه الناخبون الفلسطينيون إلى مراكز الاقتراع لاختيار الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي. بلغ عدد المرشحين لمنصب الرئيس اثنين، فيما ترشح لعضوية المجلس التشريعي 672 مرشحاً، بينهم 370 في الضفة الغربية و302 في قطاع غزة. هذا وبلغ عدد مراكز الاقتراع 1702، منها 1204 في الضفة و498 في القطاع. ومع إغلاق صناديق الاقتراع، كان 780079 مقترعاً، من أصل 1028280 مسجلاً قد أدلوا بأصواتهم في الانتخابات. وبعد انتهاء عملية الاقتراع، بدأت عملية الفرز التي تعتبر المرحلة الثالثة من العملية الانتخابية، حيث أنهت جميع مراكز الاقتراع في الدوائر الانتخابية عملية فرز الأصوات في ساعات الصباح الأولى من يوم 21 يناير 1996، تم بعدها نقل صناديق الاقتراع والمحاضر إلى مراكز لجان الدوائر الانتخابية، وتم العمل على فرز الأصوات من قبل لجنة الدائرة، وإعلان النتائج الأولية، واستمر هذا العمل حتى الساعة الثامنة من صباح اليوم التالي. وبعد إعلان النتائج نقلت نسخ

25. صدر هذا القانون وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1995 الخاص بالانتخابات.

26. بتاريخ 13 ديسمبر، صدر المرسوم رقم (1) لسنة 1995 بشأن الدعوة للانتخابات، حدد يوم 20 يناير 1996 موعداً للاقتراع، وأعلن عن فتح باب الترشيح لمدة تسعة أيام ابتداءً من 14 ديسمبر 1995. وفي 14 ديسمبر، صدر المرسوم الرئاسي رقم (2) الذي حدد توزيع المقاعد النيابية البالغ عددها ثلاثة وثمانون مقعداً على الدوائر الانتخابية التي بلغ عددها ست عشرة دائرة، إضافة لتحديد عدد المقاعد المخصصة للمسيحيين وللطائفة السامرية. وفي 21 ديسمبر صدر المرسوم الرئاسي رقم (3) القاضي بتشكيل لجنة الانتخابات المركزية، مع تسمية رئيسها وأعضائها. وفي 23 ديسمبر، صدر المرسوم الرئاسي رقم (4) الخاص بتشكيل محكمة استئناف قضايا الانتخابات، والمكونة من رئيس وأربعة أعضاء. وبتاريخ 28 ديسمبر، صدر المرسوم رقم (5) القاضي بإضافة أربعة مقاعد أخرى لأربع دوائر، حيث أصبح عدد مقاعد المجلس التشريعي 87 مقعداً، كما مدد المرسوم المدة الزمنية المحددة للترشيح لتصبح من صباح يوم الجمعة الموافق 29 ديسمبر 1995 وحتى مساء الأحد الموافق 31 ديسمبر. وبتاريخ 29 ديسمبر، صدر المرسوم رقم (6)، القاضي بإضافة المقعد الثامن والثمانين إلى المقاعد النيابية، وتمديد مرحلة الترشيح للساعة الثانية عشرة من مساء الأحد الموافق 31 ديسمبر 1995. وفي اليوم نفسه، أي 29 ديسمبر، صدر القانون رقم (16) بشأن تعديل أحكام قانون الانتخابات، تضمن زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي من 83 إلى 88 عضواً، وتخويل الرئيس بتمديد فترة الترشيح، إضافة لتعديلات أخرى لتطويع القانون من أجل تمديد فترة الترشيح.

2. هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية مهمة؛ باتجاه تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة، وستوفر قاعدة ديمقراطية لإقامة المؤسسات الفلسطينية.

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

4. سوف يعلن رئيس السلطة الفلسطينية عن الانتخابات مباشرة، بعد توقيع هذه الاتفاقية والتي ستتم في أقرب توقيت عملي، بعد إعادة انتشار القوات الإسرائيلية وفقاً للملحق (1)، مع متطلبات الجدول الزمني. الانتخابات كما هو موضح في الملحق (2)، قانون وأنظمة الانتخابات، كما هو منصوص عليه في المادة الأولى من الملحق (2).

المطلب الثاني: ظروف إقرار قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995

الانتخابات الفلسطينية: تجربة العام 1996

كانت الانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت في يناير 1996 أول انتخابات تُعقد في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد عقدت هذه الانتخابات بناءً على الاتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية، حيث تشير المادة الثالثة من إعلان المبادئ (اتفاق أوسلو) الموقع في واشنطن بتاريخ 13 سبتمبر 1993، بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، إلى ضرورة إجراء انتخابات عامة حرة ومباشرة، لاختيار أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني. وفي سبتمبر 1994 تم الاتفاق بين الطرفين على البدء بالمباحثات الخاصة بإجراء الانتخابات في القاهرة بتاريخ 3 أكتوبر 1994. وبناءً على تلك المشاورات والمفاوضات، تم التوقيع على الملحق الثاني الخاص بالانتخابات، وذلك في إطار الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا)، الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 سبتمبر 1995، وبموجب هذا البروتوكول، جرت الانتخابات للمجلس التشريعي ولرئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية. لقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا الملحق على أن: «إجراء انتخابات لمنصب الرئيس وللمجلس الفلسطيني سيحكمها هذا الملحق وقانون انتخاب الرئيس والمجلس الفلسطيني، والأنظمة المعمول بها ضمن هذا القانون».²⁴ كما تم التشديد على ضرورة أن

24. انظر: بروتوكول الملحق الثاني الخاص بالانتخابات، وذلك في إطار الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا)، الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 سبتمبر 1995.

وقد أصدر الرئيس الفلسطيني المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1995، تم بموجبه تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة.³² كما تم بالمراسيم الرئاسية توزيع مقاعد المجلس التشريعي الـ 88 على مختلف الدوائر الانتخابية.³³

تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى عدم تأييد غالبية القوى والأحزاب السياسية لهذا النظام الانتخابي الفلسطيني، الذي أثار العديد من الانتقادات والاحتجاجات، إذ انتقدت الأحزاب السياسية والعديد من الشخصيات الأكاديمية نظام الانتخاب القائم على الأكثرية، لقناعتها بأن اعتماده سيؤدي إلى فوز الحزب أو التنظيم الأقوى بكل المقاعد أو معظمها، مما يجحف بحق الأحزاب المتوسطة والصغيرة.³⁴

المطلب الثالث: ملاحظات على القانون الانتخابي 1996

من المبادئ المتعارف عليها، عند توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية، وجوب أن يتناسب ما يخص لكل دائرة انتخابية من مقاعد مع عدد السكان، وبالتالي تحصل الدائرة الانتخابية ذات العدد المرتفع من السكان على مقاعد تفوق ما تحصل عليه الدوائر الأخرى ذات العدد الأقل. وقد تبني القانون الفلسطيني أسوة بغيره من القوانين هذا المبدأ وأكد عليه، وهذا ما يتضح من مضمون الفقرة الثانية من المادة الخامسة من القانون: «يحدد النظام الذي يصدر بموجب أحكام هذا القانون عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها، وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة، كما يحدد النظام المذكور الدوائر الانتخابية التي يتوجب تخصيص مقاعد للمسيحيين فيها، وعدد هذه المقاعد، إضافة إلى مقعد لأبناء شعبنا من الطائفة السامرية في مدينة نابلس».

لقد ابتعدت السلطة التنفيذية الفلسطينية عن تطبيق نص المادة الخامسة من قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995؛ فأخلت بمعيار التناسب حال شروعها بتوزيع المقاعد البرلمانية على مختلف الدوائر الانتخابية الفلسطينية، فلم تلتزم بمبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية، إذ

32. تم تقسيم الوطن إلى 16 دائرة انتخابية تم تحديد عشرة مقاعد لمدينة غزة، والقدس 6 مقاعد، و5 مقاعد لدائرة رفح، ولدائرة أريحا 4 مقاعد، ولدائرة سلفيت مقعد واحد، ولدائرة نابلس 8 مقاعد، ولدائرة بيت لحم 4 مقاعد، ولدائرة طولكرم 4 مقاعد، ولدائرة الخليل 9 مقاعد، ولدائرة شمال غزة 7 مقاعد، ولدائرة رام الله 7 مقاعد، ولدائرة طوباس مقعد واحد، ولدائرة دير البلح 5 مقاعد، ولدائرة جنين 6 مقاعد، ولدائرة خانينوس 7 مقاعد، ولدائرة قلقيلية مقعدان.

33. انظر: المراسيم الرئاسية رقم (3)، ورقم (4)، ورقم (5)، ورقم (6)، لسنة 1995.

34. جهاد حرب، مرجع سابق، ص 24.

ومحاضر مراكز الاقتراع والنتائج الأولية من كل الدوائر الانتخابية إلى مقر لجنة الانتخابات المركزية، وتم الإعلان عن نتائج الانتخابات النهائية بشكل رسمي بتاريخ 25 يناير.²⁷

بالنظر لعدم وجود مجلس تشريعي فلسطيني يقر ما يلائم خصوصية الشعب الفلسطيني من الأنظمة الانتخابية المتعارف عليها؛ فقد لجأت القيادة الفلسطينية إلى الاسترشاد بالتجارب المشابهة في مثل هذه الحالات من الفراغ القانوني الناجم عن غياب السلطة التشريعية، فاعتمدت الطريقة الأنجلوسكسونية في وضع النظام الانتخابي الفلسطيني.

قام الرئيس الفلسطيني بموجب مرسوم رئاسي بتشكيل لجنة الحكم المحلي والانتخابات عام 1994، وقد تكونت من مجموعة من المحامين وممثلين عن التنظيمات السياسية، بهدف دراسة ووضع مسودة خاصة بقانون الانتخابات الفلسطيني.²⁸

جاء في نص المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني: «... وستجري الانتخابات على أساس نظام الأكثرية الانتخابية والدوائر المتعددة المقاعد والقوائم المفتوحة، وهو ما تأخذ به معظم دول العالم، وستعتبر قطاع غزة والضفة الغربية والقدس الشريف دائرة انتخابية واحدة فيما يتعلق بانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما تقسم كافة المناطق الأخرى إلى ست عشرة دائرة انتخابية اعتماداً على توزيع السكان...».²⁹ وفي تسوية اعتماد نظام الأغلبية البسيطة فإن اللجنة التي ناقشت القانون كانت تضع في الاعتبار إبراز قضية القدس.³⁰

وتماشياً مع التقسيم الإداري المعمول به في فلسطين منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994؛ قسم قانون الانتخابات الفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة إلى دوائر انتخابية مساوية لعدد المحافظات، وأحال مسألة تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة إلى مرسوم رئاسي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فور الانتهاء من عملية إحصاء الناخبين وتسجيلهم. على أن يراعى تأمين مقعد للطائفة اليهودية «السامرية» في دائرة نابلس، وعدد من المقاعد للمسيحيين ترك أمر تحديدها أيضاً لمرسوم رئاسي.³¹

27. انظر: موقع لجنة الانتخابات المركزية.

28. يتضح من نص المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني، وكذلك من مضمون كل من المادة (45) والمادة (89) من القانون الذي أصدره الرئيس الفلسطيني بتاريخ 13 كانون الأول 1995، تبني نظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة واللائحة المفتوحة.

29. انظر: المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995.

30. صائب عريقات، الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية حول الانتخابات، السياسة الفلسطينية، عدد شتاء 1996، ص 83-84.

31. المادة الخامسة من قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995.

الانتخابات على قوائم الحركة المعتمدة من قيادتها العليا، و 20 مرشحاً رشحوا أنفسهم خارج تلك القوائم. هذا في حين تقاسم المقاعد المتبقية 3 من المقربين من الجبهة الشعبية، و 6 من المقربين من حركة حماس، وآخرون من المستقلين غير المؤطرين حزبياً.³⁷

وعلى ضوء ذلك، لا يمكن أن تمثل نتائج الانتخابات هذه مؤشراً على حقيقة الواقع السياسي الفلسطيني. إن التركيبة السياسية التي تحققت على صعيد المجلس التشريعي الفلسطيني الأول قد جاءت حينئذٍ لنوعين من الأسباب: الأول، النظام الانتخابي، والثاني ارتباط الانتخابات باتفاق أوسلو واستحقاقاته. وبالتالي، فإن أهم العوامل الكامنة وراء تحقيق حركة «فتح» لهذه النتيجة تتبع أولاً وقبل كل شيء من غياب المنافسة السياسية الفعلية والجديدة من قبل بقية الفصائل والأحزاب والحركات السياسية الفلسطينية التي أحجمت لأسباب سياسية عن الدخول في العملية الانتخابية.³⁸

يبين توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أن هناك تحيزاً من السلطة التنفيذية لصالح قطاع غزة؛ فقد منحه عدداً من المقاعد أكثر مما يستحق بالنظر إلى عدد الناخبين المسجلين. لقد منحت السلطة التنفيذية لكل 8945 ناخباً في دائرة جباليا مقعداً في المجلس التشريعي، في حين لم تمنح للناخبين المسجلين في دائرة سلفيت والبالغ عددهم 19191 ناخباً سوى مقعد واحد. فضلاً عن ذلك، للناخب في دائرة جباليا الحق في اختيار سبعة من المرشحين، بينما فرض على الناخبين في كل من دوائر أريحا وسلفيت وطوباس اختيار مرشح واحد.³⁵

المطلب الرابع: النتائج الانتخابية

تمخضت انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الأول عن فوز مرشحي حركة التحرير الوطني الفلسطيني «فتح» وحصولهم على أغلبية المقاعد في هذه الانتخابات، حيث حصلوا على 68 مقعد من إجمالي عدد مقاعد المجلس الـ (88)، في حين حصل كل من الحزب الديمقراطي الفلسطيني «فدا» وحركة البناء الديمقراطي على مقعد واحد لكل منهما. وتوزعت مقاعد المجلس التشريعي المتبقية على الشخصيات المستقلة العلمانية (12 مقعداً) والإسلامية (7 مقاعد)، وفداً مقعد واحد.³⁶

لقد كان لطبيعة الظروف السياسية التي أجريت الانتخابات في ظلها أثرها الواضح على مواقف وتوجهات القوى والحركات السياسية الفلسطينية من المشاركة فيها. فقد انقسمت القوى السياسية الفلسطينية بهذا الصدد إلى اتجاهين: الأول وهو الاتجاه المؤيد لهذه الانتخابات والداعي إلى المشاركة فيها والمتمثل بحركة فتح، أما الاتجاه الثاني فتمثل بالاتجاه المعارض لخوض غمار الانتخابات لأسباب مرتبطة برفض اتفاقيات أوسلو واستحقاقاتها، مثل الجبهة الشعبية والجبهة الديمقراطية وحركة حماس وحركة الجهاد الإسلامي، حيث حظرت هذا الفصائل على أعضائها ومؤيديها المشاركة بهذه الانتخابات؛ لقناعتها بأن المشاركة في هذه الانتخابات تعني التسليم باتفاقيات أوسلو واستحقاقاتها. على خلفية الانقسام السياسي المشار إليه، انحصر نطاق المشاركة في الانتخابات بحركة «فتح» وبعض القوى السياسية الأخرى القريبة في مواقفها السياسية من مواقف «فتح»؛ مما نتج عنه سيطرة «فتح» على مسار العملية الانتخابية ومن ثم الوصول بـ 68 نائب عنها لعضوية المجلس، منهم 48 مرشحاً خاضوا

37. أظهرت الانتخابات التشريعية الأولى ونتائجها أنه لا يوجد التزام تنظيمي بالترشح والتصويت للمرشحين الذين تم ترشيحهم من قيادة حركة فتح فقد تعدد المرشحون خارج القائمة التي حددتها الحركة، وأظهرت النتائج نجاح عشرين مترشحاً منهم.

38. في الانتخابات التشريعية الثانية 2006 خسرت حركة فتح معظم مقاعدها في البرلمان لصالح حركة حماس، حيث لم تفرز إلا بعدد 44 مقعداً من أصل 132 عدد مجموع أعضاء البرلمان.

35. جهاد حرب، مرجع سابق، ص 19.

36. المرجع السابق، ص 22.

المبحث الثالث

الانتخابات التشريعية الثانية 2006 (النظام الانتخابي المختلط)

شهدت الانتخابات التشريعية لسنة 2006 مشاركة كل الأحزاب والتنظيمات التي كانت قد قاطعت الانتخابات الأولى، باستثناء الجهاد الإسلامي الذي رفض الدخول والمشاركة في العملية الانتخابية. وشهدت هذه المرحلة جدلاً كبيراً حول النظام الانتخابي الذي سيحكم هذه العملية، إلى أن صدر القانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات الذي حدد النظام الانتخابي وتفاصيل العملية الانتخابية برمتها.

المطلب الأول: خلفية إصدار القانون الانتخابي رقم (9) لسنة 2005

صدر قانون رقم (9) لسنة 2005 بعد نقاشات استمرت حوالي سنتين في المجلس التشريعي الفلسطيني. تخلت النقاشات العديد من ورش العمل وجلسات الاستماع والمؤتمرات، شاركت فيها الأحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني، وأكاديميون ومهتمون، وخبراء محليون ودوليون. كما أتيح للجنة الانتخابات المركزية تقديم توصياتها وملاحظاتها على الجوانب الإجرائية والفنية في المسودات المختلفة للقانون.³⁹

ولعل أهم ما يميز القانون أنه صدر وفق آلية تشاورية، فتحت المجال لجميع الأطراف المعنية في إبداء رأيها وملاحظاتها على القانون خلال صياغته. كما تبني القانون نظاماً انتخابياً تم التوافق عليه بين الفصائل الفلسطينية المجتمعة في القاهرة في أيار 2005.⁴⁰

بعد أن تجاوز المجلس التشريعي ولايته الأولى، واستمر في العمل بعد انتهاء المدة القانونية المحددة له بانتهاء المرحلة الانتقالية التي كانت تعني في ذلك الوقت أربع سنوات،⁴¹ واستمرار عمله لسنوات طويلة،⁴² وصلت إلى حوالي عشر سنوات؛ نادى الكثير من الأحزاب السياسية

39. عقدت العشرات من ورش العمل داخل المجلس التشريعي وخارجه؛ لبحث تعديل قانون الانتخابات واختيار النظام الانتخابي المناسب.

40. مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، تشرين الثاني 2008.

41. نصت اتفاقية السلام بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل على أن المرحلة الانتقالية تستمر مدة خمس سنوات تبدأ من 1994 وحتى 1999.

42. استمر عمل المجلس التشريعي في الولاية التشريعية الأولى عشر سنوات، من سنة 1996 موعد الانتخابات التشريعية الأولى إلى سنة 2006 موعد الانتخابات التشريعية الثانية.

والمؤسسات الأهلية بضرورة إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية، لتجديد الشرعيات، ولاعتبار الانتخابات حقاً للمواطن في اختيار من يمثله.⁴³

عقب رحيل الرئيس ياسر عرفات، جرت محاولات لامتلاك الشرعية من أطراف مختلفة ولأسباب متباينة أيضاً، فالرئيس أبو مازن ومؤيدوه من حركة فتح أرادوا الحصول على شرعية ديمقراطية وشعبية، للمضي قدماً في الخيارات السياسية والسلطوية، لاسيماً فيما يتعلق بعملية التسوية والمفاوضات مع إسرائيل، وحركة حماس من جهتها سعت للحصول على شرعية ديمقراطية بعد شرعية المقاومة والنضال كخطوة باتجاه التأثير والمشاركة في صناعة القرار الوطني الفلسطيني. على تلك الأرضية حدث التوافق في حوارات القاهرة التي أنتجت الوثيقة الشهيرة في آذار 2005، وتوافق على التوجه إلى انتخابات تشريعية في كانون الثاني/يناير. وفي أعقاب اتخاذ الرئيس أبو مازن قراراً بإجراء انتخابات رئاسية تليها انتخابات تشريعية، حدث جدل واسع وكبير داخل حركة فتح وتفاعل مؤسسات المجتمع المدني، حول النظام الانتخابي الذي يجب اعتماده، في ظل الدعوات إلى إصدار قانون انتخابات جديد، بديلاً لقانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995، حيث كانت الدعوات بضرورة تغيير النظام الانتخابي إلى نظام التمثيل النسبي الكامل.⁴⁴

إلا أن ما يلاحظ أنه لم يجر نقاش جدي من طرف الأحزاب حول طبيعة النظام الانتخابي في ظل مطالبة خجولة من قبل قوى اليسار بتبني النظام النسبي الكامل، وميل حماس إلى الحياد تقريباً وعدم اتخاذ موقف قاطع.

وفي ظل الجدل الدائر حول النظام الانتخابي، فقد ظهرت مجموعة من الخيارات نوردها في الآتي:

1. اعتماد نظام الانتخاب النسبي الكامل، وتبنته مؤسسات المجتمع المدني وبعض الفصائل الفلسطينية، وعارضه بشدة أعضاء المجلس التشريعي؛ وذلك خوفاً من عدم موافقة حركة فتح على ترشيحهم على قائمتها ورغبتهم في ترشيح أنفسهم على اعتبار أن نجاحهم مضمون.
2. اعتماد نظام الدوائر والإبقاء على النظام الانتخابي السابق، وكان قادة هذا الاتجاه يتزعمه معظم أعضاء المجلس التشريعي الأول؛ لضمان ترشيحهم كأفراد في حالة

43. انظر: المطالبات المتعددة من الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني بضرورة إجراء انتخابات فلسطينية.

44. في العديد من المرات طالبت مؤسسات المجتمع المدني بضرورة تعديل قانون الانتخابات والأخذ بنظام التمثيل النسبي الكامل بدلاً من نظام الدوائر السابق.

الفلسطيني بـ 132 عضواً، يتم انتخاب 66 عضواً وفق نظام الأغلبية النسبية، ويتم انتخاب الـ 66 عضواً وفق نظام التمثيل النسبي (القوائم).

1. نظام الأغلبية النسبية (الدوائر)

حدد قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005، انتخاب 66 من أعضاء المجلس التشريعي بموجب نظام الأغلبية، بحيث يتم توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية وفق عدد السكان في الدائرة، وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة، وتحدد حصة كل دائرة بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن رئيس السلطة الفلسطينية.

بتاريخ 2005/9/15 صدر مرسوم رئاسي يوزع عدد المقاعد المخصصة لنظام الأغلبية على الدوائر الانتخابية الست عشرة وفق عدد السكان، إضافة إلى تخصيص 6 مقاعد للمسيحيين.

ووفق نظام الأغلبية النسبية (الدوائر) يتنافس المرشحون بشكل فردي وفي كل دائرة على حدة، بحيث تظهر أسماءهم على ورقة الاقتراع، ويكون لكل ناخب عدد من الأصوات يساوي عدد المقاعد المخصصة لدائرته أو أقل، ويفوز بالمقاعد المخصصة للدائرة المرشحون الحاصلون على أكثرية الأصوات فيها، وفي حال تساوي الأصوات بين مرشحين أو أكثر لدائرة انتخابية ذات مقعد واحد، أو المقعد الأخير في دائرة متعددة المقاعد، يتم إجراء انتخابات بين مرشحين أو أكثر خلال عشرة أيام، وينطبق ذلك على المقعد أو المقاعد المخصصة للمرشحين المسيحيين حيث تعتبر هذه المقاعد الستة المخصصة للمسيحيين حداً أدنى لتمثيلهم في المجلس.

2. نظام التمثيل النسبي (القوائم)

يتم انتخاب 66 من أعضاء المجلس التشريعي وفق هذا النظام، حيث يتم الترشح في إطار قوائم انتخابية مغلقة على مستوى الوطن، بحيث لا تظهر أسماء المرشحين في أوراق الاقتراع، وإنما يظهر أسماء القوائم الانتخابية ويكون للناخب الحق في اختيار قائمة واحدة فقط.

يتم ترتيب أسماء المرشحين في كل قائمة وفق إرادة القائمة الانتخابية ذاتها، بحيث لا يقل عدد المرشحين عن سبعة ولا يزيد على 66 مرشحاً، مع التزام القائمة بتضمين الأسماء الثلاثة الأولى بامرأة واحدة على الأقل، وامرأة واحدة على الأقل في كل أربعة أسماء تلي ذلك، وامرأة واحدة على الأقل لكل خمسة أسماء تأتي بعد ذلك، وهكذا حتى نهاية القائمة.

رفض حركة فتح ترشيحهم على قوائمها، حيث كان الصراع كبيراً داخل حركة فتح، في ظل مطالبة الكثيرين منهم بعدم ترشح أعضاء المجلس التشريعي السابقين، وهو ما رفضه أعضاء المجلس بشدة.

3. اعتماد النظام الانتخابي المختلط، وظهر هذا الطرح بتبني النظام الانتخابي المختلط نتيجة الضغط الكبير الذي مورس على أعضاء المجلس التشريعي بضرورة تبني النظام الانتخابي النسبي، وكحل وسط تم اقتراح النظام الانتخابي المختلط حيث أقره المجلس التشريعي، وأصبح قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 قائماً على ذلك، وهو ما جرت الانتخابات التشريعية الثانية 2006 وفقاً له.

ولأن حركة فتح كانت تهيمن على المجلس التشريعي السابق، جرى السجال والنقاش الأهم في صفوفها، والرئيس أبو مازن ومعظم قيادات الحركة الكبيرة سناً ومقدرة مالت إلى اتباع النظام النسبي الكامل. والغريب أن القيادات الشابة المطالبة بالتغيير والتطوير والتحديث لجأت إلى العكس؛ من زاوية أن الأخذ بالنظام النسبي الكامل في ظل موازين القوى الداخلية التي كانت -وما زالت سائدة حتى الآن- ستكفل وضع أعضاء اللجنة المركزية ومعظم رموز الحرس القديم في أماكن مضمونة على اللائحة النسبية. وكحل وسط تم التوافق على النظام المختلط، بحيث تنال الوجوه الشابة نصيب الأسد من الأماكن المضمونة في القائمة النسبية، وتذهب القيادات الكبيرة إلى التنافس في الدوائر الجغرافية، بينما خشيت وجوه معروفة التنافس على الدوائر، وانسحبت بالتالي من التنافس الانتخابي برمته.⁴⁵

ومن المفارقات الغريبة أن حركة فتح كانت تقترح وتطالب بنظام التمثيل النسبي الكامل، بينما كان معظم أعضاء المجلس التشريعي -وهم من حركة فتح- يرفضون ذلك، ويصرون على نظام الدوائر.

المطلب الثاني: النظام الانتخابي وفق قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005

بتاريخ 2005/6/18 أقر المجلس التشريعي قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005، حيث اعتمد فيه النظام الانتخابي المختلط الذي يجمع مناصفة بين نظام الأغلبية النسبية (الدوائر)، ونظام التمثيل النسبي (القوائم)، كما حدد القانون عدد أعضاء المجلس التشريعي

45. ماجد عزام، مقالة بعنوان قراءة في الخلاف على النظام الانتخابي الفلسطيني، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.palinfo.com/site/pic/newsdetails.aspx?itemid=87406>، تاريخ الزيارة: 2014/10/3.

ومستقلين) على مقعدين، وقائمة فلسطين المستقلة مصطفى البرغوثي والمستقلون مقعدين.

- في نظام الدوائر لم يفز بمقاعد برلمانية إلا مرشح حركة حماس ومرشحو حركة فتح، وأربعة مستقلين كانوا مدعومين أيضاً من حركة حماس، بينما الكتل والأحزاب الأخرى لم تفز بأي مقعد، وهذا مؤشر إلى أن اختيار نظام الدوائر شكل إقصاء للأحزاب والتكتلات الانتخابية الأخرى، وفي نفس الوقت وسع الفارق بين حركة حماس وحركة فتح وصل إلى فارق 28 مقعداً، ومكّن أربعة مستقلين من النجاح بفعل الدعم الذي قدمته حركة حماس لهم.

- في نظام القوائم تمكنت كل الكتل الانتخابية من تحقيق مقاعد في البرلمان، كما تقلص الفارق بين حركة حماس وحركة فتح، وتقدمت حركة حماس بفارق مقعد واحد فقط.

وقد أظهرت انتخابات 2006 أن نظام الأغلبية الذي كان معتمداً في الدوائر الانتخابية هو نظام غير تمثيلي، وقد أفرز نتائج غير تمثيلية لأصوات الناخبين في الدوائر. ورغم أن نظام التمثيل النسبي هو أكثر عدالة، من حيث تمثيل الأصوات وترجمتها إلى مقاعد في المجلس التشريعي، إلا أنه لا يخلو من السلبيات، أهمها أنه يتجاهل الخصوصيات الجغرافية، كما أنه يضع الناخبين أمام خيارات محدودة وضيقة، فالناخب مجبر على اختيار قائمة معينة بمن فيها من المرشحين، ولا يستطيع أن يختار المرشحين الذين يرغب فيهم من أكثر من قائمة واحدة.⁴⁹

يتم توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية بطريقة نسبية وفق طريقة «سانت لوجي»، بحيث يخصص لكل قائمة انتخابية حازت على 2% (نسبة الحسم) أو أكثر من الأصوات الصحيحة للمقترعين عدد من المقاعد يتناسب وعدد الأصوات التي حصلت عليها على مستوى الوطن، ويفوز بالمقاعد المخصصة لكل قائمة مرشحو تلك القوائم وفق ترتيبهم فيها.⁴⁶

المطلب الثالث: زلزال نتائج الانتخابات التشريعية والنظام الانتخابي

شكلت نتائج الانتخابات التشريعية الفلسطينية مفاجأة كبرى فلم يتوقعها أكثر المتفائلين من حركة حماس ولا أكثر المتشائمين من حركة فتح، حيث شهدت اكتساح حركة حماس لأغلب مقاعد المجلس التشريعي وتمكنها من تشكيل الحكومة،⁴⁷ وحياسة الثقة دون اللجوء إلى ائتلاف أو مشاركة مع أي كتلة برلمانية أخرى.

ومن خلال الاطلاع على تفاصيل نتائج الانتخابات يمكن ملاحظة الآتي:

- حصلت حركة حماس على 74 مقعداً، بينما حصلت حركة فتح على 45 مقعداً، وقائمة الشهيد أبو علي مصطفى على ثلاثة مقاعد، وقائمة الطريق الثالث على مقعدين، وقائمة البديل (ائتلاف الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا ومستقلين) على مقعدين، وقائمة فلسطين المستقلة مصطفى البرغوثي والمستقلون مقعدين، ومستقلون على أربع مقاعد.

- وفقاً للنتائج في نظام الدوائر حصلت حركة حماس على 45 مقعداً، أما حركة فتح فحصلت على 17 مقعد، وحصل المستقلون على أربعة مقاعد، أما باقي الكتل الأخرى فلم تحصل على أي مقعد.⁴⁸

- وفقاً للنتائج في انتخابات القوائم حصلت حركة حماس على 29 مقعداً، وحركة فتح 28 مقعداً، وقائمة الشهيد أبو علي مصطفى على ثلاثة مقاعد، وقائمة الطريق الثالث على مقعدين، وقائمة البديل (ائتلاف الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا

46. للمزيد من التفاصيل، انظر: موقع لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية على الإنترنت.

47. حسب المادة يكلف رئيس السلطة.

48. هذه الكتل الانتخابية هي قائمة الشهيد أبو علي مصطفى، وقائمة الطريق الثالث، وقائمة البديل (ائتلاف الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا ومستقلين)، وقائمة فلسطين المستقلة مصطفى البرغوثي والمستقلون.

49. مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، مرجع سابق، ص 15.

المبحث الرابع

الانتخابات التشريعية القادمة أي نظام انتخابي متوقع

إن الانتخابات البرلمانية القادمة ستسجل بداية ولاية تشريعية ثالثة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، إذ إن الانتخابات في أراضي السلطة الفلسطينية لم تكن منتظمة، ولم يتم الالتزام بالمُدَد القانونية والدستورية لولاية المجلس التشريعي؛ مما يشير إلى وجود إشكاليات مرتبطة بفكرة الانتخابات الفلسطينية، ويعمل البرلمان نفسه.

وفي ظل الصراع العسكري والسياسي الذي حدث بين حركة حماس وحركة فتح، وأدى إلى تقسيم السلطة الفلسطينية بين الضفة الغربية التي تحكمها حركة فتح، وقطاع غزة الذي تحكمه حركة حماس؛ تتعالى الأصوات المطالبة بإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية، تسعى لتحقيق المصالحة الفلسطينية، وإعادة الشرعية إلى منصب الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.

تعددت الآراء والنقاشات حول النظام الانتخابي المطلوب للانتخابات القادمة، إلى درجة أن موضع النظام الانتخابي كان له دور أساسي في تأخير التوقيع على اتفاق المصالحة الفلسطينية، وسيتم استعراض ذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: المرسوم الرئاسي (قرار بقانون) رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات

بتاريخ 2 سبتمبر 2007، واستناداً إلى المادة (43) من القانون الأساسي التي تتيح للرئيس إصدار قوانين في حالة الضرورة؛ أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً بقانون بشأن الانتخابات ألغى القانون الجديد قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 الذي جرت الانتخابات التشريعية الأخيرة بموجبه، وغير النظام الانتخابي من نظام مختلط إلى نظام نسبي كامل باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة، كما أدخل مجموعة من التعديلات الجوهرية على قانون رقم (9) لسنة 2005، مثل وضع قيود جديدة على من يرغب في الترشح في الانتخابات.

صدر القرار بقانون بشأن الانتخابات في ظل انقسام سياسي فلسطيني داخلي أثر على العملية التشريعية.⁵⁰ فقد بات القانون، خصوصاً القانون الأساسي، أداة تجاذب يسعى كل طرف إلى توظيفها لصالحه. كذلك صدر القانون في وقت أصيب فيه المجلس التشريعي بحالة من الشلل نتيجة لاعتقال عدد كبير من أعضائه من قبل سلطات الاحتلال، ونتيجة للخلافات السياسية بين الكتلتين الرئاسيتين في المجلس؛ التغيير والإصلاح و«فتح». لكن قبل إصدار المرسوم، قام الرئيس الفلسطيني بالتشاور مع جميع الكتل البرلمانية، باستثناء كتلة التغيير والإصلاح التي تمثل حماس.⁵¹

رغم أن القرار بقانون قد ألغى القانون رقم (9) لسنة 2005، إلا أنه من الواضح أنه استند إليه بشكل كبير، بمعنى أنه من ناحية الصياغة (وليس من الناحية القانونية)، القرار بقانون هو قانون معدل لقانون رقم (9) لسنة 2005. من الواضح أن القرار أو المرسوم بقانون لم يأت لمعالجة النواقص في قانون سنة 2005، أو لتبني توصيات هيئات الرقابة ولجنة الانتخابات المركزية (وإن تطرّق لبعضها)، وإنما جاء بالأساس لتحقيق هدفين رئيسيين، هما:

1. تغيير النظام الانتخابي من نظام مختلط، حسب ما كان عليه الحال في الانتخابات الأخيرة، إلى نظام نسبي كامل باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة. وهذا التغيير في النظام الانتخابي مبني بالدرجة الأولى على تجربة الانتخابات الأخيرة التي أظهرت تفوق حركة حماس بشكل كبير في الدوائر الانتخابية، وحصولها على عدد كبير من المقاعد لا يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها، بينما كانت نتائج القوائم في النظام النسبي متقاربة بين الكتلتين الكُبرىين.⁵²

2. وضع شروط جديدة فيمن يرغب بالترشيح، أهمها «أن يلتزم بمنظمة التحرير باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وبوثيقة إعلان الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي».⁵³

50. اعترضت العديد من مؤسسات المجتمع المدني على صدور المرسوم الرئاسي باعتباره لا يمثل حالة الضرورة التي تتيح للرئيس إصدار أوامر رئاسية، انظر: بيان مركز الميزان لحقوق الإنسان.

51. مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، مرجع سابق، ص 21.

52. انظر: المادة (4) من المرسوم الرئاسي (قرار بقانون) رقم (1) لسنة 2007.

53. انظر: المادة (6/35)، والمادة (6/45) من المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2007.

تجرى انتخابات المجلس الوطني الفلسطيني على أساس التمثيل النسبي الكامل في الوطن والخارج حيثما أمكن، بينما تجري الانتخابات التشريعية على أساس النظام المختلط.

تتم الانتخابات التشريعية بالنظام المختلط على النحو الآتي:

قوائم 75% ، دوائر 25% ، نسبة الحسم 2% ، الوطن ست عشرة دائرة انتخابية: «إحدى عشرة دائرة في الضفة الغربية، وخمس دوائر في غزة».

تجرى الانتخابات تحت إشراف عربي ودولي، مع إمكانية اتخاذ كافة التدابير لضمان إجرائها في ظروف متكافئة ومواتية للجميع، وفي جوٍّ من الحرية والنزاهة والشفافية في الضفة الغربية والقطاع.⁵⁷

المطلب الثالث: التمثيل النسبي الكامل التجربة الثالثة

رغم الخلاف على موعد إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية القادمة، إلا أن هناك شبه إجماع على أن إحدى مكونات المخرج من الأزمة السياسية الحالية هو من خلال تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، على غرار الانتخابات الأخيرة. كذلك من الواضح أن هناك تفهماً من قبل الأطراف المعنية بضرورة مراجعة قانون الانتخابات، مع وجود خلافات في وجهات النظر حول شكل النظام الانتخابي الذي يجب تبنيه.

وعلى الرغم من إقرار اتفاق المصالحة الفلسطينية في القاهرة والتوقيع عليه، إلا أن العديد من الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني ما زالت تطالب بتطبيق نظام التمثيل النسبي الكامل، وتسوق في ذلك العديد من الإيجابيات المتعلقة به.⁵⁸

من أهم مزايا نظام التمثيل النسبي إتاحتها المجال لمشاركة الأحزاب الصغرى والتكتلات الانتخابية المتجانسة، ولهذا يؤدي اعتماد السلطة لنظام التمثيل النسبي إلى تشجيع الأفراد والجماعات على خلق وتكوين ما يعبر عن تطلعاتهم من أحزاب سياسية. ويرى أنصار هذا النظام الانتخابي بأنه من أكثر الأنظمة الانتخابية تحقيقاً للعدالة السياسية والاجتماعية؛ نظراً للمجال الذي يتيح أمام تمثيل مختلف المصالح والاتجاهات والفئات في المجتمع.⁵⁹

إضافة إلى هذين الهدفين، لم يخل القانون من بعض التعديلات الجوهرية على القانون رقم (9) لسنة 2005. فمثلاً أدخل القانون الجديد تعديلاً يقضي بأن يتم انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة، وفي حال لم يُحز أي من المرشحين على ذلك، يتم تنظيم جولة ثانية، وهذه إضافة إيجابية ومهمة جاء بها القانون الجديد.⁵⁴

المطلب الثاني: اتفاق المصالحة ونظام انتخابي جديد

إحدى نقاط الخلاف المهمة التي كانت على مائدة الحوار الوطني الفلسطيني تتمثل بطبيعة النظام الانتخابي الذي سيتم اتباعه خلال المرحلة القادمة، فقد شهدت جلسات الحوار الوطني في القاهرة خلافاً جوهرية فيما يتعلق بالنظام الانتخابي.⁵⁵ هذا طبعاً يعود إلى أن كلاً من الأطراف كان يتحاور وفي ذهنه تجربة الانتخابات التشريعية السابقة، التي اكتسحت فيها حركة حماس مقاعد البرلمان في نظام الدوائر.

فقد أدت نتائج انتخابات 2006 إلى تغير كبير وجوهري في المواقف تجاه طبيعة النظام الانتخابي، فتح ومعها فصائل اليسار تطالب باتباع النظام النسبي الكامل مع نسبة حسم متدنية، وحماس وحدها تقريباً تصر على النظام المختلط مناصفة مع نسبة حسم عالية، أو العودة إلى نظام الدوائر حسب انتخابات 1996، كما كان للخلاف حول النظام الانتخابي الذي سينظم انتخابات المجلس الوطني دور مهم في تأخير تنفيذ اتفاق المصالحة، حيث إن الخلاف حول قضية الانتخابات، منع من تحقيق اختراق حاسم في محادثات المصالحة الوطنية التي جرت في إطار لجنة تفعيل منظمة التحرير الفلسطينية.⁵⁶

وبعد أخذ وردٍ والعديد من جلسات النقاش، تم التوافق على النظام الانتخابي المختلط بواقع 75% للتمثيل النسبي، و25% نظام الدوائر، حيث تنص اتفاقية المصالحة فيما يتعلق بالانتخابات على الآتي: «تجرى الانتخابات التشريعية والرئاسية والمجلس الوطني الفلسطيني متزامنة، يوم الاثنين الموافق 2010/6/28 ويلتزم الجميع بذلك».

54. مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي، دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، مرجع سابق، ص 18.

55. بينما كانت حركة فتح ومعها الفصائل الأخرى تطالب بنظام التمثيل النسبي الكامل، كانت تصر حركة حماس على نظام الدوائر، أو النظام المختلط مناصفة.

56. انظر: جريدة الأيام الفلسطينية، بتاريخ 2013/2/10.

57. انظر: البند ثانياً: الانتخابات من الاتفاق الوفاق الوطني الفلسطيني بين حركة فتح وحركة حماس.

58. مقابلة مع الأستاذ جميل سرحان، مدير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2014/10/3.

59. مقابلة مع الدكتور علاء مطر، أكاديمي ومدير مركز الأرض والإنسان، بتاريخ: 2014/10/5.

الخاتمة

إن النظام الانتخابي يحدد طبيعة قوة التمثيل السياسي والحزبي داخل البرلمان، ويعكس إلى حد كبير واقع الحياة السياسية في المجتمع، والذي يعود إلى أن النظم الانتخابية تسهم في بلورة طبيعة ونطاق الصلاحيات الدستورية، ورسم الحدود الفاصلة بين السلطات الثلاث.

إن النظام الانتخابي الذي طبق في فلسطين لم يأت في سياق تطور فلسطيني داخلي ناجم عن حوارات بين أطراف الطيف السياسي الفلسطيني، فقد خضع النظام الانتخابي الأول (الدوائر) لنفس القيود والشروط التي حكمت سائر العملية التفاوضية، وكان لا بد له من أن يحقق المتطلبات التي تستجيب للتحديدات التي وضعتها الاتفاقيات، ويقدم آلية انتخابية وظيفية تخدم العملية السياسية ككل.

أسهم التفرد بالقرار في جعل النظام الفلسطيني غير واضح المعالم، مما جعل السياسة الفردية تطغى على بناء هذا النظام الذي عانى لفترة من التخبط، وبات يعيش حالة من الازدواجية وخلط الأوراق؛ هذا الأمر أدى إلى عدم وضوح الرؤية فيما يتعلق بتثنية وبروز التحولات الديمقراطية على الساحة الفلسطينية.

إن النظام الانتخابي في الانتخابات الأولى (الدوائر) جاء وفقاً لتوجهات الرئيس ياسر عرفات وإرادته الذي أصدر قراراً بقانون يتضمن قانون الانتخابات والنظام الانتخابي الذي يحكم عملية الانتخابات. عزز ذلك النظام الانتخابي من مشاركة المستقلين والمحسوبين سواء على الإسلاميين أو اليساريين، على اعتبار أن التنظيمات الإسلامية واليسارية قاطعت تلك الانتخابات، وأراد الرئيس إظهار مشاركة الجميع إلى جانب حركة فتح طبعاً، ومن جهة ثانية يبدو أن الدافع الآخر لاعتماد قانون الانتخاب الفلسطيني لنظام الأكثرية هو رغبة السلطة التنفيذية بالاستئثار بالسلطة، وبتأمين انتخاب أعضاء مجلس تشريعي مواليين لها ولتوجهاتها؛ لضمان إتمام المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي دون الاعتراض المؤثر على سيرها، للوصول إلى اتفاق فلسطيني إسرائيلي نهائي.

وقد جاء النظام الانتخابي الثاني (المختلط) في ظل رغبة أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني الأول في ترشيح أنفسهم كأفراد، في ظل خشيتهم من عدم ترشحهم من قبل حركة فتح، وانتهاء فرصتهم في الترشح إذا ما تم إقرار نظام الانتخابات النسبي الكامل، لذلك ورغم مطالبة الجميع تقريباً بالنظام النسبي الكامل إلا أن المجلس التشريعي -وبعد ضغوطات كبيرة- أقر النظام المختلط مناصفة بين نظام الدوائر المفتوحة والنظام النسبي.

وانطلاقاً من عدم الالتزام بمواعيد الانتخابات السابقة، وعدم تنفيذ بنود اتفاق القاهرة فإن إمكانية تغيير النظام الانتخابي الذي تم الاتفاق عليه في القاهرة قائمة، كما أنه لم يتم إلغاء المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2007 المتعلق بالانتخابات، وهو ما يفتح الباب أيضاً إلى إمكانية تطبيقه إذا ما تبدلت الأوضاع السياسية الفلسطينية، خاصة ما نشهده من تغيير كبير في المنطقة، وتأثر السلطة الفلسطينية والمكونات السياسية بهذه الأحداث والتغييرات؛ الأمر الذي قد يخلق واقعاً جديداً في فلسطين.⁶⁰

ويرى الباحث أنه في حالة عدم التمكن من إقرار نظام التمثيل النسبي الكامل الذي يرى فيه أنه الأنسب للواقع الفلسطيني، والذي يسمح بإشراك الجميع في العملية الانتخابية واتخاذ القرار لاحقاً، ويحد من سيطرة وتفرد حزب بالحكم والقرار، فإنه يمكن تطبيق النظام المختلط 75% للتمثيل النسبي، و25% للدوائر، فإنه يمكن اعتماد القائمة المغلقة في الدوائر، على أن يتم التصويت على كامل القائمة.

60. هناك توتر كبير بين مصر وحركة حماس على خلفية الأحداث الإرهابية في سيناء؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى ضغوط سياسية على حماس.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

- القانون الأساسي الفلسطيني.
- قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995.
- قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (9) لسنة 2005.
- المرسوم الرئاسي قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007.
- المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995.
- الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995 .
- اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل.
- البروتوكول الملحق الأول من اتفاقية إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية بتاريخ 13/9/1993
- بروتوكول الملحق الثاني الخاص بالانتخابات، وذلك في إطار الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاق طابا)، الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 سبتمبر 1995.

ثانياً: الكتب

- حرب، جهاد: تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، سلسلة التقارير القانونية (21)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، د.س.

إن المجلس التشريعي لم يعمل بروح الفريق الواحد لمصلحة النظام السياسي الفلسطيني، وإنما كان يعمل في كل ولاية من ولايته لمصالح حزبية وأحياناً شخصية.

شكّل نوع النظام الانتخابي الذي سيعتمد في الانتخابات القادمة حجر الزاوية في مفاوضات المصالحة الفلسطينية، وكان في كثير من الأحيان العقبة في التوصل إلى الاتفاق، إذ أصرت حركة حماس على رفض مقترح نظام التمثيل النسبي، وأصرت باقي الفصائل على اعتماد نظام التمثيل النسبي الكامل وهو ما يعني الأهمية العملية للنظام الانتخابي.

لقد تميزت الانتخابات الفلسطينية باعتماد نظامين انتخابيين مختلفين في كل ولاية انتخابية، ومن المتوقع اعتماد نظام انتخابي ثالث، سواء تم تطبيق مرسوم الرئيس (قرار بقانون) رقم (1) لسنة 2007 باعتماد النظام النسبي، أو اعتماد النظام المختلط 75% نسبي و25% دوائر، بحسب ما تم التوافق عليه في اتفاق المصالحة، بمعنى أن السلطة الفلسطينية ستكون قد استخدمت ثلاثة أنظمة انتخابية مختلفة في ثلاث دورات للمجلس التشريعي، وهي حالة فريدة من نوعها تدلّ على التأثير الكبير للمصالح الشخصية الخاصة في هذه الانتخابات، وعدم وجود رؤية سياسية وطنية واضحة لخلق وإنجاح نظام سياسي متّزن ومستقر.

التوصيات

من خلال تفصيل الأنظمة الانتخابية وتطبيقها في فلسطين يمكن الخروج بمجموعة من التوصيات، تتمثل في الآتي:

● ضرورة إقرار نظام انتخاب توافقي يراعي المصالح الوطنية ويحد من تفرد جهة واحدة بالحكم، ويسمح بمشاركة أكبر عدد ممكن من الأحزاب والتكتلات الانتخابية.

● ضرورة الاستفادة من التجارب الانتخابية السابقة التي أدت إلى تفرد جهة واحدة في الحكم؛ مما عزز حالة الإقصاء السياسي في فلسطين.

● مشاركة كافة شرائح المجتمع في نقاش أي نظام انتخابي نريد، وفتح المجال للجميع لإبداء رأيه.

● العمل على إشراك الفلسطينيين في الخارج في العملية الانتخابية والاستفادة من مشاركتهم لنقل صورة الوجه الديمقراطي والحضاري للشعب الفلسطيني إلى العالم، لدعم القضية الفلسطينية العادلة وتعزيز وجود دولة فلسطين.

رابعاً: المواقع الالكترونية

- عزام، ماجد: مقالة بعنوان قراءة في الخلاف على النظام الانتخابي الفلسطيني، متوفر على الرابط الالكتروني الآتي: <https://www.palinfo.com/site/pic/newsdetails.aspx?itemid=87406>، تاريخ الزيارة: 2014/10/3.
- الموقع الالكتروني للجنة المركزية للانتخابات: <https://www.elections.ps/ar/tabid/807/language/en-US/Default.aspx>

رينولدز، أندرو، بن ريلي، وآخرون: أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ط.2، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، استوكهولم، 2010.

صالح، سميح: أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي، ط.1، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، 1988.

عدنان، عودة: النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة السياسة والحكم، رام الله، فلسطين، آذار 2004.

عريقات، صائب: الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية حول الانتخابات، السياسة الفلسطينية، عدد شتاء 1996.

محمد، طربوش: تطور النظم الانتخابية في الجمهورية اليمنية 1948-1992، منشورات (26)، صنعاء، 1993.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: الانتخابات الفلسطينية الشروط والمعوقات، غزة، 1995.

مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي: دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين: بين الواقع ومبادرات الإصلاح، تشرين ثاني 2008.

ثالثاً: المقابلات

- مقابلة مع الأستاذ جميل سرحان، مدير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، بتاريخ: 2014/10/3.
- مقابلة مع الدكتور علاء مطر، أكاديمي ومدير مركز الأرض والإنسان، بتاريخ: 2014/10/5.

تشكيل محكمة قضايا الانتخابات: وفقاً لأحكام القانون تشكل محكمة قضايا الانتخابات من رئيس وثمانية قضاة، بتسيب من مجلس القضاء الأعلى، ويعلن عنها بمرسوم رئاسي بعد استكمال الإجراءات لتشكيله «مجلس القضاء الأعلى» بالتشاور والتوافق الوطني، وفق القانون، وبما لا يمس استقلالية السلطة القضائية.

فاعلية نظام الكوتا النسوية

في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين

جهاد حرب



قائمة المحتويات

715	مقدمة
717	المبحث الأول: مفهوم الكوتا وأنواعها وتطبيقاتها
717	المطلب الأول: مفهوم نظام الكوتا النسوية
718	المطلب الثاني: أنواع الكوتا النسائية
719	المطلب الثالث: تطبيقات الكوتا النسائية
721	المبحث الثاني: السعي للحصول على الكوتا في قوانين الانتخابات الفلسطينية: الحاجة والأسانيد
721	المطلب الأول: الأسانيد القانونية للتمييز الإيجابي
722	المطلب الثاني: انطلاق الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات
723	المطلب الثالث: معركة «الكوتا» في المجلس التشريعي
728	المبحث الثالث: فرص النساء للوصول للمناصب العليا في القطاع العام دون كوتا
730	المبحث الرابع: تأثير قوانين الانتخابات الفلسطينية على المشاركة السياسية للمرأة
734	الخاتمة
735	قائمة المصادر والمراجع
737	الملاحق



مقدمة

تواجه النساء العديد من العوائق عند دخولهن عالم السياسة مقارنة بالرجال، فبالإضافة إلى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تضع العوائق أمام مشاركة المرأة السياسية، يمثل النظام الانتخابي عاملاً هاماً يؤثر على فرص المرأة في الفوز بمقاعد في الهيئات التشريعية الانتخابية.

ويشكل التدخل الإيجابي «الكوتا» لصالح المرأة فرصة ديمقراطية لمشاركة المرأة الفلسطينية التي لا يمكن لها المشاركة بفاعلية، دون وجود ضمانات تضعها السلطة، إلى حين تبدد الأوضاع الاجتماعية التي تحول دون مشاركتها. فالديمقراطية ليست فقط هي مساواة الأفراد في مجال الانتخاب والترشيح، بل أيضاً ضمان توفر مشاركة أوسع في ممارستها، وإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة متوازنة للمرأة الفلسطينية تعد ضرورة وطنية واجبة تستدعي اتخاذ سلسلة من الإجراءات التمييزية لرفع الإجحاف المجتمعي بحقها وإعادة التفكير ليس فقط، في موضوع «الكوتا» الانتخابية، بل في وضع المرأة المجتمعي.

عادة ما تحدد الدول ما يناسبها من الأنظمة الانتخابية المتعددة باعتبار هذه الأنظمة الطريقة المختارة التي بموجبها تعبر الهيئة الناخبة عن سيادتها باختيارها ممثليها، وتجري الانتخابات طبقاً لقواعد حسابية تبين الفائز بالانتخاب. لهذا يكتسب تحديد النظام الانتخابي في أي بلد أهمية كبيرة؛ لأهمية النتائج السياسية المترتبة عن الأخذ بنظام معين من الاقتراع دون آخر¹ فاتباع «أي نظام إنما يعتمد ليس على مبادئ نظرية أو ما يعتبر حقاً أو عدلاً... وإنما على الطريقة التي يعكس بها النظام مصالح أولئك الذين يقبضون على ناصية الحكم»،² فليس هناك أي أسلوب، موضوعي وغير قابل للمنازعة، لانتخاب ممثلي الشعب، وبالعكس، فإن كل النظم ممكنة.³

قد تفضل بعض الدول الأخذ بنظام الانتخاب الفردي، وتفضل أخرى الانتخاب بالقائمة لأسباب معينة تحتم الأخذ بهذا النظام أو ذاك، ومما لا شك فيه أن طريقة الاقتراع تؤثر على نتائج الانتخابات، وبالتالي على وجود المعارضة داخل البرلمان.

1. نشوان السمييري، التعددية السياسية في اليمن، 1990-1997 مذكرة لنيل شهادة التعمق في البحث في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1998، ص 197.
2. بيتر غيل، جيفري بوتون، مقدمة في علم السياسة، ترجمة محمد المصالح، ط2، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، ص 127.
3. جان دانكان، علم السياسة، ترجمة محمد صاصيلا، المؤسسة الجامعية، بيروت، 1992، ص 307.

المبحث الأول

مفهوم الكوتا وأنواعها وتطبيقاتها

تمنح آلية الكوتا⁵ المجال أمام مشاركة أوسع من النساء، بحيث لا تكون مشاركة المرأة محصورة في النخبة، ولا مجرد نماذج فردية أو عينة نادرة من النساء، كما تتيح المجال لعدد أكبر من النساء في الوصول لمقاعد البرلمان؛ مما يساعد على تأثير أكبر للنساء في التشريعات ذات العلاقة بالمرأة.

ومن أهم مزايا الكوتا أنها تلغي المنافسة غير المتكافئة بين النساء والرجال الذين لديهم كل عناصر القوة والنفوذ المالي والعشائري والسياسي التي نادراً جداً ما تتوافر للنساء؛ وهكذا لا يكون التنافس الحرّ بين النساء والرجال على مقاعد البرلمان تنافساً عادلاً، أمّا من خلال آلية الكوتا فتتنافس النساء على المقاعد المخصصة في ظروف متكافئة نسبياً، بالإضافة إلى أن تنافس النساء على مقاعد مضمونة يشجعهن على الترشح، ويحفّز الناخبين على التصويت لهن.⁶

المطلب الأول: مفهوم نظام الكوتا النسوية

يشير مفهوم الكوتا (Quota) إلى: «تخصيص نسبة أو حصة معيّنة من المقاعد داخل الهيئة البرلمانية لفئة محددة على أساس إقليمي أو لغوي أو ديني أو عرقي أو جنسي». وغالباً ما تكون الفئة المختارة قد تعرضت للتمييز أو التهميش من قبل المجتمع، ويراد من وراء منحها هذه النسبة تعزيز مشاركتها، وإزالة آثار التهميش الواقع عليها؛ ومن هنا فإنّ الدعم الخارجي لهذه الفئات -ممثلاً في الكوتا- يُفترض أن يكون مرحلة مؤقتة تنتهي باندماج هذه الفئات في المجتمع، ومشاركتها بفاعلية في كل الأنشطة المجتمعية.

يرتبط مفهوم الكوتا بصورة وثيقة بمفهومين آخرين هما التمكين (Empowerment) والتميز الإيجابي (Affirmative Action)؛ فالتمكين يعني العمل الجماعي في الجماعات المقهورة أو المضطهدة لتخطي أو مواجهة أو التغلب على العقبات وأوجه التمايز التي تقلل من أوضاعهم أو تسلبهم حقوقهم. ومن الناحية الإجرائية فقد تم تعريفه بأنه عملية تعنى بتوفير الوسائل

غالباً ما يتم استخدام التمييز الإيجابي (Affirmative Action) لدواعٍ أهمّها إجحاف مورس بحق فئة معينة لفترة طويلة ويراد تخطيه، مما يتطلب اتخاذ خطوات استثنائية في بعض الأحيان لمعالجة هذا الإجحاف المجتمعي أو الوطني لهذه الفئة أو الجماعة، سواء أكانت دينية أم عرقية أم اجتماعية؛ لضمان إعطاء فرصة حقيقية في التمثيل والمشاركة السياسية، إن كان ذلك في مجال المؤسسات السياسية، أو فرصة في التوظيف، أو الحصول على خدمات الضمان الاجتماعي.

إنّ تغيير النظام الانتخابي والقواعد الانتخابية في بلد ما أسهل -من الناحية الواقعية- من العمل على إحداث تغيير جذري في نظرة الثقافة العامة إلى المرأة، أو المستوى التنموي في بلد ما (العنصران المعروف أنهما يؤثران في تمثيل المرأة). فعند النظر في تمثيل النساء، فإن العناصر الحاسمة التي ينبغي النظر إليها في النظام الانتخابي هي ما إذا كان هذا النظام يقوم على أساس الدوائر (ممثل واحد أو على أساس تعدد التمثيل)، وعلى ما إذا كان نظاماً أكثرياً أم نسبياً.⁴

في فلسطين جرى تبني نظامين انتخابيين عند إجراء الانتخابات التشريعية الأولى والثانية، في حالة بحث عن نظام يلبي أو يوفر تطلعات التنظيمات والفصائل الفلسطينية والنخبة الحاكمة، دون النظر بالقدر نفسه إلى مسألة الاستقرار أو التعددية.

تستعرض هذه الدراسة في المبحث الأول مفهوم الكوتا وأنواعها، والمبحث الثاني الأسانيد القانونية لإقرار التمييز الإيجابي «الكوتا»، والمبحث الثالث فرص مشاركة المرأة في الحياة العامة دون الكوتا، والرابع تأثير نظام الكوتا في قانونين الانتخابات على تعزيز المشاركة السياسية.

4. ريتشارد إي، ماتلاند، تعزيز المشاركة السياسية للمرأة: التوظيف التشريعي والأنظمة الانتخابية، مجلة أوراق ديمقراطية، العدد (5)، العراق، سبتمبر 2005، ص 57.

5. الكوتا تعبير لاتيني شائع معناه: حصة.

6. خديجة الحباشنة، خطوة إلى الأمام: الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات 2002 - 2005، الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، مؤسسة هينرش بل، رام الله، 2007، ص 25.

«الكوتا الدستورية أو القانونية» ومنها الطوعية كالكوتا الحزبية، ومنها ما هو بين الكوتا الملزمة والاختيارية. وقد وتأخذ العديد من الدول بأكثر من نظام في الوقت نفسه.

الكوتا الدستورية هي تلك الكوتا التي ينص عليها الدستور صراحة، بينما الكوتا القانونية هي تلك التي ينص عليها قانون الانتخابات أو قانون الأحزاب السياسية، أو أي قانون آخر مطبق في البلد. ومن حيث المضمون، تستند الكوتا الدستورية والقانونية إلى نصوص تشريعية تلتزم الأحزاب والكيانات السياسية بتطبيقها؛ أي فرض حصة على الأحزاب بالنسبة للحد الأدنى من المرشحات التي يجب أن تشملها قوائم المرشحين الحزبية. وفي حال عدم الالتزام، تتعرض هذه الأحزاب أو الكيانات إلى مخالفات يحددها القانون، تتنوع بين استبعاد المرشحين واستبعاد الحزب السياسي المخالف.

أما الكوتا الطوعية «الكوتا الاختيارية» فيتم تبنيها طوعاً من قبل الأحزاب السياسية؛ لضمان عدد محدد من النساء أو نسبة محددة منهن، على قوائم الحزب. وعادة تعبر الكوتا الطوعية عن إيمان هذا الحزب بضرورة مشاركة المرأة في الحياة السياسية، أو توسيع تلك المشاركة. وهذا الشكل من أشكال الكوتا غير ملزم، ولا ينتج عن عدم الالتزام به أي مخالفة قانونية.¹²

المطلب الثالث: تطبيقات الكوتا النسائية

يمكن تطبيق نظام الكوتا أثناء عملية الترشيح، كما يمكن تطبيقه على النتائج النهائية للعملية الانتخابية:

أولاً: الكوتا المطبقة أثناء عملية الترشيح¹³

تهدف الكوتا المطبقة أثناء عملية الترشيح إلى تسهيل وضع النساء في مواقع إستراتيجية، ضمن المرشحين على لوائح الحزب، أو (ضمان ترشيحهن في دوائر محددة) بما يضمن لهن فرصاً متساوية أو (شبه متساوية) لانتخابهن في الهيئات المنتخبة.

وتتنوع الأحكام من كوتا فضفاضة لا تضع قواعد ترشيح مشجّع (مثلاً تحديد 30% كحد أدنى للنساء على القائمة، دون قواعد واضحة حول ترتيبهن على القائمة، ما قد ينتج عنه - في النظم الانتخابية التي تستخدم القائمة- وضعهن في ذيل القائمة حيث تتضاءل فرصهن في الانتخاب)،

12. ستينا لارسورد، ريتا تافرون، مرجع سابق، ص 9.

13. المرجع السابق.

الثقافية والتعليمية والمادية؛ حتى يتمكن الأفراد من المشاركة في اتخاذ القرار والتحكم في الموارد.⁷

أما التمييز الإيجابي فيعني: الإجراءات المحددة التي تهض بها الحكومات أو مؤسسات المجتمع المدني؛ من أجل تعويض جماعة عن التمييز الذي تعرضت له على أساس اختلاف النوع، أو العرق أو الجنس أو الدين. وقد نشأ هذا المفهوم في الولايات المتحدة في عهد الرئيس كينيدي، بهدف تعويض الأقليات والجماعات المحرومة، ولاسيما الأقلية السوداء، ومن خلاله تم إلزام المؤسسات التعليمية بقبول الطلاب الذين ينتمون إلى أقليات اثنية، ومن ثم طالبت به جماعات أخرى مثل الحركة النسائية، وصار نظاماً معمولاً به في عدد من الدول.⁸

يمثل نظام الكوتا شكلاً من أشكال التدخل الإيجابي لمساعدة المرأة على التغلب على العوائق التي تحد من مشاركتها السياسية مقارنة بأقرانها الرجال،⁹ أي تخصيص حد أدنى من المقاعد النيابية أو مقاعد في السلطات المحلية، أو مقاعد في الهيئات الإدارية والتنفيذية للنساء، تخصص نسبة مئوية معينة للنساء في البرلمان أو الأحزاب، أو إلزام الأحزاب بضم نسبة معينة من النساء إلى قوائم مرشحيها؛¹⁰ وذلك بهدف تحسين مشاركتهن في الحياة السياسية، وإدارة شؤون بلدهن وقضاياهن وهمومهن، وإشراكهن في اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية، وفي عملية البناء والتنمية، والكوتا أيضاً تمييز إيجابي، يهدف إلى تصحيح الخلل، وإعادة التوازن المفقود في المجتمع.¹¹

المطلب الثاني: أنواع الكوتا النسائية

تختلف أنظمة الكوتا من بلد لآخر، وتتنوع أشكالها من حيث طبيعتها؛ فمنها الكوتا الملزمة

7. أوردتها حافظ، مفهوم التمكين ومجالاته التداولية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.onislam.net/arabic/madarik/concepts/131945-empowerment.html>.

8. سلمان شناوة، لماذا الكوتا النسائية؟، الحوار المتمدن، العدد (2892)، الصادر في 2010/1/18، والمتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=199844>.

9. ستينا لارسورد، ريتا تافرون، التصميم من أجل المساواة «النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة»، ترجمة عماد يوسف، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، (د.م)، 2007، ص 9.

10. تانيا كيلي، وآخرون، النساء والديمقراطية، مجلة أوراق ديمقراطية، العدد الخامس، العراق، سبتمبر 2005، ص 7.

11. أمانة شعرائي، وزارة الداخلية والبلديات في سياق وضع قانون انتخابي جديد «تعزيز مشاركة المرأة من خلال الكوتا النسائية عقبات واقتراحات لتطبيق الكوتا»، ورشة عمل نظمها المجلس النسائي اللبناني، بيروت، تشرين الأول 2010.

المبحث الثاني

السعي للحصول على الكوتا في قوانين الانتخابات الفلسطينية : الحاجة والأسانيد

المطلب الأول: الأسانيد القانونية للتمييز الإيجابي

يمنع القانون الأساسي الفلسطيني التمييز، فقد جاء في المادة (9) منه: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة». لقد جاء هذا النص (نص المادة 9) في القانون الأساسي؛ تحقيقاً لمبدأ العدالة من ناحية، ولتفرض قاعدة قانونية واجبة لا يمكن تجاوزها لحرمان أي جنس أو لون أو دين، في أي قانون لاحق.

يذهب المادة (10) من القانون الأساسي بالاتجاه نفسه؛ فقد طلبت من السلطة الفلسطينية العمل (دون إبطاء) على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان، وهي (أي المادة 10) من القانون الأساسي) تفرض على السلطة الفلسطينية الالتزام بالمواثيق الدولية، وفي مقدمتها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي اعتمدها الأمم المتحدة عام 1979 التي وقعت عليها دولة فلسطين مؤخراً في العام 2014.

تنص في المادة الرابعة منها على أنه: «لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً»، أما في المادة الخامسة منها فقد فرضت الاتفاقية على الدول الأطراف اتخاذ جميع التدابير المناسبة لتحقيق تغيير في «الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على الاعتقاد بكون أي من الجنسين أدنى أو أعلى من الآخر، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة».

كما وضع المؤتمر الدولي الرابع للمرأة المنعقد في بكين خطة دولية، من أجل النهوض بالمرأة، تعطي أهمية خاصة لمشاركة النساء في مواقع صنع القرار. حيث تضمنت الفقرة (19) / البند «د» من البيان الختامي على: «أن المطلوب من جانب الحكومات مراجعة التأثير

إلى قواعد شديدة تحدد ترتيباً محدداً للنساء في مواجهة الرجال على القوائم، وفي هذه الحالة قد يأخذ الترتيب شكل نظام الترتيب التبادلي، حيث تتبادل النساء الترتيب مع الرجال على القائمة، والخيار الآخر قد يكون وضع سقف محدد على نسب الترشيح - مثلاً في النصف الأول من المرشحين يكون الحد الأدنى لأي من الجنسين الثلث على الأقل.

ثانياً: الكوتا التي تستهدف النتائج¹⁴

تضمن الكوتا التي تستهدف النتائج وجود نسبة محددة مثلاً 30% أو عدداً محدداً (مثلاً: من 20 إلى 100 مقعد) من المقاعد مخصصة حصراً للنساء، ويمكن اعتبار وجود قوائم أو دوائر انتخابية نسائية أحد أشكال الكوتا التي تستهدف النتائج، يفترض هذا الشكل اقتصار الترشيح في هكذا دوائر أو مستويات انتخابية على المرأة، ويمكن أيضاً اعتبار نظام أفضل الخاسرين شكلاً آخر لهذا النوع من الكوتا؛ إذ يمكن اعتبار المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات فائزات، وبما لا يتجاوز العدد المخصص للكوتا، بغض النظر عن الأصوات التي يحصل عليها المرشحون الرجال.

يجب أن ينص الدستور، أو قانون الانتخاب، أو قانون الأحزاب السياسية، أو أي قانون آخر صراحة على أي شكل من أشكال الكوتا التي تستهدف النتائج؛ وذلك بهدف ضمان تطبيقها وضمان حصول النساء على هذه المقاعد دون منازعة المرشحين الآخرين والأحزاب السياسية، ومن المهم في حالة نظام أفضل الخاسرين أن ينص الإطار القانوني على ذلك، بحيث يسمح للأحزاب السياسية قبول منح المقعد للنساء بدل المرشحين الرجال.

ويمكن تصنيف أشكال نظام الكوتا إلى الكوتا المغلقة والكوتا المفتوحة؛ فالكوتا المغلقة هي التي لا يحق للنساء الترشيح خارجها، وأما الكوتا المفتوحة فيمكن للمرشحات الاختيار ما بين نظام الكوتا المخصصة للنساء أو خارجها.

كما أنه يمكن التمييز بين نوعي آخرين من الكوتا، هما كوتا الحد الأدنى وكوتا الحد الأعلى؛ أما كوتا الحد الأدنى فهي التي يمكن أن يزيد عدد النساء الفائزات في الانتخابات عن الحد المقرر، أما كوتا الحد الأعلى فتعني فوز العدد المحدد للكوتا من صاحبات أعلى الأصوات بين المرشحات، وبالتالي تبقى الحصص ثابتة.

14. ستينا لارسرود، ريتا تافرون، مرجع سابق، ص 10.

وبرزت فكرة اعتماد مبدأ التمييز الإيجابي لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات القادمة.

وبعد حوارات جرت في منتصف العام 2002، تم تشكيل الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات، والاتفاق على لجنة المتابعة للحملة التي تشكلت من الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية والمؤسسات النسوية (المنظمات والمراكز والأطر والجمعيات المؤيدة لتطبيق مبدأ التمييز الإيجابي)، فباشرت عملها في 2002/10/24. وقد تم تحديد مطالب الحملة في ثلاثة مطالب رئيسة هي:¹⁹

أولاً: إعادة النظر في القانون الانتخابي لعام 1995، باعتماد «النظام المختلط» الذي يجمع بين نظام الدوائر الفردية والتمثيل النسبي، وزيادة عدد مقاعد المجلس التشريعي.

ثانياً: اتخاذ تدابير مؤقتة تضمن مشاركة منصفة للنساء، بتخصيص حصة من المقاعد في المجلس «كوتا مفتوحة» كحد أدنى 20%.

ثالثاً: حث الأحزاب والقوى الفلسطينية المشاركة في الانتخابات على أن تتضمن قائمة مرشحيها نسبة 30% من النساء، على أساس أن تتضمن مشاركة المرأة في مواقع متقدمة في القوائم.

المطلب الثالث: معركة «الكوتا» في المجلس التشريعي

أولاً: المعركة في قانون الانتخابات الهيئات المحلية²⁰

نجحت جهود الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات بإقرار المجلس التشريعي مبدأ الكوتا في قانون الانتخابات المحلية، في جلسته المنعقدة بتاريخ 2004/8/31، لمناقشة القانون بالقراءة الأولى والثانية. حيث تم إضافة مادة جديدة تنصّ على أنه: «يجب أن لا يقل تمثيل أي من الجنسين في مجالس الحكم المحلي عن 20%».

لكن بتاريخ 2004/9/26 تقدّم (24) نائباً بمذكرة يطلبون فيها بقراءة تالفة لمشروع القانون المعدل لإلغاء هذه المادة. وفي جلسة المجلس المنعقد بتاريخ 2004/10/21 تم التصويت على

19. انظر: طالب عوض، إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني، في كتاب النزاهة في الانتخابات البرلمانية: مقوماتها وآلياتها في الاقطار العربية، مركز دراسات الوجة العربية، بيروت، 2008، ص 251.

20. انظر: جهاد حرب، الكوتا النسوية بين الإقرار والإلغاء في المجلس التشريعي، مجلة ينايبيغ، العدد (38)، جمعية المرأة العاملة، كانون الأول 2004، ص 8-9.

المتغير للنظم الانتخابية على التمثيل السياسي للمرأة في الهيئات المنتخبة، والنظر عند الاقتضاء في تعديل هذه النظم».¹⁵

إن تأثير الأنظمة الانتخابية كبير؛ فالفوارق في تمثيل المرأة بين نظام انتخابي وآخر واسعة. ولا يقل أهمية عن ذلك، أن الأنظمة الانتخابية يمكن تغييرها، ويتم تغييرها بالفعل. ومقارنةً بالوضع الثقافي للمرأة في المجتمع، أو المستوى التنموي في بلد ما (العنصران المعروف أنهما يؤثران في تمثيل المرأة)، فإن القواعد الانتخابية أكثر مرونة بكثير.¹⁶

المطلب الثاني: انطلاق الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات

مثل عدم رضا منظمات المجتمع المدني النسوية عن حجم مشاركة المرأة في صنع القرار في مؤسسات السلطة الفلسطينية دافعاً قوياً لتبني مطلب التمييز الإيجابي «الكوتا»، لاسيما في التجربة التشريعية الأولى عام 1996، إذ حصلت المرأة على حوالي 6% من مقاعد المجلس التشريعي فقط.¹⁷

ولدت فكرة إطلاق الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات في إطار الحوار الوطني إثر تبني المجلس التشريعي وثيقة الإصلاح الوطني في 2002/5/16 التي تدعو إلى مراجعة النظام الانتخابي الفلسطيني، وإجراء انتخابات عامة رئاسية وتشريعية. حينها انهمكت منظمات المجتمع المدني في مناقشة قانون الانتخابات للمرحلة الانتقالية لعام 1995، والمطالبة بتعديله من أجل الوصول لقانون انتخابات يسهم في تقوية النظام السياسي والشريعة الفلسطينية.¹⁸

وقد وفرت الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية فرصة لتحرك الاتحاد العام للمرأة والمنظمات النسائية؛ بغية تطوير مشاركة المرأة في الحياة السياسية، من خلال الحوار الوطني حول الانتخابات،

15. خديجة حباشنة، نظام الكوتا (التدخل الإيجابي): ضمان لمشاركة منصفة للنساء في الانتخابات، في وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة، تحرير عدنان عودة، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله، 2002، ص 102.

16. ريتشارد إي، ماتلاند، مرجع سابق، ص 57.

17. خديجة الحباشنة، خطوة إلى الأمام: الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات 2002 - 2005، مرجع سابق، ص 21.

18. المرجع السابق، ص 24.

ثانياً: مشروع قانون الانتخابات العامة ومقترحات الكوتا والنظام الانتخابي²¹

تم إيداع مشروع القانون المعدل لقانون الانتخابات العامة من قبل النائب عزمي الشعيبي، بتاريخ 2002/9/1، ومن ثم قدم مجلس الوزراء مشروعاً آخر بتاريخ 2003/8/20، كما أن اللجنة القانونية في المجلس التشريعي تقدمت بمشروع قانون معدل. لكن المجلس بدأ مناقشة مشروع القانون في شهر تموز/ يوليو 2003، إذ قدّم النائب مروان كنفاني رئيس اللجنة السياسية في الاجتماع المشترك بين اللجنتين القانونية والسياسية المنعقد بتاريخ 2003/7/26 ورقة حول الأفكار الأساسية التي تحتاج إلى نقاش وإدخال تعديلات عليها، في قانون الانتخابات الفلسطيني، لخصها في ست نقاط رئيسية هي: 1. المرجعية القانونية لقانون الانتخاب الجديد، 2. عدد الدوائر الانتخابية وتقسيمها الإداري، 3. عدد نواب المجلس، 4. الانتخابات المباشرة والنسبية، 5. تحديد موعد الانتخابات ومدة ولاية المجلس التشريعي القادم، 6. تمثيل المرأة الفلسطينية في المجلس التشريعي. وقد أضاف أعضاء اللجنة السياسية نقطتين هما: دور لجنة الانتخابات المركزية، وتمويل الانتخابات.

وتمحورت وجهات النظر المطروحة آنذاك في المجلس التشريعي حول طبيعة النظام الانتخابي على النحو الآتي:

انتخابات نسبية (قوائم) على مستوى الوطن، وبذلك تشارك القوائم الحزبية، وتحصل على عدد المقاعد يساوي نسبة أصواتها مع نسبة حسم لا تقل عن 2% من المسجلين.

انتخابات مباشرة (نظام الأغلبية) وفق تقسيمات الدوائر الانتخابية التي جرت على أساسها انتخابات 1996.

انتخابات مختلطة مباشرة ونسبية (قوائم) في الدوائر الانتخابية. ويأخذ هذا التوجه بمبدأ المزج بين التوجهين السابقين، وهو يقضي بالإبقاء على تقسيم الدوائر الانتخابية، وعلى عدد أعضاء المجلس في كل دائرة، ولكنه يعطي الناخب الحق في انتخاب نصف عدد النواب المقرر لكل دائرة انتخاباً مباشراً، بينما يتم انتخاب النصف الآخر عن طريق قوائم على أساس التمثيل النسبي.

21. جهاد حرب، قانون الانتخابات الفلسطيني، في كتاب «الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي)»، تحرير خليل الشقاقي وجهاد حرب، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2007، ص 33-36.

المادة (24)، فكانت الأصوات حسب الآتي: (18) نائباً صوتوا مع إلغاء المادة، و(17) نائباً صوتوا ضد التعديل، وامتنع عن التصويت عضو واحد.

قدمت لجنة الداخلية والأمن مسوّغات إلغاء المادة الخاصة بالكوتا كما يأتي: أ. الأساس في قانون الانتخابات أن حق الترشح هو للجميع، سواء الرجال والنساء. ب. القانون الأساسي المعمول به هو أن الفلسطينيين هم سواء أمام القانون، وتخصيص كوتا يتعارض مع القانون الأساسي. ج. حق الترشح مبني على أساس أنه مفتوح للجنسين بهدف إشراك المرأة في الانتخابات، وتخصيص كوتا يتعارض مع هذا المفهوم. د. تخصيص كوتا نسائية سيكون أسهل الوسائل للمرأة للنجاح، بغض النظر عن مستواها؛ الأمر الذي يؤدي إلى تقاعسها. هـ. تخصيص كوتا نسائية سيفتح المجال للقطاعات الأخرى للمطالبة بكوتا مماثلة، مثل قطاعات العمال والمهندسين والأطباء وغيرها.

ناقش المجلس التشريعي مشروع القانون بالقراءة الثالثة، وبتاريخ 2004/12/1 أعاد المجلس مناقشته لمشروع القانون بالقراءة الثالثة، بناء على مذكرة رفعتها اللجنة القانونية لرئاسة المجلس تتعلق بقانونية التصويت الذي جرى في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2004/10/21، واستتدت اللجنة إلى أحكام المادة (92) من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على: «لا يعد الممتنعون عن إعطاء آرائهم من القابلين أو الراضين للموضوع، فإذا تبين أن عدد الأعضاء الذين أعطوا أصواتهم يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار أُجّل أخذ الرأي على الموضوع المعروض إلى جلسة أخرى، وفي الجلسة التالية تصدر القرارات بالأغلبية النسبية».

وورد من رئيس السلطة المؤقت «روحي فتوح» طلب لإعادة تثبيت مبدأ «الكوتا النسوية» في مجالس الهيئات المحلية، بصيغة توفيقية بين الراضين لمبدأ الكوتا النسوية والمؤيدين لها «حيثما رُشحت امرأة 1. يتم تخصيص مقعدين للنساء في الهيئات المحلية (أ)، ومقعد واحد في سائر الهيئات المحلية الأخرى، على أن تحصل على ما لا يقل عن 40% من أصوات المرشح الذي يلي الفائزين. 2. يُعتمد ذلك لدورة واحدة فقط». وأثناء النقاش، الذي جرى في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2004/12/1، أقرّ المجلس من جديد مبدأ الكوتا؛ ليصبح نص المادة كما يأتي: «حيثما ترشحت امرأة، يجب أن لا يقل تمثيل المرأة في المجالس المحلية عن مقعدين لمن يحصلن على أعلى الأصوات من بين المرشحات».

وفي 2005/5/4 تقدم مجلس الوزراء بطلب قراءة ثالثة لمشروع قانون الانتخابات العامة، باتجاه اعتماد النظام النسبي لانتخاب جميع مقاعد المجلس التشريعي، كما طالب ثلاثون عضواً في المجلس التشريعي، في مذكرة قدمت في 2005/5/18، باعتماد النظام النسبي وتحديد عدد مقاعد المجلس بمائة وواحد وعشرين (121) مقعداً. إلا أن رئيس المجلس اعتبر الطلبين مخالفين لأحكام النظام الداخلي المتعلقة بطلب قراءة ثالثة.

لكن رئيس السلطة رد بتاريخ 2005/6/13 مشروع قانون الانتخابات العامة المقرّ بالقراءة الثالثة وفقاً لأحكام المادة (41) من القانون الأساسي المعدل، وطلب تعديل المادة (3) من المشروع المتعلقة بالنظام الانتخابي، باتجاه انتخاب نصف عدد أعضاء المجلس المكوّن من (132) عضواً على أساس نظام الأغلبية (تعدد الدوائر)، والنصف الثاني على أساس النظام النسبي، باعتبار الضفة الغربية وقطاع غزة دائرة واحدة بدلاً من انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس على أساس النظام الأغلبي (الدوائر المتعددة) والثلث (3/1) على أساس النظام النسبي.

وافق أعضاء المجلس التشريعي على طلب التعديل المقدم من الرئيس، في الجلسة المنعقدة في 2005/6/18، وأصبح قانون الانتخابات الفلسطيني يقوم على أساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة (50% - 50%) بين نظام الأكثرية (تعدد الدوائر) ونظام القوائم، باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة واحدة؛ مما أتاح إصدار قانون الانتخابات العامة في 2005/8/13. وتم تخصيص مقاعد مضمونة «كوتا» للمرأة. في الجزء المخصص لنظام القوائم.

وعلى أثر الاجتماع المشترك بين اللجنتين القانونية والسياسية بتاريخ 2003/7/26، تشكلت لجنة من أربعة نواب (سليمان أبو سنيته، زياد أبو زياد، دلال سلامة، عزمي الشعيبي) من أجل إعداد المبادئ العامة للقانون، وتم الاتفاق على ما يأتي: 1. رفع عدد المجلس إلى حوالي 115-119. 2. تبني كوتا خاصة للمرأة بنسبة 15%. 3. تبني النظام المختلط. 4. إعادة تقسيم الدوائر مع الحفاظ على دائرة القدس. لكن تقرير اللجنتين لم يناقش إلا في جلسة عُقدت بتاريخ 2004/6/10.

على أثر النقاش في الجلسة المذكورة آنفاً، شكّل المجلس التشريعي لجنة موسّعة من (24) عضواً، بالإضافة إلى رئاسة المجلس التشريعي؛ من أجل إنجاز قانون الانتخاب خلال شهرين. عقدت اللجنة البرلمانية الخاصة اجتماعاً يوم 2004/6/24 مع قادة القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني وممثليها؛ للوقوف على آرائها وتوجهاتها. حيث طالبت القوى السياسية - باستثناء حركة حماس - بإقرار نظام انتخابي مختلط يزاوج بين النسبي ونظام الأكثرية، بنسب تتراوح بين 40% - 60%، وبزيادة عدد مقاعد المجلس التشريعي لتعادل حصة الداخل في المجلس الوطني، أي بنحو 150 مقعداً، وبما لا يقل عن 120 مقعداً.

أقر المجلس التشريعي مشروع قانون الانتخابات العامة بالقراءة الأولى بتاريخ 2005/3/19، ومن ثم بالقراءة الثانية بتاريخ 2005/4/20، (أما القراءة الثالثة في 2005/5/18 فاعتمدت على القراءة الثانية؛ لرفض المجلس النظر في طلب القراءة الثالثة).

لكن أثناء نقاش مشروع القانون في القراءة الثانية في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2005/4/20 برزت وجهتا نظر مختلفتان، عبّر عنهما أعضاء المجلس التشريعي. وقد اقترح بعض الأعضاء أن يتبنى المجلس التعديلات الآتية: 1. أن يتم اعتماد النظام المختلط مناصفة: نصف المقاعد يتم انتخابها على أساس الدوائر (بالأغلبية)، والنصف الآخر على أساس الدائرة الواحدة والنظام النسبي. 2. أن يتم خفض سنّ الترشّح إلى 25 عاماً. 3. أن يتم اعتماد كوتا للمرأة بنسبة 20% من مجمل مقاعد المجلس التشريعي. بمعنى أن يتم تطبيق المقترح المقرّ للقوائم النسبية على مرشحي الدوائر أيضاً، (كأن يتم اعتماد مقعد للمرأة في كل دائرة فيها خمسة مقاعد، ومقعدين للدائرة ذات العشرة مقاعد). 4. إعادة تقسيم الدوائر إلى 18 دائرة، بدلاً من 16 دائرة، وذلك بتقسيم دائرة الخليل إلى ثلاث دوائر. 5. اعتماد الأغلبية المطلقة (50% + 1) لفوز مرشح الرئاسة في الانتخابات الرئاسية في الجولة الأولى.

المبحث الثالث

فرص النساء للوصول للمناصب العليا في القطاع العام دون كوتا

على الرغم من أن السنوات الأخيرة شهدت حصول تطور في مشاركة المرأة على صعيد الحياة السياسية وصنع القرار على المستوى الحكومي، إلا أنه بقي محدوداً، وفي بعض الأحيان يتم التراجع عنه؛ فقد تم تعيين 6 وزراء إناث من أصل 23 (أي 26%) في الحكومة الرابعة عشرة، فيما انخفضت في الحكومة السابعة عشرة إلى 3 وزيرات من أصل 17 وزيراً (أي حوالي 18%).²² كما تم انتخاب امرأة في عضوية اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية للمرة الأولى عام 2009، المكوّنة من 18 عضواً، (أي حوالي 6%)، وتعيين أول امرأة في منصب مدير عام هيئة سوق المال خلال عام 200، ومع بداية عام 2010 تم تعيين أول سيدة لتشغل منصب محافظ لمحافظة رام الله والبيرة (أي 6%)، وفي الأيام الأولى من العام 2011 تم تعيين أول سيدة فلسطينية لرئاسة مؤسسة حكومية غير وزارية، وفي العام 2014 تم تعيين امرأة أخرى رئيسة لمؤسسة عامة.

ولم يتجاوز عدد السفيرات الفلسطينيات الأربع، مقابل 88 سفيراً من الرجال (أقل من 4.3% من إجمالي عدد السفراء الفلسطينيين). تعمل أربع عشرة مدعية عامّة (أي 9% من إجمالي العاملين في النيابة العامة) واحدة منهن تتولى منصب رئيس نيابة. فيما بلغ عدد القضاة من الإناث 21 قاضية أي حوالي (12%) من إجمالي العاملين في سلك القضاء. يشير الجدول الآتي إلى تناقص نسبة القاضيات، كما ارتفعت درجات المحاكم؛ مما يحدّ من قدرتهن على المشاركة في صنع القرارات الخاصة بمرفق القضاء.

عدد القضاة حسب درجة المحكمة والجنس²³

نوع المحكمة	أنثى	ذكر	النسبة
رئيس محكمة عليا	0	1	0%
المحكمة العليا	3	29	9%
محكمة الاستئناف	0	16	0%
محكمة البداية	9	63	12.5%
محكمة الصلح	9	50	15%
المجموع	21	159	12%

كما أن تمثيل النساء في مواقع صنع القرار في المؤسسة العامة حوالي 13%، تبلغ نسبتها 8% في الفئة الخاصة، 11% في الدرجة الوظيفية «الفئة العليا التي تشمل (مدير عام) إلى (وكيل وزارة)» مقارنة مع 89% للرجال من نفس الفئة. وفي الفئة الأولى «مدير A - C» بلغت النسبة 22%، بينما تتركز النسبة العليا للنساء العاملات في وظائف الدرجات الدنيا، والتي بلغت في مجملها حوالي 43%، مقابل حوالي 57% للرجال. بلغت نسبة النساء العاملات في القطاع العام حوالي 41% مقارنة بحوالي 59% من الرجال. كما أن هناك فروقاً جغرافية لناعية التوظيف، فقد بلغت نسبة الموظفات في قطاع غزة من إجمالي عدد الموظفين حوالي 30% مقارنة بـ 46% في الضفة الغربية.²⁴

توزيع موظفي الفئة العليا حسب الوظيفة والجنس²⁵

الوظيفة	أنثى	ذكر	النسبة
وكيل A1	6	38	14%
وكيل مساعد A2	5	83	6%
مدير عام الوزارة A3	11	82	12%
مدير عام في الوزارة A4	78	614	11%

تشير البيانات والإحصائيات الواردة أعلاه، أو تلك المشار إليها في الملحق (ملحق رقم 1)، إلى أن مشاركة المرأة الفلسطينية في السياسة وفي الإدارة العامة ما زالت دون المستوى المطلوب، وتقف عائقاً دون مشاركة المرأة الفلسطينية في صنع القرار في الحياة العامة، وهي ما زالت تواجه تحديات عديدة، أهمها غياب الإرادة السياسية، والموروث الثقافي والاجتماعي.

24. ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2011-2012، رام الله، ص 135-144.

25. ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2011-2012، مرجع سابق، ص 136.

22. موقع مجلس الوزراء الفلسطيني: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/ar/Govs>.

23. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المرأة والرجل في فلسطين، قضايا وإحصاءات، رام الله، 2013، ص 133.

المبحث الرابع

تأثير قوانين الانتخابات الفلسطينية على المشاركة السياسية للمرأة

عرفت فلسطين «السلطة الفلسطينية» في تاريخها إصدار ثلاثة قوانين للانتخابات العامة: الأول صدر في العام 1995،²⁶ والثاني في العام 2005،²⁷ أما الثالث فقد أصدره الرئيس الفلسطيني محمود عباس قراراً بقانون بشأن الانتخابات رقم (1) لسنة 2007. الاختلاف الأساسي في القوانين الثلاثة هو طبيعة النظام الانتخابي؛ ففي الأول تم تبني نظام الأغلبية لجميع مقاعد المجلس التشريعي، وفي الثاني تم تبني النظام المختلط (الأغلبية والتمثيل النسبي) المتوازي بالمناصفة لمقاعد المجلس، أما القرار بقانون فقد تبني نظام التمثيل النسبي لكامل مقاعد المجلس التشريعي. وتبني التمييز الإيجابي لصالح النساء في قانون عامي 2005 و2007.

أما بالنسبة إلى قانون انتخابات المجالس المحلية، فقد صدر قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (5) لسنة 1996 لينظم عملية الانتخابات في الهيئات المحلية. اعتمد القانون نظام الأغلبية البسيطة لانتخاب أعضاء المجلس المحلي، كما فصل انتخاب رئيس الهيئة عن بقية أعضاء المجلس، بانتخابه لشغل هذا المنصب في ورقة اقتراع ثانية. وبتاريخ 2004/12/1 أصدر رئيس السلطة الفلسطينية المؤقت قانوناً معدلاً لقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 2004 ليشمل جملة من التغييرات هي: تخصيص مقعدين على الأقل للنساء المترشحات في انتخابات الهيئات المحلية (الكوتا النسوية)، وانتخاب رئيس الهيئة المحلية من بين الأعضاء الفائزين بدلاً من انتخابه مباشرة من قبل الناخبين. لكن المجلس عاد وأجرى تعديلاً على قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية في 2005/8/15، بعد أن جرت المرحلة الثانية من الانتخابات المحلية. فصدر قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، غير بموجبية المشرع الفلسطيني النظام الانتخابي باعتماد النظام الانتخابي النسبي، واعتماد كوتا نسوية بنسبة 20% من المقاعد.

أولاً: الكوتا النسوية في قانون الانتخابات العامة وتأثيرها

أقر قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005 التمييز الإيجابي للمرأة (تخصيص مقاعد مضمونة) في المجلس التشريعي كحد أدنى، حيث ألزمت المادة (4) من القانون القوائم

26. قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995، الصادر في 7 كانون أول/ ديسمبر 1995

27. قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة الصادر في 13 آب/ أغسطس 2005.

الانتخابية بتخصيص مقاعد مضمونة للمرأة في القوائم المترشحة على مستوى الوطن وفقاً للنظام النسبي (66 مقعداً)؛ بحيث تتضمن كل من القوائم الانتخابية حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن: 1. امرأة واحدة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة. 2. امرأة ثانية من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك. 3. امرأة واحدة في كل خمسة أسماء تلي ذلك.

أظهرت نتائج الانتخابات لسنة 2006 أن التمييز الإيجابي «الكوتا النسوية» قد رفع من عدد النساء في المجلس التشريعي؛ فقد فازت 17 امرأة (أي 13% من إجمالي عدد أعضاء المجلس التشريعي) جميعهن على القوائم الانتخابية (مقابل 5 نساء أي 6% من مقاعد المجلس السابق)؛ لغياب نص في قانون الانتخابات لسنة 1995 على ذلك، فيما لم تتجح أية مرشحة في الحصول على مقعد في الدوائر الست عشرة في انتخابات عام 2006. الجدول الآتي يوضح توزيع أعضاء المجلس التشريعي للدورتين الانتخابيتين حسب الجنس.

توزيع أعضاء المجلس حسب الجنس

الجنس	المجلس التشريعي 2006		المجلس التشريعي 1996	
	العدد	النسبة	العدد	النسبة
رجل	115	87%	83	94.3%
امرأة	17	13%	5	5.7%
المجموع	132	100%	88	100%

ولفهم حيثيات هذه النتائج تجدر الإشارة إلى ما يأتي:

- لا يشجع نظام الأغلبية الانتخابية النساء على المشاركة في الترشح في الانتخابات؛ ففي الانتخابات التشريعية الأولى ترشحت 27 امرأة (أي أقل من 5%) من مجموع 572 مرشحاً، وفازت خمس نساء من أصل 88 مقعداً للمجلس التشريعي؛ ثلاث منهن ترشحن على قائمة حركة فتح الرسمية «الحزب الحاكم»، فيما فازت واحدة بسبب المكانة التي تحظى بها عائلتها، والأخرى لشهرة حظيت عليها لمكانها في الوفد الفلسطيني المفاوض في واشنطن. فيما ترشحت 15 امرأة في الدوائر بالانتخابات الثانية (أي أقل من 4%) من مجموع 414 مرشحاً. فيما بلغ عدد المرشحات على القوائم «التمثيل النسبي» 70 امرأة (أي حوالي 22%) من مجموع 314 مرشحاً.

وأن قدرتهنّ ما تزال محدودة دون الاحتكام أو التدخل الإيجابي قانونياً لصالحهن. وتوضح النتائج أن زيادة عددهن عن الحد الأدنى الذي منحهنّ إياه قانون انتخابات المجالس المحلية العام 2004 ما يزال غير ممكن، سواء أكان النظام الانتخابي يقوم على الأغلبية أم النسبية.

في انتخابات العام 2004 و2005 أسهمت الكوتا النسائية في رفع نسبة حصول النساء على مقاعد في مجالس الهيئات المحلية إلى حوالي 17% من مجمل المقاعد (فازت النساء بالمنافسة بـ 10% من المقاعد، وأضافت الكوتا 7% من المقاعد)؛ فحصلت النساء على 11% من المقاعد في كل من المرحلة الأولى والثانية دون الاعتماد على الكوتا، ورفعت الكوتا النسائية نسبة المقاعد التي فازت بها النساء 6% و7% في المرحلتين الأولى والثانية على التوالي. وفي المرحلتين الثالثة والرابعة حصلت على 11% و6% على التوالي دون الاعتماد على الكوتا، ورفعت الكوتا النسوية نسبة المقاعد التي فازت بها النساء 9% و15% في المرحلتين الثالثة والرابعة على التوالي.

أما في انتخابات العام 2012 و2013 للهيئات المحلية، فقد حصلت النساء على 739 مقعداً من إجمالي المقاعد البالغ 3505 مقاعد، أي بنسبة 21%؛ حيث حصلت على 272 مقعداً من إجمالي 1381 مقعداً، جرت فيها الانتخابات، أي بنسبة 19.7%. وقد فازت بالتزكية بـ 467 مقعداً من ما مجموعه 2124 مقعداً، أي ما نسبته 22%.²⁹

غياب الإرادة السياسية لدى الأحزاب الرئيسية في دعم ترشيح النساء في الدوائر، حيث امتنعت حركة حماس عن ترشيح أي امرأة ضمن قوائمها الرسمية في الدوائر، فيما رشحت حركة فتح امرأتين على قوائمها في دائرتي نابلس ودير البلح، حصلتا على أدنى الأصوات، مقارنة بما حصل عليها المرشحون الذكور.

سيطرة الرجال على البنى الهيكلية للأحزاب الفلسطينية سواء على المستوى القيادي أو القاعدي.

مازالت عوامل التهميش لدور المرأة موجودة، ومردّد ذلك إلى عدة عوامل منها: الموروث الثقافي، والقوانين المجحفة، وضعف ثقة المرأة بنفسها وقدراتها، وتتميط صورة المرأة، وكلفة الحملات الانتخابية، ولعل أهمها أنّ اللعبة السياسية والانتخابية ما تزال ذكورية في تقاليدها وقوانينها ومصادرها وآلياتها؛ ما يحدّ من قدرة المرأة على دخول اللعبة والمنافسة ضمن الآليات والقواعد الذكورية التي تحكمها. لم تكن أيّ من المرشحات في الدوائر الانتخابية قريبة من الفوز، حيث حصلن على أصوات متدنية مقارنة بالرجال، حتى إن مرشحات حركة فتح «القائمة الرسمية» حصلن على أدنى أصوات من بقية مرشحي الحركة الرجال.

ثانياً: الكوتا النسوية في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتأثيرها²⁸

خصص انتخاب مجالس الهيئات المحلية مقاعد مضمونة للمرأة (مقعدين على الأقل) في المجالس المحلية في المرحلتين الأولى والثانية. بعد المرحلة الثانية من الانتخابات المحلية، عدّل المجلس التشريعي قانون انتخابات المجالس المحلية (قانون انتخابات المجالس المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته)، وتبني النظام النسبي على أن تلتزم القوائم الانتخابية، وفقاً لأحكام المادة (17)، بوضع امرأة في أول خمسة أسماء، وأخرى في الخمسة التي تليها. وضمن القانون تمثيل امرأتين على الأقل في كل مجلس محلي لا يزيد عدد أعضاؤه على 13 عضواً، وثلاث نساء في المجالس المحلية التي تتكون من 15 عضواً.

تشير نتائج الانتخابات المحلية، سواء التي جرت في العامين 2004-2005 وتلك التي جرت في عامي 2012 - 2013، إلى أن فوز النساء بمقاعد في المجالس المحلية ما زال أمراً صعباً،

28. تعزيز المشاركة السياسية للمرأة والشباب في مجالس الهيئات المحلية، ورقة سياسات، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، متوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.miftah.org/arabic/Docs/Documents/PolicyPapers/ArPolicy140314.pdf>

29. انظر: لجنة الانتخابات المركزية: تقرير الانتخابات المحلية 2012، ص 234، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/LE2012/LE2012_FinalReport_AR.pdf

الخاتمة

من الواضح أن التدخل الإيجابي لصالح المرأة أمر ضروري، كمعبر إجباري لتعزيز مكانها في المجالس المنتخبة، سواء أكان في المجلس التشريعي أم مجالس الهيئات المحلية؛ مما يتطلب المزيد من الجهد لتحسين تمثيل المرأة في الهيئات التمثيلية، وصولاً إلى المساواة ما بين الرجال والنساء في فلسطين، من خلال التدخل القانوني لتغيير الثقافة الاجتماعية.

يبدو أنه لا يمكن تحت أي ظرف تغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية وحتى النمطية المكرسة مجتمعياً للمرأة في بلداننا دون التدخل الإيجابي، من خلال إعطاء المرأة فرصة قانونية لتبديل الأنماط الاجتماعية السائدة وتغييرها، وهذا لن يتأتى دون التدخل التشريعي في هذا الاتجاه.

هذه الأمر يتطلب وجود إرادة سياسية لتغيير هذا الواقع، بإجراء تعديلات قانونية، تضع حداً أدنى «مقاعد مضمونة» للمرأة، لا تقل عن 30% في المراكز العليا في الوظيفة العليا والمؤسسات السياسية للسلطة الفلسطينية؛ سعياً إلى تحقيق المناصفة في المجالس المنتخبة.

كما يقع على عاتق الأحزاب السياسية «فصائل العمل الوطني» مسؤولية كبيرة لإحداث هذا التغيير، من خلال التدخل والضغط على المشرعين، لتحويل هذه المطالب إلى نصوص قانونية قادرة على رفع مكانة المرأة في المجالس المنتخبة، وفي مقدمتها الهيئات المحلية والمؤسسات العامة؛ لما لها من أهمية في إحداث تغييرات في البنى الاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، لناحية تكريس مشاركة المرأة في الحياة العامة وفي صناعة القرار السياسي.

قائمة المصادر والمرجع

أولاً: الأعمال القانونية

- قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995، الصادر في 1995/12/7.
- قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات الصادر في 2005/8/13.

ثانياً: الكتب

- الحباشنة، خديجة: خطوة إلى الأمام: الحملة الوطنية لتطوير مشاركة المرأة في الانتخابات 2002 – 2005، الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، مؤسسة هينرش بل، رام الله، 2007.
- الحباشنة، خديجة: نظام الكوتا (التدخل الإيجابي): ضمان لمشاركة منصفة للنساء في الانتخابات، في وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة، تحرير عدنان عودة، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله، 2002.
- حرب، جهاد: قانون الانتخابات الفلسطيني، في كتاب «الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي)»، تحرير خليل الشقاقي و جهاد حرب، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2007.
- السميري، نشوان: التعددية السياسية في اليمن 1990 – 1997، مذكرة لنيل شهادة التعمق في البحث في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1998.
- شعراني، أمانة: وزارة الداخلية والبلديات في سياق وضع قانون انتخابي جديد «تعزيز مشاركة المرأة من خلال الكوتا النسائية عقبات واقتراحات لتطبيق الكوتا»، ورشة عمل نظمها المجلس النسائي اللبناني، بيروت، تشرين الأول 2010.
- عوض، طالب: إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني، في كتاب النزاهة في الانتخابات البرلمانية: مقوماتها وآلياتها في الاقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2008.

الملاحق

ملحق رقم (1)

إحصائيات حول مشاركة المرأة في العمل العام

مكانة المرأة في القطاع العام

النسبة	المجموع	اناث	المكانة
6%	18	1	اللجنة التنفيذية
18%	17	3	الحكومة
6%	16	1	محافظ
		2	رئيس مؤسسة
	لا يوجد		مستشارو الرئيس
8%	12	1	خاصة
11%	808	98	فئة عليا
22%	6329	1390	مدير
43%	81146	34597	درجات دنيا

أعداد موظفي السلطة موزعين حسب الجنس والمنطقة 2012

المجموع	ذكر	انثى	المنطقة
59384	32029	27355	الضفة
100%	54%	46%	النسبة
29010	20276	8734	غزه
100%	70%	30%	النسبة
88394	52305	36089	المجموع
100%	59%	41%	النسبة

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المرأة والرجل في فلسطين، قضايا وإحصاءات، رام الله، 2013.
- ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2011 - 2012، رام الله.

ثالثاً: المجالات

- حرب، جهاد: الكوتا النسوية بين الإقرار والإلغاء في المجلس التشريعي، مجلة ينابيع، العدد (38)، جمعية المرأة العاملة، كانون الأول 2004.
- ماتلاندا، ريتشارد إي: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة: التوظيف التشريعي والأنظمة الانتخابية، مجلة أوراق ديمقراطية، العدد الخامس، العراق، سبتمبر 2005.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- حافظ، فاطمة: مفهوم التمكين ومجالاته التداولية، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.onislam.net/arabic/madarik/concepts/131945-empowerment.html>.
- شناوة، سلمان: لماذا الكوتا النسائية؟، الحوار المتمدن، العدد (2892)، الصادر في 2010/1/18، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=199844>.
- موقع مجلس الوزراء الفلسطيني: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/ar/Govs>.
- تعزيز المشاركة السياسية للمرأة والشباب في مجالس الهيئات المحلية، ورقة سياسات، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://www.miftah.org/arabic/Docs/Documents/PolicyPapers/ArPolicy140314.pdf>.
- لجنة الانتخابات المركزية: تقرير الانتخابات المحلية 2012، المتوفر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/LE2012_FinalReport_AR.pdf.

أعداد الموظفين في وزارتي التربية والصحة حسب الجنس

المجموع	ذكور	اناث	الوزارة
45942	21775	24167	التربية
%100	%47	%53	النسبة
13354	8477	4877	الصحة
%100	%64	%36	النسبة
59296	30252	29044	المجموع
%100	%51	%49	النسبة