

تقرير
حول آليات المساءلة وسيادة القانون
في فلسطين

الباحث
أريمان الفاضل

سلسلة التقارير القانونية (2)

جميع الحقوق محفوظة

Ó

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - تموز 1998

شركة الشرق للطباعة والنشر

عناوين مكاتب الهيئة

القدس	رام الله	غزة
ص.ب 54627 مفترق الجلاء	ش.الإذاعة مجمع مخمّاس التجاري ط6	شارع الوحدة -
	هاتف: 9986958 - 9987536 - 972-2	عمارة ضبيط - الطابق الثاني
	فاكس: 9987211 - 972 - 2، ص.ب 2264	هاتف: 824438-7-972
		فاكس: 845019 - 7 -

972

E-mail: piccr@palnet. com

المحتويات

رقم الصفحة	
1	المقدمة
5	المبحث الأول: الإطار النظري للموضوع والتطورات التاريخية له في فلسطين
5	المطلب الأول: آليات المساءلة وسيادة القانون -الإطار النظري
5	أولاً: سيادة القانون
8	ثانياً: آليات المساءلة
10	المطلب الثاني: الخلفية القانونية لسيادة القانون في فلسطين
17	المبحث الثاني: آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين
18	المطلب الأول: السلطة التشريعية
24	المطلب الثاني: مؤسسات تطبيق القانون
32	المطلب الثالث: إستقلالية القضاء
38	المطلب الرابع: مؤسسات أخرى تمارس المساءلة

تعزيزاً لخدمة هدفها الساعي إلى تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم **الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن** بالعديد من المهام والنشاطات والبرامج المتعددة. ويقف على رأس عملها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ برنامج لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلةً قانونية تُنشر على هيئة **تقرير خاص** ضمن مشروع يحمل عنوان **سلسلة التقارير القانونية**. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة، من ناحية. ومن ناحية أخرى، تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين

تمر فلسطين هذه الأيام بمرحلة انتقالية، لكن السؤال الذي يظل مطروحاً هو ما إذا كان هذا الانتقال هو باتجاه دولة ديمقراطية أم باتجاه شيء آخر! هذه الدراسة هي محاولة للإجابة على هذا السؤال وذلك من خلال التركيز على بعض جوانب سيادة القانون في فلسطين وآليات المساءلة ومؤسسات تنفيذ القانون لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.

أريان الفاضل

تقرير

حول آليات المساءلة وسيادة القانون

في فلسطين

مقدمة

ليست الديمقراطية تشكياً من مجموعة مميزة من المؤسسات، فهناك أشكال متعددة من الديمقراطية، كما أن التطبيقات المختلفة لهذه الديمقراطية تسفر عن مجموعة مختلفة من النتائج. ويعتمد الشكل المحدد الذي تتخذه الديمقراطية على شروط متنوعة بالإضافة إلى بُنى الدولة وتطبيقات السياسة. إن التعريف الأكثر شيوعاً للديمقراطية لدى علماء الاجتماع هو تعريف "جوزيف شميتر" القائل بأن الديمقراطية هي "الترتيب المؤسسي الهادف للوصول إلى قرارات سياسية يستطيع الأفراد من خلالها اكتساب السلطة لاتخاذ القرار عن طريق النضال التنافسي على صوت الشعب". سيتم في هذه الدراسة القبول بجوانب معينة من المفهوم الإجرائي الكلاسيكي للديمقراطية الحديثة، ولكنها تختلف بالدرجة الأولى في مسألة التشديد على مساءلة الحكام أمام المواطنين وملاءمة آليات المنافسة، عدا عن الانتخابات. وسنعمد في هذه الدراسة إلى تبني تعريف الديمقراطية السياسية الحديثة القائلة بأن الديمقراطية هي نظام حكم يكون فيه الحكام مسؤولين عن أعمالهم بشكل عام أمام المواطنين، ويعمل هذا النظام بشكل غير مباشر من خلال المنافسة والتعاون لدى ممثليهم المنتخبين.

ونظام الحكم هو مجموعة من النماذج التي تقرّر أساليب الوصول إلى المراكز العامّة الرئيسية، والصفات الواجب توافرها فيمن يتاح لهم الوصول إلى هذه المراكز أو التي يتم استثنائهم بسببها، والاستراتيجيات التي يمكن لهؤلاء الممثلين استخدامها للوصول إلى هذه المراكز، والقوانين التي يتم إتباعها في صنع القرارات العلنية الملزمة. وحتى يكون العمل بالشكل الملائم يجب أن تتم مأسسة هذه المجموعة، أي لا بد لهذه النماذج أن تكون معروفة ومطبّقة ومقبولة، إن لم يكن من الجميع فمن معظم الفاعلين. والوسيلة المفضّلة لهذه المأسسة هي مجموعة من القوانين المرنة والمرتكزة على دستور مكتوب، على الرغم من أنه يمكن أن يكون لكثير من المعايير القانونية الثابتة أساس غير مكتوب أو غير رسمي كأن يكون من العرف أو من الفقه.

تعتمد الديمقراطية، شأنها شأن كل أنظمة الحكم، على وجود قوانين وأشخاص يشغلون أدواراً سلطوية متخصصة ويستطيعون إصدار أوامر شرعية للآخرين. لكن ما يميز الأنظمة الديمقراطية عن غير الديمقراطية هو المعايير التي تشترط كيفية الوصول إلى نظام الحكم والتطبيقات التي تجعل أنظمة الحكم مسؤولة عن أعمالها. وكما يتسنى للديمقراطية أن تزدهر لا بد من إتباع بعض المعايير الإجرائية الخاصة واحترام الحقوق المدنية، وأي نظام حكم يخفق في فرض هذه القيود على ذاته، أي يفشل في إتباع سيادة قانون فيما يتعلق بإجراءاته الخاصة به، لا يعتبر نظاماً ديمقراطياً. لا تعرّف الديمقراطية بهذه الإجراءات لوحدها، ولكن وجودها ضرورة لا بد منها لاستمراريتها، أي أن هذه الإجراءات ضرورية لوجود الديمقراطية، ولكنها لا تعتبر شروطاً كافية لتحقيقها.

تمر فلسطين هذه الأيام بمرحلة انتقالية، لكن السؤال الذي يظل مطروحاً هو ما إذا كان هذا الانتقال هو باتجاه دولة ديمقراطية أم باتجاه شيء آخر! هذه الدراسة هي محاولة للإجابة على هذا السؤال وذلك من خلال التركيز على بعض جوانب سيادة القانون في فلسطين وآليات المساءلة ومؤسسات تنفيذ القانون لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.

وستقوم هذه الدراسة بتحليل سيادة القانون وآليات المساءلة في فلسطين، وستصب اهتمامها على ثلاثة مجالات رئيسية هي: السلطة التشريعية والمؤسسات أو الأجهزة التي تنفذ القانون والسلطة القضائية. وقبل هذا كله، فإننا سنعمد إلى مراجعة مشروع القانون الأساسي الفلسطيني وشروطه المتعلقة بالمساءلة فيما يتعلق بهذه السلطات الثلاث.

المبحث الأول: الإطار النظري للموضوع والتطورات التاريخية له في فلسطين

يتناول هذا المبحث الإطار النظري لموضوع آليات المساواة وسيادة القانون في ظل المعايير الدولية السائدة، ثم يتناول بعد ذلك التطورات التاريخية الدستورية والقانونية للقانون في فلسطين تمهيداً للدخول في لبّ الموضوع.

المطلب الأول: آليات المساواة وسيادة القانون – الإطار النظري:

أولاً: سيادة القانون:

يعتبر تأسيس وترسيخ سيادة القانون إحدى أكثر المهام تعقيداً وطولاً لدى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ويمكن تعريف سيادة القانون على أنها وجود سلطة قضائية تتمتع باستقلال مؤسساتي أو عضوي ولا تعتمد على قرار السلطة التنفيذية، بل تتبثق أصلاً من تشريع قضائي. علاوة على ذلك، يجب تأسيس هذه السلطة القضائية وفق المعايير الدولية المناسبة، ويجب أن توفر لها كل ضمانات النزاهة والعدالة والمساواة بتوافق تام مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وفي هذا السياق، يمكن للمساواة في المجال العام أن توطد أركانها.

تشكّل سيادة القانون أحد الحلول التي يمكن أن تُدرج في معالجة تحدي إقامة نظام قانوني يوفر الثقة والأمان في ممارسة الحقوق والحريات وسيادة القانون هي فقط التي يمكن أن تضمن وبشكل كافٍ تعايشاً اجتماعياً منسجماً وتطوراً وطنياً ناضجاً وحرية لكل فرد وللمجتمع ككل وتطوير الإمكانيات العملية إلى أقصى حدودها. وإيجاد حكم ديمقراطي والمحافظة عليه يتطلب وجود سيادة القانون، غير أن المعايير والعلاقات والأدوار المرتبطة بذلك هي أمور معقدة.

تواجه الحكومات الانتقالية تحديات متعددة متعلّقة بالحكم، فهذه الحكومات عادة ما تكون بحاجة إلى المحافظة على الأمن والنظام العام دون اللجوء إلى أساليب استبدادية موروثة من الماضي أو من العهد السابق، وفي ذات الوقت تواجه التحدي لتحقيق الاحتياجات الأساسية للجمهور، والبدء بعملية إعادة البناء الوطني والمبادرة ببرنامج للإصلاح السياسي والاقتصادي، وزيادة الإنتاج والاستجابة لمتطلبات القطاع العام والخاص، علاوة على الشفافية في كل ذلك.

تكمن المسألة الهامة في هذا الصدد فيما إذا كان باستطاعة المواطنين المساءلة والسيطرة على حكومتهم، وما هي الشروط المؤسسية لذلك. وتشمل هذه المسألة الواسعة مسألتين أخريين هما: 1- هل يستطيع هؤلاء المواطنون الإبقاء على الحكومات التي تعمل لمصلحتهم وإسقاط الحكومات التي لا تقوم بذلك؟ 2- هل يكفي التهديد بإسقاط هذه الحكومات لإقناع الحكومة بالسلوك الحسن؟

تكون الحكومات مسؤولة أمام المواطنين عندما يستطيع المواطنون القول ما إذا كانت هذه الحكومات تعمل لصالحهم و تحكّمهم بشكل ملائم أم لا، فيعاد انتخاب المسؤولين الذين يعملون لصالح المواطنين، ويخسر الذين لا يعملون لصالح هؤلاء المواطنين، وهذا ما يطلق عليه المساءلة العمودية.

وعلى الرغم من أهمية هذه المسألة إلا أنها لا تكفي لجعل الحكومات تعمل لصالح المواطنين، فالانتخابات وحدها لا تكفي، وحتى إذا كان المواطنون قادرين على تحميل الحكومات مسؤولية سلوكها عن طريق معاقبتها إذا فشلت في تحقيق ما يريده المواطنون. ولهذا، يجب ألا تكون آليات المساءلة عمودية فقط أي مسؤولية المسؤولين المنتخبين أمام الناخبين، وإنما يجب أن تكون أفقية أيضا، أي مسؤولية الفروع المختلفة للحكومة أمام بعضها البعض.

يجب أن يلعب البرلمان دوراً فاعلاً في المداولات وصياغة السياسات، وبالمقابل، يجب أن تكون السلطة التنفيذية قادرة على السيطرة على البيروقراطية وتضخم الجهاز الحكومي، ولا بد أن تكون هناك مؤسسات مستقلة عن أجهزة الحكومة الأخرى تزود المواطنين بالمعلومات اللازمة لتطوير تقييمهم للأعمال الحكومية وليس للنتائج فقط. ويجب أن يكون للمواطنين أدوات مؤسساتية لمكافأة ومعاقبة الحكومات على النتائج التي خرجت بها في المجالات المختلفة. ولكن تظل الانتخابات أداة غير فاعلة في السيطرة كون المواطن يملك قراراً واحداً فقط فيما يتعلق بمجموع سياسات الحكومة، وهو البطاقة الانتخابية.

في أيّ كيان سياسي، يعتبر سوء استخدام السلطة عملية قاتلة للديمقراطية، فعندما يكون المكسب الشخصي هو الدافع للجري وراء المنصب، تصبح العملية الديمقراطية مجرد صراع على السلطة والمناصب أكثر من كونها صراعاً على السياسات. يصبح الظفر بالسلطة السياسية أمراً هاماً تلجأ القوى المتنافسة إلى عمل أي شيء من أجل الفوز بها، وهذا يؤدي إلى المس بجوهر العملية الديمقراطية القائم على انتخابات حرة ونزيهة وسليمة.

ويكمن العلاج الوحيد لكل ذلك في المساءلة التي تتطلب صحافة حرة قادرة على الكشف عن سوء استخدام السلطة، ومجتمعاً مستعداً لمراقبة العمل السياسي وسلوك المسؤولين العاميين، ونظاماً قانونياً مستقلاً يؤمن بمقاضاة ومعاقبة المسؤولين ذوي السلوك السيء، ويتضمن ذلك تحديد وتعريف سلطة وصلاحيات السلطات القائمة في الدولة وخاصة السلطة التنفيذية، وذلك من أجل الحيلولة دون سوء استخدام السلطة. إضافة إلى ذلك، فإن هذه المساءلة تتطلب مجتمعاً مدنياً فعالاً لا يُعزّر المساءلة فقط وإنما يُعزّر تمثيل وحيوية العملية الديمقراطية أيضاً، كي تقوم المؤسسات المستقلة بتفحص وكبح سلطة الدولة وتعمل على تعزيز شرعية الديمقراطية، وذلك بتقديم وسائل جديدة للتعبير عن المصالح السياسية

وزيادة الوعي السياسي وفعالية وثقة المواطنين، وخلق برامج سياسية جديدة تضمن منافسة إيجابية.

ثانياً: آليات المساءلة

إن تأسيس سيادة القانون والمحافظة عليها يتطلبان وجود ضمانات. فيجب أولاً ألا يقوم من يسنّ القانون بمقاضاة أو معاقبة المنتهكين له. ثم إذا كان الذين ينفذون القوانين هم الذين يقومون بسنها فإنهم يكونون في حلّ منها في واقع الأمر، لأن الإنحياز البشري سيأخذ مفعوله. ولذا، فإن مبدأ سيادة القانون، كما فهمه بعض المنظرين لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يتطلب عدم امتلاك المسؤولين التنفيذيين لسلطة تقديرية (خاضعة لتقدير المرء) أو عدم امتلاكهم سلطة وضع الأحكام أو النظم القانونية بحد ذاتها، فالمطلوب هو أن يتم اتخاذ الأعمال التقديرية وصياغة الأحكام القانونية من قبل السلطة التنفيذية ضمن حدود قوانين معروفة بشكل أكثر عموماً وتم وضعها من قبل مشرّع لا يخضع لرغبة السلطة التنفيذية¹. يرافق ذلك الاقتراح القائل بأنه إذا قام البرلمان بوظيفته باستدعاء المسؤولين الحكوميين المقصرين للمساءلة، فيجب ألا يكون لهؤلاء المسؤولين الهيمنة في البرلمان، وإلا فإنهم يحكمون قضيتهم بأنفسهم. وبهذا المعنى، فإن المساءلة لا تتطلب استقلالية المشرّع عن السلطة التنفيذية وإنما استقلالية أية مؤسسة تقوم بوظيفة المساءلة. وفي أكثر أشكال الحكومة الديمقراطية حداثة يحتاج المشرعون فعلاً إلى ممارسة هذه الوظيفة، وكذلك تقوم بها المحاكم، وفي بعض البلدان يقوم بها المحققون في الشكاوى ضد موظفي الدولة، والأهم من ذلك كله أن يقوم بذلك الناخبون أنفسهم.

¹Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue", in Raz, J., *The Authority of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1979).

يجب أن يكون المسؤولون الحكوميون المنتخبون وغير المنتخبين مسؤولين قانونياً عن أعمالهم أمام محاكم مستقلة، كما أن جميع المسؤولين الحكوميين غير المنتخبين (الأجهزة المدنية، الشرطة وأجهزة الأمن) مسؤولون أمام رأس الهرم المنتخب بالنسبة لهم (غالباً ما يكون هو الوزير)، والذي يعتبر بدوره مسؤولاً سياسياً أمام المشرع الذي من صلاحيته المصادقة على التشريع ومراقبة وتفحص أعمال الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة مسؤولة مالياً عن صرف الأموال العامة على أغراض صادق عليها المشرع وبأقل تكاليف. ومن أجل تحميل الحكومة وموظفيها المسؤولية، لا بد وأن يكون هناك فصل في السلطات، كما يمكن ملاحظته أعلاه، فوجود مسؤولين مستقلين عن بعضهم البعض قادرين على الكبح المتبادل وموازنة أنفسهم هو، فقط، الذي يؤدي إلى حماية المواطنين من سوء استخدام السلطة من أي ممن يتقلدون المسؤولية، ويضمن كذلك سيادة القانون.

المطلب الثاني: الخلفية القانونية لسيادة القانون في فلسطين:

قبل الشروع في تحليل مشروع القانون الأساسي الفلسطيني وآلياته المتعلقة بالمساءلة، لا بد من مراجعة سيادة القانون في فلسطين وعرض خلفية قانونية نستطيع بواسطتها فهم الظروف القانونية لهذا الحكم. فلكي يتسنى لنا فهم سيادة القانون الحالي الآخذ في التبلور في دولة فلسطين الناشئة، لا بد من الآخذ بعين الاعتبار التطورات الدستورية والقانونية التاريخية لفلسطين.

كان الفلسطينيون في ظل الانتداب البريطاني مجردين من الحقوق السياسية النسبية التي تمتعوا بها كمواطنين للإمبراطورية العثمانية، فباستثناء المحاكم الدينية، احتفظت السلطات البريطانية بكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وبعد عام 1950، طبق الأردن نظامه القانوني على الضفة الغربية في الوقت الذي طبق في غزة مزيج من النظامين العثماني والإنجليزي في ظل الإدارة المصرية. وفي عام 1967، بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، بدأت إسرائيل بإدخال قانون الاحتلال العسكري إلى المناطق المحتلة بصورة مكثفة لتعديل التشريع المدني الخليط من تشريعات عثمانية وإندائية إنجليزية وأردنية ومصرية²، و منذ ذلك أصبحت سيادة القانون في فلسطين غير موجودة.

تشبه القوانين المدنية والجنائية والنظام القضائي في الضفة الغربية إلى

² كان، وما يزال، هناك نظامين قانونيين مختلفين؛ أحدهما في الضفة الغربية مكون من تشريعات أردنية وقليل من التشريعات العثمانية والإندائية، والثاني في قطاع غزة مكون من تشريعات إندائية وعثمانية وبعض التشريعات المصرية المحدودة جداً.

حد كبير تلك المطبقة في الأردن، فقد ضُمت الضفة الغربية إليه عام 1950. أما النظام القانوني في قطاع غزة، فقد تطوّر زمن الانتداب البريطاني وأُتيح له مجال واسع من الاستقلالية في ظل الإدارة المصرية، وبقي الكثير من التشريعات في الفترة السابقة للاحتلال الإسرائيلي مثل قانون العقوبات الفلسطينية عام 1936، ساري المفعول، واحتفظت المحاكم الشرعية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالسلطان القضائي على قضايا الشؤون العائلية والأحوال الشخصية.

وَصَحَّ احتلال إسرائيل للمناطق الفلسطينية، وفق القانون الدولي، يندرج ضمن إطار قوانين لاهاي الصادرة عام 1907 وميثاق جنيف الرابع عام 1949. لكن إسرائيل التي قبلت بتطبيق قوانين لاهاي، رفضت ميثاق جنيف الرابع، وتبنت تفسيرها الخاص لهذه القوانين³ وقالت أنها ملزمة بالقانون العرفي فقط وليس قانون المعاهدات (أي ميثاق جنيف)⁴.

وقد قامت إسرائيل بتطبيق قوانين لاهاي بشكل انتقائي في القضايا الفلسطينية، وذلك لحماية قواتها والإسرائيلية في الوقت الذي تجاهلت فيه واخترقت البنود الأخرى من هذه القوانين، وذلك لتجريد المواطنين

³ لم تكثر إسرائيل في البداية بقوانين لاهاي على أساس أن هذه القوانين وضعت لتغطية مثل هذا الاحتلال الإسرائيلي الذي يعتبر احتلالاً بكل معنى الكلمة. ولكنها قبلت فيما بعد أنها تورطت في احتلال عسكري يحكمه القانون الدولي المتعارف عليه. وقد رفضت إسرائيل تطبيق ميثاق جنيف الرابع بحجة أن المادة الثانية من هذا الميثاق تعني أن الميثاق يكون صالحاً للتطبيق فقط حيثما يكون للمنطقة المحتلة سيادة شرعية. وتدعي إسرائيل أن المناطق المحتلة هي "موضع نزاع".

⁴See, e.g., Richard Falk and Burns Weston, "The Relevance of International Law to Palestinian Rights in the West Bank & Gaza: In Legal Defense of the Intifada, 32, *Harvard International Law Journal*, 129 (1991).

الفلسطينيين من حقوقهم وحرمان السكان بأساليب شبه قانونية. وبهذا تكون إسرائيل قد خلقت نظاماً قانونياً ودستورياً مختلفاً يركز على قوانين كانت مطبقة في فلسطين. ومن أجل إعطاء صبغة "قانونية" للإجراءات القمعية مثل الاعتقال الإداري والإبعاد وهدم البيوت، قامت إسرائيل بإحياء قوانين الطوارئ الانتدابية المنتهية عام 1945 لتعمل على تطبيقها في الضفة الغربية وقطاع غزة⁵. وعدا عن أن هذه القوانين كانت قد ألغيت في كل فلسطين في أيار (مايو) عام 1948، فإنها لم تشكل جزءاً من القانون الأردني، وبهذا تكون إسرائيل قد انتهكت ميثاق جنيف الرابع الذي يشمل الأرض الفلسطينية المحتلة. وكانت إسرائيل هي الدولة الوحيدة التي اعتبرت هذه القوانين، حسب تفسيرها، صالحة للتطبيق. فقد زعمت السلطات الإسرائيلية أن بعض القوانين التي ألغيت أو أهملت قبل الاحتلال الإسرائيلي تشكل في الواقع قانوناً محلياً⁶.

تعارض قوانين الطوارئ الإنجليزية الصادرة عام 1945 مع ميثاق جنيف من حيث بنودها غير الإنسانية، فهي تجرد بالفعل الأفراد من كل حرياتهم الأساسية دون أي حاجة لتمثيلهم أمام محكمة أو للاستيضاح منهم. وحيث أن قوانين الانتداب، شأنها شأن قوانين الأراضي العثمانية، استخدمت لتقييد حريات السكان، فإنها لا تعتبر مصدراً شرعياً للقانون من قبل الفلسطينيين⁷. ومع حلول عام 1994 كانت سلطة الحكم

⁵ في الحقيقة، تم إلغاء هذه القوانين من قبل بريطانيا عشية رحيلها من فلسطين عام 1948، ولكن هذه القوانين بدت ملائمة لإسرائيل فاعتبرتها لا تزال سارية المفعول.

⁶Ibid, pp. 37 - 38..

⁷See, Adrien K. Wing, Legal Decision - Making During the Palestinian Intifada: Embryonic Sef - Rule, *Yale Journal of International Law*, vol. 18:

العسكري الإسرائيلي قد أصدرت ما يزيد عن 1400 أمر عسكري في الضفة الغربية و 1200 أمر عسكري في قطاع غزة، وبهذا تكون قد غيرت هيكلية النظامين القانونيين الذين طبّقا سابقا في المناطق الفلسطينية المحتلة⁸.

أدى اتفاق إعلان المبادئ عام 1993 واتفاق غزة-أريحا إلى إقامة السلطة الفلسطينية كسلطة شرعية في معظم أنحاء غزة وبعض أجزاء الضفة الغربية. لم يؤد الاتفاق إلى توحيد أو تغيير النظم القانونية لكل من غزة والضفة الغربية، فقد تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية من السلطات الإسرائيلية المحتلة ما يتعلق بالفرع التنفيذي، أما فيما يتعلق بالفرع القضائي، والذي تمّ تسلمه، والقوانين والتشريعات السارية، بما في ذلك كل الأوامر العسكرية التي سنتها إسرائيل، فقد نص اتفاق غزة-أريحا على بقاء القوانين والأوامر العسكرية التي تم العمل بها في المناطق المحتلة سارية المفعول. غير أن الإتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة المبرمة في أيلول 1995 (والمعروفة أيضاً بأوسلو 2) ألغت هذا القيد التشريعي، ولكنها أبقت على قيد آخر هو عدم جواز صدور تشريعات عن السلطة الفلسطينية تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، والتي تفوق ولاية السلطة الفلسطينية أو التي تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو الإتفاقية نفسها أو أية إتفاقية يتم التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الإنتقالية⁹. وفي أيار (مايو) عام 1994 أصدر رئيس منظمة التحرير

95, 1993, p. 106 - 107.

⁸See, Shehadeh, R., *Occupier's Law: Israel and the West Bank*, (Washington, 1985), see also publications from *al-Haq* (for example 'Law in the Service of Man, Ramallah) and other human rights organizations.

⁹ وضعت هذه الإتفاقية، وكذلك إعلان المبادئ العديد من القيود على ولاية السلطة الفلسطينية تتعلق بالسياسة والولاية الجغرافية والموضوعية بالإضافة إلى العديد من القيود الأخرى.

الفلسطينية، والذي أصبح رئيس السلطة الفلسطينية، من تونس "القرار" رقم (1) والمنشور في العدد الأول من الوقائع الفلسطينية، والذي تضمّن ما يلي:

1. يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" حتى يتم توحيدها.
2. تستمر المحاكم النظامية والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في مزاوله أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
3. يستمر السادة القضاة النظاميون والشرعيون وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقوانين.
4. يسري هذا القرار اعتباراً من تاريخه ويبلغ من يلزم لتنفيذه ويُنشر في الجريدة الرسمية.

لقد تضمّن هذا القرار الإبقاء على النظام القضائي القائم على ما هو عليه وبنفس الهياكل والمحاكم والإجراءات وأعضاء الجهاز القضائي، ولكن باستخدام القوانين التي كانت سارية قبل بدء الاحتلال. وهذا الإعلان لم يكن إقراراً سياسياً ضعيفاً من الناحية العملية، لأن النظام القضائي يعتمد على الكثير من الأوامر العسكرية كجزء منه في فلسطين. ومن الناحية العملية أصبحت الأوامر العسكرية التي وطّدت أركان السلطة الإسرائيلية غير ملائمة في الوقت الذي بقيت فيه الأوامر التي تلبّي حاجة في النظام القانوني سارية المفعول. وفيما بعد، في نيسان (إبريل) عام 1995 أصدرت السلطة الفلسطينية "قانوناً" ذكر بشكل واضح، وعلى العكس من "القرار" الصادر في عام 1994، بأن تبقى القوانين التي تستخدمها أجهزة القضاء وكل الذين يطبقون القوانين حتى أيار (مايو) 1994 هي القائمة والسارية. وقد جاء النصّ على النحو التالي:

"بناءً على المصلحة الوطنية وعلى السلطة التي أنيطت بنا، فإننا نصدر القانون التالي:

المادة رقم (1): تؤول إلى السلطة الفلسطينية السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل التاسع عشر من أيار (مايو) لعام 1994".

ومع انتخابات كانون الثاني عام 1996 والتأسيس الرسمي لمؤسسة الرئاسة والمجلس التشريعي الفلسطيني، تم إعادة تأسيس السلطات التنفيذية والتشريعية للسلطة الفلسطينية بشكل رسمي، وأتاح هذا للسلطة الفلسطينية إجراء تغييرات على بنية النظام القانوني بما في ذلك وضع مشاريع لقوانين جديدة. لكن، وكما ذكرنا سابقاً، لم تحدث الترتيبات الجديدة في فراغ قانوني وإنما جاءت للتعامل مع الإرث السابق والمتباين من القوانين المختلفة. وأدى هذا إلى اضطراب واسع في التعامل مع البيئة القانونية السائدة، بما في ذلك الأوامر العسكرية التي صدرت عن الحكم العسكري خلال الاحتلال، إضافة إلى بعض التشريعات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى، مثل مجموعة التشريعات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والتي لم تدرج رسمياً في قانون محلي.

باختصار، يواجه النظام القانوني السائد في فلسطين عدداً من المشاكل الناجمة عن الطبيعة القانونية لهذا النظام، فليس هناك من تشريع واضح أو كافٍ في بعض الحقول مثل الإدارة العامة مما يؤدي إلى إرباك جهاز الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، لم تبلور السلطة الفلسطينية حتى الآن سياسة واضحة لتوجيه العمل التشريعي. وعلى الرغم من أن اتفاقيات أوسلو تقدم نوعاً من الإطار القانوني، إلا أن الكثير من بنود هذه الاتفاقيات ينتابها الغموض والتناقض، فهي تؤسس لعلاقة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، ولكنها لا تؤسس لعلاقة كافية بين السلطة الفلسطينية المؤسسة حديثاً وفروعها وبين المواطنين. لذا، فإن سنّ دستور أو قانون أساسي مع نظام قانوني شامل، يعتبر من أكثر المهام

الملقاءة على السلطة الفلسطينية ووزارة العدل من حيث الأهمية.

المبحث الثاني: آليات المساءلة و سيادة القانون في فلسطين

أقيمت السلطة الفلسطينية في غزة وأريحا في أيار (مايو) 1994 في أعقاب التوقيع على اتفاق غزة-أريحا في 4 أيار (مايو) 1994 بين حكومة إسرائيل وممثلة منظمة التحرير الفلسطينية، وفي 28 أيلول (سبتمبر) 1995، أدت الاتفاقية المرحلية الإسرائيلية - الفلسطينية حول

الضفة الغربية وقطاع غزة إلى امتداد ولاية السلطة الفلسطينية، وخاصة القضائية، لتغطي مناطق أخرى من الضفة.

إن الترتيبات السياسية - القانونية التي أوجدتها العملية السياسية فريدة من نوعها، فالسلطة الفلسطينية تولت السيطرة على جزء كبير من قطاع غزة وعلى المدن الكبرى في الضفة الغربية، بينما ظلت تنقصها عناصر جوهرية للسيادة، والسلطة الفلسطينية غير قادرة على العمل بمعزل عن القيود المفروضة عليها من النظام السياسي المهيمن وهو إسرائيل.

يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني أن مشروع القانون الأساسي سيوفر في نهاية المطاف الإطار القانوني اللازم . وقد وُضع مشروع القانون الأساسي للعمل به خلال الفترة الانتقالية، وسيتم تطبيقه إلى مراحل لاحقة حتى يدخل القانون الأساسي الجديد حيز التطبيق شريطة أن لا يتعارض مع طبيعة المرحلة الجديدة. يؤسس القانون الأساسي وينظم كلا من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية والمؤسسات التي تقوم على تنفيذ القانون. وبناء على ذلك فإننا سنعمد إلى تقييم المؤسسات المختلفة وآليات المساءلة لديها وفق مشروع القانون الأساسي وممارسات هذه المؤسسات.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

نص اتفاق إعلان المبادئ واتفاق أوسلو (2) على التفويض المناط بالمجلس التشريعي وتم تثبيت ذلك في مشروع القانون الأساسي. فالمجلس التشريعي، حسب المادة 34 من القانون الأساسي، هو السلطة المنتخبة، وهو الذي يقوم بمهام التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال الفترة الانتقالية. لكن يتعين ملاحظة أن القانون الأساسي

يذكر أن المجلس التشريعي هو مجلس منتخب، إلا أنه لم يورد أية إشارة إلى الطريقة التي يجب أن تتم من خلالها هذه الانتخابات. غير أن قانون الانتخابات يبين الطريقة التي ستنتم بها الانتخابات، ولكن قانون الانتخابات يغطي الفترة الانتقالية فقط، ولم يذكر أي شيء عن الفترة التي تعقب ذلك. وكذلك الحال بالنسبة لإنتخابات الرئاسة، والتي لها أجل محدد (طيلة الفترة الانتقالية). تذكر المادة (53) من القانون الأساسي أنه سيتم انتخاب الرئيس بعد الفترة الانتقالية حسب القانون، لكن قانون الانتخابات ليس صالحاً إلا للفترة الانتقالية فقط. وعلى الرغم من أن مدة هذا القانون محدّدة (بالفترة الانتقالية)، إلا أنه لم يجعل الانتخابات عملاً مستمراً. وبالتالي لن تكون المساءلة العمودية فعّالة إذا كانت هناك انتخابات لمرّة واحد فقط. فحقيقة أن تكون مدة المجلس التشريعي محدّدة، أي لا ينتخب بشكل دائم، هو ضمان لعدم المساءلة من الناخبين، أو لعدم جدواها.

إذا كان الأعضاء المنتخبون هم المسؤولون، فيجب أن يعرف الجمهور ما الذي يقومون بعمله. ينص القانون الأساسي على أن تكون جلسات المجلس علنية، ويمكن عقد جلسات سرية بناءً على طلب من رئيس السلطة التنفيذية أو رئيس المجلس أو ثلث أعضاء المجلس. و إذا ما تكرر حدوث ذلك وباتت الجلسات سرية، لا يستطيع عندها الجمهور تقييم أداء المجلس بشكل فعّال ولن تتاح له الفرصة لمساءلة المجلس. وفي الحقيقة، فإن وجود بند كهذا في القانون الأساسي لن يؤدّ إلى تعزيز المساءلة العمودية.

أما فيما يتعلق بالمساءلة الأفقية، فهناك بنود في القانون الأساسي بهذا الصدد وإن لم يتم تحديدها بوضوح، فالمادة 74 تنص على أن "الوزراء مسؤولون أمام الرئيس كل في حدود اختصاصه عن أعمال وزاراته، ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي". وتذكر المادة 75 أن للرئيس والمجلس الحق بإحالة الوزير إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته وظيفته أو بسببها، لكن يجب أن يركز اتهام المجلس على طلب يقدم من قبل ثلث أعضاء المجلس

التشريعي على الأقل، ولا يمكن إصداره حتى تتم المصادقة عليه من قبل غالبية ثلثي أعضاء المجلس. وبهذا، فإن هناك تقييد لإجراءات التحقيق، وهذا التقييد وارد على صلاحيات المجلس، بينما لا يرد بأي شكل على صلاحيات الرئيس.

يكن ما يتعلق بالسلطة التشريعية وآليات المساءلة في الإخفاق في المصادقة على القانون الأساسي حتى هذه اللحظة، الأمر الذي يترك المناطق الفلسطينية دون إطار قانوني لتنظيم الجوانب المختلفة للحياة الفلسطينية ولتحقيق ما هو أكثر من فصل سطحي للسلطات، مما يعني إضعاف المساءلة الأفقية. وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي الفلسطيني قد وافق على القانون الأساسي في قراءته المتعددة، إلا أنه لا يزال ينتظر توقيع الرئيس. وبالإضافة إلى ذلك، فلا زالت السلطة الفلسطينية بمؤسساتها الحكومية والعامة المختلفة مستمرة بالعمل دون قيود جدية. وكذلك، هناك بعض المشاكل التي تعود إلى ظروف جغرافية من حيث التقسيم بين غزة و الضفة غربية وإلى القيود غير الطبيعية المتعلقة بالتنقل الداخلي.

إن المجلس التشريعي الفلسطيني، وعلى الرغم من القرارات والتوصيات التي قدمها للسلطة الفلسطينية، غير قادر على ضمان احترام السلطة التنفيذية للفصل بين السلطات في الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية للسلطة، كما جاء في اتفاق إعلان المبادئ وقانون الانتخابات. وكذلك تجاهلت السلطة التنفيذية القرارات والتوصيات المتعددة التي تبناها المجلس التشريعي في عدة مجالات مثل ما يتعلق بمؤسسات تنفيذ القانون كالسلطة القضائية والسياسة التنفيذية والمالية للحكومة، بما في ذلك الفساد. ففي " تقرير حول التقييم الذاتي " أعده المجلس التشريعي الفلسطيني، ذكر أن هناك إرباكا قائما في العلاقة ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية "فالسلطة التنفيذية لم تؤخر تشكيل وزارتها وإعداد البيان الصادر عن عمل الحكومة فقط، وإنما حاولت أيضا

تتميش دور المجلس التشريعي من خلال عدة وسائل¹⁰. وليس هناك من قوانين تحكم هذه العلاقة وتضمن للمجلس وسائل لمراقبة ومساءلة ومتابعة السلطة التنفيذية.

لقد خاطب المجلس التشريعي الفلسطيني السلطة التنفيذية لمعالجة شكاوى عديدة حول انتهاكات كثيرة قامت بها المؤسسات التي تنفذ القانون، ودعا إلى وقف عمل طواقم معينة وإقامة آليات مراقبة. وفيما يتعلق بالسياسة التنفيذية المالية، لم يُسمح للمجلس التشريعي بالتأثير على صرف الحكومة، وهذا يعني أنه غير قادر على مراقبة سياسات السلطة الفلسطينية المالية من الناحية المبدئية. لهذا، فإنه على الرغم من وجود عدة تقارير والحديث العام بهذا الشأن إلا أن الأزمة المالية والفساد ظلا مستمرين¹¹. ومع ذلك، فإن الحدث الأكثر بروزاً من حيث استعمال المجلس التشريعي لآليات المساءلة كان في التحقيق الذي أجراه المجلس في قضايا الفساد في مؤسسات السلطة التنفيذية.

لقد عرّضَ تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي الفلسطيني للتحقيق في تقرير هيئة الرقابة العامة وجود كثير من الأخطاء وسوء استخدام المنصب في المستويات الرسمية، حيث كان تقرير هيئة الرقابة العامة قد كشف النقاب عن هدر وسوء استخدام مبالغ مالية تصل إلى أكثر من 325 مليون دولار. وقدم تقرير اللجنة التشريعية توصيات معينة طالبا العمل على معالجة هذه الأخطاء. وقد أوصت اللجنة بضرورة تشكيل حكومة فلسطينية جديدة ومحاكمة كل من يثبت تورطه في الفساد بغض النظر عن منصبه. وقد جاء في تقرير اللجنة: "توصي

¹⁰ المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير التقييم الذاتي، رام الله، 31 تشرين أول 1996.

¹¹ انظر تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي للتحقيق في تقرير هيئة الرقابة العامة (

اللجنة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحل مجلس الوزراء وتشكيل مجلس آخر من مختصين ومؤهلين". وكذلك أوصى التقرير بأن يتم إحالة بعض الوزراء إلى القضاء، وأوصى أيضاً بأن "على رئيس السلطة الوطنية أن يصدر تعليماته لمعاقبة المخالفين الذين تمت إدانتهم مباشرة وإحالتهم إلى القضاء، وذلك من أجل إعادة الثقة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والشعب". لكن حتى هذه اللحظة لم يؤخذ بأغلب هذه التوصيات.

بعد نشر تقرير اللجنة التشريعية قَدَم ستة عشر وزيراً رسائلاً إلى الرئيس منوهين إلى استعدادهم للاستقالة إذا ما رغب الرئيس بذلك. وقام الدكتور حيدر عبد الشافي، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني، بتقديم استقالته إلى المجلس بسبب "الإحباط الذي أصابه من أداء المجلس التشريعي الفلسطيني وعدم اكتراث السلطة التنفيذية كلية بالتوصيات التي قدمها المجلس التشريعي"¹².

وفي الوقت الذي كانت فيه لجنة المجلس التشريعي تقوم بإجراء تحقيقاتها في تقرير هيئة الرقابة، قام الرئيس بتعيين لجنة خاصة برئاسة أمين عام الرئاسة لإجراء تحقيق مفصل حول ما ورد في تقرير هيئة الرقابة العامة سُميت لجنة التحقيق الرئاسية. وكانت النتيجة تقريراً آخر بقي سرياً. وبناء على ذلك، فقد كان هناك ثلاثة تقارير حول الفساد: تقرير هيئة الرقابة العامة، وتقرير المجلس التشريعي الفلسطيني، وتقرير لجنة التحقيق الرئاسية. ويمكن أن تكون التقارير الثلاثة المختلفة قد قللت بقدر محدود من الأثر الكلي للفساد، لكن رفض مجلس الوزراء والرئيس الأخذ بتقرير المجلس التشريعي وتجاهل توصياته، يُظهر كامل عجز المجلس التشريعي، الأمر الذي يعني عدم فعل تغيير جوهري، وربما أي تغيير، على المدى الطويل.

¹²Palestine Report, October 24, 1997, p3.

ضَمَنَ رئيس السلطة الفلسطينية خلال خطاب على لسان مسؤول رفيع المستوى أمام أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في الأسبوع الأول من كانون الثاني لعام 1998 بأنه سيجري تعديلاً وزارياً، لكنه لم يعط تاريخاً محدداً لذلك. وقد كان الرئيس، حسب ما قال أمين عام الرئاسة الطيب عبد الرحيم، على وشك إجراء تعديل وزارى وتقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي خلال وقت لا يتجاوز نهاية الشهر، وأضاف بأن الرئيس أكدّ إلى المجلس التشريعي الفلسطيني أن سلطته التنفيذية بدأت بتطبيق قرارات المجلس التشريعي الفلسطيني و"إصلاح أخطاء معينة حصلت"¹³.

وكترحيب بهذه الخطوة، صوت 35 عضواً من أعضاء المجلس التشريعي ضد 30 وامتنع اثنان عن التصويت لصالح إغلاق ملف الفساد وسوء استخدام التمويل من قبل السلطة. لكن كان مفهوماً أن إغلاق ملف الفساد لا يعني إلغاء المجلس لقراره وتوصياته سابقة الذكر.

خلال اجتماع رئيس السلطة بنواب حركة "فتح" في المجلس التشريعي أوضح النواب أنهم لن يتساهلوا إزاء تجاهل الرئيس لمطالبهم، وأصرّوا على أن تتم المصادقة الفورية على التشريعات التي أقرّها المجلس. وقد وعد الرئيس بإجراء التغييرات اللازمة وأوضح في اجتماعه بأنه قبل استقالة أعضاء مجلس الوزراء، وبأنه سيعلن تعيينات وزارية جديدة قريباً. ومع ذلك، كان أعضاء المجلس متشككين من الأمر حيث قال أحد النواب أنه "إذا لم يتم الوفاء بهذه الوعود، فإن البديل الوحيد هو سحب الثقة من الوزراء". وذهب بعضهم إلى أنه "لم يكن هناك أي قرار، كل ما

¹³ Al-Ahram Weekly, 8 - 14 January 1998, p.6.

في الأمر مجموعة من الوعود الشفوية. نفس الشيء يحدث كلما حصلت مشكلة؛ يتم الإعلان عن القرارات ولكن يتم نسيانها فيما بعد¹⁴.

لم يتم الالتزام بالإصلاح الإداري المتوقع بما في ذلك تعديل وزارتي شامل، وبقي مجلس الوزراء كما هو، رغم أنه وردت أسماء شخصيات كبيرة منه في تقرير هيئة الرقابة العامة وتقرير اللجنة التشريعية الخاصة.

إن إخفاق المجلس التشريعي الفلسطيني في استخدام آلياته في المساءلة تعود في الغالب إلى الدور المناط بالسلطة التنفيذية وصلاحياتها والممارسة العملية. فهذه السلطة تحاول تهيمش وطمس وتحديد صلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى التقليل من مصداقية المجلس وأثر سلباً على العملية الديمقراطية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تضيق السلطة التنفيذية الخناق على المجلس التشريعي أدى إلى مشاكل بين المجلس التشريعي وجمهوره، فنتيجة عجز هذا المجلس لا يستطيع أعضاؤه الاستجابة لمطالب المواطنين الذين فقدوا بدورهم الثقة بقدرة مجلسهم المنتخب وبالنظام السياسي بشكل عام. وهكذا، ترتبط مشاكل المساءلة الأفقية بمشاكل المساءلة العمودية.

المطلب الثاني: مؤسسات تطبيق القانون

يتطلب تحقيق سيادة القانون والمحافظة عليها تطوير مؤسسات لتنفيذ القانون تكون قادرة على القيام بهذه المهمة في الوقت الذي تحترم فيه الحقوق المضمونة للفرد. ولا بد وأن تصبح هذه المؤسسات التي تعتبر مسؤولة عن تنفيذ القانون حارساً أصيلاً لقانونية المقاضاة على التجاوزات، وأن تقوم بأعمالها مرتكزة على أداء صحيح للواجبات الملقاة على عاتقها من قبل النظام القانوني.

¹⁴Ibid

يعتبر الحفاظ على القانون والأمن الداخلي وحماية الأفراد وممتلكاتهم من المعتدين عليها ودعم السلطة العامة وأمن الدولة من المهام والوظائف الأساسية لأي نظام سياسي، وفي المحصلة فإن الشرطة هي التي تتولى المسؤولية عن تطبيق هذه القيم.

تعتمد سمعة مؤسسات تنفيذ القانون على ما يُتوقع منها القيام به فعلاً وكيف تعمد إلى فعل ذلك. فمن المتوقع أن تقوم هذه المؤسسات بدعم سلطة من يتسلمون زمام الأمور وتوفر لهم الحماية ممن يخترقون القوانين. يمكن أن يعهد لهذه المؤسسات بواجبات إدارية متعددة تتضمن رقابة اجتماعية مثل إعطاء الرخص والتفتيش التي تهدف إلى تعزيز أحكام وقوانين النظام.

وفي أي كيان سياسي، يلقي على عاتق المؤسسات العسكرية والشرطة أن تحافظ على الأمن الوطني والهدوء الداخلي، وهي وظيفة هامة وحيوية ويتعين ألا تؤثر على أدائها مصالح الحزب الحاكم، وإلا فإن هذه المؤسسات ستعتدي حتماً على الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

يواجه أي كيان حديث التأسيس مشاكل تتعلق بالأمن الداخلي. ويمكن أن يكون دور مؤسسات تنفيذ القانون - خلال عملية الانتقال المنظم من حالة الإحتلال إلى الوضع الوطني - في دعم سلطة النظام الجديد وتوفير الحماية لحياة وممتلكات المواطنين بشكل عام، حاسماً بالنسبة لبقاء هذا النظام الجديد.

بالإضافة إلى ذلك، تؤثر الحكومات الانتقالية بشكل خاص على الأمن

والقوات المسلحة في النظام السياسي الجديد¹⁵، وتقرر السياسات التي تتخذها أية حكومة انتقالية بشكل أساسي الشكل النهائي للمؤسسات السياسية والقانونية والقواعد التي تحكمها والشخصية الوطنية للكيان السياسي القادم. والجانب المهم هنا هو الشرعية السياسية المشروطة لهذه الحكومة، وذلك لأنها قامت ب "الوعد بالانتقال إلى نظام سياسي ديمقراطي جديد أو شيء آخر"¹⁶.

وبالنسبة لمؤسسات تنفيذ القانون الفلسطينية، فإن أهمها من منظور بحثنا هذا قوات الشرطة الفلسطينية التي أوجدتها اتفاقية القاهرة. فقد اشترطت المادة الثامنة من الاتفاقية "من أجل ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، سيقوم المجلس بإنشاء قوة شرطة قوية...".

في ملحق رقم (1) تذكر المادة الرابعة / بند 2 من اتفاق أوسلو 2 عام 1995 أن الشرطة الفلسطينية ستألف من وحدة كاملة تحت سيطرة المجلس، وسوف تتكون هذه الوحدة من ستة فروع: الشرطة المدنية، الأمن العام، الأمن الوقائي، والمخابرات، أمن الرئاسة، خدمات الطوارئ والإنقاذ (الدفاع المدني). "وفي كل محافظة سيكون كل أعضاء فروع الشرطة الستة خاضعين لقيادة مركزية واحدة"، وقد تم التطرق إلى الشرطة البحرية الفلسطينية كوحدة مستقلة.

¹⁵Shain, Y., and Linz, J.J., 'The Role of Interim Governments', *Journal of Democracy*, vol. 3, no. 1, January 1992, p. 73.

¹⁶Stanger, A.K., "Democratization and the International System: The Foreign Policies of Interim Governments", in Shain, Y., and Linz, J.J., eds., *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 256; see also El Fassed, A., *Conditions for Palestinian Democratic Transition: An Early Assessment*, *al-Siyasa al-Filastiniyya*, vol. 4, no. 14, Spring 1997, pp. 109-123.

ولوحدات أو لأجهزة الشرطة ثلاث مهام رئيسية هي: (1) ممارسة عملها كقوة بوليسية، (2) ملء الفراغ الذي تركته الانتفاضة، و (3) فرض القانون والنظام. وقد تدخلت وحدات الشرطة في التجمعات الفلسطينية لمحاربة الجريمة وحل المشاكل العشائرية والعائلية ومعاقبة الجناة المخالفين. وألقي على عاتق الشرطة حماية العملية السلمية. وكما يقول مسؤول جهاز أمن الرئاسة فإن مهمة قوات الأمن الفلسطينية هي "أن تحمي الرئيس وسياساته والتي هي مواصلة اتفاقيات أوسلو¹⁷. وقد ذكر مدير المخابرات العامة الفلسطينية أن الغرض من جهاز الأمن الفلسطيني هو "تلبية إحتياجات الأمنية كما حدّتها المستويات العليا في القيادة السياسية التي تسند إليها تخصصاتها"¹⁸.

أما مشروع القانون الأساسي فيذكر أن "قوات الأمن والشرطة هي قوة نظامية وظيفتها خدمة الشعب وحماية المجتمع والمحافظة على سلامة الجمهور والنظام والأخلاق العامة. وتقوم هذه القوى بأداء واجباتها ضمن الحدود التي يضعها القانون مع احترام تام للحقوق والحريات". وبالإضافة إلى ذلك، يذكر مشروع القانون الأساسي أن قوات الأمن والشرطة ستكون منظمة وفق القانون. لكن حتى الآن لم تسن السلطة الفلسطينية قانوناً لتنظيم هذه القوات، وبالتالي يبقى المصدر الوحيد الذي يعالج هذه المسألة هو اتفاقيات أوسلو¹⁹.

¹⁷Shahin, M., 'Who Will Police the Police?', *The Middle East*, January 1997, p. 13.

¹⁸*The Jerusalem Times*, January 24, 1997.

¹⁹ هناك مجموعة تشريعات إنتدابية تنظم عمل الشرطة سارية المفعول في قطاع غزة، وهناك تشريعات أخرى أردنية تنظم عمل الأمن العام (الشرطة) في الضفة الغربية.

يذكر مشروع القانون الأساسي أن " الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية"، إلا أنه لا يوضح ما إذا كانت مؤسسات تنفيذ القانون هي جزء من هذه القوات، ولم يوضح ما إذا كانت هذه القوات مسؤولة أمام السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو حتى أمام الشعب الفلسطيني.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأساس الذي تركز عليه مؤسسات تنفيذ القانون الفلسطينية هو جيش التحرير الفلسطيني السابق، ولكن ممارسة وثقافة القوات المسلحة لا تشبه ممارسة وثقافة الشرطة المدنية. فالقوات التي تطوّرت عن هذا الجيش كان لا بد وأن تتغير لكي تصبح قوة بوليسية، فهناك حاجة لقوة بوليسية أكثر مهنية مع إجراء تدريب وتجنيد لتناسب المهام المنوطة بقوة شرطة حديثة لتنفيذها.

ومنذ بدء أجهزة الأمن عملها، تعرّض العديد منها للإنتقاد بسبب سوء تصرف بعض عناصرها، ووقوع حالات تعذيب أدت إلى وفاة عدد من المعتقلين. أفادت تقارير صادرة عن عدة منظمات حقوق إنسان أن مثل هذا التصرف السيء يحدث بعد الاعتقال على الفور وخلال عملية الاستجواب. وفي عام 1995 أصدر قائد الشرطة المدنية في غزة نشرة تعليمية تمنع التعذيب خلال عملية التحقيق، ويطلب من قوات الأمن المحافظة على حقوق كل المعتقلين. وفي عدّة حالات، أعلن مسؤولون في السلطة الفلسطينية، مثل الرئيس ووزير العدل والنائب العام، عن التزامهم بسيادة القانون وعزمهم على حماية الحقوق الأساسية للإنسان، وقد اعترفوا بوجود بعض الإشكاليات وقاموا في أكثر من جالة باتخاذ خطوات لعلاجها. وإقامة لجان تحقيق هو أمر شائع جداً في هذه الحالات، لكن لا يوجد خطوات وإجراءات منظمة للحيلولة دون وقوع وتكرار مثل هذه التصرفات السيئة حتى الآن. فمثلاً على الرغم من حدوث عدّة حالات وفاة داخل السجون، والوعد الذي قطعه السلطة الفلسطينية علناً للتحقيق في ذلك، إلا أنها حتى الآن لم تنشر أي تقرير

عن أي من حالات الوفاة داخل معتقلاتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

نظراً لغياب الخطوط الإرشادية، فإن الأجهزة الأمنية المختلفة تتنافس مع بعضها البعض، وهناك الكثير من الحالات التي مرّ بها أفراد باستجابات متعدّدة من أجهزة مختلفة لعدم وجود قيادة موحّدة، لا على المستوى المركزي ولا على مستوى المحافظة. فيمكن أن يكون لدى كل محافظة فلسطينية عدة فروع أمنية تعمل بحد أدنى من المسؤولية، وليس هناك من قوة أمنية يبدو وأنها تخضع لأي سيطرة مدنية على الرغم من أن لدى منصب المحافظ في كل محافظة، من الناحية النظرية، السلطة الكاملة على القوات الموجودة في المنطقة، كما أن مدى سيطرة زعماء كل قوة أمنية على الوحدات المرتكزة في الأجزاء الأخرى في الضفة الغربية ليست واضحة.

من الناحية النظرية، فإن قوات الأمن تعتبر تكاملية ولها قياده عامة مركزية من خلال المجلس الفلسطيني الأعلى للأمن برئاسة رئيس السلطة الفلسطينية، ويتألف هذا المجلس من قادة قوات الأمن وعدد من الوزراء في السلطة الفلسطينية والنائب العام ورئيس الدفاع المدني. يهتم هذا المجلس بالشؤون الأمنية الداخلية والخارجية، لكن من الناحية العملية تبدو الفروع المختلفة لقوات الأمن مستقلة عن بعضها وتظهر وكأنها كيانات متنافسة فهي "تتمتع بسلطة غير محدودة وبحرية العمل دون قيود من قانون يحكم أعمالها"²⁰.

إن استخدام السلطة الفلسطينية لأدوات ووسائل القوة في "الحرب ضد الإرهاب" يمكن أن يُفسّر بإهتمامها بالقبض على زمام السلطة وبـ "مرحلة الاختبار" التي تمرّ بها. ونظراً للسمة غير المحدّدة للفترة

²⁰ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني: 1 تموز 1995 - 31 كانون أول

1996، رام الله.

الانتقالية ، فإنها يمكن أن تعتبر بمثابة "فترة اختبار" بالنسبة للسلطة الفلسطينية²¹. وبناء على ذلك، فإن نتيجة العملية السلمية قد أصبحت تعتمد على "نجاح" الحكومة الانتقالية. ووفقاً لمثل هذا المعيار لاستمرار المفاوضات، فإنه لا يبقى هناك مجال لأية معارضة سياسية لاتفاقيات أو سلو. وبوضع معايير مفرطة جداً "للنجاح الفلسطيني"، وبدون وجود معايير تبادلية معروفة يمكن بواسطتها الحكم على نجاح أو فشل إسرائيل، فإن إسرائيل تعطي الكثير من القوة لمن يسعون لوقف أو تدمير "عملية السلام" لدى الجانبين²².

يؤدي هذا إلى وضع ضغط هائل على السلطة الفلسطينية "لمحاربة الإرهاب" من قبل إسرائيل والولايات المتحدة، ولكن هذا ليس مبرراً أيضاً. وفي الوقت الذي يمكن أن نعزو فيه سوء استخدام القوة من قبل عدة قوى أمنية إلى نقص في الوسائل والتدريب والخبرات، وإلى ضغوط خارجية "لمحاربة الإرهاب"، فإن هذه العوامل لا يمكن أن تبرر أو توضح بشكل تام عدم الاكتراث بسيادة القانون وعدم وجود آليات للمساءلة. إن بعض مسؤولي مؤسسات تنفيذ القانون المتهمين بسوء استخدام القوة قد تحملوا مسؤولية أعمالهم، ولكن تعرض الضحية للإصابة أو الموت لم يؤدي إلى صرخة جماهيرية إلا في حالات قليلة فقط. والمحاکمات في مثل هذه الحالات كانت قصيرة ودون احترام لضرورة وجود ضمانات لمحاکمة عادلة، حيث بدت هذه المحاکمات وكأنها تنازل لضغط جماهيري أكثر من كونها خدمة للعدالة²³.

²¹El Fassed,A., Conditions for palestinian Democratic Transition: An Early Assessment, al - Siyasa al - Filastiniyya, vol.4, no.14, Spring, pp. 112 - 115.

²²Khalidi, A.S., Security in a Final Middle East Settlement: Some Components of Palestinian National Security, International Affairs, vol. 71, no.1, p.15.

²³See also Human Rights under the palestinian Authority, Human Rights

وعلى الرغم من أن مؤسسات حكومية خاصة قد شكلت بغرض التحقيق في سوء استخدام القوة، إلا أنه لا زالت هناك فجوة واسعة بين الطموحات والإنجازات، كما قال كمال الشرافي عضو المجلس التشريعي الفلسطيني ورئيس لجنة مراقبة حقوق الإنسان والحريات العامة لدى المجلس التشريعي الفلسطيني. ولكن العائق الأكبر في عمل المجلس هو أن السلطة التنفيذية لم تأخذ بتوصيات هذه اللجنة²⁴. وفي الحقيقة، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني قد بدى كمنبر بارز للمجتمع الفلسطيني للتعبير عن الاهتمامات والقضايا موضع الخلاف، فأعضاء هذا المجلس يقومون بطرح ومناقشة قضايا تتعلق بأعمال المؤسسات التي تنفذ القانون ويواجهون السلطة التنفيذية بهذه القضايا، ولكن كما أشير، فإن توصيات وقرارات المجلس تبقى، باستثناء حالات قليلة جداً، حبرا على ورق.

إن الأسباب الرئيسية الكامنة وراء عدم وجود آليات مساءلة فيما يتعلق بمؤسسات تنفيذ القانون هي: عدم وجود خطوط واضحة للسلطة بالنسبة للمؤسسات المختلفة التي تنفذ القانون، وعدم وجود ما يكفي من الجدية في التحقيق والعقاب فيما يتعلق بسوء استخدام القوة، كما أن مشروع القانون الأساسي غير مصادق عليه، بما في ذلك النصوص القانونية التي تضيف قدسية على الحقوق المدنية والسياسية في منطقة الحكم الذاتي، وإضافة لذلك الإشكالية في العلاقة ما بين الفروع التنفيذية والتشريعية للمجلس الفلسطيني.

Watch Middle East, October 3, 1997.

²⁴Jerusalem Times, July 25, 1997, p.6.

المطلب الثالث: استقلالية القضاء

تتمثل وظيفة القضاء الأساسية في حل النزاعات، وهي الوظيفة الأولية لأي نظام سياسي، وتتقدم تاريخياً على الوظيفة التشريعية (صنع القانون) والوظيفة التنفيذية (تنفيذ القانون). وتقوم المؤسسات القضائية بالاستماع إلى النزاعات والبت فيها، سواء بين الأشخاص أو بين الأشخاص والدولة. وإذا كانت السلطتين التنفيذية والتشريعية تصنعان القرارات والقوانين التي تؤثر على الشعب بشكل عام، فإن المحاكم تصنع القرارات التي تؤثر على الأشخاص بشكل خاص. وعندما تمارس السلطة التنفيذية سلطة صنع القرارات أو تمارس السلطة التشريعية سلطة صنع القوانين، فإن معيار السلوك السياسي يفترض أن يكون هو المصلحة العامة، وما يحتاجه الشعب أو يتطلبه أو يؤيده. ولكن عندما تتشغل المحاكم في المقاضاة، فإن حكم القانون الذي تطبقه يفترض أن يركز على مفاهيم العدل، أي ما هو صحيح وفق ضمير المجتمع.

من الناحية النظرية، تنقسم السلطات الحاكمة وظيفياً إلى ثلاث سلطات: السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية، وهذا جزء أساسي من نظرية الفصل بين السلطات، على الرغم من أنه يمكن أن يكون هناك خلاف كبير حول الصلاحيات والسلطات. والأصل أن تشكل هذه الفروع الثلاثة سلطة حاكمة متماسكة يقوم كل فرع منها بوظيفته المناطة به، وإذا أساء فرع استخدام صلاحياته أو فشل في أداء وظيفته تقوم الفروع الأخرى بأعمال تصحيحية. ويمكن لهذا التصحيح أن يتخذ شكل أعمال إيجابية أو مقاومة حسبما تقتضي الحاجة. ومن أجل جعل المسؤولين الحكوميين يمثلون للمساءلة فإن هناك حاجة للفصل بين السلطات، ليس المقصود الفصل بالمعنى الحرفي للكلمة، ولكن على الأقل أن يكون من يقومون بوظيفة المساءلة مستقلين.

وكما ذكرنا سابقاً، فإن الضفة الغربية وقطاع غزة لهما نظامان قضائيان متميزان. وقد تعرّض الجهاز القضائي إلى كثير من الإهمال الطويل من قبل الاحتلال الإسرائيلي. وعلى الرغم من ذلك، فإن قطاع غزة والضفة الغربية لديهما كادر قانوني مثقف وكفؤ ويكافح من أجل استقلال قضائي.

للمحاكم المدنية الفلسطينية في المناطق المحتلة خلفية مشتركة، لكن لكل منها إرث منفصل نتيجة الضمّ الأردني للضفة الغربية وخضوع قطاع غزة للإدارة المصرية. والخلفية المشتركة لهذه المحاكم تكمن في الاستخدام المستمر لبعض القوانين العثمانية والانتدابية البريطانية. وتركيبية المحاكم في غزة إلى حد كبير إرث بريطاني. وأما في الضفة الغربية، فقد تمت إقامة تركيبية هرمية أردنية للمحاكم. ويمكن تمييز ثلاثة أنواع من هذه المحاكم هي: المحاكم النظامية (في الشؤون المدنية و الجنائية)، والمحاكم الدينية (في قضايا الأحوال الشخصية)، والمحاكم الخاصة.

وخلال الاحتلال الإسرائيلي، سيطر الحكم العسكري الإسرائيلي على السلطة القضائية من خلال العديد من الأوامر العسكرية بالإضافة إلى الإحتفاظ بصلاحيه تعيين العاملين في الجهاز القضائي. وقد أعطت الأوامر العسكرية للمحاكم العسكرية الإسرائيلية سلطة قضائية عليا في القضايا الجنائية. وخلال الانتفاضة، طلبت القيادة الوطنية الموحدة من الفلسطينيين عدم اللجوء في حل نزاعاتهم إلى المحاكم، وقام الفلسطينيون العاملون في الشرطة الإسرائيلية بتقديم استقالاتهم. لقد جعلت إسرائيل المحاكم الفلسطينية عاجزة حقاً، ولكن استقالة الشرطة جعلت الأحكام التي كان لا يزال بإمكان الإسرائيليين إصدارها غير ممكنة التنفيذ.

منذ إقامة السلطة الفلسطينية في قطاع غزة وأريحا، تم تعيين قضاة للمحكمة العليا الجديدة في غزة. وفي مناطق الحكم الذاتي، أقامت السلطة

الوطنية الفلسطينية نظاماً قضائياً عسكرياً يعمل إلى جانب المحاكم المدنية، والتشريع الذي اتبعته هذه المحاكم العسكرية هو قانوني العقوبات وأصول المحاكمات الذين بلورتهما منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى. وإحالة عدد من المتهمين المدنيين إلى محاكم عسكرية من قبل مدعين عامين فلسطينيين قد أدى إلى إثارة إرباك حول ما إذا كان يمكن أن يمثل المدنيون أمام هذه المحاكم، والأحوال التي يتم فيها ذلك.

تطرق مشروع القانون الأساسي إلى السلطة القضائية في المادة السادسة، حيث ذكر أن "مبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص". كما تنص المادة (89) من مشروع القانون الأساسي بأن "القضاة مستقلون، لاسلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة". لكن المواد الأخرى من مشروع القانون الأساسي والمتعلقة بالسلطة القضائية تنص بالإيجاز والغموض²⁵، فالمادة (91) والمادة (92) تعالجان قضايا التعيينات في الجهاز القضائي لكن يظل فيها مجال للتفسير، فليس هناك من فقرة تتعلق بعدم إمكانية فصل القضاة، كما أن مجال صلاحية المحكمة الدستورية العليا (المادة 97) لم تحدّد بشكل واضح، ولم يتم بشكل خاص تحديد السلطة والإختصاص القضائي للمحاكم العسكرية بطريقة محددة وواضحة حتى لا يبقى هناك مجال للاستخدام الاعتباطي لهذه المحاكم.

²⁵See, Tirado C'nase, A.B., The Palestinian Authority Draft Constitution: Possibilities and Realities in the Search for Alternative Models of State Formation, (Jerusalem: IPCRI Law & Development Program, civil society Publications, no. 4, June 1997).

بالإضافة إلى ذلك، فإن مشروع قانون السلطة القضائية يعطي نوعاً من التأثير للسلطة التنفيذية على فروع السلطة القضائية بشكل عام وعلى الادعاء العام بشكل خاص. فالمادة (22) تقول بأنه "يتم تعيين القضاة من قبل رئيس السلطة التنفيذية"، وتعطي المادة (71) وزير العدل الحق في طلب اتخاذ إجراء انضباطي ضد أعضاء النيابة العامة. ويشترط مشروع القانون أن تتم المصادقة على ميزانية الفرع القضائي بمرسوم صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية وليس عن المجلس التشريعي، الأمر الذي يترك الجهاز القضائي دون أية أسس للاستقلالية أمام السلطة التنفيذية. من الضروري لضمان استقلالية القضاء تقييد صلاحيات وزير العدل في التدخل في الشؤون القضائية، فوزارة العدل هي وظيفة إدارية ويجب أن لا تتدخل في السلطة القضائية.

هناك حالات متعددة تم فيها التدخل في أعمال السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية، ففي آذار عام 1996، قامت أجهزة السلطة باعتقال عشرة طلاب من جامعة بيرزيت للاشتباه بعلاقتهم مع حماس. وقدم المحامون التماساً إلى محكمة العدل العليا طلبوا فيه إطلاق سراح الطلبة. وفي آب 1996 طلبت محكمة العدل العليا تقديم لوائح اتهام ضد الطلبة الموقوفين أو إطلاق سراحهم، وعندما أمرت المحكمة بإطلاق سراحهم على الفور تم تجاهل الحكم الذي أصدرته، وأحيل رئيس المحكمة على التقاعد فوراً، وقد وقع على أمر التقاعد رئيس ديوان الموظفين في السلطة الفلسطينية. لكن رئيس محكمة العدل العليا تجاهل القرار على أساس أن إقالة القضاة تخرج عن صلاحيات الديوان العام لشؤون الموظفين، غير أن مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية أيد قرار الإقالة، فتم إقصاء رئيس محكمة العدل العليا عن منصبه. وعلى أية حال، فإنه رغم رفض السلطة الفلسطينية الإذعان لقرار المحكمة بالإفراج الفوري عن الطلبة المعتقلين، تم إطلاق سراحهم على دفعات في نفس العام، أي عام 1996.

وفي 30 تشرين ثاني 1997 أصدرت المحكمة العليا الفلسطينية قراراً بإطلاق سراح سجين سياسي، يدعى محمود مصلح، كان قد أعتقل في 4 أيلول 1997 من قبل جهاز المخابرات العامة في رام الله. وقد قضت المحكمة العليا بأن الملتمس كان قد احتجز بصورة غير قانونية وأن اعتقاله يتناقض والقانون ويجب إطلاق سراحه على الفور. وقد كان هذا القرار هاماً وخطوة باتجاه ضمان حقوق المعتقلين السياسيين واحترام سيادة القانون واستقلالية القضاء، إلا أنه لم ينفذ وما زال المواطن رهن الاعتقال. ونفس الشيء حدث مع المعتقل رجب البابا من غزة، ولكن تم في النهاية الإفراج عنه.

وهكذا فإنه في عدد من الحالات تم إهمال وتجاهل أحكام لمحكمة العدل العليا ومحكمة الاستئناف، خاصة فيما يتعلق بأوامر الإفراج عن موقوفين خلافاً للقانون.

لا تتبع السلطة التنفيذية الإجراءات القانونية للاعتقال والحجز والتحقيق، وأغلب هذه الإجراءات تكون اعتباطية. ويبدو أن الضغط الذي يُمارس على السلطة الفلسطينية لمحاربة التنظيمات المعارضة للعملية السلمية لا يزال عاملاً أساسياً في سلوك السلطة الفلسطينية إزاء هذه القضية.

يعتبر تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية خطيراً للغاية في مجال محكمة أمن الدولة، والتي شكلت بموجب مرسوم رئاسي يستند إلى تشريع كان سارياً خلال السيطرة المصرية على قطاع غزة ما بين عام 1948 وحتى عام 1967، لتتولى النظر في الجرائم التي تستهدف أمن الدولة الداخلي والخارجي. إن محكمة أمن الدولة، والتي شرعت في أعمالها في 9 نيسان 1995، هي محكمة خاصة، لا تعتبر جزءاً من المحاكم الجنائية التي تتبع القضاء النظامي، بل ولا تعتبر جزءاً من نظام المحاكم العسكرية القائم والذي يعالج التجاوزات الصادرة عن قوات الأمن. وتعتد محكمة أمن الدولة جلساتها في غزة ونابلس وأريحا

وجنين، للحكم في قضايا تتعلق بالأمن الداخلي والخارجي. يترأس هذه المحكمة ثلاثة قضاة، ولا يجوز استئناف قراراتها لكن يجب المصادقة على قراراتها من قبل رئيس السلطة الوطنية. تخضع مثل هذه المحاكم للسلطة التنفيذية مما يقوض استقلالية القضاء، كما أن إجراءات هذه المحاكم لا تصل إلى الحد الأدنى من المعايير اللازمة لمحاكمة عادلة، حيث تنتهك حقوق المتهمين بمحاكمة نزيهة وعلنية.

صدرت عن إسرائيل والولايات المتحدة تعليقات تحبذ المحاكمات التي تجري في محكمة أمن الدولة. ورحب ممثلو الحكومات الإسرائيلية والأمريكية بالأحكام الأولى الصادرة عنها في محاكماتها، رغم أنها انتهكت بشكل واضح معايير حقوق الإنسان الدولية²⁶.

وتدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية لا يقتصر فقط على المحاكم وإنما يشمل أيضا عمل النائب العام، لدرجة حالت دون قيامه بمهام منصبه. وقد كشفت استقالة النائب العام فايز أبو رحمة عن هذه الحقيقة بوضوح.

تُبين هذه الحالات أن هناك محاولة من قبل السلطة التنفيذية لتهميش دور السلطة القضائية، كما هو الحال بالنسبة للمجلس التشريعي الفلسطيني، فتدخل السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية يقوّض احترام الجهاز القضائي وآليات المساءلة لديه، ويؤدي إلى عدم القدرة على السيطرة على أية أخطاء ترتكبها السلطة التنفيذية، ويحول دون المساءلة في النزاعات التي تكون السلطة التنفيذية طرفاً فيها.

المطلب الرابع: مؤسسات أخرى تمارس المساءلة

²⁶Amnesty International, "Trial at Midnight: Secret, Summary, Unfair Trials in Gaza", London, June 1995.

بالإضافة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة القضائية، يوجد هناك مؤسسات أخرى يمكنها أن تمارس آليات المراقبة، مثل الصحافة التي يمكن أن تلعب دوراً كبيراً في محاسبة الحكومة ومؤسساتها المختلفة عن طريق نقل ممارسات الحكومة إلى الشعب.

ولتحقيق الرقابة الرسمية يعتبر وجود مجتمع واع هو مطلب أساسي. وللوصول إلى مجتمع واع هناك حاجة إلى تعميق حرية التعبير وإيجاد صحافة حرة ومستقلة. وبالرغم من وجود بعض الضمانات، قيّدت السلطة الوطنية الفلسطينية هذه الحرية بطرق تنعكس سلباً على صورتها ودورها المفترض في إقامة الدولة الفلسطينية الديمقراطية في المستقبل. وكان هناك الكثير من الممارسات السلبية التي أربكت الصحافة الفلسطينية كإغلاق بعض الجرائد أو التهديد بإغلاقها ومنع آخرين من توزيع منشوراتهم، واعتقال بعض الصحفيين والمواطنين على خلفية تعبيرهم عن رأيهم أو مواقفهم، كما أن هناك تعميماً إعلامياً على جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني ومناقشاته بالرغم من إصرار المجلس على بث جلساته علنياً.

لفتح باب المساءلة والاستجواب الشعبي أو غير الرسمي، يجب أن يكون المواطنون أحراراً في التعبير عن آرائهم ومواقفهم. إن حرية الرأي والصحافة هي الضمان المهم في عملية بناء مجتمع ديمقراطي مبني على المصداقية والشفافية واحترام سيادة القانون.

ومرتبط بهذا الحاجة إلى مجتمع مدني يمكنه أن يعزّز المساءلة والتمثيل ويفعّل الممارسات الديمقراطية، ومع ذلك تم تقييد المجتمع المدني في فلسطين إلى حد معين. غير أن الفلسطينيين نجحوا في خلق مؤسسات مجتمعية، سياسية، مهنية، شعبية ومدنية، وكان المجتمع المدني الفلسطيني عنصراً مهماً في النظام السياسي الاجتماعي وسبباً رئيسياً

للتقاؤل ببناء نظام سياسي واع. ليس صحيحاً أن المجتمع المدني عادةً يعارض الحكومات، لكنه نذّ لتحقّق الموازنة بفضل وعيه بالمتغيرات السياسية والإجتماعية، وهذه الطريقة تساهم في جعل أفراد المجتمع متجاوبين وتقوي اهتماماتهم ومطالبهم في المحاولة لتأسيس المجتمع ككل، دون أن يتطلب ذلك بالضرورة المعارضة، بل الحساسية الدائمة للأمور لتحقّق الموازنة.

وبالنسبة لآليات المساءلة في المؤسسات التي تطبّق القانون، تلعب مؤسسات حقوق الإنسان دوراً مهماً، ومع ذلك، عادة ما يتم التعامل مع مثل هذه المؤسسات على أنها مؤسسات معارضة، ولأجل الحصول على آليات تعمل بفعالية ومجتمع واعٍ، هناك حاجة واضحة إلى ضمانات لحرية التعبير والاجتماع.

الخلاصة

يبدو أن هناك نقصاً حاداً في ممارسة المساءلة في المجالات المؤسساتية الثلاث التي تمت مناقشتها. يستطيع المرء أن يفترض وجود آليات للمساءلة، لكن طالما لم تقرر هذه الآليات في قانون مُصادق عليه فإنها ستبقى غائبة، وقد أظهر المجلس التشريعي الفلسطيني قدرته على استخدام آليات مساءلة لكنه يفتقر إلى الصلاحيات للمصادقة عليها، فطرح الأسئلة ووضع قضية على جدول أعمال المجلس لا يعني وجود مساءلة فعّالة، ذلك أن المساءلة تعني تحميل الأشخاص المسؤولية عن أعمالهم، وهذا يتطلب ضرورة اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه.

يترك الإطار القانوني الذي يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني من خلاله بأداء واجباته ومسؤولياته مجالاً للإرباك الذي يحكم العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وتكمن المشكلة الرئيسية في المجالات الثلاث المذكورة في تأخر السلطة التنفيذية في المصادقة على مشاريع القوانين وخاصة مشروع القانون الأساسي، الأمر الذي أدى إلى تأخر المجلس التشريعي الفلسطيني في العمل على مشاريع قوانين أخرى وترك علاقته وآليات المساءلة لديه دون تحديد. بالإضافة إلى ذلك، أدى غياب قانون أساسي مُصادق عليه إلى تقويض أركان سيادة القانون في فلسطين. وسوف يحدّد القانون الأساسي، إذا تمّ إقراره، دور المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية في المشاركة الإيجابية في توطيد السياسات والإجراءات المرتبطة بآليات المساءلة.

والوضع أسوأ من ذلك في مجال المؤسسات التي تنفذ القانون، حيث أن هذه المؤسسات في مرحلة يجب أن تتحول فيها من قوات مسلحة إلى شرطة مدنية. ولا يوجد خطوط محدّدة جيّنة توضح صلاحية مؤسسات تنفيذ القانون والأجهزة المختلفة، وليس هناك ما يكفي من الجدية في

التحقيق وإنزال العقاب على سوء استخدام القوة. والمشكلة الرئيسية تكمن، مرة أخرى، في غياب قانون أساسي، بما في ذلك قوانين تضيي طابع القداسة على واجبات ومسؤوليات تنفيذ القانون. وعلى المستوى العملي يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها وجود تجاهل واضح من قبل مؤسسات تنفيذ القانون للقوانين القائمة والسلطة المؤسسة القانونية التي تتولى الإشراف على تنفيذ سيادة القانون، وهي الجهاز القضائي. وبسبب تدخلها في السلطة القضائية، تؤدي الأجهزة ومؤسسات تنفيذ القانون إلى تعقيد دور السلطة القضائية كسلطة مستقلة، الأمر الذي يؤثر سلباً على سيادة القانون، ويقوّض أركان الاحترام للسلطة القضائية وآليات المساءلة لديها.

وعلى المستوى الخارجي هناك ضغط كبير على السلطة الفلسطينية وبالذات من قبل الولايات المتحدة من أجل " محاربة الإرهاب"، كما أن السلطة الفلسطينية تولى اعتباراً للعملية السلمية أكثر منه للمساءلة أو الديمقراطية أو حقوق الإنسان.

وعلى المستويات الثلاث ليس هناك واجبات وصلاحيات واضحة ومحدّدة، ولا بد من رسم الخطوط التي تحدّد ذلك. كما أن هناك حاجة واضحة للفصل بين السلطات، ولا يحتاج هذا إلى المصادقة على القوانين فقط، بل الأهم من ذلك هو تطبيقها والعمل بها.

هناك حاجة للتيقن من إضفاء القانون الأساسي طابع القدسية على آليات المساءلة السابقة دون إبقاء على مجالات غير واضحة، الأمر الذي يؤدي إلى الضغط على مؤسسات السلطة الفلسطينية، وخاصة السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية المتعددة، وذلك كي تخضع ذاتها للقانون ومؤسساته ولا تضع ذاتها فوق القانون. وطالما بقيت هذه الحاجة دون تلبية فإن الانتقال إلى الديمقراطية يظل معطلاً.